DOI:10.19641/j.cnki.42-1290/f.2019.13.020

环境保护政策伦理失范及其审计治理

孟金卓(博士)

【摘要】环境保护具有其天然的政治正确性,但是部分社会公众对推行环境保护政策带来的平等、公正等伦理问题表现出了焦虑情绪,进而动摇了政策执行的民意基础,降低了政策执行的最终效果。国家审计对环境保护政策的决策与执行情况进行监督评价,其实质就是维护政策的公共性伦理,而国家审计的独立性则确保审计机关开展的公共政策伦理评价能够有效诊断公共政策中存在的伦理问题,缓解政策网络内部的紧张与对抗,促成公共政策过程的良性循环。

【关键词】环境保护政策;国家审计;伦理失范;价值理性;公共性;正义性

【中图分类号】F239.1　　【文献标识码】A　　【文章编号】1004-0994(2019)13-0121-7

优良的生态环境承载了社会公众对生活质量的期盼和追求,环境保护政策在当今的社会生活中发挥着日益重要的作用。党的十九大报告中明确指出要坚持人与自然和谐共生,加快生态文明体制改革,着力解决突出的环境问题。尽管保护环境早已是社会共识,但环境保护政策却并未赢得社会公众的一致认可。社会公众对环境保护政策的批判,既有技术手段的因素,也有伦理评判的因素。环境保护政策是公共权力的具体彰显,也是环境治理的重要工具,自然应当纳入国家审计监督的范围。面对社会公众在环境保护政策上的意见分歧,审计机关在开展环境审计业务时应当如何审视环境保护政策,从而维护社会公众的根本利益呢?基于此,本文从伦理学的视角对环境保护政策中存在的伦理失范现象进行梳理与剖析,探讨国家审计关注环境保护政策伦理的必要性以及治理环境保护政策伦理失范的具体路径。

一、文献综述

(一)环境伦理、政策伦理与环境保护政策伦理

伦理道德是我国传统文化的核心,天人合一、道法自然与众生平等的德治思想影响着我国的环境经济政策以及不同政策主体的行为[1]。伦理是对道德的批判性分析,其目标是获取人类决策和行为的价值与标准;而环境伦理主要处理与环境相关联并且以价值为基础的人类决策和行为[2]。环境伦理通过确立人类对待环境及环境问题的基本价值观和道德规范,来影响人类的决策思维和行为方式[3]。它是人与自然和谐关系的伦理支点,其追求的终极目标是保持内在自然与外在自然的统一,实现人与自然的和谐以及天物人的合一[4]。

公共政策伦理研究的逻辑起点是"公共性",其核心范畴与基本伦理规范应当建立在社会公平正义的基础之上,以追求公共利益作为政策目标,强调政策主体的公共责任与公共精神[5]。功利主义长久以来在经济领域中占据着重要地位,在公共政策的执行中更多地注重制度效用,从而导致公共政策的伦理性缺失,实践中公共政策的公共属性往往被其他因素所左右[6]。公共政策的价值分配失衡必然导致逻辑冲突和实践困境,因此公共政策伦理应该以公平正义为首要价值,促进公共政策从功利主义向公

【基金项目】国家社会科学基金项目"政府环境责任清单与绩效审计问责机制研究"(项目编号:16BZZ070);江苏高校优势学科建设工程项目(PAPD);南京审计大学政府审计研究基金项目(项目编号:GAS161025)

平正义转变[7]。总之，公共政策伦理的价值标准主要包括维护公共利益、追求公平正义以及提升最大多数人的福祉[8]。

环境保护政策既是体现环境伦理的载体，又应当符合政策伦理的要求。环境保护政策伦理意蕴多维、价值取向多元，政策实践的失败表明环境保护政策的内驱力应当是伦理价值取向而非功利主义取向[9]。在传统德治思想的引导下，公平正义被认为是环境经济政策伦理的生命线[1]。总体而言，到目前为止，关于环境保护政策伦理问题的研究成果较少，且这些研究成果中对环境保护政策伦理的理解更偏向于环境伦理本身，或多或少忽略了政策的公共性价值。

