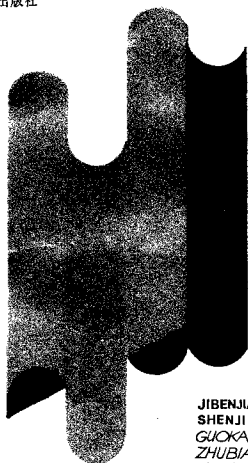


SASSP

基本建设审计论集

主编 郭康望 主审 赵洪元

上海社会科学院出版社



0.63

JIBENJIAN SHE
SHENJI LUNJI
GUOKANGXI
ZHU BIAN
ZHAOHONGYUAN
ZHUSHENG

责任编辑 均 伟

封面设计 康 玺

基本建设设计论集

郭康铨 主编

上海社会科学院出版社出版发行

(上海市淮海中路622弄7号)

上海晨光印刷厂印刷

开本 787×1092 1/32 印张9.25 字数200000

1989年12月第1版 1989年12月第1次印刷

印数1-4000

ISBN 7-80515-029-1/F·157

定价 3.00元

前 言

基本建设审计对于控制固定资产投资规模、调整投资结构、防止损失浪费、提高投资效益,加强基本建设的微观管理和宏观控制,起着十分重要的作用。怎样进一步开拓我国基本建设审计领域,走出一条具有中国特色的社会主义基本建设审计路子,是全国广大审计理论工作者和实务工作者多年来积极探索的目标之一。为了总结基建审计工作经验,交流研究成果,探讨审计技术与方法,推动审计学术研究的不断繁荣昌盛,中国基本建设优化研究会审计分会率先在全国范围内,征集了大量的审计学术论文,并组织力量精选了部分优秀论文和新颖学术观点,编辑了这本论文集。其中,有基建审计理论研究、工作经验总结、审计方法探讨等,涉及面较广,对于国家审计机关、内审机构以及科研教学单位的有关人员,具有一定的参考价值。

本书由郭康玺任主编,赵洪元任主审,金忠义、马虎德同志任副主编。最后,由郭康玺同志对全书修改定稿。向崇安、陶广树同志也参加了部分学术观点的摘编工作。我们相信,本书的出版,对于进一步深化我国基本建设审计工作内容,指导基建审计实践,将会起到应有的积极作用。

徐立平

一九八九年二月于北京

目 录

基本建设审计发展的必然趋势与固定资产投资	
资的宏观调控·····	胡光济(1)
论社会主义初级阶段基本建设审计的几个问	
题·····	郭康宝(7)
试论基本建设审计·····	甘宏亮(22)
浅谈审计在基建优化中的地位·····	邹兆学(29)
基建审计发展方向初探·····	沈亦青(35)
从审计监督的角度谈投资体制改革·····	史良恩(39)
项目投资决策审计刍议·····	崔朝洪(41)
试论固定资产投资审计的发展方向·····	侯玉海(54)
浅议建设项目可行性研究审计·····	徐 进(60)
略谈基本建设投资效益审计·····	田忠富(66)
对基本建设进行经济有效性审计势在必行·····	任素英(73)
搞好基建资金事前审计 为加强宏观管理服	
务·····	叶炯昭(81)
浅说对基本建设项目进行事前审计的必要性	
·····	马文定(86)
开展自筹基建资金事中审计势在必行·····	宋世翔(91)
逐步完善自筹基建配套审计·····	樊其国(95)
自筹基本建设投资审计探讨·····	徐柏松(100)
基本建设审计应以财务收支为主体·····	屠庆涌(104)
建设单位年度财务决算审计探讨·····	万连生(109)

