

自然资源资产离任审计实施框架研究

——以创新驱动发展为导向

薛芬^a,李欣^b

(江苏省审计厅 a. 直属审计一局 b. 经济责任审计局,江苏 南京 210009)

[摘要]在创新驱动发展战略的大背景下,以创新驱动发展为导向,对自然资源资产离任审计开展深入的调查研究,分析两者的联系,研究自然资源资产离任审计的实施重点;同时结合试点审计工作的经验,为自然资源资产离任审计的发展提供战略性的审计框架导向和可供操作的对策建议,这对推动创新驱动发展战略、促进全面客观评价领导干部政绩、加快生态文明建设具有深刻的现实意义。

[关键词]创新驱动;自然资源资产离任审计;政府审计;经济责任审计;国家审计;资源环境审计;绩效审计

[中图分类号]F239.44 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1004-4833(2016)06-0020-08

一、引言

改革开放以来,我国的经济增长速度之快世界罕见,但经济增长方式一直受到争议,依靠大规模、粗放型投入推动的经济增长,付出了高能耗、高物耗、高排放和高污染的惨重代价。与此同时,资源消耗难以为继、对外出口持续疲软、投资驱动日显艰难、人口红利逐步消失,拉动经济增长各种投入的数量和作用已不再显现。转变经济发展方式、实施创新驱动发展战略已刻不容缓。党的十八大报告中明确指出:我国未来要“实施创新驱动战略”。创新驱动发展是推动资源利用方式根本转变、增强经济可持续发展能力的重要保障,也是我国全面建成小康社会的必然选择。

习近平总书记指出,抓住了创新,就抓住了牵动经济社会发展全局的“牛鼻子”。刘家义审计长在全国审计机关深入学习贯彻党的十八届五中全会精神的讲话中强调,“审计坚持鼓励创新,一方面是审计自身在思想观念、技术方法、组织方式等方面不断开拓创新;另一方面是审计要解放思想、与时俱进,大力支持、促进和推动改革发展中的积极探索与创新举措。”^[1]十八届三中全会提出“对领导干部实行自然资源资产离任审计”后,领导干部自然资源资产离任审计日益受到重视。2015年,中办、国办印发的《开展领导干部自然资源资产离任审计试点方案》中提出,要“探索并逐步完善领导干部自然资源资产离任审计制度,形成一套比较成熟、符合实际的审计规范。”由此,自然资源资产离任审计的制度化 and 常态化正式拉开帷幕。自然资源资产离任审计的开展有助于强化领导干部的环境保护责任和资源资产管理责任,推动资源利用方式的根本转变,是推进我国可持续发展的一项重大的制度创新。既然是一项创新,就只能通过不断探索实践来寻找思路、积累经验,逐渐形成成熟的审计模式。本文以创新驱动发展为导向,紧扣创新理念,抓住创新本质,在理论研究的基础上,通过自然资源资产离任审计试点工作,一方面验证理论研究框架的可行性和科学性,为理论研究提供事实支撑;另一方面为自然资源资产离任审计的发展提出可供操作的对策建议,从而使领导干部自然资源资产离任审计的研究更具现实性和前瞻性。

[收稿日期]2016-04-23

[基金项目]2016年度中国审计学会合作课题(审学会发[2016]5号)

[作者简介]薛芬(1969—),女,江苏宜兴人,江苏省审计厅直属审计一局局长,博士,高级审计师,高级会计师,从事政府审计实务及理论研究;李欣(1986—),女,河南南阳人,江苏省审计厅经济责任审计局,审计师,会计学硕士,从事政府审计理论研究。

二、自然资源资产离任审计的实施难点

自然资源资产离任审计在实践中目前尚处于摸索阶段,还没有成熟的审计模式,理论界也处于探索阶段,没有系统完整的研究成果。近年来,在领导干部自然资源资产审计方面,各地虽然做了一些工作,也取得一些成效(如《珠海经济特区生态文明建设促进条例》中规定了对领导干部进行自然资源资产离任审计,建立责任终身追究制;江苏等省积极开展试点审计,抓紧出台试点方案和操作指南),但实际工作中仍然存在以下问题和挑战。

