

开展研究型投资审计，从立项抓起， 推进政府建设项目有始有终

杨晓梅

青岛市市北区政府投资审计中心 山东 青岛 266001

[摘要] 本文从“研究型投资审计”角度，通过对某区政府建设项目的立项情况进行梳理分析，结合投资审计新形式新要求，就如何切实从建设项目的源头——立项抓起，推进政府建设项目有始有终，做实研究型投资审计，作出初步探讨与思考。

[关键词] 研究型；投资审计；立项

[DOI] 10.12252/j.issn.2096-627X.2021.09.1342

为认真贯彻落实国家审计署关于做实“研究型审计”的工作部署和侯凯审计长关于坚决做实“研究型审计”的工作要求，以及审计署2021年度投资审计转型发展研讨培训精神，发挥“研究型审计”围绕中心、服务大局的审计监督职责，更好推进研究型投资审计服务青岛市市北区高质量发展作用，真正提升审计监督质效。作为一名基层投资审计人员，本人通过对青岛市市北区政府建设项目的立项情况进行梳理分析，结合投资审计新形式新要求，就如何切实从建设项目的源头——立项抓起，推进政府建设项目有始有终，做实研究型投资审计上作出初步思考，在此谨作抛砖引玉之用。

一、研究型投资审计的内涵

何为研究型投资审计？笔者认为研究型投资审计是把对政府投资领域内的政策、资金、体制、制度研究作为投资审计的前置准备，聚焦建设项目上，把研究贯穿投资审计实施全过程，改变以往只注重审减工程结算金额、揭露问题、简单提出建议的惯性思维，抓住最前沿、最突出、有倾向性的问题，站在促进经济高质量发展和促进深化改革的高度思考投资审计工作。

具体来说，审计前，要提前介入对投资项目历史情况、发展现状、法规政策、风险漏洞、发展趋势等进行系统整体研究，而不是简单地调查了解；审计中，要探索创新，既要对象贯彻政策情况、管理漏洞进行研究，还要对审计目标、审计范围、审计重点、方法步骤、组织方式、技术手段、评价指标等方面进行研究，改进审计方式方法，而不是简单地完成报告；审计后，全面梳理总结投资项目审计情况，促进投资审计规范管理，形成研究成果，服务宏观决策，促进深化改革。

研究型投资审计要深入研究投资审计对象的实施背景、目标路径、政策举措，关注投资项目建设过程中发挥市场在资源配置的决定性作用。具体关注十个方面：履行基本建设程序情况、投资控制和资金使用情况、项目建设管理情况、有关政策措施执行和规划实施情况、工程质量情况、设备物资材料采购情况、土地利用和征地拆迁情况、环境保护情况、工程造价情况、投资绩效情况等。及时揭示风险隐患和薄弱环节，更加深入地分析原因，防止出现系统性风险。更加务实地提出建议，能够为党和国家宏观决策提供参考，甚至直接转为具体政策措施。

研究型投资审计采用多种审计方式，既可以采用传统的审阅法、比较法、归类法、复算法、系统法，还可以采用召开专题研讨会、与科研院所合作专业咨询、与被审计单位及其业务主管部门合作、文献综述、网络调查、外出考察等方法，注重审计人员与专家学者、审计部门与被审计单位、财务知识与其他知识、点与面等相互结合。例如，对不同年度的投资项目审计情况进行系统整体研究、对重点项目多年的审计情况进行纵向跟踪研究、对国内不同地区的同类型审计进行横向比较研究，深入分析原因，提出前瞻性的建议。

二、开展研究型投资审计是新形势需要

当前，我国投资审计面临新形势，特别是近年来经济发展出现前所未有的冲击，作为拉动经济“三驾马车”中消费、出口增长均出现较大幅度的下降，公共投资政策在宏观调控中地位更加突出，重大工程建设等公共投资成为经济发展的“定海神针”和“压舱石”。同时，我国投融资体制出现“三多”现象：投资主体多元化、资金来源多渠道、投融资方式多样化。

在新形势下，投资审计要揭示经济社会运行中的风险隐患、薄弱环节，提出相应政策建议，防止发生系统性风险；促进提高投资精准度，引导资金更多投向新基建等领域，防止低水平重复建设；推动规范建设市场秩序，促进市场经济健康发展；促进发挥好有效投资的关键作用，提高投资绩效，推动经济实现高质量发展。因此，投资审计的对象、范围、重点也随之变化和转移，原有的传统投资审计方法中以发现问题、解决问题为主的审计方式已无法适应当前形势，迫切需要投资审计机关和人员转变思路，创新方式方法。

新修订《审计法》：“审计机关对政府投资和以政府投资为主的建设项目的预算执行情况和决算，对其他关系国家利益和公共利益的重大公共工程项目的资金管理使用和建设运营情况，进行审计监督”的规定，准确契合投融资体制改革的新变化，对投资审计工作提出了新的更高要求。

面对新形势、新任务和新要求，开展研究型审计，精准把握审计方向和目标，剖析问题形成的原因，从管理体制障碍、机制缺陷和制度漏洞方面提出审计意见和建议，发挥审计“既查病，又治已病、防未病”作用。

