

清 华 经 管 案 例 库

中国建设项目 审计案例

贾震 主编



清华大学出版社

<http://www.tup.tsinghua.edu.cn>



1000016571

清 华 经 管 案 例 库

中国建设项目 审计案例

2000深圳市科技计划项目（软科学研究项目）

贾震 主编



清华大学出版社

<http://www.tup.tsinghua.edu.cn>



(京)新登字 158 号

内 容 简 介

审计是一门实用性、现实性很强的学科,建设项目审计作为一门专项审计,是我国审计监督体系中主要的组成部分。我们从大量的实际审计资料中,加以综合整理,选择出生动而有代表性的审计实例,编写出具有典型性的审计案例。通过阅读可以使读者深化理论知识,增强感性认识,有利于训练和提高实际工作能力。

本书在对建设项目审计实践进行总结的基础上,对各类建设项目审计内容、方法进行了分类介绍和讲解,力求为广大审计干部提供操作指南;为高等院校审计专业、建筑专业及相关专业学生提供参考教材;为建设项目管理和施工人员提供帮助。

书 名: 中国建设项目审计案例

主 编: 贾震

出版者: 清华大学出版社(北京清华大学学研大厦,邮编 100084)

<http://www.tup.tsinghua.edu.cn>

印刷者: 北京市人民文学印刷厂

发行者: 新华书店总店北京发行所

开 本: 787×1092 1/16 印张: 21.25 字数: 369 千字

版 次: 2000 年 9 月第 1 版 2000 年 9 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 7-302-00724-1/F·287

印 数: 0001~5000

定 价: 33.00 元

《中国建设项目审计案例》编辑委员会

顾 问： 西安交通大学教授 博士生导师 朱楚珠
复旦大学教授 博士生导师 张文贤
香港理工大学教授 博士生导师 陈工孟
上海交通大学管理学院副院长 教授 王方华
汕头大学商学院院长 教授 储小平

主 编： 贾 震

副主编： 王建伟 尹立东 杨伟娜

编 委： 杨仁明 李吉常 罗 进 赵继旺
陈 力 张 开 唐先军 王利安
陈宏敬 林超强 李松涛 牛雅聪

强化审计监督 提高投资效益

成思危

一九九九年十一月十八日

序

我国是世界人口最多的发展中国家,保持国民经济快速、持续、健康地增长,是党和政府关心的头等大事。建国 50 余年来,我国的经济增长速度和主要产品产量都已跃居世界前列,综合国力明显增强,人民生活水平不断改善。改革开放 20 余年来,中国经济的高速增长,更引起了世界各国的注意;特别是固定资产投资的质量和数量在促进我国社会经济发展中具有决定性的作用。1950 年—1998 年全国共完成固定资产投资 177 993 亿元,其中基本建设完成投资 72 125 亿元,更新改造投资 32 516 亿元。建成投产的基本建设项目 120 多万个,竣工的各类房屋建筑面积达 225 亿多平方米。建房盖楼,架桥修路,功在当代,泽及子孙,是百年大计,党和政府在各方面需求旺盛,国家财政比较紧张的情况下,筹措巨额资金,用于基础设施建设,推动国民经济增长,为人民造福。但是,近年来,一些单位用人民的血汗钱搞“豆腐渣”工程,造成一系列恶性质量事件。如,重庆綦江县公路大桥垮塌,钱塘江防洪大堤施工中以泥浆代替混凝土浇注等,这样的工程是对人民的犯罪,是对历史的犯罪。作者关心国家大事,认真分析、剖析现实生活中的各种案例,敢于直面投资项目中存在的问题,这是当代青年可贵的精神,也是国家兴旺发达的一个标志,我为此感到欣慰。

为了提高固定资产的投资效益,节约工程建设资金,减少项目施工中的浪费,深化投资体制的改革,各级投资审计部门必须以高度的责任感加强投资项目的审计监督。从目前基础设施建设项目中出现的一些问题来看,一些建设项目管理上存在着较大的缺陷和漏洞,项目管理上“三边”工程(边勘察、边设计、边施工)较多,尤其是国家按国际惯例

