

军队基本建设审计

王廷鲁 主编 邳天庆 副主编



军队基本建设审计

王廷鲁 主编 邳天庆 付主编

中国财政经济出版社

军队基本建设审计

王廷鲁 主编· 邰天庆 付主编

中国财政经济出版社 出版

(北京东城大佛寺东街8号)

军事经济学院印刷厂印刷

*

850×1168毫米 32开 14.3印张 370,000字

1990年11月第1版 1990年11月武汉第1次印刷

印数：1—10,000 定价：6.00元

ISBN 7—5005—1304—O/F·1228

序

我军审计机关组建以来，紧紧围绕部队建设和改革，积极开展审计监督，取得了明显成绩，逐步探索和积累了一些实践经验。随着军队审计工作的不断深入，许多审计实践经验需要我们科学地予以总结，从理论上作出回答。《军队基本建设审计》一书正是适应这一需要而问世的。它的出版，对于促进军队基建审计的发展，提高审计人员的专业素质和审计教学质量具有重要的意义。

《军队基本建设审计》比较全面地、系统地阐述了基本建设前期工作审计、基本建设概（预）算审计、基本建设财务审计等内容，概括了军队基本建设审计的特点。它对加强军队基本建设投资的使用、管理和监督，管好用好基本建设资金，提高投资效益，无疑会起到积极的作用。

该书的出版，在我军还是首次，将会受到军内外广泛的欢迎。我愿将它介绍给广大读者。我军审计理论研究工作尚处于探索阶段，该书仅是审计理论研究的初步成果。因此，我诚挚地期望全军审计工作者继续努力，勇于探索，使军队基本建设审计理论更加完善，使军队审计理论研究更加繁荣，以更好地指导军队审计工作实践。



11月18日

前 言

为适应军队审计教学和开展审计工作的需要，根据国家审计法规和中国人民解放军审计工作条例、制度，结合军队审计工作实践，编写了这本“军队基本建设审计”教材。

本书从理论和方法上，就军队如何开展基本建设审计工作，进行了系统的研究和探讨；对基本建设前期工作，其中尤其是建设项目可行性研究审计、投资决策审计，以及概预算审计、建设项目经济责任审计、财务审计和军内施工企业审计等进行了专题论述。

本书主要适用于军队审计、财务干部的培训和在职军队审计、财务和基建营房干部自学，也可供地方院校及实际工作者参考。

本书的编写是在解放军审计局和军事经济学院的领导下进行的。除第七章第二、三节初稿由于健球副教授编写外，其余各章均由王廷鲁编写并总纂。

初稿写出后，由军事经济学院财务二系组织进行了初步讨论；经王廷鲁修改后，由解放军审计局主持，有空军审计局范崇本、沈阳军区审计局王雷声、军事经济学院董继和、彭碧宏同志参加，反复进行了深入细致地讨论，提出了许多建设性意见；之后，由王廷鲁一边修改，一边教学试用；最后，由解放军审计局工程企业审计处领导和军事经济学院审计教研室主任董继和副教授审查定稿。

解放军审计局局长任兴德少将在百忙之中，为本书作序，在

此，谨致以深切的谢意。

由于军队基本建设审计正在探索之中，加之编者水平所限，书中错误、不妥之处，恳请读者批评指正。

编 者

1990年9月

目 录

第一章 概论	(1)
第一节 军队基本建设审计的基本概念.....	(1)
第二节 军队基本建设审计的目的、特点和任务.....	(11)
第三节 军队基本建设审计的对象和方法.....	(18)
第二章 建设项目可行性研究审计	(29)
第一节 建设项目可行性研究审计的意义和作用.....	(29)
第二节 军队建设项目可行性研究审计.....	(32)
第三节 生产经营建设项目可行性研究审计.....	(43)
第三章 建设项目投资决策审计	(68)
第一节 设计任务书审计.....	(68)
第二节 建设地点选择的审计.....	(72)
第三节 初步设计文件审计.....	(76)
第四章 基本建设计划审计	(85)
第一节 军队基本建设计划简述.....	(87)
第二节 基本建设计划的宏观审计.....	(91)
第三节 基本建设计划的微观审计.....	(94)
第五章 基本建设准备阶段审计	(98)
第一节 基本建设准备阶段简述.....	(98)
第二节 基本建设准备阶段审计内容.....	(105)
第六章 基本建设概、预算审计	(108)
第一节 基本建设概、预算简述.....	(108)
第二节 概、预算审计的意义和作用.....	(120)

