



# 中华人民共和国审计署

National Audit Office of the People's Republic of China



站内搜索 站外搜索

设为首页 | 联系我们 | 网站地图

当前位置: 首页 > 审计资讯 > 理论与方法

## 当前农业审计推进农业经济发展方式转变的着力点与路径选择

王景东 何瑗（审计署南京办）

【时间: 2012年09月25日】

【来源:】

【字号: 大 中 小】

**【内容摘要】**推进农业经济发展方式转变加快现代农业建设是当前深化农业审计工作的现实必然要求。本文首先探讨了当前我国农业审计推进农业经济发展方式转变面临的外部与内部两大主要困难,接着围绕《全国现代农业发展规划(2011—2015年)》重点分析了深化农业审计推动经济发展方式转变的五大着力点与切入点,并在此基础上寻求推动工作创新的五大载体与路径,以推动提高农业审计服务农业与农村经济发展方式转变的能力和水平。

**【关键词】** 农业审计 经济发展方式转变 国家治理 规划

农业是国民经济的基础。党的十六大以来,中央坚持把解决好“三农”问题作为全部工作的重中之重,每年都出台事关“三农”问题的中央“一号文件”,不断深化农村改革,完善强农惠农富农政策,大幅增加农业投入,推动传统农业向现代农业加速转变。近年来,审计署紧密结合中央“一号文件”精神,先后组织实施了农业综合开发资金审计、农业基础设施建设资金审计、现代农业生产发展资金审计等项目,在推动落实中央宏观政策措施和农业战略部署、切实维护人民群众根本利益和国家粮食安全等方面发挥了不可替代的积极作用。但是,从审计情况看,尽管国家陆续出台系列强农惠农政策,且涉农资金投入逐年增加,因受我国农业和农村长期以来所沿袭的粗放式经济发展方式的影响,不仅形成大量农业资源浪费,也出现了大范围农村环境污染、农业生产要素成本上升、城乡收入差距扩大等问题,农业现代化面临系列严峻挑战,加快农业经济发展方式转变已成为推进农业经济又好又快发展的必然要求。作为公共财政“卫士”的农业审计,需要切实把握当前农业工作面临的主要形势和根本任务,始终把推进农业经济发展方式转变加快现代农业建设作为深化工作的一条主线,全方位跟进政策规划的部署落实、涉农资金的分配使用、工程项目的建设管理等情况,及时揭示农业经济发展方式转变中出现的各种问题矛盾和风险隐患,推动深化改革发展,充分发挥好“免疫系统”功能,服务政府实现良好治理。

### 一、当前制约农业经济发展方式转变的主要因素

我国农业经济发展与管理的现实状况,在一定程度上制约了农业审计推进农业经济发展方式转变效应的发挥。首先,涉农资金“小而散”、来源渠道众多、资金拨付链条较长,而审计资源及区域的局限性导致难以对各项涉农资金的主要情况进行全面把握、总体揭示,更未能系统研究各类涉农资金之间的相互关联相互影响,审计作用不能完全发挥。其次,涉农资金政策性强、分布范围广、涉及领域宽、跨越层次多,逐层级、逐项目追查需要投入相当的人力和时间,审计力量需求较大的矛盾比较突出。再次,涉农资金管理部门众多、交叉重叠,加之农业基础管理体系不完善,各涉农部门间沟通协调困难,地方难以实现资金的有效整合,也增加了审计工作的难度。另外,涉农资金管理水平低下,资金使用与项目管理中存在大量问题,使得强农惠农政策不能完全落实与执行,同时相关资料不全,涉及资金与政策绩效的基础数据难以取得或准确性不高,制约了农业审计推动相关政策措施的进一步贯彻落实。

### 二、农业审计推进农业经济发展方式转变的着力点与切入点

面对上述困难和现状,要使农业审计更好地服务于农业经济发展方式转变,当前我们要切实围绕《全国现代农业发展规划(2011—2015年)》的重点任务和具体要求,深入分析我国农业与农村经济发展面临的新情况新问题,准确把握住农业审计工作的着力点和切入点。

(一)从加强农业基础设施建设入手。农业基础设施建设是现代农业建设不可或缺的首要条件,是农业经济发展方式转变的基础,是农业农村生态环境改善不可分割的保障系统,更是增强农业和农村发展后劲的重要载体。近年来,国家始终把建设高标准粮田、改造中低产田和完善农田水利设施,作为农业基础设施建设的重中之重,大幅度增加农业基础设施建设资金投入;全面实施新增千亿斤粮食生产能力建设工程等项目,科学谋划和实施了一批提高保障支撑水平、增强发展后劲的农业重大工程项目;推动中国特色农业机械化发展,进一步提高农机装备水平和服务能力;同时探索建立国家奖补与农民投资投劳、引导社会投入相结合的农业基础设施建设新机制。随着国家在改善农业基础设施建设方面资金投入的不断增加,农业审计不仅要关注资金使用情况,也要关注项目立项审批、建设管理等环节,审查是否存在违反审批程序、土地政策、环保政策和工程质量管理规定等问题,是否存在项目分散、重复申报、整体效益不高等问题。通过农业审计,要督促相关部门按科学的规划和规定用途安排和使用资金,保证农业基础设施建设质量,确保农业基础设施建设发挥应有的作用。

