

水利工程造价管理中投资失控浅析

徐超申

(广西水利厅基本建设局, 广西南宁 530023)

摘要 分析了水利工程投资失控的原因: ①工程造价管理与项目实施脱节, 缺乏建设项目全过程综合管理意识; ②工程投资控制中合同管理未完全规范和法制化; ③工程造价管理人员素质不能适应造价管理工作需要。提出了防止或杜绝水利工程投资失控的措施和对策: ①加强工程项目的可行性研究, 实现项目决策科学化; ②加强设计阶段的投资控制, 提高造价管理实效; ③把动态造价信息系统开发与应用作为水利工程投资控制的有效工具; ④加强合同管理, 保证工程投资的有效控制; ⑤高度重视造价管理人员或咨询公司在项目管理中的作用。

关键词 水利工程项目; 工程造价管理; 投资失控原因

中图分类号: F407.9

文献标识码: B

文章编号: 1006-764X(2007)S2-0236-03

在水利工程造价管理中, 水利工程项目建设超计划投资一直是突出问题, 水利工程建设的核心工作是在保证质量和满足进度要求的前提下实现实际投资不超过计划投资的目标。造价控制工作的好坏直接影响到工程的工期和质量, 而投资控制的方法是否合理, 更会直接影响到整个项目的预期效果。因此, 工程造价管理工作应贯穿于项目的全过程, 即从项目立项到竣工, 工程造价管理人员要负责编制和审核投资估算、设计概算、施工图预算, 以及项目的设计、招投标、竣工结算等各阶段的投资控制工作。工程项目造价管理工作全面开展, 可以避免工程项目决算超预算、预算超概算、概算超投资估算的“三超”现象。

1 水利工程投资失控的原因

改革开放以来, 我国的水利工程造价管理工作已经取得较大的进步, 造价管理部门从计划经济体制下的被动管理以及单纯编制定额, 发展到按市场经济变化, 定期公布各种工程要素的调整系数、造价系数, 同时介入招标、评标工作以及合同管理。但目前许多水利工程仍出现投资失控、概算超估算、预算超概算、决算超预算等情况, 主要有以下几个方面的原因。

1.1 工程造价管理与项目实施脱节, 缺乏建设项目全过程综合管理意识

目前我国水利建设工程造价采用分阶段计价与

控制的管理办法, 即项目立项阶段编制投资估算, 初步设计阶段编制概算, 施工图阶段编制工程预算, 竣工验收阶段编制竣工决算。按规定批准的投资估算、概算作为建设项目投资的最高限额, 实施阶段不得突破。但是许多工程项目中普遍存在以下问题: 项目法人责任制、招标投标制、工程监理制、合同管理制度执行不力, 边勘探、边设计、边施工的情况屡禁不止, 施工队伍良莠不齐, 对工程项目难以进行投资、质量、进度的有效控制。建设单位、设计单位、施工单位没有统一的造价管理目标, 缺乏相互沟通, 工程监理单位仅局限于施工阶段的质量与进度管理, 很少介入投资决策分析, 设计单位在设计阶段虽做出了工程概算甚至细化到预算, 但由于缺少对设计方案造价指标的控制约束, 导致设计概算突破、投资增大。例如, 某水库除险工程, 因仓促上马, 工程设计深度不够、多次变更设计, 引起施工企业向建设单位索赔, 致使该工程突破总概算投资。另外, 在项目的施工招投标阶段, 标底和标价估价不准, 使得工程在实施阶段或因资金短缺, 或因成本管理不严而导致投资管理失控, 使工程不能按期完成。

1.2 工程投资控制中合同管理未完全规范和法制化

水利建筑市场各方主体的合同意识不强、信用观念淡薄, 对合同的重要性缺乏应有的认识, 不规范、不平等合同不同程度地存在, 各市场主体不懂或者不敢维护合同规定赋予的权利。不少水利项目的

