

矿产资源审计对腐败治理的推进研究

杨平波¹(教授), 傅琳²

【摘要】矿产资源审计是自然资源资产审计的重要组成部分,基于政策寻租视角下的矿产资源审计包括政策源审计、政策体审计和政策端审计。政策源审计的重点在于矿业领域公共现象及问题,政策体审计的重点在于矿业政策的内容,政策端审计的重点在于矿业政策的执行,包括对矿产资源规划设计、矿产权出让转让、矿产资源监管、环境恢复四个阶段的审计。健全审计法律法规、重点开展对受托责任人公共权力运行的审计、实施多部门合力问责、构建矿产资源审计信息平台、强化生态环境审计评价等举措有助于矿产资源审计对腐败治理的推进。

【关键词】政策寻租; 矿产资源审计; 腐败治理; 矿业政策; 梯形受托责任

【中图分类号】F239.65

【文献标识码】A

【文章编号】1004-0994(2018)22-0134-5

一、矿产资源审计与腐败治理

党的十八届三中全会通过的《关于全面深化改革若干重大问题的决定》首次提出了对领导干部实行自然资源资产离任审计,建立生态环境损害责任终生追究制,这不仅对加强生态文明建设具有重要的战略意义,也是对审计内涵的扩充、对审计领域的拓展。矿产资源审计作为自然资源资产审计的重要组成部分,其目的在于对领导干部在任期间的资源管理情况及环境保护情况进行监督,以规范矿业市场,提高国有资产的利用效率,防止矿产资源流失。

目前,我国矿产资源的配置仍然以政府为主导,市场发挥的作用有限,加之相关的体制机制尚不完善,政府官员在矿产资源的交易管理中拥有一定程度的自由裁量权。而“藏在地下”的矿产资源带来的潜在丰厚收益,可能会导致各利益集团的争夺,有限的资源与无限的利益结合在一起,成为寻租的巨大动力,权力的失控与利益的诱惑为腐败的产生提供了温床。

因此,开展矿产资源审计是腐败治理的必然要

求,对保护国家矿产资源、净化矿业权流转市场、维护国家治理的权威有着积极作用。基于政策寻租视角下的矿产资源审计,以政策的产生、制定和执行为主线,贯穿矿产资源运行的每个阶段及每个环节,对审计对象公共责任的履行情况进行政策全过程评价,从而发现其可能存在的风险点,切实推进腐败治理。

二、矿产资源审计范围与目标的确定

(一)基于政策寻租确认的审计范围

公共政策的制定与执行是公共受托责任的一种体现,是国家行使其职能的一种方式,贯穿政府活动的整个过程。任何公共政策的制定,都来源于某个社会公共现象,部分社会公共现象因为受到公众的广泛关注而成为公共问题,公共政策即是为了解决公共问题而制定的。利益相关者可以通过参与并且影响公共政策制定及实施过程来实现自身利益的最大化,其方式与手段不乏通过寻租来满足其诉求。政策寻租一般可分为政策源寻租、政策体寻租和政策端寻租^[1]。政策源寻租存在于公共现象转变为公共问

【基金项目】湖南省哲学社会科学基金一般课题“产权视角下自然资源资产离任审计腐败治理功效研究”(项目编号:16YBA230)

题的过程中,因此利益群体通过寻租来“决定”哪些社会公共现象需发展成为社会公共问题,以此来制定符合自身利益的政策;政策体寻租即利益群体通过寻租来影响政策的制定,使得政策的制定符合其自身的利益;政策端寻租即政策执行过程、评估和反馈过程中的寻租,此阶段参与寻租的利益方、寻租的方法及手段相较于前两个阶段会更加复杂,矿产资源审计范围由此不同。

政策源矿产资源审计应重点分析矿业市场、矿产资源、矿产资源管理方面存在的问题,注意哪些问题引起了社会的广泛关注、产生了重大的影响;哪些矿业问题虽未引起关注但是有潜在的风险,将会产生重大影响;哪些重大问题仍未引起关注。以上矿产资源问题是否受相应的法律法规约束,其覆盖范围及深化程度现状如何等。

政策体的审计应重点分析矿产资源政策的合理性、合法性,即该政策的存在、内容、目标等方面的合理性。例如这些政策是否为了特定群体的利益而设、政策内容中的某些特定条件是否破坏了矿业市场的公平竞争,政策的出台是促进矿业市场的健康发展还是增加了设租与寻租机会等。

