

广东吹响工程造价改革试点冲锋号角

以工程造价改革为抓手 促进建筑业高质量发展

广东建设报记者 誉建业

7月6日，广东省住房和城乡建设厅印发了《广东省工程造价改革试点工作实施方案的通知》(以下简称“广东方案”)。广东方案指出，通过开展房地产开发项目和部分国有资金投资的房屋建筑、市政公用工程项目工程造价改革试点，到2023年底，基本形成工程造价市场定价机制；到2025年底，进一步完善工程造价市场竞价机制。

工程造价，又称为建设项目固定资产投资，是投资主体为达到预期收益的资金垫付行为。工程造价的控制与管理是建设工程项目管理的核心之一，在工程项目从投资决策到竣工决算的各环节中不可或缺。

早在2020年7月，住房和城乡建设部办公厅就印发了《工程造价改革工作方案的 通知》，把广东列为5个工程造价改革试点省市。方案指出，要全面推行施工过程结算和支付，为提高项目投资效益、保障工程质量安全、维护建筑市场秩序、促进建筑业高质量发展提供更有力的支撑。

鸿猷走风雷，劲风扬高帆。随着广东全面吹响工程造价改革的冲锋号角，工程造价改革与市场接轨已是大势所趋。

广东省建设工程标准定额站副站长卢立明说：“广东工程造价改革到了滚石上山、爬坡过坎的关键阶段，此次改革试点工作是落实党中央‘放管服’改革的重要抓手，是落实《民法典》的公平平等原则的体现，将充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，正确处理政府与市场的关系，体现了我们守好技术公平最后一道防线的公序良知。”

/ 实践基础 / 科教兴盛为深化改革提供肥沃土壤

业内人士指出，广东方案将因其独特地域优势、市场开放程度、前期工作基础等诸多有利因素而获得预期成效，为全国工程建设领域的工程造价改革工作的进一步推进提供有益经验。事实上，广东的工程造价改革工作一直在路上。

广东资深造价工程师、广诚工程经济技术研究中心(深圳)有限公司首席研究员朱宏伟介绍，多年来，省标定额站建立、运行的定额动态管理系统、造价纠纷在线处理系统、材料价格监测系统三大平台系统，采集和发布数十万条材料价格数据，发表的十多期广东省基础建材价格走势分析报告，专业性、可信度相当高；大量工程造价争议调解复函成为广东造价工作者争相学习的案例教材。这些系统在长期运行过程中发现的许多计价技术性问题和体制机制性问题，为造价改革工作的具体课题提供了经验积累和解决方案。

如广东构建的劳务工人价格监测系统和基础性材料的价格监测系统，通过对影响价格的关键要素进行监测、分析和预测，及时研判行业和市场运行发展趋势，共同推进市场询价、自主报价、竞争定价机制的形成。

搭建的定额动态管理系统和纠纷处理系统，运用“互联网+数字造价服务”的模式，及时为从业人员答疑解惑、化解争议，实现了一网通问、一网通答，有效解决了群众办事难、办事慢、办事繁的难题。

此外，广东工程造价管理的学术探索、科技研发、人才培养等方面同样具有良好的基础，积极向社会传递改革新理论、实践新经验、试点新成效，促进行业理解改革、支持改革、参与改革。

省标定额站的“造价改革百堂课”吸引了4000多人线上线下听课学习，知名度越来越高，拥有大量从事工程造价、建法律工作者的粉丝群体；微信公众号的“造价改革之我见”栏目发表的专家学者论点，理论实务兼具；各个专业课题专家组织关于工程造价改革的学术和实务研究工作，有深度有广度。

实用型人才的大力培养是广东工程造价学科高教、职教事业的最显著特征。广州、深圳和东莞等地诸多院校设立的工程造价专业，学生就学期间就已经获得计价技术、合同管理等实用实战技能，大量人才充实了广东工程造价行业的人才队伍。

在民间，广东和国内顶尖的工程造价软件开发、数据信息采集和分析服务等商业机构在本地区的活动相当活跃，产品研发和专业服务水平越来越高。广东近年来的一些工程造价咨询企业也积极投入到相关的学术研究领域，开展针对性的研究工作。专业人才培养、活跃的商业活动和学术研究活动，这些都为广东方案的实施创造良好条件。

