

对高校建设项目跟踪审计的探讨

聂立平

(江西师范大学 监审处 江西 南昌 330022)

摘要: 建设项目跟踪审计是基于现代审计的思路,把握项目立项、设计、施工、竣工结算各阶段的特点,抓住重点环节、关键部位,以点带面,在建设项目实施过程中进行审计。文章从审计职能、审计实效出发,分析审计模式、项目各个阶段审计介入重点,提出可操作性的方法和建议,阐述审计的“预警免疫功能”和促进项目管理,提高投资效益的作用。

关键词: 跟踪审计; 工程管理; 审计模式; 控制工程造价

中图分类号: F239.4 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095-0098(2016)03-0064-04

高校基建工程项目审计,早期以结算审计为主,主要是在项目竣工后,按收集的各项竣工资料,结合项目实际,审核和计算工程造价。结算审计模式属于事后审计,审计的事中控制和监督职能无法体现。为了更好地发挥审计的作用,笔者结合近年来的工作实践,谈谈在高校建设项目中推行跟踪审计的必要性及应重点把握的关键环节。

以往开展的工程结算审计,由于审计部门未参与建设项目立项决策、设计、招投标等工作过程,对建设项目的全貌没有总体把握,致使监督内容不完整,出现了监督“盲区”。审计人员在办理竣工结算审计时,项目已竣工验收,由于时间的滞后,审计人员对施工过程中的设计变更、材料询价定价、隐蔽工程等过程不甚了解,从而对送审资料的真实性、全面性无法准确把握。结算中遇争议时,取证困难、工作被动、纠纷难解。其结果是结算久拖不决,降低了审计时效。

一、高校建设项目跟踪审计的重要性及工作思路

为解决传统工程结算审计存在的弊端,促进建设项目“质量、速度、效益”三目标的有机统一,充分发挥审计的预防、免疫功能,对建设项目实行跟踪审计就显得尤为重要。

建设项目跟踪审计,就是在项目建设全过程的各个阶段中,审计人员针对各阶段特点,及时对审计事项进行审计,发现薄弱环节和问题,及时作出审计建议和意见,给被审计单位纠偏,以促进建设项目规范、有序、有效运行,提高投资效益。建设项目跟踪审计开创了审计工作的新局面,使事后审计存在的诸多问题得到了有效解决,大大拓展了审计功能,使审计的制约、控制、促进作用得以充分发挥。

(一) 选择跟踪审计工作模式

跟踪审计通常采用两种工作模式:一是全过程跟踪审计模式;二是阶段性跟踪审计模式。选择哪种模式,应结合项目特点。理论上说审计介入越早,效果越好,但在实际中需考虑效用性和操作可能性。结合目前审计目标和审计力量,选择阶段性跟踪审计模式较多。其原因有:第一,在项目投资决策、设计阶段,由于无利益相关方,不存在利益输送,且一般审计人员在前期立项、设计方面缺乏专业胜任能力,审计的重点只起到督促作用,督促项目科学决策、设计优化的等责任的落实;第二,审计介入越早,费用越高,效果却不一定明显。^[1]

收稿日期: 2016-03-26

作者简介: 聂立平(1965-)女,江西丰城人,学士,高级工程师,研究方向为工程项目管理、造价控制。

(二) 定位工作职能

在跟踪审计模式下,审计成为建设过程中一个重要的控制环节。其工作职能主要有监督与评价、工程造价审核、咨询和建议。审计人员虽经常和项目管理人员一道深入建设现场,但应与建设、监理、质检等项目管理人员的职责厘清,审计人员角色定位为项目监督,而不是干预管理者的工作职能,替代项目管理,并应建立在项目建设系统中的权力制衡机制。^[4]

审计机构强调依法独立开展审计监督,提出审计建议,供被审计方纠偏和改进。审计的结果和建议反过来将促进管理,这是审计服务职能的具体体现。跟踪审计的工作人员,对于重大的建设项目,还需长驻施工现场,但不可干预项目的正常工作,只能将跟踪收集的现场信息,直接反馈到审计机构进行研究处理,对发现的问题出具审计意见并反馈给工程指挥部,以利在管理中纠偏和整改。

(三) 创新跟踪审计方法

审计工作应从静态向动态转化,要突出审计的监督和防范职能。^[2]跟踪审计要坚持“突出重点、明确责任、防范风险”的原则,还可与效益审计、专项资金审计相结合,真实地反映工程建设的全过程,为建设单位决策提供依据。建设项目跟踪审计,应按项目特点,采取多样的跟踪审计方式。对于规模大、影响大的工程,应采用“全程介入法”;对于维修工程、小型新建和扩建工程采用“重点介入法”;对于一般的新建与扩建工程,可以采用“实时介入法”和“重点介入法”相结合的跟踪审计方法。

