



高等学校内部审计知识系列丛书

Series On Internal Audit In Higher Education

建设工程管理审计 知识读本

复旦大学审计处 / 编

 复旦大学出版社

高等学校内部审计知识系列丛书

建设工程管理审计知识读本

復旦大學出版社

编 委 会

丛书策划：袁正宏

丛书编委会：主 编 郁 炯
 编 委 张 育 刘丹丹 郑 勇
 谢静芳

本书编委会：主 编 刘丹丹
 副 主 编 张晓钧 陆茂华
 编写人员 刘丹丹 张晓钧 陆茂华
 郑耀琦 陈家骏 朱碧芸
 刘丽琴

序

进入 21 世纪,内部审计在组织中的地位不断提升,以内部控制为中心、增值为目标、风险为导向的现代管理审计实践框架逐渐形成。建设工程审计是组织内部审计的重要组成部分,随着内部管理审计概念的兴起,建设工程审计也已突破早年造价审计的藩篱,正在向投资绩效审计、工程管理审计等领域延伸。受诸多因素的影响,我国的建设工程审计还存在很多问题需要破解:从理论视角看,国内外关于建设工程审计的研究不多,就内部审计站位开展建设工程管理审计的研究更少,现有研究也大多停留在审计内容、程序、方法等一般性问题的解释和描述方面;从实践视角看,与组织内的其他经济活动比较,工程建设活动具有建设周期的长期性、组织管理的复杂性及业务内容的综合性等特点,其审计难度较大,且缺乏系统性与针对性兼具的实践指引和实操指南。

复旦大学审计处原处长郁炯及其带领的写作团队,基于其深厚的理论研究功底和丰富的实践经验,编写了《建设工程管理审计知识读本》(以下简称《读本》)。在我的想象中,《读本》应该是一些名词解释、基本概念阐述和基础知识介绍,但打开书稿,却发现这本读本着实不一般。

首先,它打破传统的平铺直叙的写作模式,以问题为导向,直奔主题,设问紧凑周到,内容精炼丰富;其次,《读本》紧扣什么是工程管理审计、工程管理审计包含哪些内容以及如何开展工程管理审计这样一个逻辑主题展开阐释,并从审计主体和审计客体两个维度进行了分析与

论证,具有系统性和针对性,既能指导审计实践,又给人以启迪和思考;第三,以服务审计实践为终极目标,《读本》从建设工程管理审计知识问答、审计业务指南、审计实务操作文本和表单、审计案例选编和部分审计常见合规性问题的相关法规条款等五个部分介绍了建设工程管理审计的内涵与外延、程序与方法,打破了一般读本写作的风格,体系完整,务实创新;第四,《读本》根植于组织目标,着眼于未来,以帮助建设工程实现建设目标为主旨,将建设工程审计定位在优化管理、提升能力、实现价值方面,超越了传统的查错纠弊审计定位,突出建设工程管理审计的服务性特征,起点高,立意新,符合新时代内部审计发展主旋律;第五,《读本》以高校建设工程审计为案例,以项目建设程序为主线展开分析和讨论,内容全面,逻辑清晰,重点突出,并具有示范性和指导性。

进入新时代,建设工程内部审计面临新机遇与新挑战。更好地开展建设工程管理审计,实现转型升级和高质量发展,是新时代赋予内部审计人员的新使命。相信这本集建设工程管理审计实践之精华形成的《建设工程管理审计知识读本》,会不辱使命、不负初心,其丰富的思想内涵,必将给我们以行动的引领和思维的启迪。

南京财经大学 时现
2018年11月18日

前 言

“审计还是审价?”这是长期以来困扰高等学校工程审计的一个核心问题。自 2016 年 12 月教育部下发了《教育部关于加强直属高校建设工程管理审计的意见》后,各高校审计部门对理念和定位的认识,已迅速归集到正确的范畴里。然而,在实际运行中仍在一定程度上存在着诸多的操作难点、工作盲点或是运行惯性。因此,为帮助高校审计从业人员在建设工程管理审计中更好地履行职责,我们以复旦大学审计处的实践经验为基础,立足审计内涵和工作实际,组织编撰了《建设工程审计管理知识读本》(以下简称《读本》)。这也是继《经济责任审计知识读本》推出后“高等学校内部审计知识系列丛书”的第二本书。

