

9672

南、刘明瑶等同志也给予许多帮助，特此一并致谢。该书出版得到了郑州铝厂、第六有色建设公司的大力支持，谨致谢意。

由于编者水平有限，时间仓促，书中难免有错误不妥之处，殷切希望给予批评指正。

河南省审计学会

河南省审计科研所

1987年6月

前 言

为适应审计教学和基本建设审计工作的需要，由河南省审计学会、河南省审计科研所组织编写了《基本建设审计》一书。

我国的基本建设担负着满足国民经济各部门、各地区、各单位对固定资产需求的任务，也是国民经济实现固定资产再生产和扩大再生产的重要手段。基本建设全过程包括着规划、勘察、设计、施工准备、建筑安装、生产准备直至竣工验收、试生产等一系列环节，它涉及大量的宏观经济问题，也包含着大量微观经济问题。本书以加强对基本建设财政经济活动监督为宗旨，借鉴建国后基本建设实践的经验和教训，结合几年来基本建设审计实践、探索，比较系统地阐述了基本建设审计理论、方法和程序，并就工程项目前期审计、工程概(预)算审计、工程招标审计、建设单位和建筑安装企业的财务收支、经济效益审计等进行了专题论述。它适用于大中专审计专业和审计干部作为培训教材，也可作为国家审计、内部审计、社会审计和从事基建经济工作人员的学习参考资料。

该书由河南省审计局总会计师、河南省会计学会、审计学会副会长王存炎、省审计科研所张东昌同志主编、并组织杨立藩、苏炳山、岳保山、张玉森、孙克莲同志参加编写。在编写过程中曾得到河南省高级经济师吴韶成、张远忠同志、河南省计经委副总经济师贾杰民同志、河南省审计局副总会计师程保立同志的指导和帮助，还有单家东、陈赛

目 录

前 言

第一章 基本建设导论	1
第一节 基本建设的概念及其技术经济特征.....	1
第二节 基本建设在国民经济中的地位和作用.....	7
第三节 基本建设程序.....	10
第四节 基本建设经济体制改革.....	14
第二章 基本建设审计概建	19
第一节 基本建设审计的概念、目的和作用.....	19
第二节 基本建设审计的原则和分类.....	21
第三节 基本建设审计的任务.....	27
第四节 基本建设审计的方法和程序.....	33
第三章 建设项目前期工作审计	37
第一节 建设项目前期工作审计的意义和作用.....	37
第二节 可行性研究审计.....	40
第三节 设计任务书的审计.....	54
第四节 年度基本建设计划的审计.....	60
第四章 工程概算和施工图预算审计	68
第一节 概(预)算的作用和概(预)算审计的意义.....	68
第二节 概算的编制.....	71
第三节 概算的审计.....	77
第四节 施工图预算的编制.....	81
第五节 施工图预算的审计.....	86
第五章 工程招标投标和建设工程合同审计	96
第一节 工程招标、投标管理.....	96

第二节	工程招标、投标的审计	100
第三节	建设工程合同概述	103
第四节	建设工程合同审计的内容和方法	107
第六章	建设单位资金来源的审计	111
第一节	建设单位的性质和任务	111
第二节	建设单位的资金来源和资金运动	114
第三节	国家预算拨款和银行借款审计	120
第四节	基本建设自筹资金审计	122
第七章	建设单位资金使用的审计	128
第一节	建设单位货币资金和结算往来的审计	128
第二节	建设单位设备器材采购审计	137
第三节	待摊投资的审计	141
第四节	其它投资和转出投资的审计	147
第五节	应核销基建支出的审计	149
第八章	建设单位年度财务决算和竣工决算的审计	155
第一节	建设单位年度财务决算的审计	155
第二节	竣工工程决算的审计	164
第九章	基本建设投资效益审计	170
第一节	基本建设投资效益审计的意义和作用	170
第二节	基本建设投资效益审计的指标选择	175
第三节	基本建设投资效益审计方法(一)	
	——投资效益的传统评价	181
第四节	基本建设投资效益审计方法(二)	
	——投资决策的经济评价	191
第十章	建筑安装企业财务审计	205
第一节	建筑安装企业概述	205
第二节	货币资金和结算往来的审计	211

