

建设工程项目 全过程管理审计概要

●主编 / 杨明亮 朱学红 石莎莎

●副主编 / 丁红华 孙艺鹄 李顺长 朱 宏



中国时代经济出版社
China Modern Economic Publishing House

建设工程项目 全过程管理审计概要

●主编/杨明亮 朱学红 石莎莎
●副主编/丁红华 孙艺鹤 李顺长 朱 宏



中国时代经济出版社
China Modern Economic Publishing House

) 数据

建设工程项目全过程管理审计概要/杨明亮, 朱学红, 石莎莎主编.

—北京: 中国时代经济出版社, 2013. 9

ISBN 978-7-5119-1509-2

I. ①建… II. ①杨… ②朱… ③石… III. ①基本建设项目—审计 IV. ①F239.63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 216610 号

书 名: 建设工程项目全过程管理审计概要

作 者: 杨明亮 朱学红 石莎莎

出版发行: 中国时代经济出版社

社 址: 北京市丰台区玉林里 25 号楼

邮政编码: 100069

发行热线: (010) 68320825 88361317

传 真: (010) 68320634 68320697

网 址: www.cmepub.com.cn

电子邮箱: zgsdjj@hotmail.com

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京嘉恒彩色印刷有限责任公司

开 本: 787 × 1092 1/16

字 数: 483 千字

印 张: 26.25

版 次: 2013 年 9 月第 1 版

印 次: 2013 年 9 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5119-1509-2

定 价: 68.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社发行部联系更换

版权所有 侵权必究

《建设工程项目全过程管理审计概要》

编委会

主 编：杨明亮 朱学红 石莎莎

副主编：丁红华 孙艺鹤 李顺长 朱 宏

主 审：王建军 曾崇荣 徐玉堂

编写单位：中南大学

审计署长沙特派办固定资产投资审计处

湖南省内部审计师协会

湖南省建设工程造价管理总站

湖南恒信工程造价咨询有限公司

天职（北京）国际工程项目管理有限公司

北京中宣盛育工程咨询有限公司

编写人员(按姓氏笔画为序)：

丁红华 王和平 王文威 王雪平 韦小泉

古小初 石莎莎 孙 论 朱学红 刘奇伟

刘宪军 李 彬 李家才 李顺长 陈必华

陈更祥 肖文辉 杨明亮 冷振清 张 莹

张乾胜 罗德敏 周秋红 郑海燕 单建国

胡建平 徐玉堂 徐希武 贾荣强 黄东明

彭 晓 彭满如 彭 涛 曾定邦 曾宪喜

曾凡毅 简建军 蔡恒学 蔡红宇 魏 伟

前 言

随着我国改革开放和市场经济快速发展，基本建设投资在国民经济所占比重不断加大，因此，加强对建设工程项目的审计监督越来越重要。20世纪末，我国工程审计工作者提出了具有中国特色的建设工程项目全过程管理审计模式，各类审计机构对其进行了积极的探索。但是由于这一审计工作还处于初步阶段，理论和实践都还处于不断完善中，尤其是操作性、指导性强的读本和教材更为稀缺。为此，编写者利用多年从事建设工程项目管理和审计理论研究与实践的优势，编撰了《建设工程项目全过程管理审计概要》（以下简称《概要》）一书，旨在为建设工程项目全过程管理审计事业的发展做出微薄贡献。

《概要》全书对建设工程项目投资立项管理、勘察设计管理、招投标及合同管理、施工管理、竣工验收结（决）算及后评价管理五个阶段中的审计事项进行了较详尽的介绍，每个具体审计事项包括五个方面的内容：一是待审计事项管理的概述，主要是介绍项目管理的定义、作用和管理内容，为后续的审计活动作了铺垫；二是审计的概念、意义和依据，列出了审计依据常用的法律法规、文件资料等；三是审计的主要内容；四是介绍了审计的常用方法和注意事项；五是审计查出的常见问题，作为今后审计工作关注的重点。最后，附录部分列示了建设工程项目全过程管理审计过程中常用的主要法律、法规、准则和规范。

