 DOI: https://doi.org/10.12349/rwae.v7i2.10879

Fund Management and Supervision in the Construction Model of High-Standard Farmland

Jin Zhu

Pingluo County Agricultural Land Construction Service Center, Shizuishan, Ningxia, 753400, China

Abstract

This paper focuses on the fund management and supervision in the construction model of high-standard farmland, taking Pingluo County, Ningxia as the research object, and elaborates on the construction goals, the current situation of cultivated land resources and core construction measures. Pingluo County has achieved multiple benefits such as cost reduction, increased production, water conservation and prosperity for the people by promoting the integration of "one piece of land", popularizing the "drip irrigation + concealed pipe drainage" technology and comprehensively managing saline-alkali land. However, in practice, there are prominent problems such as the difficulty in building farmland to be constructed, the low standards of existing construction, insufficient investment, weak execution of funds, and weak performance management. Based on this, countermeasures such as scientific planning, strengthening post-construction management and maintenance, broadening funding channels, standardizing fund usage, and improving performance supervision are proposed, providing practical references for the management and control of funds for high-standard farmland construction in similar regions.

Keywords

construction of high-standard farmland fund management enrich the people and improve quality; performance supervision

高标准农田建设模式中的资金管理与监督

朱瑾

平罗县农田建设服务中心，中国 · 宁夏 石嘴山 753400

摘　要

本文聚焦高标准农田建设模式中的资金管理与监督，以宁夏平罗县为研究对象，阐述建设目标、耕地资源现状及核心建设举措。平罗县通过推进 “一块田” 整合、推广 “滴灌 + 暗管排水” 技术、综合治理盐碱地，实现降本、增产、节水、富民多重成效。但实践中面临待建农田难度大、已建标准偏低、投资不足、资金执行不力、绩效管理薄弱等突出问题。据此提出科学规划、强化建后管护、拓宽资金渠道、规范资金使用、完善绩效监督等对策，为同类地区高标准农田建设资金管控提供实践参考。

关键词

高标准农田建设；资金管理；富民提质;绩效监督

1 引言

保障国家粮食安全的根本在耕地，建设高标准农田是一个重要抓手，逐步把具备条件的永久基本农田全部建成高标准农田是深入实施藏粮于地、藏粮于技战略，以提高粮食和重要农产品生产能力为首要任务，进一步夯实粮食安全根基 [1]。

2 高标准农田建设工作的目标和基本情况

2.1 建设目标

上级：逐步把永久基本农田全部建设成高标准农田。

本级：完善高标准农田建设、验收、管护机制，加大资金投入力度监督监管，做到新建和改造并重、数量和质量并重、建设和管护并重，真正把具备条件的耕地特别是永久基本农田建成适宜耕作、旱涝保收、高产稳产的现代化良田，逐步把全县永久基本农田未建设部分建成高标准农田。

2.2 基本情况

平罗县耕地面积 121 万亩，其中盐碱耕地 75 万亩（自然资源局国土三调数据），其中永久基本农田 98.17 万亩，农业灌溉面积 129.8 万亩，其中确权灌溉面积 123.9 万亩（水务局数据），累计建成高标准农田项目 103 个共计 96.48 万亩，占全县耕地的 80%，基本实现永久基本农田全覆盖；累计发展高效节水农业 22.01 万亩，约占的 18%。

【作者简介】朱瑾（1971–），女，中国宁夏石嘴山人，本科，高级经济师，从事高标准农田建设项目资金管理、财务分析及项目绩效评价研究。

3 主要措施

3.1 推进“一块田”建设模式

在高标准农田项目建设中打破乡与乡、村与村的界线，采取理顺条田垱向、取高填低、拆废拆孤拆闲，开展大规模的田块整治（条田宽度由 45-50 米调整到 90-100 米），让“小块田”“低产田”成为“大条田”“高产田”，切实解决制约农田宜机化生产、规模化经营、产业化发展的瓶颈问题，有力提升土地利用和生产效率，有效带动农民增收。

3.2 探索高标准农田建设新模式

推广“滴灌 + 暗管排水”工程技术，复垦沟、渠、路等占用面积，让农田小块变大块、多块变一块，增加有效耕地面积（单个系统面积 1000-2000 亩），改变以亩配水计量方式，降低渠道输配水损失，减少水利设施建设维修费用，建设适应大机械化作业的现代化灌排体系。

3.3 持续推进盐碱地综合利用

以“改、培、保、控”为重点，坚持“以种适地、以地适种”原则，探索出耐盐作物良种良法配套、明沟暗管控盐、改土培肥结合提质增效、农牧结合循环绿色生产、产学研结合振兴乡村的“两良一控三结合”盐碱地治理利用模式，有效破解了盐碱地治理与资源高效利用的难题 [2]。

4 主要成效

4.1 降本

“小田变大田”实施后，经效益分析亩均土地耕作成本减少 140 元左右。一是降低农资费用 40 元，提高了机械化率，使用无人机飞防等，减少了农药、化肥使用量 20%。二是降低人工成本 100 元。

