

协同治理视角下河长制政策跟踪审计研究

胡耘通 樊雪

一、河长制政策跟踪审计的提出

2017年11月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《领导干部自然资源资产离任审计规定(试行)》,标志着环境资源审计工作全面铺开。如何构建符合自然资源资产审计特点的审计模式,是当前实务界和理论界关注的焦点,且跨部门合作在当前的政府工作中已运用普遍,尤其是在水资源污染防治领域,出现的困境已无法由单一主体去解决。因此,这类审计需要以审计目标实现为导向,以审计效率提升为核心,由各部门互相配合,构建起多主体间的信息流通网络,各司其职、通力实现既定的政策目标,以解决审计力量供需不等的现实难题。

河长制,是指由各级党政领导分别担任本辖区河长,负责实施河道整治管理等各项措施,实现各区域流域水污染治理工作的紧密衔接,系统化流域水污染防治空间目标,进一步落实流域水污染防治工程资金、任务和方向,将水污染防治目标与区域治理对象相结合,以实现流域水质与水环境的持续改善。2007年太湖水危机后,江苏省无锡市首创河长制。2016年末,《关于全面推行河长制的意见》明确了实行河长制的基本原则、主

要任务以及保障措施。

河长制乃国家水资源管理保护政策体系的重要组成部分,为了服务水生态文明建设和促进水环境可持续发展,依法对政府及相关主管部门和相关企事业单位与水环境有关的环境资金、环境政策管理及环境管理保护产出等方面开展审计监督和审查评价,需要对河长制政策实行跟踪审计,以揭露和调查对水资源浪费和破坏、国有资产流失、水资源安全危害等重大问题,从体制、机制和制度等方面分析原因,并提出促进水资源保护和合理开发利用的审计建议。2017年11月,重庆市率先出台《河长制执行情况审计工作方案》,对河长制执行情况审计工作目标、内容和重点、组织方式、技术手段以及具体分工等进行了明确和细化。如表1所示,目前全国各地均以因地制宜的形式,开展河长制政策跟踪审计,并取得了阶段性的进展。

二、河长制政策跟踪审计协同治理的理论分析

(一)理论意义

1.协同审计资源

“河长制”起源于多部门的协同,具有流域典型的跨区域特点,涉及水这一跨区域的公共物品,无可避免地

表1 部分省份河长制政策跟踪审计实施情况

省份	审计结果公开	审计发现问题
广东省	关于肇庆市端州区2020年度区级预算执行和其他财政收支审计工作报告(2021年)	工作机制建立健全和工作责任落实方面:部分基层河(湖)长巡河履职不到位,存在巡河时间过短、巡河时间和巡河历程明细不匹配,以及达不到规定的巡河频次的情况。专项资金筹集管理使用方面:区水利局河长制湖长制资金使用进度缓慢;违规改变专项资金用途。水资源保护方面:区水利局未结合实际情况建立规划和建设项目水资源论证制度;区水利局未严格实施取水许可制度,对于取水许可证已到期的单位仍继续取水的行为未能及时制止。水污染防治和水环境治理方面:主要河涌水质改善效果不显著;区住建局未建立治理黑臭水体长效机制。水生态修复和水安全保障方面:区水利局对水土流失治理任务的完成率偏低
上海市	浦东新区2016~2018年中小河道综合整治情况专项审计调查结果公告(2020年)	政策执行方面:河长制落实不到位;部分河道整治项目立项不合理。河道整治效果方面:部分河道整治后水质反复;部分河道整治控源截污实施不到位。资金管理使用方面:部分资金宕存在各镇,资金使用效益不高;部分镇配套资金未足额到位。工程建设管理方面:个别工程项目招投标程序流于形式;个别项目的施工内容与批复内容不一致。农村污水治理方面:个别已纳管地区仍存在污水直排的情况
江苏省	南通市2017~2019年市区河道整治管理情况专项审计调查结果公告(2021年)	部分河道整治效果不佳、长效管护未有效落实;部分项目建设管理不到位;部分河长履职不到位,巡河工作流于形式。审计发现部分河长巡河频次不达标、巡河时长过短、巡河记录轨迹偏离河道区域、巡河未能发现存在问题等现象
四川省	广元市河长制落实情况专项审计调查结果公告(2019年)	部分河长制工作制度执行不到位,未建立问题整改清单;部分联络员单位主动履职意识不够,督办问题不到位;河道管理范围水域岸线划界工作进度滞后

