

工程项目审计的作用和法律效力分析*

吴学伟¹, 任宏¹, 康庄²

(1. 重庆大学 建设管理与房地产学院, 重庆 400045; 2. 重庆大学 贸易与行政学院, 重庆 400045)

摘要: 审计监督在财政监督体系中的地位比较独特, 作用比较明显。审计是监督财政、财务收支真实、合法、效益的行为。新修订后的《中华人民共和国审计法》更加强化了审计监督的作用和地位, 确立了审计机关的执法主体资格和地位。文中描述了在政府投资和以政府投资为主的建设项目中政府审计的作用与法律地位。

关键词: 审计; 造价审核; 政府审计; 法律效力

中图分类号: F239 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-7329(2006)04-0106-04

Analysis of Project Audit's Function and Civil Action

WU Xue - wei¹, REN Hong¹, KANG Zhuang²

(1. College of Construction Management and Real Estate, Chongqing University, Chongqing 400045, China; 2. College of Trade and Administration, Chongqing University, Chongqing 400045, P. R. China)

Abstract: Audit takes a unique status and has obvious function in financial surveillance system. The Audit is used to superintend the factuality, validity and virtue of fiscal and financial income and expenses. In the renewed China Audit law the functions and status of official audit have been intensified, and the qualification and status of Audit department as executing office is confirmed. This paper analyzed the official construction project audit's function and legal status.

Keywords: audit; project cost auditing; official audit; civil action

“审计”就西方发达国家而言,是指会计师受当事人(企业主)的委托,对其所属单位的会计凭证、帐簿、会计报表等进行的审核,目的是查明企业财务情况和获利的能力,以及查核有无徇私舞弊等情况。在我国,审计是指专职机构和受委托的专业人员,以被审计单位的全或部分经济活动为对象,进行审核检查,收集和整理证据,确定其实际情况,对照法规和一定标准,以判断经济活动的合规性、合法性、合理性和有效性,以及有关经济资料的真实性和公允性的经济监督、评价和鉴证活动。我国设立有专门的各级审计(署)部门,主要是对我国各级政府、机关、企事业单位的财政、财务收支进行事前、事中和事后的审查,即独立检查会计账目,监督财政、财务收支真实、合法、效益。

依据《中华人民共和国审计法》规定,国家实行审计监督,国务院各部门和地方各级人民政府及其各部门的财政收支、国有金融机构和企事业单位的财务收支,以及其他按照规定应当接受审计的财政、财务收支,接受审计监督。审计监督、财政监督、税务监督、物价监督、银行监督以及其他社会监督等构成我国的财

政监督体系。”政府审计是民主的基石之一,政府审计师在政府体系中的地位和形象是政府力量的支柱所在”。政府审计在监督国家宏观调控政策的实施、维护国家财政经济秩序、促进廉政建设和保障国民经济健康发展等方面发挥了不可替代的作用。在《中华人民共和国审计法》中,审计机关的职责在第十六条至第三十条列出,依据规定,审计工作的具体内容包括:对违反国家财政(务)政策和规章制度的审核计算;对经济工作的失职和失误的审计;对国家、企业、个人三者之间利益关系的处理是否恰当的审计;对贪污盗窃等违法行为的审计;对企业生产经营活动的合理性、合法性、有效性的评价等。其中,对政府投资和以政府投资为主的建设项目的预算执行情况和决算,进行审计监督是《中华人民共和国审计法》赋予审计机关的一项职责。1996年,审计署、国家计委、财政部、国家经贸委、建设部、国家工商行政管理局颁布《建设项目审计处理暂行规定》。2001年8月1日中央纪委、中央组织部、监察部、人事部、审计署颁布并实施《审计机关国家建设项目审计准则》。各地方政府也制定了相