(一) 审计配套制度不完备

1. 审计方式不明确。目前,采取“独立型”还是“结合型”方式开展自然资源资产离任审计,该如何立项等规定尚不明确。对党政领导干部进行审计,必须由组织部门委托。目前,虽然有的地区独立开展了自然资源资产离任审计,但大多数试点项目主要是采用“结合型”审计的模式,即受组织部门委托,结合对地方党政领导干部经济责任审计来开展自然资源资产离任审计,在审计中,将自然资源资产方面列为审计的一项重要内容。由于没有单独立项,就不可能形成独立的自然资源资产离任审计报告,只能对与领导干部自然资源资产相关的重点内容选择性地审计,使得审计的覆盖面不够宽。

2. 自然资源资产负债表还未编制完成。由于国家和相关单位尚未编制出自然资源资产负债表,审计缺乏基础资料,从而给审计分析和评价带来困难。

3. 责任追究机制不健全。审计的重要作用是发现问题并促进问题整改和审计成果运用。十八届三中全会要求建立生态环境损害责任终身追究制,但由谁追究、如何追究的问题还不够明确,就算审计发现了问题,但后续的问候和惩罚难以操作,进而影响了审计作用的发挥。

(二) 自然资源资产考评体系不健全

1. 自然资源资产的价值难以评估。土地、森林、矿产、水、大气等都属于自然资源,由于这些资源本身的特殊性以及价值核算体系不够健全,对其成本、存量、增量、价值、质量的评价较为困难。

2. 自然资源资产数据获取困难。目前各项数据分散在各地区、各部门,没有进行汇集与整合,不同责任主体的数据口径又不尽相同,存在交叉或遗漏现象,审计时需要从各处收集数据,完整的数据获取较为困难。另外,数据的真实性、完整性和准确性难以鉴定,一旦出现问题,审计的难度就更大。

3. 自然资源资产的绩效评估难。第一,各地自然条件、发展理念、战略定位不同,地方党委政府在自然资源资产的保护和利用上难以自身平衡;第二,环境保护政策的执行过程持续漫长、生态环境的保护或破坏程度的显现时间长,很多问题要在领导干部离任一段时间后才能逐渐暴露。第三,自然资源资产是跨区域的,导致不同区域或上下游之间的责任难以准确界定和区分,对领导干部的绩效评价更是难上加难。

(三) 审计能力短板

领导干部自然资源资产离任审计点多面广,对审计人员的政策性和专业性要求极高,需要大量资源环境因子监测与检测、勘察与测绘、生态环境保护措施选择与评估等方面的专业人士,但目前审计人员的专业多为会计财经类,缺少与自然资源资产审计相关的专业领域人才。另外,缺乏自然资源资产离任审计标准框架或操作指南,审计过程困难,审计的效率和质量亟待提升。

综上所述,自然资源资产离任审计在实施过程中还存在种种困难,这给审计人员提出了挑战。我们认为,在当前创新驱动发展的战略背景下,试点审计可探索以创新驱动发展为导向,在审计过程中找准着力点和重点,不断积累经验,构建科学合理的审计实施框架,为自然资源资产离任审计的全面推进提供参考。

三、创新驱动发展战略对自然资源资产离任审计的导向分析

创新驱动发展要求能够在各种资源、能源有限的条件下,发现新的创新动力,找到新的经济增长

红利,提高要素利用率,降低要素消耗强度,保护生态环境不受威胁,实现经济社会的可持续发展。开展自然资源资产离任审计,主要是审计部门根据国家制定的自然资源资产方面的各项政策、制度、规定等,对领导干部所负责区域的自然资源资产的管理、开发、利用、保护等活动的合法性、合规性和效益性进行审计,从而对领导干部履行自然资源资产责任的情况进行评价,这是推动领导干部强化生态文明建设责任的重要举措,有利于引导领导干部践行正确的政绩观,促进经济社会的可持续发展。

