

基层审计机关深化资源环境审计研究

董天骄

朝阳市固定资产投资审计中心, 辽宁 朝阳 122000

[摘要] 十九大报告提出建设生态文明, 资源环境审计日益成为环境治理体系的重要组成部分。然而, 基层审计机关资源环境审计仍处于初试阶段, 需要进一步通过加强理论建设、构建协同机制、科学规划、创新工作方式等途径不断深化资源环境审计。

[关键词] 资源环境审计; 生态文明; 法律

DOI: 10.33142/mem.v3i1.5800

中图分类号: F123.7

文献标识码: A

Research on Deepening Resource and Environment Audit by Grass-roots Audit Institutions

DONG Tianjiao

Chaoyang Fixed Assets Investment Audit Center, Chaoyang, Liaoning, 122000, China

Abstract: The report of the 19th National Congress proposed to build ecological civilization, and resource and environmental audit has increasingly become an important part of the environmental governance system. However, the resource and environment audit of grass-roots audit institutions is still in the preliminary stage. It is necessary to further deepen the resource and environment audit by strengthening the theoretical construction, building a collaborative mechanism, scientific planning, innovating working methods and so on.

Keywords: resources and environment audit; ecological civilization; law

1 研究背景

国民经济和社会发展“十四五”规划和 2035 年远景目标提出, 深入实施可持续发展战略, 完善生态文明领域统筹协调机制, 构建生态文明体系, 促进经济社会发展全面绿色转型, 建设人与自然和谐共生的现代化。审计是党和国家的监督体系的重要组成部分, 资源环境审计作为一项常态化审计方式, 在推进污染防治、推动绿色发展、提高资源利用效率等方面发挥着重要作用。

2021 年 6 月, 中央审计委员会办公室、审计署关于印发《“十四五”国家审计工作发展规划》提出了资源环境审计以加快推动绿色低碳发展, 改善生态环境质量, 提高资源利用效率, 助力美丽中国建设为目标, 全面深化领导干部自然资源资产离任审计, 加强对生态文明建设领域资金、项目和相关政策落实情况的审计。构建了以领导干部自然资源资产离任审计、资源环境专项资金审计、生态文明建设政策落实情况审计为目标的资源环境审计新格局。

2 研究意义

随着我国社会经济的快速发展, 自然资源过度开发和环境污染问题逐渐突显出来。为解决环境污染治理和生态保护的困境, 国家出台了多项有效地治理政策和制度, 推动了生态文明建设。当前, 在新时期国家建设进程中, 作为国家监督治理体系的重要组成部分, 审计部门也需要建立更为有效的资源环境审计机制, 助力经济社会的绿色可持续发展。

3 深化资源环境审计的必要性

3.1 促进可持续发展战略实施

可持续发展是资源环境审计的最终目标。正是基于可

持续发展理念, 资源环境保护措施不断推出, 资源环境审计也随之形成。资源环境审计机制的形成能够有力推动资源环境管理系统建设, 确保环境保护法律、法规有效执行。深化资源环境审计, 及时发现和揭示资源环境可能存在的重大问题和隐患, 防范资源环境风险, 保障国家资源环境安全, 为促进生态文明建设注入源源不断的动力, 进而推动我国生态文明建设高质量发展。

3.2 推动环境保护责任落实

发展问题既包括经济指标的增长, 更是社会进步和环境保护的问题。资源环境审计作为国家治理体系建设和生态文明建设的重要组成部分, 通过客观评价自然资源管理和生态环境保护责任的履行情况, 指出环境治理与保护中的主要问题, 明确相关责任, 发挥防护性和建设性作用, 促进自然资源资产的节约集约利用和生态环境安全。

