

建设工程造价 与合同管理

JIAN SHE GONG CHENG ZAO JIA YU HE TONG GUAN LI

刘文暘 编著

中国建筑工业出版社

建设工程造价与合同管理

刘文旻 编著

中国建筑工业出版社

前 言

于2003年7月1日实施的《建设工程工程量清单计价规范》(GB 50500—2003),是我国建筑业在工程经济管理方面改革的一项重大举措,是工程造价行业发展的里程碑,它是第一次以国家标准的形式来推行的一项制度。然而由于各方面准备工作做得不足,实施五年后原《计价规范》遇到了许多困难,也暴露出了不少问题,这些问题已经严重地影响到了建筑市场的秩序和建筑业的健康发展,已经到了非解决不可的地步。

从2006年初开始,原建设部经过两年多的工作,通过调查研究、总结经验,针对施行中存在的问题,经广泛征求意见,反复修改、审查,完成了《建设工程工程量清单计价规范》的修订工作,最后经住房和城乡建设部与国家质量监督检验检疫总局联合发布《建设工程工程量清单计价规范》(GB 50500—2008)(以下简称“2008规范”),要求于2008年12月1日起施行。

“2008规范”的发布施行,将提高工程量清单计价改革的整体效力,更加有利于工程量清单计价的全面推行,更加有利于规范工程建设参与各方的计价行为,对建立公开、公平、公正的市场竞争秩序,推进和完善市场形成工程造价机制的建设必将发挥重要作用,进一步推动我国工程造价改革迈上新的台阶。

工程量清单和施工合同有着密不可分的联系,两者相辅相成,是一个有机的整体;成熟的清单计价体系,需要完整、严密的施工合同配合。工程量清单计价的推行,对建设工程施工合同管理提出了更高的要求,原建筑工程施工合同的总价合同形式已完全不适用清单计价模式。随着“2008规范”的进一步实施,催生了《北京市房屋建筑和市政基础设施工程施工总承包合同(BF-2008-0207)》的修订版的最新出台。

笔者在建设单位从事预算及合同管理多年,对我国工程造价从传统的定额计价方式逐步向国际上通行的工程量清单计价模式的转变历程深有感悟,特别是我国造价领域近几年的快速发展,迫切需要我们工程造价人员尽快提升自己的业务水平。本人根据自己多年的工作经验和体会,对工程预算及合同管理方面的理论及实践作了初步的探讨,对新规范及新版单价合同如何解读均做了一些阐述,出书的目的在于总结多年的工作,同时也是自身业务理论学习提高的过程。本书仅供工程造价工作者和有关方面的经济管理人员在实际工作中参考,自己的感悟如果能够为业界同仁提供一些帮助,也算是笔者的一点欣慰!

我国工程造价的理论与实践正处于快速发展阶段,新的内容还会不断出现,新的体会也需要自己去不断的补充,由于时间紧迫和作者水平有限,本书中难免有不妥之处,敬请广大读者和专家批评指正。

目 录

上篇 建设工程造价管理

第一章 工程计价基本理论	3
第一节 建设工程造价的确定.....	3
第二节 《建设工程工程量清单计价规范》GB 50500—2008 修编的意义.....	8
第三节 工程量清单及其招标控制价的编制	14
第二章 国外建设工程造价管理	23
第一节 国外建筑安装工程费用的构成	23
第二节 美国工程造价管理	25
第三节 英国工程造价管理	29
第四节 德国工程造价管理	32
第五节 日本工程造价管理	34
第三章 建设工程价款结算	39
第一节 建设工程价款结算方式和内容	39
第二节 工程合同价款的约定	39
第三节 工程计量与价款支付	40
第四节 案例分析	47

下篇 建设工程合同管理

第四章 合同管理的基本要求	55
第一节 合同管理的基础内容	55
第二节 建设工程项目合同的主要类型和适用范围	57
第三节 国内工程类合同示范文本	60
第四节 FIDIC 标准合同范本简介	63
第五章 合同管理的基本流程	68
第一节 合同管理的基本流程	68
第二节 合同准备阶段的管理	69
第三节 合同签署阶段的管理	72
第四节 合同履行中的管理	82
第六章 合同的索赔管理	87
第一节 索赔的特点和原因	87
第二节 索赔的分类和处理原则	88

