

分类号 \_\_\_\_\_  
U D C \_\_\_\_\_

密级 \_\_\_\_\_  
编号 10741



# 硕士学位论文

(专业学位)

论文题目 离任审计导向下国有自然资源资产报告内  
容框架的研究——以甘肃省为例

研究生姓名: 王晨

指导教师姓名、职称: 周一虹 教授 张有全 高级会计师

学科、专业名称: 审计硕士

研究方向: 政府审计

提交日期: 2021年5月30日

## 独创性声明

本人声明所呈交的论文是我个人在导师指导下进行的研究工作及取得的研究成果。尽我所知，除了文中特别加以标注和致谢的地方外，论文中不包含其他人已经发表或撰写过的研究成果。与我一同工作的同志对本研究所做的任何贡献均已在论文中作了明确的说明并表示了谢意。

学位论文作者签名： 王晨 签字日期： 2021.6.3

导师签名： 周一虹 签字日期： 2021.6.6

导师(校外)签名： 张有全 签字日期： 2021.6.12

## 关于论文使用授权的说明

本人完全了解学校关于保留、使用学位论文的各项规定， 同意（选择“同意”/“不同意”）以下事项：

1. 学校有权保留本论文的复印件和磁盘，允许论文被查阅和借阅，可以采用影印、缩印或扫描等复制手段保存、汇编学位论文；

2. 学校有权将本人的学位论文提交至清华大学“中国学术期刊（光盘版）电子杂志社”用于出版和编入 CNKI《中国知识资源总库》或其他同类数据库，传播本学位论文的全部或部分内容。

学位论文作者签名： 王晨 签字日期： 2021.6.3

导师签名： 周一虹 签字日期： 2021.6.6

导师(校外)签名： 张有全 签字日期： 2021.6.12

**Research on the Content Framework of  
State-owned Natural Resources Assets  
Report under the Guidance of Off-Office  
Auditing--Taking Gansu Province as an  
Example**

**Candidate :**

**Supervisor:**

## 摘 要

生态,对人类文明的存续有着至关重要的影响。为满足人民对美好生活的追求,同时实现我国经济的高质量发展,党中央从全局角度出发,高瞻远瞩,相继出台和建立了多项具有保障性的政策和制度,包括领导干部自然资源资产离任审计制度、国有自然资源资产报告制度等,为推进生态文明建设、尽早实现美丽中国的目标保驾护航。然而,由于一些主客观因素的限制以及存在矛盾等不利条件的影响,这一离任审计制度的落地效果并未达到预期目标。通过采用何种路径和方法方式能够更好地实现这一审计制度的目标一直是学术界和实务界都在探索的课题。在此,本文创新性的提出通过编制国有自然资源资产报告来助力这一离任审计目标的进一步实现。

本文的行文逻辑起点为“问题意识、目标导向”,全文以解决问题、实现目标为出发点和落脚点进行谋篇布局。首先,论述研究背景和意义来引出本文要解决的问题,即如何编制国有自然资源资产报告以更好的助力于领导干部自然资源资产离任审计制度的实施;其次,通过阅读大量文献,总结梳理了国有自然资源资产报告制度建设、国有自然资源资产报告内容编制、领导干部自然资源资产离任审计实施现状等研究内容;再次,厘清并辩证阐释了概念间的逻辑关系,铺叙学术理论并在此基础上对国有自然资源资产报告的发展现状进行了介绍,分析了本文研究问题能够解决的可行性;最后,在完成上述工作后,顺理成章的提出应当构建什么样的报告内容框架以更好的服务于离任审计工作,并以甘肃省为例,提出甘肃省应当如何构建起离任审计导向下的国有自然资源资产报告内容框架。

通过系统研究,本文认为,领导干部自然资源资产离任审计制度和国有自然资源资产报告制度在建设目标、监督对象、包含内容、政策要求等方面有许多紧密相关的联系,因此,报告可以成为完善离任审计制度又一新的实施路径,成为离任审计重要的审计依据。在内容构建方面,报告的内容应当以离任审计的目标要求和离任审计重点审计内容的需要为导向和起点进行编制,在促进离任审计目标更有效实现的同时,也利于进一步完善国有自然资源资产报告的内容体系。

**关键词:** 离任审计 国有自然资源资产报告 内容框架

## Abstract

Ecology has crucial influence on the subsist of human civilization. For satisfying the people's pursuit of a better life and at the same time implement high-quality economic growth in our country, the Party Central Committee has taken the whole visual angle and take a broad and long-term view, and has triumphantly introduced and set up a large amount of safeguard policies and systems, including audit outgoing official's natural resource asset management, the state-owned natural resource asset reporting system, which escort the boost of ecological civilization and the realization of the goal of a beautiful China with the least delay possible. However, on account of the limitations of some subjective and objective factors and the existence of contradictions and other unfavorable conditions, the landing effect of this outgoing audit system has not reached the expected goal. What kind of path and method can be adopted to better realize the goal of this audit system has always been a topic that academia and practice circles are exploring and researching. Here, this article creatively proposes to compile a state-owned natural resource asset report to help further realize this outgoing audit goal.

The logical starting point of this article is "problem awareness, goal orientation", and the full text is based on settling matters and realizing

goals as the starting point and end point for the layout of the article. First, conference the investigate setting and significance to draw forth the issue to be settled in this article, that is, how to compile a state-owned natural resource asset report to better assist the implementation of the natural resource asset outgoing facilitate system for leading cadres; secondly, through reading up voluminous documents, tally up and tease out research contents such as the establishment of the state-owned natural resource asset report system, the arrangement of the substance of the state-owned natural resource asset report, and the current situation of implementation status of the natural resource asset off-office auditing of leading cadres; again, the centre notions regard to the research of this article are clarified and the logic between the notions is accounted on the basis of the scientific theory, the evolution actuality of the state-owned natural resource asset report is recommended, and the viability of addressing the matters in this essay is analyzed. Finally, after fulfilling the aforesaid task, it is logical to propose what kind of structure should be constructed. The report content framework serves to better serve the outgoing audit of natural resource assets of leading cadres, and combines the actual situation of Gansu Province to apply case studies to propose how Gansu Province should construct a state-owned natural resource asset report content framework under the direction of off-office auditing.

Through systematic research, this article believes that the natural

resource asset off-office auditing system of leading cadres and the state-owned natural resource asset reporting system are closely related in terms of construction goals, supervision objects, content, and policy requirements. Therefore, the report can be perfected. Another new implementation path for the off-office auditing system has become an important audit basis for outgoing audits. In terms of content construction, the content of the report should be prepared based on the objectives and requirements of the off-office auditing and the needs of the key audit content of the off-office auditing. It will not only promote the more effective realization of the off-office auditing objectives, but also help to further improve the state-owned nature. Content system of resource asset report.

**Keywords:** Off-office audit; State-owned natural resources asset report;  
Content framework

# 目 录

<b>1 绪论</b> .....	1
1.1 研究背景及研究意义.....	1
1.1.1 研究背景.....	1
1.1.2 研究意义.....	2
1.2 国内外文献综述.....	2
1.2.1 国有自然资源资产报告制度建设研究.....	2
1.2.2 国有自然资源资产报告内容编制研究.....	3
1.2.3 领导干部自然资源资产离任审计实施现状研究.....	4
1.2.4 文献述评.....	6
1.3 研究内容、思路与方法.....	7
1.3.1 研究内容.....	7
1.3.2 研究思路.....	7
1.3.3 研究方法.....	9
<b>2 概念界定与理论基础</b> .....	10
2.1 概念界定.....	10
2.1.1 自然资源与自然资源资产.....	10
2.1.2 国有自然资源资产与国有自然资源资产报告.....	10
2.2 理论基础.....	11
2.2.1 委托代理理论.....	11
2.2.2 国家治理理论.....	13
2.2.3 习近平“两山理论”.....	13
2.2.4 自然资源资产产权理论.....	14
<b>3 国有自然资源资产报告概述</b> .....	15
3.1 产生背景.....	15
3.2 报告目标.....	15



3.3 报告主体.....	15
3.3.1 责任主体.....	15
3.3.2 监督主体.....	16
3.4 重要意义.....	16
3.4.1 推进领导干部自然资源资产离任审计制度建设.....	16
3.4.2 巩固中国特色社会主义基本经济制度.....	16
3.4.3 提高国有自然资源资产的管理水平.....	16
3.4.4 促进生态文明建设.....	17
3.4.5 完善现代化经济体系建设.....	17
3.5 编制报告已有的工作基础.....	17
3.6 借鉴其它报告编制的情况.....	19
3.7 报告内容的总体框架.....	21
3.7.1 报告的主体内容.....	21
3.7.2 报告的其他内容.....	22
<b>4 离任审计导向下国有自然资源资产报告内容框架的构建.....</b>	<b>23</b>
4.1 报告对完善领导干部自然资源资产离任审计的可行性分析.....	23
4.1.1 领导干部自然资源资产离任审计的目标.....	23
4.1.2 可行性分析.....	23
4.2 内容框架的构建思路.....	24
4.2.1 总体思路.....	24
4.2.2 基本原则.....	25
4.2.3 明确自然资源资产核算方法.....	25
4.3 报告内容框架设计.....	26
4.3.1 审计的具体重点内容.....	26
4.3.2 报告内容框架.....	28
<b>5 案例应用——以甘肃省为例.....</b>	<b>36</b>
5.1 甘肃省国有自然资源报告的发展现状.....	36
5.1.1 政策制定.....	36
5.1.2 实践进展.....	36

---

5.2 存在的不足之处.....	39
5.3 甘肃省国有自然资源资产报告内容框架设计.....	40
5.3.1 总体思路.....	40
5.3.2 基本原则.....	40
5.3.3 报告内容框架.....	41
<b>6 结论与展望.....</b>	<b>46</b>
6.1 研究结论.....	46
6.2 研究展望.....	46
<b>参考文献.....</b>	<b>48</b>
<b>后记.....</b>	<b>52</b>

# 1 绪 论

## 1.1 研究背景及研究意义

### 1.1.1 研究背景

国有自然资源资产是国有资产的重要组成部分，其能否得到有效的管理与我国的国民经济能否良好发展有着密不可分的关系。因此，强化对国有资产管理与运用势在必行。2017年，中共中央印发了《中共中央关于建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度的意见》（简称《意见》），其中明确了国有自然资源报告的方式和重点。2019年“第十三届人大常委会贯彻落实《意见》的五年规划（2018—2022）”提出了要规范报告基本内容、扩大报告范围等要求。2020年12月26日，全国大会常务委员会通过了《全国人民代表大会常务委员会关于加强国有资产管理监督的决定》（简称《决定》），进一步细化和明确了政府及人大各自关于国有资产报告的职责范围、国有资产报告的重点内容和组成部分以及国有资产报告和预算、审计等工作的有机衔接。可以看出，近几年关于国有资产报告的政策出台频率之高充分表明了国有资产报告制度的建立得到了党中央的高度重视，已作为一项国家战略层面的重要制度在我国全面展开实施。

领导干部自然资源资产离任审计在我国的推出实施是全球范围内独一无二的创举。这项审计制度自2018年在全国范围内推开以来，已在实践工作中取得了较为显著的成果，积累了较为丰富的经验。但不可否认的是，由于这一制度的复杂性和特殊性，目前，这项审计制度在内容体系、实施路径等方面仍属于探索研究和实践摸索阶段，尽管在实践工作当中已出现了较多的审计途径，如通过编制自然资源资产负债表、通过“传统+创新”审计模式的交叉融合等，但实际效果并不是非常理想，如何有效实现离任审计的目标仍然面临着诸多困难和棘手的问题。因此，立足于实践需求，为尽快推进这一制度建设，更进一步优化审计的实施路径，作为同属于自然资源资产监管制度的国有自然资源资产报告既可以服务于人大监督，同时也可以服务于审计监督，可以据此设计出能够更高效地全面

反映领导干部在任职期间的生态文明建设履责情况、能够更好地成为评价领导干部相关责任履行情况审计依据的国有自然资源资产报告内容框架。

## 1.1.2 研究意义

### 1. 理论意义

国有自然资源资产报告的提出是我国国有资产报告理论体系逐步走向成熟完善的重要标志。尽管前期有国有资产管理的相关研究作为基础，但由于我国国有自然资源资产报告研究刚刚起步，相较于其他专项报告，其内容编制的成熟完善仍需要较长的时间。同时，现有研究中对国有自然资源资产报告服务于领导干部自然资源资产离任审计制度的建设，二者相互作用关系的研究也是难觅踪迹。因此，本文对国有自然资源资产报告内容的研究不仅有助于国有自然资源资产报告理论体系内容的充实，同时完善了离任审计实施路径的理论研究，更创新性地融合了二者研究领域，从总体上丰富了我国生态文明建设的学术成果。

### 2. 实践意义

本文是以解决实际问题为出发点，立足于实践需求提出的研究。因此，本文所提出的国有自然资源资产报告内容框架是在以中央颁布的法规政策所要求的报告内容基础之上，为更好地实现领导干部自然资源资产离任审计的制度目标而设计，期望能够适当帮助离任审计工作在实际推进过程中所遇到的一些难题和问题得以解决，为离任审计的开展开辟与充实新的实施路径。

## 1.2 国内外文献综述

### 1.2.1 国有自然资源资产报告制度建设研究

石吉金等（2019）从法理的角度阐述了建立这一报告的必要性和重要意义，作者认为只有通过建立这一报告制度，才能根本性地在法律上进一步加强全民对国有自然资源资产的所有权掌控，进一步促进人大的监督，更有利于实现国家所有者权益、完善国家所有权行使制度。

