

全过程跟踪审计在防范化解高校重大建设项目风险中的作用及途径

韦燕柳 黄程亮 钟锰军
(柳州工学院, 广西 柳州 545616)

【摘要】内部审计作为高校内部风险防控的“第三道防线”，在应对高校重大建设项目风险中可发挥积极的作用。本文分析了高校重大建设项目中存在的七大风险，就内部审计采用跟踪审计方式应对建设项目风险的优势和作用进行阐述，提出内部审计可通过项目前期介入、设计阶段把控等七种途径防范化解建设项目风险，保证建设项目的有序推进。

【关键词】跟踪审计；高校；建设项目；风险；作用途径

一、引言

国家“十四五”规划和2035年远景目标中提出，要统筹推进基础设施建设，构建系统完备、高效实用、智能绿色、安全可靠的现代化基础设施体系。对高校而言，随着毛入学率的逐年提高，为满足扩招后日益增大的教育教学场地及生活住宿需求，高校大型基建项目的建设也越来越多，据统计，2020年全国一般公共预算教育经费（包括教育事业费、基建经费和教育附加）为36310.47亿元，2021年达到3.76万亿元，经费数额巨大，资金使用存在风险，加之基建项目本身具有技术复杂、经费较大、建设周期较长等特点，更加大了项目建设及资金使用风险，如不能有效应对，不利于高校的整体发展，需要引起足够的重视。内部审计作为高校监督体系的一部分，是高校内部风险防控的“第三道防线”，在高校重大项目建设过程中可采用全过程跟踪审计的方式，帮助高校有效应对各项风险，保障学校的平稳健康发展。

二、高校重大建设项目中可能存在的风险

（一）项目立项过程中存在的风险

1. 功能定位不准引发的风险。高校建设的项目大多是集教学、实训、科研功能于一体的综合性建筑，以此满足使用功能多元化的要求。但部分高校在项目启动阶段没有重视建筑功能配置的合理性和科学性，特别是采用“代建制”管理模式的高校，充当“甩手掌柜”，对项目立项关注度不够，对建筑的功能定位没有进行明确，项目竣工投入使用后才发现建筑物不能满足实际使用功能要求，造成二次改造问题的出现，既浪费资金也影响了教育教学工作的正常开展。

2. 可行性研究报告深度不够引发的风险。高校主要根据可行性研究报告的结果来决定是否建设以及如何建设等问题，它既是项目投资的主要依据也是编制投资估算的依据，如果可行性报告的深度不够，可能导致在编制项目投资估算时出现估算编制不详细、项目缺失等情况。例如，某民办高校因可行性研究报告深度不够，导致项目投资估算编制不准确，经历了四次概算变更，项目总投资估算额从最初的8亿元调整到10亿元，严重影响了项目的总体推进进度，也使得项目建设的可靠性较少。

（二）未严格执行限额设计引发的风险

限额设计是项目建设全过程造价控制的重要方法，通过限额设计，确保在不突破已核定的投资限额的前提下进行合理的功能设计，严格控制技术和施工图设计得不合理变更，保证投资额不被随意突破。但部分高校虽在设计合同中约定了限额设计的条款，但却未真正执行或执行得不到位。如某民办高校新校区建设项目，在设计合同中约定项目设计采用限额设计，不得随意变更，而实际确未执行，如该项目消防工程设计概算仅为800万元，但最终审定的施工图预算达1500万元，超概87.5%，限额设计的条款形同虚设，未真正执行。

（三）招投标过程中存在廉政风险

从近年国家纪委监委公布的高校领导干部腐败案件中我们可以看到，随着一些高校转型升级或招生规模的逐年扩大，教学楼、宿舍楼、实训楼越建越多，高校逐渐成为工程腐败的“重灾区”，高校领导干部特别是分管基建、后勤工作的校领导成为

施工单位重点围猎的对象。个别领导干部与施工单位、招标代理机构沆瀣一气、相互勾结，形成牢固的利益链，通过提前泄露招标信息、内定中标人、设置条件排挤竞标对手等方式取得中标资格；有些根据项目的实际情况，安排几家或十几家单位参与围标，内定中标人在幕后进行操纵；有的将项目进行违规拆分，规避招标。

