

# 建设工程项目造价形成机制的研究

傅纯

(中南大学土木建筑学院, 湖南长沙, 410075)

**摘要:** 建设工程项目造价的形成是一个动态过程, 市场能够利用自由价格制度获得科学的决策机制, 包括前期策划阶段的投资决策机制、承发包阶段的招标投标机制、实施建造及移交阶段的动态控制机制等。

**关键词:** 建设工程项目造价; 全面造价管理; 市场机制

中图分类号: F294; F284

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2003)06-0789-04

八十年代至九十年代, 越来越多的学者关注着建设工程项目造价管理理论的发展——从“全过程造价管理”<sup>[1]</sup>到“全面造价管理”<sup>[4]</sup>。按照“全面造价管理”理论的思想, 对建设工程项目的造价管理必须在考虑风险要素的前提下, 针对造价形成的一系列程序和活动, 深入地对造价、工期、质量这三个基本要素进行全方位的基于造价的集成化管理。然而, 从更深的层面看, 对建设工程项目造价形成程序和活动的全方位管理, 实质上是一个不断的动态风险决策过程, 其中蕴涵着由市场甄选的内在的工程造价形成机制。为此, 我们从“全面造价管理”理论的基本原则出发, 在杨小凯和黄有光<sup>[6](12~22)</sup>建立的新兴古典微观经济学框架下, 具体探讨基于市场的建设工程项目造价形成机制。

## 一、前期策划阶段的投资决策机制

建设工程项目前期决策是选择和决定投资行动方案的过程, 也是投资行动的准则。前期决策包含对项目的构想、论证和评估。构想是项目的起源, 是在市场调查、分析和信息捕捉的基础上完成对项目的策划和界定; 而论证和评估则是可行性研究的主要工作内容, 是保证前期决策科学性的关键。一般来说, 投资决策都应在可行性研究的基础上做出, 对某个建设项目投资的放弃或延期选择, 意味着该项目的造价形成不再延续; 而如果是选择投资, 则意味着整个建设工程项目的造价会随着方案的逐步深化和实施逐渐形成。因此, 不论做出哪种投资决策,

可行性研究对整个工程造价的形成都起着决定性的作用。

杨小楷和黄有光指出<sup>[6](85~103)</sup>, 市场能够甄选有效率的分工水平并带来专业化经济。从专业分工的角度看, 无论是公款投资项目还是非公款投资项目, 业主都应是可行性研究工作的委托方, 而被委托方则是社会上的各类有资质的工程造价咨询机构。对非公款投资项目来说, 由于其利益、风险承担机制明晰, 委托可以在法律框架下由市场来自动完成。而公款投资项目其利益、风险承担机制难以明晰, 则应精简政府专业机构, 更多的发挥社会“专业人士”的作用——政府按法定程序, 在政府认可的清单内选择、委托社会咨询机构。委托不仅要遵循市场规律, 更要强化委托程序、方法和结果的透明度。

值得指出的是, 我国目前对建设工程项目没有区分不同的投资主体, 仍然实行统一的管理模式, 对于公款投资项目, 一般是财政性投资的获利部门作为业主(例如公立的学校、医院等), 这种体制会使得透明度下降而导致财政资金得不到合理使用, 因此, 应针对公款投资的特性, 建立公款投资项目的建设方和使用方相分离的制度, 并增大透明度和责任追究制度<sup>[7](42~44)</sup>。同时, 应从投资范围、审批内容和保障措施等方面进行突破, 推进投融资领域的市场化进程。在投资决策方面, 对于一般竞争性项目, 应该按照责、权、利相统一的原则, 让投资者有真正的投资决策权——由企业自主进行决策, 银行对贷款独立评审, 而政府不再进行行政性审批, 只依据其是否符合相关的法律、法规等实行项目备案登

