

# 国企投资项目竣工结算争议问题浅析

周伏伏

浙江浙中城市建设集团有限公司

DOI: 10.32629/jpm.v7i4.8828

**[摘要]** 在我国经济高质量发展的进程中，国有企业作为推动基础设施建设、产业升级和公共服务供给的重要力量，其投资项目的规模与质量直接关系到国有资产的保值增值和社会经济的稳定发展。竣工结算作为项目建设的最后关键环节，不仅是核定工程造价、确认投资效益的核心依据，更是落实国有资产监管、防范廉政风险的重要抓手。国企投资项目竣工结算作为工程造价控制的关键环节，直接关系到国有资产的合理使用与投资效益的精准核算。然而，由于项目特性、管理水平及利益博弈等因素，竣工结算争议频发，不仅影响施工企业资金周转，甚影响公众对工程建设的信任度，阻碍行业健康发展，还可能导致国有资产流失。本文将深入分析国企投资项目竣工结算争议的核心类型，为规范结算管理、防范争议提供参考。

**[关键词]** 国企投资项目；竣工结算；争议问题

## A Brief Analysis of Disputes in Final Settlement of State-Owned Enterprise Investment Projects

Zhou Fufu

Zhejiang Zhongcheng Urban Construction Group Co., Ltd.

**[Abstract]** In the process of China's high-quality economic development, state-owned enterprises serve as pivotal forces driving infrastructure construction, industrial upgrading, and public service provision. The scale and quality of their investment projects directly impact the preservation and appreciation of state assets as well as the stable development of the socio-economy. As the final critical phase of project implementation, final settlement not only serves as the core basis for verifying construction costs and assessing investment returns but also functions as a key mechanism for state asset supervision and integrity risk prevention. Being a critical component of cost control, the final settlement of state-owned enterprise projects directly influences the rational utilization of state assets and precise calculation of investment returns. However, due to factors such as project characteristics, management practices, and interest conflicts, disputes over final settlements occur frequently. These disputes not only disrupt capital turnover for construction companies but also erode public trust in engineering projects, hinder industry sustainability, and may lead to losses of state assets. This paper provides an in-depth analysis of the core types of disputes in final settlements of state-owned enterprise investment projects, offering insights for standardizing settlement management and mitigating disputes.

**[Key words]** State-owned enterprise investment projects; Final account settlement; Controversial issues

近年来，国企投资项目竣工结算周期长、争议多、审核难的问题日益突出。据统计，近五年重点国有投资项目中，未按时办理结算的项目占比达 60%，部分项目结算周期长达数年，甚至引发法律纠纷。这些争议不仅导致项目资金周转受阻、国

有资产家底不清，还可能因利益博弈滋生廉政风险，影响国企的市场形象和社会公信力。

### 一、国企投资项目竣工结算的重要性与争议现状

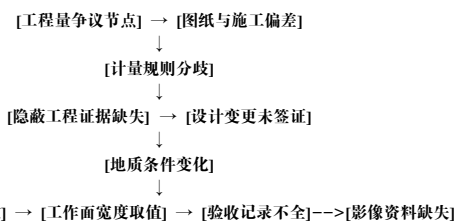
1. 竣工结算的核心价值。竣工结算是项目建设工程造价控

制的最后一关，其审定结果直接关系到国有资产的合理使用与投资效益的精准核算。作为核定新增固定资产价值、考核投资效果的重要依据，竣工结算不仅为资产交付提供基础，还能通过对比概算与预算，评估投资控制成效，为后续项目管理优化提供参考。对于国企而言，规范的竣工结算更是落实经济责任制、防范国有资产流失的关键环节。

2. 当前争议现状。从行业实践来看，竣工结算争议已成为国企投资项目的普遍痛点。近五年重点国企投资项目中，未按时办理结算的项目占比达60%，部分项目结算周期长达数年，甚至引发法律纠纷。争议的高发不仅影响项目资金周转，还可能导致国有资产家底不清、存量资产呆滞或流失。

