



一线调研

谁来种地，“地”里有答案

——来安县三个村高标准农田建设调查

■ 本报记者 胡旭 范克龙

习近平总书记强调，要突出抓好耕地保护和地力提升，坚定不移抓好高标准农田建设，提高建设标准和质量，真正实现旱涝保收、高产稳产。

高标准农田建设，是支撑粮食安全和农产品稳定供应的“地基”。

今年中央一号文件及省委一号文件均明确提出，制定逐步把永久基本农田全部建成高标准农田的实施方案。据省农业农村厅提供的数据，截至2022年底，安徽建成高标准农田6024.5万亩，占全省耕地面积72.4%。

《安徽省高标准农田建设规划(2021—2030年)》对全省高标准农田建设作出分区建设的部署安排。来安县是江淮丘陵类型区的重点县。这一类型区适宜水稻、小麦、油菜生产，但地势起伏大，地力较差，特别是夏季雨水集中，水土流失严重，既迫切需要进行高标准农田建设，同时也是高标准农田建设的难点区域。

事不避难。仅2022年这一年，来安县就在12个乡镇25个行政村启动19.23万亩高标准农田建设任务，2023年7月全部通过县级验收。其中，新安镇永兴村、水口镇甲埂村、张山镇桃花村三个村都是在刚建成的高标准农田里种下了第一季水稻。

“地好种了，自然就有人愿意种了。”这是8月上旬记者在三个村采访调研中，无论是镇村干部、种粮大户还是种地的村民，都反复说的话。

高标准农田建设，正通过这种“地”的变化，催生着“人地关系”的调整优化，由此给出谁来种地的“地上答案”。

这，是站在高标准农田地头上能直接感受到的田野气象。

新安镇永兴村

规划“戳中”愿望—— 六成抛荒率“痛”出来的整村推进

一样的时令，不一样的水稻长势。

8月上旬，正值江淮之间水稻扬花抽穗时节。来安县新安镇永兴村村部沿穿村公路步行几百米，就是一片平整连片的稻田，田头插着不同的标识牌。仿佛“呼应”着牌的不同，其后每一片田的水稻长势也不相同：有的禾苗茂密，有的孕穗扬花，有的起身拔节。

“这一块有300多亩，我们试种从东北引来的不同品种，看哪个品种收成好，就准备在这里推广。”操着东北口音的单明辉说，他被北大荒集团建三江农场派到来安县新安镇负责这一片的水稻种植管理。田间长势不同的水稻，源于品种不同，每一块牌上都记录着品种、类型、种植时间等信息。“今年是第一年，种着试试，不适应本地的品种就不会引进过来了。”

地还是那方地，但“换了水土”，来这里种地的人也不一样了。

“换了水土”是因为从去年底到今年5月，永兴村整村推进万亩高标准农田建设，并全部流转给北大荒集团经营，探索(农)垦地(方)合作新模式。

此前，这里的耕地一年四季没人种的绝对抛荒率达到60%，另外还有20%处于相对抛荒状态——村民把地里栽上树后，就外出务工不管了。

永兴村是典型的江淮丘陵地貌。“巴掌田、碟子塘、馒头山”，是这里耕地分布和耕作条件的真实写照。虽然人均耕地有4亩至5亩，但农机难下地，旱涝易成灾，种地成本高，村民算算账，觉得划不来，渐渐就没人愿种了。

一个很直观的指标就是土地流转的价格，这里只有10%的“好田”流转费用

达到1亩400元，正常的地都在每亩一两百元。

村民眼里“不值钱”的地，与《安徽省高标准农田建设规划(2021—2030年)》中这样一段表述颇为契合：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，一些基础条件相对较弱、碎片化分布的耕地逐步纳入建设，与高标准农田规模化的建设要求矛盾越来越大，建设难度不断增加。

土地碎片化，不仅村民不愿种，各类现代农业经营主体也因此望而却步。新安镇人大副主席黄祖文说，最近三四年，他前后陪同过三批农企客商到永兴村一带考察过。来之前，都是看中这里辐射长三角大市场的区位优势，计划大面积流转土地进行规模化、特色化生产经营，但经过对农田状况、耕作条件等深入了解后，几乎不约而同地摇摇头“望地兴叹”。“这深深触动了我们，不把农田改造好，没人愿意来种田，农业哪有什么出路？”