推行的项目法人责任制、招标投标制、工程监理制和合同制落实不理想。九届人大十一次会议上通过了《中华人民共和国招标投标法》，今后全国人大还将进一步完善有关法规，加强执法监督的力度以确保基本建设项目的工程质量，造福后代。

本书以案例形式，分析固定资产投资工作，这在国内审计领域尚属少见，具有一定的创新性。众所周知，案例分析的特点甚至生命就是在于其“现实性”，作者善于将自己平时的点滴经验总结，奉献给审计领域的同行，值得鼓励。当然，任何事情都很难完美无缺，加之投资项目审计是一门专业学科，涉及的知识面广泛，近年来理论和实际又发展很快，制度更迭迅速，因此本书在许多方面还可以再探讨、再研究，也希望审计界的同行、专家学者多爱护他们，支持、帮助他们。保护他们可贵的棱角。

总之，我认为这本书具有独特风格，选编的案例令人耳目一新，对大家具有一定参考价值。创新与求实是我们做好工作的希望所在，我愿以此“序”来勉励他们，乐意看到此书的出版，并希望本书受到读者的关注。

全国人大常委会副委员长 蒋正华

二〇〇〇年二月六日晨

目录

序

第 1 章 建设项目可行性研究审计	1
案例一 深圳国际会议展览中心	6
案例二 地王大厦	25
第 2 章 建设项目投资决策审计	33
案例一 新疆铁厂沟露天煤矿	35
案例二 上海市政建设	40
第 3 章 建设项目勘察设计审计	44
案例一 重庆綦江县彩虹桥垮塌	48
案例二 甘肃岷县洮河卧桥垮塌	56
第 4 章 建设项目施工图预算审计	60
案例一 苏州市颐园老年公寓	66
第 5 章 建设项目招标投标审计	69
案例一 安徽铜陵市磷铵工程	73
第 6 章 建设项目设备采购审计	77

案例一 深圳市广播电视传输中心全固态电视发射机设备采购 招标投标审计	80
案例二 江西省瑞丰公司瓷质玻化砖生产线	85
第 7 章 建设项目在建审计	93
案例一 河北省国广煤气二期工程	99
案例二 河南省华亚自来水厂	105
案例三 湖南东江水电站	110
第 8 章 建设项目财务审计	121
案例一 黄鹤楼公园	125
第 9 章 建设项目竣工决算审计	129
案例一 陕西英武水泥厂工程	133
案例二 山东迈科发电厂(一期)	141
案例三 深圳市儿童医院	150
第 10 章 建设工程施工索赔审计	160
案例一 鲁布革引水系统工程排水设施费用索赔审计	174
第 11 章 建设项目后评价审计	179
案例一 内蒙古自治区露天煤矿	183
第 12 章 技术改造建设项目审计	226
案例一 安捷重型机床厂技改项目	231
案例二 辽宁省国联钢厂技改项目	237
案例三 南京大龙纸业有限公司高级美术铜版纸、证券纸技改项目	241
第 13 章 外国政府贷款建设项目的审计	248
案例一 深圳市给排水工程建设指挥部利用芬兰、比利时政府贷款项目	251
第 14 章 财政预算执行情况审计	259

案例一 水利部挤占、挪用水利专项资金和国家重点建设资金	261
第 15 章 财经法纪审计	266
案例一 浙江华瑞发电有限公司“巨贪”狂收“好处费”落网	269
案例二 二〇九国道巴东段——三峡移民工程的“豆腐渣工程”	273
案例三 长城房地产集团的“死缓囚犯”	280
案例四 广州“地铁工程”案	285
案例五 海门市截留、侵吞水利资金案 ——审计人员查处施荣希案的审计日记	289
案例六 浙江杭州钱塘江防洪大堤下沙段“烂泥工程”	293
案例七 黑龙江省萝北县骗取国家水利专项资金	299
案例八 新疆建设兵团“百万巨贪 银铛入狱”	302
案例九 葛洲坝集团公司七亿元进口设备一堆烂铁	305
案例十 侵吞三峡移民款“硕鼠”落网	309
第 16 章 国外审计案例	313
案 例 曼谷高架轻轨系统和泰国国家铁路受益使用权合同终止 的合理性审计	313
Audit for the Termination of Concession Contract for the Bangkok Elevate Train and Road System and Benefits for Usage of SRT's Land	318
参考文献	324
后记	326

