

实现领导干部自然资源资产离任 审计目标路径与方法的初探

审计署昆明特派办 程一平





目 录

引言

- 一、对领导干部自然资源资产离任审计目标的认识
- 二、解决“审什么”、“怎么审”、“怎么评价”
问题是实现审计目标的必要路径
- 三、探索实现审计目标路径的实践



引 言

——领导干部自然资源资产离任审计是我国加快推进生态文明建设的一项重要制度安排。

——领导干部自然资源资产离任审计是中央部署由审计署牵头负责的一项重要改革任务。

——领导干部自然资源资产离任审计是各级审计机关目前开展的一项重要审计实践。



一、对领导干部自然资源资产离任审计 目标的认识

（一）评价领导干部的两个责任是实现审计目标的核心

审计目标：

摸清被审计领导干部任期内所在区域自然资源资产实物量和生态环境质量状况变化情况，**揭示**领导干部在履行自然资源资产管理和生态环境保护责任中存在的主要问题并**客观评价履职**情况，推动领导干部切实履行自然资源资产管理和生态环境保护责任，促进自然资源资产节约集约利用和生态环境安全。

关键词：自然资源资产管理责任 生态环境保护责任



二、解决“审什么”、“怎么审”、“怎么评价”问题是实现审计目标的必要路径

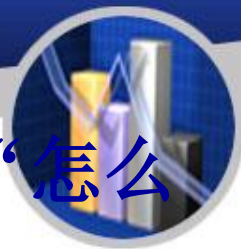
（一）实现审计目标面临的困难

实现审计目标要做到摸清情况、揭示问题、客观评价两个责任，但要完成好这三个环节，审计中常常会遇到以下困难：

——涉及面广，自然资源资产禀赋特点和生态保护重点不同，导致把握审计重点难

——政策专业性强，审计人员素质和能力不适应，导致专业问题认定难

——问题分散聚焦责任难，审计评价指标体系还不够完善，导致两个责任评价难。



（二）认真研究“审什么”、“怎么审”、“怎么评价”是克服上述难关的有效路径

由于上述问题的存在，会影响审计目标的实现，尤其是当审计组面对一个省这么大的审计范围。这么广的审计地域，这么多的资源生态环境内容，怎样才能抓住资源生态环境主要事项、突出重点、聚焦领导责任、客观公正进行评价，从而实现审计目标呢？在人力资源和时间十分有限的情况下，就必须解决好“审什么”、“怎么审”、“怎么评价”的问题。



(三) 探索解决“审什么”、“怎么审”、“怎么评价”

问题的思路

审计试点中，我们认真学习中央关于生态文明建设的一系列政策要求，深入研究了审计工作方案，借鉴了以往试点工作经验教训，在分析领导干部任期内自然资源资产实物量和生态环境质量状况变化的基础上，确立了“把握特点、突出重点、创新方法、聚焦责任”的审计工作总体思路。

