

生态审计与环境治理监督协同机制构建

曾步望

在传统环境治理进程中,受市场监督失灵、价值认同不足以及协同不够等因素影响,生态文明建设存在职责错位、管理效能低下等现实问题。在建设“生态中国”战略指引下,要坚持以生态审计为基础,充分发挥审计监督的职能优势,通过构建生态审计与环境治理监督有机融合的协同机制,对生态文明建设中的资源绩效、政策制度、社会效益等领域进行审计,从而获得相对完善、权威的审计结论,进而有效化解生态文明建设存在的现实问题。

一、生态审计与环境治理监督协同机制的构建背景

推进生态文明建设,既是推进生态审计与环境治理监督协同的切入点,也为构建协同机制提供了良好基础。为切实做好环境治理及风险防范工作,既需要直面问题突出、严重的环境问题,对现有生态环境制度进行优化,也需要以协同发展理念为支撑,以跨部门、跨区域的“共同体”来统筹生态审计与环境治理工作。因此,通过汇聚生态建设的共同目标,发挥互补优势,稳步推进生态审计与环境治理监督协同机制建设。

(一)目标一致:生态审计与环境治理监督协同机制的构建基础

共同推进生态文明建设,是生态审计与环境治理监督的共同目标,也是构建协同机制的现实基础。通过以生态文明建设为目标,组织开展完整覆盖、持续的生态审计,将及时识别环境治理政策、资金及行为制度存在的问题,全面提升环境治理效能。一方面,将审计机制与生态文明建设有机融合,是监督、揭示生态文明建设问题的客观呈现,也是纠偏及修复生态治理政策的重要要求。在生态文明建设进程中,通过对环境治理政策的实施状况、环境治理专项资金的分配及使用状况进行审计,将及时发现相关问题,有力推动生态文明建设。另一方面,现代环境治理以“环境公正”为价值导向,倡导多元参与、协同共治,通过深化生态审计与环境治理协同,汇聚促进环境治理的优势资源,将更好地服务于生态文明建设。现阶段,环境治理呈现出涉及面广、问题类型复杂等特征,通过以跨部门协同为基础,将生态环境部门与审计、其他相关部门共同纳入环境治理合作网

其要利用大数据技术,开展碳减排资金、项目、政策的跟踪审计,追踪各地政府在时间和空间上的碳污染治理的“足迹”。搭建环境审计信息平台,及时互联互通各地政府碳污染治理情况,解决环境政策制定、执行过程中不同地区的信息不对称问题。

三是国家审计要因地制宜地开展碳排放治理工作。胡焕庸线两侧不同的地区、财政状况不同的地区国家审计的碳减排效应存在差异,说明各地审计机关应根据当地实际情况,结合资源禀赋和财政状况等因素,发挥各自的区域的优势和特点,慎重确定审计方向和重点,有针对性地开展碳排放治理的审计工作。例如,对于资源禀赋较好但经济发展存在资源依赖的西北侧地区,应重视对地方政府发展规划和财政资金投入上的审计,通过审计评价引导政府治理行为,帮助这些地区打破“资源诅咒”,早日迈入低碳绿色发展的良性循环。

四是国家审计要持续创新低碳审计技术和评价指标。要在低碳技术开发、能源结构优化等领域形成科学合理的审计结论,需要持续而系统地完善审计技术和评价指标。因此,国家应形成一套相对统一又符合最新低碳技术标准 and 规范的审计技术与评价指导,并根据技术和经济发展的实际情况持续更新,为全国各地审计机关提供具有可操作性的评价技术和评价标准。

基金项目:教育部人文社会科学研究青年基金项目“数字经济背景下税收生态环境体系构建研究”(21XJC790004);云南省哲学社会科学重点研究基地重点项目“云南混合所有制公司治理研究”(JD2018ZD01)。

