

领导干部自然资源资产 离任审计试点情况简介

审计署资源环境审计司

2017年10月

- 一、审计试点背景
- 二、审计试点组织
- 三、审计试点成效
- 四、思考与建议



背景

- 恩格斯指出：我们不要过分陶醉于我们人类对自然界的胜利。对于每一次这样的胜利，自然界都对我们进行报复。每一次胜利，起初确实取得了我们预期的结果，但是往后和再往后却发生完全不同的出乎意料的影响，常常把最初的结果又消除了。
- 以色列作家尤瓦尔·赫拉利的名著《未来简史》中曾这样说过，生态崩溃将造成经济崩溃、政治动荡以及人类生活水平下降，还可能对人类文明存在造成威胁。

背景

成果改革开放**30**多年来，我国逐渐成长为“世界工厂”，一跃成为世界第二大经济体。

面临的问题：资源利用依然粗放；污染形式依然严峻



背景

- 资源利用依然粗放
- 资源总量丰富但人均少，资源利用率低且浪费严重
- 我国占全世界9%的耕地、6%的水资源、4%的森林，1.8%的石油，0.7%的天然气，不足9%的铁矿石，不足5%的铜矿，不足2%的铝土矿，养活了占全世界22%的人口
- 追求增长速度，大量消耗能源为特征的粗放型发展模式：能源利用效率较低，单位产值能耗比世界平均水平高2.4倍，是德国的4.97倍、日本的4.43倍、美国的2.1倍、印度的1.65倍；钢铁水泥等主要原材料物耗比发达国家高5-10倍



背景

- 资源利用依然粗放
- 主要自然资源状况
- 耕地资源：缺乏水资源保证，干旱退化，水土流失，污染严重的耕地占相当大的比例
- 森林资源：之前过量采伐、乱砍乱伐、毁林开荒，以森林为栖息地的冬菇濒临灭绝**433**种，灭绝或可能灭绝的**10**种
- 淡水资源：南北分布不均，降水量受季风影响，北方水资源不足，地下水超采情况严重
- 草地资源：天然草地逐年减少，质量不断下降，超载过牧、草地退化问题突出，**90%**以上的草地不同程度退化



背景

- 污染形式依然严峻
- 环境污染状况：
- 地域广，污染范围扩大，从发达的东部地区、南部地区向中西部地区、北部地区蔓延
- 空间广，从天空到海洋，从陆地到河流，从地表到地下
- 污染程度高，水源：对**118**个城市连续监测，**64%**的城市地下水遭受严重污染；**33%**的地下水轻度污染；四类至五类和劣五类水体比例占**32%**、**28%**，根据全国水资源综合规划评价结果，**84**个湖泊常年呈现富营养化的有**48**个，占**52.4%**

