

新闻点击

我省对11市县审计发现——超六成大棚补贴“打水漂”

本报海口9月11日讯（记者况昌勋 通讯员吴敬波）今年以来，省审计部门对11个市县2011至2013年度财政补贴大棚建设资金管理使用情况进行审计发现，存在大量虚报大棚、虚报棚主、建设偷工减料等问题，有六成以上的大棚建设资金没有发挥应有的作用。截至9月10日，全省追回设施大棚项目财政补贴资金1600万元，移送纪检、检察机关案件30起，已有30多名相关人员被依法查处。

审计结果表明，11个市县积极扶持瓜菜大棚设施建设，较大地改善了农业生产基础条件，促进了常年和反季节瓜菜生产的生长，取得了较好的成效。

但审计也发现了不少违法违规问题。其中：虚报冒领大棚补贴资金9294.61万元，占抽查资金的39.39%；121个计5180.15亩大棚损毁或闲置，补贴资金损失浪费6746.79万元，占抽查资金的28.59%。

据悉，省农业厅将建立设施大棚项目监管长效机制，强化对市县农业部门的指导。省财政厅也表示，积极探索完善职责明确的支农资金分级管理机制，不断加强对财政支农资金的监管力度，积极推动财政支农资金信息公开，提高财政支农资金分配和使用的透明度。

核心提示

一份审计报告，证实了流传于坊间多时的传闻！今年以来，我省审计部门对设施大棚财政补贴资金使用情况进行审计发现，虚增面积套取补贴、企业同时注册多家合作社多拿补贴、大棚补贴资金超过实际造价等坊间流言，并非谣言，均有案例。

大棚作为设施农业的重要组成部分，政府挤出财力补贴业主建设大棚，目的是为了推动农业增产农民增收。然而，在实际使用上却成为一些人眼中套取国家补贴的“唐僧肉”，让本来实现倍增效益的财政补贴，丧失了功能。

7月28日，《海南省人民政府关于2013年度省

本级预算执行和其他财政收支的审计报告》公布，掀起了业界针对涉农资金使用的探讨。

其中，一些问题值得我们深思：市县涉农部门人员少，权力下放后，如何实现有效监督？涉农资金补贴不当反而会伤农，哪些该补如何补？财政资金如何使用才能实现倍增效益？

39%补贴资金被冒领, 25%大棚损毁或闲置

大棚补贴, 何以补成“唐僧肉”?

■ 本报记者 况昌勋 通讯员 吴敬波



保亭一大棚基地因偷工减料被台风一吹就塌。



许多建成不久的大棚钢管已锈迹斑斑。

1 “建大棚赚钱”

标准造价3万元/亩, 省财政补贴1.5万元/亩, 实际造价仅1万元/亩

一场“威马逊”台风, 让不少大棚建造工艺缩水现象“原形毕露”。

记者在文昌、海口等灾区采访倒塌大棚发现, 立柱下端直接插入泥土中而没有混凝土基座, 少数大棚仅在外围立柱下端有混凝土基座, 并且部分下埋深度不到10厘米, 远没有达到建造标准。

“大棚补贴资金, 高过实际造价, 很多企业通过建大棚赚取差价。”早在去年, 记者在采访时, 一些农民和科研院所的专家, 就向记者抱怨: 不少企业建的大棚, 材料并不好, 质量远没达到标准。

不过, 由于缺乏证据, 这些也仅仅只能成为业界的传言。然而, 今年, 省审计厅审计发现, 这种现象并非子虚乌有。

“我们在审计查账时, 就发现许多大棚业主千方百计隐瞒真实造价。”参与审计的工作人员介绍, 只有昌江有一个大棚施工单位提供真实建造合同, 其他所有的大棚业主或者农业主管部门都没能提供大棚真实造价的资料, 许多大棚业主甚至采取签订“阴阳施工合同”、假发票甚至无发票报账等手段。

为此, 省审计厅聘请造价咨询公司按照国家的规定, 对不同档次的大棚进行质量和造价审核。同时, 还向材料供应商询价、核查合作社的财务账目以及对分析个别大棚真实的施工合同等材料。结果表明, 大棚的实际造价都大大低于标准造价。

省审计厅副厅长何琼琼说, 审计发现大棚钢管质量差, 每米重量普遍不足国家标准的一半甚至只有三分之一, 表面镀锌最好的也只达到标准的63%, 最差的只达到8%, 质量差到钢管徒手可以折断, 大棚建好不久就锈迹斑斑。

