

# 建好管好高标准农田

高标准农田建设事关国家粮食安全,也关系到农民群众切身利益,既是民生工程,也是民心工程。农业农村部副部长张兴旺介绍,截至去年底,全国累计建成超过10亿亩高标准农田,建成各类田间灌排渠道1000多万公里、小型农田水利设施2700多万处,农田抗灾减灾能力明显提升,实现了大灾少减产、小灾能稳产、无灾多增产,为全国粮食产量连续9年稳定在1.3万亿斤以上提供了重要支撑。

目前,高标准农田建设在设计施工、验收、管护等环节还存在哪些问题?又有哪些创新做法?

## 尊重农民意愿

第三次农业普查数据显示,我国2.3亿农户中超过2.1亿户的经营面积低于10亩。小田块、小农户应对自然灾害的能力有限,且不利于大规模机械化耕作。“田地平整肥沃、水利设施配套、田间道路通畅、林网建设适宜、科技先进适用、优质高产高效”的高标准农田,可有效降低农业生产遭受自然灾害的可能性,实现高产稳产。2021年出台的《全国高标准农田建设规划(2021—2030年)》将高标准农田建设内容细化为田、土、水、路、林、电、技、管8方面综合治理,强调要通过完善农田基础设施,改善农业生产条件、增强农田防灾抗灾减灾能力,巩固和提升粮食综合生产能力,这对保障农户的种植收益、推进适度规模经营很有帮助。

随着城镇化进程推进,不少农民群众进城务工,将耕地流转给种粮大户等经营主体,但也有一些农民不愿流转土地,希望在自己的耕地上耕作。在“集碎为整”的高标准农田建设过程中,如何平衡种粮大户和小农户的利益?

“我们优先在完成土地数字化改革的村整村推进高标准农田建设,让耕地集碎为整,目前各村耕地集中流转率超过90%。”湖南省益阳市赫山区委书记周卫星介绍,所谓土地数字化流转,是指将农民自己拥有的土地亩数进行登记,然后由村集体集中管理、流转,通过“确权不确地”实现高标准农田集中连片。土地流转后,农民根据登记的耕地面积获得收益,不再区分物理意义上的小田块属于谁。如果有农民仍愿自己耕作,不参与土地流转,村集体将在高标准农田建设完成后,按原有面积将边缘零散地块划分给小农户,既保证了农户有良田种,又保证了集中连片地块可以整体流转。

赫山区种粮大户俞聪今年流转了500多亩耕地,他表示,土地数字化改革之后,自己可以直接与村集体签订流转协议,相较之前和农民个人商议,沟通成本显著降低。同时集中连片的地块也更加适合大规模机械化耕作,生产成本降低的同时,效率和单产也有所提升。

此外,在高标准农田的建设过程中,种粮主体的需求也得到充分考虑。“机耕道宽度要多少、‘码头’(机械下田坡道)设在哪里等,都是老百姓说了算。”宁乡市农业农村局局长罗健举例说,在当地高标准农田项目建设之初,水泵的设计位置在田块两边。经过多轮走访沟通,发现种粮主体普遍希望将水泵放在田块中间。设计单位据此进行了修改,让农业设施更加实用、高效。

## 创新融资模式

建设高标准农田,离不开资金保障和金融支持。

从中央资金来看,今年中央财政对高标准农田建设的亩均补助标准由1300元提高到2400元,同时取消地方对产粮大县的资金配套要求。这为进一步提升农田建设水平提供了资金保障。

从社会融资来看,今年5月份国家金融监督管理总局发布的《关于银行业保险业做好金融“五篇大文章”的指导意见》提出,积极服务乡村全面振兴,强化对高标准农田、种业振兴、产业发展、农业基础设施建设等的融资支持。

湖北省宏观经济研究所所长助理、副研究员赵静分析,高标准农田建设过程中,各地普遍存在资金投入机制不稳定的问题。地方财政的配套能力有限,各类项目资金的整合不够,导致资金难以发挥整体引导效用。同时,高标准农田按照先易后难顺序开展建设,剩余要建设的大多是位置偏远、高低不平、土壤瘠薄、零散分散的地块,建设难度大、成本高。加之高标准农田建设物料和人工成本上涨迅速,大部分地方的财政投入与高标准农田建设的实际需求存在较大差距。

