

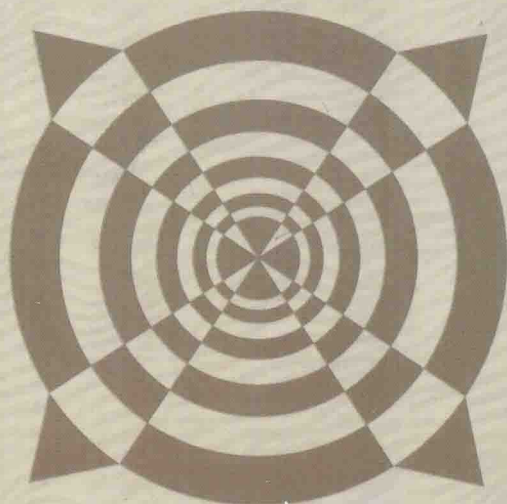
XSYAH

JUNGONGJIANSHHEXIANGMUSHENJIYUANLIFENXI



●国家国防科技工业局军工项目审核中心 / 编著

军工建设项目审计 与案例分析



中国时代经济出版社
China Modern Economic Publishing House

JJXSFA



JUNGONGJIANSHHEXIANGMUSHENJIYUANLIFENXI

●国家国防科技工业局军工项目审核中心 / 编著

军工建设项目审计 与案例分析



中国时代经济出版社
China Modern Economic Publishing House

图书在版编目 (CIP) 数据

军工建设项目审计与案例分析/国家国防科技工业局军工项目审核中心编著.
—北京:中国时代经济出版社,2009.1

ISBN 978-7-80221-753-9

I.军… II.国… III.军事工业-基本建设项目-审计-中国 IV.F426.28

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 175402 号

军工建设项目审计与案例分析

国家国防科技工业局军工项目审核中心
编著

出版者	中国时代经济出版社
地 址	北京市西城区西直门外车公庄大街乙 5 号 鸿儒大厦 B 座
邮政编码	100044
电 话	(010) 68320825 (发行部) (010) 88361317 (邮购)
传 真	(010) 68320634
发 行	各地新华书店
印 刷	北京鑫海达印刷有限公司
开 本	787×1092 1/16
版 次	2009 年 1 月第 1 版
印 次	2009 年 1 月第 1 次印刷
印 张	13
字 数	190 千字
印 数	1~6000 册
定 价	32.00 元
书 号	ISBN 978-7-80221-753-9

