

基本建设项目竣工财务决算 投资评审与投资审计解析

PROJECT PLANNING PAPER

汇报人：程征

目

Content

录

1

基本建设项目竣工财务决算概述

2

解析基本建设项目竣工决算的投资评审（编制或审核）操作

3

简析基本建设项目竣工财务决算投资审计

01

**基本建设项目
竣工财务决算概述**

1、定义

- 基本建设项目竣工财务决算是以**实物数量**和**货币指标量**单位，综合反应竣工项目从筹建开始到项目竣工交付使用为止的**全部建设费用、投资效果和财务情况**的总结性文件。

2、编制依据

- 《关于印发〈基本建设项目竣工财务决算管理暂行办法〉的通知》(财建〔2016〕503号)
- “第六条 项目竣工财务决算的**编制依据**主要包括：……”
- 国家有关法律法规

3、工作内容

- 《关于印发〈基本建设项目竣工财务决算管理暂行办法〉的通知》(财建〔2016〕503号)
- “第七条 项目竣工财务决算的**内容**主要包括：……”
- “第八条 竣工财务决算**说明书**主要包括：……”

02

**解析基本建设项目竣工决算的
投资评审（编制或审核）操作**

解析基本建设项目竣工决算的投资评审（编制或审核）操作

建设项目竣工验收是工程建设过程的最后一个环节，重点工作为竣工结算、竣工决算、投资效益评价。

竣工结算的编制或审核，要反应竣工工程项目造价的**真实性、准确性、完整性**。审核工程合同的执行情况；核定工程实际造价等。

竣工决算的编制或审核，要严格按照制度规定**进行工程财务管理和会计核算**，编（审）建设单位各年度报表及其账簿凭证、建设项目竣工财务决算报表（含基本建设项目概况表、交付使用资产表等）等资料，确保竣工决算**报表的真实性、完整性**。需要审查竣工决算资料是否齐全、编制依据是否符合国家规定；审查建设成本核算是否真实、准确；核实项目资金来源、运用与结清资金，审查预留资金合理性；审查工程项目从筹建、施工到竣工、交付使用的全部费用开支，审定项目建设造价等。

建设项目投资效益评价是指在建设项目有关技术经济活动的真实性、合法性审计的基础上，对项目投资活动的**经济性、效率性和效果性**进行审查、对比和分析，以此考核、评价项目投资预期经济效益、社会效益和环保效益实现程度等。

解析基本建设项目竣工决算的投资评审（编制或审核）操作

（一）竣工决算的评审（编制或审核）依据

国家层面：

- 2020年《中华人民共和国预算法实施条例》(国务院令第729号)
- 《政府投资条例》(国务院令第712号)
- 《基本建设财务规则》(财政部令第81号)
- 《财政部关于充分发挥预算评审中心职能作用切实加强预算管理的通知》(财办预〔2015〕21号)
- 财政部《关于印发〈基本建设项目竣工财务决算管理暂行办法〉的通知》(财建〔2016〕503号)
- 《关于印发〈基本建设项目成本管理规定的通知》(财建〔2016〕504号)

地方文件：

- 湖北省建设工程造价管理办法(湖北省人民政府令第311号)
- 《湖北省预算内固定资产投资计划管理暂行办法》(鄂政办发〔2013〕2号)
- 《湖北省财政投资项目评审操作规程》(鄂财投评发2011〕1号)
- 《湖北省基本建设项目竣工财务决算评审指南》(鄂财投评发〔2019〕1号)
- 《湖北省省级财政投资评审工作规程》(鄂财办投评〔2019〕112号)
- 省财政厅关于印发《湖北省财政投资评审质量控制办法》的通知
- (鄂财投评规〔2021〕2号)
- 省财政厅关于印发《全省财政投资评审风险点及防控措施》的通知
- (鄂财投评发〔2016〕1号)

（二）竣工决算评审（编制或审核）内容

■ 竣工决算评审（编制或审核）包括**竣工结算评审（编制或审核）**和**竣工财务决算评审（编制或审核）**。

■ 项目竣工结算和竣工财务决算应由被评审项目单位编制和确认，并对其合法性、真实性、准确性和完整性等负责。

1. 竣工结算评审。主要包括项目建设程序、项目组织管理、项目总投资的评审等。

1.1. 项目建设**程序评审**：主要审查项目建设程序是否规范，各项审查、批准手续是否齐全。

1.2. 项目组织**管理评审**：主要审查工程建设是否执行项目法人制度、政府采购制度、招标投标制度、合同管理制度、监理制度等管理制度，工程验收是否办理，工程质量是否达到设计要求，工程结算是否编制等。

1.3. 项目**总投资评审**。对应批准概算，主要包括以下内容：

1.3.1. 建筑安装工程费用评审

(1) 复核实际建筑面积、审查建设标准。对应批准概算重点审查有无扩大建设规模、提高建设标准和擅自扩大建设范围等。

(2) 审阅项目招投标文件、施工合同、设计变更、现场签证、监理报告等与工程结算有关资料。

(3) 计算、复核工程量及计价汇总。

（二）竣工决算评审（编制或审核）内容

- 竣工决算评审（编制或审核）包括竣工结算评审（编制或审核）和竣工财务决算评审（编制或审核）。
- 项目竣工结算和竣工财务决算应由被评审项目单位编制和确认，并对其合法性、真实性、准确性和完整性等负责。

1.3.2. 设备及工器具购置费用评审

复核实际购置（安装）的各项设备型号、规格、数量、产地及价格，重点审查有无提高标准、超批准数量、随意变更生产厂家与规格型号等。

1.3.3. 工程建设其他费用评审

（1）土地使用及相关费用。核实实际用地规模是否控制在批准用地计划以内，土地权属关系是否明确，支付的各项费用是否符合有关规定和标准等。

（2）建设单位管理费。核实实际支付内容是否符合基本建设财务管理的有关规定，开支总额是否控制在批准概算以内。

（3）勘察设计费、工程监理费、研究试验费、临时设施费、工程保险费、合同公正及工程质量监督费、招投标费等其他费用。核实各项合同对应的单位是否具有相关资质、合同金额的确定是否符合相关规定。根据项目建设、合同履行及变化情况合理确定各项费用。