（二）环境审计、政策审计与环境保护政策审计

目前，环境审计领域的理论研究主题涵盖了理论结构、审计环境、审计需求、审计本质、审计模式等[10-14]。遗憾的是，在诸多环境审计学术成果中，还没有从环境伦理视角审视环境审计的研究。

按照学术主题区分，目前关于公共政策审计的学术研究大致可以分为两类：第一类研究关注的是审计机关在公共政策中的角色，重点是如何发挥审计机关的职能并体现其价值[15-17]。第二类研究关注的是审计机关的公共政策审计业务，重点关注审计思路、方法与实务指导[18-20]。从研究对象来看，现有的研究成果集中关注于审计机关在公共政策监督评价中的作用机制与实施方法，缺乏对其他政策主体的研究。由于审计研究中对于各类政策主体的价值取向、利益诉求、策略偏好缺乏足够的关注，使得理论研究成果对审计实践提供的指导被迫局限于如何“多快好省”地查找合规性问题，从而缺乏从伦理层面考察公共政策及政策主体行为的视野，也间接制约了审计成果的层次提升与效果显现。

我国环境治理已经迈入复合型治理的新阶段，既包括资源产权、生态红线及生态补偿等科学制度层面，也包括强化执法、环境监管及责任追究等行动层面，更重要的是体现在社会层面上的公众参与及多元共治[21]。良好的环境治理是减少环境负外部性效应、实现可持续发展的重要途径，而环境政策审计作为环境治理的重要工具，在提升国家环境治理能力中承担着重要角色[22]。审计机关在环境政策制定、执行和终结的各个阶段发挥审计监督评价功能是环境治理的内在要求，环境政策审计能够在优化政策设计、促进政策落实、评价政策效果、服务环境治理中发挥重要作用[23]。由此可见，目前对环境保护政策审计的研究中，更多地偏向于制度与技术路线，缺乏对政策伦理的关注。

（三）相关研究评述

从环境的角度来说，人民群众对优良环境的向往以及国家可持续发展的内在要求决定了我们必须正视环境问题。对环境伦理问题的重视，实质上是对于人类生存发展中环境问题的关切与反思。人与自然和谐共生既是我国伦理哲学的重要思想，也是经济社会发展的内在要求，这已经是相关研究者的共识。从政策的角度来说，解决环境问题的重要工具就是环境保护政策。现有的环境保护政策伦理研究已经开始关注政策活动是否符合环境伦理的要求，即政策活动的效果是否符合可持续发展、人与自然和谐共生等价值规范。然而，这些研究不同程度地忽视了环境保护政策作为一项公共政策应当具备的伦理考量——用以实现环境保护目标的政策工具的设计与运用，是否符合人民群众可接受的伦理规范以及全社会的价值观？研究者对这一重要问题的漠视，或多或少反映出全社会对于环境保护政策伦理问题的忽视。环境保护政策的工具理性被过度强调，其价值理性反而被忽视了。

同样的问题也存在于审计研究领域。既有的研究成果主要集中在“为什么要审计”“怎么做审计”等主题上，研究的对象主要聚焦在审计机关上。已有的研究成果通过引入机会主义、国家治理等重要理论，基本上已经完成对审计必要性的论证。而在如何开展审计方面，相关文献更是从审计方法运用、审计管理提升等多个方面开展了大量的技术性研究。然而值得研究者反思的一个问题是，在审计实践中经常强调的诸如“维护人民群众利益”之类的价值导向，为何到了审计研究领域却归结到了技术层面？以至于在理论研究中总是简单地将“查问题”作为工具手段，却忽视了这些问题产生背后的伦理失范问题。伦理失范问题的存在，是违法违规问题产生的根源，因此，国家审计服务国家治理的路径也应当深化到伦理失范问题的治理上。从这个角度来说，本文提出的国家审计对环境保护政策伦理的关注，不失为审计研究的一个新视角以及审计治理的一个新思路。

