

基建工程结算审计问题及其对策探索

黄伟, 刘晓芳

(重庆大学 审计处, 重庆 400030)

摘要: 为了进一步提高高校基础建设项目管理水平, 充分发挥建设资金的投资效益, 文中总结了高校基建工程结算审计工作中遇到的常见问题, 并从建设管理部门、施工单位两方面分析了其产生的主要原因, 针对这些常见问题提出了制定有效的奖惩制度、规范项目资料管理、加强招标及合同管理、加强现场管理和人才培养等措施, 以期改善高校基建工程项目管理现状。

关键词: 基建工程项目; 结算审计; 工程造价

中图分类号: F239 **文献标志码:** A **文章编号:** 1005-2909(2012)01-0153-04

随着中国高等教育事业的高速发展, 各高校对基建项目的投资力度也明显加大, 在项目不断增加的同时, 工程结算审计中发现的问题也越来越多。笔者结合多年基建工程审计实践, 总结了当前高校基建工程结算审计中存在的问题, 分析了其产生的原因, 并探讨性地提出了相应的对策。

一、高校基建工程结算审计中发现的主要问题

(一) 审计人员对项目不熟悉

由于工程结算审计属于事后审计, 审计人员未参与项目的前期决策和施工过程, 只能通过查阅建设管理部门报送的结算资料确定最终结算造价。但是, 仅凭少量的结算资料很难全面把握工程项目实施的来龙去脉, 当对某个子项产生疑问时也只能根据施工单位的口头解释和建设管理部门的口头或书面确认判断正误, 给工程结算造价审计带来难度和风险。

(二) 送审金额远高于合同金额

送审金额远高于合同金额主要体现在工程量高估冒算、计价不准确和签证变更三方面。施工单位在竣工结算书中高估冒算现象仍十分普遍, 如: 混淆工程界限、重复计算交叉部分工程内容; 利用签证单, 变更单内容含糊不清, 重计工程量单价已含工作内容; 多道工序分开列项, 重计定额中已包含的工作内容; 利用定额与清单规范在工程量计算规则的差异, 高报工程量^[1]; 混淆预算工程量和施工用料概念, 多计损耗工程量; 变更或减少的施工内容, 结算却不作相应减少; 歪曲计算规则, 少扣或不扣应扣的工程量等。

计价不准确也是结算审计过程发现的普遍问题之一, 主要有以下几种常见的情况: (1) 高选取费标准或自行修改费用文件规定费率, 应取消的费用继续计取, 不按合同约定比例下浮。(2) 高套、重套定额。一个定额已包括的多项工作内容, 分别套用多个定额子目; 外观相近施工工艺不同的构件, 混合计算工程量并选套基价较高的定额。(3) 定额换算不准确, 借用不恰当。(4) 虚报材料价格或按实计算费用等。

收稿日期: 2011-10-26

作者简介: 黄伟(1985-), 男, 重庆大学审计处工程师, 主要从事工程项目管理和工程造价管理研究, (E-mail) joshay@126.com。

(三) 结算送审资料不齐全、不规范

结算送审资料作为结算审计的依据,其完整性和规范性直接影响到审计的效率和准确性,一份完整规范的结算送审资料将大大节省审计时间,提高审计结果的准确度。但是,在审计工作中,能接收到一份完整规范的结算送审资料却成了一件很不容易的事。送审资料中经常会缺少施工图、施工承包合同、材料核价通知单、签证单、设计变更单中的一项或多项文件。对于实施招标的项目还应提交反应招标过程的招标投标资料,具体包括招标公告(或招标邀请)、招标文件,投标单位报价文件、评标报告等。但是,在很多送审项目中,仅有一份评标报告。

送审资料不准确、不规范的现象也经常发生,例如:竣工图系统图与平面图不符,或个别尺寸、标注不准确,签章不完整;签证、收方单仅有建设方现场代表签字,而无建设管理部门盖章;材料核价单未注明材料规格、品牌和厂家等。

