

浅谈如何提高铁路建设项目审计质量

■ 王琳

(成都铁路局集团公司审计部, 四川 成都, 610081)

自国务院批准《中长期铁路网规划》以来, 铁路各级内审机构根据大规模铁路建设的新形势, 调整工作布置、拓展审计领域、探索审计方法, 积极开展针对建设项目的审计工作, 为确保铁路建设资金的安全, 做了积极而有效的工作。但是从总体上来看, 由于铁路内审, 尤其铁路局层面的内审, 开展建设项目审计的时间不长, 其广度和深度还有待进一步提高。

一、提高铁路建设项目审计质量势在必行

(一) 大规模铁路建设要求提高审计质量

截止 2021 年, 全国铁路营业总里程突破 15 万公里, 其中高速铁路超过 4 万公里。这样的建设规模在我国铁路历史上是前所未有的, 在世界铁路发展史上也是罕见的。面对如此巨额的铁路建设资金, 如何管好用好, 这不仅仅是铁路建设管理系统的事, 作为铁路内部审计部门, 也有责任也有义务发挥审计的监督和服务职能, 为提高铁路建设资金的利用效率和效果作出应有的贡献。铁路审计工作者要以高度的政治责任感, 充分认识到建设项目审计工作的重要性、复杂性和艰巨性, 始终把审计建设项目作为工作的重点, 进一步加大对建设资金管理的审计力度, 保证铁路建设资金管理有序、使用安全, 保障铁路建设的顺利进行。

(二) 提高建设项目审计质量是铁路内审自身发展的必然要求

以前, 整个铁路部门将内审重心放在运营系统上, 但是随着大规模铁路建设的到来, 根据变化的情况和铁路内审的发展需要, 2005 年, 我国制定了对铁路建设项目建设资金管理使用情况实施审计的指导方案, 于 2008 年, 明确了铁路大中型基建项目的审计范围及工作分工, 于 2009 年, 提出了拓宽建设项目审计领域, 开展形式多样的建设项目审计的思路。但是从目前总体情况来看, 由于铁路内审开展建设项目审计的时间不长, 各铁路局建设项目审计发展还很不平衡, 审计质量参差不齐。全面提高建设项目审计质量, 不但是有效回应社会对铁路内审能否审好巨额铁路建设资金疑虑的需要, 而且是铁路内审是否能在铁路黄金发展期体现“融入中

心, 服务大局”、实现自身发展和展示作为的客观需要。

二、提高铁路建设项目审计质量的思路和方法

铁路建设项目审计通过对工程建设全过程监督, 能使相关人员发现和披露工程建设管理过程中存在的问题, 促进工程建设管理, 提高建设资金的使用效益, 并为工程建设领域的廉政建设服务。本人认为要提高铁路工程建设审计质量, 就应从过去“重建设单位、轻施工单位”和“重资金管理、轻资金使用”的思维中转变过来, 实现“全面审计、突出重点”的审计原则。而要实现建设工程的全面审计、突出重点, 则需要在审计过程中创新审计思路和方法, 做到“实现三个结合、把握三个关键、处理好三个关系”。

(一) 实现三个结合

工程审计涉及面广、专业性强。审计过程仅靠财务审计人员检查建设单位的财务资料是远远不够的, 要完成一个好的审计项目, 必须实现以下“三个结合”。

第一, 财务审计与工程审价相结合。建设项目的审计既不同于运营的财务收支审计, 也不同于经济责任审计, 它有着自身的特点。对工程建设项目的审计, 包括对建设程序、资金管理、财务收支、概(预)算执行、工程造价管理、竣工决算等活动的全过程监督检查, 它融合了财务审计与工程审计两个截然不同的专业, 前者以会计师、审计师为主, 后者则以工程经济和工程技术人员为主, 在整个工程建设过程中, 二者相辅相成、密不可分。只有实现财务审计与工程审价相结合、相互印证, 才能使工程审计不留死角, 违纪违规问题无藏身之地, 工程审计也才会具有应有的广度和深度。同时, 工程审计和审价相结合, 更容易使相关人员抓住疑点和线索, 进行重点审计, 达到事半功倍的效果。

第二, 审建设单位和审参建单位相结合。目前, 铁路系统对工程建设项目的内部审计, 主要以建设单位为对象, 对铁路局及其所属的工程指挥部的建设资金管理和使用情况进行审计。应该说, 经过铁路各级内审部门多年的努力, 铁路建设单位层

