**Modern Management** 现代管理, 2025, 15(6), 6-11
Published Online June 2025 in Hans. https://www.hanspub.org/journal/mm
https://doi.org/10.12677/mm.2025.156159

Hans汉斯

# 基层审计机关工程投资审计目标偏离的成因分析与对策研究

**何宁轩**

南京审计大学工程审计学院，江苏 南京

收稿日期：2025年4月11日；录用日期：2025年5月8日；发布日期：2025年6月13日

## 摘　要

**本研究聚焦基层审计机关在推进工程投资审计转型过程中“目标偏离”现象的成因及其对策。自2017年以来，审计署通过一系列政策文件明确提出“三个转变”要求，即由数量规模向质量效益、由单一工程造价审计向全面投资审计、由传统投资审计向现代投资审计转变。但是，由于基础审计机关受限，导致基础审计机关工程投资审计目标形成了偏离。本文指出，当前基层审计工作未能完全贯彻这一转型目标，其主要原因可归纳为主体，客体和环境三大方面。并且针对上述问题，文章提出了相应的对策。研究认为，只有以制度为保障、人才为支撑、技术为引领，构建全周期管理体系和跨部门协同工作机制，才能真正实现投资审计从“以审促改”向“以审促效”的深度转型，从而为国家工程投资管理提供更加高效、透明和规范的风险防控支撑。**

## 关键词

**投资审计转型，目标偏离，成因分析，对策研究**

# Analysis of the Causes and Countermeasures of Deviation in Audit Objectives of Engineering Investment Audits in Grassroots Audit Institutions

**Ningxuan He**

School of Engineering Audit, Nanjing Audit University, Nanjing Jiangsu

Received: Apr. 11th, 2025; accepted: May 8th, 2025; published: Jun. 13th, 2025

文章引用: 何宁轩. 基层审计机关工程投资审计目标偏离的成因分析与对策研究[J]. 现代管理, 2025, 15(6): 6-11.
DOI: 10.12677/mm.2025.156159

## Abstract

**This study focuses on the causes of "goal deviation" in the transformation process of engineering investment audits conducted by grassroots audit institutions, as well as the corresponding countermeasures. Since 2017, the National Audit Office has issued a series of policy documents clearly proposing the "Three Transformations" requirements: shifting from quantity and scale to quality and efficiency, from single engineering cost audits to comprehensive investment audits, and from traditional investment audits to modern investment audits. However, due to limitations faced by grassroots audit institutions, these goals have not been fully realized in practice. This paper identifies that the current grassroots audit work has not fully implemented these transformation goals, primarily due to factors related to the subject (auditors), the object (audit targets), and the environment (institutional and technical support). To address these issues, the study proposes corresponding countermeasures. The research suggests that only by ensuring institutional safeguards, supporting talent development, and leading with technology can a full-cycle management system and cross-departmental collaborative working mechanism be established. This would enable a deep transformation of investment audits from "auditing for correction" to "auditing for efficiency", thereby providing more efficient, transparent, and standardized risk prevention support for national engineering investment management.**

## Keywords

**Investment Audit Transformation, Goal Deviation, Cause Analysis, Countermeasure Research**

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.
This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).
http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/
Open Access

## 1. 引言

自 2017 年以来，审计署相继出台了《审计署关于进一步完善和规范投资审计工作的意见》《审计署办公厅印发〈关于进一步完善和规范投资审计工作的意见〉贯彻落实中常见问题解答的通知》《审计署办公厅关于进一步严格规范投资审计工作的通知》等一系列政策文件，标志着投资审计工作进入了新的转型阶段。这些文件明确提出，审计机关要围绕“三个转变”开展工作：即从数量规模向质量效益转变，从单一工程造价审计向全面投资审计转变，从传统投资审计向现代投资审计转变。这一转型推动了审计工作从传统的“查错纠弊”向更加注重投资效益、全局视角和前瞻性的方向发展，审计内容不仅限于工程造价，而是扩展至项目的规划、资金使用、绩效评估等方面，实现了全面覆盖和风险识别。在实施“三个转变”后，投资审计的质量和效益明显提升，审计机关能够更精确地识别项目中的潜在风险和管理问题，促进了国家投资的合理利用与经济社会发展。此外，信息技术的引入，如大数据和智能化工具，使得投资审计更加高效，能够实现对复杂项目的深度分析和监控。

然而，地方(区县)审计机关受到双重领导，既要对上级审计机关负责又要对本级人民政府负责。而在本级人民政府眼中，审计机关是财政资金的“经济卫士”，对投资审计的主要要求也是以促进节约财政资金为目的，保障财政资金安全，以往的投资审计也确实节约大量财政资金，如此，地方政府主要领导希望审计机关对项目进行拉通式审计，保障财政资金安全，即使审计机关严格制定项目年度计划，交办事项依旧源源不断，未能根本破除“凡投必审”。同时，审计内容仍侧重于合规性审查，绩效审计和全过

