

通过近几年对政府投资项目的审计，我们发现，当前政府投资项目建设管理中存在诸多问题，不容忽视。

## 一、存在的主要问题

### （一）在项目确定、准备阶段存在的问题

1、部分政府投资项目无立项报建手续，擅自动工修建，项目竣工后，无质检、竣工验收等就交付或投入使用。

2、超概（预）算投资较为普遍。建设单位为争取项目立项、少缴规费，采取少报投资额，在项目实施过程中提高装饰标准，致使项目实施、竣工后超概（预）算严重。此外，建设单位违反有关文件规定，要求设计单位扩大规模和提高标准设计，增大工程实际完成投资额，这部分增加的概算投资，建设单位又没有报原审批部门予以批准。

3、设计过于保守，增加工程项目的材料耗用量，增大了工程建设成本。部分政府投资项目的建设单位，为了降低设计收费或照顾关系等原因，将工程项目委托给资质等级较低的设计单位设计，往往这种设计单位因规模较小，设计工种不齐，设计人员业务素质不高，造成设计保守，增加工程项目的材料耗用量，增大工程建设成本。

4、弄虚作假，招投标走过场、流于形式：

（1）部分建设单位将依法必须进行招标的项目化整为零规避招标。将依法必须进行招标的一个项目化分为若干个小项目，签订多个施工合同，使施工单项合同估算价低于要求进行招标的政策底价，以规避施工招标；部分建设单位将依法应当公开招标的项目进行变通处理，从而采取邀请招标的形式；部分建设单位违反基本建设程序，先进场施工后招标投标，使招标投标成为一种形式。

（2）施工企业之间出借法人营业执照、资质证书投标。部分建设单位在工程施工招标过程中，对投标施工企业资质等审查不严，有的建设单位纯粹是“睁一只眼闭一只眼”，放任施工企业之间出借法人营业执照、资质证书投标这种违法行为的发生。较为常见的是，同一施工企业的相关人员分别代表几家施工企业投标，不管哪家施工企业中标，最后中标承建的其实质都是一家施工企业。

（3）重要设备、材料等货物的采购依法应当招标的未招标。有关文件规定：“重要设备、材料等货物的采购，单项合同估算价在100万元以上的必须进行公开招标”，但在审计中我们发现，建设单位自行采购的重要设备、材料，多数符合招标条件却未通过招标采购，而是直接通过“询价”方式采购，姑且不论材料的质量和价格的合理性，给审计正确计价也带来了困难。

5、建设单位未经总承包单位同意，任意肢解发包工程。（《建筑法》第二十四条规定，“提倡对建筑工程实行总承包，禁止将建筑工程肢解发包”。）此问题在政府投资项目建设管理中非常普遍，并将带来以下问题：一是给工程正确计价造成一定的困难；二是增大了工程建设成本（按照有关规定，如果建设单位将一个单位工程的一部分直接分包给另一施工企业，总包单位应以该分部工程的定额直接费或定额人工费为基础，向建设单位收取临时设施费、现场管理费、企业管理费、劳动保险费）；三是不利于对工程质量的管理；四是肢解发包工程易滋生腐败。

6、随意签订包干价合同，且合同其他条款签订不严肃，内容含混不清、价格过高。我们发现，建施双方在签定工程承包合同确定合同价款时，部分建设单位在施工企业不规范的报价（拣中药似）基础上，同施工企业讨价还价后，确定合同价款；有的在几家施工企业不规范的报价基础上，简单加以比较，确定合同价款。

### （二）在项目施工、竣工阶段存在的问题

1、建设单位自供材料（甲供材）价格高，影响审计定价。工程建设中建设单位供应材料的现象非常普遍，加之各街、乡、部门缺乏专业技术人员，对材料市场价格信息难以把握，致使甲供材价格普遍偏高，给事后审计计价取费造成很大

