



中华人民共和国审计署

National Audit Office of the People's Republic of China



站内搜索 站外搜索

设为首页 | 联系我们 | 设为首页

当前位置: 首页 > 审计资讯 > 理论与方法

资源环境审计之政府节能审计探析

杨海荣（审计署南京办）

【时间: 2012年10月25日】

【来源:】

【字号: 大 中 小】

2007年我国的《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》明确指出：要全面贯彻落实科学发展观，必须加快转变经济增长方式，要把节约资源作为基本国策，发展循环经济，保护生态环境，加快建设资源节约型、环境友好型社会，促进经济发展与人口、资源、环境相协调；推进国民经济和社会信息化，切实走新型工业化道路，坚持节约发展、清洁发展、安全发展，实现可持续发展。上述指导思想和原则确立了节能减排工作在我国经济社会发展中的重要地位。2011年《国家经济和社会发展第十二个五年规划纲要》再次确认了节能减排工作的重要地位，明确“坚持把建设资源节约型、环境友好型社会作为加快转变经济发展方式的重要着力点。深入贯彻节约资源和保护环境基本国策，节约能源，降低温室气体排放强度，发展循环经济，推广低碳技术，积极应对全球气候变化，促进经济社会发展与人口资源环境相协调，走可持续发展之路。”

“十一五”以来，国家以及相关主管部门出台了多项政策，投入了大量的资金，在全社会推进节能减排工作，促进经济增长方式的转变。审计作为国家治理结构中重要组成部分，理所当然地要在节能减排工作中发挥其重要的作用。和已经有了多年的实践经验减排审计工作相比，政府节能审计工作是一个更新的领域，审计对其研究以及获得的经验也更多，本文拟结合笔者的工作实践，就节能审计工作谈几点认识。

一、节能审计工作的意义

各级政府在节能工作上投入大量资金，且逐年不断增加。根据2011年审计署审计结果公告的20个省有关企业节能减排情况审计调查结果，审计调查涉及的20个省2007年至2009年仅中央就投入节能减排资金918.28亿元，其中十大重点节能工程占比15.1%。“十二五”以来，中央投入的节能资金还在逐年增加，如2012年财政部仅节能惠民产品专项就安排了350亿元。从本人从多次参加的某省节能减排资金相关审计中掌握的情况看，不但政府投入的节能减排资金在逐年增加，节能资金在节能减排资金中的比例也在不断提高，2010年和2011年两年，该省仅能源节约利用一项资金就达21.61亿元，占节能减排资金总量的17.18%，而2007年至2009年三年，节能资金仅为18.63亿元，占节能减排资金总量的13.79%。

各级政府都高度重视节能工作，并对其负直接责任。“十一五”规划中，单位GDP能源消耗就列入8项约束性指标之一，“十二五”规划仍将其置于显著的位置，作为政府工作必须要完成的内容。我国在2009年哥本哈根气候变化会议领导人会议上承诺，到2020年单位国内生产总值二氧化碳排放比2005年下降40%-45%，其落到实处就是节能。中央非常重视节能减排工作，成立了以国务院总理为组长的国家应对气候变化及节能减排工作领导小组，各级地方政府也相应成立了以政府一把手为组长的领导小组。国家节能减排主管部门每年都会和省级人民政府签订节能减排目标责任书，将节能目标的完成情况作为考核的重要内容。地方各级政府节能主管部门也多与下级人民政府签订责任书，分解指标，并将指标完成情况作为考核的重要内容，将节能减排工作与领导干部绩效考核和奖惩挂钩，实行一票否决，对节能减排工作取得显著成绩的给予表彰奖励。

节能工作还是中央宏观调控政策的重要内容。自从中央提出科学发展观以来，推动产业结构调整，加快转变经济增长方式就成为政府的中心工作，而节能减排正是最重要的抓手。早在“十一五”之前，国务院为全面落实科学发展观，加强和改善宏观调控，进一步转变经济增长方式，推进产业结构调整和优化升级，保持国民经济平稳较快发展，发布实施了《促进产业结构调整暂行规定》，其核心内容之一就是节能。此后，根据经济社会的发展状况，国务院及相关主管部门又多次对钢铁、水泥、电力、以及多晶硅等行业进行调控，限制其产能的增长，主要原因就是上述行业均为高耗能高污染的行业。

因此，不管是保障财政资金的安全性、还是从地方政府履行职责、贯彻落实中央决策和政策的角度，节能审计工作都具有非常重要的意义。

二、节能审计工作的现状

早在2007年，审计署就开始全面推开节能相关的审计工作，如十七家中央企业节能减排审计调查项目。2009年，审计署农业与资源环保审计司组织十八个特派办对十八个省（直辖市、自治区）的节能减排专项资金开展审计，不但圆满实现了审计任务，而且还锻炼培养出了一批节能减排审计的人才。2010年审计署农业与资源环保审计司又组织对十八个省（直辖市、自治区）的三大行业节能减排工作开展审计调查，2012年对十个省（直辖市、自治区）的节能减排专项资金开展审计，节能减排审计工作得到更深入的推进。



政府信息公开指



政府信息公开目



政府信息公开申



政府信息公开年

审计资讯

- 近日要闻
- 要闻回顾
- 特派办动态
- 审计结果公告
- 国际交流
- 综合论坛
- 审计播报
- 图片新闻
- 机关动态
- 地方动态
- 审计工作
- 案件披露
- 理论与方法