（4）建设期间贷款利息。根据实际借款的币种、额度与期限，按国家规定的利率（合同另有规定的按合同执行）计算确认。

（二）竣工决算评审（编制或审核）内容

■ 竣工决算评审（编制或审核）包括竣工结算评审（编制或审核）和竣工财务决算评审（编制或审核）。

■ 项目竣工结算和竣工财务决算应由被评审项目单位编制和确认，并对其合法性、真实性、准确性和完整性等负责。

1.3.4. 不可预见费（预备费）。审查预备费的动用是否经过批准，用途是否符合规定，金额是否合理。

2. 竣工财务决算评审：主要包括建筑安装工程投资、设备投资、待摊投资和其他投资完成情况的评审和待核销基建支出、转出投资的评审，以及资金到位与使用情况、概（预）算执行情况和竣工财务决算报表的评审。

2.1. 建筑安装工程投资评审

2.1.1. 根据审定的各项建筑安装工程费用结算，审核建筑安装工程投资各明细核算是否准确、尾工工程是否核定并计入结算总额，有无漏计、错计投资现象等。

2.1.2. 审查各明细账相对应的工程结算及其预付工程款、预付备料款、库存材料、应付工程款等各明细科目的组成内容是否真实、准确、完整。

2.1.3. 审查工程结算是否取得合规的票据，是否按规定预留了质量保证金。

2.1.4. 审核预付工程款和预付备料款的抵扣情况是否准确等。

（二）竣工决算评审（编制或审核）内容

- 竣工决算评审（编制或审核）包括竣工结算评审（编制或审核）和竣工财务决算评审（编制或审核）。
- 项目竣工结算和竣工财务决算应由被评审项目单位编制和确认，并对其合法性、真实性、准确性和完整性等负责。

2.2. 设备投资评审

2.2.1. 根据审定的设备及工器具费用结算，审查各项设备投资明细核算是否准确，设备的采购、入库、领用及管理是否符合相关规定，手续是否齐全，有无漏计、错计投资的现象等。

2.2.2. 审查各项设备的购置成本计算是否正确、相关税费是否计入成本。

2.2.3. 审查与设备投资支出相关的内容如器材采购、采购保管费、库存设备、库存材料、材料成本差异、委托加工器材等核算是否遵循基本建设财务会计制度等。

2.3. 待摊投资评审：根据审定的各项工程建设其他费用结算，审查待摊投资各明细核算是否准确，有无漏计、错计投资的现象等。

2.4. 其他投资评审：主要审查被评审项目单位发生的构成基本建设实际支出的房屋购置和基本畜禽、林木等购置，饲养、培育支出以及取得各种无形资产和递延资产发生的支出是否合理合规、是否属于批准概算范围建设内容。

（二）竣工决算评审（编制或审核）内容

- 竣工决算评审（编制或审核）包括竣工结算评审（编制或审核）和竣工财务决算评审（编制或审核）。
- 项目竣工结算和竣工财务决算应由被评审项目单位编制和确认，并对其合法性、真实性、准确性和完整性等负责。

2.5. 转出投资、待核销基建支出评审。主要审查转出投资、待核销基建支出的转、销是否合理合规，转出投资和待核销基建支出的成本计算是否正确。

2.6. 项目财务管理及会计核算情况评审

2.6.1. 项目财务管理及会计核算是否按建设项目财务和会计制度执行，支出手续是否齐全、费用列支是否符合有关规定。

2.6.2. 会计账簿、科目及账户的设置是否符合规定，项目中的材料、设备采购等手续是否齐全、记录是否完整。

2.7. 项目资金来源和使用情况的评审。主要审查项目资金管理是否执行国家有关规章制度，具体包括：

2.7.1. 资金来源情况评审。主要审查各项资金是否按计划到位，是否与工程建设进度一致，资本金是否由中国注册会计师验资并出具验资报告。

2.7.2. 资金使用情况评审。主要审查各项资金的使用与管理是否符合财政与财务管理规定。

（二）竣工决算评审（编制或审核）内容

- 竣工决算评审（编制或审核）包括竣工结算评审（编制或审核）和竣工财务决算评审（编制或审核）。
- 项目竣工结算和竣工财务决算应由被评审项目单位编制和确认，并对其合法性、真实性、准确性和完整性等负责。

2.7.3. 实行政府采购和国库集中支付的项目，应审查是否按政府采购和国库集中支付的有关规定进行采购和支付资金。

2.7.4. 有基建收入、结余资金和库存材料的项目，主要审查其收入或结余资金是否按照有关规定进行处理。

2.7.5. 审查各项往来资金是否合理、合规。

2.7.6. 审查竣工决算截止日建设项目资金账户实际货币资金余额等。

3. 项目竣工财务决算报表评审：结合审定的工程结算和竣工财务决算，重点审核以下内容：

3.1. 竣工财务决算报表的编制依据和方法是否符合基本建设财务管理制度或其他财务管理制度。

3.2. 竣工财务决算报表的真实性、完整性，有关数据的勾稽关系是否正确。

3.3. 竣工财务决算说明书编制是否真实、客观，内容是否完整。

3.4. 交付使用资产成本计算是否准确、是否符合条件。

（二）竣工决算评审（编制或审核）内容

- 竣工决算评审（编制或审核）包括竣工结算评审（编制或审核）和竣工财务决算评审（编制或审核）。
- 项目竣工结算和竣工财务决算应由被评审项目单位编制和确认，并对其合法性、真实性、准确性和完整性等负责。