二、环境保护政策的伦理内涵与失范问题

（一）环境保护政策的伦理内涵

“伦理”通常是指关于道德现象和道德关系的道

理和理论。环境保护政策伦理是指以环境保护政策为中心所形成的伦理关系以及协调处理这些伦理关系的伦理意识和活动的总和。环境保护政策伦理是环境伦理与政策伦理互相融合的结晶，因此对环境保护政策的伦理审度应当具有环境伦理与政策伦理这两个基本维度。环境伦理的核心价值理念是人与自然和谐共生的生态文明理念，在当前国情下就是要矫正传统的人类中心主义思想下的各类活动对生态环境的破坏，倡导绿色发展理念，正确处理生存、发展、保护、治理等活动之间的关系。政策伦理的核心价值理念是全面依法治国的法制理念，在当前国情下就是要制约与监督公共权力的运行情况，推动公共利益的合理分配，积极维护公共权益。鉴于环境保护是目的，公共政策是手段，所以环境保护政策伦理应当以环境伦理为归宿、以政策伦理为特质。

从伦理学的角度来看，价值理念只有转化为具体的价值原则才能引导人类的活动。环境保护政策伦理的价值原则至少包括环境正义、程序正义、社会正义等多项基本原则。其中，环境正义原则既包括人与人之间环境权的公正，也包括人与环境之间的公正。前者是指尊重并保护弱势群体的环境权益，调和个体与集体之间、国家与国家之间的环境权益冲突，调适当代人内部以及代际之间的生存权与发展权；后者是指尊重并遵循生态规律，倡导人与自然协调融合，处理好开发、利用、保护、补偿之间的关系，积极维护生态系统的完整性、多样性与平衡性。程序正义原则是指环境保护政策在规范机制下运行，允许公民（尤其是弱势的利益相关方）参与政策活动时具有平等的权利，公平对待各方提出的不同意见与建议，并根据各方能够接受的程序机制形成最终决策。社会正义原则是指与环境保护政策相关的社会资源及机会配置的公平性，必须综合分析环境保护政策对社会福利的影响，尊重不同社会群体（或个体）的环境保护偏好与成本支付意愿，关注环境保护政策中的环境权益分配与成本分担问题。

（二）环境保护政策伦理失范问题的表征

1. *部分环境保护政策工具运用的合理性不足。*环境治理的政策工具一般包括三类，即以政府管制为代表的规制性工具、以税收为主导的市场性工具、以公众参与为标志的自愿性工具。其中，以政府管制为代表的规制性工具是我国环境保护政策的主要政策工具，通常也是政府面临环境问题时的习惯性选择，但是在实践中却容易陷入一种两难的境地。一方面，考虑到复杂的政策环境与政策利益相关方，在政策设计时往往给予政策执行者一定的自由裁量权，从而创造了政策执行中的寻租空间。部分政府官员利用选择性执法谋取个人利益，滋生出环境保护领域的官僚主义作风与腐败现象，最终损害了人民群众的正当环境权益，逐渐使环境保护政策丧失了公平正义。另一方面，运动式的环境保护政策追求短期效应，政策执行中充斥着“一刀切”式的工作思路，强制推行未必符合实际的政策措施，反而会进一步损害弱势群体的权益。由于忽视市场性工具的调节作用以及自愿性工具的能动作用，环境保护政策的实践问题经常招致社会舆论的批判。

2. *部分环境保护政策程序正义性存疑。*公共政策的程序正义性一般应当符合公民参与并决定决策、程序过程中公民地位平等、决策过程中价值中立以及决策程序自治等几个基本原则[24]。根据这几条基本原则，当下环境保护政策在程序正义方面还存在不少问题。

一是人民群众有一定的能力影响环境保护政策的议程设置，但参与决策讨论的途径较少，客观上限制了理性协商共识的达成。尽管人民群众可通过网络等途径发表其观点或意见，但是难以直接参与或间接影响政策方案讨论，以致其权益可能因政策出台而受损，从而进一步带来政策执行中的阻滞。

