

Looking Through the Net



(Case Studies in Foreign Funds Application Audit)

外资审计案例

审计署外资运用审计司编

中国审计出版社

外资审计案例

审计署外资运用审计司编

中国审计出版社

图书在版编目(CIP)数据

外资审计案例/审计署外资运用审计司编. —北京:
中国审计出版社, 2000. 11

ISBN7 - 80064 - 868 - 0

I . 外… II . 审… III . 外资利用 - 审计 - 案例
IV . F239 . 67

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 56235 号

外资审计案例

审计署外资运用审计司编

| | | | | | |
|---------|-----------------|-----------------|--------------------------------|--|--|
| 出 版 | 中国审计出版社 | | | | |
| 地 址 | 北京市西城区北礼士路 54 号 | 邮 政 编 码 | 100044 | | |
| 发 行 经 销 | 新华书店总店北京发行所发行 | 各 地 新 华 书 店 经 销 | | | |
| 制 版 照 排 | 世纪风云图文制作中心 | | | | |
| 印 刷 | 北京白帆印刷厂 | 版 次 | 2001 年 1 月北京第 1 版 | | |
| 开 本 | 850 × 1168 1/32 | 印 次 | 2001 年 1 月第 1 次印刷 | | |
| 印 张 | 9.375 | 字 数 | 226 千字 | | |
| 定 价 | 16.50 元 | 书 号 | ISBN 7 - 80064 - 868 - 0/F·648 | | |

版权所有 侵权必究

前 言

近年来,各级审计机关依据国家法律法规、世界银行等国际组织的要求和国际惯例进行审计,不仅在促进积极合理有效地利用外资方面发挥了重要作用,在国际上获得了较好的声誉,而且自身积累了宝贵的经验,形成了一些有代表性的审计案例。把这些案例汇编成册,以便于外资审计人员互相学习,交流经验,从而进一步规范审计行为,提高审计工作水平,这就是我们的初衷。

本汇编中的案例,有外资审计操作的先进经验,有审计中发现被审计单位存在的普遍性、规律性、典型性问题以及审计意见或建议,也有审计后发挥作用的事例。本汇编案例按审计揭露出的问题大体分类是:挪用项目资金(物资)、变卖项目物资、虚报冒领(或虚报工作量)、损失浪费、账外资金、配套资金不到位、违反贷款协议其他规定、项目其他问题、非项目其他问题等。

本汇编中的案例依据的是以往有关项目管理

和审计的规定。为便于对照学习、掌握和使用,国家有关部门新近出台的项目管理规定和审计规定,也一并附后。

汇编这本案例,作为我司技术基础建设的一项重要工作,刘家义副审计长给予了极大的关心和支持。具体材料搜集和整理工作是在孙宝厚、石爱中同志的主持下完成的。汇编过程中,最重要的是有关省级审计厅(局)、特派办提供了大量的案例素材。俗话说,巧妇难为无米之炊,没有这些素材,汇编成册是不可能的。在收到这些案例素材后,我们曾印发给全国外资审计培训班学习参考,在广泛听取意见后,由各有关单位作了进一步整理、完善。在此基础上,由薛新华(外资运用审计司)、尹新才(湖北省审计厅)、陈静(河南省审计厅)和刘伟(外资运用审计司)等同志作了大量的文字修改和最终定稿工作。

审计署外资运用审计司

2000年8月11日

目 录

第一部分:挪用项目资金(物资)

- 挪用项目物资 修建职工宿舍…………… (1)
- 挤占项目资金 购买职工住房…………… (3)
- 账面审计与实地调查相结合 查出挪用项目物资问题 …… (5)
- 乱账四五载 审计一朝清…………… (7)
- 不为假象所惑 查实项目设备“机去楼空” …… (12)
- 拨开庐山云雾 弄清周转金真相 …… (14)
- 强化审计监督职能 加大世行项目审计力度 …… (17)
- 瞒天过海 挪用项目资金 …… (20)
- 银行贷款巧施计 配套资金还利息 …… (22)
- 80 万元贷款是怎样被挪用的? …… (25)

