

中国水污染防治审计案例

[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]: 确定对海河流域水污染防治资金进行审计, 主要基于以下几点考虑, 一是海河流域是国家水污染防治的重点流域之一, 通过审计促进国家重点流域环境保护工作的顺利进行。二是从流域水环境审计入手探索符合中国环境保护实践的环境审计模式; 三是可借鉴国际环境审计的经验。水环境审计是世界审计组织环境审计委员会成立后确定的第一个环境审计主题, 近几年在很多国家得到了广泛的实践。

[关键词]: 海河流域, 水污染防治资金, 流域环境保护, 水环境审计

审计项目名称: 海河流域水污染防治审计

审计对象: 各级政府及所属环保部门, 财政部门, 项目单位, 企业等

审计目标: 到 2003 年底, 中国政府批准的《海河流域水污染防治“十五”计划》(2001—2005) 的阶段目标是否实现?

审计性质: 效益审计

审计实施: 审计署农业与资源环保审计司、审计署驻地方特派员办事处、地方审计机关进行联合审计和平行审计

审计范围: 2001 年至 2003 年, 海河流域水污染物总量控制措施实施情况, 中央、地方政府和企业履行海河流域水污染治理责任情况。

一、背景

(一) 海河流域水污染防治项目背景: 海河流域地跨 6 个省市(北京市、天津市、河北省、河南省、山东省、山西省), 流域面积占全国总面积的 3.3%, 人口约占全国的 10%。海河流域环境背景是: 水资源短缺, 工业结构不合理, 污染严重。流域位于中国中东部, 处于干旱和湿润气候的过渡地带, 是东部沿海降水最少的地区。一些规模小、技术含量低的造纸、制革和酿造企业由于技术和成本等多方面问题, 不能实现达标排放, 污染严重。为治理海河流域污染, 政府批准实施《海河流域水污染防治“十五”计划》(2001—2005) (以下简称“计划”)。计划在 6 个省投资 400 亿元人民币(约 50 亿美元), 通过建设污水处理厂、清洁生产、工业污染源治理、流域综合整治、生态农业、饮水打井、环境监测能力建设等 7 项措施, 控制污染物排放总量, 进一步改善海河流域水质。

(二) 审计项目立项背景: 确定对海河流域水污染防治资金进行审计, 主要基于以下几点考虑, 一是海河流域是国家水污染防治的重点流域之一, 通过审计促进国家重点流域环境保护工作的顺利进行。二是从流域水环境审计入手探索符合中国环境保护实践的环境审计模式; 三是可借鉴国际环境审计的经验。水环境审计是世界审计组织环境审计委员会成立后确定的第一个环境审计主题, 近几年在很多国家得到了广泛的实践。

二、审计对象的选择

(一) 中央和地方政府: 中央和地方政府分别对全国和地方的环境状况负总责。

(二) 各级政府所属环境保护部门: 环境保护部门是水污染防治工作的综合管理部门。负责拟定本行政地域的水污染防治计划, 开展水质、污染源监测, 提供环境统计信息, 实施污染控制措施, 征收排污费等。

(三) 各级政府所属财政部门: 负责筹集、拨付用于项目建设的公共资金, 监督公共资金的使用, 管理污水处理费和排污费。

(四) 项目单位: 负责建设水污染防治项目, 使用项目资金, 进行项目会计核算。

(五) 企业: 按法律规定, 投入资金治理本企业排放的水污染物, 负有达标排放的责任。

三、审计过程

(一) 审计组织方式。

此次审计的组织方式类似于平行审计 (concurrent audits) 和联合审计 (joint audits) 的结合, 即试点审计阶段采用联合审计方式, 正式审计阶段采用平行审计方式。

试点审计阶段, 由审计署农业与资源环保审计司、审计署驻地方特派员办事处、省审计厅联合组成一个审计组, 对天津市进行审计。

正式审计阶段, 审计署农业与资源环保审计司统一组织, 审计署驻太原、长沙、京津冀地方特派员办事处、山东、山西、河南 3 省审计厅分别组成 6 个审计组同时对山西省、北京市、河北省、山东省、河南省 5 省市进行审计。

报告阶段, 每个审计组将审计报告报审计署送农业与资源环保审计司; 农业与资源环保审计司根据汇总结果, 向审计机关负责人提交海河流域水污染防治审计结果报告, 经审计机关负责人同意后, 向同级政府报告审计结果。

(二) 审计过程。

2004 年 2 月到 2005 年 2 月, 历时 12 个月。中国审计机关第一次开展重点流域水污染防治审计。由于是第一次, 所以前期准备工作 (包括试点审计和制定审计方案) 用时较长, 达 4 个月, 占全部审计时间三分之一。审计过程包括:

1. 进行试点审计: 2004 年 2—3 月, 所有参加单位对天津市进行试点审计。

2. 制定审计方案: 2004 年 4—5 月, 农业与资源环保审计司根据试点审计情况制定审计方案。

3. 实施正式审计: 2004 年 6—10 月, 审计署驻地方特派员办事处和各省审计机关分别组成审计组对流域内的其余 5 个省开展审计。

4. 报送报告: 2004 年 11 月。

5. 汇总报告: 2004 年 12 月—2005 年 2 月, 农业与资源环保审计司汇总流域审计报告。

四、审计内容

主要审计了: 2001 年至 2003 年底, 总量控制措施落实情况, 环境责任主体 (中央和地方各级政府、企业) 环境责任履行情况。具体细化为:

