

投资审计法规向导

王耀庆 主编

光明日报出版社

投资审计法规向导

本书编委会

光明日报出版社

图书在版编目(CIP)数据

投资审计法规向导 / 王耀庆主编. — 北京: 光明
日报出版社, 2016. 2
ISBN 978-7-5194-0017-0

I. ①投… II. ①王… III. ①投资—金融法—研究—
中国 ②审计法—研究—中国 IV. ①D922.280.4 ②D922.274

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 029652 号

投资审计法规向导

编者: 本书编委会

责任编辑: 曹 杨 靳鹤琼 责任校对: 刘 胜

封面设计: 吴晓嘉 责任印制: 曹 净

出版发行: 光明日报出版社

地 址: 北京市东城区珠市口东大街 5 号, 100062

电 话: 010-67078258(咨询), 67078870(发行), 67019571(邮购)

传 真: 010-67078227, 67078255

网 址: <http://book.gmw.cn>

E-mail: gmcbcs@gmw.cn; caoyang@gmw.cn

法律顾问: 北京德恒律师事务所龚柳方律师

印 刷: 河南龙华印务有限公司

装 订: 河南龙华印务有限公司

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社联系调换

开本: 880×1230 1/32

字数: 184 千字 印张: 12

版次: 2016 年 2 月第 1 版 印次: 2016 年 2 月第 1 次印刷

书号: ISBN 978-7-5194-0017-0

定价: 36.00 元

版权所有 翻印必究

《投资审计法规向导》编委会

主 任:孙志安

副主任:薛合生

主 编:王耀庆

副主编:马泽照

委 员:段志平 张晓红 王 茁 张兆甫 刘 艳
黄素丽 王 宁 董见明



序

政府投资项目资金投入大,耗用资源多,社会关注度高,在很大程度上决定着经济发展的速度、规模、质量和效益,决定着经济能否又好又快发展。政府投资是否合规、高效,建设项目能否顺利实施,直接关系到中央宏观调控政策的实施效果,关系到经济发展方式的转变,关系到经济社会可持续发展,关系到反腐倡廉建设。做好政府投资项目审计工作是我们的一项重要职责。

近几年来,各级审计机关坚持科学审计理念和审计工作“二十字”方针,拓展投资审计思路,创新审计方法,不断加大审计力度,在加强建设项目管理,规范建设市场秩序,节约政府投资等方面,发挥了越来越重要的作用。但投资审计面临情况复杂,定性难;屡查屡犯,整改不彻底;各地投资审计工作发展不平衡,审计人员业务

水平参差不齐;审计时效性不强,规范化、信息化程度不高;同类问题在不同机关不同项目中,处理处罚不一致等问题比较突出。

这本小册子,对每一项违反投资建设项目法律法规的行为,列出表现形式,给出定性依据、处理处罚方式,具有几个特点:一是全面性。搜集整理了投资审计中常见的问题类型,表述比较准确,内容比较全面。二是权威性。引用的法律、法规级次较高,时效性较强,有利于审计人员把握。三是实用性。问题定性和处理处罚的方式,较为实用、可行。可作为投资审计人员的工具,也可作为项目管理单位、中介机构投资控制的辅助,同时可供投资理论工作者研究时参考。

近日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于完善审计制度若干重大问题的框架意见》,对完善审计制度、保障依法独立行使审计监督权作出了部署和安排。面对新的形势、新的要求,希望各地审计机关和广大审计人员依法履行审计监督职责,在法律规定的实体及程序范围内行使职权,坚持“法无授权不可为,法定职责必须为”,深入揭露政府投资项目中存在的各类问题,

加强投资审计工作规范化、信息化建设,进一步提高投资审计质量,更好地发挥投资审计在保障国家重大决策部署贯彻落实、维护国家经济安全、推动深化改革、推进廉政建设中的重要作用。

A handwritten signature in black ink, appearing to be '刘景' (Liu Jing), written in a cursive style.

2016 年 1 月

编者按

投资审计是政府审计工作的重要组成部分,也是社会关注的热点。《河南省政府投资建设项目审计条例》自 2010 年实施以来,我省投资审计发展很快,政府投资审计覆盖面逐年扩大,审计力度不断加强,深度不断拓展,取得了显著成效。5 年来,全省审计机关共审计政府投资建设项目 15000 多个,审计建设项目资金 3100 亿元,查处违规资金 412.21 亿元;审减工程造价 180 多亿元;移送案件线索或事项 700 多件,处理涉案人员 419 人;上报信息 1900 篇,领导批示 300 多篇;提出审计建议 1300 多条;出台制度办法 120 多个。政府投资审计在促进政府投资建设项目规范管理、完善建设手续、落实项目建设资金、加快推进项目进展、节约政府投资、反腐倡廉建设和提高投资管理水平等方面发挥了积

