

第一章 公路工程造价控制管理政策及计价标准概述

本书依托于吉林省交通工程造价管理站独立承担的《公路工程造价控制管理政策及计价研究》课题研究项目,在交通运输部历时两年组织开展的“全国公路工程造价管理工作调研”的基础上,通过在行业内广泛调研、征求意见等研究论证,立足于公路建设全过程造价监管,重点在涉及造价控制管理政策及计价等诸多方面研究建立造价监管机制和计价依据,提出适合公路建设发展的造价控制管理政策及计价的总体构想,从政策和技术两个方面阐述解决问题的措施和对策,实现公路工程造价的合理确定、科学控制和有效监管,是交通运输行业制订规章制度的理论依据。

本书具有较强的创新性和实用性,从全国造价行业的角度全面地考虑了今后的管理需求,满足了全国层面的造价政策和技术两个方面的工作需要,有效地解决了因部级层面公路工程造价管理法律法规缺失,造成的造价管理责任不明确、计价标准体系不完善、造价监管机制不健全、执业管理不规范等问题。并首次提出《公路工程造价类标准框架》,填补了造价技术和标准空白,为公路工程标准体系的完善提供了依据。本书系统地提出了造价管理制度的主要内容,为交通运输部制订《公路工程造价管理办法》提供理论支撑。《公路工程造价管理办法》作为行业纲领性文件,对指导造价管理的各项工作,为各省(自治区、直辖市)制订部门规章提供了强有力的技术依据。

第一节 开展公路工程造价管理的必要性

一、研究的背景

改革开放以来,全国各级交通运输部门贯彻中央实施的积极财政政策和扩大内需的方针,加大了交通基础设施投入尤其是公路建设的投入,公路建设事业取得了长足的发展。截至“十二五”末,我国公路总里程 457.73 万 km,其中高速公路里

程 12.35 万 km,“7918”国家高速公路网基本建成。“十二五”期间完成交通固定资产投资超过 12.5 万亿元。

在国家财政投入相对有限,交通需求不断增长和资源相对短缺的刚性约束下,走节约型发展道路是公路行业的主方向。提高投资效益,确保资金的安全合理使用,建立完善的造价政策及计价体系,已成为科学发展的必然要求。

2011 年 3 月—2013 年 1 月,交通运输部在全国 31 个省(自治区、直辖市)开展了“公路工程造价管理工作调研”,对我国公路造价管理进行了全面摸底和深入分析后提出:亟待建立健全公路工程造价管理法规制度、标准体系和监督机制,实现依法管价、科学计价、合理定价、阳光造价,推行造价信息公开制度,提升公路发展社会、经济效益的总体目标。

2012 年 12 月,交通运输部组织全国造价专家赴美国进行了造价监管培训,通过研讨交流和分析大量翔实的基础数据,从多方面对美国公路造价进行了认真细致的研究,在分析中美异同和可借鉴之处的基础上,提出了完善中国公路造价管理的建议。

以上调研为本课题的研究和建立提供了较完善的前期工作基础。

二、研究的必要性

在各级交通运输主管部门的逐年重视下,公路工程造价管理,由弱到强,从分散到集中,从粗放到专业。这些成绩的取得,为造价的合理控制作出了贡献。据统计,截至 2012 年年末,各省累计出台相关制度 195 件;21 个省(自治区、直辖市)制订了造价文件编制办法补充规定;26 个省(自治区、直辖市)开展了材料价格信息的采集和发布;13 个省(自治区、直辖市)开发了造价数据库;“十一五”期间,各省累计发布公路工程预算补充定额 1741 项,造价审查核减比例约 3%,节约公路建设资金约 1200 亿元。

但从全国造价管理工作调研的情况看,从中央到地方都还存在诸多深层次的问题需要分析、解决。公路造价逐年增长较快,各省(自治区、直辖市)造价水平差异大,“三超”情况较为严重,造价主要环节监管不到位,有造价失真、管理失控的风险。究其原因,有历史形成的认识上的缺位、管理制度和方法缺失、管理责任不明确、计价标准不完善,以及管理机构不健全等原因。

公路从本质上讲属于公共产品的范畴,造价承担着公路行业与社会公众利益衔接的功能。加强公路工程造价监督管理,是降低行路人经济负担,提高人民生活指数和维护社会公共利益的需要;是合理控制公路建设成本,提高投资效益,推动社会经济发展的需要;是规范权力运行,树立交通行业良好形象,提升行业影

