

高标准农田建设中存在的问题与对策建议

——基于2020~2022年35份审计报告的分析

陆晓晖

高标准农田是指符合田块平整、集中连片、设施完善、节水高效、农田配套、生态良好、抗灾能力强,与现代农业生产和经营方式相适应的旱涝保收、具备持续高产稳产条件的农田。建成的高标准农田,要划为永久基本农田,实行特殊保护。确保重要农产品特别是粮食供给,是实施乡村振兴战略的首要任务。建设高标准农田,是巩固和提高粮食生产能力、保障国家粮食安全的关键举措。

党中央、国务院高度重视高标准农田建设。习近平总书记多次强调,要突出抓好耕地保护和地力提升,坚定不移抓好高标准农田建设,提高建设标准和质量,真正实现旱涝保收、高产稳产。《国务院办公厅关于切实加强高标准农田建设提升国家粮食安全保障能力的意见》要求突出抓好耕地保护、地力提升和高效节水灌溉,大力推进高标准农田建设,加快补齐农业基础设施短板,提高水土资源利用效率,切实增强农田防灾抗灾减灾能力,为保障国家粮食安全提供坚实基础。“建设并保护高标准农田”被写入《中华人民共和国乡村振兴促进法》。

通过多年的建设,截至2021年,全国累计建成高标准农田9.06亿亩。中央持续加大支持力度,2022年共安排高标准农田建设中央补助资金1096亿元,支持新建1亿亩高标准农田。同时,地方政府也进一步加大对本地区高标准农田建设的投入力度。

审计是党和国家监督体系的重要组成部分,审计机关依法对公共资金、国有资产、国有资源管理、分配、使用的真实合法效益,以及领导干部履行经济责任和自然资源资产及生态保护责任情况进行审计监督。近年来,各级审计机关在政策措施落实情况跟踪审计、乡村振兴相关政策和资金审计等审计项目中,重点聚焦高标准农田建设项目的规划、建设、维护、利用和资金运用等方面,对高标准农田建设情况进行了审计,并对外发布审计报告,反映高标准农田建设的基本情况,披露发现的问题。

为从不同层级、不同地域的视角全面反映高标准农田建设中存在的问题,本文选取审计署和各地省级审计机关2020~2022年度发布的、含有高标准农田建设情况的共计35份审计报告(包括审计署审计报告5份,18个地方省级审计机关的审计报告30份)进行归纳分析,反

映全国各地普遍存在的主要问题及其表现的具体形式,从总体上了解我国当前高标准农田建设的现状、已经取得的成果、还需要解决的问题,并根据分析结果提出切实有效的对策建议,推动国家高标准农田建设不断取得成效。

高标准农田建设存在的问题

(一)高标准农田建设审计发现问题的基本情况

将35份审计报告中披露的全部问题进行汇总,并根据这些问题呈现的特点和集中度,将全部问题按照从规划、建设、运行到利用的逻辑顺序,分为六个方面,即规划布局、建设维护、设施配置、粮食种植、资金拨付、合法合规。经进一步整理,这六个方面问题的具体表现以及发生的频次如表1所示。

(二)高标准农田建设发现问题的具体分析

从表中可以看出,高标准农田建设中存在最普遍的问题是在建设维护方面。4份审计署报告和26份地方审计报告均反映了这类问题,而且这类问题贯穿从建设进度到项目质量、从维护工作到责任制度的各个环节,具体形式多样,直接影响了高标准农田建设的应有效益。

高标准农田建设中依然存在比较严重的违法违规问题,表现为资金的违规使用、工程招投标上的违法行为,以及验收程序不合规。真实、合法、效益一直是审计机关的监督要点,而有些违法违规问题屡查屡犯,说明在防范能力、查处力度和威慑效果方面还有待进一步提高。

近年来,高标准农田的“非农化”“非粮化”问题比较突出。据了解,有些乡镇高标准农田的“非农化”“非粮化”比例近三分之一。这也是审计机关在农业农村审计中日益重点关注的问题,有些审计机关已经将此问题列入重大问题清单。非粮化尤其是非农化,影响甚至破坏了土地耕作层,也使高标准农田建设失去了实际作用。

规划布局问题使高标准农田建设存在先天缺陷,反映出某些地方有关部门对农田建设的重要性和安全性问题认识不足,没有充分重视这项工作。而配套设施方面的问题,也反映出重形式轻实质、重建设轻实效,忽视“最后一公里”,没有从根本上理解高标准农田建设的实际内涵。就资金拨付方面而言,随着财政、农业农村等

