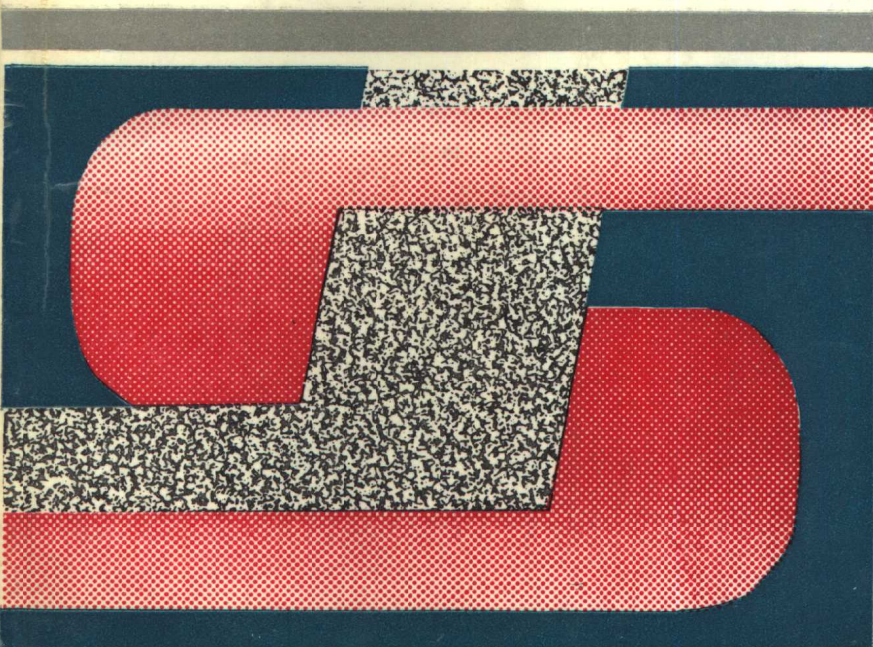


审计干部培训参考教材之七

基本建设投资与建筑 施工企业财会制 度改革与审计

——改革与审计专题讲座

李金华 主编



经济科学出版社

审计干部培训参考教材之七

基本建设投资与建筑施工 企业财会制度改革与审计

——改革与审计专题讲座

李金华 主编

经济科学出版社

一九九三年·北京

(京)新登字152号

责任编辑：张 红

责任校对：竹 叶

封面设计：卜建晨

版式设计：代小卫

基本建设投资与建筑施工企业

财会制度改革与审计

——改革与审计专题讲座

李金华 主编

•
经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

密云双井印刷厂印刷

•
787×1092毫米 32开 5.5印张 119000字

1993年7月第一版 1993年7月第一次印刷

印数：0001—5000册

ISBN 7-5058-0656-4/F·519 定价：3.60元

主编 李金华

编委 李金华 马怀平 徐立平

目 录

第一部分	投资体制改革与深化基本建设审计	(1)
第一节	投资体制改革与建设单位财务制度改革	(1)
第二节	充分发挥基本建设审计的宏观调控作用	(17)
第三节	建立具有中国特色的基本建设项目“三阶段”审计 模式	(24)
附 录	案例	(31)
第二部分	施工、房地产开发企业财会制度 改革与审计	(51)
第一节	施工企业生产经营特点及近年来改革的重大措施	(51)
第二节	新财务制度中的主要新规定	(62)
第三节	新《施工企业会计制度》的特点和核算内容的主要 变化	(78)
第四节	改进施工企业财务收支审计	(102)
第五节	施工企业的经营管理审计	(118)
第六节	强化对房地产开发企业的审计	(136)
附 录	竣工决算审计标准 (讨论稿)	(159)

第一部分

投资体制改革与深化基本建设审计

第一节 投资体制改革与建设单位 财务制度改革

一、改革前的投资体制介绍以及投资体制改革的主要措施

投资体制改革是我国经济体制改革的重要组成部分，是投资管理领域的自我完善与发展的客观必然。它对于建立和发展社会主义的市场经济，促进现代科学技术和国民经济持续、稳定、协调地发展，具有重要意义。

我国的投资体制改革，是在不断冲破旧体制，采取新措施的基础上逐步发展起来的。概括起来主要包括以下几个方面。

（一）投资计划管理体制及其改革

投资计划管理体制是投资计划管理形式、管理制度和管理方法的总称。它包括投资计划管理权限的划分、投资计划制定的程序、投资计划的内容和种类，投资计划编制的方法以及投资计划管理机构等。改革前的投资计划管理体制，是高度集中统一的模式。在全面统一计划的前提下，实行分级管理的原则，大中型建设项目直接纳入国家计划，小型建设项目在统一计划的前提下，按照隶属关系，分别由国务院各主管部门和地方实行分级管理。全民所有制单位的投资、属