/ 定额弊端 / 造价由套算而来而非市场竞争产生

此次广东方案背后出台的背景在哪里？定额的弊端在哪里？将从哪些方面去改革？

据了解，工程造价以定额为基础，以国家统一集中管理为主要方式的基本建设概预算制度，定额是政府控制投资、各方无差别遵循的工程计价唯一依据。工程计价政策将定额与招标评标、价款结算、财政评审、工程审计等进行捆绑，承包包



守正出新 大道致远——大湾区造价改革推进会暨造价改革百堂课·第一场

双方、咨询企业、监管部门等基于“方便”“权威”“免责”等考虑，扩大了定额在工程交易和实施阶段的作用。

实际操作中，造价从业人员过度依赖被定额化的软件，导致造价工程师普遍缺少前期策划、规划设计、进度计划、招标投标、合同管理、现场管理、造价管控、运营运维等国际视野和全过程管控的综合能力。

由于过度依赖定额，造价咨询企业或从业人员的普遍采用“扒图算量套定额”的业务模式为业主控制投资。广州易达建信科技开发有限公司总经理高峰认为，这种模式存在诸多弊端。

一方面，按设计图纸翻模算量，列清单、套定额。由于设计质量差，导致工程量计算不准确，变更无法得到有效控制。造价咨询企业没有在项目设计全过程参与设计优化，不能准确确定目标成本；没有通过正向BIM咨询提前介入项目招标采购策划，以防范项目未来的各类实施风险，导致业主利益损害。

另一方面，疏于过程结算管理。由采用施工企业报送竣工结算、业主委托多家造价咨询企业进行三级审核竣工结算，结算工程量需要多方对数，效率极低。

此外，审核结算的咨询企业按审减率收费，施工企业投其所好。头戴三尺帽，任你砍造价，加上各种恶意索赔手段，导致结算超概算等投资失控的恶果时常发生，但没有责任主体能对业主的投资目标(总概算)承担责任。

由于将定额与招标评标捆绑，导致大量的政府投资项目的中标价，普遍贴近严格按定额消耗量和造价管理部门颁布的信息价编制而成的招标控制价，没有充分体现通过市场竞争形成价格的市场形成的机制。

广联达科技股份有限公司造价首席研究员张兵兵表示，由于长期的计划经济体制实行与定额捆绑的最高投标限价制度，固化了定额与项目前期估、概、预算和项目交易与实施，约束了市场竞价，同时“秋后算账”的结算方式，造成合同纠纷

多、结算久拖不决，引发拖欠农民工工资等社会问题。工程计价信息的获取方式与服务水平已经不能满足实时、个性的要求，这不仅造成了工程造价形成机制不够科学，也严重困扰了造价工程师为建设项目创造价值本质，制约了行业的可持续发展。

/ 工作部署 / 实现造价的系统性有效性及可操作性

广东方案指出，此次改革将分阶段部署实施。今年7月至8月为准备阶段，由各地住建部门制定工作方案并确定试点项目，原则上珠三角九江市各不少于3个，其他市各不少于1个；8月至2023年12月为试点阶段，各地以现场观摩、交流学习等多种方式宣传推广试点经验做法，由省住建厅加强统筹协调；2024年1月至2025年12月为提升阶段，进一步完善市场定价体制机制，推动清单计量、市场询价、自主报价、竞争定价的工程计价方式得到更广泛应用。

广东将从“引导试点项目创新计价方式、改进工程清单计量和计价规则、创新工程计价依据发布机制、强化建设单位造价管控责任、严格施工合同履约管理、探索工程造价纠纷的市场化解决途径和完善协同监管机制”七大重点工作任务为落脚点，积极鼓励行业主动参与并开展工程造价改革工作的创新型信息化服务，实现工程造价管理的系统性、有效性及可操作性。

上海市科汇律师事务所主任律师、深圳建设工程国际仲裁院院长王先伟指出，广东方案针对目前存在的“市场决定工程造价机制不健全”“工程项目过度依赖定额组价”“信息价偏离市场行情”等问题，广东方案秉承党中央、国务院关于“价格机制”的理念，确定了工程造价改革的主要目标，即“到2023年底，基本形成工程造价市场定价机制；到2025年底，进一步完善工程造价市场竞价机制”，沿着“市场决定价格”的方向奋力攻坚，并对形成科

