

农业新质生产力背景下粮食安全审计问题研究——以沙坡头区为例

吴玥

西安财经大学, 陕西 西安 710100

摘要: 在“端牢中国饭碗”的目标及 2025 年中央一号文件推动农业新质生产力发展的背景下, 粮食安全内涵已拓展至质量、可持续性等多维层面。本文围绕农业新质生产力与粮食安全审计, 通过中卫市沙坡头区案例分析发现, 该区存在粮食安全政策执行不到位、新质生产力要素投入不足、资金使用效率低下等问题, 成因与要素配置失衡、制度创新滞后、监管效能不足相关。研究提出优化新质生产要素投入、推进制度创新、构建全链条数字化监管体系等对策, 以期强化粮食安全保障机制、推动农业现代化转型提供参考。

关键词: 农业新质生产力; 粮食安全; 审计问题

DOI: 10.63887/fem.2025.1.5.17

引言

把中国人的饭碗牢牢端在自己手中是新时代国家粮食安全的明确目标任务, 2025 年中央一号文件的发布, 为粮食安全保障工作注入了新的动力, 文件着重提出推进农业科技力量协同攻关, 以科技创新引领先进生产要素集聚, 因地制宜发展农业新质生产力, 涵盖种业振兴行动、生物育种产业化、农机装备高质量发展、支持智慧农业并拓展人工智能、数据、低空等技术应用场景等重要领域。农业新质生产力的发展, 是提升粮食生产效率、保障粮食质量安全、增强粮食生产可持续性的关键路径。它通过科技创新和先进生产要素的集聚, 推动农业从传统生产模式向现代化、智能化、绿色化转变, 为粮食安全提供了更强有力的支撑。然而, 在农业新质生产力发展过程中, 如何确保各项政策措施的有效落实, 如何防范可能出现的风险, 如何保障粮食生产各环节的合规性和有效性, 成为了亟待解决的问题。

粮食安全审计作为保障粮食安全的重要监督手段, 在农业新质生产力发展的背景下, 肩负着新的使命和任务。它通过对粮食生产、流通、储备等各个环节的审计监督, 确保国家粮食安全政策的贯彻执行, 促进农业新质生产力相关项目的规范实施, 防范粮食安全风险, 保障粮食质量和可持续性。开展农业新质生产

力与粮食安全审计的研究, 对于深入理解两者之间的内在联系, 充分发挥审计在粮食安全保障中的作用, 具有重要的理论和实践意义。

1 文献综述

1.1 农业新质生产力的相关研究

农业新质生产力是以科技创新为动力, 推动新型从业者、先进设备、新资本、新组织、大数据等要素融入农业产业链, 催生新产业新业态, 实现生产力要素升级。发展农业新质生产力对农业农村现代化、中国式现代化和城乡共同富裕意义重大^[1-2]。

理论研究方面, 李明芳指出农业需借助新质生产力从“生产农业”向“生命农业”转型, 核心是科技赋能。刘玮明强调科技创新是源动力, 要提升劳动者素养、推动农机迭代、深挖农业功能。张永奇等发现农业数字化转型可促进农民共同富裕, 尤其利好西部和小农户, 与赵璐提出的新质生产力驱动乡村振兴、农民增收观点一致。张广辉提出“农业新质生产力—社会化服务—粮食安全”循环机制, 顾笑雪围绕种源、绿色转型、智慧农业提出产业升级路径, 二者共同夯实农业根基。张红宇阐述农业新质生产力的特征, 主张用颠覆性技术推动农业向“创造阶段”迈进。

实证研究中, 朱迪等测算发现我国省域农业新质

生产力水平虽有提高但整体较低。冯志远等研究显示东北三省农业新质生产力呈稳定上升趋势。文若冰等证实数字经济对农业新质生产力有显著正向赋能，周文等也认为数字经济是培育农业新质生产力的关键支撑。总体而言，学者普遍认为农业新质生产力是农业现代化与乡村振兴的核心动力，需通过科技创新、数字化转型等实现升级。

1.2 粮食安全审计的相关研究

国内粮食安全审计研究从多视角展开，探讨国家审计维护粮食安全的作用与路径。徐广领等提出，公共受托经济责任拓展、法定职责要求及“免疫系统”功能是国家审计保障粮食安全的理论基础。余莎等指出，可通过专项审计调查等方式，从资金、项目等维度提供支撑；连艳玲等强调明确审计重点，推动国家治理体系现代化。

