



# 中华人民共和国审计署

National Audit Office of the People's Republic of China

Google.cn

站内搜索 站外搜索

设为首页 | 联系我们 | English

当前位置: 首页 > 审计资讯 > 理论与方法

## 在高速公路竣工决算审计中工程造价应关注的几个方面

许丕藤 董晓峰（审计署广州办）

【时间: 2013年02月22日】

【来源:】

【字号: 大 中 小】

摘要: 在高速公路竣工决算审计中对工程造价的审核是政府投资审计的重要平台。以造价审核为切入点查找高速公路项目建设过程中存在的弊病, 分析问题产生的体制性、机制性原因, 进一步推动政府投资体制改革, 促进宏观调控政策落实是审计发挥保障国家经济社会健康运行的“免疫系统”功能的重要途径, 也是审计促进完善国家治理的重要体现。

关键词: 工程量 工程单价 工程成本 审核

### 一、 工程造价审核前期准备

#### (一) 工程基本建设程序资料。

一是全面熟悉项目的立项、工程可行性研究报告及批复、初步设计及批复、重大变更批文及有关重大事项决定的有关文件。二是了解项目基本概况和工程规模等, 询问决算报告编制的具体情况; 三是获取建设期间当地造价站的季度造价信息, 掌握当地近两年对于规模、建设标准及补偿费用的处理意见及有关要求文件。

#### (二) 工程建设过程资料。

一是工程实体建设过程中形成的各类会议纪要及收发文情况, 以此了解施工过程中造价控制执行情况, 将其中的薄弱点作为审核的重点; 二是了解招投标实施情况及相关的过程资料, 如招标清单、投标清单、评标报告及定标纪要; 三是了解形成工程量清单及合同价的过程, 工程量清单与施工图的关系, 并明确工程变更上报审查、审批情况。

#### (三) 参建单位企业相关情况。

一是调查了解各参建单位的工商情况及工程业绩, 并对工程项目的负责人及财务人员进行全面了解, 明确审核重点; 二是获取相关账务数据及银行流水, 为后期对造价的真实性复核做基础。

### 二、 工程造价审核的方法

工程造价审核本身是一项工作面广、责任大而极其细致的工作, 且因为我国建筑工程造价的改革刚刚实施, 原有的定额计价和改革后的工程量清单计价法正处在双轨并行的过渡阶段, 工程造价审核的难度进一步加大。在保证审核质量的前提下, 为提高审核效率, 最大限度地节约审核成本, 根据建设项目的不同特点采取不同的造价审核方法显得尤为重要。工程造价的主要审核方法如下:

1. 全面审查法, 要求逐一的对全部项目进行审查, 其具体审查过程与编制预算的过程是相同的。该方法适用于工程量比较小、工艺比较简单、造价编制或报价单位技术力量薄弱的工程项目。在投资规模较大, 审核进度要求较紧的情况下不宜采用。
2. 重点审核法, 其与全面审核法的区别仅是审核范围不同, 该方法一般选择工程量大而且费用比较高的分项工程的工程量作为审核重点, 可减少审核工作量。
3. 对比审核法, 是指用已经审核的工程同拟审核的类似工程进行对比审计的方法。此方法需要在同一地区, 存在用途、结构和建筑标准都相似的单位工程。
4. 标准图审核法, 是指对于利用标准图纸或通用图纸施工的工程项目, 先集中力量编制标准决算造价, 以此为标准进行对比审计的方法。此方法适用于按标准图纸设计或施工的工程。
5. 分组计算审核法, 是指将分项工程按一定内在联系划分为若干组, 计算一组中某个分项工程量, 利用其相似关系判断同组其他分项工程量的审核方法, 可以显著加快审核速度。

### 三、 公路竣工决算中工程造价审核的几个关注点

#### (一) 工程量计算错误导致多计工程费用。

工程量的计算是依据竣工图纸、设计变更联系单和国家统一规定的计算规则来编制的, 是决算编制的基础。由于没有按规定计算, 造成竣工决算工程量增加而多报工程价款。

1. 随意扩大计量范围。如某桥梁钻孔桩, 按照计量规则, 钻孔灌注桩的桩长以米计量, 总长度为桩底标高至系梁底, 但在实际计量中, 却按桩底标高至系梁顶计算。经审核, 其中两段就分别多计工程款218.53 万元和325.32 万元。
2. 合同已明确规定不另计量的附属项目, 决算时予以计量。如某工程合同规定桥梁荷载实验、路基土石方清表、大于45m 灌注桩埋设钢管费用等, 作为附属工程, 其费用已包含在相关项目报价中, 不另计量。决算时却予以计量支付, 导致某段高速公路计量桩长大于45m 的灌注桩预埋钢管费37017 万元。
3. 虚报工程量。如某高速公路某互通匝道因故取消建设, 但在竣工结算时, 施工单位编造该匝道工程竣工图, 并据此上报工程量款199 万元; 某高速公路施工便道修复工程未实施, 施工单位虚报费用100 万元; 某高速公路个别施工单位编造粉煤灰碎石桩原始施工记录, 虚报工程量50.42 万元; 某高速公路路基施工单位向业主申报10 项待决工程费用350 万元, 经对照合同文件及相关技术规范, 其中仅33.73 万元属于可计量, 其余均为虚报工程量。

