



资源环保审计案例

审计署农业与资源环保审计司

资源环保审计案例

审计署农业与资源环保审计司

图书在版编目 (CIP) 数据

资源环保审计案例/审计署农业与资源环保审计司编.

—北京: 中国时代经济出版社, 2014. 11

ISBN 978-7-5119-2212-0

I. ①资… II. ①审… III. ①资源保护—环境保护—
审计—案例—中国 IV. ①F239.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 261576 号

书 名: 资源环保审计案例

作 者: 审计署农业与资源环保审计司

出版发行: 中国时代经济出版社

社 址: 北京市丰台区玉林里 25 号楼

邮政编码: 100069

发行热线: (010) 63508271 63508273

传 真: (010) 63508274 63508284

网 址: www.cmepub.com.cn

电子邮箱: zgsdjj@hotmail.com

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京市荣海印刷厂

开 本: 787 × 1092 1/16

字 数: 339 千字

印 张: 24.75

版 次: 2014 年 11 月第 1 版

印 次: 2014 年 11 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5119-2212-0

定 价: 52.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社发行部联系更换

版权所有 侵权必究

目录 contents

第一章 案件纪实类

土地资源审计	003
审计揭开“荒土生金”背后的国土窝案	003
柳暗花明又一村	
——B市高尔夫球场建设及运营情况审计调查纪实	011
揭开耕地易地占补平衡后的黑幕	018
征地补偿费挪用拖欠及重大腐败“窝案”如何被揭开	023
高低搭配 别墅禁令成一纸空文 毫不气馁 审计建议获 广泛重视	031
土地开垦项目审计如何巧用“电子眼”	038
堵塞国有资产流失的黑洞	
——某市经济开发区原管委会主任唐某滥用职权造成国有资产 流失案审计纪实	044
高尔夫球场和别墅建设背后的土地审批乱象	051
浪“淘”“沙”尽后的审计思索	057

挤掉耕地面积中的“水分”	
——土地开发整理项目审计案例	066
拔出“萝卜”带出“泥”	
——土地资金审计中查处千万元“小金库”案例	071
矿产资源审计	075
捕捉矿业权转让中的蛛丝马迹	075
千里走单骑 不畏艰险 两周揭开 G 省 B 市铝土矿 × × 公司	
经营黑幕	082
节能减排审计	088
审计小企业发现大案件	
——X 造纸厂违规挪用中央财政资金 500 余万元问题	
查处始末	088
3800 多万元财政收入“被”流失!	093
真真假假的节能减排	098
资源环境安全视角下的资源环境审计	
——以查实 G 集团高炉渣钛资源浪费问题为例	106
从脱硫设施建设到事业单位职工违规持股的“链接”	111
钢铁产能过剩为何仍屡屡扩大	116

污染防治审计	123
S市污水处理项目背后的“猫腻”	123
J县污水处理厂弄虚作假“现形记”	131
斩断威胁水质安全的“毒瘤”	138
耗资巨大的“晒太阳工程”	
——A污水处理厂审计案例	144
“塞外明珠”黯然失色为哪般	
——我国乌梁素海重大污染问题的专题调查案例	149
为了群众饮水安全 查处跨界污染问题	157
 林业资源审计	 163
一张发票牵出的千万“巨贪”	
——某县退耕还林专项资金审计案例	163
假借资信 租地造林 套取补助	
——L县退耕还林专项资金审计案例	168
往来账背后的秘密	
——某市林业专项资金审计纪实	173
 其他类型审计	 180
大漠深处的环境保卫战	
——某重点工程项目环境审计纪实	180

斩断伸向移民资金的黑手	186
移民资金审计揭露出来的家族利益集团	192

第二章 项目总结类

土地资源审计	199
X市2009至2010年土地出让收入和土地整治相关资金审计案例	199
“土地公”的摇钱树	
——某开发区土地管理情况专项审计案例	205
运用地理信息系统辅助现代标准农田建设项目审计案例	213
矿产资源审计	220
H省煤炭资源开发利用情况专项审计调查案例	220
C市矿产资源专项资金审计调查案例	225
非法开采 得不偿失	
——A县黄金税费征收及非法矿点罚没收支审计案例	233
G省矿业权配置情况审计调查案例	240
节能减排审计	244
T市环保专项资金绩效审计调查案例	244
B市大气污染治理及节能减排专项资金绩效审计调查案例	249

