

# 政府投资审计在服务国家治理中的路径选择

崔 晓

(阳信县审计局, 山东 阳信 251800)

**摘 要:**文章从政府审计和政府投资审计的基本概念入手,阐述了审计范围及政府投资审计的主要需求,分析了政府投资审计的特点及其在促进国家宏观投资政策落实,提升投资实施效果;揭露和反映损害人民群众切身利益的突出问题,促进建设和谐社会;提升建设项目绩效管理,减少建设资金浪费;投资审计增强国家治理的免疫能力等方面的重要作用。并从审计工作抓牢“五方面,六结合”;加强对国家重大基础设施投资项目审计监督;强化对政府投资为主的国家重点建设项目和专项建设资金的审计监督;加强对国家宏观投资政策的落实和执行效果审计监督等方面,提出了政府投资审计在服务国家治理中途径和方法的几点建议。

**关键词:**政府投资审计;国家治理;服务

[DOI]10.12231/j.issn.1000-8772.2020.36.049

政府审计是国家审计机关对中央和地方政府各部门及其他公共机构财务报告的真实性、公允性,运用公共资源的经济性、效益性、效果性,以及提供公共服务的质量进行审计。根据《审计法》所表述,政府投资审计是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和决算进行审计监督。纵观世界历史,审计是古今中外国家治理制度的重要组成部分,在服务国家治理中起着举足轻重的作用。我国宪法也明确指出:国务院设立审计机关,审计机关在国务院总理领导下,依法独立行使审计监督权。

## 1 政府审计和政府投资审计的内涵

### 1.1 政府审计的范围

审计署和地方审计机构构成政府审计的主体,政府资金运用到哪里,审计就跟进到哪里。政府审计是审计政府预算的执行,覆盖国有金融机构、国有企业、政府投资项目等,以及政府(国有)有关经济活动和财政财务收支;审计各级政府、国有企业及其他组织对有关经济责任履行情况,对国家资源环境等宏观政策落实情况;审计政府和国有企业对外投资以及境外资金与联合国项目经费使用情况等。

### 1.2 政府投资审计范围

审计机关对政府投资和以政府投资为主的建设项目预决算进行审计监督,覆盖全部使用预算内投资、专项建设基金、政府举借债务筹措的资金等财政性资金;未全部使用财政资金但财政资金占项目总投资比例超过 50%,或虽不超过 50%但政府拥有建设运营实际控制权的项目。

政府投资审计需对建设项目总概算执行、年度预算执行、年度决算、单项工程阶段、项目竣工决算进行审计;并可对直接有关的设计、施工、供货等单位取得项目建设资金的真实性、合法性进行审计调查。

### 1.3 政府投资审计的主要需求

近年来,投资、消费、进出口贸易成为我国经济增长的主要动力,其中投资率高达 45%左右,而与国家基础产业和基础设施相关的固定资产投资规模年均增长率高达约 25%,各级政府均加强了对国家重大投资项目和重点基础设施的审计工作,政府投资审计需求日益增长。

随着经济的平稳高速增长,各级政府和大型国企为控制投资概算,委托审计的项目越来越多。各级政府以颁布政府令等形式,明确要求审计机关做好政府投资项目的审计监督,一来是为了节约财政投资,二来不希望出现违法违规经济问题,损害政府公信力。至此,审计在投资建设项目的管理监督中起着越来越重要的作用,也承担着投资建设项目的管理监督风险。

此外,社会公众关注投资建设领域的腐败问题,要求审计的呼声增加。互联网及新媒体高度发达的今天,社会公众可以通过网络、媒体反映投资建设领域存在的问题,也可通过匿名举报、信访等方式提出审计要求。由此可以看出,审计不仅是政府的受托者,也是公

民的受托者。

## 2 政府投资审计的特点和作用

### 2.1 政府投资审计的特点

投资审计具有点多、面广、规模大、专业性强等特点。投资审计涉及公路、铁路、机场、港口、水利、电力、石化、教育等部门行业的国家重大基础产业与基础设施投资项目;涉及道路、桥梁、市政工程等公益性的公共服务设施建设项目;涉及宏观产业政策、投资调控、项目管理、工程造价、工程质量、投资效益等有关内容。以 2008 奥运前后几年内为例,政府实施审计与审计调查建设项目就包括 18 个省(市)收费公路、三峡水利枢纽工程、南水北调工程、奥运场馆工程、中西部民航机场、西气东输二期、25 条铁路项目、京沪高铁项目、18 省(区)电力建设项目、地震灾后重建项目及中小学校舍安全项目等。可以看到审计工作涉及面广,项目领域繁多,部分项目专业性极强。