网上服务

- 考试信息
- 资料下载
- 审计知识
- 网站地图
- 报刊图书
- 订阅
- 教育培训
- 成绩查询
- 公共信息
- 历史上的今天
- 投稿信箱及须知

互动交流

- 信访举报
- 图文直播
- 意见征集
- 投稿信箱
- 地方在线直播
- 在线访谈
- 网上调查
- 审计长信箱
- 地方在线直播

除了上述节能减排专项审计之外，在其他的多类项目中，也多少涉及节能减排相关的内容，如在省市市长和中央企业领导人经济责任审计中，节能减排责任的履行情况是一项重要内容；财政资金审计中，节能减排资金也是其关注重点；金融审计中，节能减排相关行业的国家宏观调控政策也是其重要依据；等等。

根据笔者掌握的资料，经过几次审计项目的实践，节能审计工作在节能资金的分配使用、节能政策的执行落实方面均取得了不小的突破，对于节能项目的实施效果等内容则涉及不多，而对于政府履行节能责任的内容虽也尝试，但均无果而终。因此，节能审计还有很大的发展空间，还需要我们进行更深入的实践和研究。

三、节能审计应包括的主要内容

社会上的能源审计是指审计单位依据相关法规和标准对用能单位能源利用过程分析评估，帮助其寻找节能潜力以降低生产成本。政府节能审计则与它不同，是政府审计机关对国家行政和企事业单位及其它经济组织使用节能资金的真实性、合规性和效益性，对节能相关法律法规和政策的执行，以及对地方政府履行节能责任的情况进行监督、检查、评价，其总体目标是促进全社会落实节能规划目标，实现经济社会的可持续发展。

节能审计的内容应包括以下几个方面：一是地方政府履行节能责任情况的审计。“十一五”以来，各级节能主管部门每年都会与下级政府签订节能减排责任状，督促地方各级政府推进节能工作，实现单位GDP能耗的不断下降。而且单位GDP能耗指标也是对地方政府考核的重要内容，实行一票否决。因此对地方政府节能工作的履责情况进行审计是节能审计的重要内容。二是节能政策实施情况审计。自1997年颁布《中华人民共和国节约能源法》以来，我国先后出台了一系列节能相关的法律和法规。由于粗放型经济发展与节能存在根本性的矛盾，而地方政府处于GDP考核的压力往往把发展经济放在首位，多多少少存在违背中央政策建设高耗能项目的情况，影响全局的发展。在目前的发展条件下，为保障中央政令畅通，实现国家利益的最大化，针对法律法规政策执行以及遵守情况的审计也是节能审计的重要内容。三是节能相关资金的审计。“十一五”以来，我国各级财政投入了大量资金推进节能工作，中央资金就包括“节能技术改造财政奖励资金”、中央预算内基建支出中的“十大重点节能工程、循环经济和资源节约重大示范项目、重点工业污染治理项目”、“节能产品惠民工程”资金等。作为审计机关的基本职责，节能资金的真实性、合法性和效益型，是节能审计的基本内容，审计应关注节能资金的筹集情况、项目资金的预算投入情况、项目资金申报审核情况、项目资金管理拨付情况以及资金的使用效果情况等内容。四是节能项目审计。节能资金最后的落脚点就是节能项目，资金的效益也需通过项目的运行才能体现。由于节能资金多是补助性资金，企业是节能工程的直接受益者，节能项目的建设和运营往往均由企业自身承担，因此审计应对节能项目的建设和运行都予以关注。

四、进一步加强节能审计工作的想法和建议

节能审计虽然已经历多年的实践，但还存在一些尚未解决的问题，包括：一是节能减排审计开展的法律依据不完善，节能审计往往涉及多个领域，多依据专业领域的法规，缺乏直接的审计法规来支撑，对数据的取得、审计的取证等都有不同程度的制约；二是节能审计的资金和政策边界尚不清晰，由于节能资金的提法出现较晚，到目前尚无明确的边界确定哪些资金为节能资金，就连财政对其核算的科目也一直在调整，在政策上，节能是否包含产业结构调整、淘汰落后产能、循环经济等内容，也是仁者见仁，这也给审计的顺利推进造成了一定障碍；三是节能审计人才队伍的专业知识结构尚不完善，审计队伍目前多是财经、法律、投资、计算机等专业人员，而节能涉及电力、冶金、化工等众多工科专业，至目前为止开展的节能审计，基本是考审计人员自学加上部分外聘专家完成的，缺乏系统性和可持续性，这也是阻碍节能审计进一步推进的瓶颈。

针对上述情况，笔者认为要进一步加强节能审计工作，还应在以下几个方面做一些工作。

（一）开展节能审计法律法规建设，为节能审计工作提供法律保障。由于现有节能审计的法律依据不足，审计资料和证据的取得往往需要大量的沟通和协调，不利于节能审计工作的长期发展。如能健全节能审计法律法规，并加强宣传，理顺审计机关与相关单位个人的权责，必将对节能审计的长期发展奠定坚实的基础。

（二）理清节能审计的边界，在此基础上建立节能审计方法体系。我们应明确何类资金应纳入节能审计的范畴、主要涉及哪些法律法规和政策，并对相关的专项及政策深入研究，通过不断实践的建立其节能审计的方法体系并不断加以完善，以保障节能审计的持续发展。

（三）加强节能审计队伍建设，完善队伍知识结构。一方面，通过引进适量的节能相关专业人才充实审计队伍，另一方面也是最主要的，就是加强审计人员的培训教育，通过系统性的学习，使得审计人员掌握节能审计的背景知识、统计检测手段、各种分析方法等。通过完善审计队伍的知识结构，推动节能审计的深入开展。