

高标准良田建设存在问题及建议

耿立军 王金伟

江苏省水利建设工程有限公司 江苏 扬州 225000

摘要：高标准良田建设政策目标多元，涵盖粮食安全、农业现代化、生态可持续及农民增收等，且已取得显著成效，建成超十亿亩，基础设施、产能及生态效益均有提升。但建设过程中存在规划布局碎片化同质化、技术与设施短板、资金管理问题及社会参与不足等问题。究其根源，在于政策执行偏差、技术支撑体系不完善、经济驱动不足。对此，需强化顶层设计、突破技术瓶颈、创新投融资机制、完善管护机制、增强社会参与，以推动高标准良田建设高质量发展。

关键词：高标准良田；建设问题；土地整治

引言：粮食安全乃国之根基，农业现代化是时代所需，高标准良田建设作为二者的重要支撑，意义重大。我国高标准良田建设已取得显著成效，建成超十亿亩，在基础设施、产能及生态效益方面均有提升。然而，在建设进程中，规划布局、技术与设施、资金管理以及社会参与等方面暴露出诸多问题。深入剖析这些问题并探寻解决之策，对推动高标准良田建设高质量发展十分必要。

1 高标准良田建设的政策目标与实践进展

1.1 政策目标体系

高标准良田建设政策目标体系呈现多层次、全方位的特征，核心围绕保障粮食安全、提升农业质量效益、促进可持续发展展开。在粮食安全保障方面，明确通过集中连片建设、提升耕地质量，实现亩均产能稳定提高，确保在极端天气等风险下仍能维持稳定产出，为国家粮食储备提供坚实支撑。在农业现代化推进上，目标聚焦于推动农田基础设施配套化、生产经营机械化，助力农业生产方式转型。生态可持续目标则强调耕地资源保护与修复，推广节水灌溉、测土配方施肥等技术，减少农业面源污染，构建耕地质量提升长效机制^[1]。政策还兼顾农民增收目标，通过改善生产条件降低农业生产成本，提升农产品竞争力，带动种植户收入增长，形成“藏粮于地、藏粮于技”与农民增收协同推进的目标框架。

1.2 实践进展与成效

我国高标准良田建设已取得阶段性显著成效，截至近年，全国累计建成高标准良田面积超十亿亩，在主产区形成规模化连片种植基地。在基础设施建设方面，大部分建成区域实现灌排设施配套，灌溉保证率提升至85%以上，田间道路通达度显著提高，机械化作业率较普通农田提升30%以上。产能提升效果突出，建成后的高标准良田亩均粮食产量比改造前提高100公斤以上，在小麦、水

稻等主粮产区，部分示范片区亩产突破千斤。同时，生态效益逐步显现，推广的节水灌溉技术使区域农业用水量平均减少20%，测土配方施肥覆盖率达100%，土壤有机质含量平均提升0.2个百分点。在区域布局上，已形成黄淮海、长江中下游等重点片区集中推进的格局，带动主产区农业规模化经营水平提升，培育出一批专业种植合作社和家庭农场，为农业现代化奠定坚实基础。

2 高标准良田建设存在的主要问题

2.1 规划与布局问题

规划与布局碎片化、同质化，制约整体效益。部分地区规划缺乏统筹，未结合地形、生产传统和产业需求科学布局，建成田“小散碎”，难适应规模化机械作业与集约经营。且盲目照搬其他区域模式，忽视当地气候、土壤和作物，设施与生产需求脱节。此外，规划与土地利用、乡村振兴等规划衔接不足，耕地“非农化”“非粮化”挤占建设空间，跨区域协调机制缺失，连片建设受阻，难以形成规模化优势，影响农业生产效率提升与产业链延伸。

2.2 技术与设施问题

技术支撑弱、设施配套差是突出短板。技术应用上，先进技术集成推广不足，精准化应用有差距，缺乏个性化方案；智慧农业技术滞后，现代化装备覆盖率低，难实现精准管理。设施建设方面，部分设施标准低，灌排管网老化、田间道路等级低、仓储烘干设施缺失，难以应对极端天气和规模化生产需求。

2.3 资金与管理问题

资金投入不足和管理机制不健全严重影响高标准良田建设质量和长效运行。建设资金主要依赖中央和地方财政投入，社会资本参与度低，且财政资金投入存在总量不足、区域分配不均等问题，部分经济欠发达地区因

