

政府投资项目投资决策阶段工程造价控制的研究

刘晓凤

广西百洲投资管理咨询有限公司

摘要: 为了用好政府投资,保障政府投资效益,需要加强投资决策阶段的造价控制力度,做好投资决策估算分析。基于此,本文首先讨论了投资决策阶段工程造价管理的主要内容,分析政府投资项目决策阶段工程造价控制的作用和影响工程造价的主要因素,并总结政府投资项目投资决策阶段投资估算方法,对投资决策阶段的工程造价控制措施展开具体分析。

关键词: 政府投资项目; 投资决策阶段; 工程造价控制

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.18.067

引言

在社会经济与城市化程度不断发展的当代社会,政府投资项目体现出了建设规模庞大和投资金额多、影响范围广的特点,对国民经济有着十分重大影响,是关系到国家民生的大事。但在大规模建设期间出现了一些不良现象,如“马拉松”工程等,且政府投资项目“概算超估算,预算超概算,决算超预算”的“三超”现象时有发生,这不仅使项目投资效益下降,而且会导致国家对基建投资失控。为保障政府投资项目效益,提高政府资金利用有效性,应在政府投资项目投资决策阶段加强造价管理,从成本造价控制角度对投资决策进行优化,基于工程实际情况合理进行投资估算。

一、投资决策阶段工程造价管理的主要内容

工程造价管理是通过集成工程技术、经济学知识、管理学理念预测、规划、调节、核算、评价工程造价的过程,在完整的工程项目中,主要借助工程造价管理工作对施工方案、设计方案、建设方案进行优化,与此同时对工程造价成本及费用支出加以控制。工程造价贯穿于整个项目中,具有全过程性,而在不同阶段工程造价表现出不同特征,且工作内容存在差异。投资决策阶段的主要内容包括:

其一,基于既有规定要求编制工程项目投资估算并进行审核,所编制的投资估算得到审批后则可作为依据控制整个工程项目的造价成本。

其二,站在经济性角度上评价与评估不同的工程投资方案,并将该过程中产生经济评价结果作为工程决策的依据。

二、投资决策阶段工程造价控制的作用

(一) 投资估算是项目投资决策的重要依据

投资决策是否可靠科学关乎工程项目成败及效益水平,在决策阶段,需对融资方案、投资规模、技术工艺、建设标准及规模、可行性分析等内容进行评估并下达决策,而项目开始建设,将具有不可逆性,以投资决策为导向完成实物建设工作后,其所产生的工程量无法被改变,继而引发工程废弃现象,产生不必要的损失,严重时甚至可造成项目失败。投资估算是工程决策阶段的核心环节,投资估算结果是主管部门对工程项目进行审批的主要依据,并可基于投资估算结果确定工程项目投资规模。从可行性分析角度来看,该阶段的投资估算可为投资决策的下达提供依据,有助于计算研究工程项目投资经济效益,且是投资方案比选、审批项目可行性的前提。从这一角度不难看出,投资估算是否精准、合理、科学,将直接影响部该工程项目的建设可行性,决定其是否可被纳入投资计划内,由此可见,投资估算关乎工程项目建设成败,必须予以重视。

(二) 投资估算是项目实施阶段投资控制的目标值,是整个项目工程造价控制的源头

工程造价的管理和控制从建设工程的投资决策、设计、施工到竣工,贯穿于建设中的全过程。工程计价具有多次性的特征,在不同阶段多次进行,是一个逐步深入和细化,不断接近实际造价的过程,示意图如图1。我国政府投资项目工程造价控制坚持投资估算控制概算,概算控制预算,预算控制决算的原则。可行性研究报告被批准后,其投资估算将作为工程设计的投资限额,用以对各设计专业实行投资切块分配,作为控制和指导设计的尺度,不能随意突破,即设计概算不得突破有关部门批准的投资估算,对工程设计概算起控制作用,是项目实施阶段投资控制的目标值,是顺利开展工程造价管理工作的基础,是合理控制造价的主要依据,

