

第 3201 号内部审计实务指南——建设项目审计

目 录

编制说明.....	5
一、主要内容.....	5
二、适用范围.....	5
三、编写原则.....	5
第一章 概述.....	7
第一节 建设项目的定义和特点.....	7
一、建设项目的定义.....	7
二、建设项目的特点.....	8
第二节 建设项目审计要求.....	9
一、依托所在组织授权开展审计.....	9
二、审计要与组织内部管理工作协同.....	10
三、在充分了解项目建设情况的基础上进行客观评价.....	10
四、根据建设项目目标开展审计.....	10
五、严格履行审计程序，提高审计工作质量.....	11
第三节 建设项目审计目标和内容.....	11
一、建设项目审计目标.....	11
二、建设项目审计内容.....	12
第四节 建设项目审计程序.....	17
一、开展审前调查，编制项目审计方案.....	17
二、制定并送达审计通知书.....	17
三、收集资料 and 了解情况.....	18
四、检查并测试内部控制.....	18
五、执行审计程序并获取证据.....	19

六、编制审计工作底稿.....	19
七、出具并报送审计报告.....	19
八、后续审计.....	20
第五节 建设项目审计范围和组织模式.....	20
一、建设项目审计范围.....	20
二、建设项目审计的组织模式.....	22
第二章 建设项目的决策审计.....	23
第一节 业务概述.....	23
一、概念.....	23
二、业务内容.....	24
三、前期决策程序.....	24
第二节 项目建议书编制审计.....	27
一、业务概述.....	27
二、审计目标和内容.....	27
三、审计程序和方法.....	29
第三节 建设项目可行性研究或核准备案审计.....	32
一、业务概述.....	32
二、审计目标和内容.....	36
三、审计程序和方法.....	37
第四节 建设项目报批报建审计.....	41
一、业务概述.....	41
二、审计目标和内容.....	44
三、审计程序和方法.....	45
第三章 建设项目内部控制与风险管理审计.....	47
第一节 建设项目内部控制审计.....	47
一、业务概述.....	47
二、审计目标和内容.....	48
三、审计程序和方法.....	51
第二节 建设项目风险管理审计.....	55
一、业务概述.....	55

二、审计目标和内容.....	57
三、审计程序和方法.....	58
第四章 建设项目采购审计.....	59
第一节 建设项目招标投标审计.....	61
一、业务概述.....	62
二、审计目标和内容.....	65
三、审计程序和方法.....	66
第二节 建设项目询价及竞争性谈判采购审计.....	71
一、业务概述.....	71
二、审计目标和内容.....	73
三、审计程序和方法.....	74
第五章 建设项目工程管理审计.....	76
第一节 建设项目工期管理审计.....	77
一、业务概述.....	77
二、审计目标和内容.....	78
三、审计程序和方法.....	79
第二节 建设项目质量管理审计.....	81
一、业务概述.....	81
二、审计目标和内容.....	82
三、审计程序和方法.....	83
第三节 建设项目安全管理审计.....	88
一、业务概述.....	88
二、审计目标和内容.....	88
三、审计程序和方法.....	90
第六章 工程造价审计.....	94
第一节 业务概述.....	94
第二节 工程造价管理审计.....	96
一、审计目标和内容.....	96
二、审计程序和方法.....	97
第三节 工程造价真实性审计.....	101

一、审计目标和内容.....	101
二、审计程序和方法.....	102
第七章 建设项目财务审计.....	105
第一节 业务概述.....	105
第二节 建设项目资金管理审计.....	106
一、审计目标和内容.....	106
二、审计程序和方法.....	106
第三节 建设项目会计核算审计.....	108
一、审计目标和内容.....	108
二、审计程序和方法.....	109
第八章 建设项目绩效审计.....	112
第一节 业务概述.....	113
第二节 建设项目绩效审计目标、方法和内容.....	114
一、审计目标和内容.....	114
二、审计程序和方法.....	115
第三节 结合型绩效审计.....	123

编制说明

为了规范建设项目审计工作，指导内部审计人员更好地实施建设项目审计，提高审计质量，根据《内部审计基本准则》《内部审计人员职业道德规范》及相关法律法规，制定本指南。

一、主要内容

本指南共分八章。第一章介绍建设项目审计的要求、目标、内容和程序等；第二章至第八章，分别介绍建设项目各项主要业务与审计内容、程序及方法。包括建设项目的决策审计、建设项目内部控制和风险管理审计、建设项目采购审计、建设项目工程管理审计、工程造价审计、建设项目财务审计以及建设项目绩效审计等。考虑到行业审计指南在审计指南体系中的分工需要，本指南对一些建设项目特殊性不够突出的内容，如材料物资设备管理审计等，未单独介绍。

二、适用范围

本指南适用于各系统、各组织、各单位内部审计机构对自身投资建设项目组织开展的审计，也适用于接受委托的会计师事务所、工程咨询机构等各类中介机构组织或参与的建设项目审计。国家审计机关和审计人员开展建设项目审计时，也可参考使用本指南。

为了方便起见，本指南统一将上述单位称为“组织”。

三、编写原则

1. 指导性原则

本指南是为内部审计机构和内部审计人员实施建设项目审计提供指导性的操作规程和方法，以便于规范审计行为，控制审计风险，提高审计工作效率，提升审计质量。

本指南对建设项目审计业务具有指导性。内部审计机构和内部审计人员在执行本指南时，可以根据项目需要，有所选择，或加以改进。

2. 系统性原则

本指南编写侧重内容的系统性和全面性，围绕建设项目审计可能涉及的各参建单位，贯穿建设项目准备、实施、竣工的全过程，覆盖建设项目合同管理、造价管理、进度管理、质量管理、资金管理等多条业务主线，基本涵盖了大中型建设项目审计可能涉及的所有主要方面。

3. 可操作性原则

本指南编写重在指导内部审计人员确定建设项目审计具体审计目标，确认数据真实性、程序合法性和管理有效性，采用适当的审计方法、审计步骤和审计依据，力求达到简明、易懂、易操作。

本指南由中国内部审计协会发布并负责解释。

本指南自 2021 年 8 月 1 日起施行。

第一章 概述

第一节 建设项目的定义和特点

一、建设项目的定义

建设项目是指按照一个建设单位的总体设计要求，在一个或几个场地进行建设的所有工程项目之和，其建成后具有完整的系统，可以独立形成生产能力或者使用价值。其中，总体规划或设计是对拟建工程的建设规模、主要建筑物与构筑物、交通运输路网、各种场地、绿化设施等进行合理规划与布置所作的文字说明和图纸文件。通常以一家企业、一个单位或一个独立工程为一个建设项目。

从项目管理的角度看，建设项目是以工程建设为载体的特殊项目，它以建筑物或构筑物为目标产出物，需要支付一定的费用、按照一定的程序、在一定的时间内完成，并符合相关质量要求。

从用途上看，建设项目是社会再生产中必不可少的一种特殊产品。这种产品通常包括楼宇、礼堂、厂房等建筑物，以及道路、围墙、桥梁、隧道、水坝等构筑物。

按照建设项目分解管理的需要，一个建设项目通常可以分为若干个单项工程、单位工程、分部工程和分项工程。

1. 单项工程。指具有独立的设计文件，建成后能够独立发挥生产能力或使用功能的工程项目。一个建设项目可以包括多个单项工程，也可以仅有一个单项工程。如工业建筑中一座工厂可以称为一个建设项目，那么各个生产车间、办公

大楼、食堂、库房、烟囱、水塔等都可成为独立的单项工程。

2. 单位工程。指具有独立的设计文件，能够独立组织施工，但不能独立发挥生产能力或使用功能的工程项目，是单项工程的组成部分。如一幢教学大楼可以划分为建筑工程、装饰工程、电气工程、给排水工程等单位工程。

3. 分部工程。是单位工程的组成部分，是按结构部位、路段长度及施工特点或施工任务将单位工程划分为若干个项目单元。如建筑工程可以分为土石方工程、地基基础工程、砌筑工程等分部工程。

4. 分项工程。是分部工程的组成部分，即按不同施工方法、材料、工序及路段长度等划分，可用适当的计量单位测算或计算其消耗量和单价的建筑或安装单元。如土石方工程，可以划分为平整场地、挖沟槽土方、挖基坑土方等分项工程。分项工程并不能独立存在，只是为了确定建设工程造价和计算人工、材料、机械等消耗量而划分出来的计价单元。

建设项目全生命周期通常包括项目建议、立项决策、可行性研究、报批报建、设计（初步设计、技术设计、施工图设计）、建设准备（三通一平、施工招标）、施工、生产准备阶段、竣工验收、后评价等多个阶段。根据项目规模、行业的不同，对不同建设项目的阶段划分也不同，常有合并、细分或另外命名，但总体工作内容差异不大。

二、建设项目的特点

1. 单件性，或称一次性。不同于其他工业产品的批量性，也不同于其他生产过程的重复性，就建设过程和最终建成的

工程项目而言，每个建设项目都需要单件报批、单件设计、单件施工和单独进行工程造价结算，没有与这项任务完全相同的另一项任务。

2. 具有一定的约束条件。建设项目都有一定的约束条件，或称建设目标，通常包括限定的质量、限定的工期和限定的造价。项目只有满足这些约束条件才能获得成功。

3. 具有完整的生命周期。建设项目的单件性和项目过程的一次性决定了每个工程建设项目都具有生命周期。包括项目建议书、可行性研究、项目决策、设计、招标投标、施工和竣工验收等过程。任何项目都有其产生时间、发展时间和结束时间，在不同的阶段都有特定的任务、程序和工作内容。建设项目管理应当是对整个建设项目生命周期的管理。对于建设项目微观管理而言，项目建成后进入运营期，也属于项目全生命周期的一部分，但却不纳入建设项目管理的范畴。

4. 投资大、周期长。建设项目不仅实物形体庞大，而且消耗资源多，涉及项目参与各方的重大经济利益，对投资方的资本运营和宏观经济、区域经济的影响较大。同时，建设项目建设周期一般超过一个财务年度，经常达到几年甚至几十年，期间受到各种外部因素及环境的影响和制约，增加了管理的难度。

第二节 建设项目审计要求

一、依托所在组织授权开展审计

内部审计机构和内部审计人员依据法律法规和组织内

部授权开展建设项目审计，审计对象是所在组织作为投资主体或建设主体所建设的项目。投资主体或建设主体是指对投资资金拥有所有权或者对建设项目拥有决策权、建设管理权、经营管理权，对投资所形成的固定资产有收益权，并因此承担投资的法律责任和风险的法人或自然人。当组织以其他身份，如施工单位、设计单位等身份，参与一个或多个项目建设时，不能对建设项目开展全面审计，只能对本组织依据合同、文件在项目建设中所承担的职责履行情况开展审计。

二、审计要与组织内部管理工作协同

内部审计机构对建设项目开展审计要以所在组织的治理结构为依托，以组织整体利益为服务目标，以组织内部与建设项目相关的管理制度为标准，并与组织内部和工程建设业务相关的各职能管理部门协调。

三、在充分了解项目建设情况的基础上进行客观评价

内部审计机构对建设项目开展审计，要广泛联系组织内外与建设项目相关的各参建单位和参建人员，充分掌握建设市场动态情况，全面了解建设项目人员、物资、环境等资源情况和土地、交通、气候等建设条件，对建设过程中发生的管理行为的真实、合法和效益情况作出客观评价。

四、根据建设项目目标开展审计

每个建设项目都有建设目标，不同类型、不同管理模式的建设项目各有其特点，内部审计机构对建设项目开展审计，要根据项目建设目标，结合项目类型、管理模式，有重

点地开展审计。

五、严格履行审计程序，提高审计工作质量

内部审计机构和内部审计人员对建设项目开展审计，要履行必要的审计程序，控制审计风险，严格保证审计质量，谨慎出具审计意见。

第三节 建设项目审计目标和内容

一、建设项目审计目标

（一）建设项目审计的总体目标

建设项目审计的总体目标，是通过对建设项目建设全过程各项技术经济活动进行监督和评价，确认建设项目建设与管理活动的真实性、合法性和效益性，促进项目建设质量、工期、成本等建设目标顺利实现，促进提升项目绩效，增加建设项目价值。

（二）建设项目审计的具体目标

1. 规范建设管理

内部审计机构以促进项目管理机构和参建单位提升管理水平，理顺建设项目内外部关系，规范建设行为，提升项目质量和效益为目标。一是要确认建设项目与国家法律法规和行业规范的符合程度；二是要确认项目管理机构和参建单位对本组织内部控制体系的符合程度；三是要确认项目建设中对各项建设设计和施工技术规程、规范以及本项目的设计文件的符合程度；四是要确认项目财务信息、进度信息、投

资完成信息的真实性，关注工程数量、质量、建设内容和过程的真实性。同时，审计还应当关注财经制度和廉政纪律执行情况，协助促进反腐倡廉机制建设。

2. 揭示建设风险

内部审计机构关注建设项目在建设各阶段，在工期、质量、成本、安全、环境等管理中可能存在的薄弱环节、偏差和风险，协助项目管理单位查找漏洞和缺陷，促进规范管理和风险防范。

3. 提升建设项目绩效

内部审计机构在审计中应当检验建设目标实现程度，提升项目效益，从而增加项目投资人的回报。一是确认项目进度目标任务是否实现。项目按期交付使用，就能尽早实现投资效益。二是确认建设项目质量、安全控制目标是否实现。建设项目的质量、安全风险同时也是审计关注的重要风险。三是确认项目投资控制及绩效目标是否实现。通过对项目造价控制提出切实可行的审计意见和建议，完成阶段性或单项工程造价审计，能直接节约投资，提高项目绩效。

二、建设项目审计内容

建设项目审计内容主要包括：建设项目的决策审计、建设项目的内部控制与风险管理审计、建设项目的采购审计、建设项目的工程管理审计、建设项目的工程造价审计、建设项目的财务审计、建设项目的绩效审计等。具体到每个审计项目时，审计内容视开展审计的时间和项目建设进展情况而有所不同。在项目前期、建设期、完工验收阶段的审计内容主要包括：

（一）项目前期阶段审计内容

1. 基本建设程序的规范性

基本建设程序主要包括项目建议书、可行性研究、设计工作阶段、建设准备阶段、建设实施阶段、竣工验收阶段、后评价阶段等，具体阶段划分和审批要求视项目所处行业、投资大小、是否使用财政资金等条件各有不同。

对建设程序和前期工作进行审计时需要关注的问题主要是违反基本建设程序搞建设、逃避国家审批等。审计时要按照建设投资管理规定，审查项目立项决策的程序，确定项目论证是否充分，有无违反建设管理程序虚报项目和投资等问题。

2. 项目前期文件的真实性、科学性和完整性

项目投资估算、概算来自前期工作形成的设计文件。因此，前期文件的真实性、编制的科学性，直接决定了项目能申请到的建设资金数额，应当加以重点关注。同时，项目前期文件中提到的内外部建设条件是否落实、对项目建成后效益的预测是否科学等，也是审计的重要内容。

3. 前期工作成果的有效性

前期阶段审计除了关注合规性外，也要更多关注前期工作成果的有效性。要通过对初步设计、施工图设计的复核，发现设计工作中可能存在的错误。

4. 项目资金来源的可靠性

全额政府投资的项目一般主要依据投资计划，审计资金到位的及时性。主要查处不按承诺筹集、安排配套建设资金，

导致工程建设资金严重不足，从而造成建设内容大幅缩水等问题。

融资建设的项目审计中要详细审核融资条件，确认利率和相关约束条款是否高于当时的市场平均水平。对于使用了股权融资方式的项目，需要依据相关法律法规审核股权发起、转让的合规性。

5. 工程承发包过程的规范性和合同签订合法性

工程采用招标投标等方式确定供应商之后，工程建设甲乙双方应当按照招标结果签订承包合同。审计在此阶段应当关注的问题有：一是未按招标结果签订合同。包括建设单位招标范围或金额小、合同范围或金额大、单位无正当理由未按评标委员会推荐顺序选择中标人、单位违反招标文件实质性约定与中标单位签订补充协议等。二是违规转分包及挂靠。项目业主单位和承包单位违反住建部发布的《建筑工程施工发包与承包违法行为认定查处管理办法》的规定。业主单位违法发包，违规指定工程施工分包单位和物资供应单位等，由关联或者关系单位及人员操控工程，谋取利益造成工程建设成本增高、资金流失；承包单位非法转、分包及挂靠，层层截留建设资金，导致建设资金的流失以及工程质量的降低。三是合同不完善。工程在签订承发包合同时，不确定单价，或者采取暂定单价，为在工程价款结算中留下人为操作空间；以“原设计漏项、赶工、提高工程质量”等为由，通过设计变更增加工程量或改变原施工处理方式，以提高工程造价。

（二）项目建设期审计内容

项目建设期，即业主、施工、设计、监理等参建各方在合同框架下紧密配合，将各类建设资源的投入转变为建设产品的过程。建设期审计的主要内容包括：

1. 工程管理的规范性和有效性

对工期、质量、安全管理进行审计是建设项目审计的重点和难点。首先，审计项目是否按计划编制工期及施工组织设计并有效执行，是否存在各种因素影响项目工期进展现象；其次，审计项目是否按规定执行各项工程质量控制和验收规范、规程、标准，做好质量管理工作；最后，审计项目是否贯彻落实各项安全管理规定，落实安全生产责任等内容。

2. 工程结算的真实性与规范性

审计工程月度和年度结算的编制情况。首先，审计工程造价管理是否规范，各类资料是否齐全，结算办理制度是否完整，结算程序是否规范；其次，审计月度、年度结算工程量和费用内容是否真实，计算方法是否正确；最后，审计结算办理的依据是否齐全，内容是否真实，重点关注合同完工结算和变更签证的真实性。

3. 资金管理和会计核算的真实性与合规性

审计建设项目业主会计账簿和财务报告的核算和披露是否真实、合法。通过检查财务资料发现各类建设业务的不合理支出问题。项目建设的过程伴随着大量采购工作，采购对象包括工程以及与工程建设有关的货物、服务。对采购工

作开展审计的重点在于工程建设所需的工程、货物或服务的采购方式的选择及其运用情况，如是否按规定履行招标投标或询价等采购程序，是否保证所采购工程、货物、服务的成本、供货周期和质量。

（三）项目完工验收阶段审计内容

在工程完工结算和竣工验收阶段，审计工作主要围绕承包单位编制的完工结算的真实性和业主单位编制的竣工决算的真实性、合规性，开展工程造价审计和工程财务审计。

审计内容主要包括：

1. 工程竣工结算的真实性

审计竣工结算中是否存在虚列工程、不实签证、高估冒算等，如竞争性费用是否按合同约定计价、不可竞争费用是否按法规政策计取等；审计合同文件与招投标文件中的计价约定是否存在实质性不一致等；审计竣工结算中的计价事项有无需要进一步优化的情况，如设计变更不必要、施工方案偏保守等。

2. 工程财务竣工决算的真实性和完整性

依据财务账表和工程竣工报告、竣工图及竣工验收单、施工合同、各种施工签证或施工记录和国家或地区颁布的有关规定，审计工程财务竣工决算编制依据是否符合国家有关规定，资料是否齐全，手续是否完备，对遗留问题处理是否合规。

3. 竣工验收的真实性和规范性

审计竣工验收报告是否真实、完整、合法、有效，相关

单项验收资料是否经有关主管单项验收的部门认可，工程立项文件、财务资料、合同资料、现场签证资料、结算资料和竣工验收资料是否完整，竣工验收程序是否符合规定，验收委员会会议记录和签字是否完整等。

4. 投资效益的真实性

依据项目立项和可行性研究报告，对照项目各项建设目标，逐项审计项目建成后投资效益是否真实达成。建设目标随项目各异，但通常至少包括成本、进度、质量等三大目标，各大目标又都可以分解成若干项小目标。对这些目标的实现程度，需要逐项核实。

第四节 建设项目审计程序

一、开展审前调查，编制项目审计方案

在开展建设项目审计之前，审计人员应当通过收集项目基本情况报告、审批过程资料、财务报告、投资完成情况报表等资料，对建设项目建立初步认识，然后对项目审计工作量、工作重点做出评估判断，并作为审计资源调配的依据。