全省新一轮高标准农田规划建设，也正是啃下土地碎片化这样的“硬骨头”，坚持集中连片，整体推进，是基本原则之一。

“痛定思痛，镇里决定在永兴村整村推进高标准农田建设，向县里申请了1.1万亩集中连片建设任务。”黄祖文说，高标准农田建设小范围搞起不了大作用，几年一过，雨水一冲刷，差不多又恢复了原状。

规划就这样“戳中”了镇村干部和村民一直以来的愿望。

2022年6月决定干，之后两个月连续召集永兴村18个村民组逐组开会讨论，98%以上的村民都同意把耕地先统一流转给村集体经济组织，在完成高标准农田建设任务后，全部流转给北大荒集团。

流转费用事关村民切身利益。为此，镇村设计了兜底机制，以当地最高流转费用每亩400元为标准，以实物计价，每亩费用不低于450斤水稻，两年涨一次，10年后涨至500斤水稻。同时，对保障当地村民的承包经营权也进行兜底安排，高标准农田建设完成后，想继续种地的村民可以选择同样田亩面积自种。

全省高标准农田建设规划涉及田、土、水、路、林、电、技、管8个方面的建设目标。永兴村建设项目2022年10月开始招标，11月施工，历时5个月，今年4月底完成建设任务，5月份与北大荒集团签订土地流转合同。

站在北大荒集团进行品种试验种植的地块可以看到，依地势起伏，最高处是当家塘，被称为“天塘”，其蓄水经过新建的硬化沟渠可以自流至各处田头。低处是穿村而过的滁河支流二道河，沿河建设的泵站，涝时可排农田涝水至河中，旱时从河中抽水灌溉。水泥路从干线公路伸向田块深处，两侧是硬化沟渠，并在不同的田块之间设有节制闸控制农田进水和出水。这让江淮分水岭上的农田，从此具备了旱能灌、涝能排的耕作条件。

“1万多亩地，以前田块数多达5827个，现在归并成1305块。”永兴村党总支书记孙登武说，土地碎片化得到扭转，耕地在建设过程中也增加了1500多亩。多出来的耕地一部分源于把原先127口当家塘归并成40口，减少了500亩耕地占用，蓄水量却从原先的250万立方米增加到400万立方米。

孙登武给记者算起了账：多出来的耕地流转费增加了村集体经济收入。同时，村里为服务北大荒集团接手后的规模化生产经营，建起包括烘干房在内的农机服务中心，每年可获得租金收入72万元，加上承担高标准农田改造的劳务费用等，今年村集体经济收入有望突破200万元。

“今年我们打算给村民分红，这还是

村里的头一次。”孙登武说，村民的增收渠道也更多了：除了土地流转费用、村里分红，还可通过提供农机、助耕服务获得劳务收入。此外，还有1612亩耕地仍然由部分农户自种，实行订单农业方式，种地收入也更有保证。