《概要》是一本实用性、操作性很强的读本教材，可作为建设工

工程项目审计人员、项目管理人员及其他工程人员的学习资料和参考用书，也可作为大专院校审计专业和项目管理专业学生的教材。

本书的编写和出版，得到了许多领导、专家、同事和朋友的大力支持，特别是国家审计署驻长沙特派办特派员彭华彰和副特派员谢岳山，教育部财务司副司长胡延品，在百忙中对全书稿进行了认真审阅并予以指导，在此，谨向他们表示诚挚的感谢。本书在编写过程中也参阅了大量的文献，也向这些作者表示深深的谢意。

由于建设工程项目全过程管理审计的范围较广、内容复杂、政策性和实务性很强，加之编写的时间仓促、能力有限，本书难免存在疏漏和不足之处，恳请广大读者批评指正！

编者

2013年8月于长沙

目 录

第一章 建设工程项目全过程管理审计概述	1
第一节 建设工程项目概述	1
第二节 建设工程项目全过程管理审计的产生与发展	9
第三节 建设工程项目全过程管理审计的职能、意义、目标与依据	15
第四节 建设工程项目全过程管理审计的原则、内容与方法	20
第五节 建设工程项目全过程管理审计的组织管理	26
第二章 建设工程项目投资立项管理审计	37
第一节 建设工程项目投资立项概述	37
第二节 建设工程项目投资立项管理审计	46
第三节 建设工程项目投资估算审计	54
第四节 建设工程项目资金筹措审计	62
第五节 建设工程项目经济效益预评价审计	66
第六节 建设工程项目征地拆迁管理审计	75
第三章 建设工程项目勘察设计管理审计	81
第一节 建设工程项目勘察设计管理审计概述	81
第二节 建设工程项目设计方案优化及限额设计管理审计	88
第三节 建设工程项目初步设计及概算管理审计	93
第四节 建设工程项目施工图设计及预算管理审计	104
第五节 建设工程项目设计变更管理审计	113
第四章 建设工程项目招投标及合同管理审计	117
第一节 建设工程项目招投标概述	117
第二节 建设工程项目招投标管理审计	124
第三节 建设工程项目工程量清单计价审计	129
第四节 建设工程项目合同管理概述	148
第五节 建设工程项目合同管理审计	157

第五章 建设工程项目施工管理审计	162
第一节 建设工程项目施工管理概述	162
第二节 建设工程项目施工开工准备管理审计	167
第三节 建设工程项目施工质量与安全审计	173
第四节 建设工程项目施工工期管理审计	179
第五节 建设工程项目工程签证与索赔管理审计	186
第六节 建设工程项目材料及设备采购管理审计	195
第七节 建设工程项目进度款管理审计	201
第八节 建设工程项目监理管理审计	205
第九节 建设工程项目质量检测管理审计	212
第十节 建设工程项目财务管理审计	216
第六章 建设工程项目竣工结（决）算及后评价管理审计	223
第一节 建设工程项目竣工验收管理审计	223
第二节 建设工程项目竣工结算审计	229
第三节 建设工程项目竣工决算概述	239
第四节 建设工程项目竣工决算审计	254
第五节 建设工程项目后评价审计	262
附 录	267
中华人民共和国审计法	267
中华人民共和国建筑法	274
中华人民共和国合同法	285
中华人民共和国招标投标法	327
审计机关国家建设项目审计准则	337
内部审计实务指南第1号——建设项目内部审计	340
财政部关于印发《基本建设财务管理规定》的通知	359
建设工程工程量清单计价规范	367
参考文献	406

第一章 建设工程项目全过程 管理审计概述

第一节 建设工程项目概述

工程项目建设是拉动国民经济快速增长的重要方式，在我国国民经济中占有重要地位。建设工程项目具有整体性、程序性、一次性、约束性等诸多特点，投入的资金量大，一旦管理不善，将会造成巨大损失。因此，必须按照建设工程项目实施的特点、规律和基本程序，对其进行全过程管理，以确保建设工程项目实施既定的质量、进度和造价目标。