3.3 为环境治理提供决策依据

2022 年 1 月 1 日起开始实施的新《审计法》明确规定, “审计机关可以对被审计单位贯彻落实国家重大经济社会政策措施情况进行审计监督”。资源环境审计作为我国一项重要审计内容, 是审计部门贯彻落实习近平总书记生态文明思想的一项重要举措, 也是发挥审计监督在党和国家监督管理体系中的重要作用的体现。各级审计机关, 尤其是基层审计机关, 有必要从经济和政策落实双重角度, 对有关部门履行环境保护职责情况、“污染防治攻坚战”系列政策措施落实情况进行监督, 利用审计结果为政府决策提供依据。

4 基层审计机关面临的困难和存在的问题

4.1 县乡级领导干部自然资源资产离任审计内容受限

4.1.1 受到审计对象法定职责的限制

由于基层政府对大多数自然资源资产增减、处置在法定职责范围内没有最终决定权和处置权,森林、土地、水、矿产资源和环境保护等五个与自然资源资产相关的基本法律,对监管职责均明确到县级以上人民政府及其主管部门,而乡镇大部分的监管职责是由县级人民政府或县直主管部门以规范性文件、责任状的方式予以规定,监管职权则以委托执法的方式予以规定。以国家征收土地为例,中华人民共和国土地管理法规定,土地的征收由县级以上地方人民政府予以公告并组织实施,乡镇人民政府既没有土地的征收权又没有具体项目用地(供地、以何种方式供地、供地价格)的决定权,也就无法将土地用途管理及土地征收管理问题纳入乡镇领导干部自然资源审计的重点。

4.1.2 受到被审计单位资料完整性的限制

一方面是乡镇一级的自然资源资产负债表尚未编制。另一方面耕地面积增减变动情况,林业资源、环境空气质量等数据指标未测算、监测至乡镇。以林业相关指标为例,数据监测、采集、统计通常是由省级林业部门负责完成,考核的对象通常是市、县(区)两级。因此,在乡镇取得的数据是有限的,即使某些乡镇能够提供,但数据准确度不够,很大程度上增加了审计取证的难度。

4.1.3 受专业手段和数据采集的制约

一是目前的基层审计机关缺乏运用地理信息技术发现问题的能力,审计技术方法滞后,自然资源资产审计需要掌握图斑在不同坐标系的转换、Arcgis 软件的使用、图斑与遥感影像图的对比等技术方法,大多数基层审计人员的审计技术方法还未能及时跟上,与上级审计部门技术水平还有较大差距。二是县级政府相关部门的卫星图片、影像等信息资料由大部分由省级各主管部门掌握,乡镇国土部门负责对上级下发的疑点卫片进行调查核实上报,有些相关资料县级主管部门也无法获取,基层审计机关未能实现运用地理信息技术进行自主分析。

4.2 开展资源环境审计配合协作的工作机制尚未建立

资源环境审计是一个系统工程,其专业技术性强,需要有关部门相互协调,共同配合,联动协作。目前,辽宁省审计厅已与省自然资源厅、省生态环境厅建立了领导干部自然资源资产离任审计与自然资源执法、生态环保督察执法协作机制,旨在推动审计监督与自然资源执法、生态环保督察执法监督贯通协作制度化、规范化,但目前大部分基层审计机关仍没有完全建立相关的联系和协调机制,无法及时获得各部门在履行职能过程中产生的相关信息。在实践中,基层审计机关与自然资源、生态环境、林草等主管部门之间存在的信息不对称的问题,仍制约着基层资源环境审计的推进。

4.3 履行自然资源资产和生态环境保护的责任难以界定

4.3.1 各监管部门之间责任界定困难

由于自然资源环境是有机整体,某种资源的不合理使用

可能会影响其他资源的管理评价结果,如矿产开采加工废弃物随意排放会导致水体污染,滥砍滥伐使地表裸露引发水土流失,进而会降低大气环境质量,影响监测数据,对于上述问题,如何界定环保、国土、林业部门之间的责任就有难度。

