

乡村振兴背景下农业专项资金审计研究

——以云南省 S 市为例

肖 迎, 刘鹏翔, 李明阳

云南大学经济学院, 云南 昆明

收稿日期: 2023年4月12日; 录用日期: 2023年5月12日; 发布日期: 2023年5月22日

摘 要

在乡村振兴政策的背景之下, 全国各地农业专项资金的投入数额和种类不断增加, 在资金下放的过程中也出现了许多资金管理不规范和使用效率不高等问题, 为了避免此类情况发生, 对这些专项资金的使用情况做好审计监督工作显得尤为重要。本文通过研究S市相关农业专项资金审计工作的现状与存在的问题, 基于研究提出针对性的对策和改进意见, 以帮助相关农业专项资金审计工作质量的提升, 对云南省乃至全国的农业专项资金审计工作提供借鉴。

关键词

乡村振兴, 农业专项资金, 审计

Research on Auditing of Special Agricultural Funds under the Background of Rural Revitalization

—Taking S City in Yunnan Province as an Example

Ying Xiao, Pengxiang Liu, Mingyang Li

School of Economics, Yunnan University, Kunming Yunnan

Received: Apr. 12th, 2023; accepted: May 12th, 2023; published: May 22nd, 2023

Abstract

Under the background of the rural revitalization policy, the amount and types of agricultural special funds have been increasing. In the process of fund decentralization, there have been many

problems of non-standard fund management and inefficient use. In order to avoid such situations, it is particularly important to do a good job in auditing and supervising the use of these special funds. By studying the current situation and existing problems of relevant agricultural special fund audit work in S City, this paper proposes targeted countermeasures and improvement suggestions based on the research, so as to help improve the quality of relevant agricultural special fund audit work and provide reference for the agricultural special fund audit work in Yunnan province and even the whole country.

Keywords

Rural Revitalization, Agriculture Special Funds, Audit

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

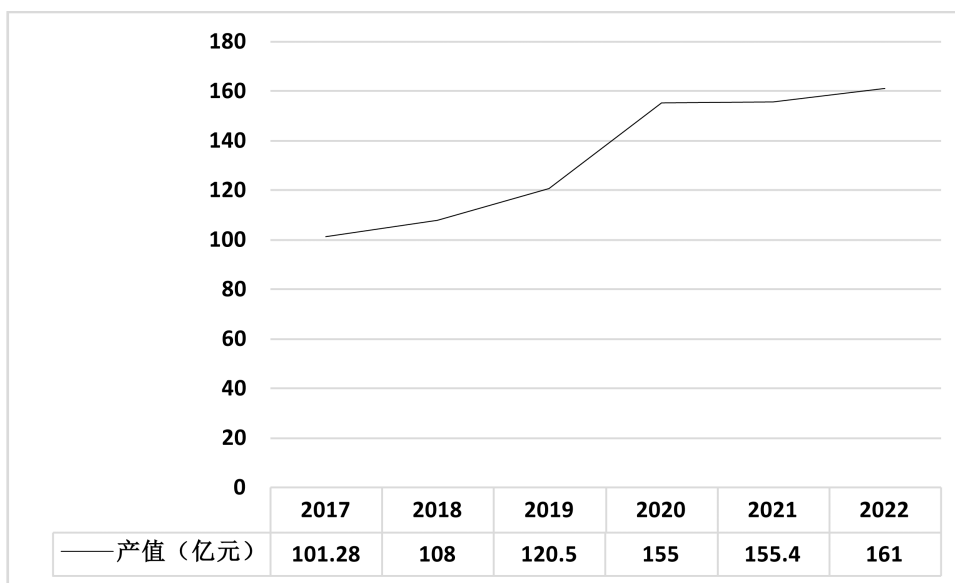
<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 研究背景

