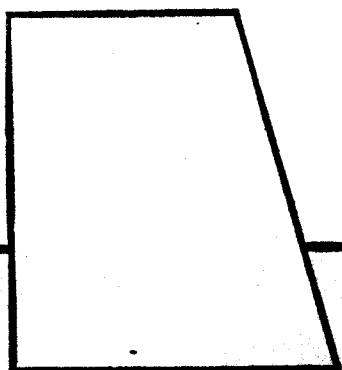


西南财经大学出版社

基本建设审计



1988

责任编辑：梁 洪

封面设计：穆志坚

基本建设审计

西南财经大学出版社出版 (成都市光华村)
四川省新华书店发行 西南财经大学印刷厂印刷

787×1092毫米 1/32 印张 10.25 字数212千字
1988年1月第一版 1988年1月第一次印刷

印数：0001--8000

书号：ISBN7—81017—045—7/F·35

定价：2.30元

前 言

基本建设是社会主义国民经济中的一个特殊的生产领域。为了实现四个现代化，国家每年要用几百亿元的资金作为基本建设投资。如何使基本建设投资，少花钱，多办事，办好事，快办事，既节约资金，又及早使投资发挥作用，讲求投资的经济效益，确是基本建设投资中的一个极为重要的课题。

近年来，在对外开放、对内搞活经济的正确方针指导下，我国的国民经济有了很好的发展。但是，与此同时，在基本建设投资上，却出现了不少问题。其中主要的问题是投资失控，增长幅度过猛，而且摊子铺得太大，建设周期很长，既不适应国力，又不讲投资结构，更不讲经济效益。如果对这些问题不加重视，势必严重的影响国民经济的顺利发展。赵紫阳同志在“关于第七个五年计划的报告”中正确的指出了这个问题，他说：“控制固定资产投资规模，合理调整投资结构，要落实到正确确定建设项目上。当前的突出问题是，建设项目过多，建设周期长，投资效益差。

‘七五’期间，必须改变过去那种争投资、铺摊子，长期不能竣工投产的状况，增强时间观念、利息观念和资金周转观念，坚决按合理工期组织施工。……这样，我国基本建设的面貌才会有一个大的改观，投资效益才会有一个明显的进步。”

列宁早就说过：“如果对于产品的生产与分配，不实行

全面的国家计算和监督，那末劳动者的政权，劳动者的自由，就不能维持下去，资本主义压迫制度的复辟，就不可避免”。^①我国现行宪法第91条和第109条所规定的审计监督，就是列宁所指出的这种国家监督的一个重要构成部分。通过审计对社会主义的国民经济进行国家监督，可以对国民经济顺利而健康地发展，起一定的控制和保证作用。所以，为了使国民经济中基本建设战线上所存在的种种问题得到很好的解决，有必要及早的全面的开展审计监督工作。编写本书的目的，就是希望在开展基本建设审计工作的时候，有一本有助于实际工作和理论研究的参考书。

全书共分五编，第一编概论，第二编建设单位审计，第三编施工企业审计，第四编建设单位与施工企业承发包工作的审计，第五编审计结论。鉴于概论和一般性理论及实务部分，目前所出版的审计著作已经不少，所以本书就论述得比较少些，我们把重点放在与基本建设投资有关业务的审计上。

由于我国的审计工作开展的时间还不长，更由于我们的水平有限，本书无论是在文体上、结构上，还是在内容上都可能存在不少缺点和错误，希望读者能不吝指正，我们竭诚表示欢迎和感谢。

王文彬 项斯培

^①《列宁选集》第3卷，第506—507页，人民出版社1972年版。

目 录

第一编 概 论

第一章	审计的意义和作用	(1)
第一节	什么是审计	(4)
第二节	审计的任务	(7)
第二章	审计的类别、方法和程序	(11)
第一节	财务审计、法纪审计、经济效益 审计	(11)
第二节	外部审计、部门审计与内部审计	(14)
第三节	审计的方法和程序	(17)
第三章	基本建设审计	(25)
第一节	基本建设审计的任务	(25)
第二节	基本建设审计的内容	(27)
第三节	基本建设审计的依据	(29)
第四节	怎样开展内部审计工作	(35)

