

生态环境法典视域下 自然资源资产离任审计制度研究

□ 王芊芊

摘要：《中华人民共和国生态环境法典》以国家基本法律形式确立了领导干部自然资源资产离任审计制度，标志着这项制度从政策层面迈入法典化的新阶段。本文以生态环境法典第三十四条为核心切入点，系统梳理领导干部自然资源资产离任审计制度的演进历程，总结制度实施以来的成效与实践，运用法律解释方法对法典相关条款的规范性质、核心内涵、立法意图及体系衔接进行阐释，并提出以法典为统领、完善配套立法、理顺机制衔接、强化问责刚性、扩大审计覆盖的实施路径。

关键词：生态环境法典；自然资源资产；离任审计；领导干部；生态责任；配套立法

一、引言

《中华人民共和国生态环境法典》（以下简称法典）第三十四条规定：“国家实行自然资源资产离任审计，对领导干部履行自然资源资产管理和生态环境保护责任情况进行审计。”这一规定以国家基本法律的形式，将领导干部自然资源资产离任审计上升为全局性、强制性、法定化的国家制度，标志着这项制度从政策层面走向法典化，这是生态环境治理现代化进程中的标志性立法安排。

领导干部自然资源资产离任

审计作为压实生态保护责任、纠正片面政绩观的关键制度安排，历经十余年的试点探索与全面推开，已成为生态环境监管链条中不可或缺的重要环节。^[1]但这项制度主要依靠党内规范性文件与政策文件推进^[2]，缺乏明确法律依据。

法典从根本上解决了自然资源资产离任审计上位法授权缺失的问题，为制度长效运行提供了坚实的法治基础。同时，法典相关条款较为原则，需要进一步完善配套制度，将立法精神转化为可操作、可落地、可问责的实施

机制。

二、生态环境法典对推行领导干部自然资源资产离任审计制度的重大意义

法典以国家基本法律形式确立自然资源资产离任审计制度，不仅是对我国十余年相关实践经验的立法固化，更从法治位阶、责任体系、监督格局、治理效能四个层面，为制度全面深化、长效运行提供了根本性支撑，具有重大而深远的意义。

（一）实现立法位阶提升，夯实制度法治根基

此前，自然资源资产离任审计主要依靠党内法规、政策文件推进，法典作为生态环境领域基础性、综合性、统领性法律，将这项制度正式写入其中，使其从政策规范上升为国家基本法律制度，彻底解决了长期存在的上位法授权缺位问题。这一立法突破，为审计机关依法履职、纪检监察机关追责问责、司法机关依法裁判提供了明确的法律依据，^[3]推动制度运行从“依政策推进”转向“依法实施”，实现了制度合法性、权威性、稳定性的全面提升。

（二）强化生态责任刚性约束，推动党政同责落地

法典明确将审计内容界定为领导干部自然资源资产管理和生态环境保护责任的履行情况，将生态环境责任与领导干部履职情况直接绑定，进一步压实了“党政同责、一岗双责”、终身追责的责任要求。通过法定审计程序，引导领导树立正确政绩观。同时，法典条款与生态环境损害责任追究、生态环境督察等制度形成联动，构建起决策—执行—监督—问责的完整责任链条，进一步强化了领导干部生态环境保护的法定义务。

（三）完善生态监督体系，促进监督贯通协同

法典推动自然资源资产离任审计与党内监督、人大监督、行

政监督、司法监督深度融合。法典确立的法定审计制度，为各类监督主体提供了统一的法律遵循，有利于信息共享、线索移送、证据互认、结果共用，逐步形成集中统一、全面覆盖、权威高效的生态环境监督体系。

（四）提升治理现代化水平，护航美丽中国建设

法典以法律形式固化领导干部自然资源资产离任审计制度，有利于精准识别自然资源资产管理中的风险点、决策中的失误点、整改中的薄弱点。通过法定审计与问责机制，有利于促进政府科学决策、依法行政，推动发展方式绿色转型，促进生态环境治理体系和治理能力现代化水平不断提升，为生态文明建设、高质量发展与美丽中国建设提供坚实的法治保障。^[4]