于国家预算内中央财政安排的投资、部门自筹投资、利用国外资金中由国家统借统还和部门自借自还部分安排的投资、银行贷款安排的投资、国家专项基金安排的投资，以及新增固定资产和新增生产能力等，由国家计委和国务院主管部门负责进行计划安排。国家预算内地方财政安排的投资、地方自筹投资、利用外资中由地方自借自还部分安排的投资、地方专项资金安排的投资，以及新增生产能力等，由地方安排。上述中央和地方利用各种资金渠道安排的投资，都要经全国平衡，纳入国家统一计划。

我国的投资计划管理体制主要进行了如下几方面的改革：

(1) 贯彻国民经济调整方针，为解决基建规模过大和保证重点建设等问题，国家重新明确了基建程序、大中型项目划分标准和加强自筹基建管理的规定。

(2) 编制全民所有制单位包括基本建设和更新改造两部分投资在内的固定资产投资计划，以加强计划的综合平衡，统筹安排基建投资和更改资金的使用。

(3) 由单纯的指令性计划管理向指令性计划管理与指导性计划管理相结合的方向发展。

(4) 下放项目审批权限，简化审批手续。国家计委审批的生产性建设和投资项目资金的限额由原来规定的1000万元以上提高到3000万元以上，能源、交通、原材料行业则由1984年的1000万元提高到5000万元，现提高到五亿元。由国家计委审批的大中型项目的手续，由原来的五道（即项目建议书、可行性研究报告、设计任务书、初步设计和开工报告）简化为两道，只审批项目建议书和设计任务书。

(二) 投资资金管理体制及改革

投资资金管理体制是指对投资资金的分配、供应和使用进行全面、系统的监督管理，以充分发挥投资效益的管理制度。改革前，我国实行高度集中的投资资金管理体制，资金统收统支，除少量的自筹资金和留用的折旧基金外，基本上是单一的财政拨款，无偿使用。从1979年开始，我国投资资金管理体制进行了一系列改革，主要表现在以下几个方面：

1. 打破了中央统收统支的旧模式，出现了预算拨款、拨改贷、银行贷款、预算外资金、利用外资和长期资金市场等多种资金供应方式。

2. 变投资无偿使用为有偿使用。国家计委等部门颁布了《关于国家预算内基本建设投资全部由拨款改为贷款的暂行规定》，并对不同的建设项目实行差别利率办法，同时根据不同时期产品供需情况实行浮动利率和调节利率。

3. 变投资敞口供应为投资包干。1984年国家计委等部门印发了《基本建设项目包干责任制试行办法》，实行投资包干，明确了包干单位按上级批准的概算包干，结余的资金在国家与建设单位之间实行“五五”分成，单位留成部分按“六、二、二”比例分别用于生产、福利和奖励。

4. 为了确保国家重点建设项目有稳定的资金来源，1988年国家建立了基本建设基金，交由建设银行按计划管理，同时成立六个国家专业投资公司经营。基金分为中央和地方两部分。中央基本建设基金的来源是：国家预算直接安排的投资；能源、交通重点建设基金中由中央使用部分的年增加额；耕地占用税中中央使用部分；建筑安装企业的营业

税中中央使用部分；国家预算内“拨改贷”投资回收的本息。地方基本建设基金的来源，由各省、市、自治区依据中央的基本建设基金来源自行确定。基金实行专款专用，保值增值，在财政计划上列收列支。基金分为经营性和非经营性两部分。经营性的投资由国家计委切块分配给各国家专业投资公司，主要投资于国家重点建设项目。非经营性的基金主要用于中央各部门直接举办的文化、教育、卫生、科研等方面的建设和大江大河的治理；小型项目由国家计委核定基数，主管部门管理，包干使用，三年不变；新建大中型项目按程序审批。建立基金制的意义在于：把国家财政的基建支出与其他项目支出分开，交由决策部门实行专款专用，有利于稳定政府投资来源，有利于实行投资包干和按合理工期组织重点建设；有利于强化主管部门在投资管理中的行政干预，硬化政府投资的预算约束。

