

实用基本建设审计

SHI YONG JI BEN JIAN SHE SHEN JI

柴树森 李常佐 主编



中南大学出版社

前 言

随着经济改革的深入发展,我国审计工作相应得到了加强,审计工作面不断拓宽,审计理论与审计实务都取得很大进展。基本建设审计,从1985年起也逐步深入展开,特别是1989年国民经济进行治理、整顿以来,各地普遍加强了基本建设审计工作,并在实践中积累了经验。

编写本书主要是为了开展基本建设审计工作和培训在职干部的需要,力求弄清以下三个问题:一、国家对基本建设的规定和要求;二、基本建设审计的主要内容;三、如何进行基本建设审计工作。其最终目的在于通过审计监督,促进并加强基本建设的规范化管理,以求提高投资效益。

本书在编写过程中,坚持以马克思主义的经济理论为指导,注意理论联系实际,并参考了有关书籍和资料,吸收了国家有关审计方面的规定和某些实践经验,对目前我国固定资产投资的基本政策和要求,基本建设审计的理论、内容和方法,作了较为系统和全面的介绍。同时,力图通过总结实践中的经验教训,起到引以为鉴的作用。

本书分五部分:第一编概论;第二编建设单位审计;第三编技术改造专项工程审计;第四编建筑企业审计;第五编城市建设审计。

本书由山东经济学院柴树森和山东省审计局副局长李常佐任主编,中国人民建设银行山东省分行朱金业、刘春光任副主编,参加编写工作的还有刘鹏林、曲伟强、于立中、张洪友等

同志。由柴树森负责总纂。

本书在编写过程中得到天津财经学院鲍国明、中国工业企业管理教育研究会王光新、西北建筑工程学院陆宇、山东工业大学胡宗序、陕西财经学院杨淑娥、山东省审计局基建审计处高淑芹、李淑贤等同志，以及山东省高校基建学会的支持和协助，同时还参阅了有关专著、文献资料和最新研究成果，谨此一并致谢！

基本建设审计是一门新兴学科，加之我们受理论和业务水平所限，因此本书缺点、错误难免，恳请专家、读者批评指正。

编 者

1991年8月

目 录

第一编 概论.....	(1)
第一章 基本建设和基本建设审计的意义和作用	(1)
第一节 基本建设及其特点.....	(1)
第二节 基本建设审计的意义和作用.....	(14)
第三节 基本建设审计的对象、任务和方法	(20)
第四节 基本建设审计的程序.....	(30)
第二编 建设单位审计.....	(45)
第二章 基本建设前期审计.....	(45)
第一节 项目投资可行性研究审计.....	(45)
第二节 基本建设程序审计.....	(56)
第三节 设计文件审计.....	(64)
第三章 基本建设资金来源审计.....	(82)
第一节 基本建设预算拨款审计.....	(82)
第二节 基本建设投资借款审计.....	(86)
第三节 基本建设自筹资金来源审计.....	(93)
第四节 基本建设其他借款的审计.....	(101)
第五节 其他基本建设资金来源的审计.....	(103)
第四章 基本建设资金使用审计.....	(109)
第一节 基本建设资金使用审计的意义.....	(109)
第二节 基本建设设备采购和收付审计.....	(110)

第三节	基本建设材料采购和收付审计·····	(116)
第四节	建筑安装工程投资支出审计·····	(122)
第五节	基本建设设备投资支出审计·····	(164)
第六节	其他基本建设投资支出审计·····	(167)
第七节	基本建设项目投资包干责任制审计·····	(185)
第八节	停建、缓建工程项目审计·····	(188)
第九节	基本建设收入和应交税款审计·····	(190)
第五章	基本建设投资完成审计·····	(197)
第一节	交付使用财产审计·····	(197)
第二节	基本建设资金转销审计·····	(201)
第三节	建设单位会计报表审计·····	(205)
第四节	建设项目竣工决算审计·····	(212)
第六章	基本建设投资效益审计·····	(221)
第一节	基本建设投资效益审计的意义和作用 ·····	(221)
第二节	投资效益审计的主要指标和方法·····	(225)
第三节	提高投资效益的主要途径·····	(236)
第四节	基本建设投资效益审计应遵循的原则 ·····	(238)
第三编	技术改造工程审计·····	(242)
第七章	技术更新改造专项工程审计·····	(242)
第一节	技术更新改造措施的内容·····	(242)
第二节	技术更新改造工程管理要求·····	(247)
第三节	技术更新改造工程审计的内容·····	(252)
第四编	建筑企业审计·····	(254)

