

## 一简介

水是人类生存至关重要的前提条件。保护水资源的可持续性被公认为是世界各国政府的一项公共责任。正因为它在全球范围内所具有的重要意义，世界审计组织环境审计委员会于1996年就将水确定为其工作主题。各国最高审计机关在该领域内的作用，是对公共支出的合规性和政府的工作绩效进行审计。

## 二水的重要意义

人类对水的需求主要是用于饮用、制备食品、卫生清洁以及其他方面。水对人类的生存至关重要，在社会意义层面来说，它具有生态价值（对“地球”而言）、社会价值（对“人类”而言）和经济价值（就“利润”而言）。在这些多元价值之中求得平衡，是世界各国政府当前所面临的主要政策挑战。这个目标被进一步地理解为“可持续发展”，其意图在不危及后代人满足其自身需求的能力的前提下，保证当代人对淡水资源的使用与管理。

地球上水资源的总量约为13.86亿km<sup>3</sup>，而淡水仅占水总量的2.5%——约为0.35亿km<sup>3</sup>，而人类能够直接利用的淡水所占比例还不到总量的1%。

如今，有关水资源数量和质量的问题受到了越来越多的关注，这些问题包括无法得到淡水资源和相应的卫生设施、农业和工业活动对水造成的污染、洪灾、土壤的沙漠化以及生物多样性的丧失等等。到20世纪90年代中期，约占世界总数三分之一的人口所在的国家承受着从中等到强大的缺水压力。根据2002年联合国环境规划署（UNEP）的预计，到2025年，这一比例将达到三分之二。虽然在程度和规模上有所不同，水污染和水短缺现象则在实质上成为全球性的问题，它影响着所有国家。而且，水资源的短缺还会成为未来经济发展的制约因素。

在拉丁美洲和加勒比海地区的不同国家之间，甚至在同一国家内部，可用水量都存在着巨大的差异。水的需求量在不断上升，这主要是由于农业用水（灌溉之用）和工业用水的需要。但是灌溉技术和实际工作的效率却很低。日常生活的用水量也在不断增加，但同时又存在着相当的不公平。许多城市和农村的贫困人口既无法获得洁净的水又没有相应的卫生设施。水质退化主要是由于污水不经处理、过度使用化肥和杀虫剂以及工业污染等原因造成的。采矿业、工业和农业活动等带来的重金属、营养物质、化学物质和有害废弃物导致地下水被污染和退化。在这一地区，只有13%的污水经过处理，这给该地区的健康和环境都带来了极高的风险。

国际合作对于解决水问题而言起着相当重要的作用。2003年3月，来自世界各地约24000人参加了在日本召开的第三届世界水论坛大会。针对2000年在纽约召开的联合国千年峰会、2001年于波恩举行的淡水国际联合会议以及2002年在约翰内斯堡召开的可持续发展全球峰会等制定的若干目标，这次大会的议题包括了为解决当前全球范围的水问题以及实现这些目标所需采取的行动。

## 三政府的作用和最高审计机关面临的挑战

由于水对经济发展进程、公众健康、生态系统质量都非常重要，各国政府有责任提供基本的服务，并维持各种利益冲突之间的平衡。只有中央政府在所处的位置上，才能全面了解对可用水存量的所有要求，也只有中央政府才能在服务公共利益方面发挥决定性的作用。即便是提供水服务实行了私有化，保证社会公众能够得到充足的清洁水供给以满足日常用

水需求也被视为一项公共责任。

一些政府部门和其他公共机构都与解决水问题的活动相关，它们经常与私营机构和国际组织有着密切的合作。政府可以使用各种政策工具，包括制定一国总的水政策、实行水定价、进行水立法、实行许可制度、检查与实施、收费和罚款、投资基础设施以及进行科学研究等。此外，向公众提供有关信息、实行监督和报告制度等也都是实施有关水的政策及计划项目的重要组成部分。

最高审计机关可以对政府各项计划与项目的实施状况、各种政策工具的实际运用以及用于有关水项目和各项措施的预算资金的执行情况进行审计。这与最高审计机关的传统作用相一致，即评价公共资金是否依照相关规定依法支出，其资金的使用是否经济、有效和高效。就发挥审计的最大作用来说，如何选择正确的（最相关的）审计主题和重点是最高审计机关所面临的主要战略性挑战。

关于水问题的合规性审计和绩效审计工作都已在国家或地区层面上普遍开展。常见的审计类型包括：

- 政府部门、自治市和/或其他部门遵守国家环境法规的情况；
- 环境项目的执行情况；
- 对现有国家环境项目影响或效果的评价；
- 非环境项目的环境影响评价；
- 政府的环境管理体制。

根据最高审计机关的权限，针对水管理的总体环境政策和对国家环境项目提案的影响或效果进行评估也可能成为审计的出发点。

有关水的环境政策通常都有着国际意义。全世界共有261个河流域是由两个或两个以上的国家所共同拥有的。与海洋环境一样，这些跨边界水资源的管理责任也是由很多国家来共同分担的。许多国际环境协议就是着眼于解决多国共同面对的水问题。当然，尽管已经有了那么多的国际协议，也仍然存在不少没有得以解决的问题。从这个角度来看，甚至有人认为，由于尚未建立紧密的国际合作，存在着所谓的“管理危机”<sup>①</sup>。但像最高审计机关这样的独立机构，能够通过国家对国家执行与水问题有关的国际协议的情况进行审计而发挥它的作用。

为支持对有关环境问题——特别是对国际环境协议的审计工作，世界审计组织环境审计委员会已经就审计程序、审计方法和如何选择国际环境协议等制定了相应的手册和指南（见世界审计组织1998年、2001年版；世界审计组织环境审计委员会2001年、2003年版）。这些手册和指南也适用于对水政策问题的审计。环境审计委员会的论文集《关于水问题的审计》（世界审计组织环境审计委员会2004年版）收集了各国最高审计机关有关水审计的情况。这里提到的全部报告均可在网站[www.environmental-auditing.org](http://www.environmental-auditing.org)上找到各语种的版本。

#### 四各国最高审计机关的经验

在过去的几年中，各国最高审计机关共开展了500多个水审计项目。欧洲和拉美地区一些国家的最高审计机关还合作开展了一些水审计项目，例如他们相互合作就国际环境协议的执行情况进行了审计。

审计的主题依不同地区而各有差异。当然，每个国家所面临的都是该区域特定的问题，因而最高审计机关所关注的重点也将是为解决这些问题所制定的政策和所支出的预算。许多审计项目是关于淡水的，其他项目则关注海洋环境。审计主题最多的是关于水质、河流和湖泊、洪灾防治与恢复重建、饮用水和公共卫生设施等。其他的审计主题还包括水生态系

统的自然价值和生物多样性、海洋环境污染的防治、水相关基建工程的成本等。

目前，最高审计机关对淡水主题进行的审计还不是很多，但却应当予以考虑。例如，可以考虑对作为能源的水利项目（如水电站、堤坝工程项目等）和农业灌溉工程等抗灾措施进行审计。

以下举例介绍各国最高审计机关针对各类水问题所开展的审计工作情况。

### （一）水质量

1999年，中国审计署开展了一项关于污水处理厂经营资金的合规性审计。该污水处理厂的资金来源靠的是污水处理收费。审计发现，污水处理收费标准过低，污水处理厂实

中国内部审计协会. 版权所有 LT科技制作

协会地址：北京市海淀区中关村南大街4号

联系电话：010-82199846/47 电子邮件：[xinxibu@263.net](mailto:xinxibu@263.net)

Copyright (C) 2003 . All rights reserved