

# Current Situation, Problems and Countermeasures of High Standard Basic Farmland Construction in Guangzhou City

Jiayuan Xu, Min Liu

School of Management, Guangdong University of Technology, Guangzhou Guangdong  
Email: zhengrongbao@163.com

Received: Aug. 9<sup>th</sup>, 2019; accepted: Aug. 23<sup>rd</sup>, 2019; published: Aug. 30<sup>th</sup>, 2019

---

## Abstract

Construction of high-standard farmland is an important measure to effectively implement the agricultural development strategy of “grabbing grain in the land, keeping grain in the people, and building grain in technology”. During the “13th Five-Year Plan” period, the government of Guangdong Province issued the task of building high-standard farmland in Guangzhou which ensured the completion of 31,126 hectares, and strived to build 42,526 hectares, and also required that the annual target to be completed in the same year; thus the construction task is heavy and the time is tight. In this new situation, this paper sorts out the weak links in the construction of high-standard farmland during the “12th Five-Year Plan” period, summarizes the work experience in time, and explores new solutions to provide reference for future work.

## Keywords

High Standard Basic Farmland, Construction Status, Problems, Countermeasures, Guangzhou City

---

# 广州市高标准基本农田建设现状、问题与对策

徐嘉源, 刘 敏

广东工业大学管理学院, 广东 广州  
Email: zhengrongbao@163.com

收稿日期: 2019年8月9日; 录用日期: 2019年8月23日; 发布日期: 2019年8月30日

---

## 摘 要

高标准农田建设是切实落实“藏粮于地、藏粮于民、藏粮于技”农业发展战略的重要措施。“十三五”期间

广东省下达广州市高标准农田建设任务是确保建成31,126公顷, 力争建成42,526公顷, 并且要求当年度指标当年要完成, 因此建设任务重, 时间要求紧。面对新的形势, 本文通过对“十二五”期间高标准农田建设工作存在薄弱环节的梳理, 及时总结工作经验, 探索新的解决路径, 以期今后工作开展提供借鉴意义。

## 关键词

高标准基本农田, 建设现状, 问题, 对策, 广州市

Copyright © 2019 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

党的十九大报告明确提出要“确保国家粮食安全, 把中国人的饭碗牢牢端在自己手中”[1][2][3]。国民经济与社会发展“十三五”规划提出: “坚持最严格的耕地保护制度, 坚守耕地红线, 实施藏粮于地、藏粮于技、藏粮于民战略, 提高粮食产能, 确保谷物基本自给、口粮绝对安全”[4][5][6][7]。本研究结合广州市高标准农田建设情况, 系统梳理全市高标准农田建设取得成效及存在问题, 就项目选址难、项目施工和管理难、预算定额不合理、结余资金较大、“重量轻质”、“重建轻管”等问题提出具体的解决思路和建议[8]-[13]。本文研究的主要目标是探索创新高标准农田建设工作机制, 为进一步实现我国高标准农田建设效能提高、质量提升、布局优化提供坚实理论支撑[14]。

## 2. 广州市高标准农田建设现状及成效

### 2.1. 项目建设现状

据统计, “十二五”期间, 全市高标准农田建设任务 45,180 公顷, 实际建成项目规模 46,106 公顷, 比任务量多完成 926 公顷; 2016 年全市建设任务 5960 公顷, 实际建成项目规模 6120 公顷, 比任务量多完成 160 公顷; 2017 年全市建设任务 5953 公顷, 实际立项项目规模 6053 公顷, 全市按时完成省级分解下达的建设任务, 任务完成情况较好。在高标准农田建设资金使用上, 2012~2017 年度项目, 省级、市级共下拨广州市高标准农田建设资金合计 195,539.55 万元, 截止 2018 年 12 月, 已支付资金 133,483.96 万元, 结余资金 62,055.58 万元。

### 2.2. 项目建设成效

1) 落实粮食安全战略与乡村振兴战略。广州市通过高标准农田项目建设, 投入大量人力物力, 全面推动农业发展、农民增收、农村生活改善, 实现新型城镇化、城乡一体化、农业现代化更高水平的良性互动, 积极落实乡村振兴战略和粮食安全战略。在与乡村振兴战略相融合上, 2013~2017 年广州市共有 234 个行政村完成美丽乡村建设验收工作, 且已完成竣工验收的行政村多为高标准农田建设重点村, 高标准农田项目建设较好地弥补美丽乡村在农田生态、乡村环境改善等方面的短板。

