

高速公路跟踪审计工作政策研究

——浙江规范完善高速公路跟踪审计工作实践探索

吴立军，陈旭超

(浙江省交通厅，浙江 杭州 310009)

【摘要】随着浙江交通“三大建设”战略目标的实施，高速公路网络建设掀起了新一轮高潮。适应现代交通新形势、新发展的需要，本文试就浙江总结、完善和进一步规范高速公路跟踪审计工作措施作一政策调研和粗浅探讨，以求抛砖引玉。

【关键词】高速公路 跟踪审计 政策研究

近年来，各级交通部门持续加大了高速公路建设投入，高速公路已成为现代交通建设的“重中之重”。高速公路建设对改善区域交通状况和地方投资环境，促进地方整体经济社会和谐、快速发展起着不可忽略的强有力的推动和支撑保障作用，是经济社会发展的“先行官”和“助推器”。随着浙江交通“三大建设”战略目标的实施，高速公路网络建设掀起了新一轮高潮。适应现代交通新形势、新发展的需要，紧扣中心，开拓创新，提前介入，加强管理，继续积极推进高速公路全过程跟踪审计制度，“防患于未然”；同时，及时加强政策调研，进一步总结、完善和规范高速公路跟踪审计工作措施，切实加强高速公路建设管理已成为当务之急。本文试就浙江总结、完善和进一步规范高速公路跟踪审计工作措施作一政策调研和粗浅探讨，以求抛砖引玉。

一、工作调研背景

(一)着眼完善“大路网”，高速公路网络建设掀起了新一轮高潮。

过去五年，浙江交通按照交通部和省委、省政府作出的重大决策和部署，大力推进交通“六

大工程”建设，累计完成公路、港航基础设施投资2517亿元，位居全国首位，是前一个五年的3倍多，交通面貌发生了巨大变化，为浙江经济社会发展提供了强有力的支撑和保障。特别是“高速网络工程”的组织实施，累计建成高速公路1678公里，远远超过上届政府新增1000公里的指标，使我省高速公路总里程达2763公里，全省高速公路网络骨架成形，并全部联网运行。

立足浙江经济社会统筹发展战略高度，今后五年既是浙江交通建设高潮的持续期，又是浙江交通发展的矛盾凸显期和转型发展期。为此，省委省政府提出了现代交通“三大建设”的战略目标，即：着眼于发挥海洋资源优势，构建对外开放新格局，增强浙江的国际竞争能力，建设大港口；着眼于融入长三角、辐射周边省，提高区域和城乡发展协调性，增强浙江区域经济实力，建设大路网；着眼于加快发展现代服务业，促进资源优化配置，增强浙江市场经济活力，建设大物流。根据“大路网”建设目标和行动方案，本届政府将新建成高速公路1000公里，使全省高速公路总里程达到3500公里以上。

高速公路网络建设新高潮的掀起，促使我们财务审计管理工作必须围绕工作中心，紧扣新形势，开拓创新，提前介入，及时跟进，继续积极推进高速公路全过程跟踪审计，“防患于未然”；同时，及时加强政策调研，进一步总结完善和规范高速公路跟踪审计工作，切实加强高速公路跟踪审计建设管理。

(二)国家审计机关持续加大高速公路建设项

目审计力度

近几年,国家审计署、省审计厅等各级审计机关持续加大了对我省交通行业,特别是高速公路等重点交通建设项目的审计监督力度,外部审计监管逐步深入,加强高速公路资金审计内部监管已成为我们目前的一个突出问题。自2005年开始,国家审计署上海特派办连续对我省丽水至青田高速公路和甬金高速公路宁波段建设项目进行了审计,对全省收费公路进行了专项审计调查;省审计厅每年均下达国家投资项目审计计划,组织国家审计和社会审计力量对我省部分在建和已完工的高速公路建设项目进行预算执行情况审计和竣工决算审计。审计涉及了部分高速公路建设项目建设资金管理和招标投标不规范、施工监理单位转分包问题严重、损失浪费、私设私分“小金库”和国有资产流失等问题,给交通部门造成了被动不利影响。为此,省审计厅建议我厅“建立健全内部管理长效监督机制”,要“强化内部审计监督,尤其是对下属单位的监管”。

