

# 基层投资审计转型和高质量发展路径研究

张雄

巴彦淖尔市审计局综合保障中心

DOI:10.12238/ej.v5i1.839

**[摘要]** 2017年9月,审计署下发了《关于进一步完善和规范投资审计工作的意见》。要想快速实现转型,并保持高质量发展,除了自觉践行的职责和使命,还要不断创新审计理念和审计思路、创新审计组织方式、创新审计技术和方法、创新人才培养模式等,才能达到应审尽审、凡审必严、严肃问责的审计新要求。

**[关键词]** 基层投资审计; 三个转变; 高质量发展

**中图分类号:** F239 **文献标识码:** A

## Research on the transformation of grassroots investment audit and high-quality development path

Xiong Zhang

Integrated Safeguard Centre of Bayannur Audit Bureau

**[Abstract]** In September 2017, the Audit Office issued the Opinions on Further Improving and Standardising Investment Audit Work. In order to achieve rapid transformation and maintain high quality development, in addition to the duties and missions consciously practiced, it is necessary to continuously innovate audit concepts and audit ideas, audit organisation methods, audit techniques and methods, and talent training modes, in order to meet the new audit requirements of due diligence, all audits must be strict and serious accountability.

**[Key words]** Grassroots Investment Audit; Three Transformations; High-quality development

### 引言

本文通过对基层审计机关投资审计工作研究,提出了投资审计转型和高质量发展路径,助推基层审计机关投资审计工作创新、高质量发展

### 1 投资审计转型的必要性和必然性

#### 1.1 “三个转变”的提出和重要意义

2017年9月,胡泽君审计长在全国审计机关进一步完善和规范投资审计工作专题电视电话会议上,要求各级审计机关要在依法开展政府投资项目工程结算审计的基础上,坚持着眼长远,以创新的思路和办法推进投资审计转型和全面发展,重点做好“三个转变”,即从数量规模向质量效益转变,从单一工程造价审计向全面投资审计转变,从传统投资审计向现代投资审计转变。

面对新形势、新任务、新要求,“三

个转变”的提出,对投资审计实现转型和高质量发展具有重要意义。

一是落实审计工作重要指示批示精神的重要举措。国家领导人高度重视审计工作,要求努力构建集中统一、全面覆盖、权威高效的审计监督体系,更好发挥审计在党和国家监督体系中的重要作用;坚持科技强审,加强审计信息化建设等。投资审计必须坚持以重要指示批示精神为根本遵循,认真谋划落实好相关工作。

二是回应全国人大法工委研究意见。审计署积极回应全国人大法工委印发的《对地方性法规中以审计结果作为政府投资建设项目竣工结算依据有关规定的研究意见》,出台了《审计署关于进一步完善和规范投资审计工作的意见》,切实规范投资审计工作。

三是适应新形势下投资审计发展的

需要。《国务院办公厅关于创新投资管理工作方式建立协同监管机制的若干意见》要求,“审计部门要加强对政府投资项目、国有企业投资项目以及以政府和社会资本合作等方式建设的其他公共工程项目的审计监督,持续组织对贯彻落实国家重大政策措施,特别是重大项目落地、重点资金保障等情况进行跟踪审计”。

四是投资审计防控风险的需要。建设单位与施工单位是平等民事主体,审计监督作为公权力,不得介入平等主体民事关系(除非民事合同中约定以审计结果作为竣工结算的依据)。但一些地方强制要求将投资审计结果作为竣工结算的依据,使得审计机关和审计人员成为利益相关方“围猎”的对象;一些审计机关尚未建立较为完善的投资审计内控制度或虽有制度但未严格执行,导致部分投资审计规范性不强。投资审计转型

发展的必然性

### 1.2 投资审计转型的必然性

新时代投资审计在理念、手段、方法、效能等方面均面临挑战, 转型发展成为必然趋势。

一是传统投资审计模式已无法适应经济新常态对投资审计工作提出的新要求。传统投资审计立足结算审核, 通过核减工程价款达到提升财政资金使用绩效的目的, 而往往忽视了对项目的立项审批、预算执行、招标投标、合同签订、环境保护、文明施工等多个环节进行监督和评价。但是随着时代的发展, 党中央国务院对审计工作提出了更高更新的要求, 这就要求我们跳出传统审计的思维模式, 提高站位并从宏观视角入手, 更多的关注项目建设全过程的实施和管理情况。

二是投资审计理念方法未能与时俱进。传统投资审计还停留在通过审阅纸质文本等方式获取信息的层面, 审计效率较低。同时, 大数据审计理念尚未形成。部分审计人员认为工程建设领域信息化程度低、各类信息系统通用性差、建设单位分散, 主观上对大数据审计存在畏难情绪, 并且既懂投资审计又精通计算机的人员还相对较少, 投资审计人才培养离大数据审计实践还有一定差距。

