

建设工程价款的计算标准

《最高人民法院关于审理建设工程施工合同纠纷案件适用法律问题的解释》第 16 条规定：“当事人对建设工程的计价标准或者计价方法有约定的，按照约定结算工程价款。因设计变更导致建设工程的工程量或者质量标准发生变化，当事人对该部分工程价款不能协商一致的，可以参照签订建设工程施工合同时当地建设行政主管部门发布的计价方法或者计价标准结算工程价款。建设工程施工合同有效，但建设工程经竣工验收不合格的，工程价款结算参照本解释第三条规定处理。”这是关于建设工程价款计算标准的规定，关于该规定有如下几点需要注意：（1）约定大于法定，体现了意思自治原则。（2）第二款中的“可以”不是“应当”，不具有强制性。（3）建设行政主管部门发布的计价方法或者计价标准，即“定额”，在性质上属于政府指导价。

此外，本文分享三个经典案例的裁判规则。

1、合同对建设工程的计价方法有约定并不排斥司法鉴定

最高人民法院（2017）最高法民申 2914 号民事裁定认为，《最高人民法院关于审理建设工程施工合同纠纷案件适用法律问题的解释》第十六条第一款规定，当事人对建设工程的计价标准或者计价方法有约定的，按照约定结算工程价款。前述司法解释虽然强调在合同具有相关约定时，应当按照当事人约定的工程计价标准或计价方式结算工程价款，但并未禁止人民法院通过委托鉴定方式确定工程造价数额。实际上，涉案鉴定意见采用的计价标准，正是合同约定的综合单价标准。因此，金河湾公司仅以涉案合同已经约定计价标准为由，主张原审法院委托鉴定错误，依法不予支持。

2、建设工程定额标准属于政府指导价范畴，属任意性规范而非强制性规范

最高人民法院（2018）最高法民终 258 号民事判决认为，《最高人民法院关于审理建设工程施工合同纠纷案件适用法律问题的解释》第十六条第一款规定：“当事人对建设工程的计价标准或者计价方法有约定的，按照约定结算工程价款。”第二款规定：“因设计变更导致建设工程的工程量或者质量标准发生变化，当事人对该部分工程价款不能协商一致的，可以参照签订建设工程施工合同时当

地建设行政主管部门发布的计价方法或者计价标准结算工程价款。”根据上述规定，对于工程计价标准或计价方法应遵从有约定依约定、无约定或不能达成一致参照政府指导价确定的原则。发包单位与承包单位如果在承包合同中约定了计价方法和计价标准，只要该约定不违反法律、行政法规的强制性规定以及不损害当事人的利益，就应依据当事人约定的工程计价标准来确定工程价款。建设工程定额标准是各地建设主管部门根据本地建筑市场建筑成本的平均值确定的，可以理解为完成单位工程量所消耗的劳动、材料，以及机械台班等的标准额度，属于政府指导价范畴，属任意性规范而非强制性规范，其并不禁止合同当事人随行就市订立与定额标准不一致的工程结算价格。建设工程施工合同约定的工程款结算标准与建筑行业主管部门颁布的工程定额标准和造价计价办法不一致的，应以合同约定为准。

3、合同约定了包干价，但工程未完工合同即解除，对于已完成工程造价应通过鉴定确定

最高人民法院（2017）最高法民申 568 号民事裁定认为，《最高人民法院关于审理建设工程施工合同纠纷案件适用法律问题的解释》第十六条第一款规定，当事人对建设工程的计价标准或者计价方法有约定的，按照约定结算工程价款。根据原审法院查明的事实，2011 年 5 月 11 日，东源宝晟公司与惠州东江公司签订的《广晟·xx 花园建设工程施工合同》第一部分“协议书”第五条约定，合同价款为合同总价包干 60018000 元（按建筑面积 31823 平方米计算）。前述合同未就涉案工程所包含的分部或分项工程相应的计价标准或计价方式逐一作出具体约定。所以，在工程没有完工即予解除的情况下，因合同就已完工程计价标准或者计价方法缺乏相应的具体约定，实际无法适用前述司法解释规定的方式计算已完工程的价款。虽然从理论上讲，根据已完工程占合同约定工程范围的比例将合同约定的包干价款进行折算，确定已完工程价款似更符合合同约定。但建筑工程各构成部分及其相互关系非常复杂，从造价角度确定已完工程占全部工程的比例，即使专业机构亦非绝对可行。一审法院根据当事人意见委托相关专业机构进行鉴定时，东源宝晟公司并未提出按此方式进行鉴定的要求。二审期间，其虽提出重新鉴定的请求，但惠州东江公司明确表示认可一审鉴定结果，不同意亦不配合重新鉴定。在重新鉴定无法实际进行的情况下，原审法院综合本案实际情况

和建筑行业交易习惯，在鉴定结果基础上对已完工程部分造价酌情下浮 15%，实际上已经考虑了合同双方关于限制工程造价的意图。因此，东源宝晟公司以此为由主张原审判决认定事实和适用法律存在错误，依法不予采信。《最高人民法院关于审理建设工程施工合同纠纷案件适用法律问题的解释》第十六条第二款规定，因设计变更导致建设工程的工程量或者质量标准发生变化，当事人对该部分工程价款不能协商一致的，可以参照签订建设工程施工合同时当地建设行政主管部门发布的计价方法或者计价标准结算工程价款。涉案合同约定的工程总包干价，系针对合同约定的工程范围而言。合同履行过程中，双方对合同范围外工程虽然出具了签证资料，但就此部分工程造价总体上存有较大争议。在此情况下，二审法院依据鉴定结果径行认定合同范围外已完工程相应价款，符合前述司法解释的规定。