第三节	工程索赔的处理程序	89
第四节	工程项目索赔的计算	90
第五节	案例分析	92
附录	100
附录一	建设工程价款结算暂行办法.....	100
附录二	关于印发《建筑安装工程费用项目组成》的通知.....	106
附录三	关于执行《建设工程工程量清单计价规范》(GB 50500—2008) 若干意见的通知.....	117
附录四	北京市建设委员会、北京市工商行政管理局关于实施 《北京市房屋建筑和市政基础设施工程施工总承包合同示范文本》 的通知.....	121
附录五	建设工程施工合同 (GF-1999-0201)	177
附录六	北京市建设工程施工合同 (小型工程本)	201
参考文献	205

上 篇

建设工程造价管理

第一章 工程计价基本理论

第一节 建设工程造价的确定

一、工程造价的概念

工程造价通常指工程的建造价格。由于所处的角度不同，工程造价有不同的含义。从投资者（业主）的角度分析，工程造价是指建设一项工程预期开支或实际开支的全部固定资产投资费用。建设工程造价就是建设工程项目固定资产的总投资。

建设项目投资含固定资产投资和流动资产投资两部分，建设项目总投资中的固定资产投资与建设项目的工程造价在量上相等。工程造价是工程项目按照确定的建设内容、建设规模、建设标准、功能要求和使用要求等全部建成并验收合格交付使用所需的全部费用。我国现行工程造价的构成主要划分为设备及工、器具购置费用、建筑安装工程费用、工程建设其他费用、预备费、建设期贷款利息等几项（见图 1-1）。

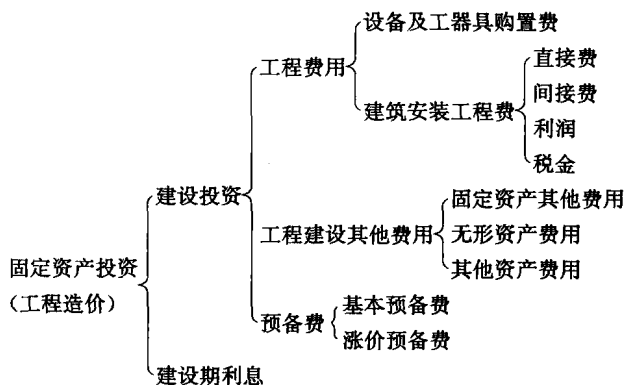


图 1-1 工程造价组成示意图

从市场交易的角度分析，工程造价是指建成一项工程，预计或实际在土地市场、设备市场、技术劳务市场以及工程承包市场等交易活动中所形成的建筑安装工程价格和建设工程总价格。工程造价的两种含义实质上是以不同角度把握同一事物的本质。对市场经济条件下的投资者来说，工程造价就是项目投资，是“购买”工程项目要付出的价格；同时，工程造价也是投资者作为市场供给主体，“出售”工程项目时确定价格和衡量投资经济效益的尺度。

二、工程造价的计价特征

由工程项目的特点决定，工程计价具有以下特征：

1. 计价的单件性

建筑产品的单件性决定了每项工程都必须单独计算造价。

2. 计价的多次性

(1) 投资估算：在编制项目建议书和可行性研究阶段，对投资需要量进行的估算，是决策、筹资、控制造价的主要依据。

(2) 概算造价：在初步设计阶段，根据设计意图编制测算的工程造价。

(3) 修正概算造价：采用三阶段设计的技术设计阶段，根据技术设计要求，对初步设计概算造价修正。

(4) 预算造价：指在施工图设计阶段，根据施工图纸，通过编制预算文件预先测算和确定的工程造价。它比概算造价或修正概算造价更为详尽和准确，但同样受前一阶段工程造价的控制。

(5) 合同价：指在工程招投标阶段通过签订总承包合同、建筑安装工程承包合同、设备材料采购合同以及技术和咨询服务合同所确定的价格。

(6) 结算价：在工程竣工验收阶段，按合同调价范围和调价方法，对实际发生的工程量增减、设备和材料价差等调整后计算和确定的价格。它反映的是工程项目实际价格。结算价一般由承包人编制，由发包人审查，也可委托具有相应资质的工程造价咨询机构进行审查。

(7) 决算价：指竣工决算阶段，通过为建设项目编制竣工决算，最终确定的实际造价。综合反映竣工项目从筹建开始到项目竣工交付使用为止的全部建设费用。一般由建设单位编制，上报相关主管部门审查。

