

环境审计：推进环境政策实施

(亚洲审计组织环境审计第6次研讨会 印度斋普尔
2016年10月)

中国政府高度重视环境保护问题。中国上世纪80年代就将环境保护确定为基本国策；90年代把实施可持续发展确立为国家战略；进入新世纪，提出以人为本、全面协调可持续发展的科学发展观。2012年党的十八大把生态文明建设纳入中国特色五位一体总体布局，将生态文明建设和环境保护摆上更重要的战略位置：十八届三中全会提出紧紧围绕建设美丽中国深化生态文明体制改革，十八届四中全会要求加快建立生态文明法律制度，用严格的法律制度保护生态环境，十八届五中全会提出“创新、协调、绿色、开发、共享”发展理念。

一、“五位一体”总体布局下的中国环境保护政策

环境问题是一个发展问题，优美环境是人类福祉的重要组成部分，正像习近平总书记所说，环境就是民生，青山就是美丽，蓝天也是幸福。保护环境既是发展的需要，也是发展的目的，只有在保护下的发展才是可持续发展。随着对保护与发展之间的关系认识的深化，中国政府正在积极探索如何破解保护和发展之间的矛盾。环境保护政策从基本国策上升到可持续发展战略中，控制重点从注重污染控制到污染控制和

环境保护并举，从末端治理到全过程控制，范围从点源治理到流域和区域的环境治理，措施手段从行政命令为主转变为法律、经济手段为主。

2015年至今，党中央国务院密集出台了一系列关于生态文明体制机制的重大部署，《关于加快推进生态文明建设的意见》、《生态文明体制改革总体方案》和《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》，这三份文件共同形成了深化生态文明体制改革的战略部署和制度架构。

——《关于加快推进生态文明建设的意见》是当前和今后一个时期推动中国生态文明建设的纲领性文件。这份文件着眼于中国生态文明建设水平仍滞后于经济社会发展的总体形势，着力于破解资源约束趋紧，环境污染严重，生态系统退化，发展与人口资源环境之间日益突出的矛盾。提出了国土空间开发格局进一步优化、资源利用更加高效、生态环境质量总体改善和生态文明重大制度基本确立四方面的目标，提出到2020年，使生态文明建设水平与全面建成小康社会目标相适应。按照源头预防、过程控制、损害赔偿、责任追究16字思路，提出了健全法律法规、完善标准体系、健全生态补偿机制等10个方面的重大制度。

——《生态文明体制改革总体方案》确定了当前的重点改革领域，包括环境保护督察、生态环境监测网络建设、领导干部自然资源资产离任审计、党政领导干部生态环境损害责任追究、编制自然资源资产负债表、生态环境损害赔偿制度等领域。

——2016年3月，第十二届全国人大四次会议审议批准了《国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》。规划纲要通篇贯穿绿色发展理念并提出了“生态环境质量总体改善”目标。规划纲要将生态环境保护作为供给侧结构性改革的方向指引和重要内容，提出“着力推进供给侧结构性改革，使供给能力满足广大人民群众日益增长、不断升级和个性化的物质文化和生态环境需要”。规划纲要提出今后5年经济社会发展的主要目标，其中核心的一条就是“生态环境质量总体改善”。在“十三五”时期经济社会发展主要指标中，资源环境指标达10项，并且全部为约束性指标，占有约束性指标（13项）的77%，占有所有指标（25项）的40%，可以说分量重、任务重、要求高、约束强。

二、在审计中关注资源环境政策，推进环境政策实施

——在开展的以水污染防治、土地资源、矿产资源等为主题的环境审计中，关注相关资源环境政策落实情况。一方面将环境政策的执行情况作为一项审计内容，揭示和反映环境政策实施中存在的问题，分析政策执行不到位的原因，促进政策落地。另一方面，针对国家的一些资源环境政策需要根据经济社会的发展进行调整完善的实际情况，对政府制订的环境政策本身的合法性、合理性以及环境政策执行效果进行审计评价，分析影响政策实施的原因并提出完善政策的建议。

案例：矿产资源审计中对矿产资源管理政策的关注

2009 年以来，审计署开展了 4 次矿产资源专项审计，对矿产资源开发利用保护和相关资金的征收管理情况进行了审计。

审计对象：山西、内蒙古等矿产资源较为丰富的 19 个省和国土资源部。

审计内容中涉及到矿产资源政策的部分：地方政府落实矿产资源规划管理、开发整合等政策措施的情况，主要关注是否存在以下问题：

——违法重叠或交叉设置矿业权，在矿产资源规划确定的禁采区设置矿业权，违反规划在特定区域为特定企业设置矿业权。

——借开发整合之名虚假整合，应关闭矿山企业继续开采牟取不正当利益；

——矿产资源管理部门执法不严、违法不究、以罚代法等履责不到位。

审计结果（审计建议及相关部门完善政策情况）：审计发现了矿产资源管理中的一些问题，如矿业权审批管理不够严格、相关资金征收管理不够规范、矿山安全生产存在隐患和矿山地质环境治理存在一些缺陷等。审计署针对审计中发现的问题，提出了具体的审计建议，向国务院报送了审计报告，并向社会进行公告，有力的促进了矿产资源管理相关政策制度的进一步完善。