作者简介:朱锦余,云南财经大学会计学院教授,博士,主要从事审计理论与国家审计研究;李明莹,云南财经大学会计学院博士研究生,主要从事国家审计和环境审计研究。

摘自《当代财经》(南昌),2022.9.136~148

络,不仅切实、有效化解了环境治理问题,而且更好适应了日益复杂的环境治理需求,也稳步、有序推进生态文明建设。

(二)优势互补:生态审计与环境治理监督协同机制的构建动力

生态审计与环境治理监督是生态文明建设的重要组成部分,也是具有协同基础的实践举措。其一,通过开展环境治理监督工作,为推进生态审计提供了必要的数据信息,也为确定审计项目提供了基础依据。生态环境治理涉及面广、类型多样。由于传统基层审计机构缺少完善的审计设备、专业的审计设施,大多从财务数据审计角度来衡量、评价生态环境治理效果,难以获得完整、全面的生态审计结论。在开展环境治理工作进程中,通过构建科学有效、标准规范的生态审计数据体系,不断调整、优化生态审计数据的收集方式,将在全面收集、持续积累不同区域、行业生态数据信息的基础上,充分确保生态审计数据、结论的可靠性。其二,生态审计在对资源环境、政策制度、社会效益和责任履行等状况进行审计的基础上,通过获得客观、全面的审计结论,为制定环境治理政策、开展相关决策提供了科学依据。通过以统一、完善的审计标准为基础,以生态审计的实际需要为导向,制定科学的生态环境审计指南,积极打通生态审计与环境治理的现实壁垒,搭建量化生态环境资源消耗、完整评价多元效益的审计框架,为制定生态环境政策提供合理依据,并持续、有效地化解生态治理问题。

(三)生态重构:生态审计与环境治理监督协同机制的构建内容

生态文明建设是一项持续性、系统化的活动,在推进环境治理实践中,通过以生态环境有效治理为导向,构建环境治理与生态审计有机协同机制,进而以“全面覆盖”的生态审计机制,“全程跟踪”环境治理成效,更好地服务于生态文明建设。第一,以科学、有序的方式,促使环境治理制度体系不断完善。通过对环境治理政策文件、生态保护规定的落实状况、完整性与适宜性进行审计评价,并将审计结论与生态环境政策制度制定、发展规划相融合,从而在精准、及时识别生态环境问题的基础上,确保环境治理政策的持续性、有效性。第二,以合理分配、高效使用为重点,确保环境治理资金实现最大效能。资金是推进环境治理的重要保障,通过对环境治理资金的效益性、合理性进行全面审计,确保环境治理资金科学、规范使用,并形成长效价值。第三,以客观评价、公正问责为延伸,实现生态文明建设绩效评价结论的最佳应用。通过对环境治理项目的社会效益、经济

效益、公平性和环境性等因素进行客观、科学评价,从而对环境治理的资源利用、资源配置与成本控制进行综合评价,为开展环境治理绩效评价、环境治理问责等工作提供了客观、公正的审计依据。

二、构建生态审计与环境治理监督协同机制的实现路径

推动生态审计与环境治理监督有机协同是生态文明建设的重要举措,也是做好环境保护工作的关键路径。在新的生态治理环境下,通过构建环境协同治理共同体,积极健全生态审计与环境治理协同机制,形成污染防治与治理并重的环境治理体系,更好地发挥了生态审计与环境治理的互补优势,促进生态文明高效、有序建设。

(一)深化业务协同,协同部署生态审计与环境治理

要以环境治理与生态审计有机协同为切入点,通过事前展开研究性审计,明确审计方案、审计重点,事中加大审计力度,采取全过程监督、“穿透式”审计,事后完善审计结论,整理审计案例,服务环境治理,助推生态审计与环境治理实现深度、有机融合。第一,在生态审计活动立项期间,要综合分析、研判现有生态审计案例、成果,通过总结归纳典型性、普遍性的审计问题,制订符合项目实际的生态审计方案。要以“研究性审计”为支撑,通过与相关业务部门、生态环境部门展开深度协作,制订科学、完善的审计方案,避免出现重复审计或者无效审计的现象。第二,在具体开展生态审计活动时,要将生态审计与政策跟踪审计、专业资金审计及重大项目投资审计等常规审计有效融合,重点做好生态污染项目治理绩效审计,通过构建复合型、专业化的审计体系,持续提升生态审计水平,推动生态环境治理实现真正变革。第三,要持续做好审计结论的整改监督工作,针对生态审计发现并已整改的问题,要注重引导环保部门及其他业务部门共同参与环境治理状况的监督、检查等工作,更好发挥生态环境审计结论的专业优势。要注重完善生态审计案例整理、监督工作,通过对生态环境审计案例、内部审计结果、审计整改状况进行总结,形成专业性强、案例丰富的生态审计案例数据库,进一步提升生态环境审计效能。要积极推动生态审计与环境治理同步部署、一体落实,通过将生态审计结果与环境治理工作有效融合,为制定环境治理政策、统筹使用环境治理资金和确定生态环境审计项目提供科学借鉴。