军工建设项目审计 与案例分析

编著人员名单：

主 编：张建华

副 主 编：赵喜才 宋宝丽

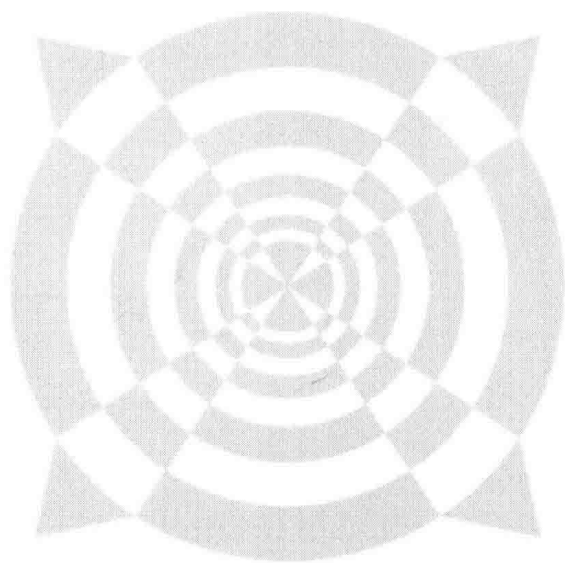
编写人员：张 杰 刘文广

李 全 王文义



中国时代经济出版社
China Modern Economic Publishing House

JUNGONGJIANSHEXIANGMUSHENJIYUANLIFENXI





序

“十五”以来，国家加大了对国防科技工业的投入，陆续投资建设了一批军工科研生产项目，为我军武器装备现代化建设以及增强国防实力作出了重要贡献。为了提高军工投资的效率、效果和效益，国家国防科技工业局在加强项目建设前期决策科学化、民主化的同时，认真开展了对军工的中期监督检查、竣工验收审计和后评价工作。通过三年多的工作，发现军工企事业单位在建设程序、建设内容、概算执行、招投标、资金使用和会计核算等方面不同程度地存在一些值得重视的问题，其原因之一就是项目管理者缺乏对建设项目相关知识的了解，不知道如何管好项目、用好项目资金，甚至出现了违法、违规行为。

为了宣传国家在投资管理方面的政策，规范军工项目投资管理，便于军工企事业单位做好相关工作，军工项目审核中心立足于实践，编写了《军工建设项目审计与案例分析》一书，具有很好的指导作用。这本书最大特点是在介绍建设项目相关知识的同时，详细阐述了审计方法和重点，特别是提供了真实的案例，使项目建设者在学习过程中“知”得轻松，“懂”得深刻，为项目建设管理打下良好的基础。

国家国防科工局局长：

陈沛发



前言

国家国防科技工业局军工项目审核中心是经中央机构编制委员会办公室批准的，专门从事建设项目全过程监管和服务的事业单位，主要承担着国防科技工业固定资产投资和科研项目的监督检查与审计，建设项目的研究工作、中期评估、后期评价以及相关的咨询服务工作。目前拥有一支具有执业资格且高学历、高职称的审核队伍和涉及面广、经验丰富、知名度高的专家团队。自成立以来，坚持“专业成就价值”的理念，本着“独立公正、实事求是、科学可靠”的原则，开展业务工作，取得了较好的成绩，为加强军工项目的投资管理，提高资金使用效果、效率和效益，发挥了较大的作用。

目前，我国在建设项目管理方面出台了许多法律、法规和配套政策，建设项目管理逐步走上了规范化、制度化的轨道。但在具体实施过程中，建设程序执行、投资计划安排、招投标施行、概算执行、资金使用、财务管理与会计核算等方面仍然存在许多问题。原因虽然是多方面的，但主观因素也是存在的。一些建设项目管理者，缺乏对建设项目相关知识的了解，不知道怎样才能管好、用好资金，甚至出现了违法、违规现象。许多审计人员，只懂得财务审计，不懂得项目审计，在工作中不够深入、到位。为了便于工作和学习，我们编写了《军工建设项目审计与案例分析》，力求能够为广大读者提供工作上的帮助。

本书共七章。主要包括基本建设程序、招标投标、合同管理、工程造价管理、财务管理、法人制、监理制、进度控制等。每章以建设项目的审计与案例分析为主线，详细介绍了建设项目管理与审计的重点环节，涵盖的内容主要有三个方面：一是分类介绍建设项目相关知识，供业内人员学习，提高对固定资产投资管理的认识。二是详细介绍审计的方法和技巧、审计的内容

和关注的重点，供审核人员在工作中借鉴。三是以典型案例，揭露问题、分析原因，增加了实用性，供建设单位对照学习，不断提高项目管理能力。本书引用的审计案例，是我们在审计过程发现的真实案例，有的把不同单位发生的问题放在同一个案例中，同时考虑保密需要，对单位名称、项目名称及关键数据进行了处理。

由于投资体制改革的不断深化，相关法律法规不断调整，加之我们水平有限，书中难免出现疏漏与不足，恳请批评指正。

目 录

序·····	陈求发
前 言	
第一章 建设项目与项目审计 ·····	1
第一节 建设项目概述·····	1
第二节 建设项目审计概述·····	5
第二章 基本建设程序 ·····	15
第一节 基本建设程序概述·····	15
第二节 基本建设程序审计·····	21
第三节 基本建设程序案例分析·····	30
第三章 建设项目招标投标 ·····	35
第一节 建设项目招标投标概述·····	35
第二节 建设工程招标投标审计·····	55
第三节 建设项目招标投标案例分析·····	63
第四章 建设工程合同管理 ·····	70
第一节 建设工程合同概述·····	70
第二节 建设工程合同管理审计·····	82
第三节 合同管理案例分析·····	85
第五章 建设工程造价管理 ·····	92
第一节 建设工程造价管理概述·····	92
第二节 建设项目总投资构成·····	100
第三节 工程概预算审计·····	111
第四节 建设工程造价管理案例分析·····	121