第三节	国家基金和固定资产的审计·····	226
第四节	建安企业专项资金的审计·····	227
第十一章	建筑安装企业工资、材料和成本审计·····	236
第一节	建筑安装企业的工资审计·····	236
第二节	材料业务审计·····	239
第三节	建筑安装工程成本的审计·····	247
第四节	建筑安装企业财务成果和会计报表审计··	261
第十二章	审计实例·····	269
实例一	对某厂扩建工程总概算的审计·····	269
实例二	对某厂扩建工程施工图预算的初步审计··	273
实例三	对某金属加工厂扩建工程的其它基建 费用审计·····	276
实例四	对某水泥厂基建财务决算的审计·····	278
实例五	某冶炼厂基建竣工决算审计·····	283
实例六	某建筑安装企业审计实例·····	291

第一章 基本建设导论

第一节 基本建设的概念

及其技术经济特征

一、基本建设的概念

研究基本建设审计，首先要弄清什么是基本建设。基本建设这个词是建国后从苏联引进的，苏联最早使用这个词的是斯大林，他在1926年4月13日作关于联共（布）中央全会工作报告时说“要在新技术基础上革新我国工业，就需要很大一笔钱，可是我们的钱很少，这是你们大家都知道的。今年，我们对工业基本建设这一主要事业大约只能投入八亿多卢布，这当然是很少的。但总算有了一些。这是我们对我国工业第一次较大的工业投资。”^①从以上论述可以看出，斯大林在这里所说的基本建设是指用于建设新技术基础，也就是固定资产投资。苏联大百科全书为基本建设所下的定义是：“苏联的基本建设是指工厂、修配厂、电站、矿井、铁路、港口、渠道、仓库、住宅、医院及其它生产性和非生产性固定资产的建设”。在资本主义国家，他们传统使用的是“资本投资”或“固定资本投资”，这个词的含义据联合国统计局的注释是：“当年投入的和自行建造的固定资产价值减去相应的出售价值，对现有设备增加主要附件进行更新改造

^① 《斯大林选集》第2卷第463页（人民出版社1979年版）。

而延长其使用寿命或提高生产能力者也包括在内”^①。这就是说，他们的固定资本投资既包括了用于扩大再生产的扩大规模的投资，也包括了更新原有设备属于简单再生产的投资。由此可见，我国和苏联的基本建设投资与资本主义国家的固定资本投资，除资本属性不同外，其实物形态和构成内容上大体是相同的。

我国经济理论界一般是把基本建设的定义概述为：“基本建设是把投资转化为固定资产的生产经济活动”。1952年1月我国国家最高行政机关——政务院在其颁发的“基本建设暂行办法”一文中，对基本建设下了这样的定义：“凡固定资产扩大再生产的新建、改建、扩建、恢复工程，及与之相连带的工作为基本建设”，在我国这是具有法律意义的权威解释，在此定义下，对基本建设的概念，还可做如下展示：

（一）基本建设的目的在于形成和取得新的固定资产，借以增加新的生产能力，提供新的经济效益。

（二）基本建设的性质是固定资产的扩大再生产，但它所包括的范围除含有外延性的新建、扩建外；还含有内涵性扩大的改建工程及整体性固定资产的恢复、迁移、补充等。后者实际属于固定资产简单再生产范畴，如因天灾、战争而遭到破坏的固定资产的恢复重建，弥补矿山、油田生产能力递减和枯竭，这些从全社会角度者，只是弥补原有固定资产生产能力，并不扩大固定资产。因此说基本建设的范围既包括了固定资产扩大再生产，也包括了一些整体性固定资产的简单再生产。在一定意义上说，通过简单再生产，恢复原有生产能力，保持生产能力不递减和枯竭，实质上是提高了生产能力，把它列入基本建设范畴还是有一定意义的。

^① 联合国统计局1978年《一般工业统计调查表总说明》。

(三)在实际工作中,划分基本建设和更新改建的主要标志是,更新改造的主要目的不是为了扩大生产能力,其着眼点是提高质量和相应建之而来的产量的扩大,从资金价值量上看就是价值的再现,其主要内容是在现有基础上采用新技术、新工艺、新设备,提高质量、增加品种以及综合利用原材料、处理“三废”、安全保护措施等局部性的改建工程;而基本建设则主要着眼于外延上扩大为主的新建、扩建和改建工程。国家为便于加强宏观控制和管理,凡用更新改造资金搞基本建设性质的项目,一律纳入基本建设计划统一管理,并按基本建设程序办事,同时还规定,即使更改资金确实是用于更改措建项目,便是投资超过1000万元和单项工程扩建而积超过原有面积30%以上的,亦视同基本建设统一管理。

(四)基本建设部门是一个创造物质财富、增加国民收入的物质生产部门,基本建设产品具有生产性或非生产性的使用价值,因此基本建设经济活动必须按经济规律办事,任何把基本建设视为消费部门的观念或认识,都是不利於国民经济发展的。