4. 概、预算执行情况的评审：

4.1. 建设规模、生产能力、设计标准、建设用地、建筑面积、主要设备、配套工程、设计定员等是否按批复的可行性研究报告和概算执行，有无提高建设标准和扩大建设规模。

4.2. 项目各子项费用额度是否存在相互调剂使用、各项开支是否符合标准；子项工程是否扩大规模、提高建设标准；是否有计划外项目。

4.3. 建设项目追加概算的过程、原因及其合规性、真实性的评审。

（三）政府投资项目投资评审的方式

- 财政部门所属投资评审机构或由财政部门**通过政府采购确认的有资质的中介机构**（以下简称“财政投资评审机构”）开展财政投资项目预算、竣工决算评审。
- 财政投资评审机构在开展财政投资项目评审时，应当遵循**合法性、公正性、客观性**的原则，并对投资评审**结论负责**。

（四）政府投资项目评审程序

根据项目建设单位提交投资评审申请，财政部门分阶段进行：

1. 评审准备阶段：

- 1.1. 财政部门**下达**项目投资评审**通知书**（函）。
- 1.2. 财政投资评审机构**确定**项目**评审负责人**，**配置**相应的**评审人员**。
- 1.3. **制定**项目**评审工作计划**，主要包括评审内容、评审重点、评审方法、评审时间和评审纪律要求等，并对评审人员进行必要的**培训**。
- 1.4. 被评审项目单位**提供**项目评审所必需的**资料**，并对其提供资料的合法性、真实性、准确性和完整性等负责。

2. 评审实施阶段

- 2.1. **查阅并熟悉**与被评审项目有关的**评审依据**，**审查**被评审项目单位提供资料的**合法性、真实性、准确性和完整性**。
- 2.2. **现场踏勘**。
- 2.3. **调查取证**。在评审过程中应深入调查，及时与被评审项目单位进行沟通，重要证据应进行书面取证。
- 2.4. **查阅**会计凭证、报表和**有关资料**等。

（四）政府投资项目评审程序

2.5. 审核、计量、分析、汇总。

2.6. 按照规定的格式和内容**形成初审意见**。

2.7. 对初审意见进行**复核**。

2.8. 与被评审项目单位**交换评审意见**。在**充分沟通**的基础上**形成投资评审结论**，被评审项目单位应在投资评审结论书上**签署反馈意见**。对被评审项目单位提出的书面意见和异议，财政投资评审机构应认真分析、复核并逐项给予答复，必要时对投资评审结论进行修正和补充。若被评审项目单位在规定时间内未签署书面意见，财政投资评审机构应对未签署意见的原因进行必要说明。

3. 评审完成阶段

3.1. **出具**财政投资**评审报告**，**在规定时限内报送**评审业务主管部门。

3.2. 及时整理评审工作底稿、附件、核对取证记录和有关资料，将完整的项目评审资料与被评审项目单位意见资料**登记归档**；对评审数据、资料进行**信息化处理**，建立评审**项目档案**。

（五）项目竣工决算评审结论



主要包括：

- 项目建设审批程序履行情况
- 建设管理制度执行情况
- 项目总投资和核减（增）原因分析
- 财务管理和会计核算情况
- 建设资金到位和使用情况
- 工程建设成本核定情况
- 概（预）算执行情况
- 竣工财务决算报表审查情况
- 交付使用资产情况
- 结余资金及债权债务情况
- 其他等。

（六）影响竣工决算评审结论风险点及防控措施或管理建议

1. 评审人员对项目情况了解不够，影响评审结论及价款结算

防控措施：及时与评审单位沟通，邀请评审人员深入现场调查，使其全面掌握项目建设情况、工程类别与专业技术特点等；如有可能，特别是大型项目，在项目实施过程中，在关键节点或重大变更事项论证或实施过程中，主动邀请评审单位进行现场调研，让其充分熟悉项目情况，减少评审过程中的疑点、难点或问题项。

2. 项目单位提供的资料不真实、不完整、不合法

防控措施：项目单位须按评审单位资料清单要求提供评审资料，并签署声明书，对所提供资料的真实性、完整性、合法性负法律责任，并对项目单位及有关人员是否涉及与被评审项目有关的法律诉讼事项作出说明。根据评审人员对项目单位提供的评审资料进行审核反馈意见，及时补充完善评审资料。评审过程中，对相关资料的组成进行必要的陈述和解释，让评审人员更加充分地了解资料内容的真实性，保证评审结论的准确性。

（六）影响竣工决算评审结论风险点及防控措施或管理建议

3. 违反项目建设审批程序造成的影响

管理建议：严格按照基本建设程序逐项审查项目的申报和批复情况。**严禁**未批先建、跨程序节点建设、概算调整或重大设计为数不多未报批或报批批复未通过已建设等情况，导致项目不能正常进行或停工（停建）或超概子项无资金来源等，影响竣工决算的进行或工程结算价款回收。

4. 未执行项目建设管理制度

管理建议：

4.1. 项目建设单位**完善并执行项目组织管理**，包括领导机构、各类专业人员配备及项目管理内控制度。在施工总承包实施过程中**积极配合执行**。

（六）影响竣工决算评审结论风险点及防控措施或管理建议

4. 未执行项目建设管理制度

管理建议：

- 4.2. 在招标（投标）过程中，审查招投标的内容、程序和方式是否符合**相关法律法规及制度规定**。**严防**围标、串标、故意流标或评标不规范等事情发生。专业工程暂估价（或材料、设备采购）达到招标条件的**必须执行**公开招标，项目总承包合同约定由总承包单位代为招标的，严格按约定和相关**规定程序**招标。
- 4.3. 项目建设过程中各合同的签订和履约，**杜绝**以虚假合同（或虚假合同内容）、黑白合同等形式损害国家利益的情况发生。
- 4.4. **严格执行**项目监理制度，并按相关规定**完善**各项验收工作。
- 4.5. 严格**按规定程序**办理设计变更审批审批手续，不得擅自变更设计、提高或降低建设标准、扩大或缩小建设规模、增减工程量等。