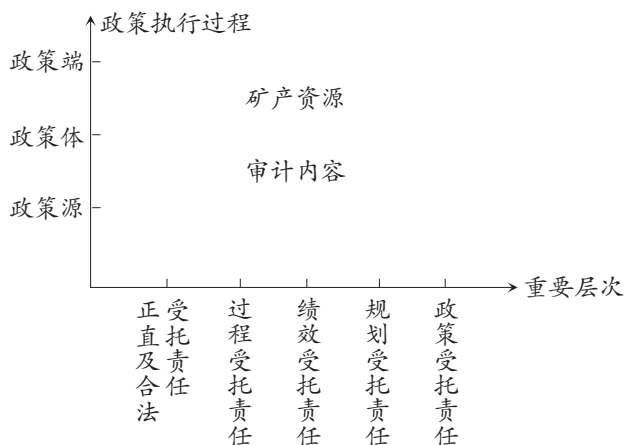
政策端即政策的执行阶段,其涉及的环节、参与的人员相较于政策源、政策体更为广泛,因而寻租的可能性也大大增加。政策端的内容主要包括政策执行过程和反馈与评估,因此矿业活动的政策端审计可以划分为矿产资源规划设计审计、矿产资源出让转让审计、矿产资源监管审计、环境恢复审计四个方面。

(二)基于梯形受托责任的审计目标

公共受托责任是国家审计产生的根源,政府受社会公众的委托对国家进行治理以保证社会秩序和市场秩序的稳定。政府将公共权力委托给行政、司法、检查等行政机关及公共资源管理机构的公职人员,公共受托责任由此产生。矿产资源资产的公共受托责任包括:矿产资源政策受托责任(policy accountability)、矿产资源规划受托责任(programme accountability)、矿产资源资产绩效受托责任(performance accountability)、矿产资源管理过程受托责任(process accountability)、矿产资源资产正直及合法受托责任(accountability for probity and legality),由此可以建立由高到低的五层梯形受托责任。

申稳稳、张伟等^[2]在此基础上提出了每个层次

的矿产资源离任审计总体目标,即环境性、效果性、效率性、经济性、合规性。正直及合法受托责任以合规性为导向,审计矿产资源相关活动的执行是否遵循规定,以此作为矿产资源审计中最基础的部分。过程受托责任以经济性为导向,审计矿产资源活动的整个过程,包括矿业活动的计划、分配和业绩管理,矿产资源的开发利用是否符合经济性的目标等。绩效受托责任以效率性为导向,审计矿产资源活动的投入产出是否达到最优,受托责任按照标准达到了何种程度,是否有改进的可能。规划受托责任以效果性为导向,侧重于审计矿产资源相关活动在经过一系列的规划、执行、监控后达到了什么样的效果、产生了什么样的影响。政策受托责任以环境性为导向,审计相关矿产资源政策的制定、执行、决策和废除与公共需求的相关性,是否具有可持续发展性,对环境带来了什么样的影响等。五个层次分为五个等级,以正直及合法受托责任为基础,重要性逐级向上递增至以环境为导向的政策受托责任,达到矿产资源审计的最终目标——建立生态环境损害责任追究机制(见下图)。以此对矿产资源政策进行综合评价,确认受托责任人的责任履行及目标完成情况,从而推进腐败治理。



基于政策寻租与梯形受托责任确认的
矿产资源审计内容示意图

三、矿产资源审计的主要内容

(一)政策源矿产资源审计

政策源审计重点在于矿业领域的公共现象及问题,即政策制定的源头。审计内容可以围绕以下方面展开:第一,正直及合法受托责任方面,审计责任部门对矿业市场存在的公共现象或者公共问题的处理方式是否合法合规。第二,过程受托责任方面,则是

对矿业问题发现过程的审计,包括审计责任部门收集、了解矿业公共问题的途径与方法,以及社会公众参与矿业管理、向责任部门反映矿业市场问题的渠道与方法。第三,绩效受托责任方面,应审计责任部门对矿业问题处理的效率,包括责任部门采取的措施及重视程度、处理矿业市场问题的手段和方式,以及问题处理结果的公示情况。审计是否存在对重要性程度较高的矿业问题草率处理甚至隐瞒、对于存在隐患的问题没有给予足够的重视等现象。第四,规划受托责任方面,审计已处理的矿业问题的效果、对矿业市场的影响,如矿业市场规范程度、发展健全程度等。第五,政策受托责任审计则以环境性为导向,审计已解决或正在解决的矿业问题是否真正为矿业市场亟待解决的问题,或是暂时未引起关注但很可能成为矿业市场发展隐患的问题。

