

LVSE
LIREN SHENJI
ZHIDU YANJIU

沈满洪 钊晓东 陈涛 © 等著

绿色 离任 审计 制度 研究



中国财经出版传媒集团
中国财政经济出版社

绿色离任审计制度研究

沈满洪 斜晓东 陈 涛 等著

常州大学图书馆
藏书章

中国财经出版传媒集团
中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

绿色离任审计制度研究 / 沈满洪等著. —北京: 中国财政经济出版社, 2017. 12

ISBN 978 - 7 - 5095 - 7773 - 8

I. ①绿… II. ①沈… III. ①自然资源—审计制度—研究—中国
IV. ①F239. 221

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 246655 号

责任编辑: 周桂元

责任校对: 刘 靖

封面设计: 陈宇琰

责任印刷: 张 健

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

营销中心电话: 88190406 北京财经书店电话: 64033436 84041336

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 27.5 印张 402 000 字

2018 年 3 月第 1 版 2018 年 3 月北京第 1 次印刷

定价: 86.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 7773 - 8

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

打击盗版举报电话: 010 - 88190414 QQ: 447268889

目 录

上篇：总论	(1)
第一章 绿色离任审计制度建设概论	(3)
一、绿色离任审计制度建设的现实需求	(3)
二、绿色离任审计制度建设的指导思想	(10)
三、绿色离任审计制度建设的顶层设计	(15)
四、绿色离任审计制度建设的重要意义	(22)
第二章 绿色离任审计的内容	(28)
一、自然资源分类及特点	(28)
二、绿色离任审计的重点资源	(38)
三、绿色离任审计的主要方面	(45)
四、绿色离任审计内容矩阵	(58)
第三章 绿色离任审计的方法	(65)
一、绿色离任审计方法的演变过程	(65)
二、绿色离任审计的具体方法	(71)
三、绿色离任审计的实施路径	(89)
第四章 绿色离任审计的结果使用	(101)
一、绿色离任审计相关激励制度的内涵与设计	(101)

二、绿色离任审计相关问责制度的内涵与配置	(106)
三、绿色离任审计之激励与问责的配套机制	(114)
第五章 绿色离任审计的保障措施	(124)
一、绿色离任审计推进中的多规融合	(124)
二、生态监测网点体系的建设和完善	(132)
三、绿色离任审计的数据库建设与数据共享	(136)
四、绿色离任审计的队伍优化	(140)
五、加大绿色离任审计工作的经费投入	(143)
六、绿色离任审计的风险防范	(145)
下篇：分论	(153)
第六章 自然资源资产的演变趋势	(155)
一、自然资源资产的衡量	(155)
二、自然资源资产演变的衡量	(176)
三、浙江省自然资源资产的本底状况与变化趋势	(181)
第七章 绿色离任审计的资产要素及其侧重点	(196)
一、绿色离任审计内容与重点的识别原则	(196)
二、省域绿色离任审计要素及其市际侧重点	(197)
三、浙江绿色离任审计区划与基线研判	(233)
第八章 自然资源资产负债表编制	(240)
一、自然资源资产负债表编制的框架	(240)
二、自然资源资产负债表编制的湖州试点	(262)
三、水资源资产负债表编制及其宁波案例	(288)
第九章 绿色离任审计评价模型构建与应用	(312)
一、绿色离任审计的数据模型基础与技术	(312)
二、绿色离任审计评价的数学模型基础	(320)

三、绿色离任审计评价模型应用	(340)
第十章 绿色离任审计的法制保障	(360)
一、绿色离任审计制度的历史演进	(360)
二、中国绿色离任审计的法律制度梳理	(369)
三、绿色离任审计法律制度的构建及实施	(382)
第十一章 绿色离任审计的问责机制	(392)
一、绿色离任审计问责的重要性	(392)
二、绿色离任审计问责的方式与类型	(405)
三、绿色离任审计责任的归责思路	(415)
后记	(431)

第一章 级位高注审计制度

随设概论

上篇

总 论

第一章 绿色离任审计制度

建设概论

本书是浙江省社科规划重大委托项目——领导干部自然资源资产离任审计研究的理论成果之一。为了后续研究的文字表述方便起见，把“领导干部自然资源资产离任审计”简化为“绿色离任审计”，其中“绿色”对应的是“自然资源”，实际上，这个概念包含了狭义的自然资源（如土地资源、水资源、森林资源、矿产资源、海洋资源等）、环境资源（如生态平衡资源、环境容量资源等）、气候资源（如气候平衡资源、碳汇资源、温室气体容量资源等），这些资源均与绿色程度紧密相关，因此，用“绿色”简称不仅更加简洁，而且更加准确；“离任”一般是针对各级党政领导干部的，也可能是针对某级政府职能部门负责人的，完全可以简化替代；“审计”可以是实物审计，也可以是资产审计，本书意图十分明确，就是资产审计，但资产审计与实物审计又高度关联。绿色离任审计工作是制度建设范畴，因此，加上“制度”二字。本章重点就绿色离任审计制度建设的现实需求、指导思想、顶层设计和重要意义等进行分析。

