

● 普通高等学校工程管理专业“十二五”规划教材

# 建设工程项目审计

● 主编 兰文斌



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

普通高等学校工程管理专业“十二五”规划教材

# 建设工程项目审计

主 编 兰文斌



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

建设工程项目审计/兰文斌主编. —武汉:武汉大学出版社,2019.8  
普通高等学校工程管理专业“十二五”规划教材  
ISBN 978-7-307-20977-0

I.建… II.兰… III.基本建设项目—审计—高等学校—教材  
IV.F239.63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 115267 号

责任编辑:李嘉琪      责任校对:杜筱娜      装帧设计:吴 极

出版发行:武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)  
(电子邮箱:whu\_publish@163.com 网址:www.stmpress.cn)

印刷:荆州市鸿盛印务有限公司

开本:850×1168      1/16 印张:12      字数:324千字

版次:2019年8月第1版      2019年8月第1次印刷

ISBN 978-7-307-20977-0      定价:38.00元

版权所有,不得翻印;凡购买我社的图书,如有质量问题,请与当地图书销售部门联系调换。

此为试读,需要完整PDF请访问: [www.ertongbook.com](http://www.ertongbook.com)

# 前 言

随着我国经济发展的速度越来越快,作为我国经济增速的主干产业之一的建设业的发展也是日新月异。随着建设工程项目的数量逐年增多,在整个建设过程中出现了效益低、损失浪费严重等问题。在当前国家积极推进经济结构性、战略性调整和发展方式转变,加强“三农”建设,加快重大基础设施建设步伐的大背景下,建设工程项目主体和利益格局也在悄然发生着变化,这就需要审计工作与时俱进,优化教学方法,提倡“产教融合”的教学新理念,以培养适应社会发展需要的审计人才为目标,从而把监督和强化审计工作真正落到实处。鉴于此,应广大审计工作者和教学的需要,特组织长期从事建设工程项目审计的专家、学者共同编写了本书。

作为教材,本书在指导思想上遵循前瞻性、实践性和心理化原则,紧跟教学改革和素质培养的思路;在内容上充分融入了实践元素,力求激发学生的学习兴趣和研究热情。本书从培养学生从事建设工程项目审计工作的基本能力出发,逐步增强学生的创新意识和创造能力,使学生受到良好的训练,为其今后的深造奠定坚实的基础。本书系统地构建了建设工程项目审计的理论框架,对工程项目从决策到竣工决算审计各个重要环节的基础知识、审计要点和方法都进行了全面、系统的讲解,主要包括建设工程项目审计概述、建设工程项目前期审计、建设工程项目招投标与合同审计、工程造价审计、建设工程项目施工阶段审计、建设项目财务审计、建设工程项目竣工决算审计。

本书由中国矿业大学银川学院兰文斌担任主编,于晓琦、战家男担任参编。

本书获得了编者主持的“宁夏回族自治区教育厅工程造价产教融合人才培养示范专业”项目(项目编码:2018SFZY32)的大力支持,在此表示感谢!

由于社会的发展日新月异,建设工程项目审计的工作出现了许多新的方法和思路,加之编者的能力有限,书中难免存在纰漏、不妥之处,欢迎广大读者批评、指正。

编 者

2019年1月

# 目 录

|                                   |      |
|-----------------------------------|------|
| <b>1 概述</b> .....                 | (1)  |
| 1.1 工程项目 .....                    | (1)  |
| 1.2 工程审计 .....                    | (11) |
| 1.3 工程审计的法律效力 .....               | (20) |
| 1.4 工程审计的分类 .....                 | (25) |
| 1.5 工程审计的方法 .....                 | (30) |
| 1.6 审计文件的编写 .....                 | (32) |
| 习题 .....                          | (41) |
| 参考文献 .....                        | (41) |
| <b>2 建设工程项目前期审计</b> .....         | (42) |
| 2.1 建设工程项目前期决策的主要工作 .....         | (42) |
| 2.2 建设工程项目前期决策中主要存在的问题及管理对策 ..... | (43) |
| 2.3 建设工程项目前期决策审计的主要内容 .....       | (45) |
| 2.4 建设工程项目前期决策审计的原则 .....         | (47) |
| 2.5 建设工程项目前期决策审计所依据的法规文件 .....    | (49) |
| 2.6 建设工程项目勘察设计审计 .....            | (50) |
| 2.7 建设工程项目前期资金运用情况审计 .....        | (57) |
| 习题 .....                          | (59) |
| 参考文献 .....                        | (59) |
| <b>3 建设工程项目招投标与合同审计</b> .....     | (60) |
| 3.1 建设工程项目招投标概述 .....             | (60) |
| 3.2 建设工程项目招投标的分类、方式及一般程序 .....    | (63) |
| 3.3 建设工程项目招投标审计的目标和方法 .....       | (76) |
| 3.4 建设工程项目招投标审计的内容 .....          | (80) |
| 3.5 建设工程项目合同存在的问题及审计的目的 .....     | (87) |
| 3.6 建设工程项目合同文件的审计 .....           | (88) |
| 3.7 建设工程项目合同履行审计 .....            | (91) |
| 3.8 施工索赔的审计 .....                 | (94) |
| 3.9 案例分析 .....                    | (95) |
| 习题 .....                          | (97) |
| 参考文献 .....                        | (97) |