2) 改善了农业生产条件。按照“路相连, 渠相通”的原则, 全市高标准农田建设整修机耕路 1563 公里、各类排灌渠 1115 公里。通过高标准农田建设, 打通断头路、断头渠, 实现了各项目区田间道路通达率和农田有效灌溉率, 通过合理配置排灌沟渠、田间道路, 可节约农业用水、缩短灌溉时间、方便田间耕作, 大大改善了农业生产条件, 提高了农业综合生产能力。据统计, 通过高标准农田建设, 耕地质

量平均提高了 0.23 个国家利用等。

3) 改善农村生活条件。高标准农田建设对于农村生活条件的改善起到较大作用, 一是部分项目区注重高标准农田建设和美丽乡村建设相融合, 提高农村居民的生活环境, 提高村民的幸福指数; 二是农田基础设施的完善, 提高了农村生活的便利程度, 如高标准农田建成后, 道路通达度提高至不低于 90%, 进一步改善了农村出行条件。

4) 改善了农田生态环境。通过高标准农田建设, 新增与改善节水灌溉条件, 大大改善农业生产条件。通过结合道路、渠道整修、生态防护工程等措施, 完善农田生态系统, 增强作物抵御自然灾害的能力和生态环境保护, 有效的防止农田水土流失, 保护水土资源, 改善农田生态环境, 促进形成良性循环的农田小气候。

5) 打造了高标准农田建设亮点地区。全市建成了多个具有借鉴意义的典型项目示范点, 如白云区人和镇 2014 年高标准农田建设项目, 规模 115.13 公顷, 该项目与广州白云区流溪湾 - 白海面都市农业观光园建设规划充分对接, 开展高标准农田建设的同时, 着力白海面生态环境综合整治工作, 打造白海面湿地新景观; 2017 年番禺区海鸥岛高标准农田建设项目, 规模 689 公顷, 以观光旅游、特色养殖为主的模式, 以渔业信息化为抓手, 积极开展智能化水产养殖试点建设工作, 形成了以水产养殖业为主, 水果、苗木种植为辅, 具有观光休闲农业功能的现代渔业园区。

### 3. 广州市高标准农田经验做法

#### 3.1. 政府主导, 统筹合作

广州市将高标准农田建设工作纳入耕地保护的考核内容, 定期通报高标准农田建设情况, 督促各级政府履行职责, 确保工作任务完成; 规划和资源局、财政局、农业农村局通力合作, 联合对各区进行工作指导和检查监督, 推进工作开展; 各级政府发挥主体作用, 以国土规划和农业部门为主力, 组织协调发改、财政、水务、林业、住建等部门和各镇街, 形成合力。

#### 3.2. 规划先行, 合理布局

依据城镇发展规划、土地利用总体规划、农业空间布局规划、农田水利规划等, 在充分考虑城镇建设、工业发展空间的基础上, 通过科学编制实施方案, 合理确定高标准农田建设区域, 落实空间布局。一是编制《广州市土地整治规划(2011~2015 年)》《广州市土地整治规划(2016~2020 年)》, 落实全市“十二五”、“十三五”土地整治项目布局, 尤其是高标准农田建设项目布局; 二是编制完成《2018~2020 年度广州市高标准农田建设实施方案》, 提前布局全市 2018~2020 年度建设任务、实施建设区和各项保障措施等, 争取工作主动。

#### 3.3. 注重建章立制, 强化市级监督指导定位

出台了《关于进一步加强广州市高标准基本农田建设项目管理工作的通知》(穗国土规[2016] 461 号)《关于印发广州市高标准基本农田建设项目规划设计方案审查要点的通知》(穗国土规字[2016] 29 号)《关于印发广州市高标准基本农田建设项目验收审查要点的通知》(穗国土规字[2016] 34 号)等一系列文件, 从项目管理、规划设计、项目验收审查、过程巡查监管以及建后上图入库等环节制定相应制度, 进一步强化和落实市级层面在高标准农田建设的指导定位, 梳理和明确了各职能部门的职责及各阶段的工作流程, 使得各项工作有章可循、有据可依。

#### 3.4. 优化建设流程, 强调管放结合

一是优化高标准农田建设流程。如简化验收程序, 将原来单项工程验收、县级初验、市级竣工验收

以及验收确认 4 个环节整合为单项工程验收、工程竣工验收以及验收确认 3 个环节, 提高工作效率; 二是审批权限下放。市规划和自然资源局按照“事权下放、简政放权”的要求, 在项目的立项审批、预算审批、项目实施、后期管护已由区负责实施的基础上, 将规划设计审查、项目验收工作都下放至区规划和自然资源局负责。