程跟踪审计的覆盖面较小，未能充分发挥审计在提升投资效益方面的作用，部分地方审计机关仍延续传统的“以审代结”思维，过于注重发现错误和纠正问题，而忽视了审计对投资全过程的风险评估与管理功能[1]。此外，审计人员专业素质有待提高，跨学科复合型人才短缺，难以满足复杂投资项目审计的需求[2]。上述研究发现，投资审计转型的过程中存在许多不足，难以达到“三个转变”中的目标要求，即转型成为质量效益审计、全面投资审计、现代投资审计，从而制约了投资审计工作的全面深入。因此，有必要厘清基层审计机关工程投资审计目标偏离(以下简称目标偏离)的成因，为投资审计转型提供理论借鉴。

## 2. 基层审计机关工程投资审计目标偏离现状

为破解投资审计“重规模、轻实效”“只审造价、不审全程”“技术手段落后”的弊端。2017 年审计署印发《关于进一步完善和规范投资审计工作的意见》提出在全国各地投资审计中必须完成“三个转变”，以推动从“数量规模”向“质量效益”、从“单一工程造价审计”向“全面投资审计”、从“传统投资审计”向“现代公共投资审计”的“转变”。具体而言，从数量规模向质量效益转变，即更加注重审计项目的审计深度、审计力度与投资绩效，通过精细化审计评估项目效益而非单纯追求覆盖面和数量规模；从单一工程造价审计向全面投资审计转变，即在依法审计工程造价的基础上，扩展至项目决策、实施、绩效、制度机制等全生命周期审计，以发现制度性短板和体制性障碍；从传统投资审计向现代投资审计转变，即加快运用大数据、信息化及智能化手段，在项目全程动态监测与风险预警中实现审计的精准化和实时化。

然而，在实践中，基层审计队伍能力素质参差不齐，造价审计人员多，而懂施工管理、懂法规、熟悉大数据分析、能综合判断、善于沟通协作的复合型人才缺乏，能够独立承担项目审计的人员不多，有的县区只有 1 至 2 人从事投资审计工作，与当地投资项目数量和资金规模存在较大的比例悬殊。大部分投资审计人员年龄偏大，知识更新慢，出现了青黄不接的局面，面对投资审计转型无所适从、难以适应[3]。不少基层审计机关因受陈旧观念束缚，对新模式缺乏认同，出现审计计划与实际工作“两张皮”、地方性法规与上级要求冲突等问题，阻碍了转型效能[4]。同时，技术手段应用不足、大数据审计能力尚弱，缺乏成熟可推广的先进方法[5]，导致现代审计难以落地生根。

因此，在基础审计机关中“三个转变”实际目标效果并没有与政策文本目标形成一致性，出现了基层审计机关工程投资审计目标偏离现象。

## 3. 目标偏离的成因分析

基层审计机关投资审计转型目标偏离主要表现为目标设定与实际执行之间的不一致。即基础审计机关并未实现“三个转变”相关要求：即从数量规模向质量效益转变，从单一工程造价审计向全面投资审计转变，从传统投资审计向现代投资审计转变。经系统分析，本文将其归纳为主体、客体和环境三个方面。

### 3.1. 主体方面

(1) 审计人员知识结构单一，缺乏复合型审计人才

随着经济的高速发展，当前的工程项目日益复杂，这对投资审计人员提出了更高的专业要求[6]。要胜任这一工作，审计人员不仅需要熟悉相关政策法规，还需具备财务与工程领域的双重知识储备；不仅要掌握传统的造价算量软件，还要不断学习并应用无人机测绘、BIM、地理信息技术等新兴审计手段。

然而，当前审计技术机关，尤其是基层审计机构，普遍面临投资审计力量薄弱、知识结构老化等问题，难以适应新形势下投资审计工作的转型升级需求。复合型审计人才的短缺，已成为制约投资审计实现“从数量规模向质量效益转变，从单一工程造价审计向全面投资审计转变，从传统投资审计向现代投

资审计转变”三大转变的重要瓶颈。

(2) 审计管理薄弱，任务重人少难实现一果多用

政府审计工作涵盖审计决策、审计行为、审计人员配置、审计技术和方法的选择，以及审计机关与地方政府间的沟通协调。良好的管理水平不仅能够提升审计效率，也有助于保障审计质量。然而，在推进基层投资审计转型过程中，多数基础审计机关缺乏对审计项目的整体统筹，过分侧重于执行上级指派的任务[7]。作为这些综合性审计项目的重要组成部分，政府投资项目在当前审计人力资源不足、任务繁重的矛盾背景下，审计机关难以实现“一审多项、一审多果、一果多用”的目标。

