青海：积极推进高标准农田建设

青海省财政厅

为贯彻落实习近平总书记参加十三届全国人大四次会议青海代表团审议时提出“坚定不移走高质量发展之路”和在中央农村工作会议上提出“加快推进高标准农田建设”等重要指示，按照中央一号文件中关于“实施新一轮高标准农田建设，提高建设标准和质量，中央和地方共同加大粮食主产区高标准农田建设投入”相关工作部署，青海省财政厅对2013年以来全省实施高标准农田总体建设情况进行了调研分析，力求在确保党中央国务院重大决策部署落地过程中，进一步推动全省高标准农田建设高质量发展，提高全省农业综合生产能力，真正实现藏粮于地、藏粮于技。

持续推进，超额完成国家下达任务

青海省地处青藏高原东北部，总面积72万平方公里，居全国第四位，属于畜牧业用地面积大、农业耕地少、林地比重低的地区。由于地处高原，海拔高，气候条件恶劣，土壤有机质含量低，土壤盐渍化、沙化严重，耕地质量普遍较差。据统计，全省现有耕地面积882万亩，仅占青海国土面积的0.8%，耕地保有量831万亩，全省永久基本农田面积666万亩，是稀有资源。2020年底，全省共完成“两区”划定251.88万亩，其中粮食生产功能区151.53万亩、重要农产品保护区100.35万亩。

2013年，国务院批准《全国高标准农田建设总体规划》，安排青海省到2020年高标准农田建设任务390万亩。任务分解以来，全省各级各部门通力协作，稳步推进高标准农田建设。2017年，青海省政府印发了《青海省高标准农田建设规划（2016—2020年）》，规定旱作农业高标准农田每亩平均投资1500元、灌溉农业高标准农田平均每亩投资2200元、高效节水高标准农田平均每亩投资3100元。截至2020年底累计投入资金88.26亿元（其中：中央财政41.05亿元、占46.5%；省级财政43.81亿元，占49.6%；社会资本及群众投工投劳折资3.4亿元，占3.9%，市县财政无配套），共建设高标准农田面积约400万亩（高效节水灌溉面积56万亩），占耕地总面积的45.3%，占基本农田面积的60.1%，完成国家下达青海省目标任务的103%。

成效显著，全面提升农业综合生产能力

通过近几年的项目实施，全省高标准农田基础实施建设条件得到优

同时，推动项目库标准化、规范化建设，实行预算安排与执行进度、绩效评价、审计执纪的“三挂钩”；印发全省市（县、区）推进零基预算改革的指导意见，推动市县开展零基预算改革。从2021年预算编制开始，全省所有设区市本级以及57个县（市、区）实施零基预算改革试点。

加强统筹提绩效。提高预算完整性和财政统筹能力，做到预算一个“盘子”、收入一个“笼子”、支出一个“口子”。推进四本预算之间统筹衔接，2020年政府性基金预算和国有资本经营预算合计调入一般公共预算35.9亿元；加强中央直达资金与省级对应资金统筹管理，全年争取中央直达及参照直达管理的资金1107亿元，省级全部分配下达，快速直达基层，直接惠企利民。

严格约束促绩效。建立健全自评价报告抽查工作机制，对省级12个预算单位自评分95分以上的30个预算项目进行了实地复核。开展重大政策、项目跟踪问效，对疫情期间旅游、餐饮电子消费券项目实施绩效跟踪。选择部分省级财政资金实施重点绩效评估，根据评估结果，调减省直某预算单位广告宣传项目、省直某预算单位证照工本项目预算规模；取消省直某预算单位创意产业项目，将项目资金整合用于其他亟需重点领域。

（作者单位：江西省财政厅）

责任编辑 雷艳

中国财政杂志社

化，逐步补齐了农业“命脉”短板，提升了农业综合生产能力。

（一）提高了水资源利用效率。通过实施高标准农田项目，基本实现了干、支、斗三级渠道配套，部分实现了干、支、斗、农四级渠道配套，有效解决了农田灌溉“最后一公里”的问题。渠道衬砌后，糙率降低，流速增大，输水时间比土渠至少缩短50%以上，提高了输水能力，使渠道输水过程中普遍存在的“跑、冒、滴、漏”问题得到明显改善，全省农田灌溉水有效利用系数由原来的0.4左右提高到0.501，极大提高了水资源利用率。

