

从核泄漏事件思考环境审计的重新定位

谭雪 彭桃英(教授)

(湖南大学工商管理学院 长沙 410079)

【摘要】核电在能源中所占的比重越来越大,核电站核泄漏的潜在危险也同时在增大。传统的环境审计不论从理论基础还是审计目标都无法满足核泄漏背景下的社会需求。环境审计理论的重新定位必须以人类生存环境保障和整体安全为重要理念。只有采用对经济与技术、政治与文化、人类整体利益与国家利益、长远利益与短期利益进行综合考虑的实施策略,并适当调整实施主体和实施方式,核泄漏背景下的环境审计才能与经济社会协调发展。

【关键词】核泄漏 环境审计 可持续发展 受托环境责任

2011年3月11日,位于日本东部地区的福岛第一核电站发生爆炸,引起了全世界对核泄漏的广泛关注。福岛核电站的爆炸之所以对全世界产生如此深刻的影响,是因为核电站的爆炸给人类的生存环境和整体安全构成了极其严重的威胁。作为环境管理工具之一的环境审计对有效和安全利用核能责无旁贷。环境审计可以促进企业加强环境管理,防止环境污染,维护各方合法权益(张以宽,1997)。然而,当前环境审计在应对核泄漏等严重危害人类生存环境和整体安全的重大事故上,在理论准备和实践策略上都显得尤为不足:首先,环境审计的理论基础是可持续发展受托环境责任,但对于人类生存环境和整体安全很少予以考虑;其次,环境审计的目标是提高环境保护效率,但忽视了环境安全效率;再次,在环境审计的实践当中,鲜有针对核泄漏的专项环境审计,导致这方面的环境审计经验严重不足。因此,迫切需要对环境审计进行重新定位并改进其实施策略。

一、环境审计理论的重新定位

环境审计是适应环境保护的客观要求而产生的。20世纪七八十年代,随着人们对环境的重视,各国加大了对企业污染环境行为的处罚。企业为了避免支付巨额的罚金,纷纷利用内部审计来加强环境管理。各国政府也投入大量资金用于环境保护,为了使这些资金得到合理和有效的使用以及督促相关环境法规政策的落实,政府审计派生出环境审计。可以说,以往环境审计的定位主要是为了解决如下问题:监督和鉴证环保资金运用的合规性;对环境保护法律法规和政策的遵循性;评价环境管理控制的有效性;评价有关环境保护交易和事项的真实性及完整性。这一定位的理论基础是受托环境责任。而在核泄漏的背景下,环境审计理应从更高的层面考虑人类整体生存环境和整体安全。这种思维角度的转变有赖于环境审计理论基础和审计目标的重新定位。

1. 理论基础的改变:从受托环境责任到人类生存环境和整体安全。环境问题是人类目前面对的最重要问题之一。人们对环境问题的认识是逐步深化的。半个世纪以前,环境保护很

少受到重视。工业化带来的不良后果使人们达成了普遍共识。1972年联合国发布的《联合国人类环境宣言》强调“保护和改善人类环境是关系到全世界各国人民的幸福和经济发展的重大问题”。1987年,联合国发布的另一份报告《我们共同的未来》进一步指出,人类的发展应当“既满足当代人的需要,又不对后代人满足其需要的能力构成危害”即应当遵循可持续发展战略。“可持续发展”理论要求人类在发展的过程中要实现经济发展和环境保护的平衡,不能以牺牲环境为代价来获取短期的经济增长。此后,各国政府和国际组织加大了对环境保护的投入力度,以期能达到环境保护的预期目标,保护和改善环境的效率要求开始进入人们的视野。

一般认为,环境审计的理论基础是可持续发展的受托环境责任。这一概念对环境审计的发展具有重要的影响。环境审计是现代审计学的一个分支,其产生的根源也是基于对受托责任的监督、鉴证和评价,只不过这种受托责任具体化为受托环境责任。

