

# 市政基础设施工程审计中的常见问题及改进措施

刘勇继, 张见

(中国水利水电第七工程局有限公司, 四川成都 610213)

**摘要:**市政基础设施工程是经济社会发展的基础和必备条件。政府为向社会提供良好的生活条件,在市政基础设施方面投入了大量的资金,为确保投资的安全、合理,政府部门对于项目的审计愈加重视且越来越严格,尤其是对工程造价部分的审计成为其重中之重。以成都市政府对市政基础设施工程的竣工结算审计为例,重点就工程造价方面审计中的常见问题及改进措施进行了总结与阐述。

**关键词:**市政基础设施;工程造价;审计;改进措施

**中图分类号:**F239.63;F239.1;F239.2

**文献标志码:**B

**文章编号:**1001-2184(2023)05-0035-04

## Common Problems and Improvement Measures in Municipal Infrastructure Engineering Audits

LIU Yongji, ZHAGN Jian

(Sinohydro Bureau 7 Co., Ltd., Chengdu Sichuan 610213)

**Abstract:** Municipal infrastructure engineering is the foundation and necessary conditions for economic and social development. The government has invested a large amount of funds in municipal infrastructure to provide good living conditions for society. To ensure the safety and rationality of investment, the government has attached greater importance to the audits and has become increasingly strict, especially the engineering cost which has become its top priority. Taking the completion settlement audit management of municipal infrastructure projects by Chengdu Municipal Government as an example, this paper summarizes and elaborates on common problems and improvement measures in project cost audits.

**Key words:** Municipal infrastructure; Engineering cost; Audit; Improvement measures

### 1 概述

根据四川省政府的最新规定,各级政府要深化对投资领域突出问题的治理,认真履行管理监督责任,督促有关部门和建设单位加强对工程造价的审核把关和监管力度,督促审计机关强化对工程结算的审计。成都市规定:本市国家建设项目的建设单位以及勘察、设计、施工、监理、采购、供货、营运等单位与国家建设项目直接有关的资金的真实、合法情况均应接受审计机关的审计监督。目前市场上的基础设施项目基本由政府进行投资,因此其必须接受政府审计。

另外,在业主与承包人签订的建设合同中均明确了接受政府审计,且项目最终的结算金额以审计结果为准。虽然政府对竣工结算的审计是将项目业主定为被审计单位,但工程造价方面的审

计却与承包人密切相关,且工程造价的审计结果直接影响到承包人的经营成果,因此,必须加以重视。

### 2 审计的组织形式

政府审计为直接审计和委托审计两种,其审计结果必须报政府审计部门备案。对于备案项目,政府审计部门将采取抽审方式进行复审。但无论采用哪种方式,均由负责审计的单位聘请咨询单位具体负责相关的审计事宜,咨询单位在完成审计后将审计结果报委托单位复核,最终出具审计报告<sup>[1]</sup>。

针对工程项目的审计,政府所属的审计机关或业主在选择审计咨询单位时可能选择一家,也可能选择多家单位共同审计。但原则上一个项目最好选择一家审计咨询单位,因为多家咨询单位共同审计易存在审计意见难以统一、争议处理困

收稿日期:2023-05-20

难等问题,不利于审计工作的推动。

根据成都市审计机关对工程审计的管理要求,对于其直接审计的项目在审计咨询单位出具结果后将组织多家咨询单位参与会审,若会审时有咨询单位对审计结果存有异议,则将确定一家咨询单位开展复审。

对于审计的组织形式,不同的区、县可能会存在差异,因此,在项目开展审计前必需充分了解情况以便于对审计过程进行管理。笔者撰写本文的前提是按照政府审计机关直接审计考虑的。

### 3 竣工结算审计的主要内容

竣工结算审计的主要内容包括:履行基本建设程序情况;投资控制和资金管理使用情况;项目建设管理情况;有关政策措施执行和规划实施的情况;工程质量情况;设备、物资和材料采购情况;土地利用和征地拆迁情况;环境保护情况;工程造价情况;投资绩效情况<sup>[2]</sup>;以及其它需要重点审计的内容。