“改田三年难”，特别是万亩以上集中连片建设施工带来的各类新建设施运转、地情地力变化以及大面积流过程中种植作物选择等，都需要持续探索和完善。

“很多事是不能一蹴而就的，大面积高标准农田建设更需要持续跟踪服务，保障良田良用。”来安县农业农村局主任科员林学峰说。

水口镇甲埂村

提质提标改造—— “管道水”解了种地人最大焦虑

56岁的舒成兵是很典型的种地人。谈到农田用水时，他脸上的表情最为丰富。

舒成兵住在水口镇甲埂村庄坪村民组。甲埂村是位于来安县母亲河——来河边的村庄，有的村民组直接面对来河，但庄坪村民组是离来河较远的村民组之一。

“以前我们种水稻基本靠天收。”一谈到这里，舒成兵不自觉地皱起“川”字眉，原本还有平阳县的水可以提供灌溉，后来水库成了饮用水源地，种地用水更难以保障。

“现在修了埋管道，通过2公里多的管道将来河的水直接送到村民组的当家塘，想用水可以随时用。”说到这里，他的眼里闪过兴奋的光芒。

这也是2022年的高标准农田建设项目带来的变化。

“水是农田的命脉。”水口镇负责农业工作的党委委员吴春芳说，靠天收一直是种地农民最大的焦虑。该镇作为一个拥有近20万亩耕地的农业乡镇，对农民的焦虑感受更深。在前期的中低产田改造和高标准农田改造中，全镇15个村中有11个村的耕地陆续进行相应改造，但总体上标准不高。2022年，县里明确以前改造的耕地也可申报高标准农田提质提标项目，于是镇里上报了两个村共两万亩的建设项目，甲埂村就是其中之一。

从甲埂村村部到来河之畔的余庄村民组，要经过3公里的砂石路，这条路也是高标准农田建设项目之一。路两侧地势平整，分布着大片水稻田，长势正旺。

全省高标准农田建设规划对江淮丘陵类型区提出的建设重点任务中，把“开展土地平整”摆在首位。“这一带土地总体平整度很好，所以我们在建设高标准农田时，因地制宜，把重点放在田间道路、沟渠和泵站等建设上，这样不仅做到缺什么补什么，而且让田间路网和水利设施得到更高标准的优化提升，把钱用在刀刃上。”吴春芳说。

余庄灌溉站离来河只有几十米，是这次建设的全村灌溉管网的起点之一，从来河抽水然后送往其他村民组。

“全村一共建设了8个泵站，11公里埋管道，4个当家塘，3公里硬化沟渠，通过逐级从来河提水、管道输水、沟渠自流灌溉，可以覆盖全村近万亩土地。”甲埂村党总支书记薛斌斌说。

种了半辈子地的村委会副主任徐金友，对现在灌溉用水的方便之处赞不绝口。“以前大家都说‘打不起水’，不仅要自备柴油机和橡皮管抽水，还要请挖掘机师傅来清理沟渠。现在新修了硬化沟渠，水流到各家田头后，村民只要自备一个电动工具，打开节制闸上的螺栓，水就能流进田里，不仅快而且省钱。”他说，村

里有一条灌溉主渠道，因为是土渠，每年都淤塞，抽一次水没有七八个小时到不了村部附近，现在修成了硬化沟渠，只要两三个小时，就能把水送到村部附近的几个村民组。

种粮大户彭猛是江苏徐州人，在塘稍村民组流转344亩耕地种水稻。“只请了一个人帮忙。”彭猛说，机耕砂石路修好了，田块变大了，机械下田更方便，生产成本大大降低了。高标准农田建设项目还给每亩地配送六七十公斤有机肥，用来改善土壤、培肥地力。“看目前的水稻长势，亩产1300斤左右问题不大。”

张山镇桃花村

长效植根创新—— 探索“建管合一”打造放心工程

高标准农田也是一道风景线。实践中，来安县即按此思路“操作”：江淮分水岭风景道沿线村庄的高标准农田项目被整体打包成一个项目，由来安县乡投公司负责投资建设，这与其他项目以财政筹资或政府专项债券筹资投入为主的模式不同。

张山镇桃花村的高标准农田建设项目就是这道风景线的一个组成部分。已建成的项目区内，道路纵横交叉，路面可容两辆小汽车并排通行，路两侧栽种行道树，树后是硬化沟渠。沿路目光所及都是成片的平整稻田，远处地势更高处是蔬菜等特色种植基地。

“这一大片地有600多亩，全部由种粮大户承包经营。”张山镇副镇长章伟介绍，桃花村整村推进高标准农田改造9600亩，总投资超过4000万元，每地建设成本4000多元。而2022年全省高标准农田建设亩均财政投入2250多元。显然，社会化融资的新机制保障了该项目更高标准建设。

全省高标准农田建设规划对“拓展筹资融资模式”作出部署，提出发挥政府投入引导和撬动作用，采取投资补助、以奖代补、财政贴息等多种方式，有序引导金融、社会资本和新型农业经营主体投入高标准农田建设。

