

重点流域水污染防治情况审计

[作者]: 审计署农业与资源环保审计司

[单位]: 审计署农业与资源环保审计司

[摘要]: 审计署 2004 年对太湖、淮河、海河、辽河流域水污染防治情况进行了审计。这是审计署首次组织进行较大范围的对国家重点区域环境保护投入的审计监督, 是从重点流域水环境审计入手探索有中国特色的环境审计模式的一次有益尝试, 是审计机关落实环境保护基本国策的一次重要实践。

[关键词]: 流域水环境审计, 流域水污染防治, 环境保护基本国策

一、审计项目概述

审计署 2004 年对太湖、淮河、海河、辽河流域水污染防治情况进行了审计。这是审计署首次组织进行较大范围的对国家重点区域环境保护投入的审计监督, 是从重点流域水环境审计入手探索有中国特色的环境审计模式的一次有益尝试, 是审计机关落实环境保护基本国策的一次重要实践。

(一) 被审计事项的基本情况

重点流域水污染防治是国家环境保护工作的重中之重。2001 年 8 月至 2003 年 4 月, 国务院先后批复了太湖、淮河、海河、辽河流域(以下简称“三河一湖”)水污染防治“十五”计划(以下简称“十五”计划), 计划总投资 1076 亿元, 建设 1460 个重点水污染防治项目, 并提出了各流域 2005 年底要达到的污染物排放总量控制目标。“十五”计划还提出, 水污染防治主要责任在各省(区、市)人民政府, 各省(区、市)人民政府要加强对“十五”计划实施的指导和监督, 做到资金到位, 措施落实, 任务具体, 责任明确, 确保“十五”计划按期完成。

(二) 审前调查的基本情况

1. 审计项目立项阶段, 审计人员到国家环保总局等主管部门进行了审前调查, 主要调查了解了编制“十五”计划的背景和程序, 国务院批复“十五”计划的情况, “十五”计划的总体进展和执行中存在的问题等。

2. 试点审计。为了制定审计工作方案和以审代培, 审计人员对某省海河流域水污染防治资金进行了为期 1 个月的试点审计。

经过试点审计, 总的看, 该省各级政府重视海河流域水污染防治工作, 努力完成“十五”计划确定的工作目标, 海河流域水污染防治工作取得了阶段性成果。2003 年, 境内的海河干流和主要支流水质进一步改善, 2 个饮用水源地断面水质已提前达到“十五”计划目标。

试点审计发现, 该省海河流域水污染防治工作还存在以下几类问题: 一是重点水污染防治项目建设进展缓慢, 影响列入“十五”计划项目整体环境效益的发挥。二是个别列入“十五”计划的项目立项失误, 不可能发挥环境效益。三是已运行的污水处理厂处理后的污水不达标, 环境效益较差。四是作为污染治理资金来源的排污费和污水处理费在征收、管理和使用中存在欠费、挤占、挪用等问题, 影响资金的使用效益。五是该省上报的 2000 年环境统计数据不真实, 影响“十五”计划的科学性。

(三) 审计目标

根据审前调查掌握的情况, 这次审计的目标有三个: 一是通过对“十五”计划各项环境控制目标完成和保障措施落实情况的专项审计调查, 总体评价“十五”计划安排的水污染防治工作进展效果, 提出改进此项工作的意见与建议; 二是通过对“十五”计划确定的重点水污染防治项目与投入资金的审计, 掌握“十五”计划以来国家和地方政府用于“三河一湖”

水污染防治资金的总体情况，揭露严重违法违规问题和经济案件，促进提高财政资金投资效益；三是通过对污水处理费与排污费的征收、管理和使用情况的审计，促进污水处理设施良性运行机制的建立与完善。

（四）审计对象

根据“十五”计划提出的责任到省的要求，此次审计的对象是“三河一湖”“十五”计划涉及的北京、天津、河北、山西、内蒙古、辽宁、吉林、江苏、浙江、安徽、山东和河南12个省（区、市）本级、部分市（地）、县（区、市）人民政府，相关政府的计划、财政、环保、建设、市政等主管部门和部分项目单位。

（五）审计范围

为达到上述审计目标，此次审计的范围是：“十五”计划确定的各项水污染防治措施的执行情况；2001至2003年底，中央和地方各级政府安排用于“三河一湖”水污染防治的资金，征收和管理使用的污水处理费与排污费资金，必要时追溯到以前年度。

