

中国重点建设项目 审计纵览

顾问：陈光健 主编：郑力

1989—1992



北京航空航天大学出版社

序

国家固定资产投资审计,是我国审计监督工作的重要组成部分。近年来,固定资产投资审计围绕国民经济宏观调控目标,相继开展了新开工建设项目资金来源审计、国家重点在建项目审计、建设项目竣工决算审计等,为控制投资规模,调整产业结构,减少建设过程中的损失浪费,提高投资效益,起到了较好的作用。尤其是近三年多来开展的国家重点在建项目审计工作,成效较为明显。各级审计机关在开展这项审计工作中,积累的许多经验,值得总结和推广。

重点建设是国家从国民经济和社会发展的全局需要出发,根据国力的可能而确定的必须建设的骨干项目。这些项目投资额大,建设周期长,与各部门经济发展有密切的联系,审计监督有许多特殊要求。《中国重点建设项目审计纵览》一书,总结了近年来各级审计机关对国家重点在建项目审计的经验和做法,值得从事审计工作的同志借鉴和参考。

吕培俭

1993年10月

前 言

从1989年10月至1992年底,审计署与国家计委联合对235个国家重点建设项目开展审计、检查,为国家节约建设资金近50亿元,提高了投资效益,促进了社会主义现代化建设,取得了显著的成绩。本书正是撷取这其中具有代表性的审计项目加以阐述。这些项目投资少则几千万元,多则上百亿元,堪称全国之最或行业之最。透过这一项项审计,读者可以看到,对不同类型、不同建设时期的建设项目审计应如何入手,如何运作?全书涉及能源、交通、有色冶金、石化、建材、水利、化纤、房地产等众多行业。应该说,它是基建审计工作者的必备和指南,也是经济工作者的重要参考书。

本书在编纂过程中,得到了审计署与国家计委领导的关心和支持,也得到了省、市、自治区审计局、特派办、社会审计机构的大力协助。借本书出版之机,我们向为重点建设项目审计做出了积极贡献的国家计委副主任、中国国际工程咨询公司董事长陈光健,国家审计署领导,国家计委委员、中国国际工程咨询公司总经理石启荣,国家原材料投资公司总经理卞业

梅, 审计署固定资产投资审计司原司长张树人, 原副司长彭柱兰、尚学俭, 国家计委投资司司长王武龙, 国家计委重点司司长刘振娥, 国家计委审计局局长曾昭运等表示崇高的敬意!

由于时间仓促、水平有限, 本书难免有不足和疏漏之处, 敬请读者和专家批评指正。

编 者

1993 年 10 月

目 录

重彩浓墨的一笔

- 1989~1992年重点建设项目审计工作总结
审计署固定资产投资审计司 (1)

一、电力项目

1. 对发电厂改建工程项目审计的做法和体会
北京市审计局 李代昌 (15)
2. 水电项目审计方法初探
广西壮族自治区审计署 吴文钟 (25)
3. 在实践中发展和完善重点建设项目审计
湖北省审计厅 缪纯祖 郑 鸣 (36)
4. 对两个大型火力发电机组建设项目审计的回顾
审计署驻成都特派办 袁孝康 杨建华
..... (46)
5. B 电厂工程在建项目审计的基本做法
审计署驻武汉特派办 吴方春 余远华
..... (59)
6. 抓住投资主线,全面审查,重点突破
审计署驻西安特派办 沈明正 (68)
7. 浅谈大型水电建设项目的事中审计
审计署驻昆明特派办
赵九如 杨永立 王永保 游光柱 (75)
8. 对 Q 核电厂工程审计的主要做法

审计署驻上海特派办 董 勇..... (85)

9. 电力重点建设项目的审计检查

审计署驻国家计委审计局一处

国家能源投资公司重点项目审计检查办公室

..... (91)

二、煤炭项目

10. 浅谈煤炭行业建设项目审计

河北省审计厅 赵文雪

唐山市审计局 周茂发 (101)