(一) 自然资源资产离任审计与创新驱动发展的作用关系

一方面,创新驱动发展战略为自然资源资产离任审计的发展指明了方向。《中共中央国务院关于深化体制机制改革,加快实施创新驱动发展战略的若干意见》指出:把科技创新摆在国家发展全局的核心位置,实现科技创新、制度创新、开放创新的有机统一和协同发展,同时该文件还提出了“企业话语权”、“GDP核算”、“产学研结合”等关键词^[2],这些都为自然资源资产离任审计指明了方向。

“GDP核算”是指要改进和完善国内生产总值核算方法,在对领导干部进行考核时,将创新驱动发展成效(包括环境保护方面的技术投入、创新成果等)纳入考核范围,这为审计追责、问责提供了依据。环境保护与GDP增长速度通常是此消彼长的两方面,环境保护程度的提高势必会降低GDP的增长速度,地方政府迫于经济压力,不得不将环境保护搁置其后。只有在强制规定面前,地方政府才会做出环境保护的举措。哲学理论认为“有破有立”,现有的自然资源容量无法长期支撑经济持续不断增长,因此,要实现可持续发展,关键在于创新思想,破除原有的发展方式,建立新的发展方式,这就要寻求经济增长新的驱动力。依照熊彼特对“创新”的定义^[3],创新是要素的新组合,也就是利用知识、技术、企业组织制度和商业模式等无形要素,对现有的资本、劳动力、物质资源等有形要素进行创新组合和管理,从而提高物质资源的生产率。显然,要在减少对物质资源消耗的基础上实现经济增长,就必须进行创新驱动。在自然资源资产离任审计中,我们必须关注领导干部对创新理念的运用及对自然资源资产的重视程度,关注其是否重视资源环境保护及是否鼓励发展环保产业等。

另一方面,自然资源资产离任审计对创新驱动发展战略有主体保障和目标保障的作用,它既是一项重要的制度创新,也是对创新驱动发展的具体落实,是创新战略在生态建设和社会建设方面的具体体现。创新驱动发展战略的主体包括政府部门和企业单位,只有全面调动起多层次主体进行创新,才能确保创新驱动发展战略的有效实施。自然资源资产离任审计是国家审计适应时代潮流新发展所进行的制度创新,是国家审计对我国经济发展在自然资源上的监督。通过自然资源资产离任审计,对现有自然资源资产管理、开发、利用中存在的问题提出具有价值的政策建议,帮助政府通过制定相关资源政策,引导企业以现代、集约、生态的方式进行生产,从而推动创新发展战略实施,引领发展方向^[4]。

(二) 创新驱动发展导向对自然资源资产离任审计的启示

依据创新驱动的基本内涵,我们认为要真正实施创新驱动全面协调可持续发展,在环境系统的影响下,整个创新驱动过程必须经过以下四个环节(见图1)^[5]:创新资源、创新活动、驱动活动、全面协调可持续发展。全面协调可持续发展需要各种创新活动的共同作用,并通过创新资源的投入进行创新活动以及产出驱动的活动结果来实现。整个创新驱动发展的过程处于一个大的环境系统中,这个大环境系统由政治、经济、社会、文化、生态等多个子环境构成,其中经济环境、政策环境和科技发展对创新驱动发展的影响最明显,自然环境系统对整个系统有隐形影响,这给自然资源资产离任审计带来了如下启示。

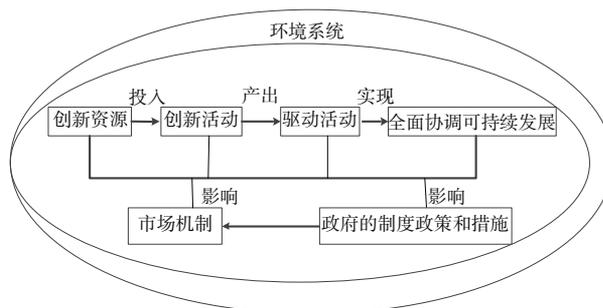


图1

1. 关注科技创新的力量。创新驱动过程首先要投入创新资源,进行创新活动。进行自然资源资产管理的相关部门和企业应运用新技术,减少能源的浪费和污染物排放等,提高资源的使用效率。审计人员在审计过程中,充分运用信息化技术进行数据收集、分析、挖掘,提高审计效率,提升审计能力。比如,在土地资源、水资源、滩涂资源审计中,审计人员可以使用目前较新的信息化技术,使用国土、海洋、水文监测等系统,通过大数据关联、比对,从中查找疑点。在土地资源审计中可以使用地理信息系统(GIS),多维度进行数据分析和空间数据的叠加分析,从中发现疑点。在建设用地区供应审计中,审计人员可以通过加强国土部门土地市场动态监测和监管系统数据分析,确定延伸审计重点。

