

藏粮于地 夯实“耕”基

财政部派驻云南永胜基层锻炼干部 | 张艺烁

习近平总书记强调，“保障粮食和重要农产品稳定安全供给始终是建设农业强国的头等大事”，“要抓住耕地和种子两个要害，坚决守住18亿亩耕地红线，逐步把永久基本农田全部建成高标准农田”。近年来，云南省永胜县紧紧围绕藏粮于地、藏粮于技战略部署，以提升粮食产能为首要目标，加快建设高标准农田，耕地质量明显提高，农业生产条件持续改善，为保障粮食安全提供了较为坚实的基础。

永胜县加快建设高标准农田的主要做法

永胜县素有“滇西北粮仓”的美誉。全县耕地面积87.02万亩，以旱地为主，耕地质量总体较好。其中，一至三等地的高等级耕地面积为52.95万亩，占耕地总面积的62.46%，耕地基础地力较高，农田基础设施条件好。全县粮食生产功能区划定面积为42.09万亩。2022年，全县粮食作物总产量22.23万吨，粮食产量稳定保持在20万吨以上。截至2022年底，永胜县已完成高标准农田建设任务28.99万亩，占粮食生产功能区划定总面积的68.9%，占全县耕地总面积的33.3%。

永胜县高标准农田建设资金以中央和省级财政投入为主，由于基层财力紧张，2019年以来县级财政无相关资金配套。2022年，上级补助资金共4771.7万元。主要做法如下：

（一）强化“三变三统一”，“一盘

活棋”兴建设。一是项目管理变各自为战为统一指挥。组建县乡村三级上下联动、多部门通力协作、全域高效执行的组织模式和工作格局。二是项目资金变多头管理为统一管理。2018年以来，将农田建设资金集中统一管理使用，实现“多个渠道引水、一个池子蓄水、一个龙头放水”。三是项目建设变多重标准为统一标准。制定永胜县高标准农田建设规范，明确土地平整、土壤改良、灌溉与排水等六大工程的建设标准。

（二）坚持规划引领，“一张蓝图”绘到底。一是坚持高标准农田规划与优势产业发展相结合。以高标准设施农业为导向，重点建设管道灌溉、喷滴灌等设施；以水旱轮作为导向，重点建设泵站、渠道、田埂等设施；以粮食生产为导向，重点建设粮食基地、标准化生产基地。二是坚持生产规划与村庄规划相结合。打破区域阻隔，连片实施、整乡整村推进高标准农田建设，优先在高速公路、国道及粮食生产功能区和脱贫地区安排项目，尽可能将生产需要与农民生活出行需求相结合。三是坚持项目效益与生态保护相结合。在不打破现有村组行政区划、保证田间灌溉的基础上，尽可能对村组内现有不规则田块沟渠进行整合、填平、疏浚，实现资源、效益与生态环境的协调发展，达到农业精准开发目标。

（三）拓宽投入渠道，“一架杠杆”

撬资金。高效利用财政资金发挥杠杆作用，撬动社会资本投入高标准农田建设。为解决亩均投入较低、难以满足实际需求的问题，永胜县与第三方企业签订高效节水灌溉协议，在财政资金投入高标准农田建设的同时，由第三方企业投入资金对项目区进行共同建设。建成后由政府制定农业水价，企业负责后期项目区管理维护并按政府定价收取水费。农业水费收益按照投入比例进行分成，财政投入获得的收益将由村集体收取，由此达到财政资金撬动社会资本投入农田建设的目标。

（四）狠抓关键环节，“一把标尺”严把关。一是严把设计关。项目区各施工内容，均由专业技术人员负责勘测、设计等。二是严把招标关。项目设计、施工监理等严格执行基本建设项目法人制、招投标制、监理制、合同制等制度。三是严把施工关。落实县级牵头部门为一级法人、乡（镇）为二级法人的双重管理制度，县农业农村局、乡镇定期调度督导，聘请村组义务监督员同步监督。四是严把验收关。变部门验收为统一验收，实行项目到县、资金到县、责任到县，引入第三方机构对项目建设进行评估验收，对建设质量实行负面清单管理。

高标准农田建设取得的成效

（一）粮食产量稳定增长。进一步巩固了永胜作为产粮大县的地位，为稳定粮食生产和提高农产品有效供给

奠定了坚实基础。实施农田基础设施建设工程,对项目区进行田、土、水、路、林、电、技、管综合治理,改善了农业生产条件,增强了农田防灾抗灾减灾能力,提高了农业生产机械化水平、土地利用率和产出率,巩固和提升了粮食综合生产能力。通过完善灌排工程体系,有效减少了灌溉输水过程中的渗漏损失,改善了灌溉条件,实现了“早能灌、涝能排”的目标。建成后的高标准农田,亩均粮食产能增加10%至20%,稳定了农民种粮的积极性。2022年,全县农作物播种93.38万亩,其中粮食播种63.17万亩,全年粮食产量达22.23万吨,实现了“十八连增”。

