

生态补偿机制的审计法治化调适

尚海洋^{1a}, 李蕊^{1b}, 冯颖^{1b}, 苏芳²

(1. 西北政法大学 a. 政治与公共管理学院, b. 商学院(管理学院), 陕西 西安 710122;

2. 西北大学 经济管理学院, 陕西 西安 710127)

[摘要]生态补偿机制是我国推进生态文明建设与区域协调发展的重要制度工具。以国家审计制度为分析视角,基于公共受托责任与法治国家治理理论,系统构建国家审计利用其功能调适生态补偿机制的分析框架,揭示审计在补偿制度由政策工具向法治化治理制度转型中的结构性功能。国家审计通过在补偿标准形成等关键环节的嵌入式监督与评价,分别推动补偿机制实现标准理性化、资金责任化、绩效实证化、过程规范化与责任法治化,进而形成以证据规则、程序规则与责任规则为核心的五重制度调适路径。该路径不仅推动完善了生态补偿中“权-责-利”的配置结构,而且为补偿机制与公共财政责任体系、自然资源资产管理制度及生态文明法治体系的深度耦合提供了制度支点。

[关键词]国家审计;生态补偿机制;国家治理现代化;公共受托责任;法治化调适;生态法治体系

[中图分类号]F239;D922.27 **[文献标志码]**A **[文章编号]**2096-3114(2026)05-0030-10

一、研究背景与问题提出

生态补偿机制作为将生态环境外部性内部化的重要制度安排,是当代各国推进可持续发展和生态治理的重要政策工具。国际上通常以“生态系统服务付费”(Payments for Ecosystem Services, PES)加以概括^[1-2]。在我国,随着生态文明建设被确立为国家重大战略,生态补偿逐步由分散的政策试点上升为国家治理体系中的基础性制度安排,《关于健全生态保护补偿机制的意见》《生态保护补偿条例》等文件相继出台,标志着生态补偿正由政策工具向制度体系转型。

从国家治理现代化的视角看,生态补偿不仅是资源配置问题,更是权责配置与制度约束问题。其本质在于通过财政转移支付和制度激励,将生态保护责任与区域发展权利进行重新匹配,构建“谁保护、谁受益,谁破坏、谁付费”的制度结构^[3-4]。然而,大量实践研究表明,我国生态补偿在运行中仍呈现明显的政策性特征:补偿标准的科学性 with 稳定性不足,资金分配与使用的责任链条不够清晰,绩效评价偏重过程合规而缺乏结果证据支撑^[5],运行程序依赖部门协调而缺乏统一规则约束^[6],责任追究主要停留在行政考核层面,尚未形成稳定的法治责任结构。

围绕生态补偿机制,现有研究从环境经济学、公共财政学与区域治理等视角,对生态补偿的价值核算、补偿标准、资金分担机制与区域协调效应进行了大量探讨^[7-10]。实证研究大多从制度设计与行为激励角度,分析补偿对土地利用、森林保护和水源涵养的影响^[11]。沈满洪等在引入生态系统服务价值理论的基础上,重点讨论了我国生态补偿的价值核算方法与区域差异补偿标准问题^[9]。中国财政科学研究院 2018

[收稿日期]2026-03-23

[基金项目]国家社会科学基金项目(25XJY041);陕西省教育厅重点实验室项目(25JS132);陕西高校青年创新团队项目(乡村治理与高质量发展研究创新团队);西安市科技局软科学项目(25RKYJ0022)

[作者简介]尚海洋(1981—),男,辽宁沈阳人,西北政法大学政治与公共管理学院教授,博士生导师,博士,主要研究方向为公共经济与政策、区域发展与生态经济、资源环境审计;李蕊(2002—),女,甘肃定西人,西北政法大学商学院(管理学院)硕士生,主要研究方向为公共经济与政策、资源环境审计;冯颖(1984—),女,陕西汉中,西北政法大学商学院(管理学院)教授,硕士生导师,博士,主要研究方向为国家审计;苏芳(1981—),女,甘肃兰州人,西北大学经济管理学院教授,博士生导师,博士,主要研究方向生态经济与区域可持续发展,通信作者,邮箱:sufang@nwu.edu.cn。

年地方财政经济运行调研课题组等指出,生态补偿本质上是一种以公共财政为载体的代际与区域责任再分配机制,其有效运行依赖于清晰的权责配置与绩效约束^[12]。在法学与公共管理领域,部分学者开始关注生态补偿的制度法治化问题。沈满洪等指出,生态补偿应由政策安排逐步上升为法律制度,以增强其稳定性和约束力^[9]。Pollitt 与 Bouckaert 关于新公共治理与绩效审计的研究^[13],则为理解公共政策效果评估与责任追究的制度逻辑提供了重要理论参照。

国家审计是宪法确立的国家监督制度,依托公共受托责任理论形成底层逻辑,具备覆盖财政资金、政策执行与治理绩效的全过程监督职能^[14-15]。已有审计理论研究指出,现代国家审计的核心功能正在由“查错纠弊”向“治理增效”和“制度塑形”转变^[16-17],其通过证据规则、程序规则和责任认定机制,重构公共权力运行的法治边界与受托责任结构。在国家治理现代化进程中,国家审计从传统的财政合规监督,逐步拓展为兼具绩效评价、责任认定与制度建构功能的重要治理工具^[18-22]。

