



**National Audit Office  
of the People's Republic of China**

## حسابرسی اجرای سیاستهای زیست محیط ترویج اجرای سیاستهای زیست محیطی

( اداره ملی حسابرسی جمهوری مردم چین )

مترجم: سعید مرادخانی

دیوان محاسبات استان زنجان

دولت کشور چین تاکید بسزایی بر حسابرسی زیست محیطی دارد. در دهه ۱۹۸۰ حفاظت از محیط زیست بعنوان یکی از سیاستهای اصلی و ملی کشور چین تعیین گردید. در دهه ۱۹۹۰ چین توسعه پایدار را بعنوان یکی از استراتژی های ملی خود اتخاذ نمود. با آغاز قرن ۲۱، کشور چین رویکردی علمی، جامع و انسان محور را در خصوص توسعه اتخاذ نمود. در هجدهمین کنگره ملی کمیته بخش کمونیستی کشور چین که در سال ۲۰۱۲ برگزار گردید در تفاهم نامه ای عمومی تحت عنوان *تفاهم نامه "پنج در یک"*<sup>1</sup> به تبیین مفهوم سازه های فرهنگی – اکولوژیک<sup>2</sup> کشور چین پرداخته شد که در آن سازه های فرهنگی – اکولوژیک واجد خصیصه های چینی و حافظ محیط زیست است که از جایگاهی استراتژیک بسیار مهمی برخوردار می باشد. در سومین جلسه کنگره مذکور بر اصلاح سازه های فرهنگی – اکولوژیک با تمرکز بر بناهای زیبای چینی تاکید گردیده است. در چهارمین جلسه این کنگره بر تسریع ایجاد نظامی قانونی برای حفاظت از سازه

<sup>1</sup> Five in One

<sup>2</sup> Ecological civilization construction

های فرهنگی – اکولوژیک با اتخاذ مقرراتی سخت گیرانه تاکید گردیده است. در پنجمین نشست کمیته اصلی این کنگره با تاکید بر مفاهیمی نظیر "نوآوری، هماهنگی، سبزی، توسعه و تسهیم" به فلسفه توسعه پرداخته شد.

## ۱- سیاست حفظ محیط زیست در کشور چین تحت تفاهم نامه پنج در یک :

محیط زیست مسئله ای در حال گسترش می باشد. محیط زیست زیبا از مهمترین بخشهای منافع بشری است. مطابق بیانات دبیرخانه ایکس آی جین پینگ<sup>۱</sup> محیط زیست در بردارنده زندگی، کوه های سبز زیبا، آسمان آبی فرح بخش می باشد. لذا حفاظت از محیط زیست از الزامات و همچنین اهداف توسعه می باشد. تنها توسعه ای می تواند بعنوان توسعه پایدار تلقی گردد که با رویکرد حفاظت محیط زیست متقارن باشد. دولت چین با بهره مندی از دانشی عمیق در خصوص ارتباط میان حفاظت از محیط زیست و توسعه فعالانه به دنبال بررسی ناسازگاری ها میان حفاظت از محیط زیست و توسعه می باشد. سیاست حفاظت از محیط زیست از همین سیاست اساسی ملی نشأت گرفته و در قالب استراتژی توسعه پایدار به روز رسانی شده است. در این راستا توجه و تمرکز بر کنترل از کنترل آلودگی به کنترل آلودگی و حفاظت از محیط زیست و همچنین از کنترل نهایی به کنترل تمامی مراحل فرآیند ارتقا یافته است. فلذا، محدوده کنترل از کنترلی نقطه ای به کنترلی زیست محیطی در یک حوضه و منطقه گسترش یافته است. اقدامات صورت پذیرفته نیز از دستورات عمدتا اداری به رهیافت هایی اقتصادی و حقوقی بدل یافته است.

از سال ۲۰۱۵ شورای دولتی و کمیته مرکزی حزب با در نظر گرفتن ساز و کار نظام فرهنگی اکولوژیک مواضع مهمی را ترویج داده است. در این ساز و کار بر سازه های فرهنگی اکولوژیک، شکل اجمالی اصلاح نظام فرهنگ اکولوژیک، و همچنین طرح کلی برنامه پنج ساله سیزدهم توسعه اجتماعی و اقتصادی جمهوری خلق چین، و نیز اصلاح معماری مبتنی بر نظام فرهنگ اکولوژیک تاکید گردیده است.

