

审 计 署

重点科研课题研究报告

SHENJISHUZHONGDIANKEYANKETIYANJIUBAOGAO

(2013—2014)

中国审计学会编

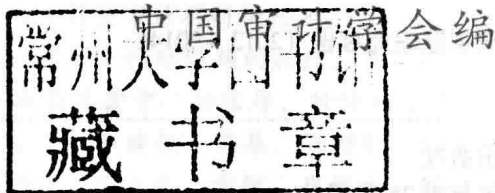


中国时代经济出版社
China Modern Economic Publishing House

审计署 重点科研课题研究报告

SHENJISHUZHONGDIANKEYANKETIYANJIUBAOGAO

(2013—2014)



图书在版编目 (CIP) 数据

审计署重点科研课题研究报告. 2013~2014 / 中国审计学会编. —北京: 中国时代经济出版社, 2014. 12

ISBN 978-7-5119-2220-5

I. ①审… II. ①中… III. ①审计—科研课题—研究报告—中国—2013~2014 IV. ①F239.22

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 266276 号

书 名: 审计署重点科研课题研究报告 (2013~2014)
作 者: 中国审计学会

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: 750 千字
印 张: 39.5
版 次: 2014 年 12 月第 1 版
印 次: 2014 年 12 月第 1 次印刷
书 号: ISBN 978-7-5119-2220-5
定 价: 80.00 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

国家审计促进生态文明建设研究

湖北省审计厅课题组

引言	3
一、生态文明的内涵及研究现状	3
二、国家审计与生态文明建设的现状及面临的现实困难	11
三、国家审计促进生态文明建设的重点领域	16
四、国家审计促进生态文明建设的主要途径	19
五、构建促进生态文明建设的生态环境审计模式	27
结论	31
参考文献	32

国家审计与生态文明建设研究

审计署国外贷援款项目审计服务中心课题组

导论	36
一、文献综述	39
二、生态文明建设与国家审计的基本问题	46
三、国家审计促进生态文明建设的目标、职责与作用机制	57
四、国家审计促进生态文明建设的内容与重点	62

五、政策建议与结语	75
参考文献	84

国家审计推动完善国家治理的路径研究

——基于民本主义视角的探讨

西北大学课题组

引言	88
一、现代国家治理的重点：民生、民主与法制	97
二、我国国家审计参与国家治理的路径选择	104
三、基于国家治理视角的我国国家审计的改革要求	122
结论	128
参考文献	130

国家审计推动完善国家治理路径研究

——信息观视角分析

北京交通大学课题组

导论	135
一、文献述评	139
二、国家审计本质的理论分析——信息观	143
三、国家审计推动完善国家治理主要路径的理论分析框架	149
四、国家审计推动完善国家治理现状分析	162
五、国家审计完善国家治理路径的政策建议	171
参考文献	175

国家审计推动完善国家治理

——从法律视角展开的路径研究

中国政法大学课题组

引言	179
一、国家治理与国家审计法律上的逻辑关联	180
二、推动完善国家治理的路径一：参与立法监督推动法制完善	190
三、推动完善国家治理的路径二：融入法治化中央与地方政府间关系治理	199
四、推动完善国家治理的路径三：将审计问责推向建设责任政府的前台	213
结论	221
参考文献	222

国家审计推动完善国家治理的路径研究报告

审计署驻长沙特派员办事处课题组

绪论	229
一、国家审计推动完善国家治理的理论研究	232
二、国家审计推动完善国家治理的现状分析	240
三、国家审计推动完善国家治理的路径探析	250
四、国家审计推动完善国家治理的路径之实例研究 ——以国家审计推动反腐倡廉为例	270
参考文献	279

审计机关绩效评价研究

浙江省政协课题组

导论	284
一、审计机关绩效评价实践	287
二、审计机关绩效评价模式的比较与选择	291
三、基于平衡计分卡的审计机关绩效评价指标体系构建	294
四、基于平衡计分卡的审计机关绩效评价体系运作思路	308
结束语	313
参考文献	315
附录：某省审计机关基于平衡计分卡的绩效评价体系实例	316

