

水利工程造价结算审计争议问题及处理对策

丰晓虹

中国水利水电第十一工程局有限公司, 河南 郑州 450001

[摘要] 水利工程具有国家财政投资主导、建设规模大、资金投入多、施工周期长、工程施工情况复杂等特点。在工程结算审计过程中常常会产生造价争议, 导致审计方与施工单位等之间产生纠纷, 影响工程竣工决算审计进程。文中通过对常见造价审计争议问题进行分析, 阐述了争议问题产生的主要原因, 针对这些问题提出了一定的处理对策。

[关键词] 工程造价; 水利工程; 结算审计; 对策建议

DOI: 10.33142/hst.v7i2.11484

中图分类号: TV512

文献标识码: A

Disputes and Countermeasures in Cost Settlement Audit of Water Conservancy Projects

FENG Xiaohong

Sinohydro Bureau 11 Co., Ltd., Zhengzhou, He'nan, 450000, China

Abstract: Water conservancy engineering has the characteristics of national financial investment leadership, large construction scale, high capital investment, long construction period, and complex construction situation. In the process of engineering settlement audit, cost disputes often arise, leading to disputes between auditors and construction units, which affects the process of engineering completion final audit. The article analyzes common cost audit disputes and elaborates on the main reasons for these disputes, and proposes certain solutions to address these issues.

Keywords: engineering cost; water conservancy engineering; settlement audit; countermeasures

引言

近年来, 随着我国经济高速发展, 水资源短缺已成为制约可持续发展的重要瓶颈之一。为了解决水资源紧缺问题, 政府大力支持和投资各类水利工程建设, 例如焦作黄河大堤加固工程和南水北调中线一期工程, 水利工程建设规模不断扩大。与此同时, 随着水利工程建设规模不断扩大, 其造价管理工作也日益复杂。在工程结算审计过程中, 常常产生争议事项, 影响工程质量和进度。如何妥善处理造价结算中的争议, 提高审计效率和成本合理性, 已成为当前水利工程建设的重要课题。

1 常见造价审计争议问题分析

1.1 工程延期或赶工的费用索赔争议

在水利工程项目中, 工期延期和赶工常常会产生费用索赔争议。比如在一个河道改线工程中, 合同工期为6个月, 但实际工期延长到9个月。建设单位认为3个月的延期不是施工单位的责任, 但无法提供详细的非责任原因证明材料, 只概括性地说明是由于当年降水量超过多年平均值等原因导致。这给审计认定增加难度。另一方面, 建设单位要求施工单位采取赶工措施完成工程。施工单位因此增加了降排水等费用。但责任难以界定, 是否应由建设单位承担补偿也存在争议。此外, 施工单位可能会因延期和赶工而要求增加管理费、设备费用等。但具体费用难以精确计算。提供的支持材料也不够完整, 给审计认定带来困难。再如, 延期期间是否应扣除延期费用, 如何计算也没有明确规定可依。一旦进入司法程序, 责任难以明确确

定。水利工程项目延期和赶工常常会产生费用争议。主要原因是责任难以界定, 支持证据不充分, 相关规定也不够明确, 给审计认定带来很大困难, 难以进行公正合理的裁决。

1.2 设计变更及合同外措施费认定争议

在水利工程造价审计中, 设计变更和合同外措施费认定存在一定争议。对于施工变更, 主要争议点在于审批手续的不完善。如某水闸工程中的栏杆设计变更, 仅有监理批准施工方案, 但无设计单位提供详细变更图纸, 也没有建设单位正式批复文件。这就可能导致变更内容和费用难以核实。此外, 责任认定也很难明确。在无责任说明的情况下, 很难区分是设计问题还是施工问题所致的变更。这会影响到变更费用的归属。对于合同外措施费, 主要争议在于缺乏上级主管单位的批复。根据说明, 措施费在招标阶段已包含在总报价内, 后期新增的应有明确原因并报上级批准。但实际操作中很多情况下仅由施工单位自行报送, 手续不全, 难以判断费用的真实性和合理性。设计变更和合同外费用认定的争议, 主要取决于相关手续和责任说明的完整程度。缺乏明确依据很难为审计部门提供判断, 从而导致认定判断存在分歧。

