

行业审计读本丛书

HANGYE SHENJI DUBEN CONGSHU

公共投资审计读本

《公共投资审计读本》编写组 编写

书馆

3



中国时代经济出版社

行业审计读本丛书

HANGYE SHENJI DUBEN CONGSHU

公共投资审计读本

《公共投资审计读本》编写组 编写



中国时代经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共投资审计读本 / 《公共投资审计读本》编写组

编写. —北京: 中国时代经济出版社, 2016. 7

(行业审计读本丛书)

ISBN 978 - 7 - 5119 - 2587 - 9

I. ①公… II. ①公… III. ①政府投资—基本建设项目—审计 IV. ①F239. 63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 138991 号

书 名: 公共投资审计读本

作 者: 《公共投资审计读本》编写组

出版发行: 中国时代经济出版社

社 址: 北京市丰台区玉林里 25 号楼

邮政编码: 100069

发行热线: (010) 63508271 63508273

传 真: (010) 63508274 63508284

网 址: www.cmepub.com.cn

电子邮箱: sdjj1116@163.com

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京市荣海印刷厂

开 本: 787 × 1092 1/16

字 数: 228 千字

印 张: 16.75

版 次: 2016 年 7 月第 1 版

印 次: 2016 年 7 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5119 - 2587 - 9

定 价: 50.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社发行部联系更换

版权所有 侵权必究

总 序

审计署组织编写的《行业审计读本》系列丛书就要陆续出版了，这是第一套关于国家审计的系列读本性图书。全套丛书运用通俗易懂的语言、简洁明了的阐述，沿着审计工作流程，将专业性的审计工作展现出来，有助于审计机关工作人员更快、更好地掌握审计业务知识、提升审计专业能力，也能够为社会公众了解国家审计工作提供有益参考

国家审计是为满足国家治理的需要而产生和发展的，是国家治理体系和治理能力现代化的基石和重要保障。国家治理的需要决定了国家审计的产生，国家治理的目标决定了国家审计的方向，国家治理的模式决定了国家审计的制度。我国1982年宪法确立实行国家审计制度。30多年来，伴随着中国特色社会主义事业的建设发展步伐，审计监督在保障国家重大决策部署贯彻落实、维护国家经济安全、推动深化改革、促进依法治国、推进反腐倡廉等方面发挥了重要作用，成为党和国家监督体系的重要组成部分。在这一过程中，我们立足于中国经济社会发展实际和审计工作实际，深化实践，探索创新，不断发展完善中国特色的国家审计工作模式和方式方法，建立了覆盖所有公共资金、国有资产、国有资源的经常性审计监督制度，并根据审计涉及行业的不同特点和要求，构建起由财政审计、金融审计、企业审计、经济责任审计、资源环境审计、涉外审计等行业审计组成的国家审计业务工作格局。

国家审计是一种专职和专业监督，要求审计人员有扎实的专业知识储备、丰

富的实践经验积累和良好的组织协调能力，能够通过对被审计单位和事项的资金流、业务流、物资流、信息流的审计，摸清真实情况、揭示风险隐患、查找突出问题，还要善于对症下药，对审计收集到的与问题相关联的各种数据、资料进行研机析理的分析，提出解决问题的建议。在审计实践中，尽管对每个行业的审计都要遵循国家审计准则和基本的操作规程，但具体的审计对象、审计内容、审计方式方法存在差异，对审计人员的要求也不同。正是基于这一考虑，在 2013 年初，我即倡议编写一套行业审计读本，并与同志一道反复研究了编写原则和思路、大纲和重点，期望能够借此不断总结审计实践经验，帮助审计人员不断提升审计能力素质，更好地履职尽责。经过近两年时间，在分管署领导和编写组几十位同志的辛勤努力下，形成了本套丛书。丛书针对当前审计业务的主要类型，把审计对象所处行业知识与审计实务操作相融合，借助生动鲜活的案例，分专题回答了“为什么要审”“审什么”“怎么审”“为什么要审这些”“为什么要这么审”等问题，力求展现出每个行业审计的整体轮廓和真实场景，使审计人员易学、易懂、易于操作。