（六）审计的重点内容

“十五”计划提出的水污染防治措施有三类，第一类是建设水污染防治项目；第二类是资金保障措施，确保排污费和污水处理费用于污染治理方面的支出；第三类是污染物排放总量控制、排污许可等环境管理措施。因此审计的重点内容也在这三个方面：

1.对“十五”计划基期数据真实性和计划执行情况进行专项审计调查，以验证环境信息系统数据的真实性，利用该系统的数据分析“十五”计划确定的主要污染物控制目标的执行结果。

2.对环境管理措施落实情况进行专项审计调查。调查各地执行污染物总量控制、排污许可、环境统计、环境监测等环境管理措施情况，重点关注未施行污染物总量控制、无证排污、环境统计和环境监测数据不真实等问题。

3.对重点水污染防治项目的实施情况进行审计。主要包括重点水污染防治项目的资金使用、工程管理与运行效益情况。在掌握水污染防治项目总体进展情况的基础上，检查项目资金使用与工程管理中是否有严重违法违纪、重大损失浪费和工程质量隐患等问题。

4.对污水处理费、排污费征收与管理使用情况进行审计。全面了解污水处理收费制度和排污收费制度的建立与执行情况，在总体掌握污水处理费、排污费的规模与使用情况的基础上，重点检查污水处理费、排污费征收与管理使用中是否有隐瞒收入、截留私分、挤占挪用等问题。

（七）审计组织与实施的基本情况

此次审计由审计署农业与资源环保审计司（以下简称农业司）组织，并与京津冀等11个特派办和江苏等4个省审计厅共同实施。

世界审计组织环境审计委员会将环境审计合作方式分为平行审计、联合审计、合作审计等（摘自该委员会1998年编印的《How SAI smayco –operate on the audit of international environmental accords》，平行审计是指两个或两个以上的审计机关分别组成审计组，同时对同一审计事项开展审计，并分别向各自的政府报告审计结果，联合审计是指来自于不同审计机关的审计人员组成一个审计组实施审计，出具一份审计报告）。此次审计采取了平行审计和联合审计方式。整个项目分成两个阶段进行。第一阶段为试点审计，由参加审计的16个单位的29名审计人员组成一个审计组，即采取联合审计方式。现场审计时间为2004年3月至4月。第二个阶段为全面铺开阶段，由各参审单位分别组成审计组同时实施审计，即采取平行审计方式。现场审计时间为2004年5月至11月。

2004年10月，也就是现场审计即将结束之前召开了碰头会，统一了对审计查出的一些共性问题的定性和处理原则。审计署2005年4月后陆续出具了审计报告，下达了审计决定书，之后向国务院报告了审计情况。

二、审计项目立项考虑的因素

对重点流域水污染防治情况进行审计,是贯彻“依法审计、服务大局、围绕中心、突出重点、求真务实”审计工作方针的需要。近年来,国家把重点区域环境治理作为环保工作的一个重要方面,确定了“三河三湖两区一市一海”(简称“33211”,三河指淮河、海河和辽河流域水污染防治,三湖指巢湖、滇池和太湖水污染防治,两区指酸雨控制区和二氧化硫控制区,一市指北京市环境综合治理,一海指渤海“碧海行动计划”)、三峡库区水污染防治和南水北调水污染治理工程共12个项目。这些项目中,有9个属于水环境保护项目,因此重点流域水污染防治是国家环境保护工作的重中之重。环境审计工作应围绕国家环保工作的重点开展审计监督,积极发挥审计在环境保护中的作用。

进行较大范围的对重点流域水污染防治情况的审计,是扩大环境审计影响、促进审计机关落实环境保护基本国策的需要。对“三河一湖”四个流域水污染防治情况进行审计,便于从总体上掌握我国重点流域水污染治理工作的现状包括存在的问题,为加强这项工作提出有价值的意见和建议。

对重点流域水污染防治情况进行审计,是探索有中国特色环境审计工作模式的需要。根据《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国环境保护法》关于环境保护的要求,我国的环境审计可分为生态环境建设审计和环境污染治理审计两个方面。2004年以前,审计署组织了对退耕还林、天然林保护等工程的审计,在生态环境建设审计方面积累了一些经验。与之相比,污染治理方面的审计开展的还不多。因此,加强污染治理方面的审计,将有利于全面开展环境审计,积累环境审计经验,建立有中国特色的环境审计工作模式。