响力的需要。

因此,建立适应市场经济发展与公路投资和建设模式的造价管理法规制度、标准体系、监督机制,是目前亟待研究的关键问题。

第二节 公路工程造价管理现状、存在问题和发展需求

一、国外现状

(一) 日本、英国等国家公路造价管理现状及经验

(1)严格的财政监管体制确保公路造价得到较好控制。政府对动用财政资源投资的工程均有制度化造价控制程序。这种控制主要通过两方面实现:一是独立于政府之外的监督机构对财政投资进行监管;二是政府部门内部对财政资金同样进行监管,保证了造价的合理控制。

(2)造价管理机构设置不一,但管理部门内部大多配有专职的估价技术人员。公路造价管理机构:日本国土交通省公路局内设公路造价管理部门,相关职能部门拥有造价人员。

(3)行业主管部门建立了完善的造价信息管理制度和公路造价数据库。在公路造价信息管理方面,各国十分重视公路造价信息的发布及公路造价数据库的建设,尽可能确保公路造价贴近市场真实价格。

(4)管理依据制定、发布。日本政府委托财团法人建设物价点差会和经济调查会及社团法人发布计价依据;英国土木工程师学会编制《土木工程工程量标准计算规则》。日本有定额(步褂),英国无定额。日本在设计阶段估价借助公路造价数据库,标的编制主要借助于定额(步褂);英国估价则都是依靠公路数据库。

(5)从业人员资质。各国家有一定的差异,英国有工料测量师从事公路造价管理工作;日本没有专业公路造价人士,公路造价编制等人员来自设计、合同管理等领域。

(二) 美国公路造价监管经验借鉴

交通运输部公路局 2012 年组织赴美公路造价监管培训团,进行了公路工程造价监管专题学习。

(1)完善的公路造价管理法律法规。

美国国会通过的公路造价监管法律、法规:《美国联邦政府法 23 号》、《迈向 21

世纪公路法案》(MPA)明确对公路建设、养护、运营各阶段联邦与各州的造价监管职责,并对环保、安全、工程变更、资金分配比例及调整方式等作了规定。联邦公路局有《主要项目计划造价概预算指南》《价值工程指南》等。各州交通厅有《公路项目概预算指南》。

(2)严格监管制衡体制,确保公路造价得到有效控制。美国政府投资项目监管分为国会、交通部门和公众监管三个层次。

(3)造价信息公开透明、适时发布,充分发挥社会监督作用,保障公民、纳税人的知情权与监督权。

注重公路造价数据库的建设和信息积累,数据库更新快,具有时效性、市场性、公开性的特点。发布造价数据库,为造价控制打下良好的计价基础。

(4)价值工程和全寿命周期的理念,有利于提高公路造价管理水平。

价值工程,是以最低的总成本,可靠地实现产品必要的功能,提高价值的、科学的技术经济分析方法。美国公路在保证实现功能的前提下,在工程项目设计和施工阶段,自愿或强制规定承包商必须采用价值工程技术,提倡全寿命周期的管理理念。

二、国内其他行业现状

(一)住房和城乡建设部的工程造价管理

住房和城乡建设部(以下简称住建部)是负责建设行政管理的国务院组成部门。工程造价管理有两个层面:一方面是全国范围内的工程造价管理;另一方面是住建部部管行业的工程造价管理。各省(自治区、直辖市)建设行政主管部门负责,所管辖区的工程造价管理工作,具体业务由各级建设行政主管部门的工程造价管理机构负责。

原建设部已经制定的规章有:

- (1)《基本建设财务规则》(财政部令第81号)。
- (2)《工程造价咨询企业管理办法》(建设部令第149号)。
- (3)《注册造价工程师管理办法》(建设部令第150号)。

住建部制订的有《建筑工程施工发包与承包计价管理办法》(住房和城乡建设部令第16号)。

住建部的工程计价标准主要包括部管行业的全国统一经济定额规范、部管行业的地方计价标准和定额,住建部通常每5年对全国统一经济定额组织一次修编,作为地方定额标准制订的基础和工程计价依据。地方的计价标准和定额通常4~5

年修订一次,并根据新技术、新材料、新工艺发展情况和政策变化情况随时编制和发布补充规定和补充定额。

住建部按照统一规划、分步实施、归口管理、分工负责的原则,通过国家、行业和地区设立的建设工程造价信息化平台发布工程造价信息。目前,中国建设工程造价信息平台已运行近5年,已达到发布全国各地相关行业的工程造价政务信息、计价依据信息、按期发布人工成本信息和住宅建安造价指标的目的。

