# 关于专项债券资金投资项目审计的若干思考

近年来，地方政府对公共基础设施投资力度逐渐加大，财政预算难以支撑项目建设资金需求，政府通过发行专项债券解决项目资金筹集困难问题。随着债券发行规模增大、发行频次增多，债券资金在使用过程中存在的问题逐渐显现。根据对专项债券资金投资项目审计调查，发现建设单位普遍存在结算进度慢、结算不实、违反合同约定超建设进度或超结算审计值支付工程款、未预留工程质保金、超支资金回收困难等问题，专项债券资金面临潜在的损失风险。

一、原因分析

（一）合同签订、执行未引起相关部门高度重视。一是合同签订时结算审核、施工过程监管、违约责任等重要事项浅尝辄止，未明确具体细节、时限等。二是合同执行力度不够，相关单位在合同执行中打折扣，未执行合同明确约定的资金支付、结算进度等要求，无视合同效力，导致结算进度慢、工程款超支等问题。

（二）建设单位未履行结算审核的管理责任。一是项目建设单位重建设，轻结算，对项目结算工作重视程度不够，未形成主体责任意识，未履行好结算审核的管理责任。二是建设单位对于工程结算法规意识不强，未切实履行《基本建设财务规则》及项目施工合同关于工程结算的相关规定。

（三）结算申报与审核存在必然矛盾。施工单位为谋取自身利益，无视结算规范、原则，最大限度申报结算金额；建设单位作为结算审核方，尽可能降低结算金额，减少成本，但受专业知识水平有限，只能委托第三方机构开展结算审核，对第三方服务监督不到位，必然影响结算成效。

（四）资金拨付政策脱离项目实际进展情况。鉴于项目资金来源为专项债券，上级部门督导检查片面要求专项债券资金全部拨付到位，该项资金拨付政策存在片面性，只考虑了债券资金拨付的及时性，未考虑项目合同具体约定及实际进展情况，资金强制拨付到位的同时违背了项目施工合同甲乙双方合法约定，损害了合同的公信力，导致工程款超支及施工单位后期对结算配合不积极问题。建设单位收回超支工程款面临困难，资金提前拨付到位在一定程度上满足了施工方既得利益，损害了政府权益。

（五）财务监督不到位。一是财务管理制度不健全，对资金支付规范性缺少制度约束；二是财务人员对资金支付合规性审核把关不严，对发现的问题未能提供合理化建议和解决方案；三是对应收账款（超支资金）追缴力度有待加大。

二、对策建议

（一）重视合同签订，强化合同执行。建设单位签订施工合同前，应对合同内容合法性、合规性审核，同时充分考虑项目实施中可能发生多方面问题，在合同中明确重要时间节点，明确结算审核、施工过程监督管理、资金支付、违约责任等重要细节，确保合同内容完整性；项目实施过程中严格执行合同约定，果断排除第三方因素干扰，谨记合同约定具有法律效力，违反合同需要承担违约责任，杜绝不执行合同约定，提前支付工程款等问题。

（二）科学制定政策，确保政策全面性、可执行性。上级部门出台政策需要全面考虑，既要遵守法律规章，符合制度要求，合乎总体方向，又要结合实际情况，综合考虑执行中可能面临的各种因素，提供多样化处理方案，确保政策方便执行，易出效果；下级部门落实政策更要从实际出发，对执行过程中遇到的困难、发现的问题及时向上级部门反映，从源头调整政策，严禁违背政策初衷，对发现问题不管不问，强制执行，造成不良后果。

（三）重视建设项目结算工作。项目结算是对项目算总账、算清账，有利于明确政府部门与施工方债务、债权关系，进而确定资产价值，有利于规范政府资金使用，项目建设单位需要高度重视结算工作，认清自身对结算审核的管理责任，严格执行《基本建设财务规则》及项目施工合同关于工程结算的相关规定，及时与施工方沟通协调，督促结算进度，加强结算审核，确保按时完成结算工作。

（四）加强结算及财务监督。一是加强项目进度审核，建设单位委托专人（管理人员、监理、跟审等）跟紧项目建设进度，做好日常监督记录；二是加大结算审核力度，培养结算专业人才，如委托第三方事务所开展结算审核，要对第三方服务绩效考核，旨在提高结算审核服务水平，确保结算真实、完整；三是完善财务管理制度，在制度层面规范建设资金支出，加强财务审核，财务人员严格遵守《基本建设财务规则》，按照合同约定支付项目资金，严格控制资金拨付进度。

（五）加大资金追回力度，挽回资金损失。因债券投资项目资金已提前支付，仅靠建设单位自身力量追回超支工程款存在一定困难，其中既有施工单位为私利拒绝归还的困难，也有建设单位有心无力、无从下手的困境。当地政府应全面协调有关部门，集体研究，形成解决方案，合力挽回债券资金损失，必要时使用法律武器，维护政府合法权益。

齐河县审计局2023-9-4