

# 加强高标准农田建设 保障国家粮食安全

——全国政协双周协商座谈会发言摘登(一)

编者按

中共十八大以来,习近平总书记高度重视国家粮食安全,始终把解决好十几亿人口的吃饭问题作为治国理政的头等大事部署和推进。高标准农田是确保国家粮食安全的基础和关键,要把握好目标要求、路径选择、保障措施,更好助力保障国家粮食

安全,发挥全国政协“三农”领域人才荟萃的优势,紧扣影响国家粮食安全的突出矛盾和问题,提出更有针对性、前瞻性、可操作性的意见和建议。4月27日,全国政协召开双周协商座谈会,专门就此进行协商议政。现将有关发言摘登如下——

## 政协委员发言

全国政协常委、副秘书长,民建中央专职副主席,黑龙江省原副省长孙东生:

### 统筹推进“建、管、用”

民建中央与全国政协农业农村委组织赴有关省区实地考察,组织召开座谈会、研讨会。我们深刻感受到相关部委和各级党委、政府坚决落实党中央决策部署,大力推进各项目标任务,高标准农田建设取得显著成效,为国家粮食安全提供了有力支撑。调研中发现,在推进高标准农田建设过程中还存在一些问题,如规划上下一般粗,标准不具体,监督、验收把关不到位,有的建完后不好用、不能用;部门间统筹协调不够流畅,对地表水、地下水缺乏科学统筹,过度使用地下水的情况较为严重;土地流转意愿下降,流转费用快速上升;重建轻管,建后维护管理机制和保障有不健全和不到位问题等。为此,建议:

因地制宜、分区分类科学制定地方高标准农田建设规划。农业农村部应进一步加强指导,各地要立足当地实际,依据《全国高标准农田建设规划(2021—2030)》,以提高粮食产能为导向,分区分类确定高标准农田建设项目的面积、范围、规模、内容,统筹新建与改造,增强

规划的约束力,确保规划有效实施。

细化高标准农田建设标准,强化标准引领。各省区应遵循分区治理、分类施策原则,在国家《高标准农田建设通则》基础上综合考虑地表水和地下水、土壤条件、地形地貌、田间机耕道与灌排渠道建设、农田生态环境保护、农业科技服务等配套内容,注重地力巩固提升,细化建设标准,制定实施细则。加强审批、监理和验收管理,强化建设单位和监理单位的监督责任。定期对已建项目进行评估,建立奖惩制度。

建管并重,建立和完善长效管护机制。明确管护主体和责任,完善各部门协同工作机制,加强政府督查督导。搭建公开信息平台,完善公众参与机制,形成监督合力。多渠道筹集资金,建立经费保障制度。探索建立数字化、信息化管理示范区,推动5G、大数据、物联网、智能控制、卫星定位等技术在墒情、虫情、苗情、灾情智能预警和处理等智能化管理方面的布局应用,提升管护效能。

全国政协委员,中国社会科学院农村发展研究所党委书记、副所长杜志雄:

### 促进高标准农田建设空间布局优化

当前我国高标准农田建设的指标区域分配与区域资源禀赋匹配性不够。一方面,这导致建设任务与粮食产能提升呈现一定程度的“倒挂”。另一方面,高标准农田单位建设成本存在明显的区域差异。为此,建议:

进一步优化全国高标准农田建设任务的区域配置。切实使高标准农田区域布局与土地、水资源和气候等自然资源条件相匹配,在全国层面将高标准农田建设更多布局到粮食生产功能区和重要农产品生产保护区,坚持“先易后难”“先优后劣”原则,让平原、连片、土壤质量高的耕地优先成为高标准农田,让增产空间大的地区优先获得资金保障,真正将“粮田”回归到名副其实“良田”。

建立健全农田建设区域补偿机制。进一步提高承担高标准农田建设任务多、粮食保供能力强的省份的建设积极性。国家

可根据各省粮食供需和高标准农田建设情况,采用中央财政转移支付为主的纵向补偿和农田建设区域补偿为主的横向补偿相结合的方式,针对粮食主产区和重要农产品生产保护区的中央转移支付实施差异化补偿,强化激励与硬化约束协同发力的补偿制度。同时,在坚持把保障粮食和重要农产品稳定安全供给作为各省底线任务的前提下,综合考虑区域城乡居民收入差异、耕地发展权等因素,科学设定跨区域农田建设横向补偿标准。可借鉴脱贫攻坚中“山海协作”“对口帮扶”的经验,鼓励探索粮食进出省之间在高标准农田建设方面的自主协作和对口帮扶,引导调入省企业参与调出省高标准农田建设相关工作,以便将双方的资本优势和产能优势互补起来。此外,重点支持和鼓励探索省域内不同地区之间在高标准农田建设方面的补偿机制。