与其他审计图书相比，本套丛书具有四个突出特点：一是系统性。按照计划，本套丛书共包括财政审计、投资审计、社会保障审计、金融审计、企业审计、资源环境审计、外资审计、经济责任审计等 8 册，基本涵盖了国家审计的业务类型，能够比较系统全面地反映国家审计的主要工作。二是实时性。每本行业审计读本中的内容，都与当前党和国家的工作中心紧密相关，在传统审计业务工作内容的基础上，更加突出反映审计揭示的腐败问题、安全问题、制度建设、绩效问题等社会上比较关注的热点问题，反映审计工作在维护安全、推进制度建设、提高绩效等方面发挥的作用。这些都体现在具体的审计项目、审计内容和审计成果中。三是客观性。本套丛书的编写坚持求真务实，列举的事例和案例都是客观真实的，阐述的审计内容、审计过程、审计技术方法、审计结论等都来自真实的审计项目，力求客观真实地反映审计项目的立项、实施、完成等各个阶段的工作情况。四是可读性。本套丛书力求用简单明了、生动活泼的语言对专业性的审计工作进行阐述，尽量避免应用专业性的审计术语，对于一些术语还做了专门

的背景介绍和解释说明。此外，在编写体例上，以专题形式来组织，每个专题构成一个逻辑完整的体系，以便于读者阅读和理解。

合抱之木，生于毫末；九层之台，起于累土。能力不是生来就有的，唯有学习、实践，再学习、再实践，才能积跬步以至千里、聚小流乃成江海。当前，我国处于全面建成小康社会的决胜期，经济社会发展任务异常艰巨繁重。在这样一个关键时期，围绕党和国家工作中心，积极有效地履行审计监督职责，更加充分地发挥审计作用，是摆在审计机关面前的重大课题。党的十八届四中全会决定提出，要加强党内监督、人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、社会监督、舆论监督，并对完善审计制度、保障依法独立行使审计监督权做出重大部署。党的十八届五中全会提出，要牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，加快形成引领经济发展新常态的体制机制，确保如期全面建成小康社会。中共中央办公厅、国务院办公厅《关于完善审计制度若干重大问题的框架意见》及相关配套文件提出，要创新体制机制，加强和改进新形势下的审计工作，强化审计队伍建设，提升审计能力和水平，更好地服务于经济社会持续健康发展，并从审计职责权限、审计管理体制机制、审计职业模式等方面对完善审计制度做出了全面规划和部署。《国务院关于加强审计工作的意见》要求对公共资金、国有资产、国有资源、领导干部履行经济责任情况实行审计全覆盖，切实发挥审计的保障和监督作用。所有这些，都对审计工作提出了新要求，要求我们把开拓创新贯穿审计工作始终，努力实现审计理念思路的与时俱进、审计制度机制的与时俱进、审计方式方法的与时俱进。同时，要求审计人员强化自我提高能力，树立终身学习理念，大兴读书之风，大兴深入思考之风，大兴善于总结实践之风，不断总结规律、认识规律、运用规律，加强对国家审计本质和发展规律的研究，加强对国家战略、公共政策、宏观经济形势及审计监督的对象和事项的研究，加强对审计实践的总结和提炼，不断提升专业化水平和职业胜任能力，使中国特色社会主义审计事业永葆生机和活力。

列宁曾说过，“最高限度的马克思主义等于最高限度的通俗化”。我一向认为，国家审计不能躺在象牙塔里做文章，更不能窝在螺蛳壳里做道场。我们为此

做了很多努力，但坦率地讲，将专业、枯燥甚至艰涩的审计语言转变为通俗读本，本身就是一件很具挑战性的工作。这套丛书是我们编写通俗审计读物的首次尝试，难免疏漏和不足。我们真诚期盼广大审计干部、专家学者和读者不吝批评指正，提出宝贵意见，以便将来进一步修订完善。

A stylized calligraphic signature in black ink, consisting of three characters: 刘永梅.

2016 年 1 月于北京

前 言

公共投资审计是国家审计的重要组成部分。新中国审计制度建立以来，尤其是近十年来，各级审计机关高度重视投资审计工作，不断加大对工程建设项目的监督力度，投资审计的作用日益凸显，在促进科学发展、深化投融资体制改革、推进法治建设、遏制腐败、提高投资绩效和规范工程建设管理与市场秩序等方面取得了巨大成就，受到了各级党委、政府的高度重视和社会普遍赞誉。据不完全统计，各级审计机关中省、市、县投资审计工作量分别占同期本单位审计工作量的20%、30%~40%和40%~60%。2013年至2015年10月全国各级审计机关投资审计核减工程概预算、结决算共计2800多亿元，为国家节省了大量投资。

当前，我国经济发展进入了新常态，党的十八届五中全会提出了发展新理念和新的奋斗目标，为投资审计开辟了更加广阔的新天地。为了更好地履行党中央、国务院赋予审计监督的新职责、新任务、新要求，全面提升投资审计队伍专业化水平和实战能力，根据审计署领导指示精神和审计署审计干部培训中心的统一安排，审计署固定资产投资审计司组织部分经验丰富的投资审计人员和专家，集中全行业智慧，立足当前，着眼长远，尽可能地编写了融前瞻性、先进性、实践性、可读性于一体的《公共投资审计读本》。