审什么：全面了解省情，把握区域特点，突出审计重点

怎么审：注重点面结合，问题与责任匹配，聚焦领导责任

怎么评价：结合审计结果，客观公正、实事求是进行评价



三、探索实现审计目标路径的实践

（一）如何解决“审什么”问题呢

1.全面了解分析省情

- 熟悉掌握中央及地方政策情况
- 了解分析地方资源禀赋特点
- 分析地方生态环境保护重点



熟悉掌握中央及地方政策情况

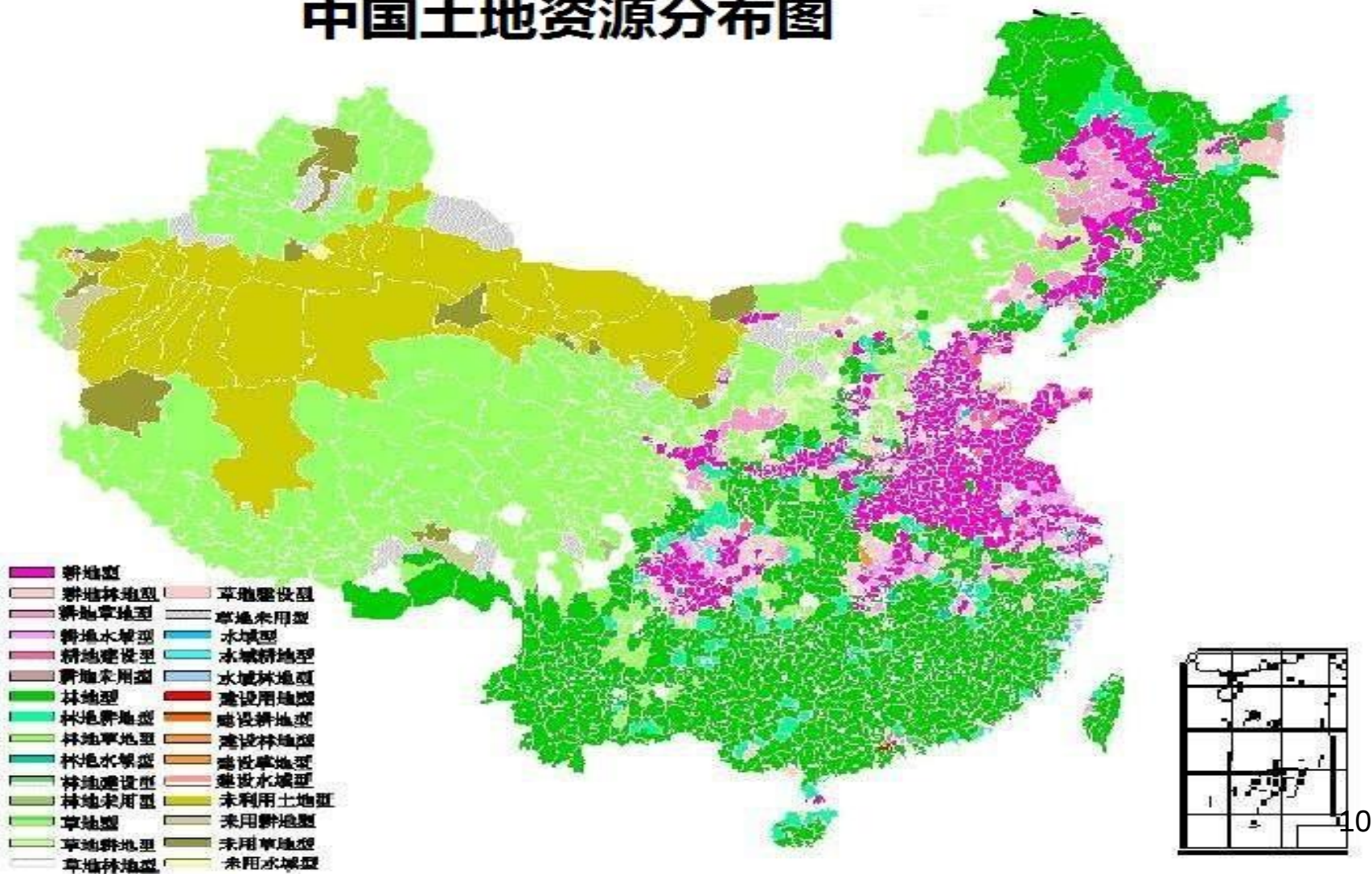
中央重大部署及地方措施情况表

		中央重大部署		地方对照措施
一	两个重要文件	1.《关于加快推进生态文明建设的意见》； 2.《生态文明体制改革总体方案》	一	《**省关于努力成为生态文明建设排头兵的实施意见》、《**省生态文明建设排头兵规划（2016-2020年）》、《**省关于贯彻落实生态文明体制改革总体方案的实施意见》、《**省生态保护红线划定工作方案》
二	一项重大改革政策	生态文明建设供给侧结构性改革	二	《**省委省政府关于推进供给侧结构性改革的总体意见》、《**省政府关于供给侧结构性改革去产能的实施意见》、《**省关于钢铁煤炭行业化解过剩产能实现脱困发展的实施方案》
三	中央生态文明体制重大改革试点	1.多规合一试点； 2.国家公园体制试点； 3.生态环境损害赔偿制度改革试点等	三	《**省“多规合一”试点工作实施方案》、《**市城乡总体规划(2015-2030)》、**市城乡统筹规划管理暂行办法、《**国家公园体制试点区试点实施方案》《**省生态环境损害赔偿制度改革试点工作实施方案》
四	重大部署、重要规划	《国务院关于实行最严格水资源管理制度的意见》、《重金属污染防治“十二五规划”》、《重点流域水污染防治规划（2011-2015年）》、《全国危险废物和医疗废物处置设施建设规划》等	四	《**省国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》及主体功能区规划、新型城镇化规划、交通运输、水利、林业、环境保护等综合和专项发展规划、涉及该省部分、《九大高原湖泊水污染综合防治“十二五”规划》、《**省矿产资源总体规划（2008-2015年）》及实施情况、年度考核结果，《**省人民政府关于实行最严格水资源管理制度的意见》及水资源用水总量控制、用水效率控制和水功能区限制纳污三条红线控制情况及执行考核结果