(二)政策体矿产资源审计

政策体审计的重点在于政策内容,即政策制定的过程。此阶段主要关注与矿产资源相关的政策的制定,即制定何种政策。第一,在正直及合法受托责任方面,应关注相关政策制度,包括矿业权管理、流转及矿产资源勘查开采政策制度的建立健全情况,相关单位是否依据法律法规建立并完善矿产资源政策制度。第二,在管理过程受托责任方面,强调政策制定过程的科学性与公允性。此时的审计应该关注公共政策的制定过程的公开透明度,是否存在为了特定人群的利益而制定、修改政策的情况,如通过设置限定条件,使得矿产资源只能被特定的企业获得。第三,在绩效受托责任方面,可以从矿产资源政策的短期目标是否发生偏离的角度展开审计。第四,在规划受托责任方面,审计应基于长期目标的角度,重点关注矿产资源管理部门制定的政策是否具有可持续发展性、稳定性。第五,在政策受托责任方面,审计应重点关注政策的制定是否以满足社会公众而非利益集团的需求为目标。由于自然资源资产离任审计的目的是建立生态环境损害责任终生追究制,故评价政策的合理性与科学性时,也应将生态环境的建设作为落脚点。

(三)政策端矿产资源审计

政策端的审计重点在于政策执行,即政策制定的结果。政策端的矿产资源审计可以分为矿产资源规划设计审计、矿业权出让转让审计、矿产资源监管审计、环境恢复审计四个方面:

1. 矿产资源规划设计阶段审计。此阶段的腐败

风险主要集中于对矿产资源开采、矿业权流转的前期规划是否合法合规。因此审计可以通过以下几个方面展开:

第一,在正直及合法受托责任方面,主要围绕受托责任人所在的部门,是否根据《全国矿产资源规划(2016~2020年)》编制了相应的规划,其规划内容是否全面。

第二,在过程受托责任方面,对矿区整合及开发布局情况进行审计。例如对小型矿区的整合,其整合主体的选择是否是形式重于实质,即是否存在整合的依据仅仅源于地理位置上的相近,而几个小型矿区在技术上并不具备整合的条件,从而违背经济性这一目标。

第三,在绩效受托责任方面,强调投入产出之间的平衡关系,因此应重点关注相关部门是否为加强对矿产资源的规划而采取一系列措施,如是否严控矿业权的流转,是否按照总体规划的要求进行矿业权的审批并统筹安排矿产资源的开发布局等。此外,还应结合规划受托责任中对矿业活动结果的审计,对相关活动的投入与产出进行衡量、评价。

第四,在规划受托责任方面,审计需关注所制定的矿产资源规划是否能达到特定的目标。如其规划是否能从长远的角度解决和预防矿区分布不合理的问题、是否能遏制粗放经营的小型矿山企业的出现。

第五,在政策受托责任方面,审计应以环境保护为导向,一方面关注现有规划下矿产资源的开发利用效率;另一方面关注规划中矿业开发项目对当地环境影响的风险识别、其生态环境恢复治理的应对措施,以及恢复治理将达到何种程度。

2. 矿业权流转阶段审计。此阶段主要涉及矿业权的流转,其参与的人员、涉及的环节较多,因此寻租的机会也大大增加。审计可以通过以下几个方面展开:

第一,在正直及合法受托责任方面,腐败的风险体现在矿产主管部门内部控制风险和矿业权流转违规操作风险。主管部门内部控制制度的不健全会直接影响矿业权政策执行力度,导致矿业权流转程序有漏洞可钻,滋生腐败;违规操作则是政策寻租与腐败的直接体现。

第二,在以经济性为导向的过程受托责任方面,则需要考虑矿业权流转事中与事后的经济性。如出现个别领导干部直接干预矿业权的管理和流转,出现矿业权高买低卖、甚至无偿转让等权力寻租现象,