附辽东湾管委会与北方建设公司、辽东湾分院建设工程施工合同纠纷案

案情简介：2011 年 4 月 12 日，辽东湾管委会与北方建设公司签订《投资建设合作框架协议》约定：双方拟合作项目为中国医科大学附属盛京医院辽东湾分院，2011 年 10 月项目工程主体封顶，2012 年 10 月项目工程交钥匙。合作项目估算不低于 5 亿元，以实际结算为准。工程总价的确定：工程总价由工程建安费用和财务费用两部分构成；工程建安费用执行辽宁省现行定额及相关建经政策，费率标准执行工程类别标准及调整系数，技术措施费和措施项目费按已批准的施工方案执行。材料价格执行标准必须经甲方（辽东湾管委会）委托的造价机构询价，甲方询价小组确认后乙方（北方建设公司）采购。人工、机械按辽宁省工程造价信息公布的信息价按实找差。施工期间如遇主要人工、材料、机械信息价格与市场价发生较大变化时，双方另行协商确认价格；财务费用：甲方因分期付款须向乙方支付一定的财务费用（资金利息），作为乙方的投资报酬或资金成本的弥补。财务费用的计算基数不包括甲方每月已支付部分，支付时间按合同约定。财务费用自投入资金日开始起算，至甲方还清全部款项为止。年利率按中国人民银行同期贷款利率或按实际发生状态双方协商；工程价款结算支付方式：原则上按合作项目总额（暂定 5 亿元）的 50%支付工程款，余款通过土地解决。2.5 亿元以内的，合同签订一周内支付合同金额 5%的预付款，其后均按月工作量支付

35%的进度款，余款以土地抵偿。2.5亿元以后的，均按月工作量支付65%的进度款，余款以土地抵偿。甲方为本协议的拟合作项目的合同主体，承担相应责任。

2011年10月27日，辽东湾管委会经济发展部部长王作田经辽东湾管委会授权代表辽东湾分院（发包人）与北方建设公司（承包人）签订《施工合同》。双方约定：北方建设公司承包建设中国医科大学附属盛京医院辽东湾分院工程，总用地面积127150平方米，总建筑面积127497.515平方米，主要建设门诊楼、住院楼及其所属配套设施等。承包范围：土建、室内外装饰、空调、消防、电梯、庭院及污水处理系统等总承包交钥匙工程。工期：2011年10月28日开工，2012年12月31日竣工。质量标准：合格。合同价款：总价款暂定675802694.57元。最终结算按发包人委托的中介造价机构及上级审计部门实际审核的结果为准，如发生设计变更，经发包人委托的监理和发包人代表确认后，确定实际竣工工程量。主要材料、设备价格结算时按施工期间发包人询价小组及承包人共同确认的价格进行调整。工程预付款：合同签订后7日内支付，融资贷款到账前按合同额的5%预付，开始到账后按20%预付。工程进度款：融资贷款到账前，已完工程造价未超过2.5亿元时，按当月造价的35%支付，超过2.5亿元时，按当月造价的65%支付，余款支付方式双方另行协商确定；融资贷款开始到账后，按当月造价的65%支付。工程结算款：工程最终结算依据审计机关审计报告认定结果上来后，14个工作日内支付至总价款的97%，剩余3%为工程质量保证金，保修期满后30日内一次付清。防水工程保修期5年，其他工程为2年。材料、设备采购：材料、设备均由承包人采购，但需由承包人向发包人报送材料、设备询价单，待发包人7日内确认后给予书面答复（逾期未答复的，视为确认）方可采购。钢筋、水泥、商品混凝土、砂子、碎石等材料以施工期间经济区询价小组及承包单位共同确定的价格进行调整。上述材料以外的主材及设备（空调、电梯、消防及污水处理系统工程）由发包人确定标准，双方共同确认价格。上述合同签订后，北方建设公司即开始组织工程施工。

2012年4月3日，辽东湾管委会印发《关于调整盘锦沿海经济区施工企业人工费支付标准的批复》（辽滨管[2012]58号）。批复内容为：经济发展部，你部报送的《关于调整盘锦辽滨沿海经济区施工企业人工费支付标准的请示》收悉。经管委会研究决定，同意将经济区内施工企业工人费用支付标准由《关于调

整〈辽宁省建设工程计价定额〉人工日工资单价的通知〉（辽住建发[2011]5号）文件中普工、技工日工资单价 53 元/工日、68 元/工日、78 元/工日的支付标准调整为力工 80-100 元/工日、技工 150-200 元/工日。

2012 年 5 月 5 日，辽东湾管委会经济发展部部长王作田经辽东湾管委会授权代表辽东湾分院（甲方）与北方建设公司（乙方）签订《施工合同补充协议》，约定：乙方协助甲方进行项目融资贷款，辽东湾管委会负责提供贷款抵押土地，贷款月利率不得超过 1.2%，贷款一切财务费用由甲方承担。如乙方不能协助甲方融资，乙方将部分垫资并保证按期、保质、保量完成工程建设（所垫资金甲方将给予一定的财务费用，财务费用的月利率为 1.2%）。施工合同竣工日期为 2012 年 12 月 31 日，按甲方要求，竣工日期提前至 2012 年 8 月 31 日。乙方因赶工期所增加的费用，按双方现场确认的施工方法及现场签证计入结算。

