

# 国有企业的购销合同项目 必须进行决算审计吗

篇一：以审计为竣工决算依据的看法

“以审计结论为工程竣工结算依据”的看法

六大问题亟待明确

最近一段时间，国内很多地方出台的审计条例明确了“以审计结论为工程竣工结算依据”的观点，在行业内引起了很大反响，各地已经做了大量报道。为了更加完整、准确地认识这个问题，促进建筑业的健康发展，现发表一下看法；

“以审计结论作为竣工结算的依据”将对建筑施工企业的投标管理、合同管理、履约管理、造价管理、结算管理、资金管理，甚至分包管理、采购管理等都会产生不同程度的影响。从投标对象的选择、招标文件的审核、投标文件的编制、投标价格的确定、合同条款的拟定、履约过程中的签证索赔、结算资料的编制、工程款的催讨等方面都将提出更高的要求。要防范这些风险和影响首先需要明确以下几个问题：

其一：进一步明确界定“以审计结论为竣工结算依据”的适用的范围 哪些项目属于“政府投资和以政府投资为主的建设项目，按照国家和本市规定应当经审计机关审计的”？

《中华人民共和国审计法实施条例》第 20 条规定：“审计法第二十二条所称政府投资和以政府投资为主的建设项目，包括：（一）全部使用预算内投资资金、专项建设基金、政府举借债务筹措的资金等财政资金的；（二）未全部使用财政资金，财政资金占项目总投资的比例超过 50%，或者占项目总投资的比例在 50% 以下，但政府拥有项目建设、运营实际控制权的。

审计署《政府投资项目审计规定》第八条规定“对政府投入大、社会关注度高的重点投资项目竣工决算前，审计机关应当先进行审计。”《上海市市级建设财力项目审计监督暂行办法》第五条规定“建设单位与有关单位签订市级建设财力项目建设工程合同时，应当在合同中列明经审计机关组织审计后方可办理竣工决算。”以《上海市审计条例》为例，其第十四条第三款显然已经对上述应当审计的工程项目作了扩大。特别要注意《08 计价规范》1.0.3 条款规定：“全部使用国有资金投资或国有资金投资为主的工程建设项目必须采用工程量清单计价。”要防止建设单位将政府投资项目与国有资金投资项目进行混淆，造成适用对象的进一步扩大，因为后者也包括国有企业投资的项目。

另外一个需要引起重视的是 BT/BOT 等特许经营项目投资属性的问题，《建筑时报》曾刊登的一篇题为《BT 项目性质仍应为政府投资工程》的文章认为，BT 项目属于政府投资项目，理由是：从城市基础设施项目产权及管理权归属来分析，项目的公益性决定了 BT 项目只能是政府拥有产权和管理权；从最终项目资金的来源分析，BT 项目的最终还款还是要列入财政预算支出，因此 BT 项目仅仅是改变了融资方式的政府投资项目；从税收角度来分析，一旦 BT 项目的移交被视为销售不动产，就要征缴营业税及附加。对同样一个项目，由于改变了投

资方式就要多增加税收，显然是不合适的；从投资主体性质不同带来的 BT 模式不同来分析，如果 BT 投资人或项目公司为国有企业，而 BT 项目移交中又存在股权或资产的转让，那么相关 BT 合同事先约定价格和采购程序的做法，就违反了《企业国有资产法》关于国有资产转让程序的规定，将直接导致 BT 合同无效。

我们认为，建设部、国家发展和改革委员会、财政部、中国人民银行《关于严禁政府投资项目使用带资承包方式进行建设的通知》已经有明确：“政府投资项目是指使用各类政府投资资金，包括预算内资金、各类专项建设基金、国际金融组织和外国政府贷款的国家主权外债资金建设的项目。”从 BT 项目资金来源看，BT 项目建设资金是由 BT 投资人或

项目公司融资、投资进行建设，在项目建设过程中，并没有使用政府资金；其次，所谓最终项目资金的来源列入财政预算支出，实际上混淆了建设资金与回购款的区别。因为政府回购项目所支付的资金是项目回购价款而不是工程款；其三，政府并不承担项目建设期间的风险，BT 项目建设过程中所面临的各种风险都是由 BT 项目投资人或项目公司承担，政府回购的仅仅是经竣工验收合格的工程。因此，我们认为 BT 项目应当是企业投资项目的属性。否则，如果将 BT 项目定义为政府投资项目，并以此为由实施行政审计改变合同约定的价款或回购承诺，将给投资人带来不可预计的政策性风险。