第二部分:变卖项目物资

- 悟空七十二变化 卡车变成桑塔纳 …… (28)
- 认真履行审计程序 发现倒卖物资实情 …… (30)
- 盘点查证实据 问题水落石出 …… (33)
- 招标物资哪里去了? …… (36)
- 变卖招标物资 隐匿项目资金 …… (39)
- 项目单位是如何变卖项目物资的 …… (42)
- 违反规定 变卖项目物资 …… (45)

第三部分:虚报冒领(或虚报工作量)

- 逐笔审核发现虚报冒领近千万 (47)
- 问题怕深究 审计讲认真 (49)
- 三百多万元材料款的真相 (56)
- 由工期缩短产生的疑点 (58)
- 抓住疑点查出涉嫌贪污 (60)
- 虚报冒领 暗渡陈仓 (63)
- 注重内控评价 查清存在问题 (65)
- 虚假追溯报账 欲填无米之仓 (68)
- 单据做假 报账被查处 (69)
- 一张虚假银行进账单的背后 (72)

第四部分:损失浪费

- 一着不慎 全盘皆输 (77)
- 根据项目特点 确定审计重点 (80)

第五部分:违反会计制度形成账外资金

- 抓住疑点 一审到底 (84)
- 解疑团剥开小金库 深分析追回账外财 (86)

第六部分:配套资金不到位

- 从报表复核中发现虚列配套资金数千万 (92)

| | |
|---------------|------|
| 异常概算的背后 | (95) |
|---------------|------|

第七部分:违反贷款协议其他规定

| | |
|-----------------------|-------|
| 过期发票藏异常 | (98) |
| 追根求源查出截留资金千万 | (101) |
| 隐瞒利息收入的问题是如何发现的 | (103) |
| 出借配套资金 影响项目建设 | (105) |

第八部分:非项目审计查出问题

| | |
|-----------------------|-------|
| 社会热点需关注 审计方法要灵活 | (109) |
| 100 万元投资被骗记 | (112) |
| 虚列工程支出是怎样查出来的 | (116) |

第九部分:其他(综合)案例

| | |
|--------------------------|-------|
| 全面审计 发现问题 | (118) |
| 拒绝发表审计师意见的案例 | (119) |
| 挪用配套资金 问题触目惊心 | (120) |
| 一个农发项目财务报表问题何其多 | (123) |
| 顺藤摸瓜查问题 坚持原则敢披露 | (127) |
| 审计力度大 发现问题多 | (130) |
| 世行贷款项目后评价审计实例 | (132) |
| 问题要查细 还须查明细 | (138) |
| 中外合资企业外方侵占中方权益现象剖析 | (142) |

附 录

- 《财政部关于印发〈国际金融组织与日本国际协力银行贷款管理暂行规定〉的通知》(财际字[2000]1号) …… (146)
- 《国家计委印发关于加强利用国际金融组织和外国政府贷款规划及项目管理暂行规定的通知》
(计外资[2000]638号) …… (162)
- 《世界银行贷款项目会计核算办法》
(财际字[2000]13号) …… (171)
- 《审计署关于进一步规范世亚行贷款项目审计报告的通知》(审外资发[2000]19号) …… (232)

第一部分:挪用项目资金(物资)

案例一

挪用项目物资 修建职工宿舍

根据审计署年度审计计划和审计署授权审计通知书,某审计组于1998年3月对××集团公司1997年度的世行贷款项目的执行情况进行了审计,并延伸审计了该公司属下的项目工程指挥部。

该世行贷款项目的仪器、设备、材料等采购以及贷款资金的使用管理都由其上级主管部门外资利用办公室集中进行管理,审计组主要对项目执行情况进行了审计,包括材料和仪器、设备的使用。审计组在进行实质性测试时发现:

一、用于世行贷款项目的库存材料账面余额为:

库存材料:⊙18圆钢 13 600 吨

⊙16圆钢 17 960 吨

⊙12圆钢 45 000 吨

经盘点,库存材料实际为:⊙18圆钢 1 250 吨

⊙16圆钢 2 280 吨

⊙12圆钢 3 030 吨

二、上报完成土石方工程 894 998.09 方,按 60.25 元/方计算,投资完成 53 923 634.92 元;实际完成土石方工程 280 114.06 方,