除重点审计上述内容外,竣工结算审计还包括:决策程序是否合规,有无因决策失误和重复建设造成重大损失浪费等问题;注重揭示和查处工程建设领域中的重大违法违规问题 and 经济犯罪线索,促进反腐倡廉建设;注重揭示投资管理体制、机制和制度方面存在的问题。

### 4 审计流程及主要工作

(1)熟悉资料。需要熟悉的资料包括:①项目建议书、可行性研究报告是否批准,可研中的规模与实际规模是否匹配,施工许可证有无办理,是否有开工手续,其它与项目决策相关的文件。②招投标是否合法合规,合同的签订是否在规定时间内完成,补充协议的签订依据是否充分。③项目人员与投标文件中的配置人员是否一致,变更手续完善前后的人员签字是否一致;人员资质与投标时人员要求的资质是否一致,是否为本单位人员,社保有无异常;现场签证单、竣工图、隐蔽资料等施工单位的项目经理、技术负责人等签字人员是否与投标人员一致,若不一致时则需要查明是否有变更手续;现场主要人员的签字是否与现场资料签字一致,现场签证变更及收方单签字日期是否存在倒序等。④施工图设计与地勘工作是否匹配,设计方案是否合理。⑤工期是否延期,若延期有无延期确认,是否按照合同要求对延期进行

处理。⑥概算、预算的评审资料是否完整。⑦现场资料是否完整,包括但不限于施工图、竣工图、竣工测绘图、地勘、质检及验收、试验、方案、移交、施工日志、监理日志、会议纪要、中间计量结算、现场签证收方、设计变更、技术核定单、认质核价、运距确认、专业分包审批、行政和产权单位收费资料、规费证书以及其它与造价有关的资料。⑧是否存在违规增加施工范围、进行费用补偿等;是否存在违法分包。⑨签证变更原因是否与实际情况相符,理由是否充分,现场收方单、工程量核定单的发生时间是否存在在项目建设期外或与实际工序矛盾的情况。⑩资料中的项目名称与合同项目名称是否一致,施工单位的名称是否与合同签约单位名称一致。

(2)初审。熟悉资料后,立即开展工程量的计算、单价的核对和费用的调整。按照咨询单位的惯例,项目的初审一般比较粗略,初审的结果一般审减比例较大。

初审阶段的工作基本由咨询单位独立完成,完成后将结果反馈至审计机关和业主,同时将提出在熟悉资料和初审环节发现的问题,要求业主进行解释、回复。

(3)踏勘现场。踏勘现场是在正式开展核对工作前一项必须开展的工作,其可开展一次,也可以开展多次,具体次数由审计咨询单位确定。踏勘现场一般由政府审计机关、审计咨询单位、业主和承包人四方派员参加,分专业对照设计图纸、竣工图对现场实物工程量进行核对。

(4)核对。核对工作是审计过程中最关键的工作之一,由审计咨询单位和承包人共同完成。核对的内容包括:对照资料,对清单项目工程量逐一进行计算,完成工程量的核对和确认;对照清单单价,逐项核对其单价是否调整,特别是对于新增单价的核对,确保每个清单项目单价正确;核对相关取费、总承包服务费、补偿费等是否合理。

(5)争议处理。争议处理系从核对阶段已经开始,部分争议在核对过程中能够得到解决。对于存在较大争议的部分在核对过程中无法得到解决时,需要在核对工程基本完成后集中进行处理,其处理结果将直接影响到审计成果。待争议处理达成一致意见后,审计工作即基本完成。

(6)出具审计报告初稿。审计咨询单位将根

据最终的审计结果汇总形成审计初稿,并在得到业主和承包人签字确认后,将成果报政府审计机关审核。

(7)政府审计机关组织会审。成都市审计机关对于审计结果的审核一般采用会审的方式。审计机关组织审计咨询单位做审计汇报,并邀请多家咨询单位参与会审,被邀请的咨询单位将根据审计咨询单位汇报的情况进行现场提问,待相关问题得到逐一解答且得到认可后,审计工作正式结束。若所提出问题的回答未得到全部认可,则被邀咨询单位可以申请对审计结果进行复审。