3. 计价的组合性

工程造价的计算是分部组合而成的，这一特征与建设项目的组合性有关。一个建设项目是一个工程综合体，它可以分解为许多有内在联系的工程。建设项目的组合形式是：分项工程→分部工程→单位工程→单项工程→建设项目。因此，相对应的工程造价的组合过程是：分部分项工程单价→单位工程造价→单项工程造价→建设项目总造价。

4. 计价方法的多样性

工程项目的多次计价有其各不相同的计价依据，每次计价的精确度要求也不相同，由此决定了计价方法的多样性。

5. 计价依据的复杂性

计价依据主要有以下 7 类：

(1) 设备和工程量计算依据：包括项目建议书、可行性研究报告、设计文件等。

(2) 人工、材料、机械等实物消耗量计算依据：包括投资估算指标、概算定额、预算定额等。

(3) 工程单价计算依据：包括人工单价、材料价格、材料运杂费、机械台班费等。

(4) 设备单价计算依据：包括设备原价、设备运杂费、进口设备关税等。

(5) 措施费、间接费和工程建设其他费用计算依据：主要是相关的费用定额和指标。

(6) 政府规定的税、费。

(7) 物价指数和工程造价指数。

三、工程造价管理

1. 工程造价管理的目标

按照经济规律的要求，根据社会主义市场经济的发展形势，利用科学管理方法和先进管理手段，合理地确定造价和有效地控制造价，以提高投资效益和建筑安装企业经营效果。

2. 工程造价管理的任务

加强工程造价的全过程动态管理，强化工程造价的约束机制，维护有关各方的经济利益，规范价格行为，促进微观效益和宏观效益的统一。

3. 工程造价管理的基本内容

工程造价管理的基本内容是合理和有效地控制工程造价。

(1) 工程造价的合理确定

在建设程序的各个阶段，合理确定投资估算、概算造价、预算造价、承包合同价、结算价、竣工决算价。

(2) 工程造价的有效控制

在优化建设方案、设计方案的基础上，在建设程序的各个阶段，采用一定的方法和措施把工程造价的发生控制在合理的范围和核定的造价限额以内。

具体而言，用投资估算价控制设计方案的选择和初步设计概算造价；用概算造价控制技术设计和修正概算造价；用概算造价或修正概算造价控制施工图设计和预算造价。控制造价在这里强调的是控制项目投资。

(3) 有效控制工程造价应体现的原则

1) 以设计阶段为重点的建设全过程造价控制

工程造价控制贯穿于项目建设全过程的同时，应注重工程设计阶段的造价控制。根据经验数据显示，设计费一般只占到建设工程全寿命费用的1%，但正是这少于1%的费用，其对工程造价的影响度占到75%以上。由此可见，设计质量对整个工程建设的效益是至关重要的。长期以来，我国往往把控制造价的主要精力放在施工阶段——审核施工图预算、结算建筑安装工程价款，对工程项目建设前期的造价控制重视不够。要有效地控制工程造价，就应将工程造价管理的重点转移到工程建设前期决策和设计阶段。

2) 主动控制，以取得令人满意的结果

长期以来，人们一直把控制理解为目标值与实际值的比较，以及当实际值偏离目标值时，分析其产生偏差的原因，并确定下一步的对策。在工程建设全过程进行这样的工程造价控制当然是有意义的。但问题在于，这种立足于调查—分析—决策基础之上的偏离—纠偏—再偏离—再纠偏的控制是一种被动控制，因为这样做只能发现偏离，不能预防可能发生的偏离。

为尽可能地减少以至避免目标值与实际值的偏离，还必须立足于事先主动地采取控制措施，实施主动控制。也就是说，工程造价控制不仅要反映投资决策，反映设计、发包和施工，被动地控制工程造价；更要能动地影响投资决策，影响设计、发包和施工，主动地控制工程造价。

3) 技术与经济相结合是控制工程造价的最有效手段

要有效地控制工程造价，应从组织、技术、经济等多方面采取措施。应通过技术比较、经济分析和效果评价，正确处理技术先进和经济合理两者之间的对立统一关系，力求在技术先进条件下的经济合理，在经济合理基础上的技术先进，将控制工程造价观念渗透到各项设计和施工技术措施之中。