11. 煤炭项目概预算审计的基本方法

山西省审计局 赵 锐 张 涵 (106)

12. 搞好煤炭项目审计促进能源基地建设

山西省审计局基建处 (114)

13. 宏观着眼,微观入手,搞好国家建设项目审计

审计署驻太原特派办 郭士忠 田荣贵

..... (124)

三、石油项目

14. 浅谈 L 油田改扩建项目审计检查的做法

辽宁省审计厅 魏洪勋 张 俭 (131)

15. 气田建设项目审计探索

审计署驻成都特派办 李 功 房景贤

..... (144)

四、铁路项目

16. 近 800 万元的重列投资是如何查出来的

- 安徽省审计局 沈亦青 (155)
17. 搞好建设项目审计 促进铁路建设事业发展
审计署驻郑州特派办
乔百芳 施志龙 梁志伟 (161)
18. 大中型铁路基本建设项目审计的做法
审计署驻铁道部审计局 (173)

五、港口项目

19. 不断改进和提高港口建设项目审计水平
审计署驻广州特派办
林鸿桂 蒋尊一 帅林洪 (183)

六、邮电项目

20. 提高引进外资的使用效益
上海市审计局 罗海娜 (195)

七、有色金属项目

21. Q 铝厂一期工程投资经济效益好
青海省审计局 刘保垠 (205)
22. 有色金属行业重点建设项目审计方法探讨
审计署驻兰州特派办 赵祥顺 马建军
..... (213)

八、石化项目

23. 对 P 乙烯工程审计的主要经验和做法
沈阳市审计局 刘雅琴 张连生
付立 乔俊伟 (225)

24. 化纤建设项目审计的实践和认识

山东省审计局 张圣显 赵荣浩 王 石
..... (235)

25. 乙烯重点建设项目审计

审计署驻哈尔滨特派办 闫善春 连鸿裕
..... (244)

26. 加强石化建设项目审计监督

审计署驻济南特派办
陈成富 韩立春 张学敏 (251)

27. 加强基本建设审计,提高投资效益

中国石化总公司审计部 宁志强 (262)

九、建材项目

28. 从 L 水泥厂在建、竣工审计看连续监督的效果

审计署驻济南特派办
陈成富 张学敏 韩立春 (269)

十、机电项目

29. 深化在建审计,为重型汽车项目建设护航

审计署驻济南特派办
陈成富 张学敏 韩立春 (283)

十一、水利项目

30. 对水利工程项目审计的做法

四川省审计局 蒋成发 周 策 (293)

十二、事前审计

31. 搞好三峡工程审计促进基建投资管理
审计署驻武汉特派办 张任锅 (303)
32. 重点项目前期决策审计
贵州省审计局 叶愈敏 (311)

十三、信誉评价

33. 建设项目审计检查后信誉评价的做法和体会
甘肃省审计局 任素英 (321)
34. 基本建设项目审计评价方法的探讨
吉林省审计局 王一中 李有恩 (332)

十四、综合

35. 高层次更新改造投资审计初探
湖南省审计局 戴芝安 (339)
36. 精心组织,认真协调,为开展重点项目审计服务
审计署固定资产投资审计司二处 (347)
37. 国家重点建设项目审计的基本做法
天津市审计局基建审计处 (353)
38. 基建项目审计的体会
南京市审计局 朱中保 韩龙泉 (358)
39. 路,越走越宽
成都市审计局基建审计处 (364)
40. 基本建设项目审计基本模式
浙江省审计局 王学用 (371)
41. 竣工项目审计的做法

- 黑龙江省审计局 (376)
42. 发挥基本建设行业审计的整体作用
吉林省审计局 王一中 李有恩 (383)
43. 重点建设项目审计中的概、预算审计
云南省审计局 董自明、杨崇芬 (394)
44. 开展重点项目审计为宏观调控服务
审计署驻南京特派办 刘秀芬 周敦祥
..... (400)
45. 深化重点建设项目审计为经济建设把好关
审计署驻沈阳特派办 林 彬 (409)