|                           |       |
|---------------------------|-------|
| <b>4 工程造价审计</b>           | (98)  |
| 4.1 工程造价概述                | (98)  |
| 4.2 工程项目造价构成与确定           | (101) |
| 4.3 工程项目概算审计              | (117) |
| 4.4 工程项目预算审计              | (123) |
| 习题                        | (131) |
| 参考文献                      | (131) |
| <b>5 建设工程项目施工阶段审计</b>     | (132) |
| 5.1 建设工程项目进度审计            | (132) |
| 5.2 建设工程项目质量审计            | (133) |
| 5.3 建设工程项目资金管理的审计         | (136) |
| 5.4 案例分析                  | (136) |
| 习题                        | (137) |
| 参考文献                      | (137) |
| <b>6 建设项目财务审计</b>         | (138) |
| 6.1 建设项目财务审计概述            | (138) |
| 6.2 建设项目资金使用过程的审计         | (145) |
| 6.3 工程项目结算审计              | (150) |
| 6.4 建设单位会计报表的审计           | (156) |
| 6.5 工程项目财务收支审计相关的法律法规     | (160) |
| 习题                        | (166) |
| 参考文献                      | (166) |
| <b>7 建设工程项目竣工决算审计</b>     | (167) |
| 7.1 建设工程项目竣工决算概述          | (167) |
| 7.2 建设工程项目竣工决算的编制         | (168) |
| 7.3 建设工程项目竣工决算审计的目标和作用    | (170) |
| 7.4 建设工程项目竣工决算审计的依据和内容    | (171) |
| 7.5 建设工程项目竣工决算审计与工程造价结算审计 | (173) |
| 7.6 建设工程项目竣工决算审计的程序       | (174) |
| 7.7 建设工程项目竣工验收审计          | (175) |
| 7.8 建设工程项目竣工决算报表的审计       | (176) |
| 7.9 建设工程项目投资及概(预)算执行情况审计  | (179) |
| 7.10 案例分析                 | (180) |
| 习题                        | (182) |
| 参考文献                      | (183) |

# 1 概 述

## 内容提要

本章的主要内容包括工程项目的分类;审计及工程审计的概念;工程审计的分类;审计的目标;审计工作方法及适用情况;审计文件的编写。

## 能力要求

通过本章的学习,学生应了解审计及工程审计的概念,了解不同审计主体的审计目标,并能区分不同审计类型下应该使用的审计方法,了解审计工作的流程,具有编写审计文件的能力。

## 1.1 工 程 项 目

### 1.1.1 工程项目的概念及特征

#### 1. 工程项目的概念

工程项目是指需要一定的投资、按照一定的程序、在一定的时间内完成、符合质量要求、以形成固定资产为目标的一次性任务。

工程项目是最为常见、最为典型的项目类型,它属于投资项目中最重要的一类,是一种投资行为和建设行为相结合的投资项目。

#### 2. 工程项目的特征

工程项目一般具有下列特征:

(1)工程项目的对象是有着预定要求的工程技术系统

通常可以用一定的功能要求、实物工程量、质量、技术标准等指标表达预定要求,如一定规模的医院、一定长度和等级的公路、一定规模的住宅小区等。这个工程技术系统决定了工程项目的范围,它在项目的生命期中经历了由构思到实施、由总体到具体的过程:在项目前期策划和决策阶

段形成概念；在项目的设计和计划阶段被逐渐分解、细化和具体化，通过项目任务书、设计图纸等定义和描述；通过工程的施工过程逐渐形成工程实体，形成一个具有完备的使用功能的工程技术系统；最终在运行（使用）过程中实现它的价值。

### （2）具有明确的建设目标

工程项目建设目标按照性质可分为功能性目标和约束性目标。

功能性目标即工程项目的预定要求，包括宏观目标和微观目标。政府主管部门审核项目，主要审核项目的宏观经济效果、社会效果和环境效果；企业则多重视项目的盈利能力等。

工程项目目标的实现要受到多方面的限制：时间约束，即一个工程项目要有合理的建设工期限制，工程项目要在一定的人、财、物条件下来完成建设任务质量要求，即工程项目要达到预期的生产能力、技术水平、产品等级或工程使用效益的要求；环境约束，包括自然条件的限制（如气候、水文和地质条件、地理位置、地形、现场空间等的制约）和社会条件的限制及法律的制约（如环境保护法对工程施工和运行过程中废弃物排放标准的规定、招投标法的规定、劳动保护法的规定等）。

