

美国农业部财政援助绩效审计案例与启示

杨矫琰

洋浦保税港区发展局

DOI:10.32629/ej.v9i6.3570

[摘要] 党的二十大提出“加快建设农业强国”,农业财政补贴的绩效审计对保障政策落实至关重要。美国审计署在农业补贴绩效审计方面积累了较为丰富的实践经验。本文采用案例分析法,系统剖析了美国审计署对美国农业部财政援助绩效审计案例,在总结其经验做法的基础上,为中国农业补贴绩效审计提供启示及优化路径。

[关键词] 美国审计署; 农业补贴; 绩效审计; 案例研究

中图分类号: E232.6 **文献标识码:** A

Case Studies and Insights from Performance Audits of Financial Assistance Provided by the U.S. Department of Agriculture

Jiaoyan Yang

Yangpu Bonded Port Area Development Bureau

[Abstract] The 20th National Congress of the Communist Party of China proposed "accelerating the building of a strong agricultural country," and performance audits of agricultural fiscal subsidies are crucial for ensuring policy implementation. The U.S. Government Accountability Office has accumulated extensive practical experience in auditing the performance of agricultural subsidies. This paper employs case analysis to systematically examine the U.S. Government Accountability Office's audit cases on the performance of financial assistance provided by the U.S. Department of Agriculture, and based on summarizing its best practices, offers insights and optimization pathways for China's agricultural subsidy performance audits.

[Key words] United States Office of Audit; agricultural subsidies; performance audit; case study

引言

党的二十大报告中指出“加快建设农业强国”。农业作为国民经济的根基,在保障粮食安全、推动经济发展、维护生态平衡、传承文化等方面具有不可替代的重要地位。基于农业的重要性,各国纷纷出台一系列政策计划扶持,加大财政资金投入等。而政策计划、财政资金投入是否落到实处,是否具有效率性,是否真正做到惠农助农,则需要绩效审计监督的持续跟进与助力。美国政府问责局(GAO)开展的美国农业部(USDA)2019-2023财年的财政援助绩效审计项目较为完善,其经验做法对其他地方同类型绩效审计有较好的参考借鉴价值;同时也能够拓展绩效审计在农业政策领域的分析框架,为中国农业补贴绩效审计提供一定的参考。

1 中国农业财政补贴的政策实践与审计痛点

我国以粮食安全为导向,以乡村振兴为驱动构建助农补贴体系,2023年中央财政超1.5万亿元农业相关转移支付,涵盖生产性补贴(如耕地地力保护、农机购置补贴)与应急性支持(如防灾减灾、小麦水稻救灾补贴)。

我国助农资金绩效审计在助力惠农政策落实中取得一定进展,如多地审计机关聚焦补贴发放、资金使用等开展审计,在促进资金拨付、保障公平性等方面有实践成果。然而,国内助农资金绩效审计也存在突出短板。一方面,合规性导向局限显著,审计主要聚焦资金挪用、发放流程规范等合规性检查,对政策效果性评估不足,像农田建设资金因规划滞后闲置超过1年未纳入资金使用效率核心指标,少数民族地区特色作物补贴政策可达性差等问题,反映出效果性审计的缺失;另一方面,数据碎片化制约审计效能,美国农业部能实现多机构数据联动,而国内小农户占比超90%,农业补贴数据分散于多部门,难以高效整合分析,影响审计精准度与全面性。

2 美国农业部2019-2023财年财政援助计划绩效审计

2.1 案例背景

美国农业计划,包括2018年农业改进法案授权或重新授权的计划,构成了联邦农场安全网的重要组成部分。2019至2023财年美国农业部通过农业服务局(FSA)和自然资源保护局(NRCS)

管理了16个计划,以提供财政援助支持农场收入、帮助农业生产者应对灾害并保护自然资源。除了这三类财政援助外,美国农业部还通过风险管理局(RMA)管理的作物保险计划,以及农业服务局管理的10个补充援助计划向生产者提供财政援助。这些计划旨在提供额外的临时财政援助,以解决特定的农业损失或需求。财政援助形式包括直接付款,或代表生产者向作物保险公司支付款项。

对于某些农业计划,生产者可以自愿证明他们属于至少一个被农业法案立法和美国农业部政策确定为历史上服务不足的群体,据此有资格获得特殊规定。这些群体包括刚开始耕种、资源有限、退伍军人或处于社会弱势地位(受到种族、民族或性别歧视)的生产者。

2.2 审计目标

目前国内外主流观点普遍认为应将绩效审计目标分为一般目标和具体目标。一般目标是通常所说的“3E”目标。即经济性、效率性和效果性。而具体目标则是对一般目标的分解,在不同的审计项目中有不同的表现形式。本案例中,GAO对于美国农业部财政援助计划的一般审计目标是审查美国农业部对于农业生产者的财政援助的总体分配情况,评估USDA财政援助的资源配置效率、生产者受益公平性及政策目标达成度。具体目标主要从两个部分展开——按计划类型、地点和商品向农业生产者分配财政援助的情况以及按生产者类型(包括历史上服务不足的生产者)向农业生产者分配财政援助的情况。这两个部分又可以进一步细分至更详细的目标,如评估增量资金的成本效益(补充援助计划从2008-2018财年的年均17亿美元增至2019-2023财年的134亿美元);评估政策目标达成度(2018年农业法案扩大计划覆盖后,历史服务不足生产者参与率提升100%);进行公平性审查(验证资金是否向弱势生产者倾斜);资金分配结构性矛盾分析(如前10%生产者集中化问题)等。

