

既审“经济账” 又审“生态账”

领导干部自然资源资产离任审计的 创新性实践

■本报记者 付名煜 通讯员 章建华

2013年11月,党的十八届三中全会提出“探索编制自然资源资产负债表,对领导干部实行自然资源资产离任审计,建立生态环境损害责任终身追究制”,为审计工作开创了一片全新领域,拓展了审计监督的范围和内容。

在这样的背景下,我市于2015年在全省率先启动领导干部自然资源资产离任审计试点工作,对一系列改革前沿问题进行了有益探索和大胆实践,推动领导干部切实履行自然资源资产管理和生态环境保护责任,助力丽水高质量绿色发展。

五年探路,在晒出自然资源“家底”、算好地方“自然资源账”的同时,丽水为生态审计这项新制度摸索出了哪些可复制、可推广的方法和经验?

先行先试 稳步推进“生态审计”

领导干部自然资源资产离任审计工作如何开展,曾是摆在各级审计机关、审计人员面前最重要的问题。对审计人员而言,这是一项既熟悉又陌生的“新事物”。

“审计工作是我们的专业,自然资源资产也不难理解,但领导干部自然资源离任审计却无先例可循。”市审计局农业农村审计处处长夏萍,是我市最早一批接触这项工作的审计干部,她告诉记者,作为考核领导干部绿色政绩和开展生态问责的重大举措,这项工作势在必行,但“审什么、怎么审”,是审计干部首先要回答和解决的问题。

摸排掌握自然资源资产相关指标成为破题的关键。2014年,市审计局深入自然资源资产管理和生态环境保护的相关职能部门,把着力点放在建立健全森林、土地、水等自然资源资产指标体系的基础上,开始了自然资源资产审计的最初尝试。

这一年,在对市环保局局长经济责任审计中,关注了环境质量、污染控制、环保专项资金使用情况;在对市水利局局长经济责任审计中,关注了水资源管理控制目标执行情况、水功能区水质达标情况、水资源专项资金使用情况,对相关数据、基础资料进行了分析和取证……

“对自然资源资产相关指标的摸排,让审计人员对如何开展领导干部自然资源离任审计有了比较清晰的框架。通过市直部门自然资源资产履职情况审计,为开展县、乡两级党政主要领导干部自然资源资产离任审计打下了基础。”夏萍告诉记者,2015年,我市选择莲都、遂昌、云和的3个乡镇,开展领导干部自然资源资产离任审计试点,并将“五水共治”等工作纳入审计范围。

从2015年到2018年,领导干部自然资源资产离任审计范围从乡镇扩展到职能部门。其间,我市综合这项工作的经验和成果,编制出台了审计实务指引、操作规程等文件,其中《丽水市乡镇(街道)党政主要领导干部自然资源资产审计问题清单》汇总梳理出112个关于自然资源资产开发、利用、管理和生态环境保护等方面的问题及其定性依据。

“我市领导干部自然资源资产离任审计工作的实践和经验得到了省政府、审计署的批示和肯定,连续4年入选省审计厅“浙江审计十大事件”,并受到了主流媒体的关注和报道。2019年,我市又在全省率先将自然资源资产内容纳入领导干部离任交接事项范围,完成自然资源资产离任审计项目20个。”夏萍说。

科技助力 为审计高效赋能

随着领导干部自然资源资产离任审计工作的持续开展,计算机信息技术、现代测量技术和现场监测技术等30多种现代审计技术方法得到了普及和应用,审计方法也变得更加便捷、高效。

“传统的审计工作,涉及的多是经济事项,通俗地说就是审‘经济账’,主要以观察法、审阅法等方式开展,但并不适用于审‘生态账’,自然资源资产数量的变化等情况,即使现场核查也很难发现问题。”市审计局

经济责任审计处副处长吴希涛告诉记者,如在生态红线区内垦造耕地,如果没有卫星遥感技术、无人机低空航拍技术等辅助,要现场完成人工核查非常困难。

2018年,我市审计部门首次将地理信息技术(ArcGis)应用在领导干部自然资源资产离任审计中,成功发现了某地垦造耕地侵占公益林、超规划范围垦造耕地、生态保护红线内垦造耕地等问题。

“在借助现代科技手段开展审计的同时,我们还运用大数据审计思路进行审计,综合运用林业、国土等职能部门的信息系统数据进行叠加分析,得出领导干部任职期间自然资源资产数量的变化情况。”吴希涛说,在对某地垦造耕地侵占公益林进行审计时,审计人员将垦造耕地验收图斑、立项规划图斑与公益林图斑进行叠加,发现2015年至2017年验收的20个土地垦造项目占用省级公益林5.6921公顷。

持续创新 凸显审计“山水味”

经过4年的审计实践后,我市在开展领导干部自然资源资产离任审计中增加了“丽水元素”——紧扣生态产品价值实现机制审计,将生态产品价值实现机制试点工作纳入领导干部自然资源资产离任审计内容,国家公园和全市范围内各级自然保护区等功能区的党政主要领导干部,全部成为自然资源资产离任审计对象。

2019年5月,市审计局在对庆元百山祖国家级自然保护区经济责任和自然资源资产管理任中审计发现,百山祖顶峰周围人工种植的日本冷杉、北美香柏等外来树种生长茂盛,而原生的杜鹃、波叶红果树等树种生长环境遭到积压,呈现逐年减少之势。

