节能减排审计现状及完善建议

李越冬　江 纹　李 俊

（西南财经大学会计学院　成都　610074　江西省审计厅　南昌　330006　审计署审计科研所　北京　100086）

【摘要】本文首先分析了节能减排审计监督的现状及存在的主要问题，在此基础上重点探讨了完善节能减排审计工作的意见和建议。

【关键词】节能减排　审计　环境保护

一、节能减排审计监督的现状及存在的主要问题

1. 开展节能减排审计的法律依据不足。节能减排审计不仅涉及资金还涉及较多的节能减排业务数据。被审计单位有可能对节能减排审计的法律依据提出质疑，认为审计机关没有权限获取需要的环境业务数据，以至于经常出现被审计单位提供资料不及时、不完整的情况，审计取证难以正常进行。《宪法》中没有明确对节能减排的审计；《审计法》第三章“审计机关职责”规定的审计职责中，也没有针对节能减排审计的明确规定。这在一定程度上制约了节能减排审计的实施。

2. 开展节能减排审计的专业人才不足。由于节能减排审计的审计面广，审计内容除资金一块外，还有许多政策、技术、管理方面的内容，需要审计人员具备广泛的知识。而目前的审计人员主要是财经专业出身，受业务水平和专业限制，审计证据的可信度低。此外，环保行政主管部门往往从其专业角度对一些环境指标完成情况进行评估，审计人员受技术手段的限制，无法对有关排污数据进行核实，难以得出审计结论。

3. 环境审计方面的审计资源整合力度仍显不足。一方面，由于节能减排审计牵涉方方面面，单独立项开展节能减排审计可能存在操作方面的难题。另一方面，不同的审计类型可能都会涉及节能减排方面的内容，如企业审计会涉及企业在节能减排方面的工作情况，重点建设项目审计会涉及节能减排等环境效益实现情况，经济责任审计会涉及相关节能减排政策落实和环境管理职责履行情况等。而相当多的审计机关按业务对口安排审计项目，对同一企业或单位开展不同类型的审计，就有可能出现审计成本加大、浪费审计资源的情况，甚至出现被审计单位设置障碍阻挠审计的尴尬局面。除此之外，横向和纵向资源不能共享也影响审计资源的整合力度，如环保行政主管部门对审计部门在审计中遇到的一些涉及环保业务方面的数据不真实的问题，往往采取消极抵触态度，甚至不予理会。

4. 节能减排审计的基期数据难以确定。衡量节能减排效果的一个重要指标是基期数据，基期数据是历史数据，与当期数据存在连续性。如某市发现部分企业虚报“十五”期间节能降耗任务完成情况，在制定“十一五”节能减排目标时，为了不让企业背上永久的目标包袱，企业自己暴露出上报的上期数据含有水分。但因节能减排数据专业性太强，审计部门目前还没有有效的手段去核准其真实性，从而难以对基期数据的真实性进行审计认定。遇到环境保护管理基础薄弱、相关基础统计数据资料遗失或不全的被审计单位，基期数据更难以确定。基期数据不准确，必然影响当期目标任务完成情况的审计评价。

5. 节能减排国家审计尚未普遍开展。迄今为止，国家审计还未完全介入节能减排审计范畴，目前实施的节能减排审计主要是内部审计以及节能减排监管部门的监督检查。企业尤其是跨国企业并不希望接受国家审计或者注册会计师审计，如果接受第三方审计，企业担心泄露商业机密。而企业内部审计通常由生产部门牵头，其他部门配合实施，这等于是由企业自己审计自己，这样的审计深度不够，发现的问题又是企业习以为常的，不能引起企业管理层的高度重视，审计成效受限。

二、完善节能减排审计工作的意见和建议

1. 完善审计法制建设，加大处理处罚力度。屡查屡犯是行政执法的通病，也使得审计成果流于形式。形成这种恶性循环的原因之一是现有人事任免制度和不同执法、执纪主体之间的配合与协作存在问题。一方面，各级党委政府应赋予审计机关更大的处理、处罚权，增强审计机关的独立性。审计机关应以法律法规为依据，灵活运用行政、经济、法律手段，加大审计执法和处罚力度。组织人事部门和相关执法部门积极支持、配合审计机关严格执法到位。严肃查处节能减排领域违法违规和经济犯罪问题，促进各部门、各单位在法律规定的范围内组织经济活动，保障公众的生产、生活环境。对于严重污染环境的企事业单位应做出责令其停业关闭的决定，对违反环境保护法律法规的行政工作人员给予相应处分。另一方面，完善审计法规。目前的《审计法》赋予审计单位的权力有限，《环境影响评价法》对被审计单位破坏环境的处罚很轻。因而，应对《审计法》、《环境影响评价法》进行修订，加大对违纪违规行为的处罚力度和处罚范围，制定行之有效的制裁措施，为审计执法提供保障。

2. 加强审计业务培训，重点培养“双复合型”的审计人才。企业节能减排审计工作政策性强，涉及的部门与行业较多，对审计人员的要求较高。审计人员不仅应掌握各种统计、检测、分析的标准和方法，能根据企业能源投入产出的有关数据计算出各种能耗指标，而且要根据这些指标分析出企业用能存在的问题，找出节能潜力，提出合理化建议。因此，对参与企业节能减排审计工作的相关人员和机构进行培训，是开展好企业节能减排审计工作的重要保障。

在进行人员培训时，首先应明确培训的目的。节能减排审计培训的目的是使培训人员掌握与节能减排有关的法律法规、明确节能减排的审计方法，以提高审计人员的业务水平和适应能力，保持充分的专业胜任能力。

