

# 推进我国环境审计的建议

苏世娟

在我国迅速推进工业化和城市化的进程中,对自然资源的开发强度不断加大,污染物的排放量越来越多,水、空气的污染越来越严重。全球性的气候变暖、臭氧层的破坏、生物的多样性锐减,以及酸雨、地区沙漠化、沙尘暴等环境



问题,成为世界各国面临的挑战。世界各国已意识到了这一问题,并采取了各种措施,我国对环境的问题也日益重视。

1994年9月,我国发表了《中国21世纪议程——中国21世纪人口环境与发展》白皮书,提出了人口、经济、社会资源和环境相协调,实行可持续发展的总体战略。2000年6月5日我国公布了《1999年中国环境状况公报》,在肯定成绩的同时指出:我国环境形势仍然相当严重,生态恶化加剧的趋势尚未得到有效的遏制。2000年11月6日,我国又颁布了《全国生态环境保护纲要》。2000年10月,在泰国清迈召开的最高审计机关亚洲组织(ASOSAI)第8届大会上成立了ASOSAI环境审计委员会,作为NTOSAI的区域性组织。在ASOSAI环境审计委员会第一次会议上,中国成为委员会主席国,李金华审计长当选为环境审计委员会主席。2002年3月,NTOSAI环境审计委员会成立执行委员

会,李金华成为15名执委之一。应NTOSAI环境审计委员会的要求,2003年4月,审计署将承办NTOSAI环境审计委员会工作会议。由此可见,我国政府对环境问题高度重视。但是环境污染并没有得到有效遏制,所以环境保护是一个全社会的问题。

环境要想得到改善,除了提高全民保护环境意识,制定各种有关环境保护的法律法规外,加强环境审计也是一个必不可少的前提条件。所谓环境审计就是指审计机关、内部审计机构和注册会计师,对政府和企事业单位的环境管理系统以及经济活动对环境的影响进行监督、评价和鉴证,使之达到管理有效、控制得当、符合可持续发展要求的审计活动。近年来,我国因环境问题引发的群体性事件以年均29%的速度递增,每年因资源浪费、环境污染、生态破坏而造成的经济损失达400亿元,由此可见,我国开展环境审计,迫在眉睫。

## 一、加强环境审计立法

我国第一次将环境审计的职能明确赋予审计机关是在1998年中国政府机构改革时,国务院批准审计署的机构改革中,强化了环境审计的职能。但自1998年以来,我国的环境审计仅停留在对环保专项资金使用上的审计。基本上属于财务收支审计,而目前国际上环境审计的发展趋势已经转向绩效审计,重点关注生物多样性的减少、气候的变化、对自然资源的过量开发、对健康的威胁、对外部安全的威胁、物理环境的退化等环境问题。与此相比,我国环境审计还存在着较大的差距。

如果我们想成功地治理因环境恶

化而对人类造成的威胁,则首先要努力制定良好的环境审计法律法规,严格实施。环境审计工作要依法审计,就要有环境审计依据,而环境审计的依据就是完备的环境审计法律法规。如果环境审计法律法规不完备、不配套,则审计监督就难以实现。近20年来,我国虽然颁布了一系列环保方面的法律法规,但缺乏具体规范环境保护工作中负有责任的规范性法规,使审计工作无法可依。因此,要通过立法,完善法律体系,使审计组织在环境监督、管理方面有一定的审计权限,充分发挥审计的作用。

## 二、加强对政府环保资金的审计

环保资金审计主要是对国务院所属的环保部门、有关部门和地方管理部门的环境保护专项资金筹集、管理、使用情况进行审计监督。我国政府日益重视环境保护的重要性,每年也拨大笔款项用于环境保护,但用到环保上的有多少则有待商榷。一些报纸经常报道,有关部门挪用环保资金,甚至将环保资金吞入私囊,所以应加强对环保资金的审计。重点审查环保部门是否及时足额征缴排污费并上缴国库,有无对排污费进行合理的会计核算,财政及各级主管部门是否及时足额将环保专项资金拨付使用单位,使用单位是否按环保部门的规定用途使用资金,最后应对资金使用后的环境效益进行评价,分析环保资金的使用效率,是否发挥了应有的作用。

## 三、加快环境会计的进程

环境资源具有社会产品所具有的效用性和稀缺性,所以应当对其进行确认和计量。环境会计是会计学、环境科学、现代经济理论和可持续发展理论的结合,主要反映、报告及考核企业的自然资源、人力资源和生态环境资源等的成本价格内容。1992年世界环境发展会议提出了可持续发展战略,掀起了世界性的环境会计高潮。目前,环境会计在

发达国家已进入操作阶段，污染损失、资源价格等已列入核算科目。但我国环境会计制度尚在研究探讨阶段，应尽快建立相应机构，研究和制定一套统一的环境会计、准则和基本核算体系，加快并完善企业环境会计制度的建设。企业方面，应将环境影响纳入成本核算内容，可充分发挥其在环境审计中的主观能动作用，只有企业在主观上建立环保意识，将自身战略与环境保护有效地结合起来，建立起有关环境责任信息的记录、计量、计价、报告的统一环境信息会计制度，提供完整有效的环境会计资料，才能反映、报告及考核企业的自然资源、人力资源和生态环境资源等成本价格内容。加快并完善企业环境会计制度的建设，对开展环境审计具有重要意义，是环境审计的发展及经济可持续发展战略的必要前提和基础。