政府信息公开指南

政府信息公开目录

政府信息公开申请

政府信息公开年报

### 审计资讯

- 近日要闻
- 要闻回顾
- 特派办动态
- 审计结果公告
- 国际交流
- 综合论坛
- 审计播报
- 图片新闻
- 机关动态
- 地方动态
- 审计工作通告
- 案件披露
- 理论与方法

### 网上服务

- 考试信息
- 资料下载
- 审计知识
- 网站地图
- 报刊订阅
- 教育培训
- 成绩查询
- 公共信息
- 历史上的今天
- 投稿信箱及投稿须知

### 互动交流

- 信访举报
- 图文直播
- 意见征集
- 投稿信箱
- 地方在线直播
- 在线访谈
- 网上调查
- 审计长信箱
- 地方在线访谈

4. 设计变更后签证。有的建设单位不重视控制设计变更,不办理设计变更的审批手续,没有正式的设计变更通知单,没有设计变更更记录的工程量与投资增减的记录。

5. 建设单位在发包合同及现场签证中用词不严谨而导致决算与实际有出入。

(二) 工程单价套用错误导致多计工程费用。

不认真执行规定的或合同约定的对应工程量清单中的单价,随意高套,会造成决算投资虚增,工程单价套用是工程造价审核的重点。

1. 调整工程量清单中项目的结算单价。按合同计价规则,工程实施过程中,除新增项目按合同规定重新组价,确定新结算价外,工程量清单中其他项目均不做调整。某高速公路在三大系统实施中,调整原工程量清单中八路视频复用光端机中标单价,多计付工程款58.81万元

2. 新增项目单价确定不合理。新增项目定价存在高套定额、误套定额和未按合同约定实行下浮优惠率,造成多计工程款。

3. 变更项目支付未扣除原设计工程量。桥涵台背回填材料由沙砾改为渗水、透水性材料,已重新编制单价另行支付,但支付时未扣除原设计的填方工程款,造成重复支付。

(三) 多计列工程建设其他费用。

工程建设其他费用主要包括固定资产其他费用、无形资产费用及其他资产费用。其中固定资产其他费用主要包含建设管理费、建设用地费及勘察设计费等内容。

1. 建设用地费由于政策性较强,其前后的差异较大,地方政府及项目业主在执行过程中未能严格执行政策,存在虚增工程造价的情况。

如,财政部《关于调整新增建设用地土地有偿使用费政策等问题的通知》(财综〔2006〕48号)规定“严禁市、县人民政府和有关部门将新增建设用地土地有偿使用费转嫁由用地单位缴纳”,在某高速公路项目中发现地方政府仍向项目业主征收新增建设用地土地有偿使用费765.84万元。

2. 勘察设计费在执行过程中存在计费的基数及工程复杂调整系数等要素违反国家相关规定,存在多计的问题。如某高速公路工程复杂度调整系数取值为1,依据《工程勘察设计收费管理规定》应为0.85。由此多计勘察设计费314.07万元。

(四) 招标文件编制错误导致增加工程成本。

对公路建设的相关的法规、规范掌握不深不透,导致招标文件的编制欠缺科学性,增加了工程成本。如,

1. 根据交通部《公路工程国内招标文件范本》(1999年版)第503.1第三款“钢纤维已包含在喷射钢纤维混凝土项目中,不另计量”的原则,某高速公路路基招标文件编制中将“20#喷射钢纤维混凝土”错分为“20#喷射钢纤维混凝土”和“钢纤维”两部分,提供投标人报价,并依此签订工程施工合同,由此增加了工程费用320.67万元。

2. 某高速公路路基招标文件所附“工程量清单”,将部分人工挖孔桩、嵌岩桩误编制为钻孔桩。根据交通部《公路工程预算定额》及有关文件规定,同等地质条件下,钻孔桩单价高于人工挖孔桩单价,导致投标人桩基础投标报价偏高。在实际施工中,由于设备无法进入现场,大部分桩基础采用人工开挖成孔,但是业主计量时不分成孔工艺,均按清单中钻孔桩单价计量支付,增加工程成本246.56万元。

3. 某高速公路路面标段的招标文件《补充技术规范》有关条款约定,中央分隔带塑料盲管报价中已包含塑料盲管及弯头、填中粗砂、无纺土工布等;纵向雨水(沟)管报价中包括碎石泄水槽、砂垫层、接头处理、开挖土方、沙浆调平层、混凝土基础等等附属工程,而事实上上述子项目已经包含工程量清单中,属于重复计价重列,增加工程成本147.57万元。

