

工程造价管理研究前沿丛书

# 中国工程造价管理体系 研究报告

Research Report of Construction  
Cost Engineering System in China

中国建设工程造价管理协会 编  
吴佐民

中国建筑工业出版社

# 中国工程造价管理体系研究报告

中国建设工程造价管理协会 编  
吴佐民

中国建筑工业出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

中国工程造价管理体系研究报告 / 中国建设工程造价管理协会, 吴佐民编. — 北京: 中国建筑工业出版社, 2014. 7

(工程造价管理研究前沿丛书)

ISBN 978-7-112-17104-0

I. ①中… II. ①中…②吴… III. ①建筑造价管理 — 研究报告 — 中国 IV. ①TU723.3

中国版本图书馆CIP数据核字 (2014) 第159071号

中国的工程造价行业在最近20年取得了突出的发展成就,特别是造价工程师执业资格制度建立以来,中国工程造价专业人员在工程建设中的业务范围不断拓展,地位得到显著提高,一个具有社会影响力的工程造价咨询业已经形成。为适应社会对工程造价管理的要求,有必要深入研究我国工程造价的发展模式,探索适应我国工程造价行业发展的工程造价管理体系。本书通过我国工程造价的改革和发展研究,初步提出了我国工程造价管理体系建设思路应围绕工程造价管理法律法规、工程造价管理标准、工程计价定额和工程计价信息四大体系的基本框架。本书的出版有助于使造价管理更好地为项目质量、工期、安全、环境和技术进步等要素提供服务与引导。

责任编辑: 赵晓菲 周方圆

责任设计: 董建平

责任校对: 姜小莲 刘梦然

工程造价管理研究前沿丛书

中国工程造价管理体系研究报告

中国建设工程造价管理协会

吴佐民

编

\*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京西郊百万庄)

各地新华书店、建筑书店经销

北京京点图文设计有限公司制版

北京云浩印刷有限责任公司印刷

\*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 7 $\frac{1}{2}$  字数: 122 千字

2014年8月第一版 2014年8月第一次印刷

定价: 30.00元

ISBN 978-7-112-17104-0

(25885)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题,可寄本社退换

(邮政编码 100037)



## 编写单位及人员

**主要完成单位：**中国建设工程造价管理协会

哈尔滨工业大学

**主要研究人员：**吴佐民 张守健 苏义坤 张红娜

陈东 孙智 张兴旺 朱宝瑞

陈光云

# 目 录

<b>中国工程造价管理体系研究综合报告.....</b>	<b>1</b>
<b>1 绪 论.....</b>	<b>21</b>
1.1 课题研究的背景及意义 .....	22
1.1.1 课题研究背景.....	22
1.1.2 课题研究的目的.....	24
1.1.3 课题研究的意义.....	26
1.2 课题研究的总目标 .....	27
1.3 课题研究的主要任务 .....	27
1.3.1 工程造价管理体系的概念和课题边界的界定.....	27
1.3.2 课题的主要研究内容.....	30
1.3.3 主要技术路线.....	31
<b>2 工程造价管理的现状和对比分析.....</b>	<b>33</b>
2.1 我国工程造价管理的现状分析 .....	33
2.1.1 工程造价管理的发展历程.....	33
2.1.2 工程造价的管理形式.....	37
2.2 国外工程造价管理体系分析 .....	40
2.3 我国工程建设标准体系分析 .....	47
2.3.1 我国工程建设标准体系的概念.....	48

2.3.2 我国工程建设标准体系的管理体制.....	48
2.3.3 工程造价管理体系在工程建设标准体系的地位.....	49
2.4 我国工程造价管理改革和发展趋势.....	49
2.4.1 我国工程造价管理改革目标.....	49
2.4.2 我国工程造价管理发展的具体措施.....	50
<b>3 理论选择与适用性分析.....</b>	<b>55</b>
3.1 工程建设的特点.....	55
3.2 “体系”概念分析.....	57
3.2.1 体系的概念及特点.....	57
3.2.2 系统概念分析.....	60
3.2.3 工程造价管理体系的系统特征.....	60
3.3 构建工程造价管理体系理论选择.....	62
3.3.1 公共产品理论.....	62
3.3.2 系统工程理论.....	64
3.3.3 过程管理理论.....	67
3.4 我国工程造价管理体系构建的理论选择.....	68
<b>4 工程造价管理体系的构建.....</b>	<b>71</b>
4.1 我国工程造价管理体系构建的机理分析.....	71

