


水利基本建设项目培训教程

水利基本建设项目 竣工决算审计

安徽省淮河会计学会 编著



河海大学出版社
HOHAI UNIVERSITY PRESS



水利基本建设项目培训教程

水利基本建设项目 竣工决算审计

安徽省淮河会计学会 编著



河海大学出版社
HOHAI UNIVERSITY PRESS

内 容 摘 要

本书主要围绕水利部部颁标准《水利基本建设项目竣工决算审计规程》(SL557—2012)进行讲解,上篇阐述了项目竣工决算审计的总则、术语,审计内容及程序,审计方法与审计组织管理;下篇侧重进行案例与实务的分析,具体涉及有关审计的立项、实施方案编制、审计通知书、证据收集、工作底稿编制、征求意见、审计报告的出具与处理、问题的整改落实、后续审计,以及水利基本建设项目竣工决算审计发现的主要问题及处理办法等。附录部分汇编了相关审计中涉及到的有关制度与法规。

图书在版编目(CIP)数据

水利基本建设项目竣工决算审计 / 安徽省淮河会计学会编著. —南京: 河海大学出版社, 2013. 10
ISBN 978-7-5630-3489-5

I. ①水… II. ①安… III. ①水利工程—基本建设项目—决算—审计 IV. ①F407.967.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 237492 号

书 名 水利基本建设项目竣工决算审计
书 号 ISBN 978-7-5630-3489-5/F·313
责任编辑 谢业保 成 微 江 娜
特邀编辑 胡 健 彭志诚 冀晓宁
封面设计 黄 煜
出版发行 河海大学出版社
地 址 南京市西康路 1 号(邮编:210098)
网 址 <http://www.hhup.com>
电 话 (025)83737852(总编室) (025)83722833(发行部)
经 销 江苏省新华发行集团有限公司
排 版 南京新瀚博图文制作有限公司
印 刷 南京玉河印刷厂
开 本 787 毫米×1092 毫米 1/16 22.75 印张 559 千字
版 次 2013 年 10 月第 1 版 2013 年 10 月第 1 次印刷
定 价 55.00 元

《水利基本建设项目竣工决算审计》

编写委员会

主 编：王念彪 俞叔平

副 主 编：何小富 宋 峰

编写人员：何小富 宋 峰 马 茵 刘建树

张卫军 魏开颜 蔡 磊 陶 峰

李中华

序

近年来,水利系统各级审计部门立足行业实际,认真履行水利审计监督与服务职能,扎实开展水利基本建设项目竣工决算审计、领导干部经济责任审计等审计业务,取得了可喜的成绩,有效地发挥了水利审计“免疫系统”的预防、揭示和抵御功能,为服务水利改革发展提供了有力的支撑,为确保水利建设工程安全、资金安全、干部安全和生产安全提供了可靠的保障。当今,水利进入了科学发展的新阶段,随着中央兴水惠民政策举措的进一步落实,中央和地方水利投资力度的持续加大,水利基本建设快速推进,新形势对加强水利审计工作提出了更高的要求。


水利基本建设项目竣工决算审计既是水利基本建设程序的重要组成部分,也是项目竣工验收的必备条件,在水利工程建设与管理中具有重要地位。2012年3月,水利部批准发布了《水利基本建设项目竣工决算审计规程》(SL 557—2012),这是指导和规范水利基本建设项目竣工决算审计的第一个水利行业标准,对于适应大规模水利建设审计监督的形势要求,充分发挥水利审计职能作用,服务和保障水利改革发展,具有重要的意义。水利基本建设项目竣工决算审计政策性强、涉及面广、技术性高,只有熟练掌握规程中规定的审计技术内容和要求,才能不断提升水利基本建设项目审计的科学化、制度化和规范化水平,提高水利审计工作的效率和增强其效果,更好地保障水利建设资金合理、合法和有效使用;才能正确评价水利建设项目的投资效果,促进水利工程建设管理水平的进一步提高。为此,编著一本系统论述水利基本建设项目竣工决算审计理论和实务的宣贯教材显得十分必要。