背景

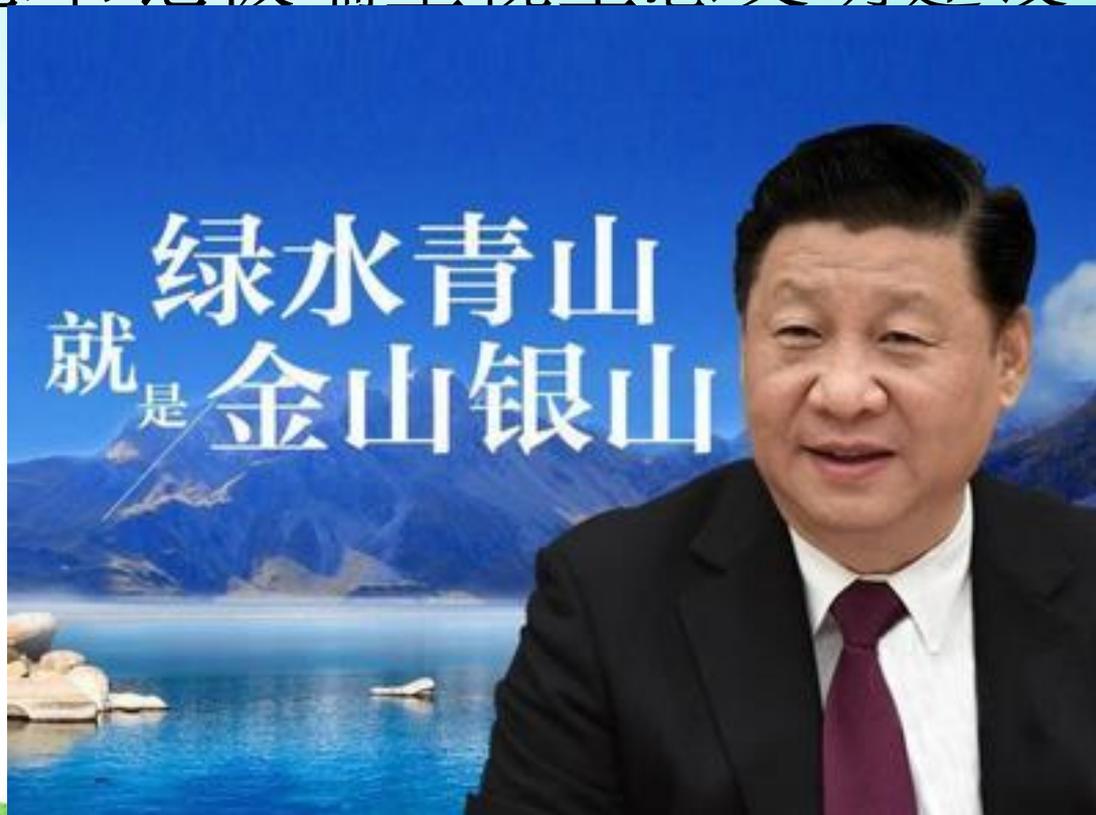
- 污染形式依然严峻
- 土壤污染：10%的耕地污染严重，约1.5亿亩，城市污染地块底数有待摸查
- 大气污染：环保部对全国74个城市的大气污染进行监测，每到秋冬季大气质量PM2.5指数攀升，有的地方甚至爆表。还有臭氧污染也比较严重





背景

- 中国共产党站在中华民族永续发展的高度重视生态文明建设（党章总纲中的**163**个字）
- 习近平总书记极端重视生态文明建设



背景

- 习近平总书记**2013年4月25日**在中央政治局常委会会议上指出：“如果仍是粗放发展，即使实现了国内生产总值翻一番的目标，那污染又会是一种什么情况？届时资源环境恐怕完全承载不了。经济上去了，老百姓的幸福感大打折扣，甚至强烈的不满情绪上来了，那是什么形势？所以，我们不能把加强生态文明建设、加强生态环境保护、提倡绿色低碳生活方式等仅仅作为经济问题。这里面有很大的政治”。

背景

十八大以来党中央对生态文明建设作出的决策部署

- “五位一体”总体布局——十八大
- 建立系统完整的生态文明制度体系——十八届三中全会
- 用严格的法律制度保护生态环境——十八届四中全会
- “创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念
- 要充分认识到形成绿色发展方式和生活方式的重要性、紧迫性、艰巨性，把推动形成绿色发展方式和生活方式摆在更加突出的位置。（今年5月26日中共中央政治局就推动形成绿色发展方式和生活方式进行第四十一次集体学习）

背景

领导干部自然资源资产离任审计的提出

- ◆ 2013年11月，《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，第十四部分“加快生态文明建设制度建设”
- 探索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

背景

- ◆ 2015年9月，《生态文明体制改革总体方案》，第九部分“完善生态文明绩效评价考核和责任追究制度”
- 建立生态文明目标体系
- 建立资源环境承载能力监测预警机制
- 探索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
- 审计机关新的领域开拓点、新的业绩增长点、新的业务创新点、新的技术突破点

背景

◆两办方案明确了领导干部自然资源资产离任审计试点工作 的时间表和路线图

- 2015年启动审计试点；
- 2016年扩大和深化审计试点；
- 2017年全面开展审计试点，年底前出台《领导干部自然资源离任审计暂行规定》；
- 自2018年开始，各级审计机关建立起经常性的领导干部自然资源资产离任审计制度。

组织

- 思路与目标
- 署党组高度重视此项工作，多次召开署党组会和审计业务会议进行专题研究。分管署领导亲自抓落实，指导我们理清思路，科学谋划，统筹协调，探索创新，组织实施审计试点项目，研究起草相关规定，推动审计实践与开展顶层设计“两手抓”、“两促进”
- 不断探索领导干部自然资源资产离任审计的重点内容、组织方式、评价标准等
- 通过多层面的审计试点，逐步探索了领导干部自然资源资产离任审计一般性规律，为制度建设打下基础。



