

工程量清单计价模式下工程结算争议处理研究

李三秀

江西恒达工程咨询有限公司 江西 赣州 341000

摘 要：本文以清单计价基本原理及结算争议产生原因出发，总结归纳常见的结算争议类型，即工程量偏差类、项目特征描述不符类、综合单价争议类、措施费与规费分摊类和材料价格变动类，并分析其背后合同解释难题以及责任承担不合理问题。在此基础上指出目前我国对结算争议处理中所存在的程序设置不当、举证不利、缺少专业技术支持以及缺乏预防措施等问题。最后提出改进意见：设立多层次、有先后顺序争议处理方式、重视合同中条款明确性和预见性、采用争议裁决与专家辅助制度、实施过程结算与信息化留存方法来预防和减少清单计价条件下结算争议发生几率，从而更好地解决此类争议。

关键词：工程量清单计价；工程结算；争议处理；合同管理；风险分担

引言

从 2013 年《建设工程工程量清单计价规范》（GB 50500-2013）正式实施后，工程量清单计价逐渐代替原有的定额计价，在我国建设工程发承包市场占据主导地位。这符合社会主义市场经济发展的要求，有利于发挥市场竞争机制对合理价格形成的作用。最新的 2024 年版《建设工程工程量清单计价规范》（GB/T 50500-2024）在继承 2013 版框架的基础上，对风险分担、价格调整、过程结算等条款作了进一步细化和完善，但本文所讨论的争议类型及处理机制仍具有普遍适用性。虽然清单计价提高了造价管理水平，但也由于其“量价分离、风险共担”原则而带来了一定的模糊地带以及矛盾冲突。特别是在工程竣工结算环节，对于清单项目如何计量、如何确定单价以及相关费用承担问题上出现不同意见，是建设工程合同当中最常见的也是最难解决的问题。

1 工程量清单计价模式下结算争议的典型类型与成因

1.1 工程量偏差引发的计量争议

工程量偏差是实际施工完成工程量与招标工程量清单所列预计工程量之间的区别，在清单计价方式下是出现最多也是最常见的一种争议问题。如果这个差额在合同规定的范围内，则一般以实际完成数量乘以合同单价予以结算，但如果超过一定范围，则涉及是否继续采用合同单价还是需要重新组价的问题。争议的核心并不是“有无偏差”，而是“偏差大小如何认定”——对于同一个计价标准（比如土方开挖是否包括放坡后体积、钢筋是否包含搭接长度等）有不同的理解，或者对于合同约定的偏差比例（例如 $\pm 15\%$ ）的理解不同^[1]。其根本原

因在于虽然清单计价法规定有统一的工程量计算规则，但是在具体工程项目中各种不同的施工工艺、地质情况以及业主要求千差万别的情况下，这些规则的具体应用仍有较大的空间。

1.2 项目特征描述不符引发的价格争议

项目特征是确定清单项目综合单价重要基础，如材料品种、施工方法、工作内容、部位等。而一旦在实际施工过程中发生与招标文件所列项目特征不一致情况，则已标价工程量清单中综合单价能否继续使用就成为问题。由于“描述不符”原因可能有多个方面：可能是由于勘察设计条件不足无法准确描述，可能是施工期间发包人要求增加功能，也可能是投标人在报价时对描述理解有误等原因造成。一般而言，对于“描述不符”，当事人双方往往集中在责任承担以及如何计算调整金额上产生较大分歧，从而导致“谁来承担信息不充分风险”。

1.3 综合单价是否可调的合同解释争议

争议情形一般表现为承包人认为由于工程施工实际情况（例如地下水位高于预期需要采取额外降水措施等）或者材料质量要求（例如水泥强度等级提升等）与投标时的合理预期存在较大差距，要求调整原来签订合同中的综合单价，但是发包人却认为这种风险已经包括在合同约定的单价之内或者是承包人在投标时就应当预见到。这种争议实际上是关系到清单计价方式下最基本的合同规则即综合单价所包括的风险范围如何界定的问题，在合同对于风险约定过于宽泛、无法预见情况定义不清或者情势变更制度适用标准不明确的情况下，各方

