

管理观察

工程竣工结算中的问题分析及结算模式研究

尹东立

山西嘉盛工程咨询有限公司 山西阳泉 045000

DOI: 10.12238/jpm.v5i6.6913

[关键词] 建设工程竣工结算; 合同价格; 工程量; 历次计量; 过程结算

Problem analysis and settlement mode research in project completion settlement

Yin Dongli

Shanxi Jiasheng Engineering Consulting Co., LTD., Yangquan City, Shanxi Province 045000

[Key words] construction project completion settlement, contract price, project quantity, previous measurement, process settlement

一、引言

建设工程竣工结算是按照合同规定的内容全部完成后, 经验收质量合格, 并符合合同要求的, 向建设单位进行的最终合同价格的确定。工程竣工结算直接关系到建设单位和施工单位的切身利益, 经审查的工程竣工结算是核定合同价格的依据, 也是建设项目竣工验收后编制竣工决算和核定新增固定资产价值的依据。

在工程竣工结算的编审过程中由于编审人员所处的地位、立场、目的不同以及工作水平不同等差异, 编审结果存在不同程度的差距。因此, 建设、监理、咨询、审计和资产评估等各单位均十分重视竣工结算的审核工作。

建设工程竣工结算审核主要是根据国家有关法规和政策, 以发承包施工合同为主, 在竣工验收后结合变更签证等情况, 作出符合施工实际的合同价格审核结果, 也是对建设投资的确定和控制进行有效的监督检查。

《建设工程工程量清单计价规范》(GB 50500-2013) 于 2013 年 7 月 1 日正式施行, 其中竣工结算编制依据中不再包含竣工图引起了广泛的关注。这种变化意味中国清单计价规范向着 FIDIC 合同条件中把工程付款视为合同管理中的核心、结算审核的重点应放在对合同实施的监控思想的转变。这种转变对承包双方和造价咨询机构有重大影响。有鉴于此, 拟从工程量清单计价模式角度对工程竣工结算审核中问题进行研究, 并提出加强竣工结算审核的具体对策, 以为建设工程项目有效实

施竣工结算审核提供借鉴。

二、竣工结算工程量审核中存在的主要问题

(一) 竣工结算工程量虚报导致进度款超实际合同价格

历次计量支付结果直接进入结算的规定刚出台, 在实务界就引起了广泛的讨论, 各方态度不一。其中, 发包人反对的呼声较大。在实践当中, 讨价还价广泛存在于建筑市场交易当中。因此, 承包人在提交结算资料时多数情况下会在结算工程量的填报上含一定的水分, 这样的情况导致结算报价或多或少会超过实际合同价格。若发包人没有及时审查出来, 则会在在进度款中予以批准。在这样的情况下, 进度付款的总额会超出实际合同价格, 发包人认为这是不合理的, 显失公平, 发包人希望继续采取竣工图重算法进行结算, 这样可以在竣工结算一次算清最后发包人需要支付的实际工程的工程价款。发包人这种想法是可以理解的, 因为在中国一直存在“重结果、轻过程”的传统思想, 而在一般的交易当中, 人们都是对最终可以获得的实物进行支付, 并不考虑其生产的过程。但是承包人认为所有问题都拖到最后竣工结算一起解决对自身不利, 时间越久则事情越难还原, 完成的工作得不到支付的可能性也越大, 即使得到支付, 也是双方花大量时间进行讨价还价的结果, 这样一直得不到支付造成承包人资金的占用, 很可能错失其他项目的承揽机会或者因欠工人工资而产生的违约责任。

(二) 竣工结算工程量审核中不当得利范围模糊

发包人认为付款金额超过承包人实际完成情况属于超付

范畴，而超付属于不当得利，承包商应当将取得的不当得利返还业主，应在最后竣工结算中予以调整，不能直接进入竣工结算，这种规定明显不公平，没有法律依据。在《建设工程工程量清单计价规范》(GB50500-2013)中要求按承包商完成的实际工程量进行计量并支付工程价款，对没有完成的工作进行付款没有合法依据，承包商因此取得的工程款属于不当利益，同时因多付了工程款而造成了业主的损失，显失公平，此条规定没有法律依据，这就形成了工程竣工结算审核时的发承包双方争论的焦点。