(二)从推动农业产业结构调整、加快构建农业现代化产业体系入手。当前农业面临的主要任务是适应日益增长和升级的农产品需求,继续做大做强农业产业,促进农业产业结构调整,切实构建农业现代化产业体系。相关任务主要有:加大粮食战略工程实施力度,稳定粮食播种

- 政府信息公开指
- 政府信息公开目
- 政府信息公开申
- 政府信息公开年

### 审计资讯

- 近日要闻
- 要闻回顾
- 特派办动态
- 审计结果公告
- 国际交流
- 综合论坛
- 审计播报
- 图片新闻
- 机关动态
- 地方动态
- 审计工作
- 案件披露
- 理论与方法

### 网上服务

- 考试信息
- 资料下载
- 审计知识
- 网站地图
- 报刊图书
- 订阅须知
- 教育培训
- 成绩查询
- 公共信息
- 历史上的今天
- 投稿邮箱及

### 互动交流

- 信访举报
- 图文直播
- 意见征集
- 投稿信箱
- 地方在线直播
- 在线访谈
- 网上调查
- 审计长信箱
- 地方在线直播

面积，推进国家粮食核心产区和后备产区建设，健全粮食安全保障体系；积极推进农业结构调整，实施优势农产品区域布局规划，提升高效经济作物和园艺产业、现代畜牧水产业的比重，加快形成优势突出和特色鲜明的农产品产业带，实现规模化种养、标准化生产、品牌化销售和产业化经营，进一步提升农产品质量安全水平等。农业审计应全面关注国家农业产业政策的制定及执行情况，分析政策制定的科学合理性，核查有无与农业产业结构调整要求相矛盾的地方，有无违背市场经济运行规律等问题。同时，关注项目立项和管理情况以及农业产业结构调整资金的安排、管理和使用情况，审查项目立项是否与调整农业产业结构的重点、方向一致，审查资金分配是否符合政策目标，是否有利于满足市场需求、提高农业产业效益。通过农业审计，要推动中央和地方各级政府关于农业产业结构调整政策和措施的贯彻落实，推进农业产业结构优化升级、构建农业现代化产业体系目标的实现。

（三）从促进农村社会公共事业发展、不断完善农业支持保护体系入手。农村社会公共事业发展关系到农民群众的切身利益。促进城乡教育均衡发展，丰富农民文化生活，提高农村医疗卫生水平，健全完善社会保障体系，是农业经济发展方式转变的客观需求。完善农业支持保护体系，实施工业反哺农业、城市带动农村战略，坚持多予少取放活的方针，建立与国家经济实力相称、有利于强化农业基础的农业农村支持保护制度，是农业经济发展方式转变目标实现的基本内容。农业审计要加大对国民收入分配格局调整的审查力度，推动资金、人才、技术等资源要素向农村配置；加大对农村社会公共事业和完善农业支持保护体系建设方面的审查力度，切实保护好农民群众的切身利益。主要有：加强涉农专项资金管理使用情况的审计监督，特别是涉农补贴资金的审计监督，保障专项资金安全完整，规范资金管理使用，使资金真正用到被救助、被扶持、被保障者身上；加强对农民最关注、反映较大问题情况的审计监督，特别是农村教育资金、公共卫生资金等，查处乱收费、加重农民负担等问题，保护好群众利益；加强对国家有关政策措施落实情况的审计监督，及时发现宏观调控政策执行过程中存在的问题，使群众切实得到政策实惠，促进农民增收、农业农村经济发展；加强对主要农产品价格保护水平和农村金融制度的审计调研，推动完善农产品进出口调控机制，促进通过机构、组织、产品和服务创新，满足农村、农业、农民金融服务需求。

（四）从加快推进农业经营体制机制创新、改善农业农村生态环境入手。不断深化农村改革，加快创新农业体制机制，是加快推进农业发展方式转变的重要抓手。农业审计要加强对稳定土地承包关系，加快建立健全土地流转市场，引导土地承包经营权规范有序流转，发展多种形式的适度规模经营等方面的审计力度，督促创新农业经营制度，提升农业产业化经营水平，完善利益联结机制；加大对农民专业合作社的设立、运作、经营绩效等方面的审计力度，推动加快发展农民专业合作社，强化合作社规范化建设；加大对农村集体产权制度运行与改革的审计力度，推动农村集体服务功能等体制机制的正常运作。同时，从农村生态环境保护资金管理使用情况、相关政策落实情况、目标实现情况等方面入手，加大对资源节约、生态建设、污染治理等事项的审计力度，揭露政策执行及资金管理使用环节中存在的问题。特别是对重点生态工程建设的资金使用和质量管理，要加大审查力度，看项目建设是否带来了生态效益，是否对生态环境起到改善作用等。通过农业审计，要切实加快推进农业经营体制机制创新和农业农村生态环境的改善，进而推进农业经济发展方式转变。