第二编 建设单位审计

第四章	基本建设前期工作的审计	(40)
第一节	对基本建设程序的审查	(40)
第二节	可行性研究的审查	(45)
第三节	建设项目的宏观经济效益的审计	(61)
第四节	概算的审计	(64)

第五节	投资渠道的审计.....	(70)
第五章	建设期间的审计.....	(77)
第一节	建设支出与完成投资工作量的审计(77)	
第二节	建设单位能否有效控制投资的审计(100)	
第三节	年度基建会计决算评审.....(104)	
第四节	一个实例.....(109)	
第六章	基本建设竣工后的审计.....	(127)
第一节	交付使用财产的审计.....(127)	
第二节	竣工决算报告的审计.....(128)	
第三节	概算投资包干节余的审计.....(131)	
第七章	基本建设贷款使用情况的审计.....	(134)
第一节	专款专用的审计.....(134)	
第二节	贷款归还的审计.....(136)	

第三编 施工企业审计

第八章	施工企业的财务审计.....	(139)
第一节	财产与物资管理的审计.....(140)	
第二节	会计核算正确性的审计.....(149)	
第三节	固定资产的审计.....(153)	
第四节	货币资金和结算帐款的审计.....(164)	
第五节	材料、周转材料、委托加工器材和 包装物的审计.....(182)	
第六节	专项资金的审计.....(194)	
第七节	对会计报表的审计.....(198)	
第九章	施工企业经济效益的审计.....	(207)
第一节	施工成本的审计.....(208)	

第二节	工业生产、机械作业、辅助生产的审计.....(212)
第三节	成本效益的审计.....(214)
第四节	成本管理的审计.....(217)
第五节	工程预算的审计.....(229)
第六节	利润与利润分配的审计.....(234)
第七节	资金效益的审计.....(239)
第八节	内部经济责任制的审计.....(242)
第十章	施工企业的法纪审计.....(247)
第一节	财经纪律的审计.....(247)
第二节	应纳税金的审计.....(255)

第四编 建设单位与施工企业承发包工作的审计

第十一章	招标的审计.....(259)
第一节	对投标单位的审计.....(259)
第二节	对招标单位的审计.....(261)
第三节	开标与评标的审计对.....(264)
第十二章	承发包经济合同的审计.....(268)
第一节	施工合同必备的内容.....(268)
第二节	仲裁与审计.....(273)

第五编 审计结论

第十三章	审计报告.....(275)
第一节	撰写审计报告的准备工作.....(275)

第二节	审计报告示例.....(281)
第十四章	审计报告的处理.....(295)
第一节	审计报告的执行.....(295)
第二节	后续审计.....(297)

第一编 概 论

第一章 审计的意义和作用

审计是怎么产生的呢？是因为社会生产发展到需要有一部分人分工去做劳动产品的收入、保管和分配工作的时候，对那些从事劳动产品的收入、保管和分配工作的人，即从事于银钱和财物的收支工作的人，是否忠诚可靠，工作有无差错，有无贪污盗窃，需要另派一些人去进行检查复核，这就是审计制度的最初形式。在西方是如此，在我国也是如此。远在早期的欧洲文化时期，埃及人，希腊人和罗马人都曾用这样的审计形式去查核和审查那些在公共事务中经管和涉及银钱财物收付的官员及其工作。这时的审计主要还只限于官方审计的范围。到了十五世纪，贸易和商业逐渐发达，一种全面记录商业买卖的会计制度——复式簿记，应运而生。会计的发展反过来又促进了工商业的进一步发展。市场的繁荣、贸易的不断扩大，工商业经营所需要的资金，已经不是个别商人所能筹措得来的。商人们开始寻找合伙人，于是独资企业以外，产生了合伙企业。随着工业革命的发生，机器生产代替了手工生产，工商企业规模扩大，所需要的资金当然也相应大幅度增长，于是股份公司又开始发展起来。这些公司由于投资人即股东人数众多，不可能大家都来管理企业，于是便组成董事会来负责。这个董事会得到股东的信托