(四) 签证多、签证的问题多

送审的结算资料中,除了竣工图纸之外,签证所占页面最多,少则几十页,多则上百页。仔细审阅签证内容,其问题也不少,文中仅从宏观上列举三个方面的突出问题:(1)签证不全。施工单位为了只增不减工程量,对那些因变更而减少的工作内容故意漏签。(2)签证失真。一方面对于那些隐蔽工程,施工单位利用其隐蔽性,多计工程量;另一方面施工单位利用建设单位的现场管理人员对工程造价方面的有关规定不了解,故意诱导其误签。(3)签证要素不全。现场签证一般需要业主、监理、施工单位三方共同签字盖章,现场签证的内容也应该具体明确、便于计量计价,但有的现场签证缺少一方甚至两方的签章,签证内容往往也存在较多缺项或文字含糊,给工程审计工作带来一定的困难。

(五) 施工合同编制不严谨

高校建设工程施工合同内容单薄、签订不规范、约定不严谨等现象仍然普遍存在。目前签订的工程施工合同在内容上尽管已经包括了工程概况、施工范围、合同工期,工程价款及其支付方式,工程质量、竣工验收及结算、质量保修等相关条款,但是由于措辞不够严谨、约定过于简单,导致所指不明、内容含糊不清。甚至有的施工合同在工程计价方面的约定与招标文件相矛盾,如:某些项目的招标文件要求施工单位按工程量清单报价,并按综合单价评标结果确定了中标单位,但是在合同中的结算方式仍按定额计价的方式进行结算。

(六) 施工合同执行不力

施工合同中虽对承包双方的权利、义务和事情处理程序都有相应的约定,但是,在项目实施过程中

建设管理部门和施工单位一般很少按合同相应条款执行。如:建设管理部门不及时按合同约定支付工程进度款,不按约定下达书面变更指令等;施工单位不按照合同中约定的方式进行结算书编制,采用工程量清单计价的工程却按定额计价的方式编制结算书或结算书编制时采用的定额版本与合同约定定额版本不一致。

二、原因分析

造成上述问题的原因是多方面的,以下从基建工程项目的建设管理部门和施工单位两方来分析产生上述问题的原因。

(一) 建设管理部门原因

建设管理部门作为基建工程项目的主要管理人,直接负责项目的决策、招标、实施等管理全过程。(1)由于高校很多基建项目工期要求紧,项目急于开工建设,建设管理部门对投资额度的要求、建筑标准的把握不准,设计深度审查不严,以至于在施工过程中不断变更要求和增加新的内容。(2)建设管理部门缺少既懂施工又懂合同管理造价控制的专业人员,合同管理与工程造价控制的力量非常薄弱,造成招标阶段合同编制不严谨、施工过程中不合规的变更签证增多,以及不应签证的内容盲目签、已签证的内容重复签的现象增多。(3)资料管理制度的不完善和责任落实不到位是造成资料不规范、不完备的直接原因。(4)施工过程管理只抓工期和质量而忽略一些管理上的细节,不严格按合同约定来处理相关事务,表现为工程需要变更时发出口头指令,而事后又不形成书面变更指令。

(二) 施工单位原因

其一,部分施工单位由于受到利益的驱使,利用现场签证人员对工程造价相关文件不熟悉的特点,有意曲解定额或清单的相关计算规则而重复签证。尤其对于采用清单计价的工程项目,工程量清单报价中的综合单价是施工单位根据自己的施工方案和施工工艺,其已经考虑了必要的技术措施和一定风险水平的价格,然而在施工过程中,施工单位经常会将已包含在综合单价中的技术措施提出来签证,以多计工程量。

其二,施工单位现场管理不到位,建设管理部门的口头指令未能及时形成书面的变更指令,造成实际已实施的工作内容因没有相应的证明资料而不能得到审计人员的认可。

其三,施工单位的工程造价编制人员在编制工程结算时,为了节省时间,往往不对竣工工程进行实地勘察,甚至在对工程图纸、相关变更和签证材料均不熟悉的情况下就草率编制,导致已取消的工作内容仍然出现在工程结算中的情况。

其四,施工单位预算人员流动性大,新换人员对

项目施工情况不熟悉,造成结算审计周期的拖延。

三、对策与建议

(一)实行必要的奖惩制度,落实基建项目的管理责任

高校基建修缮工程多为非经营性项目,主要靠国家投入资金,导致部分高校对基建修缮工程管理制度建设重视不够。在这类高校中,由于种种原因造成工作失误,相关责任人员不承担任何责任,节约开支也没有奖励,造成相关人员对成本控制积极性不高^[2]。因此,建设管理部门应配备知识面宽广的专业技术人员,并实行有效的奖惩制度,加强项目管理责任的落实,提高基建管理人员对项目管理的积极性。