对基建项目进行定期审计的探讨·····	陈文章(115)
浅谈建筑工程材料结算审计·····	陈家强 王玉芳(118)
浅谈施工图预算的审计方法·····	朱 颖(124)
略论对基建工程的内部审计·····	冯武杰(132)
关于审计调查工作方法的探讨·····	汪柏林(136)
总结经验 开拓前进	
——兼谈基建、城建、施工企业审计路子·····	戴芝安(142)
适应改革开放要求 搞好审计工作·····	闵柏荣(148)
浅议施工企业审计·····	黄兴亚(154)
施工企业的审计组织和方法·····	邱满维(160)
重视对施工企业经营行为短期化的审计·····	何龙章(163)
全民所有制建筑安装企业承包经营责任审计	
探讨·····	张曾海(168)
对承包企业应从哪几方面进行审计监督·····	秦琦铭(175)
量本利分析法在经济效益审计中应用的探讨	
·····	孙在升(179)
审计基本概念的相关性·····	寿 强(185)
社会主义审计职能之浅见·····	王福锐(188)
社会主义初级阶段审计的职能和作用·····	陈肇平(195)
谈谈审计质量控制·····	吴永昌(198)
论审计工作质量管理·····	张绍华(206)
审计必须规定时限·····	郭旭东 魏琼林(212)
审计体制改革探讨·····	张汉臣 赵书银(215)
内部审计规律及现阶段任务·····	周 慎(221)
试论内部审计的两重性·····	竹德操(229)
重塑我国内部审计基础·····	陶广树(234)

试论内部审计管理体制及其改革·····	刘治洞(239)
关于内部审计体制建设的探讨·····	谢春林(246)
银行开展经济效益审计很有必要·····	张蓓蓓(252)
试论审计在中外合资企业中的地位·····	张俊英(254)
应建立税务部门内部审计·····	姚春华(257)

部分论文学术观点摘要

基本建设审计学的内容·····	徐柏松(260)
基本建设审计的特殊性·····	陈文章(260)
基本建设审计是基建程序中的一个重要环节 ·····	王学用(261)
基建投资应分层次决策及投资的韧性约束 ·····	顾正明 魏 伟(262)
如何搞好投资审计·····	万连生(263)
固定资产投资审计的中心内容·····	姚 琳(263)
自筹基本建设审计中需完善的几个问题 ·····	徐柏松 张瑞满(264)
基建审计应注重效益性·····	蒲秦良(264)
基建项目超投资的原因和决算审计 ·····	傅顺祥 魏 坚(265)
建筑工程预(决)算中的违规现象·····	杜瑞芳(265)
工程建设成本审计·····	顾志明(266)
建筑安装工程承包合同基本条件的审计·····	夏清泰(267)
工资含量的不合理因素与确定方法·····	夏自厚(268)
百元产值工资含量审计·····	秦琦 谄(269)
城建资金审计·····	刘明鸿(269)

建筑市场审计中的几个问题·····	陈尘肇 (270)
内审机构难审自筹基建项目的原因·····	郑鹏翔 (271)
内部审计需要什么·····	贺中升 (271)
企业内部审计与厂长负责制·····	陶必胜 (272)
内部审计开展经济效益审计的侧重点·····	唐建生 (273)
内审机构应实行双重领导体制·····	刘 丹 (273)
内部审计与外部审计的区别·····	乔章平 (274)
内部审计的作用·····	杨剑涛 (275)
企业内审不宜单独开展承包经营审计·····	江传宋 (275)
银行内部审计的体制模式·····	师宗文 (276)
企业承包前的验资审计内容·····	杨立稳 (277)
对国有企业承包经营审计的一些看法·····	于秀芳 (277)
承包经营审计的几个方面·····	刘 维 (279)
划清承包经营责任的界限·····	严 宏 (279)
厂长(经理)离任经济责任审计的条件和依据 ·····	陈希学 (280)
管理审计与管理会计的区别·····	王汉雄 郭守贵 (281)
审计心理学是一门独立的学科·····	陶大胜 陶必胜 (282)
取证工作质量检查·····	王寒光 (282)
改革审计管理体制 树立审计机关的独立性 和权威性·····	祝江龙 (283)
开展村级财务审计·····	崔玉斌 (284)
破产企业整顿方案审计·····	李利达 (284)
提高审计监督效益的途径·····	顾循良 (285)
经济效益审计的类别·····	宋翠菁 (286)