一、绿色离任审计制度建设的现实需求

（一）资源危机、环境危机和气候危机

市场化改革以来，我国经济社会发展取得了举世瞩目的成就。实现了30多年持续两位数的高增长，进而进入个位数中高速增长的经济新常态。

态。但即使是7%左右的中高速增长,从世界范围看依然属于高增长。因此,问题研究必须建立在这一基础之上。只有如此,才是辩证的和全面的。当然,在看到我国取得巨大成就的同时,也要看到为此所付出的代价。我国的高增长或中高速增长总体上是建立在“高投入、高消耗、高排放”的基础之上的。

1. 高投入问题导致“产业危机”。高投入主要是指成本投入大、经济产出大而经济效益差,从本质上讲就是利润率低下、净收益不高。管理学以“微笑曲线”说明产业的分工。如果以横轴表示“研发、设计”到“生产、制造”再到“品牌、营销”的产业链各环节,以纵轴表示利润率,那么,这条利润率曲线是一条U形的“微笑曲线”,见图1-1。



图1-1 从微笑曲线看发展阶段

因为专利制度的保护,研发、设计环节往往是能够获取高利润率的;因为商标权的保护和营销网络的构建,品牌、营销环节往往是能够获取高利润率的;恰恰是生产、制造环节的利润率是最低的。我国总体上看,依然处于“世界工厂”“中国制造”的地位,也就是依然处于微笑曲线的底端。与此相反,美国则处于微笑曲线的两端。这就是说,美国赚大钱,中国赚小钱。这就是我国的“产业危机”。正因为如此我国必须实施创新发展战略,通过创新驱动由微笑曲线的底端向微笑曲线的两端延伸,实现产业结构的优化。

2. 高消耗问题导致“资源危机”。高消耗主要是指自然资源消耗大、自然资源生产率低,由此导致自然资源供不应求的“资源危机”。资源经济学以“资源依赖性倒U形曲线”说明工业化过程中自然资源的依赖性

程度。如果以工业化进程作为横轴，以每年人均的某种自然资源消耗量代表资源依赖度作为纵轴，那么，这是一条倒 U 形的曲线，见图 1-2。

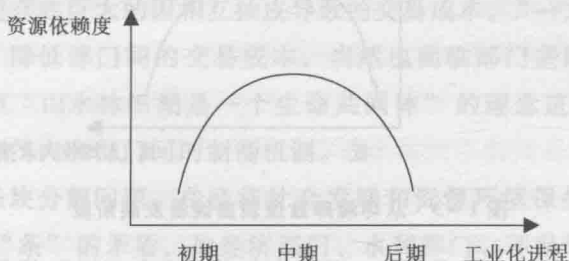


图 1-2 从资源依赖性倒 U 形曲线看发展阶段

图 1-2 说明，资源依赖度随着工业化进程的推进先是按照递增的速度递增，然后是按照递减的速度递增，到达最高点后，工业化到达中期，随着工业化进程的进一步推进，资源依赖度不断下降，之所以不断下降是因为经济增长越来越依靠科技进步。我国于 2010 年左右到达了工业化中期，但是，无论是水资源、矿产资源还是能源资源等均处于递增的状态。而自然资源的供给不可能满足这种不断递增的需求。这就出现了自然资源供求不平衡的“资源危机”。这种危机意味着我国必须从粗放式增长转向集约式增长。

3. 高排放问题导致“环境危机”和“气候危机”。高排放主要是指污染物排放量大和温室气体排放量大，由此导致“环境危机”和“气候危机”。环境经济学以环境库兹涅茨曲线说明工业化过程中人均收入与环境质量退化指数之间的关系。如果以人均收入作为横轴，以环境质量退化指数（例如空气质量退化以中度污染、重度污染和严重污染的天数占 365 天的比例，地表水水体质量退化以 V 类水体和劣 V 类水体占整个河段的比例）作为纵轴，那么，环境库兹涅茨曲线也是一条倒 U 形的曲线，即在工业化过程中随着人均收入水平的上升，环境质量先是不断退化的，经过治理后是逐渐好转的，见图 1-3。