（五）从推进农业科技创新与应用入手。在当前资源能源紧缺的情况下，加强农业科技创新的研究和开发，加快农业技术的推广和普及，对提高农业现代化、机械化、信息化水平，提高土地产出率、资源利用率和农业劳动生产率具有十分重要的意义。农业审计要重点关注政府对农业科技创新以及成果转化的资金投入情况，以及资金使用和管理情况等。主要有：审查财政预算安排和资金投向，看财政资金是否用于支持农业科技创新和成果转化；审查农业科技园、特色农产品基地建设、农业龙头企业等领域的项目立项与管理建设，看相关政策的合理性和执行情况等；审查投入到农民培训、农业科学技术推广应用、农民专业合作经济组织发展等方面的资金使用情况及最终效益，看资金投入是否取得实效。通过农业审计，要推动财政资金最大限度地向农业科技创新倾斜，提高农民自主创新能力，推进农业科技进步，增强农业市场竞争能力，加快农业经济发展方式转变。

### 三、农业审计推进农业经济发展方式转变的实现路径

为更好地发挥农业审计的“免疫系统”功能、充当好公共财政“卫士”，需要结合我国当前现代农业发展的形势任务和发展趋势，以促进农业经济发展方式转变为契机，在找准农业审计工作着力点和切入点的基础上，努力寻求推动工作创新实现审计目标的载体和路径，不断提高农业审计服务农业与农村经济发展方式转变的能力和水平。

（一）关注安全。一是粮食安全。这是国家经济安全中最基本的安全问题。农业审计应主要关注促进粮食生产的各项政策措施的落实情况及其有效性；耕地和基本农田红线的保护情况；各种经济作物之间的互补性与替代性；农作物风险保障机制的建立与运行情况等。二是农产品质量安全。农业审计应主要关注农业标准化和农产品质量标准化的建立和执行情况，当前尤其是关注农药使用情况和残留标准情况，审查无公害农产品、绿色食品、有机农产品、地理标志农产品等产品的实际生产培育过程；关注农产品质量安全监管体系的健全性、有效性和执行情况。

（二）分析政策。当前主要关注以下三个层面的情况：第一个层面是关注各项农业政策与制度的实施效果和实际效益，是否达到了政策与制度设计的初始目标，是否实现了经济效益、环境效益和社会效益的有机统一，是否有利于促进农业经济发展方式的转变，是否有利于维护人民群众的切身利益。第二个层面是关注各项农业政策与制度的适应度与偏离度，中央政策与地方实际情况是否相适应、是否符合当地农村实际，各项政策之间是否衔接、一致；地方政策与中央政策是否出现偏差、是否配套，是否符合建设节约型社会、和谐型社会的要求。第三个层面是关注各项农业政策与制度的修正与改进，及时发现苗头性、倾向性问题并分析查找深层次原因，向决策系统提供科学准确的意见建议，推动政策、制度的改进完善。在政策、制度的跟踪、分析、评价、反馈过程中，还应突出重点问题、重点领域、重点地区，审计方法也要从传统的更多的审计农业资金使用上转向各级政府保障农业政策落实的措施和制度保障上，既要审计资金，更要审计制度和措施。

（三）跟踪规划。各项经济发展规划与计划制订的科学合理性能够体现领导干部的决策水平，科学合理的规划与计划是否得到贯彻执行又能够体现领导干部抓落实的能力。从经济责任审计的视角出发，更多地关注农村地区领导干部在推动本地区农业和农村经济科学发展方面执行政策与科学决策的情况，特别是本地区各项农业经济发展规划与计划的制定执行情况及其实施效果，有利于促进推动农业和农村地区的科学发展，有利于促进推动农业经济发展方式的转型升级。当前，我们尤其要关注《全国现代农业发展规划（2011—2015年）》贯彻落实的具体情况，各地现代农业发展规划本身的科学性，与上级政府相关规划的衔接性，规划的实际执行程度与执行效果等，特别是各级财政资金的预算安排与区域现代农业发展规划本身的吻合度，以此推动相关规划的完善细化和贯彻执行。

（四）强化绩效。加快农业经济发展方式转变，最根本的是要促进经济发展由粗放式向集约式转变，实现速度、效益、质量的统一。充分发挥农业审计在推动转变农业经济发展方式中的作用，就必须更加重视开展绩效审计。农业审计要对政府涉农资金、涉农项目的经济性、效益

性、效果性进行全面、综合审计，“跟紧”、“跟深”、“跟全”涉农资金链条，注重从政策执行、资金使用、资源利用等方面对其经济效益、社会效益、生态效益做出客观评价。在以政策为重点、资金为主线、效益为目标的绩效审计模式中，还应结合专题开展研究，揭示体制机制性障碍和制度性缺陷。

（五）监督权力。当前主要关注以下三个方面的内容：一是涉农资金的分配权，重点关注资金分配标准的科学性、分配依据的真实性、分配过程的公正性、分配结果的有效性。二是涉农资金的使用权，按照“财政资金使用到哪里，审计就跟进到哪里”的根本要求，追踪涉农资金支付的全流程，延伸到资金使用的最终单位，切实维护资金安全以及使用的合法性、效益性。三是涉农资金与农业项目的管理、监督权，相关