

Practice and Exploration of Natural Resources and Environmental Auditing in Inner Mongolia, China

Qian Chang

School of Management, Inner Mongolia University for Nationalities, Tongliao, Inner Mongolia, 028000, China

Abstract

The Inner Mongolia Autonomous Region of China is sparsely populated, with unique natural resources and environmental conditions. The problems of soil erosion, environmental pollution and its economic development have become increasingly prominent. It is urgent to strengthen the audit and monitoring of natural resources and the environment in this field. First of all, based on statistical data, news bulletins and other literature, this paper expounds the practice and exploration process of Inner Mongolia Autonomous Region in the field of natural resources and environmental audit. Secondly, this paper makes a preliminary study of the problems encountered in this process, aiming to summarize the experience, find out the problems, and then explore the way to promote the practice of natural resources and environment audit in this area.

Keywords

natural resources audit; environmental protection audit; Inner Mongolia; practice

中国内蒙古自然资源与环境审计实践与探索

常倩

内蒙古民族大学管理学院, 中国·内蒙古 通辽 028000

摘要

中国内蒙古自治区地广人稀, 自然资源与环境状况独特, 水土流失、环境污染等问题与其经济发展的矛盾日益突出, 加强对这一领域的自然资源与环境审计监控力度迫在眉睫。论文首先基于统计数据、新闻公告等文献资料的梳理, 阐述了内蒙古自治区在自然资源与环境审计领域实践与探索的历程; 其次, 对这一历程中遇到的问题进行了初步的研究探讨, 旨在总结经验、发现问题, 进而探寻促进该地区自然资源与环境审计实践工作的路径。

关键词

自然资源审计; 环境保护审计; 内蒙古; 实践

1 引言

内蒙古自治区(以下简称内蒙古)位于中国北部边疆, 地域辽阔, 总面积 118.3 万平方公里, 约占中国总面积的 12.3%。全区基本上是一个高原型的地貌区, 大部分地区海拔 1000 米以上。内蒙古高原是中国四大高原中的第二大高原。除了高原以外, 还有山地、丘陵、平原、沙漠、河流、湖泊。全区由于地理位置和地形的影响, 形成了以温带大陆性季风气候为主的复杂多样的气候。内蒙古植被组成主要有乔木、灌木、半灌木植物、草本植物等基本类群, 其中草本植物分布面积最广, 野生脊椎动物众多。内蒙古大小河流千余条, 主要河流有黄河、额尔古纳河、嫩江和西辽河四大水系, 大小湖泊星罗棋布。湿地资源占国土面积 5.08%, 面积居中国第三位。初步建立了以湿地自然保护区和湿地公园为主的湿地

保护体系。内蒙古是中国发现新矿物最多的省区。自 1958 年以来, 中国获得国际上承认的新矿物有 50 余种, 其中 10 种发现于内蒙古, 而矿产资源的开采对自然资源与环境的破坏不容忽视。内蒙古的主要环境问题是湿地面积减少与土地沙化, 近年来一直致力于通过人工造林改善环境, 截止 2018 年初步统计, 通过人工造林、飞播造林、封山育林等方式完成营造林面积 85.2 万公顷。2018 年末全区森林面积达到 2614.9 万公顷, 森林覆盖率达到 22.1%^①。

由于地质与气候的影响, 内蒙古的自然环境相对脆弱, 极易遭到破坏。此外, 2000 年以来, 内蒙古经济快速发展依靠的是高能耗产业的发展, 这也造成了工业化原因导致的资

① 资料来源: 内蒙古自治区政府门户网站——区情概况: <http://www.nmg.gov.cn/col/col115/index.html>, 2019-06-02

源流失与环境污染。而内蒙古自然资源与环境保护状况不仅关系着本省区的经济良性增长和可持续发展,还关系着京津冀地区的经济发展和环境质量。因此,自然资源与环境保护业绩成为内蒙古考核领导干部行政绩效的重要指标。如何评价自然资源与环境保护绩效,如何进行有效的自然资源与环境审计,成为当前急待解决的难题。论文梳理了内蒙古自然资源与环境审计实践的历程,并对其存在的问题做了一些粗浅的研究,以期探索促进内蒙古地区自然资源与环境审计实践工作的路径。

