

水利审计继续教育丛书

水利基本建设审计编审委员会 编

水利基本建设 审计



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

图书在版编目 (CIP) 数据

水利基本建设审计/《水利基本建设审计》编审委员会编. —北京: 中国水利水电出版社, 2006
(水利审计继续教育丛书)
ISBN 7-5084-3545-1

I. 水... II. 水... III. 水利建设—审计
IV. F239.63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 006279 号

书 名	水利审计继续教育丛书 水利基本建设审计
作 者	水利基本建设审计编审委员会 编
出版 发行	中国水利水电出版社(北京市三里河路 6 号 100044) 网址: www.waterpub.com.cn E-mail: sales@waterpub.com.cn 电话: (010) 63202266 (总机)、68331835 (营销中心)
经 售	全国各地新华书店和相关出版物销售网点
排 版	中国水利水电出版社微机排版中心
印 刷	北京市兴怀印刷厂
规 格	787mm×1092mm 16 开本 33.25 印张 708 千字
版 次	2005 年 12 月第 1 版 2005 年 12 月第 1 次印刷
印 数	0001—1800 册
定 价	75.00 元

凡购买我社图书, 如有缺页、倒页、脱页的, 本社营销中心负责调换

版权所有·侵权必究

《水利审计继续教育丛书》

编辑委员会

编 审	王 星				
主 任	徐开濯				
副 主 任	裴宏志	周苗建	赵春理		
委 员	于梅林	董保连	谢兴广	王勇进	禩国英
	孟祥科	唐 坚	赵海深	魏延龄	葛兰环
	张莉芳	韦炳富	王 萍	王秀玲	曹云虎
	赵国庆	李家山			
工作人员	何小富	熊 杰	吴大华	刘立明	康福宁
	刘心响	蔡 薇	吴银珠	张 菁	

《水利基本建设审计》

编审委员会

主 审	徐开濯				
主 任	裴宏志				
委 员	周苗建	赵春理	齐献忠	程存虎	刘心响
	郭百鸣	吴银珠	吴大华	何小富	刘立明
	熊 杰	张宜霞			
编 撰	张宜霞	裴宏志			

前言

本书力图总结水利建设项目审计的经验，完善水利建设项目审计理论的体系，为水利建设项目审计提供理论指导和实务操作指南。在编写过程中，面临着是侧重实务操作指南，还是侧重理论指导；是侧重水利建设项目审计的前沿发展，还是侧重于目前审计工作的实用性的选择。经过研讨并参照相关理论和征询有关专家的意见后，我们选择了以理论指导为基础，以前瞻性、技术性为主，兼顾实用性的宗旨和原则。

本书在内容与体系上，主要体现了以下特色：在体系上分为基本理论和具体实务两个部分，1~8章为基本理论部分，9~18章为具体实务部分；内容安排上根据水利建设项目的建设程序，分为不同的专项审计内容，前期工作—概（预）算—招、投标—合同—财务—移民资金—结算—决算—经济责任—后评价；每一章的内容均采用模块化的框架体系，实务操作时，每一章的内容既可独立进行，也可联合其他章相关内容一起进行；水利建设项目审计的理论和实务在传统的账项基础审计的基础上，引入内控导向审计和风险导向审计的方法与程序。

本书由徐开濯、裴宏志同志进行谋篇布局，确定书写大纲、章节和基本内容，由东北财经大学张宜霞同志执笔。期间，编审委员会多次组织对书稿进行审查，赵春礼、齐献忠、程存虎、郭百鸣、吴银珠、刘心响等编委会成员，对本书内容都提出了很好的修改意见。本书由裴宏志同志进行了最后的编撰，徐开濯同志进行了审阅。可以说，本书是水利审计工作人员智慧的结晶。