审计机关绩效评价研究

河南省审计厅课题组

绪论	326
一、审计机关绩效评价概述	328
二、我国审计机关绩效评价的组织实施	337
三、审计机关绩效评价的内容与指标体系	340
四、审计机关关键评价指标的评价标准与方法	350
五、审计机关绩效综合评价	357
六、审计机关绩效评价实例	359
附表	373
参考文献	380

新一代信息技术在审计中的应用

审计署审计科研所课题组

引言	383
一、云计算技术在审计中的应用	389
二、物联网技术在审计中的应用	394
三、新一代移动通信技术在审计中的应用	400
四、下一代互联网技术在审计中的应用	404
五、大数据技术在审计中的应用	408
六、可视化技术在审计中的应用	415
七、新一代信息技术推广应用建议	420
参考文献	423

资源环境审计理论研究

中国审计学会环境审计委员会课题组

绪论	426
一、资源环境审计理论	432
二、结束语和政策建议	469
参考文献	471

审计机关在防范系统性区域性金融风险方面发挥作用的机制研究

审计署金融审计司课题组

一、系统性区域性金融风险的理论基础	474
二、当前我国系统性金融风险主要隐患及生成路径	481

三、审计机关发挥作用的内在机理	493
四、审计机关发挥作用的实现路径	506
参考文献	517

国家审计与国家治理研究

——国家治理视角下的公共政策执行审计

陕西省审计厅课题组

引言	520
一、公共政策执行审计与国家治理的理论阐释	526
二、我国公共政策执行审计推进国家治理的实践探索	542
三、公共政策执行审计推进国家治理的国际比较与借鉴	552
四、公共政策执行审计服务国家治理的有效路径	558
五、公共政策执行审计服务国家治理的保障措施	569
六、结论与展望	578
参考文献	582

社会主义审计核心价值观研究

审计署驻上海特派员办事处课题组

引言	587
一、社会主义审计核心价值观及其系统结构	593
二、社会主义审计核心价值观的理论来源和实践基础	604
三、社会主义审计核心价值观的践行路径	611
结束语	620
参考文献	622

课题编号：13SJ01001

国家审计促进生态文明建设研究

湖北省审计厅课题组

课题负责人：焦跃华

课题组成员：别必爱 韩用明 李凌云 王清华 易 晓
王运雪

【摘要】 本报告以党的十八大和十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）精神为指导，主要探讨了五个方面的问题，包括生态文明的内涵及研究现状、国家审计与生态文明建设的关系及现实困难、国家审计促进生态文明建设的重点领域、国家审计促进生态文明建设的主要途径以及构建促进生态文明建设的生态环境审计模式。

本报告认为，国家审计是国家治理的重要组成部分，应在生态文明建设中充分发挥促进作用。其主要路径是：开展政策执行情况审计，促进政府环境责任的落实；开展制度落实情况审计，促进建立系统完整的生态文明制度体系；完善经济责任审计，促进领导干部增强生态文明建设的责任意识；专业审计形成合力，共同促进生态文明建设；用审计监督权规范环保权力，促进生态文明建设；发挥审计建设性作用，维护国家生态安全；加强生态环境审计大格局下的审计信息化建设。

生态环境是生态文明建设的重要内容，应构建促进生态文明建设的生态环境审计模式。本报告就加强生态环境审计基础理论研究，推进生态文明审计法规建设，生态环境审计的类型、组织和管理模式，生态环境审计的实现方式，培养生态文明建设专业审计人员等五个问题进行了探讨。