根据审前调查的结果，编制项目审计方案。审计方案应当报经内部审计机构负责人审定，必要时还应当报组织内部分管审计工作的领导批准，指导审计项目开展。审计过程中该方案可以根据审计发现问题作出必要调整，调整时应当履行规定程序。

二、制定并送达审计通知书

根据审前调查结果，审计项目负责人应当抽调相关专业审计人员组成审计组，并将审计范围、审计起始时间、审计组成员和组长人选等信息加以明确，列入审计通知书，经规定程序签发后，发送至被审计建设项目管理机构。必要时，审计通知书可抄送审计工作可能涉及的其他部门和参建单位。

三、收集资料 and 了解情况

审计组按照审计通知书规定时间开展审计工作后，首要任务是全面了解被审计建设项目的现状。审计人员应当按照审计方案进行适当分工，分别收集前期审批、工程施工管理、物资管理、合同结算、财务会计和相关内部控制方面的文件资料，对工程施工管理和物资管理中的重要环节，还应当收集实物资料或影像资料。对收集到的资料进行认真阅读和分析，是审计工作的必要程序。全面了解被审计的建设项目后，审计人员即可按照审计分工，开展符合性测试和实质性测试程序。

四、检查并测试内部控制

审计人员应当根据建设项目管理特点，收集与项目相关的各项制度：包括进度管理、质量管理、安全管理和投资控制等方面的内部控制制度；施工管理、设计管理、物资材料管理等重要环节的操作规程规范；建设项目人员的培训管理、廉政管理、日常办公等制度。根据审计分工，分别开展内部控制制度符合性的测试。目的是发现是否存在制度缺失、制度未执行或执行不严格等现象，为下一步重点审计提

供方向。内部控制调查和内部控制测试经常是结合进行的。

五、执行审计程序并获取证据

审计实施是对各项业务的真实、合法、效益情况进行审计，并获取相关证明材料，以便得出审计结论的过程。主要审计方法包括审核、观察、监盘、访谈、调查、函证、计算和分析程序等。获取证据的主要原则，是应当保证证据的相关性、可靠性和充分性。

审计组开展建设项目审计应当依据项目特点、审计所需证据和项目审计各环节的审计目标选择恰当的审计方法，以保证审计质量和审计资源的有效配置。在审计过程中，审计人员应当努力发挥专业特长，以灵活多样的方式为项目和组织提供意见和建议，协助改善建设项目实施管理，加强项目内部控制和风险管理，提高项目效益。

在建设项目审计中，获取的证据如果是实物证据，如现场观察得到的证据，应当尽量转化为影像证据、证明材料等书面证据，以便保存和管理。

六、编制审计工作底稿

依据内部审计准则，在实施审计工作的同时，审计人员应当编制审计工作底稿，记录审计程序，归纳审计证据，形成审计结论。

七、出具并报送审计报告

依据建设项目审计中获取的证据和形成的审计工作底稿，审计组应当在实施必要的审计程序后，出具审计报告。编制审计报告前，审计人员应当就审计概况、审计中所发现

的问题和审计意见、建议等事项与被审计单位进行沟通，有些必要的事项，如工程造价审计相关发现涉及合同价款结算调整时，应当征求当事第三方参建单位和其他利益相关方的意见。

编制审计报告应做到客观、完整、清晰、及时。审计报告应当包括审计概况、审计依据、审计结论、审计发现、审计意见、审计建议等内容。

八、后续审计

建设项目后续审计是指内部审计机构为跟踪检查被审计单位针对建设项目审计发现的问题所采取的纠正措施及其改进效果，而进行的审查和评价活动。

后续审计应当结合项目建设进程，对审计意见落实情况、对审计促进项目质量、成本、进度管理，提升项目整体效益的情况作出客观评价，对整改工作存在的不足提出改进意见。

第五节 建设项目审计范围和组织模式

内部审计机构制订内部审计中长期规划、年度计划时，应充分考虑组织和建设项目的风险状况、管理需要及建设项目审计所需专门审计资源的配置情况来选择审计范围和组织模式。

一、建设项目审计范围

内部审计机构既可以对建设项目开展全面审计，也可以

选择项目部分环节、部分时段建设内容开展专项审计。对重大项目，内部审计机构可以采取全过程跟踪审计方式对各项具体建设活动过程进行审计。

（一）建设项目全面审计

建设项目全面审计涵盖建设程序合规性、建设管理、建设质量、建设成本等多项内容。因此，所需审计资源较多，审计的时点一般应当选择在项目建设中后期或完工之后，每个建设项目完成之前，一般审计 1-2 次。

通过建设项目全面审计，发现项目建设中存在的管理缺陷、工程隐患和潜在风险，以促进建设项目改进管理，提高质量，加快进度，节约成本，提升效益。实施建设项目全面审计时，可调配或聘请专业技术人员或技术服务机构参加。

由于建设项目各阶段工作任务、工作目标不同，对重要建设项目的全面审计也可以以全过程跟踪审计的方式实现。跟踪审计的本质就是将审计工作贯穿在项目建设过程中的各个重要业务环节，增加审计频次，甚至对项目开展持续不间断派驻式审计的做法。跟踪审计的优点包括：一是有助于规范管理，提高建设管理水平。实行项目跟踪审计，实行审计关口前移，实现事先控制，有利于提高项目论证的可靠性、投资决策的科学性和设计方案的合理性，从而在源头上保证建设项目的投资效益。二是有助于提高建设项目的投资效益，保证资金的安全性、效益性。审计人员提前介入到项目建设的各个环节，及时发现项目建设管理中的缺陷和问题，并提出审计意见和建议，从而促进建设单位提高建设管

理水平，避免造成损失浪费。三是有助于预防腐败。跟踪审计中，审计人员提前介入到项目建设的一些关键环节中，形成了全过程、经常性的监督制约机制，有利于将建设项目领域舞弊行为遏制在萌芽阶段。跟踪审计对于审计资源的配置也提出了较高要求，所以内部审计机构应当合理配置审计资源。

（二）建设项目专项审计

内部审计服务于组织总体战略目标和阶段性工作计划，内部审计机构应当按照组织当前阶段的工作重心、管控要求，对部分建设项目开展专项审计。对建设项目开展专项审计是内部审计常用做法，相对于全面审计，内部审计机构开展建设项目专项审计的优点主要是可以节约审计资源，发现同类项目存在的共性问题，为组织提供更加有效的咨询服务。

内部审计机构开展的建设项目专项审计一般包括：工程造价专项审计、工程管理专项审计、竣工决算专项审计等。近年，政府与社会资本合作（PPP）项目兴起后，还可以组织项目融资专项审计、项目回购专项审计等。

二、建设项目审计的组织模式

建设项目审计的组织模式包括内部审计机构自主审计和委托外部机构审计两种。

内部审计机构自主开展建设项目审计时，审计组应尽可能配齐工程技术、工程造价、工程管理、工程经济等专业人员，部分人员也可以外聘或从其他部门借用。

委托外部机构开展建设项目审计时，内部审计机构仍需要对委托审计项目的质量承担责任，故需对拟选择的受托机构的执业能力和质量进行必要的调查，对审计目标和具体要求提出清晰明确的意见，对受托机构派出的审计组人员组成和专业结构以及审计实施方案审核把关，对受托机构的审计实施工作加强业务督导和检查，对受托机构的质量控制体系进行抽查，对受托机构出具的审计报告进行复核和完善。

第二章 建设项目的决策审计

建设项目的决策审计，是指内部审计机构对建设项目投资方（业主）及建设管理方在项目建设前组织开展研究、论证、决策、准备等工作的合规性、效率性和效果性开展的审计。

第一节 业务概述

一、概念

建设项目的决策主要是项目投资方内部研究和论证，而后按照国家、地方政府及有关部门规定的程序，以及投资方内部规定履行审批流程的过程。决策包括了项目立项、论证、审批、报建等一系列复杂的工作，涵盖了项目投资决策单位按照规定的建设程序，以及根据所在组织的宏观战略要求，结合拟建项目相关情况，通过多方面的技术经济分析、综合分析，选择拟建项目是否投资以及投资的位置、

最优开发方案、开发时机等因素的决定过程。

二、业务内容

建设项目前期决策业务包括投资主体内部决策和向政府、上级主管单位的外部报批两部分。内外部业务在时间上是重叠搭接的，在操作中也是互为前提，交叉进展的。

（一）投资主体内部决策

建设项目投资主体内部决策工作可分为项目建议和项目决策两个阶段。项目建议阶段的任务是甄别和发现建设项目投资机会，项目决策阶段的任务是判断建设项目是否应当投资，并确定建设内容、规模和时机。

（二）外部报批

我国政府机关对建设项目的报批流程规定较为繁杂，本指南不做详细展开。简而言之，2004年《国务院关于投资体制改革的决定》出台以来，对于企业不使用政府投资建设的项目，一律不再实行审批制，而是区别不同情况实行核准制和备案制。目前，企业投资项目适用于《企业投资项目核准和备案管理条例》。政府仅对重大项目和限制类项目从维护社会公共利益角度进行核准，从维护经济安全、合理开发利用资源、保护生态环境、优化重大布局、保障公共利益、防止出现垄断等方面进行核准。对于外商投资项目，政府还要从市场准入、资本项目管理等方面进行核准。其他项目无论规模大小，均改为备案制。对于企业使用政府补助、转贷、贴息投资建设的项目，政府也只审批资金申请报告。

三、前期决策程序

建设项目前期决策中，战略、法律、市场、技术和商务等方面的论证，是项目成败的重要决定因素，但这些论证的内容与各项目自身所处行业、建设规模、投资方式、建设时机息息相关，不能一概而论，在此不做具体介绍。本节重点介绍所有建设项目都应当履行的立项审批和报建程序，也称基本建设程序。

（一）政府投资项目审批流程

政府投资项目实行审批制，主要由政府或其发展改革部门审批项目建议书、可行性研究报告、初步设计。对情况特殊、影响重大的项目，还需要审批开工报告。对规划中已经明确、前期工作深度达到项目建议书要求、建设内容简单、投资规模较小的项目，可以直接编报可行性研究报告，或者合并编报项目建议书。

编制完成可行性研究报告后，项目单位应当按照规定程序报送项目审批部门审批，并应当附相关文件：城乡规划行政主管部门出具的选址意见书；国土资源行政主管部门出具的用地预审意见；环境保护行政主管部门出具的环境影响评价审批文件；项目的节能评估报告书、节能评估报告表或者节能登记表（由中央有关部门审批的项目，需附国家发展改革委出具的节能审查意见）；根据有关规定应当提交的其他文件。

项目单位可以依据可行性研究报告批复文件，按照规定向城乡规划、国土资源等部门申请办理规划许可、正式用地手续等，并委托具有相应资质的设计单位进行初步设计。

初步设计应当符合国家有关规定和可行性研究报告批复文件的有关要求，明确各单项工程或者单位工程的建设内容、建设规模、建设标准、用地规模、主要材料、设备规格和技术参数等设计方案，并据此编制投资概算。投资概算应当包括国家规定的项目建设所需的全部费用。

初步设计文件一般要通过有关中央部门和地方政府部门的审批。初步设计总概算超过可研报告总概算 10% 以上或其他主要指标需要更改时，要重新报批可研报告。

建设准备阶段要做好建设项目开工前的各项准备工作，并报批开工报告。建设项目开工必须达到很多条件，如项目法人已经设立；初步设计及总概算已经批准；资金已经落实；“七通一平”已经完成等。

（二）企业投资项目核准和备案流程

企业投资建设项目，应当遵守国家法律法规，符合国民经济和社会发展规划、总体规划、区域规划、产业政策、市场准入标准、资源开发、能耗与环境管理等要求，依法履行项目核准或者备案及其他相关手续，并依法办理城乡规划、土地（海域）使用、环境保护、能源资源利用、安全生产等相关手续，如实提供相关材料，报告相关信息。

企业投资项目的核准程序主要分三个步骤。第一步，项目单位分别向有关部门申请办理相关前置审批文件；第二步，项目单位向项目核准机关报送项目申请报告，并附相关前置审批文件；第三步，项目单位依据项目核准文件向相关部门申请办理开工前的报建手续。

第二节 项目建议书编制审计

一、业务概述

在项目确定阶段，投资主体应当设立专门团队，通过系统规划排查、设计市场接触、现有项目扩展、市场收集等方式获得资源信息的相关信息人，提交潜在项目建议。项目建议需包括项目区域情况、项目技术条件、项目前期业主设计及上报情况等基本信息。根据项目建议提供信息，投资主体会集合项目管理、技术、经济部门专业人才收集项目信息，开展机会研究，审查和讨论相关资料。

项目建议书应对项目建设的必要性、主要建设内容、拟建地点、拟建规模、投资匡算、资金筹措以及社会效益和经济效益等进行初步分析，并附相关文件资料。项目建议书的编制格式、内容和深度应当达到规定要求。

投资主体对于潜在投资机会研究报告均需开展投资评审。评审内容包括：粗略评估项目自身技术经济条件；粗略评估项目环境背景状况；粗略评估项目投资与企业自身状况是否相适应；具体落实投资机会的措施。

投资评审的结论需要明确是否同意开展投资前期研究工作。同意开展前期工作的项目方可准许开展现场前期准备，委托设计部门开展可研设计，并与项目拟建地地方政府对接，取得地方政府支持开展前期工作的协议，上报审批、核准或备案。

二、审计目标和内容

（一）审计目标

1. 核实建设条件的真实性

项目建议书所依据的市场调研资料、技术分析资料、建设条件调查资料应真实、完整地反映项目建设条件，不得存在对投资主体的立项决策构成重大误导现象。项目确定阶段拟定的建设资金筹措方案应可靠，投资来源应落实。项目出资各方承诺内容应真实，不得有超越自身能力承诺问题。

2. 查实项目比选推荐程序合规性

项目建议阶段各项工作应符合组织内部关于市场调研、项目发现、项目比选、项目推荐工作的内部流程规定；项目建议书应得到管理层和治理层的批准；项目建议阶段历次评审中利益相关方所提意见应得到落实。审查项目建议阶段应按规定取得政府相关部门的审批、许可，按规定聘请有资质的中介机构承担相关文件的编制、评审职责。

3. 确认项目评审结论科学有效性

项目甄别和比选工作应获取足够信息提供决策参考，评审专家应科学、专业、合理地确定建设方案，有利于项目运行，最大限度地提升投资绩效。

（二）审计内容

审计人员应当根据项目建议工作流程，检查市场调查团队是否及时获取潜在项目的信息，对备选项目的调研是否到位，对建设环境是否足够了解，以备决策参考；检查各阶段上报的方案资料是否依据充分翔实，计算是否准确，结论是否客观，风险评估是否到位；了解项目咨询机构的资质能力，评估其是否具备编制相关文件的能力，是否尽职尽责。

三、审计程序和方法

（一）需要取得的资料

1. 项目建议书及其附件资料。
2. 项目选址规划意见书及其附件资料。
3. 建设用地规划许可证和工程规划许可证及其申报文件。
4. 土地使用、环保申报和批复文件等。
5. 项目投资主体关于项目建议阶段工作的内部管理制度。
6. 项目咨询单位、设计单位的资质文件和招投标资料。
7. 国家、地方政府及其建设项目相关行业主管部门关于建设项目前期决策程序管理的相关法律法规及规范性文件，境外建设项目还应补充所在国家和地区政府相关法律法规文件。
8. 组织的股东、出资人代表、上级机构或债权人等利益相关方关于组织开展建设项目前期工作的有关限制性要求。
9. 组织内部，如企业董事会、经理层制定的关于项目决策和批准程序的相关规章制度。

（二）内部控制测评

1. 内部控制调查

（1）了解投资主体是否具备投资资格。风险控制点主要包括：建设项目所处行业是否属于投资主体主营业务范围，投资主体是否经上级单位批准后具备了投资建设职能的授权。

（2）了解该建设项目与政府产业政策或上级机构批准的发展战略是否相符合。风险控制点主要是项目是否为追求经济利益而超出授权范围。

（3）调查投资主体及其上级机构的资信和支付能力是否满足项目建设需要。风险控制点主要是项目投资主体的资金困难可能造成项目建设中止，进而带来更大损失。

（4）调查评审机构、报告编制机构的选取。风险控制点主要包括选取流程是否恰当、投资人是否对其能力进行考核。

2. 内部控制测试

（1）了解投资主体是否具备投资资格。查阅投资主体授权文件、公司章程等文档，了解建设项目所处行业是否属于投资主体主营业务范围，投资主体是否经上级单位批准后具备了投资建设职能的授权。

（2）了解该建设项目与政府产业政策或上级机构批准的发展战略是否相符合。查阅投资主体发展战略、规划等文档，收集政府产业政策最新规定，对照项目建议书进行核实。

（3）调查投资主体及其上级机构的资信和支付能力是否满足项目建设需要。通过查阅投资主体的资金预算、发展规划，对比建设项目资金使用计划，判断资金缺口及断流风险。

（4）调查评审机构、报告编制机构的选取。审核招标投标、竞争性谈判等记录，展开外部调查，核实评审机构、报告编制机构的资质、能力和选择过程是否符合管理流程和

规定。

（三）审计取证

1. 检查

（1）是否按照规定编制项目建议书；是否办理项目选址规划意见书、建设用地规划许可证和工程规划许可证，办理土地使用审批、环保审批手续。政府部门的审批是否在法定权限范围之内，是否化整为零规避审批。

（2）重点检查建设项目是否遵循总体规划要求，是否及时编制和下达了实施规划和年度投资计划，建设需求与资金筹集是否匹配；建设标准的确定是否符合国家相关强制性规定，特别是能否满足国家防震要求。

（3）项目建设是否符合国家有关投资政策的要求。项目建议书提出的拟建规模和建设方案是否符合有关建设、环境、资源等法规要求。

2. 审核

（1）选址规划意见书、建设用地规划许可证、工程规划许可证、土地审批手续、环保手续是否真实；审批文件申报材料的相关内容，包括事实、文字、数据、表述等是否存在虚假和错漏。

（2）项目建议书的相关内容，包括事实、依据、数据、表述等是否存在虚假。

（3）资金来源和筹措是否准备充分。

（4）调阅项目评审调查现场作业记录，通过了解相关费用支出情况和评审调查结果，了解项目评审调查过程，分

析评审数据的真实性。通过对可行性研究报告和评审调查报告的经济、技术数据进行对比，分析二者是否存在矛盾。

3. 计算

审计人员通过验算或重新计算，确认投资估算和资金筹措及还贷方案是否明确，建设规模、建设方案是否明确达到项目建议书要求等。

4. 分析

（1）同行业同规模项目进行比较，判断项目建设方案、投资水平是否存在异常。

（2）项目建议书对项目经济效益、社会效益、环境效益的估计是否准确。

5. 提出意见和建议

在审计中，审计人员如发现项目在建议书阶段存在违反外部强制性、指导性制度、规定的问题，应评估违规决策可能给组织和项目带来的影响和风险。有条件时，内部审计机构可提出关于补充相关工作、完善决策程序的建议。

第三节 建设项目可行性研究或核准备案审计

一、业务概述

（一）政府投资项目可行性研究报告编制工作简介

对于政府投资项目（包括企业承担，但有政府投资的项目）而言，项目建议书批复后，项目单位组织开展可行性研究。可行性研究阶段的主要任务是对项目在技术和经济上的可行性以及社会效益、节能、资源综合利用、生态环境影响、

社会稳定风险等进行全面分析论证，落实各项建设和运行保障条件，并按照规定取得相关许可、审查意见。可行性研究报告的编制格式、内容和深度应当达到规定要求。可行性研究报告的审批文件是项目决策，即最终确定项目是否能开展的重要文件，也是进行初步设计的重要依据。因此，报告一经审查批准，项目单位不得随意修改和变更。