基本建设审计发展的必然趋势 与固定资产投资的宏观调控

胡光济

一、基建审计在固定资产投资 宏观调控中的地位

全社会的宏观调节控制是有计划商品经济的计划性的一种体现，也是有计划商品经济的必然趋势。微观越是搞活，就越要加强宏观调控，以避免微观上的盲目性和分散性；而微观能搞活到多大程度和范围，又完全取决于宏观调控能力如何。我国的宏观调控体系所要解决的重要问题，是努力保持社会总需求与总供给的基本平衡。而对投资总规模的调控，则是实现这一平衡的关键。对宏观经济运行具有调控能力的部门有：审计、计划、财政、金融、税务、统计、会计、物价、计量、工商行政管理等监督管理部门。这些监督部门相互结合，形成一个全社会的宏观调控体系。这个体系不仅对宏观经济运行具有识别、检测、反馈的职能，而且从各自（除审计外）分管的专门业务，对所管专业进行监督。审计的地位是超脱的，它与被审计单位没有直接的经济利害关系，不参与任何专业管理的监督。但任何涉及经济责任的经济活力，都是它监督的范围。这种处于具体专业监督之外而

又不与被监督人有经济利害关系的审计监督，能够做到客观、公正，并且在整个监督系统中处于再监督地位。

基建审计对投资规模宏观调控的范围可以贯串于固定资产投资全过程的各个环节，直接牵涉到决策、计划、财税、金融、物资以及国民经济的各个部门。基建审计不受专业监督的限制，它可对任何性质的投资主体、各种渠道的投资项目进行审计监督。基建审计范围广泛的特点，使它能从宏观上全面控制投资规模，具有其他部门不能替代的作用。

基建审计的另一特点是，它具有独特的检测点，能同时向决策者和执行者反馈双轨信息，既能调控又能反馈，并协调各个宏观调控部门之间的关系。基建审计通过经常对基本建设中带普遍性和倾向性的问题的审计来提高经济活力信息反馈的灵敏度和系统性，并及时向决策者和执行者连续地进行信息反馈。这样，就能控制执行者迅速调整执行上的偏差，又使宏观决策者及时调整决策上的失误。由于基建审计是一个综合性的经济监督部门，它与其他监督部门相比具有超脱性和权威性，因此能够在协调它们之间的关系方面充分发挥监督作用，使它们加强联系，分工合作，发挥各自在业务监督中的宏观调控作用。

二、基建审计的发展趋势及构思

基建经济存在宏观经济与微观经济之分相应地，基建审计也分为宏观审计和微观审计。社会主义有计划商品经济的计划性决定了基建经济主要是一种宏观经济。与此对应，基建审计也主要是宏观审计，它是围绕控制投资规模而发展

的。而微观审计是宏观审计的充实，通过众多的微观审计可将倾向性的问题反馈上去，为宏观决策、调控提供依据。

我国基建审计近几年对投资规模的宏观调控主要抓了自筹基建的事前审计。主攻方向是：资金是否落实，来源是否正当。其关键点是控制预算外自筹基建资金和乱拉资金扩大投资规模。实践证明，这个路子是对的，它对于投资规模宏观调控和投资速度的趋缓起到了重要作用。自筹基建在列入计划前进行审计，把资金与计划的约束结合在一起，使投资规模膨胀防患于未然，这是个创新。它为我国基建审计拓宽了道路，也为自筹基建事前审计逐步走向经常化、制度化指引了方向，必须大力推行。