【关键词】 生态文明建设 审计监督 作用 研究

目 录

引言

一、生态文明的内涵及研究现状

二、国家审计与生态文明建设的关系及面临的现实困难

三、国家审计促进生态文明建设的重点领域

四、国家审计促进生态文明建设的主要途径

五、构建促进生态文明建设的生态环境审计模式

结论

参考文献

引 言

生态文明是人类社会进步的重大成果。建设生态文明，不是要放弃工业文明，回到原始的生产生活方式，而是要以资源环境承载能力为基础，以自然规律为准则，以可持续发展、人与自然和谐为目标，建设生产发展、生活富裕、生态良好的文明社会。生态文明建设不是单纯的环境治理，而是关系到实现中华民族永续发展的问题。党的十七大第一次把建设生态文明作为实现全面建设小康社会奋斗目标的新要求提出来；党的十七届四中全会进一步将生态文明建设提升到与经济建设、政治建设、文化建设、社会建设并列的战略高度；党的十八大把生态文明建设纳入中国特色社会主义“五位一体”总体布局，指出：“建设生态文明，是关系人民福祉、关乎民族未来的长远大计。”^① 提出大力推进生态文明建设，努力建设美丽中国，实现中华民族永续发展。党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（简称《决定》）进一步强调要建立系统完整的生态文明制度体系。

国家审计是国家治理的重要组成部分，应当在促进生态文明建设中发挥作用。审计署刘家义审计长在 2013 年全国审计工作会议上强调“要通过审计，促进资源环境保护和利用，在生态文明建设上推动完善国家治理”。这说明，国家审计促进生态文明建设是历史使命，是义不容辞的责任和义务，也是一个需要系统研究的新课题。只有弄清生态文明的内涵、国家审计与生态文明建设的关系、国家审计促进生态文明建设的重点领域、国家审计促进生态文明建设的主要途径等一些问题的，才能在审计实务中明晰工作思路，并在审计项目的计划安排、审计方案的制订、审计的内容和重点、审计报告的撰写以及审计成果的运用等诸多环节紧扣促进生态文明建设这个主题。对于理论研究者而言，不仅有助于丰富我国国家审计的相关理论，还将丰富资源环境保护和生态文明建设的相关理论，有利于牢固树立起科学的生态文明审计理念，促进审计事业发展。

一、生态文明的内涵及研究现状

（一）生态文明的内涵

生态文明是人类为保护和建设美好生态环境而取得的物质成果、精神成果和

^① 摘自胡锦涛同志 2012 年 11 月 8 日在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告。

制度成果的总和。生态主要是指物种在一定的自然环境下的生存和发展状态,以及相互之间及其与环境之间的相互关系。文明是人类文化发展的成果,是人类改造世界的物质和精神成果的总和,是人类社会进步的象征。生态文明的主体是人,体现了人类在改造自然、推进社会经济和文化发展过程中所秉承的宗旨与理念。生态文明贯穿于经济建设、政治建设、文化建设、社会建设全过程和各方面,反映了一个社会的文明进步状态。生态文明的内涵具体包括以下几个方面:

一是人与自然和谐的文化价值观。树立符合自然生态法则的文化价值需求,体悟自然是人类的生态环境,对自然的保护就是对人类自身生存环境的保护,是人类自身进步的需要,对自然的破坏就是对人类自身生存环境的破坏,把对自然的保护上升到文化价值和内在精神信念层面。

二是生态系统可持续前提下的生产观。遵循生态系统承载能力有限性原则,人类的生产活动要节约和综合利用自然资源,形成生态化的产业体系。物质产品的生产和消费,从原料开采、产品制造到产品的使用至废弃的整个生命周期中,要秉承对资源的消耗最少、对环境影响最小、再生循环利用率最高的理念。

三是满足自身需要又不损害自然的消费观。提倡“有限福祉”的生活方式,不追求对物质财富的过度享受。倡导一种既满足自身需要又不损害自然、既满足当代人的需要又不损害后代人需要的生活方式。这种公平和共享的道德,成为人与自然、人与人之间和谐发展的规范。