投资完成额应为 16 876 872.16 元,多列 37 046 762.76 元。审计组初步判断:工程建设单位在同一时期另有其他在建工程,并将这一工程成本挤列入世行贷款项目中。

审计组开始对该公司进行全面调查,包括延伸审计该公司基建处的其他在建工程。审计结果表明,该公司于 1997 年 8 月开始动工兴建 6 幢高层职工宿舍楼,以期实现该公司全体职工赶上福利分房最后一班车的计划。宿舍楼的施工单位同是负责实施世行贷款项目的工程指挥部。宿舍楼建设工程在职工上交集资款、单位自筹部分资金后,资金缺口仍然较大,但宿舍楼必须在 1999 年年底以前竣工。于是,该公司便打起了世行贷款项目的主意。审计组核实,该公司将世行项目物资 ⊙18 圆钢 12 350 吨、⊙16 圆钢 15 680 吨、⊙12 圆钢 41 970 吨挪作建设职工宿舍楼使用,挪用钢材折合人民币 92 362 700 元(⊙18 圆钢 1100 元/吨、⊙16 圆钢 1250 元/吨、⊙12 圆钢 1410 元/吨)。

事实清楚后,公司领导及有关责任人不得不认定以上事实。

针对上述问题,审计组提出以下审计意见:

(一)建设单位在限期内购买与被挪用材料同质的 ⊙18 圆钢 12 350 吨、⊙16 圆钢 15 680 吨、⊙12 圆钢 41970 吨,存入材料仓库,作为世行项目专用。

(二)该工程建设情况作调账处理,属六幢职工宿舍楼的土石方投资完成额 37 046 762.76 元,从世行项目投资完成额中剔除。

审计组认为,产生上述问题的原因在于:(1)工程建设单位、监理单位乃至施工单位合一,项目管理混乱。该公司作为项目建设单位,又兼作项目的监理单位。工程的施工单位又是其下属单位,这便事实上形成该公司集建设、监理、施工于一体,缺乏工程建设中的监理、约束机制。(2)该工程项目的施工单位同时又承担建设

单位其他基建项目,为建设单位挪用材料和挤列成本提供了便利条件。针对上述问题,审计组建议,承担世行贷款项目的建设单位必须规范项目管理,健全监理机制,聘请有资格的监理公司,签订监理合同,使监理职能充分体现在工程质量、投资与工期的控制上。而且,负责为国际金融组织贷款项目施工的单位不宜同时承担该建设单位的其他基建工程。

审计组通过该项目审计得出以下两点启示:

一、在对国际金融组织贷款项目执行符合性测试时,首先要检查建设单位项目管理制度完善情况,是否实现了建设、监理和施工单位之间建立起有效的监理、约束机制。其次,要检查施工单位是否按照有关规定建立起明细科目,对单项工程和单位工程进行明细核算。

二、在对国际金融组织贷款项目进行实质性测试时,重点在于检查是否有材料被串换、挪用现象。同时,要具体检查核实工程投资完成额,检查上报投资完成额是否有不实现象,特别要留意检查是否存在概算外项目挤列该工程成本的问题。

(审计署驻广州特派办提供)

案例二

挤占项目资金 购买职工住房

1999年3月,某省审计厅依据审计署授权审计通知书,对本省世界银行贷款某农业项目1998年执行情况进行了审计。该项目1996年与世界银行正式签署《项目协定》,同年5月正式启动,建设总工期为10年,总投资额约27亿元人民币,其中,世界银行贷款1.5亿美元,折合12.6亿元人民币。该项目是集水利、灌溉、

移民安置、农业开发为一体的系统工程。审计涉及面广,资金量大。审前,经调查制定了较为详细的审计方案,确定了审计范围和审计重点,并将审计组成员分为财务计划组及工程预算组,分工负责。整个审计过程进展顺利。