由于时间紧，内容多，法规变化快，加之编者水平有限，书中难免会出现一些错误和纰漏，敬请读者批评指正。

编 者

2005 年 10 月

目 录

前言

上篇 水利建设项目审计理论体系

1 水利建设项目	3
1.1 水利建设	3
1.2 水利建设项目的分类	4
1.3 水利建设项目的经济特征	6
1.4 水利建设项目建设程序	7
2 水利建设项目审计	14
2.1 水利建设项目审计的内涵与性质	14
2.2 水利建设项目审计的特点、职能和内容	15
2.3 水利建设项目审计的目标与依据	21
2.4 水利建设项目审计的程序	25
2.5 水利建设项目审计的策略	29
2.6 水利建设项目审计调查	30
3 水利建设项目审计计划	43
3.1 水利建设项目审计计划	43
3.2 水利建设项目审计的重要性	48
3.3 水利建设项目审计风险及其防范	52
3.4 水利基本建设项目审计计划：案例	61
4 水利建设项目审计的证据与工作底稿	67
4.1 审计证据	67
4.2 审计工作底稿	71
5 水利建设项目内部控制及其评价	77
5.1 水利建设单位建立健全内部会计控制制度的要求	77
5.2 工程项目内部会计控制	78
5.3 水利建设项目内部控制及其构成	81

5.4	水利建设项目内部控制的了解与评价	86
5.5	水利建设项目内部控制的测试与评价	95
5.6	水利建设项目内部控制的审核	102
6	审计抽样技术	107
6.1	审计抽样	107
6.2	样本的设计与选取方法	109
6.3	审计抽样在控制测试中的应用	113
6.4	审计抽样在实质性测试中的应用	119
6.5	抽样结果的评价	122
7	水利建设项目审计报告与后续审计	125
7.1	水利建设项目审计报告	125
7.2	水利建设项目后续审计	128
8	水利建设项目审计管理	131
8.1	水利建设项目审计管辖	131
8.2	水利建设项目审计委托	135
8.3	审计决定和审计建议	141
8.4	审计处罚	142

下篇 水利建设项目专项审计

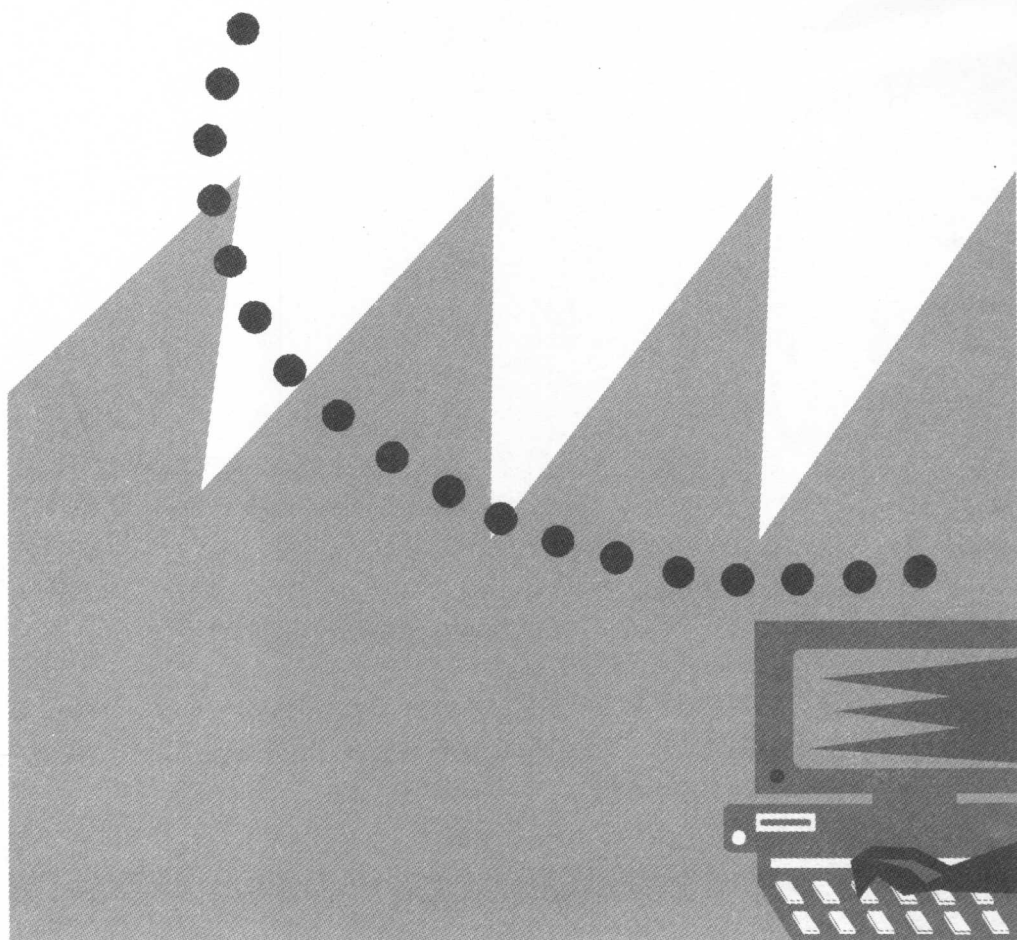
9	水利建设前期工作审计	149
9.1	水利建设前期工作	149
9.2	水利建设前期工作审计	153
9.3	水利建设前期工作经费审计	175
9.4	水利建设项目开工前审计	179
10	水利建设项目概(预)算审计	184
10.1	水利基本建设概(预)算	184
10.2	水利建设项目概(预)算审计	195
11	水利建设项目招标投标审计	221
11.1	水利建设项目招标投标	221
11.2	水利建设项目招标投标审计	225
11.3	水利建设项目招投标审计报告	239
12	水利建设项目合同审计	242
12.1	合同	242