### （3）具有一次性和不可逆性

其主要表现为工程项目建设地点固定、项目建成后不可移动，以及设计的单一性、施工的单件性。工程项目与一般的商品生产不同，不是批量生产。工程项目一旦建成，要想改变非常困难。

### （4）影响的长期性

工程项目一般建设周期长，投资回收期长，工程项目的使用寿命长，工程质量好坏影响面大，作用时间长。

### （5）投资的风险性

由于工程项目的投资巨大和项目建设的一次性，建设过程中各种不确定因素多，因此项目投资的风险很大。

### （6）特殊的组织和法律条件

与企业组织相比，项目组织有它的特殊性。

①由于社会化大生产和专业化分工，现代工程项目都有几十个、几百个，甚至几千个企业和部门参加，需要严密、特殊的组织形式。

②企业组织按企业法和公司章程建立，企业的组织单元之间主要为行政的隶属关系，它们之间的协调和行为规范按企业规章制度执行。工程项目参加单位之间主要靠合同作为纽带，建立起项目组织，以合同作为分配工作、划分责权利关系的依据，作为最重要的组织运作规则，工程项目适用于其建设和运行相关的法律条件，例如：《中华人民共和国合同法》（以下简称《合同法》）、《中华人民共和国环境保护法》（以下简称《环境保护法》）、《中华人民共和国税法》（以下简称《税法》）、《中华人民共和国招标投标法》（以下简称《招标投标法》）、《中华人民共和国城市规划法》（以下简称《城市规划法》）等。

③企业组织结构是相对稳定的，而工程项目组织是一次性的、多变的、不稳定的。由于工程项目组织和法律条件的特殊性，合同对项目的管理模式、项目运作、组织行为、组织沟通有很大的影响。合同管理在工程项目管理中有特殊的地位和作用。

### （7）复杂性

现代工程项目的复杂性体现在投资大、规模大、高科技含量大、涉及专业多、参加单位多，是复杂的系统工程。现代工程项目的对象不仅包括传统意义上的建筑工程，而且可能有软件系统、运行程序、操作规程和活动等。现代工程项目常常是研究过程、开发过程、工程施工过程和运行过程

的统一体,而不是传统意义上的仅按照设计任务书或图纸进行工程施工的过程。现代工程项目的资本组成方式(资本结构)、管理模式、组织形式、承包方式、合同形式是丰富多彩的。

现在我国有许多工程项目,如三峡工程项目、青藏铁路建设工程项目、南水北调工程项目、大型国防工程项目、城市地铁建设项目等,它们都是特大型的、复杂的、综合性的工程项目。

### 1.1.2 工程项目的分类

由于工程项目的种类繁多,如各类工业与民用建筑工程、城市基础设施项目、机场工程、港口工程等,为了便于科学管理,需要从不同角度对工程项目进行分类。

#### 1. 按投资的再生产性质划分

工程项目按投资的再生产性质可以分为基本建设项目和更新改造项目,如新建项目、扩建项目、改建项目、迁建项目、重建项目属于基本建设项目,技术改造项目、技术引进项目、设备更新项目等属于更新改造项目。

##### (1) 新建项目

新建项目是指从无到有、“平地起家”的项目,即在原有固定资产为零的基础上投资建设的项目。按照国家规定,若建设项目原有基础很小,扩大建设规模后,其新增固定资产价值超过原有固定资产价值 3 倍以上的,也当作新建项目。

##### (2) 扩建项目

扩建项目是指企事业单位在原有的基础上投资扩大建设的项目。如在企业原有场地范围内或其他地点为扩大原有产品的生产能力或增加新产品的生产能力而建设的主要生产车间、独立的生产线或总厂下的分厂等工程项目,事业单位和行政单位增建的业务用房(如办公楼、病房、门诊部等)。

##### (3) 改建项目

改建项目是指企事业单位对原有设施、工艺条件进行改造的项目。我国规定,企业为消除各工序或车间之间生产能力的不平衡,增加或扩建的不直接增加本企业主要产品生产能力的项目为改建项目。现有企业、事业、行政单位增加或扩建部分辅助工程和生活福利设施并不增加本单位主要效益的,也为改建项目。

##### (4) 迁建项目

迁建项目是指原有企事业单位,为改变生产布局,或出于环境保护和安全生产的需要,迁移到另外地方进行建设的项目,不论其建设规模和原来相比是扩大还是缩小,都属于迁建项目。

##### (5) 重建项目

重建项目也称恢复项目,是指企业、事业和行政单位因自然灾害、战争、人为灾害等原因,使已建成的固定资产的全部或部分报废以后又投资重新建设的项目。这类项目,无论是按原有规模恢复建设,还是在恢复中又进行扩建的,都属于重建项目。但是,尚未建成投产或交付使用的项目,因灾害损坏后,仍继续按原设计再重建的,按原项目看待,不属于重建项目;若按新设计重建的,则根据新建设内容确定其建设性质。