（二）提升了农业机械化水平。通过土地平整、机耕道路等配套工程的实施，方便了农机作业，充分发挥了农机抢农时、省劳力、增效益的作用，大幅提高了生产效率，加速提升耕种收、病虫害统防统治等综合机械化水平，机械化率由“十二五”末的55.2%提高到“十三五”末的63.5%。同时为流转土地开展适度规模经营、集约化生产创造了有力条件，对促进农业高产稳产、实现农业现代化起到了积极作用。

（三）增强了农业综合生产能力。大部分高标准农田建设达到了“田成方、土成型、路相通、渠相连、旱能灌、涝能排”的标准，显著增强农田防灾减灾、抗御风险的能力，同时采取土壤培肥、增施有机肥、休耕轮作及其它保护性耕作措施，平均每亩增产粮食50–100公斤，助推全省粮食总产连续13年稳定在100万吨以上，2020年全省粮食总产达到107.42万吨，农牧民口粮基本实现自给，油、菜、果品等农产品自给率稳步提升。

高标准农田建设中存在的问题

在中央财政的大力支持下，青海省在高标准农田建设方面取得了显著成效，积累了一定的经验，但由于受地理位置特殊、气候条件恶劣、经济社会发展滞后、地方财力拮据等客观省情因素制约，在高标准农田建设方面还存在着一些困难与问题。

（一）投资建设成本过高。目前青海省自然条件较好的地区已大范围实施了高标准农田建设，从目前投资情况来看，亩均投资达2207元，高出中央补助标准1000余元。剩余的400余万亩耕地大都集中在海拔2500米以上的丘陵山区，地形复杂、田块面积小，要达到高标准农田的建设要求，在土地平整、水利工程建设方面任务很重，且成本投入更高，财政支出压力巨大。

（二）管护机制尚未健全。目前，国家层面尚未出台明确中央与地方农林水支出事权责任事权划分相关政策，各地在制定省与市、县农林水支出事权责任划分时缺乏可参照执行的政策，在已建成的高标准农田建设管护方面省与市、县事权责任不明晰，受项目分散、渠系跨度长、管护人员少、维修成本高等影响，基层普遍存在重建设、轻管护的现象，一定程度上影响了高标准农田效益的发挥。

（三）多元化投融资机制尚未建立。耕地质量等级不高、积温低，绝大部分地区全年仅种植一季农作物，且农作物品种单一、产量低、品质差，经济效益低，加之投资成本高、建设周期长、收益回报慢等原因，在高标准农田建设领域使用专项债券方式不多、思路不宽，社会资本参与不够，财政资金的引导撬动作用还需进一步发挥。

工作建议

（一）提高高标准农田补助标准。青海受耕地总量小、土地资源结构限制，很难通过改变土地属性增加耕地面积。在难以扩大耕地面积总量的情况下，加快实施高标准农田建设，尤其是努力把尤为珍贵的666万亩永久基本农田全部建成高标准农田，是提高青海省农业综合生产能力、保障粮食有效供给的最好途径。建议对高标准农田建设实行差别化补助政策，提高亩均亩均补助标准。

（二）加快明确农林水支出事权责任划分。建议尽快出台中央与地方农林水财政事权和支出责任事权划分政策，便于各地进一步明晰省与地方事权和支出责任，按照“谁使用、谁受益、谁管护”的原则，健全完善高标准农田管护机制，明确责任主体，切实落实好地方各级管护主体责任，调动受益群体在农田维护管理方面的积极性，充分发挥好高标准农田使用效益。

（三）进一步拓宽高标准农田建设投融资渠道。借鉴学习先进经验做法，逐步推动在高标准农田建设领域发行专项债券。同时，探索采取委托代建、特许经营、购买服务、低息贷款、以奖代补、财政贴息等多种方式，支持专业大户、农民合作社、农业企业等新型经营主体和工商资本等，投资建设高标准农田。

责任编辑 廖朝明

中国财政杂志社