第八章 建筑企业生产管理特点及财务审计	(254)
第一节 建筑企业生产特点.....	(254)
第二节 建筑企业管理与核算的特点.....	(257)
第三节 建筑企业审计的对象和内容.....	(259)
第四节 固定资金审计.....	(261)
第五节 流动资金审计.....	(267)
第六节 专项资金审计.....	(274)
第七节 成本审计.....	(280)
第八节 建筑企业经营成果审计.....	(299)
第九节 应交税金和应交款项审计.....	(309)
第十节 资产评估审计.....	(319)
第九章 建筑企业经营管理审计	(324)
第一节 经营目标管理审计.....	(324)
第二节 计划管理审计.....	(328)
第三节 施工组织管理审计.....	(330)
第四节 工程质量管理审计.....	(333)
第五节 材料管理审计.....	(337)
第六节 机械设备管理审计.....	(340)
第七节 劳动工资管理审计.....	(342)
第八节 承包经营合同审计.....	(348)
第九节 管理机能和职能部门管理审计.....	(359)
第十节 经理任期经济责任审计.....	(364)
第十一节 综合经济效益审计.....	(366)
第五编 城市建设审计	(371)
第十章 城市建设资金审计	(371)
第一节 城市建设审计的内容和任务.....	(371)

第二节	城市维护建设资金审计.....	(374)
第三节	环境保护资金审计.....	(379)
第四节	城市建设综合开发审计.....	(381)
第五节	城市公用企、事业单位审计	(384)

附件:

一、关于加强基本建设自筹资金管理的暂行	
规定	(388)
二、关于基本建设自筹资金必须存入建设银行	
监督管理的紧急通知	(391)
三、关于进一步加强自筹基建资金管理的	
补充规定	(393)
四、工程项目审计案例	(395)
五、中国人民建设银行简介	(402)
六、中国国际工程咨询公司简介	(404)
七、中华人民共和国固定资产投资方向调节税	
暂行条例	(406)

第一编 概 论

第一章 基本建设和基本建设审计 的意义和作用

第一节 基本建设及其特点

基本建设,是指国民经济各部门的固定资产再生产,包括固定资产扩大再生产和简单再生产。基本建设工作,即运用一定人力、物力和财力,将一定物质,如材料、设备等转化为固定资产的过程,从而增加新的固定资产和新的生产能力。在此转化过程中凡是与此相联系的设备购置与安装、征用土地、原有建筑物的拆迁等各项工作,都叫做基本建设工作。基本建设的全过程,实质上是投资决策与实施的过程,是投资目的的实现过程,也就是把货币投资变成固定资产实物的经济活动过程。总之,凡是形成固定资产的经济活动过程,都称作基本建设。

“基本建设”一词引入我国,起始于 50 年代。当时学习苏联建设经验,根据俄文翻译成该词后便沿用至今。新中国成立初期的基本建设就是指固定资产投资,包括新建、改建、扩建固定资产费用的总和。1967 年以后,固定资产再生产才分为基本建设、固定资产更新改造、大修理等三种投资途径。因此,狭义的基本建设概念仅指:固定资产外延扩大再生产,包括新建、主要生产能力的扩建、整体性改建和重大的恢复工程。广

义的基本建设概念是指：固定资产扩大再生产和简单再生产，包括一般性扩建、改建、迁建、恢复等工程。从1982年起，国家规定，把基本建设投资和更新改造统一纳入固定资产投资计划，以促使更有效地进行投资建设活动。

基本建设是国民经济中固定资产的建设。它是实现建设现代化，提高社会生产力水平，增强国家经济实力，改善和提高人民物质文化生活的重要手段，在整个国民经济中占有重要的地位，对国家的发展起着决定性的作用。

基本建设项目有新建、改建、扩建和恢复项目之分。

新建项目，是指从无到有，平地起家，新开始建设的项目。原有企业（单位）进行扩建，其新增加的固定资产价值超过原来固定资产价值（原值）三倍以上的工程项目，也列作新建项目。

改建项目，是指现有企业、事业单位，对原有设施、工艺条件进行大规模改造的建设项目。至于现有企业为提高生产率、改进产品质量、改变产品方向，对原有设备和建筑进行规模较小的技术改造，或为了填平补齐充分发挥原有生产能力，补充或更换部分设备，一般列作更新改造项目，不属基本建设范围。

扩建项目，是指现有企业、事业及行政单位在已有基础上进行扩充性建设，因而增加产品的生产能力或效益的工程项目。迁移厂址的建设工程，符合扩建条件的也算作扩建工程项目。扩建后新增加的固定资产价值超过原来固定资产原值三倍以上的工程项目，应算作新建项目。