（三）投资物资管理体制及其改革

投资物资管理体制是指确定各级、各部门之间在投资物资管理上的职权和组织形式的一种制度。

投资物资分配体制指中央、部门和地方、企业在物资分配权限上的划分，包括投资物资分配目标、投资物资资源平衡和调拨方法，以及投资物资分配渠道两个部分。我国长期以来把物资划分为统配物资、部管物资和地方物资三类，分别由国家计委，国务院各部、委、局以及各省、市、自治区平衡分配和管理。物资平衡分配和调拨方法是物资进行平衡分配的具体方法，我国历史上采用统收统支、地区平衡、统收统支与地区平衡相结合三种办法。投资物资分配渠道则是指投资物资的申请和分配途径，在我国投资物资管理体制中，分

配渠道主要有：按照企业隶属关系申请分配；按地区统一申请分配；按行业归口，统一归口部申请分配。

投资物资供应体制是规定项目所需物资由谁供应，怎样供应的管理体制。在材料管理上，地方建筑材料由地方负责供应，钢材、木材、水泥、玻璃等主要建筑材料，主要由中央分配。中央根据确定的投资计划，按历年主要物资消耗定额，块块分配给国务院各主管部门和各省、自治区、直辖市。国家重点建设项目试行配套承包供应材料，材料的分配实行专项安排、戴帽下达，按项目单独核算的办法，并纳入国家和有关部门的年度物资分配计划。

适应开放建筑市场，搞活经济的需要，在投资物资的分配、供应等方面，进行了一系列的改革：

1. 减少统配物资和部管物资的品种及数量，发展有领导、有组织的生产资料市场。1979—1987年，国家统配物资品种由规定的256种减少到26种，主要产品产量中由国家统配部分所占比重也大大下降。此外在全国还建立了生产资料贸易中心和钢材市场。并积极开展企业的自由购销和地区间的物资协作。对部管物资进行清理，采取指令性计划、合同订购、产需衔接、自由购销等不同的管理形式，在此基础上，逐步取消各部门的物资管理职能，并将其物资供销机构并入国家物资部门。

2. 改革建筑材料供应方式。逐步由物资部门将材料直接供应给工程承包单位，由工程承包单位实行包工包料。物资供应单位实行按项目承包供应责任制，根据项目的不同情况，实行委托承包和招标承包的办法。国家成立中国基建物资配套承包公司，对重点建设项目所需的建筑材料，用经济

承包方式进行配套供应，有偿服务。其他建设项目所需主要材料，由工程承包单位择优选择物资供应单位。地方建筑材料，一般采用招标的办法，择优选定供货单位。

3. 改革设备供应办法。凡建设项目需要的机械设备，包括大型、专用等设备，均可由设备成套公司承包，也可按设备费包干，或参加成套设备投标承包。自1985年开始，从中央到地方的设备成套机构试行企业化试点，逐步成为自主经营、自负盈亏的经济实体，积极推行设备承包经济责任制和有偿合同制，明确供需双方的责任和奖罚条款，发展按系统、生产线成套供应设备，并可和原设计单位、制造厂家联合，从工艺产品设计到设备安装调试实行总承包，以提高设备成套技术水平和经济效益。

4. 改革开放以来，一些地区开放了部分投资物资市场，发挥价值规律的作用和市场调节机制，通过各种渠道和贸易形式，调剂余缺，加快物资周转，来满足投资建设的需要。

(四) 投资项目管理体制及改革

投资项目管理体制是对项目的决策、审批、建设实施的全过程进行有效的计划、组织、指导、控制和协调的管理制度。

投资项目的基层管理机构，由建设单位、投资咨询公司、工程承包公司或城市建设综合开发公司、勘察设计院、施工单位、中国人民建设银行基层行处、投资公司等组成。建设单位是项目建设资金的支配和使用 者（直接投资者），也是投资实施和项目建设的全面组织监督者。投资咨询公司对项目进行技术经济评估，为项目的确立和决策提供咨询服务等。工程承包公司接受项目主管部门或建设单位的委托，对基建项目的可行性研究、勘察设计、设备询价与选

购、材料订货、工程施工和竣工投产实行全过程的总承包或部分承包，并负责对各项分包任务进行综合协调管理和监督工作。城市建设综合开发公司具有多重职能：一是对承接的基建项目实行全面组织管理，二是作为开发区内所有基建项目的统一管理者，三是作为商品生产者。施工单位依据项目建设计划、设计预算文件、施工技术操作规程和验收规范及施工承包合同的要求，具体地组织和管理施工活动，并参与设计文件的会审和工程竣工验收，对项目建设质量、工期负责。中国人民建设银行基层行处参与项目的调查研究和评估，办理拨款、贷款和结算，为项目建设提供资金，参与工程投标管理，并负责审查和确定标底，对项目的资金运用实行监督。投资公司从1988年开始，对列入该年计划的本行业中央投资的在建经营性项目实行总承包，并发包给项目建设单位；对以中央投资为主的联合投资的项目，投资公司要和有关投资各方及行业归口主管部门协商；对非经营性项目，可受有关部门委托，负责承包建设任务。由于各个项目的性质、规模和组织方式不同，在一个项目建设过程中，上述各个单位不一定全部参与或承担任务。

