

资源环境审计在促进我国生态文明建设中的作用 机制及实现路径研究

唐 洋,邱奇彦^①,宋 平^②

(南华大学 经济管理学院,湖南 衡阳 421001)

[摘 要] 文章首先分析了资源环境审计在促进我国生态文明建设中的功能定位,然后探讨了资源环境审计在促进我国生态文明建设中的作用机制及实现路径,最后提出了资源环境审计有效实施的保障措施。资源环境保护是生态文明建设的主要阵地,各级政府审计机关应在生态文明建设中强力推进资源环境审计,充分发挥审计免疫系统功能。

[关键词] 资源环境审计; 生态文明建设; 作用机制; 实现路径

[中图分类号] F239.6 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-0755(2014)05-0062-04

十八大报告指出:“建设生态文明,是关系人民福祉、关乎民族未来的长远大计;要把生态文明建设放在突出地位,融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程;要基本形成节约能源资源和保护生态环境的产业结构、增长方式、消费模式;循环经济形成较大规模,可再生能源比重显著上升;主要污染物排放得到有效控制,生态环境质量明显改善。”^[1]为了更好地发挥审计在促进生态文明建设中的作用,要在生态文明建设中全面展开资源环境审计,就必须了解资源环境审计对我国生态文明建设究竟有何作用,通过何种途径可以实现,这样才能更好地完成国家赋予国家审计机关的这一重大历史政治使命。因此,对资源环境审计在我国生态文明建设中的相关问题进行研究,不仅有助于发展和完善资源环境审计理论,还有利于构架起科学的审计理念,从而更好地开展资源环境审计工作。

一 资源环境审计在促进我国生态文明建设中的功能定位

(一)资源环境审计在国家审计体系中的地位。资源环境审计在国家审计体系中的地位主要体现在以下几个方面:一是资源环境审计对生态安全的监督是国家整体社会经济正常发展的基本保障;二是

资源环境审计对资源开发利用及环境保护情况的监控是化解生态风险的有力保障;三是资源环境审计对生态文明建设过程中出现的违规违纪问题的防范与纠正是维护国家生态安全的基本需要。

(二)资源环境审计在促进我国生态文明建设中的功能定位。从审计的监督职能来看,资源环境审计在我国生态文明建设中的功能定位主要体现在以下几个方面:一是资源环境审计通过揭露和查处生态文明建设过程中的违法行为,为维护我国生态安全发挥保护性作用。二是资源环境审计要不断拓展审计内容和审计方式,为防范系统性生态风险发挥预警性作用。三是资源环境审计要对生态文明建设中的重大资源环保项目和重大环境管理政策措施实施跟踪审计,为生态文明建设目标的实现发挥积极作用。最近这几年我国政府一直比较关注资源节约和环境保护问题,各级政府审计机关根据本地的实际情况也相应的开展了资源环境审计^[2]。因此政府审计机关应结合近年来资源环境审计的实践,要充分利用审计资源优势,从促进我国生态文明建设的高度出发,要对生态文明建设中资源节约和环境保护的成效进行独立的专项审计调查,客观地提供审计结果,及时发现生态文明建设中存在的问题,并为完善我国生态文明建设提供审计建议。

[收稿日期] 2014-07-20

[基金项目] 审计署重点科研课题“国家审计如何促进生态文明建设研究”资助(编号:13SJ01001);衡阳市社会科学基金项目“资源环境审计在促进衡阳市生态文明建设中的应用研究”资助(编号:2013D45);南华大学哲学社会科学基金重点项目“环境审计在我国重点流域水污染治理中的作用机制及实现路径研究”资助(编号:2012XGY08)

[作者简介] 唐洋(1983-),男,湖南衡阳人,南华大学经济管理学院讲师。

①中南财经政法大学博士研究生。②南华大学经济管理学院教师。

二 资源环境审计在促进我国生态文明建设中的作用机制

资源环境审计在促进我国生态文明建设中的作用机制包括宏观层面的监督评价机制、中观层面的调控协调机制和微观层面的监测预警机制,这些机制的有效完成,可以实现资源环境审计在生态文明建设中防范生态风险和维护国家生态安全的目标^[3]。

(一)宏观层面的监督评价机制。主要是指政府审计机关应从资源节约和环境保护出发,对生态文明建设的主要内容及其措施的有效性实施的审计和监督,其评价对象是生态文明建设相关制度和政策的合理性和效率性。另外还要对相关部门在制定和执行生态文明建设政策的行为和效果进行监督,着重发现政策不完善及在执行过程中存在的问题,从宏观层面上分析政策、制度的缺陷,促进资源环境审计更好地发挥宏观调控作用。