（四）合同签订管理中存在履约风险

合同管理贯穿于项目建设的始终，完善有效的合同管理不仅能合理保障参建各方的权益，而且可以有效促进项目的整体推进。部分高校合同管理体系不健全，合同存在漏洞，如专用条款中未对合同价款的支付时间、工程质量要求、计费依据、计费标准等标准和细节做出明确的解释和可操作性的说明；有的履约意识不强，合同履行不及时、不完整，合同条款随意变更等现象时有发生。

（五）项目实施过程中存在的变更风险

项目建设过程中出现超概算现象，通常是由于变更、签证等原因造成的，而实践中变更手续不规范、变更理由不充分等情况时有发生。工程签证也存在签证不规范，签证单中经常会出现缺少其中一方或两方的签字；签证不及时，在施工过程中需要进行变更签证时，没有第一时间办理签证，多数等到办理结算时才匆忙补签；虚假签证，施工单位利用某些工程隐蔽性高、求证难等特点，以少签多，高估冒算，巧立名目，故意抬高工程造价，或是在签证中只签证工程量增加的部分，对因做法变更应减少的工程量故意漏签，导致工程量虚增等现象。

（六）竣工结算中存在的风险

在竣工结算普遍存在结算资料编制不完整、缺少项，有些项目因资料不齐无法核实其真实性；定额套用错误、定额取费就高不就低、工程量虚增、材料价差调整有误等问题。

（七）竣工财务决算中存在的风险

部分建设项目存在完工后久拖不决，迟迟未编制竣工决算及报表；会计核算基础工作不到位，无法如实反映工程项目的实际造价和投资最终结果，财务数据的真实性、准确性得不到保证；工程建设与资产管理存在脱节，对建成后新增的资产未能及时转入固定资产，资产计提折旧、资产价值变动等工作都滞后。

三、全过程跟踪审计在应对建设项目风险的优势和作用

全过程跟踪审计，是审计部门依据法律法规，跟

随基建项目建设的全过程持续进行审计监督的一种方式，它有别于传统的事后审计，是一种过程性审计，它在建设项目的关键阶段、重点环节实施审计监督，具有过程性突出、时效性强、预防作用突出的特点。

（一）全过程跟踪审计的优势

首先，传统的工程审计方式侧重于事后审计，即在工程竣工验收合格后，审计部门根据施工单位提交的结算资料进行审核，此种方式对施工过程中的隐蔽工程、变更签证等无法准确掌握，仅能根据资料、图纸进行复核，缺乏超前防范功能。而跟踪审计把审计的着力点前移到事前、事中，更强调过程控制，它贯穿于项目建设立项、设计、招标、合同签订、过程变更、竣工结算、财务决算等全过程，它扩大了审计监督的广度和深度，既能对隐蔽工程、非实体费用等进行提前计量、取证，也能通过参与设计变更可行性与变更费用的论证，有效避免超预算现象，防范违规操作行为的发生。其次，全过程跟踪审计带有咨询性、服务性特点，根据项目实施的需要及时提供咨询服务，有利于在事前防范盲目超预算、违规操作、管理不规范等情况的发生。最后，审计人员可以根据项目的实际情况，合理把握审计介入的最佳时间、最佳节点或环节，获取全面、准确的项目信息。

（二）全过程跟踪审计的作用

全过程跟踪审计将审计关口前移，更加关注项目建设过程中存在的风险，通过事前提早介入、事中及时跟进、事后及时反馈，及时发现建设环节中存在的问题，发表审计意见，纠正不合理、不合规行为，最大发挥审计“查错纠偏”的作用，达到规范工程建设投资行为的目的，有效控制和防范项目风险，实现项目预期的目标。

四、全过程跟踪审计防范建设项目风险的途径

（一）项目前期介入，确保项目决策的科学、合理

通过对项目建议书、可行性研究报告、立项批复、建设用地批准、建设规划及施工许可、消防批准、项目设计及设计图审查等文件进行审核，检查文件是否真实、齐全；对投资估算进行审核，检查估算是否合理、全面，是否已充分估计项目建设地投入及建成后的收益及风险，是否存在高估冒算等行为；对土地成本、设备购置、工程造价、管理费用等计算是否准确，前期费用支出是否真实、合理等方面进行审核、评价，确保项目决策的科学、合理性，