第六章 建设项目财务管理	128
第一节 建设项目财务管理	128
第二节 建设单位会计核算	134
第三节 建设项目财务收支审计	154
第四节 建设单位财务管理案例分析	171
第七章 法人制、监理制、进度控制	180
第一节 建设项目法人制	180
第二节 建设项目监理制	182
第三节 建设项目进度控制	190
第四节 建设项目法人制及监理制审计	193
第五节 建设项目法人制、监理制、进度控制案例分析	199

第一章 建设项目与项目审计

第一节 建设项目概述

建设项目是指投资人在一定条件约束下,经过项目策划、科学决策、筹集资金、依法立项,并按照规定程序组织勘察设计、建设实施、竣工验收达到投入使用、形成固定资产目标的全部工作。通常一个建设项目要单独报批可行性研究报告,在建设中实行独立核算、统一管理。

一、建设项目分类沿革

建设项目是实现固定资产投资的主要方式。按照社会再生产方式的不同,建设项目曾经分为基本建设项目和技术改造项目两大类。1983年,原国家计委、经委、国家统计局[1983]869号文件对基本建设与技术改造的划分作了规定:

(一)基本建设是指利用国家预算内拨款、自筹资金、国内外基建贷款及其他专项资金进行的扩大生产能力(或增加工程效益)为主要目的的新建、扩建工程及有关工作。包括以下几方面:

1. 为经济、科技和社会发展平地起家的新建项目。
2. 为扩大生产能力(或新增效益)而增建分厂、主要生产车间、矿井、铁路干支线(复线)、码头等扩建项目。
3. 为改变生产力布局而进行的全厂性迁建项目。
4. 遭受自然灾害重建的企事业单位恢复性项目。
5. 没有折旧基金或固定收入的行政、事业单位增建业务用房或宿舍项目。

(二)技术改造是指利用企业自有资金(折旧费、维简费、生产发展基金)、国内外银行贷款、外资和专项基金进行的改变产品结构、提高产品质量、改善生产条件、更新工艺设备、节约原辅材料、加强综合利用,补偿报废生产能力的更新改造工程。技术改造单项工程新增建筑面积一般不超过原

有建筑面积的30%，土建工程资金不超过项目总投资的20%。

基本建设和技术改造二者具有相同的实物形态，同样消耗人、财、物，同样形成固定资产。特别是对企业技术改造工程来说，既有新建、扩建，同时也有更新改造，难以准确分开。为提高现有固定资产使用效率，统筹安排新建、扩建和现有企业技术改造，近年来不再机械地划分基本建设项目和技术改造项目，统称为固定资产投资项目，也就是建设项目。

二、建设项目分类

建设项目类别根据不同要求，有不同的划分方法，一般可按建设过程、建设性质、投资用途、生产规模、行业特点、管理性质和隶属关系七种方法分类。

（一）按建设过程分类

分为前期工作项目、预备项目、在建项目、停缓建项目、竣工项目和投产项目。

（二）按建设性质分类

分为新建项目、扩建项目、改建项目、恢复项目和迁建项目。

1. 新建项目。指原来没有，平地起家的建设项目（企事业单位新增固定资产超过原有固定资产价值三倍以上的扩建项目视为新建项目）。

2. 扩建项目。指原有企事业单位为扩大生产能力和效益，或增加新产品生产能力而新建的主要生产车间、生产线或其他固定资产。

3. 改建项目。指现有企事业单位为了提高生产效率，改进产品质量或改变产品方向，对原有设备、工艺流程进行技术改造的项目。有的企业为了平衡原有生产能力而增建的一些附属车间，或非生产性固定资产也属于改建项目。