2013 年 8 月 27 日，辽东湾新区综合办公室印发第 42 期《会议纪要》。纪要载明：2013 年 8 月 27 日，辽东湾管委会召开会议，专题研究关于中国医科大学附属盛京医院辽东湾分院工程人工费调整有关事宜。会议决定：人工费调整以《施工合同补充协议》第二款第二项之约定和《关于调整盘锦沿海经济区施工企业人工费支付标准的批复》（辽滨管[2012]58 号）为依据，人工费调整为力工 100 元/工日，技工 200 元/工日，辽宁省造价总站人工费调整指数不再计取。人工费超出定额部分不参加取费，以每月完成的工程量为基础进行调整。此次人工费调整仅限于本工程。辽东湾管委会城市建设局副局长东滨等代表有关单位参加了此次会议。

2013 年 11 月 9 日，辽东湾分院致函北方建设公司：由你公司施工总承包的案涉工程已接近尾声，但由于弱电工程严重影响该工程的整体交工使用，经我院研究决定，弱电工程作为总承包追加项目，由总承包单位负责施工。

2013 年 11 月 12 日，辽东湾分院与北方建设公司签订《弱电工程施工补充协议》，将弱电工程作为总承包追加项目承包给北方建设公司，工程总包干价 3990 万元。双方明确，该补充协议为《施工合同》和《施工合同补充协议》的补充，未列明事宜（如付款方式等）均按原合同和补充协议执行。

2013 年 11 月，案涉工程竣工。2013 年 11 月 28 日，门诊医技楼、综合楼、2 号住院楼、宿舍楼通过初步验收，辽东湾分院同意接收。2013 年 12 月 28 日，

辽东湾分院开诊。2014年3月31日，1号、3号住院楼通过初步验收，辽东湾分院同意接收。

上述工程实际使用后，北方建设公司向辽东湾管委会移交了工程结算报告及相关附随资料。辽东湾管委会审核后相关结算资料移交盘锦市审计局。2014年7月18日，盘锦市审计局委托中成建正咨询公司对案涉工程进行结算审核。

2016年7月28日，在中成建正咨询公司对案涉工程造价进行结算审核期间，北方建设公司因与辽东湾管委会、辽东湾分院在材料、设备价格、人工费调整、审核期限过长等问题上发生争议，遂向一审法院提起本案诉讼。

2016年9月27日，在本案证据交换期间，辽东湾管委会将中成建正咨询公司于2016年8月29日向盘锦市审计局出具的结算审核报告作为诉讼证据提交一审法院和其他当事人。该报告的审核结论为案涉工程结算审定值551457673元。

2016年11月2日，经北方建设公司申请，一审法院委托辽宁博兴工程咨询有限公司（以下简称博兴咨询公司）就案涉工程造价进行司法鉴定。2017年7月8日，博兴咨询公司出具《工程造价鉴定意见书》。鉴定结论意见一：本工程总造价为561813413元；鉴定结论意见二：本工程总造价为610880997元。博兴咨询公司在鉴定说明中注明：鉴定结论一，依据辽住建发[2011]5号关于调整《辽宁省建设工程计价定额》人工日工资单价的通知，调增13元/工日。另根据《关于建设工程人工费实行动态管理的通知》（辽住建[2011]380号）文件，施工期间平均人工费调整指数为31%；鉴定结论二，依据辽东湾管委会相关会议纪要标准，人工日工资单价调整为力工100元/工日，技工200元/工日，辽宁省造价总站人工费调整指数不再计取，人工日工资单价超出定额部分不参与取费，只计取税金。鉴定结论意见一和意见二的材料价格：有认价单的，按认价单计算材料设备价格；无认价单的，按《辽宁省建设工程造价信息动态管理暂行办法》的规定及《辽宁省建设工程造价管理总站》网刊盘锦市施工期间所在季度的平均价格计算；网刊上没有的材料，参照施工当期市场价格。

上述鉴定意见送达后，北方建设公司、辽东湾管委会和辽东湾分院分别提出了书面异议意见。针对双方的书面异议，博兴咨询公司经复议后分别作出了书面回复。在书面回复的基础上，博兴咨询公司于2017年9月26日作出《工程造价

鉴定意见书补充一》：鉴定结论意见一工程总造价调整为 563839346 元；鉴定结论意见二工程总造价调整为 611743986 元。

《工程造价鉴定意见书补充一》送达后，一审法院于 2017 年 11 月 21 日专门组织了庭审质证，博兴咨询公司鉴定人员针对北方建设公司第二轮提出的 8 项异议意见和辽东湾管委会、辽东湾分院第二轮提出的 5 项异议意见进行了当庭答复。