本书不是教科书，主要面向投资审计实际工作人员，为了便于大家的阅读、理解和应用，我们秉持创新、实用、可读三大理念编写本书，具体来说有以下几个特点：

（一）以创新为主线贯穿全书。当前投资审计机遇和挑战并存，发展与困难同在。在新的历史条件下和新的发展起点上，投资审计必须破解发展难题，厚植发展优势，不断提高审计的质量和水平，更好地依法履职尽责。在具体审计实践中，必须嵌入和贯彻落实好创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念，真正把创新作为引领投资审计发展的第一动力。为此，投资审计必须始终坚持三大创新：其一，理念创新。坚持以科学发展观、党的十八届五中全会精神和科学审计理念为引领，牢固树立投资审计发展、法治、改革、绩效、绿色新理念，推动投资审计的转型发展和现代化。其二，理论创新。根据党中央、国务院赋予审计监督的新职责、新任务和投融资体制深化改革后出现的新情况、新问题，以及世界大多数国家包括欧美日等发达国家审计机关投资审计的新发展，投资审计理论研究必须与时俱进，要以新的话语对丰富的投资审计新实践做出新概括。本书在这方面做了一些新的探索和突破，提出了国家投资审计是公共投资审计的新认识，并在绪论中专章做了简要介绍。其三，审计技术创新。传统投资审计路径主要有两条，即程序审计（如审查基本建设程序、招标投标、内控制度和管理程序等）和基建财务审计（如审计资金流、物资流、业务流）。针对投资审计实践中对应用新技术不重视、不规范、非常态等问题，本书突出了第三条审计路径，即技术路径，重点介绍了一些常用审计技术方法，如地质雷达探测法、地理信息技术应用法等，在推进投资审计新实践、新理念与当前突飞猛进的工程建设新技术、现代信息化技术深度融合，揭示工程建设领域中存在的深层次问题和腐败问题等方面做了一些新的尝试。

（二）坚持问题导向，以实际操作为主。我们在组织本书编写过程中，通过研究分析投资审计的特点和工程建设领域易发多发重大问题的重点环节，根据审计署领导的意见建议，反复排查优选编写方案大纲，提出了10个必要的重大专题，另加通论和附录。这10大专题都是投资审计中常见的突出问题，审计方法也是投资审计人员常用的基本技能。所选专题都是投资审计必须关注的重点内容和关键节点，覆盖了投资审计监督的主要过程。编写人员都来自审计实践第一线，本书以介绍具体审计实务操作为主，不谈高深理论，不搞烦琐论证，所选案

例典型，经验鲜活，具有很强的针对性和操作性。

（三）生动活泼，好读易懂。为了避免教科书似的严肃、枯燥，增强大家的阅读兴趣，编者确实动了一番心思。首先，精选案例。以案例作为引子，娓娓道来，摆脱严肃拘谨，所选案例尽量典型和曲折，既使人好奇，又让审计人员似曾相识，感到亲切。其次，文字简练生动。全书内容以述事为主，有话即长，无话即短。专题标题使用通俗易懂语言，不用专业术语，如投资决策审计专题为“决策失误是最大失误”，工程结算审计专题为“挤掉公共投资项目的水分”，等等，既点出了问题的要害，又不失生动形象，这是本书的一大特色。

编写《公共投资审计读本》是一项重要的任务，我们深感责任重大，不敢有丝毫懈怠，希望把最好的经验和方法奉献给读者，为此从确定大纲，到内容取舍、体例和文字风格的把握，多次讨论，数易其稿。具体编写工作主要经历了两个阶段。

第一阶段为启动和准备阶段。2013年11月启动，由固定资产投资审计司原负责人担任编写组组长，先后组织投资司、特派办和地方审计机关多名同志研究讨论编写大纲。

第二阶段为起草、定稿、出版阶段。2014年10月，许亚同志继任固定资产投资审计司司长并担任编写组组长后，高度重视，将本书研究和编写工作作为投资司重要工作之一纳入日程，具体指导，积极推进。根据署领导指示精神，重新优选重点内容和专题，确定大纲后报经署领导审定。鉴于有关人员陆续交流、转任、离岗，固定资产投资审计司重新组织力量编写，具体分工如下：谭志武负责绪论和专题一，江苏省审计厅印兴国负责专题二，南京审计学院时现教授负责专题三和专题十、徐庆阳博士负责专题四，审计署办公厅张强负责专题五，固定资产投资审计司陈慧婷负责专题六和附录，审计署驻成都特派员办事处曹志坚负责专题七、陈可负责专题八，上海市审计局董伟负责专题九。本书初稿提交后，我们在南京审计学院召集专家、作者进行座谈，在此基础上对书稿做了重大修改和精简；不定期与统稿人员碰头，对书稿进行认真讨论、研究和反复修改，确保质量，把握进程。付梓前的书稿由许亚司长逐章审核并提出具体修改意见，谭志武