三、我国推行领导干部自然资源资产离任审计制度的历史回顾

我国领导干部自然资源资产离任审计制度从无到有、从试点探索到全面推开、从政策指引到法典化确认，历经十余年的渐进式改革与制度化演进，整体可清晰划分为顶层设计启动、试点探索、全面实施、法典化定型四个阶段，呈现出鲜明的中国自然资源资产离任审计制度建设特色。

（一）顶层设计与制度萌发

阶段（2012—2015年）

党的十八大将生态文明建设纳入中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局。2013年，党的十八届三中全会明确提出“对领导干部实行自然资源资产离任审计”，^[5]正式将这一制度确立为生态文明体制改革的重要任务，标志着我国自然资源资产离任审计进入顶层设计阶段。此后，党中央陆续出台一系列生态文明建设相关文件，逐步明确审计目标、对象与基本方向，为后续试点工作开展提供了根本遵循。这一阶段的核心特征是：完成理念确立和顶层谋划，重点解决“要不要审计”的制度正当性问题。

（二）试点探索与经验积累阶段（2015—2017年）

2015年11月，中办、国办印发《开展领导干部自然资源资产离任审计试点方案》，正式启动全国试点工作，明确了审计范围、内容、程序与组织方式，并选取部分省份先行先试。在该文件的指引下，各地围绕土地、矿产、水、森林、草原等重点自然资源，积极探索审计方法、评价指标、责任界定等关键内容，逐步形成了可复制、可推广的实践经验。这一阶段的核心特征是：局部试点、聚焦技术方法与实施路径，重点解决“怎么审计”的实践操作问题。

（三）全面推开与制度定型阶段（2017—2025年）

2017年，中办、国办印发《领导干部自然资源资产离任审计规定（试行）》，标志着这项制度由试点全面推开和常态化实施。此后，中央层面又陆续出台评价指标体系、结果运用、责任追究等配套文件，推动审计工作向制度化、规范化方向发展。各级审计机关依据中央相关文件，全面开展自然资源资产离任审计，审计结果逐步成为领导干部考核、任免、奖惩的重要依据。这一阶段的核心特征是：全国覆盖、制度成型、审用结合、党政同责强化，重点解决全面落地、刚性约束的执行问题。

（四）法典化确认与法治化升级阶段（2026年至今）

2026年3月12日，法典公布，其第三十四条以国家基本法律形式明确规定：“国家实行自然资源资产离任审计，对领导干部履行自然资源资产管理和生态环境保护责任情况进行审计。”这一立法举措，标志着领导干部自然资源资产离任审计制度完成了从党内政策到国家法律的重要转变，进入法治化、权威化、长效化新阶段，为制度长远发展提供了高层级的法治保障。这一阶段的核心特征是：法律固化、位阶提升、体系完善、配套立法加速，重点

解决依法审计、刚性问责、长期运行的法治保障问题。

我国领导干部自然资源资产离任审计制度，历经试点、全面推开、常态化运行等多个阶段，整体执行成效显著，特征如下：

第一，制度全面落地，实现常态化、全覆盖推进。从最初少数地区试点逐步扩展至全国，审计对象覆盖地方党委、政府及自然资源、生态环境、水利、林业、农业农村等关键部门的主要领导干部，形成了年度有计划、离任必审计、任期可抽查的稳定工作格局。

第二，审计机制基本成型，形成规范工作流程。建立起方案制定、现场实施、证据固定、报告出具、结果反馈、整改督办的完整工作流程，评价指标体系逐步完善。

第三，生态环境政绩导向明显增强。审计结果被纳入领导干部考核、任免、奖惩的重要依据，领导干部在项目审批、资源开发、生态保护中的依法决策、科学决策、绿色决策意识显著提升。

第四，监督合力初步形成，推动问题整改。审计与生态环保督察、纪检监察、组织人事、司法机关逐步建立联动机制，一大批触犯生态保护红线、违规批地、违规采矿、污染治理不力、专项资金挪用等问题被揭露，并得到