注:根据网络公开信息整理。

存在多元主体和多个涉水利益相关机构,其彼此的关系变得不可分割,而位于流域上、中、下游的部门也不得不处理好与水有关的利益问题。因此,河长制政策跟踪审计往往会涉及不同行政区域,且项目周期长、水资源环境评价复杂,审计人员还需要具备不同的资源环境专业知识。若政府审计机关按照行政区域进行独立审计,则无法达到水资源环境审计的目的。

协同理念要求河长制政策跟踪审计,能够部署、分解和支配治理系统中的各构成因子,产生全局治理功能超出任意单一部分相加的协同效应。但由于审计处在相对多变的内外部环境,审计范围持续扩大,审计风险不断加大,审计人员专业知识结构有限,审计技术本身也存在局限性。而在河长制政策跟踪审计中,审计机关在审计工作开展中可能离不开与多个政府主管部门的沟通、协作、合作与配合,体现在发挥政府审计机构核心作用、整合各方审计资源、打破部门壁垒、实现信息共享与交换、提供执法权、借用专业人才等多个方面与环节。因此,更需要建立审计协同机制、执法机制等,各司其职、密切配合,确保审计取得实效。

2. 治理信息共享

政府审计治理发挥作用,实质上就是通过不断地接收各种信息,并经过加工整理后,输出审计治理对象所需要的信息。从在现代社会更迭中的作用来看,政府审计亟需借助持续交换资讯和资源,与除自身以外的要素建立交互关系,使之成为一个更加开放和丰富的系统。然而,建立政府跨部门信息资源共享的难度不小,部门之间的关系、部门的规模、信息化建设的现状以及部门政策的完善都会影响政府部门之间信息共享的状况。其复杂性不仅在于跨越政府机构之间的边界,而且跨越了不同层级政府之间的边界。

在河长制政策跟踪审计过程中,涉及审计结果的定期公告制度和保障机制;审计机关和人力资源、纪检、环保、国有资产等部门配合使用环境审计结果,实现资源共享,相互提供相关信息、专家咨询和技术支持,相互汇报重要信息和工作总结;共同组织实施相关重大项目和科研工作等各个环节。审计机关与以上相关政府部门共同属于国家治理体系的具体构成,但在扮演不同的治理角色时,由于资讯的不对等,占据着不同的有利形势。通过相互协同推动信息公开,尤其能够提升审计在检查、搜证过程中的有效性,防止资源被滥用甚至耗费。因而,只有完善和实现政府信息资源跨部门共享,为审计协同收集取证、组织协同和打通成果协同运用渠道,才能使之更好地服务国家治理。

(二)现实意义

1. 弥补部门分割

政府审计职能的体现应以公共问责和公共经济权力为基础限度,应遵循其活动路径。而我国审计机关与其余政府主管单位伴随职权范围雷同或监督内容重叠的情况产生。当监督涉及多部门、多地区时,职权穿插、任务交织,机关单位之间的事务失准、兼顾失却、配合不当会导致过度监督,还可能产生监督失效的弊端。“河长制”天然不可避免地存在跨部门的协同问题。由于水的典型跨界特征,行动主体的多元化似乎成了无法避免的现实,通过水这一连接不同公共组织的纽带,围绕水环境和水资源的多个利益相关者的共同“区域公共产品”,不同涉水机构产生了不可分割的关系,而位于流域上、中、下游的跨区域部门也不得不处理好与水有关的利益问题,尤其是生态环境部、水利以及农林渔业等部门。因此,河长制政策跟踪审计的执行和监管若能多部门联合,就能进一步明晰问责主体和审计监督职能边界,减少职能重叠和监督死角,防止推诿和逃避责任的情况发生。