(8)复审。复审将按一审的审计流程再次开展一次全面的审计。

(9)出具审计报告。待审计结果最终被确定、审计机关出具最终的审计报告后,整个审计工作方告全部结束。

## 5 工程造价审计中的常见问题及改进措施

### 5.1 工程量审减的常见问题及改进措施

(1)超合同范围的工程量审减。比如:超过规划红线、绿线的施工内容,超过合同的施工内容;合同中的新增施工范围或内容,原则上此部分内容需要单独招标,若直接将其纳入项目实施,可能会因建设手续不全导致审减。

改进措施:超规划范围的施工必须取得规划调整手续;二类费用的实施除非有合同约定,否则该部分应尽量避免实施;新增的施工范围和工作内容必须取得新增部分纳入项目的政府批文,并在批文中明确说明费用计入本项目<sup>[3]</sup>。

(2)保守设计导致的工程量审减。对于保守设计,审计时将提出质疑,若无法充分说明设计理由,则该部分工程量将被审减并将追究业主的管理责任。

改进措施:对于可能存在保守设计问题的项目,一定要在与设计、业主沟通时做好统筹策划,找到合理的依据。

(3)实物与图纸不符导致的工程量审减。在踏勘现场时会对现场实物工程量进行核对,若现场实物工程量比图纸小,那么其相应的工程量则会审减;若实物工程量比图纸工程量大,则一般不会审增。因此,必须注意对隐蔽工程的取样或雷达扫描检查,因为隐蔽工程是审计的重点。

改进措施:严格按照施工设计图和变更进行

施工,确保竣工图与现场实物工程量吻合,避免出现错、漏;合理做好隐蔽工程的施工策划,尤其是应对雷达扫描检查方面的策划,同时做好现场收方和影像资料的收集;对于换填、回填工程一定要严格按照规范做好验槽、压实度检测等工作等。

(4)计量资料不完整导致的工程量审减。由于工程量的计算涉及到的资料繁多,且因资料间相互关联,若资料间相互矛盾或资料不完整将造成工程量审减。另外,中间计量资料若与竣工资料相差较大且无合理的理由,亦将导致工程量审减。

改进措施:严格按照业主要求加强对资料的过程管理,做到统一策划、统一编制;进行竣工结算编制时必须对基础资料进行反复核对和完善。

(5)措施方案不完善导致的工程量审减。比如:所制定的措施不能够满足计量的要求;措施不合理;措施与实际施工矛盾等<sup>[4]</sup>都将造成工程量审减。

改进措施:项目在编制施工措施时,一定要考虑计量的需要,确保施工措施的合理性。

(6)计量规则调整导致的工程量审减。此处所说的计量规则调整是指由市场规则、审计咨询单位主观意识等造成的一些审计规则。审计往往考虑了很多市场规则,同时亦掺杂了审计人员对于施工的认识,容易出现争议。

改进措施:施工方案必须齐备并与现场施工条件吻合;充分收集施工影像资料;试验、签证资料必须齐全;中间计量资料必须与施工方案匹配;送审的竣工结算与施工方案匹配<sup>[5]</sup>。

(7)其它:审计时可能不完全局限于规定的竣工结算资料范畴,比如土石方外运有可能需要提供弃土场协议、转账发票等;换填和回填可能需要提供原材料的购买协议和转账记录等。

改进措施:施工过程中就应做好该部分资料的收集工作。

### 5.2 结算单价调整的常见问题及改进措施

鉴于合同清单项目单价已经确定,其在审计时基本不会调整,但项目中的新增单价可能会被调整,其主要原因是组价不合理、认质核价资料不全或明显高于市场价。一定要注意同一种材料千万不能出现不同的价格。

对于执行预算评审价的项目,必须注意其评审价格不能明显高于市场价,若其高于市场价时则需要有合理的依据支持。审计对于明显高于市场价的单价会让评审中心给出解释,但可能会导致评审价格的调整。

