

14106

杰 编著

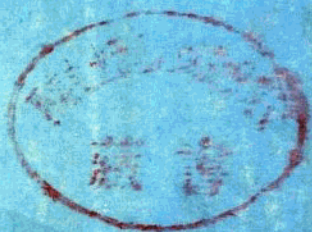
基本建设审计基础

JIBEN

JIAN SHE

SHEN JI

JI CHU



0173955

东北工学院出版社

序

《基本建设审计基础》一书的出版是件很有意义的事情。为了加快社会主义现代化建设，国家每年都投入巨额资金用于基本建设，并要求降低工程造价，缩短建设工期，提高投资效益。各地区、各部门和从事基本建设的广大职工为此作了大量而有效的工作，取得了很大成绩。但同国家要求还有相当距离。原因固然是多方面的，但是，一些部门、单位没能严格按照国家规定的基本建设程序办事，以及有关部门管理监督不力，这是造成某些项目决策失误，建设资金损失浪费，投资效益还不够理想的一个重要原因。

《基本建设审计基础》，首先对审计和基本建设审计的基础理论作了叙述。然后，按照基本建设的内在联系，比较全面地从基本建设前期工作审计、基本建设概（预）算审计等内容，力求理论与实践相结合，进行了比较系统地阐述。它不仅为基本建设审计工作者，基本建设管理部门、建设单位、勘察设计单位、施工企业以及银行、计划等有关部门的同志提供了工具书，而且还可作为财经院校培训基本建设审计干部的参考书；本书还有助于各级财政、税务部门和企事业单位内部审计工作者对当前基本建设的方针政策、建设程序的了解和掌握。本书的出版，对加强固定资产投资的使用、管理和监督，管好用好建设资金，提高投资效益，无疑会起到积极的作用。

作为一名读者和从事固定资产投资管理工作的人员，我深信本书的出版将会受到社会广泛的欢迎，故愿将它介绍给广大读者。

李洪友

1986年11月

前 言

审计的历史悠久，近百年来在世界范围内发展较快，它已成为一门独立的经济学科，是加强经济管理和监督的一个重要手段。我国宪法规定，国务院和县级以上的地方各级人民政府设立审计机关，独立行使审计监督权。这是党和国家为了振兴中华，保证社会主义现代化建设顺利进行的一项重大决策。

为了帮助广大审计人员、财会人员系统地了解掌握基本建设审计的基础知识，根据国家计委、财政部、审计署的有关方针政策和规定，结合工作、教学实践，我们编著了《基本建设审计基础》一书。全书共分12章，基本上概述了基本建设工作的全过程，并指出了各个环节的审计要点，可供审计工作人员、基本建设管理人员学习和参考。

本书在编写过程中，承蒙辽宁省财政学会常务理事、总会计师王继唐，省投资学会常务理事、总经济师李育田，省建设银行会计师张鹏瑞，经济师刘广沛等同志进行了审阅，他们都提出了许多建设性的意见。辽宁省审计局徐皓同志也做了许多具体工作，最后由辽宁省审计学会秘书长徐杰同志审查定稿。在撰写过程中，参考并引用了国内外有关研究成果。辽宁省投资学会副会长、省建设银行副行长李洪友同志，在百忙当中为此书作序，这是对我们的热情支持，谨在此一并表示衷心地感谢。

由于基本建设审计工作涉及面广、内容复杂，尚处于探索阶段，加之我们的水平有限，书中错漏之处在所难免，诚恳地希望广大读者、专家们批评指正。

编 者

1986年9月于沈阳

目 录

序

前 言

第一章 审计总论

第一节	审计的概念	1
第二节	审计的产生和发展	3
第三节	审计标准与审计原则	7
第四节	审计对象、职能和依据	10
第五节	审计的目的与评价	13
第六节	审计技术方法	15
第七节	审计的种类、内容和步骤	22

第二章 基本建设审计概述

第一节	基本建设工作的内容	29
第二节	基本建设工作过程和组织管理	34
第三节	基本建设审计工作的范围、内容和程序	40

第三章 基本建设前期工作的审计

第一节	基本建设可行性研究的审计	45
第二节	设计任务书的审计	50

第三节	建设场地的审计	57
第四节	勘察和设计的审计	60
第五节	基本建设准备阶段的审计	62

第四章 基本建设概、预算的审计

第一节	基本建设预算的意义与作用	67
第二节	基本建设工程造价的构成与各类费用	70
第三节	基本建设工程项目划分与基本建设预算文件的编制方法	76
第四节	基本建设预算制度及其主要内容	87
第五节	基本建设概、预算的审计	90