然而，总量控制并不能完全达到投资规模宏观调控的目的。由于我国的产业结构和产品结构方面的矛盾，致使能源、交通、原材料短缺形成资源的供给不足，配置低下；而与此同时，许多低挡消费品大量滞销积压，需求不足。其具体反映在企业上是资金短缺而产品积压；表现在生产领域里，基础工业发展不足，加工工业发展过快。这种产业结构和产品结构的矛盾单纯地用社会总需求与社会总供给的矛盾是解释不了的。总量控制不能代替个量的调节。因此，我们的基建审计还必须将控制投资规模与调整投资结构结合起来进行。当然，这是个复杂的问题，它牵涉到我国目前的产业政策。要使投资结构、生产力布局等符合全国产业结构调整的要求，克服地区性、封闭性的产业结构，应在全国计划指导下进行合理分工，发挥地区优势，促进地区经济的发展。作为基建审计，应在调整投资结构上注意将盲目建设、重复建设的项目砍下来。我们要清醒地看到，在投资格局多元化的

条件下，必须用控制投资规模、调整投资结构这种双管齐下的方法，才能解决投资领域中的痼疾。

基建审计还应通过对建设项目、施工单位、地质勘探、设计单位的微观审计，找出有代表性、倾向性、普遍性的问题，及时反馈上去，以便决策者随时调控失误，使宏观决策更符合实际。

由于经济体制改革千头万绪，异常复杂，各宏观调控系统对投资规模调控的经济运行机制尚未形成和充分发挥作用，而采用行政手段又与改革相悖，在这种情况下，投资规模的宏观调控就历史地落在了基建审计的头上。对全社会的投资规模和结构进行宏观调控是一项长期的工作，也是基建审计发展的必然趋势。基建审计要在控制投资规模、调整投资结构这两方面树立长期的观点，为国民经济持续、稳定的发展作出贡献。

基建审计向着固定资产投资的宏观调控发展已成必然趋势，那么从发展和长远的眼光看，基建审计如何为固定资产投资的宏观调控服务呢？我认为，主要应通过发挥审计的综合经济监督作用和对其他经济监督的再监督来实现。具体应从以下几个方面进行：

1. 从宏观调控的高度，加强对投资计划的指导，并参与投资决策。根据我国目前的管理体制，由国家计划部门负责对固定资产投资的计划、规模、结构、布局、政策和调节杠杆进行决策与管理，以及对重大建设项目的决策、检查与协调。由于当前新旧体制交替，在投资管理上不可避免地会出现真空和不协调，因此，基建审计要加强对计划部门投资计划的指导。要通过对大量的基建项目的微观审计，将经归纳

提炼后的倾向性、普遍性的问题反馈给计划部门，作为调整决策的依据。还应对审计中的数据进行分析，来发现宏观控制中可能出现的失控和导致失控的多种因素。要研究近几年投资渠道多，尤其是预算外资金迅速增长的情况，了解其分布状况及构成比例，制定出一整套措施，对这部分资金的流向进行控制。重点是控制预算外资金，并分别采取不同的经济手段进行调控。为了有效地控制住预算外资金，今后对自筹基建的审计要形成制度，凡是未经审计机关签署意见和证明其资金落实正当的，计委一律不得批准年度投资计划。对计划外工程和楼、堂、馆、所要进行严肃处理，并追究有关人员的责任。

国家审计署要参与国家计委对投资规模、投资结构的决策。投资决策在经统一平衡和上报国务院批准之前，须由审计署签署书面意见。对重大项目，应在可行性研究和计划任务书之前，进行资金落实和资金来源情况的审计。地方各级审计机关要对上级分配给各级计划部门的投资指标进行审计，看投资项目是否纳入投资计划指标之内，防止突破控制指标、层层加码的情况发生。

2. 严格控制财政预算内外投资。各级财政预算内外资金占固定资产投资比重很大，有着举足轻重的作用。财政体制改革以来，预算外资金已超过了预算内资金。8年来，预算外资金翻了两番多，其中大多数用于基建投资。因此，应对各级财政计划执行情况进行审计，考核支出计划中安排多少资金搞基建，投资规模和结构是否合理。年末再对财政计划执行结果即财政决算进行审计，看是否有扩大开支范围、提高标准搞基建等情况。

