

关于政府投资建设项目的全过程造价管理

文 / 唐白原 常德市财政局投资评审中心

摘要：随着社会的快速发展进步，政府投资建设项目的数量与规模都在持续提高，这也给造价管理提出了更高要求，而相比于传统造价管理模式，全过程造价管理强调在项目整个生命周期内进行连续的、动态的造价管理，有助于确保项目投资的合理性和有效性，还能提高资源的使用效率，降低项目的整体成本，为项目的高效有序推进提供更有有力支持和保障。基于此，本文先简要概述了全过程造价管理的优势，然后细致分析了政府投资建设项目中全过程造价管理存在的不足，最后提出了几点应用建议。

关键词：政府投资建设项目；全过程；造价管理

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.05.082

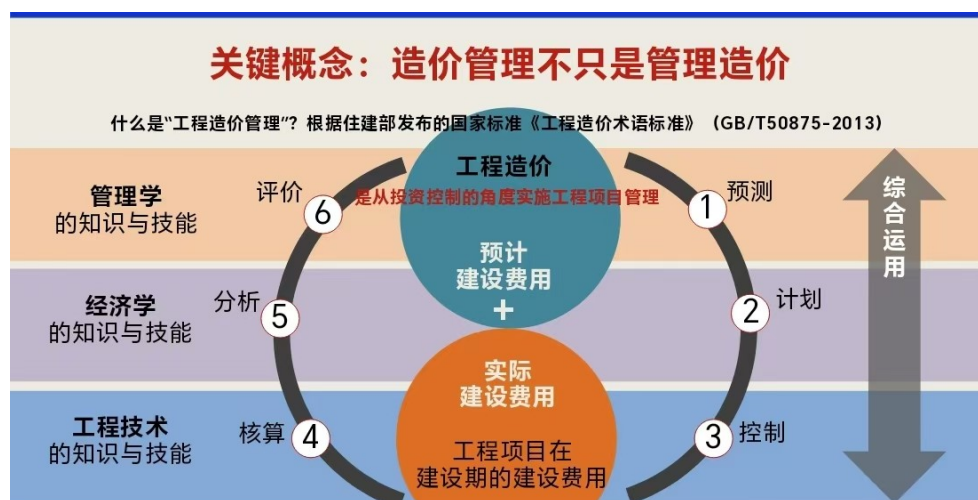
引言

在项目建设过程中，造价管理至关重要，其指的是从投资控制的角度实施工程项目管理（如图1），直接决定着项目效益，政府投资建设项目也不例外，作为推动社会经济发展、改善民生条件的重要力量，政府投资项目具有投资额大、建设周期长、涉及面广等特点，并且随着城市化进程的加速，政府对基础设施建设投入也在不断增加，致使其造价管理越加复杂多变，而科学运用全过程造价管理可以实现对项目的全面动态管理，有效应对项目过程中可能出现的各种风险和变化。因此，本文选择展开关于政府投资建设项目全过程造价管理研究，旨在为政府投资建设项目的成功实施和资源合理利用提供一定参考。

一、全过程造价管理的优势

（一）节约投资成本

在政府投资建设项目造价管理过程中，分阶段造价管理因缺乏有效沟通和协调等因素的影响，往往难以实现成本信息的及时共享和整合，所以会引发信息费用多、信息对称性不高等问题，而全过程造价管理强调数据的连贯性和账实相符，能够实现各阶段之间的无缝衔接和信息共享，有效避免上述问题，在提高成本控制效率的基础上，为整个工程造价的精准度提供更有有力支持。例如，在全过程造价管理的初期阶段，费用估算不仅基于初步的设计方案，还考虑到后续施工、材料采购及运营维护的潜在成本，这种协同工作确保了项目在源头上就具备成本效益，为后续环节的成本控制打下坚实



基础，再加上全过程造价管理能实现对不同阶段具体情况的实时控制，及时发现和纠正成本偏差，进而更加有效地节约投资成本。

（二）有效规避风险

传统的造价咨询业务往往在各个阶段之间存在衔接不紧密的问题，这会导致风险隐患埋藏，引发项目延期、成本超支或其他风险问题，而全过程造价咨询服务商具备从项目初期规划到最终竣工结算的全方位服务能