记制度。对于投资主体为政府的建设项目,则应由政府依法委托与工程建设无经济利益关系的有关专家组成论证委员会,监督和审查前期决策阶段的可行性研究工作和可行性研究报告,对方案可行性进行科学、合理的评估。而且,专家委员会必须对政府(国家)负责,同时又必须对社会公众负责——接受法律、社会舆论及公众的监督<sup>[8]</sup>。

此外,由于建设项目投资费用不可逆的特点,这使得投资决策必须仔细研究,慎重决断。市场不仅能甄选前期决策的组织(委托)模式和程序,而且也能甄选科学的决策方法。尽管有相对完善的理论对投资决策进行评价分析,但由于建设工程项目投资不可逆性以及市场未来环境的不确定性,可行性研究中选择什么样的理论和方法,必须特别慎重;有时为了避免损失,必须对不同的理论模型和方法进行仔细比较分析和权衡。这一点,对重大的建设工程项目投资尤为重要。

## 二、承发包阶段的招标投标机制

在市场制度下,建设工程项目招标投标与承发包的实质是“买方”与“卖方”的一种期货交易方式。实践证明,招标投标是工程项目建设过程中的一个非常重要的环节,招投标成功与否直接决定着建设工程项目造价的形成。

传统观点认为,如果交易双方所掌握的信息不对称,市场上产生的均衡结果将是一种无效率的状态。但是,维克利、哈里斯和雷维夫、赖利和萨缪尔森分别建立了市场制度下不同的招投标标准模型<sup>[9]</sup>,这些模型表明——尽管交易双方信息不对称,而且报价各方都具有独立的私人信息,但只要设计出一套满足“个人理性”和“激励相容”的交易规则,这样的招投标制度都会实现帕累托最优。

事实上,对非公款投资的建设工程项目来说,由于其利益、风险承担机制明晰,市场会在大量的“交易”中逐步甄选出符合帕累托最优的交易原则。这些原则包括完全与充分竞争的原则、业主利益和承包商利益平衡原则、程序的安全性原则等——而它们是通过招标准备、招标信息发布、选择投标商、开标、评标定标和签订合同等一系列的程序和活动来实现的。因此,从根本上说,市场能够甄选出符合帕累托最优交易规则的招投标程序和活动。对非公款投资项目的招标,只要在法律允许的范围内,项目招

标的方式和程序可由业主自行决定。

上述招投标交易规则(或原则)对公款投资的建设工程项目同样适用,因为在市场制度下,各承包商享有完全的自主经营权,作为公款投资项目业主的政府只能通过市场来购买它所需要的产品和服务。但是,公款投资项目的业主并不是自然意义上的投资方,尽管从理论上说,他们必须代表全体公民的利益,然而如果不建立相应的制度,其利益、风险承担机制难以明晰,委托代理人可能缺乏足够的动力去维护委托人的利益。因此,公款投资项目的招标投标对满足上述规则(或原则)的程序和活动应有更严格的界定<sup>[10]</sup>。

值得指出的是,为了与国际惯例接轨,国家建设部和质量监督检验检疫总局于2003年2月17日联合发布了《建设工程量清单计价规范》,该规范(2003年7月1日实施)是我国建设工程项目造价形成由计划模式向市场模式转变的重要法规性文件。然而,招标投标是一种典型的市场制度,中国目前仍处于由计划经济向市场经济过渡的转型期,市场机制尚有许多不完善的地方,公款投资项目的招投标与承发包制度还存在许多问题。

首先,没有完全体现公开竞争原则——由于政府职能转换和产权制度改革滞后,而且没有明确政府在工程价格管理方面的权限与义务,因而各级政府和相关的职能部门对招投标的“管制”透明度不高,同时又缺乏对这种“管制”的监管,往往容易产生“创租”与“寻租”行为。

其次,不能体现出业主利益和承包商利益平衡原则——由于缺乏市场制度下明晰的产权及利益激励机制,因而没有形成合格的建设市场主体(包括业主、承包商和社会咨询机构)。公款投资项目的业主或社会咨询机构既没有动力也没有约束机制来维护公众的利益,保证承包商的利益,国有承包商则缺乏追求自身利益的内在制度。