- اعتقاد بر تسریع ایجاد سازه های فرهنگی اکولوژیک نوعی سند عملی جهت اعمال فشار بر ایجاد این مهم در کشور چین می باشد. این سند با مدنظر قراردادن تمامی آنچه که ایجاد فرهنگ اکولوژیک در کشور چین را در

<sup>1</sup> Xi Jinping

پشت توسعه اجتماعی- اقتصادی پنهان می نماید مانع از تحدید منابع و تشدید آلودگی محیط زیست و نیز تنزل سیستم اکولوژیکی می شود و در نهایت افزایش ناسازگاری های بین توسعه، منابع انسانی و نیز محیط زیست را فراهم آورد. این سند موجب به وجود آمدن هدف بهینه سازی الگوی توسعه فضای زمین، استفاده از منابع با حداکثر کارایی، توسعه حداکثری کیفیت محیط زیست اکولوژیکی می شود. سند مذکور مبین آن است که تا پایان سال ۲۰۲۰ سطحی از فرهنگ اکولوژیکی مورد قبول شکل می گیرد که در آستانه جامعه ای شکوفای و متعادل خواهد بود. ارتقاء قوانین و مقررات، نظام استاندارد و سیستم های مهمی همچون ساز و کارهای مجازات اکولوژیکی تحت رهنمود حفظ منابع، کنترل فرآیند، جبران خسارت و پاسخگویی از اهداف سند مورد اشاره می باشد.

- طرح کلی اصلاح نظام فرهنگی اکولوژیکی<sup>۱</sup> زمینه های اصلاح نظارت بر حفاظت محیط زیست، ایجاد شبکه نظارت<sup>۲</sup> محیط زیست اکولوژیکی، حسابرسی نهایی رهبران و پرسنل با در نظر گرفتن دارایی های منابع طبیعی، معیار پاسخگویی رهبران و پرسنل دولتی با توجه به تخریب محیط زیست اکولوژیکی، گرد آوری ترازنامه منابع طبیعی و اصلاح سیستم مجازات تخریب محیط زیست اکولوژیکی را می نماید.

- در ماه مارس سال ۲۰۱۶ طرح کلی سیزدهمین برنامه پنج ساله توسعه اجتماعی- اقتصادی- ملی جمهوری خلق چین<sup>۳</sup> مورد بحث واقع گردیده و در چهارمین جلسه دوره دوازدهم مجلس کشور چین ( پارلمان چین) به تصویب رسیده و توسعه سبز با در نظر گرفتن هدف ارتقاء کلی کیفیت محیط زیست اکولوژیکی مورد تأیید واقع گردید. طرح کلی مورد اشاره حفاظت از محیط زیست اکولوژیکی را بعنوان رهنمود و محتوای مهم اصلاح ساختاری مورد عرضه تلقی نموده و ابراز می دارد که اصلاح ساختاری می بایست چنان اعمال گردد که نیاز های شخصی متداول و فزاینده مردم در خصوص محیط زیست اکولوژیکی و فرهنگ مربوط به آن را مرتفع سازد. طرح کلی برنامه مورد بحث، هدف اصلی توسعه اقتصادی اجتماعی در پنج سال آینده را هدف خود قرار

<sup>1</sup> General Scheme of Ecological Civilization System Reform

<sup>2</sup> Monitoring

<sup>3</sup> Outline of the 13<sup>th</sup> Five-Year Plan for the National Economic and Social Development of People's Republic of China

داده و هسته ی اصلی این طرح شامل ارتقاء کلی کیفیت محیط زیست اکولوژیک می باشد. در میان شاخص های اصلی توسعه اجتماعی- اقتصادی در طول دوره برنامه پنج ساله سیزدهم ، ده شاخص محیط زیست منابع وجود دارد که تمامی آنها شاخص های محدودی می باشند که در برگیرنده هفتاد و هفت درصد شاخص های محدودیت ( ۱۳ شاخص) و چهل درصد کل شاخص ها ( ۲۵ شاخص) می باشد. بنابراین این طرح برنامه پنج ساله محتوای بزرگ، وظایف سنگین، الزامات قوی و محدودیتهای سختی را در بر می گیرد.