首先,马斯洛的需求层次理论认为,人的需求是有层次、有轻重缓急之分的。人的需求可以划分为五个层次,即生理需要、安全需要、社会需要、尊重需要、自我实现需要。只有较低层次的需要得到满足之后,人才会产生较高层次的需要。如果连个人生存的安全需要都无法保证,那么经济的发展和进步的也就无从谈起。其次,中国共产党十七大报告指出,经济发展的核心是以人为本。发展依靠人,发展为了人,发展成果由人类共享,这样的发展才是可持续的,才有其发展的动力和意义。其中的每一个环节都特别强调人的主体性。而人的主体性发挥的前提是需要保障其生存环境和生命安全。再次,环境审计产生的初衷是人们对环境保护的考虑。日益严重的环境污染不仅给自然界造成无法弥补的创伤,而且给人类生存环境和整体安全构成巨大的威胁,人们有必要通过环境审计的手段来保护其赖以生存和发展的环境。因此,基于可持续发展的受托环境责任是不全面的,其没有正确反映受托环境责任的本质,而应该在环境审计的理论基础当中引入人类的生

存环境和整体安全。即环境审计的理论基础应该是基于人类的生存环境和整体安全的受托环境责任。

2. 审计目标的改变:从环境保护效率到环境与安全保护效率。传统意义上的环境审计目标是由其理论基础和现实状况决定的。基于可持续发展的受托环境责任产生于20世纪末期。当时,核电技术的运用才刚刚开始起步,其对环境的危害性表现不明显。相反,自然环境问题十分突出,水土流失严重、全球气候变暖、自然灾害频繁,美国、德国、日本、英国等发达资本主义国家相继爆发了严重的环境事件。人们开始认识到,解决环境问题不能仅仅依靠科技手段,还需要结合政治、经济、法律等相关的政策措施,形成合力才能加以解决。世界各国先后出台了环境法律法规,并将环境审计作为环境管理的工具要求政府和企业加以运用。在此过程中,理论界和实务界不断探索环境审计的目标,相继提出了环境审计的一元目标论、二元目标论、三元目标论等。尽管对环境审计目标提出的方式各不相同,但都有一个鲜明的特点,即都认为环境审计具有提高环境保护效率的能力。当时的研究者多基于环境保护效率的角度来进行研究。社会公众急切想要改变环境恶化的事实,只不过都专注于环境问题本身,而忽视了环境问题给人类所带来的生存环境的恶化和对生命的威胁。

其实,环境问题经常会引起重大的安全问题。比如,1976年意大利一家农药厂爆炸,发生二恶英污染,引起人员中毒、婴儿畸形;2005年中石油吉化101厂爆炸,导致哈尔滨市自新中国成立以来出现了首次全面停水;据欧洲一份研究报告,切尔诺贝利事件导致27万人患癌,还导致其他一些疾病患者的增多。事实证明,在提高环境保护效率的同时,也非常有必要提高安全保护效率。特别是核泄漏带给人类的直接危害和间接危害远超乎人们的想象。基于人类的生存环境和整体安全的受托环境责任将安全问题纳入到受托责任当中,使受托责任人在履行环境职责时更能体现委托人的初衷。因此,在核泄漏的背景下,环境审计目标应该拓展为环境与安全保护效率。

3. 审计实施主体的改变:从政府、社会和企业到政府、社会和企业到国际组织。关于环境审计的实施主体存有不同的观点。一部分研究人员认为,环境审计应以政府为主导,另一部分研究人员则认为,政府、社会和企业都负有环境保护的责任,不应有所偏重。政府有责任制定相关的环境法律法规、督促行业制定相关的环保标准、安排环境保护的预算资金、加强环境保护的执法监督和检查、向公众普及环保知识等;社会是国家的主体,每个公民都有分享良好环境的权利,也有保护环境义务,公民既可以监督政府的环境行为,又可以监督企业的环境行为,同时公民也要约束其日常环境污染和破坏行为;企业是环境污染的主要肇事者,工业企业排放的“三废”和其他垃圾对环境造成恶劣影响,企业应当承担起环境保护的主要责任,在经济活动当中不能仅仅关注自身的经济利益,而是要对环境更加重视。