十五、案例分析

46. 初步设计概算不实的案例分析
郝云松 沈亦青 (417)
47. 建设资金管理的审计案例分析
高雅青 李功 马力 (434)
48. 基本建设投资包干审计案例分析
审计署固定资产投资审计司 徐 颖
..... (448)
49. 项目决策与项目审计管理的案例分析
郑 顺 任素英 (464)

十六、社会审计项目

50. 浅谈工程审计
四川省江油市审计事务所 武润生 (477)
51. 遵循市场规律开展基建工程预决算审计验证
安徽省休宁县审计事务所 (482)

52. 148 万元工程款是怎样核减的
浙江省绍兴市审计事务所 张建新 (489)
53. 积极承办基建工程决算审计,
为国家为企业节约资金
上海杨浦审计师事务所 (495)
54. 工程造价审计大有可为
北京市审计事务所 (501)
55. 围绕经济建设开展基建工程审计
盐城市审计师事务所
张洪广 张贵玺 吕 泽 (511)
56. 开展基建工程预决算验证业务的做法
山东省审计厅审计体系指导处 (522)
57. 基建工程预、决算审计验证方法及其他
鞍山审计师事务所 曲六功 于文波
..... (532)

附一

- 1989~1992 年重点建设项目审计大事记 (539)

附二 基建审计特写

1. 那一方热土
陈隆厚 太 辉 杨伟娜 林 东 (575)
2. 痴心赤胆总关情
——××涤纶工程审计剪辑
山东省审计厅 刘立交 (582)

重彩 浓墨的一笔

1989~1992 年重点建设项目审计工作总结

审计署固定资产投资审计司

为促进国家重点建设项目加强管理,减少损失浪费,提高投资效益,自 1989 年 10 月至 1992 年底,我署在国家计委的大力支持和配合下,组织驻地方派出机构和省、自治区、直辖市审计局,对国家按合理工期组织建设的重点项目普遍进行了审计。

几年来,共审计重点项目 235 个,其中能源项目 105 个,交通项目 49 个,原材料项目 42 个,其它项目 39 个,审计总投资 2 700 亿元,约占同期全民所有制单位基本建设投资的 $\frac{1}{3}$ 。从审计情况看,国家重点项目能合理组织建设,实现了集中力量保重点,尽快形成生产能力的要求,一是 80% 以上的重点项目实现了合理工期要求的阶段性建设目标,特别是煤炭、电力、铁路、港口及重点原材料项目,由于有关部门和单位加强了调度指挥和项目管理,资金、物资供应基本满足需要,工期计划大都完成较好,有些项目还提前完成合理工期。如沈阳铁

法矿区三台子一井项目,设计年生产原煤 150 万吨,合理工期 40 个月,现已按时建成投产,比过去同类型项目缩短工期一年多。上海石洞口第二发电厂,建设两台 60 万千瓦机组,比确定的合理工期提前 7 个月并网发电。二是一大批重点建设项目已陆续投产发挥作用,审计项目中已有 84 个项目和 97 个单项工程建成投产,其中 90% 以上是能源、交通和原材料等重要基础设施项目。这些项目对改善经济结构,增强国家经济实力,加快国民经济发展起到重要作用。

审计中也发现一些不容忽视的问题,主要是投资概算不实、建设资金流失、夹带计划外工程和损失浪费,共计 126 亿元,占总投资的 4.7%。审计后按国家有关规定进行处理,为国家节约建设资金近 50 亿元。