二是人民群众在决策过程中具有不平等的地位，不同的观点或者意见并没有得到同等的尊重。财富差异、城乡差异、产业结构差异等因素导致不同社会阶层的话语权差异不断放大，部分弱势群体难以发声，其权益没有得到有效保护。城市中产阶级对决策的影响明显高于低收入人群，农村人口的权益没有得到充分尊重与有效保护，部分北方地区供暖政策的变更即为例证。

三是地方政府没有在决策过程中保持价值中立态度。地方政府在制定环境保护政策时往往以各类干部考核指标为导向，出台的政策通常选择性地落实中央意志，同时又随着外部环保压力的变化而弹性地调整政策。以地方政府主导的价值替代了以中央意志为代表的公共价值，政策的弹性调整最终损害了与政策相关的多元化利益。

四是决策程序规则没有得到充分尊重。大量的环境保护政策由政府直接出台，人大、政协以及相关的决策咨询专家未能有效参与决策过程，部分重大政策并未公开征求意见，行政指令、领导意志最终成

为决策的主要依据，通过议事规则来反映民意的程序反而被架空。

3. *环境保护政策成本负担不公平状况持续存在*。不同社会群体的利益诉求通常是不一致的，这就要求在政策制定环节必须根据公共利益的整体需要对社会生活做出权衡，从而在民主法治框架和公平正义追求下提升政策效应与效果。以利益博弈为表象的政策活动，都以某种价值理念作为其最深层依据，环境保护政策亦是如此。从实践来看，以环境保护为名义的各类公共政策在国民经济各产业之间、不同地区之间、城市与农村之间重新分配了公共利益。由于决策程序正义性的不足，公共利益没有得到合理界定与有效整合，导致了在制定政策方针时没有通盘考虑不同产业、地区、阶层之间的环境保护支付意愿及支付能力。尤其是在“一刀切”的运动式政策模式下，环境保护政策的经济可行性让位于政治服从性，不同政策主体的得益与其实际支付未能有效匹配。在上级的环境保护高压下，下级政府的政治压力陡增，政策执行的行政成本膨胀，政策效果却不尽如人意，甚至引发了少量群体性事件等极端反弹。

（三）环境保护政策伦理失范问题的成因

1. *政府逐利行为与其公共角色之间存在冲突*。政府在功利主义哲学的影响下，其行为模式已逐渐偏离公共利益维护者的角色，这一点在地方政府层面愈发明显。地方政府与官员的“经济人”属性日渐强化，集中表现为部分地方政府与民争利、保护主义严重、寻租行为盛行、形象工程频现。在环境保护领域，地方政府在决策及落实环节都或多或少地存在明显违背其公共角色的行为。一方面，在政府权力边界不清、决策权力过度集中及政府内部扩权冲动等因素的影响下，政府在环境保护政策决策环节的寻租空间不断扩大，“量身定制”的政策不断出现，引发了公众的质疑。另一方面，在政府责任边界不明及监督体系不完善的背景下，政府选择性地采取环境政策执行及环境监督执法，试图在环境保护与发展经济之间、降低风险与提高政绩之间获取最大利益。龙硕等[25]认为，部分地方政府出于政治和经济利益的考虑，有放松环境规制以帮助污染企业扩大生产的动机，由此形成企业和地方政府的政企合谋。

2. *政策过程中的价值理性及民主意识不足*。在我国的环境保护政策过程中，价值理性明显让位于工具理性。在“效率优先”思想的长期影响下，决策者往往试图通过自洽的逻辑体系和精密的技术方法来实现效率最优化或效用最大化。但是，对于政策目标设置是否合理、政策路径选择是否恰当、政策落实方法是否可行等一系列问题，决策者通常都是在封闭环境下做出判断。在当前的决策机制下，其他利益相关方的呼声通常被忽略了，在执行过程中也没有充分尊重弱势群体的权益。人民当家做主的制度保障未能在环境保护政策过程中得以充分体现，决策民主时常被局限于行政部门内部。人大未能有效融入环境保护政策决策机制，协商民主的独特优势未能有效发挥出来。由于决策者理念及制度设计中缺乏人本关怀，环境保护政策的效果往往难以达到各方的合理预期。