可行性研究报告应当经过必要审查。投资主体内部需要召集相关部门，有时包括外部审查机构和投资机构、融资机构，对项目的可行性及颠覆性因素进行论证，并给出审查意见和修改建议。项目团队则需要针对审查意见进行修改完善。项目审批单位在必要时也会组织专家或委托中介机构对项目单位上报的可行性研究报告进行审查。根据审查收口的可行性研究报告，应当编制投资项目风险评估报告。

可行性研究报告的审批，就是项目的决策评审过程。立项决策一般分为，专家组成的投资评审委员会进行的技术评审决策，组织内部决策机构履行决策职能进行的行政决策。投资评审委员会的专家对建设项目的政策及战略分析、技术可行性与经济收益性、实施能力及资金筹措、风险评估及对策作出评估，并给出结论是否建议项目立项、组建项目筹备团队。专家意见提交后，进入组织内部行政决策流程。行政决策流程因组织治理结构的不同而有较大区别，如国有企业一般履行“三重一大”决策流程，公司一般履行经理层决策、董事会决策、股东大会决策等流程，行政事业单位一般履行的是责任部门、分管领导、主要领导、上级主管单位等逐级

层层上报审批的流程。

通过投资决策的项目，需开展项目建设准备工作，内容包括：与政府有关部门对接，与地方政府签订特许权协议（如有）；下达任务委托设计部门开展可研报告编制及核准前服务总承包工作；成立项目筹备小组，负责项目公司成立前的核准工作；将项目投资概况及组建项目公司的申请上报上级组织；配合政府有关机构完成项目审批（或核准、备案）和各项专项审批。

（二）企业投资项目核准和备案工作简介

2004年《国务院关于投资体制改革的决定》出台后，企业投资项目不再报批可行性研究报告，实行核准或备案制。具体而言，企业在中国境内投资建设的固定资产投资项目中，关系国家安全、涉及全国重大生产力布局、战略性资源开发和重大公共利益等项目，实行核准管理。具体项目范围以及核准机关、核准权限依照政府核准的投资项目目录执行。其他项目实行备案管理。除国务院另有规定的，实行备案管理的项目按照属地原则备案。

企业办理项目核准手续，应当按照国家有关要求编制项目申请报告并报送有关部门。组织编制和报送项目申请报告的项目单位，应当对项目申请报告以及依法应当附具文件的真实性、合法性和完整性负责。项目的市场前景、经济效益、资金来源和产品技术方案等，应当依法由企业自主决策并自担风险，项目核准、备案机关及其他行政机关不得非法干预企业的投资自主权。

项目单位或者其委托的工程咨询单位应当按照项目申请报告通用文本和行业示范文本的要求，编写项目申请报告。项目申请报告主要包括以下内容：项目单位情况；拟建项目情况，包括项目名称、建设地点、建设规模、建设内容等；项目资源利用情况分析以及对生态环境的影响分析；项目对经济和社会的影响分析。项目申请使用政府投资补助、贷款贴息的，应在履行核准或备案手续后，提出资金申请报告。

项目核准机关在正式受理项目申请报告后，需要评估的，可委托具有相应资质的工程咨询机构进行评估。项目建设可能对公众利益构成重大影响的，项目核准机关在作出核准决定前，应当采取适当方式征求公众意见。相关部门对直接涉及群众切身利益的用地（用海）、环境影响、移民安置、社会稳定风险等事项已经进行实质性审查并出具了相关审批文件的，项目核准机关可不再就相关内容重复征求公众意见。对于特别重大的项目，可以实行专家评议制度。项目核准机关应当从以下方面对项目进行审查：是否危害经济安全、社会安全、生态安全等国家安全；是否符合相关发展规划、产业政策和技术标准；是否合理开发并有效利用资源；是否对重大公共利益产生不利影响。

对按照国家规定应当核准的项目，项目单位在向核准机关报送项目申请报告时，应当根据国家法律法规的规定报送的文件包括：城乡规划行政主管部门出具的选址意见书（仅指以划拨方式提供国有土地使用权的项目）；国土资源（海洋）行政主管部门出具的用地（用海）预审意见（国土资源

主管部门明确可以不进行用地预审的情形除外)；法律、行政法规规定需要办理的其他相关手续。

对实行备案管理的项目，项目单位应当在开工建设前，通过在线平台将相关信息告知项目备案机关，依法履行投资项目信息告知义务，并遵循诚信和规范原则。项目单位应当对备案项目信息的真实性、合法性和完整性负责。项目备案机关收到全部信息即为备案。

项目备案基本信息包括：项目单位基本情况，项目名称、建设地点、建设规模、建设内容，项目总投资额；项目符合产业政策声明。

二、审计目标和内容

(一) 审计目标

1. 核查资料依据充分可靠性

可行性研究报告所依据的市场调研资料、技术分析资料、建设条件调查资料应真实、完整地反映项目建设条件，不得存在对投资主体的立项决策构成重大误导现象。对核准项目，项目申请报告内容应真实，各项建设条件、建设内容应符合实际情况。对备案项目，项目备案资料应真实，相关信息应反映项目实际建设内容。

2. 确认比选过程合规性

可行性研究报告和项目申请报告的编制流程应符合国家相关规定；项目备案资料应通过线上平台按规定提交。可行性研究报告、项目申请报告应按规定经过必要的专家评审、公众评议、评估、公示，得到政府机构、企业治理层和

管理层的批准；评审、评估、评议和公示中收集到的利益相关方所提意见应得到落实。

3. 评价可行性研究报告等文件的有效性

项目可行性研究工作应获取足够信息提供决策参考。评审专家应科学、合理地确定建设方案，以有利于项目运行，最大限度地提升投资绩效；要结合可行性研究报告及其编制依据，对照项目实际情况及建设中发现的各类问题，对可行性研究报告有效性做出评价。

（二）审计内容

审计人员应当根据项目投资来源、所属行业、规模大小，确定项目应当执行审批、核准、备案何种决策流程，并根据可行性研究报告编制和评审、项目申请报告核准或项目信息备案相应工作流程，对每个环节工作是否合规、尽责，是否达到最佳效果进行跟踪检查。审计应当复核各阶段上报的方案资料是否充分翔实，计算是否准确，结论是否客观，风险评估是否到位。要了解项目咨询机构的资质能力，评估其是否具备编制相关文件的能力，是否尽职尽责。

三、审计程序和方法

（一）需要取得的资料

1. 可行性研究报告及其附件资料。
2. 可行性研究报告论证、批复文件。
3. 项目建议书及其批复文件、国民经济和社会发展规划、行业发展规划资料。
4. 土地、地勘、市政等审批文件。

5. 与投资决策有关的会议纪要、收发文件等。

6. 项目规划选址、工程规划设计要求、环境影响评价等批复文件。

7. 项目资本金证明，银行贷款承诺函，其他来源资金证明等文件。

（二）审计取证

1. 对可行性研究报告（或项目申请报告，下同）编制过程进行复核

一是审查建设项目投资决策程序是否符合相应规模、行业项目的建设要求，决策程序是否民主、科学。二是查阅可行性研究报告及其附件、可行性研究报告论证、批复文件以及其他有关批复文件等资料，审查投资决策程序是否完整。三是查阅可行性研究报告论证和批复文件、国民经济和社会发展规划、行业发展规划资料以及其他有关批复文件等资料，审核政府有关部门是否在法定权限范围内对上述程序进行审批，是否存在通过化整为零等手段规避审批。项目建设是否符合国家有关投资政策的要求。四是查阅国民经济和社会发展规划、行业发展规划资料以及其他有关批复文件等资料，审查项目是否符合规划和产业政策；是否有项目建议书及其批文；需利用矿产资源的项目，是否有国家批准的矿藏资源报告。五是对组织内部参与决策评审的单位或部门以及受托对决策过程资料进行评审的中介服务机构，是否尽到评审职责、所提评审意见是否科学、合理；检查参与可行性研究机构资质及论证的专家的专业结构和资格。

2. 对可行性研究报告的内容进行检查

一是检查可行性研究报告的相关内容，包括事实、依据、数据、表述等是否虚假。包括：资金来源和筹措是否准备充分、项目实施进度预测是否合理等；建设规模、建设方案是否明确达到项目建议书要求；投资估算和资金筹措及还贷方案是否明确。

二是通过审阅决策成果文件及其相关支持性材料，收集决策时点内外部数据，还原决策过程；检查决策成果文件及其相关支持性材料内容是否完整，是否足以支持决策参与单位和部门提出评审意见。查阅可行性研究报告及其附件、可行性研究报告论证、批复文件以及其他有关批复文件等资料，审查是否具备行业主管部门发布的《投资项目可行性研究报告指南》规定的内容。建设投资估算是否有主要设备的咨询价格资料和依据相应的工程造价的定额、标准；建设项目的经济评价是否依据必要的财务指标和参数等。

三是对决策中依据的基础资料、基础数据的真实性、合理性进行检查核实。包括检查市场调查及市场预测中数据获取方式的适当性及合理性；检查财务估算中成本项目是否完整，以及对历史价格、实际价格、内部价格及成本水平的真实性进行测试等。检查投资方案、投资规模、生产规模、布局选址、技术、设备、环保等方面的资料来源；检查原材料、燃料、动力供应和交通及公用配套设施是否满足项目要求；检查是否在多方案比较选择的基础上进行决策；检查拟建项目与类似已建成项目的有关技术经济指标和投资预算的对

比情况；检查工程设计是否符合国家环境保护的法律法规和有关政策，需要配套的环境治理项目是否编制并与建设项目同步进行等；检查投资估算和资金筹措的安排是否合理；检查投资估算是否准确，并按现值法或终值法对估算进行测试。建设规模的市场预测是否准确；厂址及建设条件是否符合地形、地质、水文等条件；建设项目工艺和技术方案是否先进；经济上是否合理；审查交通运输环境条件是否有保证；审查环保措施是否与主体工程设计、建设投资同步进行；审查投资估算和资金筹措，主要审查建设资金安排是否合理、估算和概算内容是否完整、指标选用是否合理、资金来源有无正常的来源渠道、贷款有无偿还能力、投资回收期是否正确等。

四是检查决策是否符合国家宏观政策及自身的发展战略，是否以提高自身核心竞争能力为宗旨；重点检查内容有无违反决策程序及决策失误的情况等。对项目决策机构最终决策结果的科学性做出评价。主要关注项目预定建设条件是否能落实，预计效益是否能实现，项目决策中是否遗漏忽视了重大风险等。关注参与决策的单位或部门所提评审意见是否得到落实，无法落实的是否做出合理说明。

五是参考审计时项目决策执行情况，包括实际建设情况和外部环境变化情况，对决策过程中形成的成果文件及其支撑材料的质量作出评价，包括对其中所做各种假设、前提、预测的真实性、合理性和风险冗余度做出评价。

六是提出关于完善项目决策机制、改进项目决策流程、

调整项目决策意见、加强项目后期风险管控和提升项目效益的意见和建议。

第四节 建设项目报批报建审计

建设项目报批报建审计是指内部审计机构和内部审计人员对建设项目完成内部决策之后，按规定取得政府有关部门和相关机构审批审核、核准批准、评估评审、检验验收等行政许可或审批情况的确认。

一、业务概述

（一）外部行政审批事项

投资项目报建审批事项是投资项目申请报告核准或者可行性研究报告批复之后、开工之前，由相关部门和单位依据法律法规向项目单位做出的行政审批事项。这里有两个主要要素：一是时间段，是在核准批准后、开工前。这区别于核准批准前办理的前置审批事项，也区别于开工后竣工前办理的竣工验收相关手续。二是参与主体，应由项目单位提出申请，相关部门作出行政审批。这区别于行政机关之间征求意见等内部程序，也区别于项目单位委托相关中介机构做出的强制性评估评审等事项。

建设项目需要取得的行政许可和审批事项涉及多个部门、多个行业，较为繁杂，且各地方政府均有不同要求。近年来，随着行政体制改革的深化，建设项目所需行政审批事项逐步减少。

在目前实践中，所有建设项目都会涉及的报批报建，也就是投资项目开工前通常都需要办理的事项包括：建设用地（含临时用地）规划许可证（住房和城乡建设部门）；建设工程（含临时建设）规划类许可证核发（住房和城乡建设部门）；建筑工程施工许可证核发（住房和城乡建设部门）；市政设施建设类审批（住房和城乡建设部门）；供地方案审批（国土资源部门）；防雷装置设计审核（气象部门）；应建防空地下室民用建筑项目报建审批（人民防空部门）；非重特大项目环评审批（环境保护部门）；节能审查意见（发展改革部门）；建设工程消防设计审核（消防部门）。

建设项目由于自身功能、行业、规模特点，涉及交通、水利、风景名胜区、海洋、民航、水土保持、煤矿、宗教、国家安全、核设施、文物等事项的，还需要办理其他审批手续，大致包括以下 36 项：

主管部门	项数	报批事项
住房和城乡建设部门	5	乡村建设规划许可证核发 超限高层建筑工程抗震设防审批 风景名胜区内建设活动审批 工程建设涉及城市绿地、树木审批 因工程建设需要拆除、改动、迁移供水、排水与污水处理设施审核
交通运输部门	5	水运工程设计文件审查 公路建设项目设计审批 公路建设项目施工许可 航道通航条件影响评价审核 港口岸线使用审批
国土资源部门	3	农用地转用审批 土地征收审批 建设项目压覆重要矿床审批
水利部门	5	农业灌排影响意见书 生产建设项目水土保持方案审批 水利基建项目初步设计文件审批 洪水影响评价审批

		取水许可
海洋部门	3	海域使用权证书核发 无居民海岛开发利用审核 海洋工程建设项目环境影响报告书核准（非重特大项目）
环境保护部门	2	非重特大项目环评审批 核设施建造许可证核发
气象部门	1	新建、扩建、改建建设工程避免危害气象探测环境审批
能源部门	2	煤矿项目核准后开工前地方煤炭行业管理部门实施的初步设计审批 核电厂工程消防初步设计审批
文物部门	1	建设工程文物保护和考古许可
林业部门	1	建设项目使用林地及在林业部门管理的自然保护区、沙化土地封禁保护区建设审批（核）
发展改革部门	1	节能审查意见
公安部门	1	建设工程消防设计审核
安全部门	1	涉及国家安全事项的建设项目审批
国防科技工业部门	1	军用核设施（含铀尾矿（渣）库选址、建造）安全许可
民航部门	1	民航专业工程及含有中央投资的民航建设项目初步设计审批
宗教部门	1	宗教活动场所内改建或者新建建筑物审批
移民管理机构	1	移民安置规划及审核意见
人民防空部门	1	应建防空地下室的民用建筑项目报建审批

此外，不需要建设项目申报审批，但需要政府部门间征求意见的，主要是军队有关部门 2 项：贯彻国防要求、军事设施保护意见。

除许可、审批项目外，建设项目还需要申报涉及安全的强制性评估 5 项：

安全监管部门 2 项：职业病危害预评价、建设项目安全预评价。

国土资源部门 1 项：地质灾害危险性评估。

气象部门 1 项：重大规划、重点工程项目气候可行性论证。

地震部门 1 项：地震安全性评价。

（二）内部报批流程

建设项目除满足外部立项、核准、报批报建要求外，也必须满足内部审批流程。常见的建设项目内部审批流程包括内部投资评审、国有企业“三重一大”会议决策、投资估算评审、投资计划上报和下达等等。

二、审计目标和内容

（一）审计目标

1. 核实报批报建提交资料的真实性、可靠性和完整性。建设项目所办理的各项报批报建手续应真实存在，上报文件应真实、可靠、完整，各审批文件应由相关政府机关出具，内容应符合建设项目实际情况。

2. 查实报批报建程序合规性，批复恰当性。建设项目应按规定程序、时间要求履行所有必要的报批报建手续，各项报批报建手续应按照法定或规定程序，由相关部门核发。

3. 确认报建手续完成及时性，审批要求合理性。审计也要确认各项报批报建手续办理是否及时，审批中如提出过高要求给项目建设增加成本或建设周期，影响项目可行性，应提交决策部门重新决策。

（二）审计内容

1. 建设项目行政许可审批程序的规范性。审查建设项目是否取得或办理项目选址规划意见书、建设用地规划许可证、工程规划许可证、土地使用审批、环保审批、消防、工程质量监督和施工许可证等行政许可文件。

2. 建设项目行政许可批复的真实性。审计建设项目办理或取得上述行政许可文件的过程和程序是否符合国家有关

规定。

3. 建设项目行政许可的时效性。审计建设项目办理或取得上述行政许可文件是否制约项目建设进度，导致项目不能按计划投入使用，从而影响项目发挥其经济性和效益性。

4. 建设项目内部审批流程完备性。审计项目是否按组织内部规定履行审批并取得了必要批复文件，是否按照批复内容执行。

三、审计程序和方法

（一）需要取得的资料

1. 建设项目选址规划意见书、建设用地规划许可证和工程规划许可证。

2. 土地使用审批手续、环保审批手续。

3. 土地使用证，征地、青苗补偿、拆迁安置等手续。

4. 消防手续、工程质量监督手续及施工许可证。

5. 土地、地勘、市政等审批文件，其他相关单位、部门的审批意见。

（二）审计取证

1. 审查项目建设单位是否到规划部门办理项目选址规划意见书、建设用地规划许可证和工程规划许可证；是否办理土地使用审批、征地、青苗补偿、拆迁安置、环保审批、消防、工程质量监督手续和施工许可证。

2. 查阅上述审批手续的申请和批复文件，审查上述审批手续的批复是否真实；对照审查相关申报材料，审核其事实、数据等是否存在虚假；审查相关审批手续的报批、批复时间

是否合理。

3. 采用检查、查勘、分析性复核等方法，抽查规划、土地、环保、消防等关键指标是否符合法律法规要求。

4. 检查建设项目是否取得组织（法人）内部决策机构立项批准。组织属于行政事业单位的，需要经过内部人事、财务等部门审批；属于国有企业的，需要取得政府作为产权人行使有关资产管理审批权力的，审计也应当关注相应报批程序的执行。内部审计机构还应关注国家宏观调控政策及其趋势，提出调整项目规模、布局、技术方案等咨询意见，防范未来法律风险，提升项目效益。

5. 检查项目建设过程中，是否遵守了政府有关部门关于建设项目质量管理、环境保护管理、勘察设计管理、概算审批和调整管理方面的管理和审批程序；建设项目需要取得政府财政优惠待遇审批（主要是政府基金使用、税费减免、进入政府产业园区等事项）、授予荣誉称号审批和宗教民族政策性等事项审批的，审计也应关注相关报批事项的履行。

6. 检查项目竣工前，是否根据相关规定办理了单项工程初步验收、试运行、环境保护、劳动安全保卫、消防设施、财务决算审计、竣工资料档案验收等必要手续，是否具备竣工验收条件，并按规定时间提出竣工验收申请。

7. 内部审计机构要通过确认建设项目各项建设行为的合规性，评估建设项目法律风险，并提出防范风险的意见和建议。

第三章 建设项目内部控制与风险管理审计

建设项目内部控制与风险管理审计，是指内部审计机构对建设项目管理机构内部控制设计和运行的有效性，以及对项目在工期、质量、安全、成本、环境等各类风险的管控情况进行的审查和评价。

第一节 建设项目内部控制审计

一、业务概述

内部控制包括内部环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、内部监督等五要素。对于建设项目管理机构（主要指业主方）而言，这些要素应涵盖以下内容：

（一）内部环境

建设项目管理机构内部环境包括项目治理结构、机构设置及权责分配、人力资源政策、项目团队文化建设等内容。良好的内部环境能够促进权责分明，提升效率，和谐合作。

（二）风险评估

建设项目风险评估是项目建设活动应当持续开展的工作，特别是项目工期和质量的风险，需要结合每一项建设行为的开展加以评估并与预定目标比较，以便合理确定风险应对策略。建设项目投资控制风险一般采取定期评估或合同结算里程碑节点评估的做法。

（三）控制活动

建设项目管理机构应当根据工期、质量、投资控制风险

评估结果，采用调整资源投入、更换建设队伍、设计变更、调整结算方式等相应的控制措施，将风险控制在可承受度之内。

（四）信息与沟通

建设项目管理机构应当及时、准确地收集、传递与项目管理控制相关的信息，包括建设市场供求信息、建筑材料价格信息、建设项目所在地政策信息、地理环境和气候信息等，并确保信息在项目内部、业主与参建单位之间进行有效传递。