一、建设工程项目的定义、分类和特性

（一）建设工程项目的定义

建设工程项目是指按一个总体设计组织施工，建成后具有完整的系统，可以独立地形成生产能力或者使用价值的活动过程。它需要投入一定量的资本、实物财产，有预期的经济社会目标，在一定约束条件下由经过决策和实施（设计和施工等）等一系列程序所形成的各个单项工程所构成。

建设工程项目包括总体设计中的主体工程和相关附属工程、配套工程、综合利用工程、环境保护工程、供水工程、供电工程、铁路专用线工程和专用码头工程等。在一个总体设计范围内分批分期进行建设的若干工程项目，均算作一个项目。凡不属于一个总体设计，经济上分别核算，工艺流程上没有直接联系的几个独立工程，应分别列为几个项目。

现有企业、事业单位按照规定用基本建设投资单纯购置不需要安装的设备、工具和器具，如购买车、船、飞机、勘探设备和施工机械等，不作为建设工程项目。全部投资在最低限额以下的工程，不单独作为一个建设工程项目。

按照建设工程项目分解管理的需要可分解为单项工程、单位工程（子单位工程）、分部工程（子分部工程）、分项工程。



(二) 建设工程项目的分类

一般,建设工程项目可根据性质、用途、规模、内容、国民经济部门等进行如下分类:

1. 按性质分类,可分为新建项目、扩建项目、改建项目、迁建项目和恢复项目等。

2. 按用途分类,可分为生产性建设项目和非生产性建设项目。生产性建设是用于物质生产和直接为物质生产服务项目的建设,如工业建设、地质勘探事业建设、农田水利建设、运输邮电建设、商业物资供应部门建设等。非生产性建设是指用于人民物质文化生活项目的建设,如住宅、文教、卫生和公用事业建设等。

3. 按国民经济部门分类,可分为工业、农业、商业基本建设项目等。

4. 按建设规模分类,可分为大型、中型、小型建设项目。

5. 按建设行业性质和特点分类,可分为竞争性项目、基础性项目、公益性项目等。

6. 按建设内容分类,可分为建筑工程、设备安装工程。

(三) 建设工程项目的特性

1. 明确性

建设工程项目以形成具有使用价值的固定资产为特定目标。

2. 整体性

在一个总体设计或初步设计范围内,建设工程项目是由若干个有内在联系的单项工程所组成,建设中实行统一核算、统一管理。

3. 程序性

建设工程项目需要遵循必要的建设程序和经历特定的建设过程,一般都要经过投资立项、勘察设计、招投标、施工、竣工验收及后评价等五个阶段。

4. 约束性

建设工程项目的约束条件主要有:①时间约束和地点约束,即有合理的建设工期时限限制和固定的地点限制;②资源约束,即有一定的投资总额、人力、物力等资源限制;③目标约束,即每项工程都有预期的生产能力、产品质量、技术水平或使用效益的目标要求。

5. 一次性

针对建设工程项目特定的任务和特定的建设环境,需要专门的单一设计,并

应根据实际条件的特点，建立一次性组织进行施工生产活动，建设工程项目资金的投入具有不可逆性。

6. 风险性

建设工程项目的投资额大、建设周期长、投资回收期长，项目建设期间的物价、市场需求、资金利率等相关因素的不确定性波动会带来较大风险。

7. 契约性

建设工程项目的参与单位之间主要以合同作为纽带相互联系，并以合同作为分配工作、划分权利和责任的依据。建设工程项目参与方之间的利益协调主要通过合同的法律性和规范性予以保障。

8. 广泛性

建设工程项目的组织实施涉及建设规划、计划、土地管理、银行、税务、法律、设计、施工、材料供应、设备、交通、城管等诸多部门，因而建设工程项目组织者需要做大量的协调工作。

二、建设工程项目管理的概念和特点

（一）建设工程项目管理的概念

《建设工程项目管理规范》（GB/T 50326—2006）对建设工程项目管理做了如下的术语解释：运用系统的理论和方法，对建设工程项目进行的计划、组织、协调和控制等专业化活动，简称为项目管理。

