工程造价审计现存短板与优化路径探析

王雪珍

江西方正工程监理造价咨询有限公司　江西　南昌　330000

摘　要：工程造价审计是建设项目投资控制、权力监督和绩效评价一项重要制度设计。目前，工程造价审计在制度标准、介入时点、数据基础、人员构成、风险导向以及整改运用等方面还存在问题，如规范碎片化、全过程覆盖不足、信息孤岛、复合型人才匮乏、绩效审计缺失、问责力度弱化等。从审计实践来看，造价审计往往陷入“重结算、轻过程，重核减、轻绩效，重合规、轻风险”的怪圈，影响审计效果。本文对工程造价审计概念和作用进行阐述后，对其所面临的问题进行剖析，并提出加强制度建设、提早开展审计工作、建立大数据平台、优化人员配备、强化风险绩效审计、落实整改措施和责任追究等一系列改进措施及保障措施来提高审计效果，保证建设资金合理有效使用，推进工程建设管理水平提高。

关键词：工程造价审计；全过程跟踪审计；风险导向；数字化审计

引言

随着固定资产投资规模不断增大以及项目越来越复杂，工程造价审计由于其对于控制投资、防范风险、规范权力运行的作用而被大家所重视。传统的造价审计主要集中在竣工结算上，注重合法性审查，无法满足全过程工程咨询、EPC 总承包、数字化施工等新要求，在实际工作中存在审计标准不一致、数据获取难、合作不够、整改问责不足等问题影响审计效果。而国家治理体系和治理能力现代化及全面推进预算绩效管理对工程造价审计也提出了新的期待，审计不仅要发现问题、纠正问题，还要参与决策、提高管理水平、预防风险。但是项目建设时间长、涉及方众多、技术和经济相互影响，造价信息不对称和契约不完善使得审计工作困难重重。所以必须从工程造价审计的角度出发找出其中存在的问题并给出解决方案以期提高审计质量和管理水平。

1 工程造价审计的内涵与功能定位

1.1 内涵界定

工程造价审计是指审计机关根据有关法律、法规规定，对建设单位在项目建设过程中所发生的各项费用支出的真实性、合法性和效益性进行审查、评价和证明的行为。它的对象是投资估算、设计概算、施工图预算、合同价、工程变更、索赔、结算和决算等。它不是单纯地降低造价，而是要发现存在的问题，发现可能存在的风险隐患，从而提高资金使用效率。从本质上说，工程造价审计既有技术属性又有经济属性，有法律属性又有绩效属性，是一种融合了审计监督与工程管理的专门业务。从时间上来说，造价审计伴随整个项目建设周期；从内容上来说，涉及真实性和合法性以及效益性；从方法上来说，采用查账、计量、分析、评估等方式。

1.2 功能定位

一是监督作用。通过对计价依据、工程量、取费标准、变更签证等进行检查，抑制虚高造价以及不合理开支。二是控制作用。通过事先预警、事中纠正预防投资失控。三是评价作用。对经济性、效率性和效果性进行评估，以便作出决定。四是治理作用。通过发现问题并加以改正从而改善制度，加强反腐败斗争。五是服务作用。为项目建设单位、施工企业和监管机构提供造价信息以及风险提示等。这些作用不是单独存在，而是相互联系在一起，通过信息反馈及制度改进而形成一个整体，即工程造价审计的价值所在。

2 工程造价审计现存短板

2.1 制度规范碎片化，标准衔接不足

当前，工程造价审计涉及审计、财政、住建、发改等部门相关规定，文件层次及标准不同，有些规定原则性强而具体操作性差。审计准则与工程量清单计价规范、合同示范文本、财政评审规则之间未有效结合，造成审计尺度不统一。尤其是在 EPC、PPP、全过程咨询等模式中，计价范围、风险分担以及审计介入途径不够明确，产生较多审计矛盾和复审问题[1]。另外，一些地方性规定较为陈旧，不能反映市场实际需求，影响审计公信力和统一性。多头管理还会出现多头监管或者监管缺失现象，不利于政策落实。