（五）内部监督

内部监督是建设项目管理机构对项目自身内部控制建立与实施情况进行监督检查，评价内部控制的有效性，发现内部控制缺陷，及时加以改进。主要手段包括项目审计、项目质量验收和定期不定期抽检、项目安全管理检查、标底和结算等工程造价审核等。

二、审计目标和内容

（一）审计目标

1. 内部环境

主要审查评价项目机构是否健全、不相容职责是否恰当分工；机构人员配备是否齐全，专业是否齐备；工作流程是否覆盖了建设前期论证、设计、施工、验收等各主要业务环节。建设项目管理机构与各参建单位的管理体系是否衔接等。

2. 风险评估

主要审查评价项目是否具备工期、质量、投资风险评估机制。对工程进度情况是否对照施工组织计划开展定期考核评估；是否制定了隐蔽工程和关键部位工程质量验收和不合格工程返工整改机制，对工程质量开展定期抽检；是否开展项目经济活动分析或概算执行情况比对等投资控制措施。

3. 控制活动

主要审查评价项目是否针对风险评估设置了响应机制。如工程质量修补是否跟进检测，施工组织计划调整是否落实到具体措施，单项工程投资超概算是否制定并落实了投资控制措施等。

4. 信息与沟通

主要审查评价项目是否安排信息收集任务并反馈到各相关部门。要检查项目各类报表报告等信息报送流程是否完善，信息质量是否符合规定，是否及时传递到需求部门。

5. 内部监督

主要审查评价项目管理机构是否制定了内部审计、定期检查 and 造价审核等相关制度。包括检查工作是否深入项目现场，结合项目实际，是否覆盖项目管理主要方面等。

（二）审计内容

建设项目内部控制和风险管理审计的主要内容包括：对建设项目管理机构合同控制、资金控制、进度控制、质量控制、安全控制等各项内部控制体系设计与运行的有效性进行审查和评价，对建设项目在各个阶段面临的主要风险进行识别和控制的有效性进行确认。包括：

1. 对建设项目内部环境进行审查，包括对建设项目管理机构的组织架构设立是否符合项目管理需要，对职责分工与授权批准体系建立情况进行审查，包括重点分析各关键不兼容职责是否在不同部门、不同岗位、不同人员分离设置，并设置了防火墙等。典型的不相容职责应当包括项目建议和可行性研究与项目决策、概预算编制与审核、项目实施与价款结算，工程款结算与支付、工程结算和决算编制与审计等。对是否组建了满足项目建设管理需要的人力资源，是否建立了适应建设工程管理的文化等进行审查和评价等。

2. 对建设项目风险评估进行审查，包括对建设项目前期评审、勘察设计、工程施工、初步验收等过程中的风险识别、风险分析、应对策略等措施是否存在，安排是否完善，是否得到执行进行审查和评价。

3. 对建设项目控制活动进行审查，包括以建设项目合同执行、投资完成、工程结算、资金拨付为主线，对各个业务循环所制定的管理制度进行梳理，评价各项具体建设活动控制措施的设计和运行的情况，发现并提示可能存在的管理失控风险。

4. 对信息与沟通进行审查，包括关注建设项目工程图纸等文件中包含的设计信息，施工组织方案和施工日记等文件中包含的施工过程信息，材料设备存储收发和检验检测文件中包含的物资管理信息，工程管理统计等工作中形成的投资信息，会计账目报表等文件中包含的财务信息等信息，以及信息收集、传递的真实性、完整性和及时性，并对不同信息

系统产生的信息进行相互印证，对信息系统安全性、有效性进行审查和评价。

5. 对内部监督进行审查，包括将建设项目建立的内部控制制度、风险管理制度与项目物资进场检验、隐蔽工程验收、监理、质检等工作程序相结合，对建设项目内部监督机制的有效性进行审查和评价。

6. 开展建设项目内部控制和风险管理审计时，审计人员应当深入了解被审计建设项目的情况，审查和评价各项建设活动及项目管理机构内部控制、风险管理的适当性和有效性，并关注建设项目勘察、设计、施工、供货、监理、咨询等各参建单位各项建设行为开展情况及其对建设项目内部控制、风险管理的影响。

7. 在开展建设项目内部控制和风险管理审计时，审计人员应当关注被审计单位业务活动及内部控制、风险管理中的舞弊风险，协助组织预防、检查和报告舞弊行为。

三、审计程序和方法

建设项目内部控制审计通常与其他审计内容结合进行。其中，内部控制测评是内部控制审计的主要组成部分。

审计人员进行内部控制测评，一般分为四个步骤：一是调查了解内部控制，并做出相应记录；二是对内部控制进行初步评价，评价控制风险；三是实施内部控制测试；四是对内部控制进行再评价。

（一）调查了解内部控制，并做出相应记录的程序和方法

1. 询问。询问项目管理人员，多采用面对面访谈、电话

沟通等口头方式进行，也可以采用调查问卷。

2. 检查。通过审查和翻阅建设项目相关文件、报告、项目管理制度或手册、信息系统的技术文档和操作手册等，对建设项目内部控制进行了解。

3. 观察。在项目建设现场，通过观察项目建设活动及其安全、质量等有关内部控制的执行情况，加深对项目内部控制的了解。

4. 追踪业务的处理过程。常用于工程投资控制活动中，工程结算环节的控制测试。审计人员可以通过追踪一笔或者多笔工程结算的处理过程，了解建设项目投资的控制环节，或印证已经取得的对内部控制的了解是否正确。此外，这种方法还可能获取部分内部控制运行有效性的审计证据。审计人员对于被审计单位内部控制的调查结果，应该以书面形式记录或描述出来。常用的方法有文字说明法、调查表法和流程图法。

（二）对内部控制进行初步评价，评价控制风险的程序和方法

审计人员在完成了对建设项目内部控制的调查了解之后，要对内部控制做出初步评价，以确定相应的审计应对措施。

初步评价的内容包括健全性和合理性两个方面：

1. 健全性评价。主要评价应有的控制环节是否设置齐全。主要是回答控制“有没有”的问题。

2. 合理性评价。主要评价内部控制的设计是否合理，有

无多余的和不必要的控制。主要是回答控制“好不好”的问题。

审计人员经过初步评价，认为存在下列情形之一的，应当测试相关内部控制的有效性：一是某项内部控制设计合理且预期运行有效，能够防止重要问题的发生。二是仅实施实质性审查不足以为发现重要问题提供适当、充分的审计证据的情况。

审计人员决定不依赖某项内部控制的，可以对审计事项直接进行实质性审查。被审计建设项目规模较小、业务比较简单的，审计人员可以对审计事项直接进行实质性审查。

（三）如果决定依赖内部控制，实施内部控制测试的程序和方法

内部控制测试是为了确定内部控制设计和执行的有效性而实施的审计程序。它是在调查了解内部控制设计状况的基础上，对其执行的有效性进行的测试，因此，也常被称为遵循性测试。

1. 内部控制测试的方式

内部控制测试可以采取两种方式：一是业务程序测试（简称业务测试），即选择若干具体的典型业务，沿着业务处理过程检查业务处理程序中的各项内部控制是否得到执行。这种测试常被看成是一种纵向的内部控制测试。二是功能测试，即针对某项控制的某个控制环节，选择若干时期的同类业务进行检查，查明该控制环节的处理程序在被审计期内是否按规定发挥了作用。这种测试常被看成是一种横向的

内部控制测试。

2. 内部控制测试的范围

内部控制测试范围越大，提供的证据就越充分。但建设项目内部控制测试的范围并不是越大越好，要受到审计效率和审计成本的制约，并要准确把握内部控制测试工作量和实质性测试工作量的关系。

3. 内部控制测试的方法

审计人员可以通过检查、询问、观察、重新操作等方法来测试建设项目内部控制是否得到有效执行。

（四）对内部控制风险水平进一步评价的程序和方法

在初步评价的基础上，根据内部控制测试的结果对控制风险水平做出进一步评价，以确定完成建设项目审计工作所需执行的实质性审查的范围和重点。

控制风险的水平，可以用高、中、低三个等级来定性表示，也可以将控制风险量化为百分比来表示。

1. 低控制风险。建设项目内部控制健全且执行情况良好时，可认为控制风险较低。审计人员可以较多地依赖、利用内部控制，并相应减少结算审核、工程质量抽检等实质性审查的数量和范围。

2. 中等控制风险。建设项目内部控制比较健全，尚存在一定的薄弱环节或缺陷时，可认为存在中等控制风险。审计人员应有保留地信赖该内部控制。为减少审计风险，应扩大实质性审查的深度和广度，适当增加对工期控制措施、合同结算工作、工程质量局部抽检的数量和范围。

3. 高控制风险。建设项目内部控制设计不健全，或虽设计了良好的内部控制系统，但却未予有效执行，从而导致项目和会计资料大部分失控的，可认为控制风险较高。在这种情况下，审计人员无法信赖该单位的内部控制。通常应对工程主要部位开展无损质量抽检，对大额工程结算开展重点审核，对变更签证项目开展全面审计，以获得支持审计结论的足够证据。

采用百分比对控制风险进行描述时，若审计人员认为内部控制完全不能预防或发现错误，可将控制风险定为 100%。内部控制越有效，控制风险就越低。

第二节 建设项目风险管理审计

一、业务概述

风险是人们因对未来行为的决策及客观条件的不确定性，而可能引起的后果与预定目标发生多种负偏离的综合。作为损失发生的不确定性，风险是不以人们的意志为转移并超越人们主观意识的客观存在。

建设项目周期长、规模大、涉及范围广，因而面临的风险相对较多且种类繁多。在工程建设过程中，风险是普遍存在的。风险管理是建设项目管理中不可或缺的重要环节。

项目建设过程中存在的不确定因素主要来自两方面：第一，建设工程本身无法确定的因素，如建设工程施工技术的高低、所用建筑材料质量的好坏以及所在地地质条件的不同等原因，引起的不可预见的问题给建设工程施工过程中所带

来的一些障碍和干扰因素；第二，建设工程外部无法抗拒的、不可预见的因素，主要包括自然环境风险，以及人文方面（诸如物价、政府部门、国家政策、合同风险转移等）的风险。

建设项目风险管理的目标是将因风险带来的经济损失最大限度地降低，所以要正确认识和识别风险，提前制定相应的防范措施，进行有效风险管理。

建设项目风险主要来自四个方面：设计及施工技术、自然环境、政治经济以及社会、合同方面的风险。

（一）设计及施工技术方面的风险

工程建设的核心是工程设计。如果设计上存在不合理或者结构不完善，必然会给工程建设带来不可避免的经济损失。如施工过程中发现设计不完善，可能需要进行大量的变更设计以致后续发生工程索赔。如竣工后发现设计不合理，则会导致工程使用寿命、效果或安全性受到重大限制。

（二）自然环境方面的风险

各种自然灾害都有可能给工程建设带来风险，例如来自气象灾害的（台风、雷电、寒潮等），来自自然灾害的（洪水等）以及建设工程本身所在复杂的地质条件、所在地恶劣的气候条件、工程建设过程中对周围环境施加的影响等，都是工程建设施工阶段潜在的风险因素。对这些必然存在的风险，应有恰当的管理措施。如果招标人员在制定招标文件时没有充分考虑分析上述各种因素，或者对那些来自自然的不可抗拒影响的级别没有加以限定，更容易给工程建设和施工阶段带来风险。

（三）政治经济及社会方面的风险

由于工程建设本身的复杂性以及建设周期长等特点，工程建设和施工阶段会受到政治经济及社会各种因素变动带来的风险。工程延期使得招标人要承担工期延误及工程延期索赔的双重风险。

（四）建设项目合同方面的风险

建设项目风险管理的依据主要是工程合同，合同的缺陷会给项目建设带来难以规避的风险。项目的管理者起草合同文件时应当具备强烈的风险管理意识。合同的每一个条款都要从风险管理和风险分析这两个角度进行研究。

建设项目管理者要努力识别上述四个方面的风险，并采取强有力措施来最大限度降低因这些不可避免风险带来的各种经济损失。运用风险管理方法，系统地研究和分析施工中常见的风险，提高危机意识和防范意识；采用正确的风险预测、有效进行风险防范，控制各种隐患、预测施工风险、降低经济损失。

二、审计目标和内容

（一）审计目标

建设项目风险管理审计的主要目标，是协助组织和建设项目高级管理层评估现有风险管理措施的不足，通过发现并评价重要风险，协助高级管理层在项目建设周期内提升风险管理能力，进而最大限度地识别风险、应对风险，并将管理风险的成本降至最低。

（二）审计内容

1. 项目建设和管理机构对项目建设过程中出现未曾预料的新情况是否制定了风险预案，是否安排了足够资源来实施风险管理手段和措施。

2. 针对建设项目某些必须限时实现的目标，项目管理机构是否做好了资源调配冗余安排，对不利因素考虑是否充分。

3. 对项目建设出现转折点或提出重大设计变更时，项目风险应对方案是否合理，实施是否及时到位，结果是否在可控范围内。

4. 对边科研、边设计、边施工、边修改以及采用新技术的建设项目，项目是否针对不利因素做出了风险控制安排，是否能保证建设目标总体实现。

5. 对某一时段投入资金数额较大的项目，项目资金流安排是否顺畅，有无存在资金缺口导致支付困难的风险。

6. 对政府有关政策发生重要调整的建设项目，要关注项目建设安排是否会受到重大影响，项目进度是否可能严重滞后，是否存在调整设计和施工方案达成建设目标的可能。

7. 可能对社会产生影响的敏感问题，如环保政策、资源配置等，要重点关注项目是否做出充分考虑和安排，是否安排专门预算，是否聘请了专业机构和人员实施管理。

三、审计程序和方法

建设项目风险管理审计通常与其他审计结合进行，此处不再说明审计程序和方法。

第四章 建设项目采购审计

建设项目的建设过程就是业主单位完成“建设项目”这一产品的采购过程。由于建设项目具有单一、定制、独有的特点，对该产品的采购较其他标准化产品的采购更加复杂。建设项目一般将材料物资等产品、工程设计和施工劳务等服务分开来，采用多种方式分散采购，然后综合利用各参建单位的管理力量，建成符合设计要求的产品。因此，采购行为贯穿建设全过程，是审计的重点。

建设项目采购产品和劳务常用的方式，主要包括公开招标、邀请招标、竞争性谈判、单一来源采购、询价采购等方式。其中，公开招标指的是招标人以招标公告的方式邀请特定的法人或其他组织投标。公开招标是一种最能充分实现信息公开性、程序规范性、竞争公平性的采购方式，是国家和省（市）重点建设项目、全部使用或者部分使用国有资金投资或者国家融资的项目、使用国际组织或外国政府贷款、援助资金的项目，以及依据法律法规规定应当公开招标的项目进行采购的主要方式。邀请招标指的是招标人以邀请投标书的方式邀请特定的法人或者其他组织投标。竞争性谈判是采购人向符合相应资格条件的多家（一般不少于三家）供应商或承包人发出谈判文件，分别通过报价、还价、承诺等谈判商定价格、实施方案和合同条件，并依据谈判文件确定的采购需求及质量和服务要求，且报价最低的原则（政府采购的原则）从谈判对象中确定交易对象的采购方式。单一来源采

购指的是采购人直接与唯一的供应商进行谈判采购，商定价格和合同条件的采购方式，也称直接采购。询价指的是采购人一般向三个及以上符合相应资格条件的供应商或承包人就采购的货物或服务发出询价通知书让其报价（一般为一次报价，不得更改），且主要通过价格评审比较，选择符合采购需求，质量服务相等，且报价最低的交易对象的采购方式。

上述采购方式并非随意选择，而是各有其适用条件。如公开招标采购，程序最繁杂，是建设项目大宗采购的主要方式。邀请招标属于有限竞争招标，是在技术复杂、有特殊要求或者受自然环境限制，只有少量潜在投标人可供选择；或者采用公开招标方式的费用占项目合同金额的比例过大时采用的采购方式，必须满足自然条件、地域条件、保密条件等一定条件，并经过核准或备案方可采用。竞争性谈判受采购时间、技术标准、市场范围限制，采购供应双方对采购物及对方意图都缺少了解，采购人只能通过与有限和特定的供应商或承包人进行灵活、充分的谈判，才能充分、正确地表达、沟通与确定采购的意图要求、供应服务的能力、实施方案及其技术标准规格，从而选择满意的采购物及交易对象。与招标相比，谈判采购程序简单，周期短，可以避免盲目竞争。但是，竞争性弱，透明性、规范性差，容易作弊。一般要求满足四个条件：第一，招标后没有供应商投标或者没有合格的供应商，或者重新招标未能成立的；第二，技术复杂或者性质特殊，不能确定详细规格的；第三，采用招标所需时间不能满足用户需求的；第四，不能事先计算出价格总额

的。单一来源采购适用特点和条件与竞争性谈判采购相似，且程序更加简单，没有竞争性。一般要求满足下述三个条件：一是只能从唯一供应商处采购的；二是发生了不可预见的紧急情况不能从其他供应商处采购的；三是必须保证原有采购项目一致性的。询价采购则要求采购标的规格、标准统一，货源充足且价格变化幅度小，且主要比较价格，而无须进一步考察评价供应商能力和实施方案的货物和服务采购。询价采购程序简单、节约采购时间和费用，但竞争性、规范性弱，选择范围窄。议标，实质上即为谈判性采购，是采购人和被采购人之间通过一对一谈判而最终达到采购目的的一种采购方式，不具有公开性和竞争性，因而不属于招投标法所称的招标投标采购方式。

国家机关、事业单位和社会团体使用财政性资金采购工程、货物及服务时，应当遵循《政府采购法》。其中，政府采购工程以及与工程建设有关的货物、服务，采用招标方式采购的，适用《招标投标法》及其实施条例；采用其他方式采购的，适用《政府采购法》及其实施条例。

第一节 建设项目招标投标审计

招标投标是建设项目采购的主要方式。国有资金、国有企业投资建设项目受法律限定，强制采用招标投标方式进行采购。法定范围之外，多数建设项目也自愿选用了招标投标方式。因此，建设项目采购审计的工作重点是对招标投标过程及其成果的审计。

一、业务概述

建设项目招标投标过程主要包括招标准备、招标申请、招标控制价编制、刊登资格预审通告和招标通告、资格预审、发放招标文件、勘查现场、召开投标预备会、投标人编送投标文件等环节。对工程招标投标过程情况的审计，主要是跟踪检查上述各个环节执行国家政策、遵守国家和行业有关法律法规规范的情况。

（一）招标范围

按照国家有关规定需要履行项目审批、核准手续，依法必须进行招标的项目，其招标范围、招标方式、招标组织形式应当报项目审批、核准部门审批、核准。项目审批、核准部门应当及时将审批、核准确定的招标范围、招标方式、招标组织形式通报有关行政监督部门。

全部或者部分使用国有资金投资或者国家融资的项目（包括使用预算资金 200 万元人民币以上，并且该资金占投资额 10% 以上的项目，及国有企业事业单位通过投资关系、协议或者其他安排，能够实际支配项目建设的情形），使用国际组织或者外国政府贷款、援助资金的项目，大型基础设施、公用事业等关系社会公共利益、公众安全的项目，如果同一项目中可以合并进行的勘察、设计、施工、监理以及与工程建设有关的重要设备、材料等的采购，合同估算价合计达到规定标准，其单项采购或整个项目的总承包采购必须招标。在技术复杂、有特殊要求或者受自然环境限制，只有少量潜在投标人可供选择；或者采用公开招标方式的费用占项

目合同金额的比例过大，并经过有关部门批准可以采用邀请招标。具备法定条件，如采用不可替代的专利或者专有技术；采购人依法能够自行建设、生产或者提供的，可以不进行招标。

