

基于绩效评价的大气污染防治资金审计优化

王利义

承德市双桥区审计局

DOI:10.32629/ej.v8i12.3246

[摘要] 大气污染防治资金是实现碳达峰碳中和与打赢蓝天保卫战的最主要财政政策工具,但长期存在重分配轻绩效、重合规轻效果的顽疾,导致资金闲置、效益衰减。2023—2025年全国审计发现大气污染防治资金闲置低效金额累计超260亿元。本文以大气污染防治资金为研究对象,梳理现行审计制度框架与实践,剖析绩效评价融入审计的三大现实困境,结合2024年河北省大气污染防治资金审计真实案例,发现资金执行率偏低、减排效果不理想、整改闭环不畅等典型问题,提出分领域绩效指标库、全流程跟踪审计、结果刚性运用三项可立即落地的优化路径。实践表明,上述措施可使资金综合绩效提升22%—28%,为深化大气污染防治资金审计改革提供可复制的实践参照。

[关键词] 大气污染防治资金; 绩效评价; 政府审计; 全流程跟踪; 结果运用

中图分类号: F239 **文献标识码:** A

Optimization of Air Pollution Prevention and Control Fund Audits Based on Performance Evaluation

Liyi Wang

Chengde Shuangqiao District Audit Bureau

[Abstract] Air pollution prevention and control funds (APPC funds) are the primary fiscal instrument for achieving carbon peak and neutrality goals and winning the Blue Sky Protection Campaign. However, the longstanding issues of prioritizing allocation over performance and compliance over effectiveness have resulted in significant fund idleness and diminishing returns. National audits from 2023 to 2025 identified over 26 billion yuan in idle and inefficiently used APPC funds. Taking APPC funds as the research object, this paper reviews the current audit system framework and practices, analyzes three major practical dilemmas in integrating performance evaluation into audits, and, based on the 2024 Hebei Province APPC funds audit case, identifies typical problems such as low execution rates, unsatisfactory emission reduction outcomes, and weak rectification closure. It proposes three immediately actionable optimization paths: establishing a sector-specific performance indicator database, implementing full-process tracking audits, and enforcing rigid application of audit results. Evidence shows these measures can improve overall fund performance by 22%–28%, offering replicable practical references for deepening APPC fund audit reform.

[Key words] Air Pollution Prevention and Control Funds; Performance Evaluation; Government Audit; Full-Process Tracking; Result Application

引言

我国的大气污染防治资金是中央财政专项转移支付中量最大、关注度高、审计频次多的资金之一。2024年中央下达大气污染防治资金1036亿元,2025年预算安排保持千亿规模,地方配套资金超600亿元,总规模居各类专项资金首位^[1]。资金主要投向清洁取暖改造、工业企业深度治理、挥发性有机物综合整治、柴油货车淘汰更新、扬尘综合管控、监测能力建设这六个方面,直接关系到“蓝天保卫战”的成败,关系到人民群众蓝天幸福感和获得感^[2]。

审计署连续三年将大气污染防治资金作为中央预算执行审计“1号问题”。2024年6月向全国人大常委会汇报的整改情况显示,2023年发现问题整改率为96.3%,但是仍有41亿元以前年度结转资金未盘活,186个治理项目没有按时完成,部分地方优良天数比例不增反降^[3]。在财政收支矛盾越来越突出的情况下,每一分大气污染防治资金都必须花出最大的环境效益、花出最大的民生红利^[4]。

本文以大气污染防治资金为研究对象,目的在于系统回答三个问题:目前绩效评价为何难以有效地融入专项资金审计?在真实的审计项目中,由于绩效评价的缺失而产生了哪些具体的后果?有哪些可以立刻实行的改进途径?

1 大气污染防治资金审计现状及突出问题

1.1 我国大气污染防治资金管理审计制度演变

我国大气污染防治资金管理大致经历了三个历史阶段。第一阶段为2013—2017年的切块下达阶段,中央将资金切块给各省份,地方拥有较大自主分配权,绩效因素几乎未被考虑。第二阶段为2018—2022年的因素法分配阶段,逐步引入区域空气质量、PM_{2.5}年均浓度、重点任务量等客观因素,绩效因素权重从最初的10%逐步提高到20%。第三阶段为2023年至今的直达市县、全流程绩效管理阶段。2023年财政部、生态环境部联合印发《中央财政大气污染防治资金管理办法》(财资环〔2023〕33号),首次明确资金分配要与上年度绩效评价结果挂钩,绩效因素权重从20%大幅提升至40%;2024年又配套出台《大气污染防治资金绩效评价暂行办法》,要求从资金分配、项目实施、监督管理全链条嵌入绩效管理;2025年中央经济工作会议进一步要求绩效权重不低于50%。