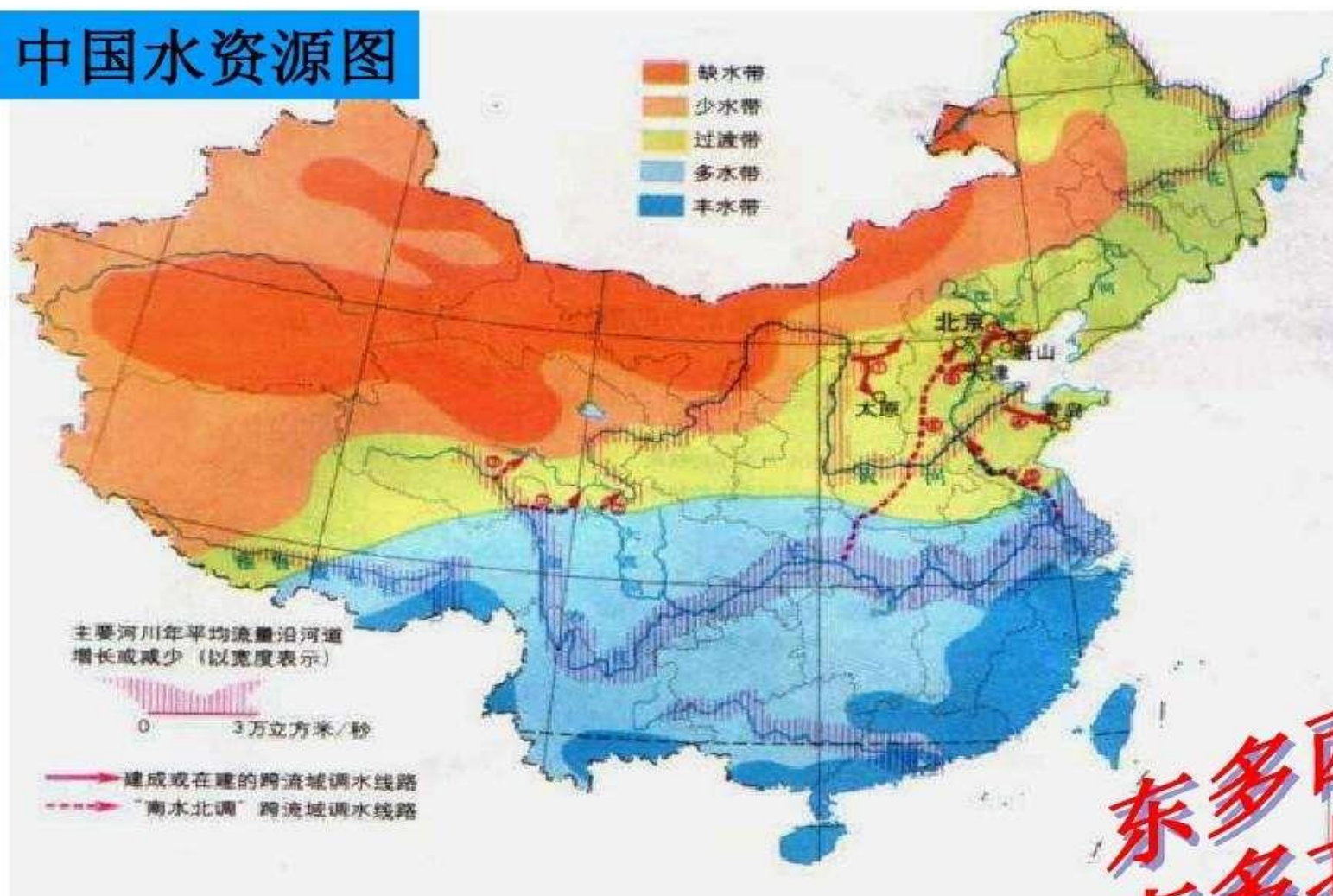


了解分析地方资源禀赋特点

中国土地资源分布图



中国水资源图



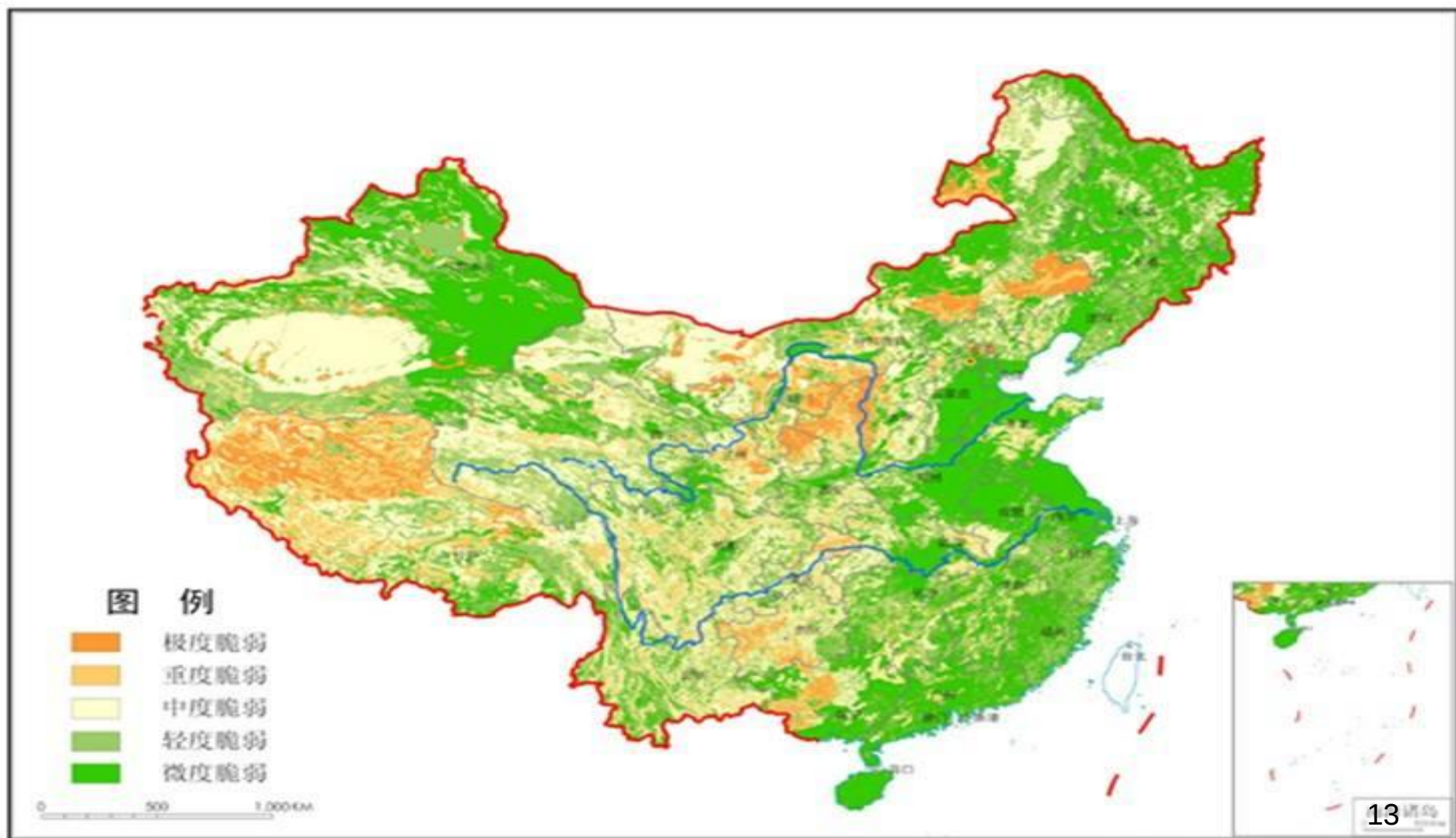
东多西少
南多北少

我国水资源的空间分布状况

林区、牧区划分示意图



分析地方生态环境保护重点



根据沙漠化、土壤侵蚀、石漠化分布图,以生态网络为单元经单要素及综合的生态脆弱性评估得出
数据来源:中国科学院



2.把握区域特点

审计组应针对所审计省份资源环境不同特点进行分析，了解山水林田湖草等资源和生态环境要素在全国所占地位的重要性、稀缺性，了解被审计省份在资源开发利用和生态保护中存在问题的严重性、解决问题的紧迫性。只有把握住上述特点，在审计中才能做到有所侧重。



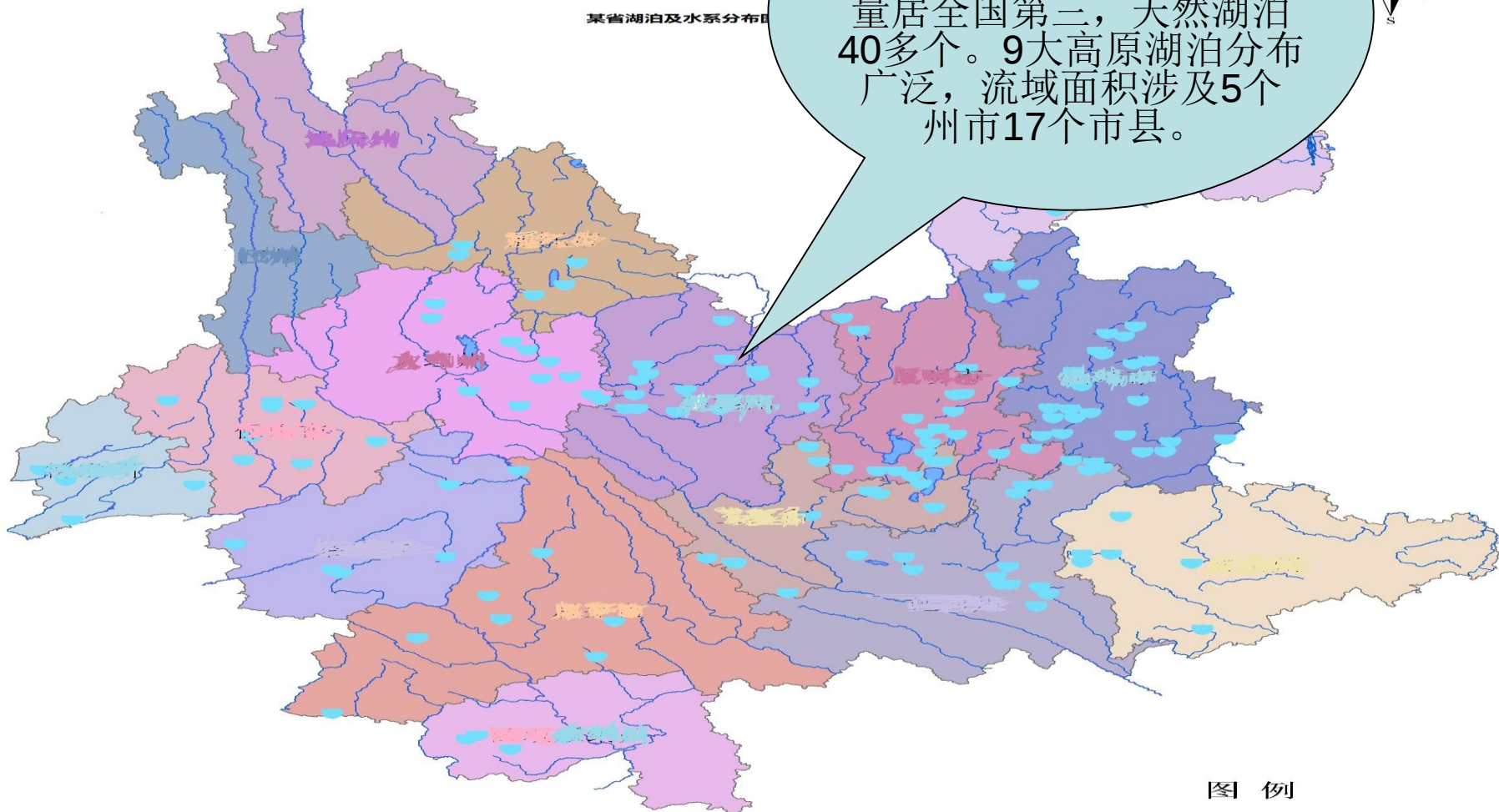
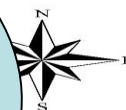
案例1：抓区域特点