## 二、国企投资项目竣工结算争议的核心类型

1. 工程量计算争议。工程量是竣工结算的基础，其准确性直接影响结算价款的高低。工程量计算争议主要集中在以下三个方面：图纸与施工内容的偏差问题：施工过程中，由于设计变更、地质条件变化等原因，实际施工内容可能与图纸存在偏差。若未及时办理书面变更签证，双方对偏差部分的工程量认定易产生分歧。计量规则的理解分歧：合同对工程量计算规则约定不明确，或双方对计量规则的理解存在差异，导致工程量计算结果不同。如土方开挖时，施工方主张按实际开挖体积计算，而业主方认为应按图纸净量计算，双方对放坡系数、工作面宽度的取值标准各执一词。隐蔽工程的证据缺失困境：隐蔽工程如地基处理、管道预埋等，施工完成后无法直观检查，若未留存完整的验收记录、影像资料等证据，结算时施工方主张的工程量因缺乏依据难以被确认。部分施工方利用隐蔽工程的特殊性，虚报工程量，而业主方因证据不足无法核实。



工程量争议常见节点示意图

2. 计价依据争议。计价依据是确定工程价款的核心，计价依据争议主要包括以下三个方面：定额套用与组价方式的分歧：施工方为提高结算价款，可能故意套用高定额子目，或对新材料、新工艺的组价方式不符合合同约定。材料价格调差的规则博弈：市场价格波动时，双方对材料调差的范围、基准价选取、调差公式理解不一。合同约定模糊，未明确采用固定总价、固定单价、定额计价还是清单计价；若合同也未明确调差规则，施工方主张按施工期间的平均信息价调差，而业主方可能要求按投标时的信息价结算，导致调差金额争议。价格风险分担的模糊地带：固定总价合同中，对不可抗力、政策调整等风险的承担主体未明确约定，当风险发生时，双方对额外费用的承担产生分歧；材料、人工、机械价格大幅波动时，承包方主张调价，发包方以“风险自担”拒调。

3. 合同条款争议。合同是竣工结算的主要依据，合同条款

的不严谨或歧义易引发争议，主要包括以下三个方面：总价包干范围的界定模糊：固定总价合同中，对“总价包干”的范围约定不明确，双方对设计变更、未施工项是否扣减存在分歧。如合同约定“总价包干包含所有施工内容”，但未明确是否包含设计变更，当发生设计变更时，施工方主张额外计价，而业主方认为应包含在总价内。结算流程约定的不明确性：合同未规定结算资料提交期限、审核周期、异议处理方式，导致结算久拖不决。业主方可能以资料不全为由拖延审核，施工方则认为业主方故意刁难，双方对结算进度产生争议。“同因违法转包、分包、未招标等无效，结算时是参照合同约定还是按实折价补偿存在分歧；合同条款用词模糊（如“竣工后结算”未明确定义、质保金返还条件表述不清），双方作出利己解释。质保金与扣款争议：质保金预留比例（如3%/5%）、返还起算点（竣工日/验收合格日/交付日）、返还条件约定不明；工程存在质量瑕疵时，发包方擅自扣款，承包方认为缺陷非己方责任或扣款金额过高，引发纠纷。

4. 审计衔接争议。国企投资项目通常需接受政府审计，审计与结算的衔接问题易引发争议，主要包括以下两个方面：结算协议与政府审计的效力冲突：双方已签订结算协议并支付工程款后，政府审计若审减金额，要求国企追回多付款项。但司法实践中，法院通常认为结算协议具有法律效力，除非能证明存在欺诈、重大误解等情形，否则审计结果不能推翻结算协议。承包方提交结算资料后，发包方以“资料不全”“需复核”为由长期拖延审核；合同约定“逾期未答复视为认可结算文件”，但因资料送达、签收证据不足，发包方否认适用该条款，审计滞后对结算进度的影响：部分国企项目依赖政府审计结果完成结算，而政府审计流程冗长，导致结算周期被拉长。施工方因工程款无法及时收回，资金周转困难，与业主方产生争议。

