

进一步推进自然资源资产离任审计

李秀才

党的十八届三中全会通过的《关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,对领导干部实行自然资源资产离任审计,建立生态环境损害责任终身追究制。去年11月,中共中央办公厅、国务院办公厅又印发了《开展领导干部自然资源资产离任审计试点方案》,进一步明确了领导干部离任前的自然资源资产审计工作细则。当前,领导干部自然资源资产离任审计工作正在扎实有力地推进。但这是一项全新的审计工作,国外没有成功的经验可以借鉴,我们要在实践中积极探索,深刻认识和开展领导干部自然资源资产离任审计的重大意义,认真对待工作中存在的挑战和问题,并采取积极措施加以解决。要推动这项全新的审计工作通过试点不断总结经验,摸索规律,逐步建立起完备的领导干部自然资源资产离任审计工作机制和制度体系。

近年来资源环境审计工作取得了初步成果

近年来,审计部门高度重视对资源环境保护情况的审计监督,先后依法开展了土地和矿产等资产管理、节能减排和环境保护政策落实、水污染防治等多项审计工作,涉及水、土地、矿产、森林、海洋等多种重要资源和废弃物处置,生态环境保护、节能减排等多个领域。在领导干部经济责任审计中,把资源利用和环境保护情况作为重要审计内容,并且关注了与领导干部履行经济责任有关的管理、决策等活动的环境效益情况。这些审计结果表明,资源环境审计在防止资源破坏和环境污染等方面发挥了积极作用,正日益成为促进资源环境保护工作的有效力量。

同时,审计署还积极推动世界各国环境审计工作的发展。从2000年开始,审计署先后担任亚洲审计组织环境审计委员会主席和世界审计组织

环境工作组指导委员,多次组织和举办培训班、研讨班,组织和参加国际环境审计工作会议,推动环境审计的国际交流。特别是2013年起我国审计署担任世界审计组织主席国,大力推动世界各国最高审计机关加强对可持续发展及环境保护的审计,为世界环境保护工作做出更大贡献。这些工作都对深入开展领导干部自然资源资产离任审计奠定了基础。

深刻认识领导干部自然资源资产离任审计的重大意义

笔者认为,可从以下几个方面认识自然资源资产离任审计的重大意义:

一是推动生态文明制度建设。领导干部自然资源资产离任审计,是审计机关落实党的十八大和十八届三、四、五中全会精神,促进生态文明建设的重要举措,对于落实“五位一体”总布局具有重要的推动作用,是实施五大发展理念、落实“四个全面”战略布局的现实需要。

二是促进经济可持续发展。加强对自然资源资产的保护、开发、管理和利用,不仅是实现可持续发展的客观需求,对国家安全和国家战略也具有重要意义。创新性地开展自然资源资产离任审计工作,有利于防止自然资源过度消耗、浪费甚至破坏,对于促进转变经济发展方式、推动资源节约型和环境友好型社会建设、推进国家治理现代化具有重要意义。要促进领导干部真正贯彻落实科学发展观,树立绿色政绩观,破除唯GDP论英雄的错误观念,自觉建设生态文明。

三是强化领导干部生态责任意识。中共中央、国务院《关于加快推进生态文明建设的意见》提出,建立体现生态文明要求的目标体系、考核办法、奖惩机制。把资源消耗、环境损害、生态效益等指标纳入经济社会发展综合

评价体系,大幅增加考核权重,强化指标约束,不唯经济增长论英雄。对领导干部进行自然资源资产离任审计,是加强生态文明建设的重要内容,是对领导干部经济责任审计的拓展和延伸,为落实领导干部政绩考核和生态责任考核提供重要参考依据,有利于领导干部贯彻落实“保护生态环境就是保护和发展生产力”这一理念,有利于领导干部更好地履行自然资源资产决策和管理职责。因此,无论对于完善领导干部生态责任监督管理,还是推进惩治和预防腐败体系建设,都具有重要意义。

四是实行生态环境损害责任追究制提供依据。中共中央、国务院《关于加快推进生态文明建设的意见》提出,建立领导干部任期生态文明建设责任制,完善节能减排目标责任考核及问责制度。严格责任追究,对违背科学发展要求、造成资源环境生态严重破坏的要记录在案,实行终身追责,不得转任重要职务或提拔使用,已经调离的也要问责。领导干部自然资源资产离任审计可以为实行生态环境损害责任追究制提供依据。