学、合理的计量、计价方式，提出了“引改创”的工作任务。

“引”即引导试点项目创新计价方式，以鼓励建设单位自主探索多种形式的工程计价方式为着力点，从而取代“政府定价”，逐步实现市场竞价机制，建立工程造价数据库及指标库，形成“以服务竞争”“数据竞争”的市场模式。

“改”即改进工程清单量和计价规则，“联合定案”，借鉴港澳地区及国际通行做法，省住房城乡建设厅会同有关部门共同制定投资估算、概算编制办法，实现计量、计价国际化；“修条款”，对现有工程量清单计量、计价规范与市场形成价格不一致的条款进行修订，取消受定额约束限制的规定，完善工程造价费用组成和计价规则；“多环节融会贯通”，加快制定贯通立项、勘察设计、施工、竣工等各环节的工程量清单计量、计价规则。

“创”即创新工程计价依据发布机制，构建全省工程计价依据动态管理机制，弱化建筑市场造价管理对于政府定额的依赖，逐步停止发布预算定额，转而加强市场动态信息价格对估算、概算、施工图预算及招标控制价的计价依据影响，并构建多元化信息服务体系。

/ 行业洗牌 / 造价管理未来不再有“经营人员”

有业内人士感到困惑，过去都是依赖定额做造价管理，取消定额后，好像无法开展有效的造价管理业务了。甚至有人惊呼：定额是前人积累下来的宝贵知识财富，把它扔掉非常可惜！

高峰说：“虽然现行基于定额的计量计价规定对推动工程项目建设起到一定的积极作用。但实施造价改革后，我们能够用比以往依赖定额更科学、更有效的造价管理方法，为业主节约基建投资，有效控制造价。”

他强调，造价改革的重点不在于取消定额。造价改革的核心是淡化甚至取消定额后，如何做与国际惯例接轨的全过程造

价咨询。我国经济要实现与国际接轨，第一步是要实现国内国际化。广东方案的提出，主要从技术和机制两个维度，探索解决市场化竞争定价的基础性和关键性问题。

技术层面，政府要弱化干预，放开定额，从强制执行政府发布的定额转变为市场主体自主选择价格，造价人员要有市场询价的能力，补齐工程造价市场化的技术短板。机制层面，构建全省工程计价依据动态管理机制，逐步形成“规则统一，行业共编，数据共享，动态调整”的计价依据体系。

此次造价改革，谁将成为成功后的获利者？

高峰认为，造价改革的最大的获益者是业主。取消定额、造价改革能够为业主节约大量基建投资，获得更优质的投资控制服务。据已经实施了与国际惯例接轨的全过程造价管理业务的咨询企业权威数据统计，不用定额进行全过程造价投资控制的建设项目，造价至少节约15%至30%。取消定额、造价改革后，会倒逼传统造价咨询企业、工程造价从业人员和工程承包商应对市场化的能力必须提高，否则未来将难以生存。

他认为，行业“大佬”们将面临巨大的挑战，以往的辉煌将被全部“清零”，行业将面临最大的一次“洗牌”。未来不再有所谓“经营人员”，能承接咨询业务的一定

是专业人士。

/ 改革创新 / 数字化市场化“双驱动”将是必然出路

工程造价改革，涉及到工程领域各类承包模式及项目建设各环节中，是一项以市场为导向的社会系统工程，因此，需要把各方面积极因素调动起来，才能使改革中部署的任务顺利完成和落地见效。这就要求工程造价相关工作职能部门各司其职、协同配合，提倡让更多的市场主体参与进来，形成多元化主体共同参与的科学决策机制、任务落实监督机制和评估调整机制，增强改革实效。

为此，广东方案提出“加强组织领导”的保障措施。所谓牵一发而动全身，本次造价改革无论在哪一环节进行根本性调整与创新，都将对整个工程行业产生不可小觑的影响。

为调动各环节参与人员的积极性与主动性，省住房城乡建设厅建立与发展改革、财政、税务、审计等部门的联动机制，统筹协调全省试点工作。同时，提出各地住房和城乡建设主管部门应加强与相关部门的沟通，推进落实本地区改革试点工作，及时解决实践中遇到的问题，总结经验做法，并加强与省住房和城乡建设厅的联系，形成上下协调一致的工作机制。

此外，数字化、市场化进行双化驱动



随着造价制度改革的大力推进，造价行业洗牌将不可避免。