一、取得的成果

1. 查处违纪违规问题为国家节约了投资

审计查出,由于设计单位、主管部门审核把关不严,有 97 个项目多列概算 25.4 亿元。如长春××汽车制造厂、山西××二电厂、广州××港一期工程 3 个项目,通过高套定额、扩大取费和重复计算工作量等办法,多列概算 4 亿元;甘肃××电厂多列概算 2 075 万元,其中重列四台汽轮发电机凝汽器 1 001 万元。审计机关依据有关规定对这些问题进行了处理,多列的概算除 6 000 万元抵顶原概算缺口外,一律予以削减,共削减概算 24.8 亿元。对一些转移挪用建设资金问题,如××输变电工程转移基建投资 11 800 万元,用于存款和委托贷款,获取非法收入 992 万元;××等三市电话网改扩建工程,在引进设备时,夹带包括轿车、冰箱等高档消费品在内的非本工程用物资,增加了工程成本,加重了还贷负担,审计后,除计

划外工程、超标准建设等已流失资金难以收回外,对被侵占、转移、挪用的建设资金和用于经营谋利的非法所得,分别作出归还原资金渠道和没收的处理,共追回流失的建设资金 24.3 亿元。对少数严重违反财经纪律单位,如承建××输变电工程的××超高压输变电公司等六个单位,审计署和国家计委还报告国务院进行了通报批评。

据审计,235 个重点建设项目可计算的直接经济损失达 24.88 亿元。有的是由于勘测不准,多次改变设计方案,耗资耗料;有的项目,特别是利用外资项目,材料设备采购和使用中宽打窄用,浪费严重。如××30 万吨乙烯项目由于对市场需求预测不准,耗资 1.2 亿元引进一套乙醇装置长期闲置,造成经济损失近 5 000 万元;河南××水库工程前期工作深度不够,设计方案多变导致投资增加 3 亿元。审计机关对上述问题认真进行分析,分清责任,实事求是地处理,能够挽回损失的由责任单位自有资金补偿;对其他损失浪费问题,建议有关部门吸取教训,采取措施,加强管理。

2. 促进重点建设项目按合理工期组织建设,提高投资效益

由于资金不到位、设计变更、地质情况不清和外部配套条件不落实等原因,重点建设项目工期拖延问题较为突出。针对造成建设项目工期拖延的原因,审计一方面严格维护财经纪律,另一方面尽力为建设单位排忧解难,积极协调和疏通各方关系,保证重点建设的正常进行。山西××矿务局××矿利用世行贷款的 2 000 多万元资金,因被原煤炭部占用达 4 年之久,造成了洗煤厂工程与矿井不能同步建设,严重影响了工程进度。审计检查后,由审计署和国家计委出面督促,中国煤炭工业总公司很快作出了用自有资金归还这笔贷款的计划,使

洗煤厂开工建设。又如河北××磷矿尾矿库工程,所需移民经费1200万元已拨付给当地县政府移民办近3年,但当地住户迟迟不搬迁。经审计发现,国家所拨资金大部分没有用于移民安置,有的用于流通,还有的被用来放高利贷。审计人员作出限期归还移民经费决定的同时,将情况向地区行署作了汇报,河北省主管该项目的副省长亲自带领有关部门的负责同志到现场办公解决问题,使移民搬迁工作很快得到落实,尾矿库工程顺利开工建设。再如贵州省××铁合金项目配套供电工程,由于多种原因,架线方案长时间没有落实,已影响到项目的按时建成。审计组向当地市政府通报情况并提出建议后,市长亲自出面协调,迅速采取措施确定了供电架线方案,保证了项目按期建成投产。

3. 促进参建单位健全内控制度,加强内部管理

参建单位内部控制制度不健全,是造成重点建设项目存在问题的一个重要原因。审计在查处违纪问题的基础上,通过对参建单位信誉、等级评价,指出参建单位内部管理的薄弱环节,并提出改进的意见和建议。重点项目审计后,各审计组按照统一制定的标准,共对182个建设单位、354个施工单位、198个设计单位、188个经办银行进行了信誉等级评价,同时,提出改进参建单位内部管理的建议561条,督促参建单位加强了内部管理。例如中原油田领导根据审计建议,对全局30个基层单位的油区建设全面自查,发现计划外项目13个,对有关责任人进行了通报批评,扣发3个月奖金,并制订出严格计划管理,切实防止上计划外项目的措施。又如,审计查出××输变电建设公司转移建设资金等问题,经国务院办公厅通报批评后,该公司进行全面整顿,制定了财务、工期、质量管理等内部控制制度,加强内部管理,取得较好的效果。再如,山东