3. *行政官员的政绩理念与公众期望存在差异*。尽管有关环境保护的元政策并非由行政部门制定，但在实践中大量的具体政策都是由行政部门主导。在现行考核及选拔机制的驱动下，行政官员的行为模式大多数情况都是“唯上”的。上级的偏好与意志决定了下级的行为，这对于执行力的提升或许有一定的帮助，但也逐渐滋生出“不唯实”的问题。地方政府在设计环境保护政策时，强调与中央政府相关政策的对接与强化，在操作方法上却简单复刻相关政策文本，缺乏对地域性特征的必要关注。行政官员通常更关注环境保护政策在政治上的正确性与行政上的合规性，而不是经济上的可行性与效果上的可持续性。群众的呼声被选择性地忽略或吸取，亟待解决的环境问题未必会被列入政策议程，各类环保项目与专项资金的安排未必切合当地的实际情况与真实需求，最终致使环境保护政策的整体效果差强人意。

三、国家审计治理环境保护政策伦理失范问题

（一）国家审计治理环境保护政策伦理失范问题的必要性

1. *公共政策伦理问题是国家审计介入政策过程的重要因素*。公共领域出现的机会主义行为不单纯是由制度缺陷导致的，行为主体的伦理失范也是必要条件。以经典的受托经济责任理论为例，假使受托方具有较高的伦理道德水准，那么可以设想即便受托方的利益诉求与委托方并非完全一致，也未必会利用其信息优势侵害委托方的利益。政策主体的行为受到法律制度的约束是国家治理的基本要求，而其伦理道德水准则部分地决定了机会主义行为发生的可能性，进而引致对公共政策开展国家审计监督的内在需求。国家审计是坚持依法治国和以德治

国相结合的重要抓手，审计关注的问题通常就是由于审计对象伦理道德水准低下进而突破法律或制度底线所导致的。在公共政策审计中关注伦理问题，既能更好地认识政策活动的本质，有效识别审计风险的来源，也有助于挖掘政策问题的成因，促进政策效果的持续提升。

2. 维护公共政策的伦理价值是国家审计的应尽职责。公共政策的公共性至少与以下两个层面的社会主义核心价值观相关：一是国家层面的民主与和谐；二是社会层面的公正与法治。由国家审计对公共权力的运行情况进行必要的约束、制衡和监督，既是政治民主框架下的必要制度安排，也是保障政治民主的重要途径。国家审计通过开展审计活动维护经济秩序与规范权力运行、发布结果公告以促进政府与社会公众的沟通等多种途径，提高了社会公众对于政府的信任程度，逐渐成为消除或调和社会矛盾的重要手段。国家审计把促进公平正义作为根本职责，国家审计体现的公平以其权力来源的合法性、运作程序的正当性、主体角色的独立性作为保障，国家审计正义则是契约正义、程序正义与道德正义的有机统一[26]。国家审计是维护社会公众根本权利的一项重要制度安排，这既体现了依法治国的理念，更是持续提升国家治理法制化水平的重要制度保障。国家审计对公共政策决策与执行情况的监督评价，实质上就是维护政策的公共性伦理，守护国家治理活动的价值底线。

3. 独立性属性决定国家审计在公共政策伦理评价中的重要角色。传统的政策评价主要关注政策效率、效果与效益，较少从社会公正、可持续发展等角度分析公共政策的影响与成效。通过伦理标准对公共政策开展独立评价，既是持续提升政策绩效的重要依据，也是维护公共政策合理价值取向的重要途径。机构独立决定了审计机关既不是政策制定者也不是政策执行者，其评价结论不会受到相关政策主体的影响；经济独立决定了审计机关与评价对象之间无利害关系，评价结论不会受到评价对象的干扰；精神独立则保证了评价结论的公正客观性，更加值得信息使用者的信赖。以独立性为基础衍化的审计职业道德则进一步确保了由审计机关开展的公共政策伦理评价能够有效诊断公共政策中存在的伦理问题，提出恰当的审计建议以减少伦理失范现象，缓解政策网络内部的紧张与对抗，促成公共政策过程的良性循环。

