

审计署关于加强资源环境审计工作的意见

各省、自治区、直辖市和计划单列市、新疆生产建设兵团审计厅（局），署机关各单位、各特派员办事处、各派出审计局：

近几年来，各级审计机关努力践行科学发展观，坚持科学的审计理念和审计工作“二十字”方针，以贯彻落实节约资源和保护环境的基本国策，建设资源节约型和环境友好型社会为目标，围绕资源开发利用管理和生态环境保护治理，积极开展资源环境审计，取得了一定成效。但是，仍有一些审计机关存在对资源环境审计重要性认识不足、工作局面没有完全打开、审计领域比较狭窄、机构和队伍建设还不适应资源环境审计工作需要等问题。为了进一步加强资源环境审计工作，根据《审计署 2008 至 2012 年审计工作发展规划》和《审计署关于加强和改进对地方审计工作指导的意见》的要求，现提出如下意见：

一、充分认识资源环境审计的重要性和紧迫性

我国人均自然资源十分短缺、环境形势十分严峻。近年来，我国经济社会发展与资源环境约束的矛盾日益突出，环境污染情况严重，生态环境状况堪忧，长期以来的粗放型经济增长模式难以为继，严峻的资源环境形势已经严重制约我国经济社会的可持续发展。各级审计机关应当从全局和战略的高度，认真学习和贯彻党中央、国务院关于加强生态文明建设，建设资源节约型、环境友好型社会的战略方针，充分认识到随着我国工业化、城镇化和新农村建设进程的加快，经济社会发展与资源环境约束的矛盾会越来越突出。面对这一影响和制约

我国现代化建设全局的关键问题，积极主动有效地加强资源环境审计工作，既是践行科学发展观的具体行动和措施，也是义不容辞的历史责任和义务。各级审计机关要通过积极履行审计监督职责，加强资源环境审计监督，维护资源环境安全，推动生态文明建设，促进经济社会可持续发展。

二、明确资源环境审计的指导思想、主要任务和发展目标

（一）指导思想。

深入贯彻落实科学发展观，以促进贯彻落实节约资源和保护环境基本国策为目标，紧紧围绕我国资源环保工作的中心，积极开展资源环境审计，维护国家资源环境利益，防范资源环境风险，保障国家资源环境安全，充分发挥审计在促进资源开发利用管理和生态环境保护中的“免疫系统”功能。

（二）主要任务。

一是检查资源环保政策法规的贯彻执行和战略规划的实施情况，分析政府履责绩效，促进落实和完善相关政策制度，规范资源开发利用管理和环境保护工作行为；二是检查资源环保资金的征收、分配、使用和管理情况，揭露存在的偷漏拖欠、挤占挪用、损失浪费等问题，分析评价资源环保资金使用绩效，促进规范资金管理，提高资金使用效益；三是检查资源环境相关项目的建设和运营效果，揭示和查处资源开发利用管理和环境保护工作中的浪费资源、破坏环境、资产流失等问题，促进加强资源环境管理，维护国家资源环境安全。

（三）发展目标。

一是要普遍开展资源环境审计工作。从 2010 年起，省级和计划单列市审计机关每年应至少开展一项资源审计和一项环境审计，经济相对比较发达地区的市、县级审计机关每年至少开展一项资源或环境审计。

二是要逐步扩大资源环境审计领域。各级审计机关要紧紧密结合本地实际，逐步将审计范围从土地资源和水环境审计扩展到海洋资源、森林资源、矿产资源、大气污染防治、生态环境建设、土壤污染防治、固体废物和生物多样性等领域。

三是要全面实现资源环境审计多元化。各级审计机关在开展财政、投资、金融、企业、外资、经济责任等项目审计时，应当将资源环境内容纳入审计方案并组织实施。

三、因地制宜突出资源环境审计的重点

各级审计机关要按照“统筹规划、全面审计、因地制宜、突出重点”的要求，抓住资源环境领域里的重点项目、重点部门、重点资金和重点内容，从以下几个方面开展审计：

一是土地、矿产、森林、水等重要资源的开发利用管理和保护治理，特别要重点关注乱采（挖）滥伐、无序开发及侵占、围垦河湖等导致资源损失浪费和生态环境破坏的问题，以及非法出让、转让等导致国有资产流失和损害农民利益的问题。

二是水、大气、土壤、固体废物等污染防治，特别要重点关注城乡居民饮用水源不达标、污水处理厂和垃圾处理场管理运营不善、重点流域断面水质不达标、城乡土壤严重污染、规划环评不到位、工业

企业“三废”（废气、废水、固废）违法排污等影响人民群众身体健康的环境污染问题。

三是重点生态建设工程和生态脆弱地区生态保护，特别要重点关注水土流失严重、土地荒漠化和沙化扩展严重、生物多样性减少以及工程建设中存在的破坏生态环境等较为严重的问题。

四、不断创新资源环境审计方式与方法

（一）积极开展合作审计。各级审计机关尤其是上级审计机关要根据环境保护跨行政区域的特点，积极组织相关审计机关和协调相关主管部门对水、大气污染防治和生态建设等共同关注的区（流）域性生态环境事项，通过平行或联合审计的方式开展审计和审计调查，并建立协商机制，加强审计情况的协调、沟通与交流，共同研究和探讨解决问题的措施与办法。审计报告分别提交给当地人民政府，审计结果及整改措施和效果互相通报，做到目标统一、重点突出、分工明确、成果共享，促进跨行政区（流）域环境问题的解决。

