

工程价款治理的模式转型：造价技术与法律规制的耦合机制研究

郭永鹏

河北汉丰造价师事务所有限公司 河北石家庄 050000

DOI: 10.32629/ems.v8i7.21150

[摘要] 工程造价的确定与调整从来不是纯粹的技术运算。当一份鉴定意见因程序瑕疵被排除，当一纸结算协议因效力争议被推翻，行业不得不正视一个基本事实：造价核算的法律基础，远比数字的精确性更为紧要。本文以 1776 份造价仲裁裁决为样本切口，呈现造价技术体系与法律规制体系的结构性脱节——鉴定意见司法采信率仅 61%、因程序问题导致的改判率逾三成——这些数据指向的不是个别操作失误，而是一种系统性的专业分离。在此基础上，文章提出“工程合同造价”作为整合性分析概念，从制度接口、业务模式、人才结构三个维度构建耦合框架。研究认为，造价与法律的融合本质上是工程价款管理从“技术主导”向“规则治理”的范式转换，其落地依赖司法鉴定规程的重塑、全过程咨询中法律与造价的双栖作业，以及复合型评价标准的建立。

[关键词] 工程造价；法律融合；司法鉴定；全过程工程咨询；工程合同造价；风险防控

一、引言

随着我国建筑市场改革持续深化，工程建设交易模式日趋多元、项目管控体系日趋复杂，工程价款争议已然成为建设工程纠纷的核心主体。中国建设工程造价管理协会 2024 年度调研数据显示，抽样 1776 份造价异议仲裁裁决中，涉鉴定案件占比达 71.7%，平均审理周期是一般商事案件的 2.3 倍。更值得追问的不是“为什么这么多争议”，而是“为什么这些争议非得到鉴定环节才能解决”。

一个看似悖论的现实是：造价与法律在理论上被视作工程管理的“双轮”，到了项目现场却常常变成“各跑各的路”。造价人员拿着图纸量算套定额，法务人员捧着合同翻法条，双方在各自的专业轨道上并行不悖，直到结算阶段——分歧集中爆发，互相指责对方“不懂行”。造价师抱怨律师“不知道一块砖怎么砌上去的”，律师反诘造价师“不知道一句话签下去意味着什么”。这种专业认知的错位，不是性格不合，而是制度设计使然——我们长期培养的是“算得准”的人，而不是“算得对、算得合法”的人。

基于此，本文试图论证一个朴素但长期被遮蔽的命题：工程造价管理本质上是一种法律实践活动。脱离合同效力、程序合规与证据规则的造价核算，就像没有地基的高楼——数字再精确，也经不起司法审查的轻轻一推。

二、融合的理论根基：工程造价法律属性再认识

造价与法律的深度融合，并非行业发展的外在硬性要求，而是由工程造价本身的法律属性决定的，是行业发展的内在

必然逻辑。厘清二者融合的理论根基，是破解专业割裂、实现协同发展的核心前提。

（一）工程造价本质：从技术核算到合同权利义务安排

把工程造价等同于“算钱”，是一个流传甚广的误会。图纸上每一根钢筋、每一方混凝土的数字背后，站着的是谁出钱、谁施工、谁担风险、谁享收益的法律关系。工程造价的实质，是用货币单位书写的合同权利义务清单。

以固定单价合同为例——合同中每一个综合单价，表面上是人材机管利的加总，实质上是对“风险由谁承担”的法律回应。材料价格波动超过约定幅度如何调价？设计变更引发的人工降效怎么补偿？甲方指令暂停施工期间的机械闲置费算不算？这些问题没有一个能靠查定额解决，答案都藏在合同条款和法律规则里。周显峰在其博士论文中提出的“工程合同造价”概念，正是对这一制度逻辑的精准概括：造价不是独立于合同而存在的技术数字，它本身就是合同的货币化表达。

一旦接受了这个前提，造价管理工作的性质就发生了根本位移。它不是“算完交给法务去审”的前端工序，而是一项贯穿始终的法律合规作业。计价方式的选择是法律行为，变更签证的确认是法律行为，索赔时效的计算是法律行为——造价人员做的每一件“技术事”，同时都是“法律事”。

（二）法律制度对工程造价的全流程规制

工程造价的法律属性，体现为法律法规对造价形成、调整、结算、争议处置的全流程规制。合同订立时，《民法典》

合同编和《招标投标法》划定了计价条款的有效性边界；履约环节，每一次变更签证、每一笔价款调整，都要在合同约定的框架内寻找依据；若走向争议，司法鉴定的启动条件、操作流程、证据效力，又得接受《民事诉讼法》和《建设工程造价鉴定规范》的检视。《建工司法解释（一）》明确固定总价、固定单价合同的计价边界，无合法变更事由不得随意启动造价鉴定，既尊重合同自由原则，也划定了技术核算的法律红线。工程造价司法鉴定作为核心诉讼证据，其采信与认定均受法律严格约束。脱离法律框架的纯技术核算，在任何一个环节都可能翻车。