(三)高速公路跟踪审计作为一项新的尝试,有必要及时加以调研、检查和进一步规范、完善。

自2006年初以来,根据《浙江省交通厅浙江省审计厅印发关于积极推行我省高速公路建设项目全过程跟踪审计的指导意的通知》(浙交[2005]333号)精神,在申苏浙皖高速公路全过程委托跟踪审计试点的基础上,各有关高速公路项目积极稳步推行了高速公路建设全过程跟踪审计制度。高速公路建设全过程跟踪审计制度,对加强我省高速公路建设管理,杜绝和减少违纪违规现象的发生,规范交通基建程序,确保交通建设资金安全完整,节约工程投资,促进交通领域党风廉政建设发挥了很大的积极作用。但也不可否认,我省高速公路多元化投资体制给高速公路建设行业管理带来一定的难度;作为一个新生事物、一项新的尝试,在试行的过程中出现一些新情况、新问题也在所难免。鉴于此,有必要围绕浙江交通“三大建设”中心目标,重新审视、定位高速公路跟踪审计工作职能和工作程序;有必要会同省审计厅及时加以调研、检查和进一步规范、完善高速公路跟踪审计工作措施,促使跟踪审计发挥更好作用。

二、工作调研的目的及其重要意义

(一) 调研目的

通过政策研究,制订出台《关于进一步规范和改善高速公路跟踪审计工作的通知》,进一步完善高速公路跟踪审计制度和监管体系,建立健全内部控制制度和风险约束、评价、整改机制,审计监管“关口前移”;切实加强我省高速公路建设管理,提高资金使用效益,坚决杜绝违纪违规现象的发生,规范交通基建程序,确保交通建设资金安全完整,节约工程投资,促进我省交通领域党风廉政建设。

(二) 重要意义和积极作用

开展高速公路跟踪审计工作调研,规范和改善高速公路跟踪审计工作具有重要意义。

一是规范和改善高速公路建设项目全过程跟踪审计,促使跟踪审计发挥更好作用,合乎建设项目控制造价,节约投资,化解风险,加强管理,建立健全良性的快速纠错和预警机制的内在要求。

规范和改善高速公路建设项目全过程跟踪审计,旨在进一步总结已有的审计经验,发现不足,着力完善机制,促使跟踪审计发挥更好作用;旨在借助于有相应资质和高速公路审计经验的社会专业力量,将事后审计环节提前并始终贯穿项目建设全过程,使建设单位能及时发现、解决问题,有效防范风险,强化管理,保障建设资金安全、完整和有效使用;有利于加强建设单位与审计机构、施工单位的沟通、协调,及时采纳合理化审计建议和咨询意见,节约投资,体现审计成果,促进工程结算支付和竣工决算编报、审批工作顺利完成。同时,使得建设单位在向社会交出一条好路的同时,也能经得起内、外部的审计、稽查。

二是规范和改善高速公路建设项目全过程跟踪审计,促使跟踪审计发挥更好作用,是新时期、新形势下,我省交通行业主管部门和国家审计机关创新审计工作思路的有效举措。

近年来,随着我省交通“六大工程”的纵深推进和现代交通“三大建设”战略目标的实施,高速公路建设任务依然繁重,政府审计和交通行业内部审计监督任务日益繁重,审计力量不足的矛盾仍相对突出。而传统的事后审计模式,因审计介入滞后,存在审计难度大,发现的问题和损失浪费等难以再行整改等问题,已不能满足“高

速网络工程”和“大路网”建设全面监管的迫切需要。因此，必须创新审计观念，努力整合各种有效的审计资源，实行事前、事中和事后审计相结合的全方位、全过程审计方式；前移审计监督关口，积极探索高速公路建设项目全过程跟踪审计新路子，进一步促进我省公路建设事业又好又快发展。

三是规范和完善高速公路建设项目全过程跟踪审计，促使跟踪审计发挥更好作用，也是我省交通系统构建教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系的重要工作内容之一。