（二）招标组织

招标人具有与招标项目规模和复杂程度相适应的技术、经济等方面的专业人员，可自行组织招标；也可选择招标代理机构组织招标，招标代理机构在招标人委托的范围内开展招标代理业务，不得在所代理的招标项目中投标或者代理投标，也不得为所代理的招标项目的投标人提供咨询。

（三）招标准备

公开招标的项目应当在国务院发展改革部门依法指定的媒介发布招标公告。在不同媒介发布的同一招标项目的资格预审公告或者招标公告的内容应当一致，同时编制招标文件。招标人在招标文件中可要求投标人提交投标保证金，投标保证金不得超过招标项目估算价的 2%，有效期应当与投标有效期一致。招标人设有最高投标限价的，应当在招标文件中明确最高投标限价或者最高投标限价的计算方法。

资格预审结束后，招标人应当及时向资格预审申请人发出资格预审结果通知书。未通过资格预审的申请人不具有投标资格。通过资格预审的申请人少于 3 个的应当重新招标。招标人采用资格后审办法对投标人进行资格审查的，应当在开标后由评标委员会按照招标文件规定的标准和方法对投标人的资格进行审查。

（四）投标

投标人参加依法必须进行招标项目的投标，不受地区或者部门的限制，任何单位和个人不得非法干涉。投标人应在投标截止时间前提交投标文件，并提交投标保证金。未通过资格预审的申请人提交的投标文件，以及逾期送达或者不按照招标文件要求密封的投标文件，招标人应当拒收。招标人应当如实记载投标文件的送达时间和密封情况，并存档备查。

（五）开标、评标和定标

招标人应当按照招标文件规定的时间、地点开标。如投标人少于 3 个不得开标，应当重新招标。开标后，招标人应当组织评标委员会进行评标。评标委员会的专家成员应当从评标专家库内相关专业的专家名单中以随机抽取方式确定。评标委员会成员应当依照《招标投标法》规定，按照招标文件规定的评标标准和方法，客观、公正地对投标文件提出评审意见。招标项目设有标底的，招标人应当在开标时公布。

评标完成后，评标委员会应当向招标人提交书面评标报告和中标候选人名单，评标报告应当由评标委员会全体成员签字。对评标结果有不同意见和理由的应在评标报告中注明。中标候选人应当不超过 3 个，并标明排序。招标人应当自收到评标报告之日起 3 日内公示中标候选人。

招标人应当确定排名第一的中标候选人为中标人。排名第一的中标候选人放弃中标、因不可抗力不能履行合同、不按照招标文件要求提交履约保证金，或者被查实存在影响中

标结果的违法行为等情形，不符合中标条件的，招标人可以依次确定其他中标候选人为中标人，也可以重新招标。

（六）定标签约

确定中标人后，招标人和中标人应当依照《招标投标法》及其实施条例的规定签订书面合同，合同的标的、价款、质量、履行期限等主要条款应当与招标文件和中标人的投标文件内容一致。招标人和中标人不得再行订立背离合同实质性内容的其他协议。招标文件要求中标人提交履约保证金的，中标人应当按照招标文件的要求提交。履约保证金不得超过中标合同金额的 10%。

二、审计目标和内容

（一）审计目标

1. 核实招标资料的真实性和可靠性

建设项目的招标范围、招标方式、招标组织形式应报政府有关部门审批或核准，各项审批、备案资料应齐全。建设项目应按规定程序组织招标投标工作，各个环节记录文件应真实存在。开标应在招标文件规定的时间、地点进行；审查评标委员会应按照招标文件确定的评标标准和方法，对投标文件进行评审；招标人应接受评标委员会推荐的中标候选人。

2. 审核招标过程合规性

建设项目的招标范围、招标方式、招标组织形式应符合国家法律法规要求；招标投标过程应遵守国家 and 行业有关程序。项目的开标、评标和定标应符合国家和行业有关法律法

规要求，满足招标文件的相关要求。

3. 确认招标工作完成及时性，结果最优化

建设项目招标前期准备、招标投标过程应在国家和行业相关规定的时间内进行，遵循经济效益性原则。项目的开标、评标和定标环节应在国家和行业有关规定的期限范围内完成；选定的中标人应为投标技术方案最优、报价合理的投标人。

（二）审计内容

1. 项目招标前期准备情况。审查各项招标前期审批手续是否完备，审查招标标段划分、招标范围和方式是否合规。

2. 项目招标、投标程序。审查建设单位或招标代理机构是否具备相关能力和资质，检查招标申请及其批准情况；审查招标程序是否合规；投标人和投标文件是否满足国家和行业有关规定，是否对招标文件提出的实质性要求和条件作出响应；审查招标投标过程是否在法律法规要求的期限内完成，是否遵循经济效益性原则。

三、审计程序和方法

（一）需要取得的资料

1. 在招标准备阶段，审计人员应当取得建设项目招标批复文件、招标公告、勘察设计报告、可行性研究报告、初步设计文件等资料。查阅批准的项目招标范围和招标计划、自行招标组织方式及专家库行政备案的相关资料、邀请招标的相关单项工程申请及批复文件等。

2. 在招标阶段，审计人员应当取得项目报建文件、建设

单位资质审查和招标申请、招标公告、招标文件和补充招标文件（答疑纪要）、相关会议记录、投标文件、招标投标情况书面报告等文件资料，并调阅建设项目管理单位已招标单项工程台账、合同台账、设备材料清单等文件。

3. 在投标开标评标阶段，审计人员应当取得投标文件、投标保函、开标记录、开标鉴证文件、评标记录、评标委员会书面报告等文件。

4. 在定标阶段，审计人员应当取得定标记录、中标通知书、合同协议、补充合同协议等文件。

（二）内部控制测评

1. 内部控制调查。了解建设项目管理单位内部关于招标投标工作的制度、流程、体系、人员配备及分工、权限设置等。

2. 内部控制测试。通过招标投标事项检查，检查招投标制度及其各流程、各环节是否得到贯彻实施，有无领导意志凌驾制度之上导致内部控制失效的可能。

（三）审计取证

1. 查阅相关文档资料，确认建设项目是否具备招标条件，招标方案是否经过审批或核准，设计标准是否合规，是否列入政府部门或上级单位的投资计划，查看工程场地征用、拆迁等准备工作是否完成。审阅相关审批或核准的记录文件资料，检查招标项目的招标范围、招标方式、招标组织形式是否报项目审批、核准部门审批、核准。

2. 查阅招标文件关于标段的划分情况，分析是否按照单

项工程或单体工程进行划分，各标段能否独立组织施工，是否存在化整为零，规避公开招投标等问题。

3. 检查招标项目范围是否符合规定，主要检查项目的招标台账记录以及招标文件，查验勘察、设计和施工等合同是否通过招标选定承建单位。判断采用邀请招标是否符合法律法规约定；没有进行招标的，要进一步查验未招标的原因以及是否得到上级有关部门的批准。审查招标代理机构的专业能力是否满足法定要求和项目需要。

4. 审阅相关招标文件及其记录，检查招标人是否对投标人进行了资格审查并及时公告审查结果，或者向资格预审申请人发出资格预审结果通知书；是否按照规定发布招标公告，是否及时发放工程招标文件，有无依法召开工程投标预备会议，组织投标人进行现场勘查。

5. 审阅相关招标文件及其记录，审查招标人是否在投标人提交投标文件 15 日前对已发出的招标文件进行了澄清或者修改，不足 15 日的是否顺延投标文件截止时间。

6. 审阅相关招标文件及其记录。对招标标底进行复核性测算；分析标底编制内容是否符合标段招标文件规定的施工范围、工程量、施工条件等。

7. 审阅相关投标文件和记录，审查投标人是否达到所要求的资质等级，查看其相应资质允许的承接范围是否满足招标工程的建设规模和内容，是否具有良好的信誉，是否拥有必要的技术力量和机械设备，是否具备优良的施工和安全生产记录等，是否按要求交纳投标保证金。

8. 综合分析相关投标文件，审查投标人是否按照招标文件的规定要求编制投标文件，是否对招标文件提出的实质性要求做出明确响应，其内容是否齐全、规范，投标报价和施工组织设计是否合理，是否存在对招标人不利、不合理的条款等。

9. 审查并综合分析招标文件，审核不同投标人的投标文件，判断是否存在由同一单位或者个人编制、不同投标人委托同一单位或者个人办理投标事宜、不同投标人的投标文件载明的项目管理成员为同一人、不同投标人的投标文件相互混装以及不同投标人的投标保证金从同一单位或者个人的账户转出等问题。

10. 查阅开标记录，审查开标是否在招标文件规定的时间、地点进行，是否邀请所有投标人参加。审查开标过程中废标等处理是否合规。

11. 审查评标是否由招标人或代理机构依法组建的评标委员会负责；评标委员会名单在中标结果确定前是否保密。评标委员会组成和人员是否满足法定要求。

12. 查阅评标记录，审查评标委员会是否按照招标文件确定的评标标准和方法，对投标文件进行评审和比较；关注是否存在评标打分不合理或投标人相互串通或投标人与招标人串通投标现象。

13. 审查评标委员会完成评标后，是否向招标人提出书面评标报告，并推荐 1-3 名中标候选人，标明排列顺序；评标报告是否由评标委员会全体成员签字。

14. 检查招标人是否接受评标委员会推荐的中标候选人，是否在评标委员会推荐的中标候选人之外确定中标人。审查在确定中标人前，招标人是否存在与投标人就投标价格、投标方案等实质性内容进行谈判的情况。国有资金占控股或者主导地位的必须依法进行招标的项目，招标人是否确定排名第一的中标候选人为中标人。

15. 审查中标人确定后，招标人是否向中标人发出书面中标通知书，并同时将中标结果书面通知所有未中标的投标人。审查确定中标人是否符合法律规定程序。

16. 查阅中标人的投标文件以及让中标人提供相应资质证明材料，审查施工资质情况、施工组织能力、社会信誉度、财务状况等，审查是否存在借用资质或非法转包情况，所承包的专业工程是否超越其资质能力等。

17. 查阅招标文件、中标人投标文件和合同，是否存在中标人向他人转让中标项目，或将中标项目支解后分别向他人转让现象。审查分包人的资格条件；查阅工程中标人的施工记录、劳务分包及物资材料供应等对外签订的合同及财务付款记录，审核是否存在转包和违规分包的情况。

18. 查阅中标合同、招标文件和投标文件，审查合同是否与招标文件相一致，招标中形成的书面答疑、澄清文件和承诺书等是否作为合同文件的组成部分。是否另行订立了与合同实质内容不一致的其他协议。审查合同语言表达是否清晰和严谨，合同计价方式是否符合工程特点，是否存在招标人承担不应有的风险，或者向中标人过度转嫁风险。

19. 审计人员要通过招投标事项的审计，努力提出规范招标投标制度，约束采购权力，杜绝违规事例的意见和建议。

第二节 建设项目询价及竞争性谈判采购审计

一、业务概述

与招标投标相比，询价采购和通过竞争性谈判采购是相对简捷高效的采购方式，适用于非法定招标采购事项。

（一）询价采购

询价采购是《政府采购法》规定的政府采购方式之一，其主要适用于采购的货物规格、标准统一、货源充足且价格变化幅度小的政府采购项目，它既能满足采购单位的一些数量不多、金额较小、时间要求紧的采购需求，同时也能有效地节约采购过程的成本，对于采购规模不大、采购任务相对较少、招标方式难以实施的地区和中小城市的集中采购机构来说，是一种较为常用的政府采购方式。

为了使询价采购能充分体现公开、公平、公正及竞争和效益原则，在询价准备阶段，采购单位要进行采购项目分析，制定采购方案，确定采购项目清单，编写询价书，采取公开方式和有限邀请方式邀请供应商参与询价。

各供应商应在规定的时间内提交报价文件，报价文件中应一次报出一个不可更改的最终报价，以确保公平竞争。报价文件要求密封报送，一般不应接受传真或电话报价。报价文件提交后，供应商不得对报价文件进行修改。采购机构在报价时间截止后，要公开唱标，对各供应商提供的报价文件

中的报价表进行公开报价。询价小组进行综合评价后，推荐预成交供应商，出具询价结果报告，经批准后，签发询价结果通知书，签订采购合同。

（二）竞争性谈判采购

采用竞争性谈判方式采购，主要包括五个步骤：成立谈判小组、制定谈判文件、确定邀请参加谈判的供应商名单、谈判、确定成交供应商。通常可以把这五个步骤归纳为两个阶段，即谈判前的准备阶段和谈判阶段。

在准备阶段，应注意做好以下几项工作：一是从资金、技术、生产、市场等几个方面对采购项目进行全方位综合分析。二是确定项目采购清单。三是编制竞争性谈判邀请函。四是制作竞争性谈判文件。五是邀请参加谈判的供应商。六是对参加谈判的供应商进行资格预审。七是根据资格审查情况，确定参加谈判的供应商名单，并发售竞争性谈判文件。八是成立由技术专家、采购单位和有关方面的代表组成的谈判小组。九是确定工作人员。十是邀请监督机关、公证机关对谈判过程实施监督。

谈判阶段需要做的工作主要包括：一是报价文件递交时间截止后，在规定的地点对各供应商提交的报价文件中的报价表进行公开报价。二是在公开报价后，谈判小组要对各谈判方递交的报价文件进行审阅，以判定谈判方资格的有效性，确定进入谈判阶段的供应商名单。三是谈判小组与各谈判方就技术方案进行谈判，技术谈判结束后，要确定进入下一轮谈判即商务谈判的供应商名单。四是谈判小组与各

谈判方分别就商务方案进行谈判，确定进入最终承诺报价的供应商名单。五是组织技术、商务方案均符合要求的各谈判方进行最终承诺报价，最终承诺报价结束后，谈判小组要对最终承诺报价进行综合评审。六是经过对最终承诺报价进行综合评审、评断，并汇总出综合评审结果，最后由谈判小组出具最终谈判结果，推荐预成交供应商。七是采购代理机构根据谈判小组出具的谈判结果报告和确定成交的意见，综合审查相关资料，确定最终成交供应商。

二、审计目标和内容

（一）审计目标

1. 核实询价过程记录完整可靠性。建设项目询价采购事项应属于建设项目概算内采购内容，采购过程应完整记录，各个环节记录文件应真实存在。

2. 查实询价工作流程合规性。建设项目采用询价采购形式应符合国家法律法规要求；采购过程应遵守国家和本单位有关程序。询价采购过程不得有串通作假或未尽责情形。

3. 确认选定供应商报价合理最优化。建设项目采用询价方式采购应按国家和行业相关规定的时间进行，遵循经济效益性原则。选定的供应商报价合理并满足质量和时间要求。

（二）审计内容

审计人员应当关注建设项目是否遵循合规、高效、节约成本的原则来选择恰当的采购方式，并根据不同采购方式的规定程序，开展建设项目所需的工程、货物和劳务的采购活动。

三、审计程序和方法

（一）需要取得的资料

审计人员应当取得建设项目项目建议书、可行性研究报告及其批准文件、核准文件等前期报批文件，取得初步设计文件及其批复，投资计划及其批复，批准的招标和采购计划，项目设备、材料清单，以及采购过程中形成的采购制度、采购机构设置、采购方案、采购计划、采购过程记录、采购公告、谈判记录等。

（二）内控测评

1. 内部控制调查。查阅制度文件并询问相关管理人员，了解建设项目及其上级机关是否制订了询价和竞争性谈判采购工作规则、流程、制度、办法。了解建设项目是否组织有资质、有能力的团队开展采购工作，相关人员是否知悉采购工作制度流程。了解项目采购计划与财务、物资保管、运输等业务是否衔接。

2. 内部控制测试。对照内部采购工作流程，检查项目是否执行工作流程规定，实施了规定的计划制定、公告发布、邀请、谈判等程序。

（三）审计取证

1. 查阅项目前期报批文件，对照相关法规制度，判断项目是否符合询价采购、竞争性谈判采购条件，如采购时间紧张无法招标、单一产品市场供应充分、产品价格市场变化幅度小等。

2. 查阅项目采购过程文档，检查项目是否按照组织内部

或项目自身制定的询价工作流程执行。

3. 调查供应商资质、业绩、供货能力、财务能力，确定询价的供应商是否具备提供相应产品和服务的实力、信用和意愿，是否按要求时间和质量条件提供不可撤销报价。

4. 检查谈判过程和询价评审记录，审核询价评审机构是否深入细致地开展了评审工作，提供公正、客观的评审意见。

5. 抽查质量检验资料和实物，审核所选供应商是否满足采购需求，是否在质量和服务条件相当情况下报价最低，是否按合同提供了合格产品。

6. 检查财务付款记录，对照合同检查采购工作是否按照询价结果签订并执行采购合同。

7. 调查市场供应情况，检查项目是否在满足工程建设对产品或服务质量、时间需求的前提下，降低采购成本，提高项目效益。

8. 如组织内部制订了关于建设项目集中采购、合格供应商库、不合格供应商黑名单等管理规定，审计人员应当关注建设项目是否按照规定上报了采购需求并采取了集中采购方式，签约供应商是否合格等内容，也应当关注上述集中采购和供应商管理机构是否按规定尽职尽责，是否保证了所采购产品或服务的质量、时间，是否降低了采购成本。

9. 审计人员应当努力提出改进询价工作流程，完善询价采购权力运行方面的建议和意见。

第五章 建设项目工程管理审计

在项目建设过程中，相关参建单位应当依据国家和政府颁布的有关法律法规和行业规范，以及工程建设的有关设计合同文件，加强工程建设质量、安全和进度管理。

对工程建设质量、安全和进度的审计，首先，要关注工程质量、安全和进度内部管理制度的建立健全情况；其次，要对实体质量、相关管理措施等进行现场抽查。

除下列各节中对各专项管理工作的审计内容外，内部审计机构要统筹平衡各项管理目标之间的关系，根据工程建设需要，了解建设项目管理体系的建立情况，主要包括：

1. 上级组织对建设项目管理单位的授权是否明确而充分，是否建立了恰当的目标考核机制并切实执行，建设目标是否明确、是否分解下达并进行了考核。

2. 建设项目管理单位的组织结构是否能适应工程建设指挥需要，各部门分工是否清晰并相互衔接。

3. 建设项目主要管理人员是否具备建设项目管理所需专业知识和管理经验，相关部门工作人员是否具备从事建设管理各有关专业工作的知识结构和背景，项目管理机构人力资源配置总体是否能满足项目建设高峰期管理需要。

4. 是否根据建设项目特点建立并培育了适应工程所处行业、地域等特性和项目管理需要的管理文化。

5. 是否建立了与建设承包合同模式相适应的甲乙双方沟通机制，沟通是否及时、顺畅、充分。

对建设项目开展工程管理审计时，审计人员应当充分认识工程管理涉及专业多、参建单位多、外部影响因素多、突发情况多等复杂态势，与建设项目管理人员充分沟通，努力了解项目管理的架构、模式、方式和管理文化，必要时要对相关参建单位进行调查，以了解管理人员实施各项工程管理行为时所面临的环境和情势，并在此基础上做出专业判断。

对建设项目开展工程管理审计时，除应当对建设项目管理机构（业主）及其部门、人员实施的各项具体建设行为的有效性和效率性进行审计之外，还应当关注建设项目管理机构通过调配建设资源、落实建设计划、协调建设工作等方式，对项目勘察、设计、施工、供货、监理、咨询等参建单位履约提供产品或服务工作实施的组织和管理行为的有效性和效率性。

项目建设中出现因参建单位未能充分履约等各种外部原因影响工程建设目标实现的情况时，审计人员应当加以关注，并深入分析原因，判断是否存在建设项目管理机构工程管理能力不足、管理措施不当、管理效率不高导致对参建单位相关工作督导不足等问题。

第一节 建设项目工期管理审计

一、业务概述

建设项目工期管理，或称进度管理，指的是保证项目准时完工所必需的一系列管理过程和活动。项目进度管理的目的是对建设项目进行计划、组织、协调、控制。项目进度管

理是建设项目能否按期建成并投入使用的关键，也制约着工期、成本两大管理目标的实现。

二、审计目标和内容

（一）审计目标

1. 核实工期管理资料的真实性和完整性。项目进度管理计划编制和执行以及项目进度款支付使用等环节各项进度管理工作应真实存在，各项关于项目进度管理记录资料应真实、完整。