四、工程计价模式

根据工程造价计价依据的不同，目前我国处于工程定额计价和工程量清单计价两种计价模式并存的状态。

1. 工程定额计价基本方法

我国在很长一段时期内采用单一的工程定额计价模式形成工程价格，即按预算定额规定的分部分项子目，逐项计算工程量，套用预算定额单价（或单位估价表）确定直接工程费，然后按规定的取费标准确定措施费、间接费、利润和税金，加上材料调差系数和适当的不可预见费，经汇总后即为工程预算或标底，而标底则作为评标定标的主要依据。

以预算定额单价法确定工程造价，是我国采用的一种与计划经济相适应的工程造价管理制度。工程定额计价模式实际上是国家通过颁布统一的计价定额或指标，对建筑产品价格进行有计划的管理。

2. 工程量清单计价基本方法

(1) 工程量清单计价基本方法

工程量清单计价方法是一种区别于定额计价模式的新计价模式，是一种主要由市场定价的计价模式，是由建设产品的买方和卖方在建设市场上根据供求状况、信息状况进行自由竞价，从而最终形成能够签订工程合同价格的方法，因此，可以说工程量清单的计价方法是在建设市场建立、发展和完善过程中的必然产物。

随着社会主义市场经济的发展，自2003年在全国范围内开始逐步推广建设工程工程量清单计价法，至2008年推出新版建设工程工程量清单计价规范，标志着我国工程量清单计价方法的应用逐步完善。我国建筑产品价格市场化经历了“国家定价—国家指导价—国家调控价”三个阶段。利用工程建设定额计算工程造价就价格形成而言，介于国家定价和国家指导价之间。从定额计价方法到工程量清单计价方法的演变是伴随着我国建设产品价格的市场化过程进行的。

工程量清单计价的基本过程可以描述为：在统一的工程量清单项目设置的基础上，根据工程量清单计量规则，依据具体工程的施工图纸计算出各个清单项目的工程量，再根据各种渠道所获得的工程造价信息和经验数据计算得到工程造价。其编制过程可以分为两个阶段：工程量清单的编制和利用工程量清单来编制投标报价（或招标控制价）。可以用公式表明确定建筑产品价格清单计价的基本方法和程序：

- 1) 分部分项工程费 = \sum 分部分项工程量 \times 相应分部分项综合单价
- 2) 措施项目费 = \sum 各措施项目费
- 3) 其他项目费 = 暂列金额 + 暂估价 + 计日工 + 总承包服务费
- 4) 单位工程报价 = 分部分项工程费 + 措施项目费 + 其他项目费 + 规费 + 税金
- 5) 单项工程报价 = \sum 单位工程报价

6) 建设项目总报价 = Σ 单项工程报价

注: 1) 在 2003 版清单中, 其他项目费 = 招标人部分金额 + 投标人部分金额, 而 2008 版清单计价规范则改为暂列金额、暂估价、计日工、总承包服务费等。

2) 分部分项工程综合单价是指完成一个规定计量单位的分部分项工程量清单项目或措施清单项目所需的人工费、材料费、施工机械使用费、企业管理费、利润, 并考虑风险费用。

(2) 工程量清单计价的作用

1) 提供了一个平等的竞争条件

采用施工图预算来投标报价, 由于设计图纸的缺陷, 不同施工企业的人员理解不一, 计算出的工程量也不同, 报价更相去甚远, 也容易产生纠纷。而工程量清单报价就为投标者提供了一个平等的竞争条件, 相同的工程量, 由企业根据自身的实力来填不同的单价。投标人的这种自主报价, 使得企业的优势体现在投标报价中, 可在一定程度上规范建筑市场秩序, 确保工程质量。

2) 满足市场经济条件下竞争的需要

单价的高低直接取决于企业管理水平和技术水平的高低, 这种局面促成了企业整体实力的竞争, 有利于我国建设市场的快速发展。

3) 有利于提高工程计价效率, 能真正实现快速报价

各投标人以招标人提供的工程量清单为统一平台, 结合自身的管理水平和施工方案进行报价, 促进了各投标人企业定额的完善和工程造价信息的积累和整理, 体现了现代工程建设中快速报价的要求。

