

基建审计实务

戴蒋 芝克 安昌 等 编 著

地震出版社

基建审计实务

戴芝安 蒋克昌等编著

61187/05

地震出版社

1988

内 容 提 要

本书全面阐述了基本建设审计的应用原理和技术方法,系统地介绍了基建审计程序、建设项目前期工作审计、工程概预算审计、基本建设计划审计、工程招标投标审计、基本建设投资审计、基建财务决算审计、基建投资效益审计和审计报告编写的内容与方法,是一本实用性、知识性的工具书、参考书,也可作为审计人员培训的教材。

读者对象为审计、基建、建筑、财务、会计、经济管理等方面人员和财经院校师生。

基建审计实务

责任编辑: 陈焕新

地质出版社出版

北京复兴路63号

衡阳印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行
全国各地新华书店经售

787×1092 1/32 印张 6.5 插页 140千字

1988年1月第一版 1988年4月第一次印刷

印数, 1—3000

书号: ISBN 7-116-00461-8/P·34

定价: 1.60元

前 言

基建审计实务是研究基本建设审计活动领域的应用理论和技术方法，其中心思想是寻求和说明基本建设审计的概念、性质、特点、对象、任务、内容、程序及方法。它在经济科学中，属于应用审计学即实务审计学一类。

在我国，基本建设审计学是一门新兴学科。目前对于基本建设审计理论与实务的研究工作还只是刚刚起步，但已引起许多学者、科研人员和广大从事审计事业的实际工作者的极大兴趣。1985年，湖南省审计局举办的第一期全省基建审计干部培训班根据教学的需要，由戴芝安编写了《基建审计讲义》。在此基础上，从1987年3月开始，湖南省审计局基本建设审计处和衡阳市审计学会共同组织编写了《基建审计实务》这本书。它对我国最近四年多来的基本建设审计工作实践，进行了探索、总结和研究，丰富和发展了基建审计的应用理论和实践经验。该书专业性、实用性、知识性较强，通俗易懂，对于开展基本建设审计工作具有指导意义。

本书由戴芝安、蒋克昌主编，负责全书的规划、组织编写工作，并对全书各章初稿进行了修改、补充和总纂。各章的作者是：第1、2、5章，戴芝安；第3章，齐厚南；第4章，黄克安；第6章，邹建华、蒋克昌；第7章，邓正仕；第8章，蒋克昌、邓正仕；第9章，蒋克昌、侯 宇；第10章，戴芝安、王孝永、李作尧。

《基建审计实务》这本书在编写、出版、发行过程中，得到了湖南省、衡阳市审计局，湖南省审计局科研培训所和国家审计署李惠芳、田一雍、侯守法的大力支持与热情帮助。湖南省审计局总会计师罗思贤、衡阳市审计局局长李运裁、副局长廖慧常对全书编写提纲和初稿提出了宝贵的修改意见。我们在此谨致谢意。

由于我们的水平有限，加之因审计干部培训需用甚急，本书仓促成稿付印，书中难免有缺点、错误，诚恳欢迎广大读者批评指正。

编 者

1987年12月于长沙

90406

4943

封面设计：戴 晖

书号：ISBN 5028-0046-8/P·34

定 价：1.60元

目 录

第一章 基本建设审计概论.....	(1)
第一节 基本建设审计的概念.....	(3)
第二节 基本建设审计的特点.....	(11)
第三节 基本建设审计的对象.....	(14)
第四节 基本建设审计的任务.....	(20)
第二章 基本建设审计程序.....	(23)
第一节 基本建设审计程序的概念.....	(23)
第二节 基本建设审计程序的内容.....	(24)
第三节 基本建设审计程序的实施.....	(31)
第四节 审计业务文书格式和使用.....	(35)
第三章 基本建设前期工作审计.....	(48)
第一节 基本建设前期工作审计的特点和对象.....	(48)
第二节 基本建设前期工作审计的范围和内容.....	(52)
第三节 基本建设前期工作审计的程序和方法.....	(59)
第四章 建设项目概预算审计.....	(62)
第一节 建设项目概预算审计的作用.....	(62)
第二节 建设项目设计概算的审计.....	(66)
第三节 建设项目施工图预算的审计.....	(73)
第五章 基本建设计划审计.....	(93)
第一节 基本建设计划审计的涵义和作用.....	(93)
第二节 部门地区基建计划审计的范围和内容.....	(99)

