

财政评审视角下水利工程投资控制与造价管理研究

赵黎姣

霍城县财政局, 中国·新疆 伊犁 835200

摘要: 水利工程作为国家基础设施建设的重点领域, 具有投资规模大、建设周期长、不确定因素多等特点。财政评审作为政府投资预算管理的关键环节, 在规范水利工程造价管理、提高财政资金使用效益方面发挥着重要作用。然而, 当前水利工程投资控制仍存在概算超估算、预算超概算、结算超预算的“三超”现象, 反映出财政评审与造价管理衔接不畅、全过程监管缺位等问题。本文从财政评审视角出发, 系统分析水利工程造价管理中的常见问题, 提出构建全过程投资控制体系、强化限额设计、规范变更管理、完善结算审核等对策, 以期提升水利工程投资效益提供参考。

关键词: 财政评审; 水利工程; 投资控制; 造价管理; 全过程管理

Research on Investment Control and Cost Management of Water Conservancy Projects from the Perspective of Financial Review

Zhao Lijiao

Huocheng County Finance Bureau, China Xinjiang Yili 835200

Abstract: As a key sector of national infrastructure development, water conservancy projects are characterized by large-scale investments, extended construction periods, and numerous uncertainties. Financial review, serving as a critical component of government investment budget management, plays a vital role in standardizing project cost control and enhancing fiscal fund utilization efficiency. However, current investment management in water conservancy projects still exhibits the "three excesses" phenomenon—budget estimates exceeding preliminary estimates, final budgets surpassing preliminary estimates, and settlement amounts exceeding approved budgets. These issues reflect inadequate coordination between financial review processes and cost management systems, as well as gaps in comprehensive oversight throughout the project lifecycle. This study systematically analyzes common challenges in cost management from a financial review perspective, proposing solutions such as establishing a full-cycle investment control framework, strengthening design cost caps, standardizing change order management, and improving settlement audit procedures. The findings aim to provide actionable insights for improving investment efficiency in water conservancy projects.

Keywords: Financial review; Water conservancy projects; Investment control; Cost management; Full-process management

0 引言

水利工程关乎防洪安全、供水保障和生态安全, 是国家财政投资的重要领域。近年来, 随着水利基础设施建设力度持续加大, 财政投入规模逐年攀升。如何管好用好巨额财政资金, 确保每一分钱都花在刀刃上, 成为财政部门和项目主管部门共同面临的重要课题。

财政评审是财政部门对政府投资项目预算、结算和竣工决算进行专业性审核的监督管理活动, 是财政投资控制的重要抓手。从财政评审实践来看, 水利工程投资失控问题屡见不鲜, 概算超估算、预算超概算、结算超预算的“三超”现象时有发生, 不仅造成财政资金浪费, 也影响工程顺利推进。究其原因, 既有水利工程自身复杂性的客观因素, 也有造价管理体制机制不完善的主观因素。因此,

立足财政评审视角, 深入分析水利工程投资控制中的薄弱环节, 探索有效的造价管理路径, 具有重要的现实意义。

1 水利工程造价管理现状与财政评审定位

1.1 水利工程造价管理的特点与难点

水利工程与一般建筑工程相比, 具有鲜明的行业特点。一是工程规模大、投资额度高, 大中型水利枢纽工程投资动辄数十亿甚至上百亿元。二是建设条件复杂, 受地质、水文、气象等自然因素影响大, 勘察设计阶段难以完全预判实际情况。三是施工组织难度大, 导截流、基坑处理、地下洞室开挖等专项工程技术含量高。四是征地移民安置费用占比高, 且涉及社会因素, 费用控制难度大。上述特点决定了水利工程造价管理具有高度的复杂性和不确定性。

1.2 财政评审在投资控制中的职能定位

财政评审贯穿政府投资项目决策、设计、招标、施工、竣工各阶段,其核心职能包括三个方面:一是预算评审,即对项目施工图预算进行合规性、合理性和经济性审核,核定招标控制价;二是过程评审,对工程变更、材料调差、进度款支付等进行动态监督;三是结决算评审,对工程结算和竣工财务决算进行最终审核,确认项目总投资。

从职能定位看,财政评审不仅是事后监督手段,更应发挥事前预防和事中控制功能。财政评审机构作为“管钱”的一方,其视角更加关注投资的整体性、合规性和经济性,与建设单位追求进度、施工单位追求利润的立场形成互补与制衡。