(二)中观层面的调控协调机制。党的十八大报告指出生态文明建设主要从优化国土空间开发格局、全面促进资源节约、加大自然生态系统和环境保护力度以及加强生态文明制度建设等四个方面展开。因此,在我国生态文明建设具体实施过程中必然会涉及到国土、规划、环保、水利、财政、发改委等部门。资源环境审计在中观层面上,主要是通过联合这些部门对有关资源环保工程项目建设和资源环境管理政策等依法实施监管,以确立一种各部门联合协作的机制,互通生态文明建设的具体情况和资源共享。

(三)微观层面的监测预警机制。主要是对生态文明建设过程中具体的资源开发利用和环境保护情况进行监测,收集和整理相关信息。政府审计部门通过分析审计活动所收集到的资源开发利用和环境保护信息,及时发现生态文明建设过程中存在的对资源开发利用和环境保护不利的因素,进而对国家生态安全进行预警,并把预警信息传递给与生态文明建设相关的部门,促使其采取相应的应对措施,以保障我国生态文明建设的顺利进行。

三 资源环境审计在促进我国生态文明建设中的实现路径

生态文明建设是一项复杂的系统工程,生态文明建设目标的实现离不开国家通过资源配置和运作权力等治理手段^[4]。

(一)全面实现资源环境审计多元化。政府审计机关在我国生态文明建设过程中实施审计时既要单独开展资源环境审计,又要将资源环境审计内容

纳入到财政审计、投资审计、金融审计、企业审计、外资审计、经济责任审计等审计当中^[5]。其一,在财政审计中要关注各级政府资源环保财政资金的筹集、管理和使用情况,重点审查有无截留、挪用生态工程项目和资源环境保护的专项资金等问题。其二,在投资审计中要关注国家相关资源环保工程项目在整个建设运营期间是否符合国家环保政策以及对周边资源环境的影响等。其三,在金融审计中要关注银行对“绿色信贷”政策执行情况。其四,在企业审计中要关注企业对国家资源环保政策法规制度尤其是节能减排相关政策的执行情况以及企业的环保资金投入,重点审查其在生产经营过程中是否污染环境和浪费资源等问题。其五,在外资审计中主要关注国外贷援款环境项目的资源开发利用和环境保护等情况。其六,在经济责任审计中要关注领导在资源管理和环境保护方面的职责,加大对资源环境事件的追究力度,引导领导树立生态文明政绩观。通过这种多元化的资源环境审计,实现各审计类型工作的整体联动,从而增强资源环境审计在生态文明建设中的促进作用。

(二)积极拓展资源环境审计内容。目前,我国政府审计机关开展的资源环境审计主要是合规性审计和资源环保财政资金审计,审计范围较窄,内容比较单一,资源环境审计应起的监督和促进作用成效不大^[6]。要发挥资源环境审计在生态文明建设中的促进作用,政府审计机关应以生态文明建设的主要工作为依托,拓展资源环境审计内容,构筑推动完善生态文明建设的审计体系。(1)在国土空间开发利用方面,政府审计机关主要要审查国土和规划等部门有关土地开发利用情况,审查各地区是否严格按照主体功能区的定位发展以及当地的城市化格局、农业发展格局和生态安全格局是否合理,按照人口资源环境相均衡、经济社会生态效益相统一的原则,对本地的开发强度、空间结构、生产空间集约高效等方面进行审计评价。(2)在资源节约方面,政府审计机关应将资源节约控制贯穿到整个资源环境审计工作中,重点关注水、土地、矿产、海洋、森林等重要资源开发利用与保护情况,审查国家有关节能降耗、水源地保护和用水总量管理、耕地保护、矿产资源开发等监管政策的执行情况,揭露和查处乱挖滥伐等导致资源损失浪费和破坏生态环境的问题^[7]。(3)在自然生态系统方面,政府审计机关要重点关注水土流失、土地荒漠化和沙化扩展严重、生物多样性减少以及工程建设中存在的破坏生态环境等问题。(4)在环境保护方面,政府审计机关要加

强对水、大气、土壤、固体废物等污染防治政策执行情况的审查,重点关注资源环保资金分配、管理和使用情况,对资源环保资金使用的经济性、效率性和效果性进行评价,并且还要重点关注有关资源环保项目的工程管理和资金管理情况。(5)在生态文明制度建设方面,政府审计机关应重点关注各地国土空间开发保护制度、耕地保护制度、水资源管理制度、环境保护制度、资源有偿使用制度、生态补偿制度、生态环境保护责任追究制度和环境损害赔偿制度等的完善与执行情况,并建立起相应的资源环境审计评价指标进行评价。