尽管上述研究分别在生态补偿与国家审计两个领域取得了重要进展,但现有文献仍存在明显的结构性不足。多数生态补偿研究将审计视为外部监督工具,较少从国家治理结构层面系统分析审计如何完善补偿制度的运行逻辑与法治结构,在研究视角上呈现出“制度并列而非制度嵌入”的现状。在理论层次上侧重技术设计而弱化治理机理,现有文献多集中于补偿标准测算和绩效指标体系等技术问题^[2,4],但对这些技术安排背后的责任结构、权力边界和法治约束机制缺乏系统解释,难以回答“补偿制度如何在国家治理体系中实现稳定运行”的根本问题。制度整合研究不足,生态补偿、财政制度、审计制度与生态环境法治往往被置于不同研究框架中分别讨论,缺乏一个能够贯通“标准-资金-绩效-程序-责任”的整体分析视角,从而难以揭示补偿机制由政策工具向法治化治理制度转型的内在制度逻辑。

基于上述不足,本文尝试将国家审计制度引入生态补偿治理的核心分析框架之中,从公共受托责任理论与法治国家治理理论出发,将国家审计视为连接财政制度、环境治理制度与责任法治体系的关键制度枢纽,系统阐释国家审计通过其功能对生态补偿机制的结构性调适机理,揭示审计对生态补偿制度的“结构性塑形”功能,将审计纳入生态补偿制度生成与演化的内生机制之中,构建涵盖标准理性化、资金责任化、绩效实证化、过程规范化与责任法治化的五重制度路径,系统解释生态补偿由政策工具向法治化治理制度转型的内在逻辑,弥补现有文献侧重技术设计而忽视治理结构与责任法治的不足。

需要指出的是,本文所指“调适”并非简单“调和、适配”,而是指国家审计以法定监督、鉴证、问责职能,对生态补偿机制开展主动、系统、渐进式的制度纠偏、权责重塑、流程规范与法治嵌入,使生态补偿从政策治理向法治治理转型,更加强调优化、调整与纠偏,本质是制度性矫正与法治化完善。

二、国家审计助推生态补偿法治化调适机制

(一) 国家审计推动生态补偿标准理性化的制度机理

1. 补偿标准形成的理性困境及其治理根源

补偿标准是生态补偿制度的核心枢纽,其科学性与稳定性直接关系到补偿激励的有效性与区域利益分配的正当性^[23]。从制度功能看,补偿标准既承担着反映生态系统服务价值的技术任务,又承担着界定不同区域、不同主体生态责任与发展权利边界的规范功能^[3]。因此,标准形成过程不仅是一个经济计量问题,更是一个涉及证据规则、决策程序与责任配置的制度问题。从国际经验看,PES 制度普遍以生态系统服务价值评估、机会成本测算与受益-付费关系界定为基础,通过相对稳定的技术方法和程序规则形成补偿标准^[2,11]。而在我国实践中,补偿标准在相当程度上仍呈现政策主导与行政裁量色彩,其形成过程面临三方面的理性困境。

其一,证据基础不足导致标准科学性受限。尽管近年来我国在生态系统服务价值评估领域取得重要进展^[4],但相关成果在补偿标准制定中的制度化转化程度仍然有限。部分补偿标准更多依据财政承受能力、区域博弈格局和政策协调结果确定,生态服务功能量化结果和机会成本测算在决策中的权重相

对不足^[25]。在缺乏统一证据规则约束的情况下,技术评估与行政判断之间的关系不够清晰,标准形成的科学性和可复核性难以充分保障。

其二,程序理性不足导致标准稳定性和可预期性偏弱。制度经济学指出,稳定、可预期的规则是降低交易成本和提升制度可信度的关键^[26]。但在现实中,补偿标准往往随政策导向调整、财政状况变化或区域谈判结果而变动,其形成过程缺乏统一、刚性的程序规范,不同地区在指标选取、参数设定和调整机制上存在较大差异^[9]。这种以行政协商为主导的标准生成方式,使补偿标准更接近“政策价格”而非“制度价格”,制度理性基础相对薄弱。

其三,责任逻辑模糊削弱了标准的法治约束力。补偿标准不仅决定补偿水平,也隐含着对不同主体生态保护责任与发展成本承担的制度性界定^[12]。然而,在现有制度框架下,标准制定责任、技术论证责任和决策责任主体之间的分工并未完全通过证据规则和程序规则加以制度化固化,一旦标准偏离生态功能实际或引发区域利益争议,责任追溯与问责便会缺乏充分依据,难以形成稳定的法治约束结构。

从治理结构看,上述理性困境的深层原因在于补偿标准形成尚未完全嵌入统一的公共受托责任与证据审查框架之中。公共受托责任理论认为,公共资源配置和公共价值判断必须建立在可验证证据和可追溯责任基础之上^[27]。如果缺乏独立、权威的证据核验机制与程序性监督安排,标准制定容易演化为行政裁量与政策协调的结果,而难以上升为具有法治稳定性的制度规范。在此治理短板之下,国家审计以其宪法定位的公共受托监督职能和成熟的证据规则体系,为补偿标准由政策判断走向制度理性提供了关键制度支点。通过对标准形成所依据的数据来源、技术方法、参数设定及决策程序进行审计核验,国家审计能够将补偿标准纳入可审计、可复核、可追责的证据框架之中,从而为标准理性化奠定制度基础。

2. 国家审计嵌入补偿标准形成过程的证据化与程序化机理

国家审计的嵌入,进一步推动生态补偿标准由政策判断走向制度理性,其核心在于以公共受托责任为逻辑主线,将标准形成过程纳入统一的证据审查和程序约束框架之中。按照公共受托责任理论,凡涉及公共资源配置与公共利益衡量的决策,均应接受独立、专业且具有法定权威的证据核验与责任监督^[15,27]。补偿标准作为财政转移支付和生态责任分担的基础性依据,其形成过程天然具有公共受托属性,应当置于可审计、可复核和可追溯的制度程序之下。