在对项目单位提供的年度财务报表的审核中,审计人员发现,应收账款余额比年初数增加近1 000万元,其原因在财务报表说明中没有阐述。于是,审计人员联想到1997年项目单位财务报表反映年末结余资金数额较大,一方面因该项目内配资金不足,资金短缺,已影响到工程进度,世界银行多次表示不满意;另一方面,资金又有大量结余。带着此疑问,向有关人员进行了询问,回答是工程尚未结算所致。

审计人员顺着此线索翻阅了往来明细账,发现项目办先后3次将1 200万元汇往该项目办驻省城办事处,并注明为经费周转金挂应收账款。审计人员马上调阅办事处财务账和凭证,发现项目单位将11 163 291元预付给某房地产开发公司购住房70套,审计人员质疑后,项目单位声称世行对该项目所做的关于工作人员评估报告中有招待所及职工住宅650万元。但经审计人员翻阅有关资料及对有关人员询问,查明评估报告中所列招待所及职工住宅650万元,未注明建设地址,也未区分两者投资比例,资金来源至今未列入年度计划。而项目单位却先斩后奏,钻空子突击购房;并在招待所还未修建时,已预付购房款11 163 291元,签订购房合同价款15 457 859元,合同价款比评估报告超投资8 957 859元。

审计组认为,项目单位在一无计划,二无资金的情况下,大量购房,合同购房套数比现有职工人数还多出一套,违反了世行对该项目所做的工作人员评估报告及项目协定的规定。根据审计署、国家计委、财政部、国家经贸委、建设部、国家工商行政管理局《建

设项目审计处理暂行规定》(审投发[1996]105号)第六条,审计机关作出决定,要求项目单位按基建程序及世行贷款项目要求报原审批部门审批,在批准之前暂缓投资,超投资部分挂账,由项目单位以节余资金归垫。

(甘肃省审计厅提供)

案例三

账面审计与实地调查相结合 查出挪用项目物资问题

根据审计署授权及厅年度审计工作计划的安排,199×年3—6月省审计厅对利用世界银行贷款的某扶贫项目的财务收支及项目执行情况进行年度审计,为掌握真实情况,加大审计监督执法力度,由省厅及项目实施地、县共同组成审计组,于199×年3—4月对该世界银行贷款扶贫项目其中的某项目实施县199×年项目实施情况进行审计。

由于审计年度该项目国际国内招标采购物资提取的世行贷款占当年提取世行贷款的比例较大,根据重要性原则,审计组将项目物资的管理使用情况列为审计重点之一。

审计中,审计组要求县项目办提供国际、国内招标采购的项目物资到位、分配及使用情况。审计年度到位的项目物资主要有化肥、水泥、钢材、PVC管等累计债务金额为352.79万元,而年末账面反映已到位的上述物资除部分反映为出库计入应收款外(其中县化工原料厂水泥1400吨,金额38.34万元;县水电局河边电站

钢材 180 吨,金额 49.32 万元),其余基本为在库物资。审计组要求盘点库存物资,项目办才向审计组反映大部分已分到各子项目实施单位,由于转贷等各方面的原因,财务上不好作账务处理,其物资分配的有关文件保存在项目办主要负责人处。

审计组要求检查物资的分配转贷情况。经检查发现,这些物资(包括已作出库计入应收款处理的部分)均分配给县化工原料厂、麻山铁合金厂,其中化肥、PVC 管及第二批水泥 1 400 吨全部分配给县化工原料厂(金额 262.73 万元,还款期 13 年)、第一批水泥 1400 吨分配给县麻山铁合金厂(金额 40.24 万元,还款期 5 年)、钢材 180 吨分配给县水电局河边电站(49.32 万元,还款期 13 年),而其他子项目如基础设施建设人畜饮水子项目、教育子项目、卫生子项目、种植子项目等尚未分配。经询问,答曰经县政府研究,为加快上述单位的建设进度,决定将物资调剂给这些单位使用。审计组进一步核对项目可行性研究报告等有关资料,不能证实县化工原料厂、县麻山铁合金厂、县水电局河边电站是该项目的实施单位。

为了摸清底细,审计组到这几家单位具体核实实施情况,经实地检查,这些单位实施的项目不是该世行贷款项目既定的实施内容。经审计组再次询问,项目办说明因招标物资到位晚,且价格高于当地市场价等原因,上述物资难以按照项目规划分配给各子项目单位及农户,经县政府研究,由县项目办将上述物资按中标价加上承诺费等转贷给其他单位使用。