4) 有利于工程款的拨付和工程造价的最终结算

业主根据施工企业完成的工程量, 很容易确定进度款的拨付额。工程竣工后, 根据设计变更、工程量增减等, 业主也很容易确定工程的最终造价, 可在某种程度上减少业主与施工单位之间的纠纷。

5) 有利于业主对投资的控制

采用工程量清单报价的方式, 可对投资变化一目了然。在进行设计变更时, 业主能根据投资情况来决定是否变更或进行方案比较, 以决定最恰当的处理方法。

3. 两种计价方法的联系和区别

(1) 工程量清单计价方法与定额计价方法的联系 (见表 1-1)

工程量清单计价方法与定额计价方法的联系

表 1-1

比较方面	工程定额计价	工程量清单计价
工程造价计价方法	从下而上分部组合计价	从下而上分部组合计价
单位工程基本构造要素	按工程定额划分的分项工程项目	清单项目
工程量计算规则	各类工程定额规定的计算规则	《建设工程工程量清单计价规范》各附录中规定的计算规则
分项工程单价	指概、预算定额基价, 通常指工料机单价, 仅包括人工、材料、机械使用费用	指综合单价, 包括人工费、材料费、机械使用费, 还包括企业管理费、利润和风险因素

(2) 工程定额计价方法与工程量清单计价方法的区别 (见表 1-2)

工程定额计价方法与工程量清单计价方法的区别

表 1-2

比较方面	工程定额计价	工程量清单计价
定价阶段 (本质区别)	介于国家定价和国家指导价之间	市场定价阶段
主要计价依据	国家、省、有关专业部门指定的各种定额	《建设工程工程量清单计价规范》
计价依据的性质	指导价	含有强制性条文的国家标准
项目划分	按施工工序分项	按“综合实体”进行分项
分项工程所含内容	单一的	包括多项工程内容
编制工程量的主体	分别由招标人和投标人分别按图计算	由招标人统一计算或委托有关工程造价咨询资质单位
单价的组成	人工费、材料费、机械使用费	人工费、材料费、机械使用费、管理费、利润和风险因素
报价的组成	定额计价法的报价	由分部分项工程量清单、措施项目清单、其他项目清单、规费和税金组成
适用阶段	在项目建设前期各阶段对于建设投资的预测和估计; 交易阶段, 价格形成的辅助依据	合同价格形成以及后续的合同价格管理阶段
合同价格的调整方法	变更签证、定额解释、政策性调整	一般情况下单价是固定下来的
是否区分施工实体性损耗和施工措施性损耗	未分离	把施工实体和施工措施性项目进行分离, 把施工措施性消耗单列并纳入竞争范畴

第二节 《建设工程工程量清单计价规范》GB 50500—2008 修编的意义

随着我国建设市场的快速发展, 招标投标制、合同制的逐渐完善与成熟, 以及国家基础设施投资日益加大等原因要求工程造价计价依据改革不断深化。住房和城乡建设部在总结了《建设工程工程量清单计价规范》GB 50500—2003 实施以来的经验, 于 2008 年 12 月重新制定和颁布了《建设工程工程量清单计价规范》GB 50500—2008。

新的计价规范主要修正了原规范正文中不尽合理、可操作性不强的条款及表格格式等, 特别增加了采用工程量清单计价如何编制工程量清单和招标控制价、投标报价、合同价款约定、工程计量与价款支付、工程价款调整、索赔、竣工结算、工程计价争议处理等内容, 并增加了条文说明。这使得在从事造价管理以及合同管理更有依据, 也是我国工程造价计价管理又一次推陈出新。

一、新规范出台的形势与背景

2003 年 7 月 1 日实施的《建设工程工程量清单计价规范》GB 50500—2003, 是中国建筑业改革的一项重大举措, 是工程造价行业发展的里程碑, 它是第一次以国家标准的形

式来推行。不仅为整个行业与国际接轨铺平了道路，也为建立市场形成工程造价机制、规范工程造价计价行为发挥了一定的作用。然而由于各方面准备不足，原计价规范在实施过程中遇到了许多困难，也暴露出了以下不少问题，这些问题已经严重地影响到了建筑市场的秩序和建筑业的健康发展，已经到了非解决不可的地步。