在证据规则层面,国家审计通过对标准形成所依据的生态系统服务价值评估结果、机会成本测算数据和区域功能定位指标进行审计核验,推动补偿标准建立在可验证的数据基础之上。审计不仅审查数据来源的合法性与完整性,而且关注评估方法的科学性、参数设定的合理性及模型假设的稳定性。这种以审计证据为核心的技术复核机制,有助于将原本分散于科研报告和政策论证中的技术成果,转化为具有制度权威的决策依据,从而提高标准形成的科学性与可复核性^[1,4]。

在程序理性层面,国家审计通过对补偿标准制定流程的合规性与完备性进行审计评价,推动形成稳定、可预期的标准生成程序。国家审计关注标准形成是否经过必要的技术论证、部门协商、风险评估和公众信息披露程序,相关意见是否形成书面记录并纳入决策档案。通过将标准形成过程纳入可审计的程序链条,国家审计在客观上构建了“证据—论证—决策—责任”相衔接的制度结构,使补偿标准不再仅是行政裁量的结果,而成为在程序正当性与证据充分性约束下形成的制度规范^[13,26]。

在责任配置层面,国家审计通过对技术论证责任、决策责任和执行责任的区分与核验,推动补偿标准形成中的权责关系明晰化。审计报告对关键数据提供者、论证机构、决策部门及其职责履行情况进行记录和评价,一旦标准偏离生态功能实际或引发显著绩效偏差,即可在证据链条中定位责任主体。这种以审计证据为基础的责任锚定机制,使补偿标准的制定不再是“集体模糊责任”的政策行为,而是嵌入清晰权责结构的制度行为,从而增强标准的法治约束力和稳定性。

从制度整合角度看,国家审计通过证据审查、程序监督与责任确认三重功能的耦合,实质上为补偿标准构建了一套“理性生成机制”:以科学数据为基础,以正当程序为路径,以责任可追溯为保障。标准

理性化由此不仅表现为技术层面的精确化,更体现为制度层面的法治化与规范化。

3. 标准理性化的制度效应与治理意义

在国家审计的嵌入下,生态补偿标准由行政经验判断向证据理性与程序理性转型。以审计署于2017年12月至2018年3月开展的长江经济带生态环境保护审计为例,本次审计直接推动财政部等部门联合发布《支持长江全流域建立横向生态保护补偿机制的实施方案》(财资环〔2021〕25号),方案中首先提到长江上下游地区可将水质水量等指标作为参考依据,将补偿措施与考核指标改善结果挂钩,优化补偿模式,其次要紧紧围绕流域环境保护和质量改善,加强补偿资金全过程绩效管理,适时组织开展绩效评价和评估,并将结果作为资金分配的重要参考。这些进一步提升了长江流域生态补偿标准形成的科学性与可复核性。

从制度公信力看,国家审计的加入增强了补偿制度的可接受性与稳定性。补偿标准一旦建立在经审计核验的数据基础和规范程序之上,区域间和部门间对其正当性的认同程度就将显著提升,有助于缓解因标准差异或调整引发的利益争议,降低制度运行的协商成本^[10]。从权责配置看,国家审计的嵌入使生态责任与补偿权利的界定更加清晰。标准不仅反映生态系统服务价值,也在审计证据和责任链条支撑下,成为界定“谁应补偿、补偿多少、依据何在”的法治化依据,为后续资金配置、绩效评价和责任追究提供稳定的制度基准^[12]。从国家治理现代化视角看,这是生态补偿由政策弹性工具向规则化治理制度转型的重要一步。国家审计以证据规则和程序规则为支点,将补偿标准嵌入法治国家的决策约束结构之中,使生态补偿在制度源头即具备理性、透明与可问责特征,为其后续环节的责任化、实证化和法治化奠定了制度基础。

(二) 国家审计推动生态补偿资金责任化的制度机理

1. 补偿资金运行中的责任弱化及其制度根源

生态补偿以财政转移支付和专项资金安排为主要实现形式,其运行逻辑本质上是一种公共财政责任的再分配过程,即通过财政资金配置将生态保护责任与区域发展利益重新匹配^[12]。基于公共受托责任理论,财政资金的筹集、分配和使用均构成典型的受托关系,应当在明确责任主体、绩效目标和问责机制的制度框架下运行^[27]。然而,在现实中,我国生态补偿资金运行仍不同程度存在责任链条模糊、受托关系弱化的问题。例如在资金来源与责任主体对应关系上,中央与地方、流域上下游及不同受益区域之间的资金分担责任界定尚不完全清晰。尽管转移支付制度在形式上确立了分级负担机制,但在具体补偿项目中,财政事权、支出责任与生态受益范围之间仍存在不完全匹配现象,导致“谁出资、谁负责、对谁负责”的制度逻辑不够明晰。在资金使用与绩效责任衔接上,补偿资金更多以专项拨付和项目管理方式运行,关注重点仍集中于合规性与进度性指标,而与生态绩效目标之间的责任对应关系相对薄弱。绩效目标往往以原则性表述存在,缺乏可量化、可验证的责任约束,一旦补偿效果不及预期,责任追溯往往就会停留在整改层面,难以形成稳定的问责机制^[5,13]。在资金管理权与监督权配置上,财政部门、行业主管部门与地方政府在补偿资金管理中的职责边界尚未完全通过证据规则和责任程序加以固化,监督更多依赖行政层级控制和专项检查,独立、系统的受托责任审查机制相对不足^[14]。这种结构使补偿资金在制度上呈现有拨付流程、有项目管理但责任链条不完整的状态。