极作用。

为适应投资审计工作发展的需要,河南省审计厅投资一处组织省厅、安阳市、济源市、焦作市、信阳市、洛阳市、濮阳县、项城县等审计机关的投资审计业务骨干,组成投资审计编委会专家组,利用微信、会议等形式,通过6个多月的搜集、梳理,经过多次的讨论、甄别,从基本建设程序、招标投标、工程管理、违反工程造价管理有关规定、建设项目财务等方面,列举了违规违法行为,进行了分析定性,引用了较为适当的法规,给出了处理意见。

上述审计机关投资审计工作方面走在我省前列,编委会同志也都是投资审计的领军人才,许多方面进行了探索,代表了一定水平。今后,投资审计编委会将长期保留,随时解答问题,发现工作中疑难情况,及时讨论、研究,或请示解决。本书电子版挂到内部网站投资一处专栏,及时更新,以更好地服务投资审计工作。



2016年1月

CONTENTS

目 录

第一章 基本建设程序方面的问题

1. 部分建设用地尚未办理土地证 / 001
2. 已开工,尚未办理农用地转用手续 / 002
3. 未按规定取得建设用地批准书 / 003
4. 建设用地“以租代征”农用地 / 005
5. 未经审批,先行征用土地或多征用土地 / 006
6. 用地手续不合规 / 008
7. 非法占用土地 / 011
8. 土地使用过程中违反相关规定 / 012
9. 部分危桥改造项目未按规定办理审批手续 / 014
10. 安保工程未按规定办理项目实施方案审批手续 / 015

11. 未办理项目立项、可研、初步设计审批手续 / 016
12. 越权审批建设项目 / 017
13. 项目决策未按规定进行 / 019
14. 不符合国家有关规划、产业政策、环境保护等市场准入条件的项目未能依法停止建设 / 021
15. 建设项目未按规定办理环境影响评价审批手续 / 023
16. 建设项目未按规定办理地震安全性评价审批手续 / 025
17. 未按规定办理建设用地规划许可证、建设工程规划许可证、建筑工程施工许可证 / 027
18. 未按规定办理乡村建设规划许可证 / 030
19. 未取得建设用地规划许可证就取得国有土地使用权证 / 031
20. 未经施工许可,擅自开工建设 / 033
21. 未办理安全施工措施备案 / 034
22. 未按规定办理工程质量监督备案手续 / 035
23. 未按规定进行消防设计审核 / 037
24. 未按规定进行人防工程设计审核 / 038
25. 施工招标代理单位不具备中央投资项目招标代理资质 / 039
26. 未按规定变更和调整项目计划 / 040
27. 建设单位擅自超建 $\times\times$ 平方米,超批准建设规模达 $\times\%$ / 041

- 28. 超概算投资××元 / 043
- 29. 概算执行不严,未按照批准内容执行 / 045

第二章 招标投标方面常见违法行为

- 1. 工程的勘察、设计、监理、施工等达到法定标准未招标 / 048
- 2. 采取将项目化整为零以及其他任何方式规避招标 / 056
- 3. 违规采取邀请招标方式 / 058
- 4. 招标人以不合理的条件限制或者排斥潜在投标人 / 061
- 5. 不按规定发布招标公告 / 064
- 6. 有关单位和个人为招标人指定招标代理机构 / 067
- 7. 招标代理机构违规承担招标代理业务 / 069
- 8. 招标人与投标人串通投标 / 074
- 9. 投标人相互串通投标 / 077
- 10. 投标人与招标代理机构串通投标 / 082
- 11. 投标人违规中标 / 086
- 12. 招标文件或资格预审文件发售时限不符合规定 / 090
- 13. 招标投标期限不符合规定 / 095
- 14. 评标委员会违规评标 / 099
- 15. 项目涉嫌虚假招投标 / 105
- 16. 业主违规发包工程 / 107

第三章 工程管理类违纪行为

一、工程合同管理类

1. 违规签订合同 / 110
2. 合同签订不规范 / 112

二、项目实施管理类

1. 施工单位由于自身原因返工计入工程量 / 113
2. 施工单位转让、出借资质 / 114
3. 工程的消防设计、施工违反规定 / 116
4. 临时建设到期后未拆除 / 117
5. 建设单位将拆除工程发包给无资质等级的施工单位 / 118
6. 施工现场安全、消防措施不符合规定 / 119
7. 施工单位转包、分包工程 / 120
8. 施工单位违反相关资质管理规定 / 125
9. 建设工程未经消防设计审核或者审核不合格擅自施工 / 128
10. 擅自改变经消防机构审核合格的消防设计 / 129
11. 无资质的单位承担建设项目的环境影响评价工作 / 130
12. 建设资金损失浪费 / 131
13. 建设单位违规要求设计或者施工单位降低强制性建设标准 / 132
14. 施工图设计未经审查或审查不合格擅自施工 / 133