区域实践层面，尹树伟等以东北振兴战略为例，提出聚焦耕地保护等关键环节，监督提升资源利用效率。方法论创新上，陈彦池等基于“五化协同”构建全链条监管框架，吴萍等从全生命周期设计“全链条”审计模型。县域审计方面，吴萍等发现审计可识别风险但面临技术和独立性挑战。马迎丽等实证分析表明，农业机械总动力等因素对粮食安全有正向影响，农村发电量存在负向影响。袁维以Y市为例，指出粮食安全政策落实跟踪审计存在问题，需优化策略^[3-5]。

在审计原则与风险管理上，李岳洋提出全面性等三大原则，加强内部审计等；马欣艳以H区为例构建审计框架，揭示问题并提出解决方案。整体来看，相关研究围绕粮食安全审计的理论基础、实践路径、区域差异、技术创新及风险防控等多方面展开，为完善审计机制、保障国家粮食安全提供了丰富的思路和建议。

2 案例分析

农业新质生产力是以科技创新为核心驱动力，通过要素重构、技术迭代和产业升级形成的新型农业生产力形态，其核心特征包括数字化、智能化、绿色化和高效化。中卫市沙坡头区作为宁夏粮食主产区，2024年粮食播种面积27.6万亩，总产量15.8万吨，其中

玉米占比达89.2%。然而，审计结果显示，该区在粮食安全政策落实、资金使用效率及新质生产力应用方面仍存在结构性矛盾。

2.1 审计发现的问题分析

2.1.1 粮食安全政策执行不到位

高标准农田建设与管护存在缺陷。2024年沙坡头区计划新建高标准农田3.2万亩，但实际完成2.8万亩，缺口12.5%。审计发现部分项目存在“重建设轻管护”现象，如东园镇2022年建成的1.2万亩高标准农田中，30%的灌溉设施因维护缺失无法正常使用。此外，土壤改良项目资金使用率仅为75%，部分有机肥采购未达质量标准，导致耕地地力提升效果未达预期。例如，2024年2808万元实施的1.24万亩高标准农田项目，配套乡村振兴衔接资金2104万元建设蓄水池2座，但项目验收时发现灌溉管道铺设深度不足，影响实际灌溉效率。

粮食储备体系存在政策性风险。粮食库存检查显示，部分承储企业存在账实不符问题，某粮库小麦库存短少120吨，占账面库存的2.3%。同时，智慧粮库系统覆盖率仅为60%，部分库点仍依赖人工巡检，粮情监测时效性不足。2024年自治区粮食和物资储备局抽查发现，沙坡头区部分粮库存在安全标识缺失、三账（保管账、统计账、会计账）记录不全、熏蒸记录时间错误等问题，信息化监管数据完整性不足。

2.1.2 新质生产力要素投入不足

科技赋能农业成效有限。尽管沙坡头区三大作物机械化率达95.12%，但智能农机占比不足20%，且存在“无机可用”与“有机闲置”并存现象。无人机植保服务覆盖率仅为35%，且集中于经济作物，粮食作物应用率不足15%。此外，智慧农业平台数据整合不充分，农业气象指数保险理赔仍依赖人工核验，数字化监管效能未完全释放。2024年科技局为3家粮食企业提供“宁科贷”1100万元、贷款贴息33.2万元，但资金主要用于设备购置，核心技术研发投入不足。

种业创新与监管不足。2024年沙坡头区主要粮食作物良种覆盖率达99.07%，但突破性品种占比不足5%。审计发现，玉米育种项目存在研发投入不足问题，

连续 3 年未培育出通过审定的新品种。同时，种子市场监管存在漏洞，个别乡镇出现假劣种子销售，涉及金额 42 万元。2024 年全区检查种子经营企业 719 家次，查办案件 36 起，罚没款 3.2 万元，但基层执法力量薄弱，仍有 15% 的乡镇未配备专职种子监管人员。

2.1.3 资金使用效率低下

惠农补贴发放不精准 2022-2024 年耕地地力保护补贴累计核减未耕种面积 7.03 万亩，但审计抽查发现，仍有 1.2 万亩不符合条件的耕地享受补贴，涉及资金 240 万元。农机购置补贴发放延迟问题突出，部分农户购机后 6 个月仍未收到补贴款。2024 年迎水桥镇发放耕地地力保护补贴 322.37 万元，但未按规定公示补贴面积明细，导致 3 户农户重复领取补贴共计 1.2 万元。