### 3.2. 客体方面

项目管理缺失，职责转移现象普遍

被审计单位作为建设项目投资方，应对项目投资管理承担主体责任，项目管理的科学性直接决定了建设项目是否能实现预期目标。为完善项目管理制度，必须构建一整套科学合理的体系，包括项目管理评价指标、项目管理策划书、项目考核激励办法以及各项业务管理制度，从而使各项工作有序推进、效率不断提升，并为项目管理审计提供坚实的依据和标准。

然而，实践中，被审计单位往往将结算审核职责转嫁给造价咨询等第三方机构，未能对建设单位在工程投资费用方面实施有效监管[8]。同时，被审计单位对审计机关的结论过分依赖，借口自身专业能力不足、不熟悉业务，将工程结算审核责任推卸给其他管理职能部门。比如，在施工完成后，不少建设单位存在工程结算审核拖延严重的情况，甚至有部分单位以未完成审计为借口，试图通过延迟审核来为提高工程支付费用开脱责任。

### 3.3. 环境方面

(1) 双重领导制约导致职责冲突

基层审计机关受到双重领导，既要对上级审计机关负责又要对本级人民政府负责。而在本级人民政府眼中，审计机关是财政资金的“经济卫士”，对投资审计的主要要求也是以促进节约财政资金为目的，保障财政资金安全。因此，在双重领导下，基层审计机关过度关注于工程造价审计，进而阻碍审计转型。研究表明基层审计机关受到了本级人民政府和上一级审计机关双重领导下的基层审计机关面临着职责需求不一致的矛盾。在双重领导体制下，上级机关的业务领导和监督是必须和必要的。但是如果上级在做出业务范围内的决策时，不能全面统筹充分。

(2) 法制建设滞后，制度缺乏顶层设计

近年来，虽然我国加快了法制建设的步伐，但法律法规体系仍处于不断完善的阶段。经济社会的迅速发展与持续变革使得新情况和新矛盾层出不穷，法治建设难以涵盖审计活动中所有可能出现的问题。这在一定程度上限制了依照法规开展审计工作，例如，一些经济事项的法律边界尚不明确，“合理不合法”的现象较为突出，加之审计人员在法律认知和理解上存在偏差[9]。与此同时，由于投资审计转型缺乏统一的参照模式和规范的操作标准，基层审计机关在转型过程中缺乏顶层设计和制度支撑，导致部分基层审计机关转型举步维艰，甚至表现出消极观望的态度。

## 4. 目标偏离对策

### 4.1. 主体方面

(1) 加强复合型人才培养和引进

加强与高校、研究机构和行业协会合作，定制化开设审计专业课程，针对工程管理、财务核算、信

息技术(如 BIM、无人机测绘、地理信息系统等)等方向进行跨学科培训，逐步构建复合型人才梯队。建议各级审计机关建立内部培训与外部培训相结合的机制，定期组织专题研讨和技术交流，既提升现有审计人员的综合素质，又吸引具备工程和信息化背景的专业人才进入审计行业。对于具备复合型技能的人才，通过设立专项岗位、实行差异化考核与激励措施，改善职称晋升和绩效考核制度，吸引和留住高端人才。同时，可适当借鉴其他领域经验，引入专家学者作为兼职顾问，丰富团队智库，形成动态的人才支持网络。

(2) 提升审计人员整体素质

针对经济政策、工程管理和现代审计技术等领域开展定期培训，并邀请相关领域的专家开展专题讲座，帮助审计人员及时掌握行业最新动态和法规精神。鼓励跨部门、跨专业交流合作，组建跨专业、跨部门的协作机制，使财务、工程、技术人员形成合力，共同攻克复杂审计难题，既提高工作效率，也为后续审计转型提供丰富的实践经验。

(3) 强化信息化建设和技术手段应用

利用大数据、区块链、BIM、无人机、地理信息系统等现代信息技术，提高审计工作的科技含量，使审计数据获取与分析更加精准。基层审计机关可设立技术专项小组，专注于信息化平台建设和数据共享机制的完善。构建综合审计信息平台，推动各级审计机关之间的信息互通，形成全流程、全覆盖的数据交换平台，实现项目投资全过程在线监控，提升审计预警和动态分析能力，确保各类审计指标及时、准确和可操作。

### 4.2. 客体方面

监督被审计单位完善项目管理制度与标准

建立项目全周期管理责任制，被审计单位应明确建设项目从投资决策、施工过程到工程结算各环节的责任归属，形成一整套科学规范的管理流程和评估考核体系[10]。各级政府部门应出台指导意见，推动统一的项目管理标准和评价指标体系，确保项目各阶段目标与监管要求对接。