第五章 基本建设计划的审计

第一节	基本建设计划审计的意义	101
第二节	基本建设计划的内容和编制程序	102
第三节	基本建设投资与各项费用的划分	108
第四节	基本建设计划的审计要点	111

第六章 建设单位审计

第一节	建设单位的资金及其运动	116
第二节	建设单位财务审计	120
第三节	交付使用财产建设成本的审计	135
第四节	建设单位财务决算审计	143
第五节	建设项目竣工决算审计	158

第七章 基本建设投资效益审计

第一节	提高基本建设投资效益的意义·····	165
第二节	投资效益指标的分类和作用·····	167
第三节	基本建设投资效益指标的审计·····	169

第八章 建筑安装施工企业审计

第一节	施工企业的资金及财务计划的审计·····	177
第二节	货币资金与往来结算的审计·····	181
第三节	工资审计·····	187
第四节	建筑安装企业材料的审计·····	192
第五节	建筑安装企业固定资产的审计·····	199
第六节	建筑安装企业工程成本的审计·····	207
第七节	建筑安装企业工程价款结算和利润的 审计·····	216
第八节	专用基金的审计·····	222
第九节	建筑安装企业财务决算的审计·····	227

第九章 建筑安装工程招标投标审计

第一节	工程招标投标的意义·····	234
第二节	招标投标的基本程序·····	236
第三节	投标申请书及标书的内容·····	242
第四节	建筑工程招标与投标的审计·····	246

第十章 地质勘探单位审计

第一节	地质勘探与基本建设的关系·····	249
第二节	地质工作计划的审计·····	252
第三节	地质勘探财务计划的审计·····	255
第四节	地质勘探资金来源的审计·····	259
第五节	地质勘探成本的审计·····	261

第十一章 固定资产更新和技术改造的审计

第一节	更新改造的重大意义·····	266
第二节	更新改造的资金来源和使用范围·····	270
第三节	更新改造措施计划·····	273
第四节	更新改造的审计·····	276

第十二章 基本建设法律规定

第一节	基本建设法的概念及其作用·····	283
第二节	基本建设管理体制·····	289
第三节	国家建设征用土地的法律规定·····	296
第四节	基本建设合同法·····	299

附 录

一、名词解释·····	308
二、有关资料·····	320

参考文献·····	333
-----------	-----

第一章 审计总论

第一节 审计的概念

一、审计的定义

“审计”一词，从字义上讲，“审”有“查”的含意，但精于查、高于查，比查更深化，更周密。可将“审”字理解为详细检查的意思。《论语》：“谨权量，审法度。”

《礼记》：“博学之，审问之。”“审声以知音，审音以知乐，审乐以知政。”这都说明，“审”不是一般的“查”，而是在仔细分析研究基础上进行的“查”。

“计”字的解很广泛，数之多少为计，如计量，核算盈亏为计，如计算。测算未来为计，如计划。“计”字还包括有会计帐簿和会计技术的含意。《汉书注》：“计者，上计簿也。”“上计簿也，若今诸州之计帐。”《国策》：“孟尝君出记，问门下诸客：谁习计会。”故对“计”字的解释，就不仅限于现在的会计，还应包括与经济活动有关的记录、计算、计划、核算等。

综上所述，审计一词，从词义上解释，就是详细检查会计等财政经济活动，故对审计作如下定义：

审计是对财政经济活动进行的综合监督。

这个定义反映了审计的基本实质。但审计定义和其它一些定义一样，它所揭示和说明的并不是审计全部的、系统

的、丰富的内容，它仅是以抽象的、简短的、扼要的语言，指出其主要含意。

二、审计概念的具体表述

对我国社会主义审计这一概念的具体表述如下：

审计是由独立的专职人员，按照国家法规，对被审单位
审计标准 审计依据
的财政、财务收支及其结果的真实性、合规性、有效性，
审计对象 审计原则
进行综合监督或公证，通过检查，提出报告，以纠正错
审计职能 审计方法 审计评价
误，严防舞弊，加强控制，提高效益。这种具体表述说明了
审计目的
审计的标准、依据、对象、原则、职能、方法、评价和目的。

1. 独立地进行监督、检查和评价，是审计的基本特征之一。

2. 对被审单位的财政、财务收支及其结果的真实性、合规性、有效性进行依法审计，以纠正错误，严防舞弊，加强控制，提高效益。这是我国社会主义审计的基本特征。

3. 审计概念具体地告诉人们，审计是干什么的，由谁审计（谁是主体），审计什么（谁是客体），根据什么，以什么为指导，怎么审计，通过什么方法，达到什么效果。

上述审计概念的具体表述，反映了“审计”在理性认识上的基本形式，认识它所应包括的各种事物和现象的基本特征，摒弃了非本质、非主要的方面。其表述文字简明、易懂，有层次而体系化。通过对审计主要特征的理解，基本上反映了有关审计理论的基本框架。