## **۲. توجه به سیاستهای زیست محیطی منابع و اعمال فشار جهت اجرای سیاستهای محیطی:**

در حین حسابرسی زیست محیطی علاوه بر جلوگیری از آلودگی آب، منابع زمینی و منابع معدنی توجه بر اجرای سیاستهای زیست محیطی ضروری می باشد. از سوی دیگر اجرای سیاستهای زیست محیطی بعنوان یک محتوای حسابرسی تلقی گردیده تا بتواند مشکلات اجرای سیاستهای زیست محیطی را افشا نموده ، دلایل عدم اجرای صحیح سیاستها را مورد تجزیه تحلیل قرار دهد و اجرای این سیاستهای را ترویج نماید. همچنین از آنجائی که در کشور چین سیاستهای زیست محیطی برای برخی از منابع تعدیل گردیده ؛ لذا توسعه اقتصادی سیاسی را ارتقاء خواهد بخشید. بنابراین حسابرسی وضعیت قانونی بودن اجرا و پاسخگویی دولت در اجرای سیاستهای زیست محیطی، تجزیه تحلیل دلایل تاثیرگذار اجرای این سیاستها و ارائه پیشنهادات جهت بهبود سیاستهای زیست محیطی ضروری به نظر می رسد.

### **مطالعه موردی :**

#### **توجه به سیاستهای مدیریت منابع معدنی در حسابرسی منابع معدنی :**

از سال ۲۰۰۹ اداره ملی حسابرسی جمهوری مردم چین چهار نوع حسابرسی منابع معدنی از قبیل حسابرسی توسعه ، حسابرسی منابع معدنی، حسابرسی استفاده و حفاظت، حسابرسی جمع آوری و مدیریت اعتبارات مرتبط را اجرا نموده است.

## هدف حسابرسی :

نوزده استان از استانهای کشور چین همچون استان شانکسی<sup>۱</sup> و مغولستان داخلی<sup>۲</sup> و نیز وزارتخانه سرزمین و منابع<sup>۳</sup> دارای منابع معدنی غنی هستند.

بخش های در برگیرنده سیاست های منابع معدنی در حسابرسی: دولت محلی توسعه یکپارچه مدیریت و برنامه ریزی منابع معدنی را اجرا می نماید مشکلات اساسی اجرایی به شرح زیر می باشد:

- ✓ همپوشانی های غیر قانونی و تخلفاتی در خصوص حقوق معادن، تدوین حقوق معادن در مناطق ممنوعه مطابق موارد تعیین شده در برنامه ریزی منابع معدنی، تدوین حقوق معادن برای موسسات ویژه در مناطق خاص؛
- ✓ یک پارچگی غلط تحت عنوان یکپارچگی توسعه : شرکت های معدنی که می بایست پلمپ گردند ولی به فعالیتهای غیر قانونی خود و بهره مندی از منافع غیر مشروع خود ادامه می دهند؛
- ✓ دپارتمانهای مدیریت منابع معدنی در اجرای قانون فاقد جدیت کافی می باشند. رفتارهای غیرقانونی مورد بررسی قرار نمی گیرند و اجرای قانون و اخذ جریمه جایگزین اجرای قانون می گردد؛

## نتایج حسابرسی (پیشنهادات حسابرسی و بهبود سیاستهای دپارتمانهای مرتبط)

در حین اجرای حسابرسی برخی از مشکلات و مسائل مدیریت منابع معدنی مشاهده گردیده است: برای مثال مدیریت تصویب حقوق و قوانین معدنی از قاطعیت لازم برخوردار نبوده و موضع سخت گیرانه ای را در پیش نگرفته است. جمع آوری و مدیریت اعتبارات مرتبط با منابع معدنی استاندارد نمی باشد. مشکلات پنهانی در خصوص امنیت تولید معادن وجود دارد. همچنین نواقصی در کنترل زیست محیطی جغرافیای معدن به چشم می خورد. اداره ملی حسابرسی جمهوری مردم چین برای این مشکلات پیشنهادات حسابرسی خود را ارائه داده و گزارش حسابرسی خود را تسلیم مجلس نموده و

<sup>1</sup> Shanxi

<sup>2</sup> Inner Mongolia

<sup>3</sup> Ministry of Land and Resource

به اطلاع عموم مردم رسانده است. اقدامات مذکور به نوبه خود موجبات ارتقاء و بهبود رویه های مربوط به مدیریت منابع معدنی را فراهم نموده است.

