

NO.11



SHENJI GANBU ZHIYE JIAOYU XILIE JIAOCAI

主 编：石爱中

副主编：潘晓军 李 捷

固定资产投资审计案例

审计干部

职业教育系列教材

国家审计案例丛书

 中国时代经济出版社

SHENJI GANBU ZHIYE JIOWU XILIE JIAOCAI

审计干部职业教育系列教材



固定资产投资审计案例

◆ 中国时代经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

固定资产投资审计案例/石爱中主编. —北京: 中国时代经济出版社, 2006. 4

ISBN 7-80221-035-6

I. 固… II. 石… III. 固定资产—投资—审计—案例 IV. F239.63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 022995 号

固定资产投资审计案例

石爱中 主编

潘晓军 李捷 副主编

*

中国时代经济出版社出版

(北京市东城区东四十条 24 号青蓝大厦)

河北省〇五印刷厂

*

787×1092 毫米 16 开 20 印张 380 千字

2006 年 4 月第 1 版 2006 年 4 月第 1 次印刷

印数: 1—5000 册 定价: 40 元

ISBN 7-80221-035-6/F·005

售书网址: www.auditexam.cn



职业教育系列教材

《审计干部知识问答》

《审计干部综合素质读本》

《审计技术方法》

《国外绩效审计方法与案例》

《审计理论研究》

《社会主义市场经济理论研究》

《财政理论研究》

《金融理论研究》

《财务会计和财务管理理论研究》

《中国政府审计》

《固定资产投资审计案例》

将陆续出版若干本

总序

党的“十六大”报告提出要“形成全民学习、终身学习的学习型社会，促进人的全面发展”和“发展继续教育，构建终身教育体系”，这对审计机关和审计干部的学习和教育提出了新的更高的要求。

审计机关要成为学习型组织，才能顺应时代发展的潮流，才能跟上社会进步的步伐，审计工作也才能真正做到与时俱进、不断发展。

审计机关要建设学习型组织，就要在组织内形成一种共同的文化、共同的信念和共同的目标。只有目标统一了，审计机关才能在朝目标迈进的过程中不断发展和进步，审计干部也才能在目标指引下去提高水平、发挥才能。《审计署2003至2007年审计工作发展规划》就是这样的一个目标，它在总结过去20年经验和判断审计干部队伍现状的基础上，提出了一个新的、也比较高的目标，我认为这既是工作的方向，也是推动审计机关建设学习型组织的目标。

审计机关要建设学习型组织，就一定要在机关内大力倡导学习，不是片段的、被动的、应付考试的学习，而应该是持续的、主动的、以提高自身素质为目标的终身学习。在知识经济时代，一个人不学习就会停滞不前、就会很快被社会所淘汰，一个组织不学习就会落伍、就无法在瞬息万变的时代里从容应对，最终会走向衰败。当今时代，国家之间的竞争、组织之间的竞争和个人之间的竞争，在很大程度上，就是知识的竞争，归根到底就是学习态度的竞争、学习能力的竞争。

学习是为了什么，我看不外乎三条：

一是生存。不学不行了。这样的例子很多，我最近常说的就是计算机技术在审计中的应用，就是一直强调的不掌握计算机技术我们就会失去审计的资格，现在已经有越来越多的审计机关和越来越多的审计干部体会到了这一点。

二是创新。在总结过去的基础上，看能不能有新思路、新办法，能不能把事业做得更好、更快、更省。“创新是一个民族进步的灵魂，是一个国家兴旺发达的不竭动力，也是一个政党永葆生机的源泉”，党的“十六大”强调“创新就要不断解放思想、实事求是、与时俱进。实践没有止境，创新也没有止境。”审计工作要敢于创新、还要善于创新，而创新的前提就是总结、反思、突破和探索。

三是超越。别人会的我们要会，别人不会的我们也要会，这种学习的动力，在自然科学领域表现得十分明显，它同样也存在于社会科学和政府管理活动之中。我们提出审计工作要逐步和国际惯例接轨，要缩小和国际先进水平的差距，最终目的还是要让中国的审计工作能在世界舞台上发挥重要作用。

审计机关要建设学习型组织，就要在机关内形成学习的风气、建立学习的制度、创造学习的条件。落实下来，就是《五年规划》提出的要在审计机关健全审计职业教育体系，针对不同职级、岗位和知识结构的人员，实施分层次培训，使培训工作覆盖审计干部整个职业生涯。