经过第二轮质证复议，案涉工程造价在《工程造价鉴定意见书补充一》的基础上，还有以下几个争议项需要调整：

一是空调工程的材料价格和人工费调整：《工程造价鉴定意见书补充一》中的空调工程造价直接采用了中成建正咨询公司的审核结论 4484 万元，没有与其他分项统一调整材料价格和人工费标准。博兴咨询公司根据北方建设公司在第二轮质证期间提交的中成建正咨询公司审核结论中的空调工程量明细，计算出应当调增的空调工程人工费为 6689697 元，应当调增的空调工程材料价款为 0 元。

二是施工现场的临街广告彩钢围挡：《工程造价鉴定意见书补充一》中没有计入施工现场的临街广告彩钢围挡造价。第二轮质证期间，各方当事人共同确认北方建设公司实际施工了广告彩钢围挡，北方建设公司也提交了广告牌制作安装合同和 343980 元的付款凭证，该笔款项应当计入工程造价。

三是室外装饰、室内装饰、门诊楼桁架、门诊楼室内装饰工程、庭院绿化工程设计费：《工程造价鉴定意见书补充一》中的设计费 4920794 元，博兴咨询公司是以鉴定结论中的相关分项工程造价为基数和相应的费率计算出来的。第二轮质证期间，北方建设公司提交了辽东湾分院盖章确认的 912.24 万元和 98.34 万元的两份设计费认价单和三份《建设工程设计合同》以及部分设计费支付凭证，设计费合同金额合计为 9556870 元。按照不高于认价单确认价格的设计费合同价格计算，设计费差额 4636076 元应当补充计入工程造价。

四是混凝土桩的价格：《工程造价鉴定意见书补充一》中采用的混凝土管桩价格为每米 180 元。辽东湾管委会提交一份价格为每米 145 元和每米 151 元的认价单，要求扣除差价每米 35 元。经查，辽东湾管委会提交的认价单形成于 2011 年 3 月 21 日，且无北方建设公司签章，而本案的《投资建设合作框架协议》签订于 2011 年 4 月 12 日，不能确认该认价单与本案的关联性；《工程造价鉴定意

见书补充一》中的桩基础工程造价包含了桩尖费用。第二轮质证期间，辽东湾管委会提交了现场照片、桩基础工程分包单位和监理单位的书面情况说明，证明桩基础工程施工中未使用桩尖。经博兴咨询公司核算，桩尖费用为 1792297 元，该笔费用应从工程造价中扣减。

以上各项合计，案涉工程的总造价最终确认为：鉴定结论意见一 567027105 元，鉴定结论意见二 621621442 元。

一审庭审期间，各方当事人共同确认，自 2011 年 12 月 1 日至 2014 年 12 月 22 日，辽东湾分院、辽东湾管委会陆续向北方建设公司支付工程款 53436.5 万元。其中截止到 2013 年 11 月底工程竣工时，辽东湾管委会和辽东湾分院已支付工程款 47906.5 万元，此后又陆续于 2014 年 1 月 7 日支付 2500 万元，于 2014 年 6 月 27 日支付 3000 万元，于 2014 年 12 月 22 日支付 30 万元。

2013 年 12 月 25 日，中国医科大学附属盛京医院盘锦分院名称变更为中国医科大学附属盛京医院辽东湾分院。

裁判原文节选

一审【案号：辽宁省高级人民法院（2016）辽民初 55 号】辽东湾管委会与北方建设公司签订的《投资建设合作框架协议》，辽东湾分院与北方建设公司签订的《施工合同》、《施工合同补充协议》及《弱电工程施工补充协议》，均是合同当事人的真实意思表示，合同内容不违反法律和行政法规的效力性强制性规定，合法有效。从上述合同的订立过程、签订方式、约定内容、履行主体等方面看，该系列合同应属城市公共医疗服务基础设施建设施工合同。辽东湾管委会和辽东湾分院是上述合同的发包人（其中辽东湾管委会起主导作用），北方建设公司是上述合同的总承包人，辽东湾管委会和辽东湾分院应当共同享有合同权利、承担合同义务。因此，二者关于应由对方向北方建设公司承担工程款给付义务的诉讼主张，一审法院均不予支持。依据上述合同，北方建设公司完成了建设施工任务，该城市公共医疗服务基础设施已由辽东湾管委会和辽东湾分院接收使用，故北方建设公司起诉请求辽东湾管委会和辽东湾分院共同给付工程价款，一审法院予以支持。

虽《施工合同》约定，“最终结算按发包人委托的中介造价机构及上级审计部门实际审核的结果为准”，但自案涉工程交付使用、北方建设公司提交结算报

告及相关资料，至本案诉讼提起，已历时两年多，“上级审计部门”委托的中介造价机构也没有完成相关结算审核。直至本案证据交换期间，辽东湾管委会才向一审法院及北方建设公司提交审核报告，且该审核报告尚未经“上级审计部门”审核确认，北方建设公司亦对该审核结论持有异议。因此，如不在本案中通过司法鉴定来确定案涉工程造价，即便“上级审计部门”完成审核，本案的结算争议也得不到有效解决。因此，辽东湾管委会和辽东湾分院关于本案工程造价应以“上级审计部门”审核结论为准，不应委托司法鉴定并采信司法鉴定意见的诉讼主张，一审法院不予支持。