第三节	设计概算的审计	.....	(123)
第四节	施工图预算的审计	.....	(127)
第七章	基本建设经济责任制审计	.....	(139)
第一节	投资包干责任制审计	.....	(139)
第二节	工程招标、投标的审计	.....	(145)
第三节	基本建设合同的审计	.....	(156)
第八章	基本建设资金来源的审计	.....	(165)
第一节	基本建设预算拨款的审计	.....	(165)
第二节	自筹基本建设资金的审计	.....	(167)
第三节	基本建设贷款的审计	.....	(176)
第九章	内部控制制度的审计	.....	(184)
第一节	内部控制制度与审计	.....	(184)
第二节	基本建设前期工作内部控制的审计	.....	(189)
第三节	勘察设计内部控制的审计	.....	(192)
第四节	建设单位会计控制的审计	.....	(195)
第五节	建设单位内部管理控制的审计	.....	(198)
第十章	材料、设备和施工管理审计	.....	(209)
第一节	军内材料、设备供应的审计	.....	(209)
第二节	建设单位材料、设备审计	.....	(218)
第三节	施工管理审计	.....	(229)
第十一章	建设单位会计核算方法审计	.....	(234)
第一节	会计科目、记帐方法、凭证和帐簿的审计	.....	(234)
第二节	成本核算和财产清查审计	.....	(240)
第三节	会计报表的审计	.....	(251)
第十二章	基本建设支出的审计	.....	(259)
第一节	建筑安装工程投资的审计	.....	(259)
第二节	设备投资和其他基建投资的审计	.....	(266)
第三节	临时设施投资和其他费用审计	.....	(270)

第十三章	竣工验收和投资效果的审计	(274)
第一节	竣工验收审计.....	(274)
第二节	投资效果审计.....	(280)
第十四章	基本建设法纪审计	(286)
第一节	基本建设法律规定.....	(286)
第二节	基本建设法纪审计的方法、原则和任务.....	(289)
第三节	违反基本建设法规的处罚.....	(294)
第十五章	军内施工单位财务计划、工资和 固定资产审计	(299)
第一节	军内施工单位财务计划的审计.....	(299)
第二节	工资的审计.....	(304)
第三节	固定资产的审计.....	(311)
第十六章	军内施工单位工程成本、利润和 专项资金审计	(320)
第一节	工程成本的审计.....	(320)
第二节	工程价款结算和利润的审计.....	(330)
第三节	专项资金的审计.....	(336)
第四节	施工企业会计报表的审计.....	(344)
第十七章	施工单位经济效益审计	(349)
第一节	业务经营审计.....	(350)
第二节	管理审计.....	(360)
第十八章	施工单位经营责任审计	(364)
第一节	承包经营责任审计.....	(364)
第二节	经理经济责任审计.....	(373)
附录一	复利系数表	(378)
附录二	生产性建设项目可行性研究审计案例	(403)
附录三	施工图预算审计案例	(421)
附录四	建筑安装、市政工程合同示范文本	(441)

第一章 概 论

第一节 军队基本建设审计的基本概念

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。基本建设审计属于上层建筑中经济监督和管理范畴，是基本建设经济监督活动中的一种重要形式。军队基本建设审计，是对军队基本建设经济活动实行有效监督，以保障军队基本建设按计划、按程序进行的一种重要手段。

一、军队基本建设

研究军队基本建设审计，首先要弄清楚什么是军队基本建设，要弄清楚军队基本建设程序和施工方式，以及军队基本建设在军队革命化、现代化、正规化建设中的地位和作用。

（一）军队基本建设的含义

马克思主义认为，物质资料的生产是人类社会存在和发展的基础。任何一个社会都不能停止消费，从而也都不能停止生产。社会生产总是不断地反复进行的。把社会的生产过程当作一个连续地更新着的过程来观察，它就是一个再生产过程。生产在原有规模上进行，是简单再生产；生产在扩大的规模上进行，就是扩大再生产。在社会主义制度下，有计划地以新的固定资产替换因磨损陈旧而拆除的固定资产以及新建造和购置更多的固定资产的过程，就是固定资产再生产过程，也就是有计划地进行基本建设