- در ارتباط با بهبود سیستم های مرتبط با تصویب و مدیریت منابع معدنی که در بخش حسابرسی اشاره گردید، وزارت سرزمین و منابع، معیارهای اداری را در خصوص معاملات مبتنی بر مناقصات تبیین نموده و محدوده نقل و انتقال رقابتی حقوق و منافع معادن را توسعه بخشیده و توجه به کنترل ها و مقررات سختگیرانه در خصوص مدیریت نقل و انتقال حقوق و منافع معادن را اعلام و ترویج نموده است و نهایتاً سیستم مدیریت ثبت و تصویب منابع معدنی را بهبود بخشیده است. در ارتباط با پیشنهاد مطرح شده توسط اداره ملی حسابرسی جمهوری مردم چین با مضمون تقویت مدیریت اعتبارات مرتبط با منابع معدنی و حاکمیت محیط زیست اکولوژیک، وزارت سرزمین و منابع طبیعی با همکاری وزرات مالی سعی در اصلاح قیمت گذاری حقوق معادن و هزینه های جبران و اصلاح منابع طبیعی، بررسی و ایجاد سیستم درآمدی انتقال حقوق و منافع معادن، بهبود مکانیزم حفاظت از محیط زیست اکولوژیکی معادن، بهبود سیستم اعتبارات امنیتی جهت کنترل و بازیابی محیط زیست و جغرافیای معادن و نظارت بر موسسات مرتبط با فعالیتهای معدنی جهت اجرای کامل تعهدات مرتبط با کنترل و بازیابی زیست محیطی جغرافیایی معادن نموده است.
- در طی سازماندهی پیگیریهای حسابرسی در ارتباط با اجرای معیارها و رویه های مشخص، توجه خاصی به اجرای رویه های مرتبط با محیط زیست منابع طبیعی تخصیص یافته است.
- اداره ملی حسابرسی جمهوری مردم چین در سالهای اخیر نظرات خود در خصوص اجرای حسابرسی معیارها و رویه های ملی مشخص و مواضع قانونگذاری کلان را چاپ و منتشر نموده است که در آن محتوی و مواردی مرتبط با معیارها و رویه های منابع زیست محیطی وجود دارد.

## اهداف حسابرسی پیگیری<sup>۱</sup>:

✓ اعمال فشار در خصوص تصمیم گیریهای ملی مشخص و اجرای معیارها و رویه ها و نهایتاً بهبودهای مستمر رویه ها با توجه به موقعیت ها و مشکلات جدید در طی فرایند توسعه اجتماعی- اقتصادی و تضمین سلامت و ثبات عملیات اجتماعی - اقتصادی.

✓ علاوه بر این، توجه به شرایط و مشکلات جدید در طول توسعه اقتصادی و اجتماعی، افزایش اقدامات متقابل مربوطه و پیشنهادات، و تضمین عملکرد اقتصادی و اجتماعی سالم و با ثبات .

محتوی حسابرسی ردیابی<sup>۲</sup> مذکور در بردارنده بخش های مربوط به دولت مرکزی و دولت های محلی، و در صورت لزوم بخش های مرتبط با شرکت های و موسسات مربوطه، سازمان های اجتماعی و مجریان پروژه ها می باشد. محتویات حسابرسی ردیابی شامل شرایط کلی از اجرای سیاست ها و اقدامات؛ مشکلات و موقعیت های جدید در طول اجرای سیاست ها و اقداماتی که توسط مناطق و ادارات، و اقداماتی که توسط مناطق و بخش های مرتبط رخ داده است می باشد.

با توجه به سیاست های زیست محیطی منابع اداره ملی حسابرسی جمهوری مردم چین به طور مستمر بر فرایند مدیریت داراییهای منابع طبیعی و مسئولیت حفاظت از محیط زیست، به ویژه اجرای سیاست های جدید حفاظت از محیط زیست توجه نمایند. برای مثال، این اداره در اجرای حسابرسی های خود به الزامات مورد نیاز جهت اجرای اصلاحات ساختاری، رفع پتانسیل های عقب ماندگی و تامین محصولات و خدمات با کیفیت زیست محیطی با تمرکز بر اجرای پنج وظیفه در زمینه محیط زیست اکولوژیکی از قبیل " وظیفه ظرفیت سازی ، وظیفه دارایی سازی، وظیفه نفوذ زدایی و وظیفه تقویت نقاط ضعف " توجه می نماید.