目前，我国项目决策权分属中央、地方和企业。大中型生产投资性项目，由中央决策；凡属地方科研、文化、教育、生活福利、卫生设施等非生产性建设和城市基础设施项目，由地方政府决策并由地方财政投资，委托建行拨款。中央所属非生产性项目，由中央财政拨款解决；企业用自有资金进行的更新改造、改建、扩建以及对外的小型新投资项目的决策权交给企业。在项目决策制度上，实行项目前期工作计划制度和项目经理责任制。先由中国投资咨询公司或中国国际

工程咨询公司对项目进行评估审议，然后才批准列入年度计划，即先评估，后决策。

我国投资项目审批权分属国务院、国家计委、国务院各主管部门和地方。生产性项目和更新改造项目，按规模划分的大中型项目由国家计委或国家计委核报国务院审批，小型项目分别由国务院各主管部门和地方审批；按投资额划分的总投资在3000万元以上的项目由国家计委审批，2亿元以上的项目由国家计委核报国务院审批，3000万元以下的由国务院各主管部门和地方审批。非生产性建设项目，凡资金、能源、材料、设备自行解决的，由各部或地方自行审批。国家计委审批的项目只审批项目建议书和设计任务书，扩初设计及概算等的审批下放到部门和地区。

我国提出项目组织管理的方式有：

(1) 自营式：投资项目建设的全部工作，从组织可行性研究、编制计划任务书、选择厂址、委托设计、征购土地、进行施工准备、组织施工、直到建成投产都由建设单位自己完成。

(2) 承发包式：建设单位通过合同或协议书方式把建设安装任务委托给专门从事建筑安装工作的施工企业负责完成。承发包关系的确立方式有招标方式和计划安排方式两种，

(3) 联合指挥负责制：对一些规模大、工艺复杂、牵涉面广，需要各方面协作配合的项目，由地方政府、主管部门、建设单位、设计单位、施工单位等派人共同组成工程指挥部负责统一指挥、统一调度。

(4) 施工单位全面负责制：项目施工的全部工作由施工单位负责。

(5) 综合开发方式：根据国家批准的基本建设计划，

综合开发公司统一包建各单位分散的建设任务。目前我国的项目管理方法是实行投资包干责任制，由建设项目的总承包单位（建设单位、工程承包公司、施工单位等）对项目的投资、工期、质量、材料用量和应达到的效益实行“五包”。

1979年以来我国对投资项目管理体制的改革主要有以下几个方面：

1. 在项目建设的施工管理上，大力推行投资包干责任制。1983年3月，国家计委等联合颁发了《基本建设项目包干经济责任制试行办法》，规定由建设项目的总承包单位（如建设单位、工程承包公司、施工单位等）对项目实行五包：包投资、包工期、包质量、包主要材料用量、包形成综合生产能力。建设单位对包干单位实行“四保”：保建设资金、保设备材料供应、保生产定员配备、保工业项目投料试车所需原材料和燃料供应。各类包干指标确定后，无特殊情况不得变动，按签订的包干合同一次包死。实行投资包干后的节余投资分别不同包干形式和资金来源，全部或部分留给承包单位。这种责权利相结合的项目管理办法，对有效地控制建设造价，调动建设单位节约投资、缩短工期、提高质量的积极性起了重要作用。目前，这项改革已经遍及全国各地不同行业、不同种类的项目。

2. 建立项目前期工作制度。从1983年起国家对列入年度计划的大中型项目实行分档管理，分建竣工项目、续建项目、新开项目、预备项目和建设前期工作项目五个档次，并对拟在“七五”以后开工建设的279个重大项目正式作为前期准备工作项目，确定了项目经理，全面负责项目的可行性研究、技术、经济方案的评价论证，编制计划任务书，为项目的决策

提供可靠的科学依据。1986年，国务院经济技术社会发展研究中心和建设银行又共同组建了中国投资咨询公司，国家计委也成立了中国国际工程咨询公司。这些咨询机构，作为项目评估的专业经济组织，对新上大中型项目，先进行评估审议，然后才批准列入年度计划，有效地纠正了多年来随意拍板定案、盲目决策、匆促上马等问题，使项目决策走向民主化、科学化、专业化。