2.3 审计标准

绩效审计标准是指在绩效审计过程中,审计人员用以指导审计活动、界定被审事实、界定绩效质和量的标准。美国问责局根据审计内容的不同也应依据不同的标准。主要分为内部标准和外部标准。外部标准主要是《2018年农业改进法案》《联邦作物保险法》等一系列法律法规,内部标准包括美国农业部《生产者服务计划手册》、各计划年度绩效报告(如补充援助计划的临时目标)等。

2.4 审计过程与方法选用

2.4.1 数据范围与来源。审计覆盖2019-2023财年FSA、NRCS、RMA三大机构的27个计划。数据包括160万生产者的资金流向、商品分类及区域分布,并经美国农业部(USDA)技术确认后使用。

2.4.2 审计方法。美国政府问责局采用的方法主要由数据收集法和数据分析法两部分构成。数据收集法包括抽查法、调查法等;数据分析法包括比较分析法、趋势分析法、比例分析法等。

抽查法。美国政府问责局(GAO)针对美国农业部2019-2023财年27个财政援助计划,抽取涵盖160万生产者的资金流向样本,重点核查了获得援助资金前10%的生产者的资金分配合规性,包括是否存在重复申领、虚假申报等问题;同时抽查历史服务不足生产者的援助记录,由此验证2018年农业法案扩围后政策覆盖的真实性,如确认新增特种作物计划援助对象是否符合“历史服务不足”定义。

调查法。美国政府问责局与美国农业部内部多部门(FSA、NRCS、RMA)开展协同调查,收集农业生产者参与援助计划的全流程数据,包括申请条件、审批流程、资金发放节点等;针对历史服务不足生产者,通过问卷调查、访谈等形式,了解其对援助政策的知晓度、参与障碍及政策满意度,如调研畜禽生产者参与作物保险计划增长200%的驱动因素。

比较分析法。美国政府问责局将2019-2023财年财政援助数据,与2008-2018财年历史数据对比,分析资金规模波动与国际贸易摩擦、COVID-19疫情等外部事件的关联;同时对比不同生产者类型的援助占比、使用效率,以及主产州与非主产州的资金分配差异。通过横向、纵向比较,揭示资金分配的结构性矛盾与政策成效。

趋势分析法。美国政府问责局运用趋势分析工具,绘制补充援助计划年度资金波动图、历史服务不足生产者参与率趋势等,并将其与2018年农业法案扩围、机构外展活动等政策变量进行关联,评估政策对弱势群体的扶持效果。

比例分析法。美国政府问责局计算各类援助计划资金占比(如商品援助占64%、保护计划占12%)、不同商品类别(大田作物占64%、特色作物占5%)的资金分配比例,结合农业产值、生态效益等指标,评估资金配置的科学性;测算前10%生产者援助额占总资金的63%、小农户户均获1.2万美元等比例数据,量化资金集中化程度;分析历史服务不足生产者在各项计划中的参与比例(如22%参与有特殊条款计划),衡量政策包容性,通过比例关系挖掘资金分配的深层问题。

2.5 审计发现

2019至2023财年,美国农业部向约160万农业生产者支付了约1610亿美元。平均每年分配约321亿美元。在分配援助的三个机构(FSA、NRCS和RMA)中,农业服务局(FSA)分配了大部分财政援助。

2.5.1 从按计划类型、地点和商品向农业生产者分配的维度来看。第一,补充援助计划占总财政援助的42%。相比于2008至2018财年的平均每年17亿美元,2019至2023财年美国农业生产者的补充援助增长至平均每年134亿美元,主要原因是COVID-19大流行和国家间贸易政策变动影响。另外,联邦作物保险计划占财政援助的三分之一,财政援助金额位列单一计划榜首。第二,美国农业部约三分之二的财政援助流向了农业生产价值最高的州。根据美国农业部文件,2019至2023财年,15个州的农业生产者生产了约三分之二的农业总产值。根据审计分析,这15个州的生产者获得了约相同比例的财政援助。这些州中的大多数(15

个州中的11个)位于平原和中西部地区。得克萨斯州的生产者获得的USDA财政援助最多。第三,美国农业部近三分之二的财政援助用于大田作物。2019至2023财年,大田作物占美国农业部分配的1610亿美元总援助的近三分之二——1026亿美元。

