

环境政策实施审计

印度 SAI 的国别报告

1. 引言

“环境审计”是一个重要的新兴审计领域，对最高审计机关（SAI）而言，“环境审计”可以让更多人认识到，全球变暖和气候变化已经开始出现，这些问题不再是在未来才可能出现的情况。

印度SAI已经意识到了环境审计的必要性和相关性，已公布了多份关于由中央和邦政府发起的环境项目和活动的经济、效率和效益的深度信息报告。印度SAI在过去进行的环境审计涵盖生物多样性等一系列问题，包括森林和森林资源管理，与空气、水等有关的污染控制和规范，废弃物管理以及海岸带管理。

在本文中，涉及到的环境政策实施审计与补充造林基金相关，该基金是按照印度最高法院的指令成立的。本文还说明了该基金的成立背景、筹资情况、投资情况、资金的利用以及与其相关的宪法规定。

2. 政府的制度安排

印度环境林业部是负责与环境保护和气候变化相关的所有问题的机构，并且还负责国家环境和森林政策与项目的规划、推广、协调和实施。环境林业部的目标包括：

- 动植物群、森林和野生生物的保护与调查；
- 污染防控；
- 退化地区的造林与重建；
- 环境保护，以及；
- 保障动物福利。

环境林业部在全国设有地区办事处、管理委员会和研究中心。中央污染控制管理委员会是环境林业部的一个重要分支机构，在全国水和空气污染的控制与治理方面发挥着重要作用。该管理委员会的职责包括向中央政府就与水和空气污染控制与治理项目的预防、规划和管理相关的所有事宜提出建议，以及协调各邦污染控制管理委员会的各项活动。

3. 环境林业部的策略与政策

环境林业部已率先颁布以下政策和策略：

- 《国家环境与发展保护战略与政策声明》（1992年）；
- 《国家环境政策》（2006年）；
- 《国家气候变化行动计划》（2009年）
- 《环境与人类健康愿景声明》。

《国家环境政策》（2006年）旨在保护关键的生态体系与资源，以及无价的自然与人文遗产，这些都是生命保障与生计所必需的条件。该计划同样也打算在环境资源的使用上实现代内和代与代之间的公平和效率。

根据环境林业部发起的《国家气候变化行动计划》，在总理气候变化委员会的指导下，2017年将要进行8项核心任务，其中2项是为了缓和气候变化，而5项是为了适应气候变化。这8项任务包括建设太阳能、提高能源效率、保护水资源、栖息地、农业、喜马拉雅生态系统等。

4. 审计主题的重要性

森林是维持地球的生命保障系统的一个重要组成部分。森林对整个群体有益，并且代表着能够满足数百万农村人口，特别是部落成员需求的群体资源。森林通常被用于为森林居住者、村民以及其他完全或部分依靠森林的人类/物种提供一种生活方式和福利。森林同样也被用于自然保护区、国家公园、野生动物保护区、生态圈保护区，用作濒危/受威胁的动植物群的栖息地，以及用作因河谷或水电项目等原因而搬离原有住所的人复原生活的农业用途。

根据2011年《印度各邦森林报告》，印度的森林覆盖总面积估计为7700万公顷，占该国总地理面积的23.41%。此前的《印度各邦森林报告》估计印度的森林覆盖面积在2003年和2005年为6770万公顷，在2007年为6900万公顷，在2009年为6920万公顷。

森林土地一般被改造后用于加快非森林用途的开发活动，比如修建电力工程、灌溉工程、道路、铁路、学校、医院、农村电气化、电信、饮用水设施、采矿等。

印度有几部法律和法庭判决管理森林土地的使用和保护。此类法律包括1980年的《森林（保护）法》、2006年的《在册部落和其他传统林区居民（承认林权）法》，以及1927年的《印度森林法案》。

5. 印度最高法院在印度植树造林过程中发挥的作用

印度最高法院在森林政策治理的相关事宜上发挥着积极主动的作用。在 T.N. Godavarman Thirumulpad 诉印度联邦的案例中，法庭在 1996 年 12 月 12 日颁布指令，终止了所有正在进行的活动，比如在没有得到中央政府的批准的情况下，全国任何一个邦的任何森林内锯木厂和矿井不得运营。