根据一审法院委托博兴咨询公司所作的司法鉴定意见及复议意见，案涉工程的工程价款确认为：鉴定结论意见一 567027105 元，鉴定结论意见二 621621442 元。“上级审计部门”委托中成建正咨询公司所作审核结论为 551457673 元。上述三种造价审核结果的主要差别在于：中成建正咨询公司的审核结论中，材料、设备价格和人工费计价标准均未调整；鉴定结论意见一上调了材料、设备价格，没有上调人工费计价标准；鉴定结论意见二对材料、设备价格和人工费计价标准均作出上调。

关于人工费计价标准。案涉工程施工期间，辽东湾管委会印发文件，将辖区内施工企业人工费标准普遍调整为力工 80-100 元/工日、技工 150-200 元/工日。此后又召开专题会议，决定将案涉工程的人工费标准调整为“力工 100 元/工日，技工 200 元/工日，辽宁省造价总站人工费调整指数不再计取，人工费超出定额部分不参加取费”。上述两次人工费标准调整，均考虑了辽宁省住房和城乡建设厅及辽宁省财政厅相关文件的因素。因此，博兴咨询公司依据相关建经文件和上述调整标准计算案涉工程造价中的人工费数值并无不当。辽东湾管委会和辽东湾分院关于应当按照辽宁省住房和城乡建设厅及辽宁省财政厅相关文件标准计算人工费的主张，缺乏相应的法律依据，且有违意思自治和诚实信用的民法基本原则，一审法院不予支持。

关于材料和设备价格。按照《施工合同》约定，案涉工程的材料、设备均由承包人采购，承包人需向发包人报送材料、设备询价单，待发包人 7 日内确认后给予书面答复（逾期未答复的，视为确认）方可采购。钢筋、水泥、商品混凝土、砂子、碎石等材料以施工期间经济区询价小组及承包单位共同确定的价格进行调

整。上述材料以外的主材及设备（空调、电梯、消防及污水处理系统工程）由发包人确定标准，双方共同确认价格。实际履行中，北方建设公司报送的认价单只有极少部分经询价小组确认，绝大部分是由发包方现场负责人、辽东湾管委会城市建设局副局长东滨签字，签字的内容主要是“如符合设计标准可以使用，价格以审计审定的价格为准”。上述签字内容表明，在符合设计标准的前提下，发包方同意承包方按认价单上记载的价格采购相关材料、设备，但声明其结算价格以审计单位审定值为准。因此，博兴咨询公司采用以下原则认定案涉工程的材料、设备价格并无不当，即“有认价单的，按认价单计算材料设备价格；无认价单的，按《辽宁省建设工程造价信息动态管理暂行办法》的规定及《辽宁省建设工程造价管理总站》网刊盘锦市施工期间所在季度的平均价格计算；网刊上没有的材料，参照施工当期市场价格”。辽东湾管委会关于应当扣除东滨签字的认价单价格明显高于市场价格约 2200 万元的主张，以及北方建设公司相关人员与东滨私下替换原始认价单的诉讼主张，依据不足，一审法院不予支持。

综上所述，本案工程造价的最终认定结果，应以鉴定结论意见二 621621442 元为准。按此计算，扣除 3% 质保金，辽东湾管委会和辽东湾分院应当向北方建设公司支付的工程价款总额为 602972798.74 元。截止到 2014 年 12 月 22 日，辽东湾分院、辽东湾管委会已经支付工程款 53436.5 万元。辽东湾分院和辽东湾管委会应当向北方建设公司支付工程欠款 68607798.74 元。预留的 3% 质保金 18648643.26 元，辽东湾分院和辽东湾管委会应于质保期届满后 30 日内，在没有出现质量问题的情况下，按约向北方建设公司返还。

作为对北方建设公司投资报酬或资金成本的弥补，本案《投资建设合作框架协议》和《施工合同补充协议》均就建设资金的财务费用做了相关约定：以北方建设公司实际投入的建设资金（不包括辽东湾管委会和辽东湾分院已支付部分）为基数，以 1.2% 为月利率，以资金投入日至债务清偿日为期间，由辽东湾管委会和辽东湾分院向北方建设公司承担相应的财务费用。本案中，因北方建设公司未能举证证明案涉工程施工期间各阶段的财务费用计算基数以及相应的计算期间，故一审法院对其主张的工程施工期间的阶段性财务费用无法支持。2013 年 11 月该工程竣工后，北方建设公司已完成工程建设总投资 621621442 元。截止到 2013 年 11 月底，辽东湾管委会和辽东湾分院已陆续支付工程款 47906.5 万元，

此后又陆续于 2014 年 1 月 7 日支付 2500 万元，于 2014 年 6 月 27 日支付 3000 万元，于 2014 年 12 月 22 日支付 30 万元。故自 2013 年 12 月 1 日起，辽东湾管委会和辽东湾分院应按各阶段的计费基数、计费期间和 1.2%/月的计费利率向北方建设公司承担相应的财务费用。因双方当事人在合同约定中已将逾期支付工程款的利息以财务费用的形式体现，故北方建设公司在主张相关财务费用的同时又主张欠款利息，缺乏合同依据，一审法院不予支持。

北方建设公司主张辽东湾管委会和辽东湾分院应承担误工损失 15849593 元，但其未能提交证据证明误工事实、误工责任和实际误工损失的存在，一审法院对此主张不予支持。