2. 关注相关制度是否科学有效。目前,自然资源环境方面的审计需要从传统的事后审计向包含环境稽查、咨询、管理体系认证、环境影响评价和环境质量检测等内容的全过程审计过渡^[6]。审计人员要依据政府制定的管理制度和决策制度开展自然资源资产离任审计,同时,针对审计发现的问题,要充分考量相关制度与上级出台的政策制度是否冲突,执行是否科学有效,并提出改进建议,从而促进制度的建立完善,提高领导干部对自然资源资产的管理水平。

3. 关注自然资源政策的影响。审计发现,有的地区由于受地区经济发展压力的影响,仍不能杜绝违规开发利用自然资源的现象。比如退圩(围)还湖工程实际变成退圩(围)填湖工程,耕地占补平衡的实质是大量水域资源被违规围填,严重影响了生态平衡。因此,审计在揭示问题时,更应关注问题产生的根本原因,判断地方政府在贯彻落实国家方针政策和上级要求时,出台的政策是否科学合理,是否符合区域实际,并进而提出相应的对策建议。通过审计促使领导干部更好地树立绿色发展新理念,充分认识保护生态环境的重要性,在制定经济政策和经济决策时,充分考虑环境的承载力和环境保护力度。同时,通过审计促使有关部门在对领导干部进行政绩考评时,不仅要从经济发展方面,而且要从社会、人文、环境保护方面全方位权衡。

4. 关注配套制度是否协同推进。如图1所示,创新驱动活动结果的实现不仅受政府制度、政策与措施的影响,而且受大环境系统的隐形影响。所以,实施自然资源资产离任审计不仅需要完善审计的各项内容和方法,而且需要各项配套制度的支撑以确保审计工作的顺利进行。因此,审计应关注相关配套制度是否协同推进,比如,自然资源资产的核算与报告制度、地方党政领导干部自然资源管理和环境保护权利责任清单、领导干部的考核和问责制度等,并通过提出审计建议,促使这些配套制度的建立完善。

四、创新驱动发展导向下自然资源资产离任审计的实施途径

开展自然资源资产离任审计,关键要解决审什么、为什么审、由谁审、如何审、如何评价以及如何运用审计成果等六个方面的问题(见图2)。自然资源资产负债表是开展审计的基础,但目前编制工作尚处于试点阶段,这给自然资源资产离任审计的实施提出了挑战。通过前述分析,在当前自然资源资产负债表编制试点阶段,审计人员进行领导干部自然资源资产离任审计时,可以相关部门统计监测数据为基础,把握审计的重点,选取指标进行评价、分析,揭示自然资源资产管理开发利用和生态环境保护中存在的问题及风险隐患,为相关部门逐步建立完善领导干部考核评价体系提供参考。