2 中国内蒙古自然资源与环境审计实践的历程

中国从20世纪80年代中期开始环境审计试点,内蒙古尝试实施自然资源与环境审计是在1997年审计署统一部署的推动下进行的,综观内蒙古自然资源与环境审计发展的历程,归纳为以下几个阶段。

2.1 结合生态环保资金审计实施审计专项调查阶段

基于对1995年最高审计机关国际组织开罗会议上的发言的落实,1997年中国审计署统一部署各省市开展对1996年度环保专项治理资金的分配、使用和管理情况进行审计调查。由内蒙古自治区审计厅牵头组织了全区12个盟市的审计机关,对本级环保专项资金的分配、使用和管理情况进行审计调查。这次审计调查的时间跨度较短,调查范围也十分有限,涉及内容也较少。只运用了审计调查手段,其目的只是为了了解情况,问题的查处深度和力度都有所不足。

这只是内蒙古环境审计的一个初步尝试,在之后的两年里,应审计署的要求,内蒙古审计厅又组织了覆盖12个盟市88个旗县“八五至九五期间林业生态建设资金”的审计调查。1999年,内蒙古审计厅自行组织实施了对全区13个国家生态重点建设县的1998年度生态环境建设重点工程项目资金的审计调查。这两项环境审计项目调查扩大了环境审计调查的时间范围,增加了调查的内容,结合环境审计的政策法规和理论不断探索,为内蒙古环境审计的实践奠定了基础。

2.2 自然资源与环境专项审计逐步开展阶段

2000年以后,内蒙古自然资源与环境专项审计由起步尝试阶段进步逐步开展阶段。由于资料有限,笔者仅整理了2000年至2009年内蒙古自然资源与环境审计的详细信息(见表1)。

表1 2000年至2009年内蒙古自然资源与环境专项审计项目一览^[1]

审计项目内容	审计时间范围	审计地区范围	审计时间
排污费征收、管理、使用情况专项审计	1998-1999年度	呼和浩特市及所属县区	2000年
退耕还林还草试点示范工程资金专项审计	2000年度	全区9个旗县	2001年
京津周边内蒙古风沙源治理工程资金专项审计	2000-2001年度	全区8个盟市59个旗县	2002年
退耕还林工程专项审计	2001-2002年度	全区12个盟市82个旗县	2003年
退耕还林、退牧还草工程专项审计	2002-2003年度	全区12个盟市101个旗县	2004年
京津周边内蒙古风沙源治理工程资金专项审计			
天然林资源保护工程资金专项审计			
“三北”防护林体系建设工程资金审计			
天然草原植被恢复建设与保护资金审计			
水土保持重点防治工程资金审计	2003-2004年度	全区12个盟市2个计划单列市	2005年
自然保护区建设工程资金审计			
有关国有土地的收入、支出及管理情况审计			
排污及其他环境保护专项资金征管使用情况审计	2006-2007年度	全区范围	2008年
京津周边内蒙古风沙源治理工程资金专项审计	2007-2008年度	全区范围	2009年
天然林资源保护工程资金专项审计			
退耕还林、退牧还草工程专项审计			
“三北”防护林体系建设工程资金审计			
水土保持重点防治工程资金审计			
湿地保护区建设工程资金专项审计			

由表1可以看到,2000年以来,内蒙古自然资源与环境审计范围逐步扩大到覆盖全区的各旗县,审计内容也逐渐丰富。在此期间,几乎所有审计项目都由内蒙古审计厅自主安排,其审计主动性在逐步增强。审计目标也在资源环境保护资金收支真实性、合规性基础上,向工程立项可行性、治理效果和生态效益等方面探索和延伸。

2.3 自然资源与环境审计纳入领导干部离任审计阶段

2015年9月,中共中央、国务院印发《生态文明体制改革总体方案》,内蒙古呼伦贝尔市被列入开展自然资源资产负债表编制试点和领导干部自然资源资产离任审计试点地区。2016年4月,内蒙古自治区党委、政府出台了《开展领导干部自然资源资产离任审计试点实施方案》。2017年6月《领导干部自然资源资产离任审计规定(试行)》出台。

自此,中国自然资源与环境审计成为领导干部离任审计的一个重要内容,内蒙古审计部门也组织实施了多项领导干部自然资源离任审计,将自然资源与环境审计与领导干部绩效考核、问责制度紧密联系在一起。