* 收稿日期:2006-01-07

作者简介:吴学伟(1972-),男,重庆人,讲师,博士生,主要从事工程管理研究。

应的国家建设项目审计办法,加强国家建设项目审计监督。

通过工程项目审计,可以确保财政投资资金能够正确使用,避免国家财力的损失浪费,并促使项目建设单位采取有效措施,提高管理水平。审计的对象既包括项目建设单位,也包括施工单位、监理单位、设计单位和质监单位。审计的内容除企业的账目、凭证、财务文件外,还包括工程的立项、可行性、资金预算、项目效益评估、执行情况、决策人行为合法性、工程招投标程序合法性、投资资金的拨付等。审计机关依法查处建设项目中高估冒算、高套定额、乱取费用以及不按设计、合同约定要求施工、偷工减料、弄虚作假等行为。可以有效揭露国家建设项目中的腐败行为,保障国家资金的安全。

1 工程项目审计的目的和要求

1.1 监督财政、财务收支的“合法性”,项目信息的“真实性”

对工程项目审计,主要是以监督财政、财务收支的“合法性”为主要目标。随着我国公共财政基本框架的建立,工程项目信息的真实性也成为审计机关监督的重点。工程项目审计具备鉴证职能,能对工程项目信息是否真实作出合理的判断。

通过建设项目开工前审计,确认项目资本金来源及其他资金来源是否符合国家有关规定;建设项目审批程序和手续是否完备;建设项目总预算或者概算的执行情况、年度预算的执行情况和年度决算、项目竣工决算的合法情况;审计机关对建设资金管理使用情况,检查建设资金到位情况和资金管理与使用的真实性和合法性;检查招标投标程序及其结果的合法性,以及工程承包的合法性;检查合同的订立、效力、履行、变更和转让、终止的真实性和合法性;检查概算审批、执行、调整的真实性和合法性;检查建设项目债权债务的真实性和合法性;检查国家建设项目税费计缴的真实性和合法性;检查建设成本的真实性和合法性;检查建设项目基本建设收入、节余资金形成和分配的真实性和合法性;检查工程价款结算与实际完成投资真实性、合法性;检查建设项目的交付使用资产的真实性和合法性;检查未完工程投资的真实性和合法性;检查年度会计报表、竣工决算报表的真实性和合法性;检查项目勘察、设计、施工、监理、采购、供货等单位与国家建设项目直接有关的收费和其他财务收支事项的真实性和合法性。

1.2 工程项目的绩效审计

绩效审计是各国审计机关的重要工作。绩效审计

包括效率审计和效益审计,所谓效率审计是监督审查整个建设活动按照批准的投资计划和进度、设计质量标准 and 相应规范的要求,高质量、速度按期或提前交付使用,尽快形成和达到设计生产能力;效益审计是指审计监督建设活动的各个阶段和环节,坚持以全面提高经济效益为中心,确保投资项目达到预期投资效益目标。

对国家建设项目总预算或者概算的执行情况、年度预算的执行情况和年度决算、项目竣工决算的效益情况,进行审计监督;检查招标投标程序、结果以及工程承包的有效性;检查设备、材料核算的有效性;检查工程价款结算与实际完成投资及工程造价控制的有效性;检查工程质量管理的有效性;检查环境保护设施与主体工程建设的同步性以及实施的有效性;依据有关经济、技术及社会、环境指标,评价国家建设项目投资决策的有效性,分析影响投资效益的因素。

2 工程项目审计的作用

2.1 工程项目建设前期阶段的审计内容和作用

建设工程项目涉及时间长、投资额大、外部影响因素多、分阶段逐步进行。一旦开始实施,就需要逐步投入大量的资金、人力和物力,因此,需要在工程建设前期对工程项目进行审计,保证建设项目严格执行国家关于固定资产投资政策、法规和制度,对投资方向、规模等进行决策性审计,防止决策失误,属于事前的预防性审计。

工程项目建设前期阶段的审计工作包括:工程项目建设前期的合法性审查、建设方案的审查、可行性研究的审查。

2.1.1 工程项目建设前期的合法性审查 工程项目建设前期审计工作,需要在项目筹建初进行,向项目建设主管单位或拟建单位,索取有关项目的筹建文件和资料,审查项目的合法性。对于已批准的投资项目,需要审查项目设计任务书、设计概算、预算,项目总投资额和年度投资计划等。

