

新形势下政府投资项目绩效审计的实践

在我国新时代经济高质量发展的新形势下，有效发挥绩效审计的监督作用，对于积极推动重大项目建设实施、促进提高投资绩效，具有重大意义。本文结合基层民生工程审计实践，探讨新形势下政府投资项目绩效审计路径，提出促进提高投资绩效的相关建议。

一、政府投资项目绩效审计概述

1986年4月，第十二届最高审计机关国际会议正式确定了“绩效审计”这一名称，指出“绩效审计是除了合规性审计以外的另一种审计类型，它涉及到了很多方面，其中就包括对公共管理部门的经济性(Economy)、效率性(Efficiency)和效果性(Effectiveness)所要做出的评价”，即绩效审计3E理论。

政府投资项目绩效审计主要包括对工程建设项目的经济性、效率性和效果性进行审查和分析。其中，经济性分析包括项目立项、投资控制、设计变更等环节资金的投入使用和工程造价控制等；效率性分析包括施工进度、工程质量、招标投标、合同签订和内部控制等管理制度、方式以及执行情况等；效果性分析指项目建设所产生的经济效益、社会效益，是否有利于提升当地的经济、服务等功能，与区域发展规划相适应。

二、政府投资项目绩效审计发现的工程建设管理问题

（一）项目前期管理不善，征地拆迁环节存在漏洞

征地拆迁政策处理工作是项目开发建设的前期重要环节，前期征地拆迁问题亟须引起关注。一是征地拆迁补偿及相关税费多支付。如某公园项目未按实际征收面积拨付土地补偿费，由于项目征地面积大、涉及范围广、政策处理时间长，建设单位管理分散加上定期对账制度不健全，造成财政资金的重复支付43万元。又如某学校项目相关管理人员对耕地占用税的免税政策不知悉，导致多缴纳耕地占用税138万元。二是未按项目及时结算前期政策处理费，未及时根据项目规划红线对建设的多个项目政策处理费进行区分。如公园项目、市政道路以及周边商业出让地块政策处理费未进行分摊，商业地块涉及的政策处理费可能会归集到政府投资项目，导致商业出让地块土地成本偏低。

（二）招标控制价确定不当，虚增工程造价

招标控制价往往影响招标价格，最终影响工程结算造价，因此招标控制价的设置至关重要。但一些工程及服务采购招标投标存在招标控制价确定不当。一是部分项目招标控制价编制未区分施工工艺和实际工作内容，不利于工程造价按实结算。如某管网检测疏通修复工程，雨污水管管径为DN300的占90%以上，但招标控制价中管道疏通检测综合单价统一设定为41元/米，非开挖性修复综合单价统一设定为8000元/处，未区分雨污水管径大小、施工工艺及修复工作内容，经审查DN300非开挖性修复综合单价仅为2600-3000元/处，招标投标控制价设置不合理，引起工程造价虚增。二是招标控制价编制不准确，影响工程造价。如某小流域综合治理工程施工设计图中护脚及河埠头提升等部位卵石铺装要求粒径为60-80mm、80-100mm，招标控制价却按粒径200-300mm统一计取费用，导致招标控制价偏高78.5万元。

（三）项目合同价款管理不规范，增加投资成本

规范的合同管理是保证招标投标成效的重要手段，项目合同价款管理不规范不利于工程投资管控。一是合同价款确定不合理，如某电力工程招标预估价及合同价款都有误，招标预估价超出审定预算价50.19万元，签订的合同价款1733万元计算无依据，出入金额达50万元，对合同价款的确定疏于管理。二是工程进度款支付把关不严。如某公园项目在支付设计费时未仔细复核，计费基数未扣除另外单独委托设计的工程建安费用，并且重复支付补充协议已计取的设计费，造成多支付设计费207万元。三是决算时对合同结算价款疏于审核。如某老年乐园工程，代建合同约定以概算为基数计取费用，决算编审时未掌握工程项目实际建设情况，结算时计费基数未扣除精装修等未实施的甩项工程，导致代建管理费多计120万元。

（四）社会中介管理不到位，引起工程管理风险

建设单位不重视社会中介机构的管理，会引发工程质量及廉政管理等风险。一是对中介机构人员配备审查不严。如审查某农村公路工程工地例会汇报材料、跟踪审计意见单等资料，实际参与的3名跟踪审计人员均不是该单位正式员工，且无相应的公路造价专业资质，人员配备与合同约定不符，建设单位对社会中介机构出具的结算意见复核不严，引起结算造价虚高。社会中介机构出具的结算审核意见中存在无价材料定价不合理、部分工程量多计、定额套用不当等问题。如某公园项目，人行天桥上的 $30\times 50\times 6\text{mm}$ 方钢管龙骨，上报结算价格240.47元/ m^2 ，市场价格仅为93元/ m^2 左右，智能化工程中的管线道工程量多计2600m等，上述多计工程费用430万元。