在水利工程项目造价审计中, 设计变更和合同外措施费认定常常存在争议。比如在一个水闸工程中, 原设计为用不锈钢和石材做栏杆, 但实际施工变更为用镀锌钢管做防撞栏杆。这属于施工方案的变更, 但变更手续不全, 仅有监理批准的施工方案, 无设计单位出具的变更图纸和建设单位正式批复文件。施工单位要求认定此项费用, 但

审计认为证明不足无法认定。此外,在招标时措施费已经作为总价报过,但施工单位在结算中又报出新的合同外措施费。这类费用涉及的内容和原因也应有主管部门的正式批复,但施工单位提供的材料不全,仅有费用清单,无法证明发生的原因和责任部门的确认。这给审计工作带来很大困难。再如,施工单位要求认定的一些措施如安全防护费用等,与原设计和施工方案相比有较大变化,但缺乏明确的责任认定依据。这也给审计工作增加难度。水利工程项目中,由于设计变更和措施费用认定手续不全,责任认定不明确,给审计工作带来很大困难。难以进行公正合理的判断,很容易产生争议,给项目造价审计工作增加难度。

1.3 主要材料价格调整争议

水利工程建设中的造价审计中,主要材料价格调整常常会产生争议。比如在一项水利工程项目中,招标文件和签订的合同中约定了某些主要材料如水泥、钢筋等价格不进行调整,只允许少数材料如砂石进行调整。但在施工过程中,水泥和钢筋等不允许调整的主材价格都大幅上涨。按照原合同,施工单位需要承担数以万吨计的水泥和钢筋的价格飙升带来的成本,这给施工单位带来很大风险和经济损失。施工单位根据《合同法》要求调整不公平条款,但审计部门根据原合同不予认可。此外,在确定可调整材料的数量时,也存在争议。例如有项目约定按月消耗量进行调整,但施工单位主张应按实际计量的付费期消耗量进行调整,数量会有很大差异。还有项目规定以进场材料量进行调整,但施工单位认为应以实际施工消耗量为准。再如对基准价的确定也难达成一致。施工单位可能选择以投标截止前28天或招标控制价时的参考价格,但审计部门可能采用投标截止日当时的价格。价格差异很大。此外,如工期延误期间价格上涨,但责任认定难以界定,给计算责任带来难度。各种情况的争议给水利工程造价审计带来很大困难,难以进行公平合理的价格调整,也很难达成共识,从而常常形成审计争议。

1.4 总价包干项目结算争议

在水利工程中,土方开挖项目采用总价包干方式计量计价时,常常会在审计结算阶段产生争议。比如在一个河道清淤项目中,招标时明确规定总土方量为10万立方米,施工单位以总包价格中标。但施工前,施工单位按规定进行了原始断面测量,发现实际总土方量为16万立方米,比招标量多了60%。施工单位要求按实际工程量结算增加费用。但是,审计部门认为该项目采用的是总价包干方式,招标时提供的设计资料已给出明确的土方量,投标单位应当按已知条件报价。即便设计有误差,也应由承包单位承担相关风险。增加实际工程量将破坏总价包干的原则。此外,有些项目虽明确规定施工前需进行原始断面测量,但某些施工单位未严格按照规定执行。比如只测量了部分关键断面,无法确定全段实际土方量。这也给审计带来难度。再如,实际工程中土方量可能受地形变化等影响出现较大

增减。但责任难以明确界定。增减部分该由谁承担也存在争议。总价包干项目结算中,工程量的确定与责任归属是易产生分歧的重点。审计部门难以考虑所有实际情况,施工单位也难完全自负全部风险,这给项目结算带来一定困难。