恢复项目，也称重建项目，是指原有企业、事业单位因受自然灾害、战争等原因，使原有固定资产全部或部分报废，以后又投资恢复建设的项目。在恢复的同时进行扩建的，应列作

扩建项目。

一、基本建设的特点

基本建设与传统的产品生产不同，它不以转售盈利为主要目的，而是以提高生产能力，发展国民经济为主要目的。每一个建设项目都有其特定的用途和要求，并须纳入国家计划，由国家通过财政拨款、银行贷款或用自有资金来投资建造。

基本建设工程的特点是：规模大、内容多、工艺复杂、投资多、周期长、收效慢。国家需要投入大量的人力、物力和财力，但在建设期间它却不能向社会提供任何有效产品。基本建设环节较多，它需要许多部门协调配合，才能使工程顺利进行，取得预期效果。

基本建设也有产品，它的表现形式就是房屋、建筑物等固定资产。建筑产品不同于传统工业产品的主要特点是：1. 突出的个体性。2. 建造和使用地点固定。3. 各项工程的结构内容和规模并不完全相同。4. 即使结构内容和规模相同，也会因施工地点、时间及施工条件不同而造成工程之间物化劳动和活劳动消耗的差别。因此，建筑产品不可能像工业产品那样，由国家按照产品种类统一确定一个价格，而必须通过特殊的计算程序，即编制施工图预算来逐个地加以确定。根据施工图预算确定的价格，叫做工程预算造价。预算造价的构成内容包括：生产过程消耗的生产资料及物化劳动的价值(C)和劳动者为自己的劳动所创造的价值(V)，以及劳动者为社会的劳动所创造的价值(m)。根据现行办法，工程预算价格是根据国家规定，由地方编制颁布。它是根据应计取直接费的预算定额、施工管理费、独立费、计划利润和营业税来确定的。直接费的预算定额、预算单价以及施工管理费、独立费的取费标准，均由国家按地区(或部门)确定。计划利润和营业税的比率，也

由国家统一规定,这就是建筑产品统一价格的特殊形式。但是,在社会主义商品经济条件下,基本建设产品也具有商品的属性。从这个角度讲,它与其他工农业产品一样,既有使用价值,也有价值。它的使用价值,表现为各项建成的生产性和非生产性的建筑工程、设备和安装工程的实物效用;它的价值是消耗在产品生产上的建设费用,实质上就是该基本建设产品的计划价格。随着国民经济体制和基本建设管理体制改革的逐步深化,有一些基本建设产品(如住宅、厂房、商店、仓库等)可直接作为商品在市场上销售。我国目前正在试行住宅商品化制度,这也更加说明基本建设产品具有商品的属性。

二、基本建设工程项目划分

建设项目的预算文件是按照划分的项目,由最基层的单项到综合,由局部到整体,逐步汇编而成。预算文件主要包括单位工程概(预)算、其他工程和费用概算、综合概算和总概算三大部分。明确基本建设工程项目是如何划分的,对编制和审计工程概(预)算是十分重要的。工程项目划分大致如下:

(一)建设项目。建设单位有时又称建设项目,但两者内涵又不完全相同。建设单位一般是指基本建设的组织机构;建设项目一般是按照一个总体设计进行施工的基本建设工程。建设单位是按建设项目来确定的,一般以一个企业、事业单位或独立的工程作为一个建设项目。比如,齐鲁石化工程、烟台大学、北京体育中心、××工厂都是一个建设项目。在一个建设项目中,可能只有一个独立的工程项目,也可能包括若干个工程项目,但都必须按总体设计组织施工。

(二)单项工程,又称工程项目。它是建设项目的组成部分,是指具有独立的设计文件,可独立发挥生产效能或效益的工程。如××钢铁厂是一个建设项目,而它的炼铁车间、炼钢

车间及轧钢车间则是单项工程。再如一个学校是一个建设项目,它的教学楼、学生宿舍、图书馆等是它的单项工程。

(三)单位工程。这是单项工程的组成部分。它是指具有独立的施工图设计、具备独立的施工条件的工程,可单独作为一个成本核算对象,叫做单位工程。如××车间是一个单项工程,它又包括车间、厂房建筑工程、设备安装工程、电暖及照明等若干个单位工程。

(四)分部工程。这是单位工程的组成部分。一般指单位工程中性质相近、所用工种及材料大致相同的工程。如厂房建筑工程作为一个单位工程,它又包括基础、地面、墙体、楼板、门窗、屋面等若干分部工程。