4.2 增产

采取“暗管 + 滴灌”工程技术和“增施有机肥 + 深翻深松”农艺措施相结合的建设模式，提高土地生产能力，有效解决耕地质量低、用水不足、灌溉不均衡等问题，耕地质量、作物产量将得到明显提高，预计亩均增产 125 公斤，流转费用由 700 元提升至 1000 元左右，亩均预计增收 600 元以上。

4.3 节水

提高水资源利用效率，实现节水灌溉与优势特色种植产业相结合，精准灌溉、施肥、按墒灌溉普遍应用，农业用水效率大幅提升，亩均节水 200 立方米以上。

4.4 富民提质

采用“国企 + 合作社 + 农户”联合种植方式，降低种植成本，解放劳动力，项目区形成机械化作业的现代化灌排体系，千亩投工投劳由原来 150 人减少到 2-5 人，综合种植成本降低，亩均投入成本降低 400 元左右，富余劳动力就近务工增加收入。提高工程运行管护水平，通过配套信息化管理设施，实现自动灌溉、信息化管理、智能化服务，工程运行管理水平将得到大幅提升 [3]。

平罗作为全国农村改革试点县，针对耕地碎片化问题，推进“小田并大田”改革，累计完成耕地整合 13.85 万亩，亩均节本 70 余元、节水超 50%，粮食产能与品质同步提升。

主要做法如下：

平罗县针对农户“一户多田”、农机难进、灌溉低效、种植成本偏高等制约农业现代化的痛点，以高标准农田建设为载体，统筹推进零散耕地整合归并，从根源破解土地碎片化难题。在实际工作中，平罗县严守土地集体所有、家庭承包经营、承包面积基数不变的原则，充分尊重农民意愿，组建村民理事会专项专班，逐户算清成本账、收益账、劳力账，引导农户自愿整合、自主流转；同时，同步配套土地平整、暗管排水、高效节水灌溉等基础设施，确保改革平稳有序推进。

以平罗县 2024 年头闸镇邵家桥村高标准农田建设（高效节水）项目为案例：该项目建设规模为 3887 亩，现有耕地面积 3496 亩，预新增耕地面积 391 亩，全部为新建高效节水，项目概算总投资 1543.00 万元，其中：建筑安装工程费 1107.06 万元，机电设备及安装工程费 219.56 万元，金属结构设备及安装工程费 36.90 万元，临时工程费 48.47 万元，独立费用 131.01 万元。资金来源为中央财政专项资金 1125.00 万元，自治区财政专项资金 39 万元，县级配套资金 299.95 万元，县级整合资金 20.27 万元，受益主体自筹 58.78 万元，资金到位率 100%。项目区种植作物以玉米为主，项目建成后灌溉方式为大田滴灌。

罗县头闸镇邵家桥村曾是平罗县耕地碎片化、盐碱化的典型，地块零散细碎，最小地块仅 0.3 亩。该村先行试点、分步推广，整合零散耕地 4500 亩，灌溉周期由 25 天压缩至 10 天，亩均节水超 50%。“村里创新推行‘国有企业 + 村集体 + 农户入股联营’模式，土地流转指导价每亩 800 元，农户既能拿保底租金，又能享二次分红。”邵家桥村党支部书记邵创林说，村集体兜底保障流转费用兑付，合作社还吸纳 27 名村民就近务工，人均年务工收入超 3 万元。曹福军流转全部土地后，入职合作社管理岗位，年工资 4 万余元，综合收入较自种时翻了 1 倍。全村首茬 60 亩香菜、160 亩芹菜产销顺畅，用工高峰期吸纳近 200 名村民就业。平罗县通过整合零散地块实现农业集约化经营。目前，该县 450 家新型经营主体流转土地 66.9 万亩，占确权耕地的 55.3%，规模化、集约化、现代化的农业生产格局加速形成 [4]。

5 存在问题

5.1 待建农田建设难度越来越大

经过多年建设，水源条件较好，集中连片的农田已实施了高标准农田建设，存在土壤障碍物（层）难消除，或土壤瘠薄、盐碱严重、水源短缺多是难啃的“硬骨头”，建设难度大，成本高（河东部分河滩地被确权为基本农田或一般耕地，面积小于 10 亩零星新开垦确权耕地，灵沙、崇岗、姚伏等乡镇盐碱程度重的耕地）。

5.2 已建高标准农田标准低，部分损坏严重

2019 年以前，高标准农田由多个部门承担，部分高标准农田未达到高标准农田的“田、土、水、路、林、电、技、管”综合配套的要求。高标准农田建设基础设施面广、点散、线长，管护不到位，出现了不同程度的损毁。

5.3 建设投资标准偏低

2019 年前高标准农田建设投资各部分标准不一，从 500 元 / 亩到 1200 元 / 亩不等。对地势平缓、集中连片、水源较好的地块，1500 元 / 亩投资标准基本能达到建设标准，地势起伏较大，地块破碎，或土壤障碍层严重，盐碱严重、水源短缺的地块投资建设需求一般未 3000-5000 元 / 亩，而现有建设投资标准严重不足。