(二)特色产业结构优化。按照“产业结构调整到哪里、高标准农田建设就推进到哪里”的思路,永胜县扎实推进高标准农田建设向特色化、产业化、集约化、效益化转变。通过集中连片开展田块平整、配套设施建设,带动了农业机械化提档升级,推动了农业经营方式、生产方式、资源利用方式的转变。利用高标准农田建设契机,紧密结合一县一业产业发展需求,聚焦食用菌、水稻、冬早蔬菜、水果等产业,打造了一批产业示范基地,推动高原特色产业结构持续优化。

(三)农田生态环境改善。通过实施田块整治、沟渠配套、节水灌溉等措施,有效提高耕地集约节约利用水平,缓解农业发展的水土资源约束,提高农药化肥利用效率,减轻农业面源污染,增强农田水土保持能力。通过减少农业灌溉用水,减少土壤养分的流失和地下水的污染,缓解区域水资源紧张状况,维持地下水采补平衡。通过增加植被覆盖率,涵养地下水源,改善田间小气候,防止畦田冲刷,有效改善和保护周边自然生态,促进农

业绿色发展。

(四)农民致富步伐加快。将高标准农田建设与乡村振兴战略和农民增收目标相结合,重点抓脱贫地区的农田基础设施建设。通过连续几年的努力,农业生产条件持续改善,农业综合生产能力显著提高,促进了粮食增产和农民增收。高标准农田建设通过完善农田基础设施、提升耕地质量、改善农业生产条件,降低了农业生产成本,提高了产出效率,显著提高了农业生产综合效益。农田建设改造后,平均每亩节本增效约500元,有效增加了农民生产经营性收入。

目前存在的问题

(一)建设任务艰巨。一是建设难度不断增大。近年来建设项目区大多在基础条件相对较好的坝区,开发难度相对较低,剩余待建区域大多集中连片面积小、地形复杂、相对高程较大,项目的设计及施工难度加大。加上一些乡镇存在已建成的高标准农田质量未达标、项目区安排重叠、实际建成面积低于统计面积等问题,高标准农田建设难度不断加大。二是农业基础条件依然脆弱。永胜县域农业基础条件较为薄弱,抗灾能力差,“靠天吃饭”问题仍未有效解决。部分区域农业蓄水用水不足,农业水利工程不完整,沟渠老化,配套农田沟渠建设滞后,灌溉条件较差,不能满足作物生长需求。农田道路设施不足,农机化操作受限、整体耕作水平低。先进技术受到耕作、干旱等制约,难以形成集约化、规模化发展,农业现代化推进缓慢。

(二)资金投入不足。一是市县配套压力较大。按照当前的建设投资标准,市县财政需按照与中央和省级财

政1:1的比例筹措配套资金,由此形成了项目实施区资金投入能力与高标准农田建设任务之间较为严重的“倒挂”现象,对本就紧张的市县财政造成了较大压力。二是资金下达批次不一。从调研情况来看,永胜县2019—2021年高标准农田建设补助资金分多批次下达,不利于部门对项目进行前期规划设计,不利于提前谋划项目。多批次下达任务指标及资金,也导致政府在项目审批、设计、招投标等中间环节花费大量时间,影响项目执行进度。三是社会资本参与度低。高标准农田建设项目对社会资金吸纳能力有限,受耕地“非农化、非粮化”政策影响,社会资本参与高标准农田建设动力不足。高标准农田建设作为政府承担主要支出责任的公益性项目,其贷款成本高、收益低、期限长,符合条件的项目主体融资贷款意愿不高。缺少适合承贷的项目主体在很大程度上成为创新投融资模式支持高标准农田建设的瓶颈。

(三)管护机制不健全。农田建设“三分建、七分管”,建成后的高标准农田普遍缺乏有效管护,仍存在田间工程实施产权不明、管护权责不清、管护资金缺乏、管护责任难落实等问题。建设完成并通过验收之后,一般都移交给镇村管理。建设项目大多未单列支后期管护资金,基层财力难以负担后期管护经费。农田基本设施前建后坏、边建边坏等问题较为突出,缩短了使用寿命,也限制了农田功能发挥。

(四)地力提升程度有限。永胜县高标准农田建设以解决主要生产道路和主要排灌渠道为主,未进行田、土、水、路等综合治理提升,建成后的高标准农田效益发挥不足。受项目建设资金等限制,未能全部按照国家现行技术要求,科学合理地设计高标准农

