

# 政府投资建设项目全过程审计监督机制研究

席小妹

北票市审计事务服务中心 辽宁 朝阳 122100

**摘要:** 长期以来,由于监管机制不健全、审计介入滞后、信息不对称等问题,政府投资项目普遍存在超概算、工期延误、质量隐患乃至腐败风险。传统的“事后审计”模式已难以满足现代治理对风险防控与绩效提升的要求。本文立足于国家治理体系和治理能力现代化背景,系统分析当前政府投资建设项目审计监督中存在的突出问题,深入探讨构建覆盖“决策—实施—运营”全生命周期的全过程审计监督机制的必要性与可行性。通过理论分析、制度梳理与案例借鉴,提出以“制度集成、技术赋能、协同联动、结果导向”为核心的全过程审计监督体系框架,并从完善法规制度、优化组织架构、强化数字审计、健全问责机制等方面提出具体对策建议,旨在提升政府投资效能,保障财政资金安全,推动高质量发展。

**关键词:** 政府投资; 建设项目; 全过程审计; 监督机制; 绩效审计; 数字化转型

## 引言

近年来我国中央及地方各级政府在基础设施、民生工程、生态环保等领域的投资规模持续增长,年均超十万亿元。如此庞大的公共资金投入,不仅关乎财政资源的有效配置,更直接影响人民群众的切身利益和社会公平正义。然而,实践中政府投资建设项目暴露出诸多问题:项目前期论证不足导致“拍脑袋决策”;建设过程中存在围标串标、虚增工程量、偷工减料等违规行为;竣工后绩效评价缺失,造成“重建设、轻效益”的普遍现象。这些问题的根源之一在于审计监督机制的滞后性与碎片化。传统审计多集中于项目竣工后的财务收支审查,难以对决策失误、过程失控等关键风险点进行有效干预。在此背景下,国务院高度重视政府投资管理改革。《政府投资条例》(2019年施行)明确要求“加强政府投资项目事中事后监管”,审计署也多次强调“推进投资审计转型升级,向全过程、穿透式、绩效型审计转变”。因此,构建科学、高效、全覆盖的全过程审计监督机制,已成为提升政府治理效能、防范重大风险、实现高质量发展的迫切需求。

## 1 政府投资建设项目审计监督的现状与问题

### 1.1 审计理念滞后:重合规、轻绩效

当前,多数地方审计机关仍将政府投资审计的重点放在工程结算和财务合规性审查上,即“审减了多少造价”“发现了多少违纪金额”。这种以“查错纠弊”为导向的传统审计模式,虽能在一定程度上遏制舞弊行为,但忽视了对项目决策科学性、建设效率、社会效益等核心绩效指标的评估。审计结果往往沦为“事后诸葛亮”,无法为项目优化提供前瞻性建议。

### 1.2 介入时点靠后:全过程覆盖不足

尽管部分地方尝试开展跟踪审计,但实际操作中仍存在“形式大于实质”的问题。审计机关常因人力、权限或信息壁垒限制,难以在项目立项、可研、设计等前端环节深度介入。许多重大决策如投资方向、技术方案、概算编制等,在缺乏独立审计意见的情况下仓促推进,埋下后续超支、返工甚至失败的隐患。

### 1.3 部门协同不畅:监督合力未形成

政府投资项目涉及发改、财政、住建、自然资源等多个部门,而审计机关与其他监管部门之间缺乏常态化的信息共享与协作机制<sup>[1]</sup>。例如,发改部门负责项目审批,财政部门负责资金拨付,住建部门负责质量安全监管,但各方数据标准不一、系统互不联通,导致审计难以获取全面、及时、真实的项目信息,监督效能大打折扣。

### 1.4 技术手段落后:数字化审计能力薄弱

面对BIM(建筑信息模型)、GIS(地理信息系统)、物联网等新技术在工程建设中的广泛应用,传统依赖人工查账、现场踏勘的审计方式已显力不从心。审计人员普遍缺乏数据分析、智能比对、风险预警等数字技能,难以从海量工程数据中识别异常模式,审计效率与精准度亟待提升。

### 1.5 结果运用不足:整改与问责机制缺位

即使审计发现问题,也常因整改责任主体不清、问责力度不够、结果公开透明度低等原因,导致“屡审屡犯”。部分单位将审计整改视为“走过场”,缺乏长效机制建设,审计的威慑力和治理功能未能充分发挥。