温家宝总理在国务院第三次廉政工作会议上特别强调，交通等领域大案要案频发，必须强化监管，完善制度，堵塞漏洞，从源头上减少腐败。为此，《浙江省交通系统构建教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施意见（试行）》（浙交党〔2005〕22号）明确提出，要“以资金为主线，按照建设资金专款专用原则，认真查处挤占挪用、贪污浪费行为，规范交通建设资金管理，逐步推行高速公路等重点建设项目全过程跟踪审计”；《浙江省交通系统建立健全惩治和预防腐败体系2008—2012年工作意见》也明确要求，“继续推行和规范、完善高速公路跟踪审计制度，围绕重点项目、重大工程，以招标投标和资金监管为重点，实施全过程的监督”。

三、浙江高速公路跟踪审计制度的工作架构和总体框架

（一）高速公路建设项目全过程跟踪审计的指导思想和目标

高速公路建设项目全过程跟踪审计的指导思想：以邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观为统领，紧紧围绕本届省政府实施交通“三大建设”、实现浙江现代交通又好又快发展这一中心，坚持“服务大局、开拓创新、依法审计、突出重点”的方针，坚持审计、促进相结合的原则，坚持建设前期、建设期间和竣工决算审计贯穿始终的全方位、全过程现代审计模式，充分发挥国家审计、交通行业部门审计和社会审计合力，促进我省交通“三大建设”顺利实施，加强交通系统党风廉政建设。

高速公路建设项目全过程跟踪审计的目标：一是前置审计介入点，从源头上加强监管，及时

发现工程、财务管理中存在的问题，及时规范、整改，“防患于未然”；二是严格基建程序和工程招投标、变更设计、合同管理等内部控制，加强管理；三是严格工程计量结算支付审核，合理控制造价，节约投资；四是严肃查处工程违规转（分）包等扰乱建设市场行为，防止建设资金挤占挪用、贪污浪费等违纪违规问题发生，确保建设资金筹集、使用的真实性、安全性、合法性和有效性。

（二）高速公路建设项目全过程跟踪审计的内容

高速公路建设项目跟踪审计实行建设前期、建设期间、竣工决算全过程审计制度。

1. 建设前期审计

是指对高速公路建设项目开工前的立项、招投标及经济合同等内容进行审计。主要包括：

（1）建设项目立项、初步设计、概算、规划、土地征迁和环保等文件是否经有权部门审查批准，项目是否列入年度基建计划，资金来源是否合规、合法，是否落实；

（2）建设项目招投标是否按规定程序进行，施工设计是否超越初步设计标准，预算编制是否符合定额规定，工程计价是否合规、合法、准确；

（3）建设项目勘察、设计、施工、监理等事项是否按程序进行招投标，并按规定签订合同；

（4）建设项目（建设单位）内控制度是否建立健全并得到有效执行，前期费用收支是否合规。

2. 建设期间审计

是指从项目开工建设至竣工决算编报前，对项目相关经济活动和财务收支真实性、合法合规性进行审计。主要包括：

（1）概算调整、设计变更、建设内容变更等事项是否按照规定程序报有权机关审查批准，项目施工、设计各环节是否执行国家环保有关法律法规；

（2）是否严格执行公路建设“四项制度”，项目资本金是否按工程进度及时到位；

（3）建设资金使用是否合规，有无转移、侵占、挪用建设资金和损失浪费等问题；

（4）工程价款计量支付是否真实、合法，是否严格按合同付款，工程质量索赔、材料价差核定等是否符合规定，施工单位有无违规转（分）包行为；

(5) 设备、材料等是否按设计要求和合同规定进行采购、验收、保管、使用以及是否合规、有效;

(6) 建设项目进度是否按计划完成, 项目投资完成额是否真实、准确;

(7) 建设项目成本是否严格按照概算及有关制度正确归集, 基建收入来源和债权债务是否真实、合法, 税、费是否按规定及时、足额计缴, 财务报表是否真实、准确;

(8) 其他需要审计的事项。

3. 工程项目竣工决算审计

是指建设项目正式竣工验收前, 对工程项目竣工决算真实性、合规性、效益性进行审计。主要内容包括:

(1) 基本建设程序执行情况;

(2) 项目投资、初步设计及概(预)算执行情况;

(3) 建设资金来源、支出及结余等财务情况;

(4) 工程价款结算(决算)审核及工程合同执行情况;