（六）影响竣工决算评审结论风险点及防控措施或管理建议

5. 项目建设总投资不真实

防控措施：

5.1. 建筑安装工程费用。保证工程资料的真实性、完整性、一致性，做好现场踏勘的结果与工程结算书、竣工图纸、现场签证、监理日志、设计变更等资料，程序合规、逻辑相关、时序相连、编号对应、意见明确、手续完备。严格按照有关工程量计算规则，保证结算工程量的准确性。

5.2. 设备及工器具购置费用。核查各项设备的购置费用计算是否正确。设备的采购、入库、领用及管理是否符合相关规定，手续是否齐全，有无漏计、错计投资的现象等。

5.3. 工程建设其他费用。按《基本建设财务规则》的有关规定，结合项目批准概算及有关取费标准，复核计算，不得超过批准概算及相应标准。

（六）影响竣工决算评审结论风险点及防控措施或管理建议

5. 项目建设总投资不真实

防控措施：

5.4. 建设期间贷款利息。根据批复和实际的贷款额度、币种与期限，参照同期央行公布的基准利率或合同约定的收益率，结合实际建设工期，**合理计算**贷款利息。

5.5. 不可预见费 (预备费)。核实不可预见费 (预备费)用途是否符合规定，金额是否合理。施工合同内的暂列金属于业主预留费用，工程结算时需进行扣出，用于支付调差、变更签证增加费用等。

5.6. 尾工工程。**不得**将项目概算批得范围外或项目红线外工程擅自加入尾工工程，据实核算尾工工程的预留费用，确保预留费用**真实、合理**，并符合《基本建设财务规则》的规定。

（六）影响竣工决算评审结论风险点及防控措施或管理建议

6. 超标准、超规模建设，以及建设概算外项目

防控措施：

6.1. 核实项目建设规模、生产能力、设计标准、建设用地、建筑面积、主要设备、配套工程、设计定员等，是否按批复的初步设计概算执行，有无提高建设标准和扩大建设规模现象。

6.2. 核实是否存在建设概算外项目，并分析原因和对投资造成的影响。如属于必须实施的概算外项目，调概算程序必须完善；如批复不能调概算，可能只有从总承包施工利润中支出，但也要完善总承包的相关管理制度规定的程序。

（六）影响竣工决算评审结论风险点及防控措施或管理建议

7. 预算执行不严

管理建议：

7.1. 项目建设单位**必须**以批准的概算为基础，按照项目实际建设资金需求编制项目预算，并**控制**在批准的概算总投资规模、范围和标准以内。

7.2. 项目建设单位**需细化**项目预算，协助项目建设单位科学地分解项目各年度预算与财政资金预算需求，确保项目实施的正常进行。

7.3. 项目建设单位对属于政府采购目录和限额标准规定的采购项目，建设单位应按规定编制政府采购预算。

7.4. 项目建设单位**严格执行**项目财政资金预算。对发生停建、缓建、迁移、合并、分立、重大设计变更等变动事项和其他特殊情况确需调整的项目，项目建设单位应按规定程序**报项目主管部门审核，并取得财政部门批复**预算调整的文件。

（六）影响竣工决算评审结论风险点及防控措施或管理建议

8. 项目建设成本审核不严

防控措施：按照《基本建设财务规则》建设成本管理的有关规定,全面审核建设项目各项支出,对超出建设成本核算范围和标准的支出不得列入项目建设成本。重点应把握以下七点:

- 8.1. **超过**批准建设内容发生的支出;
- 8.2. **不符合**合同协议的支出;
- 8.3. **非法**收费和摊派;
- 8.4. **无发票**或者发票项目不全、**无审批**手续、**无责任人员**签字的支出;
- 8.5. 因设计单位、施工单位、供货单位等原因造成的工程报废等**损失**, 以及未按照规定报经批准的损失;
- 8.6. 项目符合规定的验收条件之日起 **3 个月后**发生的支出;
- 8.7. 其他**不属于**本项目应当负担的支出。

（六）影响竣工决算评审结论风险点及防控措施或管理建议

9. 财务核算审核不严格

管理建议：

9.1. 项目建设单位应按《基本建设财务规则》**设立专账**核算。

9.2. 账、表、证**必须一致**，相关入账原始凭证**必须真实、符合规定**。同时，业务接待费、会务费、差旅费及津补贴**核算资料要求完整**，并符合各类费用现行管理的相关规定。业务招待费的归集核算，应在规定的比例范围控制内。

9.3. 会计核算费用归集**必须准确**，严格按照批复的预算投资细分各类费用核算，**严禁**将超支预算的费用调入其他费用中。

9.4. **严格**按相关执行规定进行工程建设费用申报、审核、拨付。

（六）影响竣工决算评审结论风险点及防控措施或管理建议

9. 财务核算审核不严格

管理建议：

- 9.5. 各项费用支付对象应与合同规定的一致，不得违规进行大额现金支付等情况。
- 9.6. **严格**按工程建设进度拨付各项费用，并按合同约定**预留**工程质量保证金。
- 9.7. 项目所取得的基建收入扣除相关费用并依法纳税后，其净收入应按照国家财务、会计制度的有关规定处理。
- 9.8. 项目发生的各项索赔、违约金等收入，应用于弥补工程损失，结余部分应按照国家财务、会计制度的有关规定处理。
- 9.9. 审查利息收入情况。利息收入，是否按规定冲减“待摊投资”。

（六）影响竣工决算评审结论风险点及防控措施或管理建议

10. 工程与财务评审未能密切配合，造成漏审或重复计算

防控措施：根据批准概算和项目单位送审竣工财务决算报表，**全面清理**工程合同、工程结算，并与财务支付情况对接，避免漏审和重复计算。

11. 项目单位是否涉及与建设项目有关的法律诉讼、纪检监察、合同纠纷等事项的风险

防控措施：**多渠道了解**项目单位是否存在涉及与项目建设有关的法律诉讼及相关调查等事项，若有类似问题，需全面评估项目风险，落实应对方案。（财政部门知晓后，会确定项目评审是否正常进行）