第二节 审计的产生和发展

一、审计的产生

审计是经济发展的产物。随着生产力的发展，剩余产品的增多，私有制的产生，而导致了财产占有者和财产经营者的分离，由此便发生了托管关系，于是才出现管理和与此相适应的经济监督。这种经济监督，就已孕育着审计的萌芽，也就是最原始意义的审计。

审计的最初目的在于纠正错误，防止舞弊。它是国家进行经济监督的主要工具，是适应商品经济的需要而产生和发展的。有社会生产，就要有管理和相应的监督。管理离不开会计，监督离不开审计。所以说审计的传统概念是会计检查，亦即查帐。随着社会经济的进步，审计的职能、审计的含义也在发展。现代审计已不局限于查帐，而是对社会经济活动进行综合监督的一种手段。

从以上意义来说，有了会计也就有了审计。我国古代，曾把会计与审计两者统称为“计”。会计与审计之间，有相同之处，主要是在管理中彼此渗透，互相联系。但两者是有本质差别的。

审计与会计的发生和发展有其共同之处。会计是随着生产的发展而发展的，自从人类社会经济逐渐从小农经济、个体经济，发展到资本主义经济，亦即从自然经济逐渐被商品经济所代替，社会上便有了剩余产品，这就势必要进行交换，于是便出现了社会分工并产生了私有制。在这个发展过程中，作为财物所有者的统治阶级，对于他们所占有的财物，要进行收藏和计数；为维持其自身权益，还要进行必要的经

管和分配。在这种条件下，便发生了托管关系，出现了会计，以便对其经济活动进行记载；但这种记载是否真实、可靠，就需要进行考核、审查，从而产生了审计。

二、我国审计的演进

（一）我国审计的起源

我国审计历史悠久，源远流长。但长期封建统治使审计一直处于发展迟缓的状态。

中国审计的历史源头可追溯到夏王朝，这是我国第一个奴隶制国家。据《礼记》记载，当时夏王朝就设置了职掌财物监督的兼职官员。到了商王朝，曾设置了“卿事寮”的官职，行使财物监督权，可见当时已寓意了审计思想与审计行为。由于现存史料甚少，尚难作出详确考证。

关于我国建立审计制度的起始年代，据《周礼》记载，周王朝曾有“司会”和“宰夫”之设，“考其出入，而定刑赏”，可为我国审计之雏形。

从近年来各地出土的竹简铭文来看，《周礼》中所述的审计官职、职掌、史料等，基本上反映了我国东周初期齐桓公当政称霸时的历史现实。特别是春秋战国时代，便开始实行“上计报告”制度，由地方各级掌管财税的官吏执左券，向国王按期报右券，藉以稽核进行功赏罪罚的上计制度，可为我国最早的国家审计制度。由此可见，我国建立审计制度的具体年代应始于东周。审计在我国已有2600多年的历史。

我国审计虽历史悠久，但由于长期封建统治导致了经济发展非常落后。特别是汉唐以后，宋虽有创“审计”之名，但无审计实效之实，时而财审合一，时而监审统管，时并时

撤，历尽曲折，以至长期发展迟缓。

（二）我国近代审计的演进

本世纪初期，现代审计的技术和理论伴随着复式簿记从东西方开始传入我国。

1912年北洋政府曾设立审计处，隶属国务院。1914年北洋政府公布了《审计法》及《审计法施行细则》。

1923年国民革命领袖孙中山督师东征北伐，恢复革命军政府设立大本营，下设五部三局，其中就有审计局之设。1924年孙中山亲自制订《陆海军审计法》15条，以监督有关军政部方面的特定财务收支。

1925年国民政府成立于广州，根据孙中山先生的“五权分立”学说，成立考试、立法、司法、行政、监察五院，审计工作通过监察院第二局实施。

1928年公布《审计院组织法》，改设审计院。1931年改组审计院为审计部，并通过审计部组织法的特别规定，对主要审计官员非经法院褫夺公权或依《审计官惩戒法》受惩戒处分者外，不得借故免职或停职。

审计部在各省市设审计处，审计处可根据需要设审计分处等驻地审计机构，对中央各部门及铁路、邮电、航运、工矿等公营单位，设审计办事处或就地审计室，实行派驻审计。

上述情况，反映了我国近代审计机构及审计制度的演变与发展，惟辛亥革命后，先由于军阀割据，各自为政，审计制度有法难行，俟后由于南京政府的政治腐败、贪污舞弊成风，虽有审计制度，也只是“纸上谈兵”。但其审计机关的垂直领导体制等，还是值得借鉴的。