12.2	水利建设项目相关的合同	247
12.3	水利建设项目合同审计	252
13	水利建设项目财务报告审计	268
13.1	水利建设项目会计核算体系与核算制度	268
13.2	水利建设项目国库集中支付及其审计	274
13.3	水利建设项目会计信息管理审计	279
13.4	水利建设项目财务风险控制审计	292
13.5	水利建设项目会计报表审计	296
14	水利建设项目移民资金审计	343
14.1	水利建设项目移民	343
14.2	水利建设项目移民资金	345
14.3	水利建设项目移民资金使用审计	350
15	水利建设项目结算审计	371
15.1	水利建设项目结算	371
15.2	水利建设项目结算审计	376
16	水利建设项目竣工决算审计	387
16.1	水利建设项目竣工决算	387
16.2	水利建设项目竣工决算审计	390
16.3	水利建设项目竣工决算报表审计	396
16.4	水利建设项目投资及概(预)算执行情况审计	408
16.5	水利建设项目建设支出审计	411
16.6	水利建设项目未完工程及所需资金审计	419
16.7	水利建设项目建设收入审计	420
16.8	水利建设项目结余资金的审计	422
16.9	水利建设项目竣工决算审计报告	425
17	水利建设项目经济责任审计	427
17.1	水利建设项目法人责任制	427
17.2	水利建设项目法人责任制审计	433
17.3	水利建设项目法人代表经济责任审计	435
17.4	水利建设项目法人代表经济责任审计的程序	443
18	水利建设项目后评价	462
18.1	水利建设项目后评价概述	462
18.2	水利建设项目后评价的特征和原则	468

18.3 水利建设项目后评价的依据、数据处理和指标设立	472
18.4 水利建设项目后评价与前评价、审计和监理的关系	473
18.5 水利建设项目后评价的工作程序	475
18.6 水利建设项目后评价的方法	477
18.7 水利建设项目后评价	486
参考文献及资料	515
一、主要法规	515
二、论文	516
三、相关著作	518