三、竣工结算工程量审核中竣工图重算法的不合理性分析

竣工图重算是按照竣工图纸对工程量进行重新计算。重新计算的工程量被视为实际完成的工程量，对于发包人来说这是一种愿意接受的事情，因为付出的钱得到了最终的实物。但是这种结算规则在实际的建设工程中却总出现各种纠纷事件。第一，在竣工结算阶段双方会因为对于结算工程量的不一致而大量开展谈判工作；第二，由于业主的审减，承包人为自身利益从而进行“高估冒算”，发包人审减结束后的工程量实际低于承包人的实际完成的工程量，但是承包人基于时间成本考虑，不得已接受了发包人的审减结果；第三，发包人审减结果过多，承包人无法接受，则出现了承包人拒不退场的情况，发包人如果急于占用工程，则必须要接受承包人提出的结算要求。由此，可以将竣工结算审核中竣工图重算法的不合理性归结为两部分：一是，竣工图重算法会造成“双边套牢问题”，二是，竣工图重算法导致交易费用急剧上升。

(一) 基于“双边套牢问题”的施工图重算法不合理性分析

当建设项目进入竣工结算阶段，发包人对工程的专用性投资一定是高于承包人的。因为每一次进度付款都在改变发承包双方的专用性资产投入，发包人的专用性资产不断地急速增加，承包人虽然每次都有一部分工程款得不到支付（因为存在进度款支付比例），但是每一次进度款结算前承包人的专用性资产投资达到最大值，而随着进度款支付则减少了承包人资产专用性投资。所以从理论的角度看，在竣工结算阶段发包人处于不利地位。但是在实际工作中，却出现了完全相反的局面，大多情况下是承包人进行妥协，当发承包双方的结算金额差别在一定的幅度范围内时，承包人一般都会接受发包人的审核结果。探究其原因，是因为承包为其声誉考虑，不愿与任何一个发包人形成对立局面，否则对今后的承揽工程不利，其次过多资金被占用可能会导致承包人失去承揽其他工程的机会，同时也有可能因为拖欠工人工资或者材料厂商的材料款而产生

相应的违约责任。也就是说，承包人陷入了“资金套牢”和“声誉套牢”的双“套牢”怪圈。

(二) 基于交易费用上升问题的施工图重算法不合理性分析

竣工图重算法把所有问题都拖到竣工结算一次性解决，过程中的事项不进行确认，而寄希望在最后的竣工结算一齐解决，首先给予了双方进行机会主义行为的条件，其次双方均投入较多的专用性资产，因此必然产生套牢问题，但因为在建设工程领域，结算有其特殊的“双边套牢”属性，因此双方将展开大量的谈判，从而造成大量的讨价还价成本，这种成本属于浪费性成本。因此需要依靠制度设计进行改进，由于资产专用性已经无法避免，因此唯一的改进路径在于降低双方机会主义行为的可能性。

此外，由于发包人会 对 承包 人 申报 的 工程 量 进行 审 减，承包 人 为了 防止 被 发 包 人 审 减 的 风 险，大多 会 采 取 “高 估 冒 算”，而 发 包 人 对 于 这 种 做 法 通 常 只 能 重 复 核 对，造 成 了 工 程 量 的 重 复 计 算 以 及 反 复 核 对，造 成 大 量 的 社 会 重 复 劳 动，事 后 交 易 成 本 极 大 增 加（主 要 是 讨 价 还 价 成 本），合 同 效 率 降 低，同 样 说 明 了 竣 工 图 重 算 法 的 不 合 理 性。

四、工程竣工结算模式的建议

(一) 程序公平促进实体公平

发包人通过较低的履约成本就可以促进合同的效率，却无视合同的约定放任合同履行的社会成本增加，这种过分的谋略行为明显应当得到遏制。因此，需要有效的法律制度来约束发包人的行为，提高合同的效率，促进社会资源的高效配置。为了保护承包人的利益，合同为了实现实体公平就有程序公平的相关规定。实际上，要求程序公平的相关规定广泛存在工程合同当中，其中最明显的是对于“视为认可条款”的规定。

现实中发包人收到施工单位提交的结算文件后通常拖延审核，以此拖延支付。为了促使发包人及时审核结算文件，在一般合同中都有类似约定：“发包人（承包人）收到承包人（发包人）提交的 XX 文件后 X 天内不提出异议的，视为发包人（承包人）认可。” 本文将此条款命名为“视为认可条款”。这些条款大量存在于工程合同当中。

视为认可条款产生于工程实践，是当事人意思自治的体现，并得到司法解释的认可。视为认可条款有其具体的法理依据，即视为认可的本质是将沉默推定为意思表示。民法典中一般将意思表示的表示方式分为明示和默示。明示是指行为人以语言、文字或其他直接表意方法表示内在意思的表意形式。默示是指行为人以使人推知的方式间接表示其内在意思的表意形式，它可分为意思实现与特定的沉默两种。意思自治原则赋

