

浅析我国基础设施项目审计过程中存在的问题

周正康

(南京城建隧道有限责任公司,江苏南京 210009)

[摘要] 基础设施项目的审计是各级政府关注的重点,尤其是国债项目。本文主要通过对基础设施项目审计工作中存在的问题分析,提出基础设施项目审计重点和审计工作改进的措施。

[关键词] 基础设施;项目审计;绩效审计

[中图分类号] F270 [文献标识码] A [文章编号] 1006-5024(2005)01-0130-02

近几年来,随着我国城镇化进程的加快,各地政府均加大了对基础设施行业的投资力度。为保证基础设施项目建设健康发展,中央和地方政府也加强了对基础设施项目的审计力度,特别是一些国债项目。外部审计有效地约束了项目的投资成本,规范了项目基本建设操作程序。但同时我们也看到,审计工作本身也存在一定的缺陷,还需进一步完善。

一、目前审计工作中存在的主要问题

我国基础设施项目,特别是一些非经营性基础设施项目的投资建设一直处于政府垄断状态,对外开放的力度较小,项目投资主体主要是中央和地方政府。在项目建设管理方面,政府通常通过设立临时建设指挥部或通过“代建制”委托项目管理公司来完成。不管采取何种形式,政府必将对项目建设过程中和项目建成后进行跟踪审计和决算审计,但从目前政府所采用的工程审计方式上看,确实存在一些制度和方式上的缺陷,需要加以改进。具体问题主要体现在以下几个方面:

1. 审计工作的滞后性。目前,我国对基础设施项目竣工后都要进行工程决算审计,通常做法是由政府项目直接管理部门委托一家或几家中介机构进行审计。目前绝大多数决算审计是事后审计,因此,其审计结果无法确定施工单位真实投资情况,尤其是针对地下、水下等隐蔽工程和一些临时工程,审计人员无法到现场实地察看,有些临时便道、临时设施在主体工程完工后就已拆除,审计人员所借用的手段仅是施工图纸和现场业主代表、监理对工程量的确认单,审计人员只能根据工程量,并结合国家或地方相关定额进行象征性复核,至于工程量单是否客观反映工程实际情况,无从考察。

2. 审计、审查工作的多头管理。目前,存在于基础设施项目审计有直接关联的部门至少有四家,其中计划部门(如计委)是从项目立项、项目进度、项目实施效率等方面需进行跟踪审查;建设管理部门则从项目直接管理的角度对项目的的基本建设程序、项目投资情况和项目进度及项目质量管理进行跟踪审查;财政部门则从项目资金到位情况、项目资金使用情况进行审计,而政府审计部门(如审计局、审计署等)则代表政府就重大项目总投资情况、项目后评估进行审计。若项目涉及到国债投资,则国家审计署还要就国债项目进行专项

跟踪审计。项目结束后,还需要政府委托的中介机构进行工程决算审计。由于各部门的工作都是相互独立,必然造成许多审计资源的浪费,不仅加大了项目管理业主单位和具体的施工单位的审计负担,同时也可能出现各部门出具的审计结果的不一致而影响了审计工作的严肃性。

3. 缺乏内部控制制度有效性审计。内部控制制度审计是各项审计工作难点。目前,绝大部分审计部门的审计仅对已发生的招投标情况、资金收支情况进行审查,而对内部控制制度的有效性缺乏足够的重视。尤其是在市政项目中,大部门业主为临时组建的工程指挥部,即使是由项目公司实行“代建制”,也会与投资方存在一定的利益冲突,加上“三大控制”职能不能全部到位,很容易发生内部控制体系局部或全面失效。因此,通过审计业主或监理单位内部组织机构是否存在缺陷、工作程序是否完善、监督机制是否到位等方面来评估工程在审计过程中所要注意的重点是完全必要的。如在工程现场对施工单位的工作量进行计量是至关重要的,通常程序是经监理签字、甲方代表确认、概预决算人员根据定额审核后,即为业主向施工单位支付工程款的依据。但在具体的操作过程中若施工单位与甲方个别代表和监理共同作弊,就很容易造成工程计量的虚假,特别是涉及到大量设计变更工程更容易如此。为此,审计人员通过对具体经办人之间是否存在利益关系、各部门的审核程序及审核手段是否合理有效、具体的工程现场实际验证与审核结果是否相符来判断内部控制体系是否存在失灵问题。

4. 缺乏绩效审计。绩效审计近几年来越来越为人们所重视,特别是纯政府投资的项目,绩效审计显得尤为重要。从项目的必要性、项目的经济适用性、项目的性价比以及项目的经济效益和社会效益等方面进行绩效评审。目前,许多地方大搞“政绩工程”、“形象工程”,不顾地方财力和经济发展状况,造成地方财力的浪费,工程完成后不仅起不到预期的经济和社会效益,有的项目甚至成为地方财政负担。主要表现在:一些设计人员为了回避设计风险,在设计理念上缺乏创新,设计过于保守造成项目造价不经济;一些政府官员过分追求“全国第一”、“世界一流”,在项目使用材料和装饰方面造成性价比严重脱离实际功能需要,所有这些都是目前审计的盲区。

[收稿日期] 2004-09-12

[作者简介] 周正康,南京城建隧道有限责任公司副总经理,研究方向为投资金融研究。

万方数据

审计人员水平有待提高,知识结构有待改善。特别是工程审计人员,不仅要懂得工程造价方面的知识,同时要熟悉工程结构、工程管理、经济分析等方面的知识,否则审计工作就不能深入,工程绩效审计也就无从谈起。