资金短缺不得不降低建设标准。资金使用效率不高,存在重复投入、浪费现象,部分项目前期调研不充分,导致资金投向与实际需求不符,且缺乏有效的资金监管机制,存在挤占、挪用建设资金的风险。项目建设管理存在“重建设、轻管护”倾向,建成后的良田缺乏专门的管护机构和人员,管护经费未纳入常态化财政预算,导致设施维护、土壤质量监测等后续工作无法有效开展。另外,产权归属不清晰,部分设施产权界定模糊,导致管护责任无法落实,出现问题时相互推诿,影响设施长期稳定运行^[2]。

2.4 社会参与问题

社会参与积极性不高和参与机制不完善制约高标准良田建设的广度和深度。农民参与层面,部分地区在建设过程中未充分征求农民意见,忽视农民实际需求,导致农民对项目建设认同感不强,主动参与建设和管护的积极性不足。同时,农民专业素养不足,对现代化农业技术和设施的操作能力有限,无法充分发挥高标准良田的效益。企业参与方面,缺乏有效的激励机制,高标准良田建设周期长、投资回报慢,对企业吸引力不足,现有参与企业多集中在建设环节,在后期运营、技术服务等领域参与度低。合作社等新型经营主体参与能力薄弱,大部分合作社规模小、资金实力不足,难以承担大规模高标准良田建设和运营任务,未形成政府、企业、农民等多方协同参与的良好格局。

3 问题根源深度剖析

3.1 政策执行层面

政策执行层面的偏差是导致高标准良田建设问题的重要原因。部分地方政府对政策理解不透彻,将高标准良田建设简单等同于基础设施改造,忽视耕地质量提升、生态保护等核心要求,导致建设质量偏离政策目标。执行过程中存在“重数量、轻质量”倾向,为完成上级下达的建设任务,急于求成,缩短建设周期、降低建设标准,对项目质量监管流于形式。政策配套措施不完善,上级政策仅明确总体要求,地方未结合实际制定具体实施细则,导致政策落地缺乏可操作的流程规范。此外,考核评价机制不合理,考核指标多侧重于建设面积等量化指标,对建设质量、后期管护效果等质性指标关注不足,且缺乏有效的问责机制,对政策执行不到位的情况未及时追责,影响政策执行效果。

3.2 技术支撑层面

技术研发与推广体系不完善是高标准良田建设技术瓶颈的核心根源。在研发环节,科研院所与生产实际结合不紧密,技术研发多聚焦于理论突破,忽视农田建设

中的实际需求,导致大量技术成果无法转化应用。研发资金投入不足,针对高标准良田建设的关键技术如土壤改良、智能灌溉等研发力度不够,技术储备不足。推广环节,基层农业技术推广体系薄弱,乡镇农技推广机构人员不足、专业能力参差不齐,无法为农民提供及时有效的技术指导。技术推广方式单一,仍以传统的集中培训、发放资料为主,缺乏个性化、精准化的推广服务,且未建立有效的技术推广激励机制,推广人员积极性不高,导致先进技术无法快速普及到田间地头,制约高标准良田技术水平提升。

3.3 经济驱动层面

经济驱动不足和利益分配机制不合理是影响高标准良田建设可持续性的关键因素。从投入端看,高标准良田建设投资回报率低、回收周期长,而农业生产受市场波动影响大,社会资本担心投资风险,缺乏参与积极性。财政投入虽为主体,但地方政府尤其是欠发达地区政府财政压力大,在保障基本民生支出后,可用于高标准良田建设的资金有限^[3]。从收益端看,现有利益分配机制未充分兼顾各方利益,农民因土地流转收益低、就业机会不足,参与热情不高;企业因缺乏稳定的收益回报机制,不愿参与后期运营管护。农产品附加值低,高标准良田产出的农产品未形成差异化竞争优势,市场溢价不明显,无法通过市场收益反哺建设和管护,形成“投入高、收益低”的恶性循环,制约建设可持续性。

4 优化建议与对策

4.1 强化顶层设计,优化空间布局

强化顶层设计需构建统筹协调的规划体系,优化高标准良田空间布局。在规划编制上,由省级政府牵头,结合区域农业资源禀赋、产业发展规划和粮食生产功能区划定要求,编制省级高标准良田建设总体规划,明确各区域建设重点和目标任务。注重规划衔接,将高标准良田规划与土地利用、乡村振兴、生态保护等规划有机融合,严格管控耕地“非农化”“非粮化”,保障建设空间。推行“多规合一”的县域规划,打破行政区域界限,对连片耕地统一规划、集中建设,形成规模化种植基地。建立规划动态调整机制,根据农业生产技术发展和市场需求变化,定期对规划进行评估优化。加强规划实施监管,将规划执行情况纳入地方政府绩效考核,确保规划落地见效,避免碎片化建设。