2.2 审计介入滞后，全过程覆盖不足

很多项目仍然以竣工结算审计为主，审计进场时间较晚。而设计阶段、招标投标阶段以及施工过程中重要造价工作环节缺乏必要的审计监督，造成大量的签证、索赔往后推移。事后审计可以节约一些资金，但是不能弥补已经造成的损失，也不能够防范决策失误以及设计浪费问题。虽然跟踪审计受到推崇，但是由于资源有限、成本较高以及协调困难等问题，实际覆盖面不够。一些项目只是在某些时候浅尝辄止，并不能够做到持续不断的审计。审计进场越晚，纠正错误的成本就越高，审计预防作用发挥就越困难。

2.3 数据基础薄弱，信息化协同不足

工程造价数据分布在建设单位、施工企业、咨询公司、交易平台以及监管单位之间，种类繁多、格式各异、缺乏统一标准，造成信息孤岛现象。审计人员获取合同、变更、计量、支付等相关资料需要人工提交，时间滞后且不系统全面。BIM、大数据、云计算等新技术应用尚处在试点阶段，在数据收集、整理、处理及风险预警方面功能有限，不能满足高效审计与常态化监控需求[2]。由于数据口径不同造成横向比较困难，不利于造价指标建立以及审计结论得出。数据孤岛增加了审计工作量同时也降低了审计结果可信度。

2.4 专业能力结构单一，复合型人才不足

工程造价审计涉及审计、造价、法律、合同、财务、信息技术等多个领域内容。目前人员多为传统造价或者财务审计人员，对于新型合同形式以及新技术应用缺乏了解，在一些地方基层审计力量薄弱，工作量大，时间紧，无法进行详细研究。人才教育培训体系及激励机制不够健全造成审计人员知识老化问题严重。对于复杂的工程项目，单一方面专业知识很难发现其中整体性问题，不利于得出准确结论。而在新的建筑方法下以及复杂的合同中，人才短缺更明显。

2.5 风险导向不足，绩效审计薄弱

部分审计仍然以合规性和造价核减为主，忽视整体风险分析。审计资源配置不合理，普遍化处理，不对重点部位及重大问题给予关注。绩效审计主要在资金使用上合规性方面发挥作用，在项目功能发挥、投资效果以及社会效益等方面考虑较少。造价审计与其他类型的审计如绩效审计、经济责任审计、政策跟踪审计等互相配合力度不够，不能有效整合形成合力。风险识别更多依靠个人经验，缺乏量化的工具以及及时更新。由于缺乏风险导向性而导致审计资源配置不合理，一些重要的风险容易被忽略。

2.6 整改问责弱化，成果转化不足

审计发现问题的整改责任、时限以及标准不够明确，一些单位重视审计而忽视整改。整改结果的应用与预算安排、绩效考核、干部选拔任用等工作结合不够紧密，处罚力度不大。审计成果大多以报告的形式展现，缺少数据库、指标库或者问题清单等可以重复利用的产品，不能够达到“审计一处、规范一片”的目的。一些问题屡禁不止，是因为整改仅仅停留在个案上，没有从制度机制上予以解决。整改问责乏力降低审计的震慑力，造成审计发现的问题不断发生。

3 工程造价审计优化路径

3.1 完善制度标准，强化规则衔接

应当从制度层面推进工程造价审计顶层设计工作，明确审计定位、职权范围以及介入方式。统一定审准则、计价规范、合同文本及财政评审规定，形成一套完整标准。对于 EPC、PPP、全过程咨询等新型业务类型，制定专门审计指南，对计量、变更、索赔以及风险分担等问题作出规定。设立审计意见分歧解决途径和专家咨询程序，提高审计结果影响力[3]。并且要经常性地对相关法律法规进行评价，发现其中不合理之处立即改正，使法律更加合理可行。制度建设既要有一致性又要具备灵活性，在有基本要求前提下也要给专业人士留有一定自主权。

3.2 前移审计关口，推进全过程跟踪

将审计融入投资项目决策、设计、招标投标、合同签订、施工、竣工以及运行等各环节。在决策期注重估算是否合理及资金落实情况；在设计期注重限额设计和设计方案选择；在招标投标期注重清单完整性及合同风险；在施工期间注重变更签证、计量支付；在竣工期注重结算真实性以及资产移交。以重要节点审计与日常监督相结合的方式做到预防为主、管控兼顾、检查到位。制定跟踪审计计划、台账、预警和报告等制度保证监督不间断。全过程跟踪并不是完全代替管理而是在监督管理基础上进行再监督防止越位错位。

