

【专题研究】

亚行贷款黄河防洪项目审计浅析

任彩萍¹, 王晓霞², 邓 伟³

(1. 黄河水利委员会 信息中心, 河南 郑州 450004; 2. 兰州理工大学 国际经济管理学院, 甘肃 兰州 730050;

3. 河南黄河物资公司, 河南 郑州 450004)

摘 要:亚行贷款黄河防洪项目的审计是审计机关依法对利用外资建设黄河防洪项目和项目执行单位财务收支的真实、合法和效益进行的监督活动。通过对项目资金来源和运用、项目周转金账户审计监督, 进而对项目管理、资金使用效益、内部控制系统及其年度财务报告进行审评, 并对被审计单位的财政收支、财务收支的真实、合法、效益发表审计意见, 以督促项目执行单位认真履行贷款协议, 提高项目财务报表质量和有关会计信息、资料的真实性和可靠性, 保证项目财务收支及有关经济活动的合法性。

关键词: 亚行贷款; 审计监督; 会计信息; 内部控制系统; 财务报告; 黄河防洪项目

中图分类号: TV882.1 **文献标识码:** B **文章编号:** 1000-1379(2009)02-00104-02

亚行贷款黄河防洪项目是亚洲开发银行向我国政府提供专项贷款、由财政部转贷的项目。由审计署授权驻郑州特派办依法对黄河防洪项目和项目执行单位财务收支的真实、合法性和效益进行审计监督, 并在项目建设期的每个财务年度结束后的下一年 9 月份以前, 向亚行提供经过审计的年度财务报告。

1 防洪项目的审计

亚行贷款黄河防洪项目审计从审查项目财务报表编制方式开始, 逐项审查财务报告反映的项目资金来源和资金运用、项目周转金账户, 进而对项目管理及资金使用效益、内部控制系统及其年度财务报告进行审评。

1.1 对项目财务报表编制和会计资料管理的审计

亚行贷款黄河防洪项目财务报表单独反映项目自开工以来亚行贷款及国内配套资金当年和累计的财务收支、项目建设进度以及资金运用效果, 不反映其他国家拨款的建设项目资金情况。一般由项目资金平衡表、项目进度表、贷款项目执行情况表、专用账户报表、费用支出报表等组成。对项目财务报表编制的审计, 适用的会计准则和相关会计制度是审计评价财务报表的合法性和公允性时的直接判断依据, 因此在审计财务报表编制时, 第一, 从项目财务报表编制的依据、格式、内容、时间等着手, 审查其与之适用的会计准则和相关会计制度前后的一致性, 以及项目贷款协议的符合性; 第二, 审查项目财务报表中各种相关数据的正确性、相关表与表之间衔接勾稽关系、会计报表本期报告与上期报告勾稽关系的符合程度; 第三, 审查财务报表和报表说明的相关数据与有关会计账簿、会计凭证及其有关证明文件、实物资产记录的一致性; 第四, 对贷款项目汇总财务报表, 要重点检查数据来源是否经过审计, 上、下级之间的往来数据处理是否正确等。总之, 审查项目财务报表编制, 可以发现和防止技术性差错, 提高会计信息的可靠性、相关性、清晰性, 从而保证项目财务报告的合法性、公允性、可比性和有

用性。

1.2 项目资金来源、运用的审计监督

(1) 黄河防洪项目资金来源分为两类, 即亚洲开发银行贷款和国内配套资金。审查亚行贷款项目资金来源是否真实、合法, 是黄河防洪项目审计的重要内容, 具体包括: ①提取贷款的进度、类别和比例情况。在项目执行中是否遵守贷款协定中确定的土建工程 43%, 移民监督费 35%, 仪器、设备、车辆 100%, 国际咨询专家、国外培训 100%, 国内培训 20% 等比例提取; 外资提款的进度、提款资料的完整性和真实性、审批手续的完备性、会计处理的及时性和准确性; 已提取外资金额同亚行对账单的一致性; 是否及时、足额向下级项目单位拨付已提取外资; 是否存在挤占、挪用、转移、贪污贷款的违规、违法行为。②对项目单位用费用清单方式或追溯报账提取的贷款, 其垫支支出的范围、用途、限额、支付日期、审批程序和会计处理是否遵守项目贷款协定和亚行有关规定; 要重点查处涂改、伪造提款证明文件等弄虚作假行为。③按照项目贷款协定检查国内配套资金是否及时、足额到位。④外汇账户存款利息收入等, 是否按规定及时完整入账, 有无隐瞒收入或形成账外资金的问题。