我国环境保护的基本形势刚刚从“局部领域有所好转，总体状况仍在恶化”转向“局部领域有所好转，总体状况趋于稳定”。但“三口问题”——喝一口洁净的水、吃一口放心的饭、吸一口新鲜的空气等依然

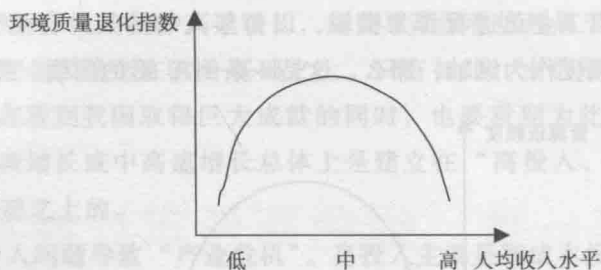


图 1-3 从环境库兹涅茨曲线看发展阶段

还是问题，出现“环境危机”。正因为如此，“十三五”规划对生态环境质量变化做出的谨慎预期为：“生态环境质量总体好转”。

温室气体的排放更是以较快的速度呈现递增的状态。尚未出现递减的趋势。由此导致“气候危机”。这种高碳经济的发展模式是不可持续的，所以我国承诺到 2030 年实现碳排放总量的下降。

（二）体制问题、机制问题、制度问题是“危机并发”的根源

1. “危机并发”的根源之一——体制问题。

第一，体制摇摆问题。党的十八届三中全会的《决定》明确指出要让市场机制在资源配置中发挥决定性作用。长期以来，自然资源、环境资源和气候资源等非竞争性要素领域往往认为是市场失灵的。其实，随着自然资源、环境资源和气候资源产权界定技术的进步，使得实施封闭式产权的界定成本大幅度下降，而这些资源的稀缺性与日俱增，即使在自然资源、环境资源和气候资源领域也可以让市场机制发挥决定性作用。但是水权有偿使用和交易制度改革试点工作进行了 17 年，为什么推不开？排污权有偿使用和交易制度改革试点试了 27 年，为什么推不开？问题就在于一旦政府把资源配置权力交给市场，政府主管部门就没有权力了，这是一场具有“自我革命”性质的改革。而“自我革命”是十分艰难的。全面深化综合改革，必须强力推进“自我革命”。

第二，“多龙治水”问题。水系往往是相通的，但是，水管理中人为地把它割裂了。例如，上水和下水等水务工作由建设部门管理；水多和水少等水量问题由水利部门管理；水质好坏由环保部门管理；水上航运由航管部门管理；水上景观由园林部门管理；地下水由国土部门管理；

湿地由林业部门管理；海水由海洋部门管理。历史上最经典的部门割裂就是“环保不下水，水利不上岸”。“多龙治水”通过专业化分工，提高部门效率，但存在巨大的因相互扯皮导致的交易成本。“一龙治水”通过一体化操作，降低部门间的交易成本，当然也面临部门垄断的风险。因此，急需按照“山水林田湖是一个生命共同体”的理念进行部门整合，同时，建立部门内和部门间的制衡机制。

第三，条块分割问题。在经济社会发展和资源环境保护领域，既存在“条”与“条”的矛盾，如经济部门、水利部门、环保部门之间的矛盾，又存在“块”与“块”的矛盾，如上下游之间、左右岸之间的矛盾，还存在“条”与“块”的矛盾，例如环境保护到底是属地管理还是下级服从上级？在条块分割问题上，必须加强“条”的统筹，明确“块”的责任，加强空间规划管制。

第四，“单打一决策”问题。政府是由不同的部门组成的，不同部门具有各自不同的效用函数，由此导致部门利益冲突。例如供水部门希望多用水，节水部门希望少用水；再如搞“民心工程”的希望对自来水价格进行补贴，搞生态保护的希望自来水价格充分显示其资源的稀缺性程度。政出多门、用力方向不一致，必然导致无用功和内耗。为此，必须建立科学的综合决策机制和政绩评价机制。

第五，“运动员”和“裁判员”合一问题。运动会上，运动员和裁判员分离是基本要求；在资源与环境领域，却往往存在“运动员”与“裁判员”的合一问题。例如，环境保护部门自己负责环境治理，又负责环境监测，自己说自己环境治理成效显著。水务部门自己负责供水，又负责水质监测，自己说自己的自来水水质很好。“王婆卖瓜，自卖自夸”。实际上，必须按照运动员和裁判员分离的原则实施水资源检测与水资源供给的职能分离、水环境监测与水环境治理的职能分离。水资源管得不好，水环境管得好不好，不能由管理者自己说了算。要么实施第三方治理，要么实施第三方监测。

