

建设工程投资效益审计相关问题探讨

张明栋

济南市审计服务中心 山东 济南 250099

摘要:随着我国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段,政府投资和国有企业资本性支出在推动基础设施建设、优化区域布局、促进产业升级等方面发挥着关键作用。然而,长期以来“重投入、轻效益”“重建设、轻管理”的现象依然存在,导致部分建设项目投资效益低下,甚至造成国有资产流失。在此背景下,开展以效益为导向的建设工程投资效益审计(以下简称“效益审计”)成为提升财政资金使用效能、防范重大风险、推动治理现代化的重要抓手。本文系统梳理了当前审计实践中存在的主要问题,并重点围绕审计方法创新、审计流程优化以及可推广的经验做法展开探讨,旨在构建科学、规范、高效的效益审计体系,为新时代国家治理体系和治理能力现代化提供有力支撑。

关键词:建设工程;投资效益;绩效审计;审计方法;全过程审计;经验做法

引言

近年来,我国在多领域固定资产投资力度不断加大,据国家统计局数据显示,2024年全国投资超50万亿元,政府及国有资本占比大。庞大资金若缺乏有效监督评价,易引发低效等投资问题。传统合规性审计能保障程序合法与资金安全,却难科学判断项目是否值得投、效果好不好。投资效益审计是绩效审计在工程建设领域的具体应用,以“3E”原则(经济性、效率性、效果性)为核心,对建设项目全生命周期进行系统综合评价,既关注资金使用合规,更在意使用效果与目标达成。深化此审计,是落实全面预算绩效管理改革、提升国家治理效能和实现高质量发展的内在需求。本文将从“审计方法”“审计过程”“经验做法”三维度,探讨关键问题,为相关人员提供参考。

1 当前建设工程投资效益审计面临的主要问题

当前建设工程投资效益审计面临诸多挑战。一是评价标准体系不健全,缺乏统一、量化且可操作的效益指标,不同项目难横向比较,审计结论依赖主观判断,削弱权威性与说服力。二是数据获取难度大,运营阶段社会效益、环境影响等关键数据分散于多部门,部分非经济性效益难货币化计量,全面评价困难。三是审计队伍专业能力有短板,传统财务审计人员缺乏跨学科知识,面对复杂工程系统难深入分析技术经济合理性。四是审计介入时点滞后,多集中在竣工结算阶段,项目基本定型,难挽回损失,无法有效约束前期决策和过程管理。五是审计结果运用机制薄弱,建议缺乏刚性约束,整改落实不到位,“屡审屡犯”现象突出,制约效益审计功能发挥。

2 建设工程投资效益审计的核心方法

2.1 基于“3E”框架的指标体系构建法

构建覆盖项目全生命周期的多维评价指标体系是效益审计的基础工作。该体系应贯穿决策、实施与运营三个阶段,确保评价的系统性与连续性。在决策阶段,重点考察立项依据是否充分、可行性研究报告质量高低、投资估算是否合理以及风险评估是否完整;在实施阶段,则关注概算执行率、工期偏差率、质量合格率、安全事故率及合同履行情况等过程性指标;进入运营阶段后,需引入设计产能利用率、用户满意度、环境影响达标率、财务内部收益率(FIRR)和经济净现值(ENPV)等结果性指标^[1]。例如,对一条新建高速公路项目,可设定“日均车流量与设计通行能力之比”“交通事故率下降幅度”以及“沿线地区GDP增长率”等效果性指标,以全面衡量其经济社会价值。通过科学设定权重并动态调整,可使审计评价更具针对性和说服力。

2.2 全过程跟踪审计法

改变传统“事后审计”的被动模式,推行从立项到运营的全过程跟踪审计,是提升效益审计前瞻性和实效性的关键路径。全过程跟踪意味着审计力量在项目早期即介入,参与可行性研究评审和初步设计审查,重点关注技术方案比选的科学性与投资估算的合理性;在建设阶段,定期检查工程进度、资金拨付节奏、重大设计变更及签证情况,并可借助BIM(建筑信息模型)技术将实际施工状态与数字模型进行比对,及时发现偏差;项目交付使用后1至3年内,还应开展后评价审计,实地验证项目效益是否如期实现。