(一) 划定自然资源资产离任审计的对象和范围

1. 自然资源资产离任审计的对象一般包括:一是矿产资源,如有色金属、天然气、石油、煤等能源

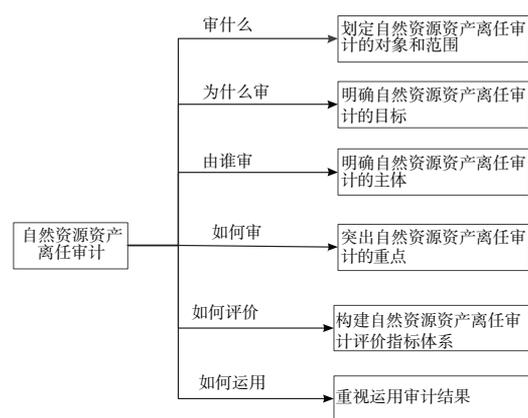


图2 自然资源资产离任审计框架图

矿物,这类资源属于不可再生性自然资源;二是国土资源,如耕地、林地、牧地、城镇居民用地、交通用地、其他用地等各类用地;三是水资源,它对维持地球生命,甚至对一切经济问题都有重要意义,是一种不可替代的重要资源;四是森林资源,它属于可再生自然资源,在人类生存和发展的历史进程中起着不可替代的作用;五是海洋资源,是指沿海滩涂、海底矿产、港口岸线及与海水水体、海底、海面有直接关系的物质和能量^[7];六是生态环境保护,特别是环境质量、排放总量的控制和生态红线的保护。在具体实施时,审计人员应根据被审计领导干部履行职责所在地主要功能区定位、自然资源禀赋特点、生态保护重点等情况,遵循可考核性、科学性、操作性的原则,划定自然资源责任审计的范围,客观准确地对领导干部履职情况进行审计评价。

2. 自然资源资产离任审计中的“领导干部”,本文主要是指地方各级党委和政府主要领导干部。审计的范围涉及政府相关部门,包括国土、矿产、水利、海洋、测绘、环保等自然资源使用单位和有关项目单位。明确了审计对象和审计范围,才能明确责任追究的对象,从而更便于审计工作的开展^[8]。

(二) 明确自然资源资产离任审计的目标和主体

以编制自然资源资产负债表相关内容和相关部门统计监测数据为基础,审计人员通过开展领导干部自然资源资产离任审计,揭示自然资源资产管理使用和生态环境保护中存在的突出问题,以及影响自然资源资产和生态环境安全的风险隐患,促进建立完善自然资源资产管理保护考核评价体系以及监管、追究等制度,提高领导干部的责任意识,促进自然资源资产节约集约利用和生态环境安全。

审计活动的执行者被称为审计主体。审计活动旨在解决审计委托人与审计客体之间的矛盾,审计主体所做的审计结论和评价对审计委托人和客体都将产生重要影响,因而审计主体必须独立于被审计单位之外。国家审计机关代表国家独立行使审计监督权,具有客观性、公正性、权威性和有效性四个特点,并且,十八届三中全会以及中央两办有关党政主要领导干部经济责任审计的系列规定,赋予了审计机关开展自然资源资产离任审计的法律地位,因此,国家审计机关应是领导干部自然资源资产离任审计的主体。

(三) 突出自然资源资产离任审计的重点

在审计过程中,审计人员应以被审计领导干部任职前后所在地区自然资源资产价值量、实物量及生态环境质量状况变化为基础,以其任职期间自然资源资产管理和生态环境保护责任履行情况为主线,以自然资源资产价值、数量与质量持续安全、生态环境不断改善、适应经济社会发展需要为目的^[9],结合当地自然资源实际,依据重要性原则,确定审计重点。主要审计工作如下。

1. 有关约束性指标和考核指标的完成情况。它包括自然资源资产管理、资源节约和生态环境保护管理制度考核指标、生态红线考核指标、上级下达的目标责任,以及生态保护红线、节能减排、环境质量、自然资源保护约束性指标等,是否纳入当地国民经济和社会发展规划,是否得到有效落实。

2. 国家法律法规、政策制度的落实情况。制度建设是顶层设计,决定了自然资源资产管理和生态环境保护的大方向。开展自然资源资产离任审计,审计人员需要关注自然资源资产管理和生态环境保护法律法规、政策措施的执行情况,包括禁止性、限制性、约束性政策是否被严格执行,相关管理制度、重大决策制度是否建立完善,是否出现与现实不符或脱节的地方,并关注其执行效果。

3. 自然资源资产开发利用保护情况。它包括自然资源资产开发的合法性、管理的有序性、使用的有效性、生态环境保护状况,以及被审计领导对相关自然资源资产开发利用事项的审批情况等。

