

如何把控公建建设项目超概算的问题和有效控制对策分析

徐敬

同济大学建筑设计研究院(集团)有限公司

摘要:在现代化工程建设推进中,项目建设过程中关键性的内容其中一项为工程概算。就目前公建建设项目发展总体情况来看,其仍存在超概算问题,这类问题的存在将对公建建设项目最终效益产生不利影响,并且也会增加企业的资金压力。伴随着时代的发展,公建建设项目体制也在逐步完善,各建设单位对工程造价管理和控制给予了高度重视。为推动公建建设项目现代化发展,建设单位应充分明确当前项目超概算问题,在此基础上落实合理有效的控制对策。

关键词:公建建设项目;超概算;控制对策

【DOI】10.12252/j.issn.2096-627X.2023.03.239

引言

概算的全称为初步设计概算,其主要指结合初步设计文件,依据规范性程序方法,对公建建设项目总投资和构成开展相应的概略计算。在概算通过批准情况下,如果在之后未出现特殊情况,比如重大设计变更、重大自然灾害等,概算将会作为控制公建建设项目投资的最高限额。然而,就现阶段公建建设项目总体来看,由于多方面因素影响,即便在项目推进期间未出现以上特殊情况,项目仍会发生超概算问题,进而引发投资效益降低、超额款项无法及时支付等局限。对此,充分明确当前公建建设项目超概算问题,在此基础上落实有效控制对策,具有重要现实意义。

一、公建建设项目工程造价概述

工程造价主要指各建设项目从建设初始到建设完成全过程投入费用的综合,因此工程造价会对建设项目投资效益产生深远影响。而项目概算主要指以初步设计或施工图设计图纸,套用现行的概算或者预算定额以及当地计费标准市场信息等依据,按照建设项目设计概算编审规程CECA/GC-2-2015,按分部分项工程计取项目建设总投资,从而确保项目建设全生命周期中资金使用的合理性,提高项目风险控制效果,同时概算批复也是建设项目的投资限额。从总体上来看,项目概算是承前启后的角色,既无法脱离前期可研或者项建书估算批复,同时对后期施工图预算或者工程量清单编制起着指引作用,进而决定着项目最终效益。在这种情况下,为合理调整工程价差,为建设单位投资决策的制定提供依据和支持,建设单位做好项目概算工作具有必要性。

就当前国内公建建设项目发展总体情况来看,建设单位在项目建设推进时对于工程造价的编制,往往会出

现相应漏洞,比如在实践中仅根据某一时段的建筑材料与机械设备费用开展相应概算,导致概算容易出现相应误差。而公建建设项目施工周期相对较长,时间跨度较大,并且涉及专业领域较多,在项目推进期间,建筑材料价格可能会出现变化,这将给公建建设项目概算产生相应影响。所以,当前我国的公建类建设项目工程造价概算由于各方原因造成不确定性的特点,因此实际工作开展比较复杂,增加了超概算问题发生概率。

二、当前公建建设项目超概算问题和诱因

(一)建设材料价格变动

公建建设项目在推进过程中,由于项目施工过程中材料、设备价格由于市场因素发生变动,容易增加项目建设材料成本。在公建建设项目的总投资中,材料费、人工费及设备费用是重要组成部分,而材料费和设备费用占比相对较高,强化这一部分投资费用控制,将会对项目总概算产生直接性影响,同时也决定着公建建设项目工程造价科学性,有利于进一步提高控制项目的造价水平,使工程造价保持在概算以内,降低超概算问题发生概率。对于公建建设项目合同的签订方面,甲乙双方都应将预算价作为标准,科学性开展材料费结算工作。由于市场经济环境的变化,公建建设项目施工中所使用施工材料价格也会出现相应改变,而公建建设项目拨款主要采用分批进入形式,难以满足所有材料一次性购入要求。所以相关建设单位对于项目施工材料采购方面,通常会遵循随行就市原则,导致一些材料和设备的投入价格相对较高,使得公建建设项目实际投入成本超出预算成本,引发项目超概算问题。

(二)工程定额及费率调整

实践中公建建设项目所出现的定额及费率调

整,同样可能造成决算超过概算。近年来公建建设项目数量不断增多,此类项目施工周期相对较长,从项目最初的立项到项目的实施竣工交付,整个过程所花费时间较长。伴随着国家经济政策的动态化调整,公建建设项目设计过程中所选用的概算指标可能会出现和实际物价指标不相符情况。而对于公建建设项目来说,项目招标阶段所使用的费率标准难以调整到适宜价位,在这种情况下,项目决算阶段需要使用最新的定额标准。