4. 恢复项目。指企事业单位固定资产因重大自然灾害或战争等原因遭受破坏之后投资恢复建设的项目。

5. 迁建项目。指原有企事业单位由于某种原因放弃现有建筑迁址重新建设的项目。企业战略搬迁，出于国防安全或改变生产力布局的考虑，不论其建设规模是否维持原来规模，均属迁建项目。

（三）按投资用途分类

分为生产性建设项目和非生产性建设项目。

1. 生产性建设项目。用于物质生产和直接为物质生产服务的固定资产项目,包括农、林、水、气象、重工业(采矿、汽车、冶金、机械、建材、电力、石油、化工)、轻工业(纺织、食品、造纸、医药、电子)、交通邮电、城市基础设施、商业、粮食及物流仓储设施等。

2. 非生产性建设项目。用于满足人民物质文化生活以及城市需要的项目,包括住宅、医院、学校、商场等生活服务设施,科研机构、广播电视、办公楼、文化体育设施、公检法等公用工程项目。

(四) 按生产规模分类

分为大中型和小型项目,有两种划分方法:

1. 按产品设计能力划分

这种划分在不同时期、不同行业划分方法有所不同,如钢铁行业年产100万吨以上为大型项目。

2. 按项目总投资额划分

能源、交通、原材料工业项目5000万元以上,其他项目3000万元以上为大中型项目,在此标准以下为小型项目。

民用住宅、商品房、城市公用设施、文物古迹风景旅游设施,一般改建工程以及分散的农、林、水项目,不论规模大小均不作为大中型项目。

(五) 按行业特点分类

分为竞争性项目、基础性项目和公益性项目。

(六) 按管理性质分类

分为经营性项目和非经营性项目。

1. 经营性项目。指由投资方进行项目策划、资金筹措、建设实施、经营管理、偿还债务并获取利润的建设项目。

2. 非经营性项目。除经营性项目外的其他项目为非经营性项目。非经营性项目不实行资本金制度。

(七) 按隶属关系分类

分为中央项目和地方项目。

1. 中央项目(含中央单位自筹项目)。也称部属项目,是指中央各主管部门直接安排和管理的企业、事业和行政单位的建设项目。这些项目的投资计划由中央各主管部门编制、报批和下达。

2. 地方项目（含地方单位自筹项目）。指由省、市、自治区和地（市）、县等各级地方直接安排和管理的企业、事业、行政单位的建设项目。这些项目的投资计划由地方主管部门编制、报批和下达。

三、建设项目的组成

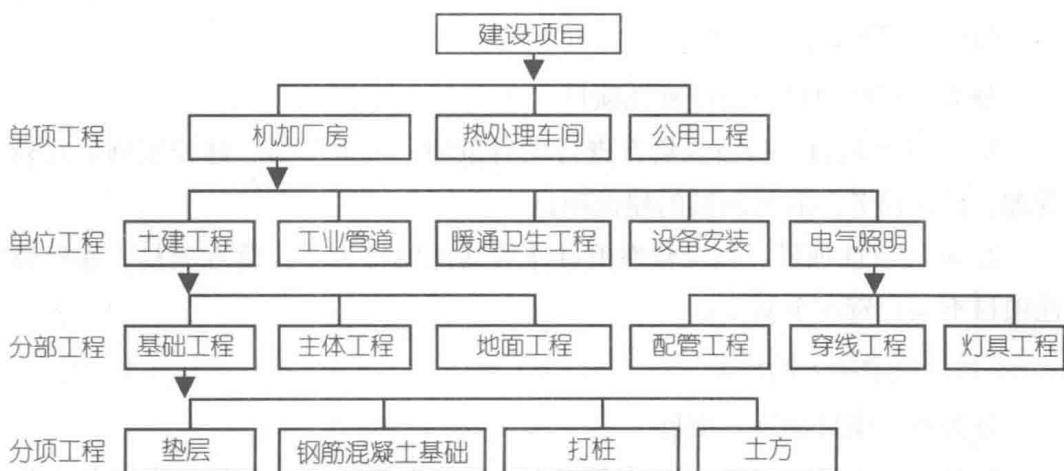
建设项目由若干个单项工程组成，单项工程由若干个单位工程组成，单位工程由若干分部工程组成，分部工程由若干分项工程组成。