各执一词，各执一词。

1.4 措施项目费与规费税金的计算争议

措施项目费主要存在两方面的分歧：一个是措施项目清单中“总价措施”，由于施工过程中出现变更（例如基坑支护方法变更、垂直运输设备选择不同等）而导致其费用发生增减，合同一般规定总价措施费包干制，但是当变化较大时是否继续坚持包干制；另一个是“单价措施”是否按实际完成工程量进行计量及计价问题。规费和税金的主要争议点在于政策的变化上，在施工期间遇到国家对增值税税率或者地方规费标准进行调整的情况下，在结算时是采用投标时的标准还是以新的标准为准，目前大多数合同对此未作出明确规定。争议的根本原因在于清单计价办法的规定过于原则而具体的合同又过于简单。

1.5 材料价格大幅波动引发的调价争议

虽然合同示范文本一般有材料价格调整条款，但是该条款适用条件以及调价方式容易产生分歧。而分歧主要围绕以下几个方面：一是何为“主要材料”，合同约定往往不够明确；二是以何种为基础确定基准价格，一方选择对自己有利基准会导致不同结论；三是现行材料价格指数发布滞后以及各地不同导致调价难以找到统一可靠依据，在市场大幅波动情况下更容易出现这种情况，影响工程款支付进度。

2 现行结算争议处理体系的制度缺陷

2.1 程序层面的层级冗余与效率低下

目前结算争议解决一般流程是友好协商；协商不成的，可依据合同约定提交争议评审（或调解）；若评审意见或调解建议未被接受，任何一方均可按合同约定的争议解决条款，申请仲裁或向人民法院提起诉讼。。这个多级递进流程初衷是希望通过协商、调解等方式解决大部分争议问题，但是在现实中，前期阶段由于缺乏强制执行而流于形式——双方都明知协商不能达成一致结果但仍需“走过场”，有价值的裁决最终要在仲裁或者诉讼过程中才出现，造成争议解决时间过长、费用过高。而且，监理工程师在争议确定中的作用尴尬——他作为发包人聘请的工地负责人，在承包商看来本身就不具有公正性，他的“确定”意见通常不予采纳，白白增加一个环节却没有解决问题。

2.2 证据规则与事实认定的专业错配

仲裁、诉讼是最终解决方式，但是这些专门机构在处理工程造价纠纷上存在明显的证据问题。施工过程中第一手造价证据——例如现场签证单、材料进场验收记

录、隐蔽工程影像资料等——都是施工期间形成，它们的合法性、全面性以及及时性一般都不符合事后司法审查所需要证据标准^[2]。更麻烦的是，在计价争议中对于某些事实问题需要进行技术性评估（比如某一种施工方法是否属于清单内工作项目），但是法官或者仲裁员本身并不是造价专业人士，如果完全依靠司法鉴定，则又回到了“以鉴代审”，增加了不确定因素，同时也降低了司法裁判对于计价规则指导意义。

2.3 争议处理的预防性功能缺失

当前体制的弊端是“重事后裁判，轻事前防范”。大多数争议解决方式都是在结算发生纠纷之后才开始介入，这时的“处理”不管多么公平合理，都已经付出高昂的谈判成本、时间和人际关系成本。而在项目施工期间，缺少一套有效的争议过滤及疏导程序，在很多可以避免的问题上（比如签证签证不及时、计量单位不同等），本来可以在最初就通过现场沟通或者书面形式予以澄清，但由于缺乏必要的外部压力使当事人不能马上解决这些问题，等到最后结算时集中爆发。“秋后算账”的争议处理习惯也说明了制度对于造价形成过程的关注不够。

3 争议处理机制的优化路径

3.1 构建分层递进且各具实效的争议解决程序

优化争议解决方式的重点是让每个层次都有实际争议解决的能力，而不是仅仅起到一个缓冲的作用。具体为三个层次：第一个层次是“快速协议”，即争议产生后一定期限内（比如14天）由发包方和承包方各自指定一名代表并邀请现场监理组成协议组，在工地上开一个限定时间的会议做出一个协议的结果，这个结果如果双方都认可就签字生效；但是如果有一方不同意，则可以进入到第二个层次即“争议评审”的程序，在合同中规定的专家库里双方各选一个或者一到三个争议评审专家进行审议，在听取了双方意见并且查阅相关资料之后，在规定的期限内给出评审的意见，在此之后再行仲裁或者诉讼是最后一种救济手段。这个设计最关键的一点就是给前面两个层次设定严格的时间限制以及程序的压力，防止拖延。