对此,赵静建议,构建“财政资金+金融资本+社会资本”共同投入机制,支持种粮大户、农民企业、农民合作社等新型经营主体通过先建后补方式建设高标准农田。

在湖北省高标准农田建设中,一些地区形成了各具特色的高标准农田建设经验。为创新融资渠道,湖北省当阳市政府专门组建成立当阳市沮漳农业投资建设有限公司,通过与农业开发银行联合融资,专门负责高标准农田项目中的“早改水、耕地增减挂钩”等项目资金筹措。2019年以来,申报实施早改水等指标类项目7个,新增水田5000亩、耕地300亩,筹措配套资金近亿元,新增耕地指标市场交易价值近5亿元。

湖南省在落实财政投资标准基础上,采取先建后补、新增耕地指标交易收益奖补、农业项目支持等方式,吸引经营主体投资。湖南省农业农村厅农田建设管理处负责人介绍,2023年湖南

省亩投资超3000元的高标准农田达到100万亩以上,撬动社会资金投入约19亿元,2024年项目中已落实投融资创新面积达100万亩。

其中,宁乡市国资集团创新推出“投资人+EPC+O”模式,通过公开招标选取社会资本共同投资、建设、运营。国资集团负责人潘倩给记者算了一笔账:2023年项目总投资17160万元,农田改造后新增水田254亩、早改水512亩、地力提升55000亩,可获新增耕地指标收益9272万元、高标准农田建设财政补助8800万元,共计收益18072万元,覆盖建设投入且有912万元盈余。

## 提高监管实效

高标准农田建设是确保国家粮食安全的基础性工程,资金投入量大,项目点多面广,必须强化全过程全环节质量监管,努力提高建设标准和质量,确保建一块成一块。

农业农村部有关负责人表示,要建立健全高标准农田质量监管长效机制,创新监管手段,严格项目招投标管理,严厉打击围标串标、违法分包等行为,加强施工中的现场检查,进一步完善工程验收制度、工作流程和技术标准,严把验收关。要强化农田建设监管力量,发挥好全国农田建设综合监测监管平台作用,提高监管实效。

“在高标准农田建设项目的前期招标过程中,由于建设资金来源不同,各地建设侧重点有差异等,目前缺乏统一的合同范本。”农业农村部农村经济研究中心助理研究员史鹏飞建议,有关部门应制定相关制式合同,供地方规范使用。

在工程监理方面,湖南省长沙市农业农村局农田建设管理处处长黄令如介绍,农田项目点多、线长、面广,自2019年起,长沙市引进专业第三方机构,极大补充了专业技术人员力量,实现高级职称专家主要环节所有单项工程监理全覆盖,确保设计方案能落地,建设过程不走样。

高标准农田建设,三分靠建、七分靠管。赵静表示,针对部分地区的重建轻管问题,要严格落实“县区负总责、乡镇为主体、村级落实”的建后管护机制。在管护措施上,积极探索特许经营和管养分离,推行骨干工程运行维护的专业化、物业化式管理,依托村级集体组织和专业合作社,创新田间工程运行管护模式;在管护经费上,建议从高标准农田建设项目资金中提取1.5%至2%作为建后管护资金,允许项目建设结余资金作为重要补充,由中标承建单位预留一部分工程价款作为后续管护责任保证金,确保后期管护主体和管护责任落实到位。

据了解,江苏省南京市今年将新建和改造提升高标准农田5万亩以上。同时,南京坚持建管并重,2022年安排1000万元市级专项资金用于高标准农田管护奖励。

应,夯实粮食稳产增收的基础。

据介绍,2024年,湖南省高标准农田建设投入的中央和省级财政资金共计95亿元,其中从省级财政资金中安排不超过财政资金总额1.5%的资金用于后期管护,真正解决了管护资金来源问题。同时,积极推广村集体经济组织“统管模式”、新型主体“托管模式”、专业队伍“专管模式”,推进投资、建设、运营、管护一体化发展。此外,将高标准农田纳入最新土地利用现状图,实行“一张图”管理,明确要求新建高标准农田全部用于粮食生产,强化用途管控,给予特殊保护,确保长效利用。