### 2.2 政府投资审计的作用

(1)促进国家宏观投资政策落实,提升投资实施效果。政府投资审计,关注国家宏观投资政策落实和实施效果,促进提高建设项目管理水平和投资效益,深化投资体制改革。政府投资审计从大局出发,宏观着眼,依据国家宏观投资政策和有关管理法规制度,通过审计过程中发现的问题,从管理体制、机制和制度上进行分析,提出建议,促进改善投资体系,完善项目管理制度。

(2)揭露和反映损害人民群众切身利益的问题,促进建设和谐社会。民生问题也是审计工作关注的重点。通过政府投资审计的监督作用,发现建设管理与投资控制问题、重大违法违规问题、建设项目环保问题以及项目投资效益问题等,并重点揭露一些建设工程违规征地、超标准征地、征地补偿不到位,揭露收费公路违规设站收费、提高收费标准、延长收费期限等加重社会负担问题,反映部分建设项目长期拖欠工程款、克扣农民工工资等损害人民群众切身利益的问题。

在 2006 年前后,投资司组织了对 18 个省(市)收费公路的专项审计工作,审计调查覆盖了全国 80%以上的收费公路。针对审计查出的问题,各级地方政府和交通主管部门积极整改,重庆、浙江等十多个省市区直辖市立即停止了违规收费站点 100 多个,重庆等地还逐步取消了每年固定收取的车辆路桥费,极大减轻了社会负担,为人民群众安居乐业,创建和谐社会做出了积极的贡献,使政府公信力获得极大提升。

(3)提升建设项目绩效管理,减少建设资金浪费。政府投资审计,关注国家宏观投资政策落实,关注建设项目绩效管理。审计工作通过核减工程造价,节省建设资金,减少不必要的资金损失和浪费,提升建设项目的经济性;通过审计,促进项目严格遵守建设工期,不断改进项目建设与施工组织管理水平,增强项目建设和资金使用的效率性;通过投资政策、外部监督和决策执行结合,在外部审计监督和经济效益的共同作用下,保证投资的经济社会环境目标实

现,工程质量满足预期,保护了投资资金运用的社会效益和经济效益。

近年来,各级政府加大重大投资项目和重点专项资金的审计力度,全面开展绩效审计,在促进加强重大投资项目管理,落实和完善有关政策法规,提高投资效益等方面,发挥着越来越显著的作用。

(4)投资审计增强国家治理的免疫能力。投资审计维护国家经济运行的健康和安全,在服务国家治理中具有预防功能、揭示功能、抵制功能,这三种功能构成审计免疫系统方法论。投资审计的预防功能体现为,通过审计的提前介入,及时发现问题的苗头和事件发展的不良倾向,并通过早期预警反馈处理避免不良后果的发生。对已经出现的违规违纪事件,通过审计揭示问题,查错纠弊,并依法处理。对审计中查出的问题,分析原因,进一步提出规范和完善制度的建设性意见,不断增强国家治理水平和风险提前防范的能力,并以关注国家投资安全、国有资产安全、民生安全等问题为宗旨,揭示国家投资存在的政策和经济等风险,立足现实,着眼未来,提出防范和化解风险的对策性建议。

### 3 政府投资审计在服务国家治理中的路径选择

国家审计的建设性作用是积极的、宏观的、开放的,在服务国家治理中,政府投资审计应将查处问题与促进整改和建立长效机制有机结合起来。如何让政府投资审计在国家治理中发挥其作用,需要根据审计工作发展规划明确投资审计主要任务和要求,围绕促进提高固定资产投资效益,加强对国家基础产业和基础设施投资、关系国计民生的重点投资项目和国家专项建设资金的审计,关注国际宏观投资政策的落实和执行效果,促进完善国家政策法规。结合投资审计工作特点,需要落实以下具体措施。

#### 3.1 审计工作抓牢“五方面,六结合”

审计工作五方面切入点具体表现为:改革的热点和敏感问题、项目建设效果、管理薄弱、群众关心议论的热点难点、关联单位等,从此五方面入手,找准审计工作的切入点。同时以建设资金支出的真实性为主线,做到对项目建设单位的审计与对参与项目建设各方的审计调查结合;对主要事项的审计与相关事项的审计调查结合;对资金的审计与对银行账户存款的协查结合;对项目专项资金的审计与建设单位的总体财务状况审计调查结合;对工程技术审计与财务审计结合;项目本身审计和外围审计调查结合等。