(5) 交付使用资产情况;

(6) 收尾工程的未完工程量及所需投资情况;

(7) 竣工工程概况表、竣工财务决算表和说明书、交付使用财产总表及明细表等编报审核情况;

(8) 投资效益评审等有关情况。

(三) 高速公路建设项目全过程跟踪审计的重点环节

要坚持“全面审计、突出重点”原则, 对项目基建程序、招投标制度、合同签订、质量管理、造价控制、资金使用管理以及设计、施工、监理履行职责情况等重点环节重点加强审计监督。实际操作过程中, 审计机构要紧紧抓住资金流程这一主线, 重点关注建设资金使用的合法性和规范性; 要抓住工程造价控制审核这一关键控制点, 及时提出有针对性的合理化建议, 纠正并完善建设管理过程中的薄弱环节。工程价款结算审核要结合跟踪审计特点, 重点把握以下内容:

1. 按合同规定的各阶段计量结算支付审核, 包括: 工程开工预付款、备料款支付及中期计量支付证书的审核。

2. 工程施工过程中的设计变更和索赔等重大事项, 以及隐蔽工程的审核。

3. 工程结算最终计量支付的审核。

4. 工程合同奖罚条款的监督执行和材料差价的核定。

5. 工程管理中存在的问题及其咨询意见和建议。

(四) 加强高速公路建设项目全过程跟踪审计的保障机制和具体措施

1. 分工协作, 建立全过程跟踪审计组织落实和协调机制。

高速公路建设项目全过程跟踪审计工作按照“统一领导、分工负责”和“谁投资、谁审计”的原则组织实施。要充分发挥审计整体合力, 有效配置审计资源, 各司其职, 各负其责, 协同配合; 要从工作实际出发, 创新思路, 大胆尝试, 积极探索高速公路建设项目全过程审计监督新方法、新路子。

(1) 省交通厅、省审计厅统一负责高速公路建设项目全过程跟踪审计工作的领导、协调、指导和督促检查等相关工作。参与高速公路跟踪审计的社会中介机构名录范围, 由省交通厅、省审计厅统一招标选定。

(2) 各阶段审计工作的组织实施

建设前期、建设期间审计: 省审计厅、省交通厅每年对1~2个高速公路项目进行直接审计或组织审计, 其审计相关费用由省交通厅纳入部门预算统一安排解决。对未列入省审计厅、省交通厅直接审计或组织审计计划的项目, 按照“谁投资、谁审计”的原则, 以各高速公路项目业主为主体, 在省统一招标选定的具有相应资质的社会中介机构名录范围内委托实施; 委托审计费用以省物价部门规定的标准为上限合理确定, 列入项目建设成本。

竣工决算审计(审批): 根据《浙江省国家建设项目审计办法》和《浙江省交通建设项目管理暂行办法》等有关规定, 高速公路竣工决算审计工作由省审计厅或交通部负责组织实施; 对未列入省审计厅或交通部审计计划的高速公路建设项目, 由省交通厅直接组织实施竣工决算审计, 审计结果报省审计厅或交通部备案; 依据审计结果以及交通部《公路竣(交)工验收办法》等规定, 由省交通厅负责办理竣工决算审批工作。建设项目未经审计, 不得付清工程尾款, 不得办理竣工验收手续, 不得报批竣工决算。

2. 引入竞争机制和准入机制，公开、公平、择优选择跟踪审计中介机构。

要引入竞争机制，以公开招标或邀请招标等方式，对各投标机构资质状况、技术力量、审计实施方案、审计质量保证体系、审计收费和高速公路审计业绩、信誉、服务等进行综合评审，选择社会审计机构。参与高速公路建设项目跟踪审计的社会中介机构名录范围，由省交通厅、省审计厅统一招标选定；招标工作由省交通厅为主统一组织，省审计厅参与，每两年招标一次。由监察部门对招投标实行全过程监督。

完善高速公路建设项目跟踪审计中介机构准入制。参照《浙江省审计厅组织社会中介机构和聘请专业人员参与国家建设项目审计管理办法》（试行）和交通部委托审计有关规定，受托机构原则上至少应具备以下基本条件：