### 3.5. 落实配套资金, 提高投资标准

根据《广东省高标准农田建设实施方案》, 2014 年起高标准农田省级财政亩均投资提高到 1500 元, 广州市在省级财政拨付的基础上, 按照省级、市级补助资金比例 1:1 标准下达高标准农田建设补助资金。2012~2017 年期间广州市市级财政资金下拨高标准农田建设资金达到 70,773 万元; 市级财政下拨高标准农田前期工作经费达到 957.51 万元。通过市级高标准农田建设资金的配套, 亩均建设投资标准由省级保障的 1500 元/亩提升到 3000 元/亩, 在一定的程度保障了全市高标准农田建设投入资金, 提高了建设工程的标准和质量。

### 3.6. 开展巡查, 及时为各区提供技术指导

根据《广州市国土资源和规划委员会关于印发高标准农田建设项目巡查工作制度的通知》(穗国土规划办[2017] 209 号)等高标准农田巡查工作制度, 制定巡查工作计划, 并适当采取暗访形式到各区开展巡查、了解问题、解决问题, 坚持每月通报各区进展和问题, 及时向市政府反馈情况。在巡查过程中, 密切掌握基层情况, 对各区反馈的问题, 现场提供政策指引。

## 4. 存在的问题

### 4.1. “十三五”后期项目选址难度较大

按照“先易后难”的指导原则, 广州市集中连片且施工难度较易的区域基本已纳入“十二五”期间高标准农田建设范围, 余下的多为零星分散、施工难度大或工作难协调的区域, 客观上造成了项目选址越来越难的问题。根据广州市 2012~2017 年度高标准农田建设范围矢量数据, 涉及高标准农田图斑 7537 块, 图斑平均面积为 7.77 公顷, 其中图斑面积小于等于 2 公顷有 4006 块, 占高标准农田总图斑数的 53.15%。根据广州市 2018~2020 年度各区提供的高标准农田建设范围矢量数据, 涉及高标准农田图斑 4020 块, 图斑平均面积为 4.64 公顷, 地块较小且分布零散。

### 4.2. 项目施工难度大, 协调施工走廊和施工场地耗时长

一是地块分散、路途较远, 增加施工难度。2018~2020 年度高标准农田建设潜力区的耕地质量等别相对较低、连片性相对较差、地块施工条件差、施工面大等, 工程施工过程所需投入人工、设备成本较大, 增加了施工难度。二是协调走廊施工面难度较大。农村地少人多, 农民惜土如金, 部分农户不愿意把自己的农田调出来开展农业基础设施建设或项目临时用地, 影响了项目的实施。三是项目有效施工期短且实施过程中不可预计因素较多。高标准农田建设受农作物季节性影响, 需在冬收春播的间隙才能开工建设, 有效施工期也就 2~3 个月, 项目实施时间紧迫。

### 4.3. 项目管理难度大, 监管缺乏有力措施

一是信息化手段相对滞后, 在实现高标准农田项目在线监测管理、实时掌握土地整理项目实施的进度、质量和资金使用情况等方面, 仍有较大的提升空间。二是监督机制不健全, 相关部门还未建立高标准农田参建企业库, 这给建设单位招投标和施工监督管理等工作带来诸多困扰; 三是在施工过程中也经常存在施工监理监督不到位、监理人数不够等问题。

#### 4.4. 人工定额单价偏低, 二次运输费用不能纳入工程预算

一是人工日工资单价偏低,《土地开发整理项目预算定额标准》(2011)人工日工资单价为甲类工 55.44 元/日,乙类工 42.4 元/日。广州市建设工程计价办法中,综合日工资为 110 元/日,窝工 83 元/日,两者偏差较大。二是主材二次运输实际产生费用较大,但定额中缺少相关标准。定额标准中列入了混凝土的运输,即沙、石、砖等主材的二次转运均不能额外计取,然而实际上许多沟渠位于田块内部,必须通过二次转运方能达到施工点,同时实际转运的费用也不低。若是按照定额标准的规定二次运输的费用不列入预算,则进一步拉低了工程造价,从而影响施工单位积极性和工程质量。

#### 4.5. “重量轻质”, 缺少土地平整理念

一是高标准农田建设较普遍重视农田水利工程等有形实体工程建设,从规划设计到实施,均精心布置,工程做得精、细、实、优,但缺少对土地平整等“软件”建设;二是缺少区域性的统筹规划,在生态环境治理及优化、美丽乡村建设、土地综合整治等方面的统筹考虑较为欠缺,没有真正达到综合配套的要求,在一定程度上影响了项目投资效益的发挥。