第三节	建设项目计划审计的范围和内容	(106)
第六章	工程招标投标审计	(117)
第一节	招标投标的性质特点与审计监督	(117)
第二节	招标投标单位资质审计	(122)
第三节	招标投标程序的审计	(126)
第四节	标底与标函的审计	(128)
第七章	基本建设投资来源与支出审计	(133)
第一节	基本建设投资来源的审计	(133)
第二节	基本建设投资支出的审计	(138)
第八章	基本建设财务决算审计	(149)
第一节	基本建设财务决算审计的依据	(149)
第二节	基本建设财务决算报表的审计	(151)
第三节	基本建设财务决算项目的审计	(160)
第四节	建设项目竣工决算的审计	(167)
第九章	基本建设投资效益审计	(172)
第一节	基本建设投资效益审计的意义和 原则	(172)
第二节	基本建设微观投资效益审计	(179)
第三节	基本建设宏观投资效益审计	(186)
第十章	审计报告	(194)
第一节	审计报告的意义和作用	(194)
第二节	审计报告的编写程序	(197)
第三节	审计报告的内容和要求	(200)

第一章 基本建设审计概论

基本建设审计，是社会科学领域新兴的一门学科，是我国社会主义审计科学体系的一个重要组成部分，是属于上层建筑中经济监督 and 管理的范畴。它的研究对象，主要是基本建设投资及与之相关的技术经济和财政财务收支等活动。通过审计，评价基本建设中的投资决策、建设方案、计划管理、资金管理、施工管理、财务管理、投资效果及与此有关的部门、单位执行国家的经济建设方针政策、经济法规、财经纪律、基本建设程序等方面工作的合法性、合理性、效益性和效率性，以及它是否适应我国目前经济建设与经济改革的需要，是否符合国民经济和社会发展的要求，是否同国家现在的财力、物力、人力和财政、信贷、外汇、物资的各自平衡及相互间的综合平衡相适应，作出审计结论和处理决定。

随着社会生产和审计事业的发展，基本建设审计在国民经济中有着十分重要的地位和作用，探讨、研究、总结、提高基本建设审计活动领域的应用理论和技术方法，是当务之急，也就是本书的主要任务。

目前世界上已有150多个国家建立了审计机构，还成立了国际最高审计组织和地区最高审计组织，多次召开了国际审计学术讨论会。审计工作已从历史上传统的会计账目审计发展到现代的管理审计，经营审计，效益审计，受到社会广

泛的重视。审计活动遍及各个经济领域，发挥了重要作用。

我国的审计历史悠久，起源于西周时期，发展到南宋就设有审计院，成为行使监督财政、财务的专门审计机构。民国时期也设置过审计院、审计部。1914年北洋政府还公布了审计法。在国内革命和抗日战争时期，中华苏维埃共和国设置了审计委员会，抗日根据地也有多种审计组织形式，当时的审计工作主要是审查支出预算、供给标准和开支单据。新中国诞生30多年来，曾长期实行财政与审计合一的监督制度。当我国进入全面开创社会主义现代化建设新局面的新时期之后，1982年12月4日公布实行的新宪法正式规定：“国务院设立审计机关，对国务院各部门和地方各级政府的财政收支，对国家的财政金融机构和企业事业组织的财务收支，进行审计监督。”六届人大一次会议，批准国务院成立审计署。随即，各个省、地、县政府相继先后设立了审计局。与此同时，全国各级基本建设审计机构也陆续设置，并相应地建立了基本建设审计制度，开展了工作。审计署总结了三年工作经验，于1986年制定了《基本建设和建筑业审计试行规程》。它是我国第一个基本建设审计规章的重要文件。在此同时，全国许多部门和单位也陆续建立了内部审计机构。此外，不少地区还成立了审计咨询服务所一类的社会审计组织。至此，我国社会主义的现代审计组织体系已经建立起来了。这是适应新的历史转折时期对外开放，对内改革，搞活经济，加强经济监督和管理需要，支持和促进基本建设管理体制改革的必要措施。实践证明，做好基本建设审计工作，对于促进我国国民经济发展和经济体制改革，改善基本建设管理工作，提高基本建设投资效益，都具有重要意