(1) 在我国境内依法成立，具有法人资格和独立承担民事责任能力，内部机构健全，管理制度完善，信誉良好，无不良执业记录；

(2) 具有省级以上建设或财政等主管部门核发的工程造价咨询（或工程审价）乙级（或二级）以上（含）资质；

(3) 上年度或最近两年平均业务收入不少于400万元，至少有6名以上注册会计师，8名以上注册造价师；

(4) 必须具有交通路桥工程审计相关经验，其中：有高速公路审计（跟踪审计）业绩且获各方好评的，可优先择用；

(5) 其他条件。

实行委托跟踪审计报备制度。委托审计项目单位在省统一招标确定的名录范围内，可自行选择中介机构进行委托跟踪审计；明确委托关系后15日内，应将委托审计情况书面报告及相关资料正式行文报送省交通厅、省审计厅备案。

3. 建立委托跟踪审计质量保证机制，严把质量关。

(1) 受托中介机构要依据审计执业规范，采取切实措施，加强跟踪审计质量控制。

要在审计调研基础上，制订并修改完善可操作性、针对性较强的审计实施方案，分解审计目标，细化审计内容，突出审计重点，明确具体审计步骤和方法，落实审计责任；选派人员要具有过硬

专业素质、良好的职业道德和交通路桥工程审计经验，并确保审计技术人员的配备和到位，加强执业管理；要科学合理地选择跟踪审计切入点和审计介入时机，充分运用各种工程、审计技术手段，确保审计方案全面实施。

(2) 委托方要加强对参审中介机构和审计人员的管理、考核，强化跟踪审计质量监控。

一是规范委托审计业务约定书的签订工作，明确委托方与受托方权利、义务关系，进一步明确审计质量考核以及审计违约责任、委托合同中止等条款；二是实施审计履约保证金制度，约束审计机构行为；三是将审计质量考核结果与审计费用结算和单位信誉挂钩，对受托中介机构的业务质量、信誉状况要及时通报省级交通、审计主管部门。

(3) 省审计厅、省交通厅将加强对委托审计业务质量的监督、检查，规范管理。

对委托审计项目，其社会中介机构应按规定及时出具审计报告，并将审计报告报送省审计厅、省交通厅备案。省审计厅在审核、分析审计报告的基础上，将定期抽查社会中介机构的审计质量，依法查处执业机构（人员）的违纪违规行为。对中介机构的审计结果，国家审计机关经核实后利用的，不再对同一事项进行重复审计。

中介机构在实施高速公路跟踪审计中因弄虚作假、徇私舞弊或滥用职权造成审计结果失实以及发生其他重大过失、违约等情况的，省交通厅将依据行业管理职责，在全省交通系统范围内给予通报或取消其从事交通建设项目审计业务资格，并提请有关部门依法追究其相关责任；对委托方工作人员玩忽职守、滥用职权的，依法追究其行政、法律责任。

4. 妥善处理跟踪审计关系，创造良好和谐的审计环境。

(1) 妥善处理跟踪审计监督与服务的关系

独立性原则是审计的“生命线”。在实际操作过程中，审计机构应坚持客观、公正、独立发表审计意见，不受被审计对象干扰，严把监督关。同时，要注意妥善把握审计监督与服务并重的原则，进一步提高服务意识和服务水平；要加强与建设单位、施工单位等的沟通、协调，及时提出隐蔽工程、设计变更、工程索赔、材料价差和资

金使用管理等合理化书面建议和咨询意见,促进高速公路项目节约投资,加强管理,杜绝和减少违纪违规问题发生。

(2) 处理好工程审计(审价)与财务审计的关系

在跟踪审计过程中,工程审计(审价)必须与财务审计相结合,才能完整反映高速公路建设成本,反映建设资金筹集、使用和周转的真实状况。要紧紧抓住资金流程这个主线,突出资金支付这一重点,全方位开展建设项目工程、财务审计监督,充分体现跟踪审计成果,确保建设资金安全完整。对于工程价款结算审核中核减(核增)的部分,要在下一期工程计量支付中给予调整扣回。

