

审计视角下高标准农田建设中存在的问题与对策探析

焦贺丽

西平县审计局, 河南 驻马店 463900

[摘要]高标准农田建设审计监督体系的革新,是筑牢粮食安全根基与农业现代化转型的关键治理工具。针对制度性滞后、数据壁垒与管理协同缺位等结构性矛盾,需构建规划-建设-管护全周期审计框架,通过智能监测技术融合与跨域数据治理能力升级,破解风险识别滞后与监督效能衰减难题。文章提出以审计职能转型驱动治理模式创新,通过嵌入式风险预警机制、区块链化资金穿透追踪及生态绩效动态评估体系的集成应用,推动高标准农田建设从规模驱动向质效并重转型,为构建耕地保护长效机制提供可复制的监督范式。

[关键词]高标准农田建设; 审计监督; 信息化审计; 问题与对策

DOI: 10.33142/mem.v6i3.16686

中图分类号: F239

文献标识码: A

Analysis of Problems and Countermeasures in High Standard Farmland Construction from the Perspective of Audit

JIAO Heli

Xiping County Audit Bureau, Zhumadian, He'nan, 463900, China

Abstract: The reform of the audit and supervision system for high standard farmland construction is a key governance tool for building a solid foundation for food security and modernizing agriculture. In response to structural contradictions such as institutional lag, data barriers, and lack of management coordination, it is necessary to establish a planning construction management full cycle audit framework, and through the integration of intelligent monitoring technology and the upgrading of cross domain data governance capabilities, solve the problems of lagging risk identification and declining supervision efficiency. The article proposes to drive innovation in governance models through the transformation of audit functions. Through the integrated application of embedded risk warning mechanisms, blockchain based fund penetration tracking, and ecological performance dynamic evaluation systems, it promotes the transformation of high standard farmland construction from scale driven to quality-oriented, providing a replicable supervision paradigm for building a long-term mechanism for farmland protection.

Keywords: high standard farmland construction; audit supervision; information technology audit; problems and countermeasures

引言

在全面推进乡村振兴与农业现代化战略纵深发展的关键阶段,高标准农田建设作为国家粮食安全战略的核心载体,其工程质量的可靠性、资金配置的有效性 & 长效管护的可持续性,已成为关乎农业供给侧结构性改革成败的关键命题。当前,传统审计监督体系在应对项目规划科学性不足、施工过程透明度缺失、管护责任虚置等系统性风险时,暴露出覆盖维度单一、技术工具滞后、响应机制僵化的结构性短板,难以适配高标准农田建设全生命周期管理的动态化、精细化需求。这一矛盾的本质,折射出农业基础设施领域监督范式与高质量发展要求间的深层张力,既源于跨部门协同治理机制的制度性梗阻,也受限于审计技术手段与农业场景融合不足的实践困境。本文以破解“碎片化监管—系统性风险”的悖论为切入点,立足审计监督从合规性审查向价值创造转型的范式革新逻辑,聚焦项目立项论证、资金穿透式管理、工程质量追溯、生态效益评估等关键节点,构建“制度重构—技术赋能—效能转化”三位一体的分析框架,旨在通过审计职能的主动性拓

展、智能工具的嵌入式应用及治理成果的闭环式反馈,形成适应现代农业复杂系统的监督韧性,为新时代耕地保护政策从规模扩张向质效并重转型提供治理工具层面的突破路径。

1 问题产生的原因分析

1.1 审计制度不完善与监督滞后

高标准农田建设的审计监督体系尚未构建覆盖规划、实施、管护的全周期闭环框架,审计介入时点过度集中于竣工结算环节,对前期立项论证的科学性、施工过程的合规性及后期设施维护的持续性缺乏有效监督。制度设计中对农业工程特性的适配性不足,关键审计依据如土壤改良量化标准、水利设施耐久性阈值等指标未形成统一规范,导致监督尺度模糊化。跨年度项目的动态追踪机制缺失,难以穿透式识别资金截留、重复套取等隐蔽性违规操作,监督滞后性使风险防控被动化,弱化审计预警功能。

1.2 信息化水平不高,数据整合困难

高标准农田建设涉及的多源数据因部门间信息平台架构割裂、采集标准不统一,形成“数据烟囱”,导致审

计部门难以完整获取土地权属、工程实施动态及资金流转的全链条信息。物联网传感设备部署率低，农田墒情、作物长势等实时监测数据缺失，叠加地理信息系统更新滞后，使审计分析依赖静态历史数据，难以捕捉隐蔽工程缺陷或资金挪用风险。审计机关对卫星遥感影像、土壤成分图谱等非结构化数据的智能解析能力不足，缺乏深度学习驱动的异常模式识别工具，致使风险预警停留于表层指标比对，无法穿透数据表象揭示系统性治理漏洞。