#### 4.6. “重建轻管”, 后期管护工作推进缓慢

根据广州市内调研,各区已建成高标准农田后期管护工作进展相对缓慢,各区均存在“重建轻管”等现象。后期管护工作仅落实到管护实施方案的编制,建设单位与村集体签订管护协议,但实际性管护工作尚未开展,已修建的田间道路部分长满杂草难见路面真容,规整的灌排系统因缺乏管护而部分淤积。

### 5. 解决途径

#### 5.1. 多措并举, 解决项目落地难问题

一是拓宽高标准农田建设选址范围。明确规定可将永久基本农田整备区作为永久基本农田纳入建设范围,放宽了其他农用地纳入项目范围的门槛,减少了高标准农田选址的难度;二是扎实做好前期摸底工作,设计单位应深入现场,与项目所在的镇、村充分沟通协调,充分征求农户意见,使实施方案科学合理、切合实际;三是在高标准农田工作经费中抽取部分经费,用于奖励工作推进较好的建设单位或村集体,以提高建设单位和村集体的积极性。

#### 5.2. 创新“土地整治 + 现代农业”综合整治理念, 引导耕地集中、连片开发

在开展规划设计时引入“土地整治 + 现代农业”的理念,由政府牵头,引导农业产业向规模化、集中连片发展,根据产业发展需求,因地制宜对高标准农田进行规划设计,如田块规整、合并,路、沟、渠建设要求等,适应设施农用地建设要求,项目竣工后能直接引入现代农业使用,提高农田整治项目供给侧的质量。这样既能加强公众参与,也能通过高标准农田为当地引入优质产业,实现项目效益、农民受益、企业满意的三赢局面。

#### 5.3. 充分运用各类土地政策优势, 打造土地综合整治项目的典型示范区

结合目前各类涉农资金统筹整合的发展要求,开展土地综合整治典型示范点,充分运用拆旧复垦、垦造水田、“三旧”改造政策,例如拆旧复垦结余的建设用地指标和规模可用于解决“三旧”改造规模和指标的平衡,拆旧复垦地块可改造水田,产生指标收益,用于拆旧复垦费用平衡,建成的水田可纳入高标准农田,抵扣建设任务,解决以往单一政策难以平衡的问题,打造耕地集中连片、农业规模经营、村庄节约集约利用。

#### 5.4. 建立三级监管机制, 加强监督检查力度

实行村、镇(街)、区三级监理机制, 镇(街)除按常规做法委托监理单位负责项目的质量管理外, 还根据《广东省国土资源厅广东省农业厅广东省财政厅关于进一步加强高标准农田建设监管的通知》(粤国土资规字[2016] 3号)的规定, 聘请当地农民为项目施工质量监督员参与项目建设, 调动农民群众积极性。区级项目主管部门委托第三方机构对高标项目的施工建设进行日常全程监管, 协助区级主管部门对项目设计方案的合理性审查, 协助施工过程中的质量、进度、安全生产监督管理, 协助验收过程。

#### 5.5. 调整预算定额标准, 将二次运输费用纳入工程施工费

参考《广东省垦造水田项目预算编制指南(试行)》(粤国土资耕保发[2018] 118号)规定做适当调整, 如对人工预算单价进行了大幅调整, 调整后人工单价为甲类工 115.9 元/工日、乙类工 83.0 元/工日。同时还明确了青苗及拆迁补偿费的取费依据, 要求青苗及拆迁补偿严格按照造册登记地块土地权属、青苗、地上附着物等, 编制补贴等相关方案。在施工过程中, 由于许多沟渠位于田块内部, 必须通过二次转运方能达到施工点, 通过与省厅以及各级财政部门沟通, 将主材二次运输费用纳入工程施工费之中。

#### 5.6. 加强涉农资金统筹整合, 加快节余资金盘活使用

根据《国务院关于探索建立涉农资金统筹整合长效机制的意见》(国发[2017] 54号)的要求, 加强农业发展领域和其他各行业间涉农资金的统筹整合使用, 2018年12月, 广东省政府印发了《广东省涉农资金统筹整合实施方案(试行)》(粤府[2018] 123号), 提出2018年底实现涉农专项转移支付的统筹整合, 2019年底要实现涉农专项专业支付和涉农基建投资的分类统筹整合。

#### 5.7. 注重土地质量提升, 开展土壤改良项目试点

一是在规划设计上, 应根据土壤检验结果, 对照耕地质量等别评定标准, 有针对性安排土壤改良工程措施, 实现耕地质量等别的更大提升; 二是在资金分配上, 安排一定比例资金保障土壤质量建设, 如土壤改良、秸秆还田、种植绿肥等, 以提高产出水平; 三是结合耕作层剥离再利用开展高标准农田土壤改良试点, 印发了《广州市非农建设占用水田耕作层剥离再利用工作流程》(穗国土规字[2018] 627号), 明确要求非农建设占用水田必须实施耕作层剥离。