(2) 黄河防洪项目资金主要用于堤防加固、堤顶道路、河道整治、滩区建设、防风林等多种防洪工程措施和气象、水文等技术引进、研究和开发的非工程措施及项目管理、咨询技术服务费等。其中, 外资主要用于设备和物资采购、国际咨询专家聘用、出国人员培训及部分土建工程、移民监督经、国内培训等开支; 国内配套资金主要用于土建工程建设、项目区移民费用及移民监督、勘探设计费、项目管理等开支。审查项目资金运用的真实、合法和效益, 是亚行贷款项目审计的核心任务。审

收稿日期: 2008-10-21

作者简介: 任彩萍 (1959-), 女, 福建福州人, 高级会计师, 主要从事水利基建财务会计工作。

E-mail: rccpt@163.com

计内容主要包括:①建设成本的真实性和合规性。审计时,要检查各项支出是否用于贷款协定规定的目的和范围,证明文件是否合规、齐全,会计处理是否符合有关会计制度;审计出包土建工程是否具备合格的承包合同、承包商提款申请和工程价款结算单等;审计发包合同和结算程序,有无合格的监理师或工程师对工程进度和质量的验收证明,有无工程提高结算定额,或非法转包;工程劳务支出费、材料费、间接费用和待摊投资,有无提高开支标准、扩大支出范围、虚报支出等;已完工程交付使用程序,以及设备物资招标、采购有无合格的采购合同、供货商发票、运货单据、设备验收清单。②实物资产的存实、使用和管理情况。审计其支出是否真实,计价是否正确,会计处理是否合规,账实是否一致,对领用、调拨、盘点亏损处理的管理是否完备。要依法查处擅自转让、串换、变卖设备和物资的违规、违纪行为。③往来账户或应付、应收账户使用情况。这类账户收支主要反映在项目建设过程中发生的预付款项、工程款和大型设备款,应付国外贷款利息、承诺费、资金占用费等。审计时,首先,检查其收支的真实性和合规性;其次,检查应付亚行贷款利息、承诺费和资金占用费的计算是否正确,债务债权事项处理是否及时;最后,检查有无利用往来账户转移、挪用项目资金等。④外汇业务的真实性和客观性。外币收支在亚行贷款黄河防洪项目财务收支中占有较大比例。在审计时,审计人员重点检查外汇兑换和汇兑损益的会计处理是否符合规定;发生外汇业务时是否按国家规定的汇率折合人民币记账;有无擅自经营外汇业务、有无将项目外汇资金转移境外开户存放。对挪用、转移、套汇、逃汇和私自买卖外汇的违规、违纪行为要依法查处。

1.3 对周转金账户和费用清单凭证的审计监督

(1)周转金是指亚行从贷款账户中支付给项目执行单位的预付贷款资金,专用于亚行项目中亚行分担部分合理费用的支出。周转金账户是项目执行单位专为储存、使用和管理此预付款项而开立的美元账户。建立周转金账户的主要目的是帮助项目执行单位减少项目融资资金到位之前现金流动的困难,以利于项目的执行。对项目周转金账户实施审计监督,是亚行贷款项目审计的一项重要内容,包括:①审查亚行拨付的开户资金、回补资金、利息收入等入账的及时性和准确性;②审查周转金账户管理及资金使用的合规性,要逐笔检查每项周转金拨付是否用于贷款协定规定的用途,审批手续和支出证明文件是否合规、齐全,应向下级项目单位拨付的报账资金是否及时、足额下拨。

(2)费用清单程序是一种无需提供凭证的归垫程序,在提款申请时费用清单被用来代替通常的支付凭证和汇总表,因此审计时就必须检查费用清单凭证的真实性和凭证保存的合规性。

1.4 对项目管理和资金使用效益的审计监督

项目管理和资金使用效益的评审内容主要包括:①项目管理的内部控制系统,是否建立了规范有效的财务管理和内部控制制度,各种制度正常运作的保障措施是否健全有效,外债债务管理系统和防范外汇风险机制是否健全有效;②制定在建项目建设目标或计划执行目标、项目进度和实施指标的实现程度;③项目概(预)算确定的成本指标、定额执行情况;④项目竣工后的社会效益、环境效益,如黄河下游洪水频率、水文气象、