(3) 协调好加强建设管理与强化审计监督的关系

审计部门参与高速公路跟踪审计,监督建设单位合理控制造价,提高建设管理水平,但不应随意干涉建设单位的管理自主权。高速公路建设单位应充分尊重并积极听取审计机构提出的合理化建议意见,及时发现问题、及时整改,完善“自我诊断”、“自我疗伤”系统功能,将问题消灭在萌芽状态;要通过全过程委托跟踪审计,进一步加强高速公路建设管理和廉政建设,促进我省高速公路建设事业健康、快速发展。

四、工作调研总体情况和存在的问题

为及时总结和规范、完善高速公路跟踪审计工作措施,促使高速公路跟踪审计工作真正落到实处,根据2008年度审计工作总体部署,我厅会同省审计厅对全省部分国有投资、民营投资的高速公路建设项目跟踪审计情况进行了现场调研、走访。调研走访采取了“背靠背”的方式,分别召集项目施工单位、跟踪审计单位和业主单位进行了座谈、交流。

(一) 调研的总体情况

2006年以来,我厅重在抓好高速公路全过程跟踪审计各项工作措施的落实。主要完成了以下各项工作:一是会同省审计厅统一组织公开招标,确定了26家有资格参与我省高速公路全过程跟踪审计的社会中介机构;二是建立健全高速公路全过程跟踪审计联系制、委托审计报备制、审计统计报表制,以及审计情况定期公开通报制度;三是督促各在建高速公路项目业主(指挥部)在省

统一资格招标范围内,抓紧选择确定参审社会中介机构并及时做好委托报备工作,规范跟踪审计质量管理;四是定期发布高速公路跟踪审计工作进展情况通报,及时加强审计业务指导;五是会同省审计厅,联合制订下发《浙江省审计厅 浙江省交通厅关于社会中介机构参与高速公路建设项目全过程跟踪审计质量管理办法(试行)》(浙审投[2006]61号),进一步规范社会中介机构跟踪审计行为,加强委托跟踪审计质量管理;六是会同省审计厅,于2007年、2008年分别对有关在建高速公路项目及其参审中介机构组织进行了专项检查,加强业务督促、检查。

自2005年11月《浙江省交通厅 浙江省审计厅印发关于积极推行我省高速公路建设项目全过程跟踪审计的指导意的通知》试行以来,浙江省绝大部分高速公路建设项目建立健全了跟踪审计制度,规范跟踪审计程序,改变了工程竣工后集中一次性事后审计的传统模式,实现了审计从静态监督向动态监督与咨询服务相结合的转变;业主公司重视、施工单位配合,审计单位能妥善处理与业主、施工单位关系,认真履行职责,在及时提供审计监督和咨询服务、合理化解、防范工程合同和财务管理风险,以及节约投资等方面发挥了积极作用,基本达到了跟踪审计的预期目的。但从一些高速公路情况看,跟踪审计仍存在一些问題,亟待进一步加以规范、解决,进一步推进高速公路建设管理。

(二) 目前高速公路跟踪审计存在的问题

1. 个别高速公路业主公司将跟踪审计作为业主公司内部每期计量支付必经的审核程序之一;同时,根据业主单位设置的《施工计量支付审核传递单》,审计单位签署审核意见后毋须再经施工单位签字认可,缺乏工程审计应有的沟通、核对机制。客观上,带来了诸多弊端:其一,业主公司将跟踪审计前置纳入施工计量支付程序,有悖于施工合同计量支付承诺条款,施工单位难以接受;其二,审计单位在未与施工单位沟通、核对、签证情况下单方面出具审核意见,施工单位对具体核减明细不知情权,导致不必要的抵触情绪,也与《会计师事务所从事基本建设工程预算、结算、决算审核暂行办法》等规定的审计程序不符,存在法律纠纷隐患;其三,业主公司对审计单位

信任度有限, 审计单位无从得到审计相关的许多前期工程资料并参加工程重要会议, 审核难度相对大, 加上部分变更计量资料不完整和争议存在, 无法体现跟踪审计及时有效、速度快的特点。

2. 个别高速公路业主公司审计付费方式不尽合理。根据业主公司与受托单位签订的审计合同, 业主公司仅仅支付审计单位有限的审计基本费, 用于审计机构驻地审计办公、人员相关费用; 其余按每核减工程投资 5%, 给付 5% 审计效益费, 客观上助长审计单位追求工程核减效益费倾向, 未能全面体现跟踪审计监督和咨询服务并重的特点。

