第 82 号：关于深化高标准农田建设助力乡村产业振兴的建议

（市六届人大四次会议）

关于深化高标准农田建设助力乡村产业振兴的建议

第 82 号（农业与农村类 5 号）

霍邱代表团：汤迎宾代表

案由：

近年来，全省各地围绕平田整地、土壤改良、沟渠贯通、农电配套、排涝抗旱等重点内容，着力推动高标准农田建设，取得了积极成效，虽然成绩喜人，但在高标准农田建设中仍存在一些亟待解决的问题。

一是后期建设任务重，建设难度大。到 2030 年我省要建成 6750 万亩高标准农田，占耕地比例超过 81%。随着高标准农田建设持续推进，易开发建设的耕地资源逐步减少，加之我省自然灾害频发、地形复杂多样，淮北平原土壤有机质含量低、江淮丘陵土壤贫瘠、皖南山区土壤酸化严重，农田基础设施建设与地力提升任务重。2019 年以前高标准农田建设由多个部门实施，标准偏低、养护不够，需要提质改造，建设任务重。

二是地力提升投入不足，耕地质量问题突出。目前，高标准农田建设主要着眼于田地连片平整和田间道路、沟渠工程，对土壤改良、地力涵养提升投入不足。目前，全省耕地中强酸性、弱酸性土壤面积分别占比 21%、34%；缺乏有机质、有效硫、速效钾、有效磷的土壤面积分别占比 43%、39%、33%、17%；缺乏锌、硼、钼等有效微量元素面积占比均超 65%。同时，受操作方式不当、深耕成本高等因素影响，存在化肥、农药滥用现象，

部分耕地出现了耕层变浅、土壤板结、茎基腐病等土传病害频发、有机质下降等问题，背离了高标准农田“节水、节肥、节药”生态环保的初衷。

三是投资主体单一，建管资金缺口较大。高标准农田的建设和管护资金短缺，是当前各地普遍反映的一项问题。建设资金方面，受物价水平上升、物料人力成本增加的影响，再加上皖南地区多山地丘陵，地块分散不集中的客观因素，目前2024年新建3000元/亩，改造提升2750元/亩的投资标准难以满足高标准建设需求。据统计，2011-2022年我省高标准农田建设累计投资831.82亿元，其中财政资金占比达98.7%，形成了“靠政府投资、等项目建设”的依赖性，财政资金特别是地方配套资金压力很大。

四是质量监督不严，缺乏有效管护。受人员等限制，专业技术薄弱，高标准农田建设项目监管力量不足。主管部门、乡镇、村集体的管护责任不明晰，管护制度不健全、管护经费无保障、管护措施难落实，造成“镇村管护缺位、制度措施不力、农民只用不管”。各村高标准农田建成后大部分流转给种粮大户、企业经营，对散户如何经营管理缺乏有效探索。此外，还存在管护人员技能培训不到位的问题，各类设施设备日常管护措施落实还不到位。

案据：

高标准农田建设是深入推进和全面落实“藏粮于地、藏粮于技”战略的重要抓手、保障国家粮食安全的有力支撑，更是推进农业农村现代化，实现乡村振兴战略的关键举措。全面推进乡村振兴必须要扎实推动乡村产业振兴，乡村产业振兴的关键是乡村人才振兴，培育新型农业经营主体和扶持小农户相衔接，是促进乡村人才振兴的有效路径。

积极推进“小田并大田”改革，是顺应现代农业和农村社会事业高质量发展要求所做的探索和创新，对提高土地利用效

率，增加村集体和农民经济收入，促进农村生产力解放，推进新型城镇化和农业现代化有着重要意义。但我省南北自然条件和地理条件差异明显，农业现代化区域发展水平高低不一，人地矛盾错综复杂，“小田并大田”改造的针对性指导仍需加强。

方案：

针对以上问题，建议如下:

一、注重改造的轻重缓急，加强改造中权益保护

皖北多平原，皖南多丘陵山地，丘陵山地难以开展机械化、规模化生产，田地产量不高、抛荒现象严重，所以大田改造的急难之处在丘陵地区和山区。建议将人口流失严重、劳动力不足、老龄化严重，抛荒田地多的地区列为改造第一序列，结合撤并村庄、搬迁规划等一体谋划，优先开展大田改造工程。