分析思路：

审计组在了解该省生态保护情况时，分析了水污染防治现状，发现该省的九大高原湖泊具有以下特点：

某省湖泊及水系分布图

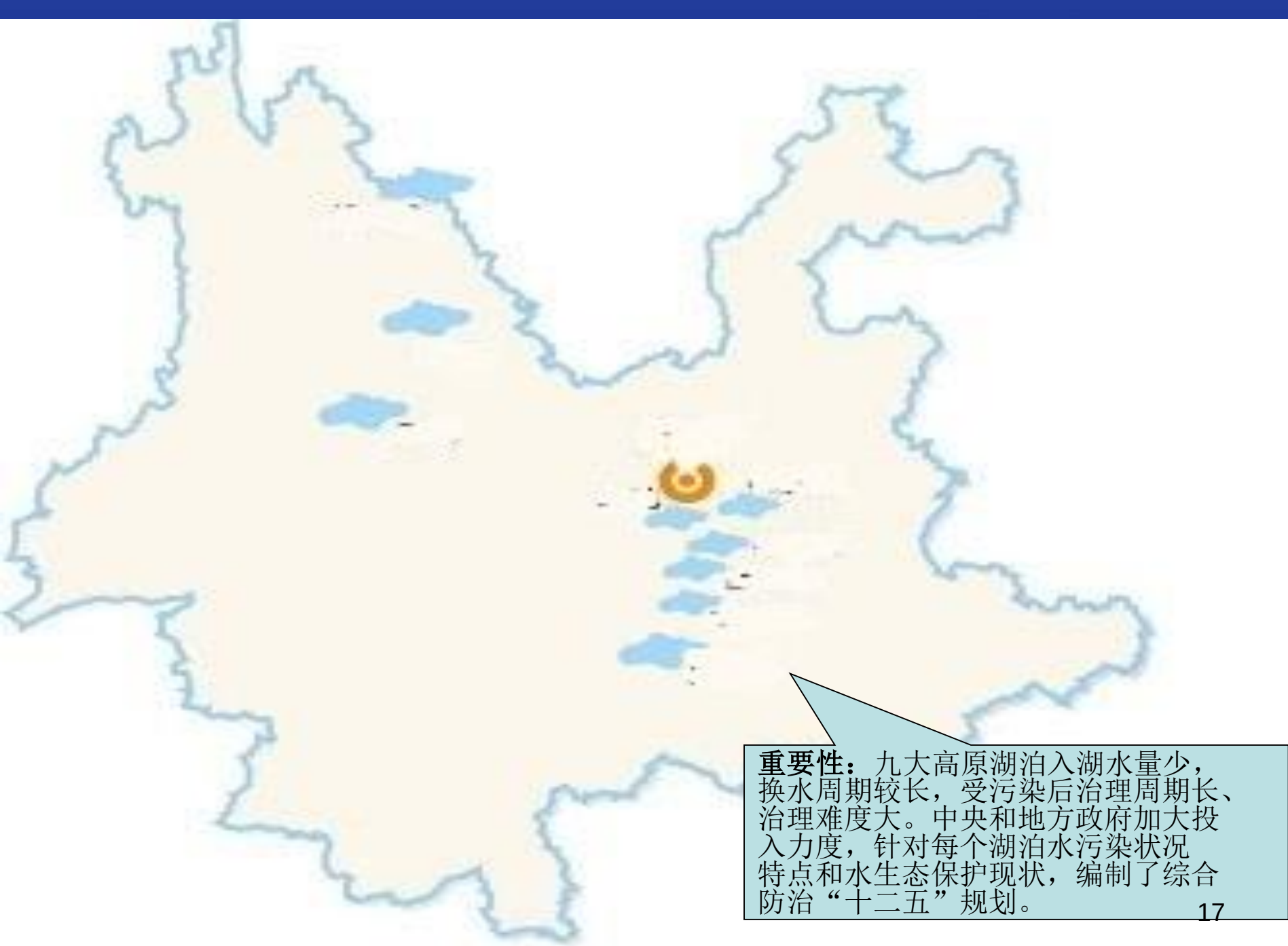
代表性：该省境内分布有六大水系，主要河流有180多条，水资源总量居全国第三，天然湖泊40多个。9大高原湖泊分布广泛，流域面积涉及5个州市17个市县。



0 45 90 180 270 360 千米

图例

- 大中小型湖泊
- 主要单线河
- 主要面状水系



重要性：九大高原湖泊入湖水量少，换水周期较长，受污染后治理周期长、治理难度大。中央和地方政府加大投入力度，针对每个湖泊水污染状况特点和水生态保护现状，编制了综合防治“十二五”规划。



揭示问题：

规划项目实际完成投资占规划总投资**72%**、项目建设进度未达到目标责任书要求；

湖域周边旅游餐饮业过度开发加重污染、水质下降；

环湖截污管网配套工程不完善，造成投资**50**多亿元的**7**座污水处理厂运行负荷低等问题；

造成**6**个高原湖泊水质未达到规划水质要求，其中**2**个湖为劣**V**类水质。



3.突出审计重点

在对某省的试点审计中，审计组在全面了解分析省情、把握区域特点的基础上，进一步突出重点。

——生态文明建设政策措施审计重点

审计中，我们了解到习近平总书记到该省考察时作出了重要指示，要求该省要“努力成为我国生态文明建设排头兵”。审计组把该省落实总书记指示，开展中央生态文明体制改革试点情况作为审计重点，着重检查改革试点工作是否全面启动、是否按要求部署推进，揭示了该省推进国家公园体制试点、生态环境损害赔偿制度改革和多规合一试点工作不力、进展缓慢的问题。