3. 个别高速公路业主公司计量支付环节过多、程序过于繁琐、审核权利过于往上集中、管理重叠、重复扣减, 造成计量支付不及时、支付效率低。虽然业主公司采取了借支工程款等种种努力, 但仍在很大程度上影响了工程的顺利实施。如某高速公路每期施工计量款支付须经过以下三个阶段:

计量审批确认阶段。(1) 施工单位每月 25 日前上报计量支付月报(初稿)→监理单位和市指挥部初审后退回施工单位修改, 一般 10 天左右;(2) 施工单位上报计量支付月报(正式稿)→驻地监理审核→业主代表审核→市指工程处审核→市指合同处审核→市指总师室或派驻工程师审核→审价单位审核(一般 7 天内)→市指领导审核→省指技术处审核→省指工程处审核→省指分管副总指挥审核→省指执行总指挥审核→总监督审核, 正常一般 42 天左右。

用款计划审批阶段。市指申报用款计划→省指审核→业主公司总经理审批。

支付阶段。公司财务部门申请→业主公司总经理审批→逐级下拨。

4. 个别高速公路跟踪审计介入时间太晚, 前期决策、设计和招投标阶段所影响的造价便无法控制, 跟踪审计的效果就不充分、不明显; 个别建设项目业主公司与代建单位对跟踪审计的认识不到位, 资料的提供不主动, 与受托审计机构配合不积极, 对跟踪审计提出的在工程建设中存在问题及提出审计意见和建议, 未能及时采纳或者采取措施补救, 跟踪审计对有效控制工程成本、保障建设资金合理使用的作用有限; 个别中介机构对跟踪审计的目标定位不清, 跟踪审计未能根

据工程进度及时跟进、明显滞后于工程进度, 不能有效起到控制工程成本的作用。

五、总结完善和进一步规范高速公路跟踪审计的工作思路

(一) 监督与咨询服务并重, 正确定位跟踪审计职能。

高速公路跟踪审计主要应履行以下三方面职能: 一是工程价款审核, 跟踪审核意见作为竣工结算(决算)的审计依据; 二是监督与评价, 对工程参建主体受托责任的履行情况进行监督和评价; 三是提供咨询和建议, 以提高工程管理的效率和效益, 防范工程财务管理风险。

在高速公路跟踪审计实践中, 要全面履行跟踪审计的职责, 不应只一味重视工程造价审核, 而忽视跟踪审计的监督和咨询作用; 要坚持独立审计原则, 严守监督咨询的角色定位, 以服务项目建设为己任, 工作到位不越位, 对于发现的工程建设管理问题, 一定要通过建设单位或监理等管理机构去解决, 而不能越俎代庖; 要妥善处理与业主、施工单位等各方关系, 自觉营造和谐一致、良性互动的审计环境。同时, 要准确把握跟踪审计及时性, 尽可能及早介入, 对项目建设重要环节、重大活动要及时跟进。

(二) 抓住跟踪审计重点, 规范工程计量支付跟踪程序。

高速公路跟踪审计要优先服务于工程进度和工程质量, 要严格执行施工合同计量支付承诺条款。为确保工程计量款的及时支付和工程进度, 原则上实行跟踪审计计量支付后审制度, 即: 审计单位在每月正常计量支付程序后, 再定期进行跟踪审计, 审计核减(增)款项在下一期计量支付中调整扣回; 对资料不齐全的重大变更计量和有争议的中期计量可实行预付款制度, 待终期计量支付或竣工决算时再予一并审计, 不影响施工合同的执行和正常工程进度。

跟踪审计必须进行必要的现场踏勘和实地调查, 提高跟踪审计的质量和效果, 防止不熟悉情况而导致审计结果失真。不能把跟踪审计简单地理解为审计人员驻地跟踪项目建设全过程, 这会大大增加审计成本, 降低审计效率, 同时也会与驻地监理产生不必要的重复监督。跟踪审计应牢牢把握建设过程关键点, 变全天候的跟踪为“关