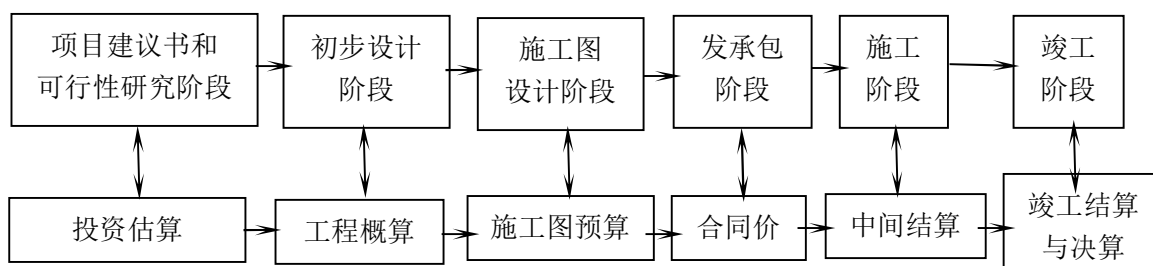


图1 工程多次计价示意图

是工程造价控制能否取得成功的重要保证。

（三）投资估算是筹集资金的主要依据

政府投资项目具有资金需求量巨大的特点，不同的筹措方式资金成本差异较大，各种资金来源的可能性和可行性也不一样。建设项目资金供给的中断或延误会直接影响项目建设的实施进度和质量，提前筹措则会造成资金闲置，增加资金成本，项目资金的妥善解决和合理安排对于本项目的顺利建设显得尤为重要。项目投资估算可作为项目资金筹措及制订建设贷款计划的依据，建设单位可根据批准的项目投资估算额，进行资金筹措和向银行申请贷款，有利于政府投资项目有序推进，并对工程项目资金运用起到控制约束效果。

三、投资决策阶段影响工程造价的主要因素

（一）项目决策对工程造价的影响

项目决策是否科学正确且合理直接关乎工程项目投资效益及造价成本，决策内容为工程项目造价提供基础，在此基础上，项目决策还可对投资精度产生影响。在决策阶段，需确定工程项目的工艺评选、地点选择、标准选定、设备选用，无论哪一个项目决策均会直接影响工程造价成本，若最终决策精准正确，则可以此为依据得出最佳投资方案，实现工程项目资源的合理配置，此时则能够合理评估并控制工程造价，避免不必要的成本支出。若最终决策失误偏优，则会导致工程资源被低效利用，引发非必要性成本，甚至造成不可弥补的损失，影响投资效益。

（二）建设规模对工程造价的影响

建设规模太大，会造成资源浪费；建设规模太小，则无法满足需求。每一个建设项目都存在着一个合理的规模选择问题，以达到规模经济的要求。建设规模的大小对工程造价的影响十分明显，正常情况下，工程项目越小，则工程造价越低；工程项目越大，则工程造价越高，该理念也得到学术界的广泛认可。决策阶段应当充分做好需求分析，对项目建设规模进行充分论证，进行多方案技术经济比较，确定合理的建设规模。

（三）建设地点对工程造价的影响

不同的建设地点其工程地质、水文地质以及外部交通、水、电、通信条件，市政基础设施配套条件等存在差异，所产生的土地征用费、拆迁补偿费、土石方工程费用、边坡防护、地基处理、排水及污水处理设施费、接水接电工程费用、临时设施费、建材运输费等费用以及运营费用均不同，对工程造价的有一定的影响，应利用全寿命周期理念对选址方案进行技术经济论证，寻找合适的建设地点。

（四）工程方案对工程造价的影响

在建筑工程项目造价管理中，项目的技术标准是影响造价的重要因素，例如在公路项目施工建设中，沥青玛蹄脂碎石混合料的使用有助于强化路面的平整度与抗滑性，而与传统的沥青路面相比，在采用沥青玛蹄脂碎石混合料后会导致造价发生变化。随着工程项目中新结构、新工艺、新材料的出现，其项目规模不变，使用不