三是推进投资审计转型发展是持续深化改革和与时俱进需要。随着政府投资领域改革的不断深化, 过去的投资审计思维模式、方式方法存在着很大的局限性和不规范性, 投资审计亟需通过转型以适应新形势、新任务的要求。随着时代的变化发展, 投资审计也暴露出自身存在的不适应问题, 唯有通过转型发展才能做到“以审计精神立身, 以创新规范立业, 以自身建设立信”的“三立”要求。

## 2 投资审计转型过程中存在的问题

### 2.1 投资审计理念未彻底转变

2017年9月, 审计署已提出了投资审计转型。但当前, 在投资审计转型发展中仍然存在不愿转和不想转的陈旧思维。从部分政府投资项目现状看, “重建设、轻

管理, 重支出、轻绩效”的问题仍然较为普遍。部分审计机关在实施政府投资审计项目时, 仍然未能体现出对绩效理念的重视, 项目实施其他环节审计工作开展不到位。

### 2.2 投资审计内容还相对单一

经过这几年转型, 投资审计工作也从单一工程造价审计逐步向全面投资审计转变。当前实施的大部分投资审计项目关注的重点通常集中在项目的前期审批、招投标等方面, 审计关注的对象也多集中在建设单位和施工单位。与全面投资审计相比, 当前投资审计工作对于项目是否符合国家经济政策和产业政策、是否符合区域经济发展的实际情况、是否有利于保障和改善民生、是否符合国务院关于投资体制改革的相关决定等方面关注的不够。

### 2.3 投资审计技术及方法仍相对落后

在信息高速发展的今天, 政府投资项目建设领域也发生了重大变化。项目审批管理、招投标、工程结算等各个环节都实现了数字化管理, 这对大数据投资审计提出了新要求。

但在部分地方转型发展步伐较慢, 在项目审计中往往缺乏大数据审计理念创新, 对大数据审计筛查发现问题以及先进科学的工具方法掌握运用不够。部分投资审计项目还停留在通过审阅纸质文本等方式获取信息的层面, 查找问题线索的技术方法相对单一、效率不高。

### 2.4 人才队伍建设存在短板

新时代, “三个转变”要求我们跳出传统审计的思维模式, 提高站位并从宏观视角入手, 更多的关注项目是否符合国家经济政策和产业政策、是否有利于保障和改善民生、是否符合国务院关于投资体制改革的相关决定等方面。当前审计机关的投资审计人员大都是工程类技术人员, 既懂得投资审计又懂得计算机、财务等知识的复合型人才相对较少。审计机关人才队伍建设存在短板, 复合型专业力量严重不足, 人员能力参差不齐, 制约了投资审计进一步高质量发展。

## 3 投资审计高质量发展路径

### 3.1 厘清关系, 进一步找准政府投资审计定位

审计署提出投资审计“三个转变”并进一步规范投资审计工作以来, 各级审计机关不断创新思路和方法, 积极推进投资审计转型和高质量发展。但受惯性思维、当地党委政府等多方面因素影响, 部分基层审计机关“三个转变”做得还存在一些差距, 开展政府投资审计工作还存在审不审、审什么、怎么审的疑惑。因此, 投资审计必须按照高质量发展的新定位持续开展转型。

一是更加坚定的推进投资审计转型。当前, 经济社会处于高质量发展阶段, 投资审计转型也是经济社会发展大势所趋, 决不能因为在转型过程中遇到阻力、问题而停滞不前或改变方向。必须排除各种杂音, 保持足够的定力, 坚决贯彻落实下去。努力促进投资审计高质量发展, 回归投资审计本源, 做好国家重大项目实施的监督员。

二是要更加全面的推进投资审计转型。进一步理顺国家审计、社会审计、内部审计三者之间的关系, 要以此为契机, 找准投资审计工作的切入点和着力点, 因势而谋、应势而动、顺势而为, 履行法定职责, 做到不越位、不缺位。审计机关要聚焦重大建设项目、揭示和查处项目建设各环节、各相关领域的突出问题等方面, 注重防范化解风险隐患, 做到“有所为, 有所不为”。

三是要进一步界定进一步界定建设和审计监督的边界。审计机关和审计人员要依法独立行使审计监督权, 不得参与工程项目建设决策和审批、程招标、工程结算等管理活动。在项目实施各个阶段都有明确的主管单位负责具体建设管理, 审计法只赋予了审计机关监督职责, 未赋予管理职责。因此要严格执行相关规定要求, 不参与具体的建设管理活动, 只对建设管理活动进行监督。在转变思想认识的基础上, 要以法律为准绳, 克服认识上的误区, 做到有所为时不缺位, 重点突出, 无所为时不越位, 依法依规、有节有力发挥审计的监督职能。

### 3.2提高站位,高质量推进投资审计发展

当前,我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段,在中央审计委员会第一次会议上对审计工作提出了新要求,“十四五”规划也为我国未来经济发展指明了方向。新时代、新形势、新任务,为各级审计机关依法全面履行审计监督职能提出了新要求,这些要求就是审计机关,特别是开展政府投资审计工作的最高站位。