2. 确认工程进度是否满足合同要求，工期变更和索赔是否合理，审查进度计划编制是否以安全生产、厉行节约为前提，工程设计、施工进度、工程款到位、各类资源配置是否与进度计划相匹配；审查进度计划变更是否按规定程序通过相关部门审批，是否经济合理；审查进度款支付是否以实际完成工程量为依据，变更索赔日期和金额是否合理。

（二）审计内容

1. 建设项目进度管理计划编制情况。审查各合同文件、施工方案关于工期和项目进度的规定是否一致；是否建立了进度计划管理的体系和制度，进度计划编制是否以安全生产、厉行节约为前提，满足合同要求。

2. 建设项目进度管理计划执行情况。检查建设单位和监理进度检查报告、施工组织设计、各种进度管理计划、已完工程量统计表等资料，审查进度计划的落实情况；审查计划变更的原因是否属实，变更后的进度计划是否合规、完整可行，进度计划变更是否按规定程序通过相关部门审批。

三、审计程序和方法

（一）需要取得的资料

1. 由于建设项目进度管理工作专业性强，审计人员应当收集被审计项目所在行业适用的《建设工程项目管理规范》《建设工程监理规范》《建筑施工组织设计规范》《建设工程工程量清单计价规范》等规范性文件。

2. 审计人员应当从建设项目管理机构取得进度管理制度与保证制度、设计图纸及设计文件、总承包合同或施工合同、物资供应合同、分包合同、监理合同、施工组织设计（方案）、设计进度计划、材料和设备供货计划、监理规划、监理实施细则、验收资料、相关工作记录等资料。

3. 审计人员还应当通过建设项目管理机构取得施工单位的施工合同文件（包括总承包合同及分包合同）、施工组织设计、施工总方案、项目进度管理计划（包括工程总进度计划、各项目子系统进度计划、各子项目工程进度计划）、项目资源需求计划、费用计划、项目管理目标责任书等资料。

（二）内部控制测评

1. 内部控制调查。检查建设单位是否编制了施工合同文件、委托监理合同文件、施工总方案等，各合同文件、施工方案中关于工期和项目进度是否有明确规定。检查建设项目是否建立了进度拖延的原因分析和处理程序，对进度拖延的责任划分是否明确、合理（是否符合合同约定），处理措施是否适当。

2. 内部控制测试。检查建设项目进度管理计划是否符合

文件规定及工程定额标准，是否完整、可行。抽查工程总进度计划、各项目子系统进度计划、各子项目工程进度计划，确认是否存在各系统不均衡发展情况；子项目进度计划是否与总进度计划一致。采用抽查或穿行测试，检查施工组织设计方案、设计进度计划、项目资源需求计划、费用计划、设备材料的供货计划等是否确实执行。

（三）审计取证

1. 检查工程前期立项和报建报批手续的办理是否及时，是否影响工程按时开工，是否形成资金和设备闲置浪费。

2. 检查现场的原建筑物拆除、场地平整、文物保护、相邻建筑物保护、降水措施及道路疏通是否影响工程的正常开工。

3. 检查施工图设计完成的时间及其对建设进度的影响，有无因设计图纸拖延交付而导致的进度风险。

4. 检查是否有对材料和设备等因素影响施工进度采取控制措施。

5. 检查建设单位和监理进度检查报告、施工总方案、项目资源需求计划、费用计划、各种进度管理计划、已完工工程量统计表等资料，审查核实是否存在由于资金资源供给迟缓或过快导致进度偏差的情况。

6. 检查设计变更处理流程是否完备，是否有效运行，有无因设计变更申请处理滞后等原因造成进度拖延，有无因不当管理造成返工、窝工情况。

7. 检查对索赔的确认是否依据网络图排除了对非关键

线路延迟时间的索赔。

8. 关注项目受到资源约束或外部环境变化时，是否对进度计划进行调整。审查计划变更的原因是否属实，变更报价是否合理，变更后的进度计划是否合规、完整可行，进度计划变更是否按规定程序通过相关部门审批，由于进度计划变更导致的施工单位赔偿金额是否符合合同规定和变更实际情况。

9. 审计人员应当努力发现工期管理中的薄弱环节，提出平衡建设项目工期、质量、成本三大目标，更好地实现建设项目综合效益的建议和意见。

第二节 建设项目质量管理审计

一、业务概述

工程质量管理是指建设项目确立和实现工程预定质量标准的全部职能及其工作内容，也包括对工程质量成果进行评价和改进的一系列活动，包括相关参建单位围绕工程质量所进行的指挥、协调和控制等活动。工程质量管理的目的是预防、减少或消除质量缺陷，建设质量合格的工程项目，保证投资效益的实现。

工程质量管理的基本模式是策划、实施、检查和改进。工程质量的好坏是建设、勘察、设计、施工、监理、物资供应等单位各方面、各环节工作质量的综合反映。工程质量管理的主要工作，包括质量管理体系的建立和质量管理措施的实施。质量管理体系涵盖各个参建单位，包括制定建设项目

质量管理目标，设置质量管理专职机构、明确质量责任和权限、建立质量管理体系、确立员工培训上岗机制等工作。质量管理措施的实施，应当建立在各参建单位质量责任的基础上，各司其职，共同对工程质量进行控制、检测和完善。

建设项目审计中应当关注工程质量管理情况，促进相关参建单位加强工程质量管理，确保建设项目建设质量。

二、审计目标和内容

（一）审计目标

1. 核实参建单位履行质量管理职责充分性，记录完整性。参建单位应履行质量管理、质量事故处理和施工过程质量验收等职责，各项质量管理工作真实，项目质量管理记录资料完整。

2. 查实质量管理行为合规性。参建单位质量管理职责履行、质量事故处理和施工过程质量验收等环节各项质量管理工作应符合国家和行业有关法律法规的规定。

（二）审计内容

1. 建设项目参建单位质量管理职责履行情况。审查各参建单位确定的质量管理事项是否落实；监理工作、合同管理以及分包合同管理是否符合国家法律法规和行业规范；检查工程变更的审批程序、索赔申报与审批程序等约定是否明确及得到履行。

2. 建设项目质量事故处理过程。审查相关机构是否对质量事故的原因进行调查分析；审查质量事故的技术处理方案是否严格执行相应的工程质量标准，事故处理技术方案是否

切实可行、经济合理。

3. 建设项目施工过程验收。审查施工单位是否落实施工工序的质量自检工作；抽查检验批质量验收记录，检查检验批验收程序是否符合规定，主控项目和一般项目的质量经抽样检验是否合格；抽查各层级质量验收记录，重点跟踪验收中出现的不合格情况的处理记录，检查施工过程质量验收不合格的处理是否符合规定。

三、审计程序和方法

（一）需要取得的资料

收集建设项目相关专业的的设计、施工和验收规程、规范、标准以作参考。包括各行业、专业的《建设工程项目管理规范》《工程建设施工企业质量管理规范》《建筑施工组织设计规范》《建筑工程施工质量验收统一标准》《建筑工程施工质量评价标准》《建设工程监理规范》等。

对建设项目各参建单位，应当分别收集质量管理过程资料。

1. 需要建设单位提供的资料。项目制订的质量管理制度与保证制度、设计图纸及设计文件、总承包合同或施工合同、物资供应合同、分包合同、监理合同、施工组织设计（方案）、监理规划、监理实施细则、验收资料、相关工作记录等，包括项目管理架构、组织机构、人员情况等资料，以及描述有关人员工作职责和质量责任的工程管理制度等文件，记录质量管理行为的项目管理检查表、工程管理记录等文件表格资料。

2. 需要勘察设计单位提供的资料。企业资质证书，勘察设计合同文件，勘察设计作业大纲、作业记录，各专业管理部门设计的施工图及施工图说明等资料。

3. 需要施工单位提供的资料。企业资质证书、施工合同文件（包括总承包合同及分包合同）、施工组织设计和施工方案；质量管理与保证制度文件，总包和分包工程管理制度；质量管理记录，包括：施工日记和专项施工记录，技术交底记录，上岗培训记录和岗位资格证明，施工机具和检验测量及试验设备的管理记录，图纸的接收和发放、设计变更的有关记录，监督检查和整改、复查记录等，自检、互检、交接检记录，各分项工程检验表、隐蔽工程验收纪录，材料、产品出厂合格证，现场抽检报告，结构成品质量性能检测报告，施工过程中重要工序的自检和交接检记录；抽样检验报告、见证检测报告、隐蔽工程验收报告；检验批质量验收记录、分项工程质量验收记录、分部（子分部）工程质量验收记录、单位（子单位）工程质量验收记录。质量问题处理制度、质量事故调查报告、处理方案、验收鉴定资料、工程复工报审表等。

4. 需要监理单位提供的资料。监理单位资质证书、监理人员执业资格证明材料、委托监理合同文件、监理规划、实施细则、监理日志、项目建设质量检查记录、设备材料平行检验报告及附件等资料，质量事故的书面报告、监理工程师通知、工程暂停令。

5. 需要设备材料供应单位提供的资料。有关建筑材料、

构配件和设备的现场管理制度文件；材料设备采购计划、采购合同；主要建筑材料（如钢筋、水泥及其制品、砂石料、焊材、高强螺栓）的产品合格证、出厂检验报告、进场报验表、进场复验报告及附件，监理平行检验（监理单位提供）或见证抽检报告及附件；工程设备的产品检验、质量检验证明文件和产品合格证等。

（二）内部控制测评

1. 内部控制调查

收集项目质量管理体系，了解各参建单位质量管理流程。对相关制度，如招标管理制度、采购管理制度、材料物资验收保管制度、分包管理等制度中有关质量管理的条款要重点收集。

询问管理层关于项目质量管理重点、资源调配计划、质量事故预案和本项目质量管理过程情况。

2. 内部控制测试

（1）对照项目管理检查表，抽查主要参建单位监督情况记录，抽查实物工程质量的检测记录；检查确定的管理事项是否落实；检查各参建单位的资质、人员持证上岗情况和质量保证体系的建立及运行情况；检查是否落实对实物工程质量的检查和检测。

（2）对照《建设工程监理规范》和委托监理合同检查监理服务内容与建设单位有关监理工作管理内容。

（3）查阅工程合同管理制度，抽查工程变更、索赔文件的审批情况；检查施工合同中规定的建设单位职责与建设

单位工程合同管理职责的一致性与完整性。

（4）检查分包管理制度的建立情况；检查建设单位是否建立承包商分包工程管理制度；检查施工合同中是否明确建设单位对分包工程的审批程序；检查建设单位是否按约定对分包工程进行了核准和审批。

（三）审计取证

1. 对照《工程建设施工企业质量管理规范》和施工单位制定的有关施工过程中的检验与试验程序、工程内部验收程序及自检、交接检、专项检质量管理等制度，抽查施工班组自检记录、工种间交接检查表、质量检验评定记录等，检查施工单位是否落实施工工序的质量自检工作。

2. 对照相应的专业工程验收规范，抽查检验批质量验收记录，检查检验批验收程序是否符合规定，主控项目和一般项目的质量经抽样检验是否合格。必要时可聘请有资质的专业机构对检验批进行实体质量检测，检查其质量是否合格，检查其结果与验收结果的一致性。

3. 对照相应的专业工程验收规范，抽查分项工程质量验收记录，检查分项工程验收程序是否符合规定，验收内容是否完整。

4. 对照相应的专业工程验收规范，查阅分部（子分部）工程质量验收记录，抽查分部（子分部）工程验收程序是否符合规定；是否按规定对涉及安全和使用功能的分部工程进行见证取样试验或抽样检测；是否对其观感质量进行验收。必要时，可聘请有资质的专业机构对涉及结构安全和使用功

能的重要分部工程进行抽样检测，检查其质量是否合格，检查其结果与验收结果的一致性。

5. 抽查各层级质量验收记录，重点跟踪验收中出现的不合格情况的处理记录，检查施工过程质量验收不合格的处理是否符合规定；是否对严重的缺陷推倒重来；是否进行必要的加固处理；是否对通过返修或加固处理后仍不能满足安全使用要求的分部工程、单位（子单位）工程不予验收。

6. 对质量事故，要检查相关机构是否对质量事故的原因进行调查分析，调查分析报告是否全面、及时、客观和准确。

7. 检查是否制订或选择质量事故的技术处理方案，处理方案是否严格执行相应的工程质量标准，事故处理技术方案是否切实可行、经济合理。技术处理方案是否得到设计单位及相关职能部门的确认。

8. 对照专业工程验收规范，查阅验收资料，检查质量事故的责任主体是否落实各项技术组织措施，并按照制定的方案对事故进行了处理，过程检查、验收和记录是否齐全，相关结论是否明确。必要时，可通过实测实量、聘请专业机构进行检测等方法获取可靠的数据，判断处理结果是否达到规范要求 and 符合设计标准。

9. 在勘察设计环节，审计人员要考察工程勘察单位资质、能力能否满足项目需要，有无建立完善的质量控制体系，勘察报告和设计文件是否符合相关规范，内容是否完整，设计商提供的现场服务是否全面、及时。

10. 在材料设备等物资管理环节，检查项目管理单位是

否建立了完善的物资验收、抽检、保管程序，是否存在因材料设备质量影响工程质量的风险；检查项目管理单位和有关参建单位是否对进入现场的成品、半成品进行验收，对不合格品的控制是否有效，对不合格工程和工程质量事故是否进行返工或加固修补。

11. 检查工程监理执行机构是否受项目法人委托对施工承包合同的执行、工程质量、进度费用等方面进行监督与管理，是否按照有关法律、法规、规章、技术规范设计文件的要求进行工程监理。重点检查人力资源配置是否符合规定；检查监理抽检部分的监理旁站记录、进场材料抽样检验记录、分部分项验收记录，分析监理工作是否履职尽责。

12. 审计人员应当努力发现质量管理中的薄弱环节，提出协调建设项目工期、质量、成本三大目标，更好地实现建设项目综合效益的咨询建议意见。

第三节 建设项目安全管理审计

一、业务概述

项目安全管理的任务是发现、分析和消除生产过程中的各种危险，防止发生事故和职业病，避免各种损失，保障员工的安全健康，从而推动项目建设的顺利进行，促进提高建设项目的经济效益和社会效益。主要包括项目安全生产责任制执行、项目现场安全管理以及项目安全防护、文明施工措施费用管理使用等。

二、审计目标和内容

（一）审计目标

1. 确认项目各参建单位安全管理职责履行

项目各参建单位安全生产责任制执行、项目现场安全管理以及项目安全防护、文明施工措施费用管理使用等工作应到位，符合国家和行业有关法律法规和规范的要求。安全管理制度和岗位安全操作规程的培训应及时，安全事故处理方案应得到有关单位审批。

2. 确认记录完整性

项目安全管理记录资料应真实、完整。必要的资料包括对安全管理规章制度及安全操作规程的执行情况、施工组织中安全技术措施和危险作业施工专项措施的制定审核和对施工人员的技术交底情况、大型和特种机械的使用、保养、检修情况和员工安全教育培训与持证上岗记录资料等。

（二）审计内容

1. 建设项目安全生产责任制执行情况。审查安全管理组织的建立情况、安全管理岗位的设置情况、安全生产制度建立和落实情况，上述各个环节的设立和执行是否符合国家法律法规和行业规范；审查项目建设过程中是否发生过安全生产责任事故，对事故的调查、分析和处理是否及时、合规，是否贯彻了“事故原因分析不清不放过，事故责任者和群众没有受到教育不放过，没有采取切实可行的防范措施不放过”的原则。

2. 建设项目现场安全管理情况。抽查项目负责人、安全管理人员及特种作业人员是否持有相应资格证书，是否进行

全员安全教育，安全管理制度和岗位安全操作规程的培训是否及时；检查安全设备材料的使用是否符合国家法律法规、行业规范以及合同规定；审查是否制订安全事故的技术处理方案，技术处理方案是否切实可行、经济合理。

3. 建设项目安全防护、文明施工措施费用管理使用情况。审查检查安全防护、文明施工措施费用实际提取金额与应提取金额是否一致；审查安全生产费用提取金额、会计处理和会计报表的反映是否正确；审查落实安全生产费用的具体使用范围是否符合规定。

三、审计程序和方法

（一）需要取得的资料

1. 首先应当取得安全管理相关规程规范，如《建筑施工安全检查标准》《施工企业安全生产评价标准》《建筑机械使用安全技术规程》《建筑工程施工现场供用电安全规程》《仓库防火安全管理规则》等。

2. 在建设项目管理单位，应当取得安全管理制度与保证制度、设计图纸及设计文件、总承包合同或施工合同、物资供应合同、分包合同、监理合同、施工组织设计（方案）、监理实施细则、验收资料、相关工作记录（包括安全风险评估报告、记录安全管理行为的项目管理检查表、工程管理记录）等资料。

3. 在施工单位，应当取得施工企业资质等级证书、施工合同文件（包括总承包合同及分包合同）、与分包单位的安全生产协议书、安全生产许可证、施工组织设计和施工方案、

安全专项施工方案、应急救援预案；各工种安全技术操作规程，有关安全生产责任制度、安全教育培训制度、安全生产考核指标、安全生产资金保障制度、安全生产管理目标等文件，安全资金使用计划；安全管理记录：施工日记和专项施工记录、安全技术交底记录、上岗培训记录和岗位资格证明、安全教育培训记录、安全资金使用记录、安全检查记录、整改和复查记录等；安全事故调查分析报告、安全事故处理报告等资料。

4. 在监理单位，应当取得监理单位资质证书、安全管理体系文件、委托监理合同文件、监理规划、监理实施细则、施工安全监理报告、监理日志等资料。

5. 在设备材料供应单位，应当取得安全防护用具、机械设备等的购买合同、质量检验证明文件和产品合格证等。

6. 从行业质量监督部门索取安全事故调查分析报告。

（二）内部控制测评

1. 内部控制调查

检查安全责任制度的建立情况。逐项核实机构的建立情况、安全管理岗位的设置情况、安全生产制度和责任制落实情况、对施工及监理单位的管理细则、合同管理制度文件等。

检查建设单位是否建立对承包商分包工程管理制度，检查施工合同中是否明确建设单位对分包工程的审批程序，建设单位是否按约定对分包工程实施严格的核准和审批；检查总承包商与分包商之间是否签订安全生产协议，分包商是否按协议履行安全生产责任。

2. 内部控制测试

检查安全管理责任制度落实情况。抽查部分施工部位安全管理记录，检查施工合同中规定的建设单位安全责任与建设单位工程合同管理规定的安全责任的一致性与完整性。

检查是否发生过安全生产责任事故，对事故的调查、分析和处理是否及时、合规；安全保障资金的实际使用情况与计划是否一致；安全检查事项是否落实，尤其是对工程安全生产影响重大环节的监控工作是否到位。

（三）审计取证

1. 抽查施工单位的施工日记和专项施工记录、安全教育培训记录及相关工作人员上岗培训记录和岗位资格证明，对照国家安全生产有关规定和施工单位制定的各工种安全技术操作规程、安全教育培训制度等，检查项目负责人、安全管理人员及特种作业人员是否持有相应的资格证书，是否进行全员安全教育，安全管理制度和岗位安全操作规程的培训是否及时等情况。

2. 检查安全技术交底记录或询问相关工作人员，对照国家安全生产有关规定和施工单位制定的各工种安全技术操作规程等，检查是否存在无安全技术交底，或交底针对性不强、不全面、未履行签字手续等情况。

3. 查阅工程使用的安全防护用具、机械设备等购买合同、质量检验证明文件和产品合格证、入库单、出库单和日常安全检查记录，对照国家安全生产有关规定和施工合同文件等，检查资料和现场情况的一致性，检查安全设备材料的

使用是否符合法律及合同规定。

4. 查阅施工单位的安全检查记录及整改和复查记录，对照国家安全生产有关规定、施工合同文件及施工单位制定的安全检查制度等，重点关注施工现场曾存在的安全隐患及整改情况，必要时可检查记录与现场情况的一致性。