为指导帮助水利审计人员学习、理解、掌握《水利基本建设项目竣工决算审计规程》(SL 557—2012)中规定的审计技术内容和要求,规程的主编单位安徽省淮河会计学会组织编写了《水利基本建设项目培训教程——水利基本建设项目竣工决算审计》一书。多年来,他们依托专业技术优势,先后承担了数十项大、中型水利基本建设项目竣工财务决算编制、竣工决算审计等工作,参与了水利部多项财务管理、审计监督等规章制度的起草、水利行业标准的制订和课题研究,编写出版了多部教材,具有扎实丰富的水利基本建设财务管理、审计专业基础和实务经验。在编写过程中,他们结合水利基本建设管理要求和水利审计工作实际,遵循规程指导实践,总结经验提炼成果,并多次征求水利系统相关部门、单位和专家、学者的意见建议,集中了各个方面的智慧,数易其稿,组织编写完成了这本教程。

这本教程理论和实践相结合,突出实用性和可操作性,以《水利基本建设项目竣工决算审计规程》(SL 557—2012)为主线,系统、深入地阐述了审计的主要内容、程序、方法和组织管理等关键环节,做了大量的典型案例与实例的分析、比较、点评,体例清晰,

内容充实,例证丰富,专业性与知识性、实用性与可操作性都比较强,是一本务实管用的宣贯教材和专业工具书,对于水利审计人员运用《水利基本建设项目竣工决算审计规程》(SL 557—2012)具有很大的帮助,对于水利基本建设项目建设管理的主管部门、项目法人以及相关单位和人员具有很好的借鉴和参考价值。

希望这本教程的出版,能够帮助各级水利审计部门加强和改进水利基本建设项目竣工决算审计工作,推进水利审计能力建设,为服务和保障水利改革发展做出更大贡献。

水利部党组成员、中纪委驻部纪检组组长: 

2013年10月

前 言

2012年3月28日,水利部2012年第8号公告批准发布了水利行业标准——《水利基本建设项目竣工决算审计规程》(SL 557—2012,以下简称《审计规程》),并于2012年6月28日实施。《审计规程》规范了水利基本建设项目竣工决算审计的术语、审计内容、审计程序、审计方法、审计组织管理等技术内容,以及概算执行情况审定、工程造价审核等相关报表及审计实施方案、审计通知书等审计文书体例格式,对于解决审计实务中遇到的突出问题,规范审计行为,保证审计质量,防范审计风险,发挥了重要的作用。

为积极宣传贯彻《审计规程》,指导帮助水利审计人员学习、理解和掌握规程中的各项审计技术内容和要求,安徽省淮河会计学会组织编写了《水利基本建设项目培训教程——水利基本建设项目竣工决算审计》一书。在编写过程中,安徽省淮河会计学会成立了由建设管理、财务管理、审计等业务领域的专家和《审计规程》主要起草人组成的编委会,按照《审计规程》的规定和要求,针对水利基本建设项目竣工决算审计实务中的关键环节和重点、难点,通过深入调查研究、广泛征求意见、充分讨论比选、精心修改充实后编写完成。全书从理论与实践相结合的视角,采用宏观和微观相统一的方式,在运用相关审计理论知识、总结实践工作经验、梳理实务典型案例的基础上,比较全面、系统地介绍了《审计规程》中的各项审计技术内容和要求,并辅以水利基本建设项目竣工决算审计项目案例、实例、图表等予以剖析、点评和佐证,以期更好地帮助水利审计人员在实务中理解、掌握和应用。同时将审计理论知识、技术标准精编成专业指导读本,以满足实务运用的需求。

本书共分为上篇、下篇和附录三个部分,共十九章。上篇为《审计规程》讲解,简要论述了水利基本建设项目竣工决算审计相关理论知识,系统阐述了《审计规程》的主要技术内容和要求;下篇为审计实务,以水利基本建设项目竣工决算审计项目案例为载体,对照《审计规程》的规定和要求,讲解、剖析、点评各阶段、各环节的审计实务;附录为有关制度,主要汇编了水利基本建设项目竣工决