其二：进一步明确审计机关审计的依据是什么

《建设工程价款结算暂行办法》：工程价款结算应按合同约定办理，合同未作约定或约定不明的，发、承包双方应依照下列规定与文件协商处理：（一）国家有关法律、法规和规章制度；（二）国务院建设行政主管部门、省、自治区、直辖市或有关部门发布的工程造价计价标准、计价办法等有关规定；（三）建设项目的合同、补充协议、变更签证和现场签证，以及经发、承包人认可的其他有效文件；（四）其他可依据的材料。

上述规定明确了工程价款结算依据的依据，但一些地方出台的《审计条例》规定：审计机关的审计涉及工程价款的，

以招标投标文件和合同关于工程价款及调整的约定作为审计的基础。该表述中所讲的“招标投标文件和合同”是否包含了《建设工程价款结算暂行办法》列举的这些依据？需要明确。

其三：进一步明确行政审计的时限和审计对象

《政府投资项目审计规定》规定“审计机关对列入年度审计计划的竣工决算审计项目，一般应当在审计通知书确定的审计实施日起3个月内出具审计报告。”

《建设工程价款结算暂行办法》规定了工程竣工结算的审查期限：“单项工程竣工后，承包人应在提交竣工验收报告的同时，向发包人递交竣工结算报告及完整的结算资料，发包人应按以下规定时限进行核对（审查）并提出审查意见。??

建设项目竣工总结算在最后一个单项工程竣工结算审查确认后15天内汇总，送发包人后30天内审查完成。”

99版《建设工程施工合同》通用条款33.2规定：“发包人收到承包人递交的竣工结算报告及结算资料后28天内进行核实，给予确认或者提出修改意见。”

《审计条例》第十八条规定：“审计机关应当根据法定的审计职责和审计管辖范围，按照本级人民政府和上级审计机关的要求，确定年度审计工作重点，编制年度审计项目计划。审计机关编制年度审计项目计划前，可以听取相关单位和公众的意见。”

年度审计项目计划及计划变更应当经本级人民政府批准，并报上一级审计机关备案。

审计机关应当根据年度审计项目计划，组成审计组，并按照国家有关规定通知被审计单位。”

按照上述规定，审计机关实施审计监督是根据年度审计项目计划执行的，完全是由审计机关自行确定计划和审限的，被审计人没有自主权。

由于《审计条例》并未明确行政审计的时限，那就需要在实践中明确到底适用哪一个规定，或者适用合同约定，如果超过时限未完成审计的有何后果？违约责任由谁来承担呢？如果审计期限超过竣工后6个月（事实上基本都超过），造成施工单位丧失工程款优先受偿权，由此引起的损失应当由谁来承担？施工单位以此为由提起诉讼，法院是否受理??

另外，由于一些政府投资项目是分标段或分期实施的，一些项目的建设周期可能长达十年以上，如要求先期完成合同施工任务的施工单位等到项目全部竣工并通过审计后再收取工程款，这显然是没有道理的。这就需要审计机关明确审计的对象是已经竣工的某一个标段，还是整个建设项目，这对审计时限有很大的影响。

我们建议，建设行政主管部门应当在审核政府投资项目招标文件时，明确要求在招标文件中写明行政审计的时限。同时，审计机关也要合理编制年度审计项目计划，合理设置审

计期限，及时向社会公布。

其四：需要进一步明确审计费用的承担原则。

《政府投资项目审计规定》第十三条规定“审计机关实施政府投资项目审计，遇有相关专业知识局限等情况时，可以聘请符合审计职业要求的外部人员参加审计项目或者提供技术支持、专业咨询、专业鉴定。”面对量大、面广的审计需求，审计机关势必要聘请社会专业人士，通过购买社会中介机构的服务来实现。如果审计机关委托造价咨询机构承担审计任务，由此产生的审价费用由谁来承担？由于该审计行为是受审计机关委托的行政审计，产生费用就应当由审计部门承担，这就必然要增加财政开支！一旦审计费用由被审计单位承担，就必然会被转移到施工企业头上。

