

乡镇领导干部自然资源资产离任审计评价指标体系研究

王腾

(河北经贸大学会计学院 050062)

摘要:自然资源资产离任审计指标体系的建立和应用能够使审计工作更加科学合理的评价领导干部自然资源管理情况,有针对性的对领导干部任职情况进行监督。但是现有的领导干部自然资源资产评价指标体系大都是针对区县级以上领导干部,针对乡镇领导干部自然资源资产离任审计评价指标体系的研究较少。本文结合之前已有的研究成果,基于乡镇生态环境治理的特点,运用PSR模型构建乡镇领导干部自然资源资产离任审计评价指标体系,并运用层次分析法对构建的评价指标体系进行实际应用,为乡镇领导干部自然资源资产离任审计评价提供数据支持。

关键词:自然资源资产离任审计;乡镇领导干部;指标体系;

1 研究背景

改革开放以来,我国经济高速发展,随之而来的是对自然资源的过度消耗和浪费、生态环境问题日益突出、一味发展经济而忽视生态资源保护的傳統做法难以为继。党的十八大首次提出,生态文明建设将作为五位一体总体布局来重点发展,成为国家未来发展方向中十分重要的课题之一。而提出对国家各级领导干部实施自然资源资产离任审计是在2013年党的十八届三中全会,会议对自然资源离任审计的相关概念和内容作出了初步说明。2017年,中办、国办共同发布《领导干部自然资源资产离任审计规定(试行)》,为自然资源资产离任审计制度的实施提供了重要依据,标志着中国自然资源资产离任审计制度的正式实施。

自然资源资产离任审计制度的确立在国内外尚属首次,相关评价指标体系的建设作为审计工作中的重难点目前还不完善,且大部分的研究是针对区县级以上行政区域开展的,有关县级以下行政区域的审计指标体系构建较少。《乡村振兴战略规划(2018-2022年)》中明确指出,要不断重视生态文明建设与资源环境保护在未来乡村发展中的重要性,不能因为急于快速发展乡村经济和提高城镇GDP,便忽视生态环境保护,破坏当地生态系统的稳定性。

基于以上背景,本文结合乡镇生态治理特点,运用PSR模型构建乡镇领导干部自然资源资产离任审计评价指标体系,并运用层次分析法对乡镇领导干部进行自然资源资产离任审计指标体系进行实际应用,依据领导干部综合得分情况进行等级评定,并对各项具体指标进行综合评价。

2 基于PSR模型构建指标体系的可行性分析

Pressure-State-Response(压力、状态-反应)是一种统计学概念,由加拿大统计学家David J.Rapport和Tony Friend于1979年提出,并在20世纪八九十年代得到了OECD和UNEP的改进。这一模型表达了人类群体和生态环境的关联关系,人类的过度开采、污染排放等行为引起了大量的资源消耗并产生了大量的污染物,造成了对自然环境的压力(press),人类的这种活动进而又改变了自然资源存储量与环境质量,使环境资源状态(state)发生变化,社会基于可持续发展的考虑,通过制定各种政策引导人们的意识和行为发生变化从而对这些生态环境变化做出反应(response)。

用PSR模型建立指标体系有两大优点。首先,有着很强的综合性和逻辑性,三项指标“压力”、“状态”、“响应”指标之间相互关联且互为因果。其次,PSR模型具有较强的灵活性。由于自然资源资产具有动态性的特点,因此无法在短期内对其进行衡量,PSR模型的优点就在于可以根据当地的实际情况对PSR模型进行调整,从“压力”、“状态”、“响应”三个方

面来设计自然资源资产离任审计指标体系,结构清晰,灵活性强。因此,将PSR模型应用于整个审计指标体系的构建中具有非常重大的意义。

3 乡镇领导干部自然资源资产离任审计指标体系的构建

3.1 构建原则

(1)目标导向原则。乡镇领导干部作为我国最基层的一级政权组织,其评价指标应更加具有针对性和有效性。因此,在指标的选取,权重的计算以及赋分过程中应牢牢把握乡镇领导干部的特点,将指标具体化、细化。

(2)系统性原则。乡镇一级自然资源资产涉及种类多,离任审计指标体系的选择基数庞大,因此应系统全面、因地制宜选取最符合乡镇特点的指标,使选择的指标之间能形成相互联系的一个有机整体。

(3)科学性原则。在对指标进行选取的时候,需要牢牢把握经济规律和生态规律,以科学性为指导,充分考虑当地自然资源资产的特征,使选取的指标具有较高的信度和效度。

(4)定量分析与定性分析相结合原则。定量分析是基于自然资源资产的真实数据进行分析 and 评估,定性分析是指对领导干部在国家政策、地方管理条例做出的评价,两者结合起来评价领导干部自然资源资产利用情况才更加合理。