义。

但是，目前我国对于基本建设审计理论与实务的研究工作，还是一个薄弱环节，尚未引起人们的普遍重视。社会主义的基本建设审计象个汪洋大海，而且没有现成的东西，只能靠我们去实践、探索、研究、总结和提高，发挥工作创造性，打开局面。大量的事实说明，没有科学的审计理论，就不会有正确的审计实践。如果我们赖以进行审计工作的理论与决策失误，就会导致盲目行动，迷失方向。毛泽东同志曾经指出：“马克思主义看重理论，正是、也仅仅是，因为它能够指导行动。”（《毛泽东选集》第269页，人民出版社，1968年版。）因此，我们研究基本建设审计，一定要从理论与实践的结合上，弄清基本建设审计的性质、特点、职能和作用；明确基本建设审计的对象、任务、程序及方法；探索基本建设审计现代化的内容、规范、规律与发展方向，走出一条具有中国特色的社会主义基本建设审计的道路。

第一节 基本建设审计的概念

一、什么叫基本建设审计

现在，国内和国际上对审计和基本建设审计的定义，还没有一个公认的科学定论。当然，在国际上不可能有世界各国都承认的统一的审计定义，基本建设审计尤其是这样。因为完整而科学的审计和基本建设审计的定义，是与一个国家的社会制度、历史条件、生产方式、国家赋予审计的任务和职权联系在一起的。列宁在论述社会主义经济实行计算和监督的必要性时就曾指出：“既然无产阶级的政治统治已经建

立，已经有了保障，那末实行计算和监督，实行全面的、普遍的包括一切的计算和监督，即对劳动数量和产品分配的计算和监督。这就是社会主义改造的实质”（《列宁选集》第三卷396页，人民出版社1972年版）。

我国是社会主义国家，建立了生产资料公有制，目前正处在全面开创社会主义现代化建设新局面的新时期。中国共产党的十一届三中全会以来，全党把工作重点转移到社会主义现代化建设上来，在坚持四项基本原则的基础上，集中力量发展社会生产力。在这个新的历史条件下，建立了国家审计制度，并写在我国宪法上。国家赋予审计的任务和职权就是对财政经济进行监督和管理。基本建设审计是国家强化对基本建设经济活动的监督，加强对基本建设投资的间接控制，促进提高基本建设投资效益的重要手段之一。所以，我国的基本建设审计的定义可以表述为：基本建设审计是国家对基本建设经济活动实行法定审计的一种监督和管理制度。具体地说，基本建设审计，就是由国家、部门、单位专门的审计机构和审计人员根据国家规定的方针、政策和财经法规，以建设项目为客体，投资活动为中心，把促进提高经济效益、严肃财经纪律作为重点，采取科学的审计方法，对国家和地方投资、银行贷款、利用外资、自筹资金进行基本建设的地区、部门、单位所发生的财政、信贷、财务、技术经济和经营管理活动及与之连带的协作配合工作的效率和效益，进行审计评价，提出建设性的意见，促进改善投资决策，加强项目管理，提高投资效果，充分发挥基本建设审计在加强宏观的和微观的经济管理和监督，保护国家和人民的经济利益方面的积极作用，为我国社会主义现代化建设服