算审计中涉及到的相关制度,方便实际工作中查询使用。由于编写人员水平和经验有限,书中难免存在瑕疵,如对部分问题的分析研究可能还不够透彻,解决的方法也是较为普遍的常规做法等。相关内容所引用的部分规章制度、标准若有修订、废止等情况,请以最新规定为准。

本书是团结协作的产物和集体智慧的结晶,汇集了编写人员在水利基本建设项目的建设管理、财务管理、审计等工作中的实践经验及见解。本书由王念彪、俞叔平负责组织编写、讨论、修改和审定,何小富负责指导、协调和第十九章的编写,宋峰负责第四、六、七章的编写,马茵负责第二、三章的编写,刘建树负责第五、十六、十七章的编写,张卫军负责讨论、修改,魏开颜负责第九、十、十一章的编写和附录资料的收集,蔡磊负责第一、八章的编写,陶峰负责第十二、十三、十四、十五、十八章的编写,李中华负责部分案例的编写和资料的提供,全书由何小富、蔡磊、陶峰统稿。在编写过程中,我们还参考了相关业务领域专家学者的著作、教材、论文等理论和科研成果,吸纳了其中很多的有益营养,使我们受益匪浅,谨向相关作者致以谢忱。

由于成书时间仓促,尤其是编者水平和经验有限,书中难免有错误、疏漏和不足之处,敬请专家学者和业界同仁批评指正。

本书编写委员会

2013年10月

目 录

上篇 《水利基本建设项目竣工决算审计规程》讲解

第一章 绪论	3
第一节 制订背景	3
第二节 制订思路	9
第三节 制订过程	13
第二章 总则	20
第一节 概述	20
第二节 适用范围及依据	27
第三节 相关关系处理	31
第三章 术语	34
第四章 审计内容	37
第一节 概述	37
第二节 建设项目批准及建设管理体制审计内容	41
第三节 项目投资计划、资金来源及概算执行审计内容	51
第四节 基本建设支出审计内容	57
第五节 土地征用及移民安置资金管理使用审计内容	63
第六节 未完工程投资及预留费用审计内容	65
第七节 交付使用资产审计内容	67
第八节 基建收入审计内容	69
第九节 竣工决算时资金构成审计内容	70
第十节 竣工财务决算编制审计内容	72
第十一节 招标投标及政府采购审计内容	75
第十二节 合同管理审计内容	83
第十三节 建设监理审计内容	86
第十四节 财务管理及历次审计检查整改情况审计内容	87
第五章 审计程序	90
第一节 概述	90
第二节 审计准备阶段	90
第三节 审计实施阶段	96

第四节	审计报告阶段	105
第五节	审计终结阶段	110
第六章	审计方法	113
第一节	概述	113
第二节	常用的审计方法	114
第七章	审计组织管理	118
第一节	概述	118
第二节	组织形式	120
第三节	委托社会审计业务管理	121
第四节	审计费用及档案管理	123

下篇 水利基本建设项目竣工决算审计实务

第八章	概述	129
第一节	水利工程项目概述	129
第二节	水利基本建设项目竣工决算审计案例概述	132
第九章	审计立项	135
第一节	审计立项管理	135
第二节	年度计划	136
第三节	申请竣工决算审计	138
第四节	审查立项	139
第五节	审计业务委托书	140
第六节	审计承诺书	141
第十章	编制审计实施方案	142
第一节	编制审计实施方案	142
第二节	审计实施方案	143
第十一章	送达审计通知书	150
第一节	审计通知书制定与送达	150
第二节	送达审计通知书	151
第十二章	收集审计证据	153
第一节	收集审计证据	153
第二节	基建拨款明细审计证据实例	156
第三节	工程审计定案表审计证据实例	157
第四节	建设单位管理费超概审计证据实例	158
第五节	建设参建单位审计证据实例	160
第六节	单位工程初步验收结果审计证据实例	161