#### 四、加强企业内部环境审计

在市场经济条件下，企业作为独立的经济利益主体，追求自身利润的最大化是其主要目标，由于环境审计会引起环境管理成本增加，给企业利润最大化目标造成损害，会在一定程度上或是完全打消企业开展内部环境审计的积极性。虽然政府通过环境保护立法等行政手段的有效实施，在短期内取得了比较好的效果，但“上有政策下有对策”，有些企业迫于压力，虽然购置了排污设备，但为了减少使用成本，却买而不用，只是在有检查的情况下运转几天，而有些企业甚至宁愿被罚款也不购置排污设备。所以，应从根本上转变企业的观念，使内部环境审计成为企业自愿、主动的行为，才真正有助于内部环境审计在我国企业健康发展。怎样才能转变企业的观念呢？笔者认为应从以下几点入手：

一方面，我们可以加强对企业的环境保护宣传，使企业改变观念，自觉地实行环境保护、环境治理的措施。另一方面，也是更为重要的，要使企业认识到内部环境审计在增加企业成本的同时，也能够给企业带来利益。如果内部环境审计的实施能够增加企业的利润，则内部环境审计就会更快更主动地为企业所接受，也就能在我国企业中更顺利

地全面展开。那么内部环境审计能给企业带来哪些利益呢？比如可避免环境法律法规的处罚，可美化企业形象，提高企业声誉等等。再者，如前面所述，环境会计的实施也有助于企业加强内部环境审计。

#### 五、加强对环境审计人员的培训

环境问题是一个多学科的问题，审计人员除了有财政财务审计所需要的审计专业知识外，还要具备社会学、工程学、环境学、环境经济学和发展经济学等方面的知识，这就需要对环境审计人员的培训，通过培训及时补充新知识，从而完善环境审计人员的知识结构，提高环境审计人员的业务素质，为开展环境审计提供人才保障。但有时，一些专业技术上的工作审计人员不能通过短期的培训而获得，这时可聘请各学科的专家、专业人员来协助审计人员进行审计。

#### 六、加强对农村边远地区的环境保护宣传

由于我国环境治理起步较晚，因此环境审计的开展也较迟，直到1999年环境审计才作为我国审计理论的研究重点，所以一些地方的人们仍然缺少环境保护意识。尽管现今各级政府越来越重视环境保护，报纸、电视、网络整天也在宣传环境保护知识，一些环保爱好者也积极地投入到环境保护宣传中，但是，宣传的力度还需要加大，尤其是农村边远地区。在农村边远地区特别是经济不发达的地区，人们缺少环保意识，或者虽然知道有害气体的排放、污水的排放等对身体不利，但苦于贫穷，人们只能为了目前的生存而不考虑远期的利益。甚至一些地方政府为了短期的政绩，在招商引资时公然表示，他们的地区不怕污染，这些都对我们的环境造成了极大的污染。所以，我们应该加强对这些贫穷落后地区进行环境保护宣传的力度，使人们从根本上意识到污染环境的危害性。

#### 七、正确借鉴西方国家的先进经验

首先，在西方国家，开展环境审计

较多的组织和政府部门，一般都拥有雄厚的经济实力和充实的技术力量。发达国家的经验也证明，如果拿出国民生产总值的1.5%作为环境保护的投入，大体上可以控制住经济增长造成的环境污染，环境质量也能够得到改善。相比之下，我国环保投入较低，历史欠账较多，例如：三河（淮河、运河、海河）、三湖（太湖、滇湖、河湖）的工业污染历史欠账就高达1185亿元，两区内仅老电厂的脱硫设备一项就亏欠285亿元。同时，城市基础设施，特别是城市环境保护基础设施严重不足，技术力量缺乏，全国600多座城市中，只有160多个污水处理厂。另外，我国也缺乏对环境保护的激励机制，排污收费标准偏低，仅为治理成本的20%左右，使得一些企业宁肯多缴“排污费”、“买排污权”，也不肯投资治理。再者，因我国环境审计研究起步较晚，西方国家环境审计研究相对成熟，借鉴国外先进经验自然成为一种现实选择。但我们在借鉴外国先进经验的同时，也应注意到我国与外国的政体的差异，而不应盲目地照搬照抄。

#### 八、开展国际联合审计

环境保护越来越趋于国际化，我国的地理位置决定了在海域污染、河流污染、土地荒漠化等问题上都需与邻国共同采取措施治理。这也给我国审计机关与其他国家的审计机关联合进行环境审计提供了条件，而且审计署可以利用其担任最高审计机关亚洲组织环境审计委员会主席的身份，鼓励其他亚洲国家的最高审计机关开展对跨国环境问题的审计。

中国加入世贸组织，从环境保护来讲，面临的挑战之一便是环境保护要求会成为新的贸易壁垒。1996年国际标准化组织（ISO）正式发布ISO14000环境管理体系标准，这一标准已被世界各国特别是发达国家接受，ISO14000国际标准现已被称为进入国际市场的绿色护照。所以不管是外部环境还是内部需要，我们人人都有责任来保护我们的环境。

（作者单位：郑州工业贸易学校 作者系东北财经大学在职管理学硕士）