（二）国家审计治理环境保护政策伦理失范问题的路径

1. 通过国家审计监督约束公共权力运行，遏制公共权力的逐利倾向，推进政策程序的合法性与合理性，守护环境保护政策的公共性本源。环境保护政策是为了解决环境恶化问题、达成环境保护目标而设计并实施的统一政治经济行动，其合法性来源于社会公众向公共部门让渡部分权力，由公共部门行使公共权力调配社会资源以解决实际的环境问题。这种公共受托责任的存在是国家审计监督评价环境保护政策的前提，决定了国家审计实践中必须关注公共权力的运行情况，尤其是公共权力不能有效维护甚至直接损害公共权益的问题。环境保护政策涉及的价值取向多重性及利益影响复杂性，增加了政策决策阶段达成一致意见的难度，却也为利益集团或个人操控决策过程与决策结果提供了一定的空间。国家审计应当重点关注环境保护政策的合法性与合理性问题，如社会公众意见表达机制是否顺畅、议程设置是否及时合理、决策过程是否民主规范、实施手段是否合规等。在当前的审计实践中，这些问题已经得到了不同程度的重视，但是审计标准通常局限于具体的法律法规。

需要注意的是，即便环境保护政策过程是符合相关制度规范的，也并不意味着社会公众认可与支持政策系统及政策措施。社会公众的认可与支持能在一定程度上保证环境保护政策的顺利落实以及政策目标的最终实现，缺乏民意基础的环境保护政策通常出现执行阻滞并致使政策成本徒增。国家审计对环境保护政策合法性与合理性的关注，应当在法律法规的基础上更进一步地从环境正义、程序正义、社会正义等原则，审视政策系统的运行规则以及具体政策措施能否得到社会公众的认可与支持。

2. 通过国家审计掌握环境保护政策的成本分担与收益分享情况，评价环境保护政策的福利分配结果，关注公共利益再分配过程中的公平正义问题。优良环境具有天然的非排他性，但当消费群体超过环境承载能力后优良环境便具有了一定的竞争性。非排他性在环境保护政策中的直观体现就是环境质量的变化对全社会而言都是一致的，竞争性则体现为不同个人或群体为了享受优良环境而愿意支付不同的费用。支付意愿的区别主要来源于禀赋与效用的差异，一部分人愿意为了优良环境而付出较高的经济代价，也有一部分人迫于经济压力而宁愿忍受

较差的环境。政策制定过程就是将不同个人或群体的意愿通过政治方式整合形成公共意志的过程，政策出台的前提理应是社会公众认可政策的成本分担与收益分享机制。环境保护政策的经济成本既包括公共财政的投入，也包括私人部门的投入，只有前者才是国家审计重点关注的内容。需要指出的是，私人部门的自愿投入尽管不在国家审计的监督权限范围之内，但以政策形式明文要求或者在执行过程中不得不付出的私人支出则应当作为国家审计对环境保护政策开展评价的重要内容或指标，因为这部分支出是以公共政策的形式直接或间接确定的。

国家审计应当关注环境保护政策成本在不同地区、不同社会阶层的实际分担情况是否造成了经济上的不公平，转移支付机制的运行情况是否足以弥补环境保护活动带来的社会福利的分化。通过审计活动获取的大量信息与数据是开展环境保护政策评价的必要基础，审计独立性则保证了评价结果的客观与公正。因此，审计机关可以在监督公共资金使用及公共权力运行的基础上，对环境保护政策运行的经济、社会、环境效益开展综合评价，关注环境保护政策是否压缩了弱势群体或局部地区的生存与发展权益等现实问题。