我认为要搞好审计干部的终身职业教育体系，必须树立起三个基本观念：

第一个就是终身学习观念。这里有两个关键词，一个是终身，强调活到老、学到老，审计署从入门培训抓起，一直抓到厅局长培训，就是为了不断给大家提个醒，督促大家去学习；另一个关键词就是学习，强调主动性，强调以自学为主，不要老是被动等待培训。

第二个就是职业化观念。审计人员的职业教育自然有别于普通的学历教育和常规的技能教育，要体现出国家审计机关工作的特点和具体要求，要有业务内容上的针对性。

第三个就是分层次观念。职业化教育要针对审计人员职业生涯不同阶段的需求，开发出相适应的教材和课程，让审计人员从入门到走上更高职务的岗位，在每一个阶段都有学习的目标，都有学习的指导，都有考核的标准。

要搞好审计职业教育，除了更新观念以外，还要抓好三个环节，一个是教

材，一个是师资，一个是考核。开发一套比较完整和规范的教材，是审计机关开展职业教育的当务之急。

教材要先行，有利于规范教学行为，今后的审计业务教学，不能是教师想讲什么就讲什么，能讲什么就讲什么，对教学的内容、深度应当有比较统一的标准，这就需要依靠比较规范的教材。

教材要先行，有利于审计人员自学和考核。工学矛盾将长期存在，审计人员水平和能力的提高还有赖于大量的自学和实践，层次分明、针对性强的教材，能够为审计人员的自学创造条件。同样道理，审计机关对不同层级审计人员理论和实践水平的要求，也会相应地在教材中有所体现，这就为公开、公平、公正地进行人才选拔提供了标准。

审计干部培训中心计划编写、整理、汇集一套审计职业教育丛书，我是非常支持的。这套丛书不一定按专业、按层次一步到位，要把握成熟一本出一本的原则，以前出版现在还可以利用的教材，经过整理修改也可以汇集进来。这样做的目的是建立一个库，在具体实施职业化教育培训时，再根据需要将这教材进行组合。

审计职业教育体系中的教材建设是一项长期而艰巨的工作，因此在未来相当长的一段时间里，审计职业教育系列教材将是一个开放的系统，做到与时俱进、不断创新、不断调整、不断丰富。



2003 年 12 月

编写说明

为总结近几年国家审计的实践经验和理论探索及审计业务的特征与一般规律,规范审计行为,保证审计质量,防范审计风险,促进《审计法》、国家审计准则和质量控制标准更好地得到贯彻和落实,根据李金华审计长和董大胜副审计长的指示,我们与审计署有关业务司局合作,计划组织编写一套“国家审计案例丛书”,作为审计干部教育和培训的案例教材。

案例丛书的编写本着“成熟一本出一本”的原则,将陆续组织编写并出版。所编写的案例选自近几年来审计署所组织实施的重点行业或重要领域的审计项目,编写的内容包括审计项目概况与立项、审前调查、审计方案、审计实施、审计成果、审计处理和审计信息利用等,并附有相应的分析与点评。这些案例能够很好地反映审计署的工作思路和工作重点,以及实施审计的策略、程序、技术、方法和手段,能够直接指导审计人员的审计实践行为和活动,适合于审计案例教学和培训的需要,同时也能为社会上提供研究与借鉴的参考。

《固定资产投资审计案例》是我们组织编写的第一本案例教材,该教材由审计署固定资产投资审计司牵头,组织了投资司和审计署7个特派办,5个省(区、市)审计厅(局)的同志编写了13个案例。各案例由编写单位撰稿、核稿和审稿,投资司司长潘晓军、副司长李捷对书稿进行了总纂和审定,石爱中副审计长最终审定了全书。审计干部培训中心主任钱啸森审定了部分书稿,考试处王晓峰、曹路军对该书的成书与出版也做了大量的工作。在此一并表示感谢!

审计署审计干部培训中心

2006年3月

前言

为总结近几年投资审计的实践经验和理论探索，将各地投资审计中一些比较成熟的经验和做法汇集起来，为审计教学和培训提供支持，同时也为审计人员从事投资审计业务提供具体的借鉴和指导，审计署投资司与审计署审计干部培训中心联合编写了《固定资产投资审计案例》一书，作为审计署编撰的国家审计案例丛书之一。

审计署投资司从近几年统一组织的行业审计和有关省（区、市）自行安排的项目中精选了 13 个审计案例。这些案例分别由上海市、深圳市、南京市、内蒙古自治区、海南省审计厅（局），以及京津冀、哈尔滨、南京、郑州、武汉、深圳、成都特派办和投资司选送。所选择的案例有以下几个特点：