4.3.2 领导干部自然资源资产责任界定困难

一方面自然资源资产有其特殊性,受历史、地域、气候、季节、生长期等因素影响,量变和质变都要经过一段时间其负面效果才会浮现出来,问题出在现任,但原因却在前任,领导干部任期内的决策对自然环境产生的影响具有滞后性。另一方面乡镇领导干部具有责任落实空心化的特点。由于乡镇国土、水利、农业、林业等职能部门人、财、物、事均由县级主管部门实行垂直管理,乡镇级政府监管责任与监管职权、监管队伍陷入分离状况。责任落实不到乡镇政府,无法或难以对其进行责任界定、做出审计评价。

4.4 资源环境审计所需基础数据未实现共享

一是由于资源环境受自然资源、生态环境、林草、农业、水利等多部门管理,资源与环境信息分散于各个主管部门之中,且各部门之间缺乏信息互通,未能形成信息共享平台,资源环境大数据、智能化审计未能得到有效开展。二是资源环境管理数据的标准“打架”、指标口径不统一、基础底数不完整、数据统计时点与被审计领导干部任职周期差别较大等问题,也制约着资源环境审计中大数据审计方法的运用。

4.5 基层审计机关资源环境审计力量薄弱

4.5.1 缺乏专业人才,审计力量与审计任务不匹配

资源环境审计政策性、专业性强,目前基层审计人员的专业知识多集中在财经类,而资源环境审计往往需要审计人员具备一定的资源、资产、环境、统计、工程等方面的知识,从现状来看,基层审计机关审计人员综合分析能力不够,存在专业人才“短板”的情况,未能跟上绩效审计和履责审计的要求,从事资源环境审计人员的专业知识和专业应用能力与新时期实践需求尚存在一定的差距。

4.5.2 审计经验不足,信息化程度不高

基层审计机关开展资源与环境审计时间较短,经验积累不足,领导干部自然资源资产离任审计项目也只局限于乡镇党政领导。由于自然资源资产是一个复杂的生态系统,涉及范围广、分散且信息量大,单纯依靠传统审计方法,对自然资源资产管理使用情况难以从空间层面直观进行了解,受到专业胜任能力的限制,审计人员利用地理信息技术对数据进行空间分析作为发现审计线索的经验不足、数据综合分析能力不强,快速高效发现问题的能力有限。

5 深化资源环境审计的措施

5.1 探索建立新的审计理论和指导原则,不断提高审计质效

理论源于实践,把握规律需要更多的经验总结。新时期资源环境审计工作面临的要求更加多元化,要立足当前,充分认识,认真贯彻落实新时代新发展理念,在审计实践

工作融入习近平生态文明思想,重点关注资源环境经济政策,利用现有的典型案例积极探索,对实践中出现的新问题、新情况剖析总结,进一步优化资源环境审计的重点内容和审计方法,进而指导审计实践向更加科学的方向发展,推动审计成果转化,助力审计工作高质量发展。

5.2 以增进人民福祉、守护人民幸福为目标,构建高效务实的工作机制

(1) 强化审计委员会的领导,发挥导向性作用

充分发挥审计委员会把方向、谋大局、定政策、促改革的职能作用,把党的领导落实到审计工作的全过程、各环节。坚持问题导向,每年召开资源环境审计专题会议,专题研究资源环境审计制度性、政策性的重点问题,着力解决资源环境审计中遇到的体制机制性问题,努力形成优势互补、衔接畅顺、保障有力、协调高效的监督工作格局。

(2) 加强部门合作,实现自然资源审计信息共享

目前,国家审计署和省级审计部门已经联合同级自然资源、生态保护部门出台了关于建立领导干部自然资源资产离任审计与相关执法工作协调机制,明确了联席会议、信息共享和成果运用等监督管理办法。鉴于此,基层审计机关应参照上级审计机关,尽快建立自然资源管理基础信息数据共享平台,完善相关信息共享制度,涵盖自然资源、农业、林草、水务、生态环境等多个部门分管领域,在总体规划“一张蓝图”上,运用图斑叠加、影像相交等方法,叠加生态红线、耕地、林地、建设用地等地理数据信息,对自然资源资产管理使用情况从空间层面进行数据关联、比对分析,实现资源环境信息共享,破除不同部门间信息壁垒,打通信息梗阻,在审计实践中有迹可循。二是建立审计结果综合监督效能。形成自然资源资产离任审计与监察、巡察、绩效考核相结合的工作机制,提高审计综合研判能力。将领导干部自然资源资产离任(任中)审计与环保督察结果共享共用,提高审计效率和针对性。对审计查出的问题,向纪检监察及有关部门移送,形成监督合力。