的困难。

2、“未计价材料”建设单位认定价格大大高于市场价。“未计价材料”是指价格波动较大，结算价格需要建设单位和施工企业共同认定的材料。我们发现，政府投资项目“未计价材料”的认定价格往往高于“当时”“本地区”市场价。

3、管理失控，现场签证内容失实。签证，是指在施工图纸上不能反映，但实际发生时需要现场确认的施工内容。政府投资项目较为普遍地存在：签证内容过多、签证量过大，出现认定的工程量失实、价格高等问题。

4、违反规定虚列工程建设成本。我们发现，部分建设单位违反《基本建设财务管理若干规定》（财基字[1998]4号）有关规定，虚列工程建设成本、未经批准在工程建设成本中列支建设单位管理费等。

5、基本建设财务收支会计核算不规范。当前，很多机关单位基本建设会计核算，多数执行行政或事业单位会计制度，同正常经费收支一起核算，由于行政或事业单位会计制度均无“在建工程”科目，为归集基本建设所发生的费用，有的自行增设“在建工程”科目，有的通过“暂付款”或“其他应收款”科目，还有的通过“经费支出”或“事业支出”科目；有少数单位按《国有建设单位会计制度》单独建帐核算，但制度与制度之间，在适用会计科目上缺乏衔接，机关单位经批准用拨入经费拨款或财政补助收入以外的资金安排基本建设，资金在转存基建专户时，没有通过“结转自筹基建”科目，而是通过其他科目核算。

6、工程竣工初步验收合格后，未经审计，同施工企业办理工程财务决算，有的建设单位擅自委托中介机构对政府投资项目实施审计，造成政府资金和国有资产的流失。按照《审计法》第二十三条规定，“审计机关对国家建设项目预算的执行情况和决算，进行审计监督”。但有的政府投资项目竣工初步验收合格后，建设单位未经审计同施工企业办理工程财务决算，待审计机关发现时，不该划拨的资金已划拨，形成难以挽回的局面，造成政府资金和国有资产的流失。有的政府投资项目建设单位擅自委托中介机构审计，由于缺乏国家审计机关强有力的监督，致使工程竣工结算“水份”没有挤干。

## 二、问题产生的原因

（一）利益驱动。部分机关单位的有关人员受利益驱动，不按政策法规行事，利用职务之便，谋取小团体利益和个人私利，导致项目建设的监督管理失控。

（二）监管不力。随着城市化进程的加快和经济社会的快速发展，政府投资项目呈现出点多面广、投入资金量逐年增大的特点，政府有关职能部门的监督管理未能跟上形势发展的需要，彼此之间缺乏沟通与协调，监督标准不一，监管力度不同，尤其是有些监督部门的检查流于形式，只停留在出具处罚决定上，没有对处罚决定跟踪落实，大大削弱了监督的力度。

（三）体制不全。当前的政府投资体制改革还不彻底，投资、建设、运营管理“三分离”的投资体制还存在薄弱环节，落实还不到位。突出表现在许多政府项目投资与建设、建设与管理混为一体，行政行为直接融入工程项目的实施过程中，常常是政府直接组织项目建设，行政权力过度集中，在工程质量、财务管理、招投标等关键环节上缺乏有效的监督制约机制，政府既当裁判员又当运动员，形成了“越位”，“越位”的同时又存在着“缺位”，最终结果是导致项目投资效益低下，形成投资“黑洞”，严重影响工程质量，滋生腐败现象。

## 三、对策及建议

针对目前政府投资项目管理中存在的问题，必须从以下四方面入手：

（一）以工程质量为核心，强化工程建前、建中、建后三个阶段的监控。在工程建设前，要严格按照国家规定的审批权限，履行报批手续，不得化整为零、越权审批。项目建议书、可行性报告和设计文件，必须按照国家规定的内容，达到必要的深度和质量要求；在工程

联系电话: 010-82199846/47 电子邮件: [xinxibu@263.net](mailto:xinxibu@263.net)

Copyright (C) 2003 . All rights reserved