习近平总书记到该省考察时指示该省
要“努力成为我国生态文明建设排头兵”。





——资源审计重点

耕地与林地重叠，导致上报耕地面积和对外公布林地面积、森林覆盖率等数据不实；

新增建设用地规模、新增建设占用耕地规模超出规划控制规模；

重点建设项目违规占用土地和林地；

落实最严格耕地保护制度不到位；

林业主管部门违规批准露天采矿、采石等项目占用林地等问题。



——生态环境保护审计重点

水污染防治目标任务未完成、九大高原湖泊保护不到位、水污染防治形势较为严峻；

历史遗留矿山地质环境恢复治理目标未完成、环境恢复治理工作不到位；

重金属污染防治“十二五”规划项目未完工、一些污染未完全消除；

城镇集中式饮用水源地和二次供水设施存在安全隐患；

医疗废物、危险废弃物管理处置不合规；

未严格执行自然保护区等禁止开发区保护相关规定等问题。



案例2：抓生态环境保护重点

分析思路：

该省矿产资源丰富，有“有色金属王国”的美誉；

长期无序开发，给当地生态环境造成了巨大破坏；

矿山环境恢复治理和重金属污染治理任务重。





揭示问题：

全省有**3000**多个采矿权未编制矿山地质环境保护与恢复治理方案，**92%**的已关闭煤矿未实施矿山环境恢复治理。

历史遗留矿山地质环境恢复治理率低于规划要求，**82%**矿山地质环境重点治理工程项目进展慢，影响矿山生态修复进度；近**60**亿元矿山地质环境恢复治理保证金应收未收。

重金属污染防治“十二五”规划项目未按期完工，历史遗留砷渣、镉渣等重大污染未完全消除，项目资金闲置等问题。



（二）如何解决“怎么审”的问题呢

1.点面结合，揭示问题，聚焦领导责任

审计中，我们紧紧围绕评价领导干部的两个责任这个核心，尝试通过自上而下、自下而上、由点扩面、以线带面等方式，揭示领导干部所在区域资源生态环境方面存在的普遍性问题和系统性风险隐患，力求做到点面结合、问题与责任相匹配，聚焦领导责任，实现审计目标。



案例3：自上而下从实现政策目标入手，检查该省煤炭行业“去产能”政策落实情况

步骤1：吃透政策、细化标准、对照检查

问题	国务院政策目标	部委配套政策	地方政策	审计初步认定的问题
未按政策要求淘汰应关闭煤矿	《国务院关于煤炭行业化解过剩产能实现脱困发展的意见》（国发〔2016〕7号）加快淘汰落后产能和其他不符合产业政策的煤矿	《工业和信息化部 国家发展改革委 国家能源局 国家煤矿安全监察局关于印发钢铁煤炭行业淘汰落后产能专项行动实施方案的通知》（工信部联产业〔2016〕167号）对应依法关闭的十三类煤矿做了界定，要求2016年底之前彻底关闭。	《**省关于煤炭行业化解过剩产能实现脱困发展的实施意见》：大力淘汰落后产能，但对应依法关闭的煤矿没有制定时间表。	截至2016年底，全省有年产能3万吨、在饮用水源地保护区内等100多个煤矿未按规定依法关闭退出
违规审批新增产能	严格控制新增产能。	从2016年起，3年内原则上停止审批新建煤矿项目、新增产能的技术改造项目和产能核增项目；确需新建煤矿的，一律实行减量置换	对经转型升级方案审查确认且在产能控制方案内确需建设、改建、扩建、整合技改和实施机械化改造的煤矿，实行限期办理有关手续、限期完成项目建设	**省煤炭主管部门等单位2016年在未实行减量置换的情况下，违规批复了20多个新增产能煤矿技改项目，新增产能500多万吨
未按规定注销关闭退出煤矿的采矿权证	依法关闭退出	《国家安全监管总局等十二部门关于加快落后小煤矿关闭退出工作的通知》（安监总煤监〔2014〕44号）和国家发展改革委《煤炭行业化解过剩产能验收办法》对煤矿关闭到位标准和产能退出标准均要求要依法注销或吊销关闭矿井的采矿许可证、煤矿安全生产许可证相关证照	已取得采矿权并承诺纳入化解产能退出项目建设的煤矿.....暂不注销煤矿采矿权	截至2016年底，**省已关闭退出的煤矿有400多个未注销采矿权证。



步骤2：有的放矢、重点延伸

延伸核实发现：

——该省饮用水源地保护区内的煤矿、年产能3万吨煤矿、9万吨以下瓦斯突出煤矿等13类应依法关闭的煤矿未按政策关闭有100多个，涉及产能600多万吨。

——某市煤炭局工作人员滥用职权，违规审批煤矿技改项目提升产能致使某民营煤矿违规获得财政补助资金3000多万元。



**案例4：自下而上，追根溯源，审查领导干部
错误决策致使煤矿企业违规获得中央奖补资金近
亿元**



县里发现问题

该县4个没有安置职工需要的未开工建设实际形成产能的民营煤矿，仅靠撤销项目核准批文就获得中央奖补资金近亿元。

这么明显违规的问题怎么会发生？

市里查阅资金分配文件

该市下达给县里的煤炭化解过剩产能奖补资金只按产能分配，不考虑职工安置因素。省里有规定

分配依据是什么？

省里调阅领导签批件

省领导同意民营煤矿按照化解产能任务量获得奖补资金的签批件



**案例5：由点扩面从查处个别企业虚报
数据入手，全面核查全省上报的水污染总
量减排数据失真问题**



水污染总量减排考核制度介绍：

为加强环境污染的防治，国家“十二五”时期强化实施污染物总量减排考核制度。总量减排考核针对的是主要大气污染物和主要水污染物，其中主要水污染物是指化学需氧量（**COD**）和氨氮（**NH₃-N**）。环保部年初下达各省年度总量减排指标，年终实行考核，由省级政府负总责。

2016年国家改变了主要污染物总量减排的核算方法，改成了由地市上报、省级环保部门负责核查的方式。



环保部通报多起总量减排弄虚作假情况

360安全浏览器 9.1

http://www.chinanews.com/gn/2013/05-14/4816542.shtml

文件 查看 收藏 工具 帮助

扩展 翻译 截图 登录管家 游戏 网报

收藏 网址大全 审计署驻 审计署审 职业化培 欢迎光临 国会在 百度 天猫tmall 京东(JD.C 中国审计 中国审计 云南大学 东奥会计 审计署 知 资产评估

环保部:对15家减排数据弄虚作假企 环保部:对15家减排数据弄虚作假: x +

首页 | 滚动 | 国内 | 国际 | 军事 | 社会 | 财经 | 产经 | 房产 | 金融 | 证券 | 汽车 | IT | 能源 | 港澳 | 台湾 | 华人 | 侨网
English | 图片 | 视频 | 直播 | 娱乐 | 体育 | 文化 | 健康 | 生活 | 葡萄酒 | 微视界 | 演出 | 专题 | 理论 | 新媒体 | 供稿

中国新闻网 首页 → 新闻中心 → 国内新闻

字号: 大 中 小

请输入关键词 新闻 搜索

国内新闻: 热点追踪 深度报道 最新政策

淘宝网 taobao.com


¥99.00

阅读推荐

·野生长臂猿闹起“分家”“女儿”赶走“亲妈”