(三) 微观控制

伴随着市场经济的不断发展,政府部门对于建设单位的审批方面制定了更高的标准,以期对建设单位实施规范化管理。由于相关防范措施推广力度的加大,建设单位各职能部门也新增添了其他一些收费项目,工程建设其他费收费数量不断增多,导致工程建设其他费后续施工阶段较概算的内容有所增加,这将给建设单位增加或多或少的经济压力,增加超概算概率。

(四) 职工思想意识不足

公建建设项目超概算问题的发生,职工思想意识不足也是主要诱因之一,比如在实践中难以准确认知预算和概算,导致经常使用预算取代概算。而预算主要指根据施工图对项目进行预算,在这一环节工作中的定额费用包括预算定额、单位取费等方面,要求相关工作人员对预算造价进行准确确认。而工程概算和预算之间存在一定差异,概算主要指建设单位为对公建建设项目施工全过程的费用情况进行大致了解,而落实的一种扩大结构定额手段,工程概算通常涉及了公建建设项目在审计后的结算价以及施工各类材料费用等,通常来说决算不应超过概算。然而实际上由于计划经济的深远影响,建设单位一些职工的思想觉悟有待提升,在实践概算编制工作中不够认真和细致,使得决算工作中容易造成较为严重的偏差,导致决算和预算之间存在差距更为明显。在这种情况下,建设单位将难以实现对公建建设项目投资的有效控制。

三、公建建设项目超概算问题有效控制对策

(一) 提高项目前期论证规范性

在公建建设项目立项阶段,建设单位应对项目建设可行性与必要性进行论证,结合实际情况合理确定项目投资规模,并对项目功能进行进一步细化,使建设条件贯穿到项目建设过程中;对公建建设项目方案实施严格评审,邀请相关专家对项目展开科学性论证,并对方案进行进一步优化,在建设单位条件充裕情况下可以选择提前进行项目设计;在建设单位使用类似工程指标进行投资估算时,应结合自身公建建设项目具体特殊性进行

考虑;建设单位应充分明确估算与概算两者存在不同,并认知两者所存在关系,确保所建立决策程序科学性,并围绕此方面专门建立相应决策机制,提高公建建设项目投资管控效果,从根源上控制项目超概算问题发生。

(二) 注重设计阶段造价控制

(1) 更新服务模式,落实限额设计。做好公建建设项目设计阶段造价控制工作,有利于保障项目总体投资控制有效性。对此,建设单位应邀请专业的、拥有丰富造价控制经验的设计单位参与公建建设项目设计阶段工作中,从而有效避免这一阶段工作出现沟通不畅及信息脱节等问题。并且,应及时更新我国建筑设计行业服务模式,转变以往的将施工图阶段作为设计中心现状,对项目的初步设计阶段给予高度重视,使公建建设项目的初步设计概算充分体现对项目造价的控制力。应加强限额设计形式应用,增加建设单位设计团队中造价人员数量,从而在注重公建建设项目设计优化的同时,确保投资控制工作开展质量,最大程度避免项目建设进程中所出现的设计变更。

(2) 提高造价人员专业素养。在公建建设项目概算编制过程中,造价人员是重要角色,其自身专业素养将会对概算文件质量产生直接性影响。所以,建设单位应积极采用合理化手段,更好地培养造价人员自身专业技能,强化其设计意识,引导其学习先进的实践设计经验,根据公建建设项目具体情况深入市场开展调研,在此基础上进行概算编制,为概算编制的合理性与时效性提供保障。在公建建设项目推进过程中,工程造价贯穿于项目的全寿命周期,所以造价人员应在项目建设前期阶段便落实造价控制,遵循项目造价动态化控制原则,在发现差错时及时进行纠正,全面消除公建建设项目超概算隐患。

(3) 提高造价管理水平。当前的公建建设项目概算因为存在定额缺位或老旧状况,无法准确体现项目当前施工建设水平,因此会对项目概算编制质量产生较大影响。在这种情况下,建设单位有必要对概算定额进行调整、修改及完善。另外,政府部门在加强先进工艺及技术推广的同时,建设单位主管部门应及时对相关定额进行制定或调整,从而为项目概算编制提供可靠依据,这对于促进公建建设项目对先进技术的应用来说也是非常有利的。

(三) 强化施工阶段造价控制

(1) 加强合同管理。在公建建设项目管理工作中,合同管理属于核心内容。针对项目施工阶段开展的造价控制工作,主要将双方所签订合同条款作为依据。

在进行项目合同管理过程中，应确保合同条款内容的科学性与合理性，围绕此方面工作构建完善的合同管理体系，并选择专业素质较高人员作为合同管理人员，从而实现合同当事方行为的规范化，这对于有效避免公建建设项目超概算问题来说是非常有利的。