2. 提高治理效率

如今,怎样合理弱化限定的资源与增长的需求彼此的冲突,有利于审计机关职权的履行,演变成客观中亟待探究的现实困难。而河长制政策跟踪审计的协同治理可以提高政府审计的效率。一方面,审计机关在视察、约束公共权力机会主义方面有着不可或缺的作用,但其对公共权力主体的机会主义行为并不具有一级判定和处置的法定权力。审计机关的主要职责在于鉴证、评价,给出恰当的审计结论,移送给相关部门,实行问责。在这一渠道下,审计人员利用自身专业特长,为有关单位传递公共权力主体的机会主义行为鉴证、评价资讯;然后上述单位通过法律权威和运行机制的保护,再挖掘、应用信息,真正实施对相关主体认定和问责,并对国家治理体系输出正向管制,推进各部门逐渐完善规制、转化思路。相关部门与审计机关协同治理,达成了“全局优于部分加总”的成效。另一方面,审计机关受技术和职能等制约,不易只身执行职司。尝试协作互助,能够共享有力优势,充分发掘和运用体系内的隐性可用性,削减交互代价,取得规模效益,以提升治理效率。各政府机关均可能拥有审计部门所缺失的有利执法权,若彼此协同治理,能够降低审计阻力,重组有利元素,借以弥补审计机关队伍专业结构、自身能力等维度的缺憾,更为全面、周密地分析问题、完成任务,完善审计方法技术,优化审计侦查途径,顺利推进审计进度,减少视察、取证等审计成本。例如:在对延伸审计的对象取证或需要深入调查时,审计机关应向有关部门提请协同调查,

弥补法律空白区,减少证据收集的摩擦,更易于取得必要的审计证据,从而压低取证成本。

三、河长制政策跟踪审计协同治理的问题发掘

(一)缺少审计协同制度保障

1.存在限制性的职能部门规章制度

在很多情况下,部门间协同是在临时性或区域性的背景下建立起来的,就同一监督对象来说,即使汇集到的基本数据相同,但基于地方长期规划与短期任务侧重点不同,监督主体的差异会导致责任评价与处理的情况也有所不同。流域水污染防治是一项系统性工程,涉及方方面面,但法律法规执法标准、评价标准不统一,容易产生审计定性的主观和片面性。

2.审计人员的职权范围尚未界定

《审计法》第四十一条规定“审计机关履行审计监督职责,可以提请公安、财政、自然资源、生态环境、海关、税务、市场监督管理等机关予以协助”。《审计法》第三十四条规定,审计机关有权要求被审计单位提供相关信息、“被审计单位不得拒绝、拖延、谎报”。根据《关于完善审计制度若干重大问题的框架意见》,审计机关的督查范围已由“财政或财务收支的真实、合法和效益”,衍生为“公共资金、国有资产及资源和领导干部履行经济责任情况”,然而与之适配的多项法规文件尚未实时跟进,致使权力扩充的合法度不够,愈加难以得到相关职能部门的配合参与。

(二)审计信息传递共享不足

1.缺少审计信息共享平台

由于不同部门对同一信息的单独搜集、重复汇集和各用所需,致使出现信息资源记录星散、资讯价值局部显现、各自为政、资讯质量参差不齐等现象,不易进行跨部门、跨系统信息的有效综合,因此信息的使用价值未能充分挖掘,使用效率降低,以至于审计机关需要收集国土资源、水利、生态环境等部门分别反馈的资料,信息化共享程度低,且各职能部门统一互联的监测预警指挥系统有待完善,出现了一方发现问题没有立即转接下任责任主体,而后再来层层追究,增加了审计工作量,降低了审计效率。