2.1.2 建设方案审查

为减少由于建设方案考虑不周而造成不应有的经济损失,需要审查建设方案。重点审查:(1)项目建设的必要性,是否属国家需要且符合全面经济效益的要求?有无重复建设,选址布局是否恰当?对环境的影响程度如何?(2)项目建设的可靠性,审查经济资源和自然资源条件的可靠程度,如地质资源、地质条件、能源、供水、供电、交通运输等条件的适应能力,以及发展前景的可能程度,预防项目建成后由于资源不足可能造成的损失;审查技术条件是否具备,新技术、新工

艺、新材料的有效性,施工水平,施工能力的可能解决程度等,避免由于施工技术或新工艺不能保证或达不到预期的设计目标,造成项目低效益或浪费的失误;审查项目投资效益的可靠性,分析项目的未来收支情况,评价建设方案所预计的投资回收利润率、偿还期、投资净现值和内部收益率等评价指标的可能性和可靠程度。(3)项目建设的适度性,审查工程项目规模、工期和投资总额是否符合客观实际,设计是否遵守相应的标准、规范等。

2.1.3 可行性研究的审查 可行性研究是投资决策的必经步骤,是做出最后的投资决策的经济依据,是基本建设投资决策性审计的重要环节。我国已经规定国家投资项目必须进行可行性的研究论证和报批。审计机关重点对项目投资及资金来源、财务分析与投资效益评价进行审查。参加建设单位或其主管部门举行的可行性研究论证会,听取有关专家的意见,说明审计人员的观点,共同交换意见。若审计意见确有根据且理由正确,应及时通过审计机关正式向项目有关主管部门提出可行性审计意见备忘录,将参加可行性研究论证会的情况和审计机关意见整理撰写可行性审计报告,必要时应采取审计权限内的纠正措施。

2.2 工程项目建设实施阶段的审计内容和作用

2.2.1 工程项目投资构成审计 工程项目投资计划经过前期审计并经国家正式批准投资后,审计工作并未终止,转入建设过程审计。特别是实行投资包干的项目,不因包干而放任不管,应加强事中审计,作好项目投资构成的审计,即对项目或单项工程概算、预算、建筑安装工程费用、设备工器具购置和其他费用支出的审查。依据项目初步设计文件、施工图纸、可行性研究报告及论证会意见、工程正式批文和建设管理法规等有关信息资料,审查概算、预算,与正式批准的投资概算是否一致,分析超减原因。特别审查有无超规模、超项目、超标准和未按规定取费等问题。发现后,应切实进行纠正。在建安工程中,既审查房屋、构筑物、管道、导线、机器设备安装工程等内容,又审查设计概算中的设备目录、订购合同协议条款等内容,同时审查购置计划中的品种、数量、型号、质量、购价和运杂费等是否符合规定。对其他费用支出,审查土地费用、生产工人培训和建设单位管理费用等支出预算有无虚列滥支和铺张浪费等现象。

2.2.2 工程招标和合同审计 在工程项目建设中,必须加强招标承包审计和合同监督,要求建设单位严格执行我国建设投资规定,监督责任各方遵守我国勘察设计、建筑安装工程承包合同的有关规定,按照国家对建设项目招投标的规定,实事求是,依法办事,提高工

程质量和投资效益。

同时,要求做好建筑安装工程支出审计,防止材料使用、工程质量、工期和工程成本中出现的经济和技术上的失误与损失。如施工中违反技术规范操作,出现质量隐患不及时彻底处理,施工进度故意拖延,工程成本中虚报工时、耗料,不按图施工或擅自提高工程标准、增添项目、扩大建筑面积等违纪行为。