住建部依据《工程造价咨询企业管理办法》和《造价工程师注册管理办法》,对工程造价咨询企业资质和造价工程师资格进行管理。

住建部在市场条件下建立政府宏观调控,在形成工程造价机制、加强工程造价法律法规建设、建立工程造价信息化管理和规范工程造价咨询业的管理等方面,取得了显著的成绩。但目前由于工程造价管理的法律、法规不够健全,尚未形成体系,上行法律缺失,滞后于工程造价管理的发展要求,国有投资项目的工程造价管理和监督制度有待完善,制定的《工程造价咨询企业管理办法》和《造价工程师注册管理办法》在按行业分专业准入管理方面还需进一步细化完善。

(二)原铁道部的造价管理

原铁道部是我国铁路系统发展计划、投资、建设和运营全面管理的国务院行政组成部门。对国家铁路实行高度集中、统一指挥,对地方铁路、专用铁路和铁路专用线进行指导、协调、监督。

原铁道部的铁路基本建设项目造价管理相关制度主要有:

- (1)《铁路基本建设项目投资控制管理办法》(铁计[2007]97号)。
- (2)《铁路基本建设计划管理办法》(铁计[2005]236号)。
- (3)《铁路基本建设资金管理办法》(铁财[2005]30号)。
- (4)《铁路基本建设工程招标降造费用使用暂行规定》(铁建设[2000]82号)。
- (5)《铁路基本建设项目竣工财务决算编制和资产交付办法》(铁财[2008]250)。

- (6)《铁路工程建设概预算定额管理办法》(铁道部[85]基技字368号)。

另外,还有国家铁路局发布的《铁路工程造价标准管理办法》(国科铁法[2014]31号,中国铁路总公司发布的《铁路建设项目验工计价办法》(铁总建设[2014]298号)。

铁路工程投资(预)估算、设计概(预)算等编制办法保持相对稳定。一般5年全面修订一次,补充工程定额一般每年补充制订或修订一次,补充单价根据需要随时编制。主要材料设备价格信息等每季度发布一次。人工费标准及其他工程造价

标准根据国家有关规定和铁路工程实际情况适时制订或修订。

铁路部门的铁路工程造价管理咨询企业及人员资质资格管理采用原建设部的统一规定,但在项目实施过程中,铁路造价管理的相关制度中对造价从业资格及继续教育 and 培训并未严格要求。

我国的铁路行业没有像其他行业那样进行完全的市场化改革,因此铁路工程的造价管理保留了较强的计划体制的特征,当前铁路工程造价的管理机构和制度规定等均与此相适应。

(三)水利部的造价管理

水利部对水利工程造价实行分级管理,负责指导全国水利工程造价管理工作,各流域机构负责承担本流域内水利工程造价管理工作,各省水利行政主管部门承担本行政区域内水利工程造价管理工作。

水利部造价管理的相关制度主要有:

- (1)《水利工程造价管理暂行规定》(水建管[1999]488号)。
- (2)《水利基本建设投资计划管理暂行办法》(水规计[2003]344号)。
- (3)《水利基本建设项目稽查暂行办法》(水利部令第11号)。
- (4)《水利工程设计概(估)算编制规定》(水总[2014]429号)。
- (5)《水利基本建设竣工决算审计暂行办法》(水监[2002]370号)。

(6)地方水利工程造价管理的相关制度。如《江苏省水利建设工程造价管理办法》(苏水规[2015]7号)、《陕西省水利工程造价管理办法》(陕水发[2009]34号)。

水利部水利工程定额标准,一般10年修订一次,补充定额及规定则根据需要随时编制。

水利部对水利工程的造价咨询企业和造价从业人员有严格的执业准入和持证上岗制度。

水利部的工程造价管理有专门的行业造价管理规章制度,对建设项目工程造价进行全过程的管理,各级部门职责及分工明确,管理较为规范。工程造价管理没有专门的门户网站和信息化管理平台,造价管理信息化工作的空白有待填补。

(四)工业和信息化部所辖行业的工程造价管理

工业和信息化部是2008年大部制改革中新成立的国务院组成部门,职能是对工业行业和信息化建设进行宏观指导、调控,工业和信息化部延续了原信息产业部的职能。在通信建设工程和电子建设工程造价管理方面的职能,主要是组织指导

和监督工程定额和计费标准的制定和实施,以及对相应的专业造价人员和造价咨询企业的资质资格管理工作。

由于工业和信息化部是新成立的部门,工业和信息化部目前所辖行业多达 18 个,除通信和电子工程行业外,工业与信息化部对这些行业的建设并未直接进行管理,各行业的工程造价分别按照机构改革的沿革归属于不同的主体管理。比如,有的归发改委能源局、有的归国资委、有的归行业协会。工业和信息化部要实现对其所辖行业的工程造价标准和造价的审批、核准等职能还需要一个渐进的过程。

