

# 工程造价审计中存在的问题与对策

周建平 蔡珉

(宁波大学职业技术教育学院 宁波 315000 江西景德镇市审计局 江西景德镇 333300)

**【摘要】** 本文从建设工程造价审计中几个突出问题出发,对建设工程造价审计工作中存在的问题进行分析,并就如何提高工程造价审计质量提出了改进建议。

**【关键词】** 工程造价审计 审计质量 审计风险

建设工程造价审计是一项技术与经济相结合的核算工作。因此,审查人员不仅要具有建筑设计、施工技术、工程造价等建设工程方面的专业知识,而且还要具有较高的政策、法律和业务素质,只有这样才能完成建设工程造价审计这项综合性极强的工作。

## 一、建设项目招投标活动及合同签订过程的监督缺位

招投标活动是建设项目过程中非常重要的一个阶段,不仅要确定最终的施工单位、监理单位,同时还会对这个项目的造价、工程质量等方面产生重大影响。我国司法机关在处理工程纠纷时都是依照《合同法》的原则来进行判决,一切工程造价的结算均须遵照有效合同来办理,所以合同的签订直接决定了该项目造价结算的方式方法及结算金额。

1. 建设项目在招投标活动以及合同签订过程中存在的问题。

第一,不遵照《招标投标法》及相关法规的要求进行招投标活动,不按照招标文件的规定签订中标合同。主要表现为对必须依法公开招标的项目进行邀请招标、不依法拟定招标文件、不严格依法拟定时间和程序招标、不按规范制定工程量清单及招标标底、不依照招标文件签订合同。据查,某市2006年以前开工的一项建设项目,由于该市在2006年之前未强制实施工程量清单计价程序,这部分项目在招投标活动中签订的合同条款或多或少都存在程序不规范、文件条款互相冲突的现象。这些“先天不足”的建设项目不仅给日后的造价审计带来很多隐患,还会造成国有资金的严重浪费。例如某公路工程招标文件规定按工程量清单计价方式签订固定单价合同,而业主与施工单位签订的中标合同却为可调合同,结算时,承包商据此主张对中标单价进行价差调整,以牟取超额利润。这些不规范的经济行为不仅违背了工程量清单计价程序“量价分离、风险分担”的基本原则,影响了招投标的公正性,而且容易滋生腐败,损害国家利益。

第二,肢解工程、虚报建设规模,规避招投标程序。不少建设单位出于主观或客观的原因,采取肢解工程、申报部分项目、虚报建设规模等方法规避招投标程序。例如,某项目部把一个道路建设项目按分部项目划分为土方、路面、排水、绿化

等几个分项,使每个分项都在公开招标要求的规模以下,以达到直接发包的目的。这种做法严重扰乱了市场秩序,将潜在的投标人排除在外,违反了招投标公正、公开、择优的原则。

第三,在中标合同外另行签订违背招投标原则的补充协议。在审计过程中,我们发现相当多的建设项目除了中标合同外,业主和承包商经常另行签订一个或多个补充协议。这些补充协议大多为对原中标合同的某些未明确事项的补充说明,但往往会造成合同之间相关条款的冲突,使得在进行工程造价决算审计时存在两个或多个相矛盾的结算依据,导致发生争执的现象。如某博物馆工程,招标文件及中标合同都规定该工程为固定单价合同,而在签订的补充协议里又规定对某些材料单价按市场价进行调整,使得工作人员在实际操作中无所适从。

第四,违背建设项目程序,先施工后签合同。在一些不需要公开招标的建设项目实施过程中,建设单位往往在施工单位施工完成,双方就结算金额协商达成一致后,就达成的金额签订总承包合同,最后报送审计。审计机关在办理这种项目的工程造价审计时,无法根据《合同法》的规定对总承包合同进行调整。承包商往往通过这种暗箱操作牟取非法利润,建设单位通过总承包合同把造价失真的风险转嫁给审计单位。目前,很多中小规模的项目,如绿化工程、附属工程绝大部分签订的都是总价合同,审计机关在审计该类工程时,往往束手无策,存在很大的风险。由于相关的审计规范及审计监督处理处罚法规的缺失,使得国家审计监督缺失,给工程造价审计工作带来了很大的难度,造成了国家投资的损失。

2. 解决思路。对此,笔者认为应建立以下两项制度:

第一,实行政府重点投资项目审计员派驻制度。只有将建设工程造价审计延伸到建设项目的全过程,才能够最大限度地发挥审计机关监督公共资金真实、合法、有效使用的职能。其基本做法是:由地方政府出台关于重点建设项目派驻审计员的专门规定,审计机关按照规定派出审计员进驻重点建设项目部,对建设项目实施从勘察设计到竣工验收的全过程跟踪审计。

第二,建立招投标程序审计监督制度。只有使审计人员直

接参与招投标及合同签订过程的每一个环节,才能充分发挥审计监督的职能。审计人员应认真监督投标文件的完整性、工程标底制作的规范性、招投标过程的合法性、评标定标的公正性;在建设合同双方未交换文本前,应该对设备、材料价款等合同条款以及影响价格变动的工程变更协商条款进行审核,并对不适宜条款及时提出审计纠正建议。争取在建设项目的招投标合同中增加“本招投标过程接受审计部门监督”的相关内容,使审计监督职能在招投标、合同签订过程中制度化、程序化。