##### (6) 技术改造项目

技术改造项目又称为更新改造项目,是指企事业单位采用先进的技术、工艺、设备和管理方法,为增加产品品种、提高产品质量、扩大生产能力、降低生产成本、改善劳动条件而投资建设的改造项目。其综合范围为总投资 50 万元以上的更新改造项目。其特点是:①技术改造项目一般针

对生产性项目；②技术改造项目的目的是通过增加产品品种、提高产品质量、扩大生产能力、降低生产成本、改善劳动条件等手段实现内涵式扩大再生产；③技术改造项目既包括设备、生产线和工艺流程的改造，也包括与之配套的工程的改建。

#### (7) 技术引进项目

技术引进项目是技术改造项目的一种，少数是新建项目，其主要特点是由国外引进专利、技术许可证和先进设备，再配合国内投资建设。

#### (8) 设备更新项目

设备更新项目是指经批准具有独立设计文件(或项目建议书)的更新改造工程，或更新改造计划方案中能独立发挥效益的工程。一般由企业利用折旧基金、自有资金、国内外技术改造贷款资金，对现有企业的设施进行改造工作。

### 2. 按建设规模划分

按建设规模(设计生产能力或投资规模)，其可分为大、中、小型项目。划分标准根据行业、部门不同而有不同的规定。

①工业项目按设计生产能力或总投资规模确定大、中、小型项目，生产单一产品的项目，按产品的设计生产能力划分；生产多种产品的项目，按主要产品的设计生产能力划分；生产品种繁多的项目，难以按生产能力划分者，按投资总额划分改扩建项目，按改扩建增加的设计生产能力或所需投资划分。

②非工业项目可分为大中型和小型两种，均按项目的经济效益或总投资额划分。

### 3. 按建设阶段划分

按建设阶段，工程项目可分为以下几类。

#### (1) 预备项目(投资前期项目)或筹建项目

预备项目是指按照中长期投资计划拟建而又未立项的建设项目。一般对此类项目只进行初步可行性研究或提出设想方案供决策参考，并不进行实质性建设准备工作。筹建项目是指已经获得批准立项，正在进行建设前期准备工作，如征地拆迁、设计、招标等，但尚未正式开始施工建设的项目。

#### (2) 新开工项目

新开工项目是指建设准备工作已经就绪，工程开工报告已经获得批准并已经列入年度计划开始建设的项目。

#### (3) 续建项目

续建项目是指本年度以前已正式开始建设，并在本年度继续进行建设的项目。续建项目可以是上年度跨入本年度继续施工的项目，也可以是以前停建而在本年度经过批准得以重新恢复施工的项目。

#### (4) 投产项目

投产项目是指本年度内按照设计文件要求建成主体工程及相应的配套辅助设施，形成生产能力或发挥工程效益，经验收合格并正式投入生产或交付使用的建设项目。投产项目又分为全部投产项目、部分投产项目和建成投产单项项目。

#### (5) 收尾项目

收尾项目是指以前年度已经全部建成投产，但尚有少量不影响正常生产或正常使用的辅助工

程或非生产线工程,在本年度继续施工的项目。

#### (6)停建项目

停建项目是指因某种特殊原因使得正在建设的项目被停止建设。

### 4.按投资建设的用途划分

按投资建设的用途,其可分为以下两类。

①生产性建设项目,即用于物质产品生产的建设项目,如工业项目、运输项目、农田水利项目、能源项目等。

②非生产性建设项目,指满足人们物质文化生活需要的项目。非生产性建设项目可分为经营性项目和非经营性项目。

### 5.按资金来源划分

按资金来源划分,可分为以下几类。

①国家预算拨款项目。

②银行贷款项目。

③企业联合投资项目。

④企业自筹项目。

⑤利用外资项目。

⑥外资项目。

## 1.1.3 工程项目的生命期与建设程序

### 1.工程项目的生命期

项目的时间限制和一次性决定了项目的生命期。每一个项目通常都分为多个项目阶段。项目阶段的集合组成一个项目生命期。

项目阶段的复杂性决定了行业的不同面。根据项目管理知识体系规定,典型的项目阶段包括以下四个阶段:

①概念(concept)。

②开发/规划(development/planning)。

③实施/执行(implementation/executing)。

④收尾/结束(close-out/termination)。

前两个阶段也称为项目可行性阶段(project feasibility phase)。项目可行性阶段约占总项目周期的25%(其中概念阶段占5%,开发阶段占20%)。后两个阶段也称为项目获得阶段(project acquisition phase)。项目获得阶段约占总项目周期的75%(其中实施阶段占60%,收尾阶段占15%)。

与此对应,工程项目生命期可以分为如下四个阶段:

①项目的前期策划和决策阶段(又称为概念阶段)。这个阶段从项目构思到批准立项为止。

②项目的设计与计划阶段,即开发阶段。这个阶段从批准立项到现场开工为止。

③项目的施工阶段,即实施阶段。这个阶段从现场开工直到项目的可交付成果完成,工程竣工并通过验收为止。

④项目的结束阶段。

一个工程项目的生命期阶段划分如图 1-1 所示。

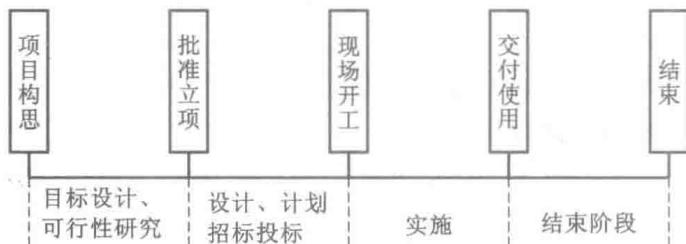


图 1-1 工程项目的生命期阶段划分

2. 工程项目的建设程序

在上述工程项目的生命期中，每个阶段又有复杂的过程，形成工程项目建设程序。工程项目建设程序是指一项工程从设想提出到决策，经过设计、施工直到投产使用的全部过程的各阶段、各环节以及各主要工作内容之间必须遵循的先后顺序。建设程序反映了建设工作客观的规律性，由国家制定法规予以规定。严格遵循和坚持按建设程序办事是提高工程建设经济效益的必要保证。

工程项目的建设程序如图 1-2 所示。

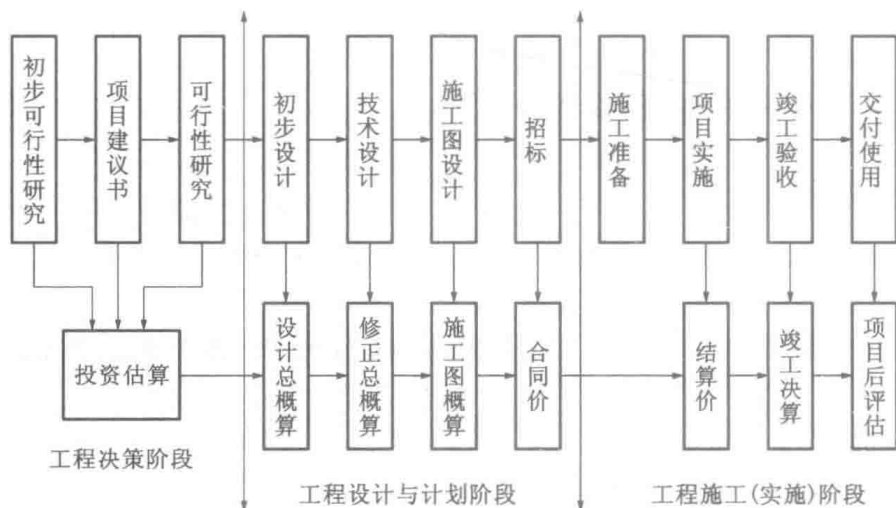


图 1-2 工程项目的建设程序

按照工程项目的性质、规模、采购模式的不同，建设程序会有一些差别。目前，我国大中型项目的建设程序大体上分为项目决策和项目实施两大阶段。

(1)项目决策阶段

编制可行性研究报告。以可行性研究报告得到批准作为一个重要的“里程碑”，通常称为批准立项。

①工程项目的前期策划。

工程项目的前期策划过程主要包括如下工作：

- a. 工程项目构思的产生和选择。
- b. 确定工程项目建设要达到的预期总体目标。

### c. 项目的定义和总体方案策划。

根据项目总目标,对项目的总体实施方案进行策划,如工程总的功能定位和各部分的功能分解,总的产品方案,工程总体的建设方案,工程的总布局,项目总阶段的划分,总体融资方案,设计、实施、运营方面的组织策略等。

#### ②提出项目建议书。

项目建议书是建设单位向主管部门提出的要求建设某一建设项目的建议文件,是对建设项目的轮廓设想。投资者对于拟兴建的项目要论证项目建设的必要性、可行性以及建设的目的、要求、计划等内容,写成报告,请求批准。

#### ③进行可行性研究。

可行性研究的主要任务是通过多方案比较,提出评价意见,推荐最佳方案。其内容为项目决策提供科学依据,包括市场研究、技术研究和经济研究,并在可行性研究的基础上编写可行性研究报告。

#### ④工程项目的评价和决策。

在可行性研究报告的基础上,对工程项目进行财务评价、国民经济评价和环境影响评价。根据可行性研究报告和评价的结果,由主管部门对工程项目的立项做出最后决策。在我国,可行性研究报告经过批准,项目就立项,经批准的可行性研究报告就作为工程项目的任务书,是项目初步设计的依据。