习近平总书记在二十大报告中强调：“加快建设农业强国，扎实推动乡村产业、人才、文化、生态、组织振兴。”云南省是我国重要的农业大省，近年来云南省凭借其独特的地理优势和气候优势发展出了具有高原特色的特色农业。以云南省 S 市为例，“十三五”以来，S 市累计争取各级财政资金 22.58 亿元，用于高原特色农业现代化发展。目前，初步形成以火腿及生猪养殖“一县一业”主导产业为引领，蔬菜、水果、中药材 3 大优势产业为支撑的产业发展体系。“十四五”期间，S 市要求全力推进“一县一业”示范县创建，到 2025 年，建成高标准农田 40 万亩，稳定粮播面积在 250 万亩左右，稳定粮食产量 8.5 亿公斤，发展高效经作 100 万亩以上。在乡村振兴战略实施以来农业总产值持续增长，如图 1，农业的蓬勃发展为脱贫攻坚提供了坚实支撑，为持续推进乡村振兴战略的实施注入源源的动力。



数据来源：官方网页数据整理

Figure 1. The total agricultural output value of S City over the years since the rural revitalization strategy (100 million Yuan)
图 1. S 市乡村振兴战略以来历年农业总产值(亿元)

2022年S市坚持巩固拓展脱贫攻坚成果、接续推进乡村振兴,对脱贫县财政涉农资金统筹整合使用方案规划总投资71,354万元。其中,农业生产21,096万元,林业改革发展200万元,水利发展2579万元,农田建设30,075万元,农村环境整治13,990万元,农村道路建设105万元,农村危房改造1609万元,其他项目1700万元。各类惠农政策所涉及大量的农业专项资金,在分配到使用的全过程涉及范围繁杂且广泛,借助国家审计,可以发现涉农专项资金在分配、下达、拨付和使用的全过程所存在的问题,并及时的提出整改报告,确保相应的资金切切实实的投入到相应的地区、项目或者个体,提高农业专项资金使用的效益性。

云南省S市相关资金包括农业提质增效、农业建设项目和特色产业发展项目很多种,因此,专项资金的审计工作也必须追踪到各个方面,这使得农业专项资金审计范围较广[1]。同时,农业专项资金一般是专款专用,不得随意挪用他处,涉及的政策很多,专项资金审计的重点就不能仅仅的放在资金上,而更要关注相关政策的落实执行情况,这就需要审计人员对相关的政策有深入的了解,要有研究型审计的思维,深入研究相关政策以及政策执行过程中可能存在的重点问题,将研究型审计的思维贯穿始终;但是涉农资金相关政策项目较多,审计人员很难对每一个政策都有深入的了解,加之农业中各行各业都有着自己的特点,不同的地区也有不同的特色,因此审计人员的监管难度也较大,本文旨在对近年来相关农业专项资金下达以及审计情况进行分析,指出存在的问题或不足并提出针对性的对策,为农业资金专项审计工作的实施提供可能的解决方案。

2. 案例分析

2.1. S市农业专项资金分配及管理情况

Table 1. Agricultural consolidation and expansion poverty alleviation achievements and rural revitalization projects in S City in 2022

表 1. S市 2022 年农业巩固拓展脱贫攻坚成果和乡村振兴项目

| 项目类别及名称 | 总投资(万元) |
|---------------|-----------|
| 核桃产业提质增效项目 | 200.00 |
| 第一批农业发展项目 | 10,271.00 |
| 第二批农业发展项目 | 8665.00 |
| A 村蔬菜大棚建设项目 | 38.00 |
| 万亩产业基地建设项目 | 3153.00 |
| D 镇特色产业发展项目 | 200.00 |
| E 街道特色产业发展项目 | 200.00 |
| G 镇林下经济作物种植项目 | 100.00 |
| H 乡林下经济作物种植项目 | 100.00 |

数据来源: S 市人民政府官网数据整理。

近年来相关部门下发了大量专项资金促进 S 市农业生产的发展,如表 1。当地政府在资金拨付的过程中强调:确保资金安全运行,充分发挥整合资金使用效益;实行公示公告制,接受群众监督;认真做好项目实施与档案建设,同时加强项目资产后续管理,确保项目资产持续发挥效益;按照全面预算绩效管理和涉农资金省级统筹整合中关于绩效管理的有关要求,合理设定绩效目标,强化绩效目标约束,开

展全过程绩效管理 etc 要求，以提高相关专项资金的使用效益。严格按照《关于印发 S 市财政衔接推进乡村振兴补助资金管理办法的通知》文件规定，专账核算，专款专用，严禁挤占、挪用、贪污或改变资金用途，杜绝报假账现象。