## 2 构建政府投资建设项目全过程审计监督机制的理论基础与政策依据

### 2.1 理论基础

全过程审计监督机制的构建并非无源之水，而是植根于现代公共管理与治理理论。委托—代理理论指出，政府作为公共资源的受托人，需对纳税人负责，而审计作为独立第三方，有助于缓解信息不对称、降低代理成本，督促项目执行单位忠实履职。全面风险管理理论强调将风险防控贯穿项目全周期，推动监督由“被动应对”转向“主动防控”，与全过程审计理念高度契合。绩效治理理论则主张以结果为导向，聚焦经济性、效率性与效果性（3E原则），引导政府投资从“花多少钱”向“办多少事、办好事”转变。上述理论共同构成了全过程审计监督机制的学理支撑。

### 2.2 政策依据

我国已为全过程审计监督提供了较为充分的制度保障。《中华人民共和国审计法》（2021年修订）第22条明确授权审计机关“对重大项目实施全过程跟踪审计”；《政府投资条例》（国务院令712号）第25条要求“审计机关依法对政府投资项目进行审计监督，有关部门应当配合”。审计署《关于进一步完善和规范投资审计工作的意见》（2017年）提出推动投资审计向质量效益转型；国家“十四五”规划纲要亦强调“健全政府投资管理制度，强化全过程监管”。这些法律法规与政策文件共同奠定了全过程审计监督机制的合法性与操作性基础。

### 3 全过程审计监督机制的内涵与框架设计

全过程审计监督机制是指审计机关以风险防控和绩效提升为目标，依托制度、技术与组织协同，对政府投资建设项目从立项决策、勘察设计、招标采购、施工建设到竣工验收、运营维护等全生命周期各环节实施动态、连续、穿透式的审计监督体系。其核心特征包括：（1）全周期覆盖：贯穿项目“投—建—管—用”各阶段；（2）全要素监督：涵盖资金流、业务流、信息流、权力流；（3）全链条协同：整合审计、纪检、财政、行业主管等多方力量；（4）全维度评价：兼顾合规性、经济性、效率性、效果性与可持续性。



图1：全过程审计监督机制框架设计

### 4 全过程审计监督机制的关键实施路径

#### 4.1 强化前端介入，提升决策科学性

必须强化前端介入，切实提升项目决策的科学性。审计监督不应滞后于项目启动，而应在立项初期即深度参与，重点对项目设立的必要性与可行性研究的充分性进行独立评估，审查投资估算是否合理、是否存在高估冒算倾向，核查社会稳定风险评估、环境影响评价等法定前置程序是否依法依规履行到位，并判断项目是否契合区域发展战略方向及地方财政承受能力<sup>[2]</sup>。通过在决策起点嵌入专业审计视角，可有效防范因论证不足、盲目决策导致的资源错配与财政风险。为此，应积极探索建立“审计前置咨询”制度，针对重大政府投资项目，由审计机关出具独立、客观的审计意见，作为项目审批和资金安排的重要参考依据，推动审计由被动响应向主动引导转变。

#### 4.2 深化过程跟踪，实现动态监控

需深化过程跟踪，实现对建设实施阶段的动态化、穿透式监控。在项目施工期间，审计工作应聚焦于招投标程序的合法性与公正性，严查围标串标等违规行为；关注合同履行执行情况，特别是工程变更、现场签证等易发风险环节的管理规范性；监督财政资金拨付进度与实际工程进展是否匹配，防止资金沉淀或挪用；同时评估工程质量与安全生产管理体系的实际运行效能。为提升监督实效，应推广“嵌入式”审计模式，允许审计人员在关键节点阶段性驻场，依托移动终端、无人机航拍、物联网传感器等现代技术手段，实时采集施工现场数据，增强审计的时效性、精准性与威慑力。

#### 4.3 突出绩效导向，强化结果评价

要突出绩效导向，强化项目竣工后的结果评价。审计不能止步于工程结算审核，而应全面开展绩效审计，系统评估项目是否达成预期的经济社会效益，运营维护成本是否处于合理可控区间，公众满意度及社会综合影响如何，以及是否存在资产长期闲置或低效使用等问题<sup>[3]</sup>。更重要的是，应建立“绩效审计结果与后续投资安排挂钩”的刚性约束机制，对绩效表现优异的项目主体或地区在政策、资金上予以倾斜支持，对绩效低下甚至无效的项目，则应暂停或削减同类投资计划，真正实现“花钱必问效、无效必问责”的治理要求。