三、审计标准

在对“十五”计划的执行情况进行专项审计调查,评价各省(区、市)执行“十五”计划取得的环境效益时,采用的审计标准主要是国务院批复的“十五”计划。此外作为审计标准的还有国家有关污染物排放标准、水质标准等,如《污水综合排放标准(GB8978-1996)》、《污水排入城市下水道水质标准(CJ3082-1999)》、《城镇污水处理厂污染物排放标准(GB18918-2002)》、《国家地面水环境质量标准(GB3838-2002)》等。

在对水污染防治项目建设、建设资金管理使用、排污费和污水处理费征收管理和使用情况等进行审计,评价有关单位执行财政法规的情况时,审计标准主要是《中华人民共和国水污染防治法》、《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国预算法实施条例》、《征收排污费暂行办法》、《基本建设财务管理规定》等财政财务收支审计常用的法规。

在进行审计处理处罚中,审计的标准主要有《国务院关于违反财政法规处罚的暂行规定》、《中华人民共和国审计法实施条例》、《建设项目审计处理暂行规定》、《财政部关于对国债专项资金违规问题处理意见的通知》等。

四、审计的思路、程序与方法

(一) 评价“十五”计划的环境效益

审计人员将“十五”计划的环境效益分解为整体效益(即以省为单位的水质改善状况和污染物削减情况)和单体效益(即单个水污染防治项目的效益)两部分。两者之间的关系是:只有实现水污染防治项目的单体效益,才能实现“十五”计划的整体效益。

1.评价“十五”计划的整体环境效益,重点关注污染水环境的主要污染物和污染源。主要思路是:纵向对比2000-至2003年各年度的河流水质、污染物排放总量数据,掌握水质变化情况和污染物总量削减情况,对照“十五”计划确定的目标,评价一个省执行“十五”计划以来取得的环境效益。通过对河流水质、污染物排放总量数据的分析,找出污染水环境

的主要污染物和污染源，为下一步延伸审计确定重点。这一阶段主要采取环境信息系统审计方法（环境信息系统包括环境统计系统和环境监测系统两个子系统，由环保部门开发使用。环境统计系统主要统计污染物的种类、浓度和排放量数据等，环境监测系统主要通过在线、离线等方式记录河流的水质）。主要审计步骤如下：

（1）分别从环境监测部门和环境统计部门取得 2000 至 2003 年的环境监测数据和污染物排放量统计数据（对数据可靠性的验证见下一部分“评价环境管理措施的落实情况”）。

（2）纵向对比环境监测数据和污染物排放量统计数据，评价 2003 年河流的水质是否较 2000 年有所改善并达到“十五”计划确定应达到的目标，2003 年污染物排放总量是否较 2000 年有所降低并达到“十五”计划确定的削减目标。

（3）根据水质监测数据，找出影响水质的主要污染物。

（4）利用环境统计数据，将排放“主要污染物”的企业和城镇按照排放量进行排序，找出主要污染源。对照“十五”计划中治理这些污染源的重点水污染防治项目，重点评价其单体环境效益。

2. 评价已投入使用的重点水污染防治项目的单体效益和财政资金的使用效率，分析影响工程效益和资金使用效率的主要原因。

（1）分类评价重点水污染防治项目的单体效益，重点检查和关注有无因决策失误和管理不善造成重大损失浪费或工程质量隐患。

饮用水源地保护项目。建设该项目是为了保护流域内大中型城市集中式饮用水源地的水质，使其达到并保持饮用水标准。审计中采取现场取样、检查历史数据的方法，调查饮用水源地的水质，根据水质变化状况、依据有关标准，评价饮用水源地保护项目的环境效益。