其中, 普及率最高的中高档型大棚GPSG-422型钢管连栋薄膜拱棚(规定标准验收造价3万元/亩以上, 省财政补贴1.5万元/亩, 有的市县还配套资金全额补贴)的实际造价基本上在1万元/亩左右, 仅为标准造价的1/3, 大大低于省财政补贴标准1.5万元/亩。低劣的质量低廉的成本催生了“建大棚赚钱”的种种违法违规行为。

2 大棚, 假的; 棚主, 也是假的

某企业虚假注册7个合作社, 骗补贴467万元

“虚假大棚、虚假棚主、虚假合作社、虚增面积、虚报冒领……”在这份4600多字的《海南省审计厅关于11个市县2011至2013年度财政补贴大棚建设资金管理使用审计报告》中, “虚”字频繁出现。

每一个“虚”字的出现, 都意味着一笔财政补贴资金打了水漂。审计发现, 虚报大棚1780.79亩, 套取财政资金1653.60万元, 占抽查资金7.01%。以虚假业主冒领财政资金2409.34万元, 占抽查资金10.21%。

而在这些“虚”字的背后, 则存在着各种违法违规行为——篡改GPS测量数字, 按图验收不到现场, 将排水沟渠、道路和空地面积计入大棚面

积等现象均有案例。某县国土局土地交易与服务中心技术人员陈某收受大棚业主贿赂, 在用GPS测量大棚面积时, 篡改数据, 出具虚假测量图, 虚增4个大棚面积95.28亩, 骗取财政补贴资金135.81万元。

还有不少市县农业主管部门在大棚竣工验收时, 测量面积采用手持式GPS仪器, 绕大棚建造区域外围测量, 没有按照规定剔除大棚建造区域内的排水沟渠、道路和空地面积。如某县有15个大棚未按规定测量, 多报验收面积186.17亩, 多报24.11%, 多领财政补贴资金270.11万元。

审计还发现, 存在不少虚假业主现象。按规定, 大棚补贴按主体不同实行差异补助, 企业补贴最低, 合作社或农户补贴政策最优惠, 但每户每年最高不超过100万元。一些企业和个人为了多拿补贴, 通过收集农民的身份证复印件, 到工商注册登记, 以假的合作社或农户骗取大棚补贴。

中部某县一公司为了多拿补贴, 竟然虚假注册7个合作社, 将所建的659亩大棚拆分纳入合作社申报, 超额领取补贴467万元。而西部某市2家公司通过虚假入股合作社, 以合作社名义申报958.65亩大棚补贴, 多领财政资金868.78万元。

3 人员少、权限大、制约弱

权力下放市县, 简化了审批程序提高了效率, 但是监管还需跟上

项目申报、审批、验收到拨付等环节, 我省都有严格的规定。但是, 大棚补贴资金仍成为“唐僧肉”, 违纪违法问题何以一路畅通无阻?

省农业厅市场处处长严坚说, 省农业厅、省财政厅联合制定项目实施方案, 报省政府审批, 对项目申报、审批、验收、拨付作了规定。项目资金由省财政厅直接下达到市县财政局, 由市县农业局、财政局共同组织实施。

记者查找到《海南省2013年现代农业产业发展资金支持常年蔬菜设施大棚建设实施方案》, 其中在验收环节就规定, 市县农业主管部门收到申请后, 及时会同财政部门邀请审计、纪检部门、农业专家及造价师到现场。验收内容包括: 大棚建设面积、建设类型、用材质量及规格、整体质量、对照安装产品型号是否同采购清单(发票)相符、核实造价等。

然而, 有规定、有制度, 并不代表能够得到执行。审计报告指出, 省财政和省农业主管部门对财政大棚补贴资金的管理, 制定了严格的制度, 但是市县相关部门执行制度基本上是走形式。

据审计部门透露, 大部分市县没有按规定的要求进行验收。不少验收人员判断大棚建设整体质量时, 片面采信业主方提供的造价文件, 更有甚者连现场都不去, 纸上验收。个别市县虽然聘请了造价师, 但也是根据棚主的要求, 对申报材料审核, 没有准确评估造价。