3. 全面监督金融部门信贷计划的执行情况及结果。金融本身就是宏观调控体系中的重要部门，可以说每一笔固定资产投资都要经过银行。因此，只要把银行控制好了，投资规模的宏观调控就可顺利进行。1987年以来，银行系统实行的信贷计划分层次管理，在确定全国贷款规模、货币发行计划和人民银行对专业银行贷款计划的基础上核批各专业银行负责各级层次的计划管理办法，给我们对金融部门的再监督带来了方便。审计监督通过随时对银行的信贷计划进行审查，并把贷款限定在“总笼子”内，突破了贷款指标的要追查原因。为了严格区分固定资产投资贷款与其他贷款，银行应对固定资产投资贷款统一设置会计科目核算，严格禁止在流动资金贷款、技术改造贷款等科目内变相发放固定资产投资贷款。要纠正变短期资金为长期资金的错误作法。另外，基建贷款和大型技术改造贷款不应提倡业务交叉，盲目竞争，使基建规模难以控制，而应逐步由银行实行归口管理，便于投资规模的宏观调控。

4. 协助政府、物价部门理顺部分产品价格背离价值的扭曲现象，调整不合理的投资结构。价格问题是一个敏感的问题。在经济体制改革中必须经常调整价格，若不如此，经济就不能得到发展。我国长期以来价格缺乏宏观的调控手段，生产资料的价格没有理顺，基础工业产品的价格偏低，价格不能反映产品的稀缺程度，使投资结构不合理。这说明，我国投资问题不仅是一个总量控制问题，而且是一个结构调整问题。这就要求我们基建审计要利用再监督的超脱地位，协助政府、物价部门调整部分产品价格，促进物价改革顺利进行。

论社会主义初级阶段 基本建设审计的几个问题

郭康宝

一

我国计划经济的框架已经倾斜，一座有别于资本主义市场经济的特殊框架——社会主义有计划的商品经济正在逐步形成。按照传统的观点，认为审计只有在生产资料所有权和经营权彻底分离后，才能真正发挥作用。那末在计划经济向有计划的商品经济转型重塑的初级阶段，审计部门的境况如何呢？一部分同志过份强调当前基建审计中存在的困难和矛盾，认为产生审计的时机尚未成熟；另一部分同志不适当地夸大审计在社会主义初级阶段的地位和作用，提出了不切合实际的目标和口号。

这几年基本建设审计的实践告诉我们，审计的地位和作用随着社会主义有计划商品经济的不断发展而日益提高的。审计促进商品经济的进步和净化，商品经济拓宽了审计的内容和范围。在社会主义初级阶段，审计在基本建设领域大中有作为，并且具有以下特征：

（一）双重性。即间接监督和直接监督相结合。现有三种观点值得商榷。

1. “间接控制论”。持这个观点的同志主张，审计属于国民经济间接控制系统，不宜从事直接的经济监督或控制活动。否则，降低了审计机关或部门的“身价”。其实不然，因为：(1) 审计对国民经济实行间接控制的条件不具备。我国宏观控制的机制不健全，信息反应迟钝，缺乏灵敏度。何况，审计机构成立时间短，没有与经济生活“息息相关”，以纯“第三者”身份出现，难与国民经济迅速衔接，不利于审计事业的发展。(2) 某些学者追求审计的“正宗性”、“纯洁性”，并且以我国目前正在实行的“两权分离”为基础理论。其实，我国社会主义商品经济发展很不成熟，“两权分离”的进化相当缓慢，社会尚未对审计产生“自觉感应”。“间接控制”在一定程度上违背了客观环境的要求，促使审计部门提早进入“角色”。