(三)不断创新资源环境审计方式与方法。由于资源环境保护具有横跨行政区域的特点,因此政府审计机关在我国生态文明建设过程中开展资源环境审计时,可以开展联合审计或合作审计^[8]。具体而言,对水、大气污染防治和生态建设等共同关注的跨行政区(流)域性生态环境事项,各级政府审计机关尤其是上级审计机关要积极组织相关的审计机关和资源环境主管部门通过建立联合或合作审计工作制度,加强在生态文明建设过程中资源环境审计情况的协调、沟通和交流,共同研究和探讨解决问题的措施和方法,做到统一审计目标、确定审计内容和明确各自分工,共享最终的资源环境审计报告,从而促使跨行政区(流)域资源环境保护问题的解决^[9]。对本行政区域的资源节约和环境保护事项,政府审计机关在资源环境审计工作中应联合本行政区域的国土、规划、环保、水利、财政、发改委等部门,实现跨部门合作,充分发挥审计监管和部门监管的合力作用,共同促进生态文明建设中资源节约和环境保护等工作。在涉及到一些重大资源开发利用和环保工程项目、重大资源环境管理政策措施和战略规划等方面,则需要政府审计机关在对这些项目和政策进行资源环境审计时引入跟踪审计,从相关重大项目和重大环境管理政策措施立项开始实行全过程、全方位的跟踪审计,对项目建设和资源环境管理中突出的问题加以控制或纠正,确保国家重点资源开发利用和环保工程项目得以顺利实施,资源环境管理政策措施和规范得到有效实施。另外,政府审计机关在资源环境审计工作中除了可以采用传统的审计方法,如实地调查法、问卷调查法、统计抽样法等,还应积极运用信息技术与方法。譬如水、大气、土壤和森林等资源的数量和质量难以准确计量,政府审计机关在对这些资源的开发利用情况进行审计时,可以使用相关资源主管部门较先进的测量、监测技术方法(如卫星遥感数据接收系统、GPS 全球定位系

统和环境质量监测技术等)。在对一些资源环境污染防治情况进行审计时,也可以采用一些新的审计方法(如恢复费用法、调查评价法、边际分析法、排污费核定和污染物减排核算办法等),并且将使用这些方法得到的数据与资源主管部门原有的数据进行比较分析,从而为政府审计机关开展资源环境审计提供较为真实的数据^[10]。

四 资源环境审计在促进我国生态文明建设中的保障措施

(一)加强资源环境审计理论研究。审计理论是为审计实践服务的。与国际审计界在资源环境审计问题上的积极态度和理论上取得的丰硕成果相比,我国资源环境审计实务工作和理论研究工作起步较晚,尤其在具体的资源环境审计工作中,缺乏理论指导^[11]。因此,政府机关应高度重视资源环境审计理论研究工作,积极与高等院校、科研机构等部门合作,加强对资源环境审计的基本概念、资源环境审计的目标、资源环境审计的主体和审计内容、资源环境审计的程序和方法等基础理论的研究,并且还应积极吸收国外资源环境审计的实践经验和理论研究成果,从而为在我国生态文明建设中开展资源环境审计提供理论支持和指导,逐步构建符合我国具体国情的资源环境审计理论体系^[12]。

(二)建立健全资源环境审计法律体系。目前我国政府审计机关主要是依据《审计法》、《审计准则》等法律法规开展审计工作。虽然国家也颁布了一系列资源环保法规,如《土地管理法》、《矿产资源法》、《森林法》、《大气污染防治法》等,但对资源环境审计工作都没有做出具体规定。各级政府审计机关在开展资源环境审计时,主要是依据审计署制定的《审计署关于加强资源环境审计工作的意见》与《审计署年度系列审计工作发展规划》或各级地方政府制定的一些资源环保政策规定^[13]。这样就导致了资源环境审计工作的法律依据不足,必然会影响到在我国生态文明建设过程中对资源管理和环境保护等情况开展资源环境审计的权威性,从而妨碍资源环境审计工作实践的发展。要有效地开展资源环境审计,必须建立健全资源环境审计法律体系:一是要明确政府审计机关在促进生态文明建设中的法定职责和权限,将保障生态文明建设作为审计的立法宗旨之一,从而为资源环境审计的开展提供法律保障^[14]。二是要在审计的职责和权限中拓展审计内容。除了要明确规定政府审计机关履行有关资源环保专项资金的审计监督职责外,还应补充履行对