生态文明建设是我国解决生态环境问题的必然选择。生态文明理念及建设实践具有四个鲜明的特征:一是价值观念上,生态文明强调给自然以平等态度和人文关怀;二是在实践途径上,生态文明体现为自觉自律的生产生活方式;三是在社会关系上,生态文明推动社会走向和谐;四是在时间跨度上,生态文明是长期艰巨的建设过程。生态文明的核心要素是公正、高效、和谐和人文发展,前提是尊重和维护自然,宗旨是人与人、人与自然、人与社会和谐共生,其着眼点是引导人们走上持续、和谐的发展道路。“面对资源约束趋紧、环境污染严重、生态环境退化的严峻形势,必须树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念,把生态文明建设放在突出地位,融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程,努力建设美好中国,实现中华民族永续发展。”^①这是对生态文明建设做出的明确要求。党的十八届三中全会《决定》中提出加快生态文明制度建设,这标志着我党对中国特色社会主义规律认识的进一步深化。正如习近平总书记指出的“我们既要绿水青山,也要金山银山。宁要绿水青山,不要金山银山,

^① 摘自胡锦涛同志2012年11月8日在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告。

而且绿水青山就是金山银山”^①。这生动形象地表达了我们党和政府大力推进生态文明建设的鲜明态度和坚定决心。

（二）生态文明建设的地位与作用

1. 生态文明建设的地位

建设生态文明，是关系人民福祉、关乎民族未来的长远大计。生态文明建设是中国特色社会主义“五位一体”总布局的重要组成部分，是贯穿于经济建设、政治建设、文化建设和社会建设之中的系统性工程。

生态文明建设与经济建设是生态环境保护与经济发展之间的对立统一关系。要保护生态环境，在一定时空范围内或多或少会制约经济发展。但是，生态环境保护的根本目的是为了能够更好地促进经济社会科学发展，给人类提供赖以生存的良好自然环境。因此，只有在生态文明理念指导下的经济建设，才能达到努力建设美丽中国、实现中华民族永续发展的目标。

生态文明建设与政治建设存在因果和包容关系。政治建设着力于处理人与人之间的关系，是生态文明建设的保障条件，直接影响到生态文明建设的水平。生态文明建设着力于处理人类发展与自然环境之间的和谐共存关系、当代人与后代人之间的利益关系，政治建设和生态文明建设应相互包容。

生态文明建设与文化建设相互促进。生态文明建设是文化建设的重要组成部分，因为文化建设必然涉及人与自然关系的处理；文化建设又是生态文明建设的重要组成部分，因为生态文明建设为文化建设提供了广阔的舞台。同时，生态文明建设和文化建设都需要处理现代人、当代人与后代人、人类社会与自然界之间错综复杂的关系，相互促进，共同促进人与自然的和谐，推动经济社会持续发展。

生态文明建设与社会建设相互支撑。社会建设的核心是保障民生，而生态环境质量是保障生命质量和生活质量的最基本的民生。生态文明建设水平越高，作为基本民生需求的环境权益就维护得越好；公众参与包括生态建设与环境保护事务在内的社会管理的程度越高，生态文明建设的水平就越高。

2. 生态文明建设的作用

生态文明建设是贯彻落实科学发展观、实现经济社会可持续发展的重要内容。科学发展观的核心是以人为本，树立全面、协调、可持续的发展观。从人类历史发展的角度看，随着物质文明的进步，人类对自然的改造加剧了自然资源的枯竭

^① 中共中央宣传部. 习近平总书记系列重要讲话读本 [M]. 北京: 学习出版社, 人民出版社, 2014: 120.

和生态环境的恶化,人类的生存环境和社会发展环境面临严重危机。我国目前已进入工业化、城镇化加快发展的阶段,经济增长和资源枯竭、环境恶化的矛盾越来越突出,如果以过量的资源消耗和牺牲环境为代价,经济的增长将是不可持续的。只有实现人与自然的和谐发展,才能保持人类社会整体的全面、协调、可持续发展。生态文明建设把人与自然的和谐发展作为其核心价值取向,遵循人、社会、自然和谐发展的规律,强调人类与自然界互惠互利、共生共存的关系,从而追求人与自然的和谐相处,追求人类社会的可持续发展。因此,在经济社会发展的过程中推动生态文明建设,合理使用自然资源、保护生态和生活环境,是深入贯彻科学发展观,实现经济社会可持续发展的重要内容。