3.2 乡镇级领导干部职责特征

《环境保护法》要求地方政府必须对辖区内的资源环境负责,乡镇政府亦如此,同时特别强调重视农业环境的保护,提升乡镇政府的农村环境综合治理水平。本文研究乡镇领导干部自然资源资产离任审计评价指标体系的构建,作为最基础的一个组织层级,乡镇政府最重要的资源环境职责是对自然资源和环境的监管,对辖区内的资源环境负责,合理配置自然资源,提供资源环境基本公共服务。在日常管理方面,乡镇政府负责组织开展农村环境综合整治、乡镇垃圾污水集中处置、养殖业污染和农药化肥污染治理,落实禁止秸秆焚烧,保护饮用水源地和耕地工作。在开展乡镇领导干部自然资源资产离任审计时,要关注这些乡镇日常管理工作开展情况,将农村环境治理、两污处理和耕地资源保护等作为审计重点。

3.3 乡镇领导干部自然资源资产离任审计评价指标体系

以下是笔者根据PSR模型、在分析乡镇领导干部受托责任特征的基础上,运用层次分析法确定的各项指标及其权重。如图1所示:

目标层	准则层 (权重)	指标层 (权重)	子指标层 (权重)	指标性质
乡镇领导干部自然资源资产离任审计评价指标体系和权重	压力指标P (0.1007)	资源消耗P1 (0.0503)	单位GDP能耗P11 (0.0252)	约束性指标
			单位GDP水耗P12 (0.0252)	约束性指标
			单位GDP生活废水排放量P21 (0.0112)	约束性指标
		污染排放P2 (0.0503)	单位GDP工业废水排放量P22 (0.0112)	约束性指标
			单位GDP氨氮排放量P23 (0.0112)	约束性指标
			单位GDP工业固体废物排放量 (0.0165)	约束性指标
	状态指标S (0.4330)	环境状态S1 (0.3608)	人均耕地面积S11 (0.1370)	激励型指标
			空气质量指数优良率S12 (0.0645)	激励型指标
			耕地利用率S14 (0.1370)	激励型指标
		社会状态S2 (0.0722)	生态环境状况指数S21 (0.0481)	约束性指标
			突发事件次数S22 (0.0241)	约束性指标
			水土流失率R11 (0.0970)	激励型指标
	响应指标R (0.4663)	治理投入R1 (0.1940)	环境保护支出R12 (0.0970)	激励型指标
			乡镇生活污水处理率R21 (0.0295)	激励型指标
		治理效果R2 (0.0589)	工业固体废物综合利用率R22 (0.0295)	激励型指标
			本地区环保规划的制定和执行率R31 (0.1423)	激励型指标
		治理效率R3 (0.2134)	国家总量控制目标完成率R32 (0.0711)	激励型指标

图1 乡镇领导干部自然资源资产评价指标体系

本文构建的指标体系为一般指标体系,旨在数据易获得的基础上,对不同乡镇领导干部资源环境履职情况进行横向比较。鉴于全国各地的乡村情况差异较大,为了更真实的反映实际情况,可以将一般指标与特殊指标有机融合,构建多元化的评价体系。

5 指标体系的应用研究——以山东省A镇为例

山东省近年来将“生态山东、美丽山东”作为新时代发展的新定位,在生态保护方面具有一定的代表性。因此本文运用上述评价指标体系,以山东省A镇数据为例对乡镇领导进行自然资源资产离任审计评价指标体系进行具体应用,从而为领导干部自然资源资产离任审计评价提供数据支持。

5.1 A镇基本情况介绍

A镇位于滕西平原,地势呈现从东向西逐渐降低的趋势,北面海拔降低,多为丘陵,地势较为复杂,其对面是经河流冲刷而产生的大面积平原。A镇内有4条宽度适中的河流和5条体量较小的支流,水资源较为丰富。2021年,农业总产值达到20.2亿元,比上年增长20%。A镇总共拥有10.52万亩土地,其中人均占地0.94亩;该镇还有2.2万亩可利用草地和4.5万亩林地。到目前为止,A镇已累计植树造林超过3.6万亩,其中防护林占比达到1.26万亩,经济林占比达到0.4万亩,农民住宅周围植树达到86万株,森林覆盖率达到43%。

5.2 A镇领导干部自然资源资产离任审计评价指标体系应用

对获取的数据采用期初比较打分法进行分析,通过将领导干部离任时的指标数值与任职期间的平均值值的比较确定领导干部离任审计综合得分。本文选取2017-2019年各项评价指标的平均值作为基准是为了减少峰值带来的影响,以80分为评价基准,若激励型指标数值增加或约束型指标数值减少则加分,相反则减分。综上所述,依据层次分析法建立如下的评价模型:

$$A = \sum_{q=1}^3 \sum_{i=1}^{\infty} \sum_{j=1}^{\infty} X_{qi} Y_{iq} Z_{qij} \times W_{qj}$$

其中:A为离任审计评价综合得分,X为准则层评价指标权重,Y为指标层评价指标权重,Z为子指标层评价指标权重,W为子指标层评价指标得分,q为准则层维度,i为指标层指标数量,j为子指标层指标数量。