上 篇

水利建设项目审计理论体系





1 水利建设项目

1.1 水利建设

我国幅员辽阔,河流众多,全国大小河流长度约为 42 万 km,流域面积大于 100km^2 的河流有 50000 多条,其中流域面积大于 1000km^2 的大中河流有 1500 多条,大于 1km^2 的天然湖泊 2300 多个。我国的水资源具有以下特点:总量较丰富,但人均占有量贫乏;水量地区分布不均;水量在时间上分布不均,年际变化大;水能资源丰富等。这些特点决定了我国水利工程建设工作的艰巨性、长期性和复杂性。水利是国民经济的基础设施和基础产业,各级人民政府把加强水利建设提到重要的地位,制定明确的目标,采取有力的措施,落实领导负责制。新中国成立以来,中国共修建加固堤防 26 万多 km,建成大中小型水库 8.6 万多座,兴建蓄引水工程 460 万座,形成了 5800 多亿 m^3 的年供水能力,水电装机达 7290 多万 kW,年发电量 2129 亿 $\text{kW}\cdot\text{h}$ 。水利工程的技术水平不断提高,碾压混凝土坝、混凝土面板堆石坝、混凝土高拱坝等一批新坝型被广泛采用,一大批新技术、新工艺、新装备得到普遍应用。被称作工程技术最具挑战性的小浪底水利枢纽和工程规模居世界之盛的三峡水利枢纽等工程的顺利进行,标志着中国水利建设的规模和技术已达到世界先进水平。

经过 50 多年的努力,虽然取得了上述伟大的成就,但随着社会和经济的发展,水利建设仍面临着艰巨任务:大江大河的防洪标准仍较低,抗御洪水灾害的能力还不强;城市防洪的任务仍较重,还有一些病险水库需要加固;农田灌溉率不高,一些地方还没摆脱靠天吃饭的状况。坚持全面规划,统筹兼顾,标本兼治,综合治理的原则,兴利除害结合,开源节流并重,防洪抗旱并举,这是我国水利建设总的指导思想和方针。近年来,国家加大了对水利的投资力度,水利建设面临着前所未有的发展机遇和有利条件。同时,水电作为清洁能源,发展潜力还很大。目前,我国把水电作为国民经济发展的重点,多元化、多层次、多渠道的水电投资和建设体系正在形成。根据国务院颁布的《水利产业政策》第四条的规定,在 2010 年前,水利建设的重点是:江河湖泊的防洪控制性治理工程,城市防洪,蓄滞洪区安全建设,海堤防维护和建设,现有水利设施的更新改造,特别是病险水库和堤防的除险加固,干旱地区的人畜饮水,跨地区引水和水资源短缺地区的水源工程,供水、节水和水资源保护,农田灌排,水土保持,水资源综合利用,水力发电,水利技术的研究开发项目。国家对某些水利建设项目实施了重点支持,如大江大河大湖的防洪控制性工程、骨干治理工程;大型骨干水资源开发利用工程



和跨省跨流域大型骨干调水工程、国际和省际重要边界水利工程；节水灌溉工程；大型灌区的续建配套和更新改造工程；重点大中型病险水库、水闸的除险加固工程；水土流失区水土保持防治工程；重点城市防洪和供水工程；干旱地区的人畜饮水和水资源短缺地区的水源工程；重点地区的排涝工程；水资源保护工程；蓄滞洪区安全建设；国家批准的农村水电电气化县建设；全国防汛指挥系统和水文、通信等非工程设施建设；重大水利技术的研究开发项目等。

1.2 水利建设项目的分类

基本建设项目，一般是指经批准包括在一个总体设计或初步设计范围内进行建设，经济上实行统一核算，行政上有独立的组织形式，实行统一管理的基本建设单位。基本建设项目按照管理需要的不同，可以分为不同的类别，如表 1.1 所示。