组织

- ◆ 起草了《关于开展领导干部自然资源资产离任审计的试点方案》
- ◆ 2015年11月，《进一步加大审计力度 促进加快推进生态文明建设的实施意见》，从5个方面明确了审计工作服务生态文明建设的重点任务，对审计署和地方审计机关开展领导干部自然资源资产离任审计试点作出具体安排。
- ◆ 2016年11月，出台《关于加快推进领导干部自然资源资产离任审计工作的通知》，要求各地加快建立领导干部自然资源资产离任审计制度。

组织审计试点项目概况--2015年

◆ 审计项目

- 审计署：湖南省娄底市
审计试点
- 地方审计机关：自主试点
 - 北京、内蒙古等省厅
（局）组织试点
 - 上海、江苏等省厅
（局）在经济责任审计
中安排自然资源资产管
理和生态环境保护方面
的内容

◆ 制度建设

- 两办：《试点方案》
- 审计署：进一步加大审
计力度促进加快生态文
明建设的实施意见
- 地方：出台实施方案

2016年

◆ 审计项目

- 统一组织：40个地区，93名党政主要领导干部，2012年12月至2016年6月
- 自行组织：约60个地区

◆ 制度建设

- 审计署：起草相关规定
- 各地：出台实施方案等

2017年

◆ 审计项目

- 审计署：9个省市党委、政府主要领导干部自然资源资产离任审计试点（上半年）
- 地方审计机关：1+2（下半年）

◆ 制度建设

- 审计署：起草相关规定
- 各地：出台落实意见

组织

- 关键词：探索和创新
- 审计组织方式的探索
- 独立实施
- 结合实施（经济责任审计）



组织

- 审计内容的探索

概念的界定：对领导干部任职期间履行自然资源资产管理和生态环境保护责任情况进行审计

- 领导干部
- 任职期间
- 自然资源资产
- 履行管理和生态环境保护责任
- 离任审计



组织

自然资源

- 百度百科：凡是自然物质经过人类的发现，被输入生产过程，或直接进入消耗过程，变成**有用途的**，或能给人以舒适感，从而**产生经济价值**以提高人类当前和未来福利的物质与能量的总称。
- 《辞海》：天然存在的自然物，如土地资源、矿产资源、水利资源、生物资源、气候资源等，是生产的原料来源和布局场所。
- 联合国环境规划署：是指天然存在、**有使用价值**，在一定时间、地点的条件下能够**产生经济价值**的、以提高人类当前和将来福利的自然环境因素的总称。

组织

自然资源

以自然资源形态存在的物质资产（谷树忠、谢美娥）

稀缺性

产生经济价值

产权主体明确

产权边界清晰

不等于会计意义上的资产



自然资源

◆ 已纳入审计范围的自然资源资产

- 土地资源
- 水资源
- 森林资源
- 草原资源
- 矿产资源
- 海洋资源



组织

责任界定与总体评价探索

借鉴经济责任审计中的“三种责任”

问题：资源环境时间上、区域上、空间上难以界定
总体评价的探索

- 2015年，中办、国办印发了《党政领导干部生态环境损害责任追究办法》

第三条规定“地方各级党委和政府对本地区生态环境和资源保护**负总责**，党委和政府主要领导承担**主要责任**，其他有关领导成员在职责范围内承担**相应责任**”



审计评价



审计评价

- 审什么，评价什么



组织

- 审计结果文书的探索
- 以一个审计文书为例



以一个审计文书为例

- 审计机关名称
 - 审计意见
- 被审计单位：
- 被审计领导干部：
- 审计项目：



1.基本情况

- 主要为市情介绍和审计涉及的部分自然资源资产数量和生态环境质量在被审计领导干部任职期间变化情况



1.基本情况

	主要指标	2011年情 况	2016年情 况	期间变化 情况
水	地表水资源量（亿立方米）			增加**
	地下水资源量（亿立方米）			减少**
	万元GDP用水量（吨）			
	化学需氧量排放量（吨）			
	氨氮排放量（吨）			
	生活污水产生量（万吨）			
	生活污水处理量（万吨）			
土地	耕地面积（万公顷）			
	基本农田划定面积（万公顷）			
	建设用地规模（万公顷）			
	水土流失治理面积（万公顷）			
森林	森林蓄积量（万立方米）			
	森林覆盖率			