(四) 处理好跟踪审计“规范操作”与“提高时效”的关系

施工过程跟踪审计,是审计机构与项目施工单位、业管理代表、监理方共同参与项目的工作过程。参与各方既要规范工作流程、分清职责,又需相互配合,提高时效。有关需要整改的事项往往时间紧,操作上按部就班很难适应施工工序、进度控制的要求。对此,审计人员应强化取证意识,可用文字、图片、摄像等方式,留存资料并及时会签、存档。既及时指出问题、保证取证事项的完整明确,又参与解决方案,审核造价增减并分析造价变更原因,提出分摊费用依据,及时得到建设项目各方签字确认。

二、高校建设项目各阶段跟踪审计的主要内容及作用

高校建设项目跟踪审计目前还处于起步阶段,无现成的法律法规可依循。在实际工作中,既要把握工作的尺度,又要最大限度地体现审计效用。

第一 设计阶段。设计是影响工程造价重要环节。跟踪审计在设计阶段是督促作用,主要把握以下四个重点:(1) 项目建设目标是否明确,设计任务是否完备;(2) 设计方案是否经过比选、论证,功能是否满足建设方的要求,是否符合规范标准;(3) 是否实行限额设计,各专业设计是否配套、协调;(4) 在投资范围内是否最大限度满足建设单位对结构、选材、节能和新技术、新材料、新工艺的应用情况要求。

高校建设项目,设计阶段控制工程造价以基建管理部门为主体,审计部门起督促作用。督促设计方案提交使用单位进行功能用途讨论;督促设计进行方案比选并实行限额设计;引进价值功能评价指标对项目设计方案进行综合评价。

第二 招投标阶段。(1) 招标文件是否经过完备性、有效性和公正性审查并保护建设方合法权益;(2) 根据会审好的图纸制作出的清单、控制价是否准确,标底是否经过审核;(3) 招标方式和程序是否合理合法,投标资格预审、后审是否符合要求;(4) 开标、评标、定标过程是否规范、评定标是否公平公正,中标结果是否进行公示等。

高校建设项目基建和审计部门要“背靠背”编制工程量清单和控制价,并进行核对,出具控制价文本初稿,并提请财政评审部门再审核。这样使工程量清单忠实反应图纸内容、做到开标前工程量清单准确、施工工序内容描述完整、控制价相对准确合理。工程项目招、投标要纳入公开、公平、合法的程序范畴,但在招投标实际工作中,经过评标出来的排序人,在定标之前一定要对其投标资料的真实性进行再考察。主要需对中标候选人单位及其项目经理所提供的业绩、对项目经理的执业水平进行调查、检验、考核。^[6]在项目中标人排序公示期间,及时发现报送资料存疑,在调查了解后,或取消其中标排序资格,或启动顺延方式再审核,最终选取出满足招标文件的候选人作为中标人。

第三 签订合同阶段。主要审查合同条款是否合法、公平、严谨,承包合同双方的权利和责任是否明确,工程结算方法、施工质量等级、工期及索赔等实质条款是否完备,合同是否进行备案等。^[6] 审计的重点放在对工程结算有关条款的审核。目前一般项目采用“标底+变更”的结算方法,所以结算条款中对“变更”的定义及描述就尤其重要。在该项目施工合同审核中,及时识破了对方在初拟合同中的技巧,提出合同条款中“施工期间,材料、工程设备价格涨跌幅以基准价格为基础超过 $\pm 5\%$ 时,其超过部分据实调整”表述不完整,“材料”范围模糊,在实际结算中容易扯皮;且部分设备原已在清单内是以固定价而不是“暂定价”列入招标控制价内的,该部分的设备价是投标风险范围之内,应不属于“变更”范畴。审计方提出建议修改完善相关合同条款,事先规避风险,避免事后扯皮,保护建设方正当权益。

第四 施工阶段。重点包括:(1)项目参加各方职责是否明确,工作流程是否规范有序,信息沟通制度是否建立;(2)内控制度是否建立并有效执行,相互配合、制约的管理机制是否形成;(3)工程质量、进度和投资目标是否得到有效控制;(4)建材质量是否满足设计要求、物资采购供应是否满足质量和进度要求;(5)工程进度款支付是否按照合同条款进行,计量的基础资料是否真实完善;(6)设计变更和签证的审批是否建立了严格的程序;(7)工程索赔事由是否成立,是否符合法律法规和合同条款;(8)工程验收是否符合设计规范标准,是否与合同约定一致等等。^[5]

高校建设项目可引进咨询公司参与施工跟踪审计。项目跟踪审计介入之后,跟踪审计与工程监理双方要协调工作,力争形成合力,使跟踪审计与监理能达到 $1+1>2$ 的效果。在施工项目管理之始,为了避免缺位和越位现象,可规范工作流程,明确各自工作职责,对工作权限和责任达成统一认识。监理方主要控制点是“质量、进度”,对质量、工期进行督促、检查;跟踪审计重点是“造价”,凡是有工程造价发生增减影响的事项,必须跟踪审计的论证、鉴证、会签、计算才能生效。目前采用工作例会制、联系单、签证单会签制,是一个较可行的工作方法。在施工跟踪审计实践中,对于隐蔽工程、设计变更、询价等将引起造价变更事由的工作,跟踪审计在其中工作已进入常态化、规范化,参与各方能做到互相配合,责任明晰。

