

# 工程价款过程结算对保障建设工程质量的意义何在?

□文/罗帆



## 编者按

随着2020年1月8日国务院常务会议提出“在工程建设领域全面推行过程结算”“建立防止拖欠的长效机制”等部署要求,河南、湖北、黑龙江等地接连出台了工程价款过程结算的一系列措施,进一步解决拖欠工程款问题。各省市在工程价款划分结算周期、工程价款在每个阶段的支付比例、承包方被拖欠工程款时的权利保障、保障建设资金的到位、发承包方的担保方式等均提出共性或差异性的措施。但在实际落地过程中,这些具体措施存在哪些掣肘?有哪些办法可以有效解决这些问题?本期,《中国招标》推出《工程价款结算与支付》,针对上述问题提出意见建议。

近期,河南、湖北、黑龙江等地接连推行工程价款过程结算的一系列措施,进一步解决拖欠工程款问题。比如黑龙江住建厅印发的《关于进一步规范建设工程价款阶段与支付的意见》(以下简称《意见》),从推行工程价款过程结算、严格工程价款支付、规范工程价款结算与支付行为、强化工程价款结算与支付保障措施、加强信用管理等方面提出具体措施。《中国招标》杂志社采访建设工程领域专家,探寻推行工程价款过程结算对保障建设工程质量的意义何在?

## 工程价款划分结算周期意义何在?

2020年1月8日,国务院召开常务会议,会议明确提出:在工程建设领域全面推行过程结算,加大保函替代施工单位保证金推广力度。

过程结算可减少不必要的重复劳动,提高竣工结算工作的效率;促使对工程变更、现场签证、索赔等引起价款调整的诸多因素及时调查,发挥专家作用,有效化解结算纠纷;有效避免超进度支付问题,起到造价风险预警的作用。

《意见》较为显著的特点是,鼓励发承包双方按月划分结算周期。具体是,《意见》明确工程价款过程结算三项主要内容:一是期中结算价款,包括工程项目实施过程中一个结算周期(按月或分阶段)完成的全部工程内容,含工程变更、现场签证、索赔等。结算周期和进度款支付周期应与合同约定的工程计量周期一致,鼓励发承包双方按月划分结算周期,与建筑工人工资拨付周期保持一致。二是竣工价款结算,应采用已生效的期中结算价款,以及合同履行过程中被发承包双方计量、计价、签证认

可的资料。竣工结算价款不应全部重新计量、计价。三是价款结算时限。发承包双方原则应按《建设工程施工发包与承包计价管理办法》(住建部令第16号)规定执行,特殊情况可以在合同中合理约定工程价款结算时限。承包人初次提交结算文件后,补充资料和修改结算文件的次数原则上最多不得超过2次。

此前,河南住建厅于2020年7月印发的《关于实施工程施工过程结算的指导意见》,明确施工过程结算周期,可按月或按工程形象进度确定,结算支付周期最长不应超过60日,其中人工费用支付周期不得超过一个月。

湖北住建厅于2020年8月印发的《湖北省建设工程施工过程结算暂行办法(征求意见稿)》则提倡施工过程结算节点的划分应结合工程实际情况,以实现质量验收、工程计量、进度管理、安全考核等目

标为原则。施工过程结算节点划分考虑单项工程、单位工程、分部工程；分标段施工工程的标段；专业工程；施工周期或关键时间节点；工程主要特征或主要结构。

《中国招标》杂志社学术委员会专家委员、天津城建大学副教授李德华告诉《中国招标》杂志记者，施工全过程结算的概念由来已久，例如业界较为知名的2004年财建369号文《建设工程价款结算暂行办法》，对工程预付款、工程进度款、工程竣工价款三个阶段的结算均作出了规定。但在实践中，受发承包双方对结算工作的指导思想偏差、合同管理水平的限制、市场与政策环境的制约、政府投资项目的财政投资评审以及审计监督等因素，结算的重心仍在竣工结算阶段，进度款结算等体现过程性造价工作环节的改善仍有很大空间。