同的新结构、新工艺或新材料也会导致工程造价变化。工程方案应在满足使用功能、确保质量的前提下，力求降低造价、节约建设资金。

四、政府投资项目投资估算方法

投资估算方法常用的方法有：单位生产能力估算法、生产能力指数法、比例估算法、系数估算法、综合指标投资估算法等。不同的估算方法其估算精度不同，各有其适用的条件和范围，应根据项目的性质、技术经济资料和数据收集情况等，选用适宜的估算方法。在项目建议书阶段，投资估算的精度较低，可采用简单的匡算法，如生产能力指数法、系数估算法、比例估算法或混合法等，在条件允许时，也可采用指标估算法；在可行性研究阶段，投资估算精度要求高，需采用相对详细的投资估算方法，即指标估算法。

五、投资决策阶段工程造价的控制措施

（一）提高对投资决策阶段工程造价管理的重视度

长期以来，我国大多数建设单位对前期工程造价管理工作认知不足，对项目决策阶段的工程造价工作重视程度还不够高，忽略建设项目在早期的造价管理工作，更多的关注项目设计阶段的初步设计概算及施工图预算等，往往将控制工程造价的主要精力放在施工阶段，即审核施工图预算、结算建筑安装工程价款，在项目竣工之后才会对其他方面的费用进行签证结算，但是这种造价控制方式收效甚微。因此，建设单位应加强对项目投资决策过程的重视，更要加强对工程造价的控制，确保建设项目能够顺利开展。

（二）利用合同措施提高工程造价管理力度

首先，在签订工程造价以及投资咨询合同时，建设单位负责人应关注造价限额方面的规定和需求。在签署合同时，应清楚地说明因疏忽失误而引起的造价问题，以及由此产生的相关后果。同时，在签订合同的时候，建设单位还应对有关建设项目的投标资料进行严格的审核。除此之外，也要对项目的法律法规以及项目的进度、工期、材料成本等进行严格、详细的审核。对以上各项工作进行审核，能够提高整个项目的造价管理水平和质量，从而提高工程造价管理的整体效益。

（三）从投资决策阶段影响工程造价的关键因素入手，严格控制工程造价

为了有效地控制工程造价，投资决策阶段应从工程造价角度出发，应用工程寿命周期成本的理论，开展多方案技术经济比选，科学、合理确定项目建设规模和建设标准、安排项目实施进度以及选择建设地点和资金筹措方式等，做出正确的项目决策。

1. 高度重视项目决策工作

为了使建设项目的总体投资估算趋于科学化、合理化，可行性研究分析是极其重要的一个关键环节，建设单位应高度重视。前期咨询报告编制单位应结合当下现状，全面开展项目市场的调研工作，在调研工作的基础上，拟定出合理化的可行性分析报告和方案。这能够给整个项目的造价管理工作提供可靠的数据支撑，可以提

高项目工程造价的精确度。因此,在进行可行性分析时应做好相应的前期工作,以保证项目投资决策阶段工程造价工作的正常顺利进行。

2. 科学合理确定建设规模和建设标准

在具体确定项目建设规模和建设标准时,需以工程技术经济政策、当地建设规划方针为导向,立足于实际需求而因地制宜,对工程项目的功能、等级、规模、地区进行划分与确定,以此确保所投资建设的工程项目符合需求。政府投资项目通常具备公共性质,而该类公共建筑工程则需经济适用、安全可靠、形象美观,若工程项目具有特殊要求,该标准可结合实际情况进行调整优化。工程项目各项建设规定需于决策阶段科学确定,细化可量化指标,若指标不可量化则需给出定性要求。

3. 重视建设地点的选择

建设地点尽量选择在荒地、劣地、山地和空地,不占或少占耕地,力求节约用地,节省土地的补偿费用,减少拆迁移民数量,尽量选在工程地质、水文地质条件较好的地段,尽量靠近交通便利和水电供应等条件好的地方,以减少投资,降低工程造价。

4. 合理选择资金筹措方式

项目资金筹措方式的选择应遵循以下基本原则:一是规模适宜原则,做到以需定筹,若筹资不足,必然会影响项目建设进度,反之又会造成资金浪费,降低资金的使用效率;二是时机适宜原则,筹资过早,会造成资金闲置;筹资过迟,又会影响投资机会;三是力求以最低的综合资金成本实现最大的投资效益;四是结构合理原则。

