

以自然资源资产离任审计推动完善生态文明制度体系

徐志耀^{a,b}, 陈 骏^a

(1.南京审计大学 a.政府审计学院;b.自然资源与环境审计研究院,江苏 南京 211815)

[摘要]领导干部自然资源资产离任审计能有效弥补我国生态文明制度体系的监督短板。首先,自然资源资产离任审计既是生态文明制度体系中的重要监督制度,又是党和国家监督体系的重要组成部分;其次,自然资源资产离任审计抓住了生态环境保护的主要矛盾,有效缓解了资源公共性和环境外部性带来的诸多问题;最后,自然资源资产离任审计具有显著的法定常规性以及专业权威性。可以从提高审计学科地位、鼓励审计创新与试点以及完善审计结果运用制度来健全自然资源资产离任审计制度。

[关键词]自然资源资产离任审计;生态文明;制度体系;监督制度

[中图分类号] F239.44 **[文献标志码]** A **[文章编号]** 1004-4833(2020)-01-0022-03

党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)明确指出要坚持开展领导干部自然资源资产离任审计,以完善生态文明制度体系、促进人和自然和谐共生发展。这一战略决定准确把握了新时代中国特色社会主义制度建设的需要,有效补强了我国生态文明制度体系监督制度的短板。

一、自然资源资产离任审计制度的至关重要性

1.自然资源资产离任审计是生态文明制度体系中的重要监督制度。《决定》在第八部分指出,要“坚持和完善生态文明制度体系,用正式制度来保障人与自然的和谐共生”^[1],这些制度包括资源高效利用、生态环境保护、生态保护修复、生态环境保护责任等诸多方面。其中,前三项为资源环境的监管制度,第四项则属于生态环境的再监管,也即监督制度。相关理论研究表明,单纯的市场机制在公共资源和公共环境管理中通常是失灵的,同时政府监管也存在失灵的可能,其主要原因就是地方政府行为的监督失效。因此,对地方政府的生态环境保护行为进行监督就成为问题的关键。《决定》在“严明的生态环境保护责任制度”部分指出,要继续加强领导干部自然资源资产离任审计,并将其位列环保督查、公益诉讼、终生追责等多项监督制度之首。

2.自然资源资产离任审计也是党和国家监督体系的重要组成部分。党的十九大以来,习近平总书记在多个重要场合不断强调要“构建集中统一、全面覆盖、权威高效的审计监督体系,更好发挥审计在党和国家监督体系中的重要作用”^[2-3]。《决定》则明确指出“要坚持和完善党和国家监督体系、强化对权力运行的制约和监督;要发挥审计监督的职能作用,以党内监督为主导,推动各类监督有机贯通、相互协调。”^[1],这对先前相关指示精神做了进一步的制度化安排和落实。事实上,自然资源资产离任审计之所以是党和国家监督体系的重要组成部分,是因为公共资源与环境管理领域常常涉及巨大的经济利益,因而成为地方政府不作为、乱作为和腐败滋生的高发领域,所以专门面向党政领导干部的自然资源资产离任审计就尤其显得重要。

二、自然资源资产离任审计制度的稳健有效性

1.抓住生态环境保护的主要矛盾,为生态文明建设构建强劲的动力机制。马克思和恩格斯曾经论述道,必须通过人与人关系的调整才能从根本上解决人与自然的对立关系^[4]。当前我国生态环境保护的主要矛盾是污染主体与地方政府之间形成了相对稳定的均衡,双方均不愿意单独放弃固有利益。近几年,中央环保督查组在督查过程中不断发现有地方政府面对环境污染指鹿为马、拖延整改甚至对抗督查的现象^[5]。自然资源资产离任审计抓住了污染防治攻坚核心矛盾的主要方面——地方政府党政领导干部以严明的生态环境保护责任制对其在

[基金项目]江苏省社科基金项目(17GLB021)

[作者简介]徐志耀(1981—),男,广东和平人,南京审计大学政府审计学院副教授,硕士生导师,博士,从事资源环境审计与可持续发展研究, E-mail: xuzhiyao99@126.com;陈骏(1978—),男,江苏泰州人,南京审计大学政府审计学院教授,硕士生导师,博士,从事政府审计与国家审计理论研究。

任期间的自然资源资产开发利用和生态环境保护问题进行审计,并保留对其进行终身追责的权力,使其积极主动地打破原有固化的利益格局,从而推动生态环境保护走向深入。同时,该机制还使我们能根据经济社会发展的具体需要,对生态文明建设与经济增长间的平衡关系从审计广度、审计力度、审计频度等方面进行微调。