# 目 录

4.1.1	我国工程造价管理体系的划分依据.....	72
4.1.2	工程造价管理体系内部子体系的相互联系.....	75
4.2	工程造价管理法规体系 .....	77
4.2.1	国家法律.....	78
4.2.2	国家行政法规.....	78
4.2.3	行业规章.....	79
4.2.4	地方法规和规章.....	79
4.3	工程造价管理标准体系 .....	80
4.3.1	基础标准.....	81
4.3.2	管理规范.....	81
4.3.3	操作规程.....	83
4.3.4	质量管理标准.....	84
4.3.5	信息管理规范.....	84
4.4	工程计价定额体系 .....	85
4.4.1	估算指标体系.....	86
4.4.2	概算定额体系.....	86
4.4.3	预算定额体系.....	87
4.5	工程计价信息体系 .....	88
4.5.1	建设工程造价指数.....	89
4.5.2	建设工程要素价格信息.....	89
4.5.3	建设工程综合指标信息.....	89

<b>5 工程造价管理体系的建设 .....</b>	<b>91</b>
5.1 工程造价管理体系标准体系表的设计与优化 .....	91
5.1.1 工程造价管理体系表的作用 .....	91
5.1.2 工程造价管理体系表的基本结构 .....	92
5.1.3 工程造价管理体系表的设计 .....	93
5.1.4 工程造价管理体系表的优化 .....	97
5.2 工程造价管理体系的运行机制设计 .....	98
5.2.1 工程建设标准体系管理体制的发展方向 .....	98
5.2.2 构建工程造价管理体系的基本制度 .....	99
5.3 工程造价管理体系与技术进步的协调发展模式 .....	101
5.3.1 内生模式与拉动模式的推行基础 .....	102
5.3.2 我国协调发展模式的选择 .....	103
<b>6 结 论 .....</b>	<b>107</b>



# 中国工程造价管理体系研究综合报告

吴佐民

1996年中国通过部门立法建立了造价工程师执业资格制度，二十年来中国的工程造价咨询行业得到了迅速发展，我认为我国工程造价行业取得了三个具有历史意义的成就：

一是形成了具有中国特色的工程造价咨询产业。通过住房和城乡建设部标准定额司、中国建设工程造价管理协会及全行业同仁的共同努力，我国建立了以造价工程师执业资格制度为代表、社会广泛认同的工程造价咨询产业。据《2012年工程造价咨询统计年报》，工程造价咨询企业年产值达776亿元，通过取得执业资格的人数达14.30万人，有效注册人数为12.60万人。工程造价咨询产业的形成不仅为工程建设事业作出重要贡献，也使工程造价专业人员的地位得到显著提高，他们在工程建设领域中项目决策、价值提升、合同管理、投资确定、费用控制、工程审计等方面形成了较大的影响力。

二是通过推行工程量清单计价制度，顺利实现了建设产品价格属性从政府指导价向市场调节价的过渡。1985年以前，在计划经济体制下我们实行的是预算定额计价，显然其价格的属性是政府定价；1985~2003年，在计划经济向市场经济过渡阶段，尽管我们仍然沿用预算

---

作者简介：吴佐民，1985年毕业于天津大学土木系，现任中国建设工程造价管理协会秘书长，专家委员会常务副主任，教授级高级工程师、注册造价工程师、注册咨询工程师。长期从事建设工程法规与战略研究、行业发展规划制定、工程造价管理理论与实践，工程建设标准定额编制与管理，工程造价咨询等工作。

定额进行工程计价，但为适应人、材、机要素价格的变化，我们同时提出了“固定量、指导价、竞争费”的工程计价指导原则，其价格的属性具有政府指导价的明显特征；2003年《建设工程工程量清单计价规范》实施后我们提出了“政府宏观调控，企业自主报价，市场形成价格，加强市场监管”的工程造价管理原则，推行工程量清单计价方式不仅是计价模式形式上的改变，更重要的是改变了建设产品的价格属性，它标志着我们成功地实现了建设产品价格属性从政府指导价向市场调节价的过渡。