در سال ۲۰۱۵، اداره ملی حسابرسی جمهوری مردم چین به دستاوردهای برجسته در خصوص حسابرسی ردیابی در اجرای رویه ها دست یافت. حسابرسان در سطح کشور تا به حال ۷۲,۸۰۰ پروژه مرتبط با اجرای حسابرسی ردیابی و معیارها و

<sup>1</sup> Objective of tracking audit

<sup>2</sup> Content of tracking audit

سیاست های ملی را مورد بررسی قرار داده اند. تیم های حسابرسی منصوب شده توسط اداره ملی حسابرسی جمهوری مردم چین حدود ۵۵۱۰ پروژه را مورد حسابرسی قرار داده و معادل ۳۲۶۰ معضل و مشکل را شناسایی نموده اند. نتایج پیگیری حسابرسی در اجرای معیارها و سیاستهای ملی در سه ماه دوم سال ۲۰۱۶، که در ماه آگوست همان سال توسط اداره ملی حسابرسی جمهوری مردم چین منتشر گردید، مبین آن است که دو شرکت سیمان بدون مجوز و با استفاده از تجهیزات کهنه ای که می بایست از چرخه تولید خارج می گردیدند به تولید ۵۷۱,۵۰۰ تن سیمان مبادرت ورزیده اند. این در حالی است که در همین بازه زمانی چندین پروژه مسکونی اجرا گردیده که فاقد سیستم تصفیه پساب خانگی می باشد که این عمل منتج به آلودگی آب رودخانه ها توسط فاضلابهای خانگی گردیده است. پروژه های توسعه ظرفیت کارخانه های تصفیه پساب با پیشرفت کمی مواجه بوده اند که نتیجه این پیشرفت کم سرازیر شدن فاضلابهای خانگی به داخل رودخانه ها بوده است.

### ۳. رهبری اقدامات اصلاحی:

اداره ملی حسابرسی جمهوری مردم چین اقدامات اصلاحی رهبران و پرسنلی را که مرتبط با دارایی های منابع طبیعی بوده مورد حسابرسی قرار داده و عملکرد زیست محیطی و سیستم پاسخگویی را بهبود بخشیده و ترویج می نماید. سومین جلسه عمومی هجدهمین کمیته مرکزی حزب کمونیست چین در سال ۲۰۱۳ پیشنهاد داد که حسابرسی رهبران و پرسنل درگیر با دارایی های منابع طبیعی انجام پذیرد. با توجه به استقرار و تقسیم کار توسط دولت مرکزی، وظیفه اجرای این پیشنهاد توسط اداره ملی حسابرسی جمهوری مردم چین با هماهنگی سایر دستگاه ها اجرا خواهد شد. دولت های محلی در چین اسناد مرتبط با مسئولیت مدیریت منابع طبیعی و حفاظت از محیط زیست (همانند اسناد مسئولیت برای کنترل آلاینده های اصلی، مسئولیت در قبال حفاظت از محیط زیست و توسعه پایدار) را امضا کرده اند. حسابرسی رهبران و پرسنل مرتبط با دارایی های منابع طبیعی، حسابرسی عملکرد مدیریت دارایی منابع طبیعی و حفاظت از محیط زیست را تقویت می نماید. اداره ملی حسابرسی جمهوری مردم چین به طور فعالانه ای حسابرسی رهبران و پرسنل مرتبط با دارایی های منابع طبیعی را با در نظر گرفتن الزامات و معیار های کاری ایشان انجام داده است.



از سال ۲۰۱۵ تا بحال اداره ملی حسابرسی جمهوری مردم چین حدود چهل و یک مورد حسابرسی را ( با تشریح کامل آنچه که باید مورد حسابرسی واقع گردد، چگونگی اجرای عملیات حسابرسی و چگونگی تشریح میزان مسئولیت و پاسخگویی انجام داده است. از این رو اداره ملی حسابرسی جمهوری مردم چین در زمینه حسابرسی منابع زمین، منابع معدنی، منابع جنگلی، منابع آب و کنترل و پیشگیری از آلودگی هوا دارای تجارب و اندوخته هایی است.

سیزدهمین برنامه پنج ساله توسعه حسابرسی ملی اداره ملی حسابرسی جمهوری مردم چین، اداره ملی حسابرسی جمهوری مردم چین را ملزم می دارد که توجه خاصی بر صرفه جویی صورت پذیرفته در زمینه استفاده از منابع و حفاظت از محیط زیست و تسریع در ایجاد تمدن اکولوژیکی معطوف دارد.

اداره ملی حسابرسی جمهوری مردم چین در راستای تقویت حسابرسی اجرای سیاستهای زیست محیطی، ارتقاء استقرار رویه ها و تضمین اثرات اجرای رویه ها و سیاستها از پیشنهادات و مشاوره های متخصصین حسابرسی زیست محیطی و منابع، استفاده کامل و بهینه ای خواهد داشت.