4. 相关资金的管理及使用情况。自然资源资产管理涉及的资金使用情况包括征收、管理和分配使用情况,相关重大项目实施情况。审计人员需要重点关注财政投入与自然资源保护规划是否匹配衔接、资金拨付是否及时、项目是否按计划实施,同时分析征收资金是否存在标准不到位、擅自减免等问题。

5. 生态环境保护预警机制建立及执行情况,以及被审计领导任职期内对自然资源资产严重损

毁、重大生态破坏、环境污染事件等的处理情况。

(四) 构建自然资源资产离任审计评价指标体系

评价指标的确定,应依照相关法律法规、政策规定、考核制度和有关行业标准等,结合被审计领导干部所在地区自然资源资产禀赋特点和生态环境保护工作重点、特点和实际情况,综合反映自然资源资产实物量和生态环境质量变化情况,既要揭示存在的问题,又要反映被审计领导干部履行自然资源资产管理责任的业绩。本文认为评价指标体系的建立应按照“因地制宜”的原则,分地、分类细化建立,增强自然资源资产离任审计的科学性和可操作性。

2015年,为落实审计署关于探索开展领导干部自然资源资产离任审计的工作部署,某厅在对Y市原市长、书记进行经济责任审计时,试点开展自然资源资产离任审计。课题组在理论研究的同时,结合试点审计,对被审计领导任职期间自然资源资产开发利用和保护情况进行评价分析,探索相关评价指标体系的构建是否可行、科学、合理。

Y市地处东部沿海,属于典型的平原水网地区,海洋、水、土地等资源丰富,审计组依据该市自然资源禀赋特点,试点项目评价指标主要围绕土地、海洋、水、环境保护等自然资源,从资源保有和消耗方面、资源环境损害及治理方面、生态恢复和效益方面、环保能力保障方面分别进行了评价,大部分评价指标是资源环境工作考核中的约束性指标和主要监测指标,指标考核标准为相关的制度、规定及考核要求。审计人员在对上述评价指标进行分析时,充分考虑地域因素、气候、季节、生长期等自然因素的影响以及环境问题的潜伏性、时滞性、外部性等,针对自然资源资产实物量和生态环境质量状况的变化,依法准确界定被审计领导干部对审计发现问题应承担的责任。审计人员对于历史遗留的、短期难以解决的生态环境问题,以及难以准确计量的自然资源变化情况,以被审计领导干部任期内采取措施的减缓程度和效果进行认定。

审计组和课题组成员通过咨询专业人士,对研究指标反复论证筛选,最终设定16项指标来对该市自然资源资产管理和生态环境保护情况进行审计评价分析(见表1)。

表1 Y市自然资源资产离任审计评价指标

序号	指标	审计内容	来源	2012年	2013年	2014年
一、资源保有和消耗方面						
1	单位GDP能耗下降率	能耗政策实施效果	统计局、经信委	3.58%	3.65%	3.32%
2	任期耕地保有量	目标责任完成	国土局	完成	完成	完成
3	单位GDP水耗(立方米/万元)	节水政策实施效果	水利局、统计局	102.53	93.63	85.96
4	沿海滩涂围垦及利用面积(公顷)	目标责任完成情况	海洋与渔业管理局	109785	115177	123901
二、资源环境损害及治理方面						
5	实际建设用地规模超土地利用总体规划(公顷)	土地管理制度执行情况	国土局		695.17	
6	土地受污染面积(公顷)	目标责任完成情况	国土局	未发现	未发现	未发现
7	海洋受污染面积(平方公里)		海洋与渔业管理局	1269	5374	2648
8	地表水好于Ⅲ类水质的比例	目标责任完成情况	环保局	77.80%	75.00%	62.50%
9	水功能区水质达标率			73%	73%	70%
三、生态恢复和效益方面						
10	补充耕地面积(耕地占补平衡情况)	目标责任完成情况	国土局	100%	100%	100%
11	主要污染物排放总量和削减率	减排目标完成情况	环保局	未完成	未完成	未完成
12	生态红线区管控水平	生态保护政策执行	建设局			14.98%
13	城镇绿化覆盖率	绿化政策执行	农委	26.18%	30.81%	32.27%
四、环保能力保障方面						
14	城镇污水达标处理率	环境管理制度执行	建设局	73.29%	72.98%	75.55%
15	城乡废物处置设施建设和安全处置率	环境管理制度执行	环保局、水利局、城管局	80%	80%	80%
16	公共财政用于环境保护和生态建设支出的增幅	资金管理使用情况	财政局	部分完成	部分完成	部分完成