三是工程造价管理的业务范围得到了较大的拓展。30年多来，随着中国的改革开放和国家经济体制和工程价格属性的变化，工程造价专业人员的主要工作也从计划经济的完全依靠定额本的工程计价核定发展为市场经济体制下的工程造价管理，积极参与了市场中工程价格的博弈，目前，中国的工程造价管理已经贯穿于建设项目的全过程，涉及工程的全要素和全寿命周期。造价工程师通过他们的工作努力和工作成果，得到了业主的充分肯定，在工程建设中发挥着以工程造价管理为核心的全面项目管理作用。另外工程造价管理机构 and 行业组织的工作也从单一的工程计价依据编制和管理过渡到工程造价管理，包括：有关工程造价管理的法律、法规、规范性文件的起草，工程造价管理标准的工程计价定额和工程计价信息的编制和管理，以及工程造价咨询行业的管理等。

这三大成就，具有划时代意义，也与我国固定资产投资规模不断增长密不可分，在看到这些成就的同时，我们必须清醒地看到我们的主要业务范围还是相对单一、狭小、局限。我们的工程造价专业人员大多还从事于工程计量和计价的基本工作，具有系统管理理论和技能的人员仍很匮乏。随着我国工程建设项目大型化、系统化及中国建筑业国际化的发展要求，需要我们的造价工程师更加深入和全面开展建设项目全过程

造价管理的研究和工程实践；加强自身业务学习，开展好建设项目全要素造价管理的研究与实践，以工程造价管理为前提，关注质量、工期、安全、环境和技术进步等其他要素，进一步开展建设项目全生命周期价值管理的研究与探索，才能为项目创造更大的价值。这就需要我们改变不再适应我们不断拓展业务管理要求的、传统的工程造价管理体系，研究和构建适应我国法律框架和业务发展要求、符合市场经济体制的工程造价管理制度和工程造价管理体系。

## 1 工程造价管理体系的研究背景与含义

中国政府将进一步深化经济体制改革，核心问题是处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用，以及更好地发挥政府作用。政府通过加强发展战略、规划、政策、标准等制定和实施，加强市场活动监管，加强各类公共服务。推动资源配置依据市场规则、市场价格、市场竞争实现效益最大化和效率最优化，完善主要由市场决定价格的机制。这些，将为我们开启市场化改革的新思路，我们也将适应这一管理要求，进一步推进工程造价管理体制的改革，出台相关的改革方案与措施，建立更加长效的、符合市场经济体制的工程造价管理体系，整体的思路是凡是需要规范市场活动的要通过立法和标准、规则加以规范和引导，凡是影响市场主体竞争和定价的将逐步放开，通过政府购买的方式，为社会提供工程计价定额、工程造价信息、典型工程数据库等公共服务。

工程造价管理体系是指规范建设项目的工程造价管理的法律法规、标准、定额、信息等相互联系且可以进行科学划分的一个整体。我国的工程造价管理体系在技术层面（不含组织层面）包括工程造价管理

的相关法律法规、工程造价管理标准规范、工程计价定额和计价信息等。

研究并制定我国工程造价管理体系的目的是指导我国工程造价管理法制建设和制度设计，依法进行建设项目的工程造价管理与监督，规范建设项目投资估算、设计概算、工程量清单、招标控制价、工程结算和工程造价鉴定等各类工程计价文件的编制；明确各类工程造价管理相关法律、法规、标准、定额、信息的相互作用、表现形式以及体系框架，避免各类工程计价依据之间不协调、不配套、甚至互相重复和矛盾的现象。最终通过建立我国工程造价管理体系，提高我国建设工程造价管理的水平，打造具有中国特色和国际影响力的工程造价管理体系。

根据国家工程造价相关法律、我国工程建设标准体系的发展现状以及现阶段我国工程建设的基本制度，参照各个国家的管理和发展模式，并通过系统分析我国工程造价管理体系的发展趋势，提出对工程造价管理的制度和技术要求。以工程造价管理的相关文件、相关标准以及工程计价的管理经验为基本依据，来系统构建适合我国现阶段发展要求的工程造价管理体系，具体技术路线见图 1。