综上，一审法院依照《中华人民共和国合同法》第六十条第一款、第七十六条、第一百一十四条第一款以及《最高人民法院关于审理建设工程施工合同纠纷案件适用法律问题的解释》第十七条规定，判决：一、辽东湾管委会和辽东湾分院于判决生效后十日内共同给付北方建设公司工程款 68607798.74 元；二、辽东湾管委会和辽东湾分院于判决生效后十日内共同给付北方建设公司财务费用。该财务费用的计算方法如下：以月利率 1.2%为标准，自 2013 年 12 月 1 日至 2014 年 1 月 6 日，以 142556442 元为本金计算；自 2014 年 1 月 7 日至 2014 年 6 月 26 日，以 117556442 元为本金计算，自 2014 年 6 月 27 日至 2014 年 12 月 21 日，以 87556442 元为本金计算；自 2014 年 12 月 22 日至判决确定的给付之日，以 87256442 元为本金计算；三、驳回北方建设公司其他诉讼请求。案件受理费 1749560.46 元，由辽东湾管委会和辽东湾分院共同负担 909771.4 元，由北方建设公司负担 839789.06 元。鉴定费 460 万元，由辽东湾管委会和辽东湾分院共同负担。

二审【案号：最高人民法院（2018）最高法民终 258 号】综合本案各方当事人的诉辩情况，经征得双方当事人的同意，本案争议焦点为：一、辽东湾管委会应否承担案涉工程价款的给付责任；二、案涉工程价款应如何确定；三、北方建设公司垫资施工的财务费用应如何确定。

一、辽东湾管委会应否承担案涉工程价款的给付责任

《中华人民共和国民法总则》第九十七条规定：“有独立经费的机关和承担行政职能的法定机构从成立之日起，具有机关法人资格，可以从事为履行职能所

需要的民事活动。”民法总则将承担行政职能的法定机构纳入机关法人，意味着承担行政职能的法定机构能够从事民事活动，成为民事活动中的平等民事主体。本案中，辽东湾管委会的组织机构代码证载明该单位系盘锦市政府的派出机构，属于机关法人。根据盘锦辽东湾新区门户网关于辽东湾管委会的介绍，其下设经济发展局、商务与科技局、财政金融局等多个职能部门，其中经济发展局的职责之一是负责沿海经济带开发建设。因此，辽东湾管委会可以从事为履行沿海经济带开发建设职责所需要的民事活动，成为民事主体。

案涉辽东湾分院建设项目系盘锦市政府与盛京医院重点合作项目（辽东湾分院的医院简介），项目地点位于辽滨沿海经济区。2011年4月12日辽东湾管委会作为甲方，与北方建设公司签订《投资建设合作框架协议》，双方对合作建设辽东湾分院的工程工期、项目造价、价款结算、支付保证以及甲乙双方权利义务等内容作了意向性约定，其中，辽东湾管委会作为甲方的权利义务主要为：负责项目前期工作，负责设计、监理、工程监管、组织工程验收、项目完工后的接管、结算和支付等工作，这体现了工程发包人的权利义务特征；而乙方北方建设公司的权利义务主要是组织施工、支付农民工工资等；合同还约定本协议为双方的合作意向，最终在签订正式合同时相关条款再细化等。因此，上述框架协议属于建设工程施工意向协议，性质上为民事合同，而非行政合同，辽东湾管委会在该意向协议中行使发包人的权利义务。

2011年10月27日正式签订的《施工合同》及2012年5月5日签订的《补充协议》，虽以辽东湾分院的名义发包，辽东湾管委会在二审庭审后提交的相关证据也显示工程的招投标、环评、土地使用权证等手续办理在辽东湾分院名下，但是，上述《施工合同》和《补充协议》均由辽东湾管委会经济发展部部长王作田代表辽东湾分院签订；案涉工程材料的品牌、数量、价格由辽东湾管委会确定；工程进度款来源于政府财政拨款，相当一部分款项由辽东湾管委会直接向北方建设公司支付；施工期间由辽东湾管委会派人负责施工现场；工程竣工后由辽东湾管委会接收工程及竣工结算资料。由此可见，无论是《施工合同》及其《补充协议》的签订还是履行，辽东湾管委会始终代表发包人行使权利义务，其履行的权利义务与《投资建设合作框架协议》所约定的甲方权利义务一致，故《施工合同》及其《补充协议》是《投资建设合作框架协议》的延续与细化，不能割裂开来。

而且，辽东湾分院作为盘锦市政府与盛京医院的合作项目，盛京医院事后已退出合作，工程项目由辽东湾管委会接收，辽东湾管委会与辽东湾分院具有利益上的一体性，故该管委会应与辽东湾分院共同承担案涉工程款的给付义务。据此，原审判决判令辽东湾管委会承担案涉工程款的给付义务，并无不当。辽东湾管委会上诉主张其不是《施工合同》的主体，不应承担工程款的给付义务，理据不足，本院不予支持。