当前自然资源资产离任审计面临的问题与挑战

领导干部自然资源资产离任审计是一项全新的审计工作,目前没有成功的经验可以借鉴,实施初期遇到困难也在所难免。只要认真落实中央的要求,积极开展试点,进行课题研究,通过实践解决问题,积累经验,就能够扎实有效地加以推进,促进这项工作落到实处。

当前,自然资源资产离任审计工作还面临以下问题和挑战:

审计所需资料不完善。目前,各部门掌握的一些自然资源资产信息和数据是零散的、支离破碎的,缺乏全面性、系统性。一是要素不全。自然资源资产信息涉及分布、数量、质量等各方面,现有数据往往难以包含所有要素,而且有的产权不清,难以区分权属。二是缺乏连续性。自然资源资产数据统计程序复杂、技术难度大,难以满足审计需要。三是可信度差。自然资源资产数量与质量的计量难度大,如矿产资源蕴藏量主要基于现有技术预测,质量仅依据勘探和开采样本进行测定。

考评体系缺失。一是实物量评估难。自然资源资产种类繁多、分布广泛,加之现有数据的缺失和可信度差等,全面核实其真伪难度较大。二是质量评估难。比如水资源,使用抽取样本检测结果作为评估依据往往受样本范围和数量的影响,评估结果难以完全准确。三是绩效评估难。各地因自然条件、发展理念等差异,自然资源资产的保护与利用差别大。同时,因成果见效慢,往往难以判断是哪一届党委政府取得的成绩,往往只能保护环境投入量予以反映。

审计资源缺乏。领导干部自然资源资产离任审计对审计人员的政策性、专业性要求较高,尽管各级审计机关都在加强审计人才队伍建设,但现在的审计工作人员多为会计、财务背景,对自然资源领域的了解远远不够,并不具备合理分析自然资源资产

相关信息的能力。再加上我国自然资源资产种类繁多、数量庞大,与其相关的各种信息也都分散在很多不同的机构之中。在搜集相关信息、获取审计证据的时候,就需要投入大量的人力、物力。

协调工作量大。领导干部自然资源资产离任审计涉及部门较多,除了审计本身外,还涉及发改、财政、国土资源、环保、水利、农业、统计和林业等部门。按照《中央有关部门贯彻落实党的十八届三中全会〈决定〉重要举措分工方案》的要求,审计署承担了改革重要举措任务中“对领导干部实行自然资源资产离任审计”的牵头工作,但具体项目的实施要靠各部门形成合力才能完成。

应对挑战的对策建议

深入做好试点工作。中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《开展领导干部自然资源资产离任审计试点方案》要求,领导干部自然资源资产离任审计试点2015年至2017年分阶段分步骤实施,2017年制定出台领导干部自然资源资产离任审计暂行规定,自2018年开始建立经常性的审计制度。当前,要认真落实中央文件的要求,抓好试点工作的落实。通过试点工作明确审计内容,摸索审计方法,为探索实行经常性的领导干部自然资源资产离任审计制度积累实践经验。同时,在自然资源的价值计量核算工作尚处于研究阶段的情况下,近一段时间要重点关注其资金收支管理、业务管理、实物数量和质量变化等情况。同时,注重与其他审计项目的结合,在省、市长经济责任审计中,关注土地、矿产、能源、水和森林资源资产开发利用保护情况,客观反映其贯彻落实国家政策的措施和情况,以及自然资源资产管理项目绩效和自然情况。在相关部门负责人经济责任审计中,关注自然资源管理相关内容。

深入开展调查研究。深入开展领导干部自然资源资产离任审计课题研究,结合试点经验提出推进此项审计工作的对策,重点解决自然资源价值量指标不健全的情况下实施审计的方式方法,主要对审计目标的确定、审计重点和审计内容、审计评价标准、审计证据收集、审计评价和责任认定和审计结果认定进行研究探讨,摸索规律,探索经验。

做好项目组织协调工作。审计部门要加强与各参与部门的沟通协调,认真研究采纳各部门的研究成果及经验做法,结合审计及专项审计试点加以推广。发改、财政、国土资源、环保、水利、农业、统计和林业等部门应形成“一盘棋”思想,加强对此项审计的支持和配合,为审计护航绿色发展营造良好体制环境。

加强相关人员培训。要加大对现有审计人员的培训力度,提高其做好自然资源资产审计工作的专业能力。要借助相关领域专家的力量,针对资源环境审计专业性、技术性较强的特点,在充分调动地方政府积极性的同时积极引入资源、环境、法律、工程技术,特别是资产评估方面的专业技术力量进行联合审计,共同完成自然资源资产离任审计任务。