**改进措施:**当出现有新增单价情况时,承包人应及时按照合同和业主的管理办法做好新增单价的编制工作;对于涉及到信息价外材料的应严格按照业主的管理办法做好认质核价审批,且所核定的价格不能明显高于市场价格;新增单价的组价一定要注意其合理性,其应与项目特征相吻合,并及时提交业主完成审批。对于执行预算评审价的项目,应认真审核单价的合理性。

### 5.3 费用计取调整出现的常见问题及改进措施

费用计取调整出现的主要风险表现在费用补偿与政策性费用的计取。

(1)对于通过签订补充协议进行费用补偿的,若补偿费用与主合同重复或立项、测算等支撑资料不充分时,审计时对该费用不认可。

(2)项目实施过程中,国家、地方政府可能会印发一些与项目费用计取相关的文件,导致该部分费用可能因业主与承包人之间未按文件规定完善相关手续而造成费用无法计取的情况出现。

(3)总承包服务费的计取与相关规范冲突,导致费用无法计取。

(4)对于行政单位和产权单位的收费,若无合同、发票等将导致相关费用无法计取。

**改进措施:**若项目发生赶工、费用补偿情况,应做好费用组成的测算,收集相关支撑资料并取得业主的批复资料,确保资料的完整性,同时规避其与清单计价费用的重复。对于政策性费用的计

取,必须认真研究政策性文件,按文件要求及时完善相关资料。

## 6 结语

承包人应充分认识到竣工结算审计工作的重要性。竣工结算审计的结果直接关系到项目的经营成果。笔者根据多年的经验提出以下建议:承包人应加强学习,重视竣工结算审计工作;承包人应强化合同管理,确保合规经营;严格过程管理,确保资料的完整;承包人应集中力量做好竣工结算的编制;强化审计过程的跟踪和解释;竣工结算审计工作宜早不宜迟,防止因各方人员变动造成的诸多不便,避免时间拖期造成以新标准审计老项目的情况出现。

笔者结合实际操作经验,对市政工程竣工结算审计的审计方式、审计的主要内容、存在的主要问题进行了详细总结,提出了有针对性的改进措施并予以实施,取得了较好的审计成果。

### 参考文献:

- [1] 谢明. 市政工程造价预结算审核存在的问题及对策[J]. 消费导刊, 2018, 69(26): 146-147.
- [2] 林龙. 浅谈承包方市政项目工程竣工结算在造价鉴定中的问题对策探讨[J]. 科技风, 2018, 31(13): 109, 119.
- [3] 陈静雯. 浅谈市政工程竣工结算审核中的常见问题与解决措施[J]. 市政建设, 2015, 68(9): 159-161.
- [4] 白洁. 市政工程竣工结算审核存在的问题及解决策略研究[J]. 建筑实践, 2019, 39(9): 129-130.
- [5] 陈香宁. 市政工程竣工结算审核中常见的问题及对策[J]. 居舍, 2021, 41(4): 157-158.

### 作者简介:

刘勇继(1976-),男,四川阆中人,审计部副主任,高级经济师,工程师,从事水利水电、市政、铁路工程造价与审计工作;

张见(1986-),男,四川绵阳人,分局计划经营部主任,经济师,从事市政工程经营管理工作。(责任编辑:李燕辉)

## 四川省水力发电工程学会

### 九届三次常务理事会暨九届二次理事会议召开

2023年9月26日,四川省水力发电工程学会九届三次常务理事会暨九届二次理事会议在成都市召开。学会理事会员共50余人参加了会议。学会理事长余挺主持会议。会议传达学习四川省科协《关于深入学习贯彻习近平总书记来川视察重要指示精神的方案》、省科协联合党委《关于印发〈省科协社会组织党组织深入开展学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想主题教育工作方案〉的通知》精神;听取了秘书处2023年半年工作汇报;审议通过了理事会成员变更申请、新增会员单位、新增理事会成员申请等内容;会议还对学会下一步工作重点进行了讨论。余挺理事长在会议总结中强调,学会要深入学习贯彻习近平总书记来川视察重要指示精神,扎实开展主题教育,凝心聚力,开拓创新,不断提升学会服务能力、增强学会工作活力,更好的为会员和会员单位服务,为中国水电事业的高质量发展贡献四川力量。

(学会秘书处)