建设单位以指挥部代替项目法人,没有认识到指挥部作为工程建设管理的临时机构,并不具备项目法人的资格。这些现象必将影响到对项目投资的有效控制。具体表现在2个方面。

a. 在合同的签订方面,一是签订合同的主体不合格,二是签订合同的内容不符合有关规定。主要表现在:签订的合同不规范,有些项目签订的合同没有全文引用GF—2000—0208《水利水电土建工程施工合同条件》中的“通用合同条款”,有些对“通用合同条款”进行了修改;合同条款内容不全,没有体现权利与义务公平的原则。例如,某水库除险加固工程没有按照《水利水电土建工程施工合同条件》的要求签订施工合同;某水库除险加固工程在签订合同时,删除了“通用合同条款”中关于因价格波动引起价格调整的条款等。

b. 参建各方没有按规定履行合同。建设单位不能按照合同的约定提供施工条件,没有按照合同的约定进行工程结算和支付工程款,没有按照合同约定支付设计费用以及监理费等;设计单位没有按照合同的约定提供设计成果;施工单位不按照合同约定组织人员和机械设备进场施工,不按照合同约定的时间完成工程施工任务。例如,某水利电力设计院设计的水库除险加固工程的隧洞项目,由于地质勘察工作做得不够细致,实际的地质情况与设计方中应用的地质参数偏差较大;当隧洞施工需要变更隧洞开挖支撑的设计时,该设计院未能及时提供变更设计,最终导致该工程突破计划投资。

1.3 工程造价管理人员素质不能适应造价管理工作需要

在推行造价管理工作中,工程造价管理人员的突出问题就是不适应现代造价管理的要求。具体表现为:①专业技术知识缺乏,不能独立处理复杂的工程技术经济问题,投资预控能力差,大量的工作停留在事后处理阶段;②难以组织协调工程项目各主体间的关系;③经济知识和法律知识欠缺,处理索赔能力差,尤其是缺乏对水利工程管理中《水利水电土建工程水工合同条件》的理解与运用的能力。

2 避免工程项目投资失控的措施和对策

2.1 加强水利工程项目的可行性研究,实现项目决策科学化

在对水利项目进行造价的可行性分析时,首先要有实事求是、客观公正的态度,防止或杜绝为提高效益而人为地抬高或压低投资;其次要提高风险意识,强化风险分析,打破传统观念,不能只做算帐的机器,而要充分考虑各种风险因素,实现投资的效益

化。要不断加强资料收集、整理及经验的积累。对已经完成的工程数据进行详细归类、比较,从中总结出各类经验数据,使投资估算更贴近工程实际。

2.2 加强设计阶段的投资控制,提高造价管理实效

水利工程设计阶段的投资管理对整个工程的造价管理十分重要,造价管理人员应及早参与设计阶段的决策工作,参与从项目的可行性研究到竣工决算的全过程。在设计阶段,造价人员的工作重点应放在协助建设单位按技术经济分析方法和价值工程原理选择最佳的设计方案上。水利工程投资控制的关键在于设计阶段。目前各设计院所实行的限额设计就是控制工程投资的最有效的措施之一。将投资限额的控制目标分解到各个专业,使设计人员能够清醒地认识到设计应该从经济角度出发,要对方案进行设计优选,并及时采取纠偏措施。对因设计责任所进行的工程变更导致超投资限额后果的要有可行的、得力有效的处罚措施。在施工图预算的编制和审核过程中,造价人员要严格执行现行的规范、设备材料价格、定额及相应的取费标准,对工程项目作出合理的报价。

2.3 把动态造价信息系统开发与应用作为水利工程投资控制的有效工具

目前水利工程投资控制之所以出现超投资的局面,往往是信息管理方式落后,资料精度不够,不能及时地、全面地为决策者决策提供可靠的依据。为实行对项目造价的动态管理,建立一套工程造价管理系统是十分必要的。工程造价管理系统,是在使用计算机的条件下,由人机组成,对工程造价信息进行搜集、传输、加工、保存、维护和使用的系统,它由定额管理系统、价格管理系统、造价估价系统和造价控制系统组成,利用该系统,既可以代替人工繁琐的各种日常业务处理工作,也能为管理人员提供及时有效的信息,成为领导者进行决策的支持系统。

一般较大型的水利工程项目从开工到竣工过程较长,国家的宏观政策以及地方性法规的变化都会影响水利建筑市场买卖双方的供求关系,从而引起投资要素、利润及风险费率等的调整,最终影响到工程的造价。因此,在造价信息系统的指导下,造价管理人员除了要把握住工程造价具有的市场动态特征外,还应考虑招标方式、合同条件、工程环境和工程实施等多方面因素。造价人员除做好工程计量计价外,还要及时做好工程变更记录,按时编制出详细的月工程预结算书,对产生的合同控制数价位偏差提出分析依据,以便建设单位及时了解和调整投资偏差的幅度,避免出现竣工结算价与估算价之间出现大的偏差。