予当事人包括表示方式在内的极大自由，只要表意人选择的表示方式使相对人明白他的效果意思与表示意思即可，所以在默示形式下，只要相对人可以知晓表意人的效果意思与表示意思，法律就推定它与明示形式有相同的效果。

综上所述，为了保证实体公平而进行程序公平的规定广泛存在于建设工程施工合同当中，程序公正是实现实体公正的重要手段和保障，实体公正是程序公正的结果和最终目的。因此，历次计量支付结果直接进入结算是利用程序公平促进实体公平的有力保障。

(二) 明确不当得利适用范围

在争论焦点中，发包人提到利用不当得利来反驳历次计量支付结果直接进入结算的规定，认为此条规定不合理，没有法律上的支持。这里有必要对不当得利的适用条件进行分析。

《民法典》对于不当得利之债的规定是我们研究不当得利的基础，其中第122条规定：因他人没有法律根据，取得不当利益，受损失的人有权请求其返还不当利益。大多学者一致认可，不当利益需要具备三个条件：一方收益；导致他方受到损害；无法律根据。

在判断不当得利请求权是否存在时，当事人之间的合同关系是一个不可忽视的关键性因素。而发承包双方按照《民法典》第789条规定：建设工程合同应当采用书面形式。订立书面合同，因此发承包双方不满足不当得利的条件，合同成立受《合同法》保护，双方的行为受到法律约束也产生相应的法律后果，因此，不满足不当得利的成立条件。从而说明了发包人的理由不充分。

(三) 明确工程量形成规则

从合同之债的角度看，结算的本质在于确认双方因合同约定的权力和义务而形成的特定主体之间的债务关系，支付则作为清偿手段可以使“合同之债”消灭。对于建设工程合同，发包人的合同之债是：在合同约定的周期，承包人为交付标的物而按合同义务完成的工程量，当承包人完成其约定的工程量后，发包人需要在该周期内履行其对该部分工程量的支付义务。

从合同状态视角，结算的本质是确认出现的风险，确认承包人的履约行为，确认的履约行为通过变更、调价、索赔手段重新调整双方之间的权力与义务的分配关系。若采用竣工图重算法，则在合同状态变化时，无法确认出现的风险，则风险出现合同状态偏离预定轨道时，不通过结算则无法了解偏离情

况，就无法启动矫正规则，最终也无法回到理想的合同状态。结算也失去了自身的重要作用。

从合同控制的视角，结算的本质在于确认合同履行情况与合同目标的偏离程度，从而对合同进行分析，采取有效措施，保证合同目标的实现。如果采取竣工图重算，则合同控制将形同虚设，无法用切实可靠的真实数据对工程的实际执行情况进行分析，从而也就不知道与目标的偏离程度，就无法依据实际进度进行调整，对于合同目标的实现也将不可能实现。因此从合同控制视角下结算的作用来看，竣工图重算法无疑将结算的作用大大弱化，对于合同目标的顺利实现造成困难。

综上所述，从多角度都说明了竣工图重算法是不合理的。通过分析可以看出，无论是合同状态，还是合同控制，结算的一个目的在于为实现合同目标而进行动态过程控制，因此结算应当注重过程结算，结算之后还要注重实际执行情况与合同目标的偏离程度，这样才能较好的实现合同目标。而历次计量支付结果直接进入结算的规定将是对结算这个作用的最好支持，如果双方不重视过程结算，在过程中失去先机，则在竣工结算阶段将陷入无法挽回的局面。如果都在竣工结算进行重新计量，则过程中的合同价款形成路径是一个“黑箱”，无法判断。发承包双方只能通过不断的谈判来达成共识，重视历次计量支付则可以确定合同价款的形成路径，有效解决由于竣工图重算带来的不确定性，降低双方的机会主义行为。因此历次计量支付结果直接进入结算可以很好的解决竣工图重算法的不合理性的问题。

五、总结

工程竣工结算审核是合理确定合同价格的必要程序及重要手段。而针对竣工结算审核中出现的工程量虚报、竣工图重算法不合理以及不当得利范围模糊的现象，提出的建议在一定程度上为解决此类问题提供了借鉴。首先，程序公平原则可以更好的实现实体公平，并能保护承包人的利益，也为合同条款完善提供了改善方向。其次，明确不当得利的范围有效减少了竣工结算过程中的纠纷，可以将此类条款的制定进行推广。最后，明确工程量规则是竣工结算工程量审核的关键点，历次计量支付结果直接进入结算一方面可以避免竣工图重算不合理，另一方面，也节省了交易成本，最大限度控制工程造价，减少建设资金的流失。及时纠正竣工结算中所存在的错误和问题，使之能更加合理地确定合同价格。