华南农业大学学报(社会科学版)
2005年第1期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY No.1 2005
(第4卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION) (Vol.4)

试论工程审计在反腐败工作中的作用

陈蔚华

(华南农业大学 审计处,广东 广州 510642)

摘 要:立足工程审计实践,分析了当前工程建设领域内的腐败导因,以及工程建设过程中出现腐败行为的根源。提出运用审计手段打击和预防腐败行为,进而提出工程审计在防治工程建设领域腐败中的对策。

关键词:工程审计;反腐败;作用

中图分类号:F239.2 文献标识码:A 文章编号:1672-0202(2005)01-0072-04

人们常用"工程上马,干部下马"来形容工程建设领域内的腐败现象,工程建设领域历来就是反腐败的前沿阵地。在工程建设中出现腐败,倒下去的不仅仅是几个干部,更重要的是直接影响了工程质量,严重损害了国家和人民的利益。胡锦涛同志强调指出,继续坚定不移地做好党风廉政建设和反腐败工作,是加强党的执政能力建设的重要内容。所以,充分发挥内部审计职能,利用工程审计手段加大反腐工作力度有着十分重要的意义。

一、探究建设领域的腐败导因

2004年全国上下刮起了一阵"审计风暴",审计署提交了一连串令人震惊的腐败清单,有不少涉及到工程建设领域。如长江堤防隐蔽工程建设有关责任人以权谋私、大肆受贿,采取各种手段弄虚作假、偷工减料,多结工程款1000多万元,致使工程质量令人担忧;负责投资粤海铁路的粤海铁路有限责任公司原领导班子5名主要成员集体私分了657万元建设资金等。近年来全国各省区陆续有数十名交通厅、建设厅的有关领导因经济犯罪而被查处。成克杰批地受贿,李嘉廷利用工程大收不义之财……以上举的几个例子,只是建设领域腐败现象中的冰山一角,据有关方面统计,在工程建设中发生的腐败案占了所有腐败案的三分之一。

正如马克思在《资本论》中分析的那样:如果有20%的利润,资本家就会蠢蠢欲动;如果有50%的利润,资本家就会冒险;如果有100%的利润,资本家就敢于冒绞首的危险;如果有300%的利润,资本家就敢于践踏人间一切的法律[1]。建设行业是个资本密集型行业,项目的运作需要大量的资金支持,在工程建设招投标——建设期间——竣工验收结算整个建设周期中,每个环节都影响着工程的总造价。比如在高速公路建设中,据统计,我国的高速公路按不同的施工要求、车道数和绿化景观,每公里的造价在2000万元至1亿元之间。曾经有建筑老板私下透露,建一公里长的高速公路毛利竟高达上千万元。

施工单位为了可以得到工程的承包权,他们不惜以各种手段,拉拢腐蚀手握工程发包权的工作人员。在建设过程中各种各样的腐败行为都有可能发生,主要表现在工程多次转包,施工过程中违规操作,利用设计变更以追加投资,材料采购回扣等等[6]。工程结算这个环节是整个建设项

收稿日期:2004-12-01

作者简介:陈蔚华(1978-),女,华南农业大学审计处助理工程师,主要研究方向为建筑经济与工程审计.

目的后期阶段,存在着多种虚报现象,变相提高了工程造价,造成多结算工程款。一旦工程结算完成,所有的工程款被提取,那么,虚报的损失将极难追回。

施工单位希望承揽到工程,在工程建设中取得利益,最终的目的就集中在提高工程造价上,于是就产生了行贿受贿、收受回扣、请客送礼等歪门邪道的现象。施工单位既然付出了利益,就需要在建设项目上得到回报,甚至希望得到翻倍的回报。这样,他们就使用在报价中高估冒算,在建设期偷工减料,在采购上以次充好等等恶劣手段来获取巨大的不良利益。而受贿者基于从他们手上获取了不良利益,便冒着昧良心、触法律的危险,成为不法分子的帮凶。正是这利益驱动的不断循环,才滋生了"吃工程、吃建设"的腐败温床,腐蚀了一个又一个国家培养的干部。

二、剖析建设领域腐败产生的根源

无论是法律意义上的腐败行为,还是我们常说的不正之风,它们都表现出以权力为资本、以人情为媒介、以金钱为诱饵、以缺乏制约为条件、以谋取私利为目的的基本特征[2]。当实用主义、享乐主义成为一种时尚时,当监督力度不够使极端个人主义不断膨胀时,再加上一些光怪陆离的社会风气熏染,个人道德操守很容易就分崩离析了,腐败的出现就由偶然成为了必然。那么为什么腐败,尤其是建设领域内的腐败屡打屡犯呢?我们可以从官德沦丧和制度漏洞两方面分析。

