

对我国开展大气污染防治审计的看法

余成鲲

(审计署驻成都特派员办事处 成都 610041)

【摘要】环境审计是国家审计的重要组成部分,大气污染防治是我国环境审计新的着力点。本文阐述了我国开展大气污染防治审计的现状成因,针对国家近期出台的大气污染防治方面的规划,提出从构建大气污染防治审计的全覆盖,确保国家审计监督主体的独立性,充分发挥审计的政策评估作用,多维度、多视角设定审计重点,重视对环境空气质量数据充分性、相关性和可靠性的检验,关注环保领域的腐败问题,确保公众环境知情权等七个方面出发,实现国家审计服务国家治理。

【关键词】国家审计 环境审计 大气污染防治

20世纪中期以来,西方国家记载的12起重大环境问题公害中,有7起是大气污染导致。近年来,我国工业化、城镇化持续推进,能源消耗持续增加,大气污染形势严峻,特别是以可吸入颗粒物(PM₁₀)、细颗粒物(PM_{2.5})为特征污染物的区域性大气环境问题日益突出。2013年9月,国务院印发《大气污染防治行动计划》,制定了明确和具体的目标,标志着我国大气污染防治进入一个全新阶段。

一、大气污染防治审计开展现状

2009年,审计署在《关于加强资源环境审计工作的意见》中提出,要将环境审计范围从水环境领域扩展到大气污染防治。2011年,审计署“十二五”审计工作发展规划中进一步要求加强对大气污染防治情况的审计。从审计署开展的审计项目和发布的审计结果公告看,与大气污染防治相关的审计主要有以下三种:

1. 企业节能减排审计调查。主要是基于能源消耗和二氧化硫排放情况的合规审计,如“41户中央企业节能减排情况审计调查结果”(审计结果公告2009年第6号)、“20个省有关企业节能减排情况审计调查结果”(审计结果公告2011年第11号)。审计调查内容中,与大气污染防治相关的方面主要是工业脱硫设施建设削减二氧化硫排放量,淘汰落后产能、节能技术改造减少能源消耗。

2. 财政奖励、补助和补贴项目审计。主要基于获得财政资金支持的项目的财务审计和绩效审计,如“5044个能源节约利用、可再生能源和资源综合利用项目审计结果”(审计结果公告2013年第25号),审计内容与大气污染防治相关的方面主要是推广新能源汽车、淘汰落后产能、循环经济、绿色建筑和供热计量。

3. 省市长经济责任审计。主要基于地方政府主要领

导作为该行政区域环境保护第一责任人的履职情况审计,与大气污染防治相关的主要是环境保护规划中二氧化硫排放总量、氮氧化物排放总量以及城市空气质量达标情况等约束性指标。

可以看出,审计署还没有将大气污染防治审计作为一个单独的项目开展审计或审计调查,而是作为节能减排审计、经济责任审计和财政审计中的部分审计内容加以实施。从能够收集到的资料看,有关独立开展的大气污染防治审计只有“山西省大气污染防治项目环境效益审计案例”,以及陕西省开展的“大气污染防治雾霾治理审计调查”。

二、未全面开展大气污染防治审计的原因

1. 环境审计工作规划中对大气污染防治审计制定的内容较少,定位不高。审计署2009年关于加强资源环境审计工作的意见中,对大气污染防治的重点仅有工业企业的废气违法排放一项。在审计署“十二五”审计工作发展规划中,要求重点揭露和查处防治规划政策措施不落实,违规处置、排放污染物,防治设施运营不正常,严重污染环境等问题。就上述定位,当前大气污染防治审计的开展模式和审计内容是可以满足的。

2. 国家和各级政府没有制定系统、全面的大气污染防治规划。国家环境保护“十一五”规划、国家酸雨和二氧化硫污染防治“十一五”规划只约束了二氧化硫和氮氧化物排放总量以及重点城市空气质量达标情况,与大气污染防治相去甚远。直到2012年《重点区域大气污染防治“十二五”规划》、2013年《大气污染防治行动计划》的发布,才较为系统地全面地涵盖了二氧化硫、氮氧化物、工业烟粉尘的总排放量及PM₁₀、二氧化硫、二氧化氮、PM_{2.5}

年均浓度等。在缺乏大气污染防治规划的情况下,开展大气污染防治规划审计缺乏可衡量的尺度。

3. 大气污染防治的法律法规还不完备。我国大气污染防治相关法规的建设与当前大气污染防治不相适应。例如,2000年修订的大气污染防治法中主要是酸雨、二氧化硫、燃煤产生的大气污染、机动车船排放污染、废气、尘和恶臭污染,当前社会和公民高度关注的PM₁₀、PM_{2.5}等的防治只有部门规章或者技术规范,相关法律法规还不完备。与《大气污染防治行动计划》相配套的工作方案、实施细则尚在逐步制定当中。