二、目前基础设施项目审计应重点关注的方面

1. 重视内部控制制度的审计。内部控制制度是否健全是工程项目审计的前提和基础。这不仅包括项目业主内部控制制度审计,还涉及到与此相关的监理公司和施工单位内控制度审计,而往往后者是大多数审计工作所忽视的。项目业主内部控制制度审计主要审核招投标体系是否健全、内部监督体系是否有效、工程款拨付体系是否健全、工程计量计价制度是否完善等等。如在我国市政工程中,由于各地很少建立项目储备机制,项目的前期准备工作相对滞后,而地方政府通常所要求的工期又短,必然造成设计部门无法在短时间内提供工程施工图纸,但为了不影响工期,设计院会根据工程初步方案,拟定工程量清单,业主就凭此清单组织招标。这种方式由于本身存在大量不确定性,若业主内部控制制度不到位,很有可能为具体的操作人员谋取私利提供了可操作空间。如在招标时,将一些重要的材料、设备以定量定价的方式列入招标工程量清单中,同时说明这部分可能由业主单独招标,等中标单位产生后,再将这部分改为中标单位供应,但实际供应单位可能是业主指定的单位。甚至一些业主具体经办人员故意在工程量清单中少报、漏报一部分,然后再以补充合同的形式转入中标单位,而实际操作单位可能是自己关系户,表面上看,工程招标程序合法,但实际上大量工程被关系户转包、分包。因此,审计人员特别要加强对工程量清单以外的工程和变更工程的审计,尤其是针对一些候补合同量部分的审计以及施工单位转分包单位的审计。

2. 扩大审计外延。审计外延的扩张主要是根据项目的特点需要作出的,特别是针对系统性作弊,若不扩展审计外延,很难发现问题。如业主和施工单位共同操作的分包、转包项目,只有通过施工单位业务往来的审计,才可能发现业主的行为。同时审计人员也只有通过对施工单位业务往来的审查才能准确地发现单个项目金额小且量大的临时工程是否合法合规。例如一些业主通常以控制质量和缩短工期为由,通过采用“甲控乙供”的形式来选择一些材料或设备供应商,一方面业主采取此种模式可免去进入地方招投标中心接受招标监督的过程,另一方面“甲控乙供”方式虽是以施工单位为主、业主为辅招标,但参加单位及中标单位实际上由甲方业主控制。

3. 重视临时工程的审计。审计人员在审计过程中常常把主体工程招投标程序作为审计重点,而往往忽视临时工程的审计。特别是市政工程,大多数都在城区内施工,其涉及的部门面广,不可避免地存在大量与工程相配套的、金额小的临时工程,一般这部分工程都不招标,这势必为一些人谋取私利提供方便。针对这些工程主要看是否是经过业主集体决策的,有无个人行为。另外工程在实施过程中会购买大量的万方数据

临时设施,而审计人员常常会忽略工程结束后临时设施跟踪审计。通常在工地上,大到一台变压器,小到一段电缆,虽然单个造价不高,但整体金额往往还是可观的。审计人员应重点审计这些设施在工程结束后是否入库,如果作报废处理,其收入是否冲回工程成本,必要时审计人员可到仓库现场盘点,对设施处置过程及处置结果可质询具体的经办人员,以防止个别工作人员谋取私利。

三、完善基础设施项目审计的措施

1. 建立分工合作、相互监督的审计体系。建立政府审计、中介机构审计相结合的审计模式,政府审计要以审计部门审计为主,其它部门审计为辅的分工模式,同时政府审计也要加强对中介机构的审计效率评估,起监督检查作用;中介机构的审计应将事后审计变为事前、事中、事后审计相结合的审计模式,减少事后审计的盲目性。同时由于中介机构的审计是仅针对工程进行的专项审计,无法延伸至监理和施工单位相关业务的审查,政府相关部门可与中介机构相配合,完成中介机构不能实现的延伸审计。另一方面,由于中介机构的审计是营利性审计,为防止中介机构或具体的审计人员与施工单位之间达成某种默契,有必要通过地方政府或国家审计署的非营利性审计来监督检查中介机构的审计。

2. 建立科学、有效的审计激励和约束机制。建立监理造价审核、中介机构决算审计和政府专项审计相结合的激励和约束机制。为改变目前存在的“小监理大业主”的现象,真正发挥监理投资控制职能,业主在与监理签订合同时,可将监理费与监理质量控制、进度控制和投资控制“三大控制”执行效果分别挂钩,同时通过中介机构的工程造价审核与监理审核结果相核对来衡量监理审核质量,并通过监理费给予相应的奖惩。同样的措施也可在中介机构的决算审计中予以明确。通过建立科学的奖惩手段和层层监督的机制,约束中介机构和监理的审计、审核行为。同时,在选择具体的中介机构时,还应避免工程造价咨询、财务报表审计和工程决算审计同为一家务事而影响审计质量的现象。

3. 建立合理的审计资源共享体系。为避免各部门重复审计给建设单位和施工单位造成负担,中介机构工程决算审计与政府审计要相互协调,后期审计尽可能利用前期审计结果,同时在工作中尽可能做到分工协作。中介机构的审计应重点放在工程造价审计,而政府审计重点应是工程基本建设程序是否合规、内部控制制度是否健全、中介机构审计是否有效、工程建设是否达到预期的效果、工程是否存在违法违规行等方面。

参考文献:

[1]胡春风. 审计风险研究[M]. 东北财经大学出版社, 1997: 68-70.

[2]朱恒金. 论加强建设项目招标投标的审计与监督[J]. 审计与经济研究, 2003, 3: 32-34.

[责任编辑 熊一坚]