最高法院在其于 2000 年 4 月 3 日颁布的指令中将进行补充造林的责任赋予了环境林业部。

环境林业部在 2004 年 4 月告知了补充造林基金管理与管理机构（CAMPA）。印度最高法院建立了专门的 CAMPA 来确保以 CAMPA 的名义而获得的资金都转到该机构的银行账户中，并由印度 SAI 审计用户代理机构以 CAMPA 的名义收到所有资金。该审计是为了检查在资金的投资过程中是否遵守了合理的财务流程。

6. 印度 SAI 对印度的补充造林进行的审计

印度 SAI 在 2011 年 11 月开始进行全印度补充造林的合规性审计。这包括对专门的 CAMPA、各州的 CAMPA、环境林业部及其地区办事处进行的审计，以及对邦/联邦属地内选定的林业部门分支机构进行的审计。

7. 审计目标

印度补充造林合规性审计的目标是检查是否按照现有法律允许对森林土地进行非森林用途的转用，以及是否符合这一方面的所有条件；因非森林用途而对部分此类土地进行的转用，从而采取保护森林、造林和保护森林土地的措施是否符合这一方面现有法律以及最高法院判决的规定。

根据印度最高法院的指令，在该合规性审计过程中提到的用于管理补充造林基金筹集和利用的法律、法规、判决和指令包括 1980 年的《森林（保护）法》、最高法院就该主题不时签发的多项指令，以及环境林业部不时颁布的多项指导准则和指令。

8. 审计计划

该审计的核心时期为 2006 至 2012 年。在审计过程中发现了与 2006-12 年这一时期之前的森林土地转用、补充造林和补充造林基金相关的重大审计结果，在报告此类审计结果时提到了其所属的时期。

SAI 对环境林业部及其在勒克瑙、昌迪加尔、布巴内斯瓦尔、西隆、班加罗尔和博帕尔这六个地区办事处进行了审计。该审计还在抽样的基础上覆盖到了获得补充造林基金的邦 CAMPA 和分支机构。样本量为收到专门的 CAMPA 发放资金的属地分支机构总数的 50%。此次审计行动覆盖到了除达德拉-纳加尔哈维利、迪乌、拉克沙群岛、那加兰邦和本地治里以外的所有 35 个邦和联邦领地。

此次审计尝试应用了新技术，并且还使用卫星数据分析了 CAMPA 植树造林的增长情况，此外还通过印度空间部的国家遥感中心使用具体地点在栽植期前后的遥感数据识别种植活动。

国家遥感中心对 13 个选定地点进行一般观察的目标是 2009 至 2010 年间开始的以及在 2011 年发展的种植活动。许多样本的平均高度为 1.5 米左右，树木的成长还不足以在 LISS-IV 影像上显现出来。在影像中，在种植之前的砧木/现有植被的成长基础上进行的保护和林业经营效果是非常明显的。

9. 审计结果

一些重要的审计结果如下：

1. 森林土地的转用以及补充造林

a. 用于替代被转用的森林土地的非森林土地没有接收者

- 环境林业部的记录显示，在 1,03,381.91 公顷可接收的非森林土地中，仅有 28,086 公顷在 2006 至 2012 年间被接收，仅占可接收的非森林土地总面积的 27%。在被宣布为禁伐林/保护林的 3,279.31 公顷林地中，仅有 14% 为被接收的非森林土地。

b. 在首席部长批准的情况下，在退化林地面积两倍的土地上造林

- 在提供了此方面信息的 26 个邦中的 19 个邦中，森林土地的非可用性并不是由首席部长/副行政长官或部门行政长官批准的。审计发现，基本上在所有的邦，在没有首席部长签发许可证的情况下进行了 75,905.47 公顷的补充造林。

c. 森林土地状态的异常变化

- 2007 年 8 月，北方邦政府在没有得到环境林业部提前批准的情况下，违反 1980 年的《森林保护法案》，将松巴得拉地区 1,083.23 公顷的禁伐林转变为收益性

