

代建制项目国家审计的对象和重点 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

[https://www.100test.com/kao\\_ti2020/284/2021\\_2022\\_\\_E4\\_BB\\_A3\\_E5\\_BB\\_BA\\_E5\\_88\\_B6\\_E9\\_c55\\_284572.htm](https://www.100test.com/kao_ti2020/284/2021_2022__E4_BB_A3_E5_BB_BA_E5_88_B6_E9_c55_284572.htm)

2004年7月，国务院关于投资体制改革的决定中明确要求对非赢利的公益性项目推行代建制。据了解，目前全国十多个省都在推行代建制。江苏省淮安市政府也于2005年5月10日发布了《政府投资项目实行代建制暂行办法》。由于国家还没有出台代建制的管理规范，在试点探索中争议问题很多，本文试就代建制的性质与国家审计的对象和重点作一些探讨。代建制下审计监督的对象

代建制是公益性项目建设管理模式的制度安排，没有改变政府有关部门依法实施外部监督的法律规定。代建制是指政府通过招标方式，选择社会专业化的项目管理单位，负责对非经营性政府投资项目进行投资管理和建设实施，项目建成后交付使用单位的制度。目前，在试点过程中，尽管有合同法、招投标法等法律法规的支撑，但代建单位作为项目法人地位没明确；尽管有对政府主管部门能否具有较强的经济、法律、专业技术能力和政府资金保障的担忧，以及代建制适用范围的争议，如拆迁项目的前期风险和经济适用房项目的后期风险等问题，但总体上说，代建制突破了自建制或临时机构（项目建设指挥部等）模式下"投资、建设、管理、使用"四位一体的管理框架，变为"各环节彼此分离，互相制约"。它触及的是与项目建设管理相关的责任主体权利义务的调整，而未改变现有法律制度下外部监督主体---建设、监察、审计等政府部门的职责安排。审计法赋予审计机关对国家建设项目的监督权。代建制的模式之争，不是工程性质之争，

不影响外部监督的实施。目前，代建制的模式大致有三种：一是成立专门承担政府投资项目代建任务的事业性机构；二是有限选定代建单位；三是按项目公开招标选定代建单位。各模式的选定都是基于条件与控制目标统一的考量。如果代建单位市场培育不充分，同样会发生激励与约束不力和由垄断带来的腐败寻租现象。随着环境与条件的改变，代建制的模式都在发展完善之中，但不论采取何种操作，都未改变财政性资金和工程性质，不改变相关部门的管理程序，也不能阻碍审计等相关部门的外部监督。代建制控制节点的改变，扩大了审计监督的范围。自建制制度下，合约的主体是使用方和建造商，使用方的工作重心又在于项目立项、资金审批等环节上，财政的管理职能弱化，因而审计的对象主要是项目法人---使用单位，勘察、设计、监理、施工、采购、供货作为延伸审计单位。而代建制制度下，合约方大致有两种模式，其一是由投资方、项目使用单位和代建单位三方共同签订代建合同。其二是代建合同分拆成两个具有关联关系的法律文件，先由使用方给代建单位出具一份项目代建委托书，再由项目使用单位与代建单位签订项目代建合同。这两个模式都应赋予代建单位充当项目建设期的法人，在合同中载明代建单位有通过招标选择确定勘察、设计、监理、施工、采购、供货单位，并实施监督和管理权利。因而，代建制制度下，审计的对象是代建单位，并延伸审计投资方、使用单位、勘察、设计、施工、监理、采购、供货等单位。如果合同中不明确，现行的政策法律也没明确，合同的甲方仍然是投资方或使用单位（运营单位），审计的对象则应为原项目法人，代建单位转换为延伸对象。代建制下审计监督的重点

目前，较为常见的代建管理模式有两种：一种是全程代建模式。建设项目获得初步设计即概算批复到项目竣工验收合格之后，也可在合同中设定为项目保质期满之时。另一种模式是两段式代建即项目前期代建和后期代建两个阶段。项目前期代建是编制项目建议书开始至项目施工总包、监理通过招标方式确定为止；项目后期代建一般从领取项目开工证开始至项目施工保质期结束。两段式代建适合于规模大、工期长的项目。应根据不同的代建管理模式在常规审计基础上关注以下审计重点：项目代建费的审计。由于代建收费迄今为止没有统一标准，一般地方都采取代建费加节余奖励作为代建单位的报酬。政府应该出台财政、审计等部门认可的代建费标准，最好由投标单位投标，评审专家评审。项目代建费应包括代建单位在项目前期，建设准备、实施、验收阶段发生的成本，应交的税费（如营业税及附加税、所得税）和合理的利润。按照财政部财建（2004）300号文件第四项“项目代建单位的代建管理费标底由同级财政部门比照基建财务制度规定的建设单位管理费标准编制”的意见，由于标准较低，审计的重点应在“节余奖励”上，审查与合同约定是否一致。变更工程的审计。一般的代建工程应在投资概算之内，由代建单位对由安全隐患以及由地质因素制约所引发的追加投资变更进行技术上调整，如果有权威机构的免责请示批复，则应审核追加投资的依据、批准程序以及合理变更引发的核减核增的准确性，防止越权审批、虚增投资额和工程量等人为因素的干扰。赔偿事项的审计。根据代建制的设计要求，代建单位未能完全履行《项目代建合同》，擅自变更扩大规模，提高标准，致使工期延长、投资额增加或工程质量不合格所造

成的损失，一律从代建单位的银行履约保函中补偿，履约保函金额不足的应扣减项目代建费，代建费不足的由代建单位自有资金支付，该代建单位在一定时间内不得参与该地区代建单位投标。同时，也容易发生代建单位对投资方的索赔问题。因此，对赔偿事项应列为审计重点，避免人为干扰导致投资和赔偿风险的转移。

**管理和效益的审计。**重点审查项目建议书提出的依据与实际建成后的效果是否一致，审查环境保护设施的同步性及实施的有效性，分析影响投资效益的因素。审查代建合同，是否明确使用单位或运营单位职责，是否明确代建单位作为项目法人的权利和义务。是否明确对代建单位的约束责任，如赔偿办法、争议解决机制、责任追究、回避和免责条款等。审查代建单位所有招标活动的记录，是否合法合规。审查征地拆迁等工程造价控制的有效性。审查财务支出中合同签订单位与付款单位是否一致，有无非法转包分包等问题。审查监理、设计、施工单位签证的合法性和真实性。对有争议的事项应运用现代化检查测量工具，避免手工操作的误差过大而削弱审计报告的权威性。

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](http://www.100test.com)