城镇污水处理与回用项目。建设该项目是为了削减城镇生活污水中的污染物，实现水源的综合利用。审计中采取的主要方法有：①调阅已运营的污水处理厂的运行资料，调查污水处理厂是否满负荷运行。对项目建成后达不到设计能力的，要以当地污水排放量为根据，分析是否存在项目设计规模偏大的问题；检查配套管网建设情况，看是否存在管网不配套的问题。②采取现场取样、检查历史数据等方法，调查处理后的污水是否达到国家规定的水质标准。③调查城镇污水处理厂的运行收入和成本，并结合对污水处理费征收和管理使用情况的审计，分析污水处理厂是否具备持续经营的能力和市场化运营的条件。④调查中水市场需求、价格（成本）情况，分析中水回用项目的运行效益。

产业结构调整及清洁生产项目。建设该项目是为了通过实施工业结构调整和清洁生产项目，减少企业排放的污染物总量，降低污染物浓度，从根本上减少工业污染。审计中采取的主要方法有：①到环保部门调查企业排放污染物的有关数据，检查企业实施结构调整和清洁生产项目后，排放的污染物数量是否下降，浓度是否降低。②到企业查阅排污台账，检查企业实施结构调整和清洁生产项目后，排放的污染物总量是否明显下降，污染物浓度是否明显降低。③将从环保部门和企业取得的数据进行对比，检查企业有无漏报污染源、少报污染物排放量等弄虚作假问题。

工业点源治理项目。建设该项目是为了通过在企业建设污水处理厂和污水处理设施，对企业排放的生产废水进行治理，使其达标后再排放到河道中。审计中采取的主要方法有：①查阅企业污水处理设施的运行记录，检查企业污水处理设施是否正常运转。②检查企业排污情况，关注有无工业废水未经处理而直接排放的问题。

环境监测能力建设项目。建设该项目是为了通过购置监测设备、建设监测网络等措施，改善环境监测部门的硬件设施，提高监测部门的监测能力。在审计中主要调查实施环境监测能力建设项目后，环境监测部门能够监测的污染物种类是否增加，监测数据的准确性是否提高，监测频次是否达到上级环保部门的要求。重点检查有无环境监测能力不足、重点工业污染源排放量底数不清等问题。

(2) 评价财政资金的使用效率。对于运行效益较差的项目，要通过分析投入、产出，评价财政资金的使用效率，重点揭露投入大、产出小等财政资金使用效率低等问题。

(3) 分析影响效益的主要原因。需要结合财政、财务收支审计进行。通过审计，从工程建设、资金投入、管理与使用等方面分析造成重点水污染防治项目效益低的原因。

(二) 评价环境管理措施的落实情况

1. 评价污染物总量控制指标的年度分解落实情况。采取的主要方法有：①向省、市、县政府发放调查问卷，调查地方政府是否将水污染防治工作和措施纳入行政领导责任制。②到省环保部门调查是否制定了本省流域内各规划区和控制单元的分年度实施方案；调查省级政府确定的辖区内污染物总量控制计划与“十五”计划确定的年度控制目标的衔接情况。③取得省、市、县环保部门编制的年度污染物控制分解计划，检查是否将污染物年度控制目标分解到市、县和具体的污染源；对照各级政府下达的分解计划，核实下一级政府和企业是否完成年度控制目标。

2. 评价排污许可制度实施情况。采取的主要方法是：取得环境统计部门提供的当地的污染大户名单、环境监管部门提供的已发放排污许可证的企业名单，对照这两份名单，检查有无重点排污单位无证排放和超许可量排放的问题。

3. 评价环境统计数据的可靠性。环境统计数据是评价环境效益的主要审计证据，来源于“十五”全国环境统计信息系统

为保证数据可靠，审计人员利用计算机对该系统的功能、安全性进行测试。

①进行应用软件测试，验证软件的功能是否完备及运行环境是否安全。首先，利用SQLServer等数据库工具对该软件统计、查询、汇总、分析等功能进行测试。主要步骤有：第一步，取得年度备份数据；第二步，借助于软件安装目录中的“帮助”功能，取得表名字典、数据字典和代码字典；第三步，根据表名字典，从备份数据中取得相应的表。利用SQLServer等数据库中的语言对数据进行统计、查询、汇总和各类分析；第四步，利用系统自带功能进行统计、查询、汇总和分析；第五步，将第三步的结果与第四步的结果对比：如果一致，则确认可以利用软件为审计提供数据；如果不一致，说明软件本身存在问题，需作进一步分析。其次，对被审计单位计算机运行环境进行测试，验证安装在被审计单位作业机上的环境统计系统是否正常运行。主要步骤有：第一步，在审计作业机上安装“十五”全国环境统计信息系统，进行调试；第二步，导入备份数据；第三步，在审计作业机上，利用统计、查询、汇总、分析等功能生成结果；第四步，在被审计单位作业机上，利用统计、查询、汇总、分析等功能生成结果；第五步，将第三步结果与第四步结果相比较：如果一致，说明被审计单位作业机运行正常；如果不一致，说明被审计单位作业机运行环境存在问题，需作进一步分析，得出是人为对统计系统进行了修改，还是作业机本身存在软件冲突等问题。