### (2)项目实施阶段

立项后,建设项目进入实施阶段,主要工作是工程项目管理组织筹建、项目设计、计划、工程招标、建设施工准备、施工安装和投产前准备工作、竣工验收等。

#### ①工程项目管理组织筹建。

在可行性研究报告被批准后,项目即获得立项,就应正式组建工程建设单位,由它负责工程项目的建设管理。建设单位可委托设计单位,按可行性研究报告中的有关要求,编制设计文件。

#### ②项目设计。

设计文件是安排建设项目和组织工程施工的主要依据。

一般建设项目进行两阶段设计,即初步设计和施工图设计。对技术上比较复杂而又缺乏设计经验的建设项目,进行三阶段设计,即初步设计、技术设计和施工图设计。初步设计是为了阐明在指定地点、时间和投产限额内,拟建项目在技术上的可行性、经济上的合理性,并对建设项目做出基本技术、经济规定,编制建设项目总概算。技术设计是进一步解决初步设计的重大技术问题,如工艺流程、建筑结构、设备选型及数量确定等,同时对初步设计进行补充和修正,然后编制修正总概算。施工图设计是在初步设计及技术设计的基础上进行,需完整地表现建筑物外形、内部空间尺寸、结构体系、构造状况以及建筑群的组成和周围环境的配合,还包括各种运输、通信、管道系统,建筑设备的设计。施工图设计完成后应编制施工图预算。国家规定,施工图设计文件应当经有关部门审查。

#### ③计划。

计划是对工程建设和运营的实施方法、过程、预算投资、资金使用、建设进度、采购和供应、组织等做详细的安排,以保证项目目标的实现。应根据批准的总概算和建设工期,合理地编制建设项目的建设计划和建设年度计划,计划内容要与投资、材料、设备相适应;配套项目要同时安排,相互衔接。

#### ④工程招标。

工程招标,即通过招标委托工程项目范围内的设计、施工、供应、项目管理(咨询、监理)等任

务,选择这些项目任务的承担者。

根据招标对象的不同,有些招标工作会延伸到工程的施工过程中,如有些装饰工作分材料和设备的采购。

#### ⑤建设施工准备。

为了保证施工顺利进行,必须做好各项建设施工准备工作,包括征地、拆迁、场地的平整,现场施工用的水电气、通信等工程,组织设备、材料订货等。

#### ⑥施工安装。

这个阶段从现场开工到工程竣工、验收交付为止。在这个阶段,工程设计单位、监理单位、施工单位等项目相关者按照合同规定完成各自的工程任务,按照实施计划将项目由构思到设计蓝图,再经过施工形成符合要求的实体工程。这个阶段是项目管理最为活跃的阶段,资源的投入量最大,管理的难度也最大、最复杂。

#### ⑦投产前准备工作。

项目投产前要进行生产准备,这是建设单位进行的一项重要工作,包括建立生产经营管理机构,制定有关制度和规定,招收培训生产人员,组织生产人员参加设备的安装,调试设备和工程验收,签订原材料、协作产品、燃料、水、电等供应及运输协议,进行工具、器具、备品、备件的制造或订货,以及进行其他必要的准备。

#### ⑧竣工验收。

当建设项目按设计文件内容全部施工完毕后,应组织竣工验收。当整个工程都经过竣工验收,则标志着整个施工任务(阶段)结束。这是建设程序的最后一步,是投资成果转入生产或服务的标志,对促进建设项目及时投产、发挥投资效益及总结建设经验都有重要意义。

### (3)工程项目结束阶段

①工程由业主移交工程的运营单位或工程进入运营状态,则标示着工程建设阶段任务的结束,工程项目进入运营(生产或使用)阶段。移交过程有各种手续和仪式,对于工业工程项目,在此之前要共同进行试生产(试车)。

②工程项目竣工后的工作,包括工程竣工决算,竣工资料的总结、交付、存档等。

③工程的保修(缺陷通知期)和回访。在运营的初期,施工阶段的任务承担者(如设计、施工、供应、项目管理单位)和业主按照项目任务书或合同还要继续承担因建设问题产生的缺陷责任,包括维护、维修、整改、进一步完善等。他们还要对工程项目做回访,了解工程项目的运营情况、质量、使用的意见等。

④工程项目的后评价。项目的后评价是指对已经完成的项目或已投入运营的项目目标、实施过程、运营效益、作用、影响进行系统而客观的总结、分析和评价。

⑤在运营过程中的维护管理,还可能包括对本工程的扩建、更新改造、资本的运作管理等。本项工作原来不作为工程项目生命期的一部分,但现在运营和维护管理已成为工程项目管理的延伸,无论是业主还是承包商,都十分注重这项工作。

### 3. 工程建设项目实施程序

工程建设项目实施程序,是指工程项目新建、扩建、改建活动的施工准备、施工阶段、竣工阶段应遵循的有关工作步骤。其中,施工准备阶段分为工程建设项目报建、开工前审计、委托建设监理、招标投标、施工合同签订;施工阶段分为建设项目施工许可证办理、工程施工;竣工阶段为竣工验收及保修。