(五)分项工程。这是分部工程的组成部分,也是组成基本建设建筑安装工程计算的最基本的单位。由于工作内容、施工方法和施工条件不同,分部工程可进一步划分为若干个分项工程。如土方工程作为一项分部工程,又可分为挖土、填土和运土等分项工程等。

三、编制工程预算的依据

(一)设计资料。按国家规定,一般建设项目采用两段设计,即初步设计和施工图设计。重大项目和技术复杂项目须增加技术设计阶段。

工程开工之前,首先要组织进行初步设计,按照上级批准的设计任务书,结合具体条件,从技术上的可能性、经济上的合理性和施工上的现实性出发,提出一个经济适用、技术先进的建设方案。其内容包括项目建设规模、产品方案、工艺流程、设备选型、主要建筑物、生产组织、劳动定员、原材料燃料来源,以及房屋建筑的总平面布置、平面剖面设计、立体造型、主要经济技术指标、主要建筑材料的需要量、工程总概算等。

基本建设实行的“三算”制度，是指设计概算、施工图预算和竣工决算制度。

设计概算：它的作用是概略地计算一个建设项目从筹建到竣工验收的全部建设费用。实行概算制度，是进行宏观管理和监督的重要手段之一。这是控制建设规模、编制年度建设计划、编制施工图预算的依据。

施工图预算：是由施工单位根据批准的施工设计图纸、预算定额、材料预算价格和地区规定的取费标准进行编制的，并由建设单位组织设计单位、施工单位、建设银行进行会审定案。施工图预算是确定工程造价、签订工程合同、结算工程价款、计算工程成本和计算工作量的重要依据。

竣工决算：是在建设项目或单项工程竣工后由建设单位负责编制的财务总结报告，它是反映基本建设经济效果的文件。

(二)预算定额。建筑安装预算定额，是确定一定计量单位的分项工程或结构配件的人工、材料和施工机械台班消耗量的标准。

(三)材料预算价格。基本建设工程需要的材料种类很多，由于材料来源、出厂价格、运输费用等难以预料，因此必须先确定一个预算价格，以便编制预算。

(四)工程量计算表。工程量就是以物理计量单位或自然单位所表示的各个具体工程和结构配件的数量。它是根据设计图纸所标明的尺寸和规定的工程量计算规则计算出来的。工程量计算表是具体计算各种工程的实物数量的计算表式。

(五)单位估价表。单位估价表是列有分项工程或扩大分项工程直接费的一种表格，它用于确定预算中每个计量单位直接费的单价。

(六)设备安装价目表。设备安装价目表是统一规定的各种机械设备安装费用的单价表,用以编制和确定设备安装工程预算价格。安装价目表是一个定值,除人工工资可按各地区工资标准调整外,材料费和施工机械使用费,任何地区都不得调整。安装费用,包括安装前进行准备工作所发生的费用(如拆箱、检验以及由工地仓库到安装地区的搬运费);每台设备安装完后的试运费用;设备承制厂或安装机械的人员进行技术指导所需的费用等。

(七)有关取费标准。有些费用,如间接费,国家只规定了内容和范围,而费用标准却没有统一规定。编制预算时,应以建设项目所在地规定为依据。

(八)工程承包合同。编制预算还必须遵守工程承包发包合同条款中的有关规定。

四、基本建设程序

基本建设程序,是指进行某个建设项目从开始计划到建成投产所必须遵守的工作步骤和顺序。这个顺序是由基本建设进程、固定资产形成的客观规律所决定,并以国家条例规定等形式反映出来,它是实践经验的科学总结,也是客观规律的正确反映。只有按照基本建设程序办事,才能达到多快好省的要求,取得较好的投资效果。

一个建设项目,从计划建设到建成投产,一般要经过确定项目、设计、施工和竣工验收等几个阶段,具体工作内容主要包括以下几项:

(一)提出项目建议书。即根据国民经济和社会发展长期规划设想、部门和行业发展规划及地区发展规划的要求,由原有企业、事业单位或主管部门提出项目的轮廓设想;跨地区、跨行业的工交项目、水利、矿产、森林开发及对国计民生有重

大影响的建设项目和国内合资建设的项目，由有关部门会同地区联合提出项目建议书。

建议书的内容主要有：1. 建设项目提出的必要性和依据；2. 产品方案、拟建规模和建设地点的初步设想；3. 资源情况、建设条件、协作关系和引进国外厂商的初步分析；4. 投资估算和资金筹措设想；5. 项目的进度安排；6. 经济效益和社会效益的初步估计等。利用外资项目，要说明利用外资的可能性及偿还能力的大体测算。