②进行输入控制测试，检查是否存在工作人员作弊问题。经过上一步验证，即使系统功能运行正常，对系统数据可靠性的审计也只进行了一半，审计人员还应该对输入系统的基础数据进行审计。这点要结合“十五”全国环境统计信息系统结构进行理解。该系统包含综合报表和基层报表两类报表。基层报表是排污企业填报的，经环境统计人员审核后，输入“十五”全国环境统计信息系统，生成各类综合报表。因此对应用软件进行的测试，其测试对象只是综合报表的数据，属于数据的“后处理”阶段，而要保证统计数据真实、完整，必须对“前处理”即输入控制情况进行审计，审计输入到该系统的的数据是否与企业填报的数据一致以及不一致的原因和造成的后果。主要的审计步骤如下：第一步，取得企业填报的基层纸质报表原件；第二步，从“十五”全国环境统计信息系统中输出记录企业排污数据的报表；第三步，对比上述两种报表中的同类数据。如果数据一致，则可以确认系统中的数据是真实、完整的。否则实施第四步，即选取数据不一致的企业，首先，询问环境统计人员调整数据的原因和依据，判断其原因的合理性和依据的真实性。其次，到企业进行延伸调查，取得企业

的排污口分布图、排污台帐和排污口监测数据，复算企业年排污情况，与企业填报的报表数据、“十五”全国环境统计信息系统中输出的数据分别进行比较，分析企业有无虚报、环境统计人员有无随意调整数据等问题。

③通过实施上述审计步骤，重点关注省、市、县环保部门之间的统计数据是否一致，各级环保部门上报数据与本级环境统计系统数据是否一致，环保部门的数据与基层排污单位上报数据是否一致，从而检查是否存在虚报、瞒报基期污染物排放总量数据的问题，为评价“十五”计划的落实情况提供可靠依据。

4.评价环境监测数据的可靠性。采取的主要方法是：①到环境监测部门了解水质监测数据的来源或测算方法，对监测工作全过程，即采样、送检、化验和报告结果等环节进行内部控制测评，检查数据的产生过程是否可靠。②采取与原始数据核对、计算等方法，判断监测数据的真实性。重点关注有无编造虚假水质监测数据等问题，为评价“十五”计划的落实情况提供可靠依据。

（三）开展财政、财务收支审计

1. 审计重点水污染防治项目的实施情况。主要审计重点水污染防治项目的资金筹集、管理、使用与工程管理情况。在掌握水污染防治项目总体进展的基础上，检查项目资金使用与工程管理中有无严重违法违纪、重大损失浪费和工程质量隐患等问题。

（1）对项目资金管理情况，主要审计水污染防治项目建设资金筹集、拨付、使用与结算情况，掌握水污染防治项目资金筹集、拨付的总体情况。重点检查：各级政府是否按照“十五”计划的要求，及时足额筹集、拨付项目资金；主管部门和项目单位资金拨付、使用与结算过程中有无截留、挤占、挪用的问题；预付工程款结存较大的项目主管部门和项目单位有无利用关联企业套取建设资金，通过虚假的施工结算转移、侵吞资金；应付工程款结存较大的项目有无恶意拖欠工程款及拖欠原因。关注有无由于资金不落实等违纪违规问题导致未按期完成水污染防治任务和水环境继续恶化的问题。