从制度经济学视角看,责任弱化意味着激励与约束机制不对称,容易引发道德风险与效率损失^[26]。若公共资金运行缺乏清晰的责任锚定和证据化问责基础,则难以形成稳定、可预期的制度约束结构。生态补偿资金责任界定不清晰、问责机制不稳定等责任弱化问题,实质上反映出财政部门、行业主管部门以及当地政府等核心公共责任主体尚未完全嵌入以公共受托责任和法治问责为核心的制度框架之中。

针对上述制度短板,国家审计成为补偿资金摆脱行政主导运行模式、确立公共受托责任运行逻辑的关键制度依托。通过将补偿资金运行全过程纳入审计证据和责任链条,国家审计有助于重构资金配置、使用与绩效之间的制度性责任关系,从而推动补偿资金运行的责任化。

2. 国家审计对补偿资金受托责任结构的重构机理

资金责任化意味着在生态补偿机制中以公共受托责任为基础,构建资金配置、使用、绩效问责全链条的责任闭环,实现补偿主体资金获取权利与生态保护责任相统一、财权配置与事权履行相对应。国家审计通过证据审查、权责确认与责任追溯机制,将分散于财政管理、项目实施和绩效评价各环节的责任要素整合为完整、闭合的制度链条,推动生态补偿资金责任化。公共受托责任理论认为,受托人必须就资源使用过程、结果及其偏离情况向委托人提供可验证的信息,并在制度上承担可追溯的责任。国家审计正是以独立、法定和专业的监督主体身份,将这一责任逻辑嵌入补偿资金运行全过程。

在资金配置环节,国家审计通过审查横向或纵向的补偿资金分配依据、测算方法与决策程序,推动形成“事权-财权-责任”相一致的制度结构。审计重点核验补偿对象的确定是否与生态功能区划、受益范围和保护成本相匹配,补偿额度的测算是否与前述理性化标准相衔接,从而在证据层面夯实“资金分配有依据、责任分担有逻辑”的制度基础^[3,28]。通过将分配决策纳入审计证据链条,补偿资金的配置不再只是财政调控行为,而是嵌入清晰责任逻辑的公共受托决策。在资金使用环节,国家审计通过对项目立项、资金拨付、执行进度和用途合规性的系统审计,强化受托主体对资金使用过程的说明义务与责任承担。与一般财务合规审计不同,生态补偿审计更加注重资金用途与生态目标之间的对应关系,即审查资金是否真正用于提升或维持生态系统服务功能,而非仅满足形式合规要求^[13]。这种以目标责任为导向的审计取向,有助于将“花钱合规”上升为“对结果负责”的制度要求。在绩效责任层面,国家审计通过对补偿资金绩效目标设定、指标体系构建和评价结果运用情况进行审计评价,推动形成以结果为导向的责任追溯机制。审计不仅核验绩效指标的科学性和可测性,而且关注绩效评价是否真正与资金分配调整、政策优化和责任问责相挂钩,从而避免绩效评价流于形式^[5]。通过将绩效信息纳入审计报告和责任认定依据,审计在制度上强化了补偿资金对生态效果负责、对公共资源负责的双重责任属性。

从制度整合角度看,国家审计通过在配置、使用和绩效三个关键节点嵌入证据审查和责任确认机制,实质上完善了补偿资金的受托责任结构。在上下级财政支付的纵向生态补偿中,财政部门、行业主管部门和地方政府被置于清晰的权责分工和证据约束之下,这也为后续问责和制度改进提供可追溯的责任链条,适配自上而下财政补助的运行逻辑。在上下游、跨区域的横向生态补偿中清晰界定生态保护方的供给责任、受益方的付费责任,以协议固化资金用途、生态考核标准与违约追责条款,用第三方绩效评估、履约赔付机制平衡区域利益。这一过程使补偿资金运行从“行政拨付-项目管理”模式转向“受托运行-责任问责”模式。

3. 资金责任化的治理效应与制度意义

在国家审计推动下,生态补偿资金运行逐步实现由“合规导向”向“责任导向”的转型。国家审计增强了财政资源配置的正当性与透明度,通过审计证据和责任链条的嵌入,补偿资金分配逻辑和使用结果更加公开、可核验,有助于提升公众和相关区域对补偿制度公平性的认同^[15]。以审计署开展的长江经济带生态环境保护审计为例,审计结果显示,补偿资金存在长期闲置沉淀、使用不规范、重复申报等问题,这些问题的根源在于资金管理模式监管不严,导致资金拨付与使用脱节,责任主体权责不清。针对上述审计发现,《支持长江全流域建立横向生态保护补偿机制的实施方案》提出“先预拨后根据机制建设成效进行清算”的资金补偿机制,将资金分配与机制建设成效、环境质量改善、资金使用绩效直接挂钩,该方案的出台从制度源头推动生态补偿资金实现责任化管理,这也为绩效实证化和责任法治化奠定基础,资金责任固定下来,后续的绩效评价、问责追究和制度调整均可在稳定的责任框架内展开,为生态补偿治理向法治化、现代化演进提供关键制度支撑。