建设工程项目管理的内涵是：自项目开始至项目完成，通过项目策划和项目控制，以使项目的质量目标、造价目标和进度目标得以实现。

（二）建设工程项目管理的特点

1. 一次性

由于建设工程项目的一次性和投资的不可逆性决定了项目管理的。所以对项目建设中的每个环节都应进行严密管理，避免项目管理过程中出现的失误，否则很难纠正，损失严重。

2. 综合性

建设工程项目各阶段既有明显界限，又相互衔接，因此，项目管理要对项目生命周期全过程实行进度、质量、成本、安全的综合性管理。

3. 约束性

由于建设工程项目有明确的目标（成本低、进度快、质量好）、限定的时间和资源消耗、既定的功能要求和质量标准，因此，建设工程项目管理是强约束管

理，即项目管理者应在一定时间、资源、功能和质量的前提下，充分利用这些条件，完成既定任务，达到预期目标。

三、建设工程项目实施的基本程序

建设工程项目实施程序是指建设工程项目在投资立项、勘察设计、招投标、施工、竣工验收及后评价的整个建设过程中，各项工作必须遵循的先后工作次序。建设工程项目实施程序是工程建设过程客观规律的反映，是项目科学决策和顺利进行的重要保证。建设工程项目从立项到建成投产，要经历几个循序渐进的阶段，每个阶段都有具体的工作内容。按照我国现行规定，一般大中型及限额以上建设工程项目的建设实施程序可以分为以下五个阶段：

（一）投资立项阶段

1. 编制和报批项目建议书

项目建议书是业主单位向国家提出的要求建设某一项目的建议文件，是对工程项目建设轮廓设想。项目建议书的主要作用是推荐一个拟建项目，论述其建设的必要性、建设条件的可行性和获利的可能性，供国家选择并确定是否进行下一步工作。

项目建议书按要求编制完成后，应根据建设规模和限额划分分别报送有关部门审批。项目建议书经批准后，可以进行详细的可行性研究工作，但并不是项目的最终决策。

目前，除了一些大型或特殊的财政投资项目外，大部分项目都是直接编制可行性研究报告或项目申请报告。

2. 进行可行性研究

项目建议书一经批准，即可着手开展项目可行性研究工作。可行性研究是对工程项目在技术上是否可行和经济上是否合理进行科学的分析和论证。首先，要进行市场研究，以解决项目建设的必要性问题；其次，要进行工艺技术方案的研，以解决项目建设的技术可能性问题；最后，要进行财务和经济分析，以解决项目建设的经济合理性问题。凡经可行性研究未通过的项目，不得进行下一步工作。

可行性研究工作完成后，需委托有资质的单位编制反映其全部工作成果的“可行性研究报告”。可行性研究报告是在可行性研究的基础上编制的一个重要文件，它确定拟建项目的建设原则和建设方案，是编制设计文件的重要依据。

可行性研究报告经过正式批准后，将作为项目决策和初步设计的依据，不得

随意修改和变更。如果在建设规模、产品方案、建设地点、主要协作关系等方面有变动以及突破原定投资控制数时，应报请原审批单位同意，并正式办理变更手续。可行性研究报告经批准，建设工程项目才算正式立项。

3. 报送项目申请报告

一般而言，政府性资金建设的项目审批时需提交可行性研究报告，企业投资项目核准或备案时需提交项目申请报告。因此，项目申请报告主要是指企业自己论证项目可行后，委托有资质的单位编制项目申请报告。该报告应从维护国家经济和产业安全、合理开发利用资源、保护生态环境、优化重大布局、保障公共利益、防止出现垄断等方面进行论证，回答政府所关心的问题，目的是为了获得政府投资管理部门的行政许可。企业投资项目的申请报告获得批准或备案后，该建设项目才算正式立项。

（二）勘察设计工作阶段

勘察是指根据建设工程项目的要求，查明、分析、评价建设场地的地质、地理环境特征和岩土工程条件，编制项目勘察文件的活动。

建设工程项目设计是指根据项目的要求，对项目所需的技术、经济、资源、环境等条件进行综合分析、论证，编制设计文件的活动。建设工程项目的设计工作一般分为两个阶段，即初步设计和施工图设计。重大项目和技术复杂项目，可根据需要增加技术设计阶段。