3. 下放项目审批权，简化审批手续。1984年，国务院批准了国家计委《关于改进计划体制的若干暂行规定》，下放基本建设和技术改造项目的审批权限。同时实行决策权从紧、实施权从宽的原则，简化项目审批程序，国家计委不再对大中型项目建议书，设计任务书、扩初设计及概算等都进行审批，而只审批项目建议书和设计任务书，其他各项都下放到部门和地方审批。1987年3月的《政府工作报告》中明确指出：“在不突破国家‘七五’计划规定的投资总额的前提下，放宽各包干部门对项目的审批权限；对非包干部门和地方，也适当放宽一部分行业的项目审批权。扩大计划单列的大型联合企业、国家重点支持的大中型骨干企业在组织实施基本建设和技术改造方面的权限。”

4. 在项目经营上推行招标投标承包制。多年来，我国进行基本建设始终是用行政手段指定施工单位，层层分配任务，这种体制极大地影响了项目建设进度和效益。1983年，我国一些经济特区的建设项目采用招标方式，所有要求承担任务的单位都必须通过投标竞争，比企业素质，比承包造价，比建设工期，比技术质量，比社会信誉，以此来决定取舍。1984年，国家计委、建设部发布《建设工程招标投标暂

行规定》，规定除了国家的保密工程和特殊工程外，凡经国家和各省、自治区、直辖市批准的建安工程，都可以实行招标投标；持有营业执照的全民和集体施工企业都可以通过招标投标承揽工程任务。1987年3月的《政府工作报告》中提出：“建设项目从设计、施工到设备供应和设备进口，都要打破地区、部门和军工民用的界限，全面实行招标制，择优选定中标单位，逐步改变过去单纯用行政手段分配任务的办法。”

5. 建立工程建设承包公司和城市综合开发公司。多年来，由于一直采用行政办法组织工程项目的建设，工程建设指挥部往往是临时管理机构，缺乏稳定性和责任性，也不能积累管理经验。1984年，国家计委、建设部颁发《工程承包公司暂行办法》，各地区、各部门先后建立了一批具有法人地位，实行独立核算、自负盈亏，有独立经营自主权的工程承包公司和城市开发公司，对项目可行性研究、组织设计施工到竣工投产全面负责。

6. 组建专业投资公司对中央投资项目进行经济管理。1988年，中央一级成立六个专业投资公司，任务是：

(1) 承担本行业中央安排的基本建设和技术改造项目，也可以横向交叉，承担与本行业有关的项目。专业投资公司向国家包新增生产能力、包投资回收，并与项目建设单位签订承包合同，由建设单位包投资、包新增生产能力、包建设工期。

(2) 从1988年开始，对列入该年计划的本行业中央投资的在建经营性项目剩余工作量实行总承包并成立管委会，对以中央投资为主的联合投资项目，经与有关投资各方及行业归口主管部门协商，成立董事会。

(3) 对中央投资为主的新建项目，由国家专业投资公司会同项目董事会（管委会）、有关部门组织招标，并由项目董事会（管委会）承包，由国家专业投资公司对国家实行总承包。

(4) 对非经营性项目，可受有关部门委托，负责承包建设任务。各专业投资公司对项目管理实行总经理负责制。

7. 改革基本建设设计管理体制。从1980年开始，推行设计单位由“专业型”转变为“企业型”的改革，使设计单位真正成为具有法人地位、相对独立的经济实体。在设计单位内部广泛推行技术经济责任制和设计承包制，把国家投资效益、单位经济利益和个人收入直接挂钩。

8. 大力推行工程招标承包制。改革原有的单纯用行政手段分配建设任务的老办法，实行招标承包制，由项目主管部门或建设单位作为发包单位，择优选定建筑安装企业。

以上从八个方面简述了我国投资体制改革的主要措施。从改革的实践看，13年的投资体制改革已经取得了很大的成就，一个新的以经济手段管理为主、与商品市场经济相联系的多元投资主体共同参与投资的投资体制的框架，已初步形成。随着投资体制改革的不断深化，中央又提出了新的投资体制改革设想。

二、进一步深化投资体制改革的设想

鼓励地方政府对非竞争性的基础产业和公用设施进行投资，扩大其投资审批权。竞争性产业，特别是加工工业的投资决策权，应逐步直接交给企业，使企业在国家产业政策的引导下，真正成为投资主体。国有企业有权在执行国家法律和国务院有关规定的前提下，以留用资金、实物、工业产权