#### 5.8. 建管并举, 建立后期管护长效机制

2017年7月, 广东省印发《广东省“十三五”高标准农田建设总体规划》, 对后期管护工作提出了具体的要求, 其中明确提出允许各地高标准农田建设结余资金用于后续管护。同时采用“总体控制制度”-“分项操作制度”-“基础保障制度”的逻辑作为主线贯穿制度体系, 构建具体的管护制度, 确定具体的管护办法和程序等细节问题, 明确各主体责、权、利关系, 构建高标准农田后期管护制度体系的“金字塔”逻辑结构。

### 基金项目

国家自然科学基金项目(41001054)、教育部人文社会科学项目(18YJAZH063, 19YJA630009, 19YJAZH116)联合资助。

### 参考文献

- [1] 杨绪红, 金晓斌, 贾培宏, 等. 多规合一视角下县域永久基本农田划定方法与实证研究[J]. 农业工程学报, 2019, 35(2): 250-259.

- [2] 周琳琳, 朱嘉伟, 王海帆, 等. 高标准基本农田分区建设研究——以舞阳县为例[J]. 中国农学通报, 2018, 34(19): 159-164.
- [3] 张旭, 雷国平, 周浩, 等. 萝北县高标准基本农田建设时序及障碍因素诊断[J]. 中国农业资源与区划, 2018, 39(6): 136-144.
- [4] 曹丽萍, 罗志军, 冉凤维, 等. 基于耕地质量和空间集聚格局的县域基本农田划定[J]. 水土保持研究, 2018, 25(4): 349-355+364.
- [5] 谭少军, 邵景安, 张琳, 等. 西南丘陵区高标准基本农田建设适宜性评价与选址——以重庆市垫江县为例[J]. 资源科学, 2018, 40(2): 310-325.
- [6] 胡江雨, 伍世代, 林蕙灵, 等. 基于三象限法的县域高标准基本农田建设布局与发展模式研究[J]. 水土保持通报, 2018, 38(1): 145-151.
- [7] 钱凤魁, 王卫雯, 张靖野, 等. 近 30 年基本农田领域研究态势的可视化分析[J]. 自然资源学报, 2017, 32(12): 2160-2170.
- [8] 贾旭飞, 孟超, 刘晨. 河北省宁晋县高标准基本农田建设布局研究[J]. 水土保持研究, 2017, 24(4): 145-151.
- [9] 钱凤魁, 张靖野, 王秋兵, 等. 基于聚类图谱的基本农田领域文献分析及进展[J]. 中国土地科学, 2017, 31(4): 80-87.
- [10] 郑林华, 郑定东. 丘陵山区高标准基本农田建设项目设计探讨[J]. 中国农学通报, 2016, 32(25): 142-146.
- [11] 贾丽, 吴冰冰, 高泽崇, 等. 高标准基本农田建设时序安排研究——以河北省涿州市为例[J]. 中国生态农业学报, 2016, 24(9): 1265-1274.
- [12] 边振兴, 杨子娇, 钱凤魁, 等. 基于 LESA 体系的高标准基本农田建设时序研究[J]. 自然资源学报, 2016, 31(3): 436-446.
- [13] 仇大海, 吴国华. 广东省高标准基本农田建设的调查与思考[J]. 中国土地, 2016(1): 36-38.
- [14] 于潇, 张爱辉. 涉农规划合一涉农资金集聚——黑龙江省整体推进高标准基本农田建设的做法[J]. 中国土地, 2015(12): 28-30.

### 知网检索的两种方式:

1. 打开知网首页: <http://cnki.net/>, 点击页面中“外文资源总库 CNKI SCHOLAR”, 跳转至: <http://scholar.cnki.net/new>, 搜索框内直接输入文章标题, 即可查询;  
或点击“高级检索”, 下拉列表框选择: [ISSN], 输入期刊 ISSN: 2169-2556, 即可查询。
2. 通过知网首页 <http://cnki.net/> 顶部“旧版入口”进入知网旧版: <http://www.cnki.net/old/>, 左侧选择“国际文献总库”进入, 搜索框直接输入文章标题, 即可查询。

投稿请点击: <http://www.hanspub.org/Submission.aspx>

期刊邮箱: [ass@hanspub.org](mailto:ass@hanspub.org)