二、案涉工程价款应如何确定

1. 关于工程价款结算依据。本案中，《施工合同》第五条约定：“最终结算按照发包人委托的中介机构及上级审计部门实际审核的结果为准”。案涉工程于2013年年底至2014年年初陆续竣工并交付使用后，双方亦按照上述约定对工程价款进行结算，北方建设公司向辽东湾管委会移交了工程结算报告及相关附随资料，辽东湾管委会审核后相关结算资料移交盘锦市审计局，盘锦市审计局于2014年7月18日委托中成建正咨询公司对案涉工程进行结算审核。但从2014年7月18日起至本案提起诉讼时，审计机构历时两年多仍未出具结算审核结果，辽东湾管委会在本案一审期间提交的相关报告，仍未经上级审计部门审核确认，这导致北方建设公司的工程款数额迟迟不能得到确认。由于审计部门的审计不是确定工程价款的唯一方式，工程价款可以通过司法鉴定的方式予以确定，为解决工程款久拖不决的问题，一审法院根据北方建设公司的申请，委托鉴定机构对案涉工程造价进行司法鉴定，符合本案实际，亦不违反法律规定，并无不当。辽东湾管委会并无充分证据证明一审鉴定意见抬高了工程造价，导致发包人多付工程款。据此，一审法院依据鉴定结论认定工程价款，并无不当，辽东湾管委会依据《施工合同》第五条的约定否定鉴定结论作为结算依据，本院不予支持。

2. 关于工程材料价格。案涉《施工合同》第三部分专用条款第20.1条约定：“工程用材料、设备均由承包人采购，但需由承包人向发包人报送材料、设备询价单，待发包人7日内确认后给予书面答复（逾期未答复的，视为确认）方可采购。”案涉工程施工过程中，北方建设公司依约向辽东湾管委会报送认价单，其中部分认价单经询价小组确认，大部分认价单系由东滨签字确认。东滨系辽东湾管委会城市建设局副局长，是该管委会派驻案涉项目现场负责人，东滨在认价单上签字的行为系代表辽东湾管委会和发包人的职务行为。经东滨签字确认后，承

包人采购的材料、设备已投入到工程建设中，无证据证明询价小组或者辽东湾管委会对材料和设备价格提出过异议，应视为询价小组对东滨签字的认价单予以认可。同时，亦无证据证明作为鉴定依据的认价单与东滨原始签字的认价单不同。博兴咨询公司在2017年3月20日向一审法院提交的《关于人工费及材料价格确认事宜的请示》，其内容说明东滨签字的部分价格确认单明显高于市场价格的差额约2200万元，但博兴咨询公司并未说明比对价格的基准日是采购材料时的市场价格还是鉴定时的市场价格，而材料价格客观上是存在波动的，且根据《施工合同》第三部分专用条款第20.1条约定，材料由北方建设公司采购并向辽东湾管委报送认价单，由辽东湾管委会确认，材料价格并非完全按照市场价格确定，而是双方合意的结果。据此，东滨签字的认价单能够作为鉴定依据，辽东湾管委会上诉主张东滨签字部分的工程价款明显高于市场价格2200万元，缺乏证据证明，本院不予支持。

3. 关于人工费计价标准。《中华人民共和国建筑法》第十八条规定：“建筑工程造价应当按照国家有关规定，由发包单位与承包单位在合同中约定。公开招标发包的，其造价的约定，须遵守招标投标法律的规定。发包单位应当按照合同的约定，及时拨付工程款项。”《最高人民法院关于审理建设工程施工合同纠纷案件适用法律问题的解释》第十六条第一款规定：“当事人对建设工程的计价标准或者计价方法有约定的，按照约定结算工程价款。”第二款规定：“因设计变更导致建设工程的工程量或者质量标准发生变化，当事人对该部分工程价款不能协商一致的，可以参照签订建设工程施工合同时当地建设行政主管部门发布的计价方法或者计价标准结算工程价款。”根据上述规定，对于工程计价标准或计价方法应遵从有约定依约定、无约定或不能达成一致参照政府指导价确定的原则。发包单位与承包单位如果在承包合同中约定了计价方法和计价标准，只要该约定不违反法律、行政法规的强制性规定以及不损害当事人的利益，就应依据当事人约定的工程计价标准来确定工程价款。建设工程定额标准是各地建设主管部门根据本地建筑市场建筑成本的平均值确定的，可以理解为完成单位工程量所消耗的劳动、材料，以及机械台班等的标准额度，属于政府指导价范畴，属任意性规范而非强制性规范，其并不禁止合同当事人随行就市订立与定额标准不一致的工程结算价格。建设工程施工合同约定的工程款结算标准与建筑行业主管部门颁布的

工程定额标准和造价计价办法不一致的，应以合同约定为准。本案中，案涉工程施工期间，辽东湾管委会于 2012 年 4 月 3 日印发《关于调整盘锦沿海经济区施工企业人工费支付标准的批复》，将盘锦沿海经济区施工企业人工费调整为力工 80-100 元/工日、技工 150 元-200 元/工日。其后，辽东湾管委会于 2013 年 8 月 27 日就调整案涉工程人工费召开专题会议，决定将案涉工程人工费调整为力工 100 元/工日，技工 200 元/工日，北方建设公司对此予以接受，此举表明双方对人工费标准达成新的合意。虽上述调整后的人工费标准高于辽宁省住房和城乡建设厅及辽宁省财政厅 2011 年下发的《关于调整〈辽宁省建设工程计价定额〉人工日工资的通知》、《关于建设工程人工费实行动态管理的通知》确定的标准，但因上述通知文件对建筑市场人工单价的确定属于政府指导价范畴，是任意性规范而非强制性规范，当该指导价与双方约定的人工费标准不一致时，应当以约定的即辽东湾管委会于 2013 年 8 月 27 日调增的人工费标准为准。据此，辽东湾管委会上诉主张案涉工程人工费应当按照辽宁省住房和城乡建设厅及辽宁省财政厅 2011 年确定的人工费标准计取，理据不足，本院不予支持。