3.2 提升合同约定的精细化与风险分配的前瞻性

大量的争议来源于合同条款中的模糊地带太多。完善应当从合同签订开始抓起，在合同签订之前由发包人与承包人针对清单项目特征逐一核实，对于清单中的描述不能提前确定的部分（例如地下看不见的情况），可以在专用条款中事先约定风险分担方式以及价格调整的

方法,而不是等到出现争议之后再讨论^[3]。特别是对于材料价格上涨、工程量差异较大时如何重新组价、措施费用包干之外的情形等经常发生的争议问题,在合同中除了一般性的规定外还可以有勾选式的细化以及填空式的补充,让发包人和承包人在订立合同时就对这些问题有一个明确的认识,把争议预防在合同文件上。

3.3 引入争议评审与专家辅助人制度

应当重视争议评审及专家辅助人两项制度。争议评审制度如前所述,在争议出现之后、诉讼之前起着一种专业的过滤作用,其意见可以在诉讼过程中作为专业的证据来使用,从而减少法院对事实的认定工作量。专家辅助人制度则是指在诉讼或者仲裁过程中,当事人可以聘请具有注册造价工程师资格并且与案件无利益关系的第三方独立的专业人士,在专业方面给法官提出书面的意见或者是口头的陈述,以帮助法官理解计价规则的真实意思以及行业的习惯做法。这两种制度的目的都是把造价的专业判断适当剥离出来,由专业人士来进行专业的事情,而法官只需关注如何适用法律以及是否程序合法即可。

3.4 推行过程结算与信息化留痕的源头治理

源头防范是从源头上把纠纷解决在结算之前,在施工过程中。主要措施是推行过程结算方式——将工程项目分若干计量支付期(例如每月或者每个施工阶段),在每次计量支付期末对已完成并经验收合格部分进行正式工程量及价款结算,把可能出现的问题固定下来,防止到最后一次性爆发。过程结算的前提是信息化留痕:通过信息化管理平台将所有签证、计量、变更等及时上传、加密保存并多方签字确认,使造价形成过程中的每一个环节都有据可查、有迹可循^[4]。信息留痕不只是证据保留,也是一种“软约束”,因为所有人都明白自己所做的一切都是可以被追溯到的,所以现场签证的随意性以及计量口径的不同都将大打折扣。

3.5 提升争议处理参与方的专业能力与职业伦理

要突出注册造价工程师在争议解决过程中应当承担的法定义务以及职业操守要求,在签证审查、进度款支

付复核和结算初审的过程中造价咨询单位应当保持中立公正立场不得因受雇一方而影响其专业判断能力。政府主管部门可以定期公布一些具有代表性的争议案例及其计价解释以及调解参考价格供业内参考从而避免由于意见分歧所造成的争议。此外还要加强施工企业的培训力度使其拥有一批既懂技术又了解合同管理的专业化的合同管理人员以提高他们在施工期间签证及时性、资料完整性及索赔合法性从而从源头上预防由于管理不当所引起的争议风险。

4 结语

工程量清单计价方式下的工程结算纠纷,看似是对计量数值和数额的不同理解,实际上是发承包双方对于合同中风险划分、计价规则的理解以及在履行过程中出现的新情况如何进行分配的问题。通过总结归纳工程结算中常见争议类型并分析目前争议解决机制存在的问题,可以发现目前的问题并非是没有相应的规则可循,而是规则执行力度不够、适用性差以及预防作用较弱三个方面的缺陷。因此提出相应的对策建议:分层次递进程序、精细化合同约定、设置评标专家制度、前置过程结算及加强人员培养等,这些建议形成一个整体,目标是使工程结算纠纷的解决由“事后的裁判式”转变为“事前的防范加快速裁判并存的方式”,使争议解决不仅是公平合理的结果分配而且是造价管理水平提高的过程。

参考文献

- [1] 李德全,王丽,张明哲.建设工程工程量清单计价规范应用中的争议问题研究[J].建筑经济,2023,44(6):65-71.
- [2] 赵建新,陈敏,刘海洋.建设工程施工合同价格调整条款的法律构造与争议预防[J].法学杂志,2024,45(2):134-143.
- [3] 王立军,周晓燕,孙国华.全过程造价咨询模式下结算争议预防机制研究[J].工程管理学报,2025,39(1):98-104.
- [4] 陈志勇,吴晓峰,郑丽萍.建设工程争议评审制度在我国的实践困境与制度完善[J].建筑经济,2024,45(9):52-58.