（六）影响竣工决算评审结论风险点及防控措施或管理建议

11. 了解项目单位接受其他部门审计、检查的结论和对有关问题整改落实情况

防控措施：多渠道了解项目单位接受其他部门审计、检查的情况，重点关注有关问题整改、落实情况，同时对有关结论的整改、落实情况进行复核。确保整改到位，不留问题死角。

03

**简析基本建设项目
竣工财务决算投资审计**

定义

政府投资项目审计监督是指由政府审计机关和审计人员，依据有关法律的规定，对政府性资金投资项目进行的审计或专项调查活动。

作用

通过审计，揭露和查处工程建设领域违法违规和经济犯罪问题，促进加强政府投资管理，提高投资效益，促进反腐倡廉建设。

政府投资项目
审计监督

（一）政府投资项目审计依据

根据《中华人民共和国审计法》第二十二条规定：“审计机关对政府投资和以政府投资为主的建设项目预算执行情况 and 决算，进行审计监督。”政府投资项目审计不仅是国家审计监督工作的重要组成部分，也是国家对政府投资活动实行监管的重要手段。

1. 主要审计依据：

1.1. **法律法规依据**（依法审计）：审计法、审计法实施条例、审计准则、政府投资项目审计规定（审投发【2010】173号）、财政违法行为处罚处分条例、会计法、基本建设财务管理规定、建筑法、合同法、招标投标法、价格法、土地法、环境保护法、政府投资条例、税收相关法律法规、以及其他行政法规、地方性法规、部门规章等。

衡量、判断项目建设和资金管理的合法性、合规性，作出审计结论，进行审计处理，提出改进意见。

1.2. **相关政策依据**：党和国家在一定时期和阶段所制定的经济和社会发展规划、宏观调控政策、产业发展政策、区域性规划纲要、经济发展及控制指标、行业发展目标等政策性指导文件。

衡量、判断政府投资决策是否具有科学性，投资项目是否具备有效性和可行性。

（一）政府投资项目审计依据

根据《中华人民共和国审计法》第二十二条规定：“审计机关对政府投资和以政府投资为主的建设项目预算执行情况 and 决算，进行审计监督。”政府投资项目审计不仅是国家审计监督工作的重要组成部分，也是国家对政府投资活动实行监管的重要手段。

1. 主要审计依据：

1.3. 相关经济技术指标依据：

(1) 造价类指标：概算定额、概算指标、预算定额、涉及工程质量的技术标准等

(2) 效益类指标（投资项目绩效评价标准）：

A、经济指标：实际投资变化率、投资单位管理费用增减率、单位工程建安造价变化率等

B、效益指标：静态投资回收期、动态投资回收期、财务内部收益率等

C、效果指标：计划工期增减率、工程合格率、工程优良率、工程提前（延期）完成时间等

D、社会和环境指标：项目综合能耗水平、环境质量指数、公众满意度、就业效益指标等
评价建设项目的经济性、效率性、效果性和环境质量等。

1.4. 其他审计依据（投资项目实施过程的全部基础资料）：项目报批方面的文件、项目管理单位内部管理制度、相关合同及协议等。

（二）政府投资项目审计目标

审计目标是**审计活动所要达到的预期目的，是审计活动的发展方向和行动指南**。国家审计准则规定：“**审计机关的主要工作目标是通过监督被审计单位财政收支、财务收支以及有关经济活动的真实性、合法性、效益性，维护国家经济安全，推进民主法治，促进廉政建设，保障国家经济和社会健康发展。**”

2. 政府投资项目审计的主要目标：

- 2.1. 保障政府投资项目建设**顺利进行**（基本前提）。
- 2.2. 提高政府**投资效益**（主要途径：效益审计和绩效评价）。
- 2.3. 促进**反腐倡廉**建设。
- 2.4. 促进完善政府投资管理体制机制，维护政府投资**资金安全**（基本目标）。

（三）政府投资项目审计的类型

根据审计实施主体和审计监督权来源的不同，一般将审计划分为三大类：**国家审计、内部审计和社会审计**。三者之间既有区别也有联系。

国家审计、内部审计和社会审计三者之间的区别：

- **工作目标不同**。国家审计的工作目标是服务国家和社会，维护经济安全，推动全面深化改革，促进依法治国，推进廉政建设，保障经济社会健康发展。内部审计的工作目标是服务组织自身发展，促进组织完善治理、实现组织发展目标。社会审计的工作目标是对财务报表是否在所有重大方面按照适用的财务报告编制基础发表审计意见。
- **工作依据不同**。国家审计的工作依据是宪法、审计法、审计法实施条例、国家审计准则、地方性审计法规和规章等。内部审计机构开展内部审计工作的依据是内部审计工作规定、内部审计准则等。社会审计的工作依据主要是注册会计师法、注册会计师执业准则等。
- **工作权限不同**。国家审计的权限由法律法规赋予，并以国家强制力保证实施，被审计单位和其他有关单位应当予以支持和配合。内部审计的权限主要由组织内部规章制度确定，审计权限在一定程度上受本组织管理层制约。社会审计的权限是委托人在协议中承诺或授予的，其权限不具有法定性和强制性。

（三）政府投资项目审计的类型

根据审计实施主体和审计监督权来源的不同，一般将审计划分为三大类：**国家审计、内部审计和社会审计**。三者之间既有区别也有联系。

国家审计、内部审计和社会审计三者之间的联系：

- 国家审计与内部审计、社会审计之间存在着法定的**监督与被监督关系**。根据审计法及其实施条例的规定，依法属于审计机关审计监督对象的单位，其内部审计工作应当接受审计机关的业务指导和监督；社会审计组织审计的单位依法属于审计机关审计监督对象的，审计机关有权对该社会审计组织出具的相关审计报告进行核查。
- 国家审计应当有效运用内部审计成果，实现国家审计与内部审计**优势互补**，有效**提升审计全覆盖的质量**。内部审计和社会审计是实现审计全覆盖的重要力量。内部审计作为单位经济决策科学化、内部管理规范化、风险防控常态化的重要制度设计和自我约束机制，其工作越有效，单位出现违法违规问题和绩效低下问题的可能性就越小，国家审计监督的综合效能也就越高。
- 审计机关可以按规定向社会审计组织购买审计服务。根据《国务院关于加强审计工作的意见》《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》等规定，审计机关可以有效利用社会审计力量，除涉密项目外，根据审计项目实施需要，**可以向社会购买审计服务**。