（五）工程资产移交不及时，难以充分发挥项目效益

工程资产移交、投入使用不及时，导致政府投资项目难以及时充分发挥经济、社会效益。一是工程移交不及时，资产后续管理不当影响项目发挥效益。如某堤防整治项目中景观绿化，由于相关部门衔接不到位，使该工程景观绿化在施工养护期结束后6个月，仍未及时移交给养护管理单位，延迟期间造成该工程绿化景观管护不到位，部分苗木死亡影响了沿岸地区生态环境质量。二是工程竣工验收后未及时投入使用不利于及时发挥项目效益。某老年乐园项目，由于项目定位和经营方式发生变化，精装修方案调整变动较大，工程白坯验收后在较长时间内一直处于空置状态，未能移交投入使用不利于当地养老资源的统筹联动，未能及时发挥项目经济和社会效益。

三、提高政府投资项目绩效的审计应对策略

（一）覆盖投资全过程，促进提高项目绩效

在新形势下，从传统的投资审计模式蜕变，对投资项目的整个发展过程和运行情况进行监督，重点关注工程的经济性、效率性和效果性，促进提高项目投资效益。一是经济性分析，着重对概算编制、工

程设计、施工招投标、施工等造价控制进行经济合理性分析，具体包括编制的概算及调整是否存在经济指标过高、工程设计各项经济技术指标是否合理、工程变更是否符合要求等经济性分析。二是效率性分析，对项目立项、招投标、设计、施工等各环节的管理，包括对建设单位内部控制制度的审查，建设资金使用绩效情况进行分析。三是效果性分析，重点对项目建成后是否符合预期目标，项目建设所带来的经济效益、社会效益等进行分析。

（二）重点关注项目前期管理，防止建设资金流失

一是强化统一管理。对于涉及预征地项目，避免建设单位直接拨付土地补偿费，由资规部门核对了实际征收面积后统一拨付，政策处理一竿子到底，减少中间环节，才能保证高效优质完成资金拨付工作，从源头上杜绝重复下拨土地补偿费的问题。二是强化结算管理。建设单位应注意加强与各部门的沟通，在政策处理费实际发生后，按项目及时结算费用，避免涉及商业地块的土地成本漏列支出的行为。三是强化跟踪管理。加强对项目前期征地及政策处理综合评价和跟踪管理，特别是对项目红线外的边角地、夹心地，须建立政策处理执行过程的监督，对每次政策处理的原始记录都要认真收集、保存和整理，完善档案资料管理办法和规范的追究制度，避免征迁费用重复补偿，保障项目成本完整准确。

（三）以招标控制价为重点，审查项目经济性

招标控制价作为标杆价位，很大程度影响投标人的投标报价，对工程总造价产生直接影响。一方面，加强建安工程招标控制价的经济性审查。在招标前委托社会中介机构编制并审核工程招标文件和工程量清单，根据工程实际情况结合市场因素，通过对招标控制价的综合单价、施工方案等内容进行经济性分析，节约工程成本，提高民生工程的投资绩效。另一方面，加强其他建设费用招标控制价的经济性审查。在设置招标控制价时根据项目的投资规模、服务的实际工作量以及难易程度等，按照国家收费标准予以不同折扣的定价，再依法履行招标投标程序、确保工程设计质量的基础上，

有效控制勘察设计、招标代理费等待摊投资支出。

（四）紧盯合同管理，促使有效控制投资成本

围绕建设资金绩效，审计加大对项目合同管理的监督力度，审查合同价款确定的合理合规性。一是对签订的工程合同严格审核，尤其是涉及电力工程等特殊行业的合同签订，避免出现差错或疏漏。二是加强工程变更和现场签证管理，创新应用大数据审计技术、地理信息技术、BIM建筑模型等，对现场建筑渣土清运车辆处置轨迹、关键部位隐蔽工程实施、建筑功能结构性数据进行比对核查，严格审查和审批程序，防范偷工减料，促进有效控制工程成本。三是对工程进度款的支付情况进行审核。仔细核对是否按合同约定支付工程进度款，重点关注超额支付款项。在民生工程决算审计中，更应关注工程款是否存在超额支付的情况，有效控制项目投资成本。

（五）加强对中介机构审查，促进提升项目质量和成效

一方面，严格审查中介机构咨询合同的签订和执行情况。尤其是合同中约定的咨询人员配备，需严格审查，保证聘请的社会中介机构人员与合同约定的资格条件相符。提请建设单位在合同管理时明确相关违约责任及处理处罚条款，有利于提升项目全过程造价咨询管理质量，确保工程造价的真实性和准确性。另一方面，加强抽查中介机构决结算审核质量。重点关注工程结算原则是否符合施工合同相关条款，复核工程量计算是否正确，是否存在多算、漏算工程量等问题；无价材料定价是否真实、合理，各项费用的计算是否真实、合法和有效；审查竣工财务决算编制或审核是否规范，有无多列、少列或漏列相关费用，数字是否准确，内容是否真实完整。

综上所述，新形势下政府投资项目绩效审计以投资控制为重点审查项目经济性，以建设管理为抓手分析项目效率性，以工程投入使用情况评价项目效果性。通过探索政府投资项目审计全覆盖、重点关注项目前期管理、紧盯招标控制价及合同管理、加强对中介机构审查提升投资审计质量和政府投资项目绩效，促进经济社会高质量发展。

（作者：陈蓉 单位：浙江省宁波市鄞州区内部审计指导中心）