3 中国内蒙古自然资源与环境审计实践中遇到的问题

笔者在调查实践的过程中归纳了内蒙古自然资源与环境审计发展过程中所存在的问题,简要论述如下。

3.1 相关法律法规尚不够健全且未成体系

中国自然资源资产离任审计尚在尝试阶段,环境审计相关制度规章也不尽健全。虽然国家和自治区先后出台了《自然资源资产负债表编制方案》《自然资源离任审计实施方案》和相关规定,但由于此类审计涉及到的法律法规范畴甚广,在审计过程中往往会因相关法律法规的缺位而难以取得充分的审计判断依据,更难以明确相关责任。

笔者查找了2013年以来内蒙古自治区自然资源与环境审计保护相关法律法规,内蒙古自治区政府主要针对矿山环境恢复与地质环境治理、饮用水水源地环境保护、重金属污染综合防治、企业环境信用评价、生态环境与水污染防治、污染物排放许可、环境监测数据质量以及人居环境整治等方面发布了20多个地方性规章^[1]。这些规章虽然在自然资源与环境审计中能够作为审计判断的标准使用,但还远远不能满足此方面的需求。

3.2 审计范围跨度过大

自然资源与环境保护涉及的领域跨度极大,主要包括土地资源的有效利用、矿山资源环境的保护与恢复、水资源的保护与利用、排放物管理、生态环境防治、重金属污染防治等众多领域,众多行业。特别是地方领导干部自然资源资产离任审计,不仅涉及专项资金使用的合法性与合规性的问题,还涉及这些资金的使用绩效问题。不仅涉及领导干部在任期间的管理治理效果问题,还涉及离任以后的影响评估。由于审计范围跨度过大,则审计目标难以明确而具体,进而存在难以实现审计目标的问题。

3.3 缺乏以绩效性审计为侧重点的审计程序和审计标准

内蒙古自然资源与环境审计从开始尝试到逐渐发展,都

是以资金使用的真实性、合法性与合规性审计为主,对于资金使用的绩效评价也略有一些,但基本都是浅尝辄止的状态^[1]。2015年以来,国家开始推动领导干部自然资源资产离任审计,更加注重的是领导干部任期的管理与治理绩效,然而自然资源与环境管理治理绩效审计与经济绩效审计程序与标准大有不同,已不能适应新的审计任务的需要。而目前国家已发布的《领导干部自然资源资产离任审计规定(试行)》只是对领导干部自然资源资产离任审计提供了指导性的意见,执行此类审计的具体程序和审计标准仍然呼之未出。

3.4 审计力量不能满足审计任务需要

自然资源与环境审计作为审计领域的一个新的方向,不仅需要财务审计方面的人才,还需要涉及环境经济学、统计学、计量经济学等多个学科。此类审计有着跨专业、跨学科、跨行业的特点,任何一个学科的单一型人才都无法胜任自然资源与环境审计工作,能够兼而学之的复合型人才却又十分匮乏。随着自然资源与环境审计工作的逐渐展开,对审计效果的要求也逐渐提升,特别是目前中国开始试点实行领导干部自然资源与环境离任审计以来,审计力量与审计任务的矛盾日益尖锐,对审计效果的影响也日益突出。可以说,审计力量的严重不足是制约中国自然资源与环境审计发展的一个非常重要的因素。

4 相关对策与建议

本文针对上述问题,略抒浅见,期望能够对自然资源与环境审计在内蒙古地区的发展小有裨益。

4.1 构建相关法律、制度和规章体系

目前中国以及内蒙古自治区关于自然资源与环境保护相关法律呈现零散状态,尚未构成一套相辅相成的体系。我们建议自治区政府各部门能够联动起来,深入实践、加强调研,共同协商制定和修订一系列的自然资源与环境保护方面的规章制度,使这些制度形成一个体系,既形成了自然资源与环境保护的一张网,也制定了自然资源与环境审计的一套衡量标准。制定和修订这些规章制度时应注意以下几个方面的问题:

- 一是明确分工,避免规章制度的重叠;
- 二是注重规章制度的可操作性,避免有章难循;
- 三是以调查研究为基础,避免规章制度与实际脱节。

4. 2 拆分审计目标，突出审计重点

内蒙古自然资源与环境审计的历程是从专项审计开始的，专项审计的优点是审计目标突出，容易完成。而目前正在试行的领导干部自然资源资产离任审计则具有了综合性审计的特点，它比专项审计更全面，从而加大了审计任务完成的难度。为此，笔者建议在领导干部自然资源资产离任审计中应将综合性的审计目标进行科学拆分，形成以综合审计目标为总纲的若干个专项审计目标，并按专项审计目标进行人员配备与组织，既体现了类此审计的综合性，又能够在各专项审计范围内突出审计重点^[4]。这样做的好处是便于自然资源资产审计的组织实施，分工明确、重点突出、信息共享、相互协作，有助于提高审计效果。