- 15. 建设单位压缩合理工期 / 135
- 16. 未按照地震安全性评价报告所确定的抗震设防要求进行抗震设防 / 136
- 17. 地质灾害危险性评估单位违反相关资质管理规定 / 137
- 18. 在地质灾害危险性评估中弄虚作假或者故意隐瞒地质灾害真实情况 / 140
- 19. 配套的地质灾害治理工程未经验收或者经验收不合格主体工程即投入生产或者使用 / 141
- 20. 在地质灾害危险区内从事爆破、削坡、工程建设以及其他可能引发地质灾害的活动 / 142
- 21. 未取得工程咨询资质的企业违规从事工程咨询业务 / 143
- 22. 工程造价咨询企业违规出借资质证书或者以其他形式非法转让资质证书 / 144
- 23. 违规从事工程造价咨询活动 / 145
- 24. 建设单位将工程肢解发包 / 147
- 25. 建设单位将工程发包给不具有相应资质的单位 / 149
- 26. 建设单位委托项目工程质量检测业务不合规 / 150

三、设计、勘察管理类

- 1. 勘察、设计人员无执业资格 / 152
- 2. 勘察、设计单位未执行相关标准 / 153
- 3. 设计单位违规指定生产厂、供应商 / 156
- 4. 有关单位擅自修改建设工程勘察、设计文件 / 157

- 5. 工程的消防设计、施工违反规定 / 158
- 6. 勘察、设计无资质或相应资质承揽工程 / 161
- 7. 勘察、设计单位借用、转让、出借资质 / 164
- 8. 勘察、设计单位转包或违法分包所承揽的工程 / 166
- 9. 勘察、设计单位未执行工程建设强制性标准或质量不符合规定 / 167

四、工程质量管理类

- 1. 建设单位违规降低工程建设标准 / 171
- 2. 建设单位未按要求办理工程质量监督手续 / 173
- 3. 建设项目中使用的设备物资不符合设计文件和合同要求 / 173
- 4. 施工单位偷工减料 / 174
- 5. 建筑材料、装修的防火性能不符合国家标准或行业标准 / 176
- 6. 检测机构违规从事检测业务 / 177
- 7. 检测机构转包检测业务 / 179
- 8. 检测机构违反相关资质管理规定 / 180
- 9. 工程质量检测委托单位的违规行为 / 182
- 10. 出租不合格机械设备、施工机具和配件 / 183
- 11. 施工单位未按照设计图纸和技术标准施工 / 184
- 12. 建设单位使用列入禁止使用目录的技术、工艺、材料和设备 / 186

13. 建设单位采购不符合施工图设计文件要求的墙体材料、保温材料、门窗、采暖制冷系统和照明设备 / 187
14. 未按照民用建筑节能强制性标准施工 / 188
15. 施工单位未对施工现场的墙体材料、保温材料、门窗、采暖制冷系统和照明设备进行检验 / 188
16. 施工单位未对涉及结构安全的试块、试件以及有关材料现场取样并送检 / 189
17. 建筑构件、建筑材料和室内装修、装饰材料的防火性能不符合国家标准或行业标准 / 190
18. 施工单位未现场取样送检 / 191

五、工程监理管理类

1. 未按规定实行工程监理制度 / 192
2. 工程监理单位未按规定履行质量监督义务 / 194
3. 与施工、供货等单位存在利害关系的工程监理单位违规承担监理业务 / 197
4. 工程监理单位违规将承揽的监理业务转包 / 198
5. 监理工程师资格和履职范围不符合要求 / 199
6. 工程监理单位未审查安全技术措施或方案是否符合强制性标准 / 201
7. 工程监理单位发现安全事故隐患未按要求履职 / 202
8. 工程监理单位转让、出借资质 / 204
9. 无职业资格从事监理业务监理工程师资格和履职范

围不符合要求 / 206

六、工程验收管理类

1. 未按规定进行消防验收和备案 / 209
2. 竣工验收未及时备案 / 211
3. 未按规定移交工程建设档案资料 / 212
4. 竣工验收后未按规定时间向城乡规划主管部门报送有关竣工验收资料 / 212

第四章 违反工程造价管理有关规定的行为

1. 建设项目违规多计工程款 / 214
2. 违规出具虚假变更、签证及索赔费用 / 217
3. 合同签订不规范,专项条款不明确,调整内容不约定 / 220
4. 未按规定采用工程量清单计价模式进行结算或者在采用工程量清单时执行不规范 / 224
5. 概算执行不严,擅自扩大规模建设,提高标准 / 231

第五章 建设项目财务方面常见违法行为

1. 项目资本金不符合要求 / 235
2. 抽逃项目资本金 / 238