建设项目可行性研究审计

一、可行性研究的基本概念及所要解决的主要问题

(一) 可行性研究的基本概念

可行性研究是投资前期对提出的各种建设项目和生产经营方案进行技术经济论证和评价的科学方法。我国着手运用可行性研究始于1978年,随着我国法制建设的不断完善,逐步把建设项目可行性研究正式列入了基本建设程序。规定利用外资项目、技术引进项目和设备进口项目、大型工业交通项目(包括重大技术改造项目),都应进行可行性研究,可行性研究已作为一项法定内容列入了建设项目的前期工作。

(二) 可行性研究所要解决的主要问题

可行性研究所要解决的主要问题是:

1. 为什么要投资建设这个项目;
2. 建设这个项目,在工艺技术上的可行性、经济上的盈利性,决定项目规模、原材料供应、市场销售的条件;
3. 建设地点及当地的自然条件和社会条件,进行厂址比较;
4. 建设项目何时开始投资、何时建成投产、何时收回投资,选择最佳投资时机;
5. 建设项目的资金筹措、工程建设、经营管理等事项由谁来承担;

简单地说,可行性研究是为了保证投资的成功率,提高投资的经济效果,通过大量的调查研究,计算预测与分析论证相结合,得出一个向投资者推荐的最佳方案。它的每一步工作的结果都可能得出判断,是放弃所研究的项目,还是继续支付费用进行研究。可行性研究已成为建设项目前期审计工作的重要组成部分,如图1.1所示。

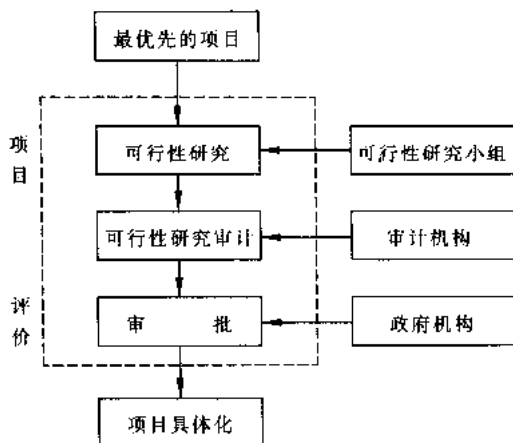


图 1.1 可行性研究关系结构图

二、可行性研究审计的意义

(一) 提高投资决策的准确性

可行性研究作为计划任务书编制和审批的依据，是投资决策的主要前提。可行性研究审计，其目的在于通过对可行性研究报告和可行性研究工作进行审查和监督，以确保可行性研究结论的准确性，从而确保投资决策的准确性。

(二) 解决我国目前可行性研究中存在的问题

尽管目前我国已把可行性研究作为法定内容和程序列入了建设项目的前期工作。但是，由于主客观方面的原因，我国可行性研究工作的现状仍不容乐观。主要问题表现在：受投资决策中唯意志论的影响，一些单位可行性研究不进行多方案选择，不为投资决策提供数据和方案依据，而是为已经作出的投资决策提供数据和方案支持，结果使可行性研究成为应付规定的工具；因数据来源所限，有的可行性研究工作数据不足，可靠性不高，使得可行性研究结论带有较大的随意性；因对建设项目的国民经济评价不够重视，经济价格确定不合理，使得一些据此作出的投资决策的建设项目建成投产后，宏观效益与微观效益产生极大的反差，有的项目按国内价格计算的经济效益与按国际市场价格计算的经济效益相差悬殊；因对建设项目敏感性分析不够，一些项目据此作出决策后，因市场条件变化而效益大为下降等等。因此，通过对可行性研究工作和可行性研究