表1 高标准农田建设问题汇总表

序号	问题情况			报告频次 ^①	发生频率 ^②
	问题类型	细化分类	具体表现		
1	规划布局	未编制规划	未编制或修订高标准农田建设规划,未对区域内建设进行统一安排部署;前期论证不充分。	12	34%
		选址不合理	选在经济作物类地上、建在超标陡坡;分布在不能长期稳定利用或禁止开垦区域;未选择在“两区”上实施。		
		未符合要求	没有达到沟渠涵和田间路成网相连,出现断头沟渠、道路等情况。		
2	建设维护	建设进度慢	建设相关工作进展缓慢;建设任务未完成。	30	86%
		建设质量不高	建设标准不高;质量不达标,质量等级较差;未按图施工;偷工减料。		
		后续管护不到位	管理不严格;设施闲置、丢失、毁损、随意出借;道路塌陷、排灌渠道损毁;相关信息缺失。		
		使用效果差	建设后未投入使用;撂荒、闲置;违规占用。		
		未落实责任	未建立、落实管护责任主体;未落实管护经费;未按照规定开展监管;管理机制不完善。		
3	设施配置	配套不完善	设施无法正常使用,机井建成后未通电无法保障旱季用水。	9	26%
		重基础设施,轻地力提升	未安排土壤改良等地力保持和提升、农田监测等的建设内容;地力提升、减灾防灾安排不足。		
4	粮种植	“非农化”“非粮化”	被基础设施、水利设施占用;被禽畜养殖、鱼塘、水塘占用;种植经济作物、林木;违规改种改建。	15	43%
5	资金拨付	资金滞留、闲置	资金未及时拨付、分解下达,未及时发放相关补贴;资金结余未及时上缴财政。	9	26%
		配套资金未到位	项目投入保障不足,多元化投入保障机制尚未形成。		
6	合法合规	虚报成果	虚报建成面积、完成量、建设进度。	16	46%
		违规使用资金	违规列支、超范围列支项目费用;多结算工程款、安装费;骗取项目资金;将资金用于其他项目。		
		招投标不规范	未按规定招投标;违规转包分包;存在虚假招投标、围标串标等问题。		
		未按规定验收	验收不严格,应建未建、面积和里程不足的项目仍通过验收;监理不到位。		
		未纳入保护	未纳入永久基本农田保护;未按规定完成数据入库工作;建设项目录入图库不及时。		
审计报告总份数				35	

注:①即在35份报告中出现该类问题的报告份数;

②即报告频次除以报告总份数35,反映这一类问题发生的频繁程度。

相关部门不断加快资金下达、拨付的进度,增加对各项补贴的保证程度,有关资金拨付及时性、充分性等方面的问题正在逐步得到解决。

进一步做好高标准农田建设的对策建议

针对审计署和地方审计机关揭示的有关高标准农

田建设存在的多方面问题,本文对今后进一步做好高标准农田建设,提出了一些对策建议。

(一)压实基层管护责任

必须提高政治站位,增强高标准农田保护的责任心、紧迫感。要从保障国家粮食安全的高度和推进乡村振兴战略的视野认识、理解高标准农田建设的重大意义,从强化现代农业基础支撑、确保国家粮食供给的宏观定位做好高标准农田建设的各项工作。高标准农田三分建、七分管,在加强对规划布局进行前置审查的同时,要压实基层相关责任主体的管护责任,有效落实,建管并重,良性运行。

健全高标准农田的管护机制。高标准农田的管护主要在各基层乡镇,根据国家颁布的《高标准农田建设通则》(GB/T30600-2022),高标准农田建成后,划定为永久基本农田,实施最为严格的保护。必须严格执行国家有关农田保护的法律法规,强化对管辖范围内的高标准农田监管,制定完善本地区的管理维护制度,明确地方各级政府相关职责,充分压实各基层乡镇的属地责任,发挥村级组织、承包经营者在农田管护中的主体作用,探索形成多元化管护格局和长效化管理机制,做好田、水、路、电等各项管护具体事务的衔接,确保高标准农田能够正常利用,发挥保障国家粮食安全的基础性作用。

强化高标准农田的投入保障。各地方应进一步强化农田建设项目管护经费合理保障机制,根据当地经济发展和财力水平,制定适宜的管护经费标准,并按照国家全面实施预算绩效管理的规定,对管护资金的投入成本和运用效果进行考核、评价。对公益性的农业基础设施增加经费补助,并探索社会资本参与高标准农田管护的具体形式,建立稳定可靠而又多形式多渠道的管护保障机制。

(二)协同加强考核监督

高标准农田建设是一项长期、系统性的重大工作,既需要各层级各部门共同努力开展,也需要协同加强考核监督,围绕高标准农田建设的工作重点,形成“规划布局—建设维护—考核监督—修正完善”的机制,督促该项工作有序推进。