(五) 中国电力、石油部门的造价管理

电力、石油部门造价管理的相关制度主要有:

(1)《中国电力投资集团公司水电工程控制造价管理办法》(中电投内规[2004]48号)。

(2)《中国石油天然气股份有限公司关于严格控制工程投资和加强工程造价管理工作的暂行规定》(石油计字[2000]第130号)。

(3)《中国石油华北油田建设工程造价管理办法》。

三、公路行业现状及存在问题

(一) 造价管理职责方面

交通运输部公路工程造价管理由部公路局归口管理,部路网监测与应急处置中心(以下简称“路网中心”)承担具体工作,部综合规划司、部职业资格中心根据其分工参与部分业务。省(自治区、直辖市)级层面交通运输主管部门设置了直属造价机构,承担各省(自治区、直辖市)交通运输部门授权的造价审查、过程监管、计价依据制订、从业人员考评等行政管理职责,开展了大量富有成效的工作,为加强公路造价控制、推进公路交通事业发展提供了有效的经济支撑和技术保障。但也存在一些问题,如交通运输部和部分省(自治区、直辖市)、地市级专职造价管理机构体系不健全,缺乏系统、统一的管理标准和有效监督;行业主管部门管理责任不明确,管理职能分散,专职造价机构的工作深度与经费不足;公路建设各方控制责任缺失。

(二) 造价确定与控制方面

一直以来,公路建设项目的前期工程造价实行审批制度,这对科学确定和有效控制前期工程造价效果显著。但随着公路基础设施特别是高速公路投资加大,公

路工程造价特别是高速公路造价增长过快,虚高虚假造价一定程度上存在,“三超”(概算超估算、预算超概算、决算超预算)情况较为严重,大部分项目没有编制和认定竣工决算。造价管理政出多门,分段、分散管理状况严重,造价管理责任不清。

(三)造价监督方面

交通运输主管部门作为造价监督主体,缺乏有效的监管手段,对中后期造价行为和造价从业人员监管不到位,阴阳合同、违规补偿、虚假计价、先斩后奏等行为相当程度上存在,这是造价“三超”特别是决算超概算现象比较严重的主要原因。

个别省(自治区、直辖市)交通运输主管部门已推行专项造价监督制度,效果很好,一定程度上避免了工程实施、工程结算环节违规等违法行为发生,维护了交通运输行业良好的社会形象。

(四)造价信息管理方面

造价审批、公路收费年限及标准核定等信息不透明、社会监督不足,是造价管理公信力降低的根本原因。公众对关系切身利益的公路造价信息了解愿望迫切,但造价信息公开的公路工程项目寥寥无几。加之涉及公路造价的违法行为不时曝光,期望与失望交织下,公路造价管理的公信力受到质疑。

(五)执业管理方面

公路造价资质资格管理体系缺失、力度不足,缺乏管理和引导。咨询市场缺乏有效管理,从业单位存在管理空白,执业人员管理未有效开展。造价专业人才不足,资源分配不均衡,无证从业较普遍,无法满足现阶段公路造价工作需要。我国公路造价工程师从业人员持证率严重不足,面对日益增长的人才需求和市场从业现状,缺少客观、可操作的办法。

(六)造价计价标准方面

交通运输部一直重视造价计价标准体系建设,发布了《公路工程基本建设项目投资估算编制办法》等一系列计价标准或管理办法,一定程度上为各阶段合理确定工程造价提供了依据,但修编不够及时、更新慢。同时,总体来说偏重于前期阶段的定额计价模式,与公路工程建设实施过程中采用公开招标、竞争性市场计价方式的衔接还不顺畅,且缺乏公路养护工程的计价体系,尚未建立运营费用的计价体系。

四、发展的需求

(一) 造价管理职责方面

公路属于公共产品,是需要巨额建设资金的重要公益性基础设施,具有社会公益性。各级交通运输部门代表政府行使行政职能,是公路主要投资者,并承担建设管理及造价管理的监督责任。从提高建设管理水平和投资效益、科学造价的角度出发,其具体工作应由不带营利性质的专业技术机构和专业队伍承担,并明确职责,完整、系统地负责公路造价全过程管理。

在造价管理各个环节,应明确分工和责任落实。实行政府监督、市场调节、建设单位负责、设计单位控制的管理体系。突出权限管理和过程控制,提高造价管理工作水平,提高公共投资效益。