(二)完善和落实项目资料管理制度,规范基建项目资料管理

在工程竣工结算审计中,报送资料的完整性、有效性和真实性是做好竣工结算审计工作的基础,是得出客观、科学、可信的结算报告的重要保证。为保障基建项目资料的完整性和规范性,笔者有以下几点建议。

其一,建设管理部门加强对工程竣工结算资料的收集和管理,建立工程结算资料的收集、保管、整理和借阅制度,派专门人员从施工开始就着手对工程结算资料进行收集、整理和分类保管,对送审的工程竣工结算资料的完整性、真实性、合法性和有效性负责。

其二,建设管理部门应及时将口头变更指令转化为书面指令,加强竣工图的审查,用于结算的竣工图必须有施工单位竣工图专用章和相关人员签字。经建设单位、设计、监理单位确认的图纸会审记录、设计变更、工程洽商记录、建设单位施工指令等内容均应反应在相应的竣工图上,对资料不完整的不予办理工程结算送审手续。

其三,工程竣工结算资料由建设管理部门负责送审,送审资料应一次性送至审计处,非特殊情况审计处在审计过程中不再接收任何结算资料。

其四,一方面建设管理部门应规范和加强资料的管理,另一方面审计部门可制定一份较完善的送审清单,帮助建设管理部门理清思路,让建设管理部门对需要重点收集和保管的资料了然于胸。

(三)对招标文件和合同文件进行审查,加强对施工单位的约束

招标文件既是施工单位编制投标文件的依据,也是签定合同的重要前提。建设工程施工合同是工程项目顺利实施的法律保障,也是工程竣工结算的重要依据。重视招标文件和施工合同文件的编制,实施对招标文件和施工合同文件的审查,不仅有利于建设管理部门优选施工单位,而且对工程造价的确定和控制起着举足轻重的作用。

关于招标文件和合同文件的审查可从以下几方

面入手^[3]:(1)审查招标文件的完整性;(2)审查招标文件中主要条款是否明确;(3)审查合同类型的选择是否合理;(4)审查各专业工程的施工范围是否明确到具体部位;(5)审查合同价款与招投标确定的工作内容和价款是否一致;(6)审查合同中关于隐蔽工程验收的内容和程序是否完整;(7)审查工程进度款支付条款是否完整,付款办法和支付时间是否合理;(8)审查合同中是否包括了变更、索赔处理的相关约定;(9)工程结算方式是否与招标文件所确定的方式是否一致;(10)审查合同价与中标价是否一致,招标人与中标人不得再行订立背离合同实质性内容的其他协议。

此外,为避免施工单位在签证上弄虚作假和结算时虚报造价的情况发生,在合同中还可约定审计时发现不合理签证和审减金额超过一定比例的处理办法。

(四)加强施工过程中对现场签证的管理

现场签证是指工程在现场施工过程中所出现的设计、合同不明确或预算定额未包含而现场又实际发生,必须额外增加的工作日或工程量(工、料、机)所形成的费用,签证内容直接决定了部分工程量的增减,其具有严格的时效性,必须及时办理,后补无效^[4]。因此,在施工过程中应认真研究合同,加强对现场签证的管理。

其一,建设管理部门应在现场配备专业的造价控制管理人员,对现场签证实施有效的控制和审查。

其二,健全现场签证制度和相关责任追究制度。现场签证项目要及时全面,做到一事一签,及时处理、防止遗漏。现场签证内容要明确真实、实测实量、要素齐全。

其三,进一步增强建设、监理、施工单位的相关人员的责任意识和道德修养,实事求是地做好现场签证,确保建设工程项目的现场签证制度化、规范化。

其四,现场管理人员必须认真研读合同文件,熟悉相关合同约定、清单规则和定额,明了工程费用项目的组成,防止施工单位把清单或定额中已包括的内容再拿出来重复签证,避免重复签证。

(五)对结算书进行全面、系统检查和复核

审计人员在认真查读竣工资料后,在对项目的具体情况有一个清晰认识的基础上,依据竣工图、收方签证单等资料对工程量、计价进行全面计算和审查。特别注意有无重算、漏算、虚增工程量,有无错套、高套定额,定额换算、主材价格、费率是否准确的现象。