4. 现行的环境空气质量标准掩盖了空气污染加重的现实状况。我国现行的空气污染指数(API)仅包含二氧化硫、二氧化氮和PM₁₀这三个指标,污染物浓度限值较宽,不能完全反映空气污染特征。以该指数反映的全国站点空气污染指数变化自2001年至2010年总体呈下降趋势,无污染出现的天数整体上逐年增大。在API评价体系下的首要污染物以PM₁₀为主,这与公众的直观感受及实际空气质量状况不相符。按照环保部2012年发布并将于2016年实施的《环境空气质量标准》及《环境空气质量指数(AQI)技术规定(试行)》,将PM_{2.5}、二氧化氮、臭氧等指标都列入,在AQI评价方法体系下,现行的API达标指标将会出现不同程度的超标。

三、全面开展大气污染防治审计需要注意的问题

1. 构建大气污染防治审计的全覆盖。在国务院、省市县地方政府将大气污染防治目标细化、责任明确,规划制定、实施和考评逐步确立之后,大气污染防治审计应尽快列入项目计划,单独实施。在审计方案制定上,要全面覆盖大气污染防治的各种资金,如排污费的征收使用、财政投入的节能减排补助资金、企业投入的技术改造资金等等。审计目标和范围的制定要覆盖国务院印发的《大气污染防治行动计划》,环保部等三部委印发的《重点区域大气污染防治“十二五”规划》以及地方政府制定的实施方案和实施细则。

2. 确保国家审计监督主体的独立性。大气污染防治治理的责任在于各级政府,若按照常规“同级审”的方式,以甲地政府大气污染防治审计为例,从审计关系人看,甲地审计的接受人是甲地政府,甲地审计的执行者是甲地审计局,甲地审计的委托者为甲地政府,导致审计客体与委托者重合,会影响审计监督的独立性。因此,宜采取“上审下”、“交叉审”的方式。

3. 充分发挥国家审计的政策评估作用。大气污染问题是公共经济学中典型的“外部性”不经济问题,该问题需要政府以法律法规、管制性、指导性行政措施以及经济措施来予以纠正。这些有关大气污染防治政策的政策导向作用、目标实现情况、具体实施效果、存在的问题等,需

要通过审计来进行客观公正的政策评估、绩效评价。国家审计在完成大气污染防治的政策、制度、执行等合规性审计的同时,还要进一步做好绩效审计,建立审计分析评价指标体系,从大气污染防治政策的效益、效果和效率等角度出发,做好政策评估和建议。

4. 多维度、多视角设定审计重点。结合《重点区域大气污染防治“十二五”规划》,从“三个地区”、“十个城市群”等重点区域选择审计实施对象;《大气污染防治行动计划》中从社会关注度高、危害性大的空气污染物因子、污染物来源开展审计;从各地的大气防治污染责任书明确的目标、地方政府制定的防治行动计划实施细则,结合大气污染防治的区域联防联控特点选定审计区域。

5. 重视对环境空气质量数据充分性、相关性和可靠性的检验。全国环境统计公报显示,截至2012年底全国环境空气质量监测点位3189个,这些监测点位形成的数据是审计判断大气污染防治效果的基础之一。审计人员在运用这些数据时,要按照数据对信息重要程度、证明力的强度和数据运用风险进行评估,通过对信息系统和数据质量的分析、测试、验证,检测数据的真实性和可靠性。在确定数据充分性、相关性和可靠性之后,才能运用于审计评价。

6. 关注环保领域的腐败问题。2013年,世界最高审计机关环境审计工作组发布《环保资源审计应对舞弊和腐败问题指导意见》,认为该领域的腐败问题导致的环境污染后果是严重的。从我国环保领域的腐败现象看,由于行政权力缺乏约束,加之环保领域特有的行业特点、技术壁垒和信息不对称,腐败多发于污染治理设施运行、建设项目“三同时”前置审批、排污费征收与排污许可证发放、环境保护行政执法等环节,这需要在大气污染防治审计中加以重视。

7. 信息公开,确保公众环境知情权。公众享有环境知情权,政府环境信息公开是对公众环境知情权的回应。大气污染防治审计结果公告应在以往环境审计报告例行内容的基础上,针对我国在2016年前使用API评价空气质量,导致API提供的空气质量信息与公众直观感受以及实际空气质量状况不相符的特殊情况,对PM₁₀、PM_{2.5}等指标进行披露,或者提前引入AQI评价方法体系,确保公众的环境知情权。

主要参考文献

1. 陈正兴主编.环境审计.北京:中国审计出版社,2001
2. 杨雪.浅谈环境空气质量新旧标准的差异.科技信息,2013;15
3. 左睿,俞雅乖.低碳经济背景下环境审计的框架重塑和演进方向.财会月刊,2012;12