力，因为通过整合各阶段的信息和资源，服务商能够更全面地识别潜在风险，提前规划解决方案，从而避免或减少风险事件的发生。除此之外，在全过程造价管理过程中，当风险事件发生时，相关主体能够迅速响应与协调各方资源，及时制定合理的风险应对措施，并实现风险处理措施的高效实施，减少风险对项目进度和成本的影响，同时全过程造价管理还可以更合理地分配风险责任，使各方在风险事件中的权益得到保障，增强项目整

体的稳定性和可持续性。

（三）提高决策水平

全过程造价管理确实是一种高度系统化的管理方法，它深入到了项目生命周期的每一个关键环节，从项目萌芽的决策阶段，一直到最终的竣工验收阶段，都发挥着至关重要的作用，如在项目决策阶段，全过程造价管理通过科学的成本估算和风险评估，可以为决策者提供可靠的数据支持，帮助决策者更全面地了解项目的成本构成和潜在风险，从而做出更为明智的决策，并为后续的设计、招投标和施工等阶段提供了重要的参考依据。另外，在项目建设过程中，存在着各种不可预见的情况和变化，而全过程造价管理具备高度的灵活性和适应性，其能够根据实际施工情况、市场环境、政策调整等因素的变化，帮助决策者及时获取最新的数据和信息，使他们可以更加理性地应对不确定性因素，制定出更为适应当前情况的决策，及时调整成本预算和计划，确保项目在预算范围内顺利推进。

二、政府投资建设项目中全过程造价管理存在的问题

（一）项目决策阶段存在的问题

可行性研究是项目决策的重要依据，其通过对项目的市场需求、技术可行性、经济合理性、环境影响等方面进行全面、系统的分析，为投资决策提供科学依据，而在现代社会中，虽然政府对投资项目建设的论证越加严谨，但依旧有部分政府投资建设项目在没有经过充分的可行性研究论证的情况下就直接上马，造成了一定的风险隐患埋藏。除此之外，还有一些项目尽管经过了专业投资咨询机构的评估，但评估过程却流于形式，没有从项目的实际需求以及对本地区有利的角度去论证，在实际操作中因各种因素的影响，变成了走过场的情况，没有真正起到为决策提供依据的作用，导致评估结果无法为全过程造价管理提供有效依据，使得项目在后续的实施过程中容易出现造价失控的问题。

（二）项目设计阶段存在的问题

目前一些政府投资建设项目中，设计单位在进行设计时存在过于注重技术和安全角度的情况，而忽视了工程造价指标的综合考虑，造成设计结果较为保守或较为复杂，片面地增大了工程投资额，如一些设计人员在制定设计方案时，没有充分考虑材料、设备、人工等成本因素，导致设计出的方案在经济上不合理，甚至有时为了满足某些非必要的功能或美观要求，会进行过度设计造成不必要的投资增加，无法为全过程造价管理的顺利展开提供有力依据。另外，为了加快工程推进速度，建设方往往会压缩设计环节的时间，导致设计人员无法对设计方案进行深入研究和优化，难以充分理解项目的需求和目标，造成设计质量难以保障，甚至设计结果不符合实际要求，进而引发后续项目管理的各项工程变更及索赔事件，最终影响施工进度，并增加全过程造价管理难度。

（三）项目发包阶段存在的问题

目前政府投资建设项目招标过程中，招标文件存在模糊不清条款的情况依旧时有发生，导致投标人对项目

的理解产生歧义，进而引发争议，如招标文件中列出的工程量存在错误或遗漏，造成中标单位在施工过程中提出变更或索赔，增加造价风险，或是合同条款可能完整，缺乏付款方式、工期要求、违约责任等必要的条款和细节，给后续施工和管理造成了较大麻烦。除此之外，一些项目在设定招标控制价前，采用的估算方法较为简单，造成招标控制价的设置缺乏科学性和合理性，有的项目招标控制价设置过高，导致中标价格偏离实际成本，造成资金浪费，有的项目招标控制价设置过低，无法吸引有实力的投标人参与投标，影响工程质量，而且这种情况还会造成中标单位在施工过程中频繁提出变更或索赔，增加项目的施工风险和管理难度。