土地，并将土地转让给了一家私营组织，用于非森林用途，比如修建水泥厂、采矿等联合活动。

d. 自然保护区和国家公园没有得到保护

- 环境林业部无视最高法院的指令，在没有得到全国野生动物委员会的允许和印度最高法院的指令的情况下，允许安得拉邦电力管理委员会转用了纳加尔朱纳萨加尔-斯里赛拉姆野生动植物保护区内 113 公顷的森林土地。同样也无法保证其符合异常审批附带的所有条件。

e. 森林土地被侵占

- 根据安得拉邦、阿鲁纳恰尔邦、阿萨姆邦、旁遮普邦、北阿坎德邦和西孟加拉邦这六个邦的 CAMPA/联络官提供的信息，有 1,55,169.82 公顷森林土地被侵占。环境林业部和相关的联邦政府未能遵照最高法院的指令，未给收回被侵占的森林土地制定任何具有时效性的计划。

2. 未能推广补充造林：

a. 非森林土地

- 在 1,03,381.91 公顷可接收的非森林土地中，仅有 28,085.90 公顷（27%）被接收，仅在 7,280.84 公顷土地上进行补充造林活动，这一面积在可接收的非森林土地中仅占 7%。
- 在非森林土地上的造林活动仅限于阿萨姆邦、恰蒂斯加尔邦、奥里萨邦和泰米尔纳德邦这四个邦。实际上，全国所有在非森林土地上的造林活动中，有 95% 都是在奥里萨邦这一个邦。除了奥里萨邦外，全国在非森林土地上的造林活动仅有 329.30 公顷。

b. 退化林地

- 尽管在 2006 至 2012 年期间被确定为补充造林用地的退化林地有 1,01,037.35 公顷和 54.5 千米，但是进行了补充造林的退化林地只有 49,733.76 公顷和 49 千米，占被确定为补充造林用地的退化林地总面积（单位：公顷）的 49%。

3. 为签订/更新采矿租约而进行的林地转用

- 在拉贾斯坦邦和奥里萨邦的五个案例中，联邦政府在没有获得环境林业部批准的情况下，允许为期 18 个月至 20 年的采矿租约。

4. 环境问题——采矿对森林和野生动植物造成的负面影响

- 对布巴内什瓦尔地区办事处的记录进行的抽查显示，四个矿产租约监测报告指出，项目中的采矿活动对动植物群、森林和野生动植物造成负面影响。虽然得到了一些负面评论，但环境林业部并未就此采取行动。

5. 刑事法律条款存在不足与行动不力

- 存在很多补充造林基金未收回和评估不足的情况。但是，即便有大量违反 1980 年《森林（保护）法案》规定的情况，环境林业部仍未采取相应的行动。
- 在 2009 年 8 月至 2012 年 10 月期间，环境林业部只在三个案例中行使了刑事规定，这一行动还仅限于述因通知的问题。1980 年的《森林保护法案》规定的刑事条款不足以也无力制止违法和未经授权的行为。

6. 补充造林基金的筹集

- 在审计期间发现，由于未筹集到或未收回以下净现值，补充造林基金的评估不足和短期收回进行了 5311140 万印度卢比的调整：

分类	详细信息	金额（千万卢比）
2002 年之前，原则上批准的项目未筹集到的净现值	涉及 29,301 公顷森林土地转用的 292 例	1,693.67
修改价格后未筹集到的净现值	84 例	166.61
因野生动植物保护区和国家公园内的森林土地转用而未筹集到的规定价格净现值	涉及 192.99 公顷转用地的 4 例	61.38
未被归入豁免类别的项目而未收回的净现值	涉及 443.17 公顷转用地的 181 例	39.02
补充造林基金短期/未收回的其它情况	754 例	3,350.48
总评估不足/短期收回		5,311.16

7. 补充造林基金的使用

- 审计发现，在没有得到审批的年度行动计划的情况下放出基金，也发现了利用不充分和未经批准的开支的情况。此外，未给 CAMPA 基金的投资制定投资政策。
- 基金放出的程序如下图所示：