《中国招标》杂志社学术委员会专家委员、中物联公共采购分会专家王胜辉接受《中国招标》杂志记者采访时表示：“今年受到疫情影响，承包方经济效益普遍不好，如果再有很多在外的应收账款，承包方的生存存在困难。明确工程价款过程结算可以进一步解决建设单位拖欠工程款现象，化解建筑施工企业财务成本很高、负担很大等情况。”

### 承包方被拖欠工程款可暂停施工意义何在？

《意见》在过程价款支付方面规定工程预付款支付、工程进度款支付、竣工结算价款支付三个阶段的支付期限、支付比例、拖延支付

处置方式。其中，预算款支付比例不低于合同价款（扣除暂列金额）的10%，不高于合同价款（扣除暂列金额）的30%，支付期限为合同签订后一个月内或不迟于约定的开工日期前7天内；进度款支付不应低于期中结算价款的60%，且不宜高于期中结算价款的90%，期限按照合同约定的时间执行；竣工结算价款支付，则在工程完工后，发承包双方在合同约定的时间内办理竣工结算。

同时，《意见》进一步强调发包人在预付款期满后的7天内仍未支付的，承包人可在付款期满后的第8天起暂停施工。发包人未按合同约定支付进度款，承包人可催告发包人支付，并有权按贷款市场报价利率（LPR）获得延迟支付的利息；发包人在付款期满后的7天内仍未支付的，承包人可在付款期满后的第8天起暂停施工。发包人未按照合同约定支付竣工结算价款，承包人可催告发包人支付，并有权按贷款市场报价利率（LPR）获得延迟支付的利息。发包人在竣工结算支付证书签发后或者在收到承包人提交的竣工结算价款支付申请7天后的56天内仍未支付的，除法律另有规定外，承包人可与发包人协商将该工程折价，也可直接向人民法院申请将该工程依法拍卖。承包人应就该工程折价或拍卖的价款优先受偿。

贵州住建厅在2018年12月印发的《贵州省全面推行施工过程结算管理办法（试行）》中，在工程预付款支付的支付期限、支付比例、拖延支付处置方式与《意见》保持一致。在工程进度款支付中，根据发承包双方确定的工程计量结果，承包单位应在每个计量周期到期后的7天内向发包单

位提出支付工程进度款申请，发包单位应在收到承包人进度款支付申请后的14天内，根据计量结果和合同约定对申请内容予以核实，确认后向承包单位出具进度款支付证书，并按不低于已完工程价款的60%，不高于已完工程价款的90%向承包单位支付工程进度款。

李德华对《意见》中“发包人在预付款期满后的7天内仍未支付的，承包人可在付款期满后的第8天起暂停施工”做出深度解读：“按照立法的一般假设，承包人无能力垫付资金。施工合同订立后发包人支付预付款，其主要作用是解决承包人施工准备各项支出，例如施工材料设备的购买或租赁、修建临时设施以及组织人员进场等。该预付款具有借款的性质，待承包人有实际产值后抵作工程款或者采取一定方法扣回。因此，预付款在施工合同履行尤其是早期阶段的作用很重要。根据《合同法》和相关司法解释，发包人未按约定支付工程款，导致承包人无法施工的，承包人享有停工甚至单方解除合同的权利。这里的工程款，当然也包括预付款。该意见提到的停工做法在实践中有一些，但并不普遍，对解决结算问题的作用并不明显。”

王胜辉认为，《意见》比《保障中小企业款项支付条例》更加落地。比如，《保障中小企业款项支付条例》中机关、事业单位从中小企业采购货物、工程、服务，应当自货物、工程、服务交付之日起30日内支付款项；合同另有约定的，付款期限最长不得超过60日。这相当于一个兜底条款，而《意见》相当于操作细则的范本，比如《意见》

中在预付款支付、进度款支付等则明确规定了支付比例、支付时间等。比如“发包人在预付款期满后的7天内仍未支付的，承包人可在付款期满后的第8天起暂停施工”给了承包人在发包人拖欠预付款时，一个具体解决方法和依据。

