

建设工程过程结算政策与实践矛盾分析及建议

□文/樊正宇 李德华

建设工程施行和推进过程结算已久,但由于过程结算在法律政策和实际操作层面中的矛盾而处于广泛的停滞和缺失状态,因此带来的工程结算困难、拖欠工程款和工人工资等问题频发。本文通过分析其矛盾及形成机制,归纳政策落实的优势与掣肘,为施工过程结算的推进提出建议,探索解决工程过程结算实施难困境的办法。

一、过程结算的法律政策沿革与实践困境成因

随着2020年1月8日国务院召开的常务会议明确提出在建设工程领域全面推行过程结算,各省市陆续推出一系列的推动建设工程过程结算规范性文件。事实上,这类规范性文件在过往政策文件中有迹可循。典型的有:《建设工程价款结算暂行办法》(财建[2004]369号)中就明确的提出了工程预付款、工程进度款和工程竣工价款的三个概念并提出了工程进度款按月结算和分段结算的两种支付方式;《建设工程工程量清单计价规范》(GB50500—2008)中提出了进度款的概念并提出以合同约定的计量期为支付周期进行进度款的结算,《建设工程工程量清单计价规范》(GB50500—2013)中细化规定了以期中结算价款60%为下限,90%为上限的工程进度款支付比例和7天、14天的支付期限;而作为过程结算保障

措施的建设工程资金到位率要求则可以追溯到1999年建设部发布的《建设工程许可证管理办法》。

以上文件表明,国家对建设工程价款过程结算的推行和政策保障由来已久,但其实际操作效果不尽人意。造成这种局面的原因有很多,最根本的原因是我国发包人在合同订立和履行阶段有着明显区别于其他经济主体发包人的优势地位。一方面,基础设施和房屋建筑工程是我国拉动经济增长的主要手段之一,以政府和国有企业为代表的发包人集中了投融资的大量优质资源。另一方面,施工单位承揽业务时呈现出多企业性质、多层次的畸形竞争的格局。两方面交织在一起,使得依靠市场主体理性自发调节价格的机制失灵。

另一个重要的原因,是移植境外制度与我国具体国情的适应性问题。我国改革开放初期,建设工程市场表现出强劲的成长动力,但受到了法律、政策、社会认知等诸多因素的极大制约。当时发达经济体在建设领域的制度建设和管理经验的完备性都远超我国,一个当然的思路是大量借鉴发达经济体的做法。这些做法对于我国建设工程市场的发展起到了巨大的推动作用。发达经济体的这些做法与其小政府、大市场以及充分竞争的理论和实际情况相匹配的。但国情不同,相应的理论与做法也不能照搬。推行了近20年的过程结算,仍然未能

全面落实于建设市场的实际操作中,工程款拖欠仍然是建设工程市场领域中的突出问题。

二、过程结算的优势与掣肘

一方面,我国建设工程实际操作中的价款结算现行办法仍是以竣工结算为主,由此而产生的价款结算困难,结算周期长,争议分歧多处理时间冗长,工程款和农民工工资拖欠问题难以解决,总的来说就是落后的结算方式已经无法满足逐渐发展的建设市场,因此过程结算的推进势在必行。

另一方面,随着我国现代化进程的推进,我国建设市场的现代化水平也在不断提高,建设人才培养也日趋成熟,各种信息技术的应用和广泛管理人才的投入使得我国建设行业正在从劳动力密集型向着技术密集型转变,国家在此时重新提出过程结算可以说是恰逢其时。

总结各地意见和办法发现各省市都提供了两种确定过程结算周期的方法:以时间和以建筑节点为结算期,通过缩短结算周期,过程结算能够带来以下优势:(1)减少发包承包双方因为现场签证和工程变更等工程量改变所造成的价款变化而产生的矛盾,减少重复审核工作为未来减少竣工结算的工作量和工作周期提供保障;(2)施工单位作为劳动密集型