审计情况表明该县已将项目物资挪作他用,违反了财政部《世界银行贷款项目采购管理办法》中有关“项目采购物资、设备只能用于本项目,不得擅自变卖或串换”以及项目信贷协定等的有关规定,影响了该县人畜饮水、学校、村卫生室、种植等子项目的实施进度,使其未能按要求完成。

为此,审计机关依法责令县项目办立即停止并纠正错误作法,限期收回物资或作价收回,归还原渠道用于评估报告确认和世行中期调整的项目建设内容,尽快补齐由此而影响的部分项目实施进度,使贫困农户早日受益。并建议省项目办就项目物资采购中某些不切实际的问题(如6年项目实施期需用的化肥一次集中采购,造成不经济不合理以及采购滞后等)向世行反映,争取合理解决。最后,经国家项目办与世行磋商,世行已对国家项目办回复意见,要求国家项目办采取切实有效措施予以解决,对于不符合项目实际要求的部分国际招标采购物资,允许项目办会同有关部门,提出物资串换和调剂方案,报省人民政府批准后按照项目的实际需要进行部分串换和调剂,串换物资和调剂资金必须做到专款专用和专项管理。同时,审计组还提出了加强和改进项目物资采购的管理工作的建议。目前,项目物资招标小组不仅有项目执行单位、招标代理单位、财政等部门参与,还增加了监察部门参加;需采购的物资品目、数量等事先要经县财政、县项目办承诺,一定程度上改进了项目物资管理工作。

(贵州省审计厅提供)

案例四

乱账四五载 审计一朝清

1998年,某市局根据授权,对世界银行贷款国道项目××段××连接线项目执行情况及1996—1997年度财务收支进行了审计。在审计测试过程中,发现被审计单位内控失灵,账目不清,财务管理混乱,其程度令人吃惊。因此,审计组决定,从项目的财务收支余额的真实性入手,必要时进行延伸和追溯审计。在实施审计过程中,审计组采用各种审计方法和手段,对其进行了详细审

计,使长达四、五年之久的混乱账目得以澄清,并查出了挪用项目资金、私设小金库等严重违反财经法规问题。其主要做法是:

一、从银行账户入手,查出并调整未达账项,使项目财务状况得以真实反映。世行贷款项目审计的重要内容是通过财务报表各项目余额的审查,看其是否公允地反映了项目的财务状况,而银行存款现金等资产的审计,更是其重要内容之一。审计组一进点,就要求被审计单位如实提供所有开户银行账户。在对这些账户的审查中发现,截至审计日止,所有银行账户都与银行对账单不符,且银行对账单丢三差五。为彻底澄清各存款账户的情况,如实反映项目财务收支状况,审计人员一方面敦促该单位会计到各开户银行索取对账单,另一方面分账户逐日逐笔进行核对。对有疑问的、单位会计又说不清的,审计人员亲自到开户银行调查,在澄清所有未达账项基础上,分账户编制“银行存款未达账项明细表”、“银行存款余额调节表”。经审计查明,自1994年2月项目资金启动开始至审计日止,三个银行存款账户共有未达账项97笔,金额6 332 549.49元。按照审计组的要求,该项目单位对所有未达账项逐笔进行了补记,并调整了账目,重新编制了有关会计报表,使项目财务收支状况得到了真实、准确的反映。

二、突击盘点现金,堵住现金管理中的漏洞。审计过程中,审计组针对该单位账目不清、财务混乱的情况,对其库存现金进行了突击盘点。通过盘点发现,出纳员一人管着四套账,都没有日清月结,致使账面余额与库存严重不符。审计人员要求出纳员将四套现金账全部结出余额,然后合并到一起进行盘点。结果发现,现金短少62 356.66元,出纳员见此慌了手脚,自己又说不清原因,急忙从朋友处借款60 000元,于第二天交给审计组,要求把该款抵顶库存。

为了查清缘由、分清责任,审计人员并未轻易下结论。他们一