进入30年代，革命根据地的审计工作也有了一定基础。

1934年2月20日，中华苏维埃共和国中央政府执行委员会发布第2号命令，颁发了中华苏维埃共和国《审计条例》共19条。革命先驱，中央执行委员会委员阮啸仙为第一任中央审计委员会主席。在省苏维埃及省一级机关，中央直属市、县，设审计委员会分会，实行垂直领导体制。当时的审计效率极高，对送达之预算须于五天内审查完毕，决算审查期亦不得超过十天。中央审计委员会是由党的审查委员会过渡给政府后而工作的，早于“六大”期间党中央审查委员会即已成立，当时在中央局书记周恩来直接领导下，对“反浪费、多节省”等方面做了许多非常艰苦的工作。

新中国成立后，国民经济体制仿效苏联的模式，其主要特点是把经济监督置于经济管理体制之中。当时的审计监督工作由中央财政部的财政监察工作所代替，形成财审合一体制。俟后又成立了监察部，其经济监察职权，基本上属于监审统管局面，但在1958年即行撤销。

党的十一届三中全会以来，其工作重点转移到社会主义现代化建设上来。为了适应经济建设，适应对外开放、对内搞活的体制改革的需要，于1982年12月颁布的《中华人民共和国宪法》，决定在国务院和地方各级政府设立审计机关，依照法律规定独立行使审计监督权，不受其他行政机关、社会团体和个人的干涉。1985年8月颁布了《国务院关于审计工作的暂行规定》，为审计目的、任务、职权范围、工作程序、组织机构、人员任免、基本守则等各个方面，提供了具体的法规依据。

三、国外审计的现状

第一次世界大战后，资本主义经济迅速发展，股份公司

的规模不断扩大，在美国便提出了“资产负债表审计”，强调进行分析性审核，于是便出现了抽样审计与对证检查等审计方法。其主要作用亦由查错防弊发展为社会公证，以昭信投资者。

与此同时，各大股份公司感到当为社会审计提供专门的审计服务与咨询时，莫如先从内部进行日常的事先准备和防范更为节约经费及时间，并保持其经常性、针对性、重点性、也比较主动地便于处理、改善和调整审计中发现的问题，于是美国在铁路和金融企业中率先成立了“内部审计（稽核）员”制度。1941年成立了“内部审计工作者协会”（IIA），当时世界各地参加该组织的会员达一万余人。

第二次世界大战后，市场竞争更为激烈，公司规模越来越大，企业内部控制制度日趋形成与完善。特别是由于内部审计制度的建立和发展，审计工作由财务报表审计扩展为制度基础审计，开始对企业内部控制制度进行审计，而在审计实施上，扩展为对公司组织、经济职责、经营策略、投资计划与决策等方面的管理审计新内容，走向了现代审计的新阶段。即审计的目的从单纯的查错防弊，进入提高经济效益的新阶段。

第三节 审计标准与审计原则

一、审计标准

独立性、权威性和客观性是我国审计最重要的标准。

“审计标准”一词，开始是由美国会计学界在1930年提出来的。50多年来，各国对这一术语的理解迄今还很不统一。

主要是对审计标准和审计原则，在概念上混淆不清。

审计标准与审计原则具有明显的区别。审计原则是审计理性的指导前提和高度概括，指出审计实务中判明对审计客体所应遵循的共同规律，属于审计理论范畴。而审计标准属于审计实践方面，是审计活动的行为规范，是比较和判断审计实施的前提，它反映了对审计执行者的要求和条件，审计的质量高度和应达到的目标，用以测定和衡量审计主体，是审计组织实施是否恰当、妥善的指针和尺度。

我国审计标准一般可分为审计基本标准、审计实施标准、审计报告标准、扩大范围的审计标准、质量保证标准、其他标准等。审计基本标准是主要的审计标准，是确定审计组织机构及审计人员应具备的条件、资格，以及在审计实施过程中普遍应遵守的基本准则。目前已被多数学者所公认的标准有：独立性标准，权威性标准，客观公正的标准，保守秘密和专业知识等内容。

审计的独立性是最重要、最基本的标准。审计如果没有独立性也就不存在客观性，其权威性也就无从发挥。其独立性，意味着审计组织机构的独立；行使审计监督权的独立；审计人员在审计实施中意识上的独立；审计经费的特定拨款等等。应当指出，当前在某些地区的审计组织，特别是内部审计组织中的兼职机构和兼职人员现象，还不是完善的、合乎标准的。这种非标准的审计主体，只能是我国审计暂时性的过渡。

二、审计原则

真实性、合规性和有效性，是我国审计的三原则。

审计原则是对审计实践指明方向的路标，是审计理性的