一是成效显著。13 个案例中，有 6 个被评为审计署优秀审计项目，4 个被评为表彰项目，另有 2 个被评为省级审计机关优秀审计项目。大部分案例的突出特点是审计较透彻，查出了不少严重违法违规问题，如：挤占挪用建设资金；弄虚作假套取建设资金，造成工程质量低劣；非法侵占国有资产，造成大量国有资产流失；因决策失误、管理不严造成严重损失浪费等，还依法向纪检监察部门和司法机关移送了一批案件线索。查出的问题大多数被纳入了审计机关向本级人大常委会所作的预算执行审计工作报告中，有关领导同志在审计报告上作了重要批示。在有关部门和各级政府的共同努力下，审计查出的问题及时得到纠正，有力地促进加强了资金和项目管理。

二是产生了较好的社会影响。不少案例通过媒体向社会公布后，一方面促

进了问题的整改；另一方面，扩大了审计的社会影响，使社会各界对审计工作有了进一步的认识。如对某机场的效益审计、对某水利工程的审计、对某铁路局的审计、对某污水处理厂的绩效审计和对某大型桥梁工程的跟踪审计，均产生了良好的社会反响。同时，通过投资司组织交流，在审计系统内也产生了较好的示范效应，推动了投资审计工作的发展。

三是在审计方法、审计内容等方面有许多创新。不少案例在探索效益审计、跟踪审计、计算机辅助审计以及专项审计调查等方面取得了较好的成效，积累了一定经验，有不少可借鉴之处。如对某电厂扩建工程审计，利用审计机关自主开发并被评审鉴定为省级科技成果的《国家建设项目效益评审系统》软件，对项目建成时实际效益进行了分析，通过评审对项目前期建成效果以及发展后劲都作了客观评价和总结，得到了被审计单位的高度重视，为被审计单位和有关部门决策提供了参考依据。对某农村电网建设与改造审计调查项目，利用计算机辅助审计手段，提高了审计质量和效率。某聚脂项目审计案例着重介绍了在开展工程价款审计中遇到的法律诉讼问题，以引发大家的思考和研究。

本书编写过程中，遵循了以下四个原则：

一是规范性。所编写的案例体现了对国家审计准则和审计质量控制标准的遵循和贯彻，审计方案、审计取证、审计报告都体现了较高的水平。

二是真实性。每个案例作为一章，按项目概况与立项、审前调查、审计方案、审计实施、审计成果、审计处理和审计信息利用等划分各节。通过审计项目中审计组所编制的审计方案、收集的关键证据、出具的审计报告、编写的审计信息、后续跟踪，以及审计结果纳入审计机关向本级政府和人大常委会报告、主要领导批示、被审计单位整改情况等来体现审计过程和结果，真实地再现审计工作的全过程和审计结果。

三是实用性。编写的大部分案例都较好地反映了行业或项目审计的指导思想和工作思路、审计目标和方案的制定、线索的发现与使用、问题的分析与解决、关键环节的处理、重点内容的确定，案例点评中进一步突出了项目的最主要特点，便于投资审计人员学习和借鉴。

四是保密性。案例编写过程中，对所涉及到的保密事项或不宜公开事项及有关数据进行了适当的加工或调整，对所涉及到的时间、人名、地名和单位名

等也采用了不确指的形式。

案例编写工作得到了审计干部培训中心的大力支持，投资司和案例选送单位也投入了大量的人力和精力，抽调骨干组织编写、研讨、修改及审核，主要领导和分管领导亲自审改，较好地保证了案例的质量。投资司和审计干部培训中心参加编写工作的同志主要有：姜江华、郝云松、王利剑、赵旭东、杨献龙、王晓崢等，张明、史小明等同志也做了许多具体工作。

审计署固定资产投资审计司

2006 年 3 月

目 录

第一章	公共投资项目效益审计初探	
	——某机场效益审计案例	001
第二章	开拓创新 探索现代审计新形式	
	——某污水处理厂绩效审计案例	029
第三章	提前介入审计 把住关键环节	
	注重在规范程序及控制造价上下功夫	
	——某大型桥梁工程跟踪审计案例	051
第四章	建设项目效益评审探索与创新	
	——某电厂扩建工程审计案例	069
第五章	项目审计与审计调查相结合	
	探索投资效益审计新方法	
	——某农村电网建设与改造项目效益审计案例	089
第六章	效益审计力促国家投资项目走出困境	
	——某煤气工程效益审计案例	121
第七章	创新思路 践行效益审计 提高建设项目投资效益	
	——某水利工程审计案例	137
第八章	防洪工程隐患多 审计严查促整改	
	——某江河治理工程审计案例	169