5.4 资金执行不力 绩效管理和监督水平偏低

资金方面：一是部分项目存在专项资金挪用与违规使用，高标准农田建设资金被用于购买与项目无关的设施设备或支付非农项目费用，二是资金拨付不及时因项目前期规划设计不严谨、县级配套资金不到位，审批流程繁琐或部门协调不畅，导致资金未按计划及时拨付，影响项目进度造成资金闲置或沉淀。三是项目资金全过程跟踪审核算不规范，因设计不严谨变更合同工程量增加投资支出、多计工程款、未及时冲减退回资金等问题，导致财务数据不准确，影响资金使用的透明度和可追溯性。

绩效方面：一是项目执行过程中缺乏有效的绩效监控机制，项目实施前期、中期未能及时跟踪进度、资金使用情况和目标达成情况；二是绩效评价多流于形式，自评结果虚高，未能真实反映项目实际绩效；三是绩效评价结果未与预算安排、政策调整、项目审批等有效挂钩，绩效好的项目未得到持续支持，绩效差的项目未得到及时整改或终止，削弱了绩效管理的激励和约束作用。

6 对策及建议

6.1 坚持规划先行，科学统筹实施

根据《平罗县高标准农田建设规划（2021-2030 年）》和《平罗县“十四五”现代高效节水农业发展规划》，深入调查研究，因地制宜做实做细项目规划，争取不漏项、不缺项，为项目实施奠定基础。坚持“非必要不建设原则”，努力控制亩均投资，降低项目总投资，减轻县配资金压力（2023 年自治区及以上补助资金 1375 元 / 亩，2024 年自治区及以上补助资金 3400 元 / 亩）。

6.2 强化建后运营，降低种植成本

积极探索龙头企业 + 合作社 + 农户运营模式，科学合理经营，降低种植成本，提高种植收益。农田水利工程“三分建、七分管”。按照“谁受益、谁管护”原则，建立健全高标准农田管护机制，将建后管护落实情况纳入年度高标准农田建设评价范围，明确管护主体，落实管护责任。建立农田建设项目管护经费合理保障机制，因地制宜探索政府购买服务、奖励补贴等方式，调动受益主体亲自参与工程全程管护，实现工程长期良性运行 [5]。

6.3 争取资金支持，确保项目实施

资金配套不足以成为制约高效节水项目实施的关键因素。为保障项目实施，我县多次在人代会、政协会议等重要会议就高效节水项目资金配套不足问题提出议案，对接自治区发改委、农业农村厅等部门，争取资金实施项目。积极探索社会化投资参与建设模式，共同助力现代高效节水农业发展。

6.4 合理统筹使用资金，确保项目资金执行科学严谨

一是设立项目资金专户、农民工工资专户，严格资金支付程序，做到公开、公平、公正，确保项目资金“三专”使用，杜绝违规违纪发生；二是项目工程进度款支付严格履行合同约定，施工单位上报进度工程量及清单，监理公司、全过程跟审造价咨询公司审核后，由建设单位提交主管局汇审回签后由财政国库集中统一审批支付；三是严把决算审计关，由财务监督责任人配合第三方机构就财务决算编制依据、合同执行 、项目资金、建设成本、工程质量、结余资金、形成固定资产及交付使用财产等项的真实性、完整性、合规性进行复核，从资金监管上确保项目的整体质量。

6.5 加强绩效管理和监督

一是对项目执行、资金分配、使用、管理情况实行全过程预算绩效管理，开展事前绩效评估，设定资金绩效目标，开展绩效监控和绩效评价等工作，绩效目标设定应与资金量、成本效益等相匹配；二是在预算执行中开展绩效监控，发现问题及时整改，预算执行结束后，开展相关绩效自评信息并公开；三是把绩效评价结果作为下一年度项目奖补资金分配、改进管理和完善政策的重要参与依据。

7 结语

综上，高标准农田建设是落实“藏粮于地、藏粮于技”战略、保障国家粮食安全的核心抓手，资金管理与监督是项目落地见效的关键环节。平罗县通过耕地整合、技术创新实现农业提质增效，但其暴露的资金配套不足、监管机制不完善等问题具有普遍性。未来需坚持规划先行，加大财政投入并引导社会资本参与，健全专户管理、全过程审计与绩效联动机制，压实建后管护责任，推动高标准农田建设高质量发展，持续夯实粮食安全根基。

参考文献

[1] 农业农村部农田建设管理司.高标准农田建设资金监管机制优化研究 [J]. 中国农业资源与区划，2022, 43 (5):1-7.

[2] 王艳，李建峰.盐碱地区高标准农田建设模式与效益分析 —— 以宁夏为例 [J]. 节水灌溉，2023 (3):89-94.

[3] 张磊，刘敏.高标准农田建设资金绩效管理困境与对策 [J]. 财政科学，2021 (8):102-108.

[4] 陈亮，赵阳.耕地碎片化背景下 “小田并大田” 改革路径研究 [J]. 农业经济问题，2022 (7):56-63.

[5] 宁夏农业农村厅.宁夏高标准农田建设实践与长效管护机制构建 [J]. 中国农村水利水电，2023 (6):156-160.