2.5.2从按生产者类型向农业生产者分配的维度来看。第一,不到10%的生产者获得了近三分之二的美国农业部财政援助。这些生产者平均每年获得203亿美元。大多数生产者(87%)每年从美国农业部计划中获得的财政援助平均不足5万美元。前100名生产者中的大多数参与了多个美国农业部项目。前10名生产者获得的援助主要来自作物保险。单笔最大财政援助就用于作物保险,该生产者获得了2.152亿美元的财政援助。第二,近年来,历史上服务不足的生产者以及畜禽生产者的参与度大幅增加。2019至2023财年,五年间从美国农业部获得财政援助的历史服务不足的生产者总数增加了100%以上,获得财政援助的畜禽生产者总数增长了200%以上。增加的关键原因是2018年农业法案中扩大了计划,扩大了有资格参与计划的生产者类型——包括针对特种作物和畜禽生产者的计划(而历史上服务不足的生产者往往比其他生产者种植更多的特种作物),其他影响因素主要是机构外展活动和近年来补充计划数量的增加。

2.5.3补充结论。第一,美国农业部2019–2023财年财政援助计划审计中,资金分配的结构矛盾十分突出。仅7%的生产者获得了高达63%的资金,单笔最大援助在作物保险项目中达到2.152亿美元,形成显著的“头部集中”效应。与之形成强烈反差的是,50%的生产者年均仅能获得2730美元援助,小生产者在资金获取上处于明显弱势。第二,美国在财政援助计划执行中,对特殊群体的扶持取得显著进展。2019–2023财年,历史服务不足生产者数量从8.4万增长至18.3万,实现100%的增幅;畜禽生产者参与规模从7.6万扩充到24.3万,增长幅度达200%。这一积极变化,主要得益于2018年农业法案对计划覆盖范围的扩围,以及美国农业部各机构开展的外展活动,通过政策调整与主动服务,让更多原本在农业发展中处于边缘地位的群体获得资源支持,一定程度上促进了农业领域的公平性与多元发展。

3 美国财政援助绩效审计对国内农业补贴绩效审计的启示与建议

3.1强化绩效审计效果性评估

在美国农业部2019–2023财年财政援助的审计中,GAO重视效果性评估。其通过建立“历史服务不足生产者参与增长率”和“畜禽生产者覆盖度”等关键指标,验证了2018年农业法案扩围与机构外展的政策效果。另外,GAO运用经济方法分析资金分配公平性,发现不到10%的生产者获得超过三分之二资金的结构矛盾,这也指出了政策在“公平性”上的缺失。同时,GAO通过利益相关者访谈(如USDA官员解释少数族裔参与率提升机制)和案例追踪(如前10名生产者年均获1800万美元的作物保险),探究效果性问题背后的制度根因。这种评估逻辑指出了“资金是否实现政策初衷”,而非仅关注“资金是否按流程发放”。

对比美国的实践,中国农业补贴审计在效果性评估上存在显著不足。从审计目标看,当前审计仍以“合规性”为核心。这种“重流程合规、轻目标达成”的审计模式,导致无法真正了解资金的落实情况。

3.2强化数据联动与深度分析

美国审计通过跨机构数据整合,实现对补贴资金流向、使用效果的穿透式监管。反观国内,农业补贴数据分散在农业农村部(补贴发放)、财政部(资金拨付)、统计局(产值数据)等12个部门,数据联动性弱,不利于审计综合分析。我国应推动农业、财政、审计等多部门数据共享,利用大数据分析技术,探究补贴资金分配的集中化、特殊群体覆盖漏洞等问题,提升审计准确性与深入性。

3.3构建清晰审计标准体系

美国绩效审计依据国家产业政策、行业规划、项目可行性报告等多元标准开展工作,评价清晰且具有针对性。当前我国农业补贴绩效审计评价存在“笼统抽象、操作困难”问题,需加快建立适配本土的标准体系。结合农业产业区域差异、经营主体多元特点,细化“经济性、效率性、效果性”衡量维度,如设置小农户受益率、资金投入产出比、生态效益贡献度等具体指标,让审计评价有章可循、有据可依。

3.4聚焦全流程绩效管理

美国审计署在涉农项目绩效审计中,围绕“绩效目标设置—执行监测—结果评价—应用反馈”全流程开展工作。我国农业补贴绩效审计可借鉴这一思路,打破仅关注资金合规性的局限,对农业补贴政策进行全周期跟踪审计。从政策源头的目标制定入手,审查补贴是否契合粮食安全、乡村振兴等战略需求。在执行过程中,紧盯资金发放的及时性、覆盖主体的精准性;对最终效果,可以重点评估补贴对农业生产、农民增收的实际作用,努力构建审计监督闭环。

4 结语

文章以美国农业部财政援助绩效审计为案例,系统研究了美国农业财政援助绩效审计的背景、内容、方法等,在总结经验的基础上,进一步提出对我国农业补贴绩效审计的启示与建议。

[参考文献]

- [1]贾云洁,边淑洁.香港公共图书馆绩效审计案例分析与启示[J].商业会计,2024,(20):58–61.
- [2]陈希晖,李昊航,夏天辰,等.香港审计署公共泊车位绩效审计的案例分析与启示[J].现代审计与会计,2020,(10):4–7.
- [3]GAO,Farm Programs:USDA Financial Assistance to Agricultural Producers for Fiscal Years 2019–2023[R],Dec 17,2024.

作者简介:

杨娇琰(1981–),女,汉族,山东烟台人,本科,研究方向:绩效审计、内部审计。