(五)新的固定资产的形成一般是通过“建建”和“购置”二条建径来实现的,前者属生产过程,后者属流通过程。流通过程为什么也建够形成固定资产,这是因为某物是否属于固定资产,不是根据该物的物质技术性质而定,而是根据其经济用建米确定的。例如一台汽车,当它在汽车制造厂成品库里存放时,只是一台待售商品,而只有通过销售、通过基本建设购置移交生产以后,才建构成为固定资产。

二、基本建设工作内容和分类

基本建设是一个独特的物质生产部门,它的工作内容和

分类方法是由其自身固有的技术经济特性所决定的。

(一) 基本建设的分类

1、按基本建设性质划分：一般可分为新建、扩建、改建和恢复工程。这样分类的目的在于反映投资使用方向，以便研究如何发挥投资的经济效益。

2、按建设用途划分：可分为生产性建设和非生产性建设，其目的在于研究如何平衡投资构成的关系。

3、按建设规模划分：可分为大型、中型和小型建设项目，其目的在于规划不同规模的投资比例，以便对不同级别的建设项目施行分级管理。

4、按投资来源划分：可分为国家预算内和国家预算外（自筹资金），其目的在于考察国家投资和社会集资的比例关系。

5、按建设项目的隶属关系划分：可分为中央项目（含部门直属项目、部门直供项目、部商地方安排项目）和地方项目，其目的在于考察投资的分布情况。

6、按行业种类：亦即按项目投产后的产品行业归类划分，一般都按国民经济十二大部类分类归集，这类划分与隶属关系及部门分类有很大关系，但不尽相同，例如某部属院校，按隶属关系则归集入该部系列，但按行业种类则应归集入“文教卫生类”，又如某机械厂的电炉车间基本建设工程，按隶属关系属机械部门，按行业种类划分则归集入“黑色冶金业”。

(二) 基本建设的工作内容

基本建设是从事固定资产生产的经济活动。从这个意义上讲，基本建设的产品就是具有使用价值的生产性和非生产性的建设项目和单项工程。从宏观角度看，基本建设的工作

内容，包括有关建设项目的地质勘探、科学试验、勘察设计、可行性和项目评估等大量的事前工作。但从传统的或从一个建设项目的微观角度看，则基本建设工作的内容只限于如下内容：

1、建筑工程：包括各种房屋和构筑物（如矿井、桥涵、公路、铁路等）的建筑工程，各种管道、电力、电讯导线的敷设工程，设备基础，金属结构件制作和装配，矿井开拓，露天矿的剥离，油气钻井工程，水利工程，防空、防洪等特殊工程等。

2、设备、仪器及一次性工器具、备件购置：设备可分为需安装设备和不需安装设备。工器具包括生产用和办公生活用的工器具。工器具和备品配件只限投产前的一次性配置。

3、设备安装工程：包括生产、动力、起重、运输、传动、医疗、实验及房屋、构筑物的采暖、通风、卫生、照明等各种需要安装的机械、电气设备的装配及安装工程，以及与主体设备相关连的附属件及管线的装设和敷设及相应的绝缘、保温、油漆工作等。

4、其它基本建设工作：包括建设单位管理、勘察设计、土地征用及拆迁补偿；生产职工培训及试生产准备，工程招标及施工过程中的配套协作、造林、绿化、试车、验收等。

三、基本建设的特征

包括建筑业在内的基本建设部门是一个独特的物质生产部门，它的特征是由它在国民经济中的地位、作用和其自身固有的技术经济特性所决定的。

（一）位置固定不可移动性：建造和使用的场所固定是基本建设的突出特点，“一开始就在这种不动的、同所在地

点不能分开的形式上被生产出来，例如土壤改良、厂房、高炉、运河、铁路等等。”^①在许多情况下，建筑场所的土地与建筑物是绝对不可分割的，如地下铁道、石油井、矿井、气井、水库等，在基建过程中，与一般工业生产产品移动而劳动手段不动相反，建筑机具和劳动者要随着基建产品移动，这一特点，为基本建设工程的生产技术、组织管理带来一系列特殊的要求和条件。

(二)造形庞大不可分割性，建筑实体庞大非一般工业产品所能比拟，如大水坝、大运河、航空港、车站、码头、大型联合工厂等，其实体占地面积往往以若干万平方米计，体积则若干万立方米。据了解，在同一价值情况下，基建产品与机械产品的体积比较，往往差几十倍，甚至几百倍。由于实体庞大这一突出特点，相应为基本建设施工、工艺技术等带来了许多特殊矛盾：