(二)依托智慧审计平台,及时反馈、交流生态环境治理信息

在构建生态审计与环境治理监督协同机制时,通过

将数字技术成熟、广泛应用于生态审计、环境治理实践,能够在整合生态审计数据、环境治理信息的基础上,形成数据共享、智慧协同的“环境治理共同体”,共同推进环境治理向智慧分享、智能决策等方向发展。第一,综合环境治理的复杂性、动态性等特征,在推动生态审计与环境治理紧密衔接时,要坚持以科学防控审计风险为主线,以智慧审计为支持,通过发挥数字技术优势,打通环境治理的整体管理链。要注重增强动态风险防范意识,通过建设云审计平台,形成环境治理风险动态预警与政策实时调整机制,促使生态审计与环境治理目标实现紧密融合。第二,建设开放、标准的环境治理信息共享平台,集中打破环境治理信息的共享壁垒,突破传统环境治理手段、模式,促使环境治理流程更加便捷、高效。要注重打通审计与生态环境部门数据沟通渠道,通过营造环境治理、环境审计数据开放共享的治理生态,确保环境治理数据实现规范管理、智慧共享。第三,要注重采用模糊决策法科学辨析、数字量化影响生态审计效果的具体因素,通过对生态审计数据进行持续收集、动态分析,提高生态审计数据的完整性与科学度。要以审计结论辅助治理决策为导向,通过构建科学完善、智慧科学的环境治理决策模型,进而在增强审计结论完整度、科学性的基础上,为制订环境治理政策、方案等提供关键依据。

(三)重塑协同流程,建设从计划到执行的完整协同体系

传统生态审计工作与环境治理监督缺少清晰协同流程、缺乏完整协同方案,难以有效推动生态文明治理。因此,在推动生态环境协同治理进程中,要以重新梳理协同流程为基础,通过构建从审计计划制定到审计结果执行的完整流程,切实完善审计与环境治理监督协同机制。首先,在制定生态审计计划时,要充分了解具体审计对象、审计要求,明确生态审计的工作目标,并合理安排审计进度、统筹调配审计资源,确保实现生态审计的最佳成效。在制订生态文明审计方案时,要重点围绕生态文明政策、专项资金和重大项目等不同审计内容,切实掌握生态文明审计对象的完整信息,制订针对性突出的审计方案。其次,在推进生态文明审计业务时,要立足审计实践的复杂性、综合性及跨区域、跨行业等特征,通过整合审计资源,构建多方协同的审计方式,共同收集、整合及分享审计证据,全面提高审计结论的完整度。最后,在执行、应用生态文明审计结果过程中,要结合审计结论,制定科学、合理的环境治理监督举措,

通过采取审计部门内部协同、审计与生态环境跨部门执行的监督机制,及时追踪审计执行情况,完善环保督察,开展环保信用评价,并反馈审计结果的落实情况,持续推动生态文明治理。

(四)深化职能优势,持续追踪环境治理成效

生态文明审计是国家审计的重要组成,通过以全方位监督、全过程覆盖的方式开展生态审计,确保实现环境治理的最佳成效。一是精准界定生态审计监督与环境治理的协同定位。通过以现有生态环境审计制度及标准为基础,结合环境治理的实际需要,明确生态文明的审计目标、功能定位、审计程序,并根据政策审计、资源环境绩效审计等具体业务,制定科学、完善的审计指标及技术标准,从而合理、有效化解生态审计风险,助力相关环境治理政策的出台与实施。二是遵循“政策制度—项目绩效—资金分配”等审计框架。在对生态污染防治资金的管理、使用情况进行专项审计时,需要以环境治理专项资金的申请、分配及使用为主线,以生态污染防治项目为落脚点,通过将财政、生态环境、业务主管单位等部门纳入审计对象,对生态污染防治资金的分配、使用、管理及绩效状况进行“全过程监督”,重点剖析生态污染治理背后存在的制度漏洞、管理障碍,进而有效识别、及时化解生态污染防治资金使用过程中存在的效益低下、虚报浪费等问题。三是持续追踪生态治理成效。通过从生态审计视角提出生态环境污染防治的专业建议,促进相关部门共同参与资金使用、生态污染防治等活动,协同推进污染治理、生态修复与环境保护等工作。

当前,生态文明建设治理的关键难点在于生态环境信息数据收集不完整、不全面,环境治理与其他监督之间缺少有效协同等。生态审计具有专业、权威优势,能够对环境治理政策、资金及绩效状况形成科学、完整评价。通过以增强协同治理的有效性为内核,将生态审计与环境治理有效融合,能够对生态治理政策的实施状况、专项资金利用状况以及生态项目绩效等形成持续、有效监督。基于此,通过以共建共治理念为指引,集聚环境治理的优势资源,构建完整覆盖、全面协同的环境治理机制,更好发挥生态审计的专业、权威等优势,从而实现生态环境治理的最佳成效。

注:本文是上海市“建党100周年研究系列课题”:
“中国共识:超越资本主义文明——近代以来的理想、奋斗与辉煌”,项目编号:2017BHC019。

作者简介:曾步望,同济大学马克思主义学院,高级审计师,在读博士研究生,研究方向为国家治理现代化。

原载《现代审计与会计》(哈尔滨),2022.10.4~6