作者系审计署政法审计局局长



在天气预报中发布雾霾预报

全国政协委员易建强:建议选择京津冀区域试点,由气象部门在天气预报中发布雾霾动态迁移图和雾霾预报,推动京津冀对雾霾更有针对性的综合治理。公布该图

可使人们了解不同区域间雾霾是如何相互影响相互渗透的,甚至可分析雾霾成因到底是内因还是外因,加深对雾霾成因的正确理解和认识。

环保是工厂社会责任的一种体现

全国政协委员袁伟震:环保是工厂社会责任的一种体现,没有实施环保措施的钢铁工厂应该严惩,甚至予以取缔。中国经济转型的“阵

痛”在钢铁行业表现尤为明显,现今的钢铁产业不能只满足于“材料供应商”,还需要掌握更多的科学技术。

实现绿色发展离不开金融支持

全国人大代表王景武:实现绿色发展离不开金融的支持。从国家层面,以财政资金出资发起设立或参股设立绿色产业投资引导基金,吸引大

型金融机构和绿色产业领域有实力的企业参与出资,并通过参与投资、跟投等方式对接地方绿色产业投资基金,充分发挥财政资金的引导和放大效应。

“去煤”要配合城市发展循序渐进

全国人大代表巨晓林:针对大范围的“去煤”行动,不能一刀切。各地经济水平不一样,“去

煤”要配合城市发展循序渐进,可先用优质煤代替散煤,再推进清洁能源。

检察机关直接提起环境公益诉讼

全国人大代表吴青:建议让检察机关直接作为原告提起环境公益诉讼,以破解目前大多数环境公

益组织无法成为适格起诉主体的难题,让更多的环境纠纷能够进入到诉讼程序。

建立渤海海洋自然保护区

全国政协委员邱立成:渤海海洋自然保护区的建立是在我国现行体制下突破行政体制障碍、有效保护与治理

渤海生态环境、充分利用海洋资源的有效途径。它将为我国内河、内湖及其他海域的生态环境保护与治理提供宝贵的经验。

航道排污更应受到重视

全国政协委员高美琴:与国家治水新战略、生态文明建设、长江经济带发展等目标相比,当前的航道排污更应受到重视。船舶营运过程中所排放的含油污水、生活污水、垃圾以

及燃烧柴油排放出的气体等也是重要污染源,不仅危害江海水环境,对港口大气环境的威胁也不容小觑。清理长江中上游黄金航道,整治改善支流通航已迫在眉睫。

洞庭湖湿地保护立法滞后

全国人大代表秦希燕:通过调研发现,目前洞庭湖保护还存在湿地保护立法滞后、洞庭湖湿地管理体系有待完善、湿地生态效益补偿有待提高

等问题。湿地、森林和海洋并称为全球三大生态系统,我国对森林和海洋的保护有了专门的法律,但湿地保护法律尚属空白。

生态遥感工作要加强针对性

◆罗岳平 毕军平 易理旺

生态环境遥感作为宏观尺度的环境监测手段,重点关注的可为肉眼感知的生物和生态环境变化。遥感技术近年来快速发展,取得了令人瞩目的成就,在多个领域得以广泛应用。尤其在太湖蓝藻监测、秸秆焚烧污染监测等方面发挥了重要的技术支撑作用。

为适应遥感技术发展新形势,一些省级环境监测站先后成立内设机构,专门开展相关工作。但总体来看,生态环境遥感技术发展不均衡,各省(直辖市、自治区)存在一定差异。有的省级监测站基本具备独立工作的能力,能按流程完成遥感解译工作,有的省只能承接工作任务,委托给高等院校或科研院所完成。从这几年生态遥感工作开展情况来看,由于技术力量有限且工作量大,深入推进存在一些困难。尤其是在南方山区,各种地类犬牙交错,加上气象条件等因素的影响,准确解译面临一定挑战。

如何进一步提升生态环境遥感监测能力?笔者有以下建议:

首先,要根据地方实际明确工作目标。遥感监测功能强大,尤其是对范围广、均质性强的环境介质来说,遥感监测效率高,准确度也高。但是对于一些地方来说,人力、物力、财力有限,需要准确、科学调整遥感监测范围。实践中,只要将遥感目标进行

聚焦,成果就会立即显现。如内蒙古锡林郭勒草原、山东长岛、广东丹霞山等5个国家级自然保护区存在突出环境问题,包括违规建设风力发电项目或水电站、畜禽养殖、采矿等,就是通过卫星遥感监测发现的线索。因此,各地环境监测部门应明确具体监测目标,然后针对性地进行资金投入和科学研究。