2.3 工程项目建设完成后阶段的审计作用和内 容

工程项目建设完成后阶段的审计主要针对三方面,即竣工工程交付使用的审计,项目完工财务决算审计和项目投产后经济效益评价与投资效益审计。

工程项目建设完成后,办理工程项目验收,并交付使用,审计机关需要确认项目符合设计标准、验收规范和合同条款要求,查验竣工验收报告。如发现不符合设计和验收规范的要求,无论问题大小,要求建设单位负责督促施工单位整改,直至重新建造。对未按规定进行技术处理的,审计机关要求建设单位及相关机构提出拒绝验收。同时写出审计报告,并通知暂停支付工程价款。被审计单位拒不执行的,审计机关应当通报有关主管部门,有关主管部门应当依照有关法律、行政法规的规定予以扣缴或者采取其他处理措施,并将结果书面通知审计机关。被审计单位的财政收支、财务收支违反法律、行政法规的规定,构成犯罪的,依法追究刑事责任。

工程验收交付使用后,建设单位依照规定程序,编制竣工决算并上报。审计机关根据竣工决算中的竣工工程概况表,交付使用财产总表及其明细表,验收说明和鉴证资料,实地查勘的事实,与工程计划、预算对比,按照相关法令进行审核。核查项目中有无计划外工程,交付使用财产的名称、型号、规格、质量、数量等是否正确,产品配件是否齐全,有关验收程序、纪录、签证和帐务处理等方面是否一致,如发现差错,及时指出并采取必要的纠正措施。同时,运用财务审计方法,对工程项目投资财务收支进行审计。审查工程项目拨款和贷款使用情况,投资完成额、建设成本、建设项目节余资金与分布,核查有关原始纪录和会计凭证、帐簿纪录,相关单位单位与责任人员是否遵守各种会计细则,是否符合建设项目财务法令和会计制度要求。

提高工程项目建设效益,是工程项目审计的重要目的。建成完工投产阶段的经济效益审查,即对工工程项目质量、建设速度、建设成本和投产后的的全面经济效益进行评审。其中,工程质量审查在施工过程和竣工验收过程两个关键环节中深入细致的进行审计。在项目建成完工投产阶段,侧重查看各种质量验收、检验记录和工程验收报告、记录等。建设速度审计着重

审查计划交工率、交付使用率、生产能力形成率。工程成本的审查,着重查看年度完工实际成本,与批准概算或预算成本相比的节超情况。对于投产后的全面经济效益评价侧重于百元投资新增生产能力、单位产品生产能力投资率,以及投资总额中的固定资产形成率等经济技术指标,同时,根据试生产情况,测算反映投资总效益的指标,如投资回收期、财务净现值、内部收益率,与设计说明、可行性研究报告中的相应指标进行对比,得出适当的审计结论。对于设计不当、施工不良、建设管理疏忽产生的低效或无效工程,审计机关会同有关主管单位查清事实,审计机关认为对负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员依法应当给予行政处分的,应当提出给予行政处分的建议;被审计单位或者其上级机关、监察机关应当依法及时作出决定,并将结果书面通知审计机关;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

2.4 全过程进行跟踪审计

对财政性资金投入较大或者关系国计民生的国家建设项目,审计机关对其前期准备、建设实施、竣工投产的全过程进行跟踪审计。

对工程项目建设的全过程审计监督,促进提高资金的使用效益。审查工程预算编制是否真实、准确,预算项目是否与图纸相符,控制工程造价;对项目年度财务决算进行审查,严格控制投资资金使用,为资金拨付管理提供决策参考;对项目竣工财务决算进行审查,核减各种不合理开支,把有限的财政资金用在关键部位,发挥出最大的投资效益;在工程建设过程中,审查假借签订工程合同合法外衣,进行高估冒算、弄虚作假、偷工减料,一边进行招投标仪式,一边进行幕后交易等行为,查处工程建设中的违法违纪事件,避免国家财产的流失和浪费。