## 建设资金需落实到位意义何在？

《意见》在强化工程价款结算与支付保证措施中，对保证建设资金到位，提出明确要求。建设工程合同工期不足一年的，到位建设资金应不少于工程合同价的50%；合同工期超过一年的，到位建设资金应不少于工程合同价的30%。国有资金投资建设工程所需资金应当按照国家有关规定确保落实到位，不得由施工单位垫资建设。

建设资金不落实，工程建设过程中一定会存在较大风险，极易因资金断链导致烂尾和拖欠等问题，造成行业乱象和社会问题。当前工程建设审批制度改革，取消了办理施工许可证中建设资金已经落实的证明事项，建设资金落实改为承诺制。同时，《意见》规定，未按合同约定或有关规定及时支付工程预付款的，视为建设资金未落实，承诺未兑现。拒不改正的，撤销相应工程施工许可。

实际上，早在北京住建委于2003年4月印发的《关于加强建设工程价款支付监督管理的若干规定》，就明确对资金到位进行规定。建设单位申请领取建筑施工许可证，建设资金必须落实。建设工期不足一年的，到位资金不得少于

工程合同价的50%，建设工期超过一年的，到位资金不得少于工程合同价的30%。建设单位应当提供银行出具的到位资金证明，有条件的可以实行银行付款保函或其他第三方担保。建设资金不落实的，不得发放施工许可证。

上海住建委于2007年5月印发的《关于在建设工程管理环节增加防范拖欠工程款要求的通知》，对“到位资金”的说法为“入账资金”，具体要求不变。通过工程项目专用账户支付给施工总包企业的工程款银行入账凭证复印件（原件复核），建设工期不足1年的，入账金额不得少于施工总包合同价款的50%，建设工期超过1年的，入账金额不得少于施工总包合同价款的30%。

王胜辉的看法是：“各省规定的50%和30%这两个基准线实际上是保证发包人资金来源得到落实，保证发包人及时给承包人拨付资金。尤其是其中的‘国有资金投资建设工程所需资金应当按照国家有关规定确保落实到位，不得由施工单位垫资建设’在《政府投资条例》中也强调过，本质上是督促发包人及时向承包人支付工程价款。”

同时，李德华对50%和30%两项基准线的解读是：“该比例的设置，并非《意见》的规定，而是援引了已废止的施工许可证办理的有关条件。早在九十年代，施工许可有关管理规定按照资金充实的指导思想，就作出了以上比例要求。随着近年来尊重市场主体权利、降低市场门槛、提高资金使用效益等目的，《建筑法》及施工许可管理相关规定已经改为承诺书制，废止了

以上比例要求。”

## 发包人与承包人需“双向担保”意义何在？

《意见》中还提到了“双向担保”，要求推行工程款支付担保制度。工程款支付担保可采用银行保函、工程保证保险、担保公司担保等方式。凡发包人要求承包人提供工程履约担保的，应同时、对等向承包人提供工程款支付担保。

这是推进建筑市场公平正义的一种手段。以往都是发包人要求承包人提供履约担保，却不向承包人提供工程款支付担保，这是不对等的霸王要求。《意见》要求担保同时且对等，对国投项目和非国投项目均适用，但担保的方式可灵活多样。

李德华表示：“担保的作用在于保障债权的实现。双向担保的最大价值是使得双方均有债权保障手段。相关法律和规范性文件等早已有该要求，且将其作为双方义务进行了规定。在建筑市场领域，发包人具有较为明显的优势地位。实践中，发包人要求承包人提交履约担保、预付款担保很容易推行，但承包人要求发包人提交支付担保，却往往难以实现。”

王胜辉认为：“双向担保实际上是提醒发包人不能仅行使权力，不履行义务，因为《招标投标法实施条例》中提到的‘履约保证金’赋予了招标人一定权利，如果招标人在招标文件中要求投标人交履约保证金或履约担保的情况下，招标人也应该提供‘支付担保’，也向投标人做出会按时付款的保障。”

**中国招标**

（责编：冯君）