生态文明建设是改善人民生活福祉、提高生活质量的有效方式。生态文明建设涉及人类的生产方式、生活方式、价值观念的变革,生态文明是历史发展的必然之路。从社会发展的角度看,随着经济社会发展的不断变革,人民群众对生活质量的追求越来越高。特别是近年来我们生活的环境受到越来越大的威胁,空气污染、水源污染、食品安全等问题已成为文明生活中的重大威胁。种种现象表明,与物质文明建设相比,生态文明建设一直被忽视,发展的速度和力度也相对较弱。要改善并扭转这一局面,需要我们重新思考生态文明建设的重要性,全面加强生态文明建设,才有可能逐步减少并消除伴随物质文明建设产生的各类威胁,有效使用自然资源,切实改善我们的生活环境和生活质量。

生态文明建设是全面建成小康社会的重要途径。全面建成小康社会的任务,是对我国改革开放 30 多年来经济社会发展的经验总结,体现了我们党对科学发展、和谐发展理论认识的升华。党的十七大第一次把生态文明建设作为全面建设小康社会评价体系、奋斗目标之一。党的十八大对生态文明建设的重大意义和实现方式提出了具体要求,并提出建设美丽中国,实现中华民族永续发展的新目标。党的十八届三中全会提出了加快生态文明制度建设的具体要求和举措。全面建成小康社会,不仅体现在社会物质条件的进步、经济的发展,更体现在人与自然关系的日益和谐。同物质文明、精神文明建设一样,生态文明建设的作用举足轻重,在全面建设小康社会的道路上,发挥着不可替代的作用。只有不断重视并加强生态文明建设,我们的小康社会才能建设得更加完整,目标才能全面实现。

生态文明建设是破解资源环境瓶颈制约的必然选择。有关资料统计显示,我国人均耕地、淡水、森林仅占世界平均水平的 32%、27.4% 和 12.8%;我国的石油对外依存度超过 55%;铁矿石等重要矿产资源的对外依存度都超过 55%;全国 2/3 的城市缺水,年均缺水量达 500 亿立方米;受风沙、污染、雾霾、严重干旱等恶劣气候的影响,13 亿人口赖以生存的耕地面积已接近 18 亿亩红线;生态系统退化,水土流失面积占国土面积 37%、沙化土地面积占 18%、石漠化面积占 1.3%,

80%以上的草原不同程度退化,生物多样性锐减等。如此严峻的生态形势,对社会和谐稳定构成了威胁,也成为制约经济社会持续发展的瓶颈。突破资源环境瓶颈制约,就必须加快生态文明建设的进程,把生态文明建设放在突出位置,并融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程。

(三) 相关研究文献综述

我国生态文明理论研究始于1984年,当时著名生态学家叶谦吉最早使用了生态文明的概念,他从生态学和生态哲学的视角来界定生态文明,认为生态文明是人类既获利于自然,又还利于自然,在改造自然的同时又保护自然,人与自然之间保持和谐统一的关系。之后,理论界开始广泛研究,尤其是党的十七大后,生态文明成为许多学科研究的热门课题。据统计,截至2013年年底,我国发表的以“生态文明”为题的期刊论文、学位论文、会议论文及报刊文章累计达11615篇。这些研究主要集中在以下几个方面:

1. 关于生态文明概念与内涵的研究

许多学者从不同的视角对生态文明进行了界定。一是认为生态文明是人类的一个发展阶段,人类至今已经经历了原始文明、农业文明和工业文明三个阶段,在对自身发展和反思的基础上,人类即将迈入生态文明新阶段。二是认为生态文明是社会文明的一个方面,生态文明是继物质文明、精神文明、政治文明之后的第四种文明,四大文明一起支撑和谐社会大厦。三是认为生态文明是一种发展理念,认为生态文明与“野蛮”相对,是在工业文明已取得成果的基础上,用更文明的态度对待自然,保护生态环境,改善与优化人与自然的关系,从而实现经济社会可持续发展的目标。四是认为生态文明是改善人民生活和实现可持续发展的途径,是一种建立在先进生产力基础上的文明形态。在确保人民群众基本生活需要的基础上,加强生态建设和环境保护,转变生产模式和行为模式,走一条依靠自然、利用自然而又保护自然,与自然和谐共处、互动发展的可持续发展之路。

2. 关于生态文明与传统文化的研究

许多学者从儒释道中探究生态文明的文化渊源。研究认为,儒释道从各自的角度阐释了人与自然的关系。如儒、释、道都强调“天人合一”,把尊重生命和人与自然和谐共生作为共同的生态价值观。佛教认为生命主体与生态环境是一个统一体,天地同根、众生平等,天地万物本身就是一个大的生态系统。总之,我国传统文化中蕴含着丰富的生态文明思想,天人合一、道法自然、佛性统一、万物平等,等等,这些朴素的自然观及其生态实践观,对于建设当代生态文化体系有重要的借鉴意义。

3. 关于生态危机与社会制度的研究

我国学者主要分析了马克思、恩格斯经典著作中的生态观思想,介绍了国外生态马克思主义、生态社会主义思潮和绿色政党运动,从社会制度的角度研究了生态文明与社会主义的必然联系。

4. 关于生态文明建设实践研究

许多学者从循环经济、低碳经济、环境保护、可持续发展等不同层面研究了生态文明建设的途径。也有学者研究了建设生态文明的机制、理念以及生态文化等,提出了生态文明建设的保障措施。还有学者把生态文明建设作为全面建设小康社会和资源节约型、环境友好型社会的内容,提出了一些具体设想。也有一些学者结合各地具体实际,提出了在相关省市建设生态文明的措施。

5. 关于生态文明评价体系研究

有的学者采用系统分析方法,从经济发展效率等方面,构建了生态文明建设评价指标体系。河南、贵阳、厦门等地还建立了地方性的生态文明评价标准。

国内理论界对生态文明的科学内涵、现实意义、评价体系、案例分析与对策措施等一系列问题都进行了大量的探索,取得了较为丰富的研究成果。这为加强生态治理的实效性,进一步促进生态文明建设提供了坚实的理论基础和有益指导。然而,总体来看,我国当前对生态文明问题的研究还有待加强。主要表现在如下方面:

从研究内容上看,大多侧重于对生态文明的背景、内涵、地位以及生态文明建设的意义与策略进行分析,并主要围绕什么是生态文明、为什么建设生态文明、怎样建设生态文明等一系列问题展开,但对我国生态文明建设关键制约、障碍成因、微观机制、发展趋势等一系列重要具体问题的研究尚需进一步深化;从研究方法上看,现有的研究对于生态文明发展的理论和实践总结已做了较为全面的历史分析,但对不同国度、不同区域和发展水平下生态文明建设的差异等突出问题,还缺乏系统全面的比较分析和定量研究,弱化了促进完善生态文明的政策措施、制度保障与体制机制的科学性和有效性;从研究视野来看,现有的研究侧重从哲学、法学、社会学与政治学等学科视角讨论生态文明建设中的生态哲学、人地关系、价值目标、道德伦理、路径选择问题,而从经济学、管理学、统计学、生态学等学科体系研究生态文明建设中,不同主体利益协调、不同情景下社会机制设计等问题的研究视角有待进一步拓展。总之,近年来生态文明的理论研究方兴未艾,取得了丰硕成果,对增强生态文明意识、树立节能环保和生态保护观念、推动生态文明建设,发挥了重要作用。然而,当前低水平重复研究居多,高质量深层次的研究较少;对生态文明概念探讨的多,从社会制度、人与自然的本质属性等基础理论研究的少;就事论事、解读政策的研究多,从战略高度研究的少,生