

开展领导干部自然资源资产离任审计试点方案

一、总体要求

(一) 试点目标。以编制自然资源资产负债表试点相关内容和相关部门统计监测数据为基础,通过开展领导干部自然资源资产离任审计试点,探索并逐步完善领导干部自然资源资产离任审计制度,形成一套比较成熟、符合实际的审计规范,保障领导干部自然资源资产离任审计工作深入开展,推动领导干部守法、守纪、守规、尽责,切实履行自然资源资产管理和生态环境保护责任,促进自然资源资产节约集约利用和生态环境安全。

(二) 基本原则

——因地制宜。根据各地主体功能区定位以及自然资源资产禀赋特点和生态环境保护工作重点,结合领导干部的岗位职责特点,确定审计内容和重点,有针对性地组织实施。

——重在责任。以自然资源资产负债表反映的自然资源资产实物量(包括数量与质量)和生态环境质量状况变化为抓手,根据领导干部任期和职责权限,对其履行自然资源资产管理和生态环境保护责任情况进行审计评价,界定领导干部应承担的责任。

——稳步推进。坚持边试点、边总结、边推广,逐步扩大试点范围,不断研究解决存在的困难和问题,及时总结试点工作中的经验做法,形成相应的审计技术方法和操作指引,逐步加以推进。

二、主要任务

(一) 明确审计试点对象。自然资源资产离任审计试点期间,审计对象主要是地方各级党委和政府主要领导干部。

(二) 确定审计试点内容。以被审计领导干部任职前后所在地区自然资源资产负债表反映的自然资源资产实物量及生态环境质量状况变化为基础,以其任职期间履行自然资源资产管理和生态环境保护责任情况为主线,主要开展以下审计。

——自然资源资产管理、资源节约和生态环境保护约束性指标、生态红线考核指标、有关目标责任制完成情况。包括耕地保护和最严格水资源管理制度考核指标,生态保护红线、节能减排、环境质量、森林资源。保护约束性指标等。

——自然资源资产管理和生态环境保护法律法规、政策措施执行情况。包括禁止性、限制性、约束性政策要求纳入当地国民经济和社会发展规划情况及执行效果,与自然资源 自然资源资产开发的合法性、管理的有序性、使用的有效性 及生态环境

保护状况等。

——自然资源资产开发利用和生态环境保护相关资金的征收、管理和分配使用情况，相关重大项目建设运营情况。

——生态环境保护预警机制建立及执行情况，以及任职期间严重损毁自然资源资产和重大生态破坏、环境污染事件处理情况。

（三）探索审计试点评价。依照相关法律法规、政策规定、规划计划、考核制度等，结合被审计领导干部所在地区、部门、单位的特点和实际情况，综合反映自然资源资产实物量和生态环境质量状况变化情况，客观评价领导干部履行自然资源资产管理和生态环境保护责任情况。积极探索将定性评价与定量评价相结合，根据审计内容选择确定主要审计评价标准，充分运用测绘遥感、自动监测等高科技手段，对能够获得准确、可靠数据来源和支撑的审计内容，选择设定定量评价指标。

（四）探索审计试点责任界定。按照权责一致的原则，并充分考虑地域因素、气候、季节、生长期等自然因素的影响以及环境问题的潜伏性、时滞性、外部性等，针对自然资源资产实物量和生态环境质量状况的变化，依法准确界定被审计领导干部对审计发现问题应承担的责任。对于历史遗留的、短期难以解决的生态环境问题，以及涉及范围广、难以准确计量的自然资源变化情况，要以被审计领导干部任期内采取减缓措施的程度和科学论证的效果进行认定。

（五）探索运用审计试点结果。建立领导干部自然资源资产离任审计情况通报、结果公告、整改落实、结果运用等制度，及时向有关方面反映审计结果。对审计反映的典型性、普遍性、倾向性问题和提出的审计建议，有关部门和单位要认真研究，及时改进工作和完善制度规定。对审计发现的因人为因素造成的严重损毁自然资源资产和重大生态环境污染损害责任事故，需要追究领导干部责任的，审计机关要按有关规定和干部管理权限移送组织部门、纪检监察机关、司法机关等，依规依纪依法追究相关人员责任。审计结果应当作为干部考核、任免、奖惩的重要依据。加大审计结果和整改情况公告力度，充分发挥群众监督作用，形成监督合力。

三、审计重点

审计试点期间，应重点对领导干部任职前后区域内实物量发生较大变化的土地、水、森林、草原、湿地、湖泊、海域、海岛等自然资源资产和矿山生态环境治理以及水、大气、土壤污染和土地沙化防治等重要环境保护领域进行审计，监督检查自然资源资产是否有序开发、节约集约利用，是否存在重大损失浪费、重大生态破坏和污染环境等问题。针对不同类别自然资源资产和重要生态保护事项，分别确定审计重点。

（一）土地资源审计。检查领导干部任职前后区域内耕地、林地、草地、湿地实物量变化情况，客观分析变动受人为因素和自然因素的影响程度，对人为因素造成数量严重减少、质量退化、土地沙化、土壤污染、草原破坏、草原综合植被覆盖度和面积不合理减少等问题，应界定被审计领导干部应承担的责任。

1. 审查土地资源管理的约束性指标以及目标责完成情况，主要包括：区域内耕地保有量和基本农田保护型指标完成情况，耕地占补平衡政策落实情况，新增建设用地规模指标严格落实主体功能区和土地利用规划要求情况，草原综合植被覆盖度约束性指标完成情况等。

2. 审查地方新建、扩建开发区（园区）和城市新区情况，检查是否存在违反城乡规划、违规圈占土地及闲置问题，有无违规向禁止用地项目供地问题，有无违反产业政策向高耗能、高污染和资源消耗型项目等供地问题。

3. 审查土地整治项目实施情况，检查是否存在补充耕地数量不实、占优补劣问题，有无擅自决策批准围湖造田、侵占江河滩地湿地等进行土地整治、破坏生态环境等问题。

4. 审查耕地质量情况，主要包括：耕地质量调查监测评价工作完成情况，耕地质量保护与提升政策落实情况，耕地质量等级变化情况；检查是否存在耕地土壤有机质下降、耕地酸化严重、有效土层和耕层下降明显、盐渍化等耕地质量退化问题；区域内工业项目有无偷排偷放污水及固体废弃物造成耕地重金属污染严重等问题；有无违规倾倒生活垃圾、建筑业弃土、污水处理厂污泥等造成耕地污染等问题。

5. 审查湿地资源管理的约束性指标以及湿地保护目标完成情况，主要包括：区域内湿地面积指标变化情况，湿地保护率指标完成情况。

（二）水资源审计。检查领导干部任职前后区域内地表水（主要指水库、河流、湖泊）、地下水水资源量及水质等级分布变化情况，客观分析变动受人为因素和自然因素的影响程度，对人为因素造成水资源流量严重减少、面积严重缩小、水质严重下降等问题，应界定被审计领导干部应承担的责任。

1. 审查地方政府用水总量控制目标、用水效率控制目标、重要江河湖泊水功能区水质达标率控制目标完成情况；节能减排相关规划分解的化学需氧量和氨氮水污染物减排约束性考核目标、水污染防治计划目标以及农村饮水安全工程规划目标完成情况。

2. 审查地方政府制定行政区内主要江河流域水量分配方案、建立取用水总量控制指标及落实情况，以及饮用水水源保护区、水资源有偿使用制度落实情况。

3. 审查洗浴、洗牢、水上娱乐等高耗水项目，以及化工、造纸、制革、印染、水泥、玻璃、钢铁、火电等高耗水高污染项目建设情况，检查项目建设发挥是否符合国家产业政策要求，项目审批是否符合国家相关规定。

4. 审查地方政府水污染防治责任履行情况，包括核定水域纳污能力、严格控制入河排污总量、向水体排污许可制度落实情况，检查是否存在地下水严重超采、侵占江河湖泊面积、违法设置如何排污口，以及严重污染水环境或存在重大污染隐患等问题。

（三）森林资源审计。检查领导干部任职前后区域内林地面积、森林覆盖率和森林蓄积量变化情况，客观分析变动受人为因素和自然因素的影响程度，对人为因素造成林木损毁和森林面积不合理减少、质量下降等问题，应界定被审计领导干部应承担的责任。

1. 审查区域内森林资源总量变化情况，森林覆盖率和森林蓄积量约束性指标、林地保有量和征占用林地定额等考核指标完成情况。

2. 审查地方政府建立森林管护责任制、林业有害生物防治机制、森林火灾应急防灾机制情况，检查是否存在灾害风险隐患等问题。

3. 审查林地征占用、森林采伐限额、林木采伐许可、木材运输等制度执行情况，以及天然林资源保护、退耕还林等林业重点工程和项目的植树造林等建设任务完成情况，检查是否存在超限额采伐、无证采伐和运输木材、乱批滥占林地、乱砍滥伐等问题。

4. 审查地方政府建立重大毁林案件、违规使用林业相关资金案件和林业工程质量事故责任追究制度及执行情况，检查有无对乱砍滥伐、非法侵占林地等违法违规行为制止不力、造成重大损失等问题。

5. 审查珍稀濒危野生动植物保护管理情况。

（四）矿山生态环境治理审计。检查领导干部任职前后区域内矿山生态环境变化情况，客观分析变动受人为因素和自然因素的影响程度，对人为因素造成矿山生态环境未得到改善、危害程度未得到减缓、污染继续加重等问题，应界定被审计领导干部应承担的责任。

1. 审查自然保护区、风景名胜区、国有林场、森林公园、地质遗迹保护区、重要饮用水源地保护区等生态环境保护区域内矿产资源开发情况，检查保护区域内生态环境是否遭到严重破坏，是否落实限制或禁止开发有关制度规定，已有开发活动是否逐渐有序退出并及时恢复生态环境等。

2. 审查矿山生态环境恢复治理和环境影响评价制度落实情况，以及历史遗留的矿山地质环境恢复治理和矿区土地复垦工作进展情况，检查是否存在新的矿业开发或超标排放造成土地破坏、环境污染等问题。

(五) 大气污染防治审计。检查领导干部任职前后区域内空气质量变化情况，客观分析变动受人为因素和自然因素的影响程度，对人为因素造成空气质量严重下降、大气污染防治任务未完成等问题，应界定被审计领导干部应承担的责任。

1. 审查大气污染防治有关约束性指标，包括二氧化硫和氮氧化物排放总量控制指标、城市细颗粒物(PM_{2.5})或可吸入颗粒物(PM₁₀)年均浓度下降考核指标完成情况；以及产业结构调整优化、城市扬尘污染控制、机动车污染整治、工业大气污染防治、大气污染防治专项资金投入等 10 项考核目标任务完成情况。

2. 审查地方政府建立健全大气污染防治统计、监测和考核体系情况，以及区域内高污染重点企业制定和落实大气污染防治措施和实施效果，检查是否严格执行脱硫电价、脱硝电价等大气污染防治经济政策，是否开展经常性监督检查，是否存在对超标排放或偷排偷放行为以罚代法甚至放任不管等问题。

四、组织领导

(一) 分阶段分步骤实施

——2015 年启动试点。与国家统计局编制自然资源资产负债表试点的相关安排相衔接，审计署同步在内蒙古自治区呼伦贝尔市、浙江省湖州市、湖南省娄底市、贵州省赤水市、陕西省延安市启动领导干部自然资源资产离任审计试点，地方审计机关根据实际情况安排当地审计试点项目，由审计机关统一组织实施。

——2016 年扩大争深化试点。审计署继续做好上述 5 个市领导干部自然资源资产离任审计试点，并组织指导部分地方审计机关开展审计试点，加强对试点工作的经验总结，在审计技术方法、审计评价标准等方面逐步予以规范。

——2017 年全面开展试点审计。审计署统一组织指导全国审计机关开展审计试点，2017 年年底会同相关部门制定出台领导干部自然资源资产离任审计暂行规定。自 2018 年开始，各级审计机关按照干部管理权限，受组织部门委托开展领导干部自然资源资产离任审计，建立经常性的审计制度。

(二) 灵活组织实施。试点期间，参照《中共中央办公厅、国务院办公厅关于印发〈党政主要领导干部和国有企业领导人员经济责任审计规定〉的通知》(中办发〔2010〕32 号)及其实施细则等相关规定，组织部门每年根据领导班子建设需要，结合换届和领导人员任期调整等工作，向审计机关提出下一年度领导干部自然资源资产

离任审计的委托建议，按程序报批后纳入审计机关年度审计工作计划并组织实施。各地要根据审计对象特点和审计力量状况，坚持以开展领导干部自然资源资产离任审计为主，积极探索离任审计与任中审计相结合，离任审计与经济责任审计、资源环境审计及其他专项审计相结合等多种方式，多渠道探索领导干部自然资源资产离任审计的内容和方法，积极积累经验。

（三）加强组织保障。审计署要加强对领导干部自然资源资产离任审计试点的统筹规划，切实做好分类指导和专业程，适时调整、完善审计试点有关要求和内容。中央纪委机关、中央组织部、中央编办、人力资源社会保障部、国务院国资委等部门要加强对试点工作的支持，国家发展改革委、财政部、国土资源部、环境保护部、水利部、农业部、国家统计局、国家林业局等部门要密切配合，加快推进相关改革，建立健全制度规范，为审计试点工作提供专业支持和制度保障。地方党委和政府要加强对本地区审计试点相关工作的领导，及时听取本级审计机关审计试点工作情况汇报，并主动接受、配合上级审计机关审计，保障审计试点工作的顺利开展。