水资源审计	258
B 市水资源保护资金绩效审计调查案例	258
污染防治审计	265
环渤海水污染防治资金专项审计调查实例	265
问计民生环保 把脉农村污水处理绩效	
——农村污水处理绩效审计调查案例	273
关注农业与农村环境问题 促进城乡生态文明建设	
——S 市农业面源污染治理和农村环境整治审计调查案例	282
不可轻视的内部控制审计	
——污水处理 BOT 项目审计调查案例	290
A 省城镇污水垃圾处理项目跟踪审计案例	302
T 流域部分城市生活污染防治专项审计调查案例	311
W 市城镇污水处理系统绩效审计案例	319
排污费征收、管理和使用绩效审计调查案例	329
海洋资源审计	340
海洋渔港“一港两制” 环境审计“一审三果”	340
南部海域养殖物清理整治补偿资金分配及使用情况	
跟踪审计案例	348
Q 市海域使用金征收管理使用情况专项审计调查案例	355

林业资源审计	366
H 省林业生态建设项目资金审计案例	366
其他类型审计	371
H 湖流域生态环境保护与综合治理工程实施情况审计案例	371
D 市 × × 山综合整治情况专项审计调查案例	377

第一章

案件纪实类

土地资源审计

林业资源审计

矿产资源审计

其他类型审计

节能减排审计

污染防治审计

土地资源审计

审计揭开“荒土生金”背后的国土窝案

案例点评

本案例从“荒土生金”的疑问入手，揭露了一起三级国土部门弄虚作假虚增耕地面积、国家工作人员出售土地指标款的重重大案件。案例选材具体、主题突出，成效显著，可读性强。在审计中，运用了航拍图对比、实地核查、资金流追踪等方法，对审计人员提高查处大案要案能力有较强的借鉴意义。

一、案例背景

2009年，在审计署的统一组织下，某审计机关开展了H省的土地资源专项资金审计调查。在此次审计中，审计组重点加大了对土地开发整理资金和土地开发整理项目的审计调查力度，发现了G县、S市和H省三级国土部门在土地复垦项目中弄虚作假、相关人员骗取巨额资金的问题。该问题上报后，国务院领导做出重要批示，10余名责任人受到了法律的严惩。

为便于读者更为清晰地了解此案例，首先介绍一下“土地置换”的概念。为了妥善解决在我国经济发展过程中出现的土地供需矛盾的突出问题，进一步加强耕地保护，国土资源部于2000年发布了《关于加强耕地保护促进经济发展若干政策措施的通知》，提出“实行建设用地指标置换

政策，积极稳妥地推进农村建设用地的相对集中……对将原有农村宅基地或村、乡（镇）集体建设用地复垦成耕地的，经省级国土资源管理部门复核认定后，可以向国家申请增加建设占用耕地指标”。根据这一规定，H省国土资源厅于2005年制定了《土地置换办法》，并于2007年做了修订。

什么是土地置换呢？简单地讲，土地置换是以符合土地利用总体规划为要求，以耕地“占一补一”为前提条件，通过异地调整，使不符合土地利用总体规划布局或低效利用的土地符合土地利用整体布局，最大限度提高土地利用效率。其基本运作形式就是将土地利用总体规划确定的农用地区域内的建设用地（甲地块）复垦成农用地，在规划建设用地区域范围内占用等质等量的农用地（乙地块）进行非农建设，从而保证当地耕地总量不变。

二、案例的情况和查处过程

（一）疑点初现

2009年3月下旬，某审计机关开始对H省2007—2008年土地资源进行专项审计调查。

在对S市土地储备中心的调查中，其账面上出现的大量土地指标置换收支引起了审计人员的关注。该中心从“G县国土局土地整理开发中心”买入大量土地复垦置换指标，并出售给需要耕地占补平衡指标的市、县国土部门及企业，但却并未进行收支核算且未缴纳任何税收，公司相关人员解释说，这些资金是S市国土局存放的出售指标款，这些指标分配权在S市国土局耕地保护处，他们根据该处所出具白条上列示的数量、价格向持白条的指标需求方出售指标并收款。审计人员据此向S市国土局耕地保护处相关工作人员索取了土地置换指标使用单位、使用面积等情况的分配统计表，数量达到近5000亩。

S市国土局的巨额资金存放在公司账户？又能否经营此类土地指标置

换业务？怀着上述疑问，审计人员约见 S 市国土局耕地保护处处长童某，准备详细了解上述 G 县土地置换指标的来源及分配情况。童某对此闪烁其词，顾左右而言他，近两个小时的询问一无所获。之后童某又以未经市国土局同意为由，向审计人员强行索回了土地置换指标分配统计表。

同时，在 S 市土地储备中心，用于土地置换的 G 县瓮窑复垦土地项目的宣传材料《荒土生金》，印制精美的宣传材料中一幅幅麦田图片更加引起了审计人员浓厚的兴趣，“H 省 G 县地处偏远的 4970 亩废弃瓮窑复垦成良田”更是让审计人员产生无限遐想。但 S 市土地储备中心的人仿佛对此都讳莫如深，不愿提及。