首先谈谈官德沦丧。正所谓,"物必自腐而后虫生",内因是事物变化的决定性因素。官德,是官员们从政德行的综合反映,当官无德,不正之风就会乘虚而入,必然产生腐败。邓小平同志曾经告诫说:"我们拿到这个权以后,就要谨慎。不要以为有了权就好办事,有了权就可以为所欲为,那样就非弄坏事情不可[3]"。腐败官员的通病就是不注重学习,不追求进步。有的热衷于跑官,有的贪图钱财,有的沉湎于灯红酒绿。他们的世界观、人生观、价值观逐渐迷失,丧失了共产党员的崇高理想[2]。领导干部如果不自律,不自重,不自警,就会犯错误,最后导致自我毁灭。

再讲讲制度漏洞。当前,在经济体制由计划经济向市场经济转轨过程中,行政手段和市场手段同时发挥作用,难免存在诸多缺陷。由于建设项目专业分工多、工期长、涉及面广,更成为腐败和犯罪行为的"高发部位"。工程建设项目包括项目的勘察、设计、施工、监理以及与工程建设有关的重要设备、材料等的采购,需要审批的程序很多,涉及到规划、环保、公安、消防、国土资源和房地产管理局、卫生防疫站、建委等诸多部门。我们可以看到相当的部门属于垄断部门,权倾一方的党政官员和领导难免遇到各式各样的利益诱惑。我国相当一部分建设项目中都存在着盲目指挥、行政命令、家长式的管理方式等不合理现象[4]。实践证明,行政行为、企业行为和市场行为不规范,极易导致政府权力部门化,部门权力个人化,个人权力绝对化。腐败行为是一种权力的异化现象,权力是腐败最大的支撑点。

三、利用工程审计手段打击建设领域腐败行为

我国《宪法》确立了审计监督的法律地位,明确规定我国实行审计监督制度,审计机关依照法律规定独立行使审计监督权。审计工作要发挥其监督作用,必须向有效性发展。我国目前的审计监督在多数情况下属事后监督,在线索取得、调查取证、处理权限等多个方面有其滞后性、局限性[5]。有效的行使审计的监督权力,不仅要揭露问题而打击腐败,更要全程监控以预防腐败,全程监控就是要事前监督、事中控制、事后分析[5]。这样才能够促进政府及有关部门正确履行其法定职责,提高行政行为的科学性、透明度和有效性。

近几年来,各地审计机关加大了对国家建设项目的审计监督。根据建设工程本身的特点,工程审计在反腐败的工作中担任了其不可替代的加强监督的角色。在建设过程中,很多环节会存在

腐败,比如建设方和承包商之间,承包商和分包商之间,分包商和采购商之间,如果每个环节都存在腐败,整个建设成本将大大增加[6]。腐败的行为存在于项目的整个周期,而腐败的根源来自于方方面面。通过有效的工程审计手段,在国家针对建设领域出台的《建筑法》、《招投标法》、《合同法》、《建筑工程质量管理条例》等法规和制度之上,建立健全工程审计内部控制制度,在建设过程中做到事前严格审查、事中跟踪检查、事后谨慎处置的全程监督,可以把各种问题解决在萌芽状态,堵塞漏洞。

(一) 事前严格审查

1.围绕建设项目资金的运动、流向,深入检查建设资金来源、使用的真实、合法和效益性,以避免资金在使用过程中存在不真实、不合法、不规范以及损失浪费的问题[5]。

2.对建设项目招投标工作严格监督,审计人员应参与招标、评标、定标的全过程,加强图纸会审工作,防止工程高估冒算、高套定额、多计材料、多取费用等现象,避免该招标不招标、规避公开招标或搞虚假招标的情况,打击非法中标、人情标、化整为零、转包分包的行为[6]。

3.审阅施工单位的法人资格、资质条件、技术力量和财务状况等资料,加强监督建设单位资质等级的力度。

(二) 事中跟踪检查

1.跟踪工程项目合同的履行情况,检查隐蔽工程的验收情况,明确工程各相关部门、有关人员的职权及分工,充分了解建设现场的管理情况。

2.监督工程变更内容、变更程序的合法性、合规性,防止不按设计施工,降低工程质量标准,资料弄虚作假,虚假签证的情况[7]。这些不容易被觉察的设计变更、现场签证中,暗藏着大量的利益。