1.3 项目管理主体责任不清

高标准农田建设涉及的多主体协同机制尚未形成明晰的权责划分框架，地方政府统筹职能虚化、农业农村部门技术监管弱化、施工单位履约责任模糊化等问题并存。项目审批与实施监管权责重叠现象突出，部分区域由同一主体主导立项与验收，诱发“既当运动员又当裁判员”的内部控制失效风险。审计揭示的工程资料缺失、管护协议空转等问题因问责链条断裂，难以精准定位责任主体^[1]。跨部门协作壁垒加剧管理碎片化，如水利设施建设与土壤改良工程缺乏时序衔接，审计整改建议因协调机制缺位陷入“多头推诿”困境，制约系统性治理效能提升。

1.4 地方执行力与重视程度参差不齐

地方政府在高标准农田建设中受短期政绩驱动与财政约束双重影响，部分区域将工程规模扩张异化为“指标竞赛”，以降低建设标准、虚报耕地面积等方式突击完成考核任务，导致“重数量轻质量”倾向蔓延。审计发现，非耕地违规立项、配套设施缩水等问题频发，造成财政资金低效耗散。欠发达地区受限于审计资源短缺与专业能力不足，绩效审计多停留于合规性审查层面，难以揭示工程质量缺陷与生态效益流失等深层次问题，致使整改措施浮于表面。区域发展差异与政策执行弹性叠加，进一步加剧审计标准适用的离散化，削弱监督结果的权威性与政策引导效能，形成“劣币驱逐良币”的逆向激励困局。

2 改进高标准农田建设审计工作的对策建议

2.1 建立健全全过程审计监督机制

高标准农田建设审计监督体系的革新需突破传统事后审计的局限，构建覆盖“规划-实施-管护”全生命周期的动态监督框架。在项目规划阶段，审计节点应前置介入，重点审查建设方案与区域农业发展规划的战略协同性、资金预算编制的科学性，通过多维度可行性论证规避重复建设与资源错配风险。实施阶段推行“嵌入式”事中审计模式，派驻跨领域审计组全程跟踪施工质量与资金流向，运用无人机倾斜摄影、北斗定位传感器等技术实时采集工程进度与地理空间数据，构建可视化审计证据链，精准识别偷工减料、工程量虚报等隐蔽性问题。针对后期管护环节，需制定专项审计规程，建立涵盖农田设施使用率、土壤有机质含量变化、节水灌溉效益等长效评价指标，推动审计重心从工程竣工合规性验证转向全周期综合效益评估。同

步编制农业工程审计标准化操作手册，依据土地平整、水利配套、地力提升等工程类别细化审计标准与方法，明确不同气候带、土壤类型的差异化评价参数，增强监督规范性与实践指导价值。通过全流程监督闭环的构建，实现审计职能从“查错纠弊”向“价值守护”的质效跃升。

2.2 推动审计信息化建设，提升数据利用能力

推动审计信息化建设需以跨部门数据融合为基础，依托高标准农田建设审计大数据平台，打通农业农村、自然资源、财政等系统的数据壁垒，构建覆盖土地确权登记、项目规划审批、施工全周期记录、资金拨付台账的全域数据库，实现农田建设全要素数字化归档与动态更新。深度融合地理信息系统（GIS）与高分辨率遥感影像技术，对农田地块坐标、沟渠管网分布、机耕道路线形等空间信息进行三维建模与历史影像叠加分析，结合无人机巡检实时回传数据，建立“天-空-地”立体化监测网络，精准锁定土地平整面积虚标、同一地块重复套取补贴等违规线索。运用机器学习算法构建多维度关联分析模型，整合气象灾害预警数据、土壤墒情传感器监测值、农作物产量波动曲线及水利设施运行日志等参数，通过时序对比与因果推理评估项目在防灾减灾、耕地质量提升、生态承载力优化等方面的长期效益^[2]。同步深化区块链分布式记账技术在资金审计中的应用，将项目预算申报、招投标合同、工程款支付凭证等关键节点信息上链存证，利用智能合约自动触发资金流向追踪预警，形成穿透式监管闭环，确保审计证据链完整可信，为防范廉政风险、优化财政资源配置提供技术支撑。

2.3 明确管理职责，强化部门协同联动

推动高标准农田建设管理效能提升需构建“权责明晰、协同共治”的长效机制，以三级责任体系为核心框架，明确政府统筹部署的宏观决策职能、农业农村部门项目规划与标准制定的技术指导职能、财政部门预算审核与绩效评估的资金管控职能以及乡镇政府在地块落实、矛盾调解等实施环节的主体责任，形成纵向贯通、横向联动的责任闭环。通过审计机关与纪检监察部门建立“问题线索双向移交、整改问责同步推进”的督查机制，对项目进度滞后、工程质量不达标、资金挪用等突出问题开展穿透式核查，依据《党政领导干部问责条例》对不作为、慢作为现象实施“一案双查”，倒逼责任落实。深化跨部门协同治理模式，依托审计联席会议搭建信息共享平台，针对耕地“非粮化”、配套设施重建轻管等区域性风险，联合制定涵盖土壤改良、灌溉设施运维等全生命周期的动态管护规范，并将第三方专业力量嵌入监督链条，通过委托农业科研院所开展土壤肥力检测、智能传感设备监测水利设施运行效能等技术创新手段，构建“技术鉴定+数据分析+合规审查”的复合型评估体系，有效提升审计结论的科学性与公信力，最终形成多元主体协同发力、监督资源优化配置的