（四）基本建设项目竣工财务决算投资审计

基本建设竣工决算投内部审计是对全面综合反映建设成果和财务情况的总结性文件所进行的审计。

4.1. 基本建设竣工决算投内部审计主要包括：

- (1) **竣工验收**的审计。根据批准的设计文件和基本建设计划(工程项目表)，对交付使用财产的项目逐项进行审查。
- (2) **损失性支出**的审计。审查基本建设报废工程和应核销其他支出的各项损失是否真实合理，是否经有权机关批准，并注意审查报废工程中的残存设备和多余材料的处理情况。
- (3) **资金清理**的审计。根据决算的要求，逐项查点实物，审查应收应付帐款，核实帐物、帐证、帐表是否相符，同时审查结余器材和物资的处理情况是否合理合法。并审查人欠、欠人各项债权债务是否及时收回或偿还。在全面清理和核实结余资金的基础上，注意查核清理收回的资金是否及时上交或转移挪用等。
- (4) **建设总成本**的审计。审查从工程项目的开工到竣工验收所发生的全部投资支出。

（四）基本建设项目竣工财务决算投资审计

基本建设竣工决算投资
行政审计的主要对象是：
政府投资、以政府投资
为主的建设项目以及其
他关系到国家利益和公
共利益的重大公共工程
项目。

4.2. 基本建设竣工决算投资行政审计的主要对象具体包括：

- (1) 政府投资和以政府投资为主的建设项目；
- (2) 全部和主要使用政府部门管理或受政府委托管理的公共资金的项目；
- (3) 政府与社会资本合作的项目；
- (4) 国有和国有资本占控股地位或主导地位的企业（含金融机构）投资的项目；
- (5) 其他关系到国家利益和公共利益的重大公共工程项目。

4.3. 基本建设项目竣工决算投资行政审计的主要内容有：

政策目标和政策措施贯彻落实情况、投资决策、工程项目建设程序、工程项目建设财务、招标投标、工程质量管理、材料设备管理、建设用地和征地拆迁、生态环境保护、工程结算、公共工程绩效等。

（四）基本建设项目竣工财务决算投资审计

基本建设项目竣工决算
投资行政审计重点，参
照《政府投资项目审计
规定》(审投发
[2010]173号)规定

4.4. 审计机关对政府投资项目重点审计以下内容：

(一)履行基本建设程序情况；(二)投资控制和资金管理使用情况；(三)项目建设管理情况；(四)有关政策措施执行和规划实施情况；(五)工程质量情况；(六)设备、物资和材料采购情况；(七)土地利用和征地拆迁情况；(八)环境保护情况；(九)工程造价情况；(十)投资绩效情况；(十一)其他需要重点审计的内容。

除重点审计上述内容外，还应当关注项目**决策程序**是否合规，有无因决策失误和重复建设造成重大损失浪费等问题；应当注重揭示和查处工程建设领域中的**重大违法违规问题和经济犯罪线索**，促进反腐倡廉建设；应当注重揭示**投资管理体制、机制和制度方面的问题**。”按照这个规定，政府投资审计内容不仅涵盖项目建设过程，而且包括项目建设程序和项目效益审计方面的内容。

（四）基本建设项目竣工财务决算投资审计

通常情况下，项目建设程序主要是指项目在准备阶段的程序。它包含项目建设法人单位申报，发改委、财政、土地、环保、建设等部门的审批。

4.4.1. 项目建设程序审计：

政府投资项目基本建设程序审计内容应该包括：

- (1) 审批程序的合规性，包括项目审批手续的完整性和审批权限的合规性。
- (2) 各类审批文件的合规性，包括项目建议书、可行性研究报告、初步设计及其审批文件、资金来源证明和年度基建计划等。
- (3) 基本建设程序的合理性，包括项目决策和实施过程中，是否存在违背项目申请审批程序的问题，是否存在边勘测、边设计、边施工，或者未按规定执行招投标，随意变更工程设计，随意调整工程概算等问题。
- (4) 各建设阶段审批时间的合理性、合法性。有些项目的审批时间因涉及专业性以及复杂性而必须经过特定时间的审批，因此必须检查审批是否“走过场”，造成项目错过建设良机，给国家带来损失的问题。

（四）基本建设项目竣工财务决算投资审计

项目前期决策影响项目建设全局。项目前期决策审计对促使项目主管部门和建设单位科学决策，减少投资损失，提高投资效益具有重要意义。

4.4.2. 项目前期决策审计：

项目前期决策审计内容包括：

(1) 审查前期决策程序。看决策程序是否完整，有关结论是否达到项目建设要求；有关批复文件主管部门是否经过集体讨论决定，批复文件中有关内容是否遗漏等问题。

(2) 审查可行性研究报告编制及审批。看编制单位是否具备相应的资质或级别要求，是否严格按照其许可的业务范围和能力经营业务。可行性研究报告是否经相应的主管部门进行评审和审批。

(3) 审查可行性研究报告的内容。是否符合国家有关规定，数据来源是否客观真实，是否从经济社会等方面评价项目；对不利于项目建设的情况是否做出深入分析，是否提出多个解决方案并择优选用；是否根据国民经济和社会发展规划，合理地确定投资规模量力而行；其投资方向和结构是否有利于经济发展，综合平衡；报告的目标是否与批复的投资项目拟达到的目标相符；项目是否注重投资效益，是否运用各项经济指标，进行比较选优，使建设项目最大可能地实现质量、工期、效益目标。

