

# 对建设工程造价管理改革的思考

胡松涛

甘肃省建设工程造价管理总站

**摘 要** 随着我国社会主义市场经济的建立与发展,我国工程造价管理改革势在必行,如何认清工程造价改革的现状和存在的问题,从中理清深化工程造价改革的思路,转变政府职能,更新观念、增强服务,找准工程造价管理机构的职能定位,寻求一条适应我国实际国情的工程造价管理模式,是摆在每一个工程造价管理工作面前必须思考的问题。

**关键词** 工程造价 管理体制 改革 转变

## 一、建设工程造价管理的现状和问题

建设工程造价管理是整个工程建设管理体制中的一个重要部分,它贯穿于建设项目立项、设计、招投标、施工等管理的全过程,涉及面广、专业性强,涉及投资和参与各方的利益,更涉及到国家的利益。随着我国社会主义市场经济体制的建立和完善,国家在投资体制、招投标体制、工程项目管理体制、价格管理机制等方面的改革不断深入,建设工程造价管理体制的改革越来越成为社会有关方面关注的焦点。近年来,甘肃省建设工程造价管理总站在甘肃省建设厅的直接领导和建设部标准定额司的指导下,作为甘肃省建设工程造价管理的业务主管部门,围绕甘肃省建设厅确立的中心工作,以建立和完善社会主义市场经济体制的总体目标,按照“调放结合、配套改革、小步快走、逐步到位”的指导思想,积极稳妥地进行了建设工程造价管理的三步改革,即以间接费和动态管理为主要内容的第一步改革,以修订量、价、费为主要内容的第二步改革和以培育、规范建筑市场价格行为为主要内容的第三步改革,到目前为止,形成了估算指标、概算定额、预算定额等一系列工程造价管理的计价依据和计价办法,基本上适应了我省建设市场发展的需要,强化了政府对建设工程造价的宏观控制,逐步规范了发承包双方的计价行为。经过近几年来的不断完善,逐步形成了“自成体系、调放结合、调有依据、放而不乱”的局面,使我省建设工程造价管理工作取得了较好

的成绩。与此同时，我省在建设工程造价管理方面还存在许多不适应新形势要求的问题。主要表现在以下几个方面：

(1) 建设工程造价管理体制没有完全理顺，建设行政主管部门管理工程造价的作用还未充分发挥出来，在建设工程造价管理中存在计划、财政、审计等部门职能交叉多头管理的现象，建设工程造价管理的法规制度建设滞后，造成建设工程造价的各种行为不够规范，冲击了正常的建设工程造价管理，而现行的政策缺乏相应的约束机制。

(2) 现行建设工程造价计价依据，还不能完全适应市场变动和当前工作的需要，各项配套管理措施还不到位。

(3) 建设工程立项阶段和设计阶段造价管理薄弱。目前我省建设工程造价管理的重点还停留在工程实施建设阶段，只重视工程承包价格、变更价格和结算造价，而对于工程立项阶段和设计阶段的造价管理没有给予足够的重视，在实际工作中，有些工程项目立项阶段缺乏科学的论证，将可行性研究变为可批研究，有些工程项目估算不实，在资金不落实的情况下急于上项目，编制虚假工程概预算，搞钓鱼工程。结果造成投资失控，产生“三超”现象，同时也是产生工程拖欠工程款的重要原因之一。

(4) 建设工程造价管理与工程招投标管理相脱节。

目前，我省建设工程造价施工招投标中，工程发承包价格的确定存在的主要问题，一是招标文件及施工合同的工程价款尚不规范和完善；二是招标标底的编制方面，还存在着无资质或超越资质编制的行为，建设单位不合理的压级压价、泄露标底的现象时有发生；三是评标委员会中的造价专业人员配置不够完善。

目前招投标工作中存在的以上问题，原因很多，其中之一就是我省目前招标投标管理工作与建设工程造价管理工作存在脱节。一方面，现行的评标定标办法没有与建设工程造价的计价依据及计价办法科学有机地结合起来；另一方面，虽然工程发承包价格的确定是招投标中的主要内容，但各级建设工程造价管理机构没能参与工程招投标的必要活动，使建设工程造价管理的有关政策法规在招投标中得不到有效地贯彻实施和信息反馈。