·生娃是走鬼门关? 盘点各国孕妇是怎么生孩子的

·神秘巨洞曾离奇关闭 42年后再次出现在南极洲(图)

·实验室几百元一只的裸眼被野猫搞黄? 真相是这样

·这五年,在路上时间少了! 一张图看国民出行变化

·意外悲剧:悬崖边拍照跳照 女子失足坠落不幸身亡

·出租司机救童男童6分钟穿越闹市区 未收车费(图)

·小伙听到国歌起立致敬 “出去了才知道祖国有多好”

·怀疑顾客偷东西滥用“私刑” 超市三保安获刑

·手机短信骚扰变种 “轰炸软件” 10分钟发百余验证码


工程项目管理软件 环保部甲醛检测 5d3降价 广告

2013年05月14日 14:21 来源: 中国新闻网 参与互动(0)

环保部:对15家减排数据弄虚作假企业挂牌督办

中新网5月14日电 据环保部网站消息,环境保护部有关负责人今日向媒体通报,环境保护部近日组织完成了2012年度各省、自治区、直辖市和八家中央企业主要污染物总量减排核查工作,并对《“十二五”主要污染物总量减排目标责任书》年度落实情况进行了检查。

这位负责人指出,经核实,仍有少数地方和企业在总量减排工作中存在突出问题。其中,对脱硫设施不正常运行、监测数据弄虚作假的河北钢铁集团、华电山西大同第一热电厂有限公司、中国石油天然气股份有限公司广西石化分公司等15家企业挂牌督办,责令限期整改,追缴二氧化硫排污费,其中享受脱硫电价补贴的,按规定扣减脱硫电价,并予以经济处罚。

根据有关规定,决定:

- 1.对电力行业脱硝脱硫项目未按目标责任书落实的内蒙古自治区、河南省、贵州省及中国华电集团公司,自公布之日起暂停审批燃煤机组新、改、扩建项目环评。
- 2.对城镇污水处理设施建设项目未按目标责任书落实,或污水处理设施建设严重滞后、收费政策落实不到位的内蒙古巴彦淖尔、河南濮阳、湖北襄阳、广东揭阳、海南东方、甘肃武威等6城市,自公布之日起暂停审批新增化学需氧量 and 氨氮排放的建设项目环评。
- 3.对污水处理设施未按标准建设运行的天津北辰区大张庄风电产业园污水处理厂(一期)、双青污水处理厂、北辰科技园区污水处理厂,黑龙江哈尔滨市文昌污水

今日优选 正在解析主机...

快剪辑 今日直播 热点资讯 下载 100%

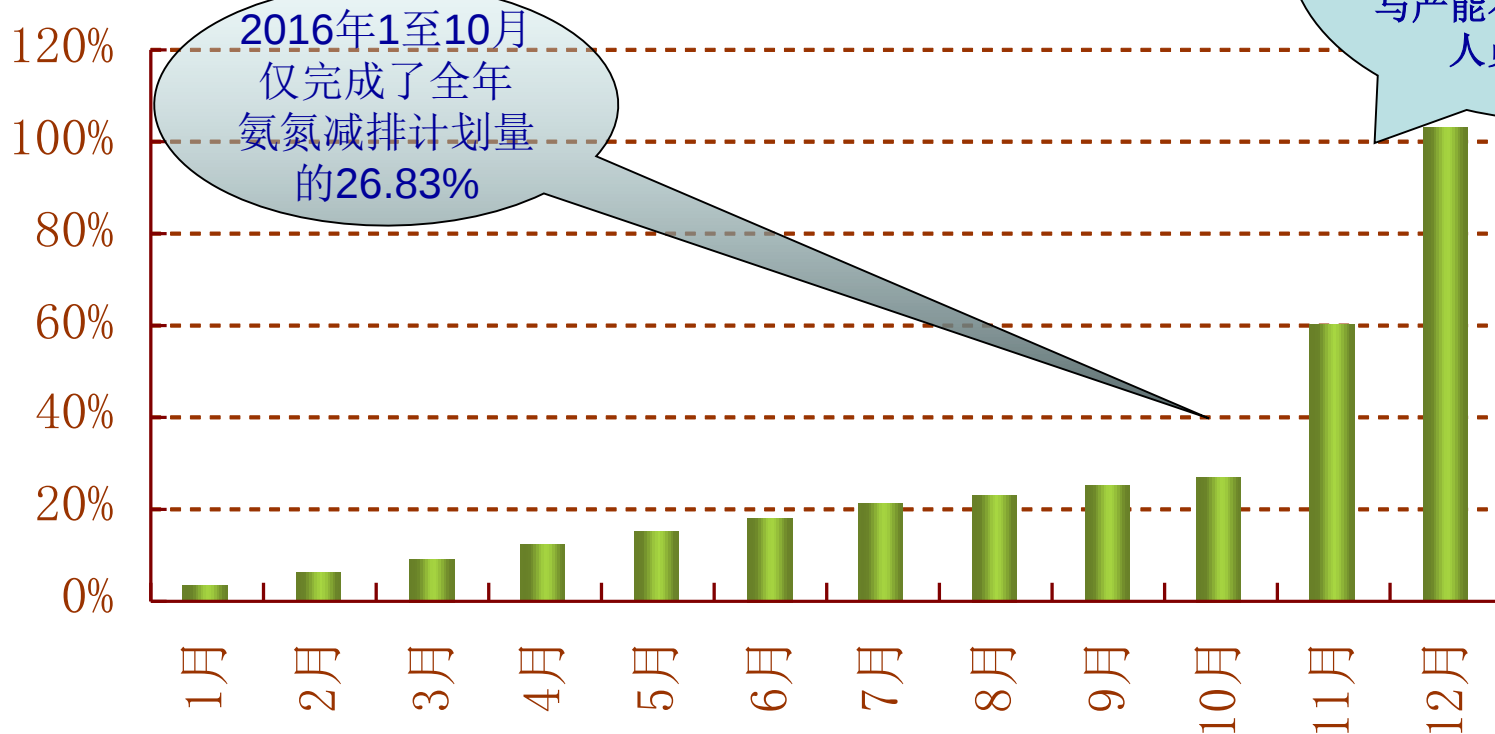
CH 9:21 2017/10/15

步骤1：分析情况，筛查重点，延伸核查问题



分析省环保部门上报给省政府的100多家污水处理厂2016年1-10月城镇生活污水处理厂上报的减排量数据材料，发现A污水处理厂虚报总量减排的疑点。

A污水处理厂1-12月减排进度表



2016年1至10月
仅完成了全年
氨氮减排计划量
的26.83%

而该厂年终上报的
减排材料，年底上报完成
了全年减排任务量。短短2个月
时间完成了全年的73%减排量，
与产能不符，引起审计
人员的警觉。



核实结果

审计人员带着疑问前往A污水处理厂进行延伸调查，发现该厂为掩盖未完成全年总量减排任务的事实，在年终上报的总量减排报告中编造虚假在线监测数据，多报化学需氧量（**COD**）1000多吨和氨氮（**NH3-N**）近300吨。



