



中华人民共和国审计署

National Audit Office of the People's Republic of China



站内搜索 站外 搜索

设为首页 | 联系我们 | English

当前位置: 首页 > 审计资讯 > 理论与方法

浅谈政府投资项目跟踪审计

栗丹（审计署长沙办）

【时间: 2013年01月29日】

【来源:】

【字号: 大 中 小】

【摘要】本文探讨了建设项目跟踪审计的实践背景、定义、特点和实施等问题, 提出政府投资项目的跟踪审计是一种过程审计, 为切实加强对建设项目的全过程跟踪审计监督, 审计人员应参与项目实施的全过程, 加强建设项目的各项管理, 随时发现和解决建设过程中出现的各种问题, 保证工程质量和效益, 充分发挥审计“免疫”功能。

【关键词】政府投资 跟踪审计

2008年以来, 全球范围的金融危机给我国带来不小的冲击, 在国际金融危机严峻挑战面前, 为保持经济平稳较快发展, 中央提出了保增长、保民生、保稳定的指导方针。该方针体现了科学发展观的要求, 事关当前党和国家工作的大局。为落实该项方针政策, 近年来, 随着经济社会的快速发展, 国家逐步加大政府投资项目投资力度, 各级政府不断加大对基建、农业、社保、环保等领域的投入力度, 特别是重点基本建设项目投资力度。2008年底, 中央开始向全国范围增加四万亿建设项目的投资, 为实现“政府投资到哪里, 审计将跟踪到哪里”的目的, 这些建设项目的投资必然将成为近几年各级审计机关的审计重点。

长期以来, 建设领域存在的问题较多, 高估冒算、损失浪费、管理混乱、徇私舞弊等问题相当普遍, 且建设项目存在投资额大、工程复杂、技术性强、工期长等特点。在传统的竣工决算审计的模式下, 存在着审计难、纠正难、整改难等问题, 造成监督缺位或流于形式的不争事实。

可见, 建设项目的实施是一个系统工程, 为了提高资金使用效益, 有效防止重大的投资项目、重大的民生工程、重大的生态环境建设项目搞劳民伤财、形象工程、政绩工程和“豆腐渣”工程, 应对建设工程进行系统的监督和管理, 及时堵塞漏洞, 减少损失浪费, 降低审计风险, 提高审计质量和效益, 充分发挥审计监督的预警作用, 防止和杜绝腐败现象的滋生。当前, 各级政府对建设项目的审计提出了更高的要求, 原有的那种事后审计监督方式显然难以适应。许多审计机关纷纷创新政府投资建设项目审计方式, 以重大政府投资建设项目为重点, 按照关口前移、超前防范的要求, 进一步明确审计内容, 改进审计方式, 规范审计程序, 实现对事前、事中、事后的全过程监督, 充分发挥跟踪审计的“免疫系统”功能。

如在汶川地震灾后全面恢复重建阶段, 党中央、国务院、各级党委政府、全国人民乃至国际社会都高度重视和关注灾后恢复重建工作, 我署对灾后恢复重建工作采取了跟踪审计的模式。审计人员在审计过程中对灾后恢复重建资金、项目等进行了全面监督, 并及时纠正被审计单位存在的问题, 督促整改, 成效显著, 有效地维护了灾区人民的利益, 各级党委政府和社会各界给予了充分肯定。

可见, 跟踪审计是社会与经济发展的需求。刘家义审计长说“现代国家审计是国家政治制度的组成部分, 既是民主法治的产物, 也是推进民主法治的工具。”。公众要求政府的经济活动事项要高度公开透明, 尤其对重大经济投资, 要求有全过程的知情权和监督权。因此对政府投资建设项目开展跟踪审计, 是提升审计监督效能, 充分发挥跟踪审计“免疫系统”功能的重要举措。

一、跟踪审计的定义

关于跟踪审计的定义, 目前理论界还没有形成一致的看法。国内对跟踪审计的研究大部分集中在工程项目上。在工程项目跟踪审计的理论研究中, 研究的对象也有差异, 有的研究工程项目全过程跟踪审计, 有的则仅限于施工阶段跟踪审计。结合目前已有的研究成果和审计工作实践, 跟踪审计是指审计人员旨在提高被审计对象的绩效这里的绩效既指经济效益, 也指被审计对象的合规性、合法性等, 对被审计对象进行适时评价、持续监督和及时反馈的一种审计模式。

