



中华人民共和国审计署

National Audit Office of the People's Republic of China

Google.cn

站内搜索 站外 搜索

设为首页 | 联系我们 | English

当前位置: 首页 > 审计资讯 > 理论与方法

我国环境审计与西方环境审计的比较分析

彭勇（审计署武汉办）

【时间:2013年01月18日】

【来源:】

【字号:大 中 小】

摘要: 本文通过对中西方环境审计的比较研究, 总结我国环境审计的优势和差距, 并对如何进一步更好发挥我国审计制度优势, 缩小与发达国家的差距提出建议。

关键词: 审计制度 环境审计

随着社会经济的高速发展, 环境污染、生态破坏、资源消耗等问题也日益引起全世界的关注和重视, 怎样处理好环境和发展的关系, 实现可持续发展, 是世界各国共同面对的课题。近十年来, 我国国内生产总值从2000年的8.94万亿元人民币增长到2011年47.15万亿元人民币, 与此同时, 2010年我国废水排放总量和工业固体废物产生量分别是2000年的1.48倍和2.95倍。麻省理工学院的一项研究发现, 经历数十年经济高速增长后, 日益严重的空气污染对中国生产力造成的损失仅2005年就高达1120亿美元。根据国家环保总局和国家统计局联合发布的《中国绿色国民经济核算研究报告2004》, 2004年全国因环境污染造成的经济损失为5118亿元, 占当年GDP的3.05%, 虚拟治理成本为2874亿元, 占当年GDP的1.80%。随着环境保护工作的大力开展, 环境审计以独立监督、评价等职能在我国环境保护工作中正发挥着越来越重要的作用。

环境审计在西方发达国家起步较早, 发展相对比较成熟, 我国环境审计工作相对西方发达国家而言还有一些差距, 而日益恶化的环境和生态问题对我国环境审计提出了更高要求, 在新的历史条件下, 如何加快推进我国环境审计理论和实践研究, 促进资源节约型和环境友好型社会建设, 是每个审计人员需要思考的重要课题之一。

一、国内外环境审计的现状和经验

(一) 我国环境审计现状。

我国审计机关从成立初期就开始了对环境审计的探索, 经过近三十年的发展, 从无到有、从小到大、从点到面、从单一走向了多元化。目前, 我国已先后在环境保护资金、生态建设、重点流域水污染防治、建设项目环境影响、大气污染防治等领域开展了环境审计工作。

审计署于1985年和1993年两次对兰州、重庆、广州等15个大中城市开展了环境审计, 当时审计的重点是针对排污费的征缴和使用情况进行审计。1994年审计署在《中国21世纪议程优先项目计划》中提出4个环境审计示范工程, 即以三峡库区为样本的水利工程项目环境审计示范、以滇池为样本的环境污染控制领域环境审计示范、以烟台经济开发区为样本的经济开发区项目环境审计示范和以西双版纳和神农架自然保护区为样本的生物多样性保护项目审计示范, 目的是通过这些环境审计示范工程, 探讨中国环境审计的基本框架, 主要包括: 确立中国环境审计体系的基本模式, 探讨环境审计中进行财务审计, 合规审计和绩效审计的内容和方式, 初步确立绩效审计的评价标准和指标, 定义环境审计的风险和类别, 设计环境审计报告的标准格式等。

1995年开罗会议以后, 我国加强了对环境审计的研究, 并将环境保护审计作为1997年固定资产投资审计的重要内容。1996年审计署组织了国有土地出让金的审计, 1997年进行了三峡工程库区移民资金审计, 1998年组织了水利资金审计、生态林业建设资金审计, 1999年组织了对扶持贫困地区经济发展资金审计, 2001年组织开展了对天然林保护专项资金和46个重点城市排污费征收、管理、使用情况的审计。

2002年根据服务西部大开发战略的需要, 开展了退耕还林还草资金审计。同时根据审计机关应对国际组织和外国政府援助、贷款项目财务收支进行审计监督的要求, 近年来, 审计署积极开展了对世界银行、亚洲开发银行、全球环境基金和政府双边合作等渠道引进资金环境保护项目的审计工作。

我国的环境审计对象, 最高审计机关开展的环境审计主要是对国务院所属的环境保护部门, 有关部门和地方政府管理的环境保护专项资金进行审计监督。主要包括: 基本建设项目“三同时”制度环境投资, 更新改造中的环境投资, 排污费补助中用于污染部分。综合利用留成用于治理污染投资、银行贷款、污染治理专项基金和环境保护部门自身建设投资等。对环保专项资金的筹集、使用和管理过程中的真实性、合法性和效益性进行审计。使环境审计在加强对国民经济的宏观调控, 严格环保法纪和提高经济、社会、环境效益等方面发挥重要作用。