步骤2：深入挖掘，由点扩面，发现问题普遍性

——分析成因，产生疑问。

审计了解到A厂产生的原始在线监测数据实时传输到了省环境信息中心。为什么A厂编造的在线监测数据能顺利通过省级环保部门审核？为什么省级环保部门不用在线监测数据，却采用企业虚报的数据呢？

审计组对省环保部门上报给环保部的全省水污染物总量减排数据的真实性产生了疑问？



——排查数据，发现问题的普遍性。

通过对该省**140**多家污水处理厂减排材料中应用在线监测数据与环境监测中心在线监测数据对比发现：该省环保部门上报给环保部总量减排任务完成情况报告中，有**110**家污水处理厂没有采用实时传输的在线监测数据，其中：**40**多家采用企业上报的在线监测数据、**70**多家采用监督性监测数据，违反了国务院《主要污染物总量减排监测办法》关于优先使用在线监测数据作为总量减排的核定依据规定。

步骤3：充分沟通，消除分歧，锁定问题。



省环保部门提出异议	审计组核实意见
国家没有规定必须使用在线监测数据	1.国家有明确规定优先使用在线监测数据。经过有效性审核的自动监测系统产生的在线监测数据是环保部门总量减排核查的依据。
在线监测数据异常较多，无法采用	2.现场核实异常值不异常。所谓在线监测的异常值，实际上都是异常气候和事故等原因形成的，恰恰反映了在线监测减排数据的真实性。而不是省环保厅简单地认为这些异常数据不应该用。
进水口自动监测设备未做有效性审核，在线监测数据无效。	3.核实设备经过有效性审核。该省污水处理厂进出水口的监测设备均进行了有效性检验，环保部门也出具了进出水口设备的有效性报告。污水处理厂在线监测设备的数据能够实时反映污水处理厂的真实运行状况，数据是真实完整和有效的。



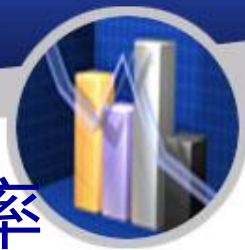
结论：

审计人员重新调取在线监测数据对该省**140**多家污水处理厂计算减排量，最终发现有**100**多家污水处理厂未按规定优先使用在线监测数据，其中有**10**家污水处理厂采取编造减排数据等方式多报化学需氧量、氨氮的削减量**3000**多吨、**600**多吨。



案例6：以线带面从稳增长促民生政策落实入手，重点揭示资源环境法律法规执行问题。

审计组以检查省政府组织实施“四个一百”重点建设项目执行土地政策为主线，着力反映省政府在推动地方经济发展的同时，未严格遵守耕地保护政策，违规占用土地和林地**2.5**万多亩等问题。以检查该省贯彻执行国家饮用水源地相关保护法规情况为主线，发现有**50**多个市县饮用水源地未按规定划定保护区、设立保护措施；**10**多个县水源地存在面源污染、化工污染，直接影响群众饮用水安全。



2.开展研究性审计，攻克三个难关，提高工作效率

面对领导干部自然资源资产离任审计专业门类多、政策性强、信息化程度高等难题，我们采取集中攻关方式，逐一破解，强化了审计的力度与深度。

一是攻克政策难关。

二是突破专业技术关。

三是破解人力资源紧张的矛盾。



——攻克政策难关。

自然资源管理和生态保护政策法规体系庞杂，有一定的延续性，随着改革的不断推进，存在新老规定不衔接、不配套的问题。对此，我们遵循“三个区分”的原则，按照有利于促进深化改革、推动问题解决的要求，分析问题成因，吃透吃准政策内涵，客观审慎看待审计发现的问题，确保依据准确、结论客观。



——破解人力资源紧张的矛盾。

对—个省开展领导干部自然资源资产离任审计，面临时间紧、任务重与审计人员严重紧缺的矛盾。主要措施：

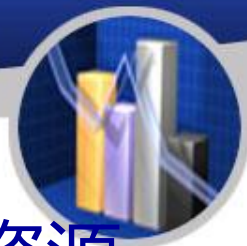
- 1.信息化手段。
- 2.精准延伸。
- 3.有效沟通。



——突破专业技术关。

案例7：突破技术瓶颈，采用地理信息系统，揭示耕地林地重叠，导致上报和对外公布的面积不实等问题。

步骤一：数据采集



需要采集的数据：要完成一个省的土地资源核查，需向国土、林业部门采集全省各县域第二次土地调查的耕地图层数据、土地利用现状调查图层数据、卫片数据、森林资源数据。

数据融合分析：由于两个部门采用的坐标系及数据格式不相同，需通过**ArcMap**软件调整为一致，在此基础上就可以实现两个部门的数据融合，进而可以进行数据叠加相交分析。

步骤二：软件使用



采集两部门的土地资源数据，需要通过使用地理信息系统的**ArcMap**软件进行处理。为此，审计组聘请一名专业工程师，并配备4位审计业务人员组成叠加分析审计小组。

为了完成图层叠加分析，审计人员认真研究了两部门的地类划分标准，根据分析目标，建立了软件操作分析流程。流程主要包括：数据导入、坐标参数转换、图层数据识别与筛选、图斑分析、卫片叠加、重叠计算和属性表统计分析等。

耕地与林地重叠审计分析过程



1. 数据识别与筛选 2. 重叠图斑属性表分析

林业部门
林地图斑

卫片显示
为耕地，
林业认定
为林地

耕地与林地
交织在一起

国土部门
耕地图斑

卫片显示为
林地，国土
认定为耕地

审计进行相交分析
发现重叠-红色图斑

312, 439. 949	2, 844, 679. 841 米
OBJECTID	值
Shape	面
FID_寻甸林业	24461
行政区域	530129
林班号	049
小班号	040
地类	人工造林未成林地
林木蓄积	0
小班面积	86. 6
FID_寻甸国土	74744
BSM	362620
YSDM	2001010100
TBYBH	
TBBH	249
DLBM	013
DLNC	旱地
QSXZ	30
QSDWDM	53012921000100000000
QSDWMC	甸沙村民委员会