(三) 国家审计推动生态补偿绩效实证化的制度机理

1. 补偿绩效“指标化充分、证据化不足”的现实困境

生态补偿制度的正当性最终取决于其是否真实改善生态系统服务功能并实现区域利益再平衡,因

此,绩效评价是连接财政投入与生态结果的关键环节^[11]。公共项目绩效不仅需要依托量化指标细化考核目标,更需要辅以可核验的实证证据予以佐证并接受审计核查,以形成可靠的责任基础。

在我国实践中,2024年国家统计局等8部门联合发布了《生态保护补偿统计指标体系》,表明指标体系已初步建立^[29]。然而,绩效管理存在指标体系逐步完善但证据基础相对薄弱的结构性问题。部分指标更多反映治理投入或状态变化,而对补偿资金在多大程度上“导致”或“贡献于”生态改善缺乏严格的因果识别和对照分析。这种以相关性替代因果性的评价方式,难以支撑对补偿机制有效性的制度性证明^[11]。生态监测数据、部门统计数据和项目报表之间在口径、频次和质量控制方面存在差异,绩效评价结果对外部独立主体而言可复核性不足,难以形成稳定的证据链条^[15]。评价往往以“总结性报告”形式存在,其制度功能更多停留在政策参考层面,而未能资金分配调整、责任问责和政策修订中形成刚性约束,导致绩效信息的治理效能未能充分释放^[5]。

从公共受托责任视角看,上述问题实质上表现为绩效信息尚未完全转化为“可审计的责任证据”。缺乏证据化的绩效,难以支撑对受托人履责情况的制度性判断,也难以构成问责与激励的坚实基础^[27]。因此,绩效评价由“指标化”走向“实证化”,需要引入独立、权威的证据核验与因果审查机制。国家审计正是在这一制度空缺中发挥关键作用,其以审计证据规则和绩效审计方法为工具,将生态补偿绩效评价纳入可验证、可复核、可追责的制度框架,从而推动绩效由“指标呈现”向“实证证明”转型。

2. 国家审计推动绩效证据化与因果可验证化的制度路径

绩效实证化是使国家审计介入生态补偿绩效评价,将审计证据规则、因果分析方法和受托责任审查逻辑引入生态治理领域,使绩效评价由行政自评体系转向独立、可验证的实证体系。按照绩效审计与循证治理理论,公共政策效果只有建立在可靠因果证据和可复核数据基础之上,才能转化为稳定的制度判断依据^[13,15]。

在数据证据层面,国家审计通过对生态监测数据、财政支出数据和项目执行信息进行交叉核验,构建多源数据相互印证的证据体系。审计不仅审查数据的真实性与完整性,而且关注数据采集方法、监测频率和质量控制程序是否符合科学规范,从而提高绩效信息的可核验性和可重复性^[11]。这种以证据链完整性为导向的审计方法,有助于克服单一部门数据自我证明的局限,增强绩效评价的客观性。

在因果识别层面,国家审计通过引入对照分析、趋势比较和项目绩效归因分析,推动绩效评价从描述性统计走向因果性判断。通过对补偿实施前后生态指标变化、补偿区域与非补偿区域进行对比,以及对不同补偿强度地区之间的差异进行分析,审计在制度上强化了补偿措施与生态改善结果之间的因果关联证据^[2]。尽管审计不直接开展学术意义上的计量因果推断,但其对因果逻辑合理性和证据充分性的审查,为政策有效性提供了制度化验证基础。

在结果运用层面,国家审计通过将绩效证据纳入审计报告和责任认定依据,推动形成“以实证结果为基础的问责与激励机制”。当绩效偏离预期目标时,审计可以基于证据链条分析原因,区分制度设计缺陷、执行偏差和外部不可控因素,从而为责任追究、政策调整 and 资金重新配置提供依据^[27]。这种以证据为核心的绩效问责模式,使绩效评价不再只是管理工具,还成为制度责任的重要组成部分。

3. 绩效实证化的治理效应与制度价值

绩效实证化通过可核验的数据和因果证据,可客观证实生态补偿制度的成效,增强政策持续性和社会任基础^[11],为补偿标准调整、资金规模优化和区域差异化政策提供可靠依据,推动补偿机制由经验调控走向证据治理^[13]。而且,只有在绩效结果具备审计证据属性的情况下,责任追究和法律责任认定才具备客观基础,从而为后续责任法治化机制的构建提供事实支撑。绩效实证化是生态补偿机制走向现代化、法治化必须确立的理想目标与刚性标准,但绩效实证化在实践中仍面临多重阻碍。

(四) 国家审计推动生态补偿过程规范化的制度机理

1. 补偿实施过程中的程序失范与治理风险

生态补偿不仅是标准制定与资金分配的制度安排,更是涵盖项目立项、资金拨付、工程实施、

监测评估与信息披露等多个环节的完整治理过程。从现代法治与程序正义理论看,公共政策的正当性不仅取决于结果合理性,更取决于过程是否遵循稳定、透明、可预期的程序规则。如果补偿实施过程缺乏统一规范与可审计程序约束,即便标准科学、资金充足,也可能因执行偏差而削弱制度绩效。

从实践看,我国生态补偿在实施层面仍面临一定程度的程序碎片化问题。例如,补偿项目管理制度分散于财政、生态环境、水利、林草等多个部门,程序规则多源并存,衔接不畅,容易出现职责交叉、流程重复或监管空档。部分地方在项目立项、资金拨付和验收环节中存在程序简化、论证不足或信息披露不充分的情况,削弱了制度运行的透明度和可问责性。跨区域补偿涉及多主体协商与多层级协调,缺乏统一程序框架容易导致责任边界模糊和执行标准不一致^[3]。从制度风险角度看,过程失范不仅影响补偿效率,还可能引发寻租、责任规避与治理失灵。制度经济学指出,缺乏稳定程序规则的制度安排,其交易成本和监督成本将显著上升,进而削弱制度执行力^[26]。在生态补偿这样高度依赖多部门协同和长期稳定运行的制度中,程序规范化具有基础性意义。