此行为通过寻租干预矿业权流转过程,不经济性体现为直接导致国有资产流失。又比如部分矿业权流转交易过程缺少专业律师的参与,导致法律关系界定不清晰,不依法报批、不依法签订合同、不依法进行矿产资源评估等行为时有发生,存在重大违法违规风险,甚至会导致违法犯罪案件的发生,此为不合规的矿业权流转过程带来的事后不经济^[3]。

第三,在以效率性为导向的绩效受托责任方面,应注重矿业权流转过程中投入与产出的关系。如对勘察投资额达到重大水平、涉及的矿产资源价值高、资源储量大的矿业权转让等重大项目,本应通过严格的审批才能进行交易,但是其交易过程明显程序简化、限制条件减少,受让人在矿业权交易中的投入产出关系未处于合理范围之内。交易双方可能存在寻租的动机,产生腐败风险。

第四,在规划受托责任方面,应注重矿业权交易的结果以及带来的影响。小到矿业权的交易后期是否带来法律纠纷,如产权不明晰、合同纠纷等,以此可以反推出矿业权出让转让时是否遵循了基本的规定,从结果出发追溯法律案件的始末,审计寻租的可能性,发现腐败。大到一项政策的实施是否促进矿业市场朝更加规范、有序的方向发展,是否出现了对社会影响重大且恶劣的事件,严重影响了政府形象。

第五,在政策受托责任方面,应主要关注是否在保护区和禁采区出让矿产资源,矿业权受让人是否有能力进行后续的环境恢复。

3. 矿产资源监管阶段审计。此阶段审计可以通过以下几个方面展开:

第一,在正直及合法受托责任方面,审计内容可以将是否存在有效的规章制度,对受托责任人的权力进行制衡作为切入点,如是否存在领导干部个人权力膨胀,对矿业市场行政干预过多,政府越权操纵矿业市场使得矿产资源的配置无法由市场完成的情况。现实中不乏安置亲友、利益相关者参与干股分红,或纵容其非法盗采的情况,给国家带来了巨大的损失。

第二,在过程受托责任方面,以监督部门对矿产资源开发项目实施的监督检查为出发点。审计责任部门的矿产资源管理情况,如在开展矿产资源实地核查工作时,采用的技术、数据的处理方式、信息的收集管理方式等直接影响到核查的质量,因此对矿业管理技术相对薄弱的部门应加以关注,考虑在进行监管的过程中是否存在人为操纵评价结果的可

能性。

第三,在绩效受托责任方面,从资金的收入和使用情况、矿产资源的开发利用水平等方面展开审计。一方面审查相关税费的征缴,包括矿产资源价款、矿产资源价款滞纳金和资金占用费、矿产资源补偿费、矿产资源使用费、资源税等,是否按时征收、足额征收,有无违规减免征收、越权征收的情况。另一方面应核查矿产资源的开发利用水平。如可以采集各矿山企业的“三率”指标,即采矿回采率、选矿回收率、矿石贫化率,审计评价受托责任人辖区内矿产资源开发利用效率。

第四,在以效果性为导向的规划受托责任方面,审计是否存在矿产资源过期,矿产资源相关信息登记不完整,越层、越界开采或勘查,矿区交叉重叠的情况等,出现上述情况是因为监管不到位还是受到技术条件限制。

第五,在政策受托责任方面,应关注受托责任人所在部门是否针对矿业活动有相应的环境治理措施;同时关注已有的生态环境问题,其恢复治理的管理现状如何、恢复治理项目建设情况如何、责任部门对环境治理是否做到充分履职。

4. 环境恢复阶段审计。此阶段的主要审计内容包括:在正直及合法受托责任方面,环境治理政策是否遵循了相关法律法规的要求;在过程受托责任方面,注重环境保护与恢复的整个过程,包括矿业活动初期对环境影响的风险识别,主管部门采取的各项措施如相关政策的制定、对公众的教育培训及环境治理验收标准等;在绩效受托责任方面,主要围绕矿山地质环境资金的投入使用展开;在规划受托责任方面,关注环境质量变化,结合社会效益指标、经济效益指标等对环境恢复治理情况进行评估;在政策受托责任方面,可以基于长远的角度,关注主管部门对生态环境风险的防范措施及建立预警机制的情况。