田建设内容。土壤改良、地力培肥、农田防护与生态环境保护、农业科技服务等综合配套措施建设不足，对地力提升促进作用有限。

(五)绿色发展水平不高。高标准农田建成后，一些地方绿色发展意识不强，传统粗放的生产方式依然存在，不重视推行农业投入品安全无害、资源利用节约高效、生产过程环境友好等绿色生产技术。质量效益偏低、农业面源污染、生态系统退化等问题未得到根本解决，高标准农田引领现代农业绿色发展的作用未得到充分体现。

相关建议

(一)合理分配任务，明确建设标准。一是建议重点对永久基本农田划定范围内建设标准偏低、设施不配套，工程年久失修、损毁严重，粮食产能达不到国家标准的高标准农田进行改造提升。对建设内容部分达标的项目区允许按照“缺什么、补什么”的原则开展有针对性的改造提升。对建设期超过10年且原建设标准不高的农田，可逐步开展改造提升。二是建议根据典型样板区域的实测建设成本，制定分类型的投入标准，保证农田建设真正满足生产所需。优先保证土地流转的项目区实施，按照大户种植类型，适当调整项目设计，删减不必要的建设内容。对于特殊地块，适当提高单位面积投资标准以确保项目建设符合实际需求。可根据区域特点，在土地碎片化地区适当推行“农机宜田化”，在集中连片地带大力推行“农田宜机化”建设，实现建设内容的合理化并取得更大效益。

(二)拓宽投入渠道，创新融资模式。一是压实地方政府投入责任。市县两级财政应积极调整支出结构，将本级安排的高标准农田建设资金全额

纳入年度预算，优先安排，足额到位。明确新增耕地指标调剂收益按照固定比例用于高标准农田建设，通过占补平衡、增减挂钩取得的净收益(扣除偿还借款、利息)以及奖励资金，主要用于项目区基本农田建设和保护、土地整理、耕地开发支出等。同时，应尽量统一上级建设资金和任务指标下达批次，为县乡推进项目争取更多时间。二是探索多元化筹资机制。发挥政府财政资金投入引导和撬动作用，采取先建后补、以奖代补等多种方式支持高标准农田建设。在严格规范政府债务管理的同时，鼓励开发性政策性金融机构结合职能定位和业务范围支持高标准农田建设。鼓励市、县政府发行政府专项债券(如乡村振兴债券等)，完善新增耕地指标的核实、调剂和收益分配机制，支持高标准农田建设。在保障国家粮食安全的前提下，积极争取国际组织的贷款、赠款、贷赠款混合使用等合作项目，以项目实施为抓手，试点国际资金投入农田建设新模式。

(三)健全管护机制，压实主体责任。一是完善高标准农田建后管护制度，明确管护责任，落实管护主体，压实“县负总责、乡镇监管、村为主体”的管护责任。发挥村级组织、承包经营者在工程管护中的主体作用，引导和激励专业大户、家庭农场、农民合作社等参与农用设施的日常维护。相关基层服务组织应加强对管护主体和管护人员的定期技术指导、服务监管。二是按照权责明晰、运行有效的原则，建立健全日常管护和专项维护相结合的工程管护机制，项目竣工验收应同步验收管护机制到位情况。探索推行新型农业经营主体和专业管护机构、专业协会等社会化服务组织参与的管护模式，形成多元化管护格局。

三是建立农田建设项目建后管护长效机制，对灌溉渠系、喷微灌设施、机耕路、生产桥(涵)等公益性强的农田基础设施，应加大管护经费的财政补助力度。完善鼓励社会资本积极参与高标准农田管护的政策措施，保障管护主体合理收益。四是创新管护方式。在有条件的地方可推行“网格化”管护模式或进行建后管护市场化试点，借助专业建筑公司、市政公司等第三方机构的运营管理经验，以及人才、技术、资金、设备等方面的优势，开展全方位管护，实现建后管护的市场化运作。对于通过流转的高标准农田，可建立“黑名单”制度，由承接流转的农户等主体承担管护责任与义务，保障高标准农田设施使用的可持续性。

(四)聚焦地力提升，确保良田粮用。一是强化用途管控。已建成的高标准农田应及时将其划为永久基本农田，实行特殊保护，遏制耕地“非农化”，防止“非粮化”，任何单位和个人不得损毁、擅自占用或改变用途。严格耕地占用审批，经依法批准占用高标准农田的，应及时补充，确保高标准农田数量不减少、质量不降低。二是加强农田保护。探索合理耕作制度，坚持用地养地相结合，加强后续培肥，防止地力下降。对水毁等自然损毁的高标准农田，应纳入年度建设任务，及时进行修复或补充。禁止将不达标污水排入农田，禁止将生活垃圾、工业废弃物等倾倒、排放、存放到农田。三是确保良田粮用。落实种粮奖补政策和农民种粮激励政策，压实各级政府稳定粮食生产责任，保障农民种粮合理收益。引导高标准农田主要用于粮食生产，为巩固和提高粮食生产能力、保障粮食安全提供有力支撑。■