### (1) 工程建设项目报建

建设单位或其代理机构在工程建设项目可行性研究报告或其他立项文件批准后,须到当地建设行政主管部门或其授权机构进行报建,交验工程建设项目立项的批准文件、批准的建设用地等其他有关文件。

#### ① 报建内容。

工程建设项目的报建内容主要包括工程名称,建设地点,投资规模,资金来源,当年投资额,工程规模,开、竣工日期,发包方式,工程筹建情况。

#### ② 报建程序。

- a. 建设单位到建设行政主管部门或其授权机构领取“工程建设项目报建表”。
- b. 按报建表的内容及要求认真填写。
- c. 向建设行政主管部门或其授权机构报送“工程建设项目报建表”,经批准后,按规定进行招标准备。

工程建设项目的投资和建设规模有变化时,建设单位应及时到建设行政主管部门或其授权机构进行补充登记。筹建负责人变更时,应重新登记。

#### ③ 建设行政主管部门报建管理。

- a. 贯彻实施《建筑市场管理规定》和有关的方针政策。
- b. 管理监督工程项目的报建登记。
- c. 对报建的工程建设项目进行核实、分类、汇总。
- d. 向上级主管机关提供综合的工程建设项目报建情况。
- e. 查处隐瞒不报违章建设的行为。

凡未报建的工程建设项目,不得办理招标手续和发放施工许可证,设计、施工单位不得承接该项工程的设计和施工任务。

### (2) 开工前审计

固定资产投资项目实行开工前审计制度。大中型建设项目和总投资 3000 万元以上的楼堂馆所项目(不包括技术改造项目,下同)的开工报告,须经审计机关审计,方可向有权审批机关报批。小型建设项目和 3000 万元以下的楼堂馆所项目开工前,须经审计机关审计,方可向有权审批开工的机关办理项目开工手续。

### (3) 委托建设监理

建设单位应当根据国家有关规定,对必须委托监理的工程,委托具有相应资质的建设监理单位进行监理。

### (4) 招标投标

工程建设项目施工,除某些不适宜招标的特殊建设工程项目外,均需依法实行招标。施工招标可采用公开招标、邀请招标的方式。

工程建设项目的施工招标,按《招标投标法》的规定进行。

### (5) 施工合同签订

建设单位和施工企业必须签订建设工程施工合同。总承包企业将承包的工程建设项目分包给其他单位时,应当签订分包合同。分包合同与总承包合同的约定应当一致;不一致时,以总承包合同为准。施工合同的签订,应使用中华人民共和国国家工商行政管理总局、中华人民共和国住房和城乡建设部制订的《建设工程施工合同(示范文本)》(GF—2017—020),并严格执行《合同法》《建设工程施工合同管理办法》的规定。

#### (6) 建设项目施工许可证办理

建设单位必须在开工前向建设项目所在地县级以上人民政府建设行政主管部门办理建设项目施工许可证手续。未取得施工许可证的,不得开工。

申请施工许可证应当具备下列条件:

- ①已经办理该建设工程用地批准手续。
- ②在城市规划区的建设工程,已经取得建设工程规划许可证。
- ③需要拆迁的,其拆迁进度符合施工要求。
- ④已经确定施工单位。
- ⑤有满足施工需要的施工图纸和技术资料。
- ⑥有保证工程质量和安全的具体措施。
- ⑦建设资金已经落实。
- ⑧法律、法规规定的其他条件。

建设单位应当自领取施工许可证之日起3个月内组织开工。因故不能按期开工的,建设单位应当向发证机关说明理由,申请延期。延期以两次为限,每次不超过3个月。不按期开工又不按期申请延期的或超过延期时限的,施工许可证自行废止。

#### (7) 工程施工

承包工程建设项目的施工单位必须持有资质证书,并在资质证书许可的范围内承揽建设工程项目。开工前,建设单位应当指定施工现场的工程师,施工单位应当指定项目经理,并分别将工程师和项目经理的姓名及授权事项书面通知对方,同时报工程所在地县级以上地方人民政府建设行政主管部门备案。

施工单位项目经理必须持有资质证书,并在资质许可的业务范围内履行项目经理职责。项目经理全面负责施工过程中的现场管理,并根据工程规模、技术复杂程度和施工现场的具体情况,建立施工现场管理责任制,并组织实施。

施工单位必须严格按照有关法律、法规和工程建设技术标准的规定,编制施工组织设计,制订质量、安全、技术、文明施工等各项保证措施,确保工程质量、施工安全和现场文明施工。

施工单位必须严格按照批准的设计文件、施工合同和国家现行的施工及验收规范进行建设工程项目施工。施工中若需变更设计,应按照规定和程序进行,不得擅自变更建设、勘察、设计、施工、监理单位和建筑材料、构配件及设备生产供应单位,应按照《中华人民共和国建筑法》(以下简称《建筑法》)、《建设工程质量管理条例》的规定承担工程质量责任和其他相应责任。

