

政府投资工程变更签证管理中的造价控制难点与规范化 流程构建分析

陈东雪

北海市铁山港区财政投资评审中心 广西 北海 536017

【摘要】：政府投资工程变更签证管理是造价控制的关键环节，直接影响公共资金使用效益。本文聚焦该领域，梳理出变更签证审批流程混乱、计价依据模糊、监管体系缺位三大核心难点，明确此类问题易引发造价管控滞后、核算偏差及失控风险，造成公共资金浪费。采用针对性流程优化与机制完善方法，从构建标准化审批流程、明确计价核算标准、完善全流程监管机制三个维度，构建变更签证造价控制规范化体系，有效破解管控瓶颈，防范投资风险，实现变更签证管理精细化，保障政府投资工程有序推进，提升公共投资管理水平。

【关键词】：政府投资工程；变更签证；造价控制；规范化流程；监管机制

DOI:10.12417/2811-0528.26.15.024

引言

政府投资工程作为保障公共服务、完善基础设施的重要载体，其投资效益与建设质量直接关系公共利益与民生福祉。变更签证作为工程建设过程中应对设计调整、现场工况变化的必要环节，贯穿工程实施全流程，其管理规范性直接影响造价管控成效。当前，我国政府投资工程变更签证管理仍存在诸多短板，造价失控、超概算等问题频发，不仅造成公共资金浪费，也制约工程建设有序推进。基于此，深入剖析变更签证管理中造价控制的核心难点，探索科学高效的规范化流程，对强化政府投资管控、提升公共资金使用效益、推动工程建设高质量发展具有重要的现实意义与实践价值。

1 政府投资工程变更签证管理中造价控制的核心难点

1.1 变更签证审批流程混乱导致造价管控滞后

政府投资工程变更签证审批环节存在权责划分模糊、流转程序不规范等问题，部分项目未建立统一的审批层级与时限标准，现场变更申请常出现越级申报、口头授意后补资料等情况，使得变更内容未能及时进入造价审核环节。施工单位在未完成完整审批手续的前提下擅自实施变更内容，建设单位与监理单位对变更工程量、单价构成及费用增减缺乏同步核验，造价管理人员无法在变更发生初期开展精准测算与成本管控。审批链条的无序运转直接造成变更费用脱离实时监管，大量隐蔽工程变更与现场增量签证在后期集中上报时，原始施工依据缺失、计量边界不清晰，造价复核难度大幅提升，进而引发费用失控、超概算等问题，造价管控的时效性与精准度难以保障。

1.2 变更签证计价依据模糊引发造价核算偏差

变更签证计价依据模糊是政府投资工程造价核算产生偏差的主要原因。核心症结在于变更事项对应计价标准缺乏清晰统一界定，与原有工程计价体系衔接存在断层^[1]。部分变更签证仅简要说明变更情况，未标注对应定额子目、取费规范及材料价格参考，变更内容超出原有工程清单范围、涉及新型工艺或特殊材料时，无现成计价准则可直接应用，不同变更场景下计价依据选用缺乏统一规范。部分变更未结合工程施工实际、市场价格浮动确定计价形式，沿用原有定额标准易忽视变更引发的成本偏差，随意采用市场价格又未开展合规核查，使得核算过程中出现单价虚高、取费失当、工程量与计价规范不匹配等问题，造成造价核算结果与实际成本偏离，加剧政府投资工程成本管控压力。

1.3 变更签证监管缺位造成造价失控风险

变更签证监管缺位是导致政府投资工程造价失控的关键诱因，其核心表现为监管体系不完善、监管环节脱节及监管责任不明确（见图1）。监管缺位使得变更签证的发起、审核、批准等各环节缺乏有效约束，部分施工单位利用监管漏洞，擅自扩大变更范围、虚报变更工程量，将非必要变更纳入签证范畴，或在签证中虚增人工、材料、机械费用^[2]。监管缺位导致变更签证审核流于形式，缺乏专业的造价审核人员对变更内容的合理性、必要性及造价准确性进行严格核查，无法及时发现签证中的不合理费用。此外，监管机制缺乏动态跟踪，对变更签证实施后的造价执行情况未进行全程监督，使得变更签证引发的造价增量无法得到有效管控，进而导致政府投资成本大幅超出预算，造成公共资金浪费，加剧造价失控风险。