2. 国家审计嵌入补偿全过程的程序约束与规范化机制

国家审计推动补偿过程规范化,关键在于以审计准则为依据,以程序合法性审查为手段,将补偿实施各环节纳入统一、可核验的制度流程之中。按照行政程序法与审计法理,审计不仅审查结果是否合法合规,更关注决策和执行过程是否遵循既定程序规则,从而保障公共权力运行的可控性与可追责性^[15]。

项目立项与决策程序中,国家审计审查论证资料完整性、决策程序合规性和信息披露情况,形成规范的立项审查和集体决策机制;关注是否开展必要的技术评估、成本效益分析和风险评估,相关意见是否形成书面记录并存档备查,从而强化程序正当性和决策透明度^[13]。在资金拨付与执行流程方面,对预算编制、资金下达、支付控制和执行进度的全过程审计,构建标准化的流程控制体系。审计工作不仅需要核验资金流向是否合规,还需要审查拨付条件、节点控制和绩效约束是否严格执行,从而防止随意调整流程或突破制度约束的行为^[14]。最后,在监测评估与信息披露方面,审查监测方案、数据报送程序和结果公开机制,推动形成规范、透明的信息运行体系。程序化的信息披露不仅有助于公众监督,也为后续绩效审计和责任追究提供制度化证据基础^[27]。

3. 过程规范化的制度效应

在国家审计的持续嵌入下,生态补偿实施逐步形成以程序规则为核心的稳定运行机制,其制度效应主要体现在增强制度运行的可预期性与稳定性、提升透明度与公众信任以及为责任法治化提供程序基础。统一、规范的程序降低了区域协商和部门协调的不确定性,减少了制度运行的摩擦成本^[26]。审计推动的信息披露和程序留痕机制,使补偿过程可被外部主体理解和监督,从而增强制度公信力^[15]。只有当补偿过程具备清晰、可审计的程序轨迹,责任追究与法律救济才具备可靠依据,从而为最终的责任法治化奠定制度基础。

(五) 国家审计推动生态补偿责任法治化的制度机理

1. 生态补偿中“政策责任”向“法律责任”转化的制度张力

从规范结构上看,生态补偿制度本质上涉及生态保护义务责任、财政支出与资金使用责任、绩效结果与损害修复责任。在法治国家框架下,这三类责任理应具有明确的权利义务主体、可识别的违法要件以及可适用的法律后果,从而构成完整的法律责任体系。但在我国现实运行中,生态补偿责任在相当程度上仍呈现“政策性责任”特征,即更多体现为行政管理责任、考核责任和整改责任,而尚未形成稳定、可诉、可追究的法律责任与行政责任相互衔接的双层结构。所谓责任法治化,即将既有行政责任、考核责任与整改责任以法律形式予以固化、规范与升级,实现法律责任与行政责任的有机衔接。

我国责任规范层级偏低。补偿责任多体现于政策文件、规划方案和部门规章之中,在法律位阶

上刚性不足,责任构成要件和法律后果规定不够明确^[12]。责任认定证据基础不足。生态损失、补偿不足或资金使用失当在法律上往往难以直接与具体责任主体的违法行为建立严格因果关系,责任证明标准偏弱,制约了司法救济和法律追责的可操作性^[30]。责任启动机制行政化色彩浓厚。当前责任追究主要依赖行政问责和内部监督程序,司法介入程度有限,难以形成稳定的法治化约束预期。

从法治理论看,责任法治化的前提在于事实要件可证成、程序要件可追溯、规范要件可适用。而前述标准理性化、资金责任化、绩效实证化和过程规范化,实质上正是责任法治化构建“证据—程序—规范”三位一体的制度基础。

2. 国家审计作为责任法治化的“证据枢纽”与“程序枢纽”

国家审计在宪法和审计法框架中具有独立监督和法律证据生产的双重属性,其审计结论在行政问责、纪律处分乃至司法程序中均具有高度权威性^[14]。正因如此,国家审计在生态补偿责任法治化进程中发挥着枢纽性制度功能。

首先,国家审计通过形成完整的证据链条,使生态补偿责任具备可诉事实基础。审计报告系统记录补偿标准形成依据、资金分配与使用轨迹、绩效实现程度及程序合规情况,为判断是否存在失职、滥用职权、资金浪费或生态损害未履责情形提供了高质量证据^[15]。其次,国家审计通过绩效归因分析和责任链条追溯,弱化了生态治理中“结果复杂性”对法律责任认定的阻碍。通过审计证据可以区分是制度设计缺陷、执行偏差,还是主观失职导致补偿目标未实现,从而为法律上构成过错或失职责任提供事实支撑^[27]。最后,在程序合法性层面,国家审计通过审查补偿决策和执行是否遵循法定程序,为行政行为合法性判断和司法审查提供制度化依据。程序违法一经审计发现,即可能直接触发行政责任乃至法律责任^[30]。