报告进行审查分析,促使有关单位提高对可行性研究的重视,提高可行性研究工作人员的素质,加强相关辅助工作,诸如资料收集、整理,归档保管工作,经济参数制定和修改工作等,从而解决目前可行性研究中存在的问题,杜绝存在的漏洞。

(三) 提高我国投资管理水平

从可行性研究发展的历程来看,由一般理论研究过渡到写进法律,内容由简单到复杂,由抽象到具体,方法由落后到先进,在国外经历了半个多世纪。我国现阶段把可行性研究纳入投资审计内容之中,无疑有利于促进投资单位借鉴和吸收国外先进管理办法和技术,并使之落到实处,把我国的可行性研究工作提高到一个新的水平,进而提高整个投资管理水平。

三、建设项目可行性研究审计的特点

(一) 审计内容庞杂

就投资审计整体而言,可行性研究审计只是其中一个很微观的环节。但是,可行性研究是事前对建设项目从技术和经济两个方面进行的详细论证,其涉及内容贯穿了项目建设期间的主要内容和项目建成投产后较长时间内的运转状况和结果,无疑是十分庞杂的。从这个意义上对审计工作提出的要求是,审计机构应投入较大的精力和较高素质的人员对建设项目的可行性研究报告和可行性研究工作进行审计,并要求审计机构引进工程技术人员或聘请工程技术专家进行技术论证方面的评审,力争作出准确的审计结论。

可行性研究审计的内容的庞杂性和可行性研究内容对建设项目建设期和投产期的统驭作用,给审计工作提出的另一要求是建立投资审计档案,使可行性研究审计与后续的投资效益审计挂起钩来,便于两者(预测数与实际数)进行对照,检查可行性研究审计工作的质量,提高审计工作的可靠性。

(二) 工作关系复杂

进行可行性研究审计,面临着较为复杂的工作环境,一是内容复杂且很多内容具有可变性,审计工作稍有不慎,便有可能使结论大相径庭,审计工作的准确性要求又不允许审计结论有误,因此,从思想上的警惕性到工作上的严肃性,均对审计工作提出了较高要求。二是可行性研究审计毕竟不同于可行性研究工作,不需要也不可能(时间上的限制)由审计机构重作可行性研究工作,但可行性研究审计的目的又不允许忽略可行性

研究的主要内容。因此,可行性研究审计的方法选择与运用和工作程序安排也是审计工作开展之前必须正确处理和统筹安排的难题之一。三是审计不同于管理,审计机构的立场直接决定着审计的独立性和结论的权威性。因此,可行性研究审计只能在可行性研究工作结束之后进行,即使如此,审计机构否定意见的提出,仍必须以百分之百的准确性为前提。因为可行性研究内容毕竟没有经过实践检验,如果可行性研究审计的否定意见不准确,很难得到建设单位的配合与支持。

(三) 可行性研究审计着重于事前经济效益的评审

既然可行性研究是从技术和经济两个方面对建设项目的可行性进行论证,可行性研究审计的内容从总体上说就必然包括技术和经济两个方面。这是因为,第一,关于技术问题,审计机构可以聘请工程技术专家进行评价和鉴定,这些鉴定文件可以作为审计工作的直接证据,而直接证据的证明力是较强的。第二,相对经济问题而言,技术上的外部约束力因素较少。

把经济论证作为可行性研究审计的侧重点,意味着必须对可行性研究机构对资料的收集、鉴别、评价考核方法的运用进行审查,还必须对建设项目一系列微观经济效益、国民经济效益以及敏感性分析指标进行考核。