务。

上述基本建设审计定义，主要意思包括下列几个方面：

1.基本建设审计的性质，就是依法对基本建设经济实行监督和管理，保障国家基本建设任务顺利完成的一种审计形式。它体现着社会主义经济关系，具有阶级性、政策性、独立性、客观性、强制性、保护性、建设性和效益性。

2.基本建设审计的目的，立足于提高投资效果，保护国家和人民的经济利益。就是说，通过基本建设审计，促使被审计的建设单位和部门、地区严格执行基本建设法规和基本建设财政财务制度，遵守财经纪律，努力改善经营管理，防止损失浪费，不断提高经济效益，充分发挥基本建设投资的最大效果，同时还要检查相连带的基本建设的主管部门及有关单位各项工作的效率和效益，促使加强宏观投资决策和基本建设管理，为四化建设服务。

3.基本建设审计的范围，具有广泛性的特点。从审计对象看，虽然是建设项目及其经济、财务等活动。但它直接关系建设单位，还涉及规划、勘察、设计、施工企业，基本建设主管部门以及财政、银行、物资等单位。从审计种类看，既有财政财务收支审计、财经法纪审计，又有经济效益审计、管理审计和规划审计等。从审计内容看，既要审查基本建设投资的资金来源，又要审查基本建设投资支出的资金去向和用途；既有微观的技术经济活动和施工生产环节，又有宏观的投资决策和经济管理工作，等等。

此外，在基建审计定义中，还提出了基本审计对象和任务。将在本章的第三、四两节里讲。

二、建立基本建设审计制度的必要性

宪法规定，我国实行审计制度。这是国家加强财政经济监督和管理的一项重要决策。

在我国社会主义条件下，建立基本建设审计制度是完全必要的。我们进行社会主义的现代化经济建设，不仅要求正确贯彻执行党和国家的路线、方针、政策，同时还要有科学的经济管理和审计监督。这在基本建设经济领域尤为重要。

为了加强在我国经济建设中的监督和管理工作，保证国家实现按计划控制基本建设投资总规模，集中财力物力搞好重点建设，同时促进各行各业都把投资的重点转移到以技术改造和改建扩建为主的方面来，努力做到投资少、周期短、见效快，达到加速四化建设的目的。为此，必须十分重视和大力开展基本建设审计工作，搞好对基本建设经济的监督和管理。审计工作实践证明，做好基本建设审计工作，对于促进基本建设经济发展，支持基本建设管理体制的改革，逐步实现建筑产品商品化，改善经营管理，提高投资效益，严肃财经纪律，纠正不正之风，维护国家和人民的利益，维护建设单位的合法权益，加强基本建设投资的间接控制和宏观管理，保证国民经济持续、稳定、协调发展，继续改善城乡人民生活，是十分必要的。

国务院领导同志曾经指出：“审计工作很重要。经济越是搞活，越需要加强管理和监督，审计工作是加强管理和监督的一个不可缺少的重要方面，是使开放、搞活、扩权健康进行的一个重要保证。希望全体从事审计工作的同志做出新的努力，使审计工作在经济建设和经济体制改革中发挥更大

的作用。”

在新的历史时期，必须建立和加强基本建设审计工作，其原因在于：

1. 基本建设的地位决定基建审计的必要性。基本建设是建造固定资产，提供生产能力，扩大再生产的经济活动，是提高国民经济技术水平，满足人民群众日益增长的物质文化生活需要，实现我国社会主义现代化的不可缺少的条件。基本建设审计则是促进基本建设健康发展的一个重要方面，它在我国基本建设经济活动中起着积极的监督和服务的作用。

我国现阶段的社会主义经济，是建立在生产资料公有制基础上的有计划的商品经济，固定资产扩大再生产必须保持有计划按比例发展。同时，由于固定资产扩大再生产涉及工业和农业、积累和消费的比例关系，它对于国民经济的增长速度、经济结构、技术水平、生产力布局以及人民的生活水平都有直接的或间接的影响。