面资金的管理已得到明显强化。但是,从近年来各种审计和检查情况来看,对建设项目的审计,仅停留在建设单位层面是远远不够的。一是从目前情况看,铁道部和铁路局对建设单位管理和控制较为严格,铁路系统建设单位的自身管理虽然在总体上比较规范,但是相比较而言,参建单位中的施工单位的问题要比建设单位少。二是从资金的使用角度来看,建设单位实际上是“过路财神”,建设单位自身使用的资金主要是建设管理费,而建设单位收到有关部门的拨款后,绝大部分是拨给施工单位使用,也就是说铁路建设资金的使用主体实际上是施工单位。在这种情况下,各中标施工单位违反合同,使用建设资金的问题较为普遍。三是从日常审计情况来看,由于设计深度不够造成投资浪费、监理不作为或乱作为而影响工程投资的情况也时有发生。此外,其他参建单位通过施工企业来侵占铁路建设资金的情况也不乏其例。因此,铁路内部审计部门就更应该关注和监督工程建设中的薄弱环节,改变过去工程审计只注重建设单位、只扫“门前雪”的观念,积极开展对参建单位,尤其是施工单位的延伸审计,实施延伸监督。

第三,检查施工现场和检查书面资料相结合。工程建设过程是资金消耗的过程,也是工程实物的形成过程,也就是说,工程建设过程实际上就是资金的物化过程。因此,铁路工程审计应紧紧抓住这一特点,将工程施工现场检查与书面资料检查结合在一起。在审计过程中,不仅要检查概(预)算资料、施工图纸、工程变更、施工合同、决算文件等用于资金结算的书面资料,还要对施工现场进行实地查看,对施工现场的检查根据不同的项目,采取丈量法、观察法和开挖法等。尤其在目前建设市场尚不完全规范的情况下,资金结算资料的真实性通过施工现场来核实是最直观、最准确,也是最管用的办法。例如,在审计某一铁路建设工程的过程中,所检查核对的工程决算、概算文件、竣工图纸等书面资料与其相关工程量是相符的,但经过实地检查和丈量发现,某施工单位多报涵洞工程土方 1.15 万立方米、浆砌片石 1862 立方米、预制圆涵 126 米、粉喷桩 1.87 万米、倒虹吸 1 座。经实地检查工作量与决算资料对比发现,减少了工程决算 87.24 万元。

(二)把握三个关键

应该说不同的工程建设项目都有着自身的特点,其审计的重点也有所不同。审计过程中应针对工程项目的性质,抓住重点,开展有针对性的审计。

但是,不管什么样的工程建设项目审计均应把握住以下“三个关键”。

一是资金流。工程建设过程中的违规违纪问题,大都与经济利益密切相关,而经济利益的交易必须通过资金的流动来实现。顺着资金流向进行审计查证,是工程建设审计最基本,也是最关键的套路,抓住了资金流,也就抓住了工程审计的主旋律。顺着资金流向审计,第一要对有问题的资金一追到底;第二要关注流向非合同、非关联单位的资金;第三要查实支出中有疑点的票据,尤其是“白条”;第四要追查大额现金支出;第五要核查流向个人账户的资金。顺着资金流审计往往能查出挪用、截留、转移、侵占等严重的违规违纪问题,甚至违法问题。

二是工程用的主材。铁路建设工程的主材一般在整个工程建设造价中占据很大的份额,应该作为审计关注的重点。铁路站后工程主材主要有水泥及钢筋等,而站前工程除水泥和钢筋外,还有钢轨、木枕、砟枕和道碴等。主材因为在工程建设资金中占有很大的份额,所以也就成了施工单位偷工减料的重点对象。对主材的审计,第一要关注钢轨、木枕、砟枕等铁道部甲供或甲控材料是否按既定程序和厂家进行结算;第二要关注道碴的供料单位是否是铁道部规定目录内的厂家;第三要关注水泥供料单位是否有质量合格证及所使用水泥的标号和品牌;第四在核实主材用量时要综合分析“四量”,即设计用量、施工图用量、施工单位的实际采购量和施工单位向建设单位的结算量,通过这四个方面的数量的综合比较分析,查出问题。

三是工程违规转、分包。目前,铁路建筑市场正从计划体制向市场体制转变,管理体制也正在逐步完善,并且铁路建设速度迅速加快。因此,虽然《中华人民共和国招标投标法》和铁道部《铁路建设管理办法》均明确规定不准进行转包和分包工程,但是部分施工单位违规转、分包现象依然较为突出。有的施工单位在工程中标后除了违规获取管理费外,还不履行合同规定的责任,而将工程整体违规转包;有的施工单位则将中标的工程进行肢解后分包;还有的则以分包劳务或“架子队”的名义分包工程;更有甚者将工程项目层层转包,层层“扒皮”。我们在工程审计中曾发现有一个工程项目进行了三次转包,最后施工的实际上是一个个体承包商,而工程资金经过三次“扒皮”,最终用于项目的资金不到工程投资额的 50%。工程的违规转、分