省枣滕矿区根据审计建议,建立了“预决算编审人员分工责任制”和“编审质量考核办法”,1991年对全矿区1.4亿元投资工程进行严格审查,核减率达5.2%,为国家节约投资738万元。

4. 采取有效措施,健全重点项目管理制度

针对重点项目建设中存在的问题,审计机关会同有关部门研究制定了一些解决问题的办法和措施。国家计委在基本建设领域开展的“质量、品种、效益年”活动中,还专门发出了计建设[1991]55号文,提出控制投资规模、加强项目管理、提出提高效益的40条措施。这些办法和措施,进一步加强了固定资产投资的宏观管理。例如:

——加强了新开工项目的审批工作。针对许多建设项目资金不落实、不到位、有关单位互相拖欠无法按合理工期组织建设的状况,审计署根据国务院加强新开工项目管理的要求,与国家计委和建设部联合制定了《固定资产投资项目开工前审计暂行办法》,要求所有建设项目报批《开工报告》前,都要先经审计机关审计落实建设资金。

——加强了项目竣工验收管理。针对建设项目已经建成而不验收正式投产、长期吃“基建饭”和已经验收而迟迟不编报竣工决算的问题,国家计委制定颁发了《建设项目竣工验收办法》,审计署、国家计委和中国人民建设银行联合制订了《基本建设项目竣工决算审计试行办法》。

——完善了投资包干管理办法。为解决投资包干管理办法不够完善、部分项目包盈不包亏、滥发提前竣工奖等问题,国家计委以计建设[1991]55号文明确规定:实行投资包干的项目要签订包干合同,一次包死投资并负责项目投产后的还本付息;提前竣工奖不得在项目开工后不久就提前发放,若单

项工程提前竣工而整个项目不能提前竣工的,不得提取提前竣工奖。

——加强了重点建设管理人员的培训和监督检查制度。1990年以来,国家计委举办了六期重点建设项目经理培训班,共有180多名重点项目的建设单位、设计单位负责人参加。国家计委还决定逐步向重点项目委派常驻监督小组,负责对资金、物资的使用和工程质量、工程进度进行监督检查,1991年已经向平果铝厂等10个项目派出了常设监督检查组。

5. 提出进一步加强重点建设项目管理的政策性建议

重点建设是国家在不同时期,从国民经济和社会发展的全局需要出发,根据国力确定的重点建设的行业和骨干项目,对国家经济的发展和现代化建设具有举足轻重的作用,因此,强化国家对重点建设项目的集中管理,理顺重点建设项目管理体制,是十分必要的。审计针对当前重点建设项目管理薄弱、投资建设领域法制不健全的现状,向国务院提出了进一步加强重点建设项目管理的政策性建议。一是强化对重点建设项目的管理,按照建立社会主义市场经济体制的要求,强化国家宏观调控;推行业主责任制,明确项目建设的责、权、利关系;制定科学的标准定额,严格造价管理;发挥银行的监督作用,加强对建设资金的筹措、使用管理。二是加快投资立法,要尽快制订“投资法”,改变投资建设无法可依的状况,要研究制定违反固定资产投资管理法规处罚的规定,使监督检查和查处问题有明确的法律依据。三是进一步加强对重点建设项目的审计监督,对国家在建的重点建设项目审计署要继续进行审计,并形成制度,根据重点建设项目投资额大、资金来源渠道多的特点,开展开工前资金来源审计,促使建设资金及时到