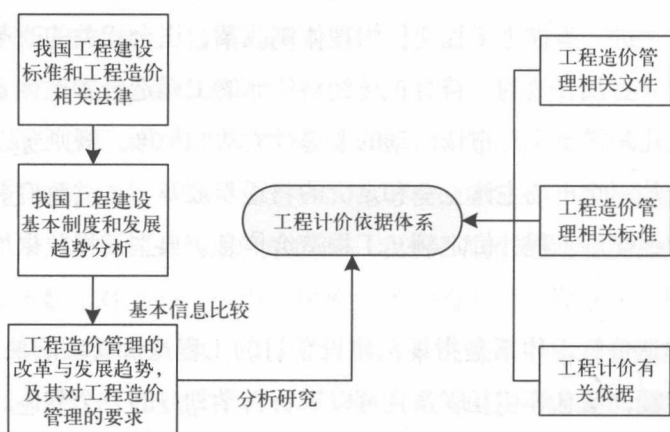


图 1 体系设计的技术路线

## 2 工程造价管理体系的总体架构

通过对工程造价管理体系定义和分析,工程造价管理可划分为四个部分:即工程造价管理的法律法规体系、工程造价管理标准体系、工程计价定额体系及工程计价信息体系。前两项定义为工程造价管理范畴,后两项定义为工程计价管理的范畴;前两项是以工程管理为目的,需要有法规和行政授权加以支撑,属宏观管理的范畴,后两项是在国家或地方授权的机构进行编制和管理,并服务于微观工程计价业务。工程造价管理体系的总体框架见图 2。

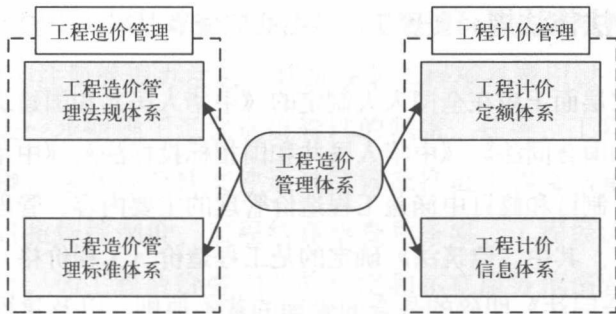


图 2 工程造价管理体系总体框架图

## 3 工程造价管理法规体系

工程造价管理的法规体系主要包括工程造价管理的法律、法规和规范性文件。重点是两个方面:一是宏观工程造价在投资管理方面的相关制度,该制度更多的是基本建设管理内容和规范投资管理的内容,二是围绕工程造价项目管理的相关制度。在工程造价管理法规体系建设方面,

应逐步建立包括国家法律法规、地方立法和部门立法在内的多层次法律框架体系。工程造价管理法律法规体系见图 3。

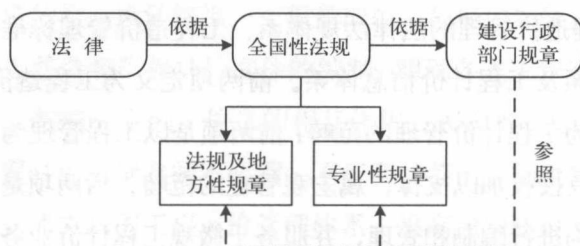


图 3 工程造价管理法律法规体系图

### 3.1 国家法律法规

在国家层面上应在全国人大制定的《中华人民共和国建筑法》、《中华人民共和国合同法》、《中华人民共和国招标投标法》、《中华人民共和国价格法》制订和修订中涵盖工程造价管理的主要内容、管理原则，完善相关制度。其中《建筑法》确定的是工程造价（工程价格）管理的基本制度；《合同法》明确的是合同管理的基本原则，以及建设工程合同管理的原则要求和内容等；《招标投标法》确立的是发承包制度和价格形成机制；《价格法》明确的是价格管理原则和属性。

### 3.2 行政法规

国务院制定的《招标投标管理条例》、《建设工程市场管理条例》（制定中）等相关法规的根据是《中华人民共和国建筑法》、《中华人民共和国合同法》、《中华人民共和国招标投标法》、《中华人民共和国价格法》等上位法，进一步明确工程管理的内容和有关制度。完善的经济立法是

市场经济健康发展的基本要求，从工程造价在工程管理的作用看，工程造价是工程建设各方关注的焦点，对工程建设的各要素发挥着重大的制约作用，因此，从立法规划上，有必要单独制定与《建设工程质量管理条例》、《建设工程安全管理条例》具有同样地位的《建设工程造价管理条例》，明确工程造价管理的原则、内容和相关制度。

### 3.3 行业规章

住房和城乡建设部作为国务院建设行政主管部门肩负着工程造价管理的部门立法职责，应依据有关上行法律法规的原则要求，完善行业规章。目前，我们已经制订了《建筑工程施工承发包计价管理办法》、《建设工程结算管理办法》、《工程造价咨询资质管理办法》、《造价工程师注册管理办法》、《建筑安装工程项目费用组成》等规范性文件，进一步明确了工程造价管理的职责、任务、工程造价咨询的业务范围，这些规范性文件通过完善或推进工程量清单计价、国有投资项目招标控制价、工程结算审查和备案、工程经济纠纷调解等制度设计，为工程造价咨询业的稳定和拓宽服务范围营造了法律依据。

