

招标文件工程量清单描述不清引发的结算争议及改进路径分析

王金晶

武汉中法半岛文旅投资有限公司 湖北 武汉 430000

【摘要】：招标文件中的工程量清单是工程招投标及结算的核心依据，其项目特征描述的准确性直接影响工程综合单价的确定与结算公正性。然而，实践中因清单描述不清引发的结算争议频发，不仅导致工程成本失控，更损害了招投标市场的公平性。本文通过典型案例分析揭示争议根源，结合行业规范与技术创新提出系统性改进路径，旨在为提升工程量清单编制质量、防范结算风险提供理论支持与实践指导。

【关键词】：招标文件；工程量清单；结算争议；改进路径

DOI:10.12417/3083-5526.25.06.021

引言

在工程建设领域，招标文件工程量清单是招标人向投标人提供的拟建工程分部分项工程项目、措施项目、其他项目名称和相应数量的明细清单，是投标人报价的重要依据，也是工程结算的重要基础^[1]。然而，在实际招标过程中，由于种种原因，工程量清单描述不清的情况时有发生，这不仅给投标人报价带来困难，也容易在工程结算阶段引发争议，影响工程建设的顺利进行。因此，深入研究招标文件工程量清单描述不清引发的结算争议及改进路径具有重要的现实意义。

1 工程量清单描述不清的典型表现形式

1.1 要素缺漏型

根据《建设工程工程量清单计价规范》（GB50500-2013）第4.1.2条，分部分项工程量清单的项目特征必须按照规范附录中规定的项目特征，结合拟建工程项目的实际予以描述，且应表述清晰、准确、完整^[2]。然而，实践中大量清单项目特征描述存在“该写不写”的要素缺漏问题。例如，某市政道路工程，“挖一般土方”清单项目特征仅描述为“一、二类土，深度2m以内”，未描述弃土运距。投标人按场内平衡、运距1km报价，实际施工时因现场无堆土条件，需外运15km。结算时承包人以“清单未描述运距”为由，要求重新组价并计取巨额运输费用；发包人则认为“运距属于投标人应自行勘察范围”。双方争议长达8个月，最终以发包人承担80%调价损失告终。此类缺漏的共性在于，清单编制者仅照搬规范附录中的“共性特征”，而遗漏了针对具体项目必须明确的“个性特征”。土方工程的弃土运距、混凝土工程的泵送方式、装饰工程的基层处理要求、安装工程的管线连接方式等，均属于极易缺漏但一旦缺漏即引发重大争议的关键特征要素。

1.2 表述模糊型

较之完全缺漏，更为隐蔽且同样危害严重的是“写了但没写清”——即使用了模糊性、歧义性、兜底性表述，导致发承包双方对同一描述产生截然不同的理解。模糊表述高频词汇包括：“按图纸”“按规范”“按设计要求”“综合考虑”“暂定”“详见设计”等。这类表述看似将问题推给了图纸或规范，实则将本应在招标阶段明确的计价边界后置到了结算阶段。此类模糊表述的本质是编制责任的不当转移。清单编制者将本应由自己完成的特征界定工作，以“兜底条款”的形式转嫁给投标人解读、转嫁给设计文件承载，最终在结算阶段酿成责任归属纠纷。

1.3 描述错误型

描述错误是指清单项目特征与实际设计图纸、现场条件或规范要求存在实质性矛盾。此类错误往往在招标阶段未被发现，直至施工或结算阶段才暴露，此时木已成舟，纠错成本极高。错误类型包括：材料规格标注错误如将“镀锌钢管”误写为“焊接钢管”、施工工艺标注错误如将“现浇混凝土”误写为“预制混凝土”、工程量单位标注错误如“吨”误为“千克”、专业术语使用错误如混淆“砂浆”与“混凝土”强度等级等。

1.4 边界模糊型

措施项目清单的编制质量往往被忽视。部分招标人为图省事，将模板、脚手架、垂直运输、临时设施、安全文明施工费等数十项措施费打包为“综合措施费”“总价措施费”一项，且不列明具体组成内容、计量规则、调整条件。此类“打包列项”直接导致两个后果：其一，变更时无法区分哪些措施费应随工程量调整、哪些应包干使用，争议频发；其二，投标人无法准确测算措施成本，被迫在报价中计入大量风险费，或采取“低价中标、签证找补”的策略，加剧结算矛盾。