——对审计提出的“进一步完善矿产资源审批管理等相关制度”相关建议，国土资源部积极探索完善矿业权招标拍

卖挂牌出让管理办法,扩大矿业权竞争性出让范围,出台了《关于严格控制和规范矿业权协议出让管理有关问题的通知》;进一步完善了矿产资源勘查开采审批登记管理制度。

——对审计提出的“进一步加强矿产资源相关资金管理和生态环境治理”的建议,国土资源部会同财政部积极推进探矿权采矿权价款和矿产资源补偿费的改革,研究建立矿业权出让收益金制度;进一步健全矿山地质生态环境保护机制,完善矿山地质环境治理恢复保证金制度,监督涉矿企业全面落实矿山地质环境治理恢复义务。

——在组织开展国家重大政策措施落实情况跟踪审计项目中,关注资源环境相关政策措施落实情况。

审计署近日印发了《国家重大政策措施和宏观调控部署落实情况跟踪审计实施意见》,其中就包括有关资源环境政策措施的方面的内容。

跟踪审计的目的:通过揭示重大政策措施和宏观调控部署贯彻落实中存在的问题,分析问题产生的原因,推动国家重大决策部署和政策措施落实到位,促进政策落地生根和不断完善。同时关注经济社会发展过程中出现的新情况、新问题,有针对性提出对策建议,保障经济社会平稳健康运行。

跟踪审计的对象:包括中央各有关部门和各级地方政府,必要时延伸审计相关企事业单位、社会组织和项目建设单位等。

跟踪审计的内容,包括政策措施贯彻落实的总体情况;各地区、各部门在贯彻落实政策措施过程中存在的主要问题

和出现的新情况，及各地区、各相关部门下一步将采取的措施等。

具体到资源环境政策，要求持续关注自然资源资产管理和生态环境保护责任落实情况，特别要关注生态环境保护新政策的落实情况。例如，针对推进供给侧结构性改革这一新的改革要求，围绕生态环境保护领域落实“去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板”五大任务的情况，在审计中关注淘汰落后产能、提供优质生态环境产品和服务等情况。

2015年政策落实跟踪审计取得了显著成效，全国各级审计机关跟踪审计与国家重大政策措施落实相关的各类项目7.28万个，累计抽查了10.58万个单位，其中，审计署直接派出的审计组共审计项目5510个，查出3260个问题。

在今年8月审计署发布的“2016年第二季度国家重大政策措施贯彻落实跟踪审计结果”中，反映了2家水泥企业使用应淘汰的落后设备无证生产水泥57.15万吨、个别保障性住房项目未建设配套生活污水处理设施，造成生活污水污染河水水质、个别污水处理厂扩建工程进展缓慢，造成大量污水直接排入河道等问题。

三、牵头“领导干部自然资源资产离任审计”改革举措，促进完善生态文明绩效评价考核和责任追究制度。2013年，党的十八届三中全会《决定》提出，对领导干部实行自然资源资产离任审计。根据中央部署和分工，此项任务由审计署牵头，会同其他部门落实。中国地方各级政府都与上一级政府签署了主要污染物控制责任书等自然资源管理和生态环

境保护目标责任状，在环境保护和可持续发展中承担重要职责。开展领导干部自然资源资产离任审计，进一步加强了对领导干部自然资源资产管理和生态环境保护职责履行情况的审计。审计署按照“编制自然资源资产负债表、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”的工作架构和要求，积极开展领导干部自然资源资产离任审计试点工作。

2015年以来，审计署组织实施了41个审计试点项目，重点围绕“审什么、怎么审、责任怎么界定”进行了积极探索，积累了土地资源、矿产资源、森林资源、水资源、大气污染防治等领域的审计做法和经验。

审计署《“十三五”国家审计工作发展规划》要求围绕加快推进生态文明建设的重大部署，重点关注资源节约集约循环利用和生态环境保护相关政策的落实情况。我们将充分利用资源环境审计咨询专家，继续加强对政策落实情况的审计，促进政策落地，保证政策实施的效果。