1. 初步设计

初步设计是根据可行性研究报告的要求所做的具体实施方案，目的是为了阐明在指定的地点、时间和投资控制数额内，拟建项目在技术上的可能性和经济上的合理性，并依据基本技术经济规定，编制项目总概算。

初步设计不得随意改变被批准的可行性研究报告所确定的建设规模、产品方案、工程标准、建设地址和总投资等控制目标。如果初步设计提出的总概算超过可行性研究报告总投资的10%以上或其他主要指标需要变更时，应说明原因和计算依据，并重新向原审批单位报批可行性研究报告。

2. 技术设计

应根据初步设计和更详细的调查研究资料编制，以进一步解决初步设计中的重大技术问题，如工艺流程、建筑结构、设备选型及数量确定等，使建设工程项目的设计更具体、更完善，技术指标更好。

3. 施工图设计

根据初步设计或技术设计的要求，结合现场实际情况，完整地表现建筑物外

型、内部空间分割、结构体系、构造状况以及建筑群的组成和周围环境的配合。它还包括各种运输、通讯、管道系统、建筑设备的设计。在工艺方面，应具体确定各种设备的型号、规格及各种非标准设备的制造加工图。

（三）招投标阶段

工程项目获得立项批文、办理了初步设计审查和施工图审查后可以进入施工、监理及材料设备采购的招投标阶段。建设单位应按照立项批文中核准的招标方式进行组织招投标活动。如需委托招标的，则应按规定选择招标代理公司组织招标活动。建设单位应严格审查相关招标文件，确保招投标活动的公平、公正、公开，以达到择优选择施工、监理单位及供货商的目的。确定中标人后，建设单位和中标人应根据招标文件和其他约定签订相关合同。

（四）施工阶段

建设工程项目经批准开工建设，即进入施工阶段，工程施工应按照工程设计要求、施工合同条款及施工组织设计，在保证工程质量安全、工期、造价、环境等目标的前提下进行，达到竣工验收标准后，由施工单位移交给建设单位。

（五）竣工验收结（决）算及后评价阶段

1. 竣工验收

当建设工程项目按设计文件的规定内容和施工图纸的要求全部建完后，便可组织验收。竣工验收是工程建设过程的最后一环，是投资成果转入生产或使用的标志，也是全面考核基本建设成果、检验设计和工程质量的重要步骤。竣工验收可以检查建设工程项目实际形成的生产能力或效益，对促进建设工程项目及时投产、发挥投资效益及总结建设经验，都有重要作用。

2. 竣工结算和决算

建设工程项目竣工验收后，施工单位应在规定时间内完成竣工图及其他竣工资料，并及时将竣工结算书报建设单位进行审核。竣工结算完成后，由建设单位组织编制建设工程项目竣工财务决算，并由具有资质的审计机构进行竣工财务决算审计。

3. 后评价

项目后评价是建设工程项目竣工投产、生产运营一段时间后，对项目的立项决策、设计施工、竣工投产、生产运营等全过程进行系统再评价的一种技术经济活动，是固定资产投资管理的一项重要内容，也是固定资产投资管理的最后环

节。通过建设工程项目后评价，可以达到肯定成绩、总结经验、研究问题、吸取教训、提出建议、改进工作、不断提高项目决策水平的目的。

四、建设工程项目管理的组织模式

建设工程项目管理的组织模式是指由谁来承担项目的管理工作。在建设工程项目管理实践中一般有以下四种组织形式：建设方管理、设计方管理、职业建设管理方管理、总承包商管理。每种组织形式都有各自的优缺点，对建设工程项目管理的实施效果具有较大的影响。

（一）建设方管理

它是指建设方对建设工程项目进行自行管理的组织形式。这种组织形式的优点是管理方有较强的主人翁意识，可以最大程度保障建设方的利益，能较好地控制工程造价。缺点是对建设方管理人员有较高要求：建设方有充足的工程项目管理人员，且这些管理人员有较高的专业技术知识和较强的工程项目管理经验。