## 三、国企投资项目竣工结算争议的深层诱因

1. 过程管理缺陷。过程管理是竣工结算的基础，管理缺陷直接导致争议频发，主要体现在以下三个方面：签证变更的不规范管理：变更与签证管理混乱，口头变更更多、书面手续滞后，签证内容不完整、签字权限不明确，事后补签易失真。部分项目工程变更缺乏书面指令，签证事项不明确、时间滞后，甚至存在事后补签现象。施工单位常利用签证管理漏洞，虚报工程量或高套定额，而业主方因签证资料不完整，无法准确核实变更内容。此外，部分签证未经设计单位确认，手续不完善，导致结算时双方对变更的合法性产生分歧。参建方管理缺位，监理未履职、越权签字，发包方现场代表随意承诺无书面确认，承包方资料编制粗糙、错漏频出。施工资料的留存缺失：项目建设周期长、涉及单位多，资料收集与整理不及时，易出现资料缺失、损毁等情况。工程资料管理缺位，隐蔽工程验收记录、材料合格证、工期签证、往来函件等缺失或不规范，结算时无有效证据支撑部分项目施工日志、监理记录与实际施工情况不符，无法作为结算的有效依据。合同管控的前置不足：合同文本不规范，未采用标准示范文本，核心条款（计价规则、变更流程、结算时限、风险分担）缺失或矛盾；前期合同条款审核

不严，对工程量计算规则、计价标准、调差机制等约定不明确，为后续结算争议埋下隐患。

2. 利益立场对立。国企与施工单位的利益立场存在天然差异，利益博弈是结算争议的重要诱因，主要体现在以下两个方面：成本控制与利润追求的天然矛盾：国企需严格控制投资，确保国有资产保值增值，而施工单位以追求利润最大化为目标。在工程量计算、计价标准、价格调差等方面，双方存在天然对立。施工单位常通过高估冒算、虚报工程量等方式提高结算价款，而国企则通过严格审核、核减价款等方式控制成本，导致争议频发。项目更迭中的责任推诿：部分项目采用临时指挥部模式，人员变动频繁，职责划分不清。项目竣工后，原管理人员可能已调离岗位，新接手人员对项目情况不熟悉，出现问题时互相推诿扯皮。此外，部分国企存在“新官不理旧事”思想，对历史遗留的结算问题缺乏解决动力，导致争议久拖不决。

3. 专业能力不足。专业能力是确保结算准确性的关键，能力不足直接导致争议发生，主要体现在以下两个方面：结算人员的专业素养欠缺：部分国企结算人员对定额规则、计价规范理解不深，无法准确审核施工单位报送的结算文件，导致高估冒算行为难以被识别。此外，结算人员对工程施工工艺、材料设备特性等了解不足，无法判断施工单位报送的工程量与价格是否合理。部分结算人员缺乏法律知识，对合同条款的法律效力理解不准确，导致结算依据错误。审计与结算的标准差异：国企内部结算与政府审计的标准存在差异，部分项目存在“结算依赖审计”现象，导致结算进度受审计流程影响。政府审计通常采用更严格的标准，对工程量、计价标准等进行核减，而国企内部结算可能已按合同约定支付工程款，审计结果与结算结果的差异引发争议。此外，审计人员与结算人员的专业背景不同，对同一问题的理解存在差异，进一步加剧争议。