《读本》精选了建设工程管理审计中适用于普及和推广的共性内容编辑而成,由审计知识问答、审计业务指南(参考)、审计实务操作文本和表单(参考)、审计案例选编和部分审计常见合规性问题的相关法律法规条款五个章节以及附录组成。

第一章为“建设工程管理审计知识问答”。从审计的视角,自设了 60 个问题,通过一问一答的形式,用简单直达的语言表述了对相关知识、基本概念、组织形式、审计内容、实施程序、审计结果运用、责任追究七个方面内容的释义。其中,有在工程管理部门和审计部门已形成的共识,有本应清晰明了但却常被忽略或忽视的认知,也不乏一些无意中易被混淆、或因各式缘由被故意混淆的概念。“知识问答”旨在方便不同阅读对象(工程审计人员、审计助手单位人员和工程管理人员等)带着问题,进行有针对性的检索,帮助其进一步掌握概念、把握要义。

第二章为“建设工程管理审计业务指南(参考)”。本章是源于审计实践的原创之作,是我们多年来的不断积淀的产物。2014年首次在内部发布时仅四项业务,现已形成了较为成熟的七项业务,且还在持续地更新与增补之中。编写指南,旨在审计实施过程加强执业指引、促进执业规范,从而为高质量的审计结果提供切实保障。

第三章为“建设工程管理审计实务操作文本和表单(参考)”。本章借助我们十年来的实务积累,整理归集了建设工程管理审计中各类实务操作的文本与表单,既可为学校规模相近、审计理念相同的高校审计部门直接借鉴或参考使用,也可作为软件公司在建设高校内部审计信息系统时通用文本与表单的设计思路和参考。

第四章为“建设工程管理审计案例选编”。我们选取了近年来高校建设工程管理审计实施中所发现的23例典型性案例,其内容与范围涉及工程建设主要阶段和重要环节的多项业务事项,分别从案例事实、审计处理和案例分析三个维度,阐述了审计发现问题后的操作思路及处理技巧。

第五章为“部分审计常见合规性问题的相关法律法规条款”。本章针对部分高校建设工程管理审计常见的合规性问题,分类为工程建设程序、招投标管理、合同管理、工程造价与结算、竣工财务决算、工程档案和内部审计七个节次,列示了现行适用于审计判断的主要法规条款,作为审计人员实务操作中发表审计意见时的依据指引。

附录为“建设工程管理审计相关法律法规制度汇编”。收录了建设工程管理审计可能涉及的通用法律法规、审计类法律法规、建设类法律法规以及其他相关法律法规,以方便审计工作者在审计检查和评价时的检索,亦可为高校完善审计制度体系提供参考。

《读本》的主要阅读群体为高校内部审计部门和建设工程管理审计从业人员(其中包括作为内部审计助手的社会中介机构及相应专业人员)。同时,它也可作为高校建设工程管理部门和各层级管理人员以及参与高校固定资产投资建设的社会企业学习与参考读物。这两个部门的职能虽有所不同,但其工作目标是一致的,即为实现学校所确定的固

定资产投资目标而共同努力。

内部审计任重道远,挑战和机遇始终同在。在当下内部审计已进入一个新的历史时期之际,高校建设工程管理审计的转型已缓不济急,不容再步履蹒跚。对于编者所在高校的审计部门而言,也只是行百里路半九十,当继续上下而求索。编撰本书,正是冀望推动并助力各高校建设工程管理审计向纵深发展,创造高校建设工程管理审计更加美好的明天。