(一) 总量控制:

1. 总量控制措施: 生活污染是否得到有效治理, 工业污染是否得到有效治理;

2. 总量控制结果: 主要污染物 (COD, 氨氮) 总量是否下降, 主要污染物浓度是否下降/河流水质是否改善。

(二) 环境责任主体履行环境责任情况:

1. 中央政府: 是否及时审批水污染防治项目立项, 是否承担应当承担的对地方转移支付;

2. 地方政府: 是否及时筹集项目资金, 项目进度是否达到要求, 是否实施污染控制及结果如何, 资金使用是否真实、合法和有效益;

3. 企业: 是否达标排放污染物, 是否按照“污染者付费”原则投入治理资金。

五、审计依据的标准

审计的标准主要有法律法规、环境标准和其他标准。

(一) 法律法规: 《中华人民共和国环境保护法》, 《中华人民共和国水污染防治法》, 《中

华人民共和国会计法》，以及其他有关法规。

(二) 环境标准：污水综合排放标准 (GB8978—1996)，国家地面水环境质量标准 (GB3838—2002)，城镇污水处理厂污染物排放标准 (GB18918—2002)，合成氨工业水污染物排放标准 (GB13458—2001)，污水排入城市下水道水质标准 (CJ3082—1999)，造纸工业水污染物排放标准 (GWPB2—1999)，以及其他有关环境标准。

(三) 其他标准：《海河流域水污染防治“十五”计划》，地面水环境功能区划，环境公报，项目环境影响评价报告，项目预算等。

六、审计结果

(一) 肯定水污染防治取得成效。

1. 取得阶段性进展。2003 年，海河流域主要水污染物排放量较 2000 年均有一定程度下降。有一批项目建成已投入使用，发挥了环境效益。

2. 地方政府积极进行产业结构调整，关闭了一些污染严重、不能稳定达标排放的小化工、小印染企业，推行了清洁生产计划，新上项目较好进行了环境影响评价。

3. 各地均建立了向用水户收取污水处理费的制度，为污水处理厂的建设和运行筹集了大量资金。

4. 完善了排污费使用办法，更多用于工业污染治理。

(二) 应予重视和解决的问题。

1. 计划完成方面：水污染防治项目开工率低，不足 50%。由于绝大部分项目未建成发挥效益，部分河流污染加重。2000 年，海河流域 20 个重点考核断面水质达标率为 65%，2003 年这一比例降为 57%。

2. 环境责任主体履行责任方面：

(1) 有关部门对一些企业污染治理项目没有及时审批立项。主要原因是，对计划中的一些企业污染治理项目，有关部门认为应该按“污染者付费”原则由企业投资完成。但有的地方政府认为，地方政府和企业没有足够资金来投入。

(2) 有的地方政府环境监测能力不足。表现在一些基层（县一级）环境监测机构由于缺少技术人员和监测设备，不能提供监测服务。监测工作都集中到上一级监测机构进行，造成监测任务拥挤，难以按规定落实监测频率；企业安装污染源在线监测设备的比率低，设备正常运行率低。如某地区有重点污染企业 400 家，按有关规定都应安装污染源在线监测设备。但审计发现只有 4 家安装，而且仅 2 家企业监测设备正常运行。造成环保部门无法全面、科学掌握企业污染状况。

环境统计工作程序不完善。中国环境统计基础数据（如各种污染物排放量）最初是来自于企业填报，再经环境统计人员和机构进行汇总，形成地区环境统计信息。由于部分企业填报数据不真实，少报污染物排放量，因此环境统计人员经常需要对企业填报的数据进行修正。但我们发现，并非所有的修改都是有充分依据和正当的。有的企业数据比较准确，统计人员却因种种原因作了改动。如某企业 2003 年填报的工业 COD 排放量为 2300 吨，经过环境统计人员改动后为 6 万吨，是企业上报数据的二十多倍。审计人员到企业检查、测算后，认定企业填报数据是比较准确的，环境统计人员的改动是不正确的。

(3) 有的地区的企业超过允许浓度排放污染物，造成进入污水处理厂的污水 COD 和氨氮浓度过高，无法经过处理完全去除。

七、审计意见

(一) 审计评价：海河流域各省非常重视治理水环境污染工作。流域内的地方政府和企业认真遵守中国环境保护方面的法律法规，环境保护意识显著增强，积极筹集资金建设了一

批水污染防治项目，采取了一些行之有效的水污染防治措施。但截至 2003 年底，水污染防治项目开工率不高，工业污染治理进度缓慢，部分河流水质较差。

(二) 审计建议：

1. 有关部门应加快工业污染源治理项目立项审批，尽快拨付治理资金。

2. 地方政府应采取各种融资方式筹集资金，抓紧开工建设列入“十五”计划的重点水污染防治项目，增加环境监测能力建设投入，改进环境统计方法，解决人为调整环境统计数据致使与世纪数据不一致的问题。

上述审计建议已得到采纳：2004 年 11 月，中央财政已将 1.2 亿元人民币（约 1500 万美元）污染治理资金拨付到有关省。