注：以上数据由**省水利厅、环保厅、住建厅、国土资源厅、林业厅等部门提供。

2. 审计评价

- 任职期间，**同志、**同志认真贯彻中央关于生态文明建设决策部署，落实生态环境保护“党政同责”和“一岗双责”，积极采取举措并取得以下成效：
 -
- 但此次审计发现，*市存在.....、.....等问题（表述审计发现的主要问题）。
- 综合上述情况，审计认为**同志、**同志在任职期间履行自然资源资产管理和生态环境保护责任情况“...”（五个等级之一）。

3. 审计发现的主要问题

◆ 按照暂行规定的七个方面归类

如：（一）贯彻执行中央生态文明建设方针政策和决策部署方面。

此次审计重点对.....、.....、进行了关注。发现：

.....



◆避免写成资源环境专项审计报告

- 反映领导干部和主管部门在相关问题中不作为、慢作为以及乱作为的问题实质
- 问题表述时要与领导干部或政府部门履职尽责情况挂钩

◆审计发现的主要问题部分，在表述中要用简短的语言体现出法律法规和政策文件的要求，能看出问题的违规点。

◆不常见的问题，可简明扼要介绍背景。

组织

- 审计技术方法的探索
- 按照“地区自然资源总量序时跟踪分析看变化、重点区域地表现状序时叠加分析看疑点”的总体思路，选择部分重点生态功能区和生态敏感区域开展分析。审计人员根据卫星影像数据分析结果，对疑点区域开展了现场调查，发现一些地区存在的违规占用自然保护区、违规占用海域、公益林划定不合理等问题。浙江、吉林、湖北等地方审计机关在离任审计试点中与省级地理测绘部门合作，运用地理信息系统开展分析，辅助现场审计，提高了审计效率。

成效

- 为有关规定出台奠定了坚实的实践基础
- 中央深改组审议通过了相关规定
- 锻炼了队伍和能力
- 积累了项目组织实施、现场审计的经验
- 发现了一些问题



成效

- 发现的问题
- 审计试点还坚持了“问题导向”的原则，重点揭示了耕地、森林和草原等自然资源无序开发利用、“去产能”等供给侧结构性改革政策执行不彻底、与人民群众生活密切相关生态环境保护方面的部分“短板”突出、自然资源资产管理基础较为薄弱、不同部门之间监管职责交叉、相关改革任务推进较为缓慢，相关资金少征、管理使用不规范、闲置等问题。

思考与建议

情怀、责任、韧性
组织、知识、评价



- 完善机构

自然资源资产离任审计工作专业性极强，涉及到资源环境领域的各个方面，需要有专门的机构去研究、组织、实施。



对党政领导干部的审计评价有待进一步区分

◆总体评价

• “党政同责”

- 考虑资源环境问题呈现出滞后性、长期性、复杂性，有些问题有历史和客观的原因，有些问题的发生与后果之间难以建立起因果关系，不容易准确界定究竟与书记的管理责任有关，还是与省长（市长）管理责任有关。

◆如何区分需要

- 经常是书记、省长（市长）任职期间不同，二者在资源环境问题应该承担责任是不同的，评价结论也不应相同。

人员知识能力储备

- 传统经济责任审计思维、侧重定责任，传统资源环境审计思维、就事论事
(在继承中发展，好的经验不能丢，不是各种资源环境专项审计的简单叠加)
- 稳定的团队
- 专业人才
- 组织培训
- 开门搞审计



技术方法创新

◆充分认识开展大数据审计的紧迫性

审计对象是森林、海洋、湖泊、土地等等

。

- 将技术分析走在前端，将疑点分析走前面
- 数据的总体分析和关联分析
- 地理信息系统软件技术

◆敢试、敢用，务求实效。

- 深度分析，掌握底数
- 关联比对，查找线索
- 影像叠加，锁定疑点



加强协调、争取支持

- 加强与国土资源部、环保部、水利部、农业部、国家林业局、国家统计局等参与此项改革的中央相关部门、单位，以及审计试点地区省级党委、政府的协调配合，争取支持，共同推进相关工作顺利实施。
- 与国家测绘局、中国资源卫星应用中心已就审计试点中开展卫星数据分析达成一致意见，拟利用该中心的数据资源和技术力量开展自然资源资产数据分析。
- 浙江省审计厅与省测绘与地理信息局合作，运用**GIS**技术开展审计。

谢谢！