第七节	未完工程投资及预留费用审计证据实例	162
第八节	工程招标投标审计证据实例	163
第九节	款项支付对象不明确审计证据实例	166
第十三章	编制审计工作底稿	167
第一节	编制审计工作底稿	167
第二节	资金来源审计工作底稿实例	169
第三节	建设单位管理费审计工作底稿实例	171
第四节	设计变更审计工作底稿实例	173
第五节	未完工程投资及预留费用审计工作底稿实例	175
第六节	工程审计定案表审计工作底稿实例	176
第七节	预备费审计工作底稿实例	177
第八节	工程征地及移民安置补偿——移民资金拨付及使用审计工作底稿实例	178
第十四章	征求意见	180
第一节	征求意见	180
第二节	征求意见实例	182
第十五章	出具审计报告	187
第一节	出具审计报告	187
第二节	出具审计报告实例	188
第十六章	审计报告处理	198
第一节	审计报告处理	198
第二节	审计报告处理实例	198
第十七章	审计整改落实	200
第一节	审计整改落实	200
第二节	审计整改落实实例	201
第十八章	后续审计	204
第一节	后续审计	204
第二节	后续审计实例	205
第十九章	水利基本建设项目竣工决算审计发现的主要问题及处理	211
第一节	水利基本建设项目竣工决算审计披露问题的基本原则	211
第二节	披露的主要问题及处理	212
第三节	以 2013 年审计署 17—21 号审计公告为例谈一下竣工决算审计发现及处理问题的启示	232

附录 水利基本建设项目竣工决算审计有关制度

1. 审计署关于内部审计工作的规定	238
-------------------	-----

2. 建设项目审计处理暂行规定	240
3. 水利基本建设项目竣工决算审计暂行办法	242
4. 治淮基本建设项目审计办法	245
5. 水利部委托社会审计业务管理办法	251
6. 水利经济合同审计签证和备案暂行办法	252
7. 水利工程项目招标投标审计办法	255
8. 关于加强水利工程移民资金审计工作的通知	257
9. 水利工程项目验收管理规定	258
10. 水利基本建设项目竣工决算审计规程	263
11. 中国内部审计准则	273
12. 内部审计实务指南第1号——建设项目内部审计	316
13. 内部审计实务指南第2号——物资采购审计	330
14. 基本建设财务管理规定	341
15. 关于加强公益性水利工程建设管理的若干意见	346
参考文献	351

上 篇

《水利基本建设项目竣工决算审计规程》讲解

第一章

绪 论

水利基本建设项目竣工决算审计,是水利基本建设程序的重要组成部分,也是项目竣工验收的必要条件。制订水利基本建设项目竣工决算审计技术标准,对于进一步发挥水利审计监督职能作用,确保大规模水利建设的进度、质量、安全和效益,具有重要的意义。本章介绍了制订《水利基本建设项目竣工决算审计规程》(SL557—2012)的主要背景、基本思路和简要过程。

第一节 制 订 背 景

一、水利基本建设项目竣工决算审计概述

(一) 基本概念

审计是经济社会发展到一定阶段的产物,是在受托经营、受托管理所形成的经济责任关系下,基于经济监督的需要而产生的。按照实施审计的主体不同,通常可分为国家审计、内部审计和社会审计。根据《中华人民共和国审计法实施条例》,国家审计是指审计机关依法独立检查被审计单位的会计凭证、会计账簿、财务会计报告以及其他与财政收支、财务收支有关的资料和资产,监督财政收支、财务收支真实、合法和效益的行为。内部审计,根据《审计署关于内部审计工作的规定》(审计署令第4号),是独立监督和评价本单位及所属单位财政收支、财务收支、经济活动的真实、合法和效益的行为,以促进加强经济管理和实现经济目标。2014年1月1日起施行的《中国内部审计准则》——《第1101号—内部审计基本准则》进一步将其定义为,一种独立、客观的确认和咨询活动,通过运用系统、规范的方法,审查和评价组织的业务活动、内部控制和风险管理的适当性和有效性,以促进组织完善治理、增加价值和实现目标。社会审计,又称独立审计、民间审计、注册会计师审计等,通常是指注册会计师依法接受委托,对被审计单位的财务报表、相关资料进行独立审查并发表审计意见的专业、有偿服务活动。