但是在专项资金实际使用过程中，存在手续繁琐，管理不科学，下放时效性差等问题，导致专项资金的使用存在诸多问题，甚至存在有些单位虚构配套资金欺骗上级和公众，骗取、挤占、挪用专项资金[2]。2020 年国务院提出财政资金直达机制，大大的提高了资金下达的效率，然而目前并没有对所有的资金都采取直达机制，更多的资金还是省级部门掌管，而省级部门滞留财政资金，截留挪用的问题也并不鲜见。经对 S 市农业专项资金使用调研发现，约有 74% 的人认为 S 市农产品品牌知名度在近两年的时间内有所提升，但有近半数的人认为补贴资金发放的及时性、扶持方式和繁琐程度仍有较大上升空间，这也说明了在资金使用过程中还是存在一些亟待解决的问题，相关专项资金审计工作需要重点应对目前存在的问题。

2.2. S 市农业专项资金审计实施情况

2.2.1. 审计目标

S 市相关农业专项资金审计工作的审计目标主要是以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚定不移贯彻新发展理念，坚持稳中求进工作总基调，坚持以人民为中心的发展思想，坚持共同富裕方向，将巩固拓展脱贫攻坚成果放在突出位置，对涉及的各类重点农业专项资金分配、管理、使用及重点目标完成情况进行研究型审计，通过对新增农业专项资金筹集、分配、拨付下达、管理使用及发挥绩效情况的全程跟踪审计，促进资金及时拨付、精准使用、安全高效，推动脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接。

2.2.2. 审计对象和重点

主要的审计流程包括明确审计目标，制定项目计划，确定审计的对象与范围，对巩固拓展脱贫攻坚成果和乡村振兴相关项目资金使用涉及的各级人民政府和农业、乡村振兴等部门，以及延伸相关资金惠及的单位企业及个体。对 S 市脱贫攻坚和乡村振兴相关政策及资金的分配投向情况、拨付下达情况和管理工作使用情况及监控系统的运行情况进行审计，并确定重点的审计内容。对审计工作进行系统的组织分工和人员安排，并下发具体的工作要求，最终出具审计报告。

2.2.3. 审计发现问题

主要审计工作中发现了存在政策衔接断档的问题，包括审计发现 K 镇商业用房和农业配肥站、制种厂的招商引资投入使用存在滞后性等相关问题；政策的衔接没有形成有效的合力，L 镇中药材加工与葡萄种植基地等多个农业项目在建设过程中未明确约定合作方带动搬迁群众增收责任以及部分农民转业技能培训不精准等相关问题；部分帮扶措施的持续性和稳定性方面存在一定问题，对于防止返贫的监测工作中存在着信息失真的问题；在资金管理使用层面，存在着相关扶贫小额资金使用绩效情况不佳的问题，使用流程的规范性也需要提高；推进乡村振兴产业个别项目存在规划脱离当地实际，项目推进缓慢，将这些审计发现的问题让相关的部门机构进行整改，并已基本完成相关的整改工作。

2.3. S 市农业专项资金审计评价分析

结合 S 市的农业专项资金审计具体流程来看，S 市的审计机关开展农业专项资金审计主要具有以下的特点：一方面是在进行农业专项资金审计的时候，对于项目具有很强的针对性，根据具体的项目下拨资金使用管理展开具体的专项审计，对项目建设执行过程中的资金管理归集、下拨分配以及使用效益等方面进行审计。二是相关职能主体比较明确，S 市当地也为了推动乡村振兴战略专门设立了乡村振兴局

和农业农村局相互配合，对于具体的执行项目和补贴项目等进行管理。三是乡村振兴相关的农业专项资金拨付项目数量众多，分布较广，在进行专项资金审计过程中涉及到了多个部门和多个环节之间的审计工作。四是对于乡村振兴相关的农业专项资金审计的审计内容范围较广，需要对专项资金从申报的合规性到下拨过程的规范性以及资金使用后产生的效益性多个方面进行审计监督。