（四）项目实施阶段存在的问题

在政府投资建设项目实施阶段，由于前期设计不足或现场实际情况变化等因素的影响，不可避免会出现工程变更的情况，但部分项目在变更管理上存在变更手续不齐全、变更审批程序不规范等问题，还有部分项目存在现场签证管理不规范的问题，如签证内容不明确、签证程序不严谨等，导致现场签证成为施工单位虚报工程量、虚抬综合单价的手段，进一步加大了工程造价控制的难度。另外，合同管理和监管也是全过程造价管理的重要环节，但还有一些项目存在合同条款不完备、内容不清晰等合同管理不严格的问题，甚至有部分项目存在监管不到位的情况，如监理单位未能按图纸做法严格把关施工质量，对施工单位偷工减料行为未及时发现，造价咨询单位不能及时根据施工措施、施工工序、施工边界条件变化而动态调整费用，致使工程造价控制难以得到有效保障。

（五）项目竣工结算阶段存在的问题

根据国务院和财政部的相关规定，基本建设项目完工投入使用或者试运行合格后，应当在一定时间内编报竣工财务决算，但在实际工作中，这一规定往往难以执行到位，多数项目竣工财务决算编制存在拖延时间较长的情况，有的甚至没有进行竣工财务决算工作，并且项目竣工财务决算时由于各种因素的影响，资料的收集往往不完整，使得竣工财务决算的编制工作难以顺利进行，影响了建设总成本认定的准确性。同时，项目竣工财务决算需要重点做好资产的盘点、清查与移交等工作，但具体实践中一些建设单位未专门安排财务、工程、运营等相关人员落实资产盘点和清查等工作，对项目建设过程中已经报废的资产设备未及时进行固定资产清理核算，在建工程完工后对剩余物资以及材料没有重新登记入库，造成移交资产清单和实际情况相背离，实物与价值不匹配。

三、政府投资建设项目中全过程造价管理应用策略

（一）项目决策阶段应用策略

在项目决策阶段，政府应先展开充分的市场调研，了解市场需求、竞争状况以及潜在风险，然后组织专家团队进行多方案的投资比较，并且在方案选择时，可以根据建设投资项目的特性，利用现代工程技术及现代信息化技术进行方案选择，如目标规划法、层次分析法、模糊数学综合评分法以及灰色理论分析法等，从而更

科学、更全面地评估各个方案的优劣,找出技术先进程度、符合本地社会经济发展要求的方案。另外,在选定多个技术方案后,应利用经济评价指标进行工程造价的比较,先根据结构所占比重确定指标,再按照现行国家相关规范对比造价指标,剔除不可行的方案,并注意保证方案之间具有可比性,同时在确定投资总额时,除了考虑静态投资外,还应充分考虑不可预见费,依据连续几年的《统计年鉴》物价变化水平进行确定涨价预备费,以保证项目在实施过程中有足够的资金应对可能出现的风险。

(二) 项目设计阶段应用策略

工程全过程造价管理的前提是规范的工程设计,所以实施全过程造价管理要求各项工程在施工前必须按照设计编制工程费用预算,从总体工程设计和总体概算入手,充分利用系统工程理论对设计的各个系统进行优化,保证设计流程统一、内容完整,特别是在施工、用料以及结构设计等方面,都要有明确的施工要求及标准。具体而言,在初步设计阶段,必须按照可行性研究报告和审定的投资估算进行多方案的技术经济比较,确定初步设计方案,而在施工图设计阶段,必须按照审定的初步设计内容、范围和投资概算进行技术经济评价与分析,确定施工图设计方案,并且造价人员应紧密跟进设计,协助设计人员处理好工程技术与投资经济合理之间的关系,最后通过分析技术经济指标,对比不同设计方案的成本效益,选择最优的设计方案,提高设计的经济性和合理性。