3.广泛掌握建材行情,杜绝采购腐败。建设工程造价中,主要建筑材料费用占了很大的比例,回扣现象的后果就是提高建设造价或在质量、效率方面打折扣,这些都严重损害了国家和集体的利益,危及人民的生命安全。

(三) 事后谨慎处置

1.抓好工程项目的竣工验收工作,严格项目结算的审计、复核工作。依据项目竣工决算报表、各种工程资料(招标文件、合同、施工图、竣工图、图纸会审记要、现场会议记要、现场签证、各种工程来往函件等)和有关监理报告的真实性、合法性进行结算。

2.审计人员必须耐心、细致地收集和正确评价审计证据,认真核算工程量,多下现场核对。

(四) 重视和加强审计队伍的建设

1.合格的审计人员在政治思想上应该具备良好的职业道德,遵守职业纪律,能自觉抵制不正之风的侵蚀。有效开展思想教育工作,筑牢干部思想道德防线,时刻保持清醒的政治头脑,树立正确的世界观、人生观、价值观,树立坚定的理想和共产主义信念,大力宣传勤政、廉政,可以提高审计队伍的政治理论水平,增强凝聚力,提高战斗力。

2.合格的审计人员在业务上有胜任工程决算审计的能力,必须严格按程序、规范操作,认真办理工程审计事项。建设工程审计是一个专业性较强的工作,开展预算定额、工程技术和财务等多方面技能培训,可以加强专业知识应用能力。另外,随着审计监督领域的不断拓展,审计覆盖面越来越大,审计项目越来越多,完成审计任务的压力也越来越大。审计人员应熟练掌握对计算机和各种专业软件的应用,提高工作准确性和提高工作效率,切实履行审计职责。

十六大以前,党建工作仅包括思想建设、作风建设和组织建设,十六大以后,就把制度建设和执政能力建设加了进去。胡锦涛同志强调指出,继续坚定不移地做好党风廉政建设和反腐败工

作,是加强党的执政能力建设的重要内容。审计的目的是促进政府部门的权力得到制约,促使政府行政行为的公开透明。更有专家评论,审计的最高境界是提高相关部门的执政能力。聚焦中国的反腐败历程,从 80 年代承诺的“社会风气的基本好转”,90 年代反腐败的“急风暴雨”,到如今审计署“审计风暴”下触目惊心的审计“清单”,阐明了我们党坚定信心、扎实工作、旗帜鲜明、毫不动摇地把反腐败斗争深入进行下去的坚决态度[2]。

我们应该将审计工作真正做到为改革发展稳定的大局服务以提高我党的执政能力。有腐败官员并不可怕,可怕的是官官相护、暗箱操作。全面推行审计结果公告制度,充分发挥社会监督作用,执政党与政府的威信非但不会受到影响,反而可以充分体现社会主义民主。防止权钱交易、走出“工程腐败”怪圈的唯一办法,就是变“黑箱操作”为“阳光工程”。在审计工作中,必须充分利用工程审计手段,在项目建设的各个环节中加大反腐败工作力度,有效遏制腐败,按照“为民、务实、清廉”的要求,坚持标本兼治、惩防并重,使建设工程切实成为“阳光下的工程”。

参考文献:

[1] 马克思.资本论[M].北京:中共中央党校出版社,1983,(3):347.
[2] 曾长秋.新世纪执政党建设应重视的历史经验[J].信阳师范学院学报,2001,(4):23.
[3] 邓小平.邓小平文选[M].北京:人民出版社,1993:303.
[4] 王会金.建设项目内部控制制度审计思考[J].审计研究,2003,(6):39.
[5] 王会金.审计风险管理模式及其分析[J].审计研究,1996,(4):5-11.
[6] 姜冰玉.浅谈房地产开发过程中工程造价的有效控制[J].常州工程造价信息,2003,(4):55.
[7] 吴小亮.工程建设腐败环节透视[EB/OL].http://finance.sina.com.cn/roll/20030822/1432417661.shtml

The Functions of Project Auditing in Anti-Corruption

CHEN Wei-hua
(*Auditing Dept.*, *South China Agricultural University*, *Guangzhou*, 510642, *China*)

Abstract: On the basis of auditing practice in the field of construction, this paper has an insight into corruption in present society and discusses the origin of corrupt behaviors. In order to avoid and prohibit corruption in this field, a number of countermeasures of project auditing are submitted.

Key Words: Proiect auditing; Anti-corruption; Functions