三、积极探索“研究型投资审计”的思路

近来，区政府投资审计中心主动顺应政府投资审计工作

转型发展要求，从建设项目立项抓起，积极探索研究型投资审计的路径，对建设项目立项情况进行研究型投资审计，围绕建设项目计划、组织方式、技术手段等深耕细作，充分调研，科学确定审计项目，做到“研究十个月，审计两个月”。开展政府投资项目立项情况研究型投资审计前，组织全科室基本摸清全区建设项目立项目标完成、建设完成总体情况，把项目、资金和政策统起来看，最终落实到项目上。从微观角度上，主要审查单个项目的建设管理和资金使用；从宏观角度上，项目立项体现财政资金和金融政策等国家政策的保障。资金对着项目去，有了项目，才安排财政资金给予支持；项目纳入建设或建设完成是为了实现国家政策目标。所以，对项目立项中存在的问题，重点审查四个方面内容：

（一）项目前期编制基础是否科学、完备。有的项目前期调研方案论证，底数不清或前瞻性不足，造成建设项目实施困难，出现停工或延期完工的情况；有的项目不具备建设条件，但立项时纳入投资计划，拖延多年未开工；有的项目前期调查不清楚，编制基础不严谨，立项目标任务不能按期达成，导致立项的严肃性、约束性缺乏。

（二）政策的保障、引导和约束是否发挥作用。立项时，建设项目的财政政策保障、金融政策支撑、产业政策引导、区域政策约束等是否到位，是否匹配。作为政府投资建设项目财政资金是否保证、是否投进、是否发挥引领作用；项目实施时，是否有贷款等金融政策、财政补贴政策支撑。

（三）立项实施机制是否完备，是否能协调到位。有的项目涉及多部门协作，有主责部门、牵头部门、配合部门等，因牵头部门统筹协调不够，任务目标落实不到位。

（四）立项项目实施效果、政策目标绩效是否实现。有的项目规划目标没有实现，目标失效，项目不能到达预期，建成后利用率较低。

四、聚焦“研究型投资审计”意见和建议

对项目建设立项方面存在的突出问题，加强审计情况分析，查出问题症结并“号脉开方”，及时向决策部门和执行部门提出完善政策措施的意见建议，推动打通政策“最先一公里”“最后一公里”、打破“中梗阻”，从制度层面对项目全生命周期管理进行了流程优化，促进政府投资项目精细化管理，强化概算约束，提高项目质效，形成投资项目管理闭环，推进政府投资项目有始有终。

（一）加强建设项目前期编制工作，更好发挥立项引领作用。做好前期调研，准确掌握发展数据，科学论证，与相关部门专项规划衔接，统筹财政、金融等配套措施。

（二）加强部门统筹协调，确保项目建设任务顺利完成。建立多部门协调机制，牵头与参与单位有机统一、联动。

（三）落实项目实施责任，强化分类实施，提升立项实施效能。落实主体责任，加强动态监测，结合年度计划与中期评估，完善退出考核。

五、运用多手段措施，确保建设项目立项情况研究型投资审计

（一）构建科学的建设项目立项情况研究型投资审计项目计划管理体系。紧紧围绕区委区政府的工作重心，对影响社会经济发展、民生保障、营商环境、生态环境、人居环境等方面的建设项目重点关注，对项目的时代背景、业务范畴、法规政策、风险漏洞、发展趋势进行系统研究，充分调研，分析可能存在的薄弱环节、突出矛盾，合理制定计划。在项目审计前，提前摸底全区项目建设基本情况、代建单位、投资单位内控管理情况，同步编制以投资规模、竣工交付、决算办结、资金拨付等情况为核心指标的建设项目立项调查情况表，并下发相关单位填报。审计中，针对调查摸底情况，认真分析研判，进一步明确审计思路，确保重点突出，有的放矢。

（二）构建新型投资审计力量，运用兵团化作战模式。统筹整合，优化组织方式。投资中心组队，谋突破，打破科室界限，根据个人优势组建审计组，以“以审代培”的方式强化投资审计业务能力，培养研究型、复合型投资审计人才，建立专业人才储备库，向社会中介行业专家“借力”，充分进行研究型审计工作。通过审计项目实践，全体投资审计人员逐步向“研究型、复合型、创新型审计专家”转变，投资审计干部因能力全、素质高、作风硬、敢担当而备受组织信任。

（三）加大对年轻干部的培养力度，夯实平台建设，为实现投资审计“三个转变”积蓄力量。投资中心组织优秀年轻干部参加数字审计的研究、开发和运用，通过大数据审计、计算机方法探索智慧化投资审计；鼓励审计干部分析研判经典案例，丰富行业审计的理论水平、工作思路和方法模型；积极结合具体工作，探索行业专家合作模式，加强宏观政策的学习，提高一线审计人员的实践能力和研究能力。

（四）深化投资审计成果运用，突出“一审多果”、“一果多用”，服务政府投资宏观决策，实现审计项目价值最大化。坚持科技强审，积极打造政府投资审计分析平台，提升投资审计大数据应用水平，实现研究成果的转化并与实际相结合。

在2021年5月，国家要求：“发挥好审计建设性作用，既查病，又治已病，防未病；既形成震慑作用，管住当下，又能东根本，见效长远。”通过持续开展政府投资项目研究型审计，聚焦主责主业，提升政府投资审计质量和成效，促进政府投资建设项目规范管理，充分发挥审计促进国家经济高质量发展的“治已病防未病”功能。

参考文献

- [1]晏维龙.关于开展研究型审计的几点认识[J].审计观察, 2021(11)
- [2]孙夏赋.应该探索多种形式的研究型审计[J].中国审计, 2019(23)