(二) 国外环境审计现状。

西方国家环境审计发展较为成熟, 在环境审计理论与实践方面均有比较丰富的发展经验, 其中比较有代表性的国家有美国、荷兰等。

1. 美国的环境审计发展概况

美国早在1969年就对水污染控制项目进行审计。1978年美国审计总署设立自然资源利用与环境保护司, 内设环境资金审计处和环境绩效审计处。美国审计总署每年向国会提交环境审计报告30余份, 为完善环保法案, 促进合理使用资金, 加强环境管理, 改善环境质量等方面做出了重要贡献。美国进行环境审计的依据比较完善, 比如1980年的《议会的综合环境的反应、补偿与责任法案》、1986年的《优先补偿基金与重新授权法案》及1990年的《净化大气环境法》等。

2. 荷兰的环境审计发展概况

荷兰的审计法院与议会上院和下院、政府和廉政委员会三个机构并列, 是独立的国家最高机关。荷兰从20世纪80年代开始实施国家环境保护政策计划, 1989年5月, 荷兰政府公布了《全球环境规划政策》, 8月, 荷兰政府制定了环境管理条例, 规定企业对环境保护负独立责任。1990年荷兰即开始实行中央政府的内部环境管理审计, 其审计范围十分广泛, 包括中央政府13个部委的23个政府机构以及森林、供水、公共设施等公共管理部门, 主要是调查和评价这些部门机构的能量节约、内部环境管理和降低流动性等情况。荷兰审计院将环境问题作为其绩效审计

- 政府信息公开指南
- 政府信息公开目录
- 政府信息公开申请
- 政府信息公开年报

审计资讯

- 近日要闻
- 要闻回顾
- 特派办动态
- 审计结果公告
- 国际交流
- 综合论坛
- 审计播报
- 图片新闻
- 机关动态
- 地方动态
- 审计工作通告
- 案件披露
- 理论与方法

网上服务

- 考试信息
- 资料下载
- 审计知识
- 网站地图
- 报刊订阅
- 教育培训
- 成绩查询
- 公共信息
- 历史上的今天
- 投稿信箱及投稿须知

互动交流

- 信访举报
- 图文直播
- 意见征集
- 投稿信箱
- 地方在线直播
- 在线访谈
- 网上调查
- 审计长信箱
- 地方在线访谈

计划的六项主题之一，重点关注的环境问题包括生物多样性的减少、气候变化、对自然资源的过度开发、对健康的威胁和物理环境的退化等。在确定具体项目时荷兰审计院主要考虑三方面因素：一是环境协议的执行状况；二是环境协议的特征是否有利于审计；三是是否与国家的重大事件、与公众生活密切相关。

二、我国环境审计和国外环境审计的对比分析

（一）我国环境审计发展的优势。

我国社会主义审计制度在组织体系、运行结构等方面有着独特的发展优势，我们要认真总结和充分利用自身独有的优势，不断加快环境审计发展的步伐，实现社会主义经济和环境审计事业的共同发展。笔者认为，我国的环境审计相对于西方国家的优势主要体现在以下几个方面。

1. 在我国社会主义审计制度下，审计在国家经济社会运行中发挥着“免疫系统”功能，其中环境审计在保障生态平衡，建设环境友好型、资源节约型社会，实现可持续发展等方面也发挥着其特有的“免疫系统”作用，即环境审计并非简单的“问题产生——审计发现问题——处理问题”的机械重复活动，而是具有很强的“系统修复”功能，该“系统修复”功能的实现一是通过审计及时向立法机构反映存在的法律漏洞、提出针对性建议等，从而完善相关法律法规，调整相关政策。二是通过审计发现问题的深入分析，举一反三，从而发现深层次的问题，发挥审计的预警作用，避免更大范围问题的发生，三是通过审计促进资源的合理配置和有效利用，做到经济效益、社会效益和生态效益的统一协调，从而实现全面协调可持续发展。