对施工合同(中标预算)中综合单价的分解调整问题,只有开展了跟踪审计,才能及时发现并提出依据,如扣减未做工序单价,避免事后结算审计在该区域的盲点。对于在招标中已充分考虑,但在施工过程中施工方简化或省略了的一些工序,跟踪审计应及时跟踪记录,调减其综合单价中所含工序单价。此类问题的发生,监理方认为图纸不明确,且该工序对质量未产生重大影响,不是其监控的重点,对该类事项不加关注;施工方出于自身利益,对简化工序更不会主动提出;由于工序的覆盖性,审计人员要及时深入现场,对比图纸、工程量清单内容与现场实际之间的差异,发现未做工序和省略步骤,及时取证,制作联系单,并由施工方、监理方会签,留下资料作为办理结算扣款依据。在跟踪审计中,可摸索有效方式,让施工方主动接受和配合审计事项的及时记录,特别是原合同内未做工程或未做工序扣减事项,均按设定的表格和程序进行及时有效记录、会签、计算,使跟踪审计规范作业并高效运行。

第五 验收交付阶段。验收分为部分项工程验收和总体工程交付使用验收。每一次验收必须各方全部到场,切不可走过场。对不符合验收标准的,需整改到位,重新验收合格才能进入下一步工序,严把竣工图纸与验收建(构)筑物现场的一致性。每次验收应有完备记录,跟踪审计人员须在第一时间将相关档案资料收集齐全,为日后竣工结算做好准备。

第六 竣工结算阶段。竣工结算现在一般采用“标底+变更”的方法。工程结算审核前,首先要熟悉合同内容和工程量清单标底范围,明确哪些内容调整涉及造价的变更,哪些不涉及。根据全过程跟踪审计中收集的有关资料,审核设计变更、签证资料所产生的工程量增减,并要特别注意与原合同工程量的扣减内容。审核清单及定额子目套用是否准确,取费是否合理,材料调差是否符合合同约定等。审计过程中,审计人员要以事实为依据,以法律为准绳,既要坚持原则、客观公正,又要注意工作方式方法,最大限度地使工程造价准确反映实际。由于在施工过程中有跟踪审计的及时参与,前期资料完备、准确,并有各阶段的造价成果可以采用,项目竣工结算过程就相对简单。只需结合施工合同,对前期跟踪审计阶段性成果的梳理、核对计算汇总。通过跟踪审计的一系列监督控制方法,最终计算的造价将客观真实地反映该工程质量和实际。

建设项目跟踪审计作为一种现代审计方式,在高校项目建设的运用中已初步显示出它的积极作用。通

通过对建设项目的跟踪审计,把结算中容易产生分歧的问题提前明确,避免事后争议;通过对设计变更、签证事项等过程的控制和确认,及时掌握工程变化情况,及时计算造价的变动,对控制投资起到了明显的效果。

跟踪审计的介入,也对基建工程中易产生腐败的重点环节设置了一道“防火墙”,对预防高校在基本建设项目中的违纪违规行为起到了很好的抑制作用。通过对基本建设项目的事前谋划、过程监督、事中控制的跟踪审计,能较好地发挥预警、帮促作用,加强了对权力的约束。通过在实践中不断加强和完善建设项目跟踪审计,促进了建设项目规范、有序、有效运行,为高校的改革和发展提供了有效的制度保障。

参考文献:

- [1]杨海勇,龙奋杰.高校基建管理模式探讨[J].建筑经济,2013(2):33-37.
- [2]毕秀玲.建设项目跟踪审计相关问题探析[J].中国内部审计,2011(1):46-49.
- [3]吕全斌.建设项目跟踪审计模式的比较与分析[N].中国审计报,2013-07-17.
- [4]原署光.从内部审计角度谈如何做好建设项目跟踪审计[J].建筑经济,2013(6):55-57.
- [5]丁梅.基建项目全过程跟踪审计关键控制点的选择[J].中国内部审计,2009(3):90-90.
- [6]解萍,尹向东.高校基建工程审计中的几个主要环节[J].现代审计与经济,2007(2):35-36.

Discussion on the Follow – up Auditing of the University Construction Project

NIE Liping

(Department of Auditing, Jiangxi Normal University, Nanchang, Jiangxi 330022, China)

Abstract: Based on the ideas of modern audit, the follow – up auditing of the construction project is a kind of audit method during the implementation process of construction project, which grasped the characteristics of different stages, such as the project approval, the design, the construction and completion settlement, and seized the key link, the key parts at the same time point to area. The article embarks from the audit function and the audit effectiveness, analyzes the audit mode and the audit intervention focuses in each phases, proposed operational methods and suggestions, and expounded the early warning immune function of audit, and the role of promoting project management and improving the efficiency of the investment.

Key words: follow – up auditing; project management; audit model; controlling of project cost

(责任编辑:张秋虹)