5. 查阅安全事故处理档案文件，对照国家安全生产有关规定、施工合同文件、委托监理合同文件等，检查判断相关责任方是否对安全事故进行调查分析，调查分析报告是否全面、及时、客观和准确，是否制订或选择安全技术处理方案，技术处理方案是否切实可行、经济合理，责任主体根据技术处理方案对事故进行处理的情况，处理结果是否达到规范要求 and 符合设计标准。

6. 查阅工程概算、施工合同文件等，检查安全防护、文明施工措施费用实际提取金额与应提取金额是否一致；检查会计凭证、会计账簿和会计报表，查看安全生产费用提取金额、会计处理和会计报表的反映是否正确；检查安全资金银行储存账户的对账单，审查安全生产费用专户存储情况，确认是否存在挪用的现象。

7. 查阅施工合同文件、安全防护及文明施工措施项目费用清单、安全费用年度使用计划等资料，逐项审查落实安全生产费用的具体使用范围是否在规定的开支范围内；审查会计凭证、会计账簿和会计报表，查看安全生产费用使用的会计处理和会计报表的反映是否正确。

第六章 工程造价审计

工程造价审计是指内部审计机构和内部审计人员依据相关法规和合同协议，对建设项目成本的组成及其真实性、合理性进行审查，对项目成本控制做出评价，以及对改进和完善工程成本管理工作提出意见和建议。

第一节 业务概述

建设项目造价管理就是对工程成本的管理。建设项目的成本呈单向累加趋势，随建设工程的逐步进展而增加。在建设项目前期阶段，一般根据工程规模、地点等主要条件编制工程估算；在初步设计编制完成后，应根据初步设计工程量编制工程概算；在施工图设计和工程施工阶段，应当依据工程施工图纸详细计算工程量，编制工程预算；在工程完成阶段，应对相关合同进行结算后，最终汇总编制工程结算；在工程竣工阶段，投资方应当按规定汇总建设安装工程投资、设备投资、待摊投资、其他投资等费用，编制工程决算。各阶段工程造价核算的范围和精细程度略有不同，如工程概算中，最小单位子目一般在单位工程级别，在工程预算和结算中，则精细到分部分项工程级别。

工程造价不是一成不变的，根据工程进展中各种内外部因素变化的需要，工程造价会因为实际工程量、工程设计变更、工程索赔等原因出现较大变化。因此，工程变更管理、索赔管理也是工程造价管理的重要组成部分。

投资估算是在建设项目的初期对项目投资额进行的估计，是多方案比选，优化设计，合理确定项目投资的基础，是审批项目的依据之一。编制估算的方法主要包括比例估算、指标估算、系数估算等。审计应当根据需要对投资估算编制基础、编制方法的选择、编制过程进行逐项审查。

初步设计概算是在初步设计或扩大初步设计阶段，由设计单位根据初步设计或扩大初步设计图纸，概算定额、指标，工程量计算规则，材料、设备的预算单价，建设主管部门颁发的有关费用定额或取费标准等资料预先计算工程从筹建至竣工验收交付使用全过程建设费用的经济文件。初步设计概算是初步设计文件的重要组成部分，是在投资估算的控制下由设计单位根据初步设计、概算定额（概算指标）等资料，编制和确定的建设项目从筹建至竣工交付使用所需全部建设费用的经济文件。按照国家规定采用两阶段设计的建设项目，初步设计阶段要编制初步设计概算；采用三阶段设计的，技术设计阶段还要编制修正概算。

施工图预算是指拟建工程在开工之前，根据已批准并经会审后的施工图纸、施工组织设计、现行工程预算定额、工程量计算规则、材料和设备的预算单价、各项取费标准，预先计算工程建设费用的经济文件。施工图预算是设计单位完成施工图设计后，根据施工图纸、预算定额、各项取费标准、建设地区的自然及技术经济条件等资料编制的建筑安装工程预算造价文件。在实行招标投标制的情况下，施工图预算是建设单位确定标底和施工单位投标报价的依据，关系到建

设单位和施工单位经济利益。

设计变更是指设计单位依据建设单位要求调整，或对原设计内容进行修改、完善、优化。设计变更关系到建设项目建设进度、质量和投资控制。

第二节 工程造价管理审计

工程造价管理，指的是项目投资方（业主）及建设管理方在项目建设全生命周期内围绕项目成本控制开展的一系列管理工作。工程造价管理审计主要针对工程造价管理工作的合规性、完整性进行审查和评价。

一、审计目标和内容

（一）审计目标

1. 核实工程价款结算合规性。工程造价控制体系应有效，工程结算应符合招标文件和合同约定，工程索赔条件合规，索赔证据充分、及时，索赔费用内容合理。工程价款结算相关工程量计算应准确，定额套用、材料价格应合规。

2. 确认结算支付及时性。工程价款结算支付应及时，进度适当。工程索赔及反索赔办理应及时、全面。

（二）审计内容

1. 初步设计概算。审查初步设计概算编制人员资格是否适当，编制依据是否合法、有效、适用，编制深度是否符合规定。审查投资规模、设计标准是否符合可行性研究报告或立项批复文件。

2. 施工图预算。审查工程造价编制单位、人员资质是否

符合要求。

3. 设计变更。审查设计变更的提出是否真实、合规。审查设计变更审批程序是否合规，变更原因是否合理，变更方案是否优选。

4. 竣工结算及支付。审查竣工结算和资金支付是否及时，是否存在违反工信部《及时支付中小企业款项管理办法》

“国家机关、事业单位不得以审计作为支付中小企业款项的条件，不得以审计结果作为结算依据”等相关规定现象。政府投资项目是否存在违反全国人大常委会法工委在回复中国建筑业协会作出的《关于对地方性法规中以审计结果作为政府投资建设项目竣工结算依据有关规定提出的审查建议的复函》关于“地方性法规中直接以审计结果作为竣工结算依据和应当在招标文件中载明或者在合同中约定以审计结果作为竣工结算依据的规定，限制了民事权利，超越了地方立法权限，应当予以纠正”和住建部办公厅《关于加强新冠肺炎疫情防控有序推动企业开复工工作的通知》关于“规范工程价款结算，政府和国有投资工程不得以审计机关的审计结论作为工程结算依据，建设单位不得以未完成决算审计为由，拒绝或拖延办理工程结算和工程款支付”等相关规定的现象。

二、审计程序和方法

（一）需要取得的资料

1. 批准的建设项目设计任务书（或批准的可行性研究文件）和主管部门的有关规定。

2. 初步设计项目一览表。
3. 施工承发包合同、专业分包合同及补充合同，有关材料、设备采购合同。
4. 招投标文件，包括招标答疑文件、投标承诺、中标报价书及其组成内容。
5. 各专业管理部门经过校审并签字的设计图纸、文字说明和主要设备材料表。包括工程竣工图或施工图、施工图会审记录，经批准的施工组织设计，以及设计变更、工程洽商和相关会议纪要。
6. 当地和主管部门的现行建筑工程和专业安装工程的概算定额（或预算定额、综合预算定额，本节下同）、单位估价表、材料及构配件预算价格、工程费用定额和有关费用规定的文件等。
7. 现行的有关设备原价及运杂费率，现行的有关其他费用定额、指标和价格等。
8. 类似工程的概预算及技术经济指标等。
9. 工程预算书。
10. 施工监理日志，施工记录。
11. 隐蔽工程验收资料，工程量测量和确认资料。
12. 经监理、业主单位审核完成的设计变更计量支付证书。

（二）内部控制测评

1. 内部控制调查

检查初步设计概算编制依据的合法性。初步设计概算应

采用经过国家或授权机关批准的编制依据，且符合国家有关部门规定的时效性与适用范围。检查投资规模、设计标准等是否符合原批准的可行性研究报告或立项批文的标准。

2. 内部控制测试

抽查工程施工图预算、工程结算计算书，复核各项工程造价指标、主要材料用量指标计算是否准确，检验工程造价控制过程是否严格。

（三）审计取证

1. 初步设计概算及管理情况

检查初步设计概算的编制内容是否完整，是否符合概算编制规定，检查建筑安装工程费用的定额套用、工程量、材料用量和价格、取费标准等是否依据充分。检查总概算中各项综合指标和单项指标与同类工程技术经济指标对比是否合理。

2. 施工图预算及管理情况

施工图预算审计主要检查业主单位是否编制施工图预算或类似造价控制文件对工程造价进行控制，相关文件编制程序和方法是否符合有关规范要求。工程量计算规则与计价规则或定额规则是否一致。

3. 合同价款及管理情况

建设工程施工合同包括固定总价合同、可调合同价的合同、成本加酬金合同等多种形式。审计中，一是检查合同价的开口范围是否合适，若实际发生开口部分，应检查其真实性和计取的正确性。二是检查合同价款约定的合法性。三是

检查是否将暂定价、暂估价、概算价等约而不定的价款作为合同价款。

4. 工程量清单计价情况

一是检查工程量清单是否按规定包括分部分项工程量清单、措施项目清单和其他项目清单，以及各子清单内容的准确性和完整性。二是检查招标控制价是否符合国家、省、市工程造价计价的有关规定。三是检查招标控制价中材料暂估价、专业工程暂估价的设置合理性。四是检查工程量清单计价是否符合国家清单计价规范要求的“四统一”，即统一项目编码、统一项目名称、统一计量单位和统一工程量计算规则。

5. 工程结算情况

一是检查工程发承包合同及其补充合同的合法性和有效性。二是检查隐蔽工程等验收记录手续的完整性、合法性和真实性。三是检查前期、中期、后期结算的方式是否能合理地控制工程造价。

6. 概预算管理情况

一是检查建设单位是否将经审批的初步设计概算和执行概算（预算）作为动态控制投资的依据，核实超概算金额并分析原因，重点审查有无概算外项目和提高建设标准、扩大建设规模的现象。二是审查弥补资金缺口的资金来源，有无挤占、挪用其他基建资金和专项资金的现象。三是检查概算外增加项目和概算甩项项目的相关批文，核实概算调整的真实性和合法性，包括概算调整的原因、各项调整系数、设

计变更和估算增加费用等。

7. 提出意见和建议

对审计中发现项目造价控制不严、价款多计、少计或支付管理方面存在的问题，审计人员应当进行深入的原因分析，确认项目成本管控体系存在的薄弱环节，提出有关改进造价管理方面的意见和建议。

第三节 工程造价真实性审计

工程造价是建设各方依照设计文件和合同约定分别发生，由项目业主直接或间接支付并承担的各类成本的总额。对工程造价真实性的审计，主要在工程各类合同结算、完工结算、竣工结算和决算环节完成。

一、审计目标和内容

（一）审计目标

1. 查实投资完成情况真实性。完成投资额应真实，不得有虚列工程、套取资金等行为。

2. 确认工程价款结算真实性。工程各类合同结算及其变更不得有弄虚作假、高估冒算等行为。

3. 核实索赔签证真实性。工程索赔证据、签证单内容应真实。

（二）审计内容

1. 初步设计概算。审查工程量计算是否准确，概算定额套用、有关费用计取是否正确。

2. 施工图预算。审查施工图预算分部分项工程费用计算

是否正确，措施费清单列项和计算是否合理，其他项目费中暂列金额、暂估价、计日工等确定是否合规，相关规费和税金计取是否正确。审查施工图预算工程量计算是否准确，综合单价计算是否正确。

3. 设计变更。审查变更工程量计算是否准确，相关取费是否符合规定，价格是否合理。

4. 工程索赔。审查经济补偿和工期顺延的要求是否真实，计算是否合理。

二、审计程序和方法

（一）需要取得的资料

1. 批准的建设项目设计任务书（或批准的可行性研究报告文件）和主管部门的有关规定。

2. 初步设计项目一览表。

3. 施工承发包合同、专业分包合同及补充合同，有关材料、设备采购合同。

4. 招投标文件，包括招标答疑文件、投标承诺、中标报价书及其组成内容。

5. 经过各专业管理部门校审并签字的设计图纸、文字说明和主要设备材料表。包括工程竣工图或施工图、施工图会审记录，经批准的施工组织设计，以及设计变更、工程洽商和相关会议纪要。

6. 当地和主管部门的现行建筑工程和专业安装工程的概算定额（或预算定额、综合预算定额，本节下同）、单位估价表、材料及构配件预算价格、工程费用定额和有关费用

规定的文件等。

7. 现行的有关设备原价及运杂费率，现行的有关其他费用定额、指标和价格等。

8. 类似工程的概、预算及技术经济指标等。

9. 工程预算书。

10. 施工监理日志，施工记录。

11. 隐蔽工程验收资料，工程量测量和确认资料。

12. 经监理、业主单位审核完成的设计变更计量支付证书。

（二）内部控制测评

1. 内部控制调查

检查工程合同是否依据相关规定和示范文本编制，结算是否依据建设工程工程量清单计价规范或其他规范。

2. 内部控制测试

检查工程施工图预算、工程结算计算书是否按程序进行编制和复核。按照预算书、结算书编制程序和复核审批结点，抽查部分文档，确定编、审、批各环节签章是否齐全，是否有效，是否经具备相应权限的人员签署。

（三）审计取证

1. 初步设计概算审计

检查建筑安装工程费用的定额套用、工程量、材料用量和价格、取费标准等是否依据充分，设备规格、数量、配置是否符合设计要求，投资是否存在漏算和多算现象，项目预备费、建设期贷款利息的计算是否正确。

2. 施工图预算审计

施工图预算审计主要检查施工图预算的量、价、费计算是否正确，计算依据是否合理。施工图预算审计包括直接费用审计、间接费用审计、利润和税金审计等内容。一是工程量计算审计。主要审查工程量计算的准确性、工程量计算规则与计价规则或定额规则的一致性。二是单价套用审计。检查是否套用规定的预算定额、有无高套和重套现象；检查定额换算的合法性和准确性；检查新技术、新材料、新工艺出现后的材料和设备价格的调整情况，检查市场价的采用情况。三是其他直接费用审计。包括检查预算定额、取费基数、费率计取是否正确。四是间接费用审计。包括检查各项取费基数、取费标准的计取套用的正确性。五是计划利润和税金计取合理性的审计。

3. 工程量清单计价审计

主要检查工程量清单中综合单价的定额组成是否合理，是否出现了高套、错套定额现象，定额换算是否根据清单项目特征换算，换算是否正确，各项费用组成、取费基数是否正确。规费和税金是否按国家或省级、行业建设主管部门的规定计算，此类费用不得作为竞争性费用。

4. 工程结算（含变更结算）审计

一是检查分部分项工程及其措施项目结算的正确性，重点检查价高、量大或子项目容易混淆的项目。二是检查工程发承包合同范围以外调整的工程价款是否正确，包括由于工程变更、工程索赔发生的费用是否正确，奖励及违约费用的

计算是否正确。三是检查材料用量的符合性，以及材料价差调整依据的充分性；检查甲供材料控制、计价及扣回是否符合合同及有关规定。四是检查应抵扣的工程款项是否按合同约定扣回。

第七章 建设项目财务审计

第一节 业务概述

建设项目财务管理和会计核算工作的总体目标，是依法筹集和使用基本建设项目建设资金，防范财务风险；合理编制建设项目资金预算，加强预算审核，严格预算执行；加强建设项目核算管理，规范和控制建设成本；及时准确编制建设项目竣工财务决算，全面反映基本建设活动的财务状况；加强对建设项目活动的财务控制和监督，实施绩效评价。

做好建设项目财务管理工作，应当加强财务管理的基础工作，按规定设置独立的财务管理机构或指定专人负责基本建设项目财务工作；要严格按照批准的概预算内容，做好账务设置和账务管理，建立健全内部财务管理制度；对基本建设活动中的材料、设备采购、存货、各项财产物资及时做好原始记录；要及时掌握工程进度，定期进行财产物资清查；并要按规定向上级报送基建财务报表等。

建设项目财务审计需要针对建设项目财务管理和会计核算工作各项目标，依据国家、组织各项财务会计管理制度要求，对建设项目资金管理、会计核算等工作及其结果进行

审计，就财务报告的真实性和相关工作的合规性、效益性提出审计意见。

第二节 建设项目资金管理审计

一、审计目标和内容

（一）审计目标

1. 核实建设资金筹集的及时性和完整性

建设资金应及时足额到位并完全用于本项目，按项目批准的立项文件进行资金筹集。资金使用应符合法律法规，并应在设计文件规定范围内。

2. 确认资金管理和使用的合法合规性

资金支付程序应完整有效，支出受到概算、预算恰当控制，财务报告应符合相关会计准则。

（二）审计内容

1. 建设项目建设资金来源情况。与项目可行性研究报告、初步设计概算等批复文件中规定的资金来源对比，审查项目是否按批复文件要求进行资金筹集。

2. 建设项目各类建设资金到位情况。审查建设项目各类建设资金到位情况，重点关注项目资本金到位情况，有无挤占挪用其他项目资金；获取或编制上级拨入资金明细表，与有关明细账、总账和报表相核对，审查上级资金拨入情况；审查其他资金到位情况。

二、审计程序和方法

（一）需要取得的资料

1. 建设项目筹资方案论证材料及审批文件。
2. 项目财务预算。
3. 相关会计凭证、账簿、报表和辅助核算资料。

（二）内部控制测评

1. 内部控制调查

检查项目是否制定了财务管理办法，是否配置了专业人员并合理分工，是否建立了内部制约措施。

2. 内部控制测试

检查财务管理办法是否符合法律法规、企业会计准则、行业和上级主管部门的相关规定并有效执行，重点关注大额现金流、项目融资等主要环节。

（三）审计取证

1. 建设资金筹措情况审计

（1）检查筹资方案论证的充分性，决策方案选择的可靠性、合理性及审批程序的合法性、合规性。

（2）检查实际收到的资本金是否与相关约定相符，是否与项目进展同步。

（3）检查资本金是否履行验资手续，若未经验资，检查账面资本金的真实性与正确性。

（4）检查长期、短期贷款合同的实际执行情况，分析所筹资金的偿还能力。

2. 建设资金支付情况审计

（1）检查建设项目业主单位是否按合同约定的时间和金额支付工程预付款项，支付预付款项时是否按合同约定取

得银行开具的履约保函或者收取履约保证金，是否按合同要求及时扣回预付款。

（2）检查是否存在无合同付款现象，是否有合同外为施工单位垫支材料款现象。

（3）检查大额资金的使用是否依据充分，是否按规定履行了审签程序。

（4）评价资金使用的内部控制是否严格，是否分级。

第三节 建设项目会计核算审计

一、审计目标和内容

（一）审计目标

确认建设项目财务报告是否真实、完整地反映了项目建设成本状况和资金使用情况。建筑安装工程、设备投资、待摊投资等管理使用是否真实，是否全部用于本项目范围之内。审查项目竣工财务决算报表编制是否完整，能否真实全部反映项目建设情况。

（二）审计内容

1. 建设项目建筑安装工程支出情况。审查建筑安装工程结算的真实性，建设单位支付工程款是否合理；资金支付是否按规定进行了审批，付款手续是否合法、齐全；是否按合同约定支付预付工程款、备料款、工程进度款，有无因付款不及时，导致项目建设成本增大的问题。

2. 建设项目设备投资支出情况。审查设备投资支出的真实性，是否全部用于本项目范围之内；资金支付是否按规定

进行了审批，付款手续是否合法、齐全；是否按合同约定支付预付款、进度款，有无因付款不及时，导致项目建设成本增大的问题。

3. 建设项目待摊投资支出情况。审查各项待摊投资支出的真实性，是否全部用于本项目范围之内；资金支付是否按规定进行了审批，付款手续是否合法、齐全；是否按合同约定支付，有无因付款不及时，导致项目建设成本增大的问题。

4. 建设项目竣工财务决算报表。审查竣工决算报表是否按规定的期限编制，竣工决算各种报表是否填列齐全，有无漏报、缺报；已报的决算各表中项目的填列是否正确完整，各表之间勾稽关系是否正确，报表中有关概算数和计划数是否与批准的概算数和计划数相一致；竣工决算表中的主要项目金额是否与其历年批准的财务决算报表中的主要项目金额相符；审查结余资金的合理性、合法性。