建设项目跟踪审计是指对纳入国家和地方各级政府国民经济发展计划的建设项目从项目前期工作开始至建成为止的投资活动全过程进行连续、系统、全面的审计监督, 包括项目前期准备阶段审计、项目建设实施阶段审计和项目竣工验收阶段审计三方面的内容。

跟踪审计是分阶段进行、同步跟进、全过程跟踪, 寓监督于跟踪服务之中, 加强了建设项目全过程的管理, 具有及时性、预防性和建设性的特点, 克服以往审不深、审不透、审不全、审而无用的局面, 有效提高了项目建设的质量和效益, 有效避免了事后审计“虽然查出问题, 但已既成事实, 纠正起来难度较大”这一难题, 深化了建设项目审计的内容、创新了审计的理念、方式和手段, 为效益审计开辟了崭新的天地, 较好地适应了基本建设项目的特点。

采用跟踪审计, 实际是增加审计的频次、增强审计的力度, 围绕建设项目造价进行跟踪、咨询和控制, 参与到建设项目管理的各个环节, 将建设过程置于更为严密的审计控制之下, 有效遏制各种问题的发生, 提高效率。

二、跟踪审计的特点

(一) 从静态向动态转化。

一方面, 传统审计模式是在工程竣工后集中进行一次结算审计, 这是要面对各个施工过程中发生的大量签证, 工作量大。而跟踪审计可以分时段分内容, 对基础工程、主体工程、装饰工程等进行动态审计, 这样使得审核思路更清晰, 也可以缓解短时间内处理大量数据的工作压力。另一方面, 跟踪审计科在传统工作阶段范围基础上双向延伸, 这样有利分析前后阶段相互影响的关联因素, 可以动态地监督全寿命过程各阶段运作是否正常。

- 政府信息公开指南
- 政府信息公开目录
- 政府信息公开申请
- 政府信息公开年报

审计资讯

- 近日要闻
- 要闻回顾
- 特派办动态
- 审计结果公告
- 国际交流
- 综合论坛
- 审计播报
- 图片新闻
- 机关动态
- 地方动态
- 审计工作通告
- 案件披露
- 理论与方法

网上服务

- 考试信息
- 资料下载
- 审计知识
- 网站地图
- 报刊订阅
- 教育培训
- 成绩查询
- 公共信息
- 历史上的今天
- 投稿信箱及投稿须知

互动交流

- 信访举报
- 图文直播
- 意见征集
- 投稿信箱
- 地方在线直播
- 在线访谈
- 网上调查
- 审计长信箱
- 地方在线访谈

(二) 从事后审计向事前、事中相结合审计转变。

在传统的事后审计时因隐蔽工程或多次变更部位的一些细节记录不祥，很难区分清楚、判断正确。故理不清、扯不断的现象时常发生。跟踪审计可从源头上避免此类现象的发生，审计人员及时深入现场，在隐蔽工程掩盖前或变更过程中作好记录取证，准确掌握工程过程中各种有效信息，减少与施工方的矛盾与纠纷，为后期确认签证、审核结算作好准备。

(三) 减少工作时间，提高工作效率。

跟踪审计人员在施工现场会同建设方、监理方、施工方签字认可了实测记录后，可立即计算出相应的过程数据，即随签随算，避免了扯皮和以往签字长期不签，大量积压的弊病，将较长的传统审计周期提前压缩消化在事中阶段，使过去过于集中的工作量尽可能均匀分散在施工阶段，从而加快了结算审核速度，加大了审核力度，提高了经济效益。

(四) 以施工阶段的审计为重点向前期决策阶段、设计阶段和招投标阶段延伸。

传统审计模式以建设项目开工到竣工的施工阶段为审计重点。跟踪审计是对建设项目从筹建时起至竣工验收时为止所发生的技术经济活动过程进行的审计与监督，它不但强调施工阶段的造价控制，而且已注重对前期决策工作的跟踪审计，深入开展对设计质量的跟踪审计，积极介入招投标阶段的跟踪审计，使审计工作向多元化发展。