## 二、深化工程造价改革的思路

通过认真总结近年来我省建设工程造价管理改革的实践和经验，在深化建设

工程造价管理改革的过程中，既要肯定现行建设工程造价管理体制的重要作用，又要认真分析它不适应市场经济形势发展的弊端，根据社会主义市场经济建立和完善的进程，继续按照“调放结合、配套改革、小步快走、逐步到位”的指导思想，依靠法律手段和经济手段培育和规范建设市场的价格行为，推进并逐步建立以市场形成价格的工程造价管理新体制。

### （一）完善法规建设，理顺各方关系，加强工程造价的统一管理

以贯彻建设部《建筑工程施工发包与承包计价管理办法》（第 107 号部令）为契机，尽快制定《甘肃省建设工程造价管理办法》，使建设工程造价管理走向有法可依，执法必严的法制轨道。要明确在市场经济体制下必须要强调政府的宏观调控，法规建设要结合我省实际，便于操作，对工程建设的各个阶段都要有相应的约束机制。要处理好计划、财政等部门的关系，在工程造价管理过程中各司其职，加强协调，有关规定的制定要上下衔接，形成合力，共同搞好工程造价管理工作。

### （二）推行工程量清单计价，改革现行计价依据和计价办法，建立新的工程造价形成机制

工程量清单计价是建设工程招投标中，由招标人或委托具有相应资质的中介机构编制反映工程实体消耗和措施性消耗的工程量清单，并作为招标文件的一部分提供给投标人，由投标人依据工程量清单自主报价的计价方式。中华人民共和国国家标准《建设工程工程量清单计价规范》（以下简称《计价规范》），已于 2003 年 2 月颁布实施，《计价规范》以国家标准发布实施，是工程建设领域的一件大事，是建设工程造价管理工作面向我国工程建设市场，进行建设工程造价管理改革的里程碑；《计价规范》的发布实施开创了建设工程造价管理工作的新局面，必将推动建设工程造价改革的深入和体制的创新，最终建立由政府宏观调控、市场有序竞争形成建设工程造价的新机制；推行工程量清单是建设市场发展的客观要求，是整顿和规范建设市场秩序的需要，符合国际惯例。为认真贯彻落实《计价规范》，结合我省实际，现提出我省推行工程量清单计价的思路和步骤。

#### 1. 改革思路和方法

“政府制定规则，业主提供清单，企业自主报价，部门动态监管，市场形成价格”是改革的基本思路和方法。

“政府制定规则”是指由政府工程造价实行宏观控制，通过制定《甘肃省建设工程工程量清单计价办法》、《甘肃省建设工程消耗量定额》，统一计量规则、项目划分、计量单位、项目编码，同时建立相应的配套办法，如工程担保制度、履约保函制度、工程量清单计价评标办法等规定，以保证政府对工程造价宏观调控的实现；“业主提供清单”是指由业主或委托具有相应资质的建设工程造价咨询机构提供工程的分部分项工程项目、措施项目和其他项目的名称及相应数量的明细清单，供投标人报价使用；“企业自主报价”是指投标企业根据自身的管理水平、施工技术专长、现场施工条件、工程建筑结构特点、市场价格及供求关系等因素自主确定价格及计算方法；“部门动态监管”是指各级建设工程造价管理部门对工程量清单计价活动实施动态监督；“市场形成价格”是指在保证质量与工期的前提下，以“不低于企业成本”的原则，通过市场竞争确定中标价。

## 2. 改革的步骤和内容

推行工程量清单计价的改革是一项复杂的系统工程，要从我省实际出发，按照“工作要积极，步子要稳妥”、“综合协调配套，全面整体推进”的精神，分阶段进行。

第一阶段工作内容：制订工程量清单计价的相应计价依据及计价办法。

(1) 按照“工程实物量消耗与措施性消耗分离”的原则，编制《甘肃省建设工程消耗量定额》。

(2) 结合我省实际，制定《甘肃省建设工程工程量清单计价办法》。

(3) 修编我省现行人、材、机单价，编制与消耗量定额相配套的综合单价。

(4) 制订与工程量清单计价的相配套的费用定额，将企业管理费等间接费用纳入竞争。

(5) 研制开发《工程量清单报价管理信息系统》软件及企业内部定额生成系统。

(6) 制定《甘肃省建设工程工程量清单招投标评标办法》。

(7) 二〇〇四年内在国有和以国有投资为主的招标工程中试行工程量清单计价。为了平稳过渡，在试行期招标工程可采用工程量清单方式计价，也可采用现行定额方式计价，具体采用何种计价方法应在招标文件中明确。