#### (8) 竣工验收

竣工验收是全面考核建设工作、检查项目是否符合设计要求和工程质量的重要环节,对促进建设项目及时投产、发挥经济效益、总结建设经验有重要作用。

#### (9) 保修

为使建设项目在竣工验收后达到最佳使用条件和使用寿命,施工企业在工程移交时,必须向建设单位提出建筑物及设备使用和保养要领,并在用户开始使用后,认真执行移交后回访和保修。

《建设工程质量管理条例》规定:建设工程实行质量保修制度。施工单位在向建设单位提交竣工验收报告时,应当向建设单位出具质量保修书。质量保修书中应当明确建设工程的保修范围、保修期限和保修责任等。建设工程保修期限是指从竣工验收合格之日起,对出现的质量缺陷承担保修和赔偿责任的年限。保修期限、返修和损害赔偿按《建设工程质量管理条例》的规定执行。

## 1.2 工程审计

### 1.2.1 我国审计的产生和发展

我国审计经历了一个漫长的发展过程,大体上可分为六个阶段:西周初期初步形成阶段;秦汉时期最终确立阶段;隋唐至宋日臻健全阶段;元明清停滞不前阶段;中华民国不断演进阶段;中华人民共和国振兴阶段。

我国西周国家财政机构分为两个系统:一是地宦大司徒系统,掌管财政收入;二是天宦家宰系统,掌管财政支出。天宦所属中大夫司会,为主宦之长,主天下之大计,负责王朝财政经济的审核和监督。《周礼》中记载:“凡上之用,必考于司会。”即凡帝王所用的开支,都要受司会的检查,可见司会的权力很大。而且还说:“以参互考日成,以月要考月成,以岁会考岁成。”即司会每天、每月、每年都要对下级送上来的报告加以考核,以判断每一个地方官吏每天、每月和每年所编制的报告是否真实、可靠,再由周王据此决定赏罚。我国政府审计的起源,基于西周的宰夫。《周礼》云:“宰夫岁终,则令群吏正岁会。月终,则令正月要。旬终,则令正日成。而考其治,治以不时举者,以告而诛之。”即年终、月终、日终的财计报告先由宰夫命令督促各部门官吏整理上报,宰夫就地稽核,发现违法乱纪者,可越级向天宦家宰或周王报告,加以处罚。由此可见,宰夫是独立于财计部门之外的职官,标志着我国政府审计的产生。

秦汉时期是我国审计的确立阶段,主要表现在以下三个方面:一是初步形成了统一的审计模式。秦汉时期是我国封建社会的建立和成长时期,社会经济的发展,促进了秦汉时期逐渐形成全国审计机构与监察机构相结合、经济法制与审计监督制度相统一的审计模式。秦朝,中央设“三公”“九卿”辅佐政务。御史大夫行使“三公”之执掌弹劾、纠察之权,专司监察全国的民政、财政以及财物审计事项,并协助丞相处理政事。汉承秦制,西汉初中央仍设“三公”“九卿”,仍由御史大夫领掌监督审计大权。二是“上计”制度日趋完善。所谓“上计”,就是皇帝亲自参加听取和审核各级地方史的财政会计报告,以决定赏罚的制度。这种制度始于周朝,至秦汉时期日趋完善。三是审计地位提高,职权扩大。御史制度是秦汉时期审计建制的重要组成部分,秦汉时期的御史大夫不但行使政治、军事的监察之权,还行使经济的监督之权,控制和监督财政收支活动,勾覆总考财政收入情况。应该指出的是,秦汉时期审计制度虽已确立,但仍属初步发展时期。

隋唐时期是我国封建社会的鼎盛时期,宋代是我国封建社会经济的持续发展时期。隋唐至宋,中央集权不断加强,官僚系统进一步完善,审计在制度方面也日益健全。隋朝开创一代新制,设置比部,隶属于都官或刑部,监督国家财计,行使审计之权。唐改设三省六部,六部之中,刑部掌天下律令、刑法、徒隶等政令,比部仍隶属于刑部,凡国家财计,不论军政内外,无不加以匀,无不加以查核事理,比部审计之权通达国家财经各领域,而且一直下伸到州、县。由此可见,唐代的比部审查范围极广,项目众多,而且具有很强的独立性和较高的权威性。宋代审计一度并无发展。元丰改制后,财计官制复唐之旧,审计之权重归刑部之下的比部执掌,审计机构重获生机。此外,还专门设置审计司,隶属于太府寺。北宋时又曾将这个机构改称为审计院。南宋时,湖、广还设有审计院,四川也设有审计院。宋审计司(院)的建立,是我国审计的正式命名,从此,“审计”一词便成为财政监督的专用名词,对后世中外审计建制具有深远的影响。

元明清各朝,君主专制日益强化,审计虽有发展,但总体上停滞不前。元朝取消比部,户部兼