全国规模以上港口主要经济指标稳步增长

据交通运输部综合规划司统计,1至10月份,全国港口生产经营继续保持良好发展势头,货物吞吐量、外贸货物吞吐量、集装箱吞吐量等主要经济指标仍然保持稳步增长。

——完成货物吞吐量495252万吨,同比增长13.9%,其中沿海港口完成362078万吨,同比增长12.5%;内河港口完成133174万吨,同比增长17.6%。10月份,全国规

模以上港口完成货物吞吐量48490万吨,其中沿海港口完成35198万吨,内河港口完成13292万吨。

——完成外贸货物吞吐量164814万吨,同比增长10.6%,其中沿海港口完成152665万吨,同比增长11.0%,内河港口完成12149万吨,同比增长5.3%。10月份,全国规模以上港口完成外贸货物吞吐量15395万吨,其中沿海港口完成14332万吨,内河港口完成1063万吨。

——完成国际标准集装箱吞吐量10525.29万TEU,同比增长14.3%,其中沿海港口完成9718.13万TEU,同比增长13.7%;内河港口完成807.16万TEU,同比增长21.9%。10月份,全国规模以上港口完成国际标准集装箱吞吐量1071.07万TEU。其中沿海港口完成990.29万TEU,内河港口完成80.78万TEU。

键环节”的跟踪,才能达到事半功倍的效果。

(三)完善审计沟通、核对机制,合理确定审计付费标准。

审计机构应建立健全与施工单位等被审计单位之间的沟通机制、协商机制,阳光操作、公平公正,妥善解决跟踪审计中遇到的各种问题。对跟踪审计过程中出具的审核(审计)意见,要充分征求施工单位等被审计单位的意见;工程结算(决算)价款审核,要严格遵守《会计师事务所从事基本建设工程预算、结算、决算审核暂行办法》等规定的审计程序,履行必要的核对、签字手续,有效防范审计法律纠纷。

高速公路跟踪审计费用应参照省物价局《浙江省建筑工程咨询服务收费管理办法》(浙价服[2001]262号)规定的竣工决算标准协商确定,并在审计合同中明确。建设单位应充分考虑跟踪审计工作量,以确保审计质量为前提,工程审计基本费部分可参照省物价局浙价服[2001]262号文规定标准适度上浮,不提倡低价竞争;工程审计效益费应参照省物价局浙价服[2001]262号文规定标准执行,对核减额未超过5%部分,不得计提审计核减效益费。

(四)明确工程尾款保留比例

高速公路、公路“四自”工程等省重点交通建设项目竣工决算(含竣工工程价款结算、决算审计,竣工财务决算)审计、审批必须由省级审计、交通主管部门组织进行,不属于跟踪审计委托范畴。为确保工程计量及时、合理支付,并严格执

行“建设项目未经审计,不得付清工程尾款,不得办理竣工验收手续,不得报批竣工决算”等有关规定,今后,交通建设项目原则上在终期计量支付结束、工程变更已基本审批的情况下,保留10%左右的工程尾款(含5%工程缺陷期质量保证金),以备支付竣工决算审计核减等原因调整的工程款。如因建设单位原因导致项目竣工决算审计、审批认定工作拖延、滞后,或致使审计核减调整工程款不能收回的,责任由建设单位自行承担。

六、总结完善和规范高速公路跟踪审计工作调研成果

浙江省交通厅在会同省审计厅调研、走访的基础上,经商省审计厅同意,于近日拟定出台了《关于进一步规范和完善高速公路跟踪审计工作的通知》,进一步明确提出了具体要求。《中国交通报》2008年9月10日第一版和交通部《交通审计资讯》2009年第8期分别对《浙江完善高速公路跟踪审计一变全天候跟踪为关键环节跟踪》相关措施进行了专题报道,指出“浙江高速公路建设项目全过程跟踪审计制度自2005年推行以来,在强化项目管理、规范资金使用、防范和化解管理风险方面发挥了积极作用”。

浙江省交通厅《关于进一步规范和完善高速公路跟踪审计工作的通知》的出台,旨在进一步规范和完善我省高速公路跟踪审计工作,更好地发挥跟踪审计作用,切实促进和加强高速公路建设管理,得到了交通运输部审计办的充分肯定。