(二) 造价确定与控制方面

造价的确定与控制是造价管理的核心内容,对科学合理确定和规范有序控制公路工程造价、实现造价的全过程管理非常必要。应明确造价管理各环节分工和责任,解决公路工程造价责任不清、主体不明的问题。具体规定公路工程造价管理实行政府监督、市场调节、建设单位负责、设计单位控制的管理体系。明确自立项至竣工验收全过程的造价约束和控制的关系。如何根据法律、法规等规定对公路工程项目投资估算、设计概算、施工图预算、招标计价、控制价、合同管理、设计变更、竣工决算、养护、营运等各个环节的编制、审查(核)、审批、认定在程序和原则上进行明确。

(三) 造价监督方面

监督作为管理的一种重要手段,对规范从业单位和个人的造价行为,对发现、纠正、遏制违法违规造价行为起到重要的保障作用。造价监督应明确监管主体、方式和内容,解决公路工程造价监管机制不健全、监管不到位的问题。要使监管程序涵盖各环节(初步设计前、施工过程中、竣工验收时),掌握工程建设全过程造价情况,以便及时协调发现解决工程的造价问题,组织考核评价,真正落实“事前预控,事中管控,事后考核”的管理原则。

(四) 造价信息方面

造价信息管理是造价管理的基本工作和重要手段,建立并不断完善历史造价

数据的积累制度,有利于合理控制造价、更好地服务政府和社会。造价信息公开,一方面促进公民知晓并参与监督,另一方面又能够有效预防腐败。“阳光”是最好的防腐剂,引进公众和社会对公路工程造价管理工作的监督,是最经济、最有效、最直接的监督方式,无论是从促进公平公正,打造“阳光造价”的角度,还是从提升造价管理质量的需要,都有必要将公路工程造价信息向社会公开,接受社会监督。应加强造价信息管理和工程造价资料积累,明确造价信息应实行统一规范、分级管理,建立实施造价信息制度。

(五)执业管理方面

造价执业管理是行业发展的刚性需求。日益增长的人才需求和市场从业无序现状,要求政府加强规范,建立健全规范的持证上岗、注册管理、登记备案及信用管理等制度。建立规范、有序的咨询市场。加强政策引导,理顺市场竞争关系和人员水平良莠不齐的现状,打造良好的从业秩序。造价执业管理也是行业监管职责的需要。发挥政府职能,以对市场公平和公众负责的态度,加强从业单位与人员管理,通过信用评价的手段间接调控市场,强化管理和风险防范。

(六)造价计价标准方面

公路工程造价计价标准是公路工程造价管理的基础,是政府进行项目投资控制的有效工具,也是公路工程造价管理的重要内容之一。公路工程造价计价标准应实行分级管理,应弥补造价计价标准制订和修订主体不明确、缺乏科学规划和长效机制及适用范围不清等管理制度缺失;改变造价类标准体系缺失,造价类标准少,不能满足全过程造价管理的需要。交通运输主管部门,应建立造价计价标准制订的制度,并积极争取政府财政性投入,建立持续稳定的造价标准化经费保障机制,争取多方参与造价计价标准的制订工作。

第三节 公路工程造价控制管理及计价的 研究内容和目标

一、研究的内容

通过对公路工程造价控制管理政策及计价现状的调查,查找问题、分析原因,认清公路工程造价管理的形势和需求,提出总体思路和目标,研究措施方法,对公路工程造价控制管理及计价提出具体建议,为交通运输部制订发布全国《公路工程

造价管理办法》《公路工程造价类标准框架》提供理论依据。

(一)公路工程造价监督管理(重点、难点)

公路工程造价监督管理机制包括监督管理制度和措施。健全的监管制度是规范造价管理、合理确定和有效控制造价的基础。完善的公路工程造价监管措施是有效落实造价管理制度政策的重要保障,也是建立全面、健康、可持续发展的公路工程造价管理的需要。目前,我国公路工程造价监管方面存在诸多深层次的问题需要分析、解决。这些问题也是实施造价监管的难点所在,主要表现在以下几个方面:

(1)监管制度缺失,造成监管不到位。到目前为止,国家层面还没有相关的法规以及统领造价行业的纲领性部门规章、规范性文件,管理行为缺乏上位法支持,“依法管价”缺乏法律依据。

(2)造价管理定位不清,对加强造价管理必要性认识不足。长期以来,无论是各级交通运输主管部门,还是公路建设各方,普遍存在“重质量、保安全、抓工期、轻造价”的观念。行业主管部门,关注项目开工完工,忽视投资大小;建设单位,关注追求精品工程,希望做大概算;设计单位,关注获得设计任务,忽视投入产出效益;施工单位,关注工程顺利实施,谋求企业最大利润。这体现了长期以来由于造价管理定位不清、责任不明确、控制主体缺位,造成的忽视造价管理工作。