(4) 审查投资决策文件。根据现行财务制度和价款，对项目财务可行性进行分析和评价，评价项目的财务盈利能力、清偿能力、财务外汇平衡能力等。

(5) 审查可行性研究报告的论证过程是否前后一致，论证是否充分有效地支持可行性研究报告的结论。

（四）基本建设项目竣工财务决算投资审计

勘察设计是项目建设中的**重要环节**，是后期施工方案的**重要依据**，勘察设计上的浪费是最大的浪费。

4.4.3. 项目勘察、设计审计：

项目勘察设计审计含项目勘察审计和项目设计审计，内容包括：

（1）项目勘察审计：

- 1.审查**勘察单位的资格证书**中所承担的任务范围和等级是否与项目的实际要求相符；
- 2.审查**项目勘察报告的完整性与规范性**。看勘察是否经过必要的程序，勘察的方法是否符合国家规定的勘察操作规程，勘察报告是否遗漏有关图纸及数据，勘察结论是否与预期存在重大差异；
- 3.审查**工程勘察取费**。看勘察单位是否按规定的收费标准进行收费；
- 4.审查**工程勘察合同**。看勘察合同是否符合合同法的相关规定，是否存在补签或相关事项不明确的情况，勘察结果是否满足设计和施工单位要求。

（四）基本建设项目竣工财务决算投资审计

勘察设计是项目建设中的**重要环节**，是后期施工方案的**重要依据**，勘察设计上的浪费是最大的浪费。

4.4.3. 项目勘察、设计审计：

项目勘察设计审计含项目勘察审计和项目设计审计，内容包括：

（2）项目设计审计：

- 1.审查**设计单位**的资质与级别是否符合项目建设规模的要求，相关证照是否合法；
- 2.审查**设计依据**。看批准的可行性研究报告及地质勘探、资源环境、燃料原料、用地、规划、环保、人防、消防、抗震资料，以及制图标准、设计规范等有关设计依据是否完整、真实、准确、可靠；
- 3.审查**设计方案**。看设计规模是否符合已经批准的规模，有无超规模、超面积、超标准设计或故意降低设计规模套取国家资金的情况。看生产工艺和产品方案是否满足批准的要求，建筑造型是否经过专门论证，平面布局是否规范，是否与其他方面保持一致并满足预期要求；
- 4.审查**设计图纸**。看设计图纸的形成程序是否合规，设计图是否符合国家制图标准和设计规范，是否存在与施工方案相矛盾的情况；
- 5.审查**设计收费**。以国家规定标准和合同为依据，结合实际审查设计收费是否合理；
- 6.审查**设计质量保证体系**。看设计单位是否明确了项目总负责人和专业技术负责人，设计过程是否严格执行了设计工作程序，方案和图纸是否经过论证和会审。

（四）基本建设项目竣工财务决算投资审计

项目招标投标审计的重点

是招标投标过程的合法性、

合规性和真实性

4.4.4. 项目招投标审计：

项目招投标审计的内容包括：

- 1.审查**招标投标程序**。看是否履行了招投标主管部门规定的审批程序并办理了相关手续，是否按顺序依次进行；
- 2.审查**招标申请资料**。看是否存在化整为零、肢解项目和逃避招标的情况；
- 3.审查**招标方式**。看是否按相关规定要求进行公开或邀请招标；
- 4.审查**招标文件**。看招标文件中项目的基本信息及相关要求是否完整真实，评标办法是否带有倾向性，是否存在恶意抬高或压低投标人资格标准的规定；
- 5.审查**标底**。看标底审查编制单位或人员是否具备相应的资质，编制依据是否规范、充分，是否经过相关审核；
- 6.审查**中标人资格**。看中标人是否具备相应的资质，是否具备承担相应工作的能力和条件；

（四）基本建设项目竣工财务决算投资审计

项目招标投标审计的重点

是招标投标过程的合法性、

合规性和真实性

4.4.4. 项目招投标审计：

项目招投标审计的内容包括：

7.审查**投标书**。看投标书是否与招标文件要求一致，内容是否完整，投标书是否按招标文件指定地点如期送达等；

8.审查**开标工作**。看开标过程是否合规，有无压低或哄抬价格、串通招标行为，查看招标工作记录文件，审查其真实性；

9.审查**评标情况**。看评标程序、评标办法、评标计分、中标候选人推荐，现场组织等是否合规；

10.审查**定标过程**。看定标过程是否按照国家规定进行，是否择优选取，评委记录是否完整真实；

11.审查评标人委员会的选聘是否规范。

（四）基本建设项目竣工财务决算投资审计

项目合同审计

4.4.5. 项目合同审计：

项目合同审计的内容包括：

- (1) 审查合同管理制度是否健全；
- (2) 审查合同的必要性；
- (3) 审查合同条款内容是否符合国家法律法规的规定，合同对方资格是否合法，是否有履行该合同的能力和诚意；
- (4) 审查合同各要素或内容是否完整、规范、准确；
- (5) 审查合同的履行情况，合同的变更手续是否合法，是否经过变更审批程序。

（四）基本建设项目竣工财务决算投资审计

工程造价是投资项目
审计的核心

4.4.6. 项目工程造价审计：

项目工程造价审计的内容包括：

(1) 设计概算审计。包括对设计概算编制过程和执行情况的审计。

1.项目概算编制审计：

- ①审查概算编制依据是否充分、合法、适用，编制的标准及取费是否按照国家规定进行；
- ②审查概算编制是否按规定的深度进行，取费项目是否完整；
- ③审查概算内容是否完整、合理。

2.概算执行审计：

- ①审查概算是否存在超估算、施工图预算超概算、决算超预算的问题；
- ②审查概算调整是否经过论证，是否经过政府主管部门审批；
- ③审查工程设备物资采购、核算、管理等。

