

浅议建设工程项目的跟踪审计 PDF转换可能丢失图片或格式
，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/272/2021_2022__E6_B5_85_E8_AE_AE_E5_BB_BA_E8_c56_272454.htm 建设工程项目具有周

期长、投资额大、控制环节多等特点，任何一个环节出现问题，都可能导致重大的损失浪费。长期以来，我国建设工程审计主要是“秋后算账”式的工程竣工结算审计，没有或缺乏必要的事前预防和事中控制，因而难以从根本上遏制建设工程的损失浪费，审计机关也很难真正对工程建设项目发挥审计监督作用。纠正这种现象，审计机关必须前移审计“关口”，实行从前期准备、建设实施直至竣工投入使用的全过程跟踪审计，从而做到及时发现并纠正问题，实现“不等亡羊先补牢”，避免造成不可挽回的损失。

一、加强建设工程项目跟踪审计的重要性

- 1、有利于完善监督体制，增加决策的透明度，防止滋生腐败行为。近些年来，工程建设领域一直存在着较为严重的腐败现象，防而不止，堵而不绝。造成这种状况的重要原因之一，就是缺乏有效的监督体制，未能形成工程投资、管理、监督等之间权责明确、相互制衡的决策、管理和监督体制。其中，审计本来作为重要的监督部门，但却只是在工程竣工后才开始进行，这时“木已成舟”，审计所发现的问题大多已难以改变和挽回。而实行跟踪审计，有利于审计人员从投资决策开始就参与到对工程项目的监督之中，随时就发现的问题向有关各方提供决策咨询意见，及时揭露工程建设过程中的舞弊、违纪、违规行为，制止不正之风，促进建设、施工、监理、设计单位认真履行各自职责，相互配合，正确运用权力，实施科学决策和管理，提高

建设工程实施的透明度和公信度，遵循国家有关规定，防范产生错误和腐败行为。

2、有利于严格贯彻和执行国家对建设工程相关的审计、建筑、招投标等法律、法规。目前，建设项目主要由《招标投标法》、《合同法》、《建筑法》等法规来规制。在项目建设审计中，审计部门除按要求依据《审计法》的规定外，还须要依据其他法律的规定。但是，由于这些法律法规之间缺乏有效衔接，传统的审计方式往往造成对所发现问题在法律适用上的困难。如对工程造价审计争议是适用《审计法》还是《合同法》的问题；施工方利用建设单位某些失误套走建设资金的问题等。而开展建设项目跟踪审计，审计部门及时参加工程建设的每个主要阶段和环节，就能清晰当时的情况和应当适用的法律，并从整个法律法规体系出发做出恰当的判断，避免理解和执行的偏差。

3、有利于加强建设项目管理。采取跟踪审计，将审计监督贯穿于从前期准备、建设实施直至竣工投产的全过程，能及时发现和纠正招投标、合同管理、承发包、现场管理、投资控制等建设环节中常见的或苗头性的问题，督促建设单位加强内控管理，强化责任意识，有效遏止对建设工程实施中的一些瞎指挥、乱签证、随意变更等现象，促进建设单位健全制度，规范运作，科学管理。

4、有利于提高建设投资绩效。在我国，建设工程项目损失浪费、挤占挪用、权钱交易等现象屡禁不止，严重降低了建设投资绩效。如果实施建设工程项目跟踪审计，就可以给建设项目的所有参加方套上法律法规和财经纪律的“紧箍咒”，强化他们在其履行各自职能过程中的责任意识，及时梳理建设项目进行中各方之间的利益关系，明确各方在建设项目实施中处理有关问题的依据和规范

，从而最大程度的引导和规范各方的行为，防微杜渐，整体上提高建设投资绩效。

二、我国建设工程项目审计存在的问题

1、管理体制不明确

建设工程实施一般由决策（可行性研究与论证、经济评价）、设计、招标投标、施工、工程竣工结算和决算及评估等阶段组成，是一个系统工程，应进行系统的监督和管理。我国现行建设工程项目管理体制名为“三位一体”，实际上存在着各自为政，互不配合，权责不清等问题，形成施工、监理、造价、管理、审计等环节相互脱节，内在有机联系紊乱，严重违背工程建设的内在规律，致使一些项目出现随意增加建设内容，提高建设标准，扩大建设规模等问题。另外，一些地方政府官员为追求政绩，以行政权力决定工程项目建设，形成了“首长工程”和“条子工程”。这些建设工程项目未经充分的可行性分析，有的甚至未落实资金，具有极大的随意性和盲目性，造成项目投资的严重损失浪费。所有这些，反映了我国现行建设工程项目决策和管理体制缺乏“刚性”，存在着严重的制度性缺失。

2、暗箱操作，假招标

建设工程招投标本是我国建设领域的一项重大改革，目的在于通过建立与市场经济相适应的工程项目投资建设机制，达到革除建设工程领域暗箱操作，节约建设资金，实现较好投资经济效果的目的。但是，由于传统审计普遍把审计重点放在工程竣工结算审计上，是一种事后的审计监督，没有对建设工程实施全过程审计，因而在整个工程实施中存在着严重的有法不依、执法不严等问题。有些工程发包单位不按正常规定进行招标，而是私下搞“暗箱”操作，向投标单位索要回扣、好处费；还有的工程在招标前“设局”，招标中“演戏”，进行串标、陪标、买标、漏标等；