表 1.1 基本建设项目分类表

分类标准	类 别
建设性质	新建项目，扩建项目，改建项目，迁建项目，恢复项目
规模大小	大型项目，中型项目，小型项目
作 用	生产性项目，非生产性项目
建设过程	筹建项目，施工项目，投产项目，收尾项目，停缓建项目
建设阶段	前期工作项目，预备项目，新开工项目，续建项目
隶属关系	中央项目，地方项目，合资项目

按照建设项目的建设性质不同，基本建设项目可分为新建、扩建、改建、恢复和迁建项目。技术改造项目一般不作这种分类。一个建设项目只有一种性质，在项目按总体设计全部建成之前，其建设性质是始终不变的。按照建设项目建设性质的不同，基本建设项目主要分为以下类别。

(1) 新建项目，是指新批准立项、开始建设的项目。其中，有的建设项目并非从无到有，而是其原有基础薄弱，经过扩大建设规模，新增加的固定资产价值超过原有固定资产价值的 3 倍以上，也可称为新建项目。

(2) 扩建项目，是指在原来项目的基础上为扩大原有产品生产能力或增加新的产品生产能力而新建的主要车间或工程项目。

(3) 改建项目，是指以提高劳动生产率、改进产品质量或改变产品生产方向为目的，对原有设备或工程进行改造的项目。

(4) 恢复项目，是指企业、事业单位因自然灾害等原因，使原有固定资产全部或部分报废，以后又按原有规模恢复建设的项目。



(5) 迁建项目,是指原有的企业、事业单位,迁往别的地方建设的项目。

一个建设项目往往规模大、建设周期长,影响因素复杂。因此,为了便于编制基本建设计划,编制预算,组织材料供应,组织招标投标,安排施工和控制投资,拨付工程款项,进行经济核算等生产经营管理的需要,通常按项目本身的内部组成,将其划分为建设项目、单项工程、单位工程、分部工程和分项工程。单项工程是指在一个建设项目中,具有独立的设计文件,竣工后可以独立发挥生产能力或效益的工程。单位工程是指竣工后一般不能独立发挥生产能力或效益,但具有独立设计,可以独立组织施工的工程,按照单位工程的构成,可以分为建筑工程和设备安装工程两类。分部工程是单位工程的组成部分,按照工程部位、设备种类和型号、使用材料的不同,可将一个单位工程分解为若干个分部工程。分项工程是分部工程的组成部分,按照不同的施工方法、不同的材料、不同的规格,可将一个分部工程分解为若干个分项工程。由于水利工程是个复杂的建筑群体,同其他工程相比,包含的建筑群体种类多,涉及面广,很难严格按单项工程、单位工程、分部工程和分项工程来确切划分。因此,对于水利工程有专门的划分规定。

水利工程按工程项目性质可以划分为枢纽工程、引水工程及河道工程两大类。枢纽工程包括水库、水电站和其他大型独立的建筑物。引水工程及河道工程包括供水工程、灌溉工程、河道整治工程和堤防工程。在进行水利工程概算时又分为工程部分、移民和环境两部分。工程部分包括建筑工程、机电设备及安装工程、金属结构设备及安装工程、施工临时工程、独立费用等内容。工程各部分从大到小又划分为一级项目、二级项目、三级项目。一级项目相当于单项工程,二级项目相当于单位工程,三级工程相当于分部、分项工程。移民和环境部分包括水库移民征地补偿、水土保持工程 and 环境保护工程等内容。移民和环境部分划分的各级项目执行《水利工程建设征地移民补偿投资概(估)算编制规定》、《水利工程环境保护设计概(估)算编制规定》和《水土保持工程概(估)算编制规定》的相关规定。

另外,《水利产业政策》第七条和第十条分别指出,根据功能和作用,水利建设项目划分为甲乙两类。甲类为防洪除涝、农田灌排骨干工程、城市防洪、水土保持、水资源保护等以社会效益为主、公益性较强的项目。乙类为供水、水力发电、水库养殖、水上旅游及水利综合经营等以经济效益为主、兼有一定社会效益的项目。甲、乙两类项目的确定,由项目审批单位在项目建议书批复中明确。