3. 通过国家审计发现并解决环境保护政策中的具体伦理失范问题，以宣传教育等方式向被审计单位及全社会输出伦理价值观念。国家审计的具体审计目标与相关伦理问题之间往往存在高度关联，最典型的就是合法性问题。但是，现实中大量低效或无效的政府活动与政策行为，往往是合法却又不合理的。倘若其背后的伦理失范问题不解决，必然影响政府运行效率与政策运行效果。长期以来国家审计实践以合法性审计为主，绩效审计的比重却没有得到提升，这意味着大量伦理失范问题无法通过审计活动得到反映。针对环境保护政策中的种种现象，审计人员应当关注现象背后的问题根源，以法理与伦理的双重视角剖析其成因。对于环境保护政策中存在的伦理失范问题，审计人员可以从效益性目标出发，尝试引用绩效审计标准对伦理失范问题带来的不良后果进行评价。审计机关通过出具审计报告与审计决定等方式，要求被审计单位解决具体问题，进而维护环境保护政策的公共性价值，促进和谐社会建设，推动人与自然和谐共生。对于部分确实无法明确定性定责的伦理失范问题，可以通过非正式沟通等途径向被审计单位传递审计人员的观点，间接影响被审计单位的后续决策与行为。

审计主体与审计客体之间的交流沟通过程，同时也是审计主体不断向审计客体表达审计立场、传递审计观念、宣扬审计理念的过程。审计机关通过开展具体的审计项目，既可以发现相关环境保护政策主体存在的伦理失范问题，也可以对外输出审计机关的伦理价值观念，从而引导其后续行为。与此同时，审计机关通过审计结果公告等形式向全社会公开环境保护政策审计发现的典型案例，引导社会舆论关注与讨论典型案例背后存在的伦理失范问题，从而营造良好的审计环境。

四、总结与展望

（一）总结

人民群众对优良环境的内心向往以及国家可持续发展的内在要求，决定了我们必须正视环境问题，也促使审计机关更加重视与环境保护相关的政府活动。政府解决环境问题的重要工具就是环境保护政策，而政策设计与执行等环节出现的问题必然影响政策目标的实现。本文对环境保护政策伦理进行探讨，提出了一个重要的议题——在现行政策系统中形成的环境保护政策及其运行情况，是否符合人民群众以及全社会的价值观。现实生活中环境保护政策工具运用不合理等现象的成因，要归咎于政府逐利行为增加、价值理性及民主意识不足、部分行政官员政绩理念不当等一系列伦理失范问题。国家审计的制度设计以及审计独立性决定了审计机关有义务、有能力关注环境保护政策中的伦理失范问题。国家审计通过约束与规范公共权力的运行，推进环境保护政策的公共性本源回归；通过收集与分析环境保护政策运行相关的信息，评价环境保护政策对社会福祉的真实影响；通过矫正与引导环境保护政策主体的行为，输出环境保护政策应有的伦理价值观念。

（二）展望

在未来的研究中，有两点需要进一步探索。一是在审计过程中如何恰当把握伦理尺度、合理控制审计风险。伦理价值本身并不构成审计标准，国家审计也并不开展伦理审查。审计发现典型问题通常都意味着伦理失范现象的存在，但并不是所有的伦理失范现象都属于审计应当关注的内容。正如前文所言，审计人员引用绩效审计标准对伦理失范问题带来的不良后果进行评价，通常是一种尝试，但并不意味着

一定有效。对于合法而不合理的现象，国家审计实践中也常常“有心无力”。伦理视角是一种有益的尝试，但是其实践价值仍然需要进一步发掘。二是审计主体的伦理价值构建问题。运用伦理视角审视问题的前提，是审计主体自身应当具备正确的价值观体系。价值观构建是审计文化建设的重要内容，树立正确的审计人员核心价值观有助于审计人员、审计机关和审计事业的发展。但也要看到，审计人员对于不同审计对象应当遵循怎样的价值观却未必有足够的认识，这也部分地制约了审计人员运用伦理价值标准审视问题的深度与广度。如何加深审计人员对于伦理问题的理解，必定成为一个绕不开的话题。

主要参考文献：

[1] 李劲松，李林杰. 环境经济政策伦理审度论——以生态补偿机制为中心[J]. 同济大学学报(社会科学版)，2010(2)：120～124.