因站位制约和水平有限,《读本》的内容存在不足和瑕疵,敬请读者雅涵并指正。

丛书编委会
2018年11月15日

目 录

第一章 建设工程管理审计知识问答	1
第一节 相关知识	1
一、什么是高校的建设工程？	1
二、高校建设工程管理的主要目标是什么？	1
三、高校建设工程管理的主要内容是什么？	2
四、高校承担建设工程管理责任的部门主要有哪些？	3
五、高校建设工程管理部门的共性职能是什么？	3
第二节 基本概念	3
六、什么是高校建设工程管理审计？	3
七、高校建设工程管理审计的工作目标是什么？	4
八、在高校建设工程管理中审计部门如何定位？	4
九、“三不原则”的内涵是什么？	4
十、高校开展建设工程管理审计的主要依据是什么？	4
十一、高校建设工程管理审计对象主要包括哪些？	5
十二、高校开展建设工程管理审计的基本方式有哪些？	5
十三、高校建设工程管理审计的业务类型有哪些？	6
十四、高校建设工程管理审计业务类型与基本方式、审计定位之间的关系是怎样的？	6
十五、如何落实教育部要求的建设工程管理审计	

全覆盖？	7
十六、确保建设工程管理审计工作有效开展的主要措施	
有哪些？	7
十七、什么是全过程跟踪审计？其与全过程审计是同一	
概念吗？	8
十八、全过程跟踪审计的工作目标是什么？	8
十九、确定建设工程项目列为全过程跟踪审计的依据	
是什么？	8
二十、什么是竣工结算审计？其不同审计模式下的主要特征	
是什么？	8
二十一、上述审价模式和审计模式的差异主要体现在	
哪几个方面？	9
二十二、竣工结算审计的工作目标是什么？	9
二十三、确定建设工程项目列为竣工结算事中审计或事后	
审计的依据是什么？	10
二十四、什么是审计承诺书？建设工程管理审计中的审计	
承诺书应当由谁签署？	10
二十五、什么是高校建设工程管理审计结果性文书？	10
第三节 组织形式	11
二十六、高校建设工程管理审计的组织形式有哪几类？	11
二十七、高校审计部门在建设工程管理审计中有哪些	
权力？	11
二十八、高校工程管理部门在建设工程管理审计中的主要	
职责是什么？	11
二十九、社会中介机构参与建设工程管理审计工作的职责	
是什么？	12
第四节 审计内容	12
三十、建设工程管理审计的基本内容有哪些？	12
三十一、投资立项阶段的重点审计内容是什么？	12

三十二、勘察设计阶段的重点审计内容是什么？	13
三十三、施工准备阶段的重点审计内容是什么？	13
三十四、工程实施阶段的重点审计内容是什么？	14
三十五、竣工验收及交付使用阶段的重点审计内容 是什么？	14
三十六、竣工结算阶段的重点审计内容是什么？	14
三十七、财务决算阶段的重点审计内容是什么？	15
三十八、审核设计概算文件须提交哪些基本资料？ 审计 重点内容是什么？	15
三十九、审核招标文件须提交哪些基本资料？ 审计重点内容 是什么？	16
四十、审核合同文件须提交哪些基本资料？ 审计重点内容 是什么？	16
四十一、审核竣工结算项目审计须提交哪些基本资料？ 审计 重点内容是什么？	17
第五节 实施程序	18
四十二、建设工程管理审计主要包括哪些程序？	18
四十三、审计计划程序主要包括哪些工作？	18
四十四、审计准备程序主要包括哪些内容？	19
四十五、审计实施程序主要包括哪些工作？	19
四十六、审计报告程序主要包括哪些内容？	19
四十七、审计整改程序主要包括哪些工作？	19
四十八、全过程跟踪审计项目需要收集哪些基本情况？	20
四十九、审计时效指什么？ 为什么审计部门需要对审计时效 作出承诺？	20
五十、如何处理无法按照审计时效要求送审的业务 事项？	20
五十一、为何竣工结算送审资料须经工程管理部门审核后 高校审计部门才能接收？	21