2. 缓解了资源环境因公共性和外部性带来的诸多问题,为生态文明建设提供了长效的约束机制。一方面,自然资源资产离任审计是介于政府和市场之间的、一种缓解“公地悲剧”问题的有效方案^[6]。党和国家提出的这项新制度供给,为地方政府打破原有低水平均衡提供了足够动力,使政府、企业与民众自觉形成监督与竞合关系,防止自然资源滥用。另一方面,自然资源资产离任审计有助于缓解一系列的环境外部性问题:一是涉及生态文明建设的职能部门很多,自然资源资产离任审计将领导干部视为生态环境保护的首要责任人,缓解了部门虽多但不愿意承担责任的部门外部性问题;二是对更高行政级别党政领导干部进行自然资源资产离任审计,能使相互踢皮球、相互搭便车的空间外部性在较大的空间尺度上得到了内部化;三是自然资源资产离任审计可以借助计量技术,将领导干部的绩效单独抽离出来,在很大程度上消解了历史遗留可能导致的问题。

三、自然资源资产离任审计制度的不可替代性

1. 自然资源资产离任审计具有法定常规性。当前,我国生态文明制度体系的主力监督机制包括自然资源资产离任审计、环保督察、环境监察等为数不多的几项专门制度,与这些专门制度相比,自然资源资产离任审计具有显著的法定常规性。以上若干制度中,专门面向领导干部的有审计制度和督察制度,进入《中华人民共和国宪法(2018)》的有审计制度和监察制度,进入《中共中央国务院生态文明体制改革总体方案(2015)》的有审计制度和督察制度^[7-8]。此外,我国资源环境审计制度主要包括领导干部自然资源资产离任审计制度及其他面向重大环境政策、重要环保项目的专项审计制度,其中领导干部自然资源资产离任审计制度规定党政领导干部“逢离”必审、甚至在“任中”就开始审,是第一项常规性资源环境审计制度^[9]。因此,自然资源资产离任审计是我国生态文明制度体系中唯一有法定属性和常规属性的正式监督制度,有显著的不可替代性。

2. 自然资源资产离任审计具有专业权威性。除若干专门的监督制度外,我国还有其他如行政监督、民主监督、舆论监督等相关的生态文明监督制度,与这些相关制度相比,自然资源资产离任审计具有显著的专业权威性。自然资源资产离任审计从业者除了掌握审计与会计专业知识、环保法律法规和政策储备以外,还要有强大的理工科专业背景支撑,包括地理学、物理学、化学、计算机和空间科学等专业知识与技术。因此,与其他生态文明相关监督制度相比,自然资源资产离任审计具有显著的专业权威性。

四、进一步健全自然资源资产离任审计制度的若干方向

1. 提高审计学科地位,促进自然资源资产离任审计基础理论和前沿问题研究。与国家审计战略地位日益提升不相适应的是,审计学仍然属于“工商管理”之下的二级学科,这导致审计学科发展滞后、审计理论研究不充分,难以支持国家审计实践的需求;特别是对新兴的自然资源资产离任审计来说,将其归入“工商管理”显然是不合适的,因此这个问题更加急迫。呼吁和建议教育部重视国家战略需求,将审计学提升为一级学科。这将在一方面扩大审计学的研究生规模,特别是可以开展高水平审计(专业)博士研究生教育;另一方面,将大大缓解审计学师资缺乏、国家研究资助数量不足等难题。教学科研资源的增加可以激励更多师生从事自然资源资产离任审计理论的研究,为不断健全自然资源资产离任审计制度提供理论支持。

2. 鼓励审计创新与实践试点,提升自然资源资产离任审计的科学水平。自然资源资产离任审计是一项意义重大、开创性强、复杂程度高的工作任务,其中还存在着许多理论与实践难题,都需要我们通过大力鼓励审计理论创新与实践试点,来提升自然资源资产离任审计理论与实践的科学水平。如当前《领导干部自然资源资产离任审计规定(试行)》粗略地将审计结果划分为“好、较好、一般、较差、差”五个等级,这一规定是否会导致绝大部分领导干部考核结果都集中在“较好、一般”而使结果丧失应用价值?是否可以使用信息含量更高的百分制评价,使领导干部形成每分必争的良性竞争局面同时利于考核结果的横向量化比较?这事实上可以鼓励不同地区进行试点来测试不同效果。又如,自然资源资产离任审计中的责任划分是另外一大难点,也可通过在不同地区进行不同方案的试点来积累相关经验。