全国政协委员,中国气象局地球系统数值预报中心副主任龚建东:

### 协同推进高标准农田气象服务能力

气象保障在高标准农田中主要发挥三个作用,一是监测农田天气气候条件,掌握气象灾害发生程度、发展趋势及影响情况;二是对农田气象灾害风险进行评估,提前发布预报预警,科学指导田间管理;三是分析农田气候资源条件,根据作物不同生长阶段对气候资源的需求,研判作物生长优劣程度。

近年来,河南、吉林、山东等省气象部门主动作为,积极争取将气象融入高标准农田建设,开展全链条气象保障工作,取得了较好服务成效。但是,目前我国高标准农田建设中,普遍存在气象观测设备匮乏、相关行业部门间数据融合共享不够、气象保障服务作用发挥不够等问题。为此,建议:

高位推动高标准农田气象服务能力建设。将高标准农田气象服务有关内容纳入

农业强国规划和新一轮新增千亿斤粮食产能提升方案,将气象监测预报能力建设列入各地高标准农田建设内容。

完善高标准农田气象监测网站建设。在发改委、财政部相关项目支持下,突出以农业气象灾害防灾减灾和气候资源利用为导向,建设涵盖自动气象观测仪、农田小气候仪、土壤多要素观测仪以及农作物自动化观测仪等设备的农业气象自动化观测网络,提升农业气象灾害风险预警能力。

积极发挥气象保障在高标准农田产能提升中的作用。依托数字乡村建设发展工程,充分利用现代信息技术,推进涉农部门间高标准农田建设数据的深度融合,建立基于气象灾害风险研判、灾情监测、灾害影响评估的数据算法,形成农业生产管理“一张图”,实现农业气象灾害风险管控和减灾减损,提升高标准农田产能。

全国政协常委、农业和农村委员会副主任,九三学社中央原副主席,农业农村部原副部长张桃林:

### 精准衔接“三区三线”划定

近年来,我国高标准农田建设在抵御旱涝灾害、保障粮食稳产增产中功不可没,但也面临不少问题和挑战。为此,建议:

摸清数量质量状况。综合分析国土“三调”、水资源“三调”结果,结合“三区三线”划定和土壤“三普”等工作,全面细致摸清耕地及高标准农田数量质量状况、空间分布等,在此基础上落实并充分衔接新一轮全国高标准农田建设规划。

健全保护制度体系。加快耕地及高标准农田保护立法。一要严格耕地流向非农建设用地和转为其他农用地的“占补平衡”和“进出平衡”制度,强化补充耕地质量验收工作机制。二要健全耕地种植用途管控制度,确保良田好土优先用于粮食生产。三要完善耕地保护补贴保险制度,建立健全耕地地力保护补贴资金发放与耕地保护行为挂钩机制,探索

全国政协委员,水利部水利水电规划设计总院副院长李原固:

### 在高标准农田建设中重视和加强水利建设

高标准农田建设必须重视水利建设。我国现有农田有效灌溉面积10.44亿亩,占我国耕地面积19.18亿亩的54%,灌溉面积上的粮食产量占全国粮食总产量的74%。因此,保住了灌溉面积上的粮食产量,全国粮食产量就基本保障了。

高标准农田建设的水问题挑战及繁重任务主要体现在三方面。根据水利部门和农业部门初步对账情况,现在建的10亿亩高标准农田里,还有2.8亿亩没有灌排设施保障;根据第三次全国水资源调查评价成果初步复核,目前15.46亿亩的永久基本农田当中,约有4.7亿亩分布在黄河、海河、西北诸河以及辽河等水资源较紧缺地区,其中约有8000万亩属于水资源超载区;现有河湖滩地以及洪泛圩区里有约3200万亩耕地面积属于不稳定的耕地面积。建设

全国政协委员,中国科学院东北地理与农业生态研究所所长姜明:

### 开展东北黑土地高标准农田建设

东北黑土地高标准农田建设面临的问题,一是黑土地高标准农田建设比重偏低。东北黑土地目前已经建成高标准农田面积约2亿亩,但面对5.63亿亩的耕地总面积,未来建设任务仍然艰巨。二是黑土地侵蚀沟发育严重影响高标准农田建设的质量。为此,建议:

提高黑土地高标准农田建设面积在全国所占比例。调整《全国高标准农田建设规划》阶段性任务,优先支持东北黑土地高标准农田建设,在2025年之前将黑土地永久基本农田全部打造成“旱涝保收、稳产高产”的高标准农田。力争到2035年将东北地区粮食播种面积内耕地全部建设成高标准农田。