第二阶段工作内容：制定相应的配套措施。

(1) 制订《甘肃省建设工程担保实施办法》，实行投标担保和履约担保，以防施工企业以不切实际的低价中标，或无实际施工能力，以至无法履行合同。要推行业主支付担保制度，既能杜绝带资施工等现象的发生，也能有效防止以任何方式延迟支付工程进度款和尾款，减少不必要的纠纷。

(2) 研究建立工程保险制度。工程保险既包括业主的工程保险，也包括承包商的工程保险，以规避项目投资的市场风险。

### (三) 转变政府职能，更新观念，增强服务

推行工程量清单计价办法后，现行建设工程造价的管理体制也应随之发生变化，今后政府建设行政主管部门管什么，怎么管？建设工程造价管理机构管什么，怎么管？造价管理部门应该有明确的认识，推行工程量清单计价方法后，价格由市场形成，所以应改变原来“重编轻管”、“行政管理”的工作方法，逐步加强监督管理，加大执法力度；加强建设工程造价信息服务工作；指导施工企业按自身的施工技术管理水平编制企业内部定额，加强基础性工作，全面收集整理工程造价的相关资料，建立历史档案，发布宏观指数指标，引导市场，以实现宏观调控；同时，应加强同招标投标管理部门的配合，做好市场计价行为的监管工作。

基于以上认识，我省建设工程造价管理机构的职能定位思路是：改善计价办法，规范市场行为，依法管理监督，切实搞好服务。即按照建设工程造价市场化和社会化的需要，在政府宏观调控下，改革和完善工程造价的计价依据和计价办法，积极推行工程量清单计价方法，规范市场工程计价行为，依法管理、监督工程建设全过程的工程造价，以良好的作风和工作质量为社会提供全方位的工程造价服务。主要职责是：

(1) 贯彻执行国家及本省有关建设工程造价的方针政策 and 法律、法规，制定全省建设工程造价管理的规章制度并监督执行。

(2) 组织制定建设工程造价计价规则和建设项目的费用计算规则、可行性经济评价方法、经济参数、工期标准。

(3) 审查、审批和管理建设工程造价咨询单位的资质，并监督其执业行为，对咨询成果实行备案制度。

(4) 负责全省建设工程造价专业技术人员的资格认证及继续教育，并对注册造价工程师的执行为进行监管。

(5) 对工程造价计价行为和政府投资建设工程造价管理进行监督指导。

(6) 调解工程造价纠纷，并为人民法院办理与建设工程造价有关的经济纠纷案件鉴定。

(7) 负责全省建设工程造价软件的评审、鉴定、推广及管理。

(8) 管理我省的建设工程造价信息网，发布各类建设工程造价的市场信息和造价指数。

#### (四) 加强工程造价管理的“前伸后延”

建设工程造价管理应是全过程管理。建设项目投资估算及设计概算是控制项目投资的必要手段，工程量清单计价仅是实施阶段确定工程发承包价格的一种计价方法，两者所起的作用与计价方式不同，因此，推行工程量清单计价对我省现行的估算及概算编制管理办法不会产生直接影响。造价管理部门要改变现行只重预算阶段的工作方法，向工程前期投资估算和后期决算转移，特别应加强建设工程项目资金和项目决策的审核，要逐步建立不同投资主体的建设工程造价管理办法，把建设工程造价管理的重点放在工程项目立项阶段和设计阶段，加强和规范估算、概算的编制和管理，发挥估算、概算对工程投资的控制作用。

#### (五) 建立适应工程量清单计价办法的招投标制度

以推行工程量清单计价的招投标方式为契机，切实加强建设工程造价管理机构对招投标计价行为的监督。

从明年起，我省将在招投标中推行工程量清单计价的招投标方式，并实行合理低价中标，这是规范建设市场计价行为，促进建设市场有序竞争，适应社会主义市场经济需要的重大举措。建设工程造价管理机构在为社会提供工程量清单计价所需计价依据和计价办法的同时，还应参与工程招投标活动，加强对招投标计价行为的监督，以保证工程量清单计价的切实推行。为此，建设工程造价管理机构应做好三方面的工作，一是配合招投标管理机构制定工程量清单计价招投标的评标办法，研究制定“合理低价”的评审办法；二是加强中介机构的资质管理，严格规范执业行为；三是参与工程招投标活动，对招标文件及施工合同涉及工程发承包价格的有关条款及工程量清单的合理性提出审核意见，并在评标过程中现场监督，对招标标底及投标报价的合理性提出质疑，供评标委员会参考；四是做好参与工程招投标评标工程造价人员的业务培训，提高工程造价人员的素质。