5.3 以高质量发展为目标,科学确立基层审计机关资源环境审计重点

(1) 突出审计目标的前瞻性,审计内容的实用性

一是突出审计目标的前瞻性。围绕落实新发展理念,以战略性眼光前瞻谋划审计事业发展,深刻把握新时期资源与环境审计工作的新定位,坚持以人民为中心,实现绿色可持续发展。围绕“十四五”规划和高质量发展来思考和谋划工作,统筹审计长期规划与审计年度计划科学衔接,科学安排审计项目实施,从广度和深度两方面立体推进资源与环境审计。二是强化审计内容的实用性。结合当前脱贫攻坚和乡村振兴的衔接,推动环保政策措施落实落地,聚焦农村环境整治及农业污染防治等重点工作领域,守护资源环境建设资金安全,提高环保专项资金高效使用,把资源环境审计作为审计常态化“经济体检”的必选项。

(2) 科学谋划县乡级领导干部自然资源资产离任审计重点

一是明确责任界限。通过法定职责,来划定区分职责范围,通过重点工作任务,确定乡镇领导干部的自然资源资产管理和生态环境保护职责,查明领导干部责任落实过程中的责任归属,并领导的任职区间对责任加以区分。二是结合当地实际及自然资源禀赋,因地制宜的确定土地资源、林草资源、水资源和矿产资源等具体审计内容。三是通过分析获取的信息,综合调查访谈信息与舆情信访信息来确定审计重点。

(3) 创新审计技术方法

创新审计技术,提高审计证据获取效率,例如应用地理信息系统工具可通过图形对比,快速锁定问题图斑,再利用无人机现场核实,大幅提高审计效率。建立数据分析模型,快速分析审计疑点,实现审计技术的现代化。

5.4 着力解决基层审计人才和审计力量不足的问题

(1) 加强资源环境审计专业人才的培养

通过参审上级审计机关审计项目、集中培训、轮岗等方式,提升基层审计人员资源环境审计的专业技能。同时,引进专业对口的审计人才,着力解决专业人才和审计力量不足的问题。

(2) 加强对资源环境内部审计的扶持和鼓励

鼓励与自然资源和生态环境相关单位开展内部审计工作,政府审计加大对内部审计的培训和他支持,在各自的专业领域发挥优势和长处,协同开展资源环境审计工作,更好地履行审计监督职责。

(3) 建立资源环境审计“内外”结合制度

根据不同的资源环境审计项目特点,通过外部聘请专家的方式,扩充一部分自然资源环境领域的专业人才,计算机领域专业人才,让优质人力资源参与到资源环境审计之中,与财经类审计人才“内外”结合,形成一批复合型高端审计人才队伍,确保审计结果更加权威高效。

【参考文献】

- [1]郭兆晖.生态文明建设“十四五”规划与二〇三五远景目标[J].领导科学论坛,2020(20):3-32.
- [2]白雅静.生态文明背景下我国环境审计发展问题研究[J].现代商贸工业,2020,41(7):99-100.
- [3]周曦.基于经济责任的环境审计路径选择—浅析经济责任审计中的环境保护责任审计[J].审计研究,2011(1):102.
- [4]钱水祥.县级党政主要领导干部自然资源资产离任审计研究[J].审计研究,2016(4):15-19.
- [5]陈慧玉.浅析我国资源环境审计的现状与对策[J].现代商业,2020(28):178-179.

作者简介:董天骄(1986.6-)男,辽宁工程技术大学,环境工程,就单位:朝阳市固定资产投资审计中心,科员,中级。