(3)监管责任不明确,造成重要环节监管不到位。造价监管无论是从国家,还是省(自治区、直辖市)级层面,其监管职能涉及多个政府部门,存在相互交叉,从估算核准、概算审批、招标价核备、决算认定,各造价控制环节监管机制差异较大,监管责任不明确,监管力度不足。目前,没有相应的制度、手段、措施明确建设、设计、监理、施工等建设各方的造价管控责任,对公路施工、交竣工阶段造价监管缺失,建设中后期造价监管失控,是导致“三超”情况出现的主要原因。

(4)机构设置不健全,造成监管力度不够。相比住建、水利等部门均设有其部属专职造价管理机构而言,交通运输部未设有专职公路工程造价管理机构。专职机构的缺失,在一定程度上影响了交通运输部造价监管职能的履行。

(5)没有明确造价管理是否为公路基本建设程序的主要组成部分。基本建设程序环节未明确造价管理,无造价监管环节,对从业企业和人员的约束力不强。由于相关行业间资质资格机制不顺,社会认同度较低,加之企业资质一直由住建部核发,导致公路造价资质资格管理弱化和缺失,全国持证上岗制度、继续教育制度及信用管理体系并未建立,从业人员业务水平参差不齐。

(6)通过研究,建议交通运输部尽快组织制订《公路工程造价管理办法》,建立

公路工程造价监管制度,统领行业监管规章,提出上位法调整建议。《公路工程造价管理办法》定位为交通运输部规章,作为公路工程造价管理的纲领性文件,以解决长期以来公路造价管理无法可依、无章可循的不利局面。从公路工程造价管理的内涵入手,建立监管制度,明确责任,实行政府监督、设计控制、监理监控、法人负责的多级管理责任体系。提出完善公路工程造价监管机制体系的建议,明确造价管理为基本建设程序重要组成部分,实行全过程造价监管。

(二)公路工程造价类标准框架的建立(重点问题)

公路工程造价类标准是公路工程计价依据的重要组成部分,也是交通运输行业标准中公路工程标准的一个分支。目前,《公路工程标准体系》(JTG A01—2002)中包括综合、基础、勘测、设计、检测、施工、监理、养护与管理八类标准,部颁的《公路工程基本建设项目概算预算编制办法》(JTG B06—2007)、《公路工程预算定额》(JTG/T B06-02—2007)等现行造价文件中涉及的标准是列入基础类中的。公路工程标准体系中缺少公路工程造价类标准,且造价类标准少、覆盖面窄,不能满足公路工程计价的需要和全过程造价管理的需求。造价类标准间界面不清,造价类地方标准缺失导致标准执行力不足,制订、修订和管理不及时不规范。

交通运输部拟对《公路工程标准体系》(JTG A01—2002)进行修订,增加造价类标准,推进公路工程造价标准化工作。本书通过对公路工程造价标准的收集整理,深入了解公路各相关单位对造价标准的使用情况及需求,研究分析公路造价标准方面的现状及其发展趋势,制订公路工程造价类标准体系框架,为交通运输部修订《公路工程标准体系》(JTG A01—2002)提供借鉴。

(三)研究公路工程造价依据的制订、修订及管理(重点问题)

公路工程计价依据是公路工程造价管理的重要内容之一。目前,计价依据存在以下问题:一是部属专职造价机构缺失和法规不健全,导致公路工程造价计价依据制订主体不明确,计价依据政出多门、相互脱节;二是计价依据的测定、编制、修订缺乏长效机制和科学规划,造成适用性不强;三是对新工艺、新技术等“四新”计价定额增补不及时,影响工程造价的准确核定;四是全国没有建立统一、完整、科学的计价依据的制订方法,影响计价依据精度的准确性和一致性;五是计价依据基础数据的采集、积累缺少制度支持,影响计价依据的修订周期、编制质量。

本书将通过对计价依据现状的研究,提出计价依据制订主体、方法、周期及其管理的建议。在全国公路工程计价标准编制调研的基础上,结合公路工程计价需求,研究制订准确、高效、科学的计价依据编制方法,为今后的计价依据编制提供参

考;分析影响计价依据修订周期的因素,研究计价依据修订周期性与应急性的关系,探讨解决计价依据稳定性和时效性的方式、方法;研究计价依据管理方法、手段、机制建立等问题。