“涉农部门人员少, 管理权限大, 财政资金多, 违法违规问题普遍。”何琼琼表示, 由于人员少, 内部根本无法形成有效的制约机制, 违法违规问题无法控制。

人少, 也成为市县农业部门对不按规定执行的一个解释。中部某市县农业部门工作人员向记者诉苦衷, 市县农业部门人员少, 才几个人,

管理事项多, 如果按照程序走, 需要耗费大量的时间、物力和人力, “根本忙不过来。”

记者采访时也发现, 随着权力下放, 不少审批事项交给市县有关部门执行, 大大简化了审批程序, 缩短了审批时间, 提高了工作效率。但是, 也存在不少的隐患。不少涉农部门人员少, 负责事项多, 管理财政资金多, 加上市县不少干部和公务员素质不高, 经常出现敷衍了事现象。虽然按制度规定, 所有专项资金的开支至少经过3个以上的部门把关, 但仍然出现政府职能部门间的内控失效。

“权力下放并非一放了之, 而是要上下联动, 既要实现程序简化, 也要实现监督有效。”省农业厅厅长江华安就坦言, 以往省厅更多关注在资金的分配问题上, 而在资金的使用效果和基层农业干部培训上关注过少, 下一步针对这种情况加以完善。

4 补了不种, 种的又不补

不少市县围着企业转; 专家建议改补为租, 让更多农民获益

“不公平。补了不种菜, 种菜的不给补。”不少农民抱怨, 不少市县涉农部门, 总是围着几家企业或合作社转, 而农民却难以享受到补贴。最关键的是, 拿了补贴的企业或合作社, 许多大棚却闲置着。

超强台风“威马逊”袭琼后, 两个现象揭露了这种不公平: 部分拿了补贴的大棚业主迟迟不恢复生产; 而海口城西镇苍东村露天常年瓜菜基地, 却在灾后第二天就恢复生产, 并成为灾后第一批供应海口市场的基地。

走进苍东村蔬菜基地, 田地分成一块块, 干净整洁, 种植着空心菜、莴菜、葱等蔬菜。在田头, 分布着一个个简易房屋, 是种植户们搭建的。

“这里2500多亩的基地, 大部分是由我们这些来自广西的农民租种的。”廖云夫妻俩租了3亩地, 在这里种了6年的菜, 已经为海口供应了70多万斤的蔬菜。

“海口太热, 到了夏季产量就很低。”廖云说, “想建大棚, 资金不够, 政府补贴覆盖不到这。自己出钱建, 但地是租来的, 当地农户最多只肯签订3年的租期, 建了大棚, 来年如果不租了, 损失就很大。”

廖云碰到的问题, 是包括苍东村、秀英

区秀英镇儒益村在内的几个海口夏季蔬菜主要供应基地所有农户碰到的共同难题。目前, 苍东村2500亩基地均未建大棚。

在苍东村种植户求大棚而不得时, 不少财政补贴建设的大棚却被闲置。9月6日, 记者在琼海市某镇一处大棚基地看到, 数十亩大棚下长满了杂草, 大棚钢架“孤单”地竖立在田地中, 没有薄膜、遮阳网的痕迹。

据审计抽查, 121个计5180.15亩闲置或损毁, 占抽查面积的25.03%。其中有24个计889.55亩大棚因各种原因闲置弃荒, 占4.30%; 无法发挥大棚作用的有36个计2267.56亩没有任何覆盖物和配套灌溉设施, 占10.96%。

采访时, 有市县农业部门叫苦说: “设施大棚财政补贴资金是按照50%左右的比例进行补贴, 并且先建后补。如果不围绕企业、大合作社转, 补给农户, 农户没钱建, 更没有资金配套。”

台湾专家林俊昇表示, 大棚资金补贴, 政府可以尝试组织农户共同建设。也可以借鉴台湾的模式, 政府建设, 然后出租给农户种植, 这样既可以保证资金不被套取, 大棚不会被闲置, 也可以让更多农户得到好处。



大棚补贴真正落实到位, 才能有效促进产业发展。图为海口市桂林洋农场一西瓜种植大棚基地。 本报记者 苏晓杰 摄

5 扶产业还是扶农民?