2. “直接控制论”。持这种观点的同志认为，审计是个“早产儿”，应直接参与国民经济的管理活动，拥有部分权力，要有自身生存、发展的“地盘”。从理论上讲，商品经济在社会主义初级阶段应有一个较大的回旋余地，经济体制改革中出现的主管部门职权下放、行政性公司撤销等措施，无疑起到推波助澜的作用。建设项目从立项准备到交付使用，需要盖数十个甚至上百个图章。这种封建陋习已为人们深恶痛绝。基建审计部门是顺应商品经济潮流的发展，还是扮演新“婆婆”的角色，发挥“第二财政”、“第二建行”的作用，引起审计理论界的高度关注。

3. “综合监督论”。持这一观点的同志认为，审计机关是对监督部门如银行、税务、工商、物价等部门的再监督，其范围广、任务重，集各种监督于一身。粗看起来，这种理

论赋予审计部门以极大的权限。只要引进审计监督，似乎许多问题就能迎刃而解。其实，这是一种思想方法简单化的表现。按照国家宪法规定的精神，审计是对财政、财务活动的监督，其范围的延伸，必须保持在一个科学、合理的限度内。金融、物价、工商、税务等各专业监督部门都有自身的监督范围和内容，其产生的纠纷可经法律渠道得到解决，无需审计插手。对这些部门财务或经济活动的监督与对监督部门的监督内容再监督，是两个不同的概念。

笔者以为，现阶段是计划经济和市场经济相互渗透、相互交叉的阶段。政府虽尽力推广“国家调节市场，市场引导企业”的宏观管理模式，但由于人们尚未真正认识价值规律和市场波动轨迹，往往觉得计划或行政手段使用来得方便，特别在经济调整或改革时期，更加愿意使用计划或行政手段而忽视经济规律的作用，使计划与市场经常发生“碰撞”。其结果，撞出一个相互重叠、交叉的区域。在这个区域中，计划与市场得到了相对平衡，使社会再生产能在现行体制下得以顺利实现。

由于社会主义初级阶段是商品经济与计划经济并存、计划调节与市场调节相结合的过程，所以审计监督的直接性和间接性将不可避免地同时呈现出来。纵观几年来基建审计的现实，如楼堂馆所“先审计，后开工”制度、建设项目竣工决算审计制度、自筹基建项目“先审后批”制度以及大量的间接监督活动，构成了现阶段基建审计的一大特色。

(二)政府性。在国家审计、政府审计和企业审计三个层次中，其政府性表现得最为突出。究其根源，主要有以下几方面：

1. 管理和监督职能融为一体。宪法规定，各级审计机关隶属于政府行政首脑，企事业单位内审归部门行政领导，使组织、管理经济的职能与监督职能融为一体。有的同志认为，审计机关应隶属于“人大”领导。因“人大”是最高权力机关，有利于对政府实行监督。依己之见，行政机关与监督机关实行“分流”制是个发展方向，但社会主义初级阶段是个漫长的历史时期，社会劳动生产力水平低下，政府主管部门相对集权，其管理监督的职能正在逐步分化，因此，在短时期内将审计监督权移交“人大”并不可行，何况人民群众的参政议政意识刚在强化，“人大”的权威作用还未真正显示出来，“人大”与经济生活的联系并不广泛。因此，我们不宜操之过急。

2. 地方实行财政包干。完成财政包干指标，已成为某些地方政府的首要任务，“有钱出钱，有力出力”的口号受到特别的青睐。为了增加当地财政收入，一些地区大力兴建短期见效的加工工业，破坏资源合理配置；有些地区不顾中央三令五申，盲目建设楼堂馆所；而地方审计机关往往陷入“普通话”与“地方话”的纠缠之中。因而，其审计监督行为只能慎之又慎，迈不开前进的步子。

3. 经费受到牵制。审计人员的工资、奖金、福利以及审计机关的办公用房、车辆、职工住宅所需的费用均由当地财政机关支付，不实行垂直拨付制度。

在地方利益观念的驱动下，各级政府要求审计机关为振兴本地经济服务的事件时有发生，对我国审计工作的不断深化带来障碍，容易产生各种弊病：

(1) 客观公正的偏移性。客观公正、实事求是地解决或