

文章编号:1001-4179(2010)18-0028-03

对建设工程项目审计管理的几点思考

张 耀

(国电大渡河深溪沟水电有限公司,四川 汉源 625300)

摘要:国内的建设工程规模越来越大,工期越来越长,而传统的建设工程审计工作都是在工程竣工后进行的,这时审计发现的问题大多难以改变和挽回。针对传统的竣工后审计方式存在的问题,提出建设工程项目跟踪审计的方式。跟踪审计有利于完善监督体制,有利于加强项目的建设管理,能及时发现问题和采取相应的措施,提高建设投资的绩效。

关键词:项目审计;跟踪审计;问题预防;工程建设

中图分类号: TU512

文献标志码: A

1 概述

建设工程项目具有周期长、投资大、控制环节多等特点,任何一个环节出现问题,都可能导致重大的损失。长期以来,我国建设工程审计工作主要是“秋后算账”式的工程竣工结算审计,没有或缺乏必要的事前预防和事中控制措施,因而难以从根本上遏制建设过程中的损失与浪费,审计人员也很难真正对建设工程项目发挥审计监督作用。要纠正这种现象,审计人员必须前移审计“关口”,实行从工程前期准备、建设实施直至竣工投入使用的全过程跟踪审计,做到及时发现并纠正问题,实现“不等亡羊先补牢”,避免造成不可挽回的损失。

项目审计主要是根据国家有关法规和政策,国家建设行政主管部门颁发的工程定额工料消耗标准、取费标准以及人工、材料、机械台班价格参数、设计图纸和工程实物量,对单项工程项目从投标中标、组织施工到竣工交付使用全过程的经济活动和管理进行审计,并对其最终绩效进行评价、确认,做出符合施工实际的竣工审计报告。它是承发包双方结算的依据,工程决算的基础资料和依据,也是建设项目竣工验收后编制

竣工决算和核定新增固定资产价值的依据。

2 建设工程项目跟踪审计的重要性

(1) 有利于完善监督体制,增加决策的透明度,防止滋生腐败行为。近年来,工程建设领域一直存在着较为严重的腐败现象,防而不止,堵而不绝。造成这种状况的重要原因之一,就是缺乏有效的监督体制,未能形成工程投资、管理、监督等之间权责明确及相互制衡的决策、管理和监督体制。其中,审计作为重要的监督力量,却只是在工程竣工后才开始进行,这时“木已成舟”,审计所发现的问题大多已难以改变和挽回。而实行跟踪审计,有利于审计人员从投资决策开始就对工程项目进行监督,随时发现问题,向有关各方提供决策咨询意见,及时揭露工程建设过程中的舞弊、违纪、违规行为,制止不正之风,促进建设、施工、监理、设计单位认真履行各自职责,相互配合,正确运用权力,实施科学决策和管理,提高建设工程的透明度和公信力,遵循国家有关规定,防范发生错误和腐败行为。

(2) 有利于严格贯彻和执行国家对建设工程相关的审计、建筑、招投标等法律、法规。目前,项目建设主要由《招标投标法》、《合同法》等法规来规制。在建设

收稿日期:2010-07-30

作者简介:张 耀,男,处长助理,工程师,主要从事水电工程建设的物质管理工作。E-mail:Daniel0021@163.com

项目审计中,审计人员除按要求遵循《审计法》的规定外,还要遵循其他法律的规定。但是,由于这些法律法规之间缺乏有效衔接,以传统的审计方式审计,对所发现问题往往发生法律适用上的困难。如对工程造价审计争议是适用《审计法》还是《合同法》的问题等。而开展建设项目跟踪审计,审计人员及时参加工程建设的每个主要阶段和环节,就能清晰掌握当时的情况,采用适用的法律,并从整个法律法规体系出发做出恰当的判断,避免理解和执行的偏差。

(3) 有利于加强建设项目管理。采取跟踪审计,将审计监督贯穿于从前期准备、建设实施直至竣工投产的全过程,能及时发现和纠正招投标、合同管理、承包、现场管理、投资控制等建设环节中常见的或苗头性的问题,督促建设单位加强内控管理,强化责任意识,有效遏止建设工程实施中的一些瞎指挥、乱签证、随意变更等现象,促进建设单位健全制度,规范运作,科学管理。