其五：进一步明确不服行政审计结果的救济途径。

《政府投资项目审计规定》第十条规定：“审计机关开展政府投资项目审计，应当确定项目法人单位或其授权委托进行建设管理的单位为被审计单位。”从法理上讲，行政审计是针对使用政府资金进行建设项目投资和开发的建设单位执行预算和决算进行监督的行为，是一种行政监督行为。而通过立法，强制要求将审计结果运用于民事合同的价款结算，是否属于行政行为干预民事活动呢？审计行为的性质，即到底是具体行政行为还是民事行为？《宣传提纲》始终没有回答这个问题。当施工单位对审计结果有异议，或者审计

结果确实存在不合理时，应当

通过何种途径实施救济，以保护自身合法权益。假如施工企业不服审计结果，因此提起诉讼，应当以建设单位为被告提起民事诉讼？还是以审计部门为被告提起行政诉讼呢？人民法院在审理此类案件时应当如何判断审计结果的合理性、合法性呢？这些问题都需要在实践中给出答案。

## 篇二：竣工决算审计方案

### 审计工作方案

#### 一、竣工决算审计的具体方案

##### （一）审计的主要方法

审核内容及目标决定了审计的主要方法，审计内容包含竣工决算报告所涉内容、项目建设程序、决算是否存在问题、手续是否完善、费用开支是否合理规范、是否资料齐备等进行审核。我们拟定主要方法如下：

##### 1、做好审前调查工作。

审前调查是建设项目竣工决算审计成败的先决条件，我们确保在按照规定的时间内把审前调查搞深、搞透、搞细，以全面掌握审计项目的基本情况。在审计开始之前应对所审计项目开展深入细致的审前调查，对建设项目的资金来源、立项批复、概预算执行、招标投标管理、项目实施过程中曾经出现的重大变更以及项目实施单位的基本情况等通过查阅资料、踏看现场做到心中有数。高速公路的建设具有投资大、施工



单位多、隐蔽工程复杂等特点，圆满地完成竣工决算审计，真实地反映建设项目，最大程度地节约国家投资，防止国有资产流失，如果没抓住重点，确定正确的审计目标，整个审计过程将全盘皆输。

## 2、根据项目实施的主线展开审计。

即从项目的立项、征地、设计、招投标、合同、变更、承包、发包、监理、质量、工期、验收、环保、竣工文件等要素中合理分解事前、事中、事后等阶段予以审计有关程序、手续、资料齐全性以及资金开支的合理性等。

## 3、用先进软件实行计算机审计是提高审计效率的重要手段。

我们的会计师、工程师们熟悉电脑操作，并可使用殷雷、广联达、斯维尔、同创、鹏业等工程软件以及 WORD 、EXCEL 等软件。让各种专业软件的充分利用增强了审计手段，提高了审计质量，也是紧跟审计信息化建设的步伐。

## 4、对重大变更工程资金变化重点关注。

如对地质情况变化大的项目、软基处理、设计变更大的项目等予以重点关注资金变化情况，全盘掌握有关图纸、签证、工程洽商等技术经济内容，以客观真实的予以审计。

## （二）审计的主要程序及注意事项

### 1、现场采用检查、监盘、观察、查询、函证、计算、分析性复核等程序获

取审计证据，对被审计单位编制的竣工决算报表进行细致审核。

(1) 通过检查方法收集审计证据的，取得与审计事项相关的会计资料、承诺书、会议记录、文件、合同等资料，以及审计人员编制的汇总表、调节表、分析表等材料。

(2) 通过监盘方法收集审计证据的，编制实物资产盘点清单和现金、有价证券盘点表等材料，并由审计人员和被审计单位有关人员签名。本次审计对于所有实物资产，包括现金、有价证券、存货、固定资产、在建工程等，均实施监盘。

(3) 通过观察方法收集审计证据的，编制观察记录，注明观察的事项、内容和结果等情况。

(4) 通过查询方法收集审计证据的，取得被查询的单位或者个人的书面答复材料或者口头答复记录，并注明查询事项、内容、方式和查询结果等情况。

(5) 通过函证方法收集审计证据的，取得被函证单位或者个人的回函，编制函证记录，注明函证事项、范围和回函结果等情况；本次审计对于银行存款、借款(包括零余额账户和在本期内注销的账户)及与金融机构往来的其他重要信息，重要的债权、债务需实施询证；抵押、担保等重大或有事项也是询证的重要内容。

(6) 通过计算方法收集审计证据的，编制计算表或者计算工作记录，注明计算的事项，所根据的相关数据，计算的

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：<https://d.book118.com/346013125125011005>