生态文明建设过程中有关资源开发利用和环境保护状况等审计监督职责和权限。三是要不断总结最近这几年我国政府审计开展的资源环境审计工作经验,制定相应的资源环境审计标准评价体系,从而促进我国资源环境审计的规范化和制度化。

(三)提高资源环境审计人员的综合素质。由于资源环境审计涉及到多门学科知识,如审计学、环境工程学、环境管理学和环境经济学等,专业性和技术性较强,这就要求审计人员不仅要具备财务审计学的知识,还应具备资源环境学等方面的知识^[15]。目前我国政府审计机关开展的审计大多是资金财务收支审计,审计人员的知识结构以经济管理类为主,资源环境类专业人才比较缺乏。当前,为了更好的完成资源环境审计任务,应当:(1)不断加强现有审计人员资源环境学及相关知识的培训,鼓励审计人员积极参加资源环境类相关的技术资格考试,甚至还可以选派一部分资源环境审计人员到相关的资源环保部门挂职锻炼、交流学习,从而帮助现有审计人员不断更新审计和资源环境知识,优化知识结构。(2)适当吸纳资源、环境、工程等专业相关人员,逐步建立起一支具有审计学、资源环境学、工程学等专业人才的高素质资源环境审计队伍。(3)聘请资源环境专家作为审计顾问或者参与审计工作中,帮助指导审计人员解决在资源环境审计工作中遇到的问题,以弥补审计人员在资源环境专业知识上的不足,从而提高在生态文明建设过程中资源环境审计工作的质量和效率。

[参考文献]

[1] 党的十八大报告[EB/OL]. 新华网,2012-11-19.

- [2] 黎仁华. 政府审计维护国家金融安全的实现机制[J]. 管理世界,2010(2):175-176.
- [3] 蔡 春,李江涛,刘更新. 政府审计维护国家经济安全的基本依据、作用机理及路径选择[J]. 审计研究,2009(4):7-11.
- [4] 何贤江,蔡少华. 资源环境审计推动完善国家治理的对策[J]. 审计月刊,2012(12):15-16.
- [5] 审计署. 审计署关于加强资源环境审计工作的意见[EB/OL]. 审计署网站,2009-09-15.
- [6] 王淡浓. 加强政府资源环境审计,促进转变经济发展方式[J]. 审计研究,2011(5):18-23.
- [7] 唐 洋,周小云,付跃龙. 我国企业环境审计的主要内容及非线性审计程序研究[J]. 南华大学学报:社会科学版,2012(1):52-53.
- [8] 闫天池,张庆龙. 资源环境审计:问题与对策[J]. 中央财经大学学报,2009(1):84-88.
- [9] 李 璐,张龙平. 关于我国开展水环境审计的理论与实践探讨[J]. 中南财经政法大学学报,2012(6):72-76.
- [10] 黄道国,邵云帆. 多元环境审计工作格局构建研究[J]. 审计研究,2011(3):31-41.
- [11] 中国审计学会调研组. 关于环境审计课题的调研报告[J]. 审计研究,2009(2):3-4.
- [12] 新能泉. 会计生态文明下的会计生态审计建设研究[J]. 当代经济管理,2012(5):89-93.
- [13] 黄溶冰. 环境审计与国家环境安全[M]//中国会计学会环境会计专业委员会2011年“环境会计与企业的社会责任”年会论文集. 2011(10):28-31.
- [14] 唐 洋. 关于在我国开展生态文明审计的探讨[J]. 财务与会计,2014(2):34-35.
- [15] 徐建芳. 对我国资源环境审计的思考及建议[J]. 中国内部审计,2013(6):88-90.

Research on the Function Mechanism and Implementation Path for Promoting Ecological Civilization Construction of Resources and Environmental Audit

TANG Yang, QIU Qi-yan, SON Ping

(University of South China, Hengyang 421001, China)

Abstract: This paper analyzed the functional position from the perspective of supervision function of resources and environment audit in promoting the construction of ecological civilization in China, and then discussed the function mechanism in the macro level of supervision and evaluation mechanism and meso level of regulatory coordination mechanism and micro level of monitoring and early warning mechanisms for the resources and environment audit in promoting the construction of ecological civilization in China, and explore the implementation path that how to develop the content of resources environment audit and the way and method of audit in the construction of ecological civilization, finally it put forward the safeguard measures of the effective implementation of the resources and environment audit.

Key words: resources and environment audit; ecological civilization construction; function mechanism; implementation path