的过程。简单地说，基本建设就是固定资产的扩大再生产和部分简单再生产。具体地说，基本建设是把一定的物资，如各种建筑材料、机器设备，通过购置、建造和安装等活动转化为固定资产的过程，以及与之相连带的工作，如征用土地、勘察设计、筹建机构、培训生产职工等，都属于基本建设范畴。

军队从事基本建设经济活动，主要不是为了进行生产，而是为部队完成各项任务提供物质基础，因此，它具有特殊的含义。即：军队基本建设是把各种建筑材料、机器设备等物资，通过购置、建造和安装等活动，转化为未来反侵略战争所进行的战场准备以及部队训练、生产和生活的各种设施的一项工作。军队基本建设是国家基本建设的组成部分，它是国防建设不可缺少的重要军事经济工作。

（二）军队基本建设程序

基本建设程序是指基本建设项目从决策、设计、施工到竣工验收整个工作过程中各个阶段及其先后次序。基本建设全过程虽然因工程类型的不同而有所不同，但各种工程所必经的一般历程，基本上还是相同的。任何一项工程的建设过程，本身就存在着各阶段、各步骤、各项工作之间一定的不可破坏的先后联系，这是基本建设过程一种内在固有的客观必然性，是不以人们的意志为转移的，不管人们承不承认它，遵不遵循它，它总是照样起作用。

中央军委批转总参谋部、总后勤部《关于军队工程建设管理暂行规定》中，规定军队工程建设程序是：

1. 根据中央军委批准的中长期计划或军委、总部确定的建设任务，进行建设项目的勘察选点和可行性研究；报批建设地点、规模和编制。
2. 根据批准的建设地点、规模和编制，报批设计任务书。
3. 根据批准的设计任务书组织设计，报批设计文件。
4. 根据批准的设计任务书（小型项目）或初步设计（大中

型项目)，申请列入年度工程建设计划。

5. 根据批准的年度计划和施工图设计，组织施工。

6. 工程竣工后，进行全面检查、验收，编写竣工报告，编制竣工决算。

（三）军队基本建设的施工方式

施工方式指的是采用什么形式、如何具体地组织施工。军队采用的施工方式有以下四种：

1. 自建方式 所谓自建方式是指基本建设建筑安装施工任务，由建设单位自己组织施工力量，自己招募工人，自己购置施工机械，自己采购材料，自己组织施工。自建方式也称建设单位负责制。在自建方式下，基本建设全部工作，从编制基本建设计划、委托设计、建设场地选择和土地征购、施工准备，直至组织施工都由建设单位自己完成。这种方式的好处是，保证了建设单位对基本建设工作全过程的集中统一管理，调动了建设单位搞好施工的积极性。从建筑施工的专业化和协作来讲，这种方式是不应该提倡的，但考虑到军队的具体情况，自建方式将会长期存在。一些军事重点工程，军以下部队的营房工程和零星分散的小型工程，或者在缺乏专门施工机构的边远地区的工程等，自建将是主要施工方式。

自建方式可分为军工自建、雇工自建等多种方式。

2. 出包方式 所谓出包方式，是指基本建设的建筑安装工程由建设单位委托给专门从事建筑安装施工的企业负责完成。采取出包方式施工时，军队建设单位（建设单位又称发包单位，或甲方）以工程所有者身份向施工单位（施工单位又称承包单位，或乙方）出包，所建工程由军队建设单位对国家和军队负责；施工单位以工程建设者的身份向建设单位承包，按合同规定，直接对建设单位负责。

出包方式有两种，一种是招标投标方式，一种是协议方式。根据材料供应方式的区分，出包方式又分为包工包料、包工不包

料和包工半包料三种：（1）包工包料，承包工程所需要的材料统由承包单位负责供应。（2）包工不包料，承包工程所有材料统由建设单位负责供应。（3）包工半包料，特殊材料、国拨部管材料、二类机电产品由发包单位负责供应，市场采购物资和地方材料，由承包施工单位负责供应。

出包方式的优点：一是劳动生产率高，专业施工技术力量强；二是施工单位为了提高信誉，为了在建筑市场上有竞争力，在施工中必然千方百计的保证质量；三是出包工程在签订工程合同时，已经明确工程的结算价格和承发包方应承担的经济责任，因此，可以约束双方均应遵守合同条款，各尽其职责。否则，任何一方违反，都要受到经济制裁。这样，就可以加强经济核算，使双方为按期完成基本建设任务尽职尽责。