(六)在条件允许的情况下,积极开展全过程跟踪审计

全过程跟踪审计是一项集咨询、监督、评价、管

理于一体的新型审计方法。它拓展了以往事后审计的做法,按照提前介入、全程把关、突出重点的审计思路,根据不同的建设时期,确定不同的审计工作重点,采取适当的审计方法,包括建设项目前期决策、设计、招投标、施工、竣工验收和结算等多环节、全方法、全过程的审计^[5]。实施全过程跟踪审计,有利于防止乱上项目、擅自开工建设,避免出现投资决策失误,降低建设项目决策风险;有利于防弊纠错,维护经济秩序,对存在的问题提出针对性审计意见,及时予以纠正,保证投资的合理使用,促进廉政建设,降低违规和领导渎职犯罪导致的法律经济和领导责任风险;还有利于审计人员掌握真实可靠的第一手资料,从而有效保证审计结果的真实准确^[6]。教育部在《关于加强和规范建设工程项目全过程跟踪审计的意见》中也明确提出对大中型建设工程应实施全过程审计。

因此,在审计资源充足的情况下,应积极开展全过程跟踪审计,对建设工程项目从投资立项到竣工交付使用各阶段经济管理活动的真实、合法、效益进行监督、控制和评价,确保投资发挥最大的经济效益。

(七)提高审计人员的业务素质

建设工程审计是一项专业性非常强、知识面要求非常广的工作,承担基建审计的人员应具备工程施工技术、工程造价、经济、法律、管理、审计等多种专业知识。高校既要保证工程审计人员的数量,又要注重其知识结构。只有科学合理地配备专业知识结构、人员结构,才能提高审计质量,切实履行好基建工程审计职责。不仅要引进素质高业务精的造价专业人员,还要不断加强在职基建审计人员的培训,全面拓展和提高审计人员业务素质。

其一,定期组织系统内部的业务交流和理论研究,为审计人员整体水平的提高提供平台。

其二,深入施工现场了解新技术、新工艺,不定期组织到建材市场考察了解新材料,掌握最近的材料价格信息。

其三,加强与事务所的合作,外派人员到事务所培训、定岗实习,学习和掌握最新的审计技术。

四、结语

工程结算审计是指在工程项目竣工验收后,审计人员根据建设单位送审的工程结算资料,结合现场实地考察,对造价的准确性进行核查,以确定最终工程造价的过程。高校基建审计工作的目的不仅是审计金额的多少,更重要的是通过审计发现学校在建设管理上的薄弱环节,促使高校基建投资管理的不断完善。笔者通过审计工作实践和总结前人研究成果,指出了高校基建工程结算审计中遇到的常见问题,并在分析其原因后,针对这些常见问题提出了相应对策,以期进一步提高高校基建项目管理水平,提高建设资金的投资效益。

参考文献:

- [1] 刘宇凡. 浅议高校基建工程内部审计的现状及其改进措施[J]. 山西建筑, 2009, 35(31): 215-216.
- [2] 张宇辉. 高校基建工程决算审计中存在的问题与对策研究[J]. 广西大学学报(哲学社会科学版), 2009, 31(S1): 166-167.
- [3] 黄伟, 刘晓芳, 杨柳. 高校基建工程项目全过程跟踪审计重点探讨[J]. 高等建筑教育, 2010, 19(5): 167-170.
- [4] 李连花. 浅谈建设工程预结算审核中的问题及对策[J]. 建材与装饰(中旬刊), 2008(1): 218-219.
- [5] 陈琳. 加强高校基建工程审计的思考[J]. 重庆科技学院学报(社会科学版), 2008(6): 102-103.
- [6] 邓芳, 王娜. 加强高校基建项目全过程跟踪审计的思考[J]. 中国经贸导刊, 2010(13): 90.

Problems and countermeasures of infrastructure construction auditing in universities and colleges

HUANG Wei, LIU Xiao-fang

(Auditing office, Chongqing University, Chongqing 400030, P. R. China)

Abstract: To improve the management of infrastructure construction and increase the benefit of investment, we presented major problems in infrastructure construction auditing of universities and colleges based on the analysis of practical working experience, analyzed the main causes of the problems from two aspects which were the construction management department and the construction unit, and proposed countermeasures. The countermeasures covered many aspects, including establishing a system of rewards and penalties, strengthening project data management and tender management, enhancing worksite management, and improving talent training.

Keywords: infrastructure construction; account-settling audit; construction costs

(编辑 詹燕平)