（2）对项目工程管理情况，主要审计主管部门和项目单位组织实施的水污染防治项目自立项审批到计划下达、设计与概算、招投标、工程款结算、竣工决算等工程管理全过程的情况。重点检查：水污染防治项目立项申报审批过程中有无重复申报、多头申报等虚报冒领的问题；有关部门批复概算内容是否明确，项目单位概算调整与执行是否符合国家规定，有无自行提高建设标准、扩大建设规模和变更建设内容问题；项目单位对设计、施工、采购、监理等是否实行招投标，施工企业中标后有无将工程违法分包或层层转包问题；项目竣工决算手续是否完备，财产交付使用是否及时，有无形成账外资产；有关部门在项目实施中的各类取费是否合规，有无乱收费、乱摊派。

2. 审计污水处理费、排污费征收与管理使用情况。全面了解污水处理收费制度和排污收费制度的建立与执行情况，总体掌握污水处理费、排污费的规模与使用情况，重点检查污水处理费、排污费征收与管理使用中是否存在隐瞒收入、截留私分、挤占挪用等问题。

（1）对污水处理费征收与管理使用情况，重点检查：是否按规定将污水处理费纳入财政专户管理，有无体外循环问题；代征单位（主要是自来水供应企业）有无人为隐瞒用水量，是否及时足额征缴污水处理费，有无滞留、截留、挪用污水处理费；征收的污水处理费是否足额安排用于新建污水处理厂和已建成污水处理厂、配套管网的运行费用，有无被挤占挪用、平衡财政预算的问题；跟踪检查污水处理费拨付给运行企业后的使用情况。

（2）对排污费征收与管理使用情况，重点检查：排污费征收管理过程中有无截留私分、挤占挪用；主管部门与下属单位有无串通后挪用污染治理资金；有关部门在《排污费征收使用管理条例》出台后，有无利用新旧排污收费制度变革，违规转移、私分结存排污费，突击征收 2003 年度排污费，借以增加环保部门自身经费，少缴、不缴中央收入。

五、审计结果与审计建议

（一）审计结果（含试点审计结果）

1. 审计评价结论：“十五”计划实施三年来，重点流域内各级政府认真按照“十五”计划和国务院批复要求，落实环境质量责任，采取有效措施，积极筹措资金，取得了重点流域水污染防治工作的阶段性成果。一是在经济快速增长的情况下，主要污染物排放总量比“十五”计划制定基期（2000年）有不同程度降低。据审计初步核实，12个省（区、市）2003年4个重点流域的主要污染物——化学需氧量排放量比2000年下降了17%。二是污水处理厂建设加快，污水处理能力有所提高，为今后水污染防治工作打下了基础。如淮河流域已有56座投入运行，日处理污水达200万吨。在取得防治工作成果的同时，也存在一些问题，主要是一些地方的水污染防治工作投入不足、进展缓慢，重点水污染防治项目投资效益和污染物排放总量控制制度执行效果都还不够理想，部分水污染防治资金使用违规、污水处理费征收率低，“十五”计划确定的各项水污染物排放总量控制目标难以如期实现。

2. 审计发现的效益方面的主要问题。

（1）“十五”计划整体效益方面。①重点水污染防治项目建设总体进展缓慢，未能充分发挥效益。审计调查的856个重点水污染防治项目，计划投资595亿元。截至2003年底，“十五”计划期已过半，但实际完成投资231亿元，仅占计划的38%；425个项目（占49%）尚未开工；有5个省重点水污染防治项目投资完成率均低于15%。项目进展缓慢的主要原因是投入不足。这856个项目至2003年底到位资金234亿元，占计划的39%。重点水污染防治项目建设资金有4个来源：专项国债、利用外资、地方自筹和银行贷款。由于污染治理的责任主要在地方，中央投入的专项国债和利用外资资金有限；一些地方财力弱，自筹资金有困难；污水处理厂普遍无盈利，争取银行贷款有难度。另外，重点流域中小城镇污水处理实行市场化运作困难很大，不易吸引更多社会资金投入。

②部分项目立项有失误，不可能建成并发挥效益。列入审计范围的856个重点水污染防治项目中，有163个项目（占审计调查项目总数的19%，计划投资65亿元）不应列入计划或根本无法落实。其中：89个项目属于在“十五”计划编制前即已关闭、破产或实现达标排放企业的项目，不应列入计划；22个项目属于已列入其他行业规划、计划并已付诸实施，但又重复申报列入“十五”计划的项目；52个项目属于申报依据不足、批复的建设内容和投资主体等不明确、实际无法实施的项目。