1.3 财政评审与造价管理的内在联系

财政评审与全过程造价管理是手段与目的的关系。全过程造价管理旨在通过各阶段主动控制实现投资目标,而财政评审则是检验和控制造价管理效果的外部约束机制。有效的财政评审能够倒逼建设单位加强内部造价控制,规范参建各方行为,从而形成内外联动、协同发力的投资控制格局。

2 财政评审发现的水利工程投资控制常见问题

2.1 前期工作深度不足,设计变更频繁

财政评审实践中,大量水利工程在施工阶段发生较大范围的设计变更,导致投资规模大幅增加。追根溯源,问题主要出在前期工作阶段。部分项目可研报告对工程地质条件勘察不充分,初步设计深度不够,概算编制粗放,为后续投资失控埋下隐患。进入施工阶段后,因地质条件与勘察不符、设计方案不可行等原因被迫变更,变更费用动辄数千万元甚至上亿元,财政评审时往往面临“不得不认”的被动局面。

2.2 招标控制价编制不合理,埋下合同纠纷隐患

招标控制价是控制工程造价的第一道关口。评审中发现,部分水利工程招标控制价编制存在定额套用错误、工程量清单漏项、材料价格取定不合理等问题。控制价偏低时,易导致低价中标、高价索赔;控制价偏高,则造成财政资金浪费。更值得关注的是,部分项目控制价未充分考虑水利工程的特殊施工措施费用,如围堰填筑、基坑排水、施工导流等,结算时施工方提出大量清单外项目,引发合同纠纷,给财政评审带来困难。

2.3 工程变更管理问题,结算超预算问题突出

工程变更是水利工程投资失控的高发环节。评审发

现,一些项目变更管理极不规范:有的变更手续倒签,先施工后补签;有的变更审批层级不清,本应由原审批部门批准的重大变更,项目法人自行决定;有的变更仅凭现场签证单入账,缺乏变更方案比选、费用测算等支撑资料。财政评审时,面对大量依据不充分的变更费用,评审人员难以确认其合理性和合规性,结算超预算现象普遍存在,部分地区甚至出现“结算价是中标价两倍”的极端案例。

2.4 计价依据与市场脱节,评审标准难以把握

水利工程计价主要依据水利行业定额及配套编制办法。然而,近年来人工单价、主要材料价格、施工机械租赁价格等市场化程度不断提高,而定额人工单价调整滞后,导致定额基价与市场价格严重脱节。财政评审时,对人工调差、材料调差、机械调差的标准把握不一,不同评审机构、不同评审人员的结论差异较大,既影响评审权威性,也容易引发争议。

3 财政评审视角下投资控制与造价管理优化对策

3.1 前移评审关口,强化设计阶段投资控制

投资控制的关键在于设计阶段。财政评审应将关口前移至初步设计和施工图设计阶段,重点审核设计方案的经济合理性。一是推行限额设计评审,将批复概算分解到各专业、各单位工程,以概算控制预算,以预算控制结算,对超出限额的设计方案要求优化调整。二是建立设计评审与概算评审联动机制,将技术方案比选与经济指标分析相结合,避免“重技术、轻经济”倾向。三是对重大水利工程探索开展设计概算预评审,提前发现并纠正概算编制中的问题,从源头上控制投资规模。

3.2 规范招标控制价评审,筑牢合同价格基础

招标控制价是合同价款形成的基础,财政评审应严格把关。一是统一评审标准,研究制定水利工程招标控制价评审指南,明确定额选用、取费标准、材料价格确定方法等。二是强化工程量清单评审,重点审核清单编制的完整性、准确性,减少漏项和错项。三是合理确定暂列金额,根据工程复杂程度和可预见风险,科学设定暂列金额比例,既为合理变更留出空间,又防止以暂列金之名行随意增加投资之实。四是建立材料价格信息共享机制,财政部门联合造价管理机构定期发布水利工程主要材料价格信息,为控制价编制和评审提供依据。

3.3 建立全过程动态评审机制,严控变更投资

投资控制的重心应从事后结算审核向事中过程控制转移。财政评审机构应建立“跟踪评审”机制,对重大水利

工程实行全过程动态监管。一是建立变更事前评审制度,对单项变更金额超过一定额度(如合同价的5%或100万元以上)的,必须报财政评审机构审核同意后方可实施,从制度上杜绝先干后补。二是规范变更审批程序,明确一般变更、重要变更、重大变更的划分标准和审批权限,确保变更管理有章可循。三是建立变更台账动态监控制度,定期汇总变更费用累计情况,一旦发现变更费用接近或超过基本预备费,及时预警并查明原因。