2.3 大数据与信息化审计法

现代信息技术为效益审计提供了强大工具支撑。审计机关应积极整合财政支付系统、公共资源交易平台、

工程监理日志、环境在线监测设备、交通流量传感器等多源异构数据,构建统一的数据湖。在此基础上,运用Python、SQL等编程工具进行关联分析,例如比对中标价格与同期市场均价,识别异常低价中标或围标串标行为;通过分析工程变更签证的频率与金额,判断是否存在“低价中标、高价结算”的操作空间。同时,利用GIS地理信息系统将项目空间分布与效益热点叠加展示,或通过数据可视化仪表盘动态监控关键绩效指标(KPI),使审计发现更加直观、精准。

2.4 成本效益分析法(CBA)与成本效果分析法(CEA)

在具体评价中,应根据项目属性选择合适的经济分析方法。对于收费公路、产业园区等经济效益可货币化的项目,宜采用成本效益分析法(CBA),将项目全生命周期内的所有成本与收益折现后计算净现值(NPV)或内部收益率(IRR),以此判断其经济可行性。而对于学校、公园、社区服务中心等以社会效益为主的项目,由于其产出难以用货币衡量,则更适合采用成本效果分析法(CEA),即以非货币指标(如学生升学率提升幅度、市民满意度得分、绿地服务半径覆盖率等)作为效果度量,计算实现单位效果所需的成本,从而在同类项目间进行比较优选^[2]。实践中,两种方法可结合使用,以兼顾经济理性与社会价值。

2.5 案例比较与标杆管理法

效益审计不应孤立看待单个项目,而应置于更广阔的行业或区域背景下进行横向比较。通过选取同类型、同规模的已建项目作为参照系,可有效识别被审计项目在管理效率、技术水平或运营成效上的差距。例如,对比多个城市的污水处理厂单位处理成本、能耗水平及出水水质,可判断某厂是否存在设备选型不当或运维管理粗放问题。同时,引入国内外先进标杆(如绿色建筑三星认证标准、英国PFI项目运营模式等),有助于评估被审计项目是否达到行业领先水平,并为改进方向提供明确指引。这种“对标找差”的方法,使审计建议更具建设性和可操作性。

3 建设工程投资效益审计的关键过程

一个完整的效益审计过程应当环环相扣、逻辑严密,涵盖从准备到结果运用的全链条。

3.1 审计准备阶段

审计准备是确保后续工作高效推进的前提。首先需科学确定审计对象,优先选择投资额大、社会关注度高、具有典型示范意义的项目,以最大化审计影响力。其次,组建一支具备复合知识结构的审计团队至关重要,除传统财务审计人员外,还应吸纳工程造价、项目管理、环

境工程乃至区域经济学等领域的专业人才,必要时可外聘专家。在此基础上,制定详尽的审计实施方案,明确评价维度、指标权重、数据采集路径、时间安排及风险预案。最后,通过审前调查广泛收集项目批文、可行性研究报告、招投标文件、合同文本、监理日志等基础资料,初步识别可能存在的效益风险点,为现场实施奠定基础。

3.2 现场实施阶段

现场实施是审计工作的核心环节。审计人员需通过资料审查核实投资计划执行情况、资金拨付合规性及合同履行状况;通过实地勘察查看工程实体质量、设备运行状态及对周边环境的实际影响;通过与建设单位、设计方、施工单位、使用单位乃至受益群众的深入访谈,全面了解项目实际运行效果与公众感受。在此过程中,应同步开展数据分析,运用前述各类方法对成本、进度、质量、效益等多维数据进行交叉验证与深度挖掘,最终形成对项目经济性、效率性与效果性的初步综合评价,并梳理出具体问题清单。

3.3 报告撰写与沟通阶段

审计报告是审计成果的集中体现。撰写时应坚持客观公正原则,清晰描述问题事实,尽可能量化效益损失或机会成本,并深入剖析成因,区分是制度设计缺陷、管理执行漏洞还是决策机制失灵所致。在此基础上,提出的建议应具有针对性和可操作性,例如完善前期论证机制、推行限额设计、建立运营绩效考核制度等。报告初稿完成后,需与被审计单位充分沟通,听取其解释与反馈,确保事实认定准确、定性恰当^[3]。对于具有普遍意义的重大发现,还应提炼形成专题报告或审计要情,报送党委政府高层,服务宏观决策优化。

3.4 整改跟踪与结果运用阶段

审计价值的最终实现依赖于整改落实与成果运用。审计机关应建立问题整改台账,明确责任主体、整改措施与时限要求,并适时开展“回头看”复查,确保真改实改。更重要的是,要推动将个案问题上升为制度规范,例如针对多个项目存在的“重建设轻运营”问题,可建议出台《政府投资项目全生命周期绩效管理办法》。同时,应加强与纪检监察、组织人事等部门的协同,对因决策严重失误、玩忽职守造成重大效益损失的责任人依法依规追责,真正形成“审计—整改—问责—提升”的闭环管理机制。