二、研究的目标

(一)具体考核研究目标

(1)评估现阶段我国公路工程造价管理成效与问题,总结影响公路工程造价控制管理的原因。

(2)提出交通运输部拟制订《公路工程造价管理办法》框架及造价监管和计价依据两章建议稿主要内容。

(3)建立公路全过程造价监管机制的具体监管制度和措施。

(4)建立适应市场经济发展与公路投资和建设的计价依据,制订、修订的程序、周期和方法。

(5)提出《公路工程造价类标准框架》。

(二)拟达到的目标效果

(1)建立和完善公路建设造价政策和计价标准方案,使公路造价控制管理有法可依,有章可循。

(2)公路工程造价“三超”情况得到有效控制。

(3)为工程建设资金合理利用提供计价指导,使其能够反映实际市场价格水平。

(4)为交通主管部门提供决策依据,为交通运输部制订《公路工程造价管理办法》提供理论支撑。

(5)为交通运输部修订《公路工程标准体系》(JTG A01—2002)提供依据和支撑。

(三)政策建议

加快制订发布《公路工程造价管理办法》《公路工程造价类标准框架》。

第四节 小 结

本章介绍了公路工程造价控制管理政策及计价研究的背景及必要性,分析了当前造价管理方面现状、存在问题及发展需求,并提出了研究的内容及目标。

第二章 公路工程造价的监督与管理

公路工程造价监督管理包括监督管理制度和措施。健全的监管制度是规范造价管理、合理确定和有效控制造价的基础。完善的公路工程造价监管措施是有效落实造价管理制度政策的重要保障,也是建立全面、健康、可持续发展的公路工程造价管理的需要。

目前,我国公路工程造价监管方面存在诸多深层次的问题,需要分析、解决。这些问题也是实施造价监管的难点所在。主要有以下几方面:一是监管制度缺失,造成监管不到位,“依法管价”缺乏依据;二是造价管理定位不清,对加强造价管理必要性认识不足,造成大家忽视造价管理工作;三是监管责任不明确,造成重要环节监管不到位;四是机构设置不力,造成监管力度不足;五是没有明确造价管理是否是公路基本建设程序的主要组成部分,造成资质资格管理弱化和缺失,全国持证上岗制度、继续教育制度及信用管理体系并未建立,造价从业人员业务水平参差不齐。

通过对公路工程造价监督管理现状及问题的分析研究,建立公路工程造价监管制度和统领行业监管规章是非常必要的。从公路工程造价管理的内涵入手,应建立监管制度,明确责任,实行政府监督、市场调节、建设单位负责、设计单位控制的多级管理责任体系。提出完善公路工程造价监管机制体系,明确造价管理为基本建设程序重要组成部分,实行全过程造价监管。

第一节 公路工程造价监管制度的建立

一、目前存在的问题及原因

《全国公路工程造价管理工作调研报告》指出,管理制度和机构缺失,是造成造价监管不到位的主要原因。具体体现为,统领行业的纲领性造价管理规章的缺失,造成下级行业管理部门无所适从、管理职能逐渐遭削弱,严重制约了造价管理职能的发挥。由于上位法缺失,交通运输部门对公路造价监管缺乏引导、缺少规

范,造成各地各自为政,呈现“自发”监管状态;其次,公路造价实行多部门管理,各部门之间尚未形成协调机制,没有明确造价管理是否是项目基本建设程序的重要组成部分。主要监管环节缺失,只重前期审批,中后期监管失控,导致造价“三超”现象频繁发生;再次,对从业队伍管理不力,造成计价不规范行为普遍存在;最后,造价信息管理及信息公开制度的缺乏,既不利于造价基础性工作的开展,又阻塞了社会监督的渠道。

二、采取的措施及建议

通过问题及原因的分析,可以明确,按照政府职能转变的要求,建立健全造价监管制度,提供造价监管法律法规依据,奠定规范造价管理、合理确定和有效控制工程造价的基础,做好市场监管和公共服务,是十分必要亦是十分紧迫的。从目前国家改革发展的状况看,尽快制订发布《公路工程造价管理办法》,其定位为交通运输部部门规章,作为公路工程造价管理的纲领性文件,为造价监督提供制度及法规的依据,是最立竿见影的方法。

具体措施及建议:

(1)《公路工程造价管理方法》中尽量包括监管的目的、范围、原则,监管的机构、职责及责任,监管的内容及方法等。以明确造价监管的定位、确定造价监督的主体、明确造价监管的分工和责任、明晰造价监管的内容和方法。

(2)《公路工程造价管理方法》中明确造价管理是项目基本建设程序的重要组成部分。造价监管贯穿于基本建设程序全过程,弥补只重视前期不重视中后期,尤其忽视竣工决算阶段监管的弊端。