(2) 加强设计变更与签证管理。项目建设单位应专门安排人员负责做好现场签证管理工作，确保所选择人员具有足够的专业知识储备和较高的职业素养，从而全面评估施工单位设计变更的可行性与必要性，并对变更后项目造价准确性进行准确审核，最大程度限制一些缺乏合理性的变更，为公建建设项目投资控制的有效性提供保障。

严格监理制度。监理单位属于公建建设项目的第三方，在实践工作中应充分明确自身职责和义务，对施工单位行为进行监督，促使施工单位的行为规范化，若施工单位在实际工作中存在随意调整项目规模或改变项目设计方案等情况，监理单位应及时向建设主管部门进行反馈，通过多方面控制对项目造价进行把控。

(四) 加强法规建设

相关财政部门应围绕预算单位财务收支情况开展动态化监督，确保财务收支真实性与合规性，可以采用授权专员方式对单位相关财务事项开展监管工作，实现专员就地监管优势的有效利用，提高财政管理工作效率。

(1) 应积极加强法律法规建设，对相关法律法规进行完善，并且使实施细则具体化，保障各财政管理事项开展过程中能够拥有足够充分的依据，实现各工作程序的规范化。

(2) 应构建完善的内控制度。制度建设能够为管理工作的强化提供有力支持，因此建设单位在人员管理方面应注重发挥制度作用，通过制度规范人员行为。在这一类管理制度中，不仅涵盖了财政事项相关管理制度，同样涉及内部审计制度、责任追究制度等。其中，责任追究制度所发挥作用不容小觑，该制度为其他制度的落实奠定了基础并提供了重要保障。

建设单位为跟随时代发展，提高自身在当前市场经济环境中的适应性，各级领导在平时生活和工作中应积极学习财经法规，及时更新自身传统理财观念，对项目财务管理重要性有一个明确的认知，围绕公建建设项目专门建立更具规范性和科学性的财会管理模式，有利于进一步提高公建建设项目超概算问题控制效果。

(五) 做好概算编制

建设单位应对公建建设项目设计报告及相关文件展

开深入分析，并做好总结。对于项目概预算定额来说，其通常涵盖了项目定额及机械施工设备安装定额。相关主管部门为确保概算编制质量，应专门制定合理完善的计划方案，从而为项目概算编制可行性奠定基础，建立相应项目概算办法及收费标准，并确保参与施工人员工资标准编制的科学性与适用性。实际公建建设项目施工整个过程需使用多种类型施工材料，建设单位主管部门应对各类材料及材料供应情况有一个全面的认知，为确保工程造价计算工作开展效果，还应对各建设项目及机械设备安装等内容展开科学性划分，根据国家相关规范标准，做好公建建设项目概算编制工作。

在进行公建建设项目概算文件编制之前，设计人员应充分把握公建建设项目具体情况，了解施工图纸内容。相关概算编制人员应积极深入实际工程项目中，了解项目施工、现场交通等情况。建设单位应将实际施工工程作为基准，合理规划项目施工方案。从实际角度来说，公建建设项目施工的复杂程度较高，尤其体现在投资来源方面，比如地方财政、中央都会为公建建设项目开展提供相应的资金支持。所以，在进行公建建设项目概算编制时，对投资来源进行明确具有必要性，根据现有施工结构及设计图纸，结合工程项目实际进行统筹分析，从而准确核对概算定额，利于全面提高项目概算编制质量。

结束语

总而言之，在当前的市场经济环境中，公建建设项目发展与改革将面临更多的挑战，不仅增加了项目超预算问题发生概率，还可能导致项目预算造价面临失控。对此，建设单位应充分明确当前公建建设项目超概算问题及诱因，并从多角度出发落实有效控制对策，促进公建建设项目的顺利开展，保障项目建设效益。

参考文献

- [1] 尚纯. 建筑工程造价超预算的原因及控制措施[J]. 居舍, 2021(15): 147-148.
- [2] 谢宇畅, 席海英. 基于内部控制要素的公建项目造价管控思路研究[J]. 工程造价管理, 2020(06): 26-33.
- [3] 徐举莉. 投融资建设项目工程造价控制存在的问题与对策[J]. 纳税, 2019, 13(35): 193.
- [4] 孙连营. 政府投资项目集中建设模式的财政财务管理创新研究[J]. 商业会计, 2019(23): 75-77.
- [5] 王景龙. 工程建设项目超概算原因分析及控制措施[J]. 居舍, 2018(32): 5.