在制度建设的现状分析方面，学者们主要从已完成的工作基础和面临的困境不足两个方面展开研究。石吉金等（2019）认为目前的制度建设包括已掌握了主

要自然资源类型的数量、初步形成了自然资源管理制度体系、在生态环境保护方面和生态文明建设方面取得了一定的成就、对自然资源的集约利用和合理保护方面已全面加强。但与此同时，报告制度建设所面临的困境也是显而易见的，如目前报告的编制存在缺乏顶层设计等。杨戈等（2020）通过总结部分中央和省级层面编制的自然资源报告和国有资产报告，认为这些实践探索工作为建立健全科学规范的国有自然资源资产报告制度打下了坚实的基础。但不可忽略的是，多数地方还没有建立这一报告制度体系，主要是贯彻落实国家政策，地方性规章制度建设与工作创新还较少；在自然资源管理工作实施过程中，存在统计工作困难、未建立专门的管理信息平台、报告提交时间的不一致等问题；部门协同管理工作遇到问题时困难重重，自然资源资产的监督反馈机制也不够健全；地方上相关的法律法规工作也相对较少等等。

在完善国有自然资源资产报告制度建设方面，石吉金等（2019）提出要制定报告编制的管理办法、建立自然资源资产清查制度、建立自然资源统计监测制度、建立自然资源财会制度、制定考核制度、建立培训指导制度等一系列制度体系；推进自然资源资产管理关键技术的研发；建立健全多方协作的工作机制等建议。杨戈等（2020）提出要通过建立国有自然资源资产报告决策制度、运行管理制度、评价考核制度、监督保障制度等来全面完善国有自然资源资产报告制度的建设。邝艳华（2021）认为要统一自然资源资产核算的标准和规范，增加自然资源资产及其利用科目。

## 1.2.2 国有自然资源资产报告内容编制研究

国有自然资源资产报告编制刚刚起步，多数学者认为目前报告内容存在着如内容体系不全、自然资源资产分类和计价缺乏统一规定、当前的数据统计和调查评价与自然资源资产的核算需求不相匹配、资产管理信息化支撑不足、报告缺乏统一规范等诸多问题。

石吉金等（2019）认为目前报告的诸多方面均缺乏统一的规定，如资源资产的分类、计价、内容范围等；罗世兴等（2020）认为当前我国国有自然资源资产报告存在内容体系不全、边界范围不清、价值计量缺乏、部分内容缺失、对比分析不够等问题；杨戈等（2020）认为目前我国多数地方并未出台相关的土地、矿

产、水、生态环境等利用、保护、监督管理的制度，在国家层面也未对报告编制需要的关键性因素和指标进行规范。除了上述问题外，侯淑涛等（2019）还指出认为当前的资源底线与生态红线存在矛盾的情况，这些问题都在制约报告的完善。

针对上述问题和面临的困境，学者们提出了诸多有效的解决措施。在资产管理信息系统方面，有学者如文宗瑜（2021）、黄翔（2020）提出要促进国有资产管理信息系统整合升级，利用云计算、区块链技术等大数据时代技术来建立配套的国有资产监管信息系统，对自然资源资产进行动态的实时监控。张鹏越（2018）提出要推进资产管理与财务会计管理的结合，完善资产具体项目计量计价及核算方法；侯淑涛等（2019）指出要统一有关自然资源资产查点所涉及到的所有工作，包括分类、评价成果、核算技术等等。石吉金等（2019）认为可对报告的编制分阶段进行，先将有一定管理基础的传统自然资源纳入报告，再逐步加入非传统的自然资源，完善报告的工作范围。周振（2021）提出国有自然资源资产报告的重点内容应当包括自然资源的高效利用、保护生态环境效果、资源收益以及向全民自然出资人的分红情况等等。在数据采集、数据核算方法上，学者们均认为应当要统一来源，优先采用上级部门审定的数据、材料等；要按照国务院有关部门的规定对现有数据加大调查监测以满足现实需求；同一指标要有确定的数据来源。

### 1.2.3 领导干部自然资源资产离任审计实施现状研究

#### 1. 国外相关研究

国外没有这一领域直接相关的研究，但可以入手研究与之密切相关的环境审计领域。由于开展的时间较早，国外对环境审计的探索是相对丰富和成熟的。近半个世纪前，环境审计的研究在世界范围内逐步兴起，得到了以美国、加拿大等为代表的发达国家的重视，实践工作逐步推进。1995年召开的开罗会议上指出环境审计的内容同其他类的审计一样，应当包括财务、合规、绩效方面的审计，Karagiorgos（2011）持同样的观点，并且对每一方面需要具体审计的内容做了细分，Hepler（2003）更侧重于绩效方面的审计。Thompson（1994）、摩尔（2005）认为应当从守法遵规、达标、环境管理过程发现问题采取的行动及效果方面展开对责任主体的审计。Thomson（1997）指出审计要针对环境管理和价值计量展开。

Brooks (2004) 认为从不同的角度和侧重点出发, 环境审计的类型是多样的, 不拘泥于固定框架。Gary 和 Bebbington (2011) 主要从与人与环境互动影响的角度确定审计的内容, 认为审计应当重点审查使用自然资源的相关活动对人类的影响。在审计的实践方面, 西方发达国家相继针对环境审计的实施建立起了成熟的技术系统、出台多部环境法律法规, 为环境审计的展开提供了可靠的依据和标准, 且多以企业的环境审计研究为主导。

## 2. 国内相关研究

通过梳理近几年的文献, 我们发现, 多数学者认为当前领导干部自然资源资产离任审计在实施过程中存在审计内容不够完善、审计重点不突出、审计证据获取困难等突出问题。例如, 吴勋等 (2021) 通过筛选不同试点公布的共计 12 份相对完整的离任审计报告作为研究样本, 归纳出当前审计的主要内容为自然资源的资金管理情况、项目管理情况和重大决策与履责监管情况, 次要内容为相关法规决策部署的执行落实情况, 对自然资源的资产化部分和生态文明建设的考核情况这些重点内容关注度相对较低, 表明审计内容仍然集中于传统的财务审计领域。此外, 有部分资源如森林资源、海洋资源、草原资源的审计存在一定缺失。耿建新等 (2019) 同样指出目前的审计内容多停留在审“钱”和审“政策”, 几乎未涉及到从绿色发展的角度审资源环境和生态保护等方面; 周国平等 (2019) 从江苏某市的实践情况指出, 包括土地资源、水资源等在内的审计均停留在财务审计、政策落实审计等。

黄蓉冰 (2020)、李四能 (2020)、段成刚 (2020)、郭鹏飞 (2020)、余昭砚 (2020) 等均认为应当加以明确审计内容的重点。李四能 (2020)、段成刚 (2020)、余昭砚 (2020) 等认为审计应重点关注政策落实、自然资源的消耗使用、资金使用及管理情况、目标责任完成情况, 此外, 段成刚 (2020)、余昭砚 (2020) 均指出要因地制宜, 结合当地主要资源进行重点审计, 着重揭示领导干部的各类不合法不合规行为。郭鹏飞 (2020) 认为当前审计工作在一定程度上把对自然资源和其他资源环境类型的审计有所混淆, 作者认为审计的内容应当紧紧围绕领导干部的行为结果, 以人的行为为导向, 而不是全部内容都要涉及, 应当聚焦自然资源资产的管理绩效、环境生态保护问题的重大事项、生态环境质量的约束性指标完成情况等内容。朱立辉 (2020) 指出要特别关注领导干部对中央的

指示和讲话精神的学习执行情况、对相关政策推进落实的及时性和有效性情况。周国平（2019）、刘红（2019）等也指出当前审计实践中存在对内容和重点的把握不准确等问题。

张弛（2018）、张薇（2018）、李兆东（2019）、杜秀红等（2019）、李四能（2020）等人均提到了审计重要的证据之一——数据信息的采集难度大，基础数据不完整。例如，张弛（2018）认为基础数据搜集困难；李四能（2020）认为有的审计基础数据缺乏、不能够产生或者说完全提供有关自然资源的实物量情况；存在数据生成时间与领导任期的不匹配问题；各部门数据分散、接口不标准等。

除此之外，刘红（2019）、刘畅（2020）、王然（2020）等认为仅依靠自然资源资产负债表是无法满足离任审计的目标实现。例如，刘畅（2020）指出，由于数据获取存在困难、审计资源的缺失、相关支撑制度的薄弱等问题造成审计效果大打折扣，并不能很好地发挥有效评价领导干部职责的效用；王然（2020）等认为只通过自然资源资产负债表是无法对领导干部在任期间是否有不利于国土空间优化、不利于生态环境保护、不利于资源节约利用、不利于政策落实等行为进行审计评价的；刘红（2019）认为自然资源资产负债表的审计方式还不成熟、未得到充分应用。

#### 1.2.4 文献述评

国有自然资源资产报告的建设研究处于“萌芽”阶段，实践中亦是如此，学者们虽然对报告内容编制面临的基础性问题提出了解决措施，但总体上是属于方法论，具有总括性和指导性，并未展开具体细致的报告内容编制研究。

国外对环境审计内容的研究可以在一定程度上为我国离任审计实施时审计重点内容的确定提供借鉴意义。国内对领导干部进行自然资源资产离任审计虽然近些年一直在持续进行，但从实际情况来看，审计目标的实现并未达到预期期望值，这其中很重要的部分原因是实际工作当中，很多地区对审计的内容确定以及重点内容的划定出现了一些偏差以及审计基础数据证据的整体质量不高，导致最终无法科学合理的对领导干部相关履责情况进行评价认定。而且，由于理论上自然资源资产负债表的编制研究刚刚起步，实务中由于基础数据的不完善等原因



导致通过自然资源资产负债表进行离任审计的难度较大、难以实现，这也说明了目前离任审计的实施路径有较大的完善和拓展空间。而除了自然资源资产负债表，国有自然资源资产报告的内容体系基本能够覆盖离任审计所需的重要信息。与此同时，服务于离任审计目标的国有自然资源资产报告也是报告编制自我完善和发展的一个过程，二者具有充分的协调性。

## 1.3 研究内容、思路与方法

### 1.3.1 研究内容

本文共分为六个部分，详情如下：

第一部分：绪论。本部分阐明了研究背景、研究意义，并进行了相关文献的回顾整理，提出了本文的研究出发点，确定研究内容及所运用的研究思路与方法。

第二部分：相关概念及理论基础。本部分厘清了文章的核心概念并辩证地阐释了它们之间的逻辑关系，论述相关基础理论，为后续研究内容的展开奠定了坚实的理论基础。

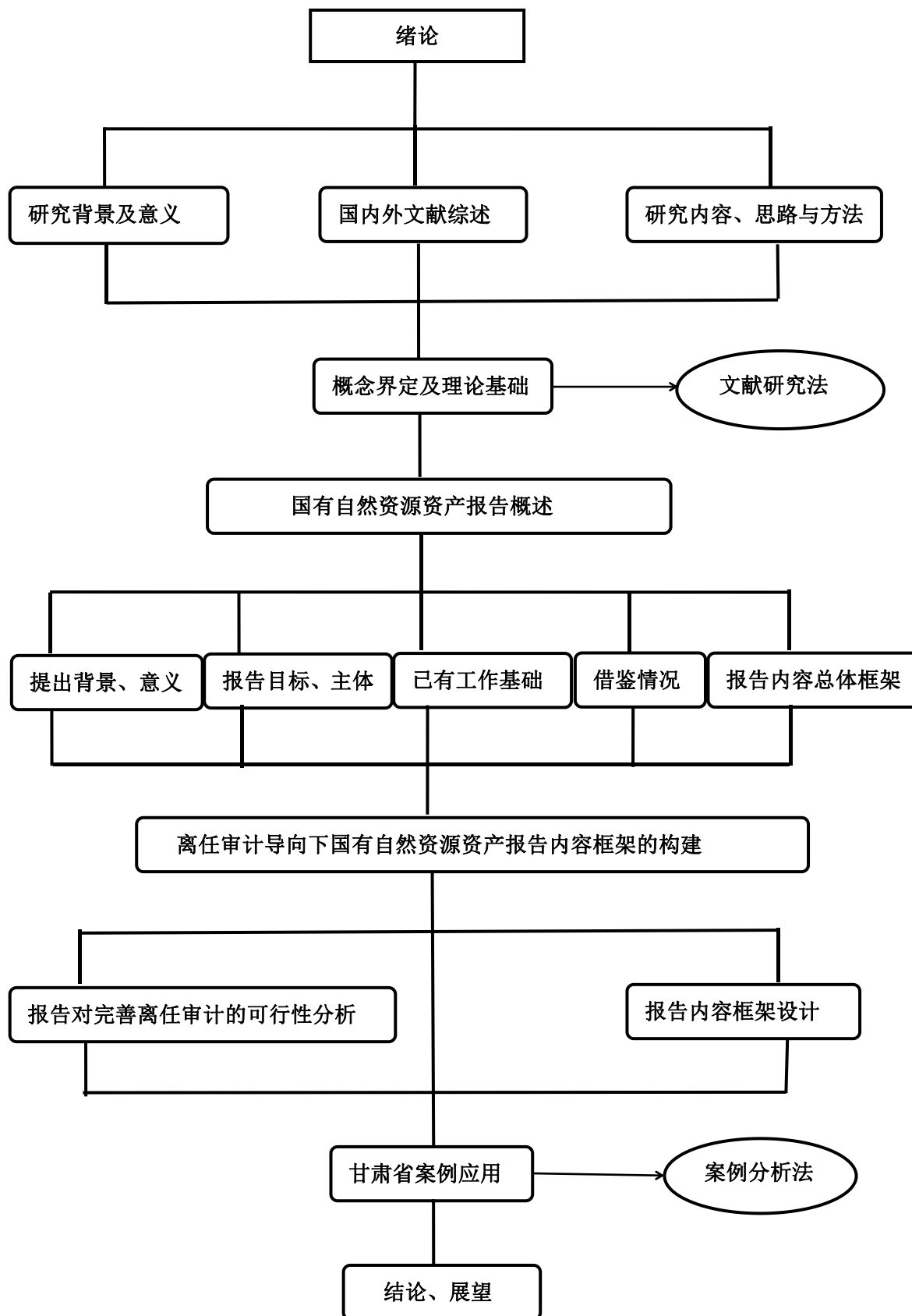
第三部分：国有自然资源资产报告概述。本部分介绍了报告提出的背景、目标、主体、意义、已有工作基础、借鉴其他报告的情况、报告的内容框架。