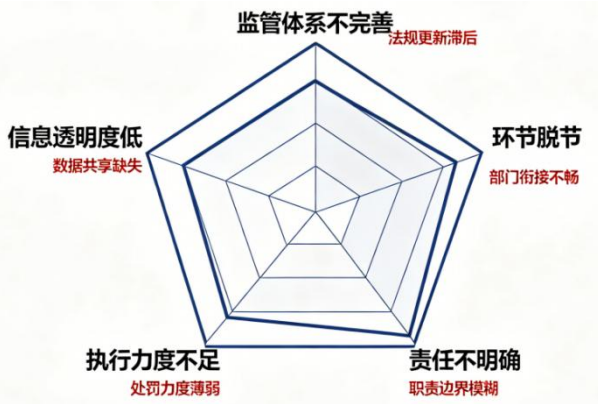


图1 政府投资工程变更签证监管问题雷达图

2 政府投资工程变更签证造价控制的规范化流程构建

2.1 构建标准化变更签证审批流程

标准化变更签证审批流程搭建需围绕造价管控核心,明确各环节办理规范、时限标准与责任主体,构建闭环管理机制。变更签证发起需备齐申请材料,涵盖变更缘由阐述、施工图纸修正方案、工程量增减清单、造价变动测算文件及对应佐证材料,保障申请内容真实、数据精准。审批工作按层级逐步推进,项目监理单位先对变更合理性、必要性及造价测算合规性开展审核,出具详实审核意见后移交项目建设单位。建设单位相关职能部门对变更申请实施复核,重点核查造价测算依据与方法的科学性,确认是否契合政府投资管理相关规范,复核合格后上报决策层审定。审定通过后及时将结果以书面形式告知施工及监理单位,同步完成相关资料归档,保障各审批环节可追溯、责任可落实,从流程起点规避无序变更引发的造价失管隐患。

2.2 明确变更签证计价依据与核算标准

变更签证计价依据需严格锚定政府投资工程相关法律法规、行业规范及项目合同约定,优先采用项目中标清单中的综合单价,对于清单中未涵盖的变更项目,需参照现行国家、行业计价定额及当地工程造价管理部门发布的价格信息,结合项目实际施工条件合理确定^[3]。核算标准需细化至变更工序的人工、材料、机械消耗量及单价核算,材料价格需区分主材、辅

参考文献:

- [1] 王瑶.政府投资建设项目中的工程变更研究[J].房地产世界,2025,(08):15-17.
- [2] 谷志鹏.浅谈建设单位对政府投资工程的造价控制[J].中国建筑金属结构,2021,(02):66-67.
- [3] 王丽君.政府投资项目工程造价控制存在的问题及建议[J].工程技术研究,2020,5(02):175-176.

材,结合市场调研结果及采购凭证进行核实,机械使用费需按台班定额及实际使用时长精准核算,人工费用需符合当地最低工资标准及行业人工单价水平。建立“定额优先、市场补充、凭证核验”的三级计价校验规则,消除标准盲区,同时需明确变更签证核算的取值规则、费用调整范围及计算方法,明确不含税价格与含税价格的换算标准,杜绝因计价依据模糊、核算标准不统一导致的造价偏差,确保变更签证造价核算的合规性、准确性和严谨性。

2.3 完善变更签证全流程监管机制

完善变更签证全流程监管机制需覆盖变更申请、审核、实施、结算全环节,明确各环节监管主体、职责边界与操作标准,杜绝监管脱节、责任虚化问题。变更申请阶段需强化前期核查,结合工程实际工况、设计规范及造价标准,对变更必要性、合理性进行实地核验,重点核查变更是否超出原设计范围、是否存在变相增加投资等情况。审核环节需建立多级复核体系,由技术、造价、审计等专业人员协同审核,严格核对变更工程量、计价依据及费用调整幅度,确保审核结果客观准确。实施阶段需加强现场监管,实时跟踪变更施工进度、材料使用及工艺落实情况,做好现场影像、文字记录,防止施工单位擅自扩大变更范围、违规施工。结算阶段需将变更签证作为造价审核核心内容,对照监管记录逐一核对变更费用,对不符合规范的变更签证坚决不予计价,从源头遏制超额支付,确保政府投资资金规范使用、精准管控。

3 结语

政府投资工程变更签证的造价管控,直接关系公共资金使用效益与工程建设质量,是政府投资管理的重要环节。审批流程混乱、计价依据模糊、监管体系缺位,是当前造价控制面临的主要瓶颈,易引发费用失控、超概算等问题,造成公共资金浪费。通过构建标准化审批流程、明确计价核算标准、完善全流程监管机制,可实现变更签证管理的规范化与精细化。强化各主体责任落实,将造价控制贯穿变更全流程,既能破解管控难题、防范投资风险,也能保障政府投资工程有序推进,助力提升公共投资管理水平,推动政府投资工程高质量发展。