其次，培训方法可采用讲授法、研讨法、案例教学法。讲授法是培训者运用口头语言系统地向被培训者传授知识与技能的一种方法。研讨法是指主要采用演讲、讨论式、小组讨论式、集体讨论式、系列研讨式、委员会式、攻关小组式等方式进行教学。案例教学法是根据一定的教学目标，将实际工作中可能发生或已经发生的、比较典型的事件和问题作为具体的案例提供给培训者，通过分析、研究与讨论，找出解决问题的方法。培训过程中要专门进行审计案例课程的讲解，通过大量具有代表性、典型性、实用性的国内外案例，使学生掌握审计理论中一些抽象的概念、问题。另外，应该聘请有实际节能减排审计工作经验的审计人员进行经验介绍，邀请统计、环保等部门专家讲解节能减排的具体政策和评价指标。

最后，在培训的方式上，可以与一些国际专业协会进行合作，也可与国内高校进行合作，培养具备扎实会计、审计功底，掌握现代信息技术，拥有国际化思维方式和管理理念的高端审计人才。除此之外，应该注意营造审计机构的学习氛围。学习型的企业文化表现为员工不断学习、企业奖励进步、大家共享知识并运用所学知识创造新的商业机遇。

“双复合型”是指：首先，节能减排审计团队必须是“复合型”的，即整个团队由审计、环境、工程技术等方面的专业人才组成；其次，还必须要有具备“复合型”知识结构、能够胜任节能减排审计主审岗位的人才。这是因为，一旦节能减排审计项目立项后，从审计方案的制定到审计项目的组织实施直至审计报告的形成，作为审计项目的主审，必须思路清晰、重点明确、措施（方法选择、人员分工等）得当、综合能力强。显然，这要求主审人员的知识结构必须是“复合型”的，只具备某一专业领域知识的人员是无法胜任这一岗位工作的。

3. 实现资源共享，形成监督合力。实现资源共享，可以节约审计成本，提高审计效率，扩展审计成果。审计资源共享问题一直是各级审计机关密切关注又始终未得到妥善解决的大问题，除了审计管理体制本身的制约，还与审计信息化建设未完全普及有关。笔者建议，首先，适当安排各地区审计人员进行业务交流与合作，建立节能减排审计资料库，正确引导各级审计机关深入开展审计，增加审计报告的分量，引起党政领导对节能减排审计的高度重视。其次，加强与政府发改委、环保、经委等有关职能部门的沟通和协调，逐步形成节能减排监督合力。建设资源节约型和环境友好型社会是一项系统工程，需要方方面面的共同努力，还有大量工作要做。笔者认为，落实节能减排目标责任、加大行政执法力度、形成监督合力、强化责任追究是现阶段首先需要考虑的问题。但从审计监督的角度来说，目前有关节能减排审计的法律法规还相对滞后，审计监督在这一领域还缺乏权威性。因此，我们要通过组织实施节能减排审计，从不同角度反映环保领域的一些重要情况，揭示存在的问题，提出审计建议，与其他环保专项监督互动，形成节能减排监督合力，提高节能减排监督的成效。

4. 有效组织审计力量，整合审计资源。全国范围内列入名单的节能减排大型企业有上千家，仅依靠审计署的力量远远不能满足节能减排审计的发展需要。审计署可以适当授权下级审计机关进行审计，这么做不仅因为地方审计机关对被审计单位的情况比较了解，可以取得理想的审计效果，而且可以密切中央与地方审计机关的合作关系。对于同一个审计单位，不应将节能减排审计局限于由环境与农业审计部门人员实施，可以根据项目的具体情况，抽调其他部门的人员参与审计。每年底对所有审计成果进行归纳汇总，并对具有普遍性和典型性的问题进行深入分析，有针对性地提出建议，促进节能减排审计的有效开展。除此之外，必须加强对专业节能减排审计人员的培养，形成高素质的节能减排审计人员队伍。同时，由于节能减排审计的复杂性和特殊性，审计中离不开相关环保方面专家的协助。

客观形势的发展要求我们有效整合现有审计资源，形成节能减排审计全局一盘棋，走“大环保”审计的路子，即应当把节能减排审计同财政审计、金融审计、经济责任审计、企业审计、投资审计、专项审计调查等专业审计有机结合起来，把审计署、省市县各级审计机关的业务精英有机组合起来，把国家审计、内部审计、专业中介审计联合起来，形成合力，提高审计效能。以经济责任审计为例，根据国家“十一五”规划和地方与企业节能减排的具体目标要求，有关节能减排指标完成情况应列为地方政府领导干部和重点企业领导人员的考核内容。

5. 全民参与。首先，建立有效的环境保护宣传教育机制，有针对性地开展环境保护教育，提高全社会的环保意识，为环境保护的全面展开奠定良好的基础。其次，要带动公众参与节能减排审计，必须明确环境权利的主体是公众。审计署、省市县各级审计机关均可在各自管辖范围内广泛开展节能减排审计工作，并有责任向公众公开环境信息（国家法律、法规、规章明确规定为不予公开的环境信息、商业秘密、个人隐私除外），让更多的人认识到节能减排工作的重要性和紧迫性，并积极参与到节能减排行动中来。最后，必须有相关的制度保证公众的参与有章可循，建立完善的环保信息公开和公众参与制度，保护社会公众的环境保护知情权、参与权和监督权，促进环境保护活动的广泛开展。

主要参考文献

蔡春，陈晓媛等.环境审计论.北京：中国时代经济出版社，2006