3 工程项目审计的法律效力

3.1 工程项目审计的法律效力

审计机关是国家行政机关,审计机关依法对国家财政、财务收支和国有资产的审计监督是行政法律关系范畴。审计法主要规定了行政法律关系,“国务院各部门和地方各级人民政府及其各部门的财政收支,国有金融机构和企事业单位的财务收支,依照规定接受审计监督”。审计法也认可了行政行为介入民事法律领域,“审计机关对政府投资和以政府投资为主的建设项目的预算执行情况和决算,进行审计监督。”《审计法实施条例》第21条规定:“接受审计监督的国家建设项目是指以国家资产投资或者融资为主的基本建设项目和技术改造项目。与国家建设项目直接有关

的建设、设计、施工、采购等单位的财务收支,应当接受审计机关的审计监督。”因此,审计机关对国家建设项目的审计是有法律依据的,是国家审计的一项主要内容。审计机关按照法定程序实施审计,实施审计后,依法出具审计报告,在审计报告中对审计工作进行总结和情况反映,依法需要给予处理、处罚的,在法定职权范围内作出审计决定。审计机关依法出具的审计报告、作出的审计决定具有法律约束力,被审计单位和有关部门应当遵照执行。被审计单位对审计机关作出的有关财务收支的审计决定不服的,可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼。被审计单位对审计机关作出的有关财政收支的审计决定不服的,可以提请审计机关的本级人民政府裁决,本级人民政府的裁决为最终决定。

3.2 工程项目审计结论的作用

3.2.1 行政处罚 审计机关可对违反国家规定的不合法的工程项目财务收支做出处理。《中华人民共和国审计法》规定“审计机关按照审计署规定的程序对审计组的审计报告进行审议,并对被审计对象对审计组的审计报告提出的意见一并研究后,提出审计机关的审计报告;对违反国家规定的财政收支、财务收支行为,依法应当给予处理、处罚的,在法定职权范围内作出审计决定或者向有关主管机关提出处理、处罚的意见。审计决定自送达之日起生效。”例如:属国家规定必须进行开工前审计的建设项目,未取得审计机关出具开工前审计意见书而擅自开工建设的,应当建议有关主管部门责令其停工,并履行审计手续;不按规定时限履行审计手续的,视情节处以总投资1%以下的罚款,罚款由建设单位以自有资金支付;建设单位违反有关批准文件规定,以合同形式要求设计单位扩大规模和提高标准而增加的概算投资,应由建设单位报原审批部门予以批准;否则,应停止建设,并对建设单位处以超投资部分5%以下的罚款,罚款由建设单位以自有资金支付。施工单位偷工减料、虚报冒领工程款金额较大、情节严重的,除按违纪金额处以20%以下的罚款外,对质量低劣的工程项目,应由有关部门查明责任并由施工单位限期修复,费用由责任方承担。对合同当事人串通侵占国有资产,审计机关可以作出审计决定,限令当事人退还违法所得。当事人逾期不履行审计决定,审计机关可依法申请人民法院强制执行。

3.2.2 司法处理 即审计机关不能直接处理的情况下,依据《中华人民共和国审计法》的规定,审计机关根据审计报告,向被审计单位的上级主管机关提出要

(下转第113页)

已开始走向成熟。此外,值得注意的是,基于时间序列模型 ARIMA 的预测的前提是此后房地产投资的走势不发生非常规的变化,一旦投资数据因突发事件而发生异常变动,预测结论亦将随之发生相应改变。

4 政策建议

为了我国房地产行业的良性循环和稳步健康发展,避免行业发展进程中的大起大落,特别是非经济因素的干扰,建立并完善灵活有效的中国房地产业宏观调控体系势在必行。政府在行业监管中直接的行政干预角色应逐步淡化,应在逐步深化房地产供给、流通、服务、管理及制度保障等体系市场化、规范化变革的基础上,依据房地产业运行环境变动趋势的分析和判断,综合运用财政、货币、金融和产业政策来规范和引导房地产投资行为,进而熨平中国房地产周期,以促进行业发展并由此推动整个国民经济的持续、快速、健康发展,防止过热或过冷的不利影响出现。据相关研究表明,当房地产投资增长率保持在 20% ~ 30% 时,其对经济的带动是最有利的,而政府宏观调控的目的也正在于将其维持在这一良性轨道上,过度或不及都不利于行业的长远发展。