通过对 S 市乡村振兴背景下农业专项资金的使用情况进行审计有利于对政策落实的效果进行更好的评价，反映乡村振兴战略推进的具体效果，对于政府层面把握相关资金的落实使用情况提供了数据支撑，以此来分析判断相关政策的制定执行是否符合实际的需求以及是否能够达到预期产生的经济效益，有利于及时调整推动乡村振兴政策的具体实施方案[3]。

3. 农业专项资金审计所面临的共同问题

在衔接脱贫攻坚与乡村振兴的关键时期，云南省 S 市为促进农业发展，提高农村地区农业发展水平，大量的农业专项资金和相关政策开始向农村地区倾斜，对于促进乡村地区产业兴旺发挥着重要的作用。在大量资金和资源涌入的同时，如何对相关资源的使用情况进行审计监督也成为国家审计工作的重点，在“十四五国家审计发展规划”中针对于农村地区的审计也提出了专门的要求，我们通过分析 S 市乡村振兴战略背景下农业专项资金审计的审计过程，由点及面的分析总结出农业专项资金审计目前亟待解决的问题主要体现在以下几个方面。

3.1. 农业专项资金审计工作统筹能力较差

随着国家对审计工作的重视程度不断提升，国家审计机关的工作逐渐渗透到社会经济活动的各个方面，审计任务不断增加的同时也对于审计资源的统筹协调能力提出了新的要求。我国农业专项资金的投入地区大部分是农村地区，农村地区数量众多、分散较广，对于农村地区进行相关农业专项审计工作需要投入大量的审计资源，但是，在目前的审计过程中对于大数据技术等先进审计方法的运用并没有得到贯彻落实，大部分的农业专项资金审计的重点仅仅局限于数据本身，对专项资金实际投放地区的农业和农民产生的实际效果并没有投入过多的关注。

3.2. 农业专项资金审计工作主体缺失

我国的审计机关由审计署、省审计厅、市审计局、区(县)审计局四级构成，对于农村地区的相关审计工作一般由乡村所在的区县进行代管，农村地区并没有单独的审计主体进行审计监督工作，降低了审计工作的效率[4]。除此之外，各审计部门基于成本效益原则进行工作部署，大部分农村地区作为各地市经济欠发达地区所占有的公共资源、公共资金相对较少，导致审计局投入的审计资源较小，并且乡村地区也未强制要求农村设立内部审计机构，而社会审计往往又是通过委托的方式开展审计工作，因此以农村地区为主体的相关审计工作主体相对有所缺失。

3.3. 农业专项资金审计工作取证难度大

在专项资金的拨付使用过程中，涉及了诸多环节和诸多相关负责人员，尤其是当拨付到农村集体经济组织时，其内部财务制度相对而言不够完善，各类经济活动的原始票据及后续的入账归档等工作的完成情况质量参差不齐，这对于农业专项资金审计工作而言是一项极大地挑战，大量农村目前还没有专业的财务收支管理制度和专业的财务人员，原始资料的准确性直接影响到后续审计工作的质量和效果。同时农业专项资金审计的工作人员几乎都是由其它地区审计机关的工作人员调配工作，并不是专门的农业专项资金审计工作人员，没有统一的工作背景，对于专项资金审计工作的能力也不尽相同，因此这也导致了获取农业专项资金审计证据工作的效率降低。

3.4. 审计工作成果后续利用不充分

对于审计工作而言，揭示问题的同时应该对发现问题的产生原因进行深入研究，找出问题所在根源并提出建设性整改意见方可从根本上达到审计工作的最优效果，发挥出审计的抵御和预防的作用。目前大量的乡村振兴执行审计仍然仅局限于揭示审计出的问题，并未指出问题的根源所在并针对问题提出建设性的整改意见，导致存在个别问题屡审屡犯的现象。

3.5. 对于绩效审计的运用不充分

对于相关农业专项资金绩效审计的绩效评价标准针对性不够，对于项目指标的设计主要是常规性的评价指标，缺少对于具体项目而设定的具有针对性的评价指标，导致绩效评价反映的不够全面，同时在进行绩效评价时对于先进审计技术的运用也较少，导致绩效评价大多还是停留在传统审计的层面。相关审计人员的绩效审计专业知识也缺少专门培训，其自身的综合素质与高质量的绩效评价之间仍存在着一定的差距。