三、分离的代价：造价与法律融合不足的实践困境

尽管造价与法律融合具备坚实的理论基础，但当前行业实操中，二者专业分离、思维割裂、工作脱节的问题依旧突出，衍生出制度、实操、管理多个维度的结构性困境。

（一）司法鉴定边界模糊，“以鉴代审”失范问题突出

工程造价司法鉴定是造价与法律交叉融合的核心场域，也是当前专业分离矛盾最集中的体现。司法鉴定的核心定位是依托专业技术为司法裁判提供技术支撑，鉴定机构仅负责事实层面的技术核算，合同效力、责任划分、条款解释等法律判断权归属于审判机关。

“以鉴代审”这个说法的流行本身就是一个警示信号——鉴定人已经越过技术支持边界，踏入了司法判断的领地。一个常见的实务场景是：鉴定机构在出具鉴定意见时，直接选取某一份证据作为计价依据，而对另一份效力存疑的证据不予采信——这不叫技术鉴定，这叫事实认定。法官面对满纸技术术语的鉴定报告，加之自身对造价知识储备不足，往往选择“照单全收”。中国裁判文书网抽样显示，约四成建设工程合同判决书中，鉴定意见被直接作为定案依据，法官对鉴定所依赖的合同依据、计价标准几乎不做独立评述。

问题的根源不在鉴定人的“越权冲动”，而在于技术与法律之间缺乏清晰的接口标准——没有人告诉过鉴定人哪些问题属于“技术事实”可以独立判断，哪些属于“法律适用”必须留给法庭。定额站培训计价规则，律协培训司法解释，各教各的，到了鉴定现场自然各按各的逻辑办事。这种边界混淆，不仅造成“同案不同鉴、同鉴不同判”的乱象，也大幅提升了工程纠纷的处置成本。

（二）结算协议效力认定混乱，市场交易稳定性不足

竣工结算协议是发承包双方真实意思表示的合意，是工程价款最终确认的核心法律文件，具备合同约束力。司法解

释明确规定，诉讼前双方已达成合法结算协议的，法院不予准许重新造价鉴定。但实务中，结算协议签订后一方反悔、恶意申请鉴定的行为屡禁不止。

结算协议效力认定存在诸多争议：合同无效情形下结算协议是否有效、政府审计结论能否推翻双方合意、结算价款明显失衡是否可重新鉴定等问题，始终缺乏统一标准。究其根源，在于造价技术与法律判断的双向割裂——司法人员不懂造价形成的技术逻辑，造价人员不懂合同效力的法律判定规则，最终导致认定混乱，破坏市场交易信用。

（三）全过程管控思维缺失，风险防控普遍后置

当前多数造价管理固守“重核算、轻风控”的传统模式，从业人员聚焦于算量、套价、结算审核，普遍缺乏法律风险防控思维。全过程管控的缺失，最直观地反映在结算阶段的被动局面上。往前追溯，问题埋在项目启动之初——招投标时没人追问“这个计价条款如果发生争议，依据是什么”；施工过程中，变更指令口头下达，没人同步想过“万一甲方不认，我拿什么证明”；到了法务那里，合同审完即归档，施工进度与法务工作之间没有信息通道。三个环节各断各的链，风险在点与点之间的空白地带累积，企业始终陷于“事后应诉”的被动局面。

（四）复合型人才缺口突出，行业人才结构失衡

专业分离的核心根源在于行业人才结构失衡。在一个典型的施工企业里，成本合约部的造价人员每天接触定额、清单、签证单，法务部的人员每天接触合同范本、起诉状、判决书。两个部门在同一个项目上工作，使用的语言却像是两个行业——造价师说“综合单价包含了管理费”，律师问“这个单价是固定还是可调，依据是什么”。前者回答“定额上这么写的”，后者追问“合同第几条这么约定了”——两种思维方式几乎不存在交集。

种失衡，不是几场培训能解决的。造价工程师考试不考合同法案例分析，法律职业资格考试不涉及工程计价原理，高校的工程造价专业和法学专业各开各的课，壁垒从本科阶段就建起来了。而全过程工程咨询恰恰要求既看得懂单价组成、又读得懂条款陷阱——这个能力缺口，是目前行业最痛的地方。