两者有时并不统一, 政府资金如何发挥倍增效益值得深思

本次大棚资金补贴使用情况的审计, 也让业内人士探讨: 涉农财政补贴资金如何使用才能发挥应有的效果。

澄迈县老城一位王姓种植户说, 政府扶优扶强能够壮大产业发展, 但是, 大量农业财政补贴资金流入企业, 特别是参与种植环节的投入, 让本是处于弱势的农户, 更加处于不公平竞争状态。

“比如, 企业拿到补贴建大棚, 让夏季蔬菜种植产量从500斤/亩增加到了2000斤/亩, 就极大降低了单位种植成本, 他们卖15元/斤就能赚钱, 而农民却在亏本。”老王说。

海南大学经管学院副院长柯佑鹏教授也坦言, 政府初衷是, 通过财政补贴资金, 激发、撬动企业的投入, 从而推动产业的发展。但是, 农业是低利润高风险行业, 如果补贴资金过高, 或者操作不当, 部分企业就很可能投机取巧, 通过补贴获取利润, 不仅没能扶持产业的发展, 还可能抑制产业发展。

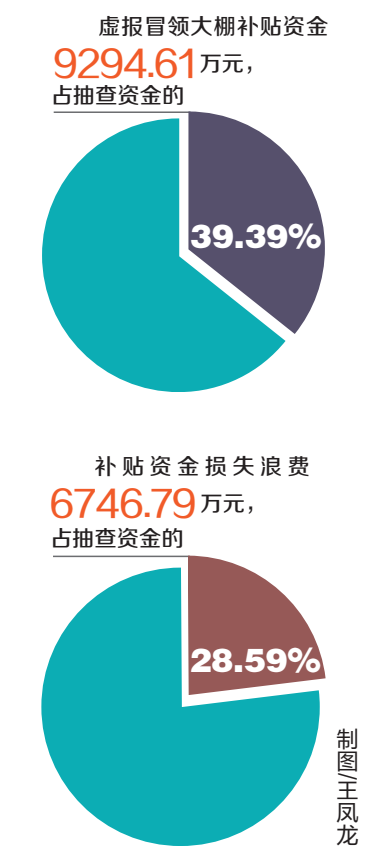
“涉农补贴资金的扶持可以分为扶持产业和扶持农民。两者有时候是统一的, 有时候却是矛盾的。”一位不愿具名的业内人士说, 很多时候我们都忽视了这个问题, “忽视的结果是, 补贴资金很容易流入到少数几家大的企业, 企业靠补贴过日子, 导致给农民带来不公。”这位业内人士表示, 有时候政府可以通

过扶持企业, 促进产业发展, 带动农户种植, 但达到这种效果的前提条件是, 企业和农民分工合作, 处于产业链条不同的环节, 才能实现共赢。而有的时候, 农户和企业是竞争关系的, 这时候扶持企业, 可能会促进企业做大, 但是农民却更加处于弱势。

政府补贴资金, 有时是对利润微薄的产业进行扶持, 而有时则是为了激励或解决企业资金短缺问题。“后者, 政府采取直接补贴的措施, 效果往往不佳。”海口市一家涉农企业负责人陈卓津说, 政府财政资金有限, 不可能覆盖所有企业, 补的数额也有限, 要么不需要钱的拿了补贴, 要么需要钱的反而拿不到。要解决企业资金短缺问题, 还在于如何优化贷款。

陈卓津认为, 由于缺少抵押物, 农业企业贷款难, 造成资金困难, 如果政府成立农业风险基金, 解决贷款担保问题, 对于一些新兴产业实行1年到3年的贴息政策, 就是很好的扶持。

柯佑鹏也表示, 涉农资金补贴需要更多地利用市场达到倍增效益。“如果补贴资金(包括救灾资金)直补农民, 将犹如撒胡椒面。可以把这些资金, 更多地去扶持农民购买农业保险, 无论是灾害还是市场价格使农民亏损, 农户都能够从保险公司得到一笔费用恢复生产。” (本报海口9月11日讯)



制图王凤龙

案例1 虚增大棚面积

某县国土局土地交易与服务中心技术人员陈某收受大棚业主贿赂, 在用GPS测量大棚面积时, 篡改数据, 出具虚假测量图, 虚增4个大棚面积95.28亩, 骗取财政补贴资金135.81万元。

案例2 虚假注册合作社

中部某县一公司为了多拿补贴, 虚假注册7个合作社, 将所建的659亩大棚拆分纳入合作社申报, 超额领取补贴467万元。



不少大棚业主虚增面积套取补贴。图为某县大棚业主为应付审计, 临时找来的一些大棚材料。