#### 3.2 加强对国家重大基础产业设施投资项目审计监督

重点关注关系国家经济社会发展的重大战略投资和关系人民群众切身利益的国家及国有投资项目,比如有关能源、资源、铁路、公路、港口、机场及其他基础产业设施投资项目等。对重大基础产业设施投资项目以实施审计调查为主,重点关注国家产业投资政策法规落实情况,揭露和查处重大违法违规、商业贿赂等经济犯罪问题,规范投资管理行为。

#### 3.3 强化对政府投资为主的国家重点建设项目和专项建设资金的审计监督

国家重点建设项目主要是关系国计民生的政府投资项目,如国家石油与粮食储存项目、江河湖泊治理、病险水库除险加固以及灾后重建等建设项目。政府投资审计应及时对相关项目的专项建设资金进行审计或审计调查。在全面审计调查基础上,重点揭露和查处重大违法违规问题,关注建设项目工程质量、严重损失浪费及资金使用效益等问题,确保国家建设资金使用安全有效。同时审计工作应结合预算执行审计,从源头上研究分析政府投资预算分配管理和投资决策的科学、合规性,对政府投资决策、投资控制和项目建设管理的有效性进行全面评价。

2008年汶川地震灾后重建项目就是本着对党、国家、人民、社会的高度责任感,所做的审计工作。灾后重建,社会影响巨大,既关系到党和政府形象,也关系到社会稳定和经济发展以及民生民意。这个项目包含了一万亿投资,恢复重建时间定为三年,涉及51个县(市、区),1271个乡(镇),14565个行政村。该项目的审计工作重点包括重建资金和物资筹集、分配和管理使用情况;重建政策实施情

况;重建规划落实情况;重建工程质量情况等。在审计司的统一部署下,受灾省区对辖区内重建资金和建设项目实施逐级审计,采用上审下的原则,为汶川地震灾后重建项目提供了强大的监督保障。

#### 3.4 加强对国家宏观投资政策的落实和执行效果审计

对国家经济社会发展规划明确的有关投资建设目标、国家宏观投资调控政策、产业投资与产业布局政策、区域开发投资政策、能源资源开发利用政策、建设用地政策、建设市场管理等,应实施宏观投资政策法规的落实和执行效果的审计调查。

近年来,各级政府全面开展绩效审计工作,积极探索有效的跟踪审计方法,以提高政府投资和公共资源配置、利用的经济性、效率性和效果性。一般要求对政府部门、公共管理机构、公共投资项目和部分国有企业实施绩效审计,其中涉及公共资金和资产、公共工程投资、公共政策、资源、管理、环境等内容。绩效审计中,除了常规的财务收支审计,也关注投资控制、工程质量安全等,绩效审计没有绝对固定模式,选择不同的审计要素和内容组合是关键。

从2002年以来,绩效审计从重点审计财政资金损失浪费与国有资产流失,发展到投资的经济性、效率性和效果性的全过程综合跟踪审计,至2012年,所有的审计项目均开展绩效审计工作,绩效审计已成为审计机关的一项重要任务。而绩效审计在京沪高铁、灾后恢复重建等重大项目中发挥着强大的监督规范作用,保障了国家特大型投资项目、重大突发性公共事项、国家重大投资政策措施的安全运行。

### 4 结束语

随着社会经济的发展,政府投资审计在服务国家治理中起着越发重要的作用,投资审计理论和方法也不断深化,这就要求审计人员需要具备宏观投资管理、工程建设、财务、绩效评价、计算机等多方面的综合知识。积极开展专业系统培训,调整改善人员结构,有效保障投资审计发展对人才的需求以及合理利用社会审计和外部专家资源,充分利用信息化系统工具等都是加强政府投资审计能力和水平的有效途径。随着审计工作的要求不断提高,审计已经成为维护国家经济安全的重要工具,是推进法治、维护民主国家目标的重要保障手段,总之,探索政府投资审计在服务国家治理中的途径和科学方法,始终具有利国利民的重要意义和价值。

#### 参考文献

- [1]赵子雪,路寒星.国家审计服务国家治理的作用及路径选择[J/OL].河北企业,2017.
- [2]贺芳,王芳.有效提升审计服务国家治理能力的主要路径探索[J/OL].当代会计,2020.
- [3]靳思昌.大数据背景下国家审计服务国家治理的路径[J/OL].财会月刊,2016.
- [4]王海兵,谭龙凤.政府审计参与国家治理的理论基础和路径选择[J/OL].中国会计学会高等工科院校分会学术年会,2013.

作者简介:崔晓(1987,09-),女,民族:汉,籍贯:山东省阳信县,学历:本科,职称:高级审计师,研究方向:国家审计(政府投资审计与经济责任审计)。