(三) 项目发包阶段应用策略

在项目发包阶段,应严格按照相关法律法规和规章制度进行发包,避免出现肢解发包、自行专业分包等不合规行为,并且招标过程中,应确保招标文件的编制与审查符合现行的工程造价管理计量计价规范,标段划分科学合理,满足《中华人民共和国招标投标法》及其配套规定,不得随意肢解和分解工程标段规模。另外,应注意根据项目的具体情况,选择合适的合同计价方式,如对于设计完整、施工技术简单、施工时间短的项目,可采用总价承包方式,而对于总价方式以外的工程项目,应采用固定综合单价的合同方式,同时招标过程应公开、公平、公正,严格按照招投标的相关程序办理。除此之外,在招标完成以后,还应注意加强对承包单位低价中标高价结算的监管,防止中标后利用工程变更或签证的方式增加工程内容,或以其他方式进行高价索赔,加大对违法违规问题的惩处力度,进而构建良好的建筑秩序。

(四) 项目实施阶段应用策略

在项目施工建设过程中,建设单位应严格按照工程设计进行施工,并对所制定的项目工程预算进行全面追踪管理,从预算确立、协调、管理和调整等方面入手,通过信息化系统进行跟踪管控,如出现节超现象,应对照工程预算中的工程明细、施工时间安排、预算费用指标等,进行认真研究分析,逐一分析节超原因,及时制定工程预算调整措施和办法。除此之外,在施工过程中,应尽量避免不必要的工程变更,对于确需变更的工

程,应经过严格的审批程序,并明确变更后的工程造价和工期影响,而且注意强化施工合同管理,严格按照合同条款推动项目建设,及时处理和纠正违反合同条款的行为,同时建设单位还应建立健全内部审计制度,对项目实施过程中的工程造价进行定期审计和检查,进而及时发现问题并采取措施进行调整,更好地保障工程造价的合理性和准确性。

(五) 项目竣工结算阶段应用策略

在建设项目建设结束以后,相关单位应及时展开竣工结算工作,严格审查竣工资料,保证合同、图纸、工程量计算书、设计变更及签证等竣工资料齐全,对资料的真实性进行核实,防止虚假资料导致的造价不实,检查资料是否符合相关法律法规和合同约定,确保结算过程合法合规,并以竣工图为基础,结合现场实际情况,利用先进的工程量计算软件对工程量进行复核,同时严格按照合同约定的计价方式、取费标准和结算方法进行结算,对于合同中没有明确约定的材料、设备等价格,应根据市场价格进行合理调整。另外,如果竣工结算过程中出现的争议和纠纷,建设单位与施工单位应首先通过协商解决,如协商不成,可申请相关机构进行调解或仲裁,抑或是通过法律途径解决争议和纠纷,最后在完成结算以后,将竣工结算过程中形成的各类资料进行分类整理与归档保存,之后对竣工结算过程中的经验教训进行总结和分析,为今后的造价管理工作提供参考和借鉴。

结束语

总而言之,每一个政府投资建设项目都是一项复杂且重大的工程,直接关系到社会经济的发展、国家职能的正常运行以及人民的生活水平,但要想实现对政府投资建设项目施工成本的有效控制,为其作用发挥提供有力支持,相关单位应提升对全过程造价管理的重视,从项目开始就对各个阶段进行连续、可控、准确的管理,采取严格审查施工合同、控制变更数量、编制竣工决算等措施,保证工程造价在批准的概算限额内得到有效控制,进而有效提高项目的经济效益和社会效益。

参考文献

- [1] 戚惠峰. 政府投资建设项目管理中全过程造价模式的应用[J]. 中华建设, 2021, (06): 36-37.
- [2] 谢泽天. 政府投资项目全过程造价管理研究[J]. 四川建材, 2022, 48(03): 225-226.
- [3] 阎卫东, 周杰. 政府投资项目全过程造价动态化管控体系研究[J]. 沈阳建筑大学学报(社会科学版), 2022, 24(06): 571-577.
- [4] 范萍. 政府投资项目造价控制分析[J]. 投资与合作, 2023, (11): 37-39.
- [5] 周轶. 工程总承包模式下政府投资项目全过程造价管理研究[J]. 居舍, 2023, (33): 173-176.
- [6] 徐韦, 张桓. 基于演化博弈分析的政府投资项目造价管控研究[J]. 工程管理学报, 2024, 38(03): 111-116.

作者简介: 唐白原(1977.6-), 汉族, 本科, 湖南临澧人, 高级工程师, 主要从事政府投资项目建设工程造价管理工作。