和陈慧婷具体负责总纂、统稿、修订和校对。

在百忙中，刘家义审计长、石爱中副审计长、张通主任对本书的编写、修改和评审进行了指导。审计署科研所姜江华和审计署驻兰州特派员办事处赵旭东等同志参加了评审并提出了宝贵的修改意见。审计署培训中心班东启、李云玲等同志对本书的开发给予大力支持。

限于编者的认识水平和实践经验，错误在所难免，希望广大读者不吝指正，以便我们在今后工作中以及本书再版时进一步改进和完善。

《公共投资审计读本》编写组

2015年11月

目 录

总序	刘家义 (1)
前言	(1)
绪论——公共投资审计	(1)
一、公共投资审计的含义	(1)
二、公共投资审计依据	(4)
三、公共投资审计目标、对象和内容	(6)
专题一 决策失误是最大的失误——投资决策审计	(14)
一、投资决策及其常见问题	(15)
(一) 违反规定程序擅自决策	(16)
(二) 违反科学盲目决策	(17)
二、投资决策审计内容及重点	(19)
(一) 审计项目立项	(19)
(二) 审计可行性研究报告	(21)
三、投资决策审计思路与方法	(29)
(一) 审阅相关资料	(29)
(二) 调查研究	(30)
(三) 对比分析	(30)
(四) 研究文献	(30)

(五) 组织研讨	(31)
(六) 咨询专家意见	(31)
专题二 “三边”工程何其多——基本建设程序审计	(33)
一、基本建设程序及其常见问题	(34)
(一) 未按规定办理必要的审批手续	(35)
(二) 边勘察、边设计、边施工	(35)
(三) 未批先建	(38)
(四) 越权审批建设项目	(38)
(五) 未经批准擅自变更建设规模 and 标准	(39)
(六) 勘察设计、招标代理、工程监理等单位不合规	(39)
二、基本建设程序审计内容及重点	(40)
(一) 审计规划许可	(40)
(二) 审计初步设计及概算	(42)
(三) 审计施工图设计及预算	(44)
(四) 审计建设准备	(46)
三、基本建设程序审计思路与方法	(47)
(一) 利用 GIS 软件审计规划许可情况	(47)
(二) 初步设计及概算审计思路与方法	(49)
(三) 施工图设计及预算审计思路与方法	(49)
(四) 建设准备审计思路与方法	(50)
专题三 看紧政府投资的钱袋子——基本建设财务审计	(52)
一、基本建设财务中常见问题	(53)
(一) 建设资金不到位	(53)
(二) 骗取、套取国家建设资金	(54)
(三) 挤占挪用建设资金	(55)
(四) 未按规定支付工程价款	(56)
(五) 虚列建设项目投资完成额, 隐匿项目资金结余	(57)
(六) 侵吞国有资产, 私设“小金库”	(58)

(七) 未按规定编制竣工财务决算	(60)
二、基本建设财务审计内容	(60)
(一) 建设项目资金筹措	(60)
(二) 建设项目资金使用情况	(61)
(三) 建设项目竣工财务决算	(63)
三、基本建设财务审计思路与方法	(64)
(一) 追踪资金流	(64)
(二) 分析重点环节	(65)
(三) 结合业务分析财务	(66)
(四) 利用互联网查询相关资料	(67)
专题四 腐败频发的工程招标投标——工程招标投标审计	(68)
一、工程招标投标常见问题	(70)
(一) 规避招标	(70)
(二) 串通投标或招标流于形式	(73)
(三) 违规评标	(76)
(四) 不按招标投标文件签订合同	(77)
二、工程招标投标审计内容	(78)
(一) 工程招标情况	(78)
(二) 工程投标情况	(80)
(三) 工程开标情况	(81)
(四) 合同签订和履行情况	(83)
三、工程招标投标审计思路与方法	(84)
(一) 招标前期准备审计思路与方法	(84)
(二) 招标实施阶段审计思路与方法	(84)
(三) 开标、评标、定标审计思路与方法	(86)
(四) 合同管理审计思路与方法	(87)
专题五 “豆腐渣”工程何以屡见不鲜——工程质量管理审计	(89)
一、工程质量管理常见问题	(90)