水利建设项目按受益范围分,可以分为中央项目和地方项目。中央项目是指跨省(自治区、直辖市)的大江大河的骨干治理工程项目和跨省(自治区、直辖市)、跨流域的引水及水资源综合利用、水土保持重点工程等对国民经济全局有重大影响的项目。中央项目由中央和受益省(自治区、直辖市)共同建设,并按其受益程度、受益范围和经济实力共同分担投资。地方项目是指局部受益的防洪除涝、城市防洪、灌溉排水、河道整治、供水、水土保持、水资源保护、中小型水电建设、地方水文、通信、监测等设施



以及未列入中央重点项目的险库、险闸、险堤的除险加固等项目。地方项目由地方水行政主管部门按建设项目类别组织建设，其投资由受益地方和部门按照“谁受益，谁负担”的原则共同分担。

1.3 水利建设项目的经济特征

水是国家重要的自然资源和战略资源，水利是国民经济重要的基础产业和基础设施。大型水利工程一般都是多目标开发项目，兼有防洪、供水（灌溉）、发电、航运、环境、生态、旅游等多重功能和效益。水利建设项目具有以下经济特征。

1.3.1 投资规模大，建设周期长

在我国，水利建设项目大部分是政府^①为了国家或者地区的长期发展需要而投资建设的，几乎都是关系国计民生的，如三峡水利工程、南水北调工程、长江防洪工程等。为了水利工程的建设，政府需要通过种种渠道筹集巨额资金，投入大量的人力和物力。一项大型水利工程，特别是大型水利枢纽和跨流域调水工程，建设资金动辄几十亿、上百亿，甚至达千亿，建设周期一般长达几年、十几年。工程建设的质量如何以及建成后能否实际发挥预期作用，将对国家和地区的经济发展、人民财产的安全产生巨大的影响，如长江九江大堤的决堤造成的财产损失和人员伤亡都是巨大的。

1.3.2 要经过一定的建设程序和特定的建设过程

水利建设项目有其特定的建设程序和建设过程。水利建设项目建设程序是指水利建设项目从提出、决策、设计、施工到竣工验收整个过程中各项工作的先后次序。水利建设项目建设程序反映了一定的自然规律和经济规律，只有严格地执行水利基本建设程序，才能提高水利项目建设的效率和效益。水利建设项目建设程序可分为八个循序渐进的阶段进行，包括：项目建议书、可行性研究报告、初步设计、施工准备（包括招标投标设计）、建设实施、生产准备、竣工验收、后评价等阶段。

1.3.3 在一定的约束条件下，以形成固定资产为目标

水利建设项目是以所筹集资金的价值形态投入为开始，到形成交付使用资产的实物形态为结束。在这个投入产出的过程中，存在几个潜在的约束条件。一是时间的约束，即每个水利建设项目都有合理的建设工期目标；二是资源的约束，就是投资总量的控制目标；三是质量的约束，每个建设项目都有预期的生产能力、技术水平或使用效益的目标。只有满足了这些限定的条件，同时又实现了预定目标，这才是水利建设项目的

^① 随着我国市场经济的发展，越来越多的企业以及其他非政府组织也开始投资水利建设项目。



完成。

1.3.4 经营性与公益性目标并存

一般大型水利基础设施项目由于开发目标的多样性，往往是经营性开发目标与公益性开发目标结合在一起。

1.3.5 社会效益大，自身财务收益相对较小，大量经济效益外化

供水、发电等经营性开发功能可以取得直接财务收益，而防洪、环境、生态等公益性功能则主要表现为社会效益，项目本身得不到财务收益。整个项目的财务收益能力取决于经营性功能在项目中的比重。