审计组通过对上述各项指标进行分析,结果表明该市在资源环境政策执行、环境质量改善、监督管理力度等方面仍存在一些不容忽视的问题。主要表现为:一是自然资源开发步伐较快,总规控制力较弱,形成一定的产能过剩。二是生态管控力度有待进一步加强,环境承载压力大。2012年至2014年,该市水和大气主要污染物减排的“十二五”年度目标均未完成,部分指标不减反增。三是违规开发利用自然资源的现象虽有所改善,但受地区经济发展压力影响,仍不能杜绝。如耕地占补平衡的实质是大量水域资源被违规围填,个别地区围填比例高达80%以上,严重影响了生态平衡。审计在指出上述问题的同时,结合被审计领导职责分工、批示件、相关会议纪要等,准确界定被审计领导对审计发现问题应承担的责任。在此试点项目中,审计组根据自然资源资产离任审计框架实施审计,试点结果证明,审计框架中确定的审计重点及审计评价指标体系具有很强的实践性和可操作性,为自然资源资产离任审计提供了切实可行的思路。

(五) 重视审计结果的运用

审计的价值在于对审计结果的正确处理和应用,这是扎实开展审计工作的动力。审计部门应建立领导干部自然资源资产离任审计情况通报、结果公告、整改落实、结果运用等制度,及时向有关方面反映审计结果。对审计发现的有关约束性、考核性指标未完成,或在自然资源资产管理使用中存在的严重违纪违规问题,应采取通报、公告、责令纠正等方式依法进行审计处理;对因人为因素造成自然资源资产严重损毁的责任事故,审计部门要按照有关规定和干部管理权限移送组织部门、纪检监察机关,并追究相关人员责任。对典型性、普遍性、倾向性问题和审计提出的建议,有关部门和单位要认真研究,及时完善制度规定。

因此,确保自然资源资产离任审计作用有效发挥,就要把审计结果与审计运用紧密结合起来,把审计结果作为了解、考核、奖惩、任免干部的重要依据,这也是适应创新驱动发展战略的必然结果。

五、自然资源资产离任审计实施建议

试点审计工作为自然资源资产离任审计的研究提供了宝贵的经验。要使这项创新性的工作不断发展和完善,我们认为还需做到以下几点。

(一) 开拓思路,树立创新驱动发展战略理念

全面理解创新驱动发展战略,在此导向下开拓审计思路,结合地区自然资源资产实际,开展自然资源资产离任审计。审计要循序渐进,可以尝试开展试点项目,试审期间,更加突出重点,每个重点的标准要清晰明确。通过多渠道探索审计的内容和方法,为全面开展自然资源资产离任审计积极积累经验、寻找审计切入点。

(二) 完善机制,大力推进系统性制度创新

新形势下,我们应该用创新驱动发展和生态文明战略新思维,改革顶层设计,制定有效协调经济发展与生态环境保护关系的综合性的法律,对生态、环境、资源领域的基础性问题做出整体性的制度安排。通过法律法规的制定,建立经常性的审计制度,抓紧出台试点审计方案。同时,由于审计制度的有效运行需要其他配套制度作为前提,所以,有关部门应健全自然资源资产产权制度、责任追究制度,明确地方党政领导干部自然资源和保护责任,相关部门应协同完善自然资源资产离任审计规定、干部考核、生态环境责任追究等方面制度,推进生态文明建设、服务绿色永续发展。