2.尚未建立系统信息传递机制

作为不同的治理主体,相关职能部门和审计机关在利用自身职权和资源开展工作时,各主体位于互相外部的位置,掌握不同的优势信息,引致信息不对称,且信息壁垒十分严重,容易引发诸多现实困难,如资讯获取来源有限、传递渠道封闭阻滞、交互迟延等;另外,完备且周密的信息传递机制还未搭建好,引致可用资讯无法进行高效的传输、衔接和维护,进一步诱发信息链脱节,从

而陷入了国家治理系统内各构成主体之间信息难以顺畅传输、取得和运用审计信息的成本过高之“孤岛”。

(三)审计队伍培养机制欠缺

1.审计人员引进和培训机制不完善

河长制政策跟踪审计涉及审计学、环境科学、信息科学等多个学科,专业化程度高,需要大量的水文、水利、水质监测等专业人员,需要专业技术方法和评价标准进行评估,而审计机关遴选人员时未增加非财经类及跨专业的专业人才数量,对特殊专业、新审计领域相关知识知之不多,人力资源结构单一。宏观上也没有迅速熟悉和把握河长制政策,使审计工作的进度、质量和效果难以保证。此外,审计人员也很少去主动学习金融、财税、工程、证券、投资、环境、管理等各领域相关的知识,若审计人员未及时掌握各领域的动态变化,提升自身的业务水平和综合素质,势必会影响审计工作的质量。

2.未建立协同治理审计专家库

河长制政策跟踪审计事项涉及广泛的专业知识,而审计人员的专业知识必定是有限的。特别是对主要以会计、审计、财政金融等财经专业为主的政府审计人员来说,在审计实施过程中,专业知识尚未满足职业判断的前提要求。此外,随着审计业务类型的不断发展,审计的内涵和外延都发生了很大的变化,审计人员需要具备与审计职业判断相关的各种专业知识、技能和经验。专业知识和技能的差距要求在加强审计人员专业技能培训的基础上,利用外部专家的智慧开展审计协调,促进审计工作的顺利开展。而审计机关中跨专业的审计业务人员较少,尚未构建跨领域、跨学科、高水平、权威性的专家咨询体系,借用专家时也尚未形成系统化、制度化的程序,从而降低了审计机关的整体运行效率。

(四)审计结果利用程度不够

1.审计结果对职能部门责任界定不清

在政府职能划分过于细化、部门职能交叉的背景下,由于各部门在审计结果运用过程中主要职责划分不够明确(如表2所示),对于交叉重叠的公共问题,负有管理职责的相关部门往往会倾向于争相管理、争夺部门权力和利益;而对于没有利益或者与部门利益相抵触的公共问题,其往往采取互相推诿、被动不作为的做法,容易造成管理真空。例如,审计机关在展开审计工作前,往往未向相关部门求证或者举行部门联席会议,容易呈现“信息孤岛”的局面,无助于在审计意见中界定部门的职责是否履行,从而影响了审计结果的权威性。

2.审计结果评价不准确

审计过程中取证困难、定性分析困难,审计评价也

表2 各部门在审计结果运用过程中的职责内容

相关部门	职责内容
纪检监察机关	受理审计移送;调查处理;研究问题;反馈结果给审计机关
组织部门	将审计结果作为依据纳入干部管理体系;反馈结果给审计机关
审计机关	处理处罚;必要时移送;公布结果与详情;协助配合;督促整改
人力资源与社会保障部门	负责考核、任免、奖惩等事宜;反馈结果给审计机关
国有资产管理部	将审计结果作为依据纳入干部管理体系;督促整改;研究问题;反馈结果给审计机关
被审计单位	及时找出问题的原因并采取相应的措施规范和完善单位内部的管理制度
被审计单位上级主管部门	制定相应的管理制度和监督机制,修补管理上的漏洞

具有模糊性和笼统性。主要表现在:一些审计评价或过于宏观,或过于宽泛,如审计评价意见中“初步建立了河库管理机制”、审计建议中“强化基层河长制工作人员责任意识、科学合理做好管网建设总体规划”等语句;一些审计评价甚至采用了写实而描述性的文字,如“使人民喝到纯净清澈的水”如此泛泛而谈的审计建议缺乏针对性,让各主体找不准关键;再加上,不可行的审计建议不易加以采用,落实审计结果的难度大大增加。审计结果通常只做表面文章,本该具备的使用性不足,自然使相关职能部门难以利用审计结果,影响了审计整改进度和效果。