治理格局。

2.4 完善绩效评价机制，注重结果导向

完善高标准农田建设绩效评价机制需以系统化、动态化思维重构考核框架，构建“三维一体”的综合性评估模型：经济维度聚焦粮食产能提升与农业产业链增值效应，将耕地地力等级变化率、单位面积农机作业成本降幅、新型经营主体联农带农收益分成比例等纳入核算体系；社会维度强调耕地资源整合与乡村治理效能，通过卫星遥感监测耕地连片化整治进度、入户调查统计土地流转后劳动力向二三产业转移就业率、第三方评估村集体在设施管护中的组织协调能力；生态维度则引入全生命周期评价理念，量化分析节水灌溉设施碳足迹、土壤有机质含量年际变化、生物沟渠对农田面源污染的拦截效率等指标^[3]。针对地域差异性，建立“基础指标+特色指标”的弹性考核机制，例如在干旱区域增设雨水集蓄利用率、在重金属污染区设定土壤修复达标年限等专项评价参数，并依托区块链技术实现数据采集的客观性与指标权重的动态调整。深化评价结果与资源配置的强关联，将绩效等级作为下一年度项目入库优先级、财政补助拨付比例及地方政府耕地保护责任考核评优的核心依据，同步探索“红黑榜”公示制度与整改保证金制度，对连续不达标地区实施区域限批与约谈问责。此外，依托物联网传感器网络构建绩效数据实时采集系统，对已验收项目开展不少于五年的跟踪监测，结合机器学习算法预测不同技术路径的长期生态经济效益，为高标准农田建设标准迭代与全国耕地保护立法提供实证支撑。

2.5 强化审计成果运用，助推政策优化与制度完善

强化审计成果运用需构建“全链条闭环式”治理体系，以数字化手段升级审计整改追踪机制，开发智能化的“问题清单-责任清单-销号清单”三单联动管理平台，嵌入整改时限自动预警、多部门协同督办、整改效果 AI 预评估等功能模块，对农田建设中的工程质量缺陷、资金截留挪用等高频问题实施“红黄蓝”三色分级动态跟踪，针对系统性风险或久拖未决事项启动纪检监察、财政、自然资源等部门联合督查程序，通过约谈主要负责人、冻结相关项目资金等方式压实整改责任。同步完善审计结果社会化应用路径，依托政府数据开放平台建立“审计云展厅”，以可视化图谱形式动态披露高标准农田建设中的典型违规案例、整改措施及生态效益转化成果，开通公众在线问政、专家评议及农民满意度评价接口，形成社会监督与专业监督的良性互动。深化审计成果向政策供给端的转化能力，

组建由审计署牵头、农业农村部及科研院所参与的“监研一体”政策研判专班，针对审计发现的耕地“非粮化”监管盲区、管护责任主体虚化等制度性漏洞，研究提出《农田建设管理条例》修订草案，明确耕地用途数字化监管、工程管护保险机制等创新条款，并将审计建议纳入省级政府耕地保护责任制考核细则^[4]。建立审计监督与农业高质量发展的正向反馈机制，将审计揭示的土壤改良技术适配性不足、节水设施使用率偏低等问题，转化为区域耕地质量保护补偿标准动态调整、智慧农田新基建投资优先序优化等政策工具包，最终形成“发现问题-督促整改-制度创新-效能提升”的螺旋上升治理格局。

3 结语

高标准农田建设的审计监督体系革新，是筑牢国家粮食安全根基的战略性举措，更是治理能力现代化在农业领域的创新性实践。面对传统监管模式在风险穿透力、技术适配性、响应敏捷性上的多维短板，需以系统思维重构覆盖“规划-建设-管护-评价”全周期的韧性监督框架：通过区块链技术固化工程验收证据链，依托遥感动态监测网络实现耕地质量变化可视化追踪，运用机器学习算法构建资金异常流动预警模型，形成“数据穿透-智能研判-精准制导”的闭环监管体系。未来应加速审计职能从合规性“守门人”向价值创造“赋能者”的范式跃迁，将监督成果转化为耕地保护补偿机制优化、智慧农田新基建布局调整等政策工具包，同时深化“审计+”跨界协同，推动农业科研机构、数字技术企业与基层治理主体共建监督生态网络，以制度创新释放技术红利，以效能转化激活治理动能，最终构建起保障粮食安全、助推乡村振兴、服务“双碳”目标的可持续监督新格局。

[参考文献]

- [1]和杰.审计视角下高标准农田建设存在的问题与对策研究[J].审计观察,2021(9):14-19.
- [2]李建兵,许贯中.审计视角下山西省高标准农田建设中存在的问题与对策探析[J].山西财税,2024(1):44-46.
- [3]李凌屹.审计视角下农业专项资金使用中的问题与对策研究[D].江苏:南京审计大学,2018.
- [4]唐婧.H 市高标准农田建设专项审计的完善研究[D].四川:四川师范大学,2024.

作者简介：焦贺丽（1991.10—），毕业院校：河南财经政法大学，所学专业：财务管理，当前就职单位：西平县审计局，职称级别：审计师（中级）。