(4) 有利于提高建设投资绩效。在我国,建设工程项目损失浪费、挤占挪用、权钱交易等现象屡禁不止,严重降低了建设投资绩效。如果实施建设工程项目跟踪审计,就可以给建设项目的所有参加方套上法律法规和财经纪律的“紧箍咒”,强化他们在履行各自职能过程中的责任意识,及时梳理建设项目进行中各方之间的利益关系,明确各方在建设项目实施中处理有关问题的依据和规范,从而最大程度地引导和规范各方的行为,防微杜渐,整体上提高建设投资绩效。

3 我国建设工程项目审计存在的问题

(1) 管理体制不明确。建设工程的实施,一般由可行性研究与论证、经济评价、设计、招标投标、施工、工程竣工结算和决算及评估等阶段组成,是一个系统工程,应进行系统的监督和管理。我国现行建设工程项目管理体制名为“三位一体”,实际上存在着各自为政,互不配合,权责不清等问题,导致施工、监理、业主、审计等环节相互脱节,内在有机联系紊乱,严重违背工程建设的内在规律,致使一些项目出现随意增加建设内容,提高建设标准,扩大建设规模等问题。这些建设工程项目未经充分的可行性分析,有的甚至未落实资金,具有极大的随意性和盲目性,造成项目投资的严重损失浪费。所有这些,反映了我国现行建设工程项目决策和管理体制缺乏“刚性”,存在着严重的制度性缺失。

(2) 暗箱操作,假招标。建设工程招投标本是我国建设领域的一项重大改革,通过建立与市场经济相适应的工程项目投资建设机制,达到革除建设工程领

域暗箱操作、节约建设资金、实现较好投资经济效果的目的。但是,由于传统审计普遍把审计重点放在工程竣工结算审计上,是一种事后的审计监督,没有对建设工程实施全过程审计,因而在整个工程实施中存在着严重的有法不依、执法不严等问题。有些工程发包单位不按正常规定进行招标,而是私下搞“暗箱”操作,向投标单位索要回扣、好处费;还有的在工程招标前“设局”,招标中“演戏”,进行串标、陪标、买标等。

(3) 违反建设程序,导致“三边工程”。建设程序是投资项目建设客观经济规律的反映,也是建设项目自然规律的要求,必须严格遵守。长期以来,不少部门跑项目、争资金比较积极,但对前期工作却不够重视。有的往往为了上项目,只好东拼西凑一些没有工作基础的项目开工建设,然后再补做前期工作;有的在尚未得到建设主管部门确定意见的情况下,就自行开工建设;有的则干脆先斩后奏。在这些项目中,许多连初步设计甚至可行性研究报告还没有审批,成为边设计、边报批、边施工的“三边工程”,严重违反基本建设程序。

(4) 承包合同条款不清,责任不明确。有的工程项目合同格式过于简化,条款不严密,不规范,不完整,存在着许多漏洞,如工程范围比较笼统,人工、材料、机械单价和费率不作详细约定,工期、质量、违约责任不清等。特别是在闭口包干合同中,往往对包干范围、质量要求、调整手续等没有明确设定,结果是包干项目包不死,闭口合同形同虚设,最终还是按实结算,这样也就难以控制工程造价。

4 加强工程项目审计过程控制

由于建设工程项目存在工期长、工点多、管理跨度大等特点,所以工程项目审计一般分为前期审计、中期审计和后期审计3个阶段。各施工阶段的特点不同,其审计的内容也有所侧重。

4.1 工程项目的前期审计

工程项目前期审计,主要是对工程前期准备工作及施工管理的各项内控制度进行审计。及早发现矛盾和管理上的薄弱环节,防患于未然,为后续工程施工打下坚实基础。

(1) 首先审查《工程承包合同》。是否签订了项目承包合同,合同双方是否具有法人资格和相应的履约能力,内容是否合规完整;权、责、利划分是否明确。如有分包工程,还应审查《工程分包合同》。