推进黑土侵蚀治理与高标准农田建设工程充分融合。高标准农田建设

推广耕地地力指数保险等创新模式。

创新建设管护机制。健全利益补偿机制,让“三区三线”划定耕地减少地区的农户缴纳资金,补偿耕地增加地区的农田基础设施建设及耕地质量提升。同时,以粮食主产区为重点,加快推进大中型灌区续建配套与现代化改造。

强化保护科技支撑。加大科技攻关投入,做好高标准农田建设与土壤“三普”、农业关键核心技术攻关等重大项目计划的有机衔接,着力攻克耕地酸化、盐碱化等退化阻控及污染耕地治理修复等关键核心技术。

加强监测评价和监督考核。完善耕地及高标准农田建设质量监测调查评价制度,加强国家、省、市、县四级监测网络建设,健全长期定位监测、中期普查评价、短期调查评价、年度变更调查评价等制度体系。同时,严格落实耕地保护及高标准农田建设党政同责。

旱能灌、涝能排的高标准农田,重点在于破解水资源制约瓶颈,补齐农田灌溉排水保障的短板,建议:

加快推进国家水网建设,提升高标准农田灌溉保障能力。

优先把耕地灌溉面建成旱能灌涝能排的高标准农田。

按照灌区现代化建设与高标准农田建设统筹规划、协同实施的原则,协同推进灌区现代化建设和高标准农田建设。

分类推进农业水价改革,制定出台重大水资源配置工程农业和生态供水特殊政策。水价既要体现水的价值和利用成本,也要保障工程能够维持良性安全可持续运行,更要考虑保障国家粮食安全的需要,应研究和制定出台农业和生态供水特殊政策和价格,实施必要的财政补贴,协调解决保障粮食安全、工程安全运行和促进水资源节约集约利用的需要。

## 部委介绍情况及回应

农业农村部党组书记、部长唐仁健:

以习近平同志为核心的党中央高度重视高标准农田建设。农业农村部认真贯彻总书记重要指示精神,落实党中央、国务院决策部署,把高标准农田建设作为全方位夯实粮食安全根基的战略举措,会同各地各有关部门扎实推进建设管护。

一是健全管理机制,形成统一规范的工作体系。2018年机构改革后,农业农村部牵头抓总,建章立制,规范管理,推动构建起统一规划设计、统一组织实施、统一建设标准、统一验收考核、统一上图入库的建设管理体系。

二是协调增加投入,努力保障建设需要。在有关部门支持下,中央投入稳步增长;指导地方加大财政投入,通过土地出让收益、新增耕地指标调剂收益、政府债券等多渠道拓宽资金来源。

三是完善制度标准,强化工程实施管理。修订完善国家标准,制定出台项目管理、资金管理、质量管理、竣工验收、评价激励、信息统计等全环节全流程的建设管理制度。

四是扎实推进建设,按期完成目标任务。按照“中央统筹、省负总责、市县抓落实、群众参与”的工作机制,每年提前分解下达任务及资金,加强调度督导,强化考核评价,到2022年底累计建成10亿亩高标准农田。

高标准农田建设有力支撑了粮食综合产能提升和农业高质量发展。但要把永久基本农田全部建成高标准农田,还面临着任务重、筹资难、管护弱等困难挑战。下一步,我们将贯彻落实中央部署要求,细化实化措施,全力推进建设和长效管护。

一是加快制定逐步把永久基本农田全部建成高标准农田的方案。研究提出不同地区、类型、条件农田建设重点内容和投资水平,明确区域布局、分区任务、进度安排、保障措施等。

二是创新机制拓宽投入渠道。积极争取有关部门支持,努力提高中央财政投入。推动地方落实属地责任,探索多元投融资模式。

三是强化监督提升建设质量。督促指导地方紧盯关键环节,严格落实工程质量管理规定,深入开展质量隐患排查整改,确保建一块、成一块。

四是多措并举加强建后管护。研究制定高标准农田建后管护意见,明确管护主体、责任和标准,多渠道筹措管护经费。

就委员提出的主要问题回应如下。

关于逐步把永久基本农田全部建成高标准农田。我们正会同有关部门加快编制方案,把一些关键问题解决好。一是摸清待永久基本农田的数量、分布与资源状况。二是深入研究不同区域水资源保障条件。三是完善不同区域高标准农田投入标准和筹资机制。四是加强耕地种植用途管控。

关于完善高标准农田建设标准。因各地自然条件差异大,我们把全国分成七大区,分别按地形地貌确定建设内容和建设标准,并指导各地细化制定本区域具体标准。

关于高标准农田管护机制。目前,各地做了一些有益探索实践,今后我们将进一步总结经验做法,加快制定出台管护办法。

国家发展和改革委员会党组成员、副主任赵辰昕:

习近平总书记在党的二十大报告明确提出,要逐步把永久基本农田全部建成高标准农田。从现状看,任务非常艰巨,需要多方关注、多方监督、多方支持、形成合力。

关于提高投资标准、创新投入机制。我委坚决落实党中央、国务院“藏粮于地、藏粮于技”的战略部署,一直把农田基础设施作为中央预算内投资的重点领域。关于委员提出的拓宽投融资机制问题,我们正在联合中国农业发展银行、中咨公司等单位,研究创新高标准农田建设投融资机制。下一步,我们将坚持实事求是、尽力而为的原则,处理好财力可能、投资标准和建设规模的关系,处理好新建高标准农田与已建高标准农田改造提升的关系。结合实施新一轮千亿斤粮食产能提升行动,配合农业农村部科学编制将永久基本农田全部建成高标准农田的具体方案,进一步明确中央和地方的责任,做到责任一起扛、饭碗一起端。

关于在高标准农田建设中加强水利、黑土地保护、气象服务。在推动补齐农业灌溉排水保障方面,我委切实加强国家水网建设统筹规划,将一批供水灌溉项目纳入国家“十四五”规划纲要和水利相关专项规划,加快推进重点灌溉水源和大型灌区建设。下一步,将继续做好国家水网建设工作,统筹水网骨干工程和田间配套工程建设,优先将大型灌区建设成为高标准农田,发挥好协同效应。与此同时,深入推进农业水价综合改革,促进灌区长期良性运行。在黑土地保护方面,从2021年开始,我委已提高东北黑土地高标准农田建设的补助标准。下一步,还将支持中科院尽早启动建设黑土养护与农业综合开发研究能力提升项目,继续加强农业气象灾害风险预警能力等基础设施建设。

关于加强建成高标准农田管护机制。我委将积极配合农业农村部,指导各地建立健全高标准农田管护的长效机制,更好发挥村级“两委”组织协调作用,充分调动农民和新型农业经营主体建设管护的积极性。

财政部党组成员、副部长许宏才:

财政部深入贯彻习近平总书记关于逐步把永久基本农田全部建成高标准农田的重要指示精神,落实党中央、国务院决策部署,立足财政职能,强化政策供给,积极支持高标准农田建设。一是注重源头整合,提高资金使用效益。2019年财政部整合相关资金设立农田建设补助资金,2023年进一步优化农业转移支付,设立耕地建设利用资金,聚力支持高标准农田建设。二是注重正向激励,调动地方投入积极性。财政部多管齐下引导省级财政加大投入,支持高标准农田建设和管护。三是注重引导撬动,构建多元化投入格局。财政部强化政策供给,明确地方可以按规定采取贷款贴息、直接补助、以奖代补等方式,支持和引导个人以及农业生产经营组织筹资投劳,参与高标准农田建设。下一步,财政部将深入贯彻落实习近平总书记重要指示批示精神,会同有关部门支持全国高标准农田建设,进一步夯实国家粮食安全根基。

据各地测算情况来看,要达到《国家高标准农田建设通则》规定的建设标准要求,平原地区亩均投入须达到3000元以上,丘陵山区亩均投入须达到4000—6000元。因此,急需研究建立多元化、多渠道资金投入机制。建议:

设立国家粮食安全保障基金。建立粮食主销区对主产区的资金补偿机制,结合国家资金投入,设立国家粮食安全保障基金,其中划定一定比例的资金用于高标准农田建设或建设后的长效管护费用,以调动粮食生产地区高标准农田建

设、管护以及相关主体的种粮积极性。

强化地方建立高标准农田建设专项资金。地方政府通过财政拨款资金、发行政府债券、新增耕地指标调剂收益分成、农业用水收费等设立高标准农田建

设专项资金,确保用于高标准农田建设的资金配套和建后管护使用。

创新探索社会资本参与高标准农田建设、管护的投融资模式。探索吸引涉农企业、农民专业合作社、家庭农场和种粮大户等新型农业经营主体积极参与

全国政协委员,民建江西省委会副主委,江西农业大学副校长刘木华:

### 建立多元化资金投入机制

设专项资金,确保用于高标准农田建设的

资金投入和建后管护使用。创新探索社会资本参与高标准农田建设、管护的投融资模式。探索吸引涉农企业、农民专业合作社、家庭农场和种粮大户等新型农业经营主体积极参与

设专项资金,确保用于高标准农田建设的

资金投入和建后管护使用。创新探索社会资本参与高标准农田建设、管护的投融资模式。探索吸引涉农企业、农民专业合作社、家庭农场和种粮大户等新型农业经营主体积极参与