4.2 突破技术瓶颈,推动智慧升级

突破技术瓶颈需构建“研发-集成-推广”一体化体系,推动高标准良田智慧升级。在技术研发上,加大财政投入,支持科研院所与企业合作,针对土壤改良、智

能灌溉、病虫害精准防控等关键技术开展联合攻关,研发适应不同区域的个性化技术方案。重点发展智慧农业技术,研发推广土壤墒情监测、智能水肥一体化、无人机植保等现代化装备,提升农业生产精准化水平。在技术集成推广上,建立县级农业技术推广中心,整合基层农技人员力量,组建专业技术服务团队,深入田间地头提供技术指导。搭建技术推广平台,通过线上培训、现场示范等多种方式,提升农民技术操作能力。推动“产学研用”深度融合,鼓励农业企业参与技术推广,建立技术推广与利益联结机制,确保先进技术快速转化应用,实现高标准良田生产全程智能化、精准化管理。

4.3 创新投融资机制,激发市场活力

创新投融资机制需构建多元化投入体系,激发市场主体活力。在财政投入方面,加大中央和省级财政转移支付力度,向欠发达地区倾斜,保障建设资金需求。优化财政资金使用方式,推行“以奖代补”“先建后补”等模式,提高资金使用效率。建立财政资金监管平台,实现资金使用全程可追溯,杜绝挤占挪用现象。在社会资本引入上,出台激励政策,通过税收减免、用地保障、风险补偿等措施,吸引企业、合作社等主体参与高标准良田建设和运营。鼓励发展PPP模式,由政府负责基础设施建设,企业负责后期运营管护和技术服务,实现风险共担、利益共享。同时,引导金融机构创新金融产品,推出针对高标准良田建设的专项贷款、农业保险等服务,降低投资风险,为社会资本参与提供金融支撑。

4.4 完善管护机制,保障长效运行

完善管护机制需构建“权责清晰、经费保障、专业管护”的长效体系。明确管护责任,按照“谁受益、谁管护”的原则,界定政府、村集体、经营主体的管护责任,将管护责任落实到具体单位和个人。对公益性设施如灌排管网、田间道路等,由政府设立专门管护机构或委托第三方机构负责管护;对经营性设施如仓储烘干设备等,由经营主体负责管护。建立常态化管护经费保障机制,将管护经费纳入各级财政预算,同时从高标准良田产出收益中提取一定比例用于管护,确保管护工作有序开展。加强管护队伍建设,通过专业培训、人才引进等方式,提升管护人员专业素养,打造一支懂技术、善

管理的专业管护队伍。建设设施管护信息化平台,对设施运行状态进行实时监测,及时发现和处理故障,提高管护效率,保障高标准良田长期稳定运行。

4.5 增强社会参与,构建共建共享格局

增强社会参与需健全参与机制,构建多方协同的共建共享格局。在农民参与方面,建立农民参与决策机制,在规划编制、项目建设等环节充分征求农民意见,保障农民知情权、参与权和监督权。加强农民培训,开展农业技术、设施操作等专题培训,提升农民参与建设和管护的能力。建立利益联结机制,通过土地流转分红、务工就业等方式,让农民从高标准良田建设中获得实实在在的收益,激发参与积极性^[4]。在企业和合作社参与方面,搭建合作平台,鼓励企业与合作社、农民开展合作,形成“企业+合作社+农民”的经营模式,企业负责技术支持和市场开拓,合作社负责组织生产,农民负责田间管理。完善激励政策,对参与高标准良田建设和运营的企业、合作社给予政策扶持和奖励,引导其加大投入,充分发挥市场主体在资源整合、技术推广等方面的优势,形成多方共建共享的良好局面。

结束语

高标准良田建设是保障国家粮食安全、推动农业现代化的关键举措。尽管当前建设已取得一定成绩,但规划布局、技术设施、资金管理以及社会参与等方面的问题仍不容忽视。深入剖析问题根源后,提出的多维度优化建议与对策,为解决现存问题指明了方向。未来,需各方协同发力,将建议转化为实际行动,持续完善高标准良田建设体系,确保其长期稳定发挥效益,助力农业高质量发展。

参考文献

- [1]郑泽群.高标准农田建设审计中存在的问题与对策[J].现代审计与会计,2023,(11):14-16.
- [2]崔磊.高标准农田水利工程建设存在的问题及对策分析[J].科技创新与应用,2023,13(32):161-164.
- [3]李春艳.山东单县高标准农田建设成效、存在问题与建议[J].中国农业综合开发,2024,(03):45-46.
- [4]雍曦,喜炜,刘元元.浅析新疆高标准农田建设成效、问题困难及建议[J].中国农业综合开发,2024,(02):40-42.