4. 对农业专项资金审计工作的改进建议

4.1. 加强农业专项资金审计工作的统筹规划

应当对于农业专项资金审计进行前期的工作系统规划，中期工作及时调整，后续工作跟踪完善的全过程进行强化，根据农业资金管理使用的重点领域确定重点审计方向，运用新的审计方法，结合大数据审计等手段，为开展审计监督工作奠定基础。采用同级机关与上下级机关审计相结合的方式，对于资金使用的全过程进行监督以强化各个环节的工作计划统筹。

4.2. 推动建立农业专项资金管理机构

就目前来看，我国对于农业专项资金的拨款以及使用过程并没有专门的机构进行统一管理，往往是通过各个职能机构的分工协作进行完成，但是在实际过程中往往是相关地区的财政部门对专项资金进行直接的规划管理，而财政部门对于具体的农业现状的了解则需要其他部门进行配合，因此二者之间的衔接并不是特别的紧密，因此建立专门的农业专项资金管理机构有利于提高对专项资金的使用效率，更加便于统一管理。

4.3. 综合利用多种审计方法

加强新型审计技术方法的利用，推动审计工作的电子化水平的提高并利用相关的电子技术。这有利于提高相关专项资金审计的数据准确性和对其进行更加科学准确的分析。因此要对审计工作人员提出更高的要求，强化其审计工作能力以提高其适应信息化审计的工作素养。同时采用多种审计思路，通过函证、询问，观察等多种审计方法综合利用，提高审计结果的准确性，以便及时发现资金管理使用过程中存在的问题并进行纠正，发挥审计的监督作用。

4.4. 加强对审计成果的后续利用

搭建好审计工作的信息共享平台，对于农业专项资金审计工作现有成果及时上传共享平台以加强各单位审计信息的统筹规划，使相关审计工作的内容和范围更加清晰，避免重复性审计工作造成审计资源浪费，提高审计成果的使用效果。提高审计对象范围，对涉及到乡村振兴的各个方面充分发挥审计的监督功能。强化审计成果的后续利用，对审计工作揭示的问题应通过表象分析本质，提出建设性的整改措施，避免“屡审屡犯”的情况发生，提高农业相关专项资金审计工作的执行效果。

4.5. 重视对绩效审计的运用

提高在绩效审计过程中对于先进审计技术的利用,利用大数据技术等先进的手段提高审计过程中绩效评价的效率和准确性,制定相应的绩效审计流程规范并针对绩效审计评价对相关的审计工作人员进行专业培训,提高审计人员的综合素质。同时针对具体的项目采用不同的绩效评价指标,使绩效审计评价更有针对性,对于其审计结果能够更加有针对性地反映被审计项目存在的问题。

5. 结语

本文通过分析乡村振兴战略背景下 S 市的农业专项资金下拨的项目和对其审计过程进行分析,由点及面的整理总结当前农业专项资金审计过程中存在的问题,并根据这些问题从加强统筹规划、推动建立专项资金管理机构、利用多种审计方法、对后续成果的加强利用和重视对于绩效审计运用等五个角度提出了对于乡村振兴背景下农业专项资金审计现存问题的改进策略,有利于加强审计监督的质量和效率,做好巩固脱贫攻坚成果同乡村振兴战略的有效衔接,推动深化农村改革取得更大进展。

基金项目

云南大学专业学位研究生实践创新基金项目资助。

参考文献

- [1] 褚德勇,罗艾奇.乡村振兴战略下农业专项资金审计问题研究[J].山西农经,2021(17):116-117.
<https://doi.org/10.16675/j.cnki.cn14-1065/f.2021.17.050>
- [2] 张虢烽.农业专项资金审计研究[J].农村经济与科技,2021,32(7):107-109.
- [3] 谷小庆.乡村振兴专项资金审计问题探究[J].行政事业资产与财务,2023(5):100-102.
- [4] 乔雅婷.乡村振兴战略背景下加强农村审计监督路径研究[J].市场周刊,2021,34(12):118-120.