

紧盯审计项目“特有”属性 做深做实研究型审计

——大同市审计局开展乡村建设行动专项审计调查“农村清洁取暖”项目总结

李江涛 张晓峰 张海军

《十四五国家审计工作发展规划》强调：“创新审计理念思路，积极开展研究型审计”。侯凯审计长指出：“深入开展研究型审计，是实现新时代审计事业高质量发展的必由之路”。2023年6月，根据审计署工作安排，大同市审计局对Y市P县开展乡村建设行动相关资金和政策落实情况专项审计调查。在农村清洁取暖审计项目中，针对该项目是北方地区“独有+特色+首次”的项目属性，在既无经验办法，又无借鉴依据，更无规律可循的情况下，审计组

把项目当课题，不断提升审计工作政治性和前瞻性，将研究的思维、视角和方法运用到审计全过程。通过深入研究、系统把握党中央、国务院关于实施农村清洁取暖改革的出台背景、战略意图、改革目标等根本性、方向性问题，深刻揭示和反映地方政府工作中存在的问题和弊端，为巩固拓展脱贫攻坚成果、全面推进乡村振兴提供有力支撑。

一、注重审前研究，扎实做好审前调查

推动农村地区能源绿色转型发展，对实现碳达峰、碳中和目

标和农业农村现代化具有重要意义。2016年底，在中央财经领导小组第十四次会议上，习近平总书记强调要推进北方地区冬季清洁取暖等6大民生项目。截至2016年底，我国北方地区城乡建筑取暖总面积约206亿平方米，燃煤取暖面积约占83%，取暖用煤年消耗约4亿吨。其中散烧煤约2亿吨，主要分布在农村地区。同样1吨煤，散烧煤大气污染物排放量是清洁能源取暖的10倍以上，散烧煤取暖正成为北方地区冬季雾霾的重要成因之一。2017年，农村清洁取暖“双替代”（气代煤、电代煤）改造重点工程在

京津冀及周边地区“2+26”城市（简称“2+26”城市）推进实施。截至2020年底，“2+26”城市“双替代”改造项目基本完成。

只有深入研究分析、准确把握项目的政策、资金、背景，才能更好地开展审计项目，有效防控风险隐患，消除监督盲区。审计组将研究作为开展审计工作的前置条件，深入学习研究农村清洁取暖相关政策法规、行业背景、监管要求，被审计单位实际情况以及审计工作方案等，确保审计目标和实施方案向重点聚焦。一是强化政治机关意识，着眼宏观研究“国之大者”。提高站位，主动研究国家、行业、上级管理部门的法规、政策，着眼宏观、立足长远，研究前瞻性问题。二是聚焦研究审计对象，全面掌握审计对象基本情况、行业特点、工作动态，做到知己知彼。三是研究审计应对措施，在分析研判审计事项关键点、薄弱点和风险点的基础上，制定详实具体、针对性和可操作性强的实施方案，做到有的放矢。通过下好“先手棋”，打好“主动仗”，审计组对该项目政策、背景有了清晰的认识和把握。

二、注重思路技术研究， 助推审计工作提质增效

农村清洁取暖项目涉及面广，资金量大，协调被审计单位多，

数据庞大繁杂是该项目审计的难点。面对复杂情况，审计组通过科学制定审计实施方案，确定正确审计思路方法，利用大数据分析开展预审等，保证审计质量，拓展审计价值。

（一）在审计内容上，探索由碎片化的程序型审计向系统深入的研究型审计转变。始终沿着政治—政策—项目—资金这条主线，坚持研究型审计“发力”，运用穿透式审计落实。科学制定审计工作方案，在规划统筹衔接方面，重点揭示清洁能源基础设施建设未与村庄分类布局规划有效衔接，“煤改电”规模与电力供应能力不匹配，“煤改气”工程与气源不衔接等问题。在目标任务方面，重点摸清各级指标任务分解完成情况和政策目标实现情况，揭示和反映指标分配不科学，清洁取暖改造任务、清洁取暖率目标等未完成，虚报任务完成量，以及工作落实中弄虚作假等问题。在项目实施方面，全流程了解项目实施情况。揭示项目虚假招投标，进展缓慢影响冬季村民取暖，电网、燃气等基础设施建设工程质量不佳存在安全隐患，优惠电价、气价政策未落实等问题。在资金管理方面，重点围绕“双替代”设备和运行补贴资金等各级各类资金，核实资金管理使用安全绩效情况，揭示虚报冒领、骗取套取、截留挪用、损失浪费等突出问题。

（二）在审计理念上，着力通过调研、试审等抓住重点精准发力。慎用“大胆假设、小心求证”工作原则，结合政策法规、数据分析、群众反映等情况，先期利用15天时间，对规划统筹衔接、目标任务完成、项目组织实施、资金绩效管理等四个大板块27个可能发生或存在的问题，进行分类罗列和准备性试审，进一步排除了疑点，锁定了“项目实施是否科学有效，资金使用是否安全规范”两个审计难点，确定了“政策落实是否到位，目标任务是否完成”两个审计重点。随后通过重点分析共性、趋势性问题，结合实际制定了审计实施方案，为下一步后期详查，更有针对性的开展审计奠定了基础。