建设项目审计是基于固定资产投资具有资金投入量大、投资期限长的独特特征的经济活动而产生的。水利基本建设项目,根据水利部《水利基本建设投资计划管理暂行办法》(水规计[2003]344号),是通过固定资产投资形成水利固定资产并发挥社会和经济效益的水利项目。水利建设项目审计,是审计部门或审计人员对水利基本建设项目的有关建设活动和经济活动以及内部控制进行独立的审查和评价,确定其有关经济资料或经济活动的真实性、合法性、有效性及有关内部控制的健全有效性,并最终形成检查和评价结论的

过程。

水利基本建设项目竣工决算审计是水利建设项目审计的重要环节。水利基本建设项目竣工财务决算,是指水利建设项目建设内容已完工,且满足竣工财务决算的条件后,由项目法人根据工程全部资金投入和建设费用开支情况,按照规定的程序和方法编制的,综合反映项目从筹建到竣工交付使用全过程中资金运动情况和最终形成成果的总结性经济文件,是对水利建设项目资金使用情况和财务经济效果的全面反映。水利基本建设项目竣工决算审计,根据水利部《水利基本建设项目竣工决算审计暂行办法》(水监〔2002〕370号),是指水利基本建设项目正式竣工验收前,水利审计部门对其竣工决算的真实性、合法性和效益性进行的内部审计监督。《水利基本建设项目竣工决算审计规程》(SL557—2012,以下简称《审计规程》)将其定义为,水利基本建设项目竣工验收前,水利审计部门对其竣工决算的真实性、合法性和效益性进行的审计监督和评价。

(二) 主要特点和作用

结合当前我国水利工程建设与管理以及水利审计管理体制实际,水利基本建设项目竣工决算审计是一种内部审计监督。但由于水利基本建设项目具有独特性、复杂性和多样性的特点,类型多样、公益性强、投资多元且涉及多方利益,所以水利基本建设项目竣工决算审计的目标、内容、程序、方法、组织管理等方面往往同时还兼有多种审计性质。审计实务中涉及到基本建设管理、工程造价、财务管理、移民管理等多个专业学科,政策性强、技术性高,需要相关领域的专业技术力量支撑,融专业性、技术性、经济性为一体,具有较强的综合性与实践性。

水利是国家基础设施建设的重点领域。水利基本建设关系到防洪安全、供水安全、粮食安全,是现代农业建设不可或缺的首要条件,是经济社会发展不可替代的基础支撑。随着我国经济社会的快速发展,在中央兴水惠民政策支持下,中央和地方水利投资持续加大,水利基本建设加快推进,各级水利部门对水利审计和水利基本建设项目竣工决算审计的重视程度日益提高,同时审计理念、目标、职能和内容等方面也发生了很大变化,面临着新的发展机遇和挑战。研究制订相应的水利行业标准,对于进一步指导和规范水利基本建设项目竣工决算审计,尤为迫切和重要。

通过水利基本建设项目竣工决算审计,可以厘清水利基本建设项目的资金来源、到位、使用、支付、结余等情况,全面真实反映水利基本建设项目竣工的实际财务状况和最终建设成果,全面考核项目的基本建设计划、概(预)算执行等情况,监督和评价项目竣工决算的真实性、合法性和效益性,有利于提高竣工决算的质量,正确评价投资效益,总结项目建设经验,提高水利基本建设管理水平。同时有效履行内部审计监督、服务、管理的职能,对项目建设与管理内部控制的严密性和完善性、管理制度的科学性和完整性、方法措施适用性和有效性以及贯彻执行落实等情况进行评价,及时披露项目建设管理中存在的薄弱环节和问题,指导、帮助项目建设单位规范管理、完善制度,创新建设管理机制,发挥水利审计预防、揭示和抵御功能的“免疫系统”作用,确保大规模水利建设的进度、质量、安全和效益,确保“工程安全、资金安全、干部安全、生产安全”,服务水利改革发展大局。

二、水利基本建设项目竣工决算审计存在的突出问题

加强审计监督是做好水利基本建设的重要环节。多年来,水利系统高度重视水利审计

工作,认真贯彻“依法审计、服务大局、围绕中心、突出重点、求真务实”的审计工作方针,坚持“水利资金运转到哪里,审计就跟踪到哪里”。据不完全统计,仅2011—2012年水利系统共开展基本建设、财务收支、内部控制等审计项目19400余项,审计金额近2940亿元,促进增收节支近1.2亿元,提出审计意见、建议并被采纳15500余条。各类审计成果为水利系统各级领导机关和管理部门及时掌握水利投资运行的真实情况、做出科学决策提供了依据和借鉴,在保障水利投资和建设、维护财经秩序、促进改革和发展、服务和改善行业管理中发挥了积极作用。

随着水利基本建设项目竣工决算审计的不断深入,由于尚未制订、颁布相应的水利行业标准,缺乏成熟、明确的实务专业指南,审计工作中存在的一些问题逐渐暴露出来,很大程度上影响了审计工作的顺利开展,难以有效保障审计质量,审计风险越加严峻。其中存在的问题主要表现在以下几个方面。

(一) 审计内容不够全面

审计内容是否全面,关系到审计重点的确定、审计过程的实施、审计证据的收集等工作,影响到审计深度、定性处理及审计建议的质量。在水利基本建设项目竣工决算审计实践中,水利部《水利基本建设项目竣工决算审计暂行办法》(水监〔2002〕370号)对审计内容的规定相对宽泛,各地、各单位对竣工决算审计的各项要求不一致、主要内容不尽相同,竣工决算审计内容不完整、范围不全面的现象较为普遍。有的审计报告、审计结论反映的内容较少,不确切也不全面,有的仅有定量评价的内容,审计建议存在整改落实难的情况。审计内容的缺失导致审计实施方案缺乏针对性,使得审计证据收集不足,审计的广度和深度不够,发现的问题停留在表象;审计内容的缺失还会造成审计信息披露不足,不能全面反映竣工决算的真实性、合法性和效益性,使审计结论缺乏针对性,审计成果无法有效运用,审计目标难以有效完成,最终影响和制约审计监督职能作用的发挥。

(二) 审计程序不够规范

审计程序是保证实现审计目标的手段,遵循合理、科学、规范的审计程序,才能做到严格按照法律规定的职责、权限、程序进行审计监督。在水利基本建设项目竣工决算审计实践中,各地、各单位开展审计的基本程序不规范现象较为突出,无法对审计立项、实施到完成、跟踪等进行有效的全过程管理和控制。有的审计立项随意性较大,未履行相应的立项手续;“重视审计实施,轻视审计准备”现象较多,审计实施方案与被审计项目针对性不够,存在“形变质不变”问题;有的审计证据资料不全,缺乏必要的签字、盖章和说明,有事后补办现象,证明力降低;审计工作底稿记录不完整,有少记、漏记现象,有的底稿之间缺乏关联性;审计结论法律效力缺失,有的以审计组或社会审计机构出具的审计报告直接代替水利审计部门下达的审计结论;审计准备、实施、报告、终结等各阶段的文书格式多样化现象也比较普遍。审计程序的不规范,造成审计质量和效能降低,消耗审计资源,使得审计风险增大,也影响了水利审计的职业形象。

(三) 审计方法不够科学

审计方法贯穿于整个审计工作过程,具有多样性,在水利基本建设项目竣工决算审计实践中,往往是多种审计方法综合作用,需要根据审计组织形式、水利基本建设项目的规模和管理特点等选择相应的审计方式、手段和技术,才能顺利完成审计任务,达到审计目标。有的审计人员对详查法、抽样法、核对法、调查法、分析法等常用竣工决算审计方法的正确选