1.3.6 项目投资中，固定资产投资比重大，资金有机构成高

经营成本中，折旧费用占相当大的比重，不变成本高，投资回收周期很长。

1.3.7 公益性开发目标提供的是公共产品，很难完全用市场机制来运作

即使是经营性开发目标提供的产品，基本上也是关系到国计民生的，如供水、发电等，其价格一般也是由政府管理，也很难完全用市场机制来调节。

因此，大型水利基础设施项目基本上都是以政府为主来投资兴建，不仅建设资金主要靠政府筹集，项目的真正业主是政府，而且，在项目建设过程中，政府也必须在宏观上加强控制，有时还需要直接干预，甚至项目建成以后，其运行管理模式和机制也要政府来调控。这种干预和调控，其中重要的方面就是对项目建设管理体制与运行管理体制的设计，从制度上规定投资者、建设管理者、运行管理者、监督者等各方面的权利、责任和义务，特别是要明确建设管理和运行管理主体的地位和责任。即使完全由企业以及其他非政府组织投资建设的水利项目也必须接受政府相关部门的监督和检查。

1.4 水利建设项目建设程序

一个建设项目的建设过程，实质上就是基本建设投资转化为固定资产的复杂过程。项目建设有其特定的工作程序，应先计划后建设，先勘察后设计，先设计后施工，先验收后使用。水利是国民经济的基础设施和基础产业，水利项目建设要严格按建设程序进行。所谓水利建设项目建设程序就是指水利建设项目从提出、决策、设计、施工到竣工验收整个过程中各项工作的先后次序。水利建设项目建设程序反映了一定的自然规律和经济规律，只有严格地执行水利基本建设程序，才能提高水利项目建设的效率和效益。按照《水利工程建设程序管理暂行规定》（水利部水建〔1998〕16号）的规定，水利建设项目建设程序应按《水利工程建设项目管理规定》（水利部水建〔1995〕128号）明



确的建设程序执行，水利建设项目建设程序可分为八个循序渐进的阶段，具体包括：项目建议书、可行性研究报告、初步设计、施工准备（包括招标设计）、建设实施、生产准备、竣工验收、后评价等阶段。

1.4.1 项目建议书

项目建议书是由各部门、各地区、各企业根据国民经济和社会发展长远规划、流域综合规划、专业规划等要求，对确定拟建的项目，经过调查、预测、分析，向国家或上级主管部门提出的项目建议。水利水电工程项目建议书是国家基本建设程序中的一个重要阶段。项目建议书被批准后，将作为列入国家中、长期经济发展计划和开展可行性研究工作的依据。水利建设项目建议书应按照国家产业政策、国家有关投资建设方针以及《水利水电工程项目建议书编制暂行规定》（水利部水规计〔1996〕608号）的要求进行编制，是对拟实施的水利建设项目的初步说明。

水利建设项目建议书的内容主要包括：

- (1) 水利项目建设的必要性和任务。
- (2) 建设条件。
- (3) 建设规模。
- (4) 主要建筑物布置。
- (5) 工程施工。
- (6) 淹没、占地处理。
- (7) 环境影响。
- (8) 工程管理。
- (9) 投资估算及资金筹措。
- (10) 经济评价。
- (11) 结论与建议。

编制项目建议书，是水利建设程序的第一个环节。水利建设项目建议书的编制，应贯彻国家有关基本建设的方针政策和水利行业及相关行业的法规，并应符合有关技术标准。水利建设项目建议书由项目法人或水利主管部门委托具有相应资格的水利水电勘测设计部门编制，并按国家现行规定权限向主管部门申报审批。项目法人应承担所需编制费用，并提供必要的外部条件。项目建议书被批准后，由政府向社会公布，若有投资建设意向，应及时组建项目法人筹备机构，开展下一步建设程序工作。

1.4.2 项目可行性研究

水利建设项目的可行性研究就是根据国民经济和社会发展长远规划、流域综合规划、专业规划的要求，对项目进行方案比较，对拟建水利项目的基本条件，从技术上是是否可行、经济上是否合理、建设上是否可能等方面进行科学的分析和论证。可行性研究