



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

农业综合开发土地治理项目审计中应关注的几个问题

宋旭光 杨博文（审计署济南办）

【时间:2012年11月07日】

【来源:】

【字号:大 中 小】

农业综合开发是国家为了提高粮食产量、增加农民收入而由中央主导投入，地方配套投入并负责组织实施的开发行为，项目主要包括土地治理项目和产业化项目两类，其中土地治理项目的投入最大。土地治理项目是通过采取修建沟、渠、路、林、桥等措施，提高农田水利灌溉能力、土地的生产能力和农田生态环境，以达到提高粮食生产能力和增加农民收入的目标。近年来，中央农业综合开发投入资金逐年加大，审计跟进监督的责任也越来越大。通过农业综合开发资金审计发现，土地治理项目工程施工中存在突出问题，多年来一直未引起监管部门的重视，削弱了土地治理项目的实施效果，直接影响了财政资金的使用效益，需要审计及农发部门在检查监督中重点予以关注。

一、土地治理项目工程施工中容易出现的几个问题

（一）工程设计环节：通过工程设计单位虚增施工图预算，多计计划投资额，导致多计工程资金。农业综合开发项目管理从形式上看着较为严密的内部控制程序，但实际执行过程中存在不少漏洞。土地治理项目立项实施要经过上报可行性研究报告、农发部门层层评审、下达投资计划、组织施工图预算编制、实施方案编制、项目实施等阶段。但从审计情况看，上述程序中程序性的审查多、实质性的审查少；从检查的环节来看，对项目可行性研究、项目设计和计划的检查较少，项目的实施准备环节容易被疏漏。

（二）工程施工环节：监理单位不作为，虚增结算价格，导致多计工程资金。监理机构的监理环节是确保工程按照规定实施，保证工程进度和施工质量的重要控制环节。但是审计发现部分监理单位存在未尽职责，出具虚假现场签证单，协助施工单位套取资金行为。工程招标时，竞标单位通过低报工程价格，以价格优势获得项目施工资格。实际施工中，施工单位通过串通监理单位出具虚假现场签证单，虚增工程结算价格，最终将结算价格调整到项目计划投资额，导致财政部门多付工程资金。

（三）工程监督结算环节：中介机构不负责任，失去监督作用，造成多付工程款问题。根据农业综合开发项目的实施过程，工程实施、工程结算过程中涉及多项控制环节。第一，由工程设计单位根据实际勘测情况设计项目施工图纸并出具项目投资预算报告。投资预算报告中应当根据施工图纸计算项目所需的工程量，并根据施工定额计算工程单价，最终确定项目预算投资额。第二，项目主要工程应当实行招投标。实行委托招标的招标代理机构应当对项目的工程量进行重新测算，在投资预算的基础上重新夯实工程量，投标单位根据招标单位出具的工程量清单报价，并确定投标价格。第三，项目结束后，具备资格的中介机构需要对工程进行结算审查。中介机构应当对施工图纸以及项目实施过程中的变更进行审查，最终确定项目实际工程量和工程结算价格。而实际实施中，部分招标代理机构、工程结算审查机构未尽职责，未能发挥应有的职能，导致多支付工程款。

二、土地治理项目审计中的几个重点步骤

（一）关口前移，对项目前期设计资料进行复核性审查。我们的财政专项资金审计的常规思维存在以下问题：一是过多的强调以资金为重点。审计的特点是以资金为主线，因此我们更多的是关注资金的流向。但是，由于项目较多，而且资金支付的笔数太多，我们在选取重点时存在一定的困难。二是重视实施环节，而忽视项目决策过程。由于专业方面的限制，我们通常的思路会是默认被审计项目的规划和设计是合理的，然后根据被审计单位提供的资料进行后续程序的核实。但是，这样就忽视了一个重要的过程，如果我们依据的资料本身的真实性存在问题，那么我们的工作将是徒劳。考虑到上述问题，我们在审计中应当借助外聘专业人员，进行必要的“借脑”。笔者认为，在涉及工程实施方面，如果审计内部缺少专家，外聘会计师事务所工程审计专业人员是必要之举。通过对可行性研究和施工设计资料的重点抽查，发现重复投资，多计投资等问题。

（二）突出重点，对项目工程合同价格和实际结算价格差异较大的项目进行重点检查。承包单位采取低报投标价中标，然后在施工过程中蓄意虚增工程价格或虚增工程内容问题，其表现形式主要是通过招标确定的合同价格与最终结算的价格存在较大差异，而结算价格与项目投资额基本一致。通过比较项目招标、中标文件和工程结算资料，选取审计重点。对筛选出的项目，重点审查变更、签证的真实性和必要性。审查变更、签证依据是否充分，尤其是施工单位提出的变更的必要性。审查是否存在提高标准、扩大规模等铺张浪费行为；审查变更、签证手续是否齐全。要对照施工日记、监理日记，重点揭示虚假变更、签证，套取建设资金行为。

（三）有的放矢，重点延伸可疑项目资金流向。对于通过上述检查发现的可疑项目要进一步检查资金流向，重点延伸项目施工企业，检查是否存在违规套取财政资金，商业贿赂问题。索取项目施工企业的银行日记账和银行对账单，必要时到相关银行调阅相关凭证资料，检查施工单位是否存在资金转出，转入个人账户实施商业贿赂，公职人员非法侵占资金等违法违规问题。

三、农业综合开发土地治理项目审计的几点建议

- 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
- 报刊图书
- 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

（一）县级审计部门全程跟踪审计，切实发挥审计监督职能。由于农业综合开发资金投入实行的中央财政主导投入，省市县各级财政配套投入的方式，县级审计部门具备对农业综合开发项目的审计权限。由于土地治理项目包含较多的隐蔽工程施工内容，事后的审计监督难以对工程的真实性和完整性进行检查，造成审计效果的削弱。根据现行农业综合开发土地治理项目安排，每个项目县每年的土地治理项目在2个左右，地方审计机关有条件对土地治理项目进行跟踪审计。建议探索一下土地治理项目的县级审计部门的跟踪审计制度，审计部门出具的审计报告是财政部门进行资金支付的必要条件。这样的审计制度是贯彻温总理“财政资金走到哪里，审计监督就跟踪到哪里”的精神，是构建财政审计大格局的要求，也是充分发挥审计监督职能的有效途径。

（二）农发部门应当加强项目实施监管，加大工程检查的深度和力度。农业综合开发管理部门对项目的验收有一套完善的程序，但是从实际执行情况看，检查流于形式，缺乏实质的监督。农发办的验收主要通过项目实地查验，对主要的工程建设情况进行现场检查，力度明显不够。

（三）中介机构管理部门应当加强各类中介机构的监督力度，农发部门应当在相关合同中明确中介机构的责任，并确立责任追究制度。财政部门 and 中介机构行业管理部门应进一步加强对各类中介机构审查质量的监督检查，对未尽职责造成国有资产损失的行为，按照有关规定及时追究有关人员和中介机构负责人的责任，促进中介机构提高工作质量，增强责任意识，确保农业综合开发项目资金的安全、完整。农发部门在相关合同中应当明确中介机构的责任，并明确责任追究制度，促使中介机构认真履职，确保财政资金使用效益，保证土地治理项目完整、高质量的实施。（宋旭光 杨博文）