3.4 完善结算评审规则,提高评审工作质量

结算评审是投资控制的最后一关,必须从严把关、精准核算。一是统一结算评审原则,明确合同内项目按合同约定执行,合同外项目和变更项目按招标文件、合同约定及有效签证资料审核,对依据不充分的费用坚决核减。二是规范争议问题处理,对定额套用、材料调差、措施费计取等常见争议问题,研究制定统一的处理指引,减少评审自由裁量权。三是建立结算评审与决算评审衔接机制,结算评审结论作为决算评审的重要依据,确保投资数据闭环管理。四是探索引入第三方造价咨询机构参与评审,缓解财政评审机构人手不足、专业力量薄弱的问题,同时加强质量管控,防止“以托代审”。

3.5 推进数字化评审,提升造价管理效能

运用信息化手段提升评审效率和管理水平。一是建设水利工程财政评审信息平台,实现预算、招标、变更、结算等各阶段数据的互联互通,形成完整的投资控制电子档案。二是推广应用BIM技术在评审中的运用,通过三维可视化模型辅助工程量核算和变更方案比选,提高评审精准度。三是建立水利工程造价数据库,积累已完工程的投资数据、价格数据、指标数据,为后续项目评审提供参考依据,逐步实现由“经验评审”向“数据评审”转变。

3.6 健全评审管理制度,压实各方主体责任

财政评审效能的发挥,离不开完善的制度体系与清晰的责任边界。一是修订完善水利工程财政评审管理办法,明确评审范围、程序、时限及成果运用要求,将评审结论与预算安排、资金拨付、工程结算直接挂钩,增强评审刚性约束。二是建立评审结果反馈与整改机制,对评审中发现的高估冒算、清单漏项、变更随意等典型问题,及时向项目建设单位、设计单位、造价咨询机构反馈,并抄送主管部门,要求限期整改、说明原因。三是探索推行造价咨

询机构信用评价制度,对在评审中发现的编制质量差、虚报冒领严重的咨询机构,实行扣分、约谈、限制承接财政投资项目等惩戒措施,倒逼中介机构提升执业质量。四是压实建设单位主体责任,明确其对送审资料的完整性、真实性负责,对因前期工作不到位、擅自变更等导致投资失控的,建议相关部门追究其管理责任。

4 结语

财政评审是政府投资水利工程造价管理的重要防线。从评审实践看,当前水利工程投资控制仍然面临前期工作不深、变更管理粗放、计价依据滞后等突出问题,亟需从体制机制层面加以完善。财政部门应主动作为,将评审关口前移,从事后审核走向全过程控制,重点把好设计概算关、招标控制价关、工程变更关和竣工结算关。同时,加强与发改、水利、审计等部门的协同配合,形成投资控制合力。建设单位应切实履行主体责任,规范造价管理行为,提高投资管控能力。只有各方共同努力,才能有效遏制水利工程“三超”顽疾,切实提高财政资金使用效益,为水利事业高质量发展提供坚实的资金保障。

参考文献:

- [1] 刘志强. 政府投资项目财政评审实务研究[J]. 财政监督, 2022(15): 52-55.
- [2] 王建军, 李红霞. 水利工程造价全过程控制与管理探析[J]. 水利技术监督, 2021(6): 34-37.
- [3] 张敏. 财政评审视角下政府投资项目造价控制研究[D]. 北京: 中央财经大学, 2020.
- [4] 陈国平. 水利工程投资失控原因及对策分析[J]. 人民长江, 2019, 50(8): 218-222.
- [5] 杨丽华, 赵明. 全过程造价管理在水利工程中的应用研究[J]. 水利经济, 2022, 40(3): 67-70.
- [6] 财政部. 财政投资评审管理规定(财建〔2009〕648号)[Z]. 2009.
- [7] 吴晓东. 基于BIM的水利工程造价管理信息系统构建[J]. 水利信息化, 2023(2): 41-45.
- [8] 孙志强. 政府投资项目工程变更管理研究——以水利工程为例[J]. 建筑经济, 2021, 42(5): 58-61.

作者简介: 赵黎姣(1989.11.29), 女, 汉族, 新疆, 本科, 中级, 从事的研究方向或工作领域: 从事水利工程项目预算、结算和决算的财政投资评审工作。