五十二、竣工结算审计中,工程造价咨询报告的作用 是什么?	21
第六节 审计结果运用	21
五十三、高校有关部门如何运用建设工程管理审计 结果?	21
五十四、工程管理部门提交整改结果报告应包括哪些基本 内容?	22
五十五、高校审计部门在审计整改工作中有哪些基本 职责?	22
第七节 责任追究	23
五十六、建设工程管理审计中涉及责任追究的对象主要包括 哪些部门(人员)?	23
五十七、审计部门(人员)哪些行为应被追究责任?	23
五十八、工程管理部门(人员)及相关部门(人员)哪些行为应 被追究责任?	24
五十九、参与建设工程管理审计的社会中介机构(人员)哪些 行为应被追究责任?	24
六十、参与建设工程管理的单位(人员)哪些行为应被追究 责任?	25
 第二章 建设工程管理审计业务指南(参考)	 26
第一节 审核设计概算文件	26
第二节 审核招标文件	35
第三节 审核合同文件	46
第四节 审核暂估价	57
第五节 审核工程变更与现场签证	63
第六节 审核材料设备批价	69
第七节 审核工程结算	76

第三章 建设工程管理审计实务操作文本和表单(参考)	87
第一节 实务操作文本和表单清单	87
一、有关全过程跟踪审计	87
二、有关竣工结算审计	90
第二节 实务操作文本和表单模板	92
一、全过程跟踪审计	92
二、竣工结算审计	152
第四章 建设工程管理审计案例选编	187
案例 1 可行性研究报告存在缺陷	187
案例 2 设计概算存在缺陷	188
案例 3 潜在投标人资质条件设定不恰当	190
案例 4 分包形式不恰当	191
案例 5 招标文件表述不准确、内容不完整	192
案例 6 施工招标文件常见缺陷	193
案例 7 回标分析报告符合性检查有误	197
案例 8 施工合同未约定工程变更的结算方式	198
案例 9 施工合同约定工程款支付方式不当	199
案例 10 合同签订流程不规范	200
案例 11 未满足招标条件即开展施工招标	200
案例 12 工程进度款与工程实际产值不符	202
案例 13 参建单位未按合同约定规范履职	203
案例 14 工程预付款未按合同约定支付或扣回	203
案例 15 变更依据不足	204
案例 16 工程结算中人工及材料价差调整有误	205
案例 17 工程结算增减项目及工程量计算不准确	206
案例 18 工程变更的计价取费与合同约定不符	207

案例 19	承包商索赔不合理	208
案例 20	隔音项目结算取费计取有误	210
案例 21	会计核算不规范	210
案例 22	擅自提高装修标准导致投资超概算	212
案例 23	财务决算将非概算批复内容计入建设成本	213

第五章 部分审计常见合规性问题的相关法律法规条款 214

第一节 工程建设程序

一、直属高校申请中央预算内的基建项目未按规定报批	214
二、向教育部报请审批事项,未按规定提供必要的材料	215
三、可行性研究报告内容不完善	216
四、未按规定重新报批可行性研究报告	217
五、初步设计概算超过可行性研究报告批复估算	217
六、直属高校利用自有资金的建设项目未按规定办理项目 备案手续	217
七、未按规定办理施工图设计文件审查或使用未经审查批准 的施工图设计文件	218
八、未办理施工许可,违规开工	218
九、延期开工未按规定申请施工许可延期	219
十、工程中止、复工,未按规定办理施工许可的相关手续	219
十一、不满足验收条件或未经验收的建筑工程提前使用	220
十二、竣工验收备案材料不完整	220
十三、未按批复内容实施建设项目	221