3.3 建设数据平台，提升数字审计

制定统一工程造价审计数据标准和共享机制，连接交易、合同、计量、支付、变更等相关信息。借助 BIM、大数据、人工智能等工具，形成指标库、案例库以及风险模型，进行对比分析、异常报警及趋势预测。使审计系统与业务系统对接，做到数据及时抓取、随时查看并记录。同时保障信息安全、授权访问以及质量把

关，避免数据虚假或误用。利用数字化审计提高工作效率，减轻工作人员负担使其专注于重要环节。数字审计需遵循以业务为导向、以数据为支撑、以安全为基础的原则。

3.4 优化人才结构，加强能力建设

培养多学科复合型审计人才，引进造价、法律、信息技术及绩效评价人员。开展持续教育与实战培训，以新合同模式、数字审计、绩效评价等为主题进行培训。实行审计专家库制度以及团队合作方式，发挥各自优势。加强考核激励，把审计质量和整改落实情况以及创新作为重要指标，调动工作积极性。加强职业操守与廉洁自律教育，提高独立性和公正性，造就既懂工程又懂审计的人才。人才队伍建设要注重引进与培养相结合、合理配置、注重实践。

3.5 深化风险导向，强化绩效审计

根据风险确定审计资源配置，在决策、设计、招标投标、合同、变更、支付等方面识别高风险领域进行重点审查。将造价审计与绩效审计相结合，不仅注重造价真实性和合法性还要考察投资经济效益、效率和效果。制定绩效指标，包括成本、工期、质量、功能、环境和社会效益等[4]。加强与其他审计协作配合，实现全方位、多层次监管。使用风险矩阵以及持续性评价来优化审计资源配置。绩效审计要覆盖项目整个生命周期，在各个时期都要有相应评价结果。

3.6 健全整改问责，促进成果转化

制定审计问题清单、整改台账以及销号制度，落实到人、时限和标准。对于拒不整改或者敷衍整改行为进行严厉追责，把整改情况纳入预算、考核、信用及干部任用工作中去。把审计成果规范化、信息化，转化为风险预警、政策建议及造价参考依据。加大审计公开力度并加强与其他部门合作，实现“发现问题、督促整改、完善制度、防控风险”。建立整改回访和长期监督制度，避免问题反复出现。转化利用要突出制度建设以及风险管理，发挥更大作用。

4 保障机制

为了保证工程造价审计有效开展并发挥应有的作用，在此就需要有全方位、多层次的保障措施。从组织保障来看，要建立审计委员会牵头协调机制，明确审计机关、建设单位、中介机构以及主管部门各自责任，建立健全定期沟通交流机制，消除部门之间的隔阂，凝聚强大合力。在制度保障上，要制定和完善一系列规定办法，如操作指引、质量管理、复查审理以及专家咨询等制度，严格规范审计行为避免出现风险问题；还要落实审计质量终身责任制和追溯制，加大追责力度。在技术保障上，要加强信息化建设，统一数据接口标准，保证系统的安全性、稳定性，还要注重技术人员和审计人员的合作配合，促进智能化工具的应用。在质量保障方面，要实行分层次复审、交叉审理以及全程质量监督，保证审计证据充足、合理合法并且加强职业道德建设和防范腐败行为发生。而在文化保障方面，则是要培养实事求是、公平正直、敬业奉献的审计文化理念，提高审计工作人员的职业荣誉感和使命感，从而对审计工作起到良好支撑作用。

结束语

工程造价审计是建设项目治理的重要环节。面对新模式、新技术和新风险，传统审计理念与方法亟待转型。本文从制度、过程、数据、人才、风险和整改六个维度分析短板，并提出优化路径。未来应坚持全过程、风险导向、数字赋能和绩效并重，完善保障机制，推动工程造价审计从合规核减向价值创造和治理服务升级，为提高投资效益、防范廉政风险和完善工程治理体系提供有力支撑。唯有持续改革，才能更好发挥审计在国家治理和工程管理中的重要作用。

参考文献

[1] 刘雷, 李敏. 全过程工程造价审计实施难点与优化路径 [J]. 建筑经济,2022,43(4):92-96.

[2] 陈静. 大数据背景下工程造价审计转型研究 [J]. 中国内部审计,2023(6):45-49.

[3] 王伟, 张华. 风险导向视角下工程造价审计优化研究 [J]. 财会通讯,2021(18):110-113.

[4] 赵敏. 建设项目全过程跟踪审计质量控制研究 [J]. 工程管理学报,2020,34(3):115-119.