（2）重点水污染防治项目的单体效益方面，主要表现为运行效益低。①审计调查的12个省（区、市）78座已建成污水处理厂运行中主要存在以下问题：一是由于配套管网建设滞后和运行资金不足，污水处理能力普遍闲置。78座污水处理厂中不能满负荷运转的有60座（占76.92%），日污水处理量为189万吨，仅为设计能力432万吨的43.75%。二是因污水处理工艺有缺陷和进厂工业污水严重超标，有9座污水处理厂（占11.53%）处理后的水质长期不达标。如某投资1.09亿元建成的污水处理厂，由于主管部门严重失职，初步设计存在重大失误，项目管理严重违规等，自2002年运营以来处理的水质严重不达标，设计日处理污水13万吨的污水处理厂成了污水集中排放源，重大投资面临损失。

②因项目概算审批时间过长、项目资金不到位，位于官厅水库上游的两个市的工业点源治理、工业结构调整和清洁生产项目迟迟未能启动，官厅水库水质面临威胁。

③有的地方环境监测能力薄弱，无法掌握主要水污染物排放量。某市所属13个县区的环保部门基本不具备监测能力，不能按要求对企业排污情况实施监测。

3. 审计发现的环境管理措施方面的问题。

（1）污染物排放总量统计数据失真。各级环保部门之间、环保部门与排污单位之间的污染物排放统计数据，由于存在人为调整、随意上报以及在线监控不到位等情况差异较大，造成编制“十五”计划时作为重要依据的基期（2000年）污染物排放总量数据不实，进而依此核定的污染物排放总量控制指标不准确，如不进行调整将难以用来正确考核“十五”计

划的执行情况。审计调查的 12 个省级环保部门 2000 年污染物排放总量统计数据，均与上报后“十五”计划确认的同口径数据有较大差异。

(2) 污染物排放总量控制措施未落实。为落实污染物排放总量控制制度，“十五”计划提出了要采取逐级分解落实污染物排放总量控制指标、实行排污许可证制度和加强环境监测、有效控制企业污染物排放量等具体措施。但审计调查发现，有 5 个省到审计调查时仍未制定本地区年度污染物排放总量分解到相关市县的实施计划。由于缺乏对无证排放和超许可量排放的处罚规定等原因，有的地方未及时核定和发放排污许可证，无证排放和超许可量排放问题突出。

4. 审计发现的财政、财务收支方面的主要问题。违规使用 23.68 亿元水污染防治资金。一是违规使用项目建设资金 8.91 亿元。其中主管部门和单位挪用于其他市政项目和概算外工程等 6.57 亿元。二是违规使用“两费”14.77 亿元，占审计调查 128 个县市同期征收“两费”106 亿元的 13.93%。此外，在审计调查的 77 个已开征污水处理费的县市中，有 54 个存在欠征（缴）问题，金额达 16.91 亿元，占应收污水处理费的 24.5%。某省 6 个地市欠征（缴）污水处理费 1.47 亿元，欠征率达 78%。

(二) 审计建议

1. 采取措施加快重点水污染防治项目建设进程。增加投入是加快重点水污染防治项目建设的关键，建议各地集中财力，突出抓好已开工和重点项目的后续收尾、已建成污水处理厂的配套管网建设和运行经费保证等工作，尽快发挥它们的效益；加强资金管理，认真纠正水污染防治资金管理使用中的违规问题并严肃追究责任；建议对财力比较困难的省（区）加大支持力度。

2. 强化环境治理的基础性工作。有效控制污染物排放总量是重点流域水污染防治工作的核心任务。建议各级政府进一步加强环境统计、环境监测和排污许可等项基础工作，不断改进和提高环境管理水平，确保重要环境数据的真实和完整，为制定环境政策和进行环境决策提供可靠依据。

3. 提高重点流域水污染防治计划编制水平。这次审计发现的不少问题与“十五”计划的编制及其内容不够科学、合理有关。建议各级政府和环境保护、发展改革等部门认真总结经验，在编制重点流域水污染防治“十一五”计划时，更加科学地确定重点水污染防治项目和投资责任，更加合理地确定污染物排放总量控制目标，进一步提高计划的准确性和可操作性。