关于空调人工费的问题。博兴咨询公司在鉴定过程中，向双方送达《原被告双方补充资料事宜》，该份文件中注明：“以上工程（设备房拆除、空调工程、弱电工程）因无图纸资料，经原被告双方确认以中成建正咨询公司审核金额进入本次鉴定，以上工程不参与人工费、材料费的调整。”北方建设公司在该份文件上签字。二审庭审中，北方建设公司对鉴定机构未对空调人工费进行调增的原因作出了合理说明，空调人工费未在鉴定意见中进行调整系因缺乏空调工程图纸所致。现空调工程图纸能够取得，且辽东湾管委会 2013 年 8 月 27 日的《会议纪要》确定的人工费标准并未排除空调人工费，故空调人工费的计取数量、计取标准能够确定，一审法院按照该《会议纪要》确定的人工费标准计取空调人工费并无不当，本院对辽东湾管委会关于空调人工费不应调增的上诉主张不予支持。

4. 关于案涉工程设计费。案涉工程设计费存在认价单费用、合同约定费用和鉴定费用三个不同数据。辽东湾分院盖章确认的两份设计费认价单载明的设计费分别为 912.24 万元和 98.34 万元，共计 1010.58 万元；三份《建设工程设计合同》上约定的设计费共计 9556870 元；鉴定机构确定的工程设计费为 4920794 元。辽东湾管委会主张应以鉴定意见确定的工程设计费为准。对此，本院认为，

鉴定机构确定的工程设计费 4920794 元是依据鉴定结论中的相关分项工程造价为基数和相应的费率计算出来的，该数值仅是理论值，不能等同于设计费实际发生数额或者合同约定数额。《建设工程设计合同》明确约定了设计费的具体数额，辽东湾分院在认价单中盖章确认的设计费数额高于合同约定的设计费，一审法院依据设计合同约定的设计费认定设计费数额，有明确依据，并不超出辽东湾分院的预期，也未损害其利益。至于已经交纳的设计费不足合同约定数额的问题，属于设计费欠付问题，不能以此证明设计费低于合同约定数额。因此，对于辽东湾管委会此节上诉主张，本院不予支持。

三、北方建设公司垫资施工的财务费用应如何确定

关于财务费用的利率标准。辽东湾分院（甲方）与北方建设公司（乙方）2012年5月5日签订的《施工合同补充协议》第1.1条约定：“乙方协助甲方进行项目的融资贷款，辽东湾管委会负责提供贷款抵押物（土地）。”第1.3条约定：“融资贷款的月利率不得超过1.2%，融资贷款所需的一切财务费用均由甲方自行承担。”第1.6条约定：“如乙方不能协助甲方融资，乙方将部分垫资并保证按施工合同按期、保质、保量完成案涉工程建设（所垫资金甲方将给予一定的财务费用，财务费用的月利率为1.2%）。”根据上述约定，在案涉项目施工过程中，北方建设公司需协助发包人进行项目融资，发包人按照月利率1.2%支付融资利息，如融资不成，则由北方建设公司垫资施工，发包人给予北方建设公司月利率1.2%的财务费用。本案发包人未能向外融资，实际由北方建设公司垫资施工，发包人应当依约向北方建设公司支付垫资施工的利息，亦即合同约定的财务费用。支付工程款属发包人的义务，承包人垫资施工相当于向发包人出借款项，月利率1.2%的垫资利息（财务费用）未超过民间借贷法定保护利率。而且，因北方建设公司不能举证证明分期垫资的时间及具体数额，一审法院按工程竣工时间统一起算利息，相当于对施工期间的垫资利息没有保护，故尽管月息1.2%的垫资利息高于《最高人民法院关于审理建设工程施工合同纠纷案件适用法律问题的解释》第六条所保护的垫资利率标准，即银行同期贷款利率，但鉴于没有计算施工期间的垫资利息，且月息1.2%的垫资利息未超过民间借贷法定保护利率，一审法院以月息1.2%为标准，从工程竣工后即2013年12月1日开始计算北方建设公司的垫资利息，并无不当，本院予以维持。

关于支付财务费用的工程款基数应否扣除 3%工程质量保证金的问题。虽《施工合同》专用条款第 18 条约定预留 3%工程款作为工程质量保修金，该部分工程款待保修期满后 30 日内一次性支付，但 3%的工程款亦由北方建设公司融资所得，属于北方建设公司按照《施工合同补充协议》第 1.6 条约定的垫资部分，辽东湾分院及辽东湾管委会应当按照约定的利率标准就 3%部分的工程款支付财务费用。据此，辽东湾管委会上诉主张应当在扣除 3%工程质量保证金的基础上按照中国人民银行发布的同期同类贷款利率支付利息，理据不足，本院不予支持。

综上所述，辽东湾管委会的上诉请求不能成立，应予驳回；原审判决认定事实基本清楚，适用法律正确，应予维持。本院依照《中华人民共和国民事诉讼法》第一百七十条第一款第一项规定，判决如下：

驳回上诉，维持原判。

二审案件受理费 663441.3 元，由盘锦辽东湾新区管理委员会负担。

本判决为终审判决。