最后综合得分在85-100为优秀,75-84为良好,60-74为一般,60分以下为较差。通过计算,A镇最后各项指标得分如图2:

根据图2的计算结果,代入依据层次分析法建立的评价模型,可以得到对应的审计综合得分:

$$A = \sum_{q=1}^3 \sum_{i=1}^{\infty} \sum_{j=1}^{\infty} X_{qi} Y_{iq} Z_{qij} \times W_{qj} = 82.98$$

根据得分可知,A镇领导干部的自然资源资产离任审计评

分属于良好等级,这表明其任职期间内在生态环境保护和治理方面履职情况评定为良好。

子指标层 (权重)	三年均值	2020年	变化幅度	打分
单位GDP能耗P11 (0.0252)	0.5339	0.5134	-0.0384	85
单位GDP水耗P12 (0.0252)	0.0034	0.0029	-0.14706	86
单位GDP生活废水排放量P21 (0.0112)	4.5234	3.2256	-0.28691	89
单位GDP工业废水排放量P22 (0.0112)	2.3567	1.5676	-0.33483	90
单位GDP氨氮排放量P23 (0.0112)	1.5234	1.2234	-0.19693	87
单位GDP工业固体废物排放量 (0.0165)	0.3227	0.3294	0.020762	76
人均耕地面积S11 (0.1370)	1.21	1.38	0.140496	82
空气质量指数优良率S12 (0.0645)	60.56%	65.67%	0.084379	87
农用水达标率S13 (0.0224)	49.90%	50.06%	0.003206	83
耕地利用率S14 (0.1370)	61.65%	63.21%	0.025304	84
生态环境状况指数S21 (0.0481)	50.53	51.23	0.013853	82
突发事件次数S22 (0.0241)	5	5	0	80
水土流失率R11 (0.0970)	18686.7	20000	0.07028	85
环境保护支出R12 (0.0970)	5000	6000	0.2	86
乡镇生活污水处理率R21 (0.0295)	71.23%	72.23%	0.014039	83
工业固体废物综合利用率R22 (0.0295)	91.21%	80.25%	-0.12016	76
本地区环保规划的制定和执行率R31 (0.1423)	1	1	0	80
国家总量控制目标完成率R32 (0.0711)	1	1	0	80

图2 2020年山东省某A镇领导干部自然资源资产离任审计评价指标得分

5.3 结果分析

依据综合得分82.98分,可以判断2020年山东省某A镇领导干部自然资源资产离任审计评价等级为良好。这说明该A镇领导干部充分认识到了自然资源资产环境保护的重要性,能够在发展经济的同时兼顾生态环境保护工作。

除了基于指标评价表对乡镇领导干部进行全面综合的评价之外,我们也应该对相关的指标进行分析评价。从图2中可以很明显的看出A镇的一些相关指标有较大的好转,比如单位GDP能耗、水耗、生活废水、工业废水排放量等,但与此同时一些指标也呈现变坏趋势,比如单位GDP工业固体废物排放量和工业固体废物综合利用率等。这样的结果表明领导干部在资源消耗和废物治理方面表现较好,而在相关政策的响应方面还有很大的进步空间。

6 总结

鉴于自然资源资产离任审计工作的复杂性,本人认为,加快建立统一的自然资源资产负债表具有十分重要的意义,以自然资源资产负债表为审计基础,能丰富基于PSR模型构建的指标的数据来源;此外,将新型审计技术应用到离任审计过程之中可以大大提高审计的效率,因为在进行领导干部自然资源资产离任审计的过程中需要处理大量的数据,这些数据来源于一,根据自然资源资产分类的数据体系比较庞大、繁杂。因此可以借鉴“互联网+审计”的模式,将大数据、云计算等技术在审计过程中广泛推广,提高审计的准确性,避免人工处理数据带来的遗漏和偏差。

参考文献:

- [1]刘瀚斌,李子昂.自然资源资产离任审计评价体系创新研究[J].环境科学与管理,2022,47(10):5-9+98.
- [2]沈艳.A镇领导干部自然资源资产离任审计研究[D].西北大学,2022.
- [3]王维维.大城市领导干部自然资源资产离任审计评价指标体系研究[D].南京审计大学,2021.
- [4]王冰.领导干部自然资源资产离任审计评价指标体系构建与运用[J].审计月刊,2021(02):8-11.
- [5]姜羽.领导干部自然资源资产离任审计评价指标体系构建研究[D].哈尔滨商业大学,2021.
- [6]张亚连,王曹,张卫枚.基于PSR模型和RS方法的自然资源资产离任审计评价——以湖南省怀化市为例[J].新疆财经大学学报,2021(04):51-59.
- [7]彭赞晖.领导干部自然资源资产离任审计评价指标体系研究[D].首都经济贸易大学,2020.
- [8]李苏娟.基层领导干部自然资源资产离任审计指标体系筛选研究[D].苏州大学,2019.
- [9]黄溶冰.基于PSR模型的自然资源资产离任审计研究[J].会计研究,2016(07):89-95+97.