其次,要强化问题导向。建议未来生态环境监测要加强问题导向,提升成果的应用价值。例如,各种自然保护区是环保系统综合监管的重点,要对自然保护区范围内的生态环境状况进行严密监视。一些重大项目环境敏感,可用卫星对其建设、生产状况等进行监测。一些地方出现灰霾天气,可借助卫星遥感技术分析其分布状况、污染原因等。近年来,国家重点生态功能县(区)转移支付启动,因资金量较大引起广泛关注,生态环境遥感结果也用于评价投入资金产生的环境改善效益。每个县(区)上报项目建设信息,再用卫星遥感进行核查,考核就可以落到实处。

实现监测业务天地一体化,卫星遥感是主要手段。要充分运用技术特长,根据任务性质,在合适的时段精准监视指定区域。要将遥感监测面宽、实时等优势发挥出来,为环境质量改善做贡献。

作者单位:湖南省环境监测中心站

相关链接

全国政协委员马玉红建议

加强国有资源审计全覆盖

全国政协委员、陕西省审计厅副厅长、民盟陕西省委副主委马玉红,向政协十二届四次会议提交了“坚持绿色发展理念,加强国有资源审计全覆盖”的提案。

马玉红建议,坚持绿色发展理念,尽快建立与完善内含环境审计的环境法规实施细则,让环境审计工作有法可依,实现对环境保护的全面监督。要将环境审计相关措施纳入“十三五”规划,扩充环境保护实施内容,确保生态文明

建设落在实处。要建立资源环境大数据库,使审计部门能够以大数据为平台,促进持续、高效的环境审计。

马玉红还建议,要根据区域多样化,搭建以国家层面为统筹的评价标准,地方根据具体情况建立环境审计的评价框架,从根本上解决环境审计无标准可依的难点。要将环境审计与经济责任审计融合,深入开展自然资源资产离任审计,建立生态环境损害责任终身追究制。

热评

◆杜焱强

国务院总理李克强在2016年政府工作报告中指出,我们要持之以恒,建设天蓝、地绿、水清的美丽中国。污染治理成为全国两会的热点问题,众多代表委员对大气雾霾和水安全等生态环境问题建言献策。毋庸置疑,资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化等突出问题,已成为2020年全面建成小康社会亟待突破的瓶颈问题。

生态环境是全面建成小康社会最

突出的短板之一,其原因可从两个方面来理解:

一是环境治理取得的成效与群众的期待还存在差距。环境问题、食品安全和医疗教育等问题,成为民众关注的重要问题。近年来,雾霾等污染问题成为民心之痛。随着人们生活品质提升、教育程度提高及中等收入人群扩大,其对环境质量改善的要求越来越高,对政府环境治理的期盼越来越大,而环境质量改善是一个长期而复杂的过程。二是长期历史欠账导致短期有效扭转的困难较大。长期以来的粗放式经济增长造成资源浪费、环境污染、生态破坏的问题日益严重,地方政府GDP至上的政绩观造成不惜以绿水青山换取金山银山。随着环境保护工作的推进,环境污染得到一定程度的遏制,但污染排放总量仍处于较高水平。

小康全面不全面,生态环境质量是关键。补齐环境短板,改善环境质量,让人民群众感受到天蓝、地绿和水清,且要留住青山绿水,值得我们高度重视

并共同努力。解决环境问题,不能操之过急,期望过快,更不能听之任之,懒政不作为。既要理性认识,又要有战略定力。西方国家环境质量改善经历了一个漫长过程,就目前我国环境形势而言,也需要循序渐进。

树立绿色发展理念。大多环境问题从根本上都可归于粗放型的增长方式,调结构、转方式和促升级是实现环境保护目标的主要途径。地方政府要牢固树立绿色发展理念,将绿色发展思维贯彻到各项政策与制度中,而不能局限于形式上的理解。企业要充分发挥科技对绿色发展的支撑作用,让创新成为企业发展的持久推动力。要推动环保政策与经济政策深度融合,推动我国环境治理释放红利。

改革环境治理制度。“十三五”时期以改善环境质量为核心,要从改革环境治理制度入手。加强环境法治建设,坚持依法保护环境,用好、用足新的《环境保护法》赋予的执法权、监管权,让法律成为环保工作的利器。理顺环境管理

维护新闻传播公信力 严防虚假新闻报道

虚假失实报道举报电话
010-67112039