#### 4.4 推动数字赋能，构建智慧审计平台

应大力推动数字赋能，加快构建智慧审计平台。通过整合发展改革部门的项目库、财政部门的预算执行系统、住建部门的工程监管平台等多源数据，建设统一的“政府投资项目审计大数据中心”。在此基础上，研发并

应用智能审计模型,如基于历史造价数据的异常识别模型、基于企业股权与人员关联图谱的围标串标预警模型、基于BIM三维模型的工程量自动核验工具等,推动审计方式由传统人工抽样向全量数据分析跃升,实现风险早识别、问题早预警、监督全覆盖。

#### 4.5 健全协同机制,形成监督合力

必须健全跨部门协同机制,凝聚监督合力。建议由审计机关牵头,联合纪检监察、财政、发改、住建等相关职能部门,建立常态化的“政府投资项目监督联席会议”制度,定期开展信息共享、风险会商与联合督查。尤其要深化“审计+纪检”联动模式,对审计发现的重大违纪违法线索,依法依规及时移送纪检监察机关处理,形成“审计发现问题—纪检查处问责—制度完善堵漏”的闭环治理链条,切实提升全过程审计监督的整体效能与权威性。

### 5 保障措施与政策建议

#### 5.1 完善法律法规体系

当前,全过程审计在法律层面仍存在授权模糊、标准不一等问题。应加快修订《审计法实施条例》及相关配套规章,明确全过程审计的法律地位、职责边界、程序规范与结果效力。同时,制定《政府投资项目全过程审计操作指南》,统一审计内容、方法与评价标准,为基层实践提供操作依据。只有筑牢法治根基,全过程审计才能行稳致远。

#### 5.2 优化审计资源配置

人才是机制运行的关键。应加强审计机关投资审计专业队伍建设,通过定向招录、在职培训等方式,引进和培养兼具工程、造价、信息技术背景的复合型人才。同时,探索政府购买服务机制,合理引入会计师事务所、工程咨询公司等第三方机构参与专业性强、技术复杂的审计任务,在保障独立性的前提下提升专业能力。

#### 5.3 强化审计结果刚性约束

审计的生命力在于结果运用。应推动审计结果纳入

政府绩效考核体系,实行“审计整改销号制”,明确整改时限与责任人。对拒不整改或虚假整改的单位及责任人,依法依规严肃问责<sup>[4]</sup>。同时,建立审计结果公开机制,除涉密项目外,逐步向社会公开项目绩效与问题整改情况,接受公众监督,倒逼责任落实。

#### 5.4 推动跨部门数据共享立法

数据孤岛是全过程审计的最大障碍。应出台政府投资项目数据共享管理办法,明确各部门数据归集、更新、开放的责任与标准,打破信息壁垒。可考虑在《数据安全法》框架下,设立政府投资项目数据共享专章,为审计大数据平台建设提供法律保障。

### 6 结语

构建政府投资建设项目全过程审计监督机制,是新时代推进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求,也是提升财政资金使用效益、防范重大风险、保障人民利益的关键举措。该机制并非对传统审计的简单延伸,而是理念、制度、技术与组织的系统性重构。未来,应以法治化为保障、以数字化为引擎、以协同化为路径、以绩效化为导向,推动审计监督从“被动反应”转向“主动治理”,从“合规把关”升级为“价值创造”,真正实现“花钱必问效、无效必问责”的现代财政管理目标,为高质量发展提供坚实支撑。

#### 参考文献

- [1]陈强.政府投资建设项目审计监督的多维问题及对策研究[C]//中国智慧工程研究会智能学习与创新研究工作委员会.2025人工智能与工程管理学术交流会议论文集.宿州市宿豫区重大项目审计服务中心,2025:482-484.
- [2]欧雨晴.政府投资项目审计监督模式探讨[J].行政事业资产与财务,2024,(03):96-98.
- [3]张小红,卢阳禄.政府审计对政府投资项目结算监督的路径研究[J].审计与理财,2025,(09):30-32.
- [4]徐汇区政府投资项目审计监督办法[J].上海市徐汇区人民政府公报,2023,(01):55.