3. 责任法治化的制度跃迁:从治理工具到法治制度

在国家审计持续嵌入的条件下,生态补偿责任结构实现从“政策责任—行政责任”向“法律责任—法治责任”的跃迁。生态补偿制度法律可执行性提高,补偿义务、资金责任和绩效责任不再仅是政策承诺,而是可通过审计证据进入问责和司法程序的法定义务。国家生态治理进入“循证法治”阶段,审计证据成为连接科学事实与法律责任的桥梁,实现生态治理从价值宣示走向证据裁判。国家审计搭建起财政法治和生态法治的制度联动结构,使其不再只是财务监督者,而成为生态法治体系中关键的制度性证据生产者和责任触发器。

三、结论与政策启示

本文立足生态补偿制度由政策工具向法治化公共责任机制转型的时代背景,从公共受托责任理论与循证治理视角出发,系统论证了国家审计在生态补偿机制调适中的枢纽性制度功能。研究发现,国家审计通过五重制度机制实现对生态补偿体系的结构性调适:在补偿标准层面,国家审计以证据规则和程序审查推动标准形成由政策裁量走向科学理性,增强其稳定性与可证成性;在资金运行层面,国家审计以受托责任框架重构“资金来源—使用—绩效—问责”一体化责任链条,使财政支持与生态绩效之间形成清晰的责任对应关系;在绩效评价层面,国家审计以因果核验和多源证据交叉验证推动绩效由指标呈现走向实证证明,为循证决策和结果问责奠定事实基础;在运行过程层面,国家审计以程序合法性和制度留痕要求整合分散管理行为,塑造统一、稳定、可追溯的治理流程;在整体制度层面,国家审计通过事实认定、责任厘清与制度反馈机制,推动补偿责任由政策性义务转化为法定责任并予以规范升级,实现补偿治理的制度整合与规范固化。

上述五个层面并非并列存在,而是构成“证据理性—责任配置—程序运行—法治约束”递进展开的制度结构:标准理性化奠定制度科学基础,资金责任化夯实公共受托结构,绩效实证化强化治理有效性判断,过程规范化保障制度连续稳定运行,责任法治化最终将补偿义务嵌入国家法治体系之中。国家审

计在这一结构中发挥制度整合与法治锚定功能,使生态补偿由政策性激励安排转型为具有稳定权责结构和程序约束的治理制度。

作为连接生态经济价值、公共财政配置与法治责任体系的制度枢纽,国家审计将生态补偿这一高度政策化的治理工具,嵌入公共受托责任与法治治理的结构之中,从而实现制度理性、责任理性与法治理性的统一。

上述结论对完善我国生态补偿制度具有以下启示:第一,应将国家审计深度嵌入生态补偿制度运行全过程,立足审计法定监督职能,聚焦生态补偿政策执行、资金使用、绩效实现与责任落实等关键环节,通过审计取证与全过程监督约束,及时发现制度运行中的短板与漏洞,以审计监督倒逼制度完善,推动补偿制度落实与优化。第二,应强化审计结果在预算调整、政策优化和法律责任认定中的制度刚性,建立审计发现与财政转移支付调节、区域协作协议修订以及生态损害责任追究之间的联动机制,提升补偿制度的约束力与稳定性。第三,应以国家审计为纽带,促进生态补偿相关部门之间的数据共享、标准统一和程序协同,构建覆盖“标准-资金-绩效-过程-责任”的一体化治理体系,减少制度碎片化带来的治理成本。第四,应推动审计证据规则与环境司法、环境公益诉讼制度的衔接,使审计形成的事实认定和因果分析成果能够转化为司法裁判的重要依据,进一步夯实生态补偿责任的法治化基础。

诚然,国家审计助力生态补偿责任法治化转型具备清晰理论逻辑,但该治理路径在落地实践中同样面临多重现实约束与内在挑战。为实现标准理性化、绩效实证化等目标,需涉及生态产品价值核算、流域损益归因等高度专业化内容,但现有审计人员知识结构、专业储备难以完全匹配复合型监督需求,亟须借助外部专业力量弥补专业能力短板。同时,生态补偿涉及财政、生态环境、水利、林草、地方政府等多主体,事权划分与程序流程尚未完全统一,审计推动全过程规范化需打破部门壁垒、重构流程链条,协调成本高。除此之外,审计结果运用不足、问责落实不到位等现实问题亦客观存在,一定程度上制约了审计治理效能的有效发挥。

总体而言,国家审计通过五重机制对生态补偿制度的系统性嵌入,不仅提升了补偿治理的科学性、规范性与透明度,更在制度层面推动生态补偿由“政策调节机制”向“法治化公共责任制度”的根本转型。这一转型对于构建权责清晰、证据充分、程序正当、责任可追的现代生态治理体系,具有基础性和枢纽性意义。实践中面临的各类难题与挑战仍需逐步加以破解,才能更好地发挥审计在生态补偿法治化建设中的支撑作用。

参考文献:

- [1] Costanza R, d'Arge R, de Groot R, et al. The value of the world's ecosystem services and natural capital[J]. Nature, 1997, 387 (6630): 253 - 260.
- [2] Wunder S. Payments for environmental services: Some nuts and bolts[J]. CIFOR Occasional Paper, 2005(42): 1 - 4.
- [3] 王清军. 水生态补偿机制研究[M]. 北京: 经济科学出版社, 2022.
- [4] 谢高地, 张彩霞, 张昌顺, 等. 中国生态系统服务的价值[J]. 资源科学, 2015(9): 1740 - 1746.
- [5] 陈少强, 覃凤琴. 生态补偿财政政策: 现状、问题与建议[J]. 地方财政研究, 2023(2): 51 - 58.
- [6] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究, 2007(7): 36 - 50.
- [7] 王奕淇, 刘家乐. 流域横向生态补偿政策对生态产品价值的影响——基于黄河流域 529 个区县的研究[J]. 财经科学, 2025 (12): 76 - 89.
- [8] 王兰, 徐盈之. 跨界流域生态补偿政策能够协同推进降碳减污扩绿增长吗——来自中国 263 个地级市的经验证据[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2025(6): 90 - 106.
- [9] 沈满洪, 谢慧明. 跨界流域生态补偿的“新安江模式”及可持续制度安排[J]. 中国人口·资源与环境, 2020(9): 156 - 163.
- [10] Wunder S, Engel S, Pagiola S. Taking stock: A comparative analysis of payments for environmental services programs in developed