规避建设单位的投资风险。

（二）设计阶段把控，从源头上控制造价

设计阶段是处理技术与经济关系的关键环节，设计是否合理对控制建设成本起着至关重要的作用。在设计阶段，跟踪审计主要审查设计招标文件是否符合学校的实质性要求，项目“三效益”、设计费计价、设计单位资质、设计的深度和质量等是否符合要求；设计概算的构成是否完整、合理，是否实行限额设计，设计合同是否合理完整，双方权力义务是否对等。施工过程中对设计变更进行严格审查，从源头上控制造价。

（三）对工程招投标过程实施监督，减少廉政风险

在招投标阶段，审计部门要依据相关法律法规对建设项目招投标过程进行全面、全方位的审计，审查是否按核准方式招标，招标的程序是否合法合规，招投标环节中是否存在围标、串标等违法违规行为，通过审计及时发现招投标工作中存在的错漏，确保招投评标过程的客观、公正，达到了择优选择中标单位的目的。

（四）把关合同管理，确保有效履约

基本建设项目的一系列活动都是通过合同实现的，合同管理与工程的效益直接相关，通过有效地合同管理来控制工程进度管理、质量管理和投资管理。跟踪审计主要对合同制定、执行进行审计，对合同条款的完整性、可行性、合规性、真实性，作出判断。重点关注施工方、供应商在履约能力、售后服务方面、质量保证方面的情况，及时发现合同条款中的缺省、遗漏以及有隐含不公平的地方，及时要求项目管理单位修正、补充。

（五）审定材料设备采购价格，维护学校利益

材料价格对整个工程成本有着相当大的影响，而市场中一物多价、各种优惠折扣、折让甚至回扣等现象普遍存在，针对此种现象，审计人员根据工程进度及材料需求，坚持“货比三家”原则，搜集所有材料价格资料；同时通过跟踪定价，进一步避免材料、设备采购中不正当行为的发生，维护学校的利益。

（六）审查工程变更及签证，控制建设成本

审核工程变更及签证也是跟踪审计的重点。审计人员主要从变更手续是否按规定程序办理、变更理由是否合理充分、变更是否增加或减少投资等多角度全方位地进行跟踪，对属设计自身的失误或施

工不当造成的不合理的变更，及时提出审计意见；增加投资额超出概算的变更应及时提请项目管理单位办理审批手续，防止随意增加工程成本。同时，还需对签证资料的完整性、合规性以及签证内容等进行全面审核，审核签证是否注明原因、背景、时间、部位，是否存在应在合同中约定而以签证形式出现或是否存在应在施工组织方案中审批的而做签证处理等情况，保证签证的真实。

（七）对工程竣工结算审计进行把关，保证造价真实、完整

审计人员及时对日常跟踪审计的资料进行汇集、整理，结合施工单位提交的竣工结算资料进行全面复核，防止缺项、漏项或重复计算等现象出现；要对竣工结算书的工程量、费率等进行最终审定，确保工程造价真实、完整。同时，要督促学校对已完工工程及时编制竣工决算及报表、办理固定资产转入、计提折旧等工作。

五、思考和启示

目前完善的全过程跟踪审计的程序和审计规程还没有形成，各行各业对于全过程跟踪审计尚处于摸索阶段，审计工作不可避免地存在一些局限性，需要我们随着跟踪审计的不断深化，不断探索和总结跟踪审计方法，研究制定跟踪审计的操作规范，合理、科学地定位跟踪审计的职能，准确把握跟踪审计介入深度，平衡好工程造价、质量和进度等方面的关系，确保项目建设目标的如期实现。

参考文献：

- [1] 王盼. 高校建设项目跟踪审计机制研究 [J]. 合作经济与科技, 2023(05):142-144.
- [2] 岳文竹. 全过程工程造价跟踪审计存在的问题与对策 [J]. 内蒙古民族大学学报(自然科学版), 2023(05):243-246.
- [3] 党胜利. 高校基建工程项目全过程跟踪审计分析 [J]. 沈阳工程学院学报(社会科学版), 2023(04):75-79.
- [4] 桑伟. 高校附属医疗综合楼项目全过程跟踪审计思考 [J]. 科教文汇, 2021(30): 113-115.
- [5] 郑浩凯. 高校工程项目全过程跟踪审计重点 [J]. 审计广角, 2020(09): 40-42.
- [6] 潘会祥. 高校工程建设项目全过程跟踪审计重点探究 [J]. 湖州职业技术学院学报, 2020(03): 27-29.