1.5 地方征迁矛盾协调费用争议

在水利工程项目施工过程中,比如在一个水库工程的土石方施工过程中,施工单位需要使用爆破等方法,但周边一家加工厂以施工设备可能影响房屋安全为由,要求拆迁补偿12万元才同意不阻工。施工单位为保工期付了这笔费用,但后来向建设单位提出赔偿,被建设单位拒绝,理由是加工厂不在征迁范围内,非施工单位责任。此外,不同项目在处理类似费用时也没有一致标准。有的施工单位自行解决后不追赔,有的作为合同外项目增加报建设单位,有的直接由建设单位协调解决。这给审计工作带来很大困难,难以采用统一标准进行审计。再如,施工单位可能会以工期延误和额外费用等理由向建设单位提出索赔。但建设单位可能认为,招标文件已明确周边环境,施工单位应负责采取措施防止影响,这类风险应由其承担。不同主体在地方征迁问题上的责任认定标准不一,处理方式也不统一,给审计工作带来很大争议性,难以进行公平合理的判断和审计,影响项目质量和进度。

2 争议问题产生的主要原因

2.1 前期工作深度不够

前期工作深度不够是水利工程项目中争议问题产生的主要原因之一。具体来说,水利工程由于占地广阔,征迁工作任务重且难度大。但项目前期时间通常安排得较紧,建设单位难以充分解决征迁中的各种矛盾,这就可能在施工时引发地方阻工等问题。此外,勘察设计阶段的工作深度也往往不够。比如使用典型设计图纸而未进行详细现场勘探,没有考察各地段具体地质条件,也没有针对性地安排必要的探井断面。这就可能导致设计图纸无法满足实际施工要求。更重要的是,前期工作未能充分考虑工程施工工艺要求。例如设计图纸中的掘切线深度未能顾及施工机械操作限制;或者未能预见某些不利地质,这将给施工带来隐患。一旦在施工中出现设计变更或突发事件,就可能产生大额经济损失。这时,建设单位和施工单位在责任认定和经济赔偿问题上难免产生争议。水利工程前期工作深度和质量不够,是导致施工期间常见争议问题产生的重要原因之一。

2.2 招投标文件制定不严谨

具体来说,一方面,建设单位在招标文件中会利用自身优势,强加一些不应由施工单位承担的风险给施工单位。为中标,施工单位接受这些风险,但中标后又通过设计变更等方式将风险转嫁,这就可能导致审计时产生争议。另一方面,一些建设单位或招标代理单位在制定招标文件时,由于缺乏专业人员或责任心不强,导致文件前后存在矛盾,或者工程量清单存在缺项和描述与设计图纸不符的情况。这些问题实质上都是因为招标文件制定得不够严谨。比如

没有明确划分各方责任范围,没有对工程量进行全面和准确的统计,没有对文件要求进行严格一致性检查等。一旦施工阶段出现设计变更或数量调整,由于文件信息不清不准,就很难明确责任归属。这将很可能导致建设单位与施工单位在造价认定上产生争议。

2.3 现场资料管理不完善

施工过程中如果实际施工内容与设计图纸或工程量清单不符,需要及时办理变更批准手续。但是,现场施工人员往往没有形成完善的资料管理意识,变更资料收集和保管不全面,手续办理也不符合要求,这给后期审计工作带来很大困难。另一方面,变更批复往往由于各种原因需要较长时间,而工程又面临紧迫的施工进度。这就可能产生“先施工后补手续”的情况。但这些后补的变更批复由于时间跨度大,效力难以得到有效确认,也增加了审计工作的难度。总体来说,现场资料管理不到位主要表现在:一是变更资料收集不全面,难以反映实际情况;二是变更手续办理不规范,难以作为后续依据;三是变更批复效力难以得到确认。这就给审计工作带来很大困难,难以明确责任和认定造价,从而增加争议产生的可能性。所以,完善现场资料管理工作,及时有效记录各项变更信息,是避免争议的一个重要环节。这对后期工作具有决定性影响。