对于核安全而言,仅有政府、社会和企业的参与是不够的。核泄漏所造成的环境问题已不再是某一国家或地区的局部性问题,它已经演变成全球性的重大安全问题。任何国家和

地区都不能独善其身、隔岸观火。针对可能出现的核泄漏,国际社会每月、每季度、每年都会以假想的某个核电站发生爆炸来进行相关的核泄漏监测演练,以便在实际发生核泄漏时国际社会能够及时采取应对措施。世界环境发展委员会也定期召开会议讨论全球环境问题。世界各国纷纷通过加入相关国际组织或采取双边、多边合作方式来商讨环境问题的解决方式和途径,并签署了一系列限制核扩散的国际公约。国际标准委员会制订了一系列核设施安全技术环境管理标准,以规范企业的环境行为。可见,环境审计的实施主体已经突破一国或地区的界限,国际组织也参与进来。环境审计的实施主体已发展为政府、社会、企业和国际组织。

4. 审计实施方式的变化:由政府审计、民间审计、内部审计到国际组织审计。环境审计的实施形式也离不开政府审计、民间审计和内部审计。政府环境审计主要包括财务审计、合规性审计和绩效审计。政府每年都会投入大量的资金用于环境保护,这些环保资金的使用是否符合规定、是否起到预期的效果、在资金的管理上是否存在漏洞、相关方对环境法律法规的遵循性等,都是政府环境审计的内容。企业内部的环境审计对于促进企业管理层履行受托环境责任具有很好的正外部性。民间审计受制于审计技术和政策环境,在过去的时间内未能充分发挥其在环境审计方面的作用。随着经济的发展和审计技术的进步,民间审计将在环境审计中扮演更重要的角色。对于核安全这样关系人类生存环境和整体安全的环境审计,上述三种审计形式都不可或缺。

国际审计界也承担起环境审计的责任。最高审计机关国际组织委员会、国际内部审计师协会、国际会计师联合会和亚洲审计组织环境审计委员会等国际审计组织通过召开国际会议来探讨环境审计的理论问题和实务问题,为环境保护从审计手段上给予有力的支持。例如,最高审计机关国际组织委员会将环境审计作为其第十五届大会的主题。国际内部审计师协会发表了其在环境审计方面的研究成果——《内部审计师在环境审计中的作用》。但是,在核安全审计方面,国际审计组织却很少有实质性的行动,实施的策略也有待改进。相比于政府审计、民间审计和内部审计,国际审计组织可以从更高的层面发挥作用。它可以通过密切各国的交流与合作,将各国的经验规范化,进而在世界范围内加以推广运用。

二、环境审计的战略实施

1. 经济与技术的结合。核电站从规划到弃置要经历一个相当长的时期,少则几十年,多则上百年。在对核电站进行环境审计的过程当中,核安全技术是重要的风险控制点。因为核电技术贯穿核电站使用寿命的始终。从核电站的设计、运行、维护到报废都离不开核技术的支撑。技术上的缺陷往往是致命的缺陷。而审计人员受到知识结构、执业经验和专业背景的限制,对核电站的环境审计常常显得力不从心。为提高审计效率、将环境风险控制在接受水平,审计项目组可邀请核专家参与,充分利用专家才能,或者在招聘审计人员时吸收有相关专业背景的人才。核电站的建造需要大笔的资金。作为一个建设项目,其经济效益也是审计人员必须予以考虑的重大问题。

理顺农村政府审计主体的相关探讨

方国旗 张东

(南昌大学共青学院 南昌 332020)

【摘要】党的十六届五中全会提出了建设社会主义新农村的重大历史任务,新农村建设这个宏大的工程涉及大量的涉农惠农资金,原有的农村政府审计主体出现多元化,逐渐暴露出许多弊端,已经不适应新农村建设的需要。因此,加强农村经济的审计监督,理顺农村政府审计主体刻不容缓。