有的建设单位甚至采取指令发包、人情标、招标变议标、规避招投标等假招标形式，实现由指定投标人中标的违法目的。

3、违反建设程序，导致“三边工程”建设程序是投资项目建设客观经济规律的反映，也是建设项目自然规律的要求，必须严格遵守。长期以来，不少部门跑项目、争资金比较积极，但对前期工作却不够重视。有的往往为了“搭车”上项目，只好东拼西凑一些没有工作基础的项目开工建设，然后再补做前期工作；有的在尚未得到建设主管部门确定意见的情况下，仅凭上级部门“可以考虑”就自行开工建设；有的则干脆先斩后奏，开工建设后再逼迫有关部门“就范”。在这些项目中，许多连初步设计甚至可行性研究报告还没有审批，成为边设计、边报批、边施工的“三边工程”，严重违反基本建设程序。

4、建筑市场不够规范 近些年来，随着我国经济的持续高速增长，建筑市场也在快速发展，但市场的不规范也很严重。主要表现在：一是基建工程竣工决算高估冒算现象严重。一些建设单位为了消化和掩饰在决策或者建设过程中的“攻关成本”，编造虚假的建设过程不可抗力信息，粉饰会计资料，抬高建设工程造价。二是现场管理粗放，签证失范。部分项目建设管理、施工、监理三位一体，缺乏有效的制衡机制；有的建设单位管理人员业务素质低，不能恪尽职守；有的施工单位与监理方沆瀣一气，蒙骗建设方，人为提高工程造价；有的监理机构不认真履行职责，进行虚假签证，把关不严。三是工程设计变更增加，资金投入大。有的建设单位为了以较低的投资规模获得项目立项批准，人为操控设计方案，而在设计方案批准并开工建设后，又不断地修改设计，致使投资额不断增加。

5、承包合同条款

不清，责任不明确有的工程项目合同格式过于简化，条款不严密，不规范，不完整，存在着许多漏洞，如工程范围比较笼统；人工、材料、机械单价和费率不作详细约定；工期、质量、违约责任不清等。特别是在闭口包干合同中，往往对包干范围、质量要求、调整手续等没有明确设定，结果是包干项目包不死，闭口合同形同虚设，最终还是按实结算，这样也就难以控制工程造价。三、建设工程项目跟踪审计的创新

1、坚持建设项目跟踪审计与绩效审计的有机结合 绩效审计是对投资行为利用资源的财务性、经济性、环保性、社会性进行的综合评价，是建设工程项目跟踪审计的一个重要内容。在审计中，建设项目投资是一项浩大的系统工程，由于其投资额大、周期长、涉及领域广、可变因素多，所以，加强和搞好建设项目绩效审计，能够有效地监督和控制不合规、无效益或效益低下的投资项目，使有限的资金得到优化配置并产生最大的效益，充分体现审计的严肃性和权威性。在跟踪审计中，应对项目建设过程中边设计、边施工造成损失浪费的现象进行及时披露，促进优化科学决策，改善资源管理，逐渐融入投资绩效审计的世界潮流。

2、正确把握建设项目经济效益和社会效益的关系 政府投资由于资金雄厚，往往从事的是一些大型项目和长期项目以及社会效益好而经济效益一般的项目。跟踪审计应正确把握对建设项目经济效益和社会效益关系的评价。为此，要正确区分建设项目的性质，在此基础上，既要分析、对比建设项目的经济效益，及时反映那些盲目建设的“形象工程”、“政绩工程”，同时还应根据政府投资的特点，按照社会效益先于经济效益的要求，综合评价社会效益，突出经济效益和社会效益的有机结合

。 3、新国家建设项目审计监管体制当前的突出问题主要表现为：一是主管职能部门监管不力；二是内控机制不完善；三是权责不明，政企不分。这造成了建设项目监管的“越位”和“缺位”，产生了“谁都管，谁也管不好、管不了”的现象。根据我国建设项目审计监管体制的缺陷，应重点采取以下措施：一是实行以审计机关统一集中行使监督职能为主的监督体制。为此，要以加强监管，提高监管质量为目标，修改并完善建设项目审计监督的规章制度，剥离原来分散在有关部门的监督职能，由审计机关统一集中行使，改变长期存在的建设项目投资、管理、监督“三位一体”体制，实现投资主体、管理主体与监督主体的彻底分离。二是理顺建设项目审计监管体制的内部机制。要以形成审计机关与其他监管部门的协调关系，使各部门之间通力合作，相互支持，形成监督合力为目标，确立审计机关对建设项目实施审计监督的地位。建设项目竣工决算未经审计机关审计的，或社会中介机构出具的审计报告未经审计机关审核的，有关部门不得办理工程价款最终结算和竣工验收手续。审计机关作为建设项目审计监督的主管部门，要本着“有所为，有所不为”，收拢拳头，对建设项目进行审计。通过审计，严肃查处工程建设管理中的高估冒算、虚报投资、损失浪费、侵占国家权益等行为，为建设项目筑起一道坚实的“防护墙”。 4、确立建设项目审计全方位监督模式 改革传统的建设项目审计监督模式，建立起真实性、合法性、效益性审计“三同步”的全方位监督模式。一是注重对项目决策、立项程序的监督，防止违反决策程序、擅自立项行为的发生，把好决策关口，向决策要效益。二是注重对项目法人责任制、资本金制、招

投标制、合同制、工程监理制等落实情况的检查，确保项目策划、资金筹措、建设实施、生产经营、偿还债务和资产保值增值过程中责、权、利的统一，把好管理关口，向管理要效益。三是注重研究制订重点建设项目审计计划、程序、方式方法、处理处罚等方面的具体规定，统一标准和口径，以严格的程序、有力的手段，加强审计业务管理，规范执法行为，提升审计质量和水平，把好监督关口，向监督要效益。

100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com