1. 从宏观角度，原计价规范实行所需配套条件方面存在的问题

(1) 缺乏与工程量清单计价相配套的招投标制度

现行《招标投标法》规定的经评审的低价中标法由于缺乏对合理低价及低于成本价的科学评判依据，在一些地区实际操作中，常被演绎为“绝对最低价中标”。这样一方面使施工企业在“僧多粥少”的甲方市场形势下，被动地去接受低于成本价的不公平合同条款。另一方面不能有效杜绝串标、围标或抬高中标价的违法行为。同时，低价中标法可能会使个别企业以低于成本价恶意竞标再在施工过程中想尽一切办法增加设计变更获得补偿，更有甚者通过偷工减料、层层转包等不法行为来赚取利润。这在很大程度上制约了原计价规范的实施。

(2) 缺乏与工程量清单计价相配套的合同文本

要实行工程量清单计价，必须制定与之相适合的合同条款，来约定业主、承包商、监理工程师等各方的权利和义务，规范工程建设中各方的行为。特别是对工程变更，合同外新增工程的确认、处理原则、处理程序、计价原则、支付等都要有明确的规定。对合同清单的工程项目在什么情况下允许调整单价都要有明确规定；对施工中发生的索赔事件如何处理、风险分配约定等也要有规定，使合同在履行、管理时有据可依，减少纠纷发生。可是我国多年来一直采用总价合同，没有现成的适合于清单计价的合同范本。直至2009年1月8日，北京市建设委员会和北京市工商行政管理局才联合颁发了新合同范本《北京市房屋建筑和市政基础设施工程施工总承包合同（示范文本）》BF—2008—0207（见附录四）。

(3) 工程担保制度、监理制度的不配套

工程量清单计价的顺利实行，还要有完善的市场约束机制。国外建筑市场除了依靠法律和道德约束外，还有许多约束承包商行为的机制，如工程担保制度、监理制度等。而在我国，建筑市场体制还不太完善，市场约束机制尚不健全。

(4) 缺乏与工程量清单报价相配套的企业定额

由于清单规范中的报价是以投标企业自身企业定额为基础的，而目前的实际情况却是很少有施工单位拥有自己的企业定额，清单组价缺少依据。这给各企业报价造成很大的不便。投标企业为了被迫执行清单规范，只能将地区预算定额作为自己的企业定额，从而形成了外表像清单计价法，而实质仍然是定额法的怪现状。

(5) 适宜与清单计价规范的工程造价信息管理方式落后

推行工程量清单计价模式使得工程造价信息服务尤为重要，但工程造价信息管理方面存在很多问题：

1) 当前造价管理机构在信息服务上虽然做了大量工作，但由于市场体制尚不健全，不正当竞争的现象普遍存在，价值规律“失灵”现象时有发生。

2) 由于缺少激励生产供应商、社会信息员等积极提供真实价格信息的机制，在传递建材价格信息过程中往往进行了一些“过滤”或处理而导致价格失真。

3) 目前,多采用刊物而很少采用网络进行价格信息发布的形式也由于时间的限制而跟不上日新月异的市场形势。这种种现象都使得造价管理部门在人、材、机价格信息的采集、发布、预测以及造价指数的分析发布上可能造成失真、滞后,而这恰恰是清单计价所必需的。

(6) 工程造价从业人员素质不高

1) 专业素质有待提高。推行工程量清单计价后,工程量的计算规则与以前截然不同,它是按照“工程实体”与“非工程实体”相分离的原则制定的。这就要求造价员不但要熟悉工程图纸、施工工艺,还要对企业的人力资源、物资资源以及劳动力水平有所掌握,这对目前许多的造价员来说是办不到的。就目前的情况来看,造价人员对综合单价中的人工费、材料费及机械费还没有能力去自己制定,大都是采用社会平均水平的定额,而对于管理费、利润及风险在大多数企业又不是造价人员的权力范围。

2) 道德素质有待提高。由于我国工程造价咨询业刚刚起步,工程造价咨询机构技术力量和管理水平良莠不齐,编制的工程量清单文件欠规范,甚至存在一些不具备工程量清单编制能力、机械套用固定格式文件、一人支撑一个公司的中介机构,对于清单计价规范的使用造成了一定的影响。同时,由于清单本身不具备竞争性,所以很多人员放松了编制过程中的责任心,从而导致编制项目的不准确。