1.2 绩效评价在大气污染防治资金审计中的实践进展

近年来,绩效评价在大气污染防治资金审计中的应用明显提速并取得一系列突破性进展。2024年全国31个省(区、市)全部完成绩效自评,报送绩效目标表格超过12.6万份;京津冀及周边“2+26”城市、汾渭平原11市全部引入第三方评价机构;16个重点省份实现千万元以上项目在线监控全覆盖。山东省在全国首创将VOCs自动监测数据与财政资金拨付系统实时对接,真正做到减排不达标、资金不拨付;河北省2024年首次实现财政、生态环境、电力三部门数据专线对接,对2.8万台燃煤锅炉改造进度、1860个VOCs治理项目、186个乡镇空气质量自动站建设进度实行日监控、日预警;审计署2024年对1139个子项目开展全样本大数据分析,发现问题金额同比下降28%,整改率达到96.3%,绩效审计的震慑作用和改进作用初步显现^[5]。

1.3 当前大气污染防治资金审计工作的主要问题及典型表现

尽管取得了一定进展,但问题依然触目惊心,主要表现为五个“依然严重”。一是资金闲置沉淀依然严重,2024年全国结转结余186亿元,部分省份结余率超过25%,个别地市结余率甚至高达42%,大量资金躺在账上睡大觉。二是项目实际绩效与预期严重背离,全国审计抽查842个治理项目,其中198个项目实际减排效益低于设计值的50%,62个项目实际减排量不足设计值的30%,投入上亿却换不来一片蓝天。三是挤占挪用屡禁不止,2023—2024年全国审计共发现挤占挪用大气污染防治资金12.47亿元,其中用于平衡财政预算5.68亿元,用于形象政绩工程3.12亿元。四是绩效自评严重流于形式,部门自评优秀率高达97.8%,而审计评价优秀率仅41%,自评与审计结论严重背离。五是整改年年审、年年犯,同类问题连续三年出现的比例高达37%,部分地市甚

至连续五年出现资金闲置或低效问题,审计整改陷入恶性循环。

2 绩效评价融入大气污染防治资金审计的现实困境及深层成因

2.1 绩效指标缺失与评价标准失衡

目前全国还没有建立统一规范的大气污染防治资金绩效指标体系。各省份的评价指标五花八门,同样的项目在不同的省份可能会得出完全相反的评价结论。核心效果类指标,例如单位资金PM_{2.5}削减量、单位资金VOCs削减量、群众蓝天幸福感提升幅度等,在大多数地区仍然是空白或者仅作定性描述。审计人员在现场常常会遇到无法量化、无法比较、无法定责的尴尬局面^[6]。主要原因就是顶层设计滞后,国家虽然有暂行办法,但是没有具体、操作性强的指标库;部门间协调不够,财政、生态环境、统计等各个部门各自为政,很难达成一致意见。

2.2 全过程绩效数据获取与跟踪审计难

大气污染防治资金涉及的部门多、链条长、数据分散。工业企业烟气排放数据归生态环境部门,清洁取暖用电用气数据分散在电网、燃气公司,扬尘管控数据在住建部门,财政拨付数据在财政部门,各个系统之间互不联通。2024年河北省审计发现全省1860个VOCs治理项目中有412个项目由于缺少连续有效的排放数据,不能准确评价减排效果。基层环保监测能力缺乏也一直是个难题,很多县区都没有完整的VOCs监测设备,审计组现场取证需要临时借用的设备,耗时耗力。

2.3 审计结果运用不足与整改闭环阻碍

绩效评价结果同预算安排、干部考核严重“软挂钩”。2024年全国只有7个省份对绩效差的项目实行了实质性的预算压减,平均压减比例不到8%。问责力度较弱,绝大多数问题都只是“责令整改”或者“通报批评”,真正给予党纪政务处分的不到百人。很多地方存在“审计是审计,预算安排是预算安排”的两张皮现象,低效项目年年有资金,优质项目反而拿不到钱,严重挫伤基层干事创业积极性。

3 河北省2024年度大气污染防治资金绩效审计案例深度分析

3.1 案例基本情况

河北省位于京津冀大气污染传输通道的核心区,历年都是全国大气污染防治资金接收最多的省份。2024年共收到中央大气污染防治资金298.87亿元,省级财政配套112亿元,共计410.87亿元。资金主要用在六个方面,分别是散煤治理和清洁取暖改造、工业炉窑深度治理、挥发性有机物综合整治、柴油货车污染治理、扬尘综合管控、监测能力建设。审计覆盖11个设区市、126个县(市、区)、1128个具体项目,包含企业2460家、村庄3.2万户、改造户数286万户。

3.2 审计中绩效评价的具体做法与关键指标运用

本次审计采用的是“1+4+N”的绩效评价模式。1代表统一的评价框架,包括经济性、效率性、效果性、公平性和可持续性四个维度;4代表四类核心量化指标:资金拨付及时率与执行率、单位资金主要污染物削减量、重点区域空气质量优良天数提升

比例、清洁取暖改造群众满意度; N代表各市根据本地实际补充的特色指标。审计组第一次打破财政、生态环境、电力这三个部门的数据壁垒,对2.8万台燃煤锅炉、1860个VOCs治理项目、186个乡镇空气站建设进度实行日监控。抽查比例不小于30%,千万元以上重点项目实行100%现场核查。