第四部分：离任审计导向下国有自然资源资产报告内容框架的构建。这一部分通过分析离任审计的目标和审计的重点内容作为切入点和导向来构建报告内容框架。

第五部分：案例应用。通过上文的报告内容框架构建，以甘肃省为应用案例，结合甘肃省实际情况探索设计出甘肃省的国有自然资源资产报告的内容框架。

第六部分：结论与展望。通过对本文的研究进行全盘梳理总结，指出本文的研究结果，并提出此研究课题下一步应当进行的研究内容和对未来研究的期望。

### 1.3.2 研究思路



### 1.3.3 研究方法

文献研究法：本人从学校图书馆、国内外期刊数据库、政府及有关部门、专业机构及相关网站等多种渠道，查阅了许多有关国有自然资源资产报告制度建设、国有自然资源资产报告内容编制、领导干部自然资源资产离任审计实施现状方面的期刊文献，通过对相关文献的研读与领悟，整理并归纳出现阶段的研究情况和研究局限性，在此基础上开启本文的研究。

案例分析法：通过分析目前甘肃省编制报告的进展，分析其存在的不足和需要解决的问题，将本文提出的国有自然资源资产报告内容框架结合甘肃省实际情况进行案例运用，提出甘肃省国有自然资源资产报告内容框架，完善现有的报告内容，推动甘肃省报告制度的建设。

对比分析法：通过对部分国内综合类的国有资产报告、除自然资源资产类的其他国有资产专项报告及国外相关资产报告内容的总结分析，对比梳理，阐述这些报告编制的规律、经验，以便为本文报告的编制提供借鉴。

## 2 概念界定与理论基础

### 2.1 概念界定

#### 2.1.1 自然资源与自然资源资产

##### 1. 自然资源

目前我们人类所生活的蓝色星球——地球，可以说是一个巨大的宝藏星球，它地大物博，所孕育的包括生命及非生命的自然产物非常之多，非常之丰富。然而，自然产物不等于自然资源，只有可以为人类所利用的自然产物方可成为自然资源。联合国环境规划署将自然资源定义为一定时间条件下，能够产生价值以提高人类当代和未来福利的自然环境因素的总和。十八届三中全会决定辅导读本将自然资源定义为天然存在、有使用价值、可提高人类当前和未来福利的自然环境因素的总和。

##### 2. 自然资源资产

并非所有可被人类利用的自然资源都可以成为自然资源资产，资产一定是能够由特定主体稳定控制的可以带来价值流入的资源。因此，自然资源要实现资产化需要严格的界定和明确，除了拥有自身基本特点外还要同时具备有关资产化的所有特征要素。SEEA2012将自然资源作为环境资产的一部分，认为环境资产是可为人类带来惠益的生物物理环境，主要包括矿产和能源、土地、土壤、木材、水生、其他生物和水等七大类资源。十八届三中全会决定辅导读本认为自然资源资产是具有稀缺性、有用性(包括经济效益、社会效益、生态效益)以及产权明确的自然资源。这一定义拓展了仅注重经济效益的资产范畴，将具有社会效益和生态效益的自然资源也纳入其中。

#### 2.1.2 国有自然资源资产与国有自然资源资产报告

##### 1. 国有自然资源资产

我们认为，国有自然资源资产是指在我国领土管辖范围内，由国家、集体拥有且能够稳定控制的具有经济利益或生态价值的所有能够资产化的自然资源。其

应当具备以下几个特征：一是所有权为国家或集体所有，能有效行使所有权；二是具有有用性，能给产权主体带来经济、社会、生态效益；三是具有可控性，在当前或不久的将来的经济技术条件下可以开发利用。四是可计量性，现阶段主要是实物量的计量，后续要逐步转变为对价值量的计量。

2020年颁布的《中华人民共和国民法典》对我国国土范围内所有的自然资源所属主体进行了明确的划分，不同的自然资源类型所属的产权主体侧重点各有不同，例如农村用地很大部分属于集体所有。

## 2. 国有自然资源资产报告

为贯彻落实中央决策部署，加强对国有自然资源资产的管理，通过形成具有法律效力、公开发布的书面文件的方式，由国务院和地方各级政府向全国及地方人大常委会汇报其在某一段时间内对我国国土范围内的自然资源资产有序管理、空间布局优化、生态系统维稳维良等方面的履职情况。

## 2.2 理论基础

### 2.2.1 委托代理理论

资产产权的分离由来已久，产权的分离最初是为了使资产得到更有效的利用和更优化的配置，增强产权的流动性，增加产权所有者的利益。同时，产权的分离往往伴随着委托代理关系的产生。

我国国有自然资源的所有权和使用权分离，全体人民作为自然资源产权的所有者委托中央和各级政府对自然资源进行管理，并委托人大对政府的管理情况进行监督，政府自然资源监管部门则通过有偿使用等方式将使用权转移给自然资源使用者，使用者进行开发利用，并接受监管部门的监督，其委托代理关系结构如图 2.1 所示：

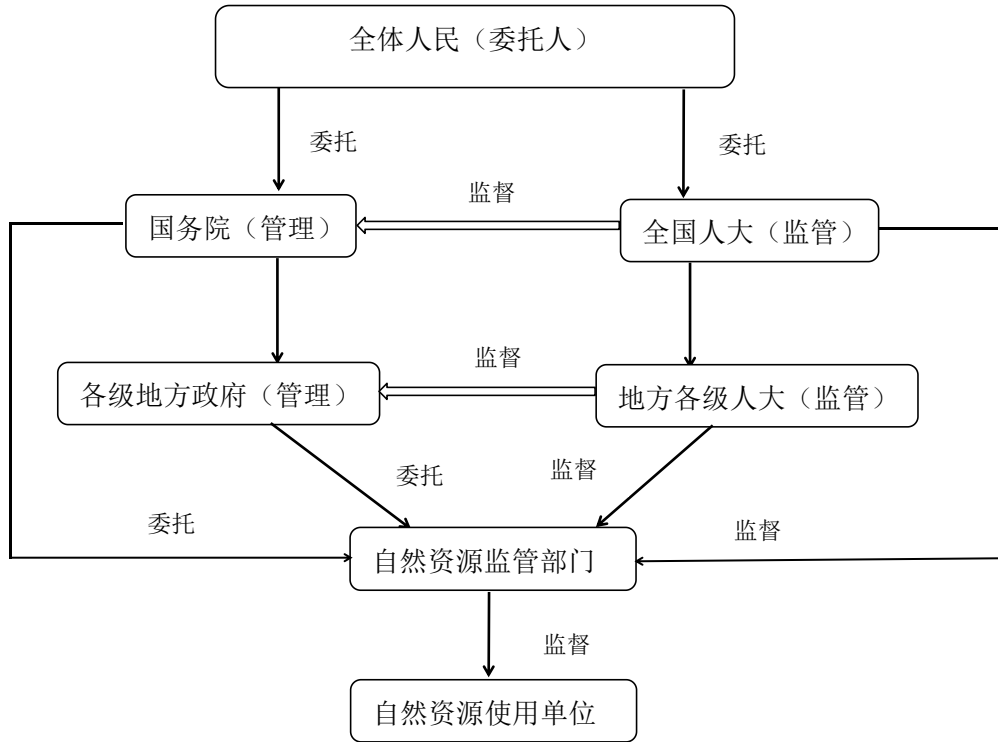


图 2.1 我国自然资源管理委托代理关系图

事物的发展往往具有两面性。委托代理虽极大程度地“盘活”了资产，增强了资源资产利用的市场活力，但也因信息不对称产生了一系列代理问题。为了尽可能地消除代理问题，维护委托人的利益，保护好国有自然资源资产，完善国有自然资源资产的管理，由此建立的国有自然资源资产报告制度便成为解决这一问题重要而有效的途径。通过编制报告，尽可能地把代理人对自然资源资产管理的信息进行详细披露，减少了信息不对称。

离任审计制度的建立同样以委托代理理论为重要基础。在我国，全体人民将管理自然资源资产和保护生态环境的责任委托于各级政府，各级政府即为代理主体，我国政府以党政带头的干部为责任落实人，因此也可将其看作为代理人。同样由于代理人机会主义的存在，全体人民及人大代表便需要对政府的资源环境管理履责情况进行监督，并对领导干部进行问责，促使其恪尽职守、做好本职工作，正确行使资源管理权利和践行环境保护义务。

## 2.2.2 国家治理理论

一个国家的治理能力体现了一个国家的管理制度系统是否健全和完善、运行是否有效，现代化程度则是检验这一制度系统是否优良的重要标准。因此，尽快实现治理效果的高现代化是我党目前的工作重点和重要任务。国家治理体系指的是在我党统一领导的前提下，涵盖经济、政治、文化、社会、生态、党建等领域的各项完整有序、相连相协的国家制度的集合体，这套体系内部的各项制度紧密相关、有效运行。

我国的自然资源归全民所有，但全民并不是具体的某一组织、某一团体，而是泛集体化的概念。全民由数十亿零零散散的自然人个体组成，而由这数十亿的零散个体直接对自然资源资产进行管理显然是不现实的，不具备可行性，这需要组成国家级的组织机构来对资产所有权进行权利行使，同时也需要对这一权利的行使进行监管。在我国国家权力制度运行体系中，人民占据着绝对的主导地位，全民选举人民代表大会代表，通过各级人民代表大会行使国有自然资源资产的所有权；国务院和各级政府履行自然资源资产所有权行使人的职责，这都是国家治理能力和治理体系的重要体现。目前，通过国有自然资源资产监督管理制度的建立，对国有自然资源资产管理内容进行报告编制，可以进一步加强对国有资产的控制，体现出国家治理能力的高水平和现代化。

国家治理的实现离不开各种机制制度的建立，这些途径保障着国家治理作用的有效发挥，国家审计制度便是这些机制制度的主要构成体之一，同时，离任审计是国家审计的重要组成部分。因此，离任审计的有效实施对于国家治理的完成有着不可替代的影响作用。通过审计能够以外力的方式约束主要干部们对其权力的运用把握尺度、让权力运作不敢越“雷池”；同时促使领导干部们在任职期间积极推进对资源和环境的保护工作，成为提升国家治理能力的重要手段。

## 2.2.3 习近平“两山理论”

“两山”理论可以说是我国生态文明建设道路上的一座思想指引灯塔。习近平总书记提出的这一理论精准完美地阐释了如何辩证地看待经济和生态的互动关系，为领导干部自然资源资产离任审计制度、国有自然资源资产报告制度、生

态补偿机制等的建立实施提供了深刻先进的思想理念,提供了科学精确的理论指导。首先,从经济学和会计学角度来看,“两山”理论认识到了生态价值的本质,把自然资源变为具有价值的自然资源资产,为国有自然资源资产报告和离任审计的开展给予了会计上的依据;其次,“两山”理论对于政府和领导干部关于自然资源资产的合理保护和开发工作给予了指导性的意见,在不破坏绿水青山的前提下,更好地转化为金山银山,弥补了之前传统国有资产报告和传统审计没有考虑自然资源的缺陷,为报告和审计指明了方向、确定了原则。最后,“两山”理论更加合理地评价了政府对自然资源管理的工作成果和领导干部的工作绩效,将自然资源的保护与领导干部的政绩紧密地结合在一起,符合中国特色下的生态文明制度的目标实现要求。

#### 2.2.4 自然资源资产产权理论

从产权法理的角度来讲,自然资源资产产权是指对自然资源所行使的包括所有权、使用权、处分权、收益权等在内一系列权利的集合。自然资源资产的产权类型是多种多样的,例如,按照自然资源的传统分类可以将其划分为不同资源要素类型的产权,其中土地资源产权是最基本的产权,这是因为其他自然资源往往需要依附于土地,所以土地产权也相应成为了其他资源产权的基本载体。如果按照产权的所有权主体进行划分,那我国只有一种所有权主体,即公有形式的主体。在我国,全民在自然资源资产所有权主体结构中占据着主导地位,次之为集体,集体往往对一些农林业用地占据主导地位。除了所有权主体外,产权的分离所产生的使用权及收益权主体也是产权主体的重要组成部分,往往由国家或集体对自然资源资产的使用权(经营权)进行让渡形成。自然资源资产产权的客体,即为我们所已熟知的按照传统类型划分的各类自然资源资产。

自然资源资产产权的有效界定是国有自然资源资产报告编制和离任审计工作实施开展的必要前提。产权明晰是资产的必要属性之一,换言之,没有清晰产权的资产不能称之为资产,所有类型的资产皆是如此。因此,进行这一类离任审计工作、编制国有自然资源资产报告需要建立完善的自然资源资产产权体系,只有界定明确了资源资产产权,才能明确各参与主体的关系、权利、义务、责任等,有效进行监督工作和问责追责。



## 3 国有自然资源资产报告概述

### 3.1 产生背景

国有资产是我国经济实体得以稳固持续发展的基石。依据国家体制和法律的相关规定，国务院拥有对这一类资产所有权的代行使权，负责对这类资产的运作使用进行处理和监管。但国务院只是代为行使主体，资产真正的“主人”是全体人民。因此，由全民选举产生的全国和地方人大代表及其常委会成员负责对国务院领导的各级政府的相关职责履行情况进行监督。国家规定，每一年度，国务院有责任和义务以报告的形式向全国人大常委会对相关工作进展情况进行汇报，这也是人大常委会发挥监督职能的重要途径之一。

在党中央和全国人民的极力推进下，国有资产报告制度的建立实施初见成效、逐步推进，具有保障性的法规政策出台频率之快、数量之多足以显示其重要程度。国有自然资源资产报告是国有资产报告体系的主要子报告之一，具有一定的特色和特殊性，是国有资产报告不可或缺的部分。因此，加快编制国有自然资源资产报告是十分必要且必须的，这对于加强人大对国有资产监督职责的履行，更好地保护和利用国有资产，更加完善我国的国有资产管理工 作都具有很大的意义。

### 3.2 报告目标

以反映统一行使全民所有自然资源资产所有者职责，统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责的履职情况为总体目标，提出系统、全面、准确反映国有自然资源资产管理情况的报告，明确报告的内容及重点，促进国有自然资源资产报告制度的健全完善。

### 3.3 报告主体

#### 3.3.1 责任主体

依据相关法律法规和中央文件的指示，国有自然资源资产报告的编制主体即

责任主体为中央国务院和地方各级政府的自然资源主管部门。

### 3.3.2 监督主体

国有自然资源资产报告直接由人大所听取，显然，全国及地方各级人大是报告的直接监督主体。同时，由我国法律规定和委托代理理论我们可以得知，我国自然资源为全民所有，全民委托人大机构行使监督权。因此，我国全体人民为报告的间接监督主体。

## 3.4 重要意义

### 3.4.1 推进领导干部自然资源资产离任审计制度建设

上文我们已经提到，尽管目前的理论和实践领域已探索出多种实施离任审计的路径，但限于各种条件因素，从实施效果来看并未达到预期的合理目标，问责效果有一定的折扣。编制国有自然资源资产报告，按各级政府进行公示，可以将党政领导干部在任期间对所管辖、所负责行政区域的自然资源资产管理工作和生态环境保护工作等相关责任的履行情况进行全面系统的反映，促使各级党政领导干部将贯彻“两山”理论的发展理念践行于工作当中，坚持绿色发展道路，有效实现制度目标，完善制度建设。

### 3.4.2 巩固中国特色社会主义基本经济制度

从社会经济发展的客观规律来看，自然资源资产是一国经济得以良好存续发展的关键保障和基石。由此，编制这一报告将加强人大对国有自然资源资产管理重要环节的监督力度，有利于保护国有自然资源资产的完整性，有利于对国有自然资源资产的合理利用，让其收益更多地造福于民，为人民所有，为人民所用，对巩固和发展我国的基本经济制度具有重大意义。

### 3.4.3 提高国有自然资源资产的管理水平

自然资源资产的管理，离不开对自然资源资产分类、自然资源资产的核算

方法、自然资源资产的产权体系、自然资源资产的管理制度等管理环节的建设，而国有自然资源资产报告最核心的内容为自然资源资产的管理情况，报告的本质也是为了说明政府对所管辖行政区域内的自然资源资产的管理现状、受托责任的履行情况，并以此完成人大的审议监督，全民的责任委托，提高政府的综合管理服务能力和治理能力，推进生态文明建设。因此，国有自然资源资产报告有助于提高自然资源资产的管理水平。

### 3.4.4 促进生态文明建设

编制自然资源资产报告的工作基础包括但不限于对国有自然资源资产的家底情况进行全面的盘查，对国土空间开发优化、生态环境质量改善等相关情况进行系统地掌握，而这些都是反映生态文明建设情况的主要及重要方面。因此，报告对这些信息的全面披露也是在一定程度上可以为生态文明建设的进一步推进提供科学客观的数据支持、决策依据。

### 3.4.5 完善现代化经济体系建设

建设现代化经济体系是中国进入新时代的重要战略部署和时代要求。编制国有自然资源资产报告，全面反映各类国有自然资源资产的保护、配置、使用、处置、收益等基本情况，成为掌握现代化经济体系中关于城乡区域发展、绿色发展等体系建设情况的重要路径，对推动经济的高质量发展具有重大意义。

## 3.5 编制报告已有的工作基础

按照《意见》和《决定》要求，报告的重点应当包括：推进生态文明建设所涉及的所有相关重大制度的建立实施情况；自然资源总量；自然资源保护与有效利用情况；落实党中央重要指示精神和发展理念情况；有关法律实施情况；支持经济社会发展情况；节能减排等约束性指标建设完成等情况。由此可见，国有自然资源资产报告是关于自然资源资产管理的综合性报告，与生态文明建设紧密相关，而资产的管理情况往往涉及到产权、数量、质量、价值核算、管理环节、收益等，自然资源资产亦是如此。但自然资源资产是一类特殊的资产，对其进行上

述包罗万象的信息披露是复杂且难度较大的，需要完成大量的前期准备。目前，我国的相关基础工作进行已初见成效，具体如下：

### 1. 已初步建立起了自然资源资产管理制度体系

主要涉及国土资源利用、产权制度建设、自然资源资产管理部门整合以及自然资源资产的管理信息化。在国土资源利用方面，我国已制定了多项规划制度并加以实施，对国土领域内的资源功能区划分和开发利用进行了布局优化。在自然资源资产产权制度建设方面，一方面，我国大力推进产权制度的改革，明确到2020年自然资源资产产权制度完成基本建立，到2022年完成自然资源资产产权制度全面运行的目标。目前，北京、福建等多个省市已陆续出台了自然资源资产产权改革具体方案；另一方面，推进自然资源资产有偿使用制度的改革，通过出台、颁布相关政策文件，保障制度的建立实行，维护资源所有者和使用者的权益。在自然资源资产管理部门整合方面，从2018年开始，我国对部门管理权责进行了调整，对原自然资源管理机构通过重组、合并等方式完成改革，组建了自然资源部，明确自然资源部、国家林草局、水利部等各部门互相配合和协调开展工作，制定统一科学的核算系统。在自然资源资产管理信息化建设方面，我国已完成了国土空间基础信息平台标准规范的编制，已初步形成了从国家到市县的国土空间规划“一张图”信息化支撑框架，信息化工作已在三维空间范围内全面铺开。

### 2. 已掌握了主要类型的自然资源数量的基本情况

目前的全国国土调查、各类自然资源的清查和调查评价以及公布的年度自然资源统计公报等，已对各类自然资源数量情况有了基本的掌握，一部分自然资源的质量情况也得以明确，这为开展国有自然资源资产报告的编制提供了极大的数据便利。

### 3. 已探索出核算自然资源资产的有效方法

2015年，《编制自然资源资产负债表试点的通知》出台印发。近年来，以福建、浙江、江西、贵州、海南等为代表的全国多地展开了自然资源资产负债表的试点编制工作，取得了较为显著的成果，总结出了一些值得借鉴的经验，规范了地区自然资源资产核算方法。2018年，中央多个部门联合印发了《自然资源资产负债表编制制度（试行）》，对各类自然资源资产的账户体系包含哪些内容做了详细的明文规定。这一制度的有关指标、表式等可为国有自然资源资产报表

体系和管理评价指标体系的构建提供有益参考。

### 3.6 借鉴其它报告编制的情况

国有自然资源资产报告的编制刚刚开始，需要借鉴相对成熟完整、具有一定指导意义的其他国有资产报告，这些报告在内容的结构、布局、侧重点、编制的方式方法、数据采集等方面均具有多年来不断完善经验，可以为本文报告内容的设计所采纳学习。此外，放眼国际，美国的内政部经济报告对自然资源、生态服务系统的经济价值贡献值计量的方式方法也具有一定的参考意义。

#### 1. 《2019 年国有资产管理情况综合报告》

该报告在结构上从总体情况、管理情况、下一步工作安排三个方面对国有资产的管控现状进行了汇报。其中，每一方面按照企业类（不包括金融）、金融企业类、行政事业类、自然资源类分别展开。在总体情况中，其他三类分中央和地方分别介绍了各自期末的资产、负债、净资产总计数。在管理工作情况中，企业类从党建、改革、体制建设等方面展开说明；金融类按照增强实体经济、完善管理体系、推进多领域改革等方面展开；行政事业类按照高效配置资产、提升公共服务能力、健全管理制度方面展开。在下一步工作安排中，企业主要介绍了要推进党建和国有资产监管相统一、全面提升国资国企改革成效；金融企业主要介绍了建立健全国有金融资本管理制度、优化金融资本战略布局、构建激励约束机制等；行政事业性单位主要介绍了要强化资产的基础管理、加强制度建设等内容。

#### 2. 企业国有资产报告管理

2004 年，国资委研究出台了《企业国有资产统计报告办法》，该办法将报告分成企业会计报表和国有资产运营分析报告两部分。会计报表即为传统的财务报表体系，共进行四张报表的信息披露；资产运营分析主要涉及评价和衡量资产运作能力的多维因素情况介绍，包括资产的总量、质量、结构、价值增长情况、经营效果、财务状况等等。

金融企业的国资报告大致从基本情况、管理工作情况、工作成效、下一步思路和措施展开，我们以 2017 年的报告为例，具体内容见表 3.1：

表 3.1 《2017 年度金融企业国有资产专项报告》

基本情况	管理工作情况	工作成效	下一步思路和措施
资产总量	完善顶层设计	保值增值	夯实管理体系
资产分布	建立制度	优化布局	优化战略布局
行业结构	健全管理框架	服务实体经济	健全激励约束机制
	优化激励约束机制	深化改革	促进持续经营
		防风险	夯实报告基础

资料来源：中国人大网

### 3. 行政事业性国有资产报告管理

2017 年，国家出台了《行政事业单位国有资产年度报告管理办法》，提出资产报告由资产负债表、填报说明和分析报告三部分构成。2018 年政府公布的专项报告从基本情况、管理工作情况、工作成效、下一步工作四个方面对全国行政事业性国有资产管理现状进行汇报，如表 3.2 所示：

表 3.2 《2018 年度全国行政事业性国有资产专项报告》

基本情况	管理工作情况	工作成效	下一步工作
资产总量	健全制度体系	规模壮大	强化顶层设计
资产分布	增强管理基础	保障运行	推进基础工作
行业结构	提升管理效能	提升水平	完善工作机制
	强化资产管理	促进发展	推动节约与高效利用
	做好改革工作		

资料来源：中国人大网

2021 年 3 月 17 日，《行政事业性国有资产管理条例》正式颁布。该条例涉及资产的运作、预算管理、报告编制、监督、法律责任、附则等方面的内容，条例规定报告的编制内容基本上囊括了上述所有部分，对国有自然资源资产报告管理有重要参考价值。

#### 4. 美国内政部经济报告

我们以《2018 财年美国内政部经济报告》为例，该报告主要分析了在联邦所有的土地的各种自然资源活动对美国的经济贡献、增加值、就业和其他经济价值情况，分为报告正文和附表两大部分。通过分析报告我们可以看出，美国政府对自然资源的统计主要是针对可通过市场交易实现价值的部分；对生态系统服务的价值则仅作定性描述，不进行定量计量；报告分析了各类自然资源活动产生的经济贡献（直接和间接），就业贡献，并按州、部门、活动类型进一步细分，内容多维详实。

通过上述对部分各类国有资产专项报告的内容列示和梳理我们发现，目前，在报告的内容结构安排上，多数报告基本按照资产总体（基本）情况、管理情况、工作成效、下一步计划（安排）四个方面展开。基本情况主要是对资产的总量、质量、分布结构等方面进行的说明；管理情况主要从基础能力、服务水平、制度建设、改革等方面展开；工作成效和下一步计划（安排）大致围绕管理工作的内容进行说明，这些都为国有自然资源资产报告内容的编排布局提供了很大的参考价值。同时，美国政府对自然资源价值输出的统计范围和统计方式方法，以及生态系统服务的价值评定标准也为我国相关工作的开展提供了一定的思路和借鉴。

### 3.7 报告内容的总体框架

#### 3.7.1 报告的主体内容

目前，我国许多省市在国有资产的报告中加入了自然资源的内容，尝试第一步先进行自然资源报告的编制，因为未实现资源的资产化，所以还不能称之为自然资源资产报告。总体来看，按照自然资源部的指示要求，目前的报告内容大致包括了国有自然资源的总体现状、管理情况、政府所取得的工作成效、上年度审议意见整改落实情况、管理中所存在的问题、下一步工作计划和建议等，可以看出在一定程度上借鉴了其他国有资产报告的主体框架，保持了较大的一致性，基本能够将所属行政区域内的国有自然资源基本状况以及政府对其管理情况等信息进行反映和披露，一定程度上为人大对政府相关履责情况进行评价提供了可靠的依据。具体内容如下：

### 1. 国有自然资源基本情况

正文的“基本情况”主要介绍国有自然资源的规模（数量）、质量、结构、分布、配置、使用、收益、保护情况及变化情况，内容按照总体情况和各类自然资源情况分别说明。

### 2. 国有自然资源管理情况

“管理情况”主要介绍贯彻落实中央有关决策部署、履行自然资源管理职责、推进生态文明重要制度建设等情况，阐明“如何管理”，详述管理过程。

### 3. 国有自然资源管理所取得的工作成效

“工作成效”主要说明政府对国有自然资源的管理取得的工作成果和保护治理生态环境工作取得的成果，说明“管得怎么样”，并尽量运用数据进行说明。

### 4. 上年度审议意见整改落实情况

主要说明同级人大常委会对上一年度的报告所给出的审查和评议结果，以及政府对这些意见和问题反馈的整改落实情况及问责情况。

### 5. 国有自然资源管理存在的主要问题

总结归纳自然资源管理中存在的主要问题和困难，并深入分析原因。例如，顶层设计不完善、管理基础不牢固、资源利用水平有待提高、监督考核有待强化，保护修复力度不够严格等。

### 6. 下一步工作及建议

主要针对问题和面临的新形势、新要求，制定下一步工作安排计划，提出能够有效解决问题，具有建设性的举措和建议。

## 3.7.2 报告的其他内容

目前的报告除正文内容之外，还包括编制说明等报告附件，包含数据来源和主要名词解释两大部分。数据来源包括数据的统计口径、时效、来源，引用的技术规范、标准及其他需要说明的情况。



## 4 离任审计导向下国有自然资源资产报告内容框架的构建

### 4.1 报告对完善领导干部自然资源资产离任审计的可行性分析

#### 4.1.1 领导干部自然资源资产离任审计的目标

##### 1. 根本目标

以保障国家生态安全和实现美丽中国为现实目标，推动生态文明建设，促进人与自然的和谐发展。

##### 2. 总体目标

考核并评价领导干部在履行管理自然资源资产和促进生态环境保护的责任中是否存在重大的、显著的问题，按照党政同责、责任到人的要求，加强领导干部守法遵规、尽职尽责的意识，督促领导干部真正做到科学管理好辖域内的自然资源资产、保障维护好辖域内的生态环境安全。

#### 4.1.2 可行性分析

##### 1. 根本目标的一致性

无论是离任审计制度还是国有自然资源资产报告制度，均是我国加快建成美丽中国的具体战略部署，殊途同归，根本目标皆是加快构建中国特色的生态文明体系，提升国家治理能力的现代化服务水平，为早日建成绿色和谐的美丽家园提供坚实的基础和保障。

此外，从委托代理理论的角度也可说明二者根本目标的一致性。我国地大物博，物产丰富，所有大自然的馈赠由生活在这片土地上的人民共同享用。因此，从宏观的委托代理关系来看，政府和领导干部作为全体人民委托的受托责任人，需要进行工作报告和接受审计监督来解除受托责任。具体来说，对于自然资源资产离任审计，政府接受公众委托，由审计组织对政府部门的主要责任人在任期间的相关履责情况进行审计，并将结果公布于众；对于国有自然资源资产报告，前文已说明，是全国人大接受全体人民委托，对国务院和地方各级政府在某一时间段内对自然资源资产的保护和开发以及对环境生态维护的履职履行情况进行监

督审查。

## 2. 监督对象的同一性

根据规定，离任审计的审计对象是各级政府的党政“带头人”。国有自然资源资产报告是由中央及地方各级的自然资源部门主导，水利、生态环境、林草等部门进行辅助共同完成编制，笼统来讲，就是各级政府部门进行编制。也就是说，离任审计监督的是作为独立个体的人，报告监督的是作为归并组织的政府，而此时离任审计的对象是报告监督对象的具体责任落实人。因此，我们说两种制度的监督对象具有同一性，二者监督的对象紧密相关，进而说明两种制度在进行监督过程中有很多可以相互借鉴的地方。

## 3. 监督内容的交叉重叠

由离任审计的目标我们可以得知，其审计内容主要涉及七大方面，这在中央文件中已做了详细说明。由国有自然资源资产报告的编制目标可知，报告内容需要包含能够反映政府对国有自然资源资产的实存量保护、配置、使用、处置、收益等基本情况，改善生态环境质量，优化国土空间格局，推进生态文明制度建设落实情况等的内容。由此可见，两种制度要求监督的内容有许多重合交集之处。因此，我们可以说，国有自然资源资产报告所披露的信息可以为离任审计所采用。

## 4. 审计工作完善的政策性要求

《决定》明确提出，国务院审计部门要增强对国有资产的审计，进一步拓展审计覆盖面，形成审计报告。由此可以看出，国有自然资源资产报告对我国国家审计监督和审查政府职责履行情况工作的推进扮演着重要的角色。

# 4.2 内容框架的构建思路

## 4.2.1 总体思路

依据政策文件中明确的审计目标和审计内容确定具体的审计重点内容，在目前国有自然资源报告的基础上确定离任审计导向下的国有自然资源资产报告的内容框架。

## 4.2.2 基本原则

1. 落实中央要求。以党和国家工作大局为指引，全面贯彻落实重要文件的部署要求。
2. 坚持问题导向。以审计目标为导向，设计能够正确、合理、科学的评价领导干部生态文明建设情况的报告内容框架。
3. 坚持全面系统。依据目标实现和逻辑梳理，构建内容明确、全面系统、条理清晰的国有自然资源资产报告内容框架。
4. 保证信息质量。参考财务报告和会计信息质量特征，要求设计的报告内容要具有同等的质量特征。

## 4.2.3 明确自然资源资产核算方法

自然资源的资产化是编制报告的基础，其中最核心的问题是如何对自然资源进行资产化的价值计量。对于这一问题，学术界尚未有定论，许多学者提供了多种解决办法，但未达成统一共识。在此，本文运用周一虹（2015）所提出的环境重置成本法进行自然资源的价值量核算，作为报告报表体系数据计算的主要方法。

环境重置成本法是指当生态环境遭到破坏后，通过计算恢复生态环境到原状所要支付的费用，即恢复原生态环境状态与生态系统服务功能所要发生的成本，借以估算生态环境变化所影响的经济价值或者治理生态环境问题需要付出的成本。其中，环境重置成本是指在现行市场公允价值条件下，重新构建该生态环境资产或重新达到该生态环境资产生态服务功能所要花费的所有货币价值总额。

环境重置成本包含三个层次：一是恢复层成本(Govern Cost)，即基于对生态系统功能恢复的考虑，在破坏发生后治理所发生的成本，具体是指对计量范围内已破坏的生态系统功能进行恢复，使其达到原有或理想状态的生态服务功能而使用的各种方法所花费的现时成本总和。二是维护层成本(Maintain Cost)，是指要花费一定的人力、物力和财力去维持采用紧急手段恢复的生态系统所花费的成本。三是战略层成本(Strategy Cost)，是基于为保护生态环境质量而放弃的经济社会发展的考虑，这一层成本主要是指为保护生态系统功能免遭破坏或者为

了维护和保持某种生态系统功能而放弃的发展机会和权利，与机会成本的内涵相一致。

## 4.3 报告内容框架设计

### 4.3.1 审计的具体重点内容

我们按照自然资源的类型划分来分门别类的确定在实施离任审计过程中所应当重点关注的审计内容。

第一类，土地资源资产。审计的重点内容应当包含：中央或上级要求的法规政策落实达标情况、建立健全土地资源资产管理制度体系及其合法合规情况；土地资源资产有关的重要决议形成及执行合法合规的情况、部门协调情况；土地资源的保护完成情况，涉及到领导干部任期时辖区内土地资源的基础关键性指标，如资源的存量、质量、等级的变化情况，还有约束性和红线指标，如耕地的保有量变化情况，占补平衡情况；土地资源资产管理情况，重点核查土地的供应流程、土地出让或交易的情况是否符合相关规定、有无违法行为；土地资源资金的管理情况；土地资源的复垦、维护权益情况。

第二类，矿产资源资产。审计的重点内容应当包含：中央或上级要求的法规政策落实达标情况、建立健全矿产资源资产管理制度体系及其合法合规情况；矿产资源的开发和利用，包括基本情况，如储量和规模、结构分布、结构内部各类矿产的变动情况，是否存在“大矿小开”、乱开滥采的情况；矿产资源的矿业权出让变更情况，主要从“探矿权、采矿权”两个方面核查流转过程中是否有违法违规现象；矿产资源资产的资金管理渠道、征收途径、使用情况是否按照正规流程合理运用；矿产资源环境保护情况，包括矿山地质环境破坏的种类、程度、损失情况，矿山地质环境保护和监管情况，是否进行了矿区土地的修复复垦和恢复治理。

第三类，森林资源资产。审计的重点内容应当包含：中央或上级要求的法规政策落实达标情况、建立健全森林资源资产管理制度体系及其合法合规情况；森林资源的保护情况，主要对森林资源的基本状况包括各类林种的实物量变动情况进行核查，并明确是自然因素还是人为因素导致的变化，此外，要关注是否有违

法占用林地的情况存在，是否存在违法采伐林木的情况，是否在防治森林大火、病虫害毁坏方面采取了有效的预备和救治措施；森林资源的培育造林情况；森林资源资产的综合收益情况，关注资产的保值增值情况，对经济的发展、生态效益的贡献进行评价。

第四类，草原资源资产。审计的重点内容应当包含：中央或上级要求的法规政策落实达标情况、建立健全草原资源资产管理制度体系及其合法合规情况；草原资源资产的相关重要决策，了解领导干部在任期内所进行完成的重大投资、工程审批管理等事项是否合理、有无按要求制定相应的规章制度，实施情况如何等；草原资源资产的目标责任完成情况，审阅上级林业和草原主管部门对当地党政领导班子草原工作实绩考核的情况和结果报告，并询问相关人员；草原资源资产管理情况，对草原的面积、类型、空间分布、草群平均高度、牧草等级、载畜能力等基本情况进行检查；资金管理情况，关注草原专项资金的划拨利用情况如何，是否存在挪用问题，审查草原植被恢复费用的征缴问题等。

第五类，湿地资源资产。审计的重点内容应当包含：中央或上级要求的法规政策落实达标情况、建立健全湿地资源资产管理制度体系及其合法合规情况；湿地的保护、开发及利用情况，审查是否构建了湿地管理责任体系，审查对湿地进行开发、建设工程的项目负责人是否按照相关要求对其生态环保的修复进行了投入工作，对发生的损害情况进行了相应的补偿；湿地保护修复的专项资金的收缴和计划使用情况以及相应机制的保障运行情况，审查是否建立了各项资金经费的管理预算系统、系统的实际运作是否合法合规；湿地保护管理目标责任完成情况，审查是否存在违法违规占用湿地的情况、对湿地进行保护所制定的规划执行情况，审查湿地的水体质量和类型变动情况，功能区划分的执行等情况；审查是否建立了对湿地有威胁隐患的预防和排除机制，以及相关机制是否存在“形同虚设”的情况。

第六类，水资源资产。审计的重点内容应当包含：中央或上级要求的法规政策落实达标情况、建立健全水资源资产管理制度体系及其合法合规情况；水资源资产管理制度建设情况，审查是否针对水患旱灾等灾害建立紧急预案预警机制、是否及时编制水利发展规划、排污部门是否严格执行排污许可制度等；水资源保护利用情况，针对水资源总量的变动、水质问题进行重点审查并分析主客观因素

的影响，核查是否存在水污染隐患，工农业用水大户是否采用高效用水系统、是否存在水资源的使用效率低下、严重不合理情况，是否存在踏越水资源各条红线的情况，是否按照水功能区规划要求管理；水资源资产重大事项决策完成情况，审查有关水资源的各项许可审批是否合法合规、审查防治水土流失方案的审批情况等；资金管理情况，主要涉及资金的征收管理、专项资金预算执行等情况。

第七类，海洋资源资产。审计的重点内容应当包含：中央或上级要求的法规政策落实达标情况、建立健全海洋资源资产管理制度体系及其合法合规情况；海洋资源资产的开发利用现状，审查海洋空间资源资产的变化情况；审查对海洋资源是否进行了保护式的开发、是否存在污染破坏海洋空间生态系统的情况，主要针对海洋水体区域、海岸线区域的垃圾排污情况进行审查，对港口、养殖区域的水质变化进行比对核查；海洋资源资产管理情况，对海洋资源的涉管部门管理环节活动的健全性、效益性进行审查，对专项资金的使用管理情况进行审查。

### 4.3.2 报告内容框架

#### 1. 国有自然资源资产基本情况

总体情况：在各政府部门、组织提供的相关资料和数据统计的基础上，汇总说明本地区区域的国有自然资源总体规模，包括各类资源的实物量、质量、价值量、结构、分布、收益及变化情况等。

##### (1) 国有土地资源资产

土地分类依据：《国土空间调查规划、用途管制用地用海分类指南（试行）》、土地管理法三大类等。数据分析来源：第三次全国国土调查、土地利用变更调查等。

第一，土地资源总体情况。包括：总面积数、变化与否、价值量情况；区域内各子类土地资源的面积及各类占国有土地总面积的比重情况；各子类资源的分布情况、与上一年度相比的变化情况、价值量变动情况；各子类土地资源的内部结构、价值量的变化情况。

第二，土地资源供应出让情况。包括：国有建设用地供应情况，按照区域的土地资源类型划分分别说明各类供应的宗地数总量及变化情况；划拨的宗地数、面积及变化情况；出让的宗地数、面积及变化情况；通过招标、协议、拍卖等方

式利用土地使用权获得出让金的情况；租赁宗地数、面积及变化情况；批而未供和闲置土地的情况；上述土地出让、租赁、有偿使用的综合收益情况。

第三，耕地情况。包括：耕地总面积、变化情况，变化情况要按照年度期初期末量详细说明；耕地分布情况、价值量变化情况；永久基本农田面积情况、有无变化；耕地质量等级的划分情况：包括平均质量情况及各类等别的面积数。

#### （2）矿产资源资产

矿产分类依据：矿产资源法等。数据分析来源：矿产统计调查、自然资源综合统计调查、矿产资源利用现状调查库等。

第一，矿产资源总体情况。包括：统计区域内各类矿产种数、已探明和未探明的矿产资源储量种数、按照矿种确定的基础储量（固体资产）、资源量（固体资产）、剩余技术可采储量（油气矿产）的资产价值量、所占比重及变化情况；区域主要或优势矿产资源的资源储量、价值量及变化情况；区域矿区个数的分布情况。

第二，矿业权设置及出让情况。包括：勘查许可证数量、登记面积；探矿权出让转让及收益情况；采矿许可证数量、登记面积、采矿权出让转让及收益情况。

#### （3）国有森林资源资产

森林分类依据：森林法及其实施条例、《国家森林资源连续清查技术规定》等。数据分析来源：全国国土调查、森林资源清查、专项调查、林业草原综合统计调查等。

第一，森林资源总体情况。包括：区域内森林总面积、覆盖率、价值量及各项变化情况；区域森林类型结构、各类森林资源储积量及相应占比、价值量、与上一年度比对的变化情况。

第二，森林资源质量情况。包括：单位面积蓄积量、森林分布的密度等情况。

第三，使用收益情况。包括：国有森林资源开发利用及获得的有偿使用收入情况等。

#### （4）国有草原资源资产

草原分类依据：草原资源与生态监测技术规程、天然草原类型划分等。数据分析来源：国土大调查、土地变更调查、土地统计调查、草原资源专项调查、林业草原综合统计调查等。

第一，草原资源总体情况。包括：总面积、变化情况；结构分布、草原种类数、草本植物的茂盛度等；区域细分类、不同品种草原的面积、产草量、占比、价值量及变化情况。

第二，草原资源质量情况。包括：草原综合植被覆盖度、草原质量等级（等、级）。

第三，使用收益情况。包括：国有草原资源开发利用及获得的有偿使用收入情况。

#### （5）国有湿地资源资产

湿地分类依据：全国国土调查等。数据分析来源：湿地专项调查、自然资源综合统计调查、土地统计调查等。

第一，湿地资源总体情况。包括：湿地总面积、分布情况、类型、价值量、各项指标变化情况；各类型湿地的面积、所占比重、价值量情况等；湿地公园数量及面积、湿地生态系统自然保护区数量及面积、国际湿地及国家级湿地等占比、价值量及变化情况。

第二，湿地质量情况。包括：国有湿地资源资产分定等级及其变化情况。

第三，使用收益情况。包括：湿地资源资产的开发利用及获得的有偿使用收入情况。

#### （6）水资源资产

水资源分类依据：全国水资源调查评价技术细则、地表水环境质量标准、地下水质量标准等。数据分析来源：水资源调查统计，水资源公报等。

第一，水资源总体情况。包括：水资源的总量、年平均降水量、价值量及变化情况；地表水储量、地表地下水资源量、主要河流流域面积、价值量及变化情况。

第二，水资源质量情况。包括：说明各类水资源的水质比例及变化情况。

第三，供水量情况。包括：供水总量及占当年水资源总量的比重；统计陆地水和非陆地水及其他途径的供水量、各类型供水量各自所占总供水情况的比重；各地区供水量情况。

第四，用水量情况。包括：区域用水总量；生产生活各行各业所分别耗用水资源的情况、变化情况；人均综合用水量、人均生活用水量。



第五，收益情况。包括：水资源费（税）等水资源有偿使用收入情况。

#### （7）海洋资源资产

海洋分类：海域使用管理标准体系、全国海岛资源综合调查技术规程等。数据分析来源：海域海岛监管系统、海岸线监测、海域海岛地面普查、自然资源综合统计调查、海洋统计调查、海洋经济统计调查及用海用岛审批数据。

第一，总体情况。包括：规模数量、区域海域面积及价值量、海岸线长度（大陆岸线、无居民海岛岸线）；无居民海岛数量、价值量及变化等情况。

第二，质量情况。包括：海洋功能区划中不同等级海域面积、可开发利用的无居民海岛质量等别情况。

第三，配置、使用和收益情况。包括：海域使用权行政审批情况；海域使用权招标、拍卖、挂牌、续期的数量、面积及成交价、使用权的转让、出租、抵押等情况；尚未纳入居民户籍管理住址登记地的海岛个数，总面积等情况；海域使用金征收情况（按出让方式，缴库级次）；海岛使用金缴纳情况。

### 2. 国有自然资源资产管理情况

这一部分主要介绍贯彻落实中央有关决策部署、履行自然资源资产管理职责、推进生态文明重要制度建设等情况，阐明“如何管理”，详述管理过程。按照自然资源资产管理的主要环节开展，涵盖资源的开发利用、国土空间优化、资源保护、生态修复、资源资产的确权登记、灾害防治、资产有偿使用、资金管理、法律体系建设等。

#### （1）自然资源登记确权发证情况

涉及土地、矿产、草原、湿地、森林、江河湖泊等的登记证书发放数量和涉及面积。

#### （2）国土空间用途管制情况

包括土地计划安排使用情况、平衡耕地与建设用地的指标完成情况、用地预审情况、农用地转用情况、土地征收情况等。

#### （3）国土空间生态修复情况

包括土地综合整治情况、资金投入情况、项目建设情况；对矿山废弃地的污染进行修复的情况；矿业开发对周围土地所造成的破坏的情况、修复损毁的情况、投入用于矿山和土地修复的资金数额、拨付基金的使用额。

#### (4) 自然资源的灾害灾情发生情况、防治措施实施情况

是否发生各类地质灾害；发生地质灾害所涉及人员的伤亡、经济损失情况；地质灾害预报预警所避免的损失情况；地质灾害防治项目建设情况。

#### (5) 出台的法律法规、颁布政策文件情况

按照自然资源类型分别列举相关部门已出台的重要核心的法规政策数量等。

#### (6) 财政资金管理使用情况

各类自然资源资金的筹集渠道、资金拨付情况、资金使用情况、资金流动审批流程、专项资金使用情况、重点说明生态补偿经费、资源的修复投入资金、资金补贴支出的使用明细等情况。

### 3. 国有自然资源资产管理工作效率

这部分主要报告上一年度为保护自然资源、改善生态环境做的一系列工作有哪些取得了较好的成果，如坚决执行中央决策部署、优化自然资源资产配置、目标指标任务的完成度、加强资产收益管理、查处违法违规案件、完善法律体系建设、完善管理制度建设等。

### 4. 国有自然资源资产管理工作中存在的问题

该部分主要总结归纳自然资源资产管理中存在的主要困难和问题，例如有关事项审批的越位缺位、资金使用错位、资源资产的价值量化不足、人员配置不够优化、顶层设计有待完善等等。要对具体问题进行分析、总结，针对每类问题分析主观、客观原因，并要求有数据、案例等支撑，提高说服力。

需要说明的是，这一部分是审计人员关注的核心内容之一，也是实施审计时重点考察、关注的部分。

### 5. 国有自然资源资产管理下一步工作计划

该部分主要针对管理存在的主要问题和审议意见提出的问题，结合改革形势与要求，提出完善自然资源资产管理和推进国有自然资源资产报告工作的措施和建议。

### 6. 其他需要报告的重要事项（可选）

报告的附件主要为国有自然资源资产报告报表体系，主要包括一张总表和七套分表。总表为各类自然资源的数量、质量、价值量、利用情况、收益等信息的披露。分表是在总表基础上对上述七类资源的每一类更进一步的指标细化，按行

政区域进行披露。

报告的编制说明主要阐述正文和附件中的重要名词术语，数据的统计口径、时效、来源，引用的技术规范、标准，指标选取及其他需要说明的情况。

为了更清楚直观的明确报告披露的信息与所反映的领导干部相关责任履行情况的对应关系，本文采用表格的方式加以表达，如表 4.1 所示：

表 4.1 审计重点内容与报告信息的对应关系

审计重点内容	审计内容所需的报告信息
土地资源的保护完成情况	土地资源总体情况
土地资源资产管理情况	土地资源供应出让情况
土地资源保护完成情况、土地资源资产管理情况	耕地情况
矿产资源的开发程度和利用现状	矿产资源总体情况
矿产资源矿业权出让变更情况	矿业权设置及出让情况
森林资源的保护情况、培育造林情况	森林资源总体情况
森林资源的培育情况	森林资源质量情况
森林资源资产综合收益情况	森林资源资产使用收益情况
草原资源资产管理情况、资产资金管理情况	草原资源总体情况
	草原资源质量情况
	草原资源资产使用收益情况
湿地保护管理目标责任完成情况	湿地资源总体情况
	湿地质量情况
湿地保护资金征收使用和投入机制建立情况	湿地资源使用收益情况
水资源保护利用情况	水资源总体情况
水资源保护利用情况	水资源质量情况
水资源有关法规政策落实情况	供水量情况
水资源有关法律政策落实情况、水资源保护利用情况、水资源资产资金管理情况	用水量情况

续表 4.1 审计重点内容与报告信息的对应关系

审计重点内容	审计内容所需的报告信息
海洋资源的开发利用现状	海洋资源总体情况
海洋资源的开发利用现状、海洋资源资产管理情况海洋资源质量情况	海洋资源质量情况
海洋资源有关法规政策落实情况、海洋资源资产管理情况	海洋资源资产配置、使用和收益情况
土地资源资产管理情况、土地资源复垦保护情况、矿产资源矿业权出让变更情况、森林资源资产管理情况、草原资源资产目标责任完成情况、草原资源资产重大决策事项完成情况、湿地保护管理目标责任完成情况、水资源重大决策完成情况	自然资源登记确权发证情况
土地资源相关政策法规执行情况、土地资源资产重大决策事项完成情况、土地资源资产管理情况	国土空间用途管制情况
土地资源复垦保护情况、土地资源资产管理情况、矿产资源资产管理情况、矿产资源环境保护情况、海洋资源的保护与修复情况	国土空间生态修复情况
土地资源资产管理情况、矿产资源资产管理情况、湿地重大安全隐患预警机制建立情况、草原资源资产管理情况、森林资源资产管理情况、海洋资源资产管理情况、水资源资产管理情况	自然资源灾害灾情及防治情况
建立健全各类自然资源资产管理政策制度体系及其合法合规情况	出台法律法规、颁布政策文件情况
各类自然资源资产的资金收支及用途管制情况	财政资金管理使用情况
中央或上级要求的各类自然资源资产的法规政策落实达标情况、建立健全各类自然资源资产	国有自然资源资产管理工作效率

续表 4.1 审计重点内容与报告信息的对应关系

审计重点内容	审计内容所需的报告信息
管理制度体系及其合法合规情况、各类自然资源资产的管理目标责任完成情况等	
领导干部相关责任履行时出现的所有的一般或重大问题、未达标情况、需完善情况等	国有自然资源资产管理工作中存在的问题

## 5 案例应用——以甘肃省为例

### 5.1 甘肃省国有自然资源报告的发展现状

#### 5.1.1 政策制定

依据中央相关政策文件，甘肃省政府出台了《中共甘肃省委关于建立省人民政府向省人大常委会报告国有资产管理情况制度的意见》和《关于贯彻实施〈中共甘肃省委关于建立省人民政府向省人大常委会报告国有资产管理情况制度的意见〉的办法》，对国有自然资源资产报告应当包含的主要内容提出了具体编制要求，与党中央政策的相关规定基本一致。

#### 5.1.2 实践进展

甘肃省尚未建立国有自然资源资产专项报告制度，近几年有关自然资源管理的相关内容可以参见《甘肃省 2017 年度国有资产管理综合报告》中有关自然资源管理情况的专项报告、自然资源厅于 2018 年编制的《2018 年度甘肃省国有自然资源报告》以及公布的 2018-2020 年的自然资源公报。具体内容如下：

##### 1. 甘肃省 2017 年度国有自然资源管理情况的专项报告

该报告在内容结构上按照主体内容+附件内容展开。报告的主体内容包括四个方面：自然资源基本情况、自然资源管理、管理工作中存在的不足、下一步工作安排；附件内容为报告说明，包括数据来源和主要名词解释。

##### (1) 主体内容

首先是对自然资源基本情况的介绍，这部分报告了甘肃省土地资源的主要类型和面积构成情况；矿产资源的种类数、储量、矿产地等；发生的地质灾害以及成功避险情况；对土地和矿产的执法监察情况，包括案件数和具体罚款金额等。

其次是自然资源管理情况的介绍，主要涉及土地资源、矿产资源和水资源的情况。土地资源报告了甘肃省土地的利用规划、耕地保质维护、土地利用现状盘查及督改、土地供应、农村土地制度改革、土地执法督查等情况；矿产资源报告了资源的规划、分布及开采情况、地质矿产勘察、探矿采矿的宗数、个数、矿业

权的出让收益及资源补偿金额情况、国家级自然保护区的矿山环境整治情况；水资源报告了地下水的调查和监测。

再次是管理存在的主要问题，披露了当期存在的土地资源利用效率低下、矿产违法违规开采、资源数据分散不统一、水流区确权登记不完善等信息。

最后是下一步工作安排的表述，主要针对管理存在的问题提出对策建议。

## （2）附件内容

数据说明是明确了正文中出现的数据来源于哪里，主要为土地和矿产资源的数据；名词解释是正文中一些专业术语的说明。

## 2. 甘肃省 2018 年度国有自然资源报告

报告同样采用了正文+附件的结构形式。正文从国有自然资源基本情况、国有自然资源管理、对人大审议意见采取的措施完善及纠正情况、管理存在的不足和下一步计划安排等方面的内容展开报告；附件包括数据来源和主要名词解释。报告正文内容安排具体如下：

### （1）国有自然资源基本情况

土地资源，通过国土调查数据，披露了省域内的主要土地分类、构成及面积；矿产资源，按照已查明和未查明情况公布了各类矿产种数。公布了甘肃省的固体矿产、矿产地等数据，并与上年进行比较，说明变化量；湿地资源，公布了甘肃省湿地总面积及占全省土地总面积情况、说明了分布于省内各地的主要湿地类型及各类湿地面积、说明了自然湿地和人工湿地占全省湿地面积的百分比、公布了全省共设立的湿地公园的个数及总面积情况，公布现有国际和国家重要湿地共 5 处；森林资源，公布甘肃省森林活立木总蓄积，包括国有、集体的数量及占比；草原资源，公布了甘肃省的草原分布地区和草原种类及草原质量，即：草原“等”和草原“级”，发现甘肃省草原的产草量普遍较低，草原级中以 5、6、7、8 级为主；国家公园，公布了甘肃省境内祁连山国家公园和大熊猫国家公园的涉域面积、组成部分、分布情况、所覆盖的行政区域和人口情况。

### （2）国有自然资源管理情况

报告从土地的利用现状、对耕地占补平衡的落实、土地的整改治理、相关用地审批、土地供应与市场、不动产统一登记及自然资源确权登记、执法检查、矿产开发利用、地质灾害防治、地下水调查与检测、国家级自然保护区矿山地质环

境整治、矿政管理、矿业权出让收益、开展脱贫攻坚等方面对甘肃省自然资源管理情况进行了汇报。

### (3) 报告整改落实情况

2018年底，自然资源厅针对省人大常委给出的审议意见，结合全省自然资源管理工作实际情况，积极采纳、主动整改，提出：保证脉络清晰、数据翔实的基础上，减少专业生僻用词，使用通俗易懂文字描述，使甘肃省人大常委会组成人员能更好理解报告内容，提高审议质量；严格按照相关文件指示精神，坚持从实际出发，以全面规范、公开透明为目标，实现全口径、全覆盖，找准核心、突出重点，切实提高报告质量。