8. 监督安排

- CAMPA 独特的制度设计允许其在未获得立法授权的情况下进行基金的支取。在缺少财务报表和合理记录的情况下，无法对专门的 CAMPA 账户进行审计。考虑到涉及的资金金额，需要环境林业部处理保护的总目标以及 CAMPA 的现有范例要求。

9. 通过国家遥感中心监测 CAMPA 种植的结果

a. 曝光不稳定和生长缓慢

- 通过空间部的国家遥感中心，使用具体地点在栽植期前后的遥感数据识别种植活动。在国家遥感中心评估的 13 个种植地点中，在恰蒂斯加尔邦的两个地点（哈尔迪和马尔瓦西），种植工作并不让人满意。
- 在恰蒂斯加尔邦的哈尔迪发现在 2011 年 7-9 月间种植了柚木。树木的平均高度不足 1 米。在中央地带，只生长了 5-6 英尺，此外还发现了高秆草。北部地区的曝光不稳定，生长缓慢。另一方面，恰蒂斯加尔邦森林部提供的数据显示，在 50 公顷的土地上种植了 1,16,500 株植物。实地观察与恰蒂斯加尔邦森林部提供的造林数据不一致。
- 在恰蒂斯加尔邦的马尔瓦西发现，有着非常重的生物压力，可以看到深坑，且该地区没有树苗。

10. 审计影响

在审计之后，2016 年 5 月，印度议会的人民院通过了《补充造林法案》。该法案在印度公共账户下成立了国家补充造林基金，在各邦的公共账户下成立了各邦的补充造林基金。该法案将为释放近 4100 亿卢比的未用完森林土地制定款项奠定基础。

11. 总结

全球变暖和气候变化是全球公认的问题，被认为是对全球环境形成的巨大挑战。而这正是我们进行“环境审计”的原因。SAI 在进行此类环境审计方面发挥着最重要的作用。其它全球性机构也在认真地发挥着自己的作用，应对全球性的环境问题。

森林是维持地球的生命保障系统的一个重要组成部分。任何开发计划都需要形成系统的方法，以求在经济发展和环境保护之间保持平衡。因此，控制森林土地因非森林原因而进行的无差别转用是非常关键的。所以补充造林被认为是最重要的条件之一，森林土地因非森林用途而失去保护或进行转用的提议需要得到审批。按照规划的设想，在所有权将被转让给邦林业部的相应非森林土地上，或在某些情况下，在退化林地转为森林土地的两倍面积上进行补充造林。

印度 SAI 发现了与森林土地转用相关的监管问题上存在的严重缺点，以及未能推广补充造林，以及未授权的森林土地转用原因。

环境林业部的记录显示，仅接收了 27% 的非森林土地。在已接收的非森林土地上进行的补充造林只有 7,280.84 公顷，占应被接收的土地总面积的 7%。

非森林土地的接收是补充造林的开始。印度 SAI 同样发现，没有关键元素为主轴，环境林业部和邦政府保持的数据就没有汇集之地。质量不高且不一致的数据影响了规划、运营和决策的质量。

许多未授权更新租约、非法采矿和采矿租约续存的实例虽然在监测报告中得到了负面评价，同样也发现了没有获得环境许可的在营项目，森林土地状态未授权变更和林业许可决定的随意性等。然而，环境林业部仅在三个案例中行使了刑事规定，且这一行动仅限于述因通知的问题。

林业环境部在确保邦/联邦领地向补充林业基金筹集的所有资金完整及时地转至专门的 CAMPA 账户方面的效率低下。只有建立显示整个项目的到期金额、筹集金额、汇出金额（或在专门的 CAMPA 成立之前各邦/联邦领地使用的金额）和各邦/联邦领地的余额的集中数据库，才能确保提高该方面的效率。专门的 CAMPA 剩余资金的投资机制随意性较强，缺乏公平性和透明性。

印度 SAI 及时干涉补充造林让政府能够采取校正动作，并经议会通过法案，在公共账户下建立国家补充造林基金。

12. 经验与挑战

所有的印度绩效审计都涉及到印度的 35 个邦和联邦领地。需要合理的数据清单和整合。从环境林业部得到回复也有困难，因为集中的数据库缺乏维护。