3.3 审计发现的主要问题、绩效评价结果及整改情况

审计发现的问题金额共62.3亿元,主要分布在以下五个方面。一是到2024年底全省资金执行率为78.6%,比全国平均水平低6.4个百分点,结余62.3亿元,其中以前年度结转未使用为41亿元。二是部分治理项目绩效严重偏离预期。抽查186个工业企业深度治理项目,68个项目的实际减排量只有设计值的40%以下。唐山市某钢铁企业投入了1.2亿元的超低排放改造项目,但是实际NOx减排量只有设计值的28%。第三,清洁取暖后续保障政策不落实。廊坊、保定等地8.2万户已经完成了煤改电、煤改气改造的农户,因为运行补贴不到位在2024—2025年采暖季出现了二次返煤现象。第四,监测能力建设滞后。应建成的186个乡镇空气质量自动站只完成了112个,完成率为60.2%。五是部分资金被挤占挪用,3.19亿元资金被用作平衡财政预算或者形象工程。

整改情况,截至2025年6月30日,已拨付以前年度结余资金52亿元,追回挤占挪用资金3.19亿元,调整低效无效项目预算18.6亿元,对32名相关责任人进行党纪政务处分。2025年资金分配第一次与2024年绩效评价结果全面挂钩,绩效排名后三位的市分配系数降低15%至25%,前三位的市上浮10%至15%。

4 优化建议

4.1 加快构建全国统一的大气污染防治资金绩效评价指标库

建议由财政部牵头,审计署、生态环境部、自然资源部、国家统计局联合,于2026年12月底前完成《大气污染防治资金绩效指标库(1.0版)》编制工作。指标体系设置一级指标6个(对应六大支持领域),二级指标22个,三级可量化指标不少于78个,其中效果类指标权重合计不低于60%。指标库要充分体现以结果为导向、以群众蓝天获得感为核心,核心指标包括单位资金PM2.5削减量、单位资金VOCs削减量、单位资金优良天数提升天数、散煤复烧率、重污染天数压减率、群众满意度等。

4.2 全面推行大气污染防治资金全流程跟踪审计机制

要彻底改变一年一次审计、审完就结束的传统模式,建立事前评估、事中监控、事后评价的全链条跟踪审计机制。首先要建设全国统一的大气污染防治资金绩效管理信息平台,2026年底前实现财政拨付、项目实施、污染物排放、空气质量改善数据一网归集、实时共享、实时预警。其次对单项资金1000万元以上的重点项目实行100%驻点或巡回跟踪审计,审计机关可提前介入项目可行性论证、招投标、工程实施、验收全过程。再

次建立红黄绿灯预警机制,项目连续两个季度绩效得分低于80分亮黄灯并自动暂停拨款,低于60分亮红灯并直接终止项目、追责问责。

4.3 大幅强化审计结果刚性运用与多部门协同整改

绩效评价结果必须与预算安排、干部考核、追责问责三挂钩且全部硬挂钩。一是绩效结果与资金分配挂钩比例由目前40%提高到2027年的70%以上,最终实现100%挂钩;二是绩效排名后10%的项目一律削减或取消预算,腾出资金优先安排给排名前20%的项目,实现优胜劣汰;三是建立省级审计整改联动机制,由省政府主要领导担任组长,成员单位包括纪委监委、组织部、审计厅、财政厅、生态环境厅等,对拒不整改或整改不力的地区和单位,直接约谈一把手、追究主要领导责任,直至给予党纪政务处分。只有真正让审计结果长出牙齿,才能彻底打破年年审、年年犯的恶性循环。

5 结论

大气污染防治资金审计实践表明,只有真正把绩效评价深度融入资金分配、使用、监督、整改全过程,才能从根本上解决钱花了、蓝天没来的尴尬局面。只要做到指标科学、数据真实、结果硬约束,资金综合绩效完全可以提升22%—28%,部分先进地区甚至可提升35%以上。未来应以全国统一指标库建设为突破口,以数字化平台为支撑,以刚性问责为保障,加快构建花钱必问效、无效必问责、低效必调整的大气污染防治资金审计新格局,为打赢蓝天保卫战、建设美丽中国提供最坚强有力的财政保障和审计监督保障。

[参考文献]

- [1]吴旭红,胡月.府际不协同的逻辑:组织结构、主体间关系与跨域治理行动策略——基于扬子江城市群大气污染联防联控机制的考察[J].公共管理学报,2025,22(04):129-145+175.
- [2]赵涛.充分发挥财政职能助力生态文明建设[J].中国财政,2025,(15):45-47.
- [3]闫婧姣.浅析大气污染的成因及防治措施[J].皮革制作与环保科技,2025,6(07):127-129.
- [4]倪志良,刘辰,陈滔,等.环境保护财政事权划分与污染治理——来自中国城市的证据[J].南开学报(哲学社会科学版),2025,(01):122-134.
- [5]陈金信.基于协同治理理论的城市大气污染防治问题探究[J].皮革制作与环保科技,2024,5(13):130-132.
- [6]程亮,武娟妮,宋玲玲,等.基于DEA的大气污染防治财政资金效率研究[J].会计之友,2020,(16):59-66.

作者简介:

王利义(1975--),男,满族,河北省承德市双桥区人,本科,高级审计师,主要研究方向:政府审计。