一是要统一思想找准定位。要准确把握审计机关是政治机关、党政部门、监督部门的新定位,旗帜鲜明讲政治,增强“四个意识”,坚定“四个自信”,做到“两个维护”,善于用政治眼光分析审计发现的经济社会问题,促进经济持续恢复和高质量发展,推动各项改革发展任务顺利完成。

二是积极开展研究型审计。要围绕服务大局,研究谋划审计工作。明确研究型审计以服务经济社会发展为目标,紧紧围绕党和政府工作大局,找准研究问题,科学谋划审计工作重点。审计工作聚焦重点领域开展了投资审计工作,关注政策目标实现、政策措施到位、项目建设资金安全和使用绩效等情况,切实当好国家财产的看门人,经济安全的守护者。要充分发挥研究型审计对提升审计质量的重要作用,在项目实施过程中,强化“研究”思维,优化审计方法。注重审前调查,充分学习掌握投资审计项目相关的政策及规定,科学制定审计实施方案,明确审计范围和重点,有的放矢地开展后续工作。注重传统审计方法与大数据技术相结合,做到向信息化要资源、向数据化要速率,全面高效开展审计工作。三是提高站位,科学规划。新时代,投资审计工作要强化中心意识、服务意识,着眼长远、把握大局。投资审计工作要增强计划的针对性、有效性、科学性。我们在制定计划时,要主动对接国家、地方政府改革发展中心制定计划,充分了解被审单位情况,高质量编制投资审计计划,突出政府投资中重点、难点、热点

项目,强化对“工程、财务、管理、绩效”的审计力度,着力推动国家宏观政策落地生根,促进提高投资资金效益,提高投资审计监督服务水平。

### 3.3创新审计方法,提高审计的效益

一是要注重对政府投资审计的信息化建设,也能够有效适应当前信息化建设的发展需求,加快以“大数据”为核心的审计数据库建立,同时对审计方法体系进行建设,扩大相关新设备在投资审计中的应用,更新有关工程造价软件,注重将GPS、地理信息系统等各种先进的技术手段应用到投资审计工作中,能够有效提高审计的效益和准确性。

二是要对审计方式进行创新,当前大数据、云计算等方式的应用,颠覆了传统的信息管理模式,需要投资审计工作不断适应新时代的发展变化,注重以非时点审计方式为主,审计人员需要打破传统的思维方式和审计手段的束缚,积极探索各种新的方式,注重加强对审计方法的改革。

三是要加强对投资项目绩效的审计,政府投资审计需要以项目为支撑,注重将项目的立项、招投标和有关工程造价的控制和投资经济性等进行有效结合,实现对项目整体效益的综合性评价,关注投资运行机制方面存在的问题,减少投资的盲目性和损失浪费。

### 3.4加强队伍建设,进一步提高投资审计人员业务能力

一是要突出政治引领,强化责任担当。审计机关首先是政治机关,基层审计机关要始终把政治建设摆在首位,切实加强党的建设,抓党建、促业务,在履行审计监督职责中提高政治站位,确保党的路线方针政策和上级重大决策部署在审计工作中得到全面贯彻落实。审计人员要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,依法全面履行审计监督职责,努力建设一支信念坚定、业务精通、作风务实、清正廉洁的高素质专业化审计干部队伍。

二是要多渠道引进人才,优化投资审计队伍结构。要进一步更新选人用人

观念,多种方式培育人才,在加大复合型审计人才培养的同时,将引进外部人才作为队伍建设的重要渠道,逐步调整工程、审计、财会、计算机等专业的人员比例,改变现有审计队伍的知识 and 能力结构。

三是要加强职业教育培训,全方位培养人才。通过理论业务知识培训、专家授课、外派培训等方式加大培训力度,拓展审计人员知识结构。积极选派审计人员参加上级审计机关组织的专题培训和开展的专项审计项目,通过培训、以干代训方式,加强实践锻炼、扩充知识储备,补齐审计人员业务能力上的短板。开展“传帮带”活动,将老同志与审计新人进行搭配组合,共同参与、联合开展重点审计项目,一方面充分发挥老同志的“传、帮、带”作用,在审计实践中传授经验,另一方面充分利用年轻人在计算机、大数据审计方面的优势,通过相互交流、互相学习,促进提高审计人员的依法审计能力、科学判断能力和专业能力。

## 4 结束语

本文通过对政府投资审计工作转型的必要性、必然性以及投资审计工作转型升级所面临的一些突出问题的研究,结合国家相关投资政策、投资审计新技术新方法等,提出了投资审计转型和高质量发展研究措施,为基层审计机关投资审计更好地发展提供了思路。

### [参考文献]

[1]马文辉,宋民.从“三个转变”思考投资审计转型发展路径[J].审计观察,2020(12):80-85.

[2]姜声智.如何推动基层审计机关政府投资审计持续健康发展[J].审计月刊,2019(05):32.

[3]黎子良.大数据与投资审计融合发展的实现路径[J].审计观察,2021(01):68-71.

### 作者简介:

张雄(1988--),男,汉族,内蒙古人,硕士研究生,中级工程师,研究方向:工程审计。