三、跟踪审计的实施

跟踪审计是一项颇费人力、物力、财力的新兴审计模式，特别是建设项目跟踪审计具有广泛性、全面性、过程性等特性，因此，对审计机关而言，跟踪审计在实践过程中容易出现跟踪审计深度难以把握，审计目标偏离、跟踪审计时间介入点不明确，效果不明显、跟踪审计力量有限，审计风险增大等局限性，导致“出力不讨好”，导致“重点不突出缺点突出，成果不大风险大”的不良后果，难以保证审计质量。所以，在进行跟踪审计时务必在审前调查做好审计计划、把握好审计重点、明确审计目的的基础上，根据项目的规模、重要性、建设周期、力量投入等因素来划分跟踪的类型，科学合理地制定实施方案，在项目设计阶段、招投标阶段、签订合同阶段、施工阶段、验收交付阶段、竣工结算阶段等几个关键阶段合理配置整合审计资源，有思路、有重点地审计，以期取得重要成果。

(一) 制定严密的审计实施方案和审计实施细则

审计实施方案是指导审计工作的纲领。接到审计任务后，根据审计要求和建设项目特点，充分讨论，确认审计重点，通过后不得随意改变，要在审计实施过程中严格执行，逐一落实。对于审计程序要严密、科学、规范。因为跟踪审计不同于以往任何一种审计，属于新的审计模式，责任重大，风险也较大。

跟踪审计与传统审计相比在程序、内容、方法等方面都发生了重大变化，是对建设项目全过程进行的一种动态审计，为了使跟踪审计能健康运行，确保跟踪审计依法实施，使这一模式能更好地为建设项目服务，审计单位应建立一整套跟踪审计的规章制度和流程，有效的指导审计人员，保证审计人员工作到位不越位，相互配合，协调运转，使跟踪审计逐步进入程序化、规范化、制度化的轨道中。

(二) 完善审计人员的构成，建立跟踪审计组

审计组是保证审计质量的关键，建设项目跟踪审计是对建设目全过程审计，是多学科知识的运用，一般应由有较高理论基础和丰富实践经验的财务、工程、法律人员组成。

(三) 审计组应在项目现场设立办公场所

跟踪审计要求现场办公，与建设单位建立定期的例会制度，参加建设单位重要例会，审计人员应经常深入现场，掌握工程进度、变更等情况，了解工程建设中涉及的有关技术问题，及时提出审计意见，并做好相关记录。

(四) 跟踪审计过程中资料积累要详细

根据项目进度，要求施工单位按照审计组规定的时间和方式报送相关资料，定期对施工单位完成的工作内容、工作数量、工作质量进行核实，出具审核意见，做好审计工作底稿。

(五) 审计人员内部沟通要顺畅

在审计的每个重大环节中，审计人员要及时碰头开会，集体研究解决，不留任何疑点和隐患。在审计中做到依法审计，客观公正。

基本建设是一项复杂的系统工程，建设项目跟踪审计不比跟踪一笔资金、一个线索那样简单，必须采取全过程的跟踪，从立项、可行性研究、设计，到招投标、评标；从施工质量到监理；从建设资金筹集到使用；从项目决算到竣工验收，等等，都要纳入审计的视野。建设项目跟踪审计作为审计的一种创新，在实践中已彰显出它的优越性以及广阔的应用前景，已经成为建设项目审计的首选方式，也将成为建设项目审计的必然趋势。特别是对于政府投资项目，跟踪审计在监督财政资金的管理使用、防止损失浪费、促进国家有关政策的贯彻落实、提高资金使用效益等方面发挥了积极作用，取得了显著的成效，更加有效地发挥了审计部门的“免疫功能”，实现了审计理念的改变和审计模式的转变，不仅完善了传统的审计方式，而且推进政府完善制度、改进机制，有效发挥了审计部门的保障和促进作用。因此，我们要以科学发展观为指导，对跟踪审计加强实践和研究，使它不断完善和提高，最终步入规范化、制度化、科学化的轨道，从而更好地为经济建设服务，为社会的改革发展服务，充分发挥审计在国家治理中的作用。（粟丹）

参考文献：