第九章 绕来绕去绕着谁

——某绕城高速公路工程建设项目审计案例 199

**第十章 突出重点 兼顾总体 精心组织
全面提高行业建设资金审计质量**

——某铁路局铁路建设资金审计案例 223

第十一章 私分国有资产第一案的背后

——某铁路通道建设项目审计案例 243

第十二章 审计机关依法审计 法院判决一锤定音

——某聚脂股份有限公司单项工程决算审计案例 263

**第十三章 加强对行业建设资金管理使用的监督
是提高建设资金使用效益的有效保障**

——某行业建设资金审计调查案例 277

第一章 公共投资项目效益审计初探

——某机场效益审计案例

撰稿人：陆贵龙

审稿人：王平凡

审定人：周敦祥

由审计署投资司直接指导、某特派办具体负责实施的某机场效益审计项目，是新时期下我国开展效益审计的一次有益尝试。该项目的成功实施为我国投资领域的效益审计工作积累了一定的经验。为了实现审计署《2003至2007年审计工作发展规划》中“到2007年投入效益审计力量占整个审计力量一半左右”的目标，本案例对此试点项目进行了认真地总结和回顾，以期能为今后我国更好地开展效益审计工作起到一定的促进作用。

本案例以审计程序和步骤为主线，全过程再现了该项目的全貌。首先从“我国民用机场建设现状”这一现实因素切入，阐述了选择该机场进行试点审计的背景。接着，按照审前调查——审计实施方案制定——审计实施——审计成果及审计信息利用——案例点评的脉络对该项目进行了详细地介绍。其中既有具体的审计组织过程介绍，也有项目所用的七种审计技术方法总结；既有“如何寻找审计重点”这样的思路分析，也有项目“决策、建设、运营”三阶段的具体亏损原因解析。在此基础上，阐述了该试点项目所取得的六种成果和之所以成功的五方面原因，原本审视了该机场效益审计项目的得与失，初步回答了“为什么要搞效益审计”、“效益审计重点要搞什么”及“效益审计怎样搞”这样三个根本性问题，为以后更大范围、更高层次地开展效益审计工作从认识、指导思想和审计技术方法上作了较为全面的铺垫。

第一节 审计背景与项目概况

一、审计背景

改革开放以来,我国加快了民用航空机场的建设步伐,一些省会城市、沿海开放城市和经济特区纷纷进行民用航空机场的建设。但与发达国家相比,仍有很大差距,如按国土面积计算,我国民用机场密度约为每万平方公里 0.2 个,远远低于发达国家每万平方公里 2.5 个的比率。为适应国民经济和社会发展对航空运输的巨大需求,近年来,国家进一步加大了对民航基础设施建设的投资。但在机场建设快速发展的过程中,也出现了一些失误。机场布局不合理,建设规模过于超前,投资浪费和运营期间严重亏损等问题较为突出。

面对日益增加的民航机场建设投资和建设过程中产生的诸多突出问题,我国政府审计的思路也在逐步改变,从民航机场建设过程中资金使用的合规性审计逐步向资金使用效果的效益审计过渡,审计注意力不再仅仅局限于机场建设投资的真实性、合法性,而重点检查和评价机场投资的经济性、效率性和效果性,分析亏损原因,提出促进提高效益的建议。正是基于此思路,审计署投资司根据审计计划专门组织对全国重点机场建设项目进行了审计。并在充分调研和分析的基础上,从各个机场建设项目中挑选投资规模中等、运营亏损突出、各方面颇具代表性的某机场项目,组织某特派办进行效益审计试点,旨在探索公共投资领域效益审计方法和技术,对效益审计方法、审计标准、审计过程及实施等做一些初步的探索,积累实践经验。

二、项目概况

该机场为新建干线机场,按飞行区高标准设计建设。由国家批准机场立项;有关部门批准了可行性研究报告,总投资约 16 亿元。省人民政府和民航总局批复一期工程初步设计,确定以 $20 \times \times$ 年航空业务量为一期工程的建设规模,并据此批准项目总概算为 25 亿元。后由省人民政府和民航总局批复一期工程调整总概算为 32 亿元。