加强责任考核。在国家高标准农田建设顶层设计和规划的制度安排下,各级地方相关部门要逐级落实好任务责任,制定地方工作方案、实施办法,做到目标明确、措施可行、责任清晰,提高基层治理能力。建立和强化考核制度,将农田闲置撂荒、设施毁坏、土地“非农化”“非粮化”等问题列入考核重要内容,对执行政策、推

国家治理视域下 地方政府隐性债务审计的创新路径

尹启华 刘莹莹

一、引言

新《预算法》实施以后,虽然地方政府拥有发行债券的权力,但发债规模仍无法满足地方经济社会发展的需求。于是,地方政府继续通过融资平台和“明股实债”PPP项目等隐蔽性较强的方式进行举债。由于地方政府隐性债务规模不断膨胀,如果不能进行有效的管控,政府偿债压力势必会越来越大,任其发展可能会产生区域性的债务危机,甚至会威胁到国家的经济安全和社会稳定。习近平总书记2019年1月21日在省部级主要领导干部坚持底线思维着力防范化解重大风险专题研讨班开班式上强调,在严峻的国际国内形势下,务必要保持高度的警惕,注意防范“黑天鹅”和“灰犀牛”事件。党的

十九大将防范化解重大风险作为三大攻坚战之首,高度关注地方政府隐性债务问题,并视为我国财政工作的重点议题。

2018年以来,国务院陆续出台了《关于防范化解地方政府隐性债务风险的意见》《关于防范化解融资平台公司到期存量地方政府隐性债务风险的意见》等相关文件,以此来加大政府隐性债务风险的防范化解力度,并提出要积极推动政府债务管理改革工作。然而,管控地方政府隐性债务风险必须要有审计部门的密切配合,才能达到应有的效果,尤其是在审计功能已经从监督处罚演变为风险预防的情况下。事实上,审计作为一种监督机制,可以独立、公正、客观地对地方政府举债行为进行

动工作不力者,进行严肃追责问责。

加强监督检查。一是加强部门内部上级对下级工作的监督检查,如农业农村部门对地方农业部门逐级落实管理责任的监督检查,财政部门对财政资金下拨工作的监督检查。二是加强审计、纪检监察等专职监督部门的监督检查。以审计为例,各级审计机关持续加强对高标准农田建设的规划执行、工程进度、项目管护、资金使用、招标验收、“非农化”“非粮化”情况的审计,对发现的问题提出整改建议,并将整改落实情况纳入地方党政领导班子考核,加强审计整改跟踪检查。

(三)优化种粮激励政策

2022年,中央一号文件强调落实“长牙齿”的耕地保护硬措施,要求高标准农田原则上全部用于粮食生产。为切实遏制耕地“非农化”,防止“非粮化”利用,国务院办公厅发布了防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见,一些地方政府也发布了相应的文件,严格实行用途管制,开展遏制“非农化”防止“非粮化”利用工作。

在严格执行法律法规、严格规范农业生产经营的同时,必须优化种粮激励政策,完善粮食生产支持措施,健全粮食主产区的利益补偿机制,切实保护和调动地方各级政府重农抓粮、农民务农种粮的积极性。

在财政政策上,优化财政支出结构,将农田建设作

为重点支持事项,加大粮食生产功能区政策支持力度,较大幅度地提高粮食种植的专项资金补贴、农机购置补贴,发放农资价格上涨补贴,稳定保障种粮农民种粮收益,推动提升粮食的规模经营水平,有效防止“非粮化”。开展高标准农田禁止“非农化”“非粮化”利用的宣传,树立先进典型示范强化引领作用。推进常态化的巡查,及时发现和依法依规整治占用高标准农田的违法行为;对“非农化”“非粮化”问题,一经发现应及时予以纠正。

(四)加大违法惩处力度

对于屡查屡犯的违纪违法问题,要加大惩处力度,发现一起坚决查处一起。

对公职人员的违纪违法行为,必须进行追责问责。把查处问题与纠正问题结合起来,通过问责查处,促进政府工作人员履职尽责、资金使用合法合规、高标准农田建设工作落地落实。对于高标准农田建设的施工单位、监理单位、设计单位,采取约谈、通报或处罚等手段,责成对工程质量进行整改,追回虚报冒领工程资金。还可以联手市场监管部门进一步采取停业、吊销资格等更加严厉的措施,加大惩处力度,保障高标准农田建设工作进一步取得实效。

作者单位:审计署审计科研所

原载《审计观察》(京),2023.1.36-40