3. 施工单位全面负责制 所谓施工单位全面负责制，是指基本建设施工的全部工作由施工单位负责。全面负责制也称全包制。推行这个制度的目的在于加强施工单位的自主性和责任心，减轻建设单位负担，节省人力、物力，避免施工单位和建设单位的矛盾。

采用施工单位全面负责制时，主管部门把建设单位的职能同时赋予施工单位。向施工单位下达施工任务；工程所需的投资、材料、设备，直接分配和包给施工单位；施工单位负责按期、按质、按量完成包干任务，向主管部门交付合格的建筑产品；建设单位到时从施工单位“接钥匙”，负责使用。这种全面负责制可以收到简化机构、减少矛盾、提高效率的效果。但采用此种方式，施工单位一般应为军队序列的工程部队或所属施工企业。同时，要注意加强施工单位的内部管理，应当在工程质量和经济核算方面建立严格的管理制度，规范其经营活动，进而促进合理施工，讲求质量，以利于节约投资。

4. 现场指挥部负责制 现场指挥部是由主管部门、建设单位、施工单位、设计部门等派人组成。一般由上级主管部门的领

导同志担任第一把手。现场指挥部负责制，主要适用于一些大型重点工程。大型重点工程建设规模大，牵涉面广，需要各方面的协作配合。现场指挥部负责制由于有各方面的领导人参加，在解决协作配套和统一指挥方面，有它一定的积极作用。但现场指挥部负责制是采用军事形式的一种行政组织，又是一种临时机构，容易搞长官意志，不十分注重经济效果。

（四）军队基本建设的地位和作用

军队基本建设，对于加强国防建设，对于实现军队现代化，对于改善和提高部队的物质文化生活，都有十分重要的作用。

1. 军队基本建设是加强国防建设、不断提高国防装备现代化水平的重要手段。为了使现代化的武器装备充分发挥原有的效能，就必须修建相应配套的设施；同时，根据国防和部队现代化、正规化的要求所进行的边防、海防、防空、机场等防御性工程，以及国防通信、后方基地仓库、人防工程等，它们将直接转化为物质战斗力，或转化为技术战斗力。所以说，军队基本建设是提高军队战斗力的重要手段。

2. 军队基本建设为改善和提高部队的物质文化生活水平创造物质条件。通过基本建设为部队提供训练、生产和生活各种设施，这不仅促使平时部队各项任务的完成，同时也为战时打下了良好的物质基础。

3. 军队工厂等工程项目，是军队军需生产、装备维修等部门扩大再生产的重要手段。军队工厂担负着军需产品生产、装备维修和军用器材制造等主要任务，它对部队完成各项任务有很大的影响，是提高军队战斗力的重要措施。通过基本建设，为其提供再生产的条件，对于保障战备，加速军队建设有着重要作用。

因此可以说，军队基本建设，其数量和质量状况，是衡量我军建设发展和实力的重要标志。军队需要基本建设，军队离不开基本建设，军队基本建设在军队革命化、现代化、正规化建设中占有举足轻重、影响全局的地位。

二、审计的概念

(一) 审计的含义

从一般的意义上讲，审计是一种经济监督活动，不仅对社会经济活动进行直接的监督，而且对社会经济活动中进行的各种经济监督活动进行再监督，它是一种高层次的经济监督活动。

审计是一个历史范畴，伴随社会经济活动的不断演进而产生和发展，在不同历史和社会条件下，由于生产力发展水平和社会经济管理方式的不同，审计监督的广度、深度也各不相同。迄止现代，审计的内容已不再局限于查帐的范围，已从会计资料及其反映的经济业务的财务审计扩大到涉及经济管理的各方面、各环节、以提高经济管理水平和经济效益为目的的效益审计。