有效整改。

第五，法治基础不断夯实，实现法典化突破。制度发展从最初的政策文件引导，到党内法规规范，再到法典，为制度长期稳定实施提供了法治保障。

四、法典关于领导干部自然资源资产离任审计制度的学理阐释

法典将自然资源资产离任审计制度确立为国家基本法律制度，并非简单的条文写入，而是对该项制度的立法定位、核心内涵、适用范围、法律效力的全面确认与规范指引。本文以法律解释方法为工具，对法典第三十四条进行规范释义，阐明其立法意图、规范性质与制度边界，为后续配套实施工作提供法理依据。

（一）复合型规范性质

从规范结构与功能来看，法典第三十四条属于复合型基础规范，兼具授权性、义务性与宣示性三重属性：

从授权性来说，本条明确授予国家审计机关开展自然资源资产离任审计的法定职权，为审计机关依法履职提供了明确的法律授权。

在义务性层面，本条设定了领导干部必须接受审计、配合审计、落实审计整改的法定义务，同时要求有关机关依法运用审计结果、追究相关责任，形成了“审

计—整改—问责”的义务链条。

在宣示性层面，本条以国家基本法律形式宣告生态环境责任审计的国家意志，强化了党政同责、终身追责的制度刚性，为下位立法与实践操作提供了根本遵循。

法典的出台，标志着我国自然资源资产离任审计从政策制度正式上升为法律制度，有效增强了制度约束力，为制度的长效运行奠定了坚实的规范基础。

（二）法条层面的文义解释

文义解释是指根据法律条文的表述，确定法律用语可能具有的含义。从本条规范来看，本条内容包含审计主体、对象、内容三个核心要素，需要对其逐个阐明。

对于审计主体，本条法定主体为国家审计机关，具体包括国家审计署及地方各级审计机关。审计机关依照法典、《中华人民共和国审计法》及国家有关规定，独立行使审计权，不受其他机关、团体和个人的非法干涉，确保审计工作的独立性与公正性。

对于审计对象，本条明确指向领导干部，重点审查其在任职期间履行自然资源资产管理责任与生态环境保护责任的情况，核心是实现对“人”的履职监督，凸显了对领导干部生态环境责任的刚性约束。

对于审计内容，本条“履行

自然资源资产管理和生态环境保护责任情况”包括自然资源开发利用、生态保护修复、环境风险防控、资源有偿使用、生态补偿、资金管理使用等，突出审查决策合规性、履职有效性，确保审计工作全面、精准。

（三）立法意图层面的目的解释

目的解释是指根据法律规范的目的，阐明法律条文的真实含义。解释法律条文时，不仅应考虑整体目的，还应考虑具体目的。

固化生态文明改革成果和完善生态环境治理体系是本条的整体目的。通过本条，将十余年来的试点经验、政策文件、党内规范上升为国家法律，实现制度的长期稳定运行，巩固生态文明体制改革的成效。同时，本条贯通审计监督、党内监督、行政监督、司法监督，推动各类监督贯通协同，打破监督壁垒，提升生态环境治理体系的整体效能。

压实领导干部生态责任和实现权责统一与终身追责是本条的具体目的。将生态政绩作为干部履职评价的主要内容，对造成生态环境重大损害的领导干部，不因岗位变动、职级提升、退休离任而免除责任，确保权责统一、问责刚性。

（四）法典层面的体系解释

体系解释是指根据条文在整个环境法典以及在整体法秩序中

地位，联系相关法条的含义，阐明其规范意旨。这不仅要求本条在环境法典内部相融洽，还要求与其他相关法律相协调。在环境法典的内部关系上，本条位于总则编监督管理章，属于生态环境监督体系的关键环节，与生态环保督察、目标责任制、损害责任追究、生态环境监测等制度相互衔接、协同发力。

在与其他相关法律的外部关系上，本条需与相关法律规范形成协调适用关系：

第一，与《中华人民共和国审计法》的关系。法典第三十四条作为生态环境领域的基本法规范，确立了自然资源资产离任审计的法定地位；《中华人民共和国审计法》提供程序法、组织法支撑，规定了审计工作的基本程序与组织保障，解决“审什么，如何审”等具体问题。二者相互协同、缺一不可，共同构成审计权行使的法律基础，需要协同适用、同步修订，确保制度衔接顺畅。

第二，与生态环境损害责任追究制度的关系。该制度主要依据《中华人民共和国民法典》侵权责任编以及相关政策构建。审计是发现问题、固定事实、认定责任的前端环节，为责任追究提供事实依据；责任追究是惩戒环节，是审计结果落地的重要保障，法典将二者在法律层面正式衔接，形成“审计发现—责任认定—追

责问责”的完整链条。

第三,与党内法规的关系。法典提供国法底线,明确了领导干部生态环境责任的最低法律要求;党内法规提供党规严标,对党员领导干部提出更高的责任要求,形成“国法兜底、党规从严”规范互补、衔接协调格局,体现了党政同责、依规治党与依法治国的有机统一。^[6]

(五) 配套立法的规范续造

法典在提供顶层支撑的同时也需要通过配套立法予以细化完善。应立足法典实施后的现实需求,以法典为根本遵循,加快推进配套法规、规章、规范性文件的制定与修订,构建“法典+专门规定+部门规章+地方细则”的分层规范体系,将原则性条款转化为可执行、可监督、可问责的具体制度。配套立法制度的主要内容应包括审计对象范围界定、审计程序、实施方式、权限边界、证据规则、审计评价指标体系、自然资源资产核算标准、审计结果的运用、责任认定标准、追责程序、梯度问责规则、多部门协同等。

在推进节奏上,配套立法宜采取分阶段递进的实施路径。1~2年短期内,急用先行。完成《中华人民共和国审计法》《审计法实施条例》的修订工作;出台正式版《领导干部自然资源资产离任审计规定》,替代原有试行文件;制定审计线索移送、证

据转化、问责衔接的配套办法,快速破解制度实施中的核心矛盾。在3~5年的中期阶段,应聚焦系统完善,形成规范体系。出台自然资源资产核算、评价指标、技术方法等部门规章;完善数据共享、第三方参与、技术支撑等相关制度;^[7]各地结合区域自然资源特点,制定地方实施细则,实现制度与地方实践的精准适配。从长期发展看,则争取持续常态优化,实现成熟定型。形成以法典为统领、《中华人民共和国审计法》为支撑、专门规定为主体、技术标准为配套的完整法治体系;推动制度运行实现规范化、刚性化、常态化,使其成为生态环境治理的核心保障制度。

五、结语

领导干部自然资源资产离任审计,本质上是用法治力量守护自然资源、用刚性约束压实生态环境责任。随着法典的深入实施,只要坚持依法审计、党政同责、一岗双责、终身追责、贯通协同,持续补齐制度短板、强化执行效能、提升问责刚性,就一定能让制度真正“长牙带电”。这一制度的成熟完善,必将持续推动各级领导干部牢固树立和践行正确政绩观,把生态环境责任落到履职全过程,为促进自然资源高效利用、生态环境持续改善、美丽中国建设提供更加坚实的法治保障,为推进生态文明建设和生态

环境治理体系、治理能力现代化注入持久而强劲的法治动力。

参考文献

[1] 保护生态环境必须依靠制度、依靠法治[N].人民日报,2013-05-19.

[2] 钱弘道,谢天予.审计全覆盖视域下的审计法变迁方向及其逻辑[J].审计与经济研究,2019,34(03):22-31.

[3] 孙佑海.生态环境法典:推进生态环境专业化审判机制建设的根本遵循[J].法律适用,2026(05):1-21.

[4] 一见·“赋能型大国”,向绿而行、以绿赋能[EB/OL].(2026-04-03)[2026-04-20].
https://www.cac.gov.cn/2026-04/03/c_1776952373670618.htm.

[5] 解读《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》[N].人民日报,2013-11-15.

[6] 张文显.党规国法互联互通[J].法制与社会发展,2017,23(01):2.

[7] 田国华,王青松.纪检监察与审计信息共享机制研究[J].财会通讯,2023(05):118-123.

[作者单位:中国政法大学生态与资源法治研究中心。本文为国家社会科学基金重大项目“新时代预防型环境法治问题研究”(编号:23 & ZD163)的阶段性成果]