六、审计成效

(一) 审计成果

在这次审计过程中，审计署根据各单位报送的信息，编发《重要信息要目》6 篇，其中 5 篇信息被中办、国办采用，3 篇信息得到国务院领导同志批示。

审计完成后，审计署向国务院报告了审计结果。温家宝总理圈阅，曾培炎副总理作了批示。李金华审计长在 2005 年 6 月 28 日受国务院委托向全国人大常委会所作的审计工作报告中反映了这次审计的情况。

根据这次审计实践，审计人员总结了水环境审计经验，撰写了十几篇谈水环境审计方法和体会的文章。这些水环境审计的基本方法和经验，为今后开展水环境审计创造了有利条件，也为审计署与中科院“政府环境审计研究与实践示范”联合研究项目提供了有力支持。

在计算机审计方面，济南办和江苏省审计厅的参审人员积极探索对环境统计系统实施审计，取得了成效。他们提供的两篇计算机审计经验入选“审计署计算机审计专家经验目录”，其中济南办介绍“环境统计信息数据情况审计”被评为优秀等次。

(二) 社会反响与效果

1.促进完善法规和宏观调控。根据审计中发现的问题，国家环保总局将认真研究采纳审计提出的建议，改进重点流域水污染防治规划编制工作和对计划实施加强监督。

2.促进建设资金到位。截至 2005 年 10 月底，已有 12 亿元被挤占、挪用的资金归还原资金渠道。有关部门根据审计反映的建设资金不足的问题，已安排和下拨资金 1.2 亿元，专项用于某省 21 个工业污染治理和节水项目，加快了项目建设进度。

3.惩治了违法人员。本次审计向司法机关移送违法案件线索 1 件，涉案人员 5 人，立案侦查的 3 人被判刑。有关部门根据审计建议处理了 4 名责任人员，其中 1 人受到行政警告处分，3 人被撤职或免职。

（三）被审计单位整改情况

审计结果得到了地方政府的高度重视，审计查出问题得到有效整改。截至 2005 年 10 月，审计要求纠正的 23.68 亿元违规资金，已有 19.79 亿元得到整改，占 83%，其它 3.89 亿元也已制定整改措施。一些省（区、市）政府主要领导在审计决定书上做出批示，要求认真整改并对整改情况进行检查。

七、经验与体会

（一）转变思路推进效益审计

这次审计作为一个独立的效益审计项目，始终把“评价水污染防治取得的效益——查找效益不高的原因——提出意见和建议促进水污染防治”作为效益审计的基本思路贯穿于审计全过程。在这种思路下，不仅仅满足于在财务收支审计中发现一些违法违规问题。而是把这些问题作为效益审计的基础和素材，作进一步审计挖掘，作为效益不高的原因加以分析，进而有针对性地提出促进水污染防治的意见和建议。这样就将效益审计与财务收支审计结合起来，使审计项目最终落实到效益审计上。

（二）积极探索效益审计方法

这次审计中，有的特派办尝试了效益审计方法。成都办审计人员为评价水污染治理的综合效益，在搜集数据时，一方面采取实地观察、问卷和表格调查等方法获取有关数据，另一方面运用其它领域的一些分析方法，将环境变化带来的收益或损失予以货币化，用以评价水污染治理的环境效益。这些方法主要包括：市场价值法，即分析水质变化引起的渔业、农业产值变化；人力资本法，即分析水质变化对人患某些疾病的概率，进而分析对国内生产总值直接和间接的影响；机会成本法，即分析水质改善后，自来水取水距离缩短带来的管道建设成本降低等。

（三）辩证地对待审计标准

本次审计的一个主要标准是“十五”计划。试点审计发现，“十五”计划在编制过程中存在基期环境统计数据不实的问题。因此，审计组及时调整工作思路和作法，在依据“十五”计划进行审计评价的同时，又将“十五”计划本身作为审计调查的对象，检查其基期数据真实性。结果发现列入“十五”计划的一些项目立项失误、基期数据不实等问题。

（四）加强了环境审计宣传

为了丰富环境审计成果，扩大环境审计的影响，促进环境审计更好地为环境保护工作服务，审计人员加强了环境审计宣传，与报刊、杂志开展合作，2004 年和 2005 年在《中国审计》等媒介上发表水环境审计的论文 7 篇。农业司在 2005 年召开的亚洲环境审计研讨会上，与国外同行交流了海河流域水污染防治资金审计案例。