2. 从微观角度,计价规范本身存在的问题

原计价规范本身先天不足,主要表现在原计价规范规定存在过于笼统、门类不全、操作性不强等以下许多缺陷,阻碍了工程量清单计价模式的推行。

(1) 原计价规范的统一格式需要改进,以明确分部分项工程项目的特征

原计价规范对分部分项工程量清单中的项目特征规定不明确,往往使招标人提供的工程量清单对项目特征描述不具体,特征不清、界限不明,使投标人无法准确理解工程量清单项目的构成要素,导致评标时难以合理地评定中标价;结算时发、承包双方引起争议,影响工程量清单计价的推进。

(2) 原计价规范使用范围局限,缺少对合同价款管理内容的说明

原计价规范仅侧重于工程招投标阶段计价环节中应用清单计价模式时的相关规定,但对于传统定额计价模式和工程招投标后后续合同履行阶段的工程计量与价款支付、工程变更与现场签证、工程价款调整与工程索赔、工程结算以及工程造价纠纷处理等环节缺乏相应的规定,由此出现某些地方招标阶段用清单方法计价,施工及竣工阶段用定额方法结算的怪现象。同时原计价规范中对实行工程量清单计价的风险分担、价格风险因素调整、工程量清单项目价款与结算支付条件等没有明确的界定,这最终导致造价纠纷扯皮不断,市场秩序乱上添乱的混乱局面。

(3) 原计价规范不能完全适应各地、各行业的计价要求

原计价规范的出台没能考虑我国各个省市的地域特性和各个行业惯例,没能给其留下一定的豁口和余地,于是基层为了“贯彻实施”规范,出现各地区、各行业自己版本的土规范,使原计价规范的统一性和强制性与地区行业的特殊性严重脱节,反而影响了国家规范的权威性。

(4) 原计价规范的适用阶段不明确

原计价《规范》总则第 1.0.3 规定:“全部使用国有资金或国有资金投资为主的大中

型建设工程应执行本规范”。但这一条文并未说明国有投资项目应在基本建设程序的什么阶段执行规范。这样就带来一个严重的问题：初步设计概算的编制要不要执行规范，不执行就等于违反了规范中规定的强制性条文；若要执行规范，却因为设计只达到初步设计深度，许多措施项目、零星工程根本无法计量。虽然按规范总则第 1.0.2 条规定：本规范主要适用于建设工程招标投标的工程量清单计价活动。但由于第 1.0.3 条是强制性条文，因此从其法律地位上讲，远比 1.0.2 条要高。相对于 1.0.3 条，其他条文和解释明显形同虚设。

(5) 原计价规范对于清单计价时的风险划分不清，使承发包双方责任不明

原计价规范规定综合单价包括完成工程量清单中的一个规定计量单位项目所需的人工费、材料费、机械费、管理费、利润和风险费用。实际工作中，综合单价经常被枉然认为是绝对固定单价，包括了一切风险，工程结算时均不作调整。所以低价中标且没有考虑风险费用的工程，当遇到不可预见的不利事件时就对工程实施相当不利。近几年来，建筑材料价格涨跌幅度较大，如钢筋、沥青价格翻倍，如果不考虑风险费用或者在合同中约定没有约定风险范围，施工单位很难抵挡如此大的风险，导致工程中途停工，甚至偷工减料出现质量隐患，最终使工程无法顺利实施。

(6) 原计价规范中工程量清单编制责任不清，落实不到位

原计价规范明确表述招标人应对工程量清单编制负责，但往往在实际操作中，招标方在招标文件中规定招标人提供工程量清单仅供参考，要求投标人重新核实工程量。这样招标人就把工程量清单编制的责任和风险又全部推给了投标人，如果施工企业不能及时摆脱清单责任，业主就可以随时以投标人报价里包含了所有工程量风险为由来打压施工企业，施工企业将不得不额外承担不应由自己承担的工程量风险。

二、近几年工程建设领域与工程造价密切相关的事件及政策规定催生了 2008 规范的诞生

(1) 2002 年，全国人大《建筑法》执行情况检查团通过对部分省、市的检查，在向全国人大常委会的报告中指出：工程建设领域发、承包阶段较为严重地存在着“黑白”合同。造成工程价款结算争议，工程竣工结算多头审查或一审再审、以审代拖，形成久拖不结，由于工程款拖欠严重，进而造成拖欠农民工工资，引发严重的社会问题。为此，国务院决定从 2003 年起，在全国范围内开展清理拖欠工程款、清理拖欠农民工工资的活动。