再次,不能体现出程序安全性原则——建设市场各主体没有维持信誉机制的产权基础;工程建设领域也缺少维护信誉的相关法律,如没有建立以工程担保和保险为核心的责任、风险制度以及工程承包合同争议或仲裁制度等。

从上面的分析可以看出,市场能够甄选出承发包阶段符合帕累托最优的招投标程序和活动以及内含于其中的交易原则,无论是对公款投资项目还是对非公款投资项目,这些程序和活动及其内含的原则都是适用的——而且,能有效地形成建设工程项

目的造价。此外,由于公款投资项目投资主体的特殊性,对这一类建设工程项目招投标程序和活动的公开性、透明度应有更严格的界定,只有这样,才能实现公款工程项目造价形成的有效性和合理性。

### 三、 实施建造及移交阶段的动态控制机制

在建设工程项目实施建造及竣工验收、移交阶段,承建方和业主都以合同为纽带来行使各自的权力,并承担相应的责任。这一阶段包含了工程项目从建设准备、正式建设、竣工、试运行直到缺陷责任维修期结束等一系列程序和活动,从本质上说,这是一个建设工程项目承包合同实施和履行的过程。而建设工程项目造价正是在贯穿这一过程的程序和活动中形成,并且形成最终的造价。

在前期策划、承发包等阶段的工作基础上,按照合同审核和支付工程款、确认设计变更及费用以及严格控制其他成本,是建设工程项目造价有效形成的关键。从方法上说,建立投资费用分解系统,随着工程的进展,跟踪发生的投资费用,及时提供各种投资费用的状态数据和比较报表,发现偏差立即纠正,从而可以有效地形成对工程造价的循环、动态控制<sup>[11]</sup>。

市场制度下,对非公款投资项目而言,由于业主和承包商都有明晰的利益、风险承担机制,自由竞争的存在会促使他们在法律框架下寻求彼此都能妥协的控制造价或投资费用的方法和措施,并由这些方法和措施构成合同的履程序程和活动。而对公款投资项目而言,由于全体公民和作为业主的政府之间特殊的委托代理关系,如果投资费用的审核、支付和成本控制没有健全的程序,就容易产生委托代理人与承包商勾结起来损害委托人利益的败德行为。为此,一个严格的投资费用审批和成本控制程序,对公款投资项目的造价形成尤为重要。

作为公款投资项目的业主,政府应建立一个严格的费用审批程序<sup>[8]</sup>——应明确各个级别的费用审批范围,规定所有的工程款支付与变更费用以及其他成本的确认严格按照审批的程序进行流转;为了增大透明度,任何一级的审批必须具有经现场管理人员或委托的咨询方反复核证后的一手资料方可签字认可。这一程序不但能明确职权范围,而且又能防止重大问题个人决策后产生腐败问题。特别对于

重大公款投资项目,遵循公开、透明的原则,可以由政府官员和社会专业人士代表成立的董事会决定项目的重大问题,当变更费用达到规定数额则需要由董事会决定;同时,执法机关还可委派独立于董事会的稽查特派员和财务总监对项目的费用和成本控制进行监督审查,并及时向社会通报。此外,竣工决算反映了整个建设工程项目的实际总投资额和投资的经济效果,作为公款投资项目的业主应及时向社会披露、公开包含竣工决算在内的竣工验收报告,同时应接受包括执法审计机关在内的各方的监督。

与一般的购销合同、服务合同相比,工程承包合同要复杂得多,因而对于一项大型的建设工程项目,索赔是不可避免的。

在公款投资的建设工程项目中,政府作为业主有合同制订的权力同时也有行政权力。为了克服业主和承包商权力不对等的情况,可以通过采用建设管理合同方式充分发挥社会专业人士的作用。当遭遇索赔时,由社会咨询机构成员组成的索赔委员会来处理争端,以保证争端解决的透明度和公正性。