- and developing countries[J]. *Ecological Economics*, 2008, 65(4): 834–852.
- [11] Engel S, Pagiola S, Wunder S. Designing payments for environmental services in theory and practice: An overview of the issues[J]. *Ecological Economics*, 2008, 65(4): 663–674.
- [12] 中国财政科学研究院 2018 年地方财政经济运行调研课题组, 刘尚希, 白景明, 等. 从转移支付透视区域分化——地方财政经济运行调研报告[J]. *财政科学*, 2019(5): 10–49.
- [13] Pollitt C, Bouckaert G. *Public management reform: A comparative analysis*[M]. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- [14] 刘家义. 国家治理现代化进程中的国家审计: 制度保障与实践逻辑[J]. *中国社会科学*, 2015(9): 64–83.
- [15] Power M. *The audit society: Rituals of verification*[M]. Oxford: Oxford University Press, 1997.
- [16] 刘明辉, 汪玉兰. 国家治理现代化视域下审计功能的演进逻辑与治理效能研究[J]. *南京审计大学学报*, 2026(2): 13–22.
- [17] 金婕, 王帆, 褚茂康. 国家审计推动制度体制机制完善的路径——基于常态化经济体检的要求[J]. *财会月刊*, 2024(19): 100–104.
- [18] 陈春林, 何信刚. 国家审计何以促进城市碳减排? [J]. *南京审计大学学报*, 2025(4): 22–33.
- [19] 冯均科, 梁若浩. 国家审计如何促进政府预算执行绩效的提升[J]. *审计与经济研究*, 2024(3): 1–10.
- [20] 李兆东, 李振覃. 自然资源资产离任审计能提升环境治理效率吗? [J]. *审计与经济研究*, 2023(5): 1–10.
- [21] 冯素坤, 岳洪江. 总体国家安全观下国家审计功能的跃升: 从风险揭示到安全治理[J]. *南京审计大学学报*, 2026(2): 23–33.
- [22] 靳思昌. 治理导向下国家审计功能的实现机制研究[J]. *会计之友*, 2022(24): 64–69.
- [23] 黄锡生, 江玥. 论“体现碳汇价值”的生态保护补偿制度: 功能结构与困境纾解[J]. *河北法学*, 2026(7): 13–32.
- [24] 吕炜, 凡盼来, 王伟同. 半市场化环保激励与生态恢复: 来自新安江流域横向生态补偿的证据[J]. *财贸经济*, 2025(9): 22–37.
- [25] 李国平, 刘生胜. 中国生态补偿 40 年: 政策演进与理论逻辑[J]. *西安交通大学学报(社会科学版)*, 2018(6): 101–112.
- [26] North D C. *Institutions, Institutional change and economic performance*[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- [27] Bovens M. Analysing and assessing accountability: A conceptual framework[J]. *European Law Journal*, 2007, 13(4): 447–468.
- [28] Oates W E. An essay on fiscal federalism[J]. *Journal of Economic Literature*, 1999, 37(3): 1120–1149.
- [29] 董战峰, 葛察忠, 郝春旭. *中国环境经济政策发展报告*[M]. 北京: 中国环境出版集团, 2024.
- [30] Mashaw J L. *Bureaucratic justice: Managing social security disability claims*[M]. New Haven: Yale University Press, 1983.

[责任编辑: 黄 燕]

The Law-Based Adjustment of Audit in Ecological Compensation Mechanisms

SHANG Haiyang^{1a}, LI Rui^{1b}, FENG Ying^{1b}, SU Fang²

(1. a. School of Politics and Public Administration, b. School of Business (School of Management),

Northwest University of Political Science and Law, Xi'an 710122, China;

2. School of Economics and Management, Northwest University, Xi'an 710127, China)

Abstract: The ecological compensation mechanism serves as an important institutional instrument for China to advance ecological civilization construction and coordinated regional development. From the analytical perspective of the national audit system and grounded in the theories of public accountability and law-based national governance, this study systematically constructs an analytical framework concerning how national audit leverages its functions to adapt the ecological compensation mechanism, and reveals the structural function of audit in the transformation of the compensation system from a policy instrument to a law-based governance institution. Through embedded supervision and evaluation in key links such as the formulation of compensation standards, national audit facilitates the ecological compensation mechanism to achieve rationalized standards, accountable fund utilization, evidence-based performance assessment, standardized procedures and law-based accountability, thereby forming a five-fold institutional adaptation path centered on evidence rules, procedural rules and liability rules. This path not only helps optimize the allocation structure of “rights, liabilities and interests” within ecological compensation, but also provides an institutional fulcrum for the in-depth integration of the compensation mechanism with the public fiscal accountability system, the natural resource asset management system and the legal system for ecological civilization.

Key Words: national audit; ecological compensation mechanism; modernization of national governance; public accountability; law-based adjustment; ecological legal system