5 结论

在当前阶段,投资仍是带动国民经济前行的一个重要引擎,中国房地产投资的周期性表现已经愈加显著和规范,波长呈现出明显的延长趋势,振荡幅度趋于缓和;当前房地产投资从总体上仍然具有良好势头,本轮周期已进入回落调整阶段;为了保证房地产业保持

这种良性、健康的发展势态,避免重演上世纪末我国经济起步和体制转轨时期所发生的,开发建设规模增长过快、投资开发结构失衡、投资区域热点过度集中以及滋生市场投机行为等不合理现象,建立高效、健全、灵活的宏观调控体系和市场配套体制以及时、合理、有效的引导房地产开发投资显得尤为重要。

参考文献:

- [1] Stephen A. Pyhrr et al. Real Estate Cycles and Their Strategic Implications for Investors and portfolio Managers in the Global Economy[J]. Journal of Real Estate Research, 1999, 18(1):7-62.
- [2] Stephen A. Pyhrr, James R. Cooper. Real Estate Investment [M]. John Wiley & Sons. Inc., 1982.
- [3] Michael Ball, Tanya Morrison. Housing Investment Fluctuations; an International Comparison[J]. Housing, Theory and Society, 2000, (17):3-13.
- [4] Robert J. Hodrick, Edward c. Prescott. Postwar U. S. Business Cycles; An Empirical Investigation[J]. Journal of Money Credit and Banking, 1997, 29(1):1-16.
- [5] Robert S. Pindyck, Daniel L. Rubinfeld. Econometric Models and Economic Forecast[M]. Beijing: China Machine Press, 1999.
- [6] 钱士春. 中国宏观经济波动实证分析:1952-2002[J]. 统计研究, 2004, (4):12-16.
- [7] 何国钊, 曹振良, 李昆. 中国房地产周期研究[J]. 经济研究, 1996, (12):51-56.
- [8] 中华人民共和国国家统计局. 中国统计年鉴[M]. 北京: 中国统计出版社, 2004.

(上接第 109 页)

求纠正、监督、处理下级单位不法行为的处理意见,或要求检察院立案调查合同当事人串通损害国家利益的证据,要求检察院依法代表不主张权利的单位提起诉讼,或参与正在进行的民事诉讼或抗诉。例如,审计机关发现建设工程合同当事人恶意串通损害国家利益,依据法律规定,根据审计报告,要求检察院立案调查合同当事人串通损害国家利益的证据,经查证属实,以审计报告为证据,追究当事人法律责任,保证国家财产的安全。

参考文献:

- [1] 叶晓玲,朱尊高. 我国审计现存的问题及对策[J]. 重庆建筑大学学报, 2001, 23(4):84-91.

- [2] 齐炳忠,梁劲. 在 WTO 框架下对政府审计的思考[J]. 重庆建筑大学学报, 2003, 25(3):96-99.
- [3] 马秀群,侯向花. 审计结论亟须明确法律地位——兼论审计结论的法律救济[J]. 中州审计, 2004, (2):22-24.
- [4] 李金华. 审计理论研究[M]. 北京:中国审计出版社, 2001.
- [5] 中华人民共和国审计署. 走向二十一世纪的中国审计[M]. 北京:人民出版社, 1998.
- [6] 崔振龙. 公共财政制度下的政府审计[J]. 中国审计, 2002, (3):29-30.
- [7] 苏明. 财政理论研究[M]. 北京:中国审计出版社, 2001.
- [8] 王常松,李蕾. 国家建设项目中审计决定与民事判决的冲突及法律对策研究——兼论审计法与合同法关系[J]. 审计研究, 2003, (4):8-11.