（二）勘测、科研、可行性研究。根据项目建议书的设想，对拟建项目进行可行性研究，减少决策的盲目性，使建设项目的确定具有科学性。这就需要进行精确的资源勘探，工程地质、水文地质勘察，地形测量，科学研究，工程工艺技术试验，地震、气象、环境保护资料的收集。在此基础上，评估和论证建设项目在技术、经济和生产布局上的可行性，并做多方案的比较，选择最佳方案作为计划任务书的依据。

（三）编制计划任务书。计划任务书，是确定基本建设项目、编制设计文件的主要依据。所有的新建、改建、扩建项目，都要根据国家发展国民经济的长远规划和建设布局，按照项目的隶属关系，由主管部门组织计划、设计等单位，提前提出项目建议书和编制计划任务书。计划任务书在基本建设程序中起主导作用，一方面把国民经济计划落实到建设项目上；另一方面，使项目建设及建成投产后所需的人、财、物有可靠的保证。

各类建设项目的计划任务书内容不同。大中型工业项目计划任务书，一般应包括以下内容：1. 建设的目的和依据；2. 建设规模、产品方案或纲领，生产方法或工艺原则；3. 矿产资源、水文、地质和原材料、燃料、动力、供水、运输等协作配合条

件；4. 资源综合利用和“三废”治理的要求；5. 建设地区或地点以及占用土地的估算；6. 防空、抗震等的要求；7. 建设工期；8. 投资控制数；9. 劳动定员控制数；10. 要求达到的经济效益和技术水平。改建、扩建的大中型项目计划任务书还应包括原有固定资产的利用程度和现有生产潜力的发挥情况。自筹基建大中型项目的计划任务书，还应注明资金、材料、设备的来源。小型项目的计划任务书，其内容可以简化，按主管部或省、自治区、直辖市政府规定执行。

(四)选择建设地点。建设地点的选择，主要解决四个问题：一是工程地质、水文地质等自然条件是否可靠；二是项目建设所需的水、电、运输等条件是否落实；三是项目建成投产后的原材料、燃料等是否具备；四是项目建成投产后生产人员的生活条件、生产环境是否方便和有良好保障。

建设地点的选择，还要求在综合研究和进行多方案比较的基础上，提出选点报告。

(五)编制设计文件。设计文件，是安排建设项目和组织工程施工的主要依据。建设项目的计划任务书和选点报告经批准后，主管部门应指定或委托设计单位按计划任务书规定的内容，认真编制设计文件。50年代的设计工作分为三个阶段，即初步设计、技术设计和施工图设计。施工图设计时，还要编制设计概算和施工图预算。从1958年以后，三段设计改为两段设计。后来，设计概算没有约束性了，施工图预算也改由施工单位来编。现在大中型建设项目，一般采用两段设计，即初步设计和施工图设计。对于技术上复杂而又缺乏设计经验的项目，以及某些特殊项目，可根据其特点和要求，经主管部门指定，增加技术设计阶段。

初步设计的目的是确定建设项目，在指定地点和规定期

限内,进行建设的可能性和合理性,从技术上和经济上,对建设项目通盘规划合理安排,作出技术决定,并确定总的建设费用,以便取得最好的经济效益。

工业项目初步设计的主要内容应包括:设计指导思想、建设规模、产品方案或纲领、总体布置、工艺流程、设备选型、主要设备清单和材料用量、劳动定员、主要技术经济指标、主要建筑物、构筑物、公用辅助设施、综合利用、“三废”治理、生活区建设、占地面积和征地数量、建设工期、总概算等的文字说明和图纸。

项目设计,要采用先进的、合理的技术经济指标,积极采用成熟的新技术。设计单位必须保证设计质量,必须有充分的基础资料和可靠的数据,要符合生产和实际的要求。在初步设计的基础上,根据实际情况编制总概算。

技术设计,是为了研究和决定初步设计所采用的工艺过程、建筑和结构型式等方面的主要技术问题,补充和修正初步设计。与此同时,要修正总概算。

施工图设计,是在批准的初步设计的基础上制定的。它比初步设计更加具体、精确,是进行建筑安装、管道铺设、制造非标准设备、钢筋混凝土和金属结构等所需要的图纸,是现场施工的依据。在施工图设计中,还应根据批准的总概算编制施工图预算。

(六)列入年度基本建设计划。我国是社会主义经济,固定资产扩大再生产,必须有计划、按比例地进行。所有建设项目,都必须纳入国家基本建设计划。一个项目确定在哪个年度开工建设,每个年度投资多少,都应事先做出计划安排。列入年度计划的建设项目,必须具有经过批准的初步设计和总概算,计划的制定,必须在国家确定的总投资额内加以控制,进行综