2.4 加强合同管理 ,保证工程投资的有效控制

水利工程建设管理中 ,对合同的管理重点应放在以下 5 个方面 :①合同的法律性是否完备 ;②签订的合同是否完整 ;③风险的分摊是否合理 ;④要特别重视 GF—2000—0208《水利水电土建工程水工合同条件》第二部分专用条款的制定 ,因为它是结合具体工程的实际情况对第一部分进行增加和修改 ,是执行合同的关键 ;⑤工程说明书应尽可能做到详细、明确 ,技术上要求切实可行。

2.5 高度重视造价管理人员或咨询公司在项目管理中的作用

a. 造价管理人员或咨询公司作为项目建设单位在合同和造价方面的专业代理 ,在对合同条件的拟定、招标方式的选择以及承包金额的协商过程中 ,应根据相应的法律法规充分发挥自身的专业特长 ,切实控制投资 ,保证施工单位取得合理的最佳成本效益。从水利工程的合同管理中可以看到 ,表面的低价 ,往往导致偷工减料或突破合同价格 ,甚至导致工期拖延、停工等问题的发生。因此 ,合理地制定标底和评标是保证投资得到控制的重要手段 ,它既保证承包单位的合理利益 ,有利于工程的顺利进展 ,实际上也间接地维护建设单位的利益。

b. 提高造价管理人员的综合素质 ,保证工程投资控制质量。水利工程的造价管理需要一大批素质高、业务知识丰富的造价管理人员 ,为了使造价管理工作尽快满足水利建筑市场的需要 ,造价管理人员的素质培养应提到议事日程上来 ,要通过各种途径和方式 ,不断培养他们综合解决问题的能力 ,使之适应工作的需要。同时 ,注重一专多能的培养方向 ,使之成为有技术、懂管理、熟经济、知法律的复合型人才。

c. 提供准确的工程量清单是造价管理的主要任务 ,最低价中标将成为工程造价改革的必然趋势。在招投标阶段 ,编制标底应根据施工图纸 ,充分考虑现场因素 ,对工期、工程量、单价、各种包干费用、标底造价的合理性进行认真审查 ,做出合理分析 ,确保工程安全 ,保质、按期完工。

d. 对施工组织设计认真审核 ,采用技术经济比较的方法进行综合评审 ,把计划投资额作为投资控制的目标值 ,定期分析目标值与实际投资值之间产生偏差的原因 ,重点审核施工组织设计中因采用各种不合理施工措施所增加的费用。对于发生的工程变更 ,要仔细审查每一个子目的单价、数量和金额的变化情况 ,实行事前把关 ,主动监控 ,确保投资控制目标的实现。

e. 认真及时地审核竣工结算。首先要审核竣工结算是否符合合同条款、招投标文件 ,结算是否按

定额和工程量计算规则以及造价主管部门定期发布的当地材料调价系数等进行编制 ;其次要及时掌握施工方法和材料价格对工程造价的影响 ,使竣工结算真实地反映工程造价。

3 结 语

在项目管理工作中 ,应正确使用工程计量的审核权、支付工程进度款的审核权、工程造价的审批权等 ,主动地对建设项目的投资决策、设计、发包、施工、结算等每一环节的投资实施有效控制 ,实现质量、工期、投资的三控目标。同时 ,政府及有关部门的大力支持对水利工程的投资控制也起到关键作用。

参考文献 :

[1] 刘秋常 . 建设项目投资控制 [M] . 2 版 . 北京 :中国水利水电出版社 ,1998 .
[2] 徐超申 . 广西水利基建工程合同执行中存在的问题及对策 [J] . 广西水利水电 ,2004 (3) :46-49 .
(收稿日期 2007-04-30 编辑 :高建群)

(上接第 233 页)

法律、综合管理等多学科知识和技能的智力密集型服务工作 ,这就要求监理人员具有控制投资、管理合同和信息、调解经济纠纷的能力 ,要求监理人员不断提高自身素质 ,增强法制观念和合同管理意识。监理工程师只有坚持实事求是的精神 ,持有认真负责的态度 ,严格监理 ,一丝不苟 ,才能对施工过程的每一环节把好关 ,真正有效地为业主控制好建设项目的工程造价。

参考文献 :

[1] SL288—2003 水利工程建设项目建设施工监理规范 [S] .
[2] 韦志立 . 建设监理概论 [M] . 北京 :水利电力出版社 ,1998 .
[3] 刘秋常 . 建设项目投资控制 [M] . 北京 :水利电力出版社 ,1998 .
(收稿日期 2007-04-30 编辑 :骆超)