笔者建议对审计目标拆分与完成的过程实行信息化管理，充分利用网络与信息技术，开发一个审计信息与任务管理平台。通过这个平台，可以进行审计目标分拆，审计任务分配，实现审计资源共享，使各专项小组之间的相互协作和数据共享更加便捷，还可以实现审计证据的相互印证与补充，有组织地增强审计工作的整体判断力和审计效率。

4. 3 制定自然资源与环境审计业务准则

审计业务规范是审计业务的指南，也是审计业务的质量标准。与财务审计相比，自然资源与环境审计更加复杂。如何计划和实施审计，应该制定什么样的审计策略，需要实施哪些审计程序，对于这些问题目前尚未形成一个约束性的规范。没有规范就意味着增加了工作的随意性，能否保证审计效率和效果更大程度上取决于审计人员的能力与工作态度。严谨的工作靠态度与能力来保障显然是不科学的，基于自然资源与环境审计工作的复杂性与重要性，业务指南和质量标准的意义可想而知。所以，笔者建议在对已实施的审计案例进行充分研究的基础上，结合审计学基本方法与理论，制定一套具有可行性的自然资源与环境审计业务准则已势在必行。

然而，制定审计业务准则不是一个人或者一个单位能够完成的工程，需要理论与实务界的共同努力，更需要案例资源共享^[5]。因此，笔者建议审计部门牵头建立自然资源与环境审计案例库，开放更多的内部实践资料给高校和研究等单位，加快理论与实践的互动与融合，加快自然资源与环境审计业务准则的制定进程。

4. 4 培养跨行业、跨专业、跨领域的复合型审计人才

随着社会经济的快速发展，人才培养滞后问题突显，许多行业都出现专业人才匮乏的困局。目前，不仅审计与财会专业高端人才缺乏，复合型高端人才更加缺乏，这个问题既具有紧迫性，又具有长期性^[6]。然而，人才虽然匮乏，工作却不能等待，自然资源与环境审计工作走马待将之时，该如何整合现有人才资源，促使其快速成长，是业界急需思考的问题。

虽然促进跨行业、跨专业、跨领域的复合型人才快速成长难寻捷径，但应为专业人才的成长提供更好的成长条件和环境^[7]。对此，笔者提出以下建议。

一是整合不同专业的人才协同工作，以增加专业间相互学习和机会。

二是增加实习岗位，让更多的备用人才尽早接触相关实务，积累经验，促其成长。

三是开放业内资源共享数据库，让更多的案例能够有被研究的机会，甚至进入课堂，为学校教育提供更多更真实的实践教学资料，使初级人才的培养更贴近实践前沿。

四是开展有针对性的专业人员继续教育，持续性提高专业人员的职业素养。

因本文仓促间完成，且数据资料缺乏，研究深度有限，更兼笔者水平所限，尚有许多不足之处，期待日后完善。

参考文献

- [1] 张磊. 内蒙古环境审计的实践与探索. [M] 内蒙古大学, 2011.
- [2] 潘煜双, 李云. 2010. 中国环境审计研究述评——基于国内 1997—2008 年研究的分析 [J]. 财会通讯, 11(下):65—68.
- [3] 余静. 内蒙古实行领导干部自然资源资产离任审计问题研究 [M]. 内蒙古大学, 2015.
- [4] 王月胜. 内蒙古探索领导干部自然资源资产离任审计 [J]. 环境经济, 2016:64—67.
- [5] 王振铎, 张心灵. 2017. 领导干部草原资源资产离任审计内容研究——基于内蒙古自治区审计实践 [J]. 审计研究, 2019:31—39.
- [6] 陆丽琴. 区域性环境审计问题研究——基于西北地区视角 [M]. 兰州商学院, 2010.
- [7] 朱鸣. 地方党政领导干部自然资源资产离任审计问题及对策研究——以 W 市 A 区水资源资产审计为例 [M]. 南京审计大学, 2018.