二、审计程序和方法

（一）需要取得的资料

1. 建设项目筹资方案论证材料及审批文件。
2. 项目财务预算。
3. 相关会计凭证、账簿、报表和辅助核算资料。
4. 工程初步设计概算。
5. 工程竣工决算资料。
6. 工程竣工资产交付资料等。

（二）内部控制测评

1. 内部控制调查

检查项目是否制定了会计核算办法，是否配置了专业人员并合理分工，是否建立了内部制约措施。

2. 内部控制测试

检查项目会计核算办法，是否符合法律法规、企业会计准则、行业和上级主管单位的相关规定并有效执行，重点关注工程物资、工程成本等主要核算环节。

（三）审计取证

1. 会计核算情况

（1）检查会计核算一级科目、明细科目的设置是否符合会计准则和制度规定，是否与批复的概算项目一一对应，是否有利于对照分析概算执行情况，并满足编制竣工决算报告及工程管理要求。

（2）检查“专用材料”、“专用设备”等明细科目中的材料和设备是否与设计文件相符，有无盲目采购的现象。

（3）检查材料设备出入库的会计核算是否及时、准确，是否账实相符、账账相符，是否存在价值流与实物流脱节现象。

（4）检查工程完工后剩余工程物资的盘盈、盘亏、报废、毁损等是否做出了正确的账务处理。

（5）检查“在建工程—建筑安装工程”等科目累计发生额的真实性和完整性。包括是否存在初步设计概算外其他工程项目的支出，据以付款的原始凭证是否按规定进行了审批，是否合法、齐全。

（6）检查“在建工程—在安装设备”等科目累计发生

额的真实性。主要包括以下内容：是否将设计概算外的其他工程或生产领用的仪器、仪表等列入本科目；是否在本科目中列入了不需要安装的设备、为生产准备的工具器具、购入的无形资产及其他不属于本科目工程支出的费用。

（7）检查“在建工程—待摊投资支出”等科目累计发生额的真实性、合法性、合理性。工程管理费、征地费、可行性研究费、临时设施费、公证费、监理费等各项费用支出是否存在扩大开支范围、提高开支标准以及将建设资金用于集资或提供赞助而列入其他支出的问题；投资借款利息资本化计算是否正确。

（8）检查建设项目税收优惠政策是否充分运用，税务缴纳和账务调整是否合规、合理。

2. 工程决算情况

建设项目竣工决算审计是依照国家政策及法律法规，对工程建设项目财务收支活动的合法性、真实性，以及整个投资活动的合法性、合规性、效益性进行的监督与评价活动。

（1）检查所编制的竣工决算是否符合建设项目实施程序，有无将未经审批立项、可行性研究、初步设计等环节而自行建设的项目编制竣工工程决算的问题。

（2）检查竣工决算编制方法的可靠性，有无造成交付使用的固定资产价值不实的问题。

（3）检查有无将不具备竣工决算编制条件的建设项目提前编制竣工决算导致决算与工程实际不符的情况。

（4）检查“竣工工程概况表”中的各项投资支出，并

分别与初步设计概算数相比较，分析节约或超支情况，分析投资支出偏离初步设计概算的主要原因。

（5）检查移交资产相关的产权证明文件是否完整，是否与国家相关规定相符，权属关系是否清晰。

（6）审查工程质量验收报告，检查验收报告是否符合国家、行业主管部门或主管单位规定，手续是否完备；若未经过质量验收，提请建设单位提供说明文件，并考虑建设项目是否具备竣工决算条件。

（7）检查建设项目结余资金及剩余设备材料等物资的真实性和处置情况，包括：检查建设项目“工程物资盘存表”，核实库存设备、专用材料账实是否相符；检查建设项目现金结余的真实性；检查应收、应付款项的真实性，关注合同结算支付中是否按合同规定预留了承包商在工程质量保证期间的保证金或保函。

3. 提出意见和建议

审计人员应针对建设项目在资金管理、会计核算方面存在的薄弱环节，为组织和项目提供有关改进建设项目财务管理、提高建设资金使用效率、增强会计信息可靠性和有用性等方面的意见。

第八章 建设项目绩效审计

建设项目绩效审计是指内部审计机构和内部审计人员依据相关标准，综合运用各种技术和方法，对建设项目的经

济性、效率性和效果性进行检查和评价的活动。建设项目绩效审计中所采用的工作方法、技术与建设项目主管部门和管理单位组织开展的建设项目绩效评价、建设项目后评价工作内容大体相似，但建设项目绩效审计工作往往因审计部门的数据收集、处理、分析能力提升了评价结果的准确性，审计人员的独立立场和职业道德素养提升了评价结果的客观性。

第一节 业务概述

建设项目效益包括经济效益、社会效益、环境效益等多个方面。根据受益对象范围不同，经济效益又可以分为建设项目自身财务效益和考虑外部性之后的国民经济效益。对建设项目全面开展绩效审计的内容应当包括项目目标达成情况评价、项目绩效评价、项目影响评价、项目可持续性评价、项目管理评价等几个方面。实践中，上述内容可根据项目特点和管理层需要有所取舍。

1. 项目目标达成情况评价。即评定项目立项时各项预期目标的实现程度，并要对项目原定决策目标的正确性、合理性和实践性进行分析评价。

2. 项目绩效评价。即财务评价和经济评价。

3. 项目影响评价。主要有经济影响评价、环境影响评价、社会影响评价。

4. 项目可持续性评价。是指在项目的资金投入全部完成之后，对项目的既定目标能否按期实现，项目业主能否依靠自己的力量独立实现既定目标，项目是否具有可重复性等方

面作出评价。

5. 项目管理评价。即以项目目标和绩效评价为基础，结合其他相关资料，对项目管理机构在整个项目生命周期中各阶段管理工作进行评价。

第二节 建设项目绩效审计目标、方法和内容

一、审计目标和内容

（一）审计目标

1. 经济性。指在充分考虑工程质量的前提下尽量减少投资成本，包括项目立项、勘察、设计、施工、监理、供货等环节的资金投入和工程造价控制情况。

2. 效率性。指项目建设与其所用的资源(如土地、建筑材料、机械、人工等)之间的关系，即一定的投入所能得到的最大产出，或一定的产出所需的最少投入，包括项目立项、勘察、设计、施工、监理、供货等环节的管理措施、资金使用及项目执行情况。

3. 效果性。指项目的预期结果和实际结果之间的关系，也就是说，项目在多大程度上达到政策目标、经营目标以及其他预期效果。包括项目的预期目标实现情况、经济效益、社会效益、生态效益等情况。

（二）审计内容

1. 项目建设经济性审查和评价，包括项目立项、招标、设计、施工等各环节的质量、投入和项目造价控制；后评价中还需要考虑项目运营成本是否节约。

2. 项目建设行为效率性审查和评价，包括项目立项、招投标、设计、施工等各环节的管理政策、原则、制度、措施、组织结构、资金利用及其执行情况；后评价中还需要考虑建成的项目是否有利于提高运营效率。

3. 项目建设效果审查和评价，包括项目的预期目标、经济效益、社会效益以及环境保护设施与工程建设的同步性、有效性。

二、审计程序和方法

（一）需要取得的资料

经批准的建设项目的项目建议书、可行性研究报告，建设单位初步编制的竣工财务决算报表，分部分项工程结算文件等资料。项目建设期间的财务账簿、报表、凭证，相关会议记录、纪要；行业、地区相关经济等指标数据。环境影响报告书、相关签证变更，环保、水利等监督管理部门监测数据等资料。开展项目后评价时还需要取得项目运营期间的财务账簿、报表、凭证，相关管理过程记录、相关会议记录、纪要等资料。

（二）审计取证

绩效审计的审计取证工作过程，主要是收集数据，计算指标，做出评价。各项审计取证工作可平行开展。需要特别注意的是，绩效评价标准有两大类：一类是规范性标准，如有关的法规、制度、相关程序要求等强制性的标准；另一类是推荐或建议标准，如用来衡量绩效的计量标准和其他良好实务与规范化控制模式等非强制性标准。在审计中采用非强

制性标准进行评价时，一要注意评价的客观性；二要加强审计人员与被审计单位管理人员的交流沟通，尽量达成双方都能接受的评价标准；三要向专家和权威机构进行咨询，确定评价标准；四要把握好分寸，做到适度评价，尽量减少审计人员的主观判断。

1. 审查和评价项目目标达成情况

审计人员开展对一系列建设目标是否实现的复核和比较，主要参照对象是项目可行性研究预测值、行业参考值或同类项目实现值。主要的项目建设目标包括：

（1）工程竣工质量验收合格。建设项目工程质量合格是首要目标，主体工程不合格的项目应当视为建设失败，非主体部位局部质量缺陷应当在竣工验收中指出并及时修补，消除缺陷。

（2）工期控制在设计工期内。建设工期控制在设计工期之内是建设项目的目标之一，工期延长应有合理原因。

（3）工程投资控制在项目概算之内。项目概算是初步设计提出的投资控制目标值，其中已经包含了必要的基本预备费和价差预备费。如果工程竣工后总投资突破概算值，应当深入分析原因。

（4）工程施工过程安全受控。建设项目应当以不出现施工安全事故为目标，至少应当确保不出现较大或重大安全事故。

2. 审查和评价项目效益实现情况

项目效益实现情况的审计主要考核建设项目运营后实际实现的财务效益、经济效益等指标，重点关注运营技术指标、运营单位财务效益状况及项目财务内部收益率、财务净现值等内容，以定量分析为主。常用指标主要反映项目盈利能力、清偿能力等特征。其中盈利能力方面的指标，主要有总投资收益率、静态投资回收期、财务净现值、净现值率、获利指数、财务内部收益率等指标。清偿能力评价主要围绕项目运营技术指标、运营单位财务效益状况、资产运营状况、偿债能力状况等多项内容，来考察分析项目在寿命期内各年的财务状况及偿还债务能力。主要指标包括偿债备付率、借款偿还期等。具体计算方式是：

(1) 总投资收益率=年息税前利润或年均息税前利润/项目总投资 $\times 100\%$ 。是衡量投资项目获利水平的指标，总投资收益率 $\geq$ 基准总投资收益率时，投资项目才具备财务可行性。

(2) 静态投资回收期=建设期发生的原始投资合计/运营期内前若干年每年相等的净现金流量 $\times 100\%$ 。静态投资回收期 $\leq$ 基准投资回收期时，投资项目才具备财务可行性。

$$(3) \text{财务净现值} = \sum_{t=1}^n (CI_t - CO_t) R_t$$

CI_t 为年份 t 的现金流入量， CO_t 为年份 t 的现金流出量， R_t 为与基准折现率相对应的第 t 年的折现系数 ($R_t = (1+i)^{-t}$ ， i 为预定的贴现率)。

财务净现值是将项目寿命期内各年的财务净现金流量按照规定的折现率折现到项目实施初期的价值之和，它反映

了项目在整个寿命期内的获利能力。净现值 ≥ 0 时，投资项目才具有财务可行性。

(4) 净现值率=项目的净现值/初始投资额 $\times 100\%$ ，净现值率 ≥ 0 时，投资项目才具有财务可行性。

(5) 获利指数=投产后各年现金流入量的现值合计/初始投资额的总现值合计，获利指数 ≥ 1 时，投资项目才具有财务可行性。

$$(6) \text{ 财务内部收益率} = \sum_{t=1}^n (CI_t - CO_t) R_t = 0$$

财务内部收益率是反映公共工程投资效益的主要评价指标，即反映公共工程对国民经济净贡献的相对指标。它是项目在计算期内各年经济净收益流量的现值累计等于零时的折现率。当经济内部收益率 $\geq$ 社会折现率时，表明对国民经济的净贡献达到或超过了要求的水平，有好的经济效益。

(7) 偿债备付率=可用于还本付息的资金/当期应还本付息的金额 $\times 100\%$ ，是反映可用于还本付息的资金偿还借款本息的保证倍率的指标，偿债备付率正常情况下应大于1，且越高越好。

(8) 借款偿还期=(借款偿还开始出现盈余年份数-1)+ (应于当年应偿还借款额/盈余当年可用于还款的余额)，借款偿还期 $>$ 经济寿命期时，投资项目不可行。

3. 审查和评价项目对社会的影响情况

建设项目对利益关系人、周边环境和社会带来的影响，是建设项目绩效审计和评价的重要内容。主要包括下列方面：

（1）项目征地拆迁、移民对原住民的影响

对原住民的影响十分复杂，既包括对其经济方面如家庭收入的影响，也包括对其生活、心理等人文方面的影响，在审计中应量力而行。其中：

移民家庭收入变化指数=移民后家庭年净收入/移民前家庭年净收入×100%。

（2）项目建设对上下游产业的影响

对上下游产业的影响，主要是由较大的建设项目建设过程及建成后，对上下游供给、需求关系产生的影响带来的，应结合项目具体情况分析。

（3）对周边住户和环境的影响

项目环境影响和生态效益影响包括项目建设中产生的噪音、污水、粉尘等污染物对周边住户和环境的影响，具体可参照项目环境影响报告进行检查。其中重点关注环境质量指数、水质影响等指标，以定量分析为主。如环境质量指数反映项目实施造成污染物排放与国家相关标准允许的最大排放量相比较的结果。其计算公式为：

$$\text{环境质量指数} = \sum_{i=1}^n \frac{Q_i}{Q_{i0}}$$

n 为该项目排出的污染环境的有害物质的种类，如废水，废气，废渣，噪声，放射物等。 Q_i 为 i 种有害物质的排放量。 Q_{i0} 为国家规定的 i 种物质的最大允许排放量。

再如，生态环境影响评价指标可包括：

植被和野生生物栖息地面积变化=（开发后栖息地面积-开发前栖息面积）/开发前栖息面积×100%，植被和野生生物栖息地面积变化指标>0，效益良好。

$$\text{动植物数量(种类)变化} = \frac{\text{开发后数量(种类)} - \text{开发前数量(种类)}}{\text{开发前数量(种类)}} \times 100\%$$

动植物数量和种类变化指标>0，效益良好。

（4）对古迹和自然景观的影响评价

项目的开发可能会对古建筑或历史遗迹、自然景观造成损害，此类受影响的总价值可以通过价值评估的方式来计算。

（5）对自然灾害的风险分析评价

项目可能会因地形改变、植被影响、土壤渗透性等而增加（或减少）自然灾害的损失或者增加（或减少）自然灾害发生的可能性。对有可能产生自然灾害的项目，应进行环境影响的风险分析。

主要指标：自然灾害的影响数=发生一次自然灾害造成的财产损失×增加或减少的发生自然灾害的概率。如小于项目实施前的自然灾害的影响数，则绩效良好。

（6）社会效益和影响

社会效益是指依据国家有关法律法规，运用定性和定量分析相结合的方法，对建设项目建成后的社会效益进行审查并做出评价，重点关注单位投资就业人数及人均收入增长率等指标，以定性评价为主。社会效益是指公共工程在建成投产后对国民经济和社会发展所产生的影响，主要包括社会经

济、文教卫生、人民生活、就业效果、分配效果等内容。公共工程的社会效益评价，主要从项目的社会效益和社会影响效益、移民安置效益评价三方面来进行。

就业效益指标：反映因项目的建设而增加的就业机会，及减少失业人口带来的社会稳定的效益，可按目前一般采用的单位投资就业人数计算。单位投资就业人数 = 新增总就业人数（包括本项目与相关项目） / 项目总投资（包括直接投资与间接投资），该指标大于等于该行业、地区平均就业效益水平为合格。

居民生活质量改善效益指标：可通过人均收入增长率指标来进行衡量。人均收入增长率 = (项目投产后人均收入 - 项目投产前人均收入) / 项目投产前人均收入 × 100%。人均收入增长率越高，则绩效效益越好。

经济结构和产业结构效益指标：指给当地经济结构和产业结构带来的较大影响，带动当地经济增长情况，可用投资经济增长率指标来衡量。投资经济增长率 = 国内总产值的增加（包括项目本身贡献以及因项目的带动间接增加的产值） / 项目总投资 × 100%。投资经济增长率越高，则绩效效益越好。

对社会环境影响评价指标主要包括对居民生活水平和生活习惯的影响、对弱势群体的影响、对社会结构及社会稳定的影响、对人口的影响、对文化教育的影响等，往往无可量化的表现形式，以定性评价为主。

4. 审查和评价项目持续发展能力

项目持续性审计和评价是指对项目建成投入运营后，项目的既定目标是否能够按期实现，并产生较好的效益，项目业主是否愿意，并可以依靠自己的能力继续实现既定目标，项目是否具有可重复性等事项的考核和评价。可持续性评价主要包括以下几方面。

（1）政策法规因素

包括国家法律法规变化趋势因素、参与该项目的政府部门各自作用和目的、对项目目标的理解是什么；根据这些目的所提出的条件和各部门的政策是否符合实际，如果不符合实际，需要做哪些修改，政策的变化是否会影响到该项目的持续性。

（2）管理、组织和参与因素

如项目管理人员的素质和能力、管理机构和制度、组织形式和作用、人员培训等对持续性的影响。

（3）技术因素

主要包括技术因素对项目管理和财务持续性的影响，在技术领域的成果是否可以被接受并推广应用。对照前评价确定的关键技术内容和条件，分析当地时间条件是否满足所选择技术装备的需求，并分析技术选择与运转操作费用的关系，新产品的开发能力和使用新技术的潜力等。

5. 项目管理审计和评价

对项目管理情况的全面审计和评价，要涵盖项目建设管理全过程，包括前期工作、建设实施和竣工验收三个主要阶段，也要覆盖各参建单位。在实践中通常有重点地开展。

（1）项目前期工作管理评价

主要对项目前期工作是否合规开展、是否高效、是否及时取得报批报建手续并完成征地拆迁保证项目开工需要等进行评价，也要结合后续建设实施中发现的问题评价前期工作质量。

（2）项目实施工作管理评价

主要对项目施工管理（包括安全质量工期等管理工作）、勘察设计管理、监理管理、技术和咨询管理等逐项作出评价。

（3）项目竣工阶段管理评价

主要对项目组织合同完工结算、编制竣工决算、结转固定资产、组织生产培训和试生产、移交生产部门等工作管理情况进行评价。

（4）项目运行管理评价

主要对是否达产、是否保证运行时间、质量缺陷是否及时消除保证运行等事项开展评价。

第三节 结合型绩效审计

建设项目绩效审计可以单独开展，也可以与对建设项目各阶段工作的合规审计、财务审计、造价审计等结合进行。开展结合型建设项目绩效审计的方式主要包括：

1. 在项目决策审计中，要评价投资项目立项是否符合国家的方针政策和社会发展需求、是否存在后期投产即面临市场萎缩或关停并转等要求的风险。

2. 在工程管理审计中，要评价项目各参建单位是否勤勉

尽责，是否具备较高管理能力，是否提升了项目各项资源的运用效率，是否按期或提前完工。

3. 在工程造价审计中，要评价项目投资是否控制在概算内，是否采取得力措施降低了工程造价，避免了投资浪费和损失。

4. 在工程质量审计中，要评价项目建设质量是否合格，工作能力和寿命是否满足设计要求。

5. 在工程竣工决算审计中，要结合工程验收工作，考核项目性能指标是否达到设计目标，运营效率是否达到预期，外部市场和资源条件是否符合预期。

6. 在项目后评价中，要测算项目投资回收期、财务净现值、内部收益率、投资收益率等经济指标，评价项目投资的获利能力和偿债能力。

7. 要对投资项目的社会效益、环境效益作出评价。分析投资项目建成投产后，对当地乃至周边地区的经济建设、社会发展、人民生活改善、劳动就业、节能降耗、资源利用、防灾减灾、环境保护、生态平衡等的影响。

8. 要高度重视对项目未来若干年份的运营中经营现金流所作预测固有的不确定性和经营风险不可控给审计工作带来的风险。

9. 要综合考虑建设过程中内外部环境因素变化情况，提出改进项目管理工作，提高建设项目综合绩效的意见或建议。