（二）设计方管理

它是指建设方委托建设工程项目的设计单位进行管理的组织形式。这种组织形式的优点是设计方对设计图纸和建设方的建设意图最为清楚，能较好地监督施工方施工。这种组织形式一般适用于规模较小且技术不太复杂的建设工程项目；对于规模大、技术复杂的建设工程项目，其缺点就比较明显：一是设计方的强项是工程设计而不是管理，因此它往往不具备对大型和复杂的工程项目管理的知识和能力；二是设计方是受托方，主人翁意识薄弱，它往往只注重设计效果而忽视工程造价；三是难以把设计过程本身纳入管理，设计的进度、质量得不到有效的控制。

（三）职业建设管理方管理

它是指建设方委托专门从事建设工程项目管理的企业对项目进行管理的组织形式。这种组织形式的优点是：管理方具有较强的工程管理和配备足够的专业技术人员，可以为建设方提供从项目概念性设想、可行性研究、勘察设计、招投标、工程施工、竣工验收到交付使用全过程、全方位的管理服务，特别适合于大型和复杂的建设工程项目，也是工程项目管理的主要的组织形式之一。

（四）总承包商管理

这种方式实质上是由传统的总承包商进行的建设工程项目管理。在设计阶



段，总承包商起着咨询者的作用，总承包商利用自己丰富的施工经验和专业技术知识协助设计者提高设计的可建造性；在施工阶段，总承包商既承担施工职能，也承担施工管理职能，必须就所有施工责任（包括工期、质量、造价等）直接向建设方负责。这种组织形式的主要优点是：可以对设计和施工进行整合，有利于降低工程成本和缩短工期；可以充分发挥总承包商的施工管理能力，提高工程项目的效率和效益。其缺点是总承包商可能仅站在自己的立场上对建设项目实施管理，影响建设单位的利益。

五、建设工程项目管理的主要内容

（一）建设工程项目投资立项管理

1. 投资立项
2. 投资估算
3. 资金筹措
4. 经济效益预评价
5. 征地拆迁

（二）建设工程项目勘察设计管理

1. 设计方案优化及限额设计
2. 初步设计和概算
3. 施工图设计和施工图预算
4. 设计变更

（三）建设工程项目招投标及合同管理

1. 招投标管理
2. 工程量清单计价
3. 合同管理

（四）建设工程项目施工管理

1. 施工开工准备
2. 施工质量与安全
3. 施工工期
4. 施工工程签证与索赔
5. 施工材料及设备采购

6. 施工进度款
7. 监理
8. 检测
9. 财务管理

(五) 建设工程项目竣工结(决)算及后评价管理

1. 竣工验收
2. 竣工结算
3. 竣工决算
4. 后评价

第二节 建设工程项目全过程管理 审计的产生与发展

建设工程项目全过程管理审计是伴随着国内外建设工程项目造价管理理论和我国传统的建设工程项目审计的形成发展而逐步产生和发展起来的,是现代审计的一种新模式,是建设工程项目审计由事后向事前、事中审计的延伸。

一、建设工程项目造价管理理论在国外的的发展

(一) 国外工程造价管理理论的产生和发展

早在16世纪,英国的工程项目管理专业分工就不断细化,当时的施工工匠需要有人帮助他们去确定或估算一项工程所需的人工和材料,以及测量和确定已经完成的项目工作量,以便据此从业主或承包商处获得应得的报酬。这种专业化需求导致了工料测量师(Quantity Surveyor,简称QS)这一从事工程项目造价确定与控制的专门职业的产生。

到19世纪,以英国为首的资本主义国家在工程建设中开始推行项目的招标投标制度,即要求工料测量师在工程项目设计完成之后而又尚未开展建设施工之前,为业主或承包商进行整个工程工作量的测量和工程造价的预算,以便为项目招标者确定标底,并为项目承包者确定投标书的报价。随着对工程造价确定和控制的理论与方法的深入研究,逐渐形成了一门专门的学科——工程造价管理。

1868年,英国成立了“皇家特许测量师协会(Royal Institute of Chartered Surveyors,简称RICS)”,其中最大的一个分会是工料测量师分会。工程造价管