张兴旺表示,农业农村部将会同有关部门进一步完善有关制度,推动各地在高标准农田建设项目规划等前期阶段,就同步谋划管护主体、管护机制和保障措施,明确管护责任和标准,真正把建后管护措施落实下来,避免建后管护悬空甚至落空,扭转一些地方重建轻管的倾向,切实做到建得好、管得也要好。



图为湖南省长沙市宁乡市回龙铺镇的高标准农田建成区域。 本报记者 李和风摄

# 提质农村客货邮运营重在“三合一”

密度低,且随着城镇化的发展还有可能进一步降低,客货邮各自单独发展压力大。因此,不能照搬城镇客货邮发展模式,要统筹利用农村客运、货运物流、邮政快递等基础设施、运输线路、运营信息资源,因地制宜创新农村运输服务。比如,在邮政快递服务需求相对较少且多为小件、散件的地区,通过农村客运车辆代运邮件快件;在农村货运物流、邮政快递服务需求相对较大或多为大件的地区,发展货运班车模式。

要功能集约。目前我国农村已建成客货邮服务站点5万余个、开通客货邮融合线路8000余条。在满足农村客货邮发展需要的同时,还要充分发挥这些站点和线路的效用,尽可能拓展功能,更大程度推动乡村经济发展。比如,县级客货邮站点除了设置客运服务区、货物集散区、邮件快件处理区和车辆停放区之外,还可拓展农产展销、旅游咨询、电商直播、汽车充电、汽车维修等服务功能,带动站点周边、线路沿线的特色农产品、乡村旅游等产业发展。

要多方参与。推进农村客货邮融合发展,涉及跨部门协同,建设和改造资金投入大,需要加强多方协作形成合力。交通运输、工信、民政、农业农村、商务、市场监管等部门和地方要加强沟通协调,在资金支持、技术支持、要素保障等方面给予更多倾斜,探索形成符合自身实际、具备本地特色的农村客货邮融合发展形式;还需要有志于服务乡村、具备本地资源整合能力、能够协调农村客货邮运营所需资源的经营者牵头,带动更多经营主体、社会资金进入,增强农村客货邮运营服务可持续发展能力。

## 业界点睛

近日,交通运输部印发《农村客货邮运营服务指南(试行)》,指导各地进一步规范农村客货邮运营行为,提升服务质量,加快构建集约高效可持续的农村交通运输服务体系。这是去年底9部门发布《关于加快推进农村客货邮融合发展的指导意见》后,对相关政策的进一步细化,将有效提升农村地区交通运输质量,增强农村居民的获得感。

长期以来,农村地区客货邮发展存在短板。近年来,我国不断加大农村交通基础设施建设,特别是推动“四好农村路”建设,取得了显著成效,农村基础设施的数量和质量均有大幅提升,全国已有1100余个县级行政区部署开展农村客货邮业务,农村客运车辆年代运邮件快件超过2亿件。但客观上来讲,相较于城市,农村地区地域广阔,人口密度低、货邮价值低,不利于规模化发展,农村群众出行难、快递收寄难和企业运营难的现象始终存在。

农村地区也是发展客货邮的蓝海。国务院近日印发的《关于促进服务消费高质量发展的意见》提出,要丰富农村生活服务供给,提升服务供给能力和消费能级。随着区域协调、城乡统筹发展的持续深入,农村地区经济条件、发展水平、消费意识都有了不小的提升,对优质客货邮服务的需求更为迫切。一方面,乡村消费潜力有效释放,乡村消费品零售特别是线上购物增速持续快于城镇,带来了大量运输需求;另一方面,直播带货等新模式新业态带动了农产品加速进城,也需要有更高质量、更优效率的物流体系。