工程索赔管理是合同管理的一个重要组成部分,但美国建筑工业研究院(1999)对其成员公司在中国从事工程建设的调查显示<sup>[12]</sup>:还没有发现中国分包商提出过任何索赔要求,即使这些分包商在一些情况下有充分正当的理由。但是,为什么中国的承包商“索赔”意识弱呢?我认为,最根本的原因在于国有承包商缺乏追求自身利益的内在制度;而且,中国的市场制度不健全,承包商可以利用非正式的方式和渠道来获得补偿。尽管从表面上看,中国国内公款投资的建设工程项目避免了“索赔”带来的损失,但“暗箱操作”所增加的成本可能更大,这对公款投资项目造价的有效形成会产生更大的负面影响。因此,建立公开、透明机制并形成一套严格的投资费用审批和成本控制程序,对公款投资项目造价的有效形成尤为重要。

### 四、 结语

本文依据建设工程项目造价形成的流程,论述了从前期策划阶段开始,到缺陷责任期结束为止的基本建设全过程造价形成程序和活动,并揭示了蕴涵于其中的由市场甄选的工程造价形成机制——这些机制包括前期策划阶段的投资决策机制、承发包阶段的招标投标机制、实施建造及移交阶段的动态

控制机制等。

值得指出的是,全文在探究建设工程项目造价形成机制时,特别强调市场制度不可替代的决定性地位和作用——市场不仅能有效地配置资源,而且能够利用自由价格制度组织社会试验来获得动态决策的技术和信息<sup>[6]</sup>。而市场的这一功能最终决定了工程造价形成程序和活动及内涵于其中的造价形成机制,也决定了基于建设工程项目造价形成机制的全过程全面动态控制思想和方法的产生、变革和发展。

#### 参考文献:

- [1] 徐大图. 建设工程造价管理[M]. 天津: 天津大学出版社, 1989, 1-8.
- [2] 中国建设工程造价管理协会学术委员会. 建设工程造价管理工作要素(征求意见稿)[J]. 工程造价管理, 1997, (7): 11-12.
- [3] 深圳市建设工程造价管理站. 深圳特区工程造价管理模式形成及改革实践[J]. 工程造价管理, 1998, (2): 16-19.
- [4] Westney, Richard E. Project Management Trends for the 90's [J]. Cost Engineering, 1991, 33(10): 95-96.
- [5] 戚安邦. 建设项目全面造价管理[D]. 天津: 南开大学, 1999.
- [6] 杨小楷, 黄有光. 专业化与经济组织[M]. 北京: 经济科学出版社, 1999.
- [7] 尹贻林, 申立银. 中国内地与香港工程造价管理比较[M]. 天津: 南开大学出版社, 2002.
- [8] 傅纯. 我国公款工程项目投资的全过程动态控制[J]. 长沙铁道学院学报(社会科学版), 2002, 3(3): 55-56.
- [9] McAfee, R P, Mcmillan J. Auction and Bidding[J]. Journal of Political Economic Literature, 1987, (25): 699-733.
- [10] The Associated General Contractors of American. Construction Estimating and Bidding[Z]. No. 3505, 1991: 1533-1550.
- [11] 丁士昭. 工业发达国家建筑产品的投资费用控制[J]. 建筑, 2001, (8): 39-40.
- [12] Construction Industry Institute (CII). Dispute Prevention and Resolution[Z]. SD-95: 53-57.

## Research on how markets select the mechanism of civil engineering cost formation

FU Chun

(College of Civil Engineering, Central South University, Changsha 410075, China)

**Abstract:** This paper, research on how markets select the mechanism of civil engineering cost formation based on Total Cost Management, aims primarily to make it clear that the course of civil engineering cost formation is actually a continual process of dynamic decision in which markets can select the efficient course of cost formation including the mechanisms which can be found in it, namely mechanisms of investment decision, bidding and dynamic control, etc.

**Key words:** civil engineering project cost; Total Cost Management; market mechanism; transaction institutions