3. 审计结果运用和整改的监管不足

在水资源环境审计中,审计机关与不同职能部门间资源配置存在差异,协同审计作为影响公共权力与资源使用的构成之一,能够增进彼此职能的施展、效率的提升,因而理当受到广泛的关注与监督。由于大众和媒体捕捉审计信息的渠道有限,无法真正了解各职能部门与审计机关的合作情况和程度,因此不易实时进行严密监管,致使结果公告不及时、审计问题整改情况报告缺失等情况屡次出现。一是没有明确规定对纪检监察部门和组织部门等各主体在得知审计结果后,该如何运用审计结果以及回应运用情况,使得审计结果的运用处在相对闭塞的状况。二是公开内容不够完整,有的是部分公开或选择性公开,避重就轻。根据两办印发的经济责任审计实施细则的要求,审计工作结束之后,审计机关应当向被审计单位的领导干部及其所在单位报送审计报告,向同级政府行政首长报告审计结果,同时根据具体情况抄送纪检监察和组织部门,审计机关通常不对外披

露审计结果,社会外界要通过审计机关的官网等渠道申请信息公布,才能了解到相关的报告内容,并且非全文公开,而是有选择性地截取,内容不全。

四、河长制政策跟踪审计协同治理的完善思路

(一) 搭建治理制度体系协同

1. 明确审计机关职能定位

立足于提升相关职能部门协同治理的主导地位,对现行审计法律制度进行系统梳理,修正完善不适用、操作性低的相关规范,明确审计机关履责界限,以及有关职能单位与审计机关在合作、执行、惩处等多个维度的边界、责任和义务,确保依法审计顺利实施,为彼此的协同治理提供法律依据,提高政府审计效率,提升协同水平。

2. 颁布审计工作协同规定

从服务国家治理的目标出发,从彼此合作的必要性和可行性入手,政府资源环境审计要注重各方合作的有效措施,通过自主制定相关制度,推动立法和行政法规的颁布实施。在政策执行阶段,审计机关要进一步落实最高领导责任制、牵头负责制、联合执法机制和监督机制等,促进形成整体合力。从国家治理的宏观角度依法维护审计机关的权力,促进相关职能主管部门法制建设的优化,有效支撑和有力保障协同审计制度基础,从而提升政府审计的效率。

(二) 共建审计信息技术协同

1. 借用信息化手段服务资源环境审计

建立统一的规范,包括数据、代码、信息技术以及信息化运维服务管理等,避免重复规划;积极拓展新审计技术和方法,如地理信息技术的运用,可以将不同部门

和地区的数据进行整合,并做进一步分析,准确掌握森林、矿产、土地、水、湿地等各类自然资源资产的存量或变动情况,为审计工作提供充分有效的证据支持。此外,借助自然资源等部门的专业力量,可以充分利用大数据平台的基础测绘成果、地理普查成果等空间地理信息数据,来进行相关分析,并结合实地调查,在大数据与地理信息技术相结合的情况下,获取数据,核实疑问,发现问题,提高资源环境审计的效率和准确性。

2. 搭建资源环境审计信息共享平台

要实现数字信息资源共享,可以建设一批资源环境审计的资源服务器,作为资源共享平台,不断收集、转换和整合相关信息,包括审计案例库、审计模式、审计评价标准等,并确保资源的定期更新。以此完成数据的合并存储和统筹联合管理,形成独具特色的“政府审计云”,减少审计取证成本,促进资讯的综合利用,尽可能地挖掘隐性信息及其关联。该平台不单单是一个标准的数据资源库,还是一个审计资讯库,随着持续进步的进程变化,逐步发展成为审计之家、审计工具之家和审计技术之家。通过汇集资讯的口径,传递资讯,加大审计资源可用性,并依据基层审计单位提出的具体诉求,合理改良配置,完备审计人力队伍和技术工具,按期开展对基层审计人员的专业教学,使得协同审计工作趋于一致性,为协同审计工作的推行给予完备的信息基础。同时,要加强与科研机构 and 高等学校的信息合作,如共享和使用相关数据库,与相关高校信息系统审计实验中心、中国审计信息中心等科研机构合作,充实审计机关审计信息化平台的内容。