[2] 克里斯托弗·司徒博，牟春. 为何故、为了谁我们去看护?——环境伦理、责任和气候正义[J]. 复旦学报(社会科学版)，2009(1)：68～79.

[3] 汤明，周德志，高培军，张蔚平. 环境伦理视阈下的中部地区政府关于承接产业转移政策的缺失分析[J]. 经济地理，2014(9)：118～123.

[4] 王妍. 环境伦理：人与自然关系和谐的伦理支点[D]. 长春：吉林大学，2008.

[5] 孔凡瑜，周柏春，娄淑华. 公共政策价值伦理的偏离与调适[J]. 广西社会科学，2015(5)：130～133.

[6] 周明侠，谢峻峰. 当代中国公共政策伦理研究述评[J]. 道德与文明，2007(5)：106～110.

[7] 卓成霞，郭彩琴. 公共政策视角下的政府治理伦理困境及消解对策[J]. 深圳大学学报(人文社会科学版)，2016(5)：58～66.

[8] 万斌，顾金喜. 功利主义与公共政策伦理：如何从冲突走向和谐[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版)，2009(2)：12～19.

[9] 谭钊. 当今环境政策的伦理意蕴与价值取向辨析[J]. 理论月刊，2010(3)：36～38.

[10] 李兆东. 环境机会主义、问责需求和环境审计[J]. 审计与经济研究，2015(2)：33～42.

[11] 黄溶冰. 我国节能减排的环境审计理论结构分析[J]. 中国行政管理，2012(5)：30～33.

[12] 刘长翠，张宏亮，黄文思. 资源环境审计的环境：结构、影响与优化[J]. 审计研究，2014(3)：38～42.

[13] 谢志华，陶玉侠，杜海霞. 关于审计机关环境审计定位的思考[J]. 审计研究，2016(1)：11～16.

[14] 马春英，周允征. 试论我国环境审计风险模型的构建及应用[J]. 财经问题研究，2011(8)：88～94.

[15] 秦荣生. 政府审计新领域：经济政策执行效果审计[J]. 当代财经，2011(11)：112～118.

[16] 王姝. 国家审计如何更好地服务国家治理[J]. 审计研究，2012(6)：34～39.

[17] 樊士德. 国家治理现代化视角下政策审计的功能定位与路径选择[J]. 中国行政管理，2016(12)：89～93.

[18] 陈尘肇. 关于加强转变经济发展方式相关政策执行情况审计监督的思考[J]. 审计研究，2011(4)：14～18.

[19] 史吉乾. 政策措施落实情况审计的重点和方法探讨[J]. 审计研究，2016(1)：17～21.

[20] 上海市审计学会课题组，林忠华. 政策措施落实情况跟踪审计实务研究[J]. 审计研究，2017(3)：12～18.

[21] 张萍，农麟，韩静宇. 迈向复合型环境治理——我国环境政策的演变、发展与转型分析[J]. 中国地质大学学报(社会科学版)，2017(6)：105～116.

[22] 金晶. 国家环境治理与环境政策审计：作用机理、现实困境与发展路径[J]. 中国行政管理，2017(5)：20～24.

[23] 马志娟，梁思源. 基于公共政策过程的环境政策审计研究[J]. 审计与经济研究，2017(4)：8～15.

[24] 李建华. 公共政策程序正义及其价值[J]. 中国社会科学，2009(1)：64～69.

[25] 龙硕，胡军. 政企合谋视角下的环境污染：理论与实证研究[J]. 财经研究，2014(10)：131～144.

[26] 晏维龙. 国家审计理论的几个基本问题研究——基于多学科的视角[J]. 审计与经济研究，2015(1)：3～16.

作者单位：南京审计大学政府审计学院，南京 211815