该项目有三个项目法人,分别是某机场集团公司、民航某管理局、中国航空油料某分公司,其财政财务分别隶属于某市财政局、中国民用航空总局、中国航空油料总公司。调查了解到,在建设过程中,机场投资额调整幅度较大,扩大建设规模、提高建设标准等迹象较为明显。

项目投资资金来源为:民航建设基金 6 亿元,地方投资 28 亿元。截止审计时,已完投资 29 亿元。

该机场上年实际年旅客吞吐量 201 万人次。该机场运营以来至审计时, 累计亏损达 11.10 亿元, 已形成资不抵债。

第二节 审前调查

审前调查是全面掌握项目概况, 制定审计实施方案, 确定审计内容和重点, 合理安排和调配审计力量的重要前提, 充分有效的审前调查能为后来的审计工作打下坚实的基础。由于本项目是试点项目, 无现成经验可供借鉴, 通过审前调查摸清项目基本情况、为正式实施审计工作做好铺垫, 有的放矢开展下一步工作就显得尤为重要。本节按照审前调查的工作程序, 将该机场效益审计项目的审前调查过程作一介绍。

一、审前调查程序

本次审前调查大致分为组成审前调查组、开展审前培训、制定审前调查方案、现场收集及汇总资料、寻求下一步工作重点、形成书面调查报告。

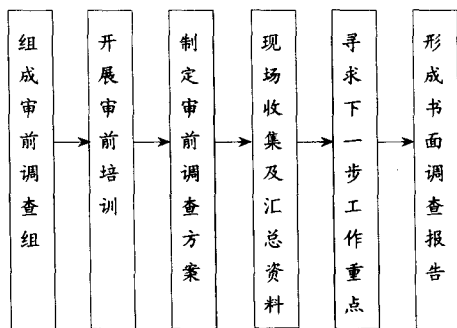


图 1-1 审前调查程序流程图

二、组成审前调查组

审计组首先召开审前调查会议, 选择有相当业务素质、能胜任审前调查任务的人员共 11 人, 组成审前调查组。审前调查组成员中有财务专业人员 4 名、工程管理专业人员 4 名、财政专业人员 2 名、计算机专业人员 1 名。审计组成员合理的专业搭配保证了审前调查工作的顺利高效进行。按照项目效益审计的需要, 把审前调查组分成两个小组, 即建设资金小组和建设管理小组。其中建设资金小组负责对该机场建设资金管理情况及效益、运营后的财务收支进行审查, 并对机场管理建设费征收、管理和使用情况进行审计调查; 建设管理小组负责

对项目工程造价管理情况、建设管理情况及效果进行审查。

三、开展审前培训

由于审计人员对机场项目的知识比较缺乏,为了现场收集资料时能更有针对性,节约审前调查时间,审计组组织参审人员进行了为期3天的审前培训。培训内容包括:民航机场建设基本知识;《国家建设项目经济效益评审系统》;国内外有关项目投资效益评价的书籍、资料;民航总局、中咨公司专家关于机场建设和投资效益的录音讲话等。

通过培训,参审人员积累了机场效益审计项目的相关知识,加快了进入项目角色的步伐。

四、制定审前调查方案

在赴机场集团公司现场收集资料之前,审前调查小组事先拟定了审前调查方案。审前调查方案内容包括调查内容(清单形式)、调查方法、各小组人员分工以及相关的调查问卷。

按照审前调查方案,审前调查小组提出了9条需求,并要求机场当局给予书面汇报:

1. 机场公司基本情况。包括经济性质、管理体制、机构设置、人员编制情况;财政、财务隶属关系或者国有资产监督管理关系。
2. 机场建设基本情况。包括建设时的项目立项决策文件和依据、资金来源情况、资金使用情况、资金贷款的构成、不同时期的贷款利息计算、建设规模。
3. 机场公司近几年运营收入,机场建设费的返还。
4. 决策与运营情况反差的原因。
5. 可研目标与目前运营情况的差距,有无超规模。
6. 建设中对资金使用存在的问题(招投标、工程管理)。
7. 工程结算情况。
8. 投资管理、项目管理中普遍存在的问题。
9. 概算执行情况。

五、现场收集及汇总资料

按照审前调查方案,调查人员对机场进行了现场资料收集和汇总。本次资料收集围绕以表格为载体、以调查问卷为主导、以寻找突破口为目标的思路进行。在对被审计单位重要会议记录和有关文件、机场公司基本情况、机场建设基本情况、财务电子数据、银行账户和会计报表以及其他有关会计资料进行常规收集的基础上,调查人员设计了业务收入对比表、经营成本预测表、闲置设