(2) 为解决“清欠”中的法律依据问题，最高人民法院于 2004 年 9 月 29 日发布了《关于审理建设工程施工合同纠纷案件适用法律问题的解释》（法释【2004】14 号）。该解释对于工程合同价款如何认定等问题，为规范工程计价行为提供了法律依据。

(3) 财政部、建设部于 2004 年 10 月 20 日印发了《建设工程价款结算暂行办法》（财建【2004】369 号）（见附录一）对工程建设领域涉及工程价款结算、价款支付、工程量、工程变更与价款调整、索赔、竣工结算、工程价款审核、工程价款结算争议处理等问题作了针对性的明确规定，使规范工程计价行为有章可循。

(4) 2003 年 10 月 15 日，建设部、财政部印发了《建筑安装工程费用项目组成》（建标【2003】206 号）（见附录二），提出了措施费和规费的概念。

(5) 2005 年 6 月 7 日，建设部办公厅印发了《建筑工程安全防护、文明施工措施费

用及使用管理规定》(建办【2005】89号),明确规定上述费用由《建筑安装工程费用项目组成》中的文明施工费、环境保护费、临时设施费、安全施工费组成。并规定“投标方安全防护、文明施工措施的报价,不得低于依据工程所在地工程造价管理机构测定费率计算所需费用总额的90%”。

(6) 2006年11月22日,建设部办公厅印发了《关于开展建筑工程实物工程量与建筑工种人工成本信息测算和发布工作的通知》(建办标函【2006】765号),要求自2007年起开展建筑工程实物工程量与建筑工种人工成本信息测算发布工作,并进一步明确了人工成本信息的作用。

(7) 2006年12月8日,财政部、国家安全生产监督管理总局印发《高危行业企业安全生产费用财务管理暂行办法》(财企【2006】478号),规定“建筑施工企业提取的安全费用列入工程造价,在竞标时,不得删减”。

(8) 2004年,建设部标准定额司委托中国建设工程造价管理协会组织煤炭、建材、冶金、有色、化工等五个专业委员会,编制了“2003规范”附录E“矿山工程工程量清单项目及计算规则”,建设部于2005年2月17日以计价规范局部修订的形式发布第313号公告,自2005年6月10日实施。2007年4月,建设部又批准发布了由水利部组织编制的国家标准《水利工程工程量清单计价规范》GB 50501—2007。该项工作的顺利完成,为专业工程清单项目和计算规则的编制提供了良好示范。

(9) 2007年11月1日,国家发展改革委、财务部、建设部等九部委联合颁布了第56号令,在发布的《标准施工招标文件》中,规定了新的通用合同规定,该合同条款对工程变更的估价原则、暂列金额、计日工、暂估价、价格调整、计量与支付、预付款、工程进度款、竣工结算、索赔、争议的解决都有明确的定义和相应的规定。一些术语名词虽与“2003规范”的名称不同,但实质意义却基本一致,为统一工程造价的术语名称提供了契机。

上述事件的发生及相关政策文件的出台,为“2008规范”正文部分的修订,提供了政策依据,为正文条文的设置在思想认识上的逐步统一打下了基础。

针对以上问题,从2006年初开始,建设部经过两年多的工作,通过调查研究、总结经验,针对施行中存在的问题,经广泛征求意见,反复修改、审查,完成了计价规范的修订工作,经住房和城乡建设部与国家质量监督检验检疫总局联合发布《建设工程工程量清单计价规范》(GB 50500—2008),于2008年12月1日起施行。

三、新规范修编的指导思想与原则

从本次修编的力度来讲,新规范不是对旧规范的小修小补,而是在继承的基础上在许多方面有所突破,主要体现在以下六个方面:

1. 体现并遵循了国家有关法律法规的要求

新规范充分考虑了建筑法、合同法、招标投标法以及相关规章制度实施的要求,在现有的法规框架下,补充和完善工程量清单计价规范的内容,如按照招标投标法近年来实施的情况,对规范适用范围,新规范中规定:“全部使用国有资金或国有资金投资为主的工程项目,必须采用工程量清单计价”。与2003规范相比,扩大了规范实施的范围和力度。在规范有关合同价款确定的内容中,也体现了合同法和高法对施工合同司法解释的精神。