2. “危机并发”的根源之二——机制问题。一个有效的治理机制往往是企业为主体的市场机制、政府为主体的政府机制和公众与非政府组织为主体的社会机制的三足鼎立、分工协作、相互制衡的机制结构。但

是,在资源与环境领域往往面临着市场机制、政府机制和社会机制的部分失灵等风险。

第一,市场机制的部分失灵问题。市场机制的某些障碍造成资源配置缺乏效率的状态称作市场机制失灵。资源与环境主体的有限理性、资源与环境信息的稀缺性和不对称性、资源与环境的自然垄断性、资源与环境的公共物品属性、资源与环境利用中的正负外部效应、资源与环境冲突所致的交易成本等障碍,都会导致市场机制的部分失灵。

第二,政府机制的部分失灵问题。政府在资源配置中缺乏效率的状态以及政府把收入再分配给那些不恰当的人们称作政府机制失灵。政府机制失灵包括政府政策失灵和政府管理失灵。政府政策失灵包括三种类型:上马三门峡水库导致“并发症”等项目政策失灵、实施自来水价格补贴导致福利水价降低社会福利等部门政策失灵、“以粮为纲”政策导致系统性生态破坏等宏观政策失灵。政府管理失灵包括政府在资源与环境管理中部门间协调失灵、资源与环境管理中寻租活动的危害等。

第三,社会机制的部分失灵问题。社会机制是解决资源与环境问题的“第三条道路”。在市场化改革前我国存在的突出问题是“政府办企业”;市场化改革后我国存在的突出问题是“政府办社会”。凡事都由政府包揽的结果是,一方面政府太辛苦,忙不过来;另一方面公众不满意,动不动就与政府对抗。社会机制部分失灵的主要表现是公众参与的主体缺失——绿色非政府组织不足;公众参与的条件缺失——资源与环境信息披露不足;公众参与的机制缺失——缺乏公众和非政府组织参与决策的可行渠道。

3. “危机并发”的根源之三——制度问题。与自然资源、环境资源和气候资源的紧密相关的生态文明制度——也可简称生态制度,从过程角度可以分为源头性制度、过程性制度、末端性制度;从结构角度可以分为正式制度、非正式制度、实施机制;从刚性角度可以分为管制性制度、选择性制度、引导性制度等。但是,制度未必是天然有效的,常常出现制度失效问题。

第一,制度缺乏优化选择。不同的制度之间可能是具有替代性的。有替代性的制度就存在选择问题。例如,资源财税制度与资源产权制度、

环境财税制度与环境产权制度、气候财税制度与气候产权制度之间，一般二选一即可。从防范政府机制失效角度看，产权制度具有显著优势，但是，政府往往偏好财税制度。在十分缺水的北方地区，水权制度试点试了十多年，迟迟难以推广，而水资源税制度“一推就灵”，原因就是政府偏好“收入”。实际上，这种选择是缺乏论证的。

第二，制度缺乏互补整合。不同的制度之间可能是具有互补性的。具有互补性的制度就存在组合问题。一般而言，制度的组合使用比单独使用的效果要好得多。例如生态保护补偿制度与环境损害赔偿制度均可单独使用，但如果组合使用可以起到意想不到的效果。该整合不整合就是制度体系建设的弱化。

第三，制度缺乏实施机制。无论是正式制度还是非正式制度，要真正付诸实施，是离不开实施机制的。信息披露机制、公众举报机制、正面激励机制、负面约束机制等都是有效的实施机制。只有高度重视实施机制的建设，规章制度才不会墙上挂挂、纸上画画。

（三）发展观、系统观、政绩观的扭曲是导致体制机制制度问题的源头

谁是体制建设、机制建设和制度建设的主导者？毫无疑问是领导干部。有效的体制设计、机制设计和制度设计，确实需要政府主导、企业和公众参与，但是主导者是政府，是领导干部。

领导干部在体制、机制和制度建设中，由于发展观、系统观、政绩观的扭曲，往往导致体制、机制和制度的部分失效。领导干部坚持绿色发展观，就会按照“绿水青山就是金山银山”重要思想的要求努力谋求经济生态化和生态经济化；反之，必然出现以自然资源、环境资源和气候资源为代价的破坏性发展，出现“吃子孙饭，断子孙路”的做法。领导干部坚持系统思维观，就会按照“山水林田湖是一个生命共同体”的理念，努力谋求生态系统、经济系统、社会系统的和谐协调，追求经济效益、社会效益、生态效益等综合效益最大化；反之，必然出现“只要金山银山，不要绿水青山”的片面性做法。领导干部坚持正确政绩观，就会落实“人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标”、“发展经济是政绩，保护生态也是政绩”的理念，始终按照人民满意不满意、人民