从我国当前情况来看，为了确保社会主义初级阶段各种社会经济活动正常进行的需要，国家运用各种不同的调节和管理手段进行了多方面的经济监督，包括计划监督、财政监督、银行监督、工商行政监督、统计监督、会计监督和审计监督等。所有这些监督，都各有不同的执行部门、不同的监督内容和依据，并且构成了一个相互制约、相互依存的监督体系。在这个体系中，审计居于较特殊的地位，这种特殊除了审计法规赋予的任务和权责外，主要体现在两个方面：一是审计工作的进行虽然以审计法规为依据，但审计结论却必须以其他经济监督部门的法规以及反映经济活动的会计、统计资料为依据；二是审计不仅监督直接从事生产、经营的企业和事业单位的经济活动，同时也监督各种经济监督单位的经济活动。

由于在不同的社会条件下，审计的内容和目的不尽相同，因而审计有着不同的社会属性，这种社会属性表现为阶级性，表明审计必须为占有生产资料的统治阶级服务。除了社会属性之外，审计还有技术属性的一面。技术属性虽不存在不同社会制度间的差别，但却存在着不同历史时期的差别。随着科学技术的进步，

审计的方法也在不断改进，许多数学方法的引入与审计的电算化，反映了在技术属性上所出现的质的飞跃。

根据以上所述，现阶段我国社会主义审计的含义可以作如下的表述：审计是专职机构和人员依法对被审单位财政财务收支及有关经济活动的真实性、合法性、效益性进行审查，评价责任，用于维护财经法纪，加强经营管理，提高经济效益，促进宏观调控的独立的经济监督活动。

（二）审计的职能

审计的职能是审计的本质属性，是不受人们主观意志支配的。它指客观地内在于审计工作之中的功能。审计有经济监督、经济评价和经济鉴证三种职能。

1. 经济监督 监督指监察和督促。经济监督就是监察和督促被审单位的全部经济活动或其某一特定方面在规定的范围内，在正常的轨道上进行。

审计要发挥其监督职能，要具备两个条件：第一，审计掌握在权力机关手里，非权力机关无权进行监督；第二，要有严格的客观标准，是非界限明确，不具备这个条件，提不出令人信服的判断，无从实行监督。

2. 经济评价 经济评价就是通过审核检查，评定被审单位的经济决策、计划和方案是否先进可行，经济活动是否按照既定的决策和目标进行，经济效益的高低优劣，以及有关经济活动的规章制度是否健全、完备、有效等。

评价要建立在真实情况的基础之上。审核检查经济活动是评价的前提。查明了客观事物真相，对照一定的标准，进行分析研究，就能够形成以上各种经济评价意见。

评价的过程，同时就是肯定成绩、发现问题的过程。所以审计建议是紧接评价而产生的，是评价职能的一部分。建议，就是审计人员从评价出发，提出改进经济工作组织、提高效率 and 效益的办法和途径。这样，评价就成为积极促进工作的动力了。

3. 经济鉴证 鉴证指鉴定和证明。经济鉴证就是通过审核检查,确定被审单位的某一经济事实或经济活动的某一方面,确定其反映和说明经济情况的资料是符合实际的,因而可予信赖,并作出书面证明。

鉴定和证明是紧密相连的。只有通过对被审单位经济活动的鉴定,才能作出有根据的证明。鉴证既为被审单位服务,又为被审单位以外的第三者服务。

(三) 审计的独立性

审计的独立性是指审计在组织体系上所具有的超然地位以及由此而带来的在行使业务权限上的独立性。审计的独立性表现在:审计机构不隶属于任何部门,如国家审计机关直接受同级政府最高领导人领导;审计单位和审计人员秉公、秉原则进行审核检查,审计过程自始至终不受外来或内在因素的影响和干扰;审计单位处于超脱地位,不参与被审单位的经济活动;审计单位的经济利益同被审单位经济活动的成败不发生直接关系;它要求审计人员与被审单位及其主要负责人在经济上没有利害关系,要求审计人员与被审单位主要负责人之间没有伦理上的亲密关系,倘有这种关系,应当回避。

(四) 审计的程序

审计程序是审计机构及审计人员对审计项目从开始到结束的审计工作步骤。恰当的审计程序,有助于审计工作循序渐进,有条不紊地达到审计目的。

审计程序一般包括准备、实施和终结三个阶段,每个阶段又包括若干具体工作内容。审计程序各个阶段的具体工作内容,随着审计种类的不同而有所不同。如审计机关在就地审计方式下进行财务审计的审计程序主要是:

1. 准备阶段 其各项工作内容有:

(1) 确定审计工作任务 在研究和确定审计任务时,要综合考虑以下因素: