

# 建设工程项目投资绩效审计研究

董萍 郑卫锋

(中国矿业大学 北京 100000)

**【摘要】** 在一段时期内,我国建设工程项目投资审计主要以查错防弊为主,而现阶段应该逐步过渡到绩效审计。在建设工程项目投资审计领域开展绩效审计有益于实现建设工程项目投资审计的最终目标,即节约政府投资,减少损失浪费,提高投资经济效益,并且发挥审计在建设工程项目后续管理等方面的作用。

**【关键词】** 建设工程项目 投资 绩效审计

建设工程项目投资绩效审计,是指由独立的审计机构或审计人员,依据有关法规和标准,运用审计程序和方法,对被审计建设工程项目投资活动的合理性、经济性、有效性进行监督、评价和鉴证,提出改进建议,促进其提高资金管理效益的一种独立性的监督活动。自从我国审计系统建立以来,我国的建设工程项目投资审计主要是以财务收支的真实性、合法性为主体的审计。由于我国目前正处于投资体制改革的转轨时期,按照一般规律来讲,这个时期投资市场和经济秩序都比较混乱,违法违纪现象尤其是腐败等问题都是比较容易产生的。因此,面对新形势和新要求,适时地将建设工程项目投资审计从查错防弊审计逐步过渡到绩效审计是当前摆在我们面前的一项迫切的任务。

## 一、我国现阶段开展建设工程项目投资绩效审计面临的问题

1. 审计人员知识结构单一,缺乏素质高、综合能力强、专业知识拔尖的复合型审计人员。建设工程项目投资审计人员应该具备工程和财务等各个方面的专业性较强的复合性知识,要在立项、概算编制、合同招标、施工决算等程序上抓住每个关键环节所必备的资料,从理论、实际操作和管理流程以及文件法规上全面了解、把握必须具备的知识,从而有利于从宏观和微观上把握并开展建设工程项目投资审计工作,提高审计效率。由于建设工程项目投资审计具有专业性较强的特点,在审计部门内部很难实行全方位的人力资源整和,到外单位借调人员又是一件相当麻烦的事情,人事问题受环境的影响,往往变得很复杂,不容易解决,如果没有主管领导的支持和较高的工资待遇,很难借到有用的专业人员,同时也增加了人员管理的难度。

2. 建设工程项目投资绩效审计范围还不够全面。现行的审计一般只是对建设工程项目投资中的部分单元或者个别已暴露出工程质量问题的建设工程项目进行了绩效审计,而大多数建设工程项目则处于“民不告、官不纠”的状态。并且在出现问题的建设工程项目进行投资绩效审计时,也往往缺乏审计数据。一方面,建设工程项目投资绩效审计报告中所披

露的直接经济效益很多都是借助于被审计项目所提供的资料确定的,数据未经验证,可靠性差,使得审计结果的真实性打了一定的折扣。另一方面,建设工程项目投资绩效审计证据的收集渠道多、范围广,在难以收集到足够审计证据的情况下,审计人员往往就要搜寻间接证据,以便能够提高总体推断的准确性,从而使审计人员在保证审计证据的充分性和可靠性方面需要投入更多的精力,增加了建设工程项目投资绩效审计的难度。

3. 尚没有一个较明确和完整的建设工程项目投资绩效评价标准。财政部等有关部门相继制定发布了《国有资本金绩效评价规则》、《国有资本金绩效评价操作细则》、《企业绩效评价操作细则》等,为规范企业绩效评价行为、增强评价结果的客观公正性提供了有利条件。但是,对于建设工程项目投资,目前尚没有一个较明确和较为完整的绩效评价标准,还不能对审计范围内的建设工程项目投资绩效进行比较、评价。所以在现阶段,绩效审计方式、方法、标准、成果都还带有或大或小的不确定性,给审计人员带来很大困难,无从下手开展审计,并且绩效审计成果也难以得到社会承认,不能为社会所广泛接受。

## 二、建设工程项目投资绩效审计的目标定位和审计重点

1. 建设工程项目投资绩效审计的目标定位。目前,我们常提到的建设工程项目投资绩效审计一般都是把目标确定为提高经济效益,具体体现为投入的减少和产出的增加等可以用货币计量的经济或财务成果,这是不全面的。尽管有些工程也会涉及经济收益回报周期等财务指标,但很多都属于非经营性项目,不以盈利为目的,主要是为了改善经济发展条件,为社会公众提供服务。从建设单位或者行业主管的角度讲,他们的出发点并不总是同国家和社会的利益一致。他们过多的是考虑自身的、片面的或者是局部的经济效益,而对项目本身所带来的社会效益、环境效益等缺乏关注。因此审计机关所进行的建设工程项目投资绩效审计衡量的不仅仅是其自身的经济效益,更应从宏观效益、社会效益、生态效益和环境效益等各个方面去评价投资效益,注重其满足社会公共需要的程度

及推动国民经济和社会事业持续、快速、健康、有序发展的效果,特别是一些具有较强公益性的公共工程,对其进行绩效评价不应该仅局限于关注建设效果和是否达到预期的建设目标,更应着眼于投资机制、建设规划布局、工程建设管理等各个方面。通过对建设工程项目投资效益做出客观评价,分析建设工程项目投资预算、预算管理体制等存在的缺陷并提出改进建议,从而达到节约政府投资、提高资源利用率、减少损失浪费的目标。

此外,建设工程项目投资绩效审计目标的确定应注意两个方面的问题:一是审计目标要具有导向性。为达到审计发挥导向作用的目的,既要注意项目审计的系统性,又要把握项目审计的风险性。二是审计目标要具有综合性。绩效审计的目标绝对不是单一的财务收支合法性,而是由项目的经济性、效率性、效果性等组成的多样性目标。

**2. 建设工程项目投资绩效审计的重点。**建设工程项目投资绩效审计必须抓住重点,选择投资规模较大的、国家投融资比例较高的、对区域经济发展具有较大影响的、领导十分关注的和人民群众时刻牵挂的建设工程项目进行审计。从建设工程项目投资立项、可行性研究到竣工决算以及项目投入使用后所发挥的经济效益和社会效益,审计机关应该进行全过程、全方位的跟踪审计。另外,建设工程项目投资绩效审计还要与决策责任挂钩,立足于为高层决策者和有关部门进行投资决策服务,立足于为国家经济的宏观调控服务,立足于扩大审计影响,为发挥审计威慑力服务。审计人员在对建设工程项目进行审计的过程中要严格把好审计质量关,实行执法责任过错追究制度,真正做到责任到人,从而从根本上提高审计成效。

从另一个角度讲,建设工程项目投资审计不仅是一种服务,而且是一种更高层次上的监督。实行建设工程项目投资绩效审计一定要理顺思路,在财务收支的真实性和合法性审计的基础上进行,注重审计资源的共享互通和审计方式的有机结合,要着眼于宏观,立足于微观,分析建设工程项目投资中影响绩效的相关因素,帮助被审计单位加强相应的管理措施,提高经济效益和社会效益。要积极运用审计调查的手段取得第一手的可靠资料,运用“解剖麻雀”的方法,有针对性地提出审计建议,为决策部门提供真实可靠的决策依据。要注重审计手段的创新,提高审计质量和效率。

### 三、建设工程项目投资绩效审计的改进对策

关于如何开展好建设工程项目投资绩效审计,笔者认为应该按照以下几个方面进行审查:

**1. 审查建设工程项目立项决策的科学性和正确性,保证立项正确。**立项决策要具有科学性,进行可行性论证是关键。但在我国,许多建设工程项目的准备工作草率,可行性研究报告论证不充分,调研工作不真实具体,前期准备工作存在敷衍了事、走形式等弊端,直接导致了建设工程项目投资效益的低下,甚至投资项目的亏损。尽管投资决策失误有一定客观理由,是难免的,但从主观方面来讲,有的地方主管部门和建设单位为了部门利益,往往盲目套取国家资金,盲目上

项目。这不能不说是造成投资失误的一个重要原因。因此,要想从根本上解决此类问题,就必须在项目的决策阶段进行严格的科学论证和分析,并做出正确的决策。由此可见,可行性论证是科学决策的依据,也是目前国际上通行的投资决策依据。做好项目的可行性论证工作,可以达到正确决策、减少投资浪费、提高投资效益的目的。所以说,建设工程项目投资绩效审计也应该把对可行性研究报告的分析与审查作为一个重要方面。

**2. 审查概算、决算等定额标准是否科学、合理。**通过各种方案之间的横向比较,选出技术上比较先进、投资比较合理的方案。这样做是为了在有限的时间和空间内,在投资控制和质量要求下,做出技术上最可行、经济上最合理的设计,并编制出项目概算,然后由国家主管部门对概算做出必要的修改和补充。设计概算是在投资估算的控制下编制的,是确定建设工程项目从筹建到竣工交付使用所需要的全部费用的有关文件。绩效审计中加强对“两算”的审查力度,对提高决策和设计质量、降低投资风险、减少不确定因素、加快工程建设进度、充分发挥投资效益都具有十分重要的意义。

**3. 审查资金使用的效率性和经济性。**审计实践中,违反基本建设资金使用要求的现象频频出现:一是建设资金没有做到专款专用,存在账外运作的情况。如用于出借给有关建设工程项目的承包人,收取的利息进入私自设立的小金库。这样既违反了财务制度的规定,又很容易导致腐败现象的发生。二是重点建设工程项目的资金存在被挪用的情况。三是建设资金使用不规范,还存在直接把工程款拨付给承建者个人等现象。鉴于以上情况,我们对资金使用的审计要抓住资金流程这条主线,从立项、拨付、管理、使用等环节着手进行检查。检查资金是否及时、全额到位,使用情况是否符合规定,是否存在转移、侵占、挪用建设资金等问题,切实保证建设资金能够专款专用,制止挪用或者变相挪用资金的行为。要严格控制建设资金的各项开支标准,杜绝损失浪费现象的出现。

**4. 重视对工程管理和监理的审计,审查管理和监理体制是否规范合理。**要加强现场管理和监理,实施跟踪监管,发现工作失误或者弄虚作假、给建设工程项目造成损失的,要会同有关部门给予必要的处罚。在对工程监理机构实行招标投标的过程中,要重点从监理机构的规模、业绩、派驻现场监理人员的数量和质量等方面进行考虑,加强对现场监理的再监督和再制约。

另外,绩效审计还应该进行现金流量分析,评价项目贷款的偿还能力,审查财务核算的合法性和合规性,项目建成后新增的建设工程项目带来的新增效益的情况、投资回收情况,以及带动地区经济的情况。

#### 主要参考文献

1. 薛讲用. 浅谈开展绩效审计存在的问题与对策. 特区经济, 2005; 6
2. 邢俊芳, 陈华, 邹传华. 最新国外绩效审计. 北京: 中国审计出版社, 2001