1. 单项工程。也称工程项目，指在一个建设项目中，具有独立设计文件，竣工后可以独立发挥生产能力或效益的工程。如工厂中的生产车间、办公楼、食堂等，学校的教学楼、图书馆、学生宿舍等。

2. 单位工程。指在单项工程中，具有独立设计文件，能进行独立施工，但竣工后不能独立发挥生产能力或效益的工程，如生产车间的土建工程、管道工程、电气工程、供暖工程等。

3. 分部工程。指单位工程中，为便于工料核算，按照工程结构特征和施工方法而划分的工程部位或结构部件。如土建工程中的基础工程、主体工程、地面工程、装饰工程等，电气工程中的变配电装置、线路架设、照明器具等。

4. 分项工程。指分部工程中，为确定工程单价，按照施工要求和材料品种规格而划分的一定计量单位产品。如钢筋混凝土工程中的基础梁、框架柱、框架梁、构造柱、现浇板等，照明器具中的配电箱安装、电线管敷设、插座安装等。



建设项目分解结构图

第二节 建设项目审计概述

建设项目审计,是指对建设项目实施全过程的真实、合法、效益性所进行的独立监督和评价活动。

一、建设项目审计的目的、方式、内容及依据

(一) 建设项目审计的目的

建设项目审计的目的,是为了促进建设项目实现“质量、进度、投资”三项控制目标,提高资金的使用效果、效率和效益。

(二) 建设项目审计的方式

建设项目审计的方式,是财务审计与管理审计的融合,将风险管理、内部控制、效益审查和评价贯穿于建设项目的各个环节,并与项目法人责任制、招标投标制、合同制、监理制等执行情况的检查相结合。

(三) 建设项目审计的内容

建设项目审计的内容,包括对建设项目投资立项、设计(勘察)管理、招投标、合同管理、设备和材料采购、工程管理、工程造价、竣工验收、财务管理等项目与建设有关活动的监督和评价。

(四) 建设项目审计的依据

1. 国家法律法规。如《中华人民共和国审计法》《中华人民共和国招标投标法》《中华人民共和国合同法》《中华人民共和国建筑法》《中华人民共和国土地管理法》等国家相关法律法规。

2. 行政规章制度。综合管理部门和行业管理部门出台的涉及建设项目管理的规范性文件。如财政部《基本建设财务管理规定》《国有建设单位会计制度》、原国家计委《关于重申执行基本建设程序和审批规定的通知》、原建设部《工程建设项目实施阶段程序管理暂行规定》和原国防科工委《国防科技工业固定资产投资项目申报和审批若干规定》等相关部门的制度规定。

3. 国家、地方有关定额和取费标准,国家公布的有关价格信息。

4. 地方政府及相关部门制定的涉及项目建设的政策以及企业主管部门内控制度。

5. 项目建设相关的文件资料。如建设项目报批文件（包括立项、可行性研究、初设、施工图等）、招投标文件及相关材料、签订的合同、变更签证等。

二、建设项目审计方法

按照不同目标和要求，采取不同的审计方法，一般有以下几种：

1. 全面审计法。对项目建设全过程进行全面审计的方法。
2. 简单审计法。仅对关键点进行审计，而不进行全面详细审计的方法。
3. 抽样审计法。对工程分类，挑选造价高的、有代表性的单位工程进行全面审计。还可以依据经验，选择易发生差错的工程或环节进行重点审计。
4. 筛选审计法。通过经济技术指标的对比筛选，选出重点问题，然后进行审计。