产业,资金周转率较低,及时拿到期中款能够保障承包方的正常运营,消除垫资施工的现象及其对施工单位带来的损失,同时也可以改善农民工工资拖欠问题,避免承包方以未收到工程款为由拖欠农民工工资;(3)及时的进行过程结算也可以降低由于人工、材料价格波动和意外事件给发承包双发带来的风险,尤其对于施工单位来说进行过程结算可以将其在竣工结算时合同价款上的调整工作量分配到每一个结算期,减少因各种风险带来的工程款增加却无法得到应有的收益而带来的成本管理失控。(4)因结算款支付前提是该计量期的建设产品进度和质量合格,因此其可以帮助建设单位进行工程质量全过程管控来保障建设项目工期和整体质量按计划进行,减少在竣工时对质量的重复性的检验工作。而对于施工单位来说,过程结算可以督促其做好进度和质量控制计划。

但是部分省市在落实贯彻过程结算中也遇到了一些阻碍,其中主要的掣肘有:(1)过程结算相关的保障性政策措施尚不完备,其一,对于建设方的结算款拖欠主要以欠款利息和停工为主要制约措施,但是施工方作为弱势方,也会承担停工所带来的负面影响,因此在实践层面中对于过程结算的问题解决意义不大,而以利息为主的违约责任目前来看力度不够,效用不高;其二,对于过程质量的检验缺失规范性的内容,导致建设单位对施工单位的过程质量和进度存在疑问,担心产生质量安全和工程款超付问题。(2)政策落实和监督力度较低,由于过程结算的周期短、次数多,所以监督工作的工作量也较大并且执行困难,所以目前虽然各地方

对过程结算都有详细的执行办法但是实际执行力度如何提高的问题仍待解决;(3)部分施工单位对全过程造价的控制水平较低,造价人员的配置不全、专业性不高由此而导致的相关签证、变更等技术经济资料整理和签署的不完善,对工程量、价、进度的把控程度较低都会给过程结算带来负面影响;(4)发承包双方在订立合同时对过程结算的规定不清,对于合同价款的调整,签证、变更、索赔等在过程结算时采用何种方式,包括工程款支付的比例、支付的方式以及逾期支付的惩罚措施表述不明因此造成的纠纷和推诿极大影响过程结算的顺利进行。

三、对策建议

为了能够顺利地推进和落实工程价款结算,本文从政府、发承包双方等各主体角度探索弱化相关掣肘的方法,为工程价款结算的实施提供建议。

(1)完善工程价款结算保障措施,要针对拖欠进度款的行为修订更行之有效的责任追究措施,加大监管力度,成立专门的监督小组,并率先推动政府投资为主和公共建设项目的过程结算落实为社会作出表率,为过程结算实施提供借鉴和参考;对于实行过程结算的非国有资金项目要提供政策支持,并对建设单位和发承包单位在申请银行保函时提供便利。

(2)发承包双方要完善造价动态管理机制,加强结算周期内的工程量和价款的结算能力,全面及时掌握现场签证、变更情况,整理收集技术经济材料,同时造价人员要与时俱进,通过运用BIM和信息技术,加强对工程进度的控制,进一步提高工程量

和价款计算的精度,对造价进行动态管理,并随时进行纠偏,为进度款的结算打好基础,同时避免在竣工结算和审核中出现超付问题引起的纠纷。

(3)施工方要加强对工程质量的保障工作。要明确过程质量的定义,并由行业领导企业或者政府为过程质量的检验编制详细实施办法,为过程结算提供依据。通过保障工程建设的质量,加强建设方对施工过程质量的信心,才会让建设方积极的施行过程结算。因此施工方应做到计划先行,过程管控,做好质量和进度计划,提高施工过程中的管理水平,牢牢把握住建设工程的质量。

(4)发承包双方应做好合同管理工作,对过程结算的规定应清晰明确,重视施工前的控制,从而做到在过程结算时有章可循,降低产生纠纷和推诿的几率。

(5)提高对建设市场主体的信用管理水平。通过运用信用管理手段,对在过程结算中表现较差的施工单位和建设单位给予信用联合惩戒,对于施工单位来说如果因为过程质量、进度不合格或者因为造价资料的缺乏而无法施行过程结算,那么将直接影响其在建设市场的信用等级,严重者可以直接列入黑名单,使其退出建设市场,而对于恶意拖欠工程款的建设单位可将其列入失信名单,并申请法院对其进行强制执行。对于表现良好的企业,则可以给与激励措施,包括在政策上的支持,减少抽查几率、简化审批手续等。通过信用管理手段和政策规定相结合的方法推动建设工程过程结算的落实。 **中国招标**

(作者单位:天津城建大学)

(责编:罗帆)