（三）在审计方法上，充分发挥大数据审计的靶向和支撑作用。更加注重对数据的统计分析和利用。审计期间，采取下发表格统计数据，“大数据”分析核实疑点线索，座谈谈话了解项目实施过程、问卷调查了解改造农户意见，实地走访掌握真实情况等方式方法，对项目进行系统研究、宏观研判、综合分析，并将研究分析结果应用到线索核查过程中。共向财政、发改、工信、能源、信访、环保、社保、民政、教育、住建、电网、燃气、供热公司，乡镇、设备供应商等15个部门及被审计单位，下发各类数

据统计汇总表格 20 余（套）张，涉及各类数据需求汇总 200 多项。对 6 大类 50 余个小项进行大数据分析对比，共检索出疑点信息 1000 多条。

三、注重审计建议研究，推动农村清洁取暖的可持续发展

Y 市 P 县清洁取暖项目始于 2017 年 9 月，截至 2023 年 5 月，共改造 9.5 万户，投入财政资金 9 亿元，欠账 1 亿元，年运行补贴 5000 万元，因供气保障、取暖设备、财政资金、运营成本、信息数据库等多种因素影响，项目可持续发展受到一定影响。研究清楚问题背后的体制性障碍、机制性缺陷、制度性漏洞，提出有针对性、能切实解决问题的审计建议是研究型审计的重要内容之一。

（一）要更加关注清洁取暖的经济效益。走访调查发现，取暖费用大、室内温度低是煤改气、煤改醇用户反映最多的问题。虽有补贴但支出仍然较大，一些特困、低保等低收入家庭更难以接受。特别是随着甲醇价格的不断提升，普遍反映安得起用不起，取暖炉变成了“烧钱炉”。2019 年至 2021 年甲醇每吨 2700 元，2021 年至 2023 年每吨涨至 3450 元，但政府每户补贴最多 2400 元不变，补贴量也由 1.5 吨减为 1.02

吨，用户费用逐年增加。费用增加也导致一些煤改用户闲置、弃用采暖设备。抽查 P 县实施“煤改气”的 11 个村 1947 户，采暖期用气量低于 100m^3 的用户 785 户，占比 40.31%（其中：用气量为零的用户 476 户，占比 24.44%）。抽查 2022 至 2023 年取暖季，202 个村“煤改醇”改造 35657 户，无用气记录用户 13428 户，未使用率达 37.65%。因此，县乡政府应严格落实《国家发展改革委关于理顺居民用气门站价格的通知》要求，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，深化资源性产品价格改革，加大财政投入力度，对城乡低收入群体和北方地区农村“煤改气”家庭等给予适当补贴，兜底民生，真正让群众用得起。

（二）要更加关注清洁取暖的社会效益。群众对清洁取暖的多种类型或多种设备，尤其在“煤改醇”设备的使用上心理压力最大。甲醇是一种易燃易爆的有机化合物，其蒸气与空气形成可燃气体，一旦接触到火源或高热，极易发生爆炸，对人造成伤害。受空心村、撤并村影响，农村使用清洁取暖设备的主体大部分为老人，他们的认知性和实操能力较弱，有 60% 的老人认为“煤改醇”设备存在安全隐患，不敢用。对此，乡镇、村委应组织专业技术人员，定人定时、分片分区对取暖设备

进行巡回检查维修，及时发现隐患，堵住安全漏洞。还应建立健全取暖设备安全管理使用等相关制度规定，进行紧急情况下的操作处置培训。同时，县乡政府应加大清洁取暖重要意义、安全使用等方面的宣传力度，提高群众对取暖设备认知认可度，消除群众忧虑。

（三）要更加关注清洁取暖的生态效益。通过调取当地环保部门提供的 2 个年度 4 个季度的 6 个指标发现，PM_{2.5} 平均浓度为 61 微克/ m^3 ，超 54 微克/ m^3 目标任务；县全年细颗粒物（PM_{2.5}）日均浓度范围为 7-178 微克每 m^3 ，年平均浓度为 42 微克每 m^3 ，均超过国家二级标准。PM₁₀、臭氧两项指标均超过国家二级标准。虽然造成上述问题的原因是多方面的，但审计调研发现，实施农村清洁取暖后，村民基本不再使用散煤进行做饭取暖，但受成本普遍偏高、气源供应保障不足、相关政策落实不到位等影响，一些城中村、县城周边村民仍存在用散煤取暖的现象。县乡政府要加强工作中的统筹衔接，不断推动构建清洁低碳、多能融合的现代农村能源体系，全面提升农村用能质量，实现农村能源用得上、用得好。

（作者单位：大同市审计局）