并负有责任向股东们报告企业的经营过程和财务成果。但他们呈交出来的帐目是否正确反映出企业的实际情况，股东有通过某些已经商定的制度来检核的权利，这就是出资人行使监督权。因为不是每一个股东都有查帐的技术性知识，所以通常是由其中一二位股东担任审核工作，然后向全体股东作出报告。于是审计工作就由官方审计发展到企业审计。

随着会计与审计专业的发展，商人们觉得聘请审计的专业人士来担任审核工作然后向股东报告比他们自己检查更为合适。聘请专业审计最大的好处是让一个有专业知识，与经营管理部门无关及中立的人去查证，更有利于维护股东们的权益。这样一来，由专职的会计师进行的企业审计便开始产生了。

由于会计理论与会计实务的不断创新和扩充，会计工作迅速成为一种专业，需要受过专门训练的人才能胜任。审计工作既然要通过对会计记录的检查，当然非要由精通相应的会计技术和会计制度的人才能担任。所以审计之成为一种专业，实质上是受会计的影响，直到今天审计与会计仍然有着天生的不解之缘。

官方审计的目的是监督，是为了维护官方的利益，会计师审计的目的是公证。投资人或有关的利害关系人由于没有条件亲自派人去进行审计，所以就不得不委托具有一定声誉的专业审计工作者代为办理。这些具有较高的专门技能，并具有良好的声誉的会计专家，经过官方审查注册，由他们出具的审计报告，当然具有相当的权威性、公证性，可以为各方所信赖。

当前资本主义世界一提到审计，似乎就偏重谈论会计师

审计或称“社会审计”^①，就象聘请律师一样，聘请会计师为他们服务，组织、审定和提供一些资本家所需要的佐证材料，例如：

提交给股东会的年度决算报告，据以分配利润；

重估资产的审查报告，以便接纳新的合伙人或改变合夥约定，合理处置权利与义务；

对资产报告签署审核意见，以便取得银行或其他方面的贷款或开具担保函；

对会计记录与报表进行审核，以便取得税务局的信赖，简化纳税申报工作。

我国最早的审计也是从官厅开始的，主要的审计内容是对财政收支的检查。由于我国资本主义发展较晚，“社会审计”的出现也比西方迟得多，截至新中国成立以前，民办的审计机构寥寥无几。解放前夕登记注册的会计师全国只有一千人左右。在某些规模较大的企业里也有设置“总稽核”，“稽核处”等机构的，这些都是搞企业内部审计工作的。至于旧政府设立的审计院、审计部等机构，其主要是对国家机关执行预算收支的情况以及国营企业的财务情况进行审计监督。解放以后，我国的审计工作中断了一个时期。

近年来由于经济体制改革的推动，对外开放，对内搞活作为基本国策，国民经济各个方面都有了蓬勃的发展，但与此同时，也难免产生一些消极的东西。于是审计工作开始受到了人们的重视。近几年来审计工作的实践，证明加强审计监督对促进国民经济健康而顺利地发展，确实有着极为重要的

^①社会审计的概念，现在应用上有二种说法，一种是指对社会经济效益的审计，一种是指会计师审计，这里是指后者。

作用。

随着中外合资经营的发展，会计师事务所承担的审计工作也逐渐增多，随着企业讲究提高经济效益，“管理审计”也随之兴起，因此当前的审计工作，由于时代的要求，还在不断拓宽范围，正处在大有可为之时。但由于社会制度的不同，我国的审计工作毕竟与西方资本主义社会的审计有着本质的不同，最主要的是审计为谁的利益服务的问题。

本章所包含各节完全是根据我国的现行情况予以论述的。我们无意考证审计的史实，以上仅是说一说简单的审计的历史变革，作为本书的开场白。

第一节 什么是审计

审计的定义随着近几年来我国审计工作的建立与开展，已经有很多阐述，也有不同的看法。从当前的实际情况中归纳，说得通俗一点，审计可以说成是“审计单位”对一个部门或一个单位的财政财务收支，依照国家的政策、法令、制度进行检查，然后给予客观的评价的一种监督活动。审计对财政财务收支的检查，通常都要通过对会计帐目、凭证、帐簿、数据以及会计行为的检查，有时也要涉及到会计以外的业务记录和经济活动。