粮食产业链资金配置失衡粮食产后环节资金投入不足，农户储粮损失率达 3.64%，远超目标值。烘干设施建设滞后，2024 年新增烘干设备 153 台，但实际处理能力仅满足 30% 的需求，导致收获季玉米霉变率上升 1.2 个百分点。

2.2 农业新质生产力视角下的问题成因分析

2.2.1 要素配置失衡

传统生产要素（土地、劳动力）仍占主导，新质要素（数字技术、生物技术）投入不足。沙坡头区农业科技研发投入占农业总产值比重仅为 0.8%，低于全国平均水平。2024 年沙坡头区农业科技项目资金中，仅 15% 用于数字农业技术研发，远低于种业创新和农机购置。

2.2.2 制度创新滞后，土地流转机制不健全，制约规模化经营

2024 年沙坡头区家庭农场平均经营规模仅为 120 亩，难以支撑智能农机和物联网技术的规模化应用。此外，粮食安全政策执行缺乏跨部门协同，如高标准农田建设资金涉及农业、财政、自然资源等多部门，存在重复申报和监管盲区。

2.2.3 监管效能不足

审计发现，粮食安全政策执行缺乏全链条数字化监管，导致资金使用“碎片化”。例如，惠农补贴发

放依赖人工审核，2024 年专项审计抽查发现，16 个部门中仅 5 个实现补贴数据与耕地信息系统自动比对，其余部门仍采用手工核对，效率低下且易出错。

3 对策建议

3.1 优化生产要素，投入新质力量

建立多元化的农业科技研发投入机制，政府在财政预算中加大对数字技术、生物技术等新质要素的支持力度，提高农业科技研发投入占农业总产值的比重。引入数字技术赋能农业全产业链，构建农业大数据平台，整合土壤墒情、气象数据、市场需求等信息，为农业生产决策提供精准依据，助力农户优化种植方案，提升决策科学性与合理性。此外，深化生物技术在种业创新领域的应用，搭建种子研发核心平台，强化与科研机构的协同合作，致力于培育具备自主知识产权的优质品种，以此有效提升农产品的产量与质量。

3.2 推进制度创新，保障粮食安全

建立粮食安全政策执行跨部门协调机制，由政府牵头，农业、财政、自然资源、水利等相关部门参与，定期召开联席会议，研究解决高标准农田建设、惠农政策落实等方面的问题。明确各部门在粮食安全政策执行中的职责分工，建立信息共享平台，实现部门间数据实时交换和共享，避免重复申报和监管盲区。在高标准农田建设中，统筹规划各部门资金，制定统一的建设标准和验收规范，提高资金使用效率和项目建设质量。

3.3 强化监管，打造粮食全链数字化监管体系

整合农业、财政、审计、自然资源等部门的相关数据，构建粮食安全政策执行全链条数字化监管平台，实现对资金分配、项目建设、补贴发放等环节的实时监控和动态管理。利用大数据、区块链等技术，对资金使用情况进行追溯和分析，确保资金使用规范、透明、高效，避免资金“碎片化”。在平台上建立预警机制，对异常情况及时发出预警，以便及时采取措施进行整改。加快实现补贴数据与耕地信息系统、农业经营主体信息系统等的自动比对和对接，建立健全补贴发放容错纠错机制，对发现的问题及时纠正，

保障农民的合法权益。加强对补贴发放过程的监督检查，严厉打击骗取、套取惠农补贴等违法行为。

参考文献

- [1]姜长云. 农业新质生产力:内涵特征、发展重点、面临制约和政策建议[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2024, 24(3):
- [2]杨颖. 发展农业新质生产力的价值意蕴与基本思路[J]. 农业经济问题, 2024(4):27-35.
- [3]李明芳. 基于中国式现代化的农业新质生产力发展路径探析[J]. 农业经济,2025, (02):14-16.
- [4]刘玮明. 以科技创新培育农业新质生产力[J]. 农业经济,2025, (02):116-118.
- [5]张永奇,单德朋. 农业数字化转型、新质生产力与农民共同富裕[J]. 技术经济与管理研究,2025, (02):137-142.
- [6]赵璐. 乡村振兴战略下发展农业新质生产力的路径选择[J]. 农业经济,2025, (02):17-19.