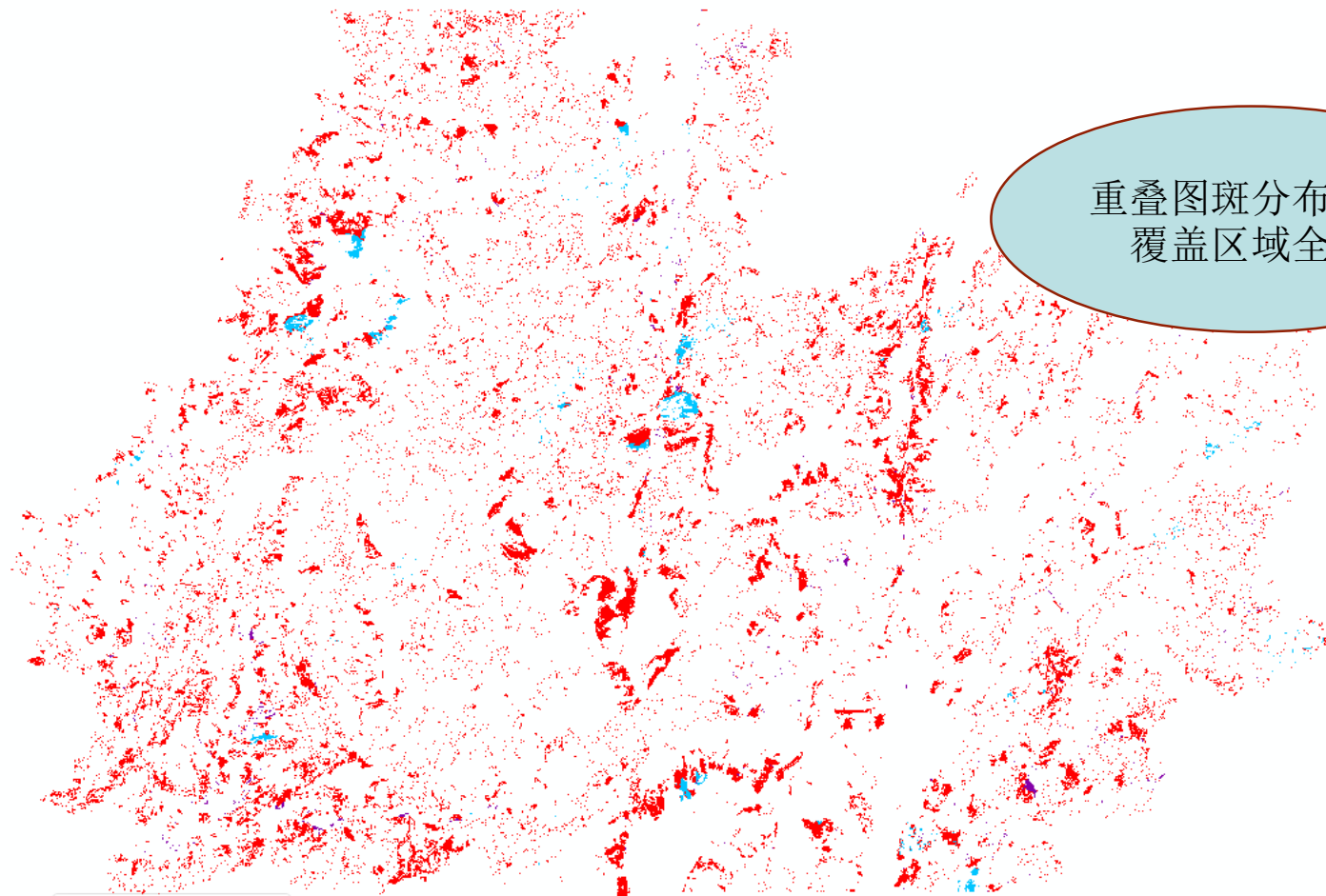
识别了 1 个要素

313, 316. 251	2, 844, 505. 216 米
字段	值
OBJECTID	54921
Shape	面
FID_寻甸林业	24769
行政区域	530129
林班号	049
小班号	042
地类	纯林
林木蓄积	1640
小班面积	19. 2
FID_寻甸国土	41580
BSM	389115
YSDM	2001010100
TBYBH	<空>
TBBH	254
DLBM	013
DLNC	旱地
QSXZ	30
QSDWDM	53012921000100000000
QSDWMC	甸沙村民委员会

识别了 1 个要素



区域重叠图斑分布图



重叠图斑分布广大
覆盖区域全境

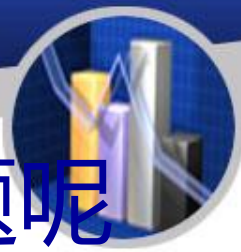


步骤三：审计核查和取证

审计核实：审计组将面积**2公顷**以上的重叠图斑数据交由各县国土林业部门进行核实。我们提出了核实要求：一是按土地利用现状进行核实；二是按国土、林业部门的土地调查、林业调查流程进行核实；三是由县政府最终认定土地属性，并将认定结果反馈给审计组。



结论：全省**100**多个县均存在耕地与林地重叠、重叠总面积达**100**多万公顷，通过对近**50%**的县核实，发现该省上报的耕地面积和对外公布的林地面积、森林覆盖率等指标不实，保耕地红线形势严峻。此外，还影响农村土地承包经营权、林地确权登记等工作的开展，也存在大面积的土地重复发放退耕还林补贴和耕地补贴的问题。



（三）如何解决“怎么评价”的问题呢

1. “怎么评价”是实现审计目标的最终目的

审计机关应当根据被审计领导干部任职期间所在地区或者主管业务领域自然资源资产管理和生态环境保护情况，结合审计结果，对领导干部履行两个责任作出客观公正、实事求是的评价。



2.评价两个责任涉及的问题

——评价客体的复杂性，导致责任范围界定存在一定难度。

自然资源资产实物量变化和生态环境质量状况变化受各类自然因素的影响；

环境问题具有潜伏性、时滞性、外部性特征；

领导干部任期存在时段性



——底数不清，导致评价基础工作薄弱。

未编制自然资源资产负债表，底数不清

不同部门提供的数据，标准化和规范化水平参差不齐

——审计评价指标体系不够完善。

评价两个责任，审计机关应从下面四个方面进行评价：

自然和生态环境管理成效

相关约束性指标和目标任务完成情况

三个重大（严重自然资源毁损、重大生态破坏、重大环境污染）

领导干部违纪违法违规

试点阶段这些评价指标不够完善，定性与定量分析结合存在一定困难。



3.探索开展审计评价的方法

——遵循标准，实事求是开展评价工作。

按照审计评价需从四个方面进行评价及五个等次的评价标准，审计组收集分析了该省贯彻落实中央关于加快生态文明建设部署，以及加强自然资源管理和生态环境保护方面出台的政策措施，分析该省自然资源资产实物量和生态环境保护状况变化情况，检查中央有关部门下达的约束性指标、重大规划任务、签署目标责任书完成情况，有无发生三个重大事件，结合审计发现问题，实事求是地评价被审计领导干部履职情况。



——把握好三个关系，客观公正开展评价工作。

把握好历史与现状的关系。

把握好定性与定量的关系。

把握好问题与成绩的关系。



存在的不足：

以上内容就是在今年开展的对某省审计试点工作中，我们对实现自然资源资产审计目标所做的一些实践探索。但我们也清醒地认识到，在试点工作中还存在定性评价与定量评价结合不够到位、对主体功能区规划执行情况检查不深入等欠缺和不足，需在今后工作中进一步改进完善。



谢谢大家！
并请批评指正！