铁道、交通、电力、水利等国务院相关专业工程建设部门亦应依据国家的法律法规和建设行政主管部门的行业规章，完善自身业务管理范围内的行业规章，编制相应的建设工程造价管理办法。

### 3.4 地方性法规和规章

地方通过省、自治区、直辖市人民代表大会及其常务委员会或人民政府的立法形式来颁布工程造价管理有关规章。目前各地依据国家的法律法规和建设行政主管部门的行业规章，已有 23 个省级单位制订颁布相

应的建设工程造价管理条例或建设工程造价管理办法等专门规章,完善了其行政区域内的地方法规和规章,这是对国家有关法律的落实与完善。

工程造价管理法规体系是工程造价管理的政策和制度依据,在市场经济体制下完善的经济立法是维护市场秩序和实现工程造价科学管理的前提,只有通过立法和制度完善,才能最终构建一个“法律规范秩序、健全交易规则、竞争形成价格、监管有据可依”的中国特色的工程造价管理体制。

## 4 工程造价管理标准体系

工程造价管理标准体系泛指除应以法律、法规进行管理和规范的内容外,以国家标准、行业标准进行规范的工程管理和工程造价咨询行为、质量的有关技术内容,主要包括:统一工程造价管理基本术语、费用构成等的基础标准;规范工程造价管理、项目划分和计算规则等管理规范;规范各类工程造价成果文件编制的操作规程;规范工程造价咨询质量和档案的质量标准;规范工程造价指数发布及交换的信息标准等。工程造价管理标准体系见图4。

### 4.1 基础标准

#### 4.1.1 工程造价术语标准

《工程造价术语标准》GB/T 50875-2013为工程造价管理的基础,应依据有关管理规定、文件等编制统一的工程造价术语,规范工程造价管理基础。该规范已于2009年取得工程建设标准管理部门的立项,现在已经正式颁布。



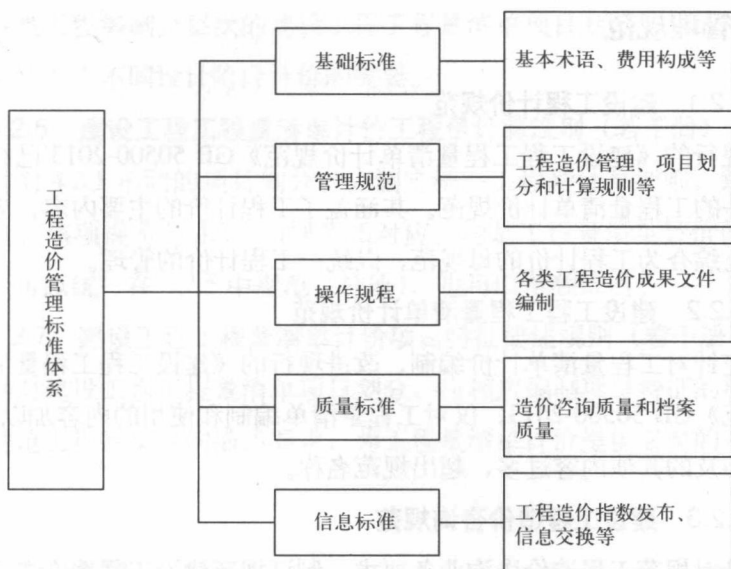


图 4 工程造价管理标准体系示意图

#### 4.1.2 建设工程计价设备材料划分标准

《建设工程计价设备材料划分标准》GB/T 50531-2009 是针对工程计价中设备材料的划分而制订，以确定设备费、建筑安装工程费的科学分类，同时为工程造价文件编制时计算税金提供参考或依据。该标准已于 2009 年颁布实施。

#### 4.1.3 建设工程造价费用构成通则

建设工程的费用构成和分类是工程计价最重要的基础工作，编制《建设工程造价费用构成通则》目的是以标准的形式规范工程造价中各类费用的构成和含义。目前，我国建筑安装工程费用组成沿用《建筑安装工程费用项目组成》，形成了社会比较认同的建筑安装工程费用，但有必要对此加以补充，并以通则的形式对各类工程费用构成加以明确和规定，形成完善清晰的工程造价构成项目划分和费用内容。