（四）基本建设项目竣工财务决算投资审计

工程造价是投资项目
审计的核心

4.4.6. 项目工程造价审计：

项目工程造价审计的内容包括：

(2) 项目预算审计。包括预算编制、工程量、预算单价和其他费用审计。

1. 预算编制审计。

审查预算是否真实、准确，编制是否合法有效。

2. 项目工程量审计。

包括土方、打桩、混凝土及钢筋混凝土、木结构、地面、层面、构筑物、装饰、金属构件、水暖、电气照明和设备及其安装工程量等。

3. 审查预算单价是否与预算定额的预算单价相符，单价换算和补充定额是否符合原则。

4. 审查其他费用是否符合规定和定额要求。

(四) 基本建设项目竣工财务决算投资审计

工程造价是投资项目
审计的核心

4.4.6. 项目工程造价审计:

项目工程造价审计的内容包括:

(3) 项目竣工结算审计

- 1.审查结算依据是否充分、真实、合规;
- 2.审查建设单位预付备料款及扣还、工程价款结算、分包工程款结算、其他基本建设结算等是否真实、合法、准确, 价款支付方式是否合法、合理。

(4) 建设管理审计

- 1.审查业主在项目管理中是否建立了有效的投资控制和管理制度;
- 2.审查工程量(包括原合同范围内和范围外的工程量)、工程变更与现场签证, 看数量的真实性及手续是否合理、合规。

（四）基本建设项目竣工财务决算投资审计

项目**财务审计**是对与项目有关的财务收支活动和财务状况进行审计，包括审计项目资金的筹集、投入、使用、分配和回收情况。

4.5. 项目财务审计：

项目财务审计的内容包括：

- (1) 项目**准备阶段资金运用情况**审计。包括建设用地是否按批准的数量征用，土地征用是否符合审批的规划要求，征地拆迁资金使用和管理情况；道路、通水、通电等前期费用支出情况。
- (2) **资金筹集情况**审计。首先看项目是否属于预算资金安排的范围，是否存在通过不正当手段套取预算资金的情况；其次看是否通过其他渠道筹集建设资金，资金来源是否真实可靠；再次看项目整体资金安排以及年度资金安排是否达到要求，资金缺口是否提出了妥善解决办法；最后看拨款依据是否充分，拨款手续是否完备，财政部门、行业主管部门审批是否合规，是否将项目资金及时足额拨付到位。

（四）基本建设项目竣工财务决算投资审计

项目**财务审计**是对与项目有关的财务收支活动和财务状况进行审计，包括审计项目资金的筹集、投入、使用、分配和回收情况。

4.5. 项目财务审计：

项目财务审计的内容包括：

(3) **资金使用情况**审计。主要审查有无挪用项目资金问题；工程结算、财务报表是否真实合法；项目成本费用归集是否符合要求。重点关注待摊费用超支、将其他项目费用纳入本项目核算问题，建设成本、生产费用以及其他项目成本费用开支混淆问题。

(4) **项目设备、材料采购和管理情况**审计。主要审查采购计划内容的合规性、完整性，设备合同的执行情况，设备采购成本计算、投资完成额的准确真实性；设备和材料的保管与控制情况。

(5) **项目应缴税费情况**审计。核实政府投资项目有关的税费是否按规定及时足额计提和缴纳。

（四）基本建设项目竣工财务决算投资审计

项目**财务审计**是对与项目有关的财务收支活动和财务状况进行审计，包括审计项目资金的筹集、投入、使用、分配和回收情况。

4.5. 项目财务审计：

项目财务审计的内容包括：

(6) **项目执行环境保护法规、政策情况**审计。审查项目设计、施工等各个环节是否执行国家环保法规和政策，环保部门是否对项目影响环境的情况进行了检查并提出整改意见，环境治理项目是否和项目建设同步进行。

(7) **项目竣工财务决算**审计。审查项目竣工决算的编制是否及时、正确；交付使用资产是否真实完整；尾工工程是否真实、合理；结余资金的拟分配情况是否已经落实；工程试运营收支情况是否真实、完整；投资包干结余等内容是否真实；项目竣工财务决算报表是否完整、合规。

（四）基本建设项目竣工财务决算投资审计

项目**财务审计**是对与项目有关的财务收支活动和财务状况进行审计，包括审计项目资金的筹集、投入、使用、分配和回收情况。

4.5. 项目财务审计：

项目财务审计的内容包括：

(8) **施工单位财务收支**延伸审计。审查施工单位项目成本和往来情况，核实成本的真实性和资金流向。成本费用是否为本项目实际发生费用，有无工程转包问题；核实人工费、材料费、机械使用费；审查分包单位往来和工程结算；查清资金流向，分析经济业务的合理性；审查施工单位与项目管理单位以及项目监理单位的资金往来情况。

(9) **延伸审计**。主要延伸审计设计、监理、材料供应商等相关单位，核对上述单位的项目资金往来情况，确认经济业务的真实性；核实成本支出和资金流向，检查违法转包分包问题。

（四）基本建设项目竣工财务决算投资审计

项目效益审计是在对项目有关经济活动的真实性、合法性进行审计的基础上，审查评价项目的经济性、效率性、效果性。

4.6. 项目效益审计：

项目效益审计的内容包括：

- (1) **经济性审计**评价。审查评价项目是否做到了在保质保量的基础上节省了投资总额。
- (2) **效率性审计**评价。审查评价项目是否在控制投资总额的情况下，项目质量达到最佳。
- (3) **效果性审计**评价。包括项目的预期目标、经济效益、环境效益、生态效益、社会效益情况，审查评价项目建设过程中以及建成后所产生的效益，包括经济、环境、社会效益是否达到了预期目标。

综上所述,基本建设项目竣工财务决算投资评审与投资审计，审计的内容有很多相同，审计的委托主体、意义、侧重点和范围有所不同，审计的结论及应用也不同。



谢谢观看聆听

THANK YOU FOR WATCHING AND LISTENING

汇报人：程征