答应不答应、人民高兴不高兴的标准提供公共产品和公共服务；反之，就会出现“重眼前利益、轻长远利益；重局部福利、轻全局福利；重经济效益、轻生态效益的做法”。

在自然资源的开发、保护和利用的过程中，“重要的是教育干部、重要的是管束领导”。因为，领导干部掌控着体制、机制和制度建设的主导权。

只要领导干部出现发展观的扭曲、系统观的扭曲、政绩观的扭曲，必然会出现体制、机制和制度失效现象，进而会出现资源危机、环境危机和气候危机。领导干部只有树立绿色发展观、系统思维观、正确政绩观，才有可能做到体制有效、机制有效和制度有效，进而才有可能做到资源节约、环境友好、气候舒适。而绿色离任审计制度可能是解决领导干部发展观、系统观和政绩观的一把钥匙。见图 1-4。

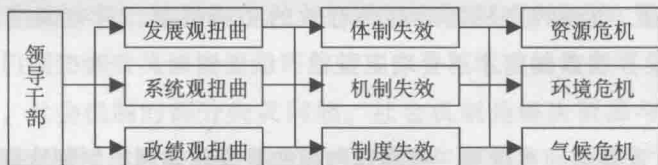


图 1-4 从“三个扭曲”到“三个失效”到“三个危机”

二、绿色离任审计制度建设的指导思想

“两山”重要思想是习近平治国理政思想的重要组成部分，也是绿色离任审计制度建设的指导思想。

（一）习近平“两山”重要思想的提出与发展

习近平同志在一系列的讲话、演讲以及报刊文章中系统阐述了“两山”重要思想。大致上可以分成两个阶段：

1. 习近平主政浙江时的“两山”重要思想。2003年8月8日，习近平同志从认识论的角度阐述了人们对于金山银山和绿水青山之间的关系。他说：“‘只要金山银山，不管绿水青山’，只要经济，只重发展，不考虑环境，不考虑长远，‘吃了祖宗饭，断了子孙路’而不自知，这是认识的第一阶段；虽然意识到环境的重要性，但只考虑自己的小环境、小家园

而不顾他人，以邻为壑，有的甚至将自己的经济利益建立在对他人环境的损害上，这是认识的第二阶段；真正认识到生态问题无边界，认识到人类只有一个地球，地球是我们共同的家园，保护环境是全人类的共同责任，生态建设成为自觉行动，这是认识的第三阶段。”^①

2005年8月15日，习近平同志在安吉县余村考察时，明确提出了“绿水青山就是金山银山”的科学论断。^②回到杭州不久，习近平同志就在2005年8月24日的《浙江日报》上发表了《绿水青山也是金山银山》一文。在文中强调：“如果能够把这些生态优势转化为生态农业、生态工业、生态旅游等生态经济的优势，那么绿水青山也就变成了金山银山。绿水青山可带来金山银山，但金山银山却买不到绿水青山。绿水青山与金山银山既会产生矛盾，又可辩证统一。”^③

2006年3月23日，习近平进一步从金山银山与绿水青山之间对立统一的角度做了更为完整、更为严谨的表述：“人们在实践中对绿水青山和金山银山这‘两座山’之间的关系的认识经过了三个阶段：第一个阶段是用绿水青山去换金山银山，不考虑或者很少考虑环境的承载能力，一味索取资源。第二个阶段是既要金山银山，但是也要保住绿水青山，这时候经济发展和资源匮乏、环境恶化之间的矛盾凸显出来，人们意识到环境是生存发展的根本，要留得青山在，才能有柴烧。第三个阶段是认识到绿水青山可以源源不断地带来金山银山，绿水青山本身就是金山银山，我们种的常青树就是摇钱树，生态优势变成经济优势，形成了一种浑然一体、和谐统一的关系。这一阶段是一种更高的境界，体现了科学发展观的要求，体现了发展循环经济、建设资源节约型社会的理念。”^④

正是基于“两山”关系的正确认识，习近平同志对于违背科学发展观的思想和做法提出了严肃的批评。他说：“再走‘高投入、高消耗、高污染’的粗放经营老路，国家政策不允许，资源环境不允许，人民群众

① 习近平：《之江新语》，浙江人民出版社2007年版，第13页。

② 胡坚：《绿水青山怎样才能变成金山银山——对浙江十年探索与实践的样本分析》，《浙江日报》，2015年8月10日。

③ 习近平：《之江新语》，浙江人民出版社2007年版，第153页。

④ 习近平：《之江新语》，浙江人民出版社2007年版，第186-187页。