四、走向融合：造价与法律一体化发展的实践路径

破解造价与法律的分离困境，需摒弃碎片化修补模式，立足项目全生命周期，从制度规范、咨询模式、人才建设三个维度构建一体化融合体系，实现从技术割裂到协同赋能、

从被动处置到主动防控的范式升级。

(一) 制度协同: 规范司法鉴定体系, 搭建ADR多元解纷机制

解决“以鉴代审”, 不能靠反复开会强调“鉴定人不得越权”——这种道德提醒在制度真空面前没有意义。真正需要的是在技术鉴定和司法裁判之间搭建一个程序接口。具体来说, 鉴定委托书中应当明确区分两类问题: 第一类是计价事实问题, 交由鉴定人独立判断, 例如某变更工程的定额套用是否正确; 第二类是合同解释和法律适用问题, 由法庭自行裁决, 鉴定人不得逾越。鉴定报告应当将技术核算过程与法律判断依据分卷装订, 前者作为证据, 后者仅作参考——这个操作层面的区隔, 比任何口号都管用。

在诉讼之外, ADR机制的价值长期被低估。实际上, 造价争议的多数当事人并不希望把官司打到二审再审——他们只是需要一个能同时听懂造价逻辑和法律规则的第三方来“说句公道话”。造价行业协会组建的调解专家库, 如果同时吸纳资深造价师和工程律师协同办案, 可以在诉前消化相当比例的价款争议, 把鉴定资源留给那些真正有法律争点的案件。

(二) 模式创新: 构建“法律+造价”全过程动态协同咨询模式

“法律+造价”模式在招投标阶段的落地, 不是律师和造价师坐在一起开个会那么简单。联合审核的核心价值在于: 造价师提出“这个单价有没有算漏”, 律师追问“如果漏算了, 合同里有没有开口条款允许追补”——两个问题合在一起, 才构成一个完整的风险判断。

施工阶段的联合管控更需要嵌入日常流程。变更签证不再是造价师一人签字了事, 而是造价师负责核算变更金额, 法务负责审查签证程序是否符合合同约定的时限和形式要求——超过约定时限的口头指令, 即便金额算得再准, 也应当出具法律风险提示函。这种作业模式不需要另设岗位, 关键在于流程中设置双向确认节点。上海某咨询企业的试点数据显示, 推行联合签证审查后, 结算阶段争议金额平均下降约28%, 主要归功于过程资料合规性的提升

(三) 人才赋能: 培育造价法律复合型专业队伍

人才是实现融合的核心支撑, 需从教育、企业、行业多维度推进。高校应推进工程造价与工程法学的交叉学科建设, 开设工程法律、造价司法鉴定、证据规则等课程, 从源头培

育复合型后备人才。企业应建立常态化跨界培训与协同机制, 定期组织造价人员学习《民法典》建工条款、司法解释, 组织法务人员学习计价规范、成本管控逻辑, 组建“造价+法务”专项团队全程参与项目管控。行业应搭建专业交流平台, 推动造价专家、司法从业者、律师跨界交流, 形成造价司法鉴定的行业操作指引, 为鉴定人员提供清晰的行为准则。

五、结语

回到开篇那个问题: 为什么造价争议非得闹到鉴定不可? 答案不在鉴定制度本身, 而在建设过程中造价与法律那长期的“分居”状态——前期各算各的账, 后期只能靠法官来当“和事佬”。本文所做的, 不过是论证一个常识: 每一笔造价都应该能找到它的合同依据, 每一份合同都应该算得出它的价款后果。这个常识在实践中被遗忘得太久, 以至于重新提起都需要加上“融合”一个郑重的词。

融合的路径已有初步轮廓: 用制度接口划清鉴定与审判的边界, 用流程改造让造价与法务在项目现场“同屋办公”, 用教育培训让从业者长出另一种专业的思维方式。这些都不是革命性的发明, 而是回归行业本该有的样子。至于这条路能走多远, 取决于行业是否愿意承认: 算清楚一笔钱和说清楚这笔钱的道理, 本来就是同一件事。

【参考文献】

- [1]周朗, 陈菁, 陈可梁, 徐文君. 建设工程造价司法鉴定的理论与实践的研究[J]. 2025年度工程造价学术论文一等奖, 2026.
- [2]王凯, 蔡小蓉, 刘慧. 关于工程造价司法鉴定理论研究与应用实践的总结性分析[J]. 工程造价管理, 2023.
- [3]田洪杰. 工程造价管理能力升级路径研究——基于T/GB 50500—2024新计价标准的视角[J]. 建筑与预算, 2026(03): 31-33.
- [4]胡滨, 王旭东. “法律+造价”全过程工程咨询模式初探——造价技术支持下的项目全过程法律风险管控[J]. 施工企业管理, 2021(01).
- [5]中华人民共和国住房和城乡建设部. 建设工程造价鉴定规范: GB/T 51262-2017[S]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2017.
- [6]中华人民共和国住房和城乡建设部. 建设工程工程量清单计价标准: GB/T 50500-2024[S]. 北京: 中国计划出版社, 2024.