(一) 建设单位的质量管理问题	(91)
(二) 勘察设计单位的质量管理问题	(91)
(三) 施工单位的质量管理问题	(93)
(四) 监理单位的质量管理问题	(95)
二、工程质量管理审计内容	(96)
(一) 建设单位质量管理情况	(97)
(二) 勘察设计单位质量管理情况	(98)
(三) 施工单位质量管理情况	(98)
(四) 监理单位质量管理情况	(99)
三、工程质量管理审计思路与方法	(100)
(一) 跟踪检查	(100)
(二) 对比分析重点材料用量	(101)
(三) 现场检查	(102)
专题六 工程材料设备不能成为“唐僧肉”——工程材料设备管理审计	(104)
一、工程材料设备管理常见问题	(105)
(一) 工程材料设备采购常见问题	(105)
(二) 材料设备使用常见问题	(109)
(三) 材料设备管理中其他问题	(114)
二、工程材料设备管理审计内容	(116)
(一) 工程材料设备采购情况	(116)
(二) 工程材料设备使用情况	(119)
(三) 检查工程材料设备保管情况	(121)
三、工程材料设备管理审计思路与方法	(124)
(一) 借助计算机分析材料设备采购合同	(124)
(二) 延伸调查供应商	(124)
(三) 调查了解材料设备价格	(125)
(四) 实地验证材料设备采购的真伪	(126)

(五) 跟踪物资流检查材料设备实际使用情况	(126)
专题七 建设用地要依法合规, 征地拆迁要阳光公正——建设用地和征地 拆迁审计	(129)
一、建设用地和征地拆迁常见问题	(130)
(一) 建设用地审批不合规	(130)
(二) 违法征用占用土地	(133)
(三) 征地拆迁补偿不到位	(136)
(四) 建设用地未按规定占补平衡	(138)
(五) 未按规定缴纳建设用地相关费用	(139)
(六) 移民安置不合规	(140)
(七) 挤占挪用截留侵占征地补偿和移民安置资金	(141)
二、建设用地和征地拆迁审计内容	(144)
(一) 建设用地审批情况	(144)
(二) 征地拆迁情况	(145)
(三) 移民安置情况	(146)
(四) 建设用地管理使用情况审计内容	(147)
三、建设用地和征地拆迁审计思路与方法	(149)
(一) 常用审计思路与方法	(149)
(二) 地理信息系统 (GIS) 技术应用	(151)
(三) 多源信息分析性复核方法在拆迁补偿审计中的应用	(152)
专题八 着眼环境保护, 人与自然和谐共处——环境保护和水土保持审计	(159)
一、环境保护和水土保持方面常见问题	(160)
(一) 环境影响评价报告未按规定审批	(160)
(二) 环境保护措施在建设过程中未落实	(161)
(三) 环境保护设施未执行“三同时”制度	(161)
(四) 未按规定处理建筑垃圾	(162)
(五) 在自然保护区内违规建设项目	(163)

(六) 水土保持方案审批违反相关规定	(164)
(七) 未进行环境修复治理	(164)
(八) 水土保持设施验收不合规	(165)
二、环境保护和水土保持措施审计内容	(165)
(一) 环境影响评价文件编制情况	(165)
(二) 环境影响评价文件报批情况	(166)
(三) 环境保护措施执行情况及其效果	(167)
(四) 水土保持方案编制与审批情况	(168)
(五) 水土保持措施实施情况	(169)
(六) 水土保持措施验收情况	(170)
三、环境保护和水土保持措施审计思路与方法	(171)
(一) 环境保护措施审计思路与方法	(171)
(二) 水土保持情况审计思路与方法	(173)
专题九 挤掉公共投资项目的水分——工程结算审计	(176)
一、工程结算常见问题	(177)
(一) 工程竣工图不真实	(177)
(二) 工程结算资料不真实	(178)
(三) 费用计取不合理	(179)
(四) 量价计取不准确	(180)
(五) 材料设备结算不合理	(181)
二、工程结算审计内容	(182)
(一) 结算原则的审计	(182)
(二) 工程量的审计	(183)
(三) 工程变更与现场签证的审计	(185)
(四) 材料设备结算的审计	(189)
(五) 概算执行的审计	(190)
三、工程结算审计思路与方法	(191)
(一) 全面审计	(191)