大田改造事关农民切身利益，农村承包到户的责任田多根据土地远近、肥沃、大小和地貌等因素搭配分配，重新分配难度大、可操作性差、容易产生新的矛盾。因此，建议在改造过程中做好调查摸底、地块评级、测量定界、留图存档等工作，让农民安心、放心。同时可根据实际情况打破村集体土地界限，多村落联合推进大田改造，寻求最优方案。对现阶段仍有种植意愿的老年劳动人口或希望保留耕种权利的外出务工人员，应在大规模改田的同时，就近留足小块机动土地，提供代耕代种服务，以保障其承包权益和耕种便利。

二、坚持高标准建设，发挥引领示范带动作用

高标准农田建设是百年大计，不能出现一味追求进度的“重量轻质”倾向。新型农业经营主体在发展产业过程中，经营状况参差不齐，发展不平衡不充分问题突出，很多新型农业经营主体仅仅是为了圈地，获取政策红利，亟需政府从政策、法规层面加以规范引导，加强监督制约，加大清理僵尸农业经营主体力度。

当前要重点转向对已建设高标准农田开展地力提升改造工

程，即土壤改良、障碍土层消除和土壤培肥方面的地力改善。通过深耕深松的机械耕种、调节土壤质地的客土回填等方式，保持耕地耕作层厚度。通过测量土壤成分，配制适宜的有机肥及秸秆还田等措施提升土壤中有机质含量，增强土壤肥力，使节水、节肥、节药逐渐成为高标准农田的“标配”。同时，需要加大惠农资金投入和扶持力度，着重加强道路交通、水电气及通讯管网、灌溉排水设施、冷链物流建设。还要着重培育规模适度的新型农业经营主体，注重发挥其引领带动作用，协助小农户共建共享区域公用品牌，通过电商平台、直播带货、农超对接、农社对接，帮助对接市场，实现供需有效衔接。

三、加快高标准农田建设，强化日常管护

高标准农田建设“三分建七分管”，每个村应至少配备 2 名专业管护人员，负责片区内高标准农田的运行管理工作。要加强对管护人员的专业技能培训和安全生产培训，让具体管理维护人员熟知设施设备的使用操作流程，明白设备技术关键参数的用途，提升管护人员安全生产意识和能力，在降低费用减少运行成本的同时切实保障人员和设备安全。此外，还要注重做好农户经营的培训工作，加强对《高标准农田建设通则》的学习，详细解读其中的标准和规定，减少农民因为不了解高标准农田建设知识而作出的大田漫灌、加地埂等干扰行为。

四、优化农业资源配置，健全“三农”人才培养体系

一是优化农业资源要素配置，建强服务队伍。推动基层农技服务人员专心从事农技工作，鼓励农业专业院校毕业生、大中专毕业生到基层农技服务站或者服务组织工作，定期对社会化服务从业人员进行培训，形成一批懂农业、爱农村、善服务的新农人。从产中向产前、产后等环节及金融保险等配套服务延伸，不断提升社会化服务对农业各产业的覆盖率。二是加强对农业从业人员的技术技能培训，培养懂生产会经营的新型职业农民。三是补齐人才短板。推进新型职业农民整省培育工程，

完善职业农民教育培训体系，健全“三农”人才培养体系。

五、大力培育新型职业农民，实现乡村产业振兴

全面推进乡村振兴必须要扎实推动乡村产业振兴，乡村产业振兴的关键是乡村人才振兴，培养适应现代农业发展需要的新型职业农民，让新农人有奔头，成为体面职业。鼓励农技人员、大学生、外出务工人员等群体返乡下乡创新创业，支持新型职业农民通过弹性学制参加中高等农业职业教育，是促进乡村人才振兴的有效路径。

当前，在统筹我市农业主体融合发展中仍存在乡村振兴专业人才紧缺、新型农业经营主体融资困难、小农户与外来新型农业经营主体之间矛盾突出等问题。落实扶持小农户生产的政策，积极推进一村一田、小田变大田和三变改革落地生根，培育各类专业化市场化服务组织，开展农业生产全程社会化服务，帮助小农户节本增效。提高农产品档次和附加值，拓展增收空间。

通过让小农户合理分享产业链增值收益，积极培育农村新产业、新业态、新模式，大力发展农业社会化服务组织和农业产业化联合体，通过“互联网+” 搭建电商平台，由龙头企业、合作社、种养大户、家庭农场按照统一标准要求，将小农户组织起来，实现小农户与大市场之间的“直通车”，与消费者直接对接，破解小农户 “卖不掉”和市民“买不到”的难题，重构消费者与生产者间的信任，通过农业供给侧改革，加快推进农业产业化发展，实现乡村产业振兴，厚植乡村振兴新动能。