1、由于实体庞大，占用空间多，因而其生产作业不得不在露天进行，其作业活动极易受自然气候条件的影响。

2、由于实体庞大，耗料多，材料品种复杂。据统计，每千平方米工业厂房，需耗料1400吨以上，每千平方米民用建筑，需耗料500吨以上，基建用料品种规格数以万计，几乎与所有物质生产部门都有关联。

3、由于体积大，耗料多，因而运输保证对基建生产具有特殊意义。据统计，在建个国民经济中，建筑材料的运销量，仅铁路运输即占建个铁路运量的20%以上，至于汽车运输，现场垂直运输的运量则都是其它行业无法比拟的。

4、由于实体庞大，加上场地和社会因素影响，面而占用资金多，生产周期长，有的工壤建设周期可达十数年。马

^① 《马克思、恩格斯全集》第24卷，第182页。

克思指出：“有些事业在较长时间内取走劳动力和生产资料，而在这个时间内不提供任何有效果的产品”。^①因而在实践中缩短工期，合理节约使用财力、物力和人力，对提高投资效果的重要性就更加突出。

（三）基本建设产品多样性：每个建设项目，每个单项工程都有自己独特的造型和结构，都要逐个的进行规划设计，即使使用标准图纸，其地下基础部份也会因场地地质条件不同，而在设计上也会有较大的差异，基建产品多样性的特点，又突出了基建产品的个体性。

（四）生产过程的不可间断性：不可间断性是基建生产技术工艺和物质条件所决定的，一项工程的顺利进行，要有严格的程序和严密的组织，要靠各环节，各方面力量协调，循序而进，一气呵成，而不能间断。如果一旦中断，就是以后能够恢复续建，则其中断的直接损失和潜在的质量后果都是难以估量的。

（五）施工作业的艰巨性：基本建设施工作业是很艰巨的。从投入活劳动之多，露天、井下、水下作业的特征就明显地反映出来。据统计，平均每—公里铁路，需投入6.7万个工日。宝钢一期工程仅处理工程基础就要楔进钢桩49.5万吨，基础混凝土量达21万立方米，可见工程之浩瀚艰巨。

第二节 基本建设在国民经济中的 地位和作用

基本建设是为国民经济提供固定资产和新增生产能力的

^① 《马克思、恩格斯全集》第24卷，第396页。

重要部门，它工作进行的好坏，关系到国民经济的持续稳定发展，关系到社会主义四化大业的能否如期实现，关系到人民物质文化生活的不断改善和提高，是社会再生产持续进行的必不可少的重要条件。因此，它在国民经济中居于主导地位，其作用也是十分显著的。

一、为国民经济发展提供和增加物质技术基础，提供生产能力和效益。列宁曾经指出：“大机器工业发展的必要条件之一是建筑业发展。”这是因为社会再生产的扩大进行，一方面可通过充分利用现有生产设备，提高企业劳动生产率来实现，但其终究有一定的局限性，因此，还必须通过基本建设，即增加新建项目或单项工程，为社会再生产提供更多的新增生产能力来进行，同时社会原有物质技术基础的保持和恢复，也是离不开基本建设的。

建国后30多年来，党和政府对基本建设给予极大的关注，截止1986年国家基本建设投资总额达万亿元，为社会主义进一步发展建立了强大的物质技术基础，把我国从半封建半殖民地的破烂摊子上跃进为世界经济大国之一。以冶金工业为例，我国从1890年由湖广总督张立洞兴建汉阳钢铁厂至1949年共60年，累计钢产量只有700万吨，其中最高产量的1943年为92.3万吨，解放前夕钢产量只有15.8万吨，居世界第26位。1986年我国钢产量已达5790万吨，跃居世界第4位。以1952年年产135万吨为基数，过去36年平均年递增12.8%，同期十种有色金属每年递增10.6%。这样的建设速度，在技术先进的资本主义国家也是少见的。

二、影响和改善产业结构，促进国民经济各门类协调发展。建国后国民经济各产业部门之间的比例关系，大多是通过基本建设改善和协调的。在旧中国工业落后而且门类不

全，基本上是以修理业和轻工业为主，带有浓厚的殖民地色彩，是一个落后的农业国。建国前工农业产值比例关系是：农业占70%，工业占30%。建国后，通过基本建设，彻底改变了这一比例关系，至1985年底，我国工农业总产值的比重是：工业占72%，农业占28%。我国已形成了立足于世界之林的工业大国体系。弥补了许多建国前空白的工业门类，如汽车工业、航空工业、石油工业、电子工业、航天工业、核工业等。“文革”前，我国学苏联，长期执行了优先发展重工业、“以钢为纲”的方针，造成我国的产业结构重型化的“重工业自我服务”的不利局面，忽略了农业、轻工业特别是电力和建材工业的发展。党的十一届三中全会以来，通过优先发展能源交通、发展建材工业等重大调整，使这种不合理的经济结构得到了明显的改变。