四、建设项目可行性研究审计的主要内容

(一) 审查建设项目是否进行了可行性研究

查处建设单位为了局部利益,急于使建设项目上马而忽视甚至逃避可行性研究的行为。

(二) 审查可行性研究工作前提是否具备

国家计委《关于建设项目进行可行性研究的试行办法》规定,建设项目必须由有关部门和单位在调查研究的基础上,编制并上报需要进行可行性研究的项目建议书,经主管部门批准后,才可委托有关单位进行可行性研究。如果项目建议书未经上级部门批准,审计机构应责令其补办手续或停止可行性研究工作。

(三) 对进行可行性研究的单位进行资格审查

国家规定,负责进行可行性研究的单位,要经过资格审定,要对工作成果的可靠性、准确性承担责任。也就是说,只有资格审定合格的单位才有权进行可行性研究。对于

未发国家正式批准并颁发证书的单位进行可行性研究,审计机构有权予以追究;审计机构还应审查建设单位(项目提意单位)是否与可行性研究机构签订委托合同。

(四) 审查可行性研究内容提出的依据

建设项目可行性研究的内容必须以国民经济长远规划和地区规划、行业规划的要求来编制,审计机构应查处计划外建设项目或建设内容;尤其应防止低水平的重复建设。

(五) 审查可行性研究报告,即审查可行性研究的内容

国家计委《关于建设项目进行可行性研究的试行管理办法》规定,工业项目可行性研究应具备十项内容,即:① 总论。② 需求预测和拟建设规模。③ 资源、原材料、燃料及公用设施情况。④ 建厂条件和厂址方案。⑤ 设计方案。⑥ 环境保护。⑦ 企业组织、劳动定员和人员培训。⑧ 实施进度的建议。⑨ 投资估算和资金筹措。⑩ 社会及经济效果评价。

(六) 审查可行性研究报告的审批情况

主要审查可行性研究报告是否经其编制单位的行政、技术、经济负责人签字以示对可行性研究报告的质量负责;是否按期上交有关单位和部门审查;审查机构是否组织各方面专家参加审查会议并据实作出审查意见以及可行性研究机构对审查意见的执行情况等。

(七) 审查可行性研究的收费情况

主要审查收费标准是否合理;收费标准、付款时间和方式是否写入了合同条款;建设单位付费的会计处理是否准确等。

五、建设项目可行性研究审计的重点

1. 项目建设的目的是否明确,依据是否充分;
2. 建设规模是否适当,投资方案、生产技术方法和工艺是否先进、可行;
3. 资源、水文、地质和原材料运输等协作配套条件是否具备;
4. 建设地点的选择是否经过综合研究,是否进行综合经济技术比较;
5. 资源综合利用和“三废”治理措施是否真正落实;
6. 可行性研究是否带有“首长意识”,有无为争项目而弄虚作假的行为。

案例一 深圳国际会议展览中心

一、基本情况

深圳国际会议展览中心建设项目(以下简称:深圳会展中心)从1992年开始筹备。1997年3月成立了深圳市国际会议展览中心筹建办公室,香港陈世民建筑工程师事务所对项目的可行性进行了综合研究;深圳市规划设计研究院、中国建筑东北设计研究院深圳分院分别对项目建设选址、项目建设投资估算进行了专题研究。

深圳是我国重要的经济特区,对外开放的“窗口”,综合经济实力排名在全国居前列。1996年,全市实现国内生产总值950亿元,人均2.7万元,折3253美元,接近中等发达国家水平。预算内财政收入131.75亿元;工业总产值1062.7亿元(1990年不变价);进出口贸易总额390.5亿美元,占全国的14%;社会消费品零售总额342.27亿元;全年全市宾馆、酒店接待过夜游客512万人次,旅游创汇5.8亿美元,居全国各旅游城市前列。深圳目前有近千家外贸企业和2万多家“三资”企业,还有数百家境外企业在深圳设立了办事处。国家各部委、各总公司、专业公司及各省市政府均在深圳设点。多年来深圳各种经贸洽谈会和招商活动频繁,已形成10多个有一定规模的固定展览,如:电子、通讯、家电、钟表及珠宝、建材、房地产、旅游、印刷设备、家具、计算机、皮革、服装展及荔枝节等。从产业基础看,上述展览所属的产业,深圳居全国同行业前列,完全可以拓展展览规模。