### (4) 国有自然资源管理存在的问题

主要报告了三个方面的难点和问题，一是部分违法行为查处难、执行难，主要是指一些地方在具体执法过程中，对土地的没收难，拆除难，特别是农村宅基地问题；二是矿产管理问题，包括违法违规采矿，砂石粘土矿规范进展缓慢等；三是草原环境生态问题，省内草原大量范围地出现了草场植被衰退情况，草种质量下降，导致草原植被盖度下降，草群变矮变稀，牲畜可食牧草变少，毒杂草比例上升，草原涵养水源、防止水土流失、防沙固沙等能力下降，草原鼠虫等生物危害加重。

### (5) 下一步工作计划

针对目前存在的问题，甘肃省自然资源厅提出要：注重源头管控：发挥规划的刚性约束和管控作用，抓紧推进建立空间规划制度体系建设；从整体发展的角度出发，坚持生态系统生命圈一体化体的发展理念；注重集约利用；注重强基固本：全面准确掌握全省自然资源分布、数量、规模的基础数据；注重生态保护；注重严格监管。

## 3. 甘肃省 2018-2020 年自然资源公报

自然资源公报是编制国有自然资源资产报告的重要来源和基础蓝本，因此，我们也可以通过甘肃省自然资源厅近三年连续公布的自然资源公报进行分析来了解甘肃省国有自然资源报告的发展现状。

### (1) 2018 年甘肃省自然资源公报

主要说明了上一年度自然资源厅在履责方面所取得的主要成果和进展；公布



了土地资源的利用现状、土地重划、建设及构筑项目用地情况、土地供给、确权登记、自然资源有关制度的改革；矿产资源的规划与开采现状、地质矿产勘察、利用情况、矿政管理；地质灾害防治、地下水调查与监测、国家级自然保护区矿山整治；土地、矿产的执法监察；测绘与地理信息；科技与信息等工作内容。

### （2）2019年甘肃省自然资源公报

与2018年相比较，2019年公报中关于履责成效的列示重点说明了对国有自然资源的管理职责履行情况；对省域国土空间涉及范围的用途布局进行优化情况；对已有或潜在的生态环境损害破坏进行的修复措施和预防情况。在自然资源方面，主要还是对土地资源的利用开发、不动产和国家公园的确权登记、自然资源资产产权改革方面进行了说明；在国土空间方面，对其规划、用途管制、生态修复、耕地的保护监管所下发的政策、资金投入现状分析进行了宏观说明；地质矿产方面，对矿产资源的利用现状、勘察、矿业权管理、保护监管等诸多方面的行动措施进行了说明；执法监察，主要对土地和矿产的违法违规行为进行的整改整治进行了详细说明；此外还包括测绘与地理信息；科技与信息等等。

### （3）2020年甘肃省自然资源公报

2020年的公报内容框架和2019年是一致的，关于履责成效内容的说明进一步细化、进一步拓展，在简政放权改革、严格落实耕地保护、积极推进集约用地制度等方面进行了说明。在自然资源方面，对土地资源的利用现状、各类不动产和各类自然公园的确权登记、自然资源资产产权改革方面进行了说明；在国土空间的管控方面，对资源的规划利用、生态系统的维护、耕地占补和落实具体项目所投入的资金、完成情况、政策保障等进行了说明；地质矿产方面，同上一年度，对矿产资源的利用现状、勘察情况、矿业权管理、保护监管、地质灾害防治等方面完成的工作进行了说明；重点关注土地和矿产方面的违法违规行为和整改情况。

## 5.2 存在的不足之处

通过上述对甘肃省国有自然资源报告、自然资源公报内容的梳理分析，我们可以看出，目前，甘肃省国有自然资源报告的内容有较多不完善、不全面的地方，与形成国有自然资源资产报告的目标差距较大。

首先，无论是2017年还是2018年的报告，均是在很大程度上借鉴或者说使

用了自然资源公报的内容,并未完全按照自然资源资产报告所要求达到的报告目标来进行系统全面的编制。

其次,总结对比 2018-2020 这三年的自然资源公报,可以发现公报对于自然资源的涵盖是不够全面的,公布的内容大部分是围绕土地资源和矿产资源,而对其他类型的自然资源鲜有涉及,同时,对于土地资源和矿产资源的信息披露也是不够全面和完善的。例如,土地资源的供应出让信息不够充分,没有土地的质量信息等。

最后,报告内容也是不全面、有所缺失的,更未涉及资源资产化的信息、没有价值量的核算。以 2018 年的报告为例,在资源的基本情况说明这一部分中,并未覆盖全部的自然资源,没有对甘肃省水资源的有关情况进行报告;对已披露的自然资源的具体情况说明不够详实,仅对各类自然资源的数量或类型等进行了简单的统计,底数还没有摸清,实物量数据披露不够详细;未涉及到资产化,没有价值量数据的核算,不能明确甘肃省自然资源资产的价值数;此外,自然资源的管理情况部分内容与自然资源基本情况内容有重合的部分,未能严格明确的划分自然资源管理所应当包含的环节,内容披露不够充分详实,说明目前的自然资源管理有许多工作需要进一步、更深入的开展和执行。

## 5.3 甘肃省国有自然资源资产报告内容框架设计

### 5.3.1 总体思路

我们依照上文已提出的报告框架,结合甘肃省实际情况,设计甘肃省的国有自然资源资产报告内容框架。

### 5.3.2 基本原则

1. 坚决落实党中央决策部署。以相关法律法规为基准、严格执行自然资源部政策文件指示要求,紧紧围绕甘肃省政府制定的关于编制报告的一系列具体安排和要求展开。

2. 坚持问题导向、目标导向。以完善甘肃省国有自然资源资产报告、助力推进甘肃省离任审计的实施为报告编制的出发点和落脚点。

3. 坚持因地制宜，实事求是。从实际出发，根据甘肃省的资源种类和资源分布情况，以及报告现状来进行报告内容的设计。

### 5.3.3 报告内容框架

从实际情况来看，甘肃省没有海洋资源，有国家公园。因此，我们需要在报告内容中去掉海洋资源部分，加入国家公园，以形成完整的甘肃省国有自然资源资产报告，具体内容框架如下：

#### 1. 甘肃省国有自然资源资产的基本情况

总体情况：在各政府部门、组织提供的相关资料和数据统计的基础上，汇总说明甘肃省的国有自然资源资产总体规模，包括各类自然资源资产的实物量、质量、价值量、结构、分布、收益及变化情况等。

##### (1) 甘肃省国有土地资源资产

土地分类依据：《国土空间调查规划、用途管制用地用海分类指南（试行）》、土地管理法三大类等。数据分析来源：第三次全国国土调查、土地利用变更调查、《甘肃省土地利用规划（2006-2020年调整完善方案）》、甘肃省自然资源公报等。

第一，土地资源总体情况。包括：总面积、价值量以及变化说明；省内各子类土地资源的面积及各类占国有土地总面积的比重情况；各子类资源的分布情况、与上一年度相比的变化情况、价值量变动情况；各子类土地资源的内部结构、价值量的变化情况。

第二，土地资源供应出让情况。包括：国有建设用地供应情况，按照省内土地资源类型划分分别说明各类供应的宗地数总量及变化情况；划拨的宗地数、面积及变化情况；出让的宗地数、面积及变化情况；通过招标、协议、拍卖等方式利用土地使用权获得出让金的情况；租赁宗地数、面积及变化情况；批而未供和闲置土地的情况；上述土地出让、租赁、有偿使用的综合收益情况。

第三，耕地情况。包括：耕地总面积、变化情况，变化情况要按照年度期初期末量详细说明；耕地分布情况、价值量变化情况；永久基本农田面积情况、有无变化；耕地质量等级的划分情况：包括平均质量情况及各类等别的面积数。

##### (2) 甘肃省矿产资源资产

矿产分类依据：矿产资源法等。数据分析来源：矿产统计调查、自然资源综合统计调查、甘肃省矿产资源储量表、甘肃省自然资源公报等。

第一，矿产资源总体情况。包括：统计省内所有类矿产种数、已探明和未探明的储量种数、按照矿种确定的基础储量（固体资产）、资源量（固体资产）、剩余技术可采储量（油气矿产）的资产价值量、所占比重及变化情况；省内主要或优势矿产资源的资源储量、价值量及变化情况；全省矿区个数的分布情况。

第二，矿业权设置及出让情况。包括：勘查许可证数量、登记面积；探矿权出让转让及收益情况；采矿许可证数量、登记面积、采矿权出让转让及收益情况。

### （3）甘肃省国有森林资源资产

森林分类依据：森林法及其实施条例、《森林资源规划设计调查技术规程》等。数据分析来源：全国国土调查、森林资源清查、专项调查、林业草原综合统计调查等。

第一，森林资源总体情况。包括：全省森林总面积、覆盖率、价值量及各项变化情况；森林类型结构、各类森林资源储积量及相应占比、价值量、与上一年度比对的变化情况。

第二，森林资源质量情况。包括：单位面积蓄积量、森林分布的密度等情况。

第三，使用收益情况。包括：国有森林资源开发利用及获得的有偿使用收入情况等。

### （4）甘肃省国有草原资源资产

草原分类依据：草原资源与生态监测技术规程、天然草原类型划分等。数据分析来源：国土大调查、土地变更调查、土地统计调查、草原资源专项调查、林业草原综合统计调查等。

第一，草原资源总体情况。包括：全省草原的总面积、变化情况；结构分布、草原种类数、草本植物的茂盛度等；区域细分类、不同品种草原的面积；各类型草原的面积、产草量、占比、价值量及变化情况。

第二，草原资源质量情况。包括：草原综合植被覆盖度、草原质量等级（等、级）。

第三，使用收益情况。包括：国有草原资源开发利用及获得的有偿使用收入情况。

### （5）甘肃省国有湿地资源资产

湿地分类依据：全国国土调查等。数据分析来源：湿地专项调查、自然资源综合统计调查、土地统计调查等。

第一，湿地资源总体情况。包括：湿地总面积、分布情况、类型、价值量、各项指标变化情况；各类型湿地的面积、所占比重、价值量情况等；湿地公园数量及面积、国际湿地及国家级湿地等占比、价值量及变化情况。

第二，湿地质量情况。包括：国有湿地资源资产分定等级及其变化情况。

第三，使用收益情况。包括：湿地资源资产的开发利用及获得的有偿使用收入情况。

### （6）甘肃省水资源资产

水资源分类依据：全国水资源调查评价技术细则、地表水环境质量标准、地下水质量标准等。数据分析来源：水资源调查统计，水资源公报等。

第一，水资源总体情况。包括：水资源的总量、年平均降水量、价值量及变化情况；地表水储量、地表地下水资源量、主要河流流域面积、价值量及变化情况等。

第二，水资源质量情况。包括：说明各类水资源的水质比例及变化情况。

第三，供水量情况。包括：供水总量及占当年水资源总量的比重；统计省内陆地水和非陆地水及其他途径的供水量、各类型供水量各自所占总供水情况的比重；各地区供水量情况。

第四，用水量情况。包括：区域用水总量；生产生活各行各业所分别耗用水资源的情况、变化情况；人均综合用水量、人均生活用水量。

第五，收益情况。包括：水资源费（税）等水资源有偿使用收入情况。

### （7）甘肃省国家公园

分类依据：《建立国家公园体制总体方案》、《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》等。数据分析来源：自然资源综合统计调查、林业草原综合统计调查等。

目前，甘肃省主要报告祁连山国家公园和大熊猫国家公园的管理情况。因此，这一部分报告的内容包括两个国家公园的面积、分布情况、生物多样性、保护和利用、产生的收益、管理体制建设等。

## 2. 甘肃省国有自然资源资产管理情况

这一部分主要介绍省政府在上一年度执行中央有关决策部署、对行政区域内的资源环境进行管理的履责情况、建设生态文明等情况，阐明“如何管理”，详述管理过程。按照自然资源资产管理的主要环节开展，包括资源的监测使用情况、国土资源布局调整情况、资源保护情况、生态修复情况、资源资产的确权登记、灾害防治、资产有偿使用、资金管理、法律体系建设等。

### (1) 自然资源登记确权发证情况

涉及省内区域所有可以进行确权登记的自然资源以及特殊用地，包括传统标准划分下的各类自然资源和国家公园的登记发放情况及所占区域国土面积的情况。

### (2) 国土空间用途管制情况

包括土地计划安排使用情况、平衡耕地与建设用地的指标完成情况、用地预审情况、农用地转用情况、土地征收情况等。

### (3) 国土空间生态修复情况

包括土地综合整治情况、资金投入情况、项目建设情况；对矿山废弃地的污染进行修复的情况；矿业开发对周围土地所造成的破坏的情况、修复损毁的情况、投入用于矿山和土地修复的资金数额、拨付基金的使用额。

### (4) 自然资源的灾害灾情发生情况、防治措施实施情况

是否发生各类地质灾害；发生地质灾害所涉及人员的伤亡、经济损失情况；地质灾害预报预警所避免的损失情况；地质灾害防治项目建设情况。

### (5) 出台的法律法规、颁布政策文件情况

按照自然资源类型和国家公园分别列举相关部门已出台的重要核心的法规政策数量等。

### (6) 财政资金管理使用情况

各类自然资源资金的筹集渠道、资金拨付情况、资金使用情况、资金流动审批流程、专项资金使用情况、重点说明生态补偿经费、资源的修复投入资金、资金补贴支出的使用明细等情况。

## 3. 甘肃省国有自然资源资产管理工作成效

这部分主要报告上一年度省政府为保护自然资源、提升自然资源资产价值、

改善生态环境做的一系列工作有哪些取得了较好的成果，如坚决执行中央决策部署、优化自然资源资产配置、目标指标任务的完成度、加强资产收益管理、查处违法违规案件、完善法律体系建设、完善管理制度建设等。