责任编辑 刘慧娟

创新财政干部教育培训的思考

安徽省财政干部教育中心

党的二十大报告指出：“全面建设社会主义现代化国家，必须有一支政治过硬、适应新时代要求、具备领导现代化建设能力的干部队伍。”财政干部教育培训作为建设高素质财政干部队伍的先导性、基础性、战略性工程，是推动财政事业改革发展的重要保证，在深入实施人才强国战略中具有不可替代的地位和作用。当前，随着财政改革的不断深入以及财政干部教育培训需求的日益多样化和个性化，必须通过改革创新着力破除制约财政干部教育培训科学发展的体制机制障碍，切实提高财政干部教育培训质量和效益。

安徽省财政干部教育培训的探索实践

近年来，安徽省财政厅坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，以全面融入长三角一体化发展为契机，以提高财政干部综合素质和专业化能力为目标，围绕落实省委省政府决策部署和财政部工作要求，注重发挥安徽优势，优化制度设计、厚植培训资源、拓宽培训视野、创新培训方式，进行了一系列探索实践。

（一）成立专职机构。2011年2月，经省编委批复同意，成立财政干部教育中心，配合财政厅人教处，归口管理全省财政系统干部教育培训和财会人员业务培训工作。参与拟定培训规划计划，参与指导市县财政部门开展培训，立足机关、联动系统、辐射一线，确保全省干部教育培训工作落细落实。

（二）加强组织领导。省财政厅始

终高度重视干部教育培训工作，成立并及时调整全省财政干训工作领导小组，厅主要负责同志任组长，分管负责同志任副组长，相关处室单位主要负责同志为成员，定期研究、统筹推进财政干部教育培训。为更好促进干部教育工作，厅党组除安排分管厅领导外，同时指定一名二级巡视员协管。在此基础上，选优配强人教处、干教中心班子，招聘充实人员力量，强化协同分工，凝聚工作合力。

（三）推进制度建设。坚持将制度建设贯穿干部教育培训始终，先后出台教育培训规划、年度培训计划以及培训管理等20多项制度办法，逐步建立“统一领导、归口管理、分级负责、协调配合”的培训管理机制。同时根据干部教育培训的新形势新任务，及时整合零散培训制度，出台《安徽省财政干部教育培训管理办法（试行）》，进一步明确干部教育培训工作原则和各处室单位及市县财政部门的具体职责分工；提出建立“安徽财政大讲堂”“干训基地”和“培训园地”三个培训平台；规范学员选派、师资库建设、培训规划与计划、培训组织实施等培训流程，理顺财政厅各处室单位培训的工作关系，促进省、市、县三级财政系统的培训联动，为高质量开展财政干部教育培训，打造纵横互联培训网络奠定了制度基础。

（四）搭建干训平台。充分发挥优秀高校平台在师资资源、理论研究、基础设施等方面的培训优势，通过调研比选，将中国科学技术大学国际金融研

究院、合肥工业大学继续教育学院、安徽大学继续教育学院、安徽财经大学合肥高等研究院、安徽省税务干部学校等省内5所院校作为安徽省首批财政干训平台，建立长期合作关系，并签订合作框架协议，明确双方权利义务。同时向市、县财政部门推荐，共建高层次干训平台，共享优质教育资源。

（五）充实师资力量。精心构建高水平师资队伍，按照政治合格、结构合理、业内高端、专兼职结合的原则，通过申报、推荐、邀请等方式，广泛征集相关领域专家学者、高校优秀教师、财政系统领导干部及业务骨干进入财政师资库，并实行动态管理。目前在库师资181名，涵盖党史教育、财政业务、法律法规、财务会计、金融资本等领域。

（六）统筹开展培训。坚持“走出去”和“请进来”相结合，通过专题能力提升、“安徽财政大讲堂”、网络“培训园地”等多种模式，实现线上线下同步推进，省内省外同向发力，干部培训人数呈现几何级增长，从2017年的3686人上升到2021年的64984人，年均增幅104%；线上培训人数从2019年的770人上升到2021年的6.42万人，年均增幅超800%。一是能力提升专题班。“量身定做”培训方案，“配单式”制定培训计划，“订单式”设置培训课程，确保财政干部“干什么学什么，缺什么补什么”，做到“按需施教”，精准培训。二是“安徽财政大讲堂”。围绕财政改革、资本市场、工业互联网等前沿热点问题定期邀请专家学者开展专题讲座，启迪思维、拓