深圳的综合经济实力、工业基础、城市设施、商贸旅游地位、以及它的特殊地理位置等情况表明,深圳已经具备发展大型综合性国际会议展览馆的社会经济基础和市场条件。

(一) 深圳已具备发展国际会展业的条件和基础

深圳的会展业是随着特区经济的发展而发展的。目前拥有会展设施的单位9家,可常年使用的室内展场面积2.28万平方米。1995年,办展163次;观展人次近100万;参展商7421家;成交额74.3亿元。

但是,深圳目前的会展设施与其经济发展地位极不相称,不能适应经济、社会发展的需要。主要问题,一是总量不足,展馆面积仅为北京、广州的1/10,上海的1/5。二是场馆分散、规模小。2.2万平方米的展场分属9个单位,展场超过1万平方米(含室外展场)的只有一家,其余平均在1000多平方米。由于场馆小,展览规模长限制在400

个摊位以下,难以发展成为大规模的展览会。三是展场设施与经济发展规模不适应。现有会展场馆档次低,设施、功能与国际现代化场馆比较均相去甚远。受上述因素的影响,一些规模较大的国际国内展览难以接纳,使深圳市丧失了不少商机;甚至本地一些小型展览,经多年培育成长为大型展览后,因场馆容纳不下,不得不移师其他城市。

(二) 审计调查表明

1. 国内会展业正在迅速发展

国内展览业最大的是广交会,从1957年开始每年春、秋各一届,至今已举办80届,现有展场面积141万平方米。改革开放以来,国内会展业迅速发展,日前定期举办的出口交易会由原来仅有的广交会,发展出哈交会、昆交会、乌交会、华东交易会等大型展会。北京国际会议中心开业以来,年接待会议从1991年的50个增加到1996年的400多个,年均递增50%。

目前国内会展市场非常旺盛,如北京中国国际展览中心业务基本饱和;北京国际会议中心远期会议已经排到了2005年;上海、大连等城市近来都兴建了比较大型的新展馆。预测我国加入世界贸易组织后,国际未来发展将出现一个热潮。但是目前国内,除广交会场馆超过10万平方米(缺会议功能),其他大城市尚无单体在5万平方米以上,会展结合的大型会展设施。从国际经验看,随着中国社会经济的高速发展,未来十年会出现一个会展业发展的高潮。据有关资料,目前国内正在筹划兴建的大型会展设施有:广交会新馆,拟建总面积约50万平方米;上海展览馆,拟建15万平方米;大连新展馆扩建约15万平方米。山东青岛会展中心拟建8万平方米;厦门会展中心,拟建25万平方米。值此会展业处在将起未起之即,深圳必须抓住时机,发展会展业。

2. 国际著名城市注重发展会展业

从1850年5月英国伦敦举办博览会迄今,国际会议展览业已有近150年的历史。一百多年来,国际会展业飞速发展。

20世纪80年代末以来,国际会议展览市场呈现一轮新的发展态势,不少著名的会展场馆扩建或新建。如北美最大的美国芝加哥麦克米展览馆,始建于1960年,1962年作第三次扩建,新增面积1倍,总建筑面积46万平方米,其中展览面积20万平方米,会议部分6万平方米。居日本会展规模第一位的东京国际展览中心,1995年建成,总投资17万美元,建筑面积23万平方米,会展面积10.8万平方米;居日本第三位的大坂国际展览会议中心,1986年建成,1993年又进行扩建;居日本第二位的幕张博览会场,1989年建成,二期工程将于1997年10月完工。在国际展览业排名前列的德国,近来也在扩建或新建大型展览馆,1995年建成莱比锡博览中心,占地面积98.6万平方米,建筑面积27.2万平方米;正在建设的慕尼黑展览中心,展馆20万平方米,会议可容纳