5. 正确处理进度、质量和造价三者之间的关系

工程造价人员应正确对待工程项目的实施目标,准确把控工程实施和工程造价的关系,注重工程完成质量和造价之间的相互影响规律。同时,为确保工程造价的合理化,应坚持技术和经济效益的统一,在确保工期和质量的前提下,把降低造价的思想融入具体的工程中。准确把握工期、质量、造价三者之间的联系。合理确定符合工程质量的造价指标。

(四) 努力提高投资估算的质量

1. 投资估算精度要求

投资决策划分为规划阶段、建议书阶段、预可行性研究阶段、可行性研究阶段,各个阶段的主要作用及估算精度各有不同。第一,规划阶段。第二,建议书阶段。第三,预可行性研究阶段。第四,可行性研究阶段。

2. 投资估算精度的影响因素

在投资估算期间,其受诸多因素影响,例如:一是工程本身的复杂程度及对其认知的程度;二是对工程构思和描述的详细程度;三是工程计价的技术经济指标的完整性和可靠程度;四是工程所在地的自然环境描述的翔实性;五是对工程所在地的经济环境描述的翔实性;六是有关建筑材料、设备价格信息和预测数据的可信

度;七是工程造价人员的知识结构、经验和水平等^[1]。

3. 提高投资估算精度的措施

为保障投资估算切实发挥效果,应对上述因素加以控制,收集相关基础材料,对目前掌握的材料进行全方位的把控和认识,去伪存真,提高资料的可靠性、真实性。投资估算应参考相应工程造价管理部门发布的投资估算指标,依据工程所在地市场价格水平,结合项目实际情况及科学合理的建造工艺,全面反映建设项目建设前期和建设期的全部投资,并做到工程内容和费用构成齐全,不漏项,不提高或降低估算标准,计算合理,不少算、不重复计算。同时,应进行工程投资比例分析、各类费用构成占比分析,分析影响投资的主要因素,并与类似工程项目进行比较,以提高投资估算的准确性、科学性和合理性。

(五) 注重建设项目的财务评价

根据国家现行财税制度和价格体系,以动态分析为主、静态分析为辅分析、计算拟建项目的投资、费用、盈利状况以及清偿能力等,进行详细的财务分析,以反映项目本身的盈利能力、偿债能力、财务生存能力、财务可行性和抗风险能力,能够有效地确保决策的正确性和科学性,避免或最大限度地减少投资方案的风险,明了投资方案的经济效果水平,最大限度在提高项目投资的综合经济效益。为确保财务评价准确有效,在收集数据时一定要做大量的、细致认真的筛选工作,确保数据真实、准确、可靠,同时充分考虑物价总水平的上涨因素。按照国家发改委最新出版的《建设项目经济评价方法与参数》(第三版),对于不以盈利为主要目的的公益事业项目,经济评价主要考察项目财务生存能力。此类项目通常需要政府长期补贴才能维持运营,应合理估算项目运营期各年所需的政府补贴数额,并分析政府补贴的可能性与支付能力。对有债务资金的项目,还应结合借款偿还要进行财务生存能力分析,将不计算项目的盈利性指标^[2]。

六、结束语

综上所述,为保障政府投资项目的经济效益,应当于投资决策期间进行工程造价控制,从工程造价角度出发合理确定建设规模、建设标准和选择资金筹措方式、建设地点等,运用投资估算和经济评价了解各方案的经济效益情况,以估算预测结果为依据进行分析,最大限度保障政府投资项目投资科学性。

参考文献

[1] 乌云娜,董昊鑫,陶垚,等.政府投资复杂大型建设项目决策阶段风险传递研究[J].建筑经济,2022,43(09):81-88.

[2] 朱丽杰.建筑项目投资决策阶段工程造价控制措施[J].中国建筑装饰装修,2021(04):138-139.

作者简介:刘晓凤(1981-),女,汉族,广西博白人,本科,工程师,主要从事工程咨询、工程项目管理工作。