目前，我们面临着开展大规模经济建设的任务，一方面国家的底子还很薄，建设资金不足，矛盾比较集中；另一方面，在基本建设中有不少工程项目，投资多、周期长、造价高、浪费大，这是我国经济发展中存在的突出问题。为了保证国家重点建设，理顺经济关系，实现本世纪末的战略目标，我们要有为长远发展所需的投资，又要有为近期经济增长所需的投资，还要使人民生活不断得到提高，要办的事很多，而国家的财力有限，这就需要各行各业挖掘潜力，提高效益，广开财源，善于运筹。特别是在基本建设经济活动中，必须继续遵循量力而行的原则，做到少投入，多产出，以缓解国家财政困难。为此，我们必须长期坚持艰苦奋斗、

勤俭建国的方针，厉行节约，反对浪费。在这些方面，需要基本建设审计充分发挥其监督作用。

由上述可知，一方面，随着我国基本建设经济的发展及其在国民经济中的地位和作用，客观上需要建立和加强对基本建设的审计监督；另一方面，通过审计监督，可以保证党和国家关于基本建设的方针政策和法规制度的进一步贯彻落实，促进和加强基本建设管理，有利于加快基本建设的步伐，提高基本建设在国民经济中的地位和作用。

2.基本建设的投资规模决定基本建设审计的必要性。基本建设投资规模是个全局性的问题。因为它直接影响国民经济的增长速度、经济发展的稳定性和基本建设投资的效果。投资规模过大或者过小，都不利于提高固定资产扩大再生产的经济效益，还会妨碍基本建设物资供求的平衡和稳定，甚至影响生产、流通和消费的比例失调。陈云同志说过：“建设规模的大小必须和国家的财力物力相适应。……建设的规模超过国家财力物力的可能，就是冒了，就会出现经济混乱，两者合适，经济就稳定。当然，如果保守了，妨碍了建设应有的速度也不好。但是，纠正保守比纠正冒进要容易些。因为物资多了，增加建设是比较容易的，而财力物力不够，把建设规模搞大了，要压缩下来就不那么容易，还会造成严重浪费”（《陈云同志文稿选编》第38页，人民出版社1981年第一版）。

建国以来，我们搞基本建设投入了大量的资金。“一五”时期至1982年，我国用于基本建设的投资累计已达8297亿元，新增固定资产5928亿元，建成投产的大中型项目3726个。现在全国拥有40万个企业，8000亿元的固定资产和流动

资金。经过30多年的建设，我国有了一个独立的门类比较齐全、布局趋向合理的比较完整的工业体系和国民经济体系。已经建立起来具有相当规模的物资技术基础，它说明我国基本建设取得了伟大的成就。

与此同时，在基本建设上也有过曲折。多年来，我国的经济建设由于受到“左”的指导思想影响，把基本建设投资规模搞得过大，总想多搞点基本建设项目，多建点工厂，而不顾国家财力、物力可能，结果是积累和消费的比例失调，反而使国民经济的发展遭受挫折，出现潜在的财政经济危机。例如，1958年至1960年，积累率高达40%，1959年达到43%，1970年至1978年积累率平均33%左右，其中1978年高达36.6%，任意扩大基本建设投资规模，片面追求高指标、高速度、高积累，造成国民经济重大比例严重失调。这两次所谓“大跃进”都带来了几年的大调整，使人民生活也受到严重的影响。同时还在基本建设中发生了惊人的损失浪费。重要原因之一，就在于没有法定的审计监督。近几年来的审计实践证明，基本建设审计工作搞好了，可以对基本建设投资规模实行有效的间接控制。

3. 提高投资的效果决定基建审计的必要性。现代审计的一大特点，就是注重经济效益。在基本建设中，做好基本建设审计工作，促进提高投资效益，是非常必要的。国民经济的发展速度，一方面取决于国家能把国民收入中的多大部分用于投资；另一方面，也取决于怎样有效利用这些投资，使之发挥最大的效果。

基本建设投资的经济效果如何，对整个国民经济关系极大。长期以来，基本建设普遍存在着工期长、消耗高、浪费