因此,要落实好农村客货邮融合发展的相关政策措施,构建覆盖广泛的乡村物流服务体系,服务农村居民,同时促进一二三产业融合,

# 规范有序开展矿山生态修复

本报记者 纪文慧

矿山生态修复是建设美丽中国、推进矿业绿色转型的重要内容。在实施矿山生态修复时,仍存在过度采挖、违规销售土石料以及以“生态修复”为名违法采矿被执法部门查处等情况。进一步完善激励与约束并重的政策体系,构建多元化生态保护修复投入机制,才能确保矿山生态修复规范有序开展。

自然资源部日前印发《关于严守土石料利用政策底线进一步完善矿山生态修复激励措施的通知》,从严格矿山生态修复项目管理边界、明确合理利用土石料要求等5方面提出12项举措,着力解决相关问题。

“我国矿产资源开发时间长、强度大,于合法范围内,在保障地质环境稳定、有利于生态修复工程施工和后期自然恢复前提下,合理利用废弃土石料可实现‘一举多得’。”中国地质环境监测院生态修复调查监测室主任乐琪告诉笔者,一些历史遗留露天开采类矿山在原地遗留有废弃土石料,因实施

必要的修复工程也会新产生部分土石料,合理合法利用这些废弃土石料,既是开展矿山生态修复工程生态化利用的需要,又能增加收益加大对本地区生态修复的投入,达到收益反哺生态修复的目的。

此前,自然资源部出台多项政策,对地方政府组织实施的历史遗留露天开采类矿山“合理利用废弃矿山土石料”作出明确规定。其中《关于探索利用市场化方式推进矿山生态修复的意见》明确,因削坡减荷、消除地质灾害隐患等修复工程新产生的土石料及原地遗留的土石料,可以无偿用于本修复工程;确有剩余的,可对外进行销售,由县级人民政府纳入公共资源交易平台,销售收益全部用于本地区生态修复,涉及社会投资主体承担修复工程的,应保障其合理收益。

自然资源部国土空间生态修复司副司长卢丽华介绍,过去开采方式不规范遗留下的陡坡边,需要采取削坡减荷等治理措施消除地质安全

隐患,为植被重建等创造立地条件。但是,一些地方受经济利益驱动,在编制修复方案和工程设计时科学论证不足,存在过度工程化治理倾向,甚至带来新的生态破坏。

本次印发的《通知》对矿山生态修复项目性质作了界定,并对生态修复与开发建设的管理边界作了划分。特别强调,不得将工程建设项目、矿产资源开发项目、煤田(层)灭火排险项目等“包装”成矿山生态修复项目立项实施;对于需要保留用于开发建设的存量采矿用地,不再设立生态修复项目,按照建设项目立项并依法履行相关审批程序。同时,针对开发建设项目涉及动用砂石料等情形,明确了操作路径,并与现行政策衔接。

在合理利用土石料方面,提出须符合“必要合理”“影响最小化”要求。通过严格控制项目周期,严格规范采挖行为,严格开展评估论证等,优化了矿山生态修复方案编制要求,细化了矿山生态修复方案及其工程设计审查要求,并进一步对土石料处置程序作出规范。

需要指出的是,构建市场化、多元化的投入机制是推动生态保护修复工作可持续的重要抓手。《通知》围绕建立健全多元化投入机制,在矿山生态修复领域进行细化落实。从加强矿区资源综合利用、促进矿区土地资源盘活利用、畅通指标流转使用渠道等方面入手,加大了政策供给。

一方面,推动废石、煤矸石、尾矿等在生态修复工程中的生态化利用,鼓励在严格污染风险管控、符合土壤环境质量要求、确保环境安全的前提下用于土壤改良、采坑及塌陷区回填等。另一方面,促进矿区土地资源盘活利用,在符合相关要求的前提下,对拟保留用于开发建设的存量采矿用地,可按程序纳入城镇开发边界,并优先纳入土地储备库。

此外,用足用好采矿项目用地增存挂钩、城乡建设用地增减挂钩、耕地占补平衡等已有政策,结合实际完善工作制度,细化管理要求,推动新增和腾退指标合理利用。