三、审计证据

审计证据是审计人员在从事审计活动中，通过实施审计程序所获取的，用以证实审计事项，作出审计结论和建议的依据。

（一）审计证据的种类

审计证据按照其表现形式和载体分为书面证据、实物证据、视听电子证据、口头证据和环境证据。

1. 书面证据。包括与审计事项有关的各种原始凭证、记账凭证、账簿、报表及其他核算资料，以及各种会议记录、文件、合同、章程、报告、函件等。书面证据按其来源又可分为外部证据和内部证据两类。

（1）外部证据。来源于被审单位外部的证据，包括被审单位以外的书面证据，以及由被审单位以外的单位或人员编制但为被审单位持有的书面证据。前者如各种询证函等，因这类证据由被审单位以外组织或人员提供，而且未经被审单位之手，从而排除了伪造、更改的可能性，因而其证明力最强；后者如银行对账单、购货发票等，由于此类凭证经过被审单位之手，在评价其可靠性时，应考虑被涂改的可能性。

依据以上两类证据编制的各种计算表、分析表等，也属于外部证据，一般称为亲知证据。

（2）内部证据。来源于被审单位内部的证据，包括被审单位的会计记

录、被审单位提供的承诺书,以及由被审单位编制的合同、销售订单等其他书面文件。一般而言,内部证据的证明力较弱。但如果内部证据在外部流转,并得到其他单位或人员的认可(如销货发票等),则具有较强的可靠性。即使在被审单位内部流转的书面证据,其可靠程度也因被审单位内部控制的好坏而有所区别。如果内部证据经过了被审单位不同部门的审核、签章,且所有凭证均预先编号并按序号依次处理,则这些内部证据也具有较强的可靠性。相反,如果被审单位内部控制不健全,审计人员则不能信赖这些内部证据。

无论是外部证据还是内部证据,在获取书面证据时,尽量收集能够证明审计事项的原始资料和有关文件等,不能或者不宜取得原始资料及有关文件的,也可以采取文字记录、摘录、复印、拍照等方式取得审计证据。

2. 实物证据。是指以实物形态存在并能证明审计事项的证据。它一般通过观察或监盘的方法取得,用于证明某些实物资产是否确实存在的证据。如库存现金的存在性可以通过监盘加以验证;各种存货和固定资产也可以通过监盘、抽盘的方法证明其是否确实存在。实物证据是证明实物资产是否存在的最有说服力的证据,但仅仅依靠这类证据并不能确认被审单位对实物资产拥有所有权。例如,通过盘点,虽然可以确定实物资产的数量,但其质量的好坏很难通过盘点加以判断。因此,审计人员还应就其所有权归属及其价值情况另行取得证据。审计人员在收集实物证据时,应当注明实物的所有权人、数量、存放地点、存放方式和提供者等情况。

3. 视听电子证据。是指以电子数据或影音形态存在的证据,例如谈话录音、现场录像、计算机存储或处理的财务会计资料及其他相关资料等,其证明力较强。

审计人员收集电子证据资料时,应当注明制作方法、制作时间、制作人和电子数据资料的运行环境、系统以及存放地点、存放方式等情况。必要时,可将电子证据转换成纸质证明材料。

4. 口头证据。是指通过询问取得的口头答复形成的证据。一般而言,口头证据不能直接用来证明审计事项,但可以作为审计线索,为证明审计事项服务。为提高口头证据的证明力,审计人员应把各种重要的口头证据尽快做成记录,并注明是何人、何时、何地、在何种情况下所作的口头陈述。对于事关重大的口头证据,尤其是涉及舞弊事项的,还应取得被询问人的签名确认。

5. 环境证据。是指对审计事项产生影响的各种环境事实,如被审单位的