初战未果，审计人员又得知 S 市国土局连夜开会追究向审计组提供资料的情况，审计人员已经觉察到，这触碰到了 S 市国土局某些人敏感的神经，但再想从 S 市国土局取得相关资料，难度显然很大。

（二）上查下访

对市国土局的调查思路较难走通，审计组也召集紧急会议共同研究对策。大家讨论后认为，现有土地管理法律法规和相关政策对耕地占补平衡指标置换并未禁止，对方不应该有什么过激反应，这其中可能存在不可告人的秘密，但这又是什么呢？

是不是土地复垦的真实性有问题？审计人员想到此类用于指标置换的土地复垦项目按规定应经省国土厅验收，省国土厅一定可以查到相关材料，再就是直接到 G 县现场核实。审计组决定采取先上后下的调查路线立即行动。

在省国土厅没有遇到太大阻碍，审计人员较为顺利地由省国土厅耕地保护处取得 G 县复垦项目卷宗，疑点大量显现：复垦区 2003 年航拍图显示，划为复垦项目区的 4970.70 亩“废弃瓮窑”地块中，存在大面积排列整齐、颜色一致、明显呈耕地特征的地块，2003 年航拍图与复垦项目实施后 2008 年同区域航拍图对比，大部分地块并无明显变化；复垦项目中复垦立项、竣工、验收等环节在申请与批复时间上紧凑，有的申请文件及批

复县、市、省三级国土部门竟能在一天内完成；工程进度相对于工程规模明显过快；立项、验收等现场踏勘报告等与相关政策存在诸多明显不符之处。

去 G 县的现场却并不顺利。审计人员到 G 县国土局了解到，G 县复垦项目是该局原局长付某（复垦结束后调任市土地储备中心任总经理）在任时，以引进社会投资即赵某任法定代表人的 H 中地公司资金的名义进行的，根据“谁投资谁受益”原则，复垦成本由赵某筹集，复垦指标出售收益完全归赵某所有；赵某曾任 G 县土地储备中心主任，复垦项目结束后，随付某调至市土地储备中心。



（复垦后的“耕地”上只能种植一些树木）

经一再要求，G 县国土局安排一名曾参与复垦工程的副局长郭某引领审计人员进入复垦区现场。郭某带领审计人员到项目区内实际“复垦”过的地块，乡间路上远远望去，成片的梯田整齐有序，有棱有角，但走近一看，竟无耕作迹象，随机采点挖开一看，表面覆土竟为薄薄一层沙土，询

问当地村民，纷纷回答说“形象工程”，根本无法种植作物。于是，审计人员根据复垦项目区图纸，确定坐标，绕到梯田后的项目区，吃惊地发现，碗口大的石块随处可见，荒草丛生，砖砾遍地。再沿着图纸所标项目区路线翻过山岗，郭某指着波涛般麦海说，“这就是我们复垦的耕地”。而询问放羊的村民，回答说这些耕地已存在上百年，根本不是复垦后形成的耕地。

根据现场观察到的复垦土地质量以及郭某“指鹿为马”的行为，审计人员判断：G瓮窑复垦项目不仅存在复垦质量严重不达标问题，更可能存在谎报虚报复垦面积的违法情况。由于时值“五一”长假，进一步调查取证在放假前无法完成，取证中断可能会打草惊蛇，现场指挥的审计组副组长当机立断，先撤出现场，节后再战。

（三）艰苦取证

“五一”之后，审计人员重回复垦现场。此时复垦工程已结束近两年，无法获取复垦工程的第一手现场资料，而且G县国土局领导班子软磨硬拖不配合，每逢审计人员到场，该局几乎人去楼空。审计人员可依靠的书面资料仅是一份2003年复垦项目区的航拍图，审计人员决定把取证重点放在影像资料和现场采访资料上。

审计人员按航拍图上标出复垦区位置及面积，冒着酷热和沙尘，历时7天走遍了复垦项目区17个地块共6496.65亩，仔细测量各地块面积，详细记录耕地、林地或建设用地等土地现状，在复垦施工区内开挖探点60余处，测量覆土厚度，走访周边上百名村民，了解复垦情况以及现状为耕地、林地的形成时间。最终据谨慎性原则，测算出4970亩的复垦项目区中，最多只有1700亩的建设用地，实际经过复垦的建设用地不会超出910亩，而且已经复垦为耕地的探点检测结果均远低于验收标准。审计人员在掌握确凿证据后约见付某，付某向审计人员大讲特讲“荒土生金”及他自己的“丰功伟绩”，但此时付某的慷慨陈词，不仅不能为其辩解，却反而成了其难以推卸的罪证。



(审计人员核查复垦耕地的土壤层厚度)



(被虚假“复垦”的耕地)

(四) 追查资金

根据现场调查结果，按实际复垦面积测算及相应成本计算，该项目实际支出不足 1000 万元，至此付某等人联手骗取土地指标置换款的事实已