第二节 招投标管理

一、未按规定进行招标	221
二、未满足招标条件即开始招标	223
三、招标方式不恰当或不符合规定	223
四、发布招标公告的方式、内容不符合规定	226

五、招标文件的内容有欠缺	226
六、招标文件澄清或修改不符合规定	228
七、招标文件中关于招投标具体事宜的时间安排不符合 规定	228
八、招标工程量清单未按规定列出安全文明施工措施 清单	229
九、招标人对潜在投标人作出不合理的限制	230
十、投标保证金和履约保证金的要求不符合规定	230
十一、对投标文件的要求不符合规定	231
十二、接收投标文件的方式不符合规定	232
十三、未按规定组织开标	232
十四、评标委员会的组建不符合规定	233
十五、评标办法不符合规定	234
十六、未按规定否决投标	234
十七、未按规定重新招标	235
十八、未确定排名第一的中标候选人为中标人	235
十九、招标中招标人与投标人之间存在违规行为	235
第三节 合同管理	236
一、未根据规定,按招投标文件订立书面合同	236
二、订立无效的施工合同	237
三、建设工程施工合同中对主要内容约定不完整	237
四、施工合同订立中发包人行为不符合规定	238
五、施工合同订立中承包人行为不符合规定	239
六、施工合同中违约条款约定不合理	239
七、施工合同中工程结算条款缺失或约定不明	240
八、施工合同未按规定约定安全文明施工措施费用的相关 条款	241
九、施工合同中对保修年限的约定不符合规定	242

第四节 工程造价与结算	242
一、工程价款结算未按规定或约定编审	242
二、合同约定不明或未作约定的事项的结算依据不符合规定	243
三、未按规定对有质量争议部分暂缓办理竣工结算	243
四、施工合同实质性背离招投标文件导致结算争议的处置不符合规定	244
五、竣工结算中未执行合同约定的奖惩条款或未对承包商违约提出反索赔	245
六、国有资金投资建设工程未按规定审核结算文件	245
七、建筑工程施工发承包计价方式不符合规定	246
八、确定工程合同价款的方式不合理	246
九、工程预付款比例或支付不符合规定	247
十、合同价款调整不恰当	248
十一、工程变更价款结算不符合规定	248
第五节 竣工财务决算	249
一、未在规定时间内编制竣工财务决算	249
二、建设成本列支不符合规定	249
三、未按规定核算各项投资	250
四、竣工财务决算内容不完整	251
五、建设单位管理费列支不符合规定	251
六、代建管理费列支不符合相关规定	252
七、基本建设项目竣工财务决算审核报批不符合规定	253
八、未按规定在竣工财务决算前完成各项清理工作	253
第六节 工程档案	254
一、未按规定移交工程档案	254
二、未按规定在组织工程竣工验收前进行工程档案预验收	254
三、基本建设项目档案资料不完整	255

四、基本建设项目档案工作滞后	255
五、基本建设项目档案管理不完善	255
六、基本建设项目档案管理制度缺失	256
第七节 内部审计	256
一、基本建设项目未按规定实施内部审计	256
二、相关部门、人员未按规定配合审计工作	257
三、审计结果运用不符合相关规定	258
四、基本建设项目监督不到位	259
 附录 建设工程管理审计相关法律法规制度选编	260
 一、通用法律法规	260
中华人民共和国合同法(节选)	260
中华人民共和国招标投标法	265
中华人民共和国招标投标法实施条例	277
工程建设项目招标范围和规模标准规定	295
必须招标的工程项目规定	298
房屋建筑和市政基础设施工程施工招标投标管理办法	300
工程建设项目施工招标投标办法	311
建筑工程设计招标投标管理办法	330
工程建设项目勘察设计招标投标办法	337
评标委员会和评标方法暂行规定通知	348
建筑工程安全防护、文明施工措施费用及使用管理规定	358
工程量清单计价规范(GB50500-2008)(节选)	364
工程量清单计价规范(GB50500-2013)(节选)	366
 二、审计类法律法规	368
中华人民共和国审计法	368
中华人民共和国审计法实施条例	377
审计署关于内部审计工作的规定	390