4 建设工程投资效益审计的实践经验与创新做法

近年来,各地审计机关积极探索创新,形成了一批行之有效的实践范式。

4.1 浙江省：“全生命周期+数字赋能”审计模式

浙江省审计厅率先打造“投资审计大脑”平台，集成全省重大项目库、BIM模型库及物联网传感数据流。审计人员无需频繁赴现场，即可远程调取工地实时视频、混凝土强度检测报告、能耗监测曲线等动态信息，实现“非现场+穿透式”审计。同时，该厅牵头构建了涵盖12类工程类型、200余项细化指标的效益评价标准库，大幅提升了审计工作的标准化与可比性，为全国提供了可复制的数字化转型样板。

4.2 深圳市：引入第三方专业机构协同审计

面对数据中心、生物医药产业园等技术高度复杂的项目，深圳市审计局创新采用“审计主导+专业支撑”模式，通过政府采购引入知名咨询公司、科研院所参与审计工作。第三方机构凭借其专业技术优势，负责开展技术方案可行性评估、环境影响量化测算、经济效益建模等工作，而审计机关则聚焦统筹协调、风险把控与结论整合，实现了“专业人做专业事”，显著提升了审计深度与权威性。

4.3 江苏省：推行“审计+人大+财政”联动机制

江苏省着力打通审计成果向治理效能转化的“最后一公里”。当地将效益审计结果与人大预算审查、财政资金分配紧密挂钩。例如，审计发现某县投资数亿元建设的体育中心建成后长期闲置，使用率极低，人大据此在年度预算审议中否决了该县申报的同类文体设施项目，财政部门也相应扣减其转移支付额度。这种“审计揭示—人大监督—财政约束”的联动机制，有效增强了审计建议的刚性约束力。

4.4 山东省：从表层效益审计到机制、体制深层次审计发展。

山东省审计厅积极开展效益审计，创新审计评价方式。在重点建设领域和重点工程，从立项、审批、投用、管理和效果等环节入手，审计分析投资目的、建设目标、执行过程、发挥的作用、取得的效益和后续影响，在揭露项目本身存在问题的基础上，从机制和体制层面提出意见和建议，提高了政府投资的科学性、经济性、效益性。

5 完善建设工程投资效益审计的对策建议

为进一步提升审计质效，亟需从制度、能力、机制等多维度协同发力。首先，应加快构建国家标准体系，建议由审计署牵头，联合发改、住建、财政等部门，制定《建设工程投资效益审计操作指南》及分行业评价细则，解决标准缺失问题。其次，强化审计队伍能力建设，可设立工程审计专业资格认证制度，鼓励审计人员考取PMP、造价工程师等职业资格，并推动高校与审计机关联合培养复合型人才^[4]。第三，推动数据共享立法，明确各相关部门在效益审计中的数据提供义务，打破“信息孤岛”，为大数据审计扫清障碍。第四，完善结果运用机制，将效益审计结果纳入领导干部经济责任审计和高质量发展考核体系，对效益严重不达标的项目实行“一票否决”。最后，可探索引入社会监督机制，对重大民生项目的审计结果适度公开，接受公众评议，增强审计透明度与公信力。

6 结语

建设工程投资效益审计是新时代国家审计转型的重要方向，也是提升公共资源配置效率的关键制度安排。面对高质量发展的新要求，审计工作必须从“查错纠弊”向“价值增值”跃升。通过创新审计方法、优化审计流程、推广先进经验，并辅以制度保障与能力建设，方能真正发挥效益审计在“治已病、防未病”中的独特作用，为建设高效、廉洁、可持续发展的公共投资体系保驾护航。未来，随着大数据、人工智能等技术的深度融合，建设工程投资效益审计必将迈向更加精准、智能、前瞻的新阶段。

参考文献

- [1]周煦杰,潘武,刘文汉,等.科学规范开展建设工程投资审计的路径探究[J].审计观察,2025,(11):26-31.
- [2]苏文琪.基于建设单位视角下的国有企业投资EPC项目投资控制及工程审计措施[J].中国乡镇企业会计,2025,(15):39-41.
- [3]张思凡.审计视角下对事业单位建设工程管理的思考——从投资决策到招标采购[J].居业,2024,(07):154-156.
- [4]杨晓丽.建设工程项目投资绩效审计如何升级[J].中国商界,2023,(02):172-173.