(五) 由于设计及管理粗放等导致损失浪费。

1. 某交通规划设计院在某高速公路互通立交设计上,采用预应力高桥设计理念,由于国内这种设计尚不成熟,导致施工期间数次发生匝道桥箱梁两端支架脱空和梁体移位,导致施工单位为此提出索赔,要求增加885.56万元处理补强费用。某高速公路某互通在施工过程中出现匝道支架脱空0.5~1.5厘米,经业主委托第三方对脱空原因进行验算分析,其主要原因是“支座压力不够,在恒载作用下,产生脱空”,结论是“设计过错”,因此造成增加加固处理费248.094万元,并延误工期65天。

2. 项目业主未按规定擅自变更,造成损失浪费。如某高速公路匝道原设计方案是以中桥桥梁形式下穿某铁路客运线。项目业主在实施过程中违反变更管理办法,擅自将匝道中桥方式改为路基方式。在路基填筑完成后,由于填土挤压而造成铁路客运线周的特大桥桥墩发生位移。项目业主后又将路基改回原设计中桥形式施工,增加工程费用300万元。

#### 四、产生问题的主要原因

(一) 建设管理体制严重滞后于经济形势发展,目前,我国绝大多数建设项目仍是投资管理、组织建设和建设监管三者同位一体。政府(国有企业)投资的高速公路业主是政府的行业或地方主管机构和部门,既负责项目的组织实施,又行使建设市场部分监管职责,有关建设和建设管理的法律法规对政府投资工程缺乏约束力。业主可以不执行法定建设程序,导致工程造价控制从源头上就已经偏离。

(二) 建设市场不成熟不规范,我国建设市场在近年来已得到充分的发展,但由于机制上存在缺陷,导致发展艰难。招标投标制度的本意是以合理的低价完成工程建设,但目前市场上施工、设计、监理机构在招标投标上没有做到完全按市场规律进行,高速公路建设领域存在的大量挂靠、借资质围标,违规分包等问题。其次,承、发包双方未按市场规律办事,合同约定力差,执行随意度大,项目业主会议纪要、各级政府会议纪要或单方面发出的文件、通知、规定等,均可凌驾征地拆迁、施工、保险合同之上,对合同约定条款进行修改或补充,甚至直接认定、指定某些开支挤入项目等。这些行为严重违背市场规则,造成建设市场混乱。

(三) 设计部门设计粗放,设计周期短,勘查深度不够,是一直以来未得到妥善解决的问题。项目策划和设计阶段决定了项目生命周期内80%的费用,在开工之前,把好设计至关重要,一旦设计阶段投资失控,势必给施工阶段的投资控制带来很大的负面影响。长期以来,我国基本建设领域普遍存在忽视工程建设项目设计阶段的投资控制,初步设计深度不够,设计与概算脱节,概算又与施工脱节,“三超”现象(概算超估算,预算超概算,结算超预算)严重。目前,由于建设投资体制各地不一,国家财政性资金占主要,银行贷款宽松等条件下,高速公路造价也处于居高不下状态。同时,管理者未能做到尊重科学遵循客观规律办事,未能做到工期服从质量,造成潜在的损失浪费。

(四) 责任追究机制未落实到位。国家对公路项目建设管理有明确的法律法规,但一些地方政府及公路项目建设单位重项目建设数量和速度,轻项目管理和群众利益,对历次检查发现的问题不及时纠正、不依法追究,对投资控制的决策失误,人为造成损失浪费等问题处理不严。目前,我国高速公路建设项目投资的可行性研究没有建立科学有效的程序,控制机制尚不完善,导致可行性研究报告缺乏科学性、针对性,实际上成了决策结果的形式论证。另一方面,受地方领导从主观愿望出发,为要政绩而搞“形象工程”和“献礼工程”影响,不深入调研,不考虑自身财力,匆匆开工,投资失误失控,而目前我国又尚未建立投资决策的追究问责制度。

#### 五、促进高速公路科学发展的建议

(一) 加快公路投资体制改革,强化行业自律和行政监管。目前不少公路项目的建设、筹资和还贷主要依赖政府,客观上加快了公路建设,但也有少数地方政府过度超前建设高速公路,超出当地财政承受能力,且单一资金来源势必造成监督不到位,只有改进目前投资体制,投资多元化,才能引起社会各界共同关注,共同监督。其次,充分依靠专业人士和中介组织,这也是发达国家普遍用于政府投资项目的管理办法。一方面表现在政府的专业管理机构本身就主要是由建筑师、工程师、合同律师等专业人士构成,使政府实施的行政监管具有专业性。另一方面,政府除了自身对项目进行管理外,一般还按照规定的程序选择和委托相应的工程咨询公司来管理,这些中介机构在政府的严格管理之下