项目区经济贫困状况以及移民安置进度和安置状况等。

2 防洪项目审计报告的编制

审计报告是审计机关实施审计后,对被审计单位的财政收支、财务收支的真实、合法、效益发表审计意见的书面文书。按照与亚洲开发银行签订的项目贷款协议,审计机关应出具的审计报告,既要符合我国审计法规和各级政府主管部门及项目执行单位管理部门的要求,又要符合国际审计标准和贷款提供方的要求。

2.1 审计报告的内容

(1)审计师意见。亚行贷款项目审计报告中的“审计师意见”,是实施项目审计的审计机关根据中国国家审计准则和国际审计标准,对项目执行单位的财务状况、资金运用情况以及特定目的的财务报表真实性、合法性、公允性和前后一致性,发表审计师的意见。

审计师意见可根据不同情况分无保留意见和有保留意见两种类型。有保留意见又可分为部分保留意见、相反(否定)意见和拒绝发表意见 3 种。①对所有财务收支符合项目贷款协议规定的财务契约,各项贷款支出完全用于项目贷款协议规定的建设目标,反映和揭示的内容符合中国会计制度,报表种类恰当,编制基础与以前年度保持一致,反映和揭示的内容完整、真实、公允,表内数据计算正确,表、账、证、实相符,勾稽关系正确的,审计机关应发表无保留意见。②对有严重违反国家财经法规,违反贷款协议规定的财务契约,贷款支出没有用于贷款协议规定的用途等不合法行为;对虚报、抵顶、冒领贷款,违规采购,擅自变卖贷款进口物资等故意弄虚作假,造成表、账、证、实不一致,揭示内容失真的财务报告等不符合中国会计制度和项目贷款协议的要求,或尽管会计核算符合要求,但财务报表未作真实、公允的表达,会计处理方法没有遵循一贯性原则的,审计机关将视情节轻重,选择确定出具“除……之外”类有保留意见,或出具相反(否定)意见。③对审计范围受限制,使审计师无法获得必要的审计信息和审计证据,审计评价标准不明确的;被审计事项内在不确定性,使审计师无法对被审事项作出客观结论的;审计师与被审计单位双方对编制财务报告所遵循的会计准则、会计制度以及报告揭示方式等有严重分歧的,审计机关将视情节轻重,选择确定出具“除……可能对财务报表有影响之外”类有保留意见,或不发表意见。

(2)审计师意见的要素。包括:标题,报告对象,审计范围,业经审计的财务报告名称,编制财务报表的责任归属,审计机关对财务报表承担的责任,审计工作所依据的审计标准或惯例,基本程序说明,审计师意见,审计机关盖章,审计报告签发日期,以及审计机关通信地址。

2.2 财务报表和财务报表说明

亚行贷款黄河防洪项目财务报表主要包括项目资金平衡表、项目进度表及续表、贷款协定执行情况表、专用账户报表和费用支出报表。项目执行单位在编制财务报表的同时,应按照项目贷款协议和中国会计制度编制财务报表说明,与项目单位提供的财务报表相对应。审计机关在审计师意见说明中,对业经审计的财务报告是否真实、公允、合规, (下转第 108 页)

目准备、实施过程及搬迁以后的生产、生活恢复阶段,都需要公众参与,获得安置区居民和移民的合作、参与及反馈意见;在制定移民安置规划时,要向移民介绍他们所拥有的权利和可以选择的方案。亚洲银行认为,成功的移民安置应及时将移民责任从安置机构转交给移民本身。

我国工程移民工作中也十分重视公众参与,在占压淹没实物指标调查时,都是由设计人员与当地的土地管理部门和基层干部组成小组,逐村、逐户进行调查核实,调查结果都要得到户主的签字认可。在编制移民安置规划时,一般由设计单位和地方有关部门以及受影响的村、村民小组干部、移民代表共同确定安置地点、补偿标准和劳动力安置量等。在移民安置补偿方案决定后,一个很重要的步骤是项目单位同有关部门签订补偿安置协议。在许多工程项目移民工作中,都设立了移民户补偿登记卡制度,把损失的详细数字、补偿标准、金额以及分几次支付、支付时间都在卡中一一注明。在移民工作实施过程中,移民直接参与安置点的建设和生产、基础设施的恢复,为移民创造就业机会,使他们直接从移民项目的实施中受益。在移民搬迁安置完毕后,地方政府和项目单位还要对移民生产、生活给予扶持,使移民的生产、生活水平尽快得到恢复。