#### 4. 甘肃省国有自然资源资产管理工作中存在的问题

该部分主要总结归纳省政府在自然资源资产管理中遇到的主要困难和问题，要对具体问题归纳、总结，针对每类问题分析主观、客观原因，并要求有数据、案例等支撑，提高说服力。

#### 5. 甘肃省国有自然资源资产管理下一步工作计划

该部分主要针对存在的主要问题和上一年度审议意见提出的整改要求，结合改革形势，提出完善自然资源资产管理和推进国有自然资源资产报告工作的措施和建议。

#### 6. 其他需要报告的重要事项（可选）

报告的附件主要为甘肃省国有自然资源资产报告报表体系，主要包括一张总表和七套分表。总表为甘肃省六类自然资源加国家公园的数量、质量、价值量、利用情况、收益等信息的披露。分表是在总表基础上对上述资源的每一类更进一步的指标细化，按行政区域进行披露。

报告的编制说明主要阐述正文和附件中的重要名词术语，数据的统计口径、时效、来源，引用的技术规范、标准，指标选取及其他需要说明的情况。

## 6 结论与展望

### 6.1 研究结论

国有自然资源资产报告内容的编制是综合且复杂的。通过全文的研究分析，我们可以看出，国有自然资源资产报告的编制所需要、所涉及的学科知识、理论体系是非常丰富与广泛的。类似于传统的财务报告，可以说，它是诸多学科、诸多理论、诸多实践工作交叉融合的综合体，一项综合性的成果。

国有自然资源资产报告的内容编制具有一定的灵活性，服务范围较广。我们知道，财务报告的编制离不开利益相关者的需要，以此为目标进行财务信息的披露。国有自然资源资产报告也同样适用此规律，其服务于不同的利益相关者会决定不同的目标，进而决定不同的信息内容披露。报告既可以服务于人大的监督职能，亦可服务于对领导干部相关责任履行情况的评价，不同的目标下，报告内容的编制是较为灵活的，内容的侧重点有所不同。

### 6.2 研究展望

国有自然资源资产报告制度和领导干部自然资源资产离任审计制度是我国推进生态文明建设、完成“四梁八柱”体系构建的重要组成部分。虽然，近些年来学术界和实务界已研究和探索出的多条实施路径推动着领导干部自然资源资产离任审计制度向着愈加科学和高效的方向在不断完善中，但现实中却与我们期望实现的目标存在较大的差距，国有自然资源资产报告的编制无疑为这一难题的解决提供了一种新的思路和途径。但考虑到自然资源具有多样且复杂的属性、区域资源的差异性、地区领导干部履职考核标准的不同等因素，离任审计导向下的这一报告的内容编制也必然具有很大的不同。具体到不同资源地区，不同行政区域，不同部门和级别的领导干部背景下的报告该如何进行编制又将会成为本文研究的进一步延伸和深入，是接下来需要继续研究和探索的内容。

囿于主客观多种因素的影响，本人对这一课题的研究只能在此暂告一段落，本文的研究只是刚刚入门，只能起到初步启发的作用，多为一得之见。“路漫漫其修远兮”，相信接下来会有更多关于如何完善国有自然资源资产报告制度建设



和领导干部自然资源资产离任审计制度建设、以及从融合、多角度联系观的视角进行的制度实施路径的研究，探究如何更好的搭建起生态文明建设大厦的“四梁八柱”。

## 参考文献

- [1] Choida Jamtsho. Enviromental Auditing and sustainable development from the perspective of a Government Auditing [J]. Internal Auditor, 2005(10): 26-36.
- [2] Gray,R.and Bebbington,K.J.Accounting for the Environment[M]. University of Glasgow,2001.
- [3] Hepler J.A,Neuman C. Enhancing compliance at department of defense facilities:comparison of three environment audit tools [J]. Journal of Environment Health, 2003(8): 17-27.
- [4] Karagiorgos T, Drogalas G,Christodoulou P,et al.Environmental Auditing ;Conceptual Framework and Contribution to the Business Environmental[M]. In International Conference on Accounting and Finance, 2011.
- [5] Sylvia Van Leeuwen. Development in Environmental Auditing by Supreme Audit Institutions [J]. Environmental Management, 2004(12): 17-25.
- [6] Thompson D,Wilson M J. Environmental Auditing:theory and applications[J] Environmental Management, 1994(4): 605-615.
- [7] Thomson R P,Simpson T E,Grand C H.Environmental Auditing[J]. The Internal Auditor,1993(2): 18-22.
- [8] 蔡春,陈晓媛. 环境审计论[M]. 北京:时代经济出版社,2006:57-89.
- [9] 曹华. 加强人大国有资产监督职能的思考[J]. 人大研究,2014, (3):4-7.
- [10] 陈波,卜播琦. 论自然资源资产离任审计的目标与内容[J]. 会计之友,2014, (36):10-13.
- [11] 段成钢. 深化领导干部自然资源资产离任审计(任中)审计的主要路径[J]. 现代审计与经济,2020, (6):25-27.
- [12] 杜秀红,孙文远,戴风. 对领导干部自然资源资产离任审计方法的探讨[N]. 中国审计报,2019-01-09(006).
- [13] 范振林. 新时代下国有自然资源资产管理状况[J]. 国土资源情报,2018, (5): 9-14.
- [14] 郭鹏飞. 领导干部自然资源资产离任审计的重点——基于总体评价的视角

- [J]. 中国人口·资源与环境, 2020, (10):105-112.
- [15] 耿建新, 吕晓敏, 刘尚睿. 基于资源环境承载能力的资源资产离任审计研究——以我国林木资源为例[J]. 会计之友, 2019, (24):104-112.
- [16] 黄蓉冰. 领导干部自然资源资产离任审计评价指标体系构建——基于主体功能区的视角[J]. 湖湘论坛, 2020, (3):79-90.
- [17] 黄翔. 以区块链应用推动国有资产监管信息系统的建立[J]. 财政监督, 2020, (4):52-57.
- [18] 侯淑涛, 丁玲, 李志富. 国有自然资源资产报告编制的几点思考[J]. 中国土地, 2019, (1):49-51.
- [19] 联合国, 欧盟委员会, 经济合作愉快发展组织等. 国民经济核算体系 2008[M]. 北京: 中国统计出版社, 2012: 9.
- [20] 李四能. 地方领导干部自然资源资产离任审计难点与对策研究[J]. 中共福建省委党校(福建行政学院)学报, 2020, (2): 92-99.
- [21] 李松森. 中央与地方国有资产产权关系研究[M]. 北京:人民出版社, 2006:194-196.
- [22] 刘西友, 王小妮. 对开展领导干部海洋资源资产离任审计的一点思考[N]. 中国审计报, 2014-09-10(005).
- [23] 刘红. 自然资源资产离任审计面临的挑战和应对策略[A]. 见江苏省政府. 江苏省审计学会领导干部自然资源资产离任审计和经济责任审计创新与发展研讨会论文集[C]. 南京, 2019.
- [24] 李兆东. 领导干部自然资源资产离任审计的现状与对策[J]. 财政监督, 2019, (19):62-66.
- [25] 刘畅, 李书峰. 自然资源资产负债表与领导干部离任审计协同研究[J]. 领导科学, 2020, (24):29-32.
- [26] 马文辉. 深化领导干部自然资源资产离任审计的路径[N]. 中国审计报, 2019-12-25(005).
- [27] 内蒙古自治区审计学会课题组. 领导干部水资源资产离任审计研究[J]. 审计研究, 2017, (1):12-22.
- [28] 彭巨水. 对积极稳妥推进自然资源资产离任审计的一点思考[N]. 中国审计

- 报, 2014-05-07(005).
- [29] 綦好东, 郭骏超, 彭睿. 国有资产管理情况综合报告的制度意义与有效实践[J]. 财务与会计, 2019(4):4-9.
- [30] 孙涵. 领导干部自然资源资产离任审计的难点及对策研究——以鄂州市梁子湖区为例[D]. 武汉: 中南财经政法大学, 2019.
- [31] 石吉金, 张琪, 罗世兴. 国有自然资源报告制度建设的思考与建议[J]. 中国土地, 2019, (2):33-36.
- [32] 佟绍伟. 健全完善自然资源资产权利保护体系[N]. 中国自然资源报, 2021-01-29(003)
- [33] 余昭砚. 领导干部自然资源资产离任审计组织实施与评价研究[N]. 中国审计报, 2020-06-15(008).
- [34] 杨戈, 孙志英, 刘明洁. 国有自然资源(资产)报告制度的实施与完善[J]. 中国土地, 2020, (12), 33-35.
- [35] 吴勋, 樊钰. 领导干部自然资源资产离任审计:制度梳理与实践[J]. 财会月刊, 2021, (3):85-89.
- [36] 文宗瑜, 谭静. 国有资产报告制度的若干问题[J]. 财政科学, 2018(4):59-66.
- [37] 文宗瑜. 国有资产管理报告应以国有资本价值及其变化为重点[J]. 中国财政, 2018, (13):39-41.
- [38] 文宗瑜. 国有资产管理情况报告制度建立及全面实施[J]. 财政监督, 2019, (14):5-10.
- [39] 文宗瑜. 从关注国有资产家底转向侧重国有资本价值: 国有资产管理情况报告的进一步完善[J]. 财政监督, 2019, (17):20-26.
- [40] 文宗瑜, 周振等. 健全法制保障, 管好国有资产[J]. 财政监督, 2021, (2):33-43.
- [41] 王然, 李月娥, 袁紫璇. 领导干部自然资源资产离任审计研究——基于主体功能区视角[J]. 财会通讯, 2020, (13):124-132.
- [42] 王克稳. 完善我国自然资源国家所有权主体制度的思考[J]. 江苏行政学院学报, 2019, (1):119-128.

- [43] 张璐. 国有自然资源资产管理的主要问题与应对思路[J]. 中国国土资源经济, 2021, (2):14-21.
- [44] 周华. 论国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度的实行[J]. 人大研究, 2019, (7):10-14.
- [45] 张鹏越. 建立国有资产管理情况报告制度的问题与建议[J]. 西部财会, 2018, (3):4-6.
- [46] 翟盼盼. 我国国有资产报告制度研究[D]. 北京: 中国财政科学研究院, 2018.
- [47] 朱道林, 张晖, 段文技等. 自然资源资产核算的逻辑规则与土地资源资产核算方法探讨[J]. 中国土地科学, 2019, (11):1-7.
- [48] 周一虹. 生态环境价值计量的环境重置成本法探索[J]. 学海, 2015, (4):109-117.
- [49] 周国平, 郭江平. 关于领导干部自然资源资产离任审计的实践于思考——以江苏省某市审计局为例[A]. 见江苏省政府. 江苏省审计学会领导干部自然资源资产离任审计和经济责任审计创新与发展研讨会论文集[C]. 南京, 2019.
- [50] 朱立辉, 靳志高. 试析以政策+数据模式开展领导干部自然资源资产离任审计[N]. 中国审计报, 2020-5-27(006).
- [51] 张弛. 领导干部自然资源资产离任审计问题研究[D]. 南京审计大学, 2018.
- [52] 张薇. 我国环境审计制度变迁: 解读与展望[J]. 财会月刊, 2018, (17):141-145.

## 后 记

“逝者如斯夫，不舍昼夜”，三年的硕士研究生学习时光如白驹过隙，转眼间便要说再见了。我依稀记得作为异乡人第一次踏足美丽宜人的城市——兰州；第一次满怀期待与憧憬的走入母校兰州财经大学时的种种情景，一切仿若昨日重现，历历在目，不得不令人感慨万千……

感恩师生之缘。天时地利人和的助力让我在研究生学习生涯开启之时结识了我的校内导师，一位才望高雅、酝藉峻洁、儒雅温和的资深教授。周老师治学严谨，学术造诣极高，带领我们徜徉于学术研究的海洋，体会学术研究的乐趣，让我能够在我们团队精研的领域中踏踏实实做研究，开开心心待结果。非常感谢老师三年来的细心栽培，老师的一言一行不仅在学术研究上、更在生活 and 为人处事上为我们带来了言传身教的力量！感谢我的校外导师，非常幸运在读研期间能够遇到像您这样认真负责、平易近人、为学生着想、可亲可敬的老师，张老师不仅在我论文创作完成的过程中不厌其烦、循循善诱的为我指点迷津，提出非常中肯的修改完善意见，鼎力相助于我论文的顺利完成，而且在我实习就业的过程中为我排忧解难、悉心点拨，教导我如何树立正确的择业观，如何选择符合自身发展的就业道路等，这些充满关爱、醍醐灌顶般的字句深深印在我的脑海中，成为我人生前行道路上宝贵的精神财富。与此同时，也要感谢曾传授于我专业知识的各科老师们，是您们授课时激情饱满的状态、滔滔不绝的传道、语重心长的解惑引领着我们逐步走向专业知识的“金字塔顶”。

感恩同窗之缘。感谢陪我度过研究生时光的各位亲爱的伙伴们，无论在生活中还是学习中你们都给予了我无数次的帮助和鼓励，渡我。还要感谢一路走来、多年陪伴的朋友们，因为有你们，心灵的翅膀才能飞的更久，才能有那么多温暖感动的回忆。

感恩亲情之缘。从出生到现在，我能够健健康康、快快乐乐的生活在这片大地上最离不开的便是我的亲人们了。养育之恩无以为报，再华丽的辞藻、再绚烂的语言也无法表达我对亲人们深深的依恋，或许每次忍不住的热泪盈眶便是最好的回答吧。惟愿一家人能够平平安安的一直在一起，这便是我一生最大的心愿。

感恩生命际遇。人生，有时如庄周梦蝶般，是真是假都已不重要，内心所有的积淀才是这段旅途最大的收获。感谢那个一路走来积极进取、不断努力、愈挫愈勇的自己。回首而望，纵使短短数十载经历了数不清的挫折困境，但还好我始终没有放弃自己，始

终相信自己，始终追逐着生命的阳光和美好，坚信终有一天会峰回路转，迎来我小小世界的“春暖花开”。

不久，大家便要开始各自新的生活，开启人生新的篇章。路不转人转，相信我们终会再聚，愿那时我们的祖国更加繁荣昌盛、美丽富饶，我们的人生更加精彩充实、满载收获，愿我们都能遇见最好的自己！

最后，衷心感谢答辩组的各位评审专家老师，您们辛苦了！