把审计的评价说成是客观的评价，是因为进行审计的人员来自被审计单位以外的组织，不同于本部门自我进行的经济活动分析或财经纪律检查。审计人员没有先入为主的概念，也毋须顾虑彼此的关系或屈从别人的干预，因此他们的评价可以是无畏而公正的。审计具有监督的内容，体现在通过

对经营管理各方面和全过程的查证，会发现漏洞、弊端，从而提出有针对性的建议，写成审计报告。这个报告一旦经过审计机关的讨论和批准并作出审计结论，送达被审计单位后应有约束性，能令行禁止，迅速作出反应。如果不能做到这两点，一方面审计人员鉴貌辨色，顾虑重重，欲言又止，或言不由衷，迁就姑息，没有一点斗争性，另一方面审计结论对被审计单位毫不触动，甚至可以置之不理，那么这就不配称做审计或者就是贬低了审计的意义。

所以有效的审计必须具有独立性和权威性。

独立性主要体现在组织关系上要回避直接担负审计任务的机构隶属于被审计单位的领导。例如一个审计科属于一个单位的财务处，由这样的审计科去审查这个财务处，这个审计科的地位就不够超脱。如果查出来的问题与财务处长的意见有不同的看法或提法就难办了。所以审计机构应该另有自上而下垂直领导的组织关系，这样才能有力地行使职权。因此把企业的内部审计部门隶属于财务处或者总会计师是很不恰当的做法。

权威性包含着两种意思。一是对审计人员有较高的要求：需要有比较全面的业务知识，能深入观察，有精辟的见解、公正的态度、鲜明的观点和求实的作风。这就要求审计人员的学识、经验和声誉同所担负的任务相适应。这当然有不同程度的标准，就一个审计集体而言，是必须具备的，但就这个集体的组成人员来说，则应该是多层次的由低到中到高的结构，只有这样才能开展工作。

权威性的另一个意思是给予审计机构以充分有力的支持。除去法律上对审计的授权以外，要给予审计部门较高的

地位，以便在领导关系上，能够体现审计的严肃性，保证被审计单位对审计工作既配合又尊重。

审计当然不可能对某个单位的经营管理工作无所不查，当然不可能是万能的。但审计的终端可以联系到经营管理若干方面的缺陷和弊端的露头，从而促使改善、纠正和整顿。从这个意义来说，审计也是一种综合管理工作。

社会主义的审计，是从国家利益出发去判断是非、议论功过的。即使是企业内部的审计机构，也应该以维护国家利益而不能为了企业小团体的利益而有损于国家利益为目的，因此，在社会主义社会里，所有的审计工作可以说都是为了一个共同的目标，都是服从于全局的，正因为如此，审计工作的政策性是非常强的。当前纠正经济领域内的不正之风就是赋予审计工作有时代意义的内容。资本主义社会的审计则是受命于某个财团或某个资本家，是为了他们的经济利益服务的，当然不会考虑“宏观效益”和“全民观点”，因此，在权衡利弊时策略性多于原则性，这就是不同社会制度审计工作的重大区别。正是由于这个区别，使社会主义的审计愈显得意义重大。

上面所说的“审计单位”，在我国，除了国家审计机关外，还存在各级政府管理部门设立的部门审计机构和企业内部设立的内部审计机构。部门审计和内部审计大体上与国家审计相同，需要根据上述说明来进行审计工作，只是在某些方面，诸如客观性、权威性、独立性等等方面上有些差别而已。

此外，我国近几年来开始有注册会计师进行的审计。注册会计师都是会计师事务所的成员，事务所接受委托进行审

计，具体工作由某个注册会计师领衔办理。大体来说，注册会计师的审计主要起公证作用，国家审计则主要起监督作用。正由于这两者之间存在这样一种差别，因此，注册会计师主要承担涉外经济业务以及需要起公证作用的国内业务。当然他们也可以接受国家审计机关的委托进行审计。