（二）积极开展跟踪审计。各级审计机关对关系国计民生的重大资源开发利用和环保工程项目、重大资源环境管理政策措施和战略规划等（如国家大江大河及湖泊治理规划、退耕还林工程和节能减排政策执行），要积极试行跟踪审计和审计调查，确保国家重点建设项目得到顺利实施，资源环保工作措施和规划得到落实，突出问题得到控制或纠正，促进有关部门和单位健全制度、完善措施、加强管理、改进工作。

（三）积极运用信息技术与方法。一是积极探索使用行业主管部

门已有的监测、测量技术方法（如全球卫星定位系统〔GPS〕和环境质量监测技术等），以及其他监督检查手段与方法（如排污费核定和污染物减排核算办法等），并将得出数据与主管部门数据进行比较，对比较结果进行判断分析，为资源环境审计提供线索和数据；二是积极开展资源环境信息系统审计，检查有关部门和单位资源环境信息系统（如环境统计信息系统、排污费征收管理系统和污水处理信息系统等）的安全性、稳定性、合理性和效率性，对数据的真实有效性进行核查，以推动被审计单位切实加强内部控制和改进管理。

五、着力构建资源环境审计整体工作格局

各级审计机关要围绕资源环境审计工作重点，构建资源环境审计与其他专业审计相结合的整体工作格局。

（一）财政审计要关注各级政府制定、执行资源环保政策制度和筹集、分配、管理和使用资源环保财政资金的情况，揭露其资源环保政策制度执行不到位和资金分配、使用与管理中存在的违规、不真实等问题。

（二）投资审计要关注国家重点建设项目在规划布局、立项审批、设计施工、生产运营等环节是否严格执行国家环保产业政策，以及对资源环境的影响及其防治措施的合法性、效益性，揭露其建设项目违反国家投资产业政策、环境保护措施不到位、浪费资源、污染环境和破坏生态等问题。

（三）金融审计要关注银行贷款的投向及用途，关注“绿色信贷”政策执行情况，揭露其违背国家环保和产业政策，支持“两高”（高

耗能、高排放）和产能过剩行业，造成资源浪费和环境污染等问题。

（四）企业审计要关注企业执行国家资源环保政策法规情况和环境保护资金投入与使用效果，以及其污染防治设施建设与运行效果，揭露其在生产经营过程中高耗能、高污染和破坏生态环境等问题。

（五）外资审计要关注国外贷援款项目的环境影响，评价国外贷援款环境项目资源利用和环境保护绩效。

（六）经济责任审计要关注领导人履行资源管理和生态环境保护职责、尤其是完成节能减排目标、耕地特别是基本农田保护责任目标的情况，揭露其由于决策失误、履责不当和管理不力造成的资源环境问题。

六、进一步加强资源环境审计队伍建设

（一）完善审计工作机构。各省（市、区）审计机关要按照地方政府机构改革方案的要求，设立或完善专门从事资源环境审计的工作机构。市、县级审计机关要进一步明确资源环境审计工作的职责和任务；地方审计机关，特别是市、县两级审计机关应当配备一定数量的专职资源环境审计人员，不断提高其综合素质和专业水平。

（二）培养审计专业人才。各级审计机关要不断充实和培养资源环境审计专业人才。一是要适当招收具有资源、环境专业（如环境科学、环境工程、环境经济学、土地资源管理和矿业工程等）的人员充实审计队伍；二是可以采取选送业务骨干到主管部门或基层单位挂职交流、从资源环保部门选调专门人才等方式加强人才培养；三是要积极开展资源环境审计业务培训，帮助审计人员不断更新知识、优

化结构、提高素质，逐步建立起一支适应资源环境审计要求的专业队伍。

（三）积极聘请外部专家。审计机关应当积极开展与高等院校和科研机构的合作，建立专家档案或专家库，聘请在资源环保领域具有丰富理论功底和实践经验的外部专家，通过直接参加审计项目或召开专题研讨会等方式，指导、帮助资源环境审计工作，弥补审计人员专业技能上的不足，提高资源环境审计工作的质量和水平。

七、建立和完善资源环境审计工作制度

（一）建立和完善审计机关内部组织协调机制。要针对资源环境审计工作的特点，建立资源环境审计工作协调机构，统筹安排和组织实施资源环境审计项目，协调内设审计机构之间的关系，加强审计信息的沟通与交流，整合资源环境审计资源，积极构建资源环境审计整体工作格局。

（二）建立和完善审计机关与主管部门协调配合机制。各级审计机关要与本级资源环保主管部门加强工作联系、协调配合与信息沟通，建立和完善合作审计工作制度、工作联系会议制度、工作信息通报制度等，加强协调与交流，充分发挥审计监督和部门监管的合力，共同促进和推动本地区资源环保工作。

（三）建立和完善资源环境审计工作规范。各级审计机关要在审计实践的基础上，积极总结审计实践经验，制定和完善资源环境审计发展规划，研究制定资源环境审计工作指南，以及其他适合本地区、本部门的资源环境审计工作规范，不断促进资源环境审计工作的制度

化、规范化。

（四）建立和完善资源环境审计工作报告制度。省级审计机关应当在每年向审计署报送年度工作总结的同时，报送资源环境审计专题工作总结。市、县级审计机关每年应分别向上一级审计机关报送资源环境审计专题工作总结。

八、进一步加强资源环境审计理论研究

各级审计机关要高度重视资源环境审计理论研究工作，积极与高等院校、科研机构以及行业主管部门合作，加强资源环境审计基础理论与实务的研究，以指导资源环境审计实践，推动资源环境审计事业的发展。一方面，通过对基础理论的研究和探讨，为资源环境审计实践提供理论支持和指导。另一方面，通过对资源环境审计实践的总结和提炼积累经验，为基础理论研究提供支撑，逐步构建符合中国国情的资源环境审计理论体系。

二〇〇九年九月

四日