四、矿产资源审计推进腐败治理的路径

(一)健全审计法律法规

通过国家审计进行问责,进而推动腐败治理,需要有法律作为保障。但是我国关于问责机制的建设并不是很完善。审计法中规定审计机关具有审计检查权和审计处罚权。一方面,审计人员凭借审计检查权这一职权可以直接进行问责,但是其实施过程中仍需要其他国家机关的配合,此方面缺乏详细的程序规范;另一方面,审计的处罚权实质上体现为建议

权,审计进行问责需要通过移送审计线索至纪检、监察、司法等权力机关来实现,这是一种间接的问责,在一定程度上来说不具有行政处罚权。因此,经济责任审计问责要在腐败治理中充分发挥作用,需进一步完善法律法规。在审计检查权方面,要在法律法规中扩大、明确审计机构的权力和职责,使国家审计在问责的过程中有法可依、有规可循;在审计处罚权方面,需赋予审计机关相应的处罚权,并配套具体的处罚细则、标准等,对于不配合审计工作甚至阻碍审计工作的单位或个人,可以追究其法律责任。

(二)重点开展对受托责任人公共权力运行的审计

腐败的产生主要是领导干部个人对公共权力的滥用,随之围绕特殊利益群体出现一系列损害公众利益、破坏市场秩序的行为。因此在进行审计时,最关键的问题是对矿业管理部门的领导干部——受托责任人的审计,而由此开展的审计应注重党政领导干部的权力运行情况,包括权力的来源、权力的制衡机制、权力运行的范围、权力运行的现状及其后果等^[4]。在矿产资源审计中,对公共权力运行的审计则需要贯穿矿产资源政策全过程,从政策源、政策体至政策端依次展开审计。

(三)实施多部门合力问责

当前,我国进行腐败监督与治理主要依靠政府机关间的协调与合作。一方面,我国腐败治理主要部门包括纪检、监察、司法部门,审计作为辅助部门参与,将矿产资源审计线索移送给上述部门,进行相应的处理^[5]。另一方面,矿产资源审计中专业技术的恰当应用会对审计质量产生重大影响,因此需要加强与国土、环保部门的合作来实现不同领域间的专业互补。审计机构应充分协调与这些机构的关系,加强沟通,共享信息,充分利用审计结果对党政领导干部进行合力问责。

(四)构建矿产资源审计信息平台

大数据环境下,矿产资源审计可以通过信息资源共享实现国家审计大数据集成,由此实现对各地区的矿产资源的动态监督。以矿业权为例,可以通过

构建矿业权审计数据平台,综合分析包括矿业权管理系统数据、工商登记信息、煤炭管理部门的安全许可证等在内的信息;通过信息匹配寻找不同数据之间的关联性;通过层层深入分析来确定存在疑点的矿业权交易流转信息,以获取有用的审计线索。

(五)强化生态环境审计评价

经济责任审计与环境审计的结合,可以强化对矿产资源开发利用程度、生态环境建设机制等方面的评价。同时,生态环境状况的评价结果是政策执行结果的一种评价与反馈方式,也是发现腐败的一个有效的切入点。因此需构建一套完整、科学的生态环境审计评价体系。相关的考核评价指标可以包括资源管理指标,如矿产资源开发率、矿产资源可持续开采率、战略矿产资源储备率等,还可以涉及环境指标,如生态环境满意度、资源环境事故次数、生态监测完善度、生态环境修复率等^[6]。

主要参考文献:

- [1] 章卫华,吴剑兰.论精英政治下的政策寻租[J].新余高专学报,2006(2):43~45.
- [2] 申稳稳,张伟,王力.公共受托责任下矿产资源资产离任审计目标和内容研究[J].山东财经大学学报,2017(4):41~48.
- [3] 韩继深,韩爽,李欣蓓,冯林霏.矿业权管理和流转审计问题研究——矿业权流转问题研究系列之四[J].中国国土资源经济,2015(2):18~22.
- [4] 崔云,朱荣.政府审计监督与腐败治理[J].财经科学,2015(6):133~140.
- [5] 宋夏云,陈一祯.国家审计在政府官员腐败治理中功能发挥的优化对策思考[J].管理世界,2016(7):176~177.
- [6] 张宏亮,刘长翠,曹丽娟.地方领导人自然资源资产离任审计探讨——框架构建及案例运用[J].审计研究,2015(2):14~20.

作者单位:1.湖南商学院会计学院,长沙410205;
2.湖南商学院研究生院,长沙410205