(3)《公路工程造价管理方法》中明确决算认定报告是竣工验收报告的重要组成部分。强化对竣工决算阶段的造价监管。

(4)《公路工程造价管理方法》中明确交通运输主管部门制订监督计划、开展监督检查、考核评价的工作,形成年度监督报告,并向社会通报。

(5)将公路造价从业单位和个人的执业和信用评价作为造价监管的一项内容,确保对公路建设市场造价从业单位和人员有效监管。

(6)《公路工程造价管理方法》中明确造价信息管理及信息公开的规定,细化分工和责任以及内容等。通过不断完善历史造价数据的积累、分析,为合理控制造价服务;通过信息公开,引进公众和社会监督,增强造价监管透明度,打造“阳光造价”。

《公路工程造价管理办法》作为公路工程造价管理的纲领性文件,不适宜面面俱到、事无巨细,因此关于以上提及的造价监管方面的建议,可以做原则性的规定,

在《公路工程造价管理方法》试行或实施阶段,视情况进一步补充,也可以单独制订《公路工程造价监督管理办法》《公路工程造价监督信息公开制度》,丰富、完善造价监管制度的建设。

第二节 全过程造价监管措施的建立

一、造价监管的目的、原则、机构、职责与范围

(一) 监管目的

全过程造价监管是管理的重要手段,规范从业单位和个人的造价行为,实现依法管价、科学定价、合理造价,提高投资效益,实现公众利益最大化。

(二) 监管原则

事前预控,事中管控,事后考核的原则。

(三) 监管主体及机构

交通运输主管部门是造价管理的监管主体,所属的公路工程造价管理机构行使具体职能。

(四) 监管职责

制订年度监督计划和方案,开展监督检查、考核评价,形成年度造价监督报告,并向社会通报。

(五) 监管范围

掌握工程建设全过程造价情况,监管程序涵盖初步设计前、施工过程中、竣工验收等各环节。

二、造价监管的环节、内容及目标、参建各方责任、程序与手段

(一) 监管的环节

公路建设项目投资实行五阶段控制,即前期立项阶段、设计阶段、招标阶段、施工阶段、交(竣)工验收阶段。造价监督管理的主要环节:立项阶段的工程可行性

研究报告投资估算;设计阶段的初步设计概算、施工图设计预算;招标阶段招标标底、控制价、合同价;工程施工阶段计量支付、设计变更及台账管理;交(竣)工验收阶段工程决算。

(二) 监管的内容及目标

造价监督管理应贯穿立项阶段、设计阶段、招标阶段、工程实施阶段、交(竣)工验收阶段整个建设项目的全过程,在建设项目的各个阶段应有效掌握造价变化趋势和造价增减原因,以便能够合理确定和有效控制工程造价。

(1) 立项阶段。

①内容:工程可行性研究报告投资估算的编制质量,应和建设规模相适应,应按国家和省内有关规定进行编制。

②目标:合理确定投资,不留缺口。

(2) 设计阶段:包括初步设计和施工图设计阶段。

①内容:初步设计对工程可行性研究报告批复的执行情况和施工图设计对初步设计批复的执行情况。初步设计概算、施工图预算编制依据应具有合法性、时效性、适用范围的正确性和合理性,符合国家有关的方针、政策和制度执行情况。设计概算、预算的编制质量,应完整地、准确地反映项目设计的内容,应实事求是地根据工程所在地的建设条件(包括自然条件、施工条件等影响造价的各种因素),按有关的依据性资料编制工程概算、预算,确保概算、预算的编制深度和编制范围。

②目标:初步设计概算应当控制在已批准的投资估算允许调整的限额范围内。经批准的概算是项目投资控制的最高限额,未经批准不得突破。施工图预算应当控制在经批准的概算之内。

(3) 招标阶段。

①内容:招标文件涉及造价方面合同条款应符合国家和省级交通运输行政主管部门的有关规定。招标阶段施工招标的标底价(指导价)、招标控制价上限的编制应真实、有效。编制情况应符合国家和省级交通运输行政主管部门的有关规定,应按工程招标投标文件订立施工合同价。实行招标的公路工程,建议采用工程量清单方式计价、清单编制。

②目标:招标人编制的工程招标价应控制在批准的初步设计概算或施工图预算相应部分的范围内。合同单价应符合招标文件规定的范围。

(4) 工程实施阶段。

①内容:计量支付应符合工程实际,不得超计量支付。公路工程设计变更应符合相关工程设计变更管理办法(规定),变更原因及变更费用、单价应合理;公路工