3. 完善领导干部考核制度,保障自然资源资产离任审计结果的有效运用。当前,我国自然资源资产离任审

计虽然已经纳入法定工作范畴,但审计结果的运用则尚未形成制度性安排。新修订的《党政领导干部选拔任用工作条例(2019)》明确提到了领导干部“经济责任审计”及其结果运用,但尚未明确提到“自然资源资产离任审计”及其结果在领导干部选拔中应该如何运用^[10]。与“有法不依、执法不严”困境类似,自然资源资产离任审计结果尚未得到有效运用,“屡审屡犯”现象比较普遍,这反过来影响了自然资源资产离任审计制度本身的科学性和严肃性。因此,建议党中央、国务院和组织人事部门将自然资源资产离任审计结果运用明确写入《党政领导干部选拔任用工作条例》,从根本上保障自然资源资产离任审计结果的有效运用,以此激励与约束地方党政领导干部更加重视和配合自然资源资产离任审计,从而主动尽好生态环境保护的义务。

参考文献:

- [1] 中共中央. 关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定[EB/OL]. 人民网, 2019-11-6, URL: <http://cpc.people.com.cn/n1/2019/1106/c64094-31439558.html>.
- [2] 习近平. 决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M]. 北京: 人民出版社, 2017.
- [3] 习近平主持召开中央审计委员会第一次会议[EB/OL]. 新华网, 2018-5-23, URL: http://www.gov.cn/xinwen/2018-05/23/content_5293054.htm
- [4] 马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯全集(第1版)[M]. 北京: 人民出版社, 2016.
- [5] 中央环保督察“回头看”[N]. 新华网, 2019-5-21, URL: <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1633279882388064482&wfr=spider&for=pc>.
- [6] 奥斯特罗姆. 规则、博弈与公共池塘资源[M]. 西安: 陕西人民出版社, 2011.
- [7] 全国人民代表大会. 中华人民共和国宪法[M]. 北京: 法律出版社, 2018.
- [8] 中共中央国务院. 生态文明体制改革总体方案[M]. 北京: 人民出版社, 2015.
- [9] 中共中央办公厅, 国务院办公厅. 领导干部自然资源资产离任审计规定(试行)[EB/OL]. 新华网, 2017-11-8, URL: http://www.xinhuanet.com/politics/2017-11/28/c_1122025649.htm.
- [10] 中共中央. 中共中央印发《党政领导干部选拔任用工作条例》[EB/OL]. 中华人民共和国中央人民政府网, 2019-3-17, URL: http://www.gov.cn/zhengce/2019-03/17/content_5374532.htm.

[责任编辑: 刘 茜]

(上接第21页)

技、文化、社会、生态与资源等领域安全。总体国家安全观将国家安全从传统安全领域拓展到非传统安全领域,并认为各领域的安全是一个有机整体,相互影响、相互作用,任何领域的安全都无法脱离这个整体而孤立实现。以维护人民根本利益为目标的国家审计的终极任务就是维护人民的安全。审计机关不仅是国家机关,更是政治机关^[1],因此,国家审计应以维护政治安全为根本。国家审计维护经济安全是其与生俱来的职责,是国家审计作为经济监督活动的重要体现,因而国家审计应以维护经济安全为核心任务。值得注意的是,经济安全不仅涉及经济的各个方面,而且与其他领域的国家安全相互交织,因此国家审计应以监督财政资金、公共资产与公共资源为主线,兼顾军事、科技、文化、社会、生态与资源安全等领域。

最后,国家审计应以增强国家安全能力、健全国家安全体系为目标。国家审计作为宏观管理部门,应树立宏观视野和全局观念,提高宏观分析、评价判断和前瞻预警的能力,将揭示微观问题、服务宏观决策相结合,充分发挥审计在国家安全体系中研判风险、协同防控、防范和化解危机的重要作用。具体而言,一是国家审计可以识别国家安全风险,查处违法犯罪行为,揭示体制机制的深层次问题;二是国家审计可以开展常态化的“经济体检”,评估宏观总体安全状况;三是国家审计可以及时判别普遍性、苗头性和倾向性安全隐患,预警国家安全风险;四是国家审计可以“防未病”,通过提出弥补体制性障碍和机制性漏洞的合理化建议,最终提升国家化解、防范和抵御安全风险的能力。综上,国家审计通过识别、评估、预警、建议等功能,增强了国家安全能力,完善了国家安全体系。

参考文献:

- [1] 胡泽君. 努力开创新时代审计工作新局面[J]. 求是, 2018(13): 17-19.
- [2] 刘家义. 论国家治理与国家审计[J]. 中国社会科学, 2012(6): 60-72.
- [3] 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, (09): 65-84+205-206.

[责任编辑: 刘 茜]