据了解,这批外来树种是在保护区成立前引栽的,百山祖管理处已根据专家建议,将外来树种的清理工作纳入相关规划,并通过了国家林业部门专家评审。“我们在审计中发现,《中华人民共和国自然保护区条例》禁止在自然保护区内砍伐,导致清理工作无法开展。不仅是庆元百山祖国家级自然保护区存在这个问题,浙江天目山国家级自然保护区也面临着同样困扰。”吴希涛说。

为此,市审计局编写了审计专报,建议有关部门开展国家级自然保护区外来物种入侵情况普查,科学评估外来物种对保护区原生环境的影响,同时及时修订完善相关条例,允许对可能已经对保护区原生环境造成较大影响的外来物种进行清理。此后,这份审计专报经市政府报送、省政府采用后上报国办。

领导干部自然资源资产离任审计的“山水味”,仍在不断凸显。记者了解到,今年全市安排温溪镇等17个乡镇、部门开展领导干部自然资源资产离任审计,各县(市、区)也在同步开展生态产品价值实现机制试点情况专项审计调查。

注重长效 逐步完善科学机制

“积极探索领导干部自然资源资产离任审计工作,开展生态产品价值实现机制试点工作审计,是审计部门履行监督职能的内在要求,也是审计服务国家治理现代化的必然选择。”市审计局党组成员、市经协办主任陈樟林说。

据了解,领导干部自然资源资产离任审计中发现的诸多问题,引起了市委市政府及相关部门的高度重视,推动了领导干部切实履行自然资源资产管理和生态环境保护的责任。

例如,2018年,《关于进一步加强建设项目占用耕地耕作层剥离和再利用工作的通知》《关于进一步做好垦造耕地项目“水土保持与生态修复”工作的通知》等系列制度相继出台,为实行最严格的耕地保护制度、保护优质耕作土地资源细化完善了具体措施。

接下来,我市还将开展领导干部自然资源资产离任审计标准创建工作,在全市范围内形成一套可复制、可推广的领导干部自然资源资产离任审计标准规范,为全省领导干部自然资源资产离任审计提供可参考、可借鉴的“丽水经验”和“丽水样本”。

“建设生态文明,必须建立系统完整的生态文明制度体系,用制度守护生态环境。对领导干部实行自然资源资产审计,不仅要审‘经济账’,还要审好‘生态账’,通过给领导干部算自然资源与生态保护的明细账,绷紧领导干部保护生态环境的弦,领导干部自然资源资产离任审计工作创新推动了丽水高质量绿色发展。”陈樟林说。



审计人员用无人机取证

记者手记

为“经济账” 设一道“生态关”

■本报记者 付名煜

2015起,一项全新的、经常性的审计制度正式建立——领导干部离任,得先过“生态关”,自然资源资产离任审计让领导干部绷紧履行自然资源资产管理和生态环境保护责任的弦。这也成为我国生态文明制度建设的一大创举。

生态文明理念已成为全社会的共识。开展领导干部自然资源资产离任审计,是贯彻落实党中央关于加快推进生态文明建设要求的具体体现,用“生态账”和“经济账”两本账检验干部工作实绩。

在我看来,领导干部自然资源资产离任审计就是在算清“生态账”,那么,算清“生态账”有什么意义?一方面,可以让领导干部从接受审计监督的角度理解“绿水青山就是金山银山”,清晰地认识到“官运仕途”不仅与促进地方经济发展有关,也与履行自然资源资产管理和生态环境保护责任紧密关联。

另一方面,丽水是“两山”理念的重要萌发地和先行实践地,也是全国首个生态产品价值实现机制试点市,对领导干部开展自然资源资产离任审计便是抓住了推进丽水高质量绿色发展的关键少数。

从相关职能部门迅速出台系列制度的案例中,不难看出,开展自然资源资产离任审计对领导干部形成了倒逼作用,让领导干部在规范用权、政策制定和落地、强化高质量绿色发展理念等方面变得更加积极主动。

2015年以来,从乡镇先行先试到全面推进,我市领导干部自然资源资产离任审计工作积累了丰富的经验,这项工作连续4年入选审计厅“浙江审计十大事件”,经验做法多次在新华网和《中国审计报》《中国审计》等媒体刊物上发表,上海、四川和杭州、嘉兴等省市审计部门来我市学习审计经验。

面对成绩,也要清醒地认识到,这项工作还有很大的施展空间、很长的发展时间。看待领导干部自然资源资产离任审计工作,不仅要形成正确的“世界观”,也要坚持正确的“方法论”指导。我认为,加强人才队伍建设应当成为审计部门不断完善领导干部自然资源资产离任审计工作的重中之重,可通过引进具备相关专业背景人才、开展知识培训等手段,提高审计队伍水平。

其次,强化大数据审计在领导干部自然资源资产离任审计中的运用,这点可借鉴四川省开发的“四川省自然资源资产审计信息平台”,通过整合国土、林业、环保等职能部门数据,形成完整、准确、实时更新的信息平台,降低审计部门数据获取难度、提高审计工作的效率。

而更为重要的是,领导干部自然资源资产离任审计要结合实际、放眼未来,要始终服务于我市经济发展大局,紧扣最新政策,不断完善机制制度、丰富内涵,把“生态账”算得清晰又长远,让“经济账”既有质量又亮眼。



深度报道