## 二、固定资产投资审计中的财务审计与工程造价审计存在脱节现象

投资审计可分为财务审计和工程造价审计,它蕴含了财务审计与工程造价审计两个截然不同的专业学科,前者以会计师、审计师为主,而后者以工程经济和工程技术人员为主。加强财务审计与工程造价审计的结合,扬长避短、优势互补,对拓宽审计领域、加大审计力度具有重要意义。

在目前的投资审计工作中,往往分由两个部门进行财务审计和工程造价审计,其中财务审计由国家审计机关负责,而工程造价审计则主要委托社会审计机构进行,两者存在脱节现象。社会审计机构为了营利在对建设项目进行工程造价审计时,往往会与建设单位、施工单位串通作假,由此产生的审计风险则主要由审计机关承担。可见,为实现投资项目的全面审计,加强财务审计与工程造价审计的紧密结合已经刻不容缓。只有将财务审计和工程造价审计紧密结合起来,对建设项目自开工至审计截止日的全部经济活动进行审计,才能真正实现投资领域的全面审计,在概算编制、概(预)算执行、损失浪费、施工单位转分包、工程造价高估冒算等问题上进行配合,加大审计力度,提高审计效率。

笔者认为,主要应通过以下途径实现固定资产投资审计中财务审计与工程造价审计的紧密结合:

第一,组成一个统一的审计组,同时开展建设项目的财务审计与工程造价审计。委托社会中介机构进行工程造价审计的,必须根据审计署颁发的《关于聘请外部人员参与审计工作管理办法》的要求,配备国家审计机关工作人员担任审计组长,负责业务指导和审计复核工作。对聘请的外部人员的审计成果应严格实行三级复核制度,以达到有效规避审计风险的目的。

第二,设立审计联合业务会制度,互相通报审计情况。财务审计人员与工程造价审计人员应及时交流、沟通,就双方共同关注的问题、疑点、线索进行重点审计。在工程造价审计中发现的财务收支领域的疑点问题,往往就是财务审计的重点,反之亦然。通过互相沟通,往往能够发现违纪违规问题,甚至查出大案、要案线索,达到事半功倍的效果。

## 三、未充分利用工程造价审计成果评价投资效益

积极开展效益审计是审计署明确提出的未来五年审计工作的主要任务之一,在固定资产投资审计领域,投资效益的评价仍然是一个新的课题。

固定资产投资审计内容不仅涉及建设单位的财务收支及

管理情况,更重要的是涉及建筑行业决策、规划、设计、采购、招标、施工、监理、概预算等与建设项目有关的各项管理活动,对相关单位财政、财务收支及有关经济活动的真实性、合法性和效益性进行的审查,是整个投资审计体系和审计内容的重要组成部分。

目前,我国开展的固定资产投资审计仅局限于对建设项目的财务审计和工程造价审计,对投资效益的评价还处于空白状态。为充分利用工程造价审计成果,对固定资产投资效益进行评价,应做好如下工作:

第一,明确目标,充分论证。工程造价审计人员应该明确审计目标不仅仅是核减工程造价,而是通过工程造价审计、核定工程的真实造价,并与合理、公允的投资额进行比较,重点揭露因招投标不规范、签订合同失误、现场管理不善造成的损失浪费。审计人员应通过审查建设项目全过程的资料,在充分收集审计证据的基础上得出结论,谨慎评价。

第二,审查建设项目全过程,真实反映建设项目成本。重视工程质量审计,复核验证隐蔽工程及设计变更的真实性和必要性,真实反映建设成本,通过工程造价审计确定真实的工程造价,分析投入与产出的结果,合理评价投资的经济效益和社会效益,为今后的投资决策提供信息。

## 四、工程造价审计面临的审计风险、法律诉讼问题

工程造价审计同时针对的是建设单位、多个施工单位甚至多个社会中介机构,而这些施工单位和中介机构经济成分较复杂,它们与建设单位存在某些利益关系,从而有可能串通一气,提供虚假资料,使审计人员根据这些资料得出错误的判断,导致巨大的审计风险。针对这样的情况,为规避审计风险、减少法律诉讼,审计机关应采取以下措施:

第一,必须制定严格的项目审计承诺制度。除要求被审计单位承诺对所提供资料的真实性、完整性负责并承担由于资料失真所引起的法律责任外,也要对聘请社会中介机构进行工程造价审计的项目实行审计承诺制度。要求中介机构承诺承担由于它们的造价核定结果所引起的法律责任,并应对相关的法律诉讼。

第二,加强投资审计监督力度,实行建设项目跟踪审计。只有通过建设项目实行全过程、全方位的跟踪审计,才能有效解决工程造价环节中资料失真的问题,使我们的工程造价审计能够真实地反映项目建设情况,最大限度地降低工程造价审计风险。

第三,加大对社会中介机构的指导监督,建立社会中介机构审计质量数据库。对委托社会中介机构进行工程造价审计的项目,要强化审计质量抽查,将审核质量差、抽查不合格的中介机构驱逐出国家建设项目审价市场,以保证工程造价审计中介机构的高执业水平和良好的职业道德。

## 主要参考文献

1. 徐慧光,张海红.对建筑工程造价审计若干问题的思考.经营管理者,2010;6
2. 孙万华.加强基建项目工程造价审计的探讨.中国经贸,2010;16