建议制订统一的项目管理策划书、项目管理评价指标和考核激励办法，借助信息技术手段实现动态监控和全过程管理。对于项目审计工作，也应当依据这些明确标准和流程开展审计，确保审计结果有据可依、具有操作性和对比性。针对发现的问题，审计机关与相关部门应共同制定整改方案，明确责任主体、整改时限和考核办法，并通过审计结果进行持续性监督和回访，确保整改措施落到实处，实现审计结果的多次利用和持续改进。

### 4.3. 环境方面

(1) 优化双重领导体制下的工作协调

理顺上下级之间的职责关系，建议上级审计机关在制定业务指导和考核标准时，充分考虑地方政府的实际情况，统筹兼顾中央统一监管与地方个性发展的需求。通过明确各级职能边界，理顺审计机关在不同领导体制下的工作取向，确保基层审计既能履行监督责任，又能在促进地方经济、财政管理过程中发挥积极作用。构建协调互动的工作机制，推动建立上级审计机关与地方政府的定期联席会议制度，就重大审计项目和工作中的热点、难点问题展开深度研讨，形成工作意见共识，以便在制定审计计划和审计方案时更好地兼顾各方面需求。通过对话和沟通，逐步消解因“双重领导”带来的职责冲突和工作重心失衡问题。

(2) 加快法制建设与制度完善

制定专门的投资审计转型指导标准，针对目前投资审计中出现的“合理不合法”、法律界限模糊等

问题，建议由审计主管部门牵头，联合有关立法机关和专家学者，研究制定专门适用于投资审计领域的法律法规和详细操作指南。通过明确审计职责、审计范围和审计依据，提升审计工作的法律效力和规范性。同时，完善内部管理制度和考核机制，在推进审计转型过程中，应同步建立适应新形势的内部管理制度和绩效考核体系。既要对审计结果负责，又要对审计过程中的方法、工具和规范性进行评价，做到既发现问题、又形成长效机制。各地应根据本地实际情况，结合国家标准，制定分级分步的改革方案，做到顶层设计与地方实践相结合，逐步形成可复制、可推广的工作模式。

## 5. 结语

推动基层投资审计转型发展是一项系统工程，既需要立足现状、找准痛点，又需要在顶层设计、人才建设、技术应用和机制创新等多方面协同发力。通过加强复合型人才培养、构建项目全周期管理体系、优化“双重领导”协调机制以及完善法律法规和内部管理制度，既能提高审计工作的效率和质量，也将形成一个既有专业标准又具备灵活应变能力的现代投资审计体系。只有以制度为保障、以人才为支撑、以技术为引领，才能真正实现“以审促改、以审促效”，为经济高质量发展提供强有力的资金监督与风险防控支撑。

面对新形势、新挑战，各级审计机关应不断适应经济社会的发展变化，加速投资审计转型步伐，实现从数量规模向质量效益转变，从单一工程造价审计向全面投资审计转变，从传统投资审计向现代投资审计转变。为我国的工程投资管理保驾护航，推动形成一个更加透明、规范和高效的公共资金监管新体系。

总之，解决基层投资审计转型中的各项难题，需要从主体人才、客体管理与外部环境三个层面进行全方位改革。在不断完善制度和机制的同时，更要强化各部门之间的协同合作和信息共享，切实提高审计决策的科学性与工作执行的精准度，从而真正达到“一审多项、一审多果、一果多用”的目标，为国家节约财政资金、促进经济社会高质量发展提供有力保障。

## 基金项目

江苏省研究生科研与实践创新计划项目《央地审计机关工程投资审计目标偏离度以及影响因素研究》项目编号：SJCX24_1135。

## 参考文献

[1] 莫广扬. 推进基层投资审计转型发展[J]. 审计月刊, 2021(11): 18-20.
[2] 马文辉, 宋民. 从“三个转变”思考投资审计转型发展路径[J]. 审计观察, 2020(12): 80-85.
[3] 周琪, 梁驹. 基层投资审计转型发展的积极探索[J]. 审计月刊, 2021(12): 33-36.
[4] 刘洪斌, 许顺清. 基层投资审计转型发展路径探析[J]. 审计月刊, 2020(2): 19-20.
[5] 黄均田. 推进投资审计转型发展的建议[J]. 审计月刊, 2020(11): 16-17.
[6] 刘东平. 促进基层投资审计转型发展概述[J]. 财会学习, 2023(2): 1-3.
[7] 林志攀. 政府投资审计转型发展构想[J]. 审计月刊, 2022(10): 14-16.
[8] 吴俊飞, 胡文军, 熊文静. 基层审计机关投资审计转型路径探索[J]. 审计月刊, 2021(12): 20-21.
[9] 阮志新. 政府投资审计转型原因及实现路径[D]: [硕士学位论文]. 重庆: 西南政法大学, 2020.
[10] 张云安. 回归监督本位推进投资审计转型发展[J]. 审计月刊, 2022(11): 35-36.