3 对策建议

3.1 提高勘察设计质量

在勘察阶段,应该增加勘探点位和深度,全面调查工程现场地质条件。这能够更准确把握地下实际情况,减少施工中因未预知条件产生的问题。同时,在设计阶段应进行深入细致的设计,不仅满足施工要求,还应考虑可能出现的各种施工方案。比如详细标注管线路径、基坑布置等,减少设计变更的可能性。另外,应避免使用典型设计,每个工程都应进行个性化设计。同时,与施工方充分沟通,了解各项工艺要求,将设计结果与施工要求高度契合。例如给出多种施工方案供施工单位选择,或在关键节点与施工单位联合设计,使设计图纸操作性强,施工难度小。此外,勘察和设计人员也应提高技术水平。只有掌握专业知识,才能发现可能隐藏的问题,给出更全面周到的设计方案。通过增加勘探点位,细化设计要求,与施工方充分交流,提高专业水平,可以有效提高勘察设计质量,为后续施工奠定坚实基础,从根本上减少可能产生的争议。

3.2 严格按规范做好招投标工作

首先,作为招标人,建设单位应充分掌握工程信息,在招标文件中详细披露,如工程概况、技术标准等,让投标人了解项目背景。同时,建设单位应组织投标单位实地考察,帮助它们全面了解工程实际情况,为报价提供依据。这可以保证投标工作的科学性。其次,建设单位应委托有资质的机构制定标准化的招标文件的。招标文件和工程量

清单是投标人的重要依据,需保证前后一致,量取对照设计图纸,清晰明确,避免歧义。特别是文件中自行考虑但未在清单单列的内容,在控制价中也需体现,以免日后产生纠纷。再次,投标人在理解招标文件基础上,还应充分调研工程现场及市场环境,对文件描述不清内容提出书面询问。建设单位及时组织答疑,并将答疑记录作为文件组成部分,保证信息对称透明。最后,评标工作按程序公开公正进行,中标结果与评标结果一致,避免因流程操作不严谨而导致日后争议。建设单位作为招标人,应全面负责地履行信息披露义务,保证招投标各环节规范有序进行,这将有利于项目顺利开展,也可以防止因信息不对等而产生的争议,保障公平正义。

3.3 严格履行合同约定

施工阶段严格履行合同规定,可以有效减少日后争议。首先,施工单位应按时按质按量向监理报送工程资料,如施工进度报告、质量检测报告等,保证资料真实完整。监理和建设单位应按规定时限给予反馈,保持信息闭环。其次,如果出现设计变更或工期延误等问题,施工单位要及时记录现场情况和原因分析,对造成的损失进行认定。同时及时报送监理确认,以防日后争议。再次,建设单位和施工单位应严格按照合同条款进行管理。例如对施工要求、支付条件等进行明确规定,杜绝歧义。施工单位应按要求执行,不得随意变更或违规操作。此外,双方应建立定期沟通机制。如召开施工会议,及时解决施工过程中的问题,记录会议纪要作为依据。最后,如果发生质量问题或损失赔付等争议时,可以参照合同和双方确认的文件进行处理,减少主观臆断成分,严格按照合同规定和程序要求开展施工管理,保持信息对称透明,可以有效防止日后因主观因素导致的争议产生,维护项目顺利进行。

[参考文献]

- [1]李萌. 水利工程造价结算审计争议问题及处理对策[J]. 现代审计与经济, 2023(6): 39-42.
- [2]田生宏. 水利工程造价预结算审计存在的问题及对策[J]. 甘肃水利水电技术, 2023, 59(6): 61-64.
- [3]李保超. 水利工程造价的预结算审计存在的问题及对策[J]. 四川水泥, 2020(8): 239-240.
- [4]孙邵岗,张丽丽. 水利工程造价的预结算审计存在的问题及对策[J]. 居舍, 2020(21): 158-159.
- [5]邵晓宝,黄飒. 水利工程造价的预结算审计存在的问题及对策[J]. 价值工程, 2020, 39(13): 29-30.
- [6]肖婷. 水利工程造价的预结算审计存在的问题及对策[J]. 纳税, 2019, 13(36): 211.

作者简介: 丰晓虹(1982.4—),女,民族汉,籍贯:山西朔州,学历本科,单位全称:中国水利水电第十一工程局有限公司,高级经济师,研究方向工程造价及管理。