【关键词】农村审计 政府审计主体

一、农村审计的政府审计主体的相关概念

在我国,政府审计一般称为国家审计。国家审计机关依法独立行使审计监督权,对国务院各部门和地方人民政府、国家财政金融机构、国有企业事业单位以及其他占有国有资金的单位的财政、财务收支及其经济效益进行审计监督。政府审计具有强制性和权威性。

农村审计又称乡镇审计,是指对乡(镇)、村集体经济组织及其所属单位的资产管理、财务收支和提取、使用农民承担的费用及劳务状况进行的全面审计,以及会同乡镇企业等有关

部门对占有、使用农村集体经济组织资产情况进行的专项审计。现行农村的政府审计有乡镇经管站审计、乡镇内独立设置审计机构的审计和审计机关派出机构的审计三种情形,对应的政府审计主体也有三种。

二、现行农村的政府审计主体多元化现状

1. 乡镇经管站的政府审计。农经办[2005]12号文规定,农村审计由农村经管站负责组织实施,工作体系是由农业部门牵头负责,农村审计由农经站直接实施。这是目前农村采取的最基本和最普遍的审计监管机制。

核电站的运转所创造的社会经济效益是利益相关方关注的焦点。审计人员在关注受托环境责任的同时,注重评价受托经济责任,对提高核电企业的经济管理水平也会有所裨益。

2. 政治与文化的结合。核电站的安全性审计还可以从政治上着手。核电站的建设布局应该与国家安全战略布局保持一致,要充分考虑到潜在的战争威胁、恐怖主义威胁及其他不稳定因素。在对核电站进行环境审计时,要重点关注其选址的科学性,这也是此次日本福岛核电站核泄漏事件给予我们的启示之一。选址的科学性可以大大降低由于极端外部事件给核安全带来的威胁。例如,建于沿海地区的核电站容易受到潮汐、海啸、台风、洪水等影响,内陆地区的核电站则容易受到地震、泥石流、山体滑坡等影响。在审计时对这些因素加以考虑,可降低环境审计的风险。核电企业在发展过程中所形成的安全文化对核安全具有重大而深远的影响。核电企业内部控制文化当中安全性文化是否深入人心、是否具有浓厚的氛围,环境审计都应该予以关注,并应通过审计帮助核电企业塑造符合企业特性、关心人类安全的企业文化。

3. 人类整体利益与国家利益、长远利益与短期利益的结合。发展核电是为了满足人类不断增长的能源需求。如果利用得当,则能够取得经济上和环境上的双重收益;如果利用不当,则有可能给人类生存环境和整体安全带来毁灭性的灾难。各国都有发展经济的权利,但并非每个国家都能利用核电来促进经济的发展。而核泄漏所造成的环境恶果可能要全人类

共同承担。因此环境审计组织在进行环境审计时应意识到各国发展不应影响人类共同的生存环境和整体安全,从而在核污染环境治理中使拥有核技术的国家相应承担更多的责任。各国在发展过程中还可能因为急功近利出现环境短期行为,例如在核电建设方面出现一哄而上、缺乏科学规划等弊病,这将给环境造成极大的安全隐患。环境审计组织和审计人员在对核电企业进行环境审计时要把人类整体利益、长远利益和各国利益、短期利益加以综合考虑。

三、结论

核电在经济生活中的比重将会越来越大,随之而来的核电站数量势必增多,给人类生存环境和整体安全带来的压力也会不断增大。环境审计的重要性也随之空前高涨。环境审计需要随着实践的发展而发展。目前,环境审计在理论上和实施战略上都准备不足,亟须重新定位。基于人类生存环境和整体安全的受托环境责任将有助于人们从更高的层次上关心人类整体利益。只有采用对经济与技术、政治与文化、人类整体利益与国家利益、长远利益与短期利益进行综合考虑的实施策略,并适当调整实施主体和实施方式,核泄漏背景下的环境审计才能与经济社会协调发展。

主要参考文献

1. 张以宽.论环境审计与环境管理.审计研究,1997;3
2. 刘长翠,耿建新.企业环境审计研究.北京:中国人民大学出版社,2005