综观我国工程移民的实践,可以发现工程移民工作中公众参与是做得比较好的,有成功的经验。但在国内规划报告中一般不体现公众参与的内容。而亚洲银行要求将移民参与的活动、时间、形式记录下来,编制成表,在规划报告中反映出来,同时还要求对移民申诉渠道的安排、形式做详细交待。

5 移民的组织机构及责任

亚洲银行规定移民安置的责任在于接受贷款方,必须在工程筹备过程中建立管理移民安置的组织机构,并向负责机构提供资源保证。亚洲银行对移民机构的设立提出了两个方案:在项目单位内设置一个专门的移民安置机构或将移民安置委托给地方管理机构,同时邀请非政府组织介入移民安置的规划、实施与监测。

我国工程移民的组织机构一直是比较健全和得力的,根据我国国情,这一组织机构一般具有政府职能。对于有工程移民

任务的省份,这一机构由省级移民办(隶属于省政府相应职能部门)、县(市)级移民局(有分管的县(市)长)、乡(镇)级移民站(有分管的乡(镇)长)以及村民委员会负责人组成。项目单位有相应的移民管理机构,协调业主和地方移民机构之间的关系。这一自上而下强有力的移民机构,对于实施大规模的工程移民起到了十分重要的作用。我国工程移民安置组织机构的设置有着成功的经验。移民组织机构对于工程移民任务比较重的省份是常设机构,这使得移民安置方针政策的制定和实施具有权威性和连续性。其主要职责是在工程移民的前期,协助有关技术部门进行工程占压损失及社会经济调查,参与移民安置规划,在实施期间组织移民的搬迁,实施完毕后对移民进行后期扶持,并对移民的生产、生活水平进行跟踪评价。与亚洲银行的要求相比,我国工程移民的组织机构是符合其文件规定的,并且一直在组织实施移民工作。

6 结 语

(1)我国的工程移民政策和亚洲银行的移民政策在诸多方面是一致的,而且我国的移民政策可操作性强。

(2)在编制移民安置计划方面,亚洲银行的要求要比我国可行性研究阶段高。在编制亚洲银行贷款项目移民计划时,首先需要的是领会亚洲银行移民政策的内涵,将亚洲银行移民计划要求的内容反映在报告里,诸如公众参与、移民补偿信息公开、移民机构、法律内容、财务管理等。这些内容在我国工程移民规划的实践中是必须考虑的,只不过我国所要求的可行性研究阶段规划报告习惯上不需要这方面的内容而已,而在移民安置去向、移民生产出路、移民生活体系恢复等方面,目前我国可行性研究阶段的规划内容已加深,可满足亚洲银行对移民安置行动计划的要求。

(3)在监测评估方面,我国可借鉴亚行的《非自愿移民政策》,做独立的移民项目监督与评估(PME),并结合项目的特点,参照参与式农民评估模式(PRA),来评价子项目的变化。

【责任编辑 栗志】

(上接第105页)出具无保留意见或有保留意见、相反意见或不发表意见。在审计过程中,如果发现项目执行单位在利用亚行贷款支出中存在有问题和证据不足的事项,应按重要性原则,逐项填列并予以详细说明。如果审计意见与业经审计的财务报告的真实性、公允性和合规性不符,审计机关要对审计意见所产生的误导后果负责。

2.3 国家法规、贷款协议执行情况和内部控制评审

国家法规、贷款协议执行情况及内部控制系统评审要点,在于审查、评价黄河防洪项目及其项目执行机构是否严格执行国家法规、财务制度及贷款协议,是否具备健全有效的内部管理制度、岗位责任制度、资产管理控制、内部审计和稽核制度、会计档案保管控制、授权控制制度、职责分离控制制度等,账务处理和财务报告编制是否及时、完整、准确,以此来保障经济业务处理真实、合法和有效。

评审国家法规、贷款协议执行情况及项目内部控制系统的目的,是通过对经济业务和会计事项与国家法规、贷款协议及内部控制制度的符合性测试,验证和评价内部控制系统的健全性和有效性,发现其缺陷和不足,据此估计审计风险,明确审计重点和审计方法,调整或修改审计方案,并向项目单位提出改进和完善内部制度的建议。

3 结 语

通过对黄河防洪项目的审计,不仅督促了各项目执行单位认真履行贷款协议,提高了项目财务报表质量和有关会计信息、资料的真实性和可靠性,而且保证了项目财务收支及有关经济活动的合法性。

【责任编辑 栗志】