(2) 审查工程施工准备工作情况。施工组织设计是否先进,现场施工队伍和机械设备的配置能否满足需要,指挥部的设置、定员、人员素质是否符合管理要求,达到精干高效、结构合理。

(3) 工程预算编制审查。是否编制了工程项目成本预算、费用预算、资金预算,编制依据是否充分,内容是否完整,预算定额是否合理。

(4) 对内控制度建立的审查。是否建立工程预算管理、合同管理、工资管理、成本管理、设备材料管理、安全质量管理、财务管理、分包工程管理等一系列管理制度,各项制度是否完善、严密。

4.2 工程项目的中期审计

中期审计主要围绕成本效益情况进行。通过对工程项目的事中监督,发现并纠正施工管理中存在的问题,及时堵塞漏洞,降低成本,提高效益。

(1) 工程成本管理审查。通过对人工费、材料费、机械使用费、其他直接费、间接费等构成成本的五大要素的逐一审查,找出薄弱环节,提出对策和建议。

(2) 安全、质量、工期的审查。审查施工进度是否按计划进行,是否存在只抓进度而放松工程安全 and 质量管理,有无违规操作而导致安全质量事故的发生,造成经济损失。

(3) 内控制度的审查。审查各项内控制度是否得到贯彻实施,有无流于形式而造成管理失控,对分包工程是否进行有效管理,是否存在只包不管或以包代管现象,有无因管理不善而造成返工、窝工等现象,影响工期和效益。

(4) 对工程结算、会计核算的审计。工程价款收入支出是否真实,工程结算是否符合规定,验工计价是否及时,手续资料是否完备,有无拖欠工程款现象,成本核算是否符合会计制度。

4.3 工程项目的后期审计

后期审计主要侧重于经济责任审计。通过对工程项目的工期、质量、安全、效益及国有资产的安全完整

等方面进行审计,从而对项目负责人的管理绩效作出评价。

5 工程项目审计中应注意的问题

5.1 分包工程和分包合同的审计

近年来,由于工程建设速度加快,分包工程越来越多。对分包工程和分包合同的管理比较混乱,存在的问题和漏洞较多,因管理不善而造成经济损失屡有发生;超付工程款,漏扣材料款,甚至出现分包方自行计价到建设单位直接领取工程款,后补签计价手续,致使工程分包结算处于失控状况。一些分包单位违反操作规程,偷工减料,致使工程安全质量事故时有发生,既造成经济损失,又损害了本单位的声誉。针对以上问题,在工程项目审计中应注意对分包工程和分包合同管理的审计,首先,应着重审查分包合同的订立:审查分包合同是否是有效合同,内容是否完整,立项是否清楚,对分包工程的单价、数量、总造价、质量、工期、结算方式、违约责任等有无明确规定。其次,加强对分包工程的管理、监督,包括是否对分包单位的资质进行了严格审查;是否对分包单位计价结算、安全质量严格按照合同规定办理。通过审计,强化对分包合同和分包工程的管理,减少因管理不善而造成经济损失。

5.2 审计人员的业务素质有待于提高

由于工程项目审计是层次高而复杂的专项审计,涉及预算定额、工程技术和财务等许多方面的专业知识,对审计人员的业务素质、政治素质要求较高,所以审计部门应加强对现有审计人员的业务培训,提高工作水平。这样才能保证工程项目审计的质量,最终达到强化和完善工程项目管理,提高经济效益的目的。

(编辑:常汉生)

Consideration on audit management for project construction

ZHANG Yao

(Shenxigou Branch, Guodian Dadu River Hydropower Development Co. Ltd, Hanyuan 625300, China)

Abstract: Scale of projects construction in China become increasingly larger with increasingly longer construction period, however, the traditional audit work begins after project completion, therefore, it is difficult to correct discovered problems in construction. In the light of the existed problems in traditional audit mode, following-up auditing mode is suggested. Following-up auditing is beneficial to perfecting supervision system, strengthening project construction management, timely discovering problems, adopting correlative measures and improving construction investment efficiency.

Key words: project audit; following-up audit; problem prevention; project construction