本书主要讲国家审计（包括部门审计和内部审计），对注册会计师的审计，许多地方都可参用，但不一一评述。

第二节 审计的任务

审计的作用既然是监督或公证，要发挥这个作用，从何着手？这就是审计的具体任务。概括地说，审计的任务主要是四个方面。

1. 审查会计资料的真实性

会计资料是一切经济分析、计划对比、指标考核的基本依据，会计资料包括会计报表、总分类帐、日记帐、记帐凭证、原始凭证和其他实物台帐与财产卡片等，它记载着资金来源和资金运用的过程，反映出资产、负债、基金、收益、成本、损益等的静态与动态。会计制度规定，在凭证、帐簿与报表之间应根据一定的核算程序保持一致的内容，帐户与帐户之间，报表与报表之间，科目与科目之间具有一定的勾稽关系，所有数字、说明和会计处理要做到正确、完整和合乎规范，并注意帐务处理的及时性。

审计的任务就是检查与核对提供的会计资料是否符合上述要求？可靠的程度如何？通常所谓不真实的会计资料包含着多方面的意思，例如：没有原始凭证或者不能置信的原始凭证；没有签证的债权债务；不符合实际情况的财产调拨、

增减与毁损；虚列成本与收益；不真实的财务成果等。至于不健全的会计核算工作则表现在帐帐不符，帐表不符，帐实不符以及陈年老帐久悬不去处理等等方面。这些都有待审计去校核。

2. 审查经济业务的合法性

每一个会计分录说明一项经济业务。合法就是符合国家现行的方针政策、法令与纪律、审批程序与权限、开支标准、计划与预算等。超越这些约束必定会有损于国家或企业的利益，就是不合法。当前出现的以权谋私、假公济私、滥发奖金、受贿行賄、扩大或提高开支标准与福利待遇等不正之风，不是在这一方面便是在那一方面都留有可以追踪的会计记录，审计的任务就是要揭露和制止这些不合法的行为。

3. 审查经济活动的合理性

合理性通常是考查经济活动的经济效益是否高。为社会主义经济提供积累和减少消耗，也就是少投入多产出，应该是一切经济工作的目标。不是所有合法的事情都是合理的，我们工作中许多事情不讲究经济效益但又不被禁止的。盲目引进成套设备，建立生产流水线，以至若干家用电器产品即将供过于求，形成滞销积压就是在基本建设工作中不讲究经济效益的一个例子。审计的任务就是进行综合分析，调查研究，查明实际情况，反映盈亏真相，提出改进意见，促使有关部门纠正经济活动中的不合理现象，从而进一步提高经济效益。

4. 审查内部管理的有效性

每一个单位，不论是事业单位还是企业单位，都有一套内部管理制度，涉及到财产的交接变动、物资的收入与发

出、费用的报销与支付、计划与预算的审批、财务成本的控制、债权债务的清理、考核与奖惩等等事项都订有经济责任制，这些都是内部控制制度的主要内容。依赖这些制度，可以防止经济损失或者判明谁应对这个业务所引起的经济后果负责。制度本身是否周密完备是一回事，有了很好的制度是否在认真地执行又是另一回事。制度有漏洞应予堵塞，有章不循则应予纠正。审计的任务就是审查各项制度是否满足内部控制的要求并查核执行的情况，必要时应作一些实地测试。

执行审计任务，对谁负责？这个问题首先当然是对派遣和委托审计的单位负责，是审计人员的领导或者是委托单位一方。但是，不应到此为止。由于审计的结论涉及到被审计单位的业绩评价甚至荣辱，因此不能不对被审计单位负有道义上的责任甚至法律上的责任，不严肃对待这一点，是会引起严重的后果的。除此以外，审计还应该对若干有关单位即有经济利害关系的单位负责，诸如银行、税务机关、保险公司、债权人等，他们信赖经过审计的资料作出他们的选择与决策，如果发生经过审计的会计资料仍不真实、不准确，这无异是审计单位的一种欺骗性行为，难道他们能对这些因此而作出错误决策遭受损失的单位不负责任？

由此可见，审计的任务是非常广泛的，因而审计的责任也是面对多方面的。正因为如此，对审计人员的要求甚高，大致可以归纳为如下几点：

- (1) 要能坚持国家财经法规，实行依法审计；
- (2) 要能独立地进行审计，做到客观、公证，不受任何干扰；