2. 我国审计组织方式决定了环境审计工作目标明确，重点突出，时效性强。我国现行政府审计体制可分为中央审计机关和地方审计机关，审计署是我国最高审计机关，一方面它作为中央政府部门，接受国务院的领导，执行国务院的行政法规、决定和命令，组织和领导全国审计工作，另一方面它有自己的职责范围，对自己所管辖的事项，以独立的行政主体从事活动，直接从事审计工作，审计署下设18个驻地方特派员办事处和25个派出审计局。地方审计机关实行双重领导制，在本机政府首长和上一级审计机关的领导下负责本行政区域内的审计工作，在这种审计体制下，一方面审计机关可以和其他部门特别是环境主管部门密切配合，开展联合检查工作，例如2005年7月至9月，审计署与国家环保总局联合，对四座污水处理厂的运行情况进行了检查。2005年9月至10月，审计署邀请国家林业局派员参加，对内蒙古呼伦贝尔市阿荣旗林业资金进行了审计调查。另一方面中央和地方各级审计部门分工科学、运转高效、重点突出，特别是审计署环境审计协调领导小组成立后构成了完善的环境审计协调机制，具有快速整合全国环境审计资源，开展大型审计项目的优势。环境审计工作能够更加直接、有效地进行审计监督，及时发现和处理问题，极大地促进了环境审计的发展。例如2011年审计署对河北、山西、内蒙古等20个省电力、钢铁和水泥等行业2007年至2009年节能减排情况进行了审计调查，在短时间内通过调动十几个特派办和地方审计机关联动，取得了显著的审计成果，通过审计发现部分节能减排专项资金管理使用不规范，新建项目污染防治达不到国家规定标准等问题。

3. 环境审计与其他审计业务的融合有利于相互补充，相互促进。在我国社会主义审计制度下，环境审计是审计工作的一个分支，但并不是孤立于审计系统之外的，它与其他审计业务相互融合，在财政审计、金融审计、经济责任审计等审计业务中都有环境审计的内容，环境审计与其他审计业务共同发展，相互促进，既能在其他审计业务中发挥重要作用，又能从中汲取营养，反过来促进自身发展，这种相互融合的审计制度有利于环境审计乃至整个审计事业的蓬勃发展。以经济责任审计为例，对领导干部履行经济责任的审计监督，可以从揭示经济运行中存在的问题和不足，通过采取各种形式的责任约束，规范领导干部的权力行为，促进经济社会全面、协调、可持续发展。在对部分领导干部，尤其是地方政府领导干部的经济责任审计中，环境审计是其重要组成部分，为客观评价领导干部在环境保护工作上的成绩、揭示其中的问题等方面起到了重要的作用。

（二）我国环境审计发展的不足。

我们也要看到，我国的环境审计事业起步较晚，发展尚不成熟，在发展过程中不可避免地存在种种不足，同西方发达国家的环境审计相比在审计的广度、深度等方面还有一定的差距，如何正确认识不足，逐步缩小差距，是每个从事环境审计的人员必须思考的重要问题之一。笔者认为，目前我国环境审计的发展尚存在环境绩效审计发展相对滞后、相关法律法规准则不完善、理论研究有待提升、复合型人才储备不足等方面。

三、促进我国环境审计工作发展的建议

（一）继续加强环境绩效审计。《审计署2008至2012年审计工作发展规划》将资源环境审计作为六个重要的审计类型之一予以强调，环境审计也应改变以往以财政资金审计为主的审计方式，积极探索环境绩效审计，不仅关注资金使用的合法合规性，还要关注环境政策的执行效果、环保规划的科学性、环保项目的社会效益等。通过认真总结前期绩效审计试点的经验，将我国的环境绩效审计工作由点到面逐步展开。

（二）加快环境审计立法，明确环境审计依据。在相关的审计法律法规中明确规定审计机构在环境管理体系中的责任、权限、工作范围等。合理制定环境审计规范和环境评价标准，使环境审计的范围、内容、程序、方法、评价指标等具体化、规范化。

（三）加强环境审计理论研究。一是通过设立专门的环境审计理论研究机构，增加环境审计理论研究方面的投入等措施，健全审计理论框架，二是在继续对政府环境审计相关问题进行深入研究的同时，对企业环境问题也应加强研究，三是通过开展业务研讨交流会，聘请学者、专家进行授课等方式加强理论研究和实践研究成果的相互转化，逐步缩小我国环境审计理论与西方的差距。

（四）加强环境审计人才的培养，逐步改善目前我国环境审计专业人才短缺的局面。一是提高环境审计部门环境、工程等专业人才的录取比例；二是通过开展环境审计专业知识培训等方式提高审计人员的环境专业知识储备；三是加强环境审计和其他审计业务部门之间的人员交流，使环境专业背景的审计人员补充财务等相关知识，非环境专业背景的审计人员提高环境专业技能，培养复合型人才；四是借助外部专业人才的力量，在环境审计中通过聘请环境工程等领域的专业人士进行指导。

（五）发挥社会主义审计制度自身优势，促进环境审计和国际环境审计的交流合作，积极学习西方环境审计的先进经验，结合我国环境审计工作的现状，探索一条适合我国环境审计发展的道路。（彭勇）