#### 四、国企投资项目竣工结算争议的应对策略

1. 强化过程管理，筑牢风险防线。规范签证变更管理：建立“先签证后施工”制度，所有变更必须形成书面指令，由建设单位、监理单位与施工单位三方签字确认。对签证内容进行实质性审核，确保签证事项真实、准确、完整。加强与设计单位的沟通，确保变更符合设计要求，并取得设计单位的书面确认。完善施工资料管理：建立项目资料全过程管理机制，明确各阶段资料收集、整理、归档的责任主体与时限要求。加强对隐蔽工程的现场验收，采用拍照、录像等方式留存证据，确保工程量真实准确。定期对施工日志、监理记录等资料进行检查，确保其与实际施工情况一致。加强合同管控：建立严格的合同审查机制，明确工程量计算规则、计价标准、调差机制、结算流程及争议解决方式，避免模糊表述。

2. 平衡主体关系，化解对立矛盾。建立互利共赢的合作机制：在合同中约定合理的风险分担机制，明确双方的权利与义务。对于材料价格波动等市场风险，可采用价格调差条款，平衡双方利益。加强与施工单位的沟通协调，建立长期合作关系，避免短期利益导向的行为。明确责任主体，强化问责机制：建立健全项目管理责任制，明确各部门与人员的职责。项目更迭

时，做好工作交接与资料移交，确保后续工作顺利开展。对推诿扯皮、拖延结算的行为，建立问责机制，督促相关人员履行职责。

3. 提升专业能力，提高结算质量。加强人员培训：定期组织结算人员参加定额规则、计价规范、法律法规等方面的培训，提升专业素养与业务能力。鼓励结算人员学习工程施工工艺、材料设备特性等知识，提高对结算文件的审核能力。加强与审计部门的沟通交流，统一结算与审计的标准。引入专业机构：对复杂项目可引入第三方造价咨询机构，参与全过程造价管理，提高结算审核的准确性与公正性。加强对造价咨询机构的考核与管理，确保其服务质量。建立结算专家库，邀请行业专家参与重大争议的评审，提高争议解决的专业性。

4. 优化争议解决机制，快速化解纠纷。建立争议预警机制：对结算周期过长、异议较多的项目提前介入，排查风险点，及时采取措施化解潜在争议。定期对结算数据进行分析，识别争议高发环节，加强过程管控。优先协商调解：争议发生后，双方应优先通过友好协商解决，聚焦核心分歧，用数据与事实沟通。若协商无果，可邀请行业协会、建设行政主管部门等中立第三方进行调解。加强与政府审计部门的沟通协调，提前解决审计与结算的标准差异问题。规范法律程序：协商与调解无效时，根据合同约定选择仲裁或诉讼方式解决争议。在法律程序中，需提前整理好合同、签证、验收记录等核心证据，维护自身合法权益。加强对法律风险的防范，避免因合同条款不严谨导致的法律纠纷。双方基于合同、证据，就争议事项一对一沟通，优先就无争议部分先行结算，争议部分列明分歧点、依据与计算方式，限期协商。优势：成本低、效率高、不伤合作关系；关键：达成一致后签订书面结算协议，明确争议终结、款项支付时间与方式。

综上所述，国企投资项目竣工结算争议不仅影响项目效益，还可能引发国有资产流失风险。通过完善过程管理、平衡主体关系、提升专业能力与优化争议解决机制等措施，可从源头减少争议隐患。同时，灵活运用协商、调解、仲裁、诉讼等多元化解纷途径，能有效化解已发生的争议，实现国有资产保值增值与建筑市场健康发展的双赢目标。

#### 【参考文献】

- [1] 张志林. 基于跟踪审计的建设工程全过程造价控制探析[J]. 中国乡镇企业会计. 2019, (11).
- [2] 杨强. 建设项目全程跟踪审计浅议[J]. 当代经济, 2022 (9): 72-73.
- [3] 郭宇. 财政投资项目竣工财务决算存在的问题及对策[J]. 当代会计, 2022 (10).
- [4] 李娟. 财政投资项目竣工财务决算管理分析[J]. 财经界(学术版), 2024 (08).
- [5] 王婷婷. 国企工程建设项目全过程跟踪审计研究[J]. 环渤海经济瞭望. 2025, (3).