(三) 提升审计人才培养协同

1. 以审计需求为导向,优化人才配置

自然资源资产和生态建设审计涉及审计学、环境科学、信息科学等多学科,对专业化程度的要求高,需要大量的水文水利、水质监测、矿产勘探、森林管理、空气检测等专业人员,审计机关应根据审计对象,引进相应的专业人才,充实一线审计工作。此外,可以探索建立跨领域、跨学科、权威性的审计专家库,由审计机关组织公开遴选在计算机、工程、土地、矿产、水利、海洋、交通、农业、林业等非财会领域具有一定权威性的专家、学者和专业人员,作为审计专家参与政府审计工作,并颁发聘书。同时,通过制定《审计专家库管理办法》,建立一套有效的专家选聘、激励和退出机制,实现社会专家资源的有机整合。建立审计专家数据库,一方面可以有效缓解审计业务繁重和人员短缺的矛盾,另一方面安排专业人员做专业工作,能更好地保证审计工作的质量和水平,促进审计实现全覆盖。

2. 完善评价激励机制

完善的考评体系包括评价目标、方法、参与者、评价结果的反馈等,一个完善的评价监督体系有利于人力资源的整合,也有利于激励上级部门发挥更大的积极性和创造性。审计评价的激励机制主要包括两个方面:一是审计人员的问责和监督制度,对审计人员违反审计职业行为准则和审计职业道德的行为予以约束;二是考核激励制度,通过构建相应的评价指标体系,来考核和表彰审计人员的工作绩效,并及时有效地进行反馈。

(四) 推动审计结果利用协同

1. 健全审计结果运用协同机制

各主体难免会在协同运用审计结果时产生多样摩擦,所以首先应以协同应用的目标为指导,来考量各协同主体的能动性,根据产出效益、贡献度各不相同的协同主体做出取舍,从而调解彼此之间的冲突,高效分配、整合各要素。另外,选择协同对象时还要遵照整体性原则,来统筹规划各要素,使摩擦保持在一定可控范围之内,确保均可发挥全局更优的协同效应。接下来应从自身的实际出发,探索与政府审计实现服务国家治理这一方向的契合点,使得彼此的目标与协同总目标趋同,在协同过程中以此填补自身的空缺,致力于最大程度落实审计结果,从而达成协同效应最佳。

2. 建立审计结果运用跟踪反馈机制

披露审计结果是提升政府审计公信力和权威性的有效举措,也是政府部门工作公示透明化的具体呈现。审计机关应当建立健全审计结果协同利用的机制和制度,如限定审计结果披露的步骤、措施、节点、体式和范围;设置反馈、问责、考核等协同利用的具体机制;在做好审计结果利用协同准备工作的前提下,通过报送和公开审计信息结果、报告审计工作等,明确公众、媒体等对协同信息的获取途径与监督方式;并加强推进审计结果信息公开的立法工作,推动审计结果公开从规范性文件层面上升到国家法律层面,落实审计结果协同。

基金项目:重庆市技术预见与制度创新研究项目“长江经济带水环境协同治理的审计监督机制研究”(cstc2021jsyj-zzysbA0019);重庆市教育科学规划重点项目“高校财政投入绩效的第三方评价模式研究”(2018GX007)。

作者简介:胡耘通,博士(后),注册会计师,西南政法大学商学院审计系主任,教授,硕士生导师,西南政法大学法学会会计研究中心主任,研究方向为审计与法治;樊雪,西南政法大学政治与公共管理学院助教,研究方向为审计学。

原载《会计之友》(太原),2022.1.132~137