包不但扰乱了建筑市场,还造成铁路建设资金的流失,更重要的是它容易引发工程质量问题,同时也容易导致建设领域的腐败问题。

(三)处理好三个关系

面对铁路跨越式发展的局面和工程建设项目审计的复杂性及铁路内审的特点,要确保铁路建设项目的审计质量,必须正确处理好以下“三个关系”。

第一,处理好铁路跨越式发展与规范管理的关系。铁路是交通运输的大动脉,必须加快路网建设,着力提高技术装备现代化水平,不断提高铁路运输能力、质量和效率,使其为国民经济和社会发展作出更大贡献。中国铁路人以苦干、实干的精神,踏上了大规模建设的征程。面对大规模的铁路建设与巨额的建设资金,要管好用好来之不易的建设资金,更需要把每一分钱都用在刀刃上。审计工作是铁路整体工作的重要组成部分,特别是大规模铁路建设的全面展开,迫切要求规范建设资金的使用与管理。为此,铁路内审部门必须正确处理铁路跨越式发展与规范管理的关系,认真研究新情况、解决新问题,既要做到促进铁路的跨越式发展,又要严肃查处大规模建设过程中出现的严重违规违纪问题。

第二,处理好审计权限与审计深度的关系。作为铁路内审,一般的审计项目,其审计对象主要局限在路内管辖单位的层面上,但建设项目审计不一样,它既涉及内部管辖的建设单位,又涉及各出资单位和各参建单位,如合资单位、设计单位、监理单位、征迁单位、施工单位等,而且施工单位产生的成本支出还会涉及劳务分包单位、材料供应单位和机械租赁单位等。因此,建设项目审计涉及面广,且资金流向环节多。要做好建设项目的审计就必须顺着资金流向,从出资者到建设单位再到参建单位及其指挥部或项目部,有时还要关注参建单位的下家单位。而且从近几年建设项目审计情况看,违规的问题已出现了层层下沉的趋势。因此,要审好建设项目,必须要有审计深度。一是必须认真综合分析经济业务和贸易交易的真实性;二是必须顺着资金流向进行层层查证。但是这里必须说明的是铁路内部审计不同于国家审计,更不同于纪委和检察院,它的审计权限是有限的,有时对违规违纪问题是难以由内审一家追查到底的。为此,对于超越权限但线索明显的严重违规违纪甚至违法问题,应按程序经批准后,移交给纪委或检察院办理。

第三,处理好审计范围与审计广度的关系。工

程项目建设是综合性的经济活动,涉及面广,内外协作配合的环节多,要完成一项基本建设,需要开展多方面的复杂工作。而这些多方面复杂的工作必须按一定的程序依次开展,如此,才能确保投资效果和工程质量。目前,铁路建设程序总体上分为立项决策、设计、工程实施和竣工验收四大阶段,而每个阶段又分若干个步骤。因此,工程项目审计必须有一定的广度或者一定的覆盖面,这样才能确保审计质量。但是,由于铁路内审的特点和部、局对建设项目分级管理,也并非所有建设项目的审计都能或都要做到全过程、全覆盖审计。在拓展审计广度和审计范围时主要处理好三个问题。一是级次问题,即总公司层面的内审和铁路局层面的内审所关注的审计范围是有所区别的。铁路局的内审应以局管建设项目为主,并对建设项目的全过程进行审计,其范围包括可行性研究、项目的决策、项目的设计、项目的招投标、项目的建设实施、项目的设计变更、项目的投资控制、项目的工期控制、项目的竣工结算以及项目的后评估等。二是要结合工程项目的进展情况确定审计范围和重点,所审计的建设项目所处的阶段不同则审计的范围和重点就不同,即项目建设初期、项目建设中期、项目建设后期和项目竣工阶段的审计范围和重点应各有所侧重。三是对施工企业等参建单位进行审计时,由于是延伸审计,原则上只检查与所审计的铁路建设项目相关的资料和账目,不能随意扩大检查范围,否则容易造成不必要的麻烦并影响审计质量。

三、结语

一张中长期的铁路规划网绘就了蓝图,一声京津高铁开通的汽笛震惊了世界,一篇《穿越梦幻的时空》的报道催人奋进。面对大规模铁路建设,面对高铁时代的到来,铁路内审要展现新作为,无愧于新时代,就必须与时俱进,不断创新审计思路和审计方法,全面提高铁路建设项目审计质量。

【作者简介】王琳(1978—),女,审计师,成都铁路局集团公司审计部,研究方向为内部审计。