三、合理配置生产力，改变工业布局

建国前，我国的生产力布局极不合理，主要工业多集中在沿海城市和东北地区。据统计，1952年沿海地区工业产值占87%，而广阔的内地仅占13%。通过30多年的基本建设，基本上改变了上述不合理的工业布局局面。到1985年内陆全民制企业拥有固定资产在全国比重，已由1952年的23%提高到53.6%。

四、用先进技术装备改造企业

社会主义生产应是建立在高度技术水平基础上的社会化大生产，要实现“四化”，就要用现代科学技术来装备，而基本建设为实现装备现代化提供了广阔的途径。在我国现有工业企业中，只有少部分企业用现代技术装备，我国五十年代建成的大中型骨干企业，经过几十年的运转使用，技术设备已显陈旧，要解决这个矛盾只靠扩大规模的外延型基本建

设是不行的，主要解决办法是以挖潜、改造为主的内涵型基本建设。国家在今后相当长的时间内将把资金投放在老企业的挖潜、革新、改造上。

五、有计划地进行非生产性建设，逐步提高和改善人民生活

基本建设不仅为社会生产提供优质的固定资产，同时还为提高和改善人民生活服务。以我国人民的居住条件为例，比世界发达国家是有差距的，建国后尽管党和政府在这个问题上做出了巨大努力，但由于城市人口骤增和一度从政策上忽视了非生产性建设，致使我国城镇生活性建设“欠帐”太多，至1978年全国城镇人的住房面积仅有3.6平方米，较之解放初期的人均4.2平方米下降了17%。党的十一届三中全会以来，党和政府注意到问题的严重性，仅第六个五年计划期间，城镇新建住宅达6.48亿平方米，据1986年统计，城镇人均占有住宅面积已达6.36平方米，这些成就的取得，是和基本建设广大职工的辛勤劳动分不开的。

第三节 基本建设程序

一、基本建设程序的概念和意义

基本建设是把投资转化为固定资产的经济活动过程。在这个过程中，从工程项目决策、设计、施工到竣工验收，从资金筹集、物资准备到物质生产（建筑安装），涉及面广，环节甚多，是一种多行业、多部门、前后衔接、左右配合，有时又互相交叉的综合性经济活动。这些紧密相连、环环相扣，又有先后顺序和阶段的顺序序列的科学组合，称之为基本

建设程序。

基本建设程序是人们经过大量生产实践、反复认识，对工程建设各阶段，各环节存在着的必然联系进行的科学总结。基本建设的发展程序是客观存在的，是不以人们的意志为转移的，在资本主义制度下，尽管其社会生产存在着盲目性，但其各个企业的生产能力形成的计划性，又是很强的，他们力图认识生产能力形成的规律，来为其获取更多的利润服务。社会主义制度则为正确认识和自觉运用生产能力形成过程的规律提供了更有利的条件。

党和国家历来十分重视对基本建设工程施程序约束，早在1951年，政务院财经委员会就制订颁发了《基本建设程序暂行办法》，其后又于1955年、1978年、1979年多次做了补充和重申，并要求严格按基本建设程序办事。

建国30多年来的实践无可争辩地证明，在基本建设领域存在着一个只能遵守、不可违背的基本建设程序规律，按程序办事，就能如期顺利地完成任务，“一五”期间的156项工程、70年代后期的一批港口建设、化肥引进工程以及油田建设等，由于比较好地按基建程序办事，因而投资效果就比较好。相反如背着程序，盲人瞎马、一味蛮干或用所谓政治冲击一切，代替一切的时候，就必然会带来巨大损失和无穷后患。“大跃进”和“文革”期间，许多建设项目，凭长官意志拍板定案，没有设计任务书就搞设计，初步设计未经审批，就列入年度计划，工程地质、水文地质甚至资源尚未搞清，就草率定点、开工兴建。而且在建设过程中，任意修改设计，变更厂址，不办竣工验收、就交付使用等等花样甚多，不胜枚举。所谓“四边”（边勘察、边设计、边施工、边生产），“五当年”（当年定项目、当年设