(三) 强化协作,发挥资源开发利用和保护的整体合力

创新驱动发展是全社会的总体目标,全社会各部门、各层次人员应该共同参与^[10]。自然资源资产的高效合理使用是创新驱动发展的重要内容,保护自然资源资产不能靠审计一己之力,它需要全民形成合力,共同捍卫生态文明。相关部门应加快自然资源资产负债表的编制试点工作,分地、分类细化建立考核指标体系,积极为自然资源资产离任审计提供基础资料。审计机关应加强与被审计单位

的沟通,采用恰当的方式,汲取多方智慧,提高现场审计实施效率。在各部门协同配合、公众参与监督下,审计机关尽快构建整合各部门自然资源资产审计大数据,优化审计业务模块,审计人员依托物理的专业审计数据库,完善评价体系,科学界定责任,综合衡量领导干部政绩质量,促进领导干部树立科学绿色的政绩观。

(四) 科学组织,灵活化解人才瓶颈

由于自然资源资产审计会涉及一些国家秘密,故国家审计应尽可能在自身体系内整合审计力量^[11]。国家审计机关和审计人员应发挥创新和学习精神,突出人才优势。上级审计机关打好第一枪,尽快通过试点审计形成操作指南,规范审计行为,确保审计质量,同时要不断强化对下级审计机关开展领导干部自然资源资产离任审计的分类指导和专业培训。各地应根据本地自然资源的特点,以需求为导向,做好专业人才规划,立足内部挖掘,既要吸纳相关专业的人才,建设结构优化、高水平的自然资源资产审计队伍,又要加强对现职人员专业知识和计算机技能的培训,逐步完善审计人员知识结构,努力实现一专多能,跟上时代的步伐。

参考文献:

- [1] 刘家义. 适应新常态 践行新理念 更好地履行审计监督职责——在全国审计机关深入学习贯彻党的十八届五中全会精神电视电话会议上的讲话 [EB/OL]. (2016-01-28). <http://www.audit.gov.cn/n4/n19/c81074/content.html>.
- [2] 郭海霞,郭栋林. 试论我国实施创新驱动发展战略对策[J]. 新西部,2015(8):7-10.
- [3] 洪银兴. 论创新驱动发展战略[J]. 经济学家,2013(1):5-11.
- [4] 马克. 创新驱动发展:加快形成新的发展方式的必然选择[J]. 社会科学战线,2013(3):1-8.
- [5] 张蕾. 中国创新驱动发展路径探析[J]. 重庆大学学报社会科学版,2013(4):107-111.
- [6] 晏维龙,韩峰,汤二子. 新常态下的国家审计变革与发展[J]. 审计与经济研究,2016(2):3-13.
- [7] 陈波. 论产权保护导向的自然资源资产离任审计[J]. 审计与经济研究,2015(5):15-23.
- [8] 刘朋辉,孙翼萍. 领导干部自然资源资产离任审计要素研究[J]. 审计与经济研究,2016(4):12-20.
- [9] 陈波. 论自然资源资产离任审计的目标与内容[J]. 会计之友,2014(36):10-13.
- [10] 朱英明. 论创新驱动发展管理[J]. 南京理工大学学报:社会科学版,2013(5):16-22.
- [11] 王家新,晏维龙,等.《关于完善审计制度若干重大问题的框架意见》学习笔谈纪要[J]. 审计与经济研究,2016(1):3-17.

[责任编辑:刘茜]

Implement Framework for the Former Leaders' Accountability Audit of Natural Resources Assets: Innovation-Driven Development

XUE Fen^a, LI Xin^b

(a. The First Bureau of Audit;

b. Economic Accountability Bureau of Audit, Jiangsu Provincial Audit Office, Nanjing 210009, China)

Abstract: We combined the pilot work of audit under the direction of developing innovation-driven development, carried out an in-depth investigation and study on the former leaders' accountability audit of natural resource assets, grasped the main line, analyzed the link between them, and provided a strategic framework for such accountability audit and available recommendations which have operational countermeasures. All of these have a profound practical significance to promote the development strategy of innovation-driven, advance the construction of comprehensive and objective evaluation system of leading cadres, speed up the construction of ecological civilization in the field of auditing.

Key Words: innovation-driven; former leaders' accountability audit of natural resources; government audit; economic accountability audit; audit of natural resources and environment; performance audit