实现投资渠道多元化，投资项目须具有稳定收益才有可行性。建设规划明确，“高标准农田建设产生的新增耕地指标可在省域内调剂使用，所得收益优先用于高标准农田建设”。这一规定为桃花村项目的建设机制创新提供了支撑。

“来安乡投公司融资建设这个项目，主要还款来源还是有保障的。”章伟介绍，项目实施中，通过田块归并、废旧沟

塘整治新增耕地面积97亩，同时旱地改水田面积877.95亩，新增耕地和旱改水耕地的指标收益8769.6万元，能够覆盖融资及相应成本。

更高的建设标准，对工程质量及后续管护也提出更高的标准和要求。农田毕竟不能只当风景看，而是要季季种、年年用，特别是易涝易旱、水土流失现象较重的江淮丘陵地区，管护更加重要。

“工程建设质量以及后续管护，确实是一个很大难题。”来安县农业农村局农技推广中心主任汤雷鸣表示，以工程质量监管来说，往往只能靠工程监理公司，但不少监理公司都缺乏农田水利建设的专业人才，工程质量监管很难到位。而建成后的管护，需要投入的人力物力更大，如高标准农田建设中的机耕道路面往往建成一年后就要重新铺修，水利设施中的节制闸螺栓不定期管养很容易锈死……

引入市场化机制，探索一条“建管合一”新路势在必行。2022年，来安县成为全省两个高标准农田保险金融创新试点县之一，试点内容就是全县19.23万亩高标准农田项目向保险公司投保，由保险公司负责全项目区建成后10年内出现的损毁工程修复等，保险费率为标的工程费用的5%。

“这样做看似是多花了钱，但通过引入市场化工程质量保险机制，实现了从建设到管护的全周期工程质量管控。”汤雷鸣介绍，目前的做法是施工单位在验收后一年的质保期结束后，由保险公司与施工单位签订协议，后续的工程质量管理由施工单位负责，工程质量实时监控及过程评估报告，不定期进行实地巡查，提出潜在质量风险问题，很大程度上成为工程质量最尽职的“管理员”。保险公司还委托第三方开发工程质量实时监控系

统，可以在线查看设施运行情况，及时调度人员进行现场检查维修。“因为保险公司之间也有竞争，实际上的投保费率在3.5%—4%之间。”汤雷鸣说。

“他们都很专业，经常到现场来，对混凝土质量、硬化沟渠的底板厚度等施工环节盯得很紧。”章伟说，在桃花村项目施工中，每次去现场都能碰到保险公司聘请的专业机构人员，“这让我们对工程质量更加放心。”

采访中，专家表示，基于市场化机制的“建管合一”探索，尽管面临周期较长带来的不确定性，但机制创新不停步，就是保障高标准农田长效化发挥效益的最大确定性。

·调研手记·

把好事干好是群众最大意愿

推进高标准农田建设，必须尊重群众意愿，维护好群众利益。

全省高标准农田建设正在向难点类型区域推进，不仅建设难度更大，集中连片建设也引发更多顾虑。采访调研中了解到，高标准农田建设对地上附属物不予补偿，说到底，这是在帮生产者和经营者改善生产资料，不存在补偿的逻辑支撑和法理基础。但在现实中，不免有些农户特别是一些大户的当下利益会受影响。而田块归并、村民组整合等，都需要打消群众顾虑，取得群众支持。

群众意愿并非一成不变，对此，不能刻舟求剑。采访中，有大户就表示自己愿意为项目建设放弃一季收成。说

到底，把好事干好，是群众最大意愿。

涉及群众切身利益，须设立兜底保障机制。面对群众一直烦心、焦虑的事，项目建设就应以有针对性地破解“老大难”问题为牵引，带动整体性推进解决。钱花了，没过几年效果就大打折扣，也是引发群众普遍顾虑的根源。建管用并重的长效机制，需要引入市场化机制来调动各方所长，但也一定不会有“一劳永逸的‘金手指’”，仍有难题需在未來持续破解。

高标准农田建设具有多重效益，项目在地上，但更多功夫还是在“人”身上。毕竟，群众满意了，才是最大成效所在。

题图：改造后的来安县新安镇永兴村高标准农田。

本报记者 范克龙 摄