作者简介：王金晶（1994.12--），男，汉族，湖北省浠水县人，硕士，研究方向：工程造价。

2 清单描述不清引发结算争议的原因

2.1 施工图设计深度不足

清单描述必须以施工图纸为依据，但现阶段大量工程项目的施工图设计深度未达到《建筑工程设计文件编制深度规定》要求。具体表现为：其一，设计总说明与细部图纸矛盾。建筑设计总说明要求某部位做法为A，但节点大样图显示为B；结构图中混凝土强度等级与建筑图中不一致。清单编制人员在两相冲突下被迫自行取舍，一旦取舍错误即形成描述错误型争议。其二，非标节点、异形构造缺少大样图。对于幕墙与主体结构连接节点、地下室防水收口、管线密集区域排布等关键部位，设计图纸往往仅有示意图或完全缺失，清单编制人员无法获取准确的构造做法、材料规格、施工工艺，只能凭经验“填空”，导致要素缺漏或表述模糊。其三，设计选材未定。装修工程中常见“由建设单位另行确定”“暂定品牌”等标注，安装工程中常出现“按系统功能配置”。此类未定项导致清单项目特征无法闭合，被迫使用“暂定”“详见设计”等模糊表述，将计价风险后置。

2.2 清单编制人员专业胜任能力不足

《建设工程工程量清单计价规范》（GB50500-2013）第4.1.2条明确要求项目特征“必须描述”，一是大量编制人员仅机械复制规范附录中的“共性特征”，而未针对具体项目描述“个性特征”^[3]。以土方工程为例，规范附录中列明“土壤类别、挖土深度、弃土运距”三项特征，编制人员往往只写前两项，遗漏运距这一直接影响结算造价的关键特征。二是，施工工艺知识欠缺。清单编制人员多为造价专业出身，缺乏现场施工管理经验，对混凝土浇筑方式（泵送/非泵送）、钢筋连接方式（绑扎/机械连接/焊接）、脚手架搭设方式（落地式/悬挑式）等影响措施费用的工艺要素不敏感，清单特征描述中普遍缺漏此类信息。三是，图纸识读能力不足。面对多专业交叉的设计图纸，编制人员难以发现建筑图与结构图、土建图与安装图之间的逻辑冲突，直接将图纸错误带入清单特征描述，形成描述错误型争议。

2.3 编制周期压缩与审查流于形式

建设单位为抢开工节点，经常将清单编制周期压至极限。以5万平方米住宅项目为例，正常清单编制需15~20个工作日，但实践中常被压缩至7~10天。编制人员在超负荷工作状态下，难以对图纸进行系统核对，只能“边画图边算量、边算量边描述”，缺漏项、特征描述不全等问题随之产生。此外，图纸会审流于形式。清单编制完成后，建设单位组织设计、咨询单位进行图纸会审的理想状态应是“核对清单与图纸一致性”，但实践中会审往往聚焦于设计方案本身的技术合理性，而对清单项目特征与设计文件的对应关系审查甚少。清单中的描述错误在会审环节未被发现，直至结算阶段才暴露。

2.4 清单编制质量缺乏评价与约束机制

缺少清单编制质量标准。现行规范明确了“清单应如何描述”，但未界定“什么样的描述属于合格”。项目特征写到什么程度算“完整”？模糊达到什么程度算“不合格”？缺乏可操作的评判尺度，导致清单编制质量完全依赖编制人员个人水平。此外，编制责任追溯困难。清单错误被发现时往往已进入结算阶段，距离编制时点已过一年以上，且期间经历了招标、投标、评标、签约、施工等多道环节，编制责任与投标人报价责任、发包人审查责任相互交织，难以清晰界定过错归属。责任追溯的缺位，削弱了编制主体的审慎动力。

3 工程量清单描述不清的改进路径

3.1 推行清单与设计协同编制机制

清单描述不清的根源往往不在清单本身，而在上游设计文件。改进的第一要务是将清单编制工作向前延伸，嵌入设计阶段。第一，实行设计阶段清单预编制。改变“施工图出齐→移交咨询→开始算量”的传统串联流程，在初步设计深化阶段即由造价咨询单位介入，对照设计总说明、节点大样、材料表进行清单项目特征预描述。对图纸中“未定项”“矛盾项”“缺失项”形成书面意见，反馈设计单位在施工图出图前完成修正。第二，建立设计深度与清单编制衔接标准。在招标采购计划阶段，由建设单位组织设计、咨询单位共同确认“清单编制所需的图纸深度清单”。明确哪些节点必须出大样图、哪些材料必须定品牌规格、哪些构造做法必须明确工艺，达不到深度要求的图纸不得作为清单编制依据。第三，推行设计—清单—招标三阶段会审。施工图设计完成后、清单编制启动前，组织设计交底与清单编制条件评审；清单初稿完成后、招标文件发布前，组织清单与图纸一致性专项核对。将“图纸会审”从设计方案合理性审查，扩展至清单编制依据完整性审查。

3.2 全过程管控与责任追溯

一是可以要求设计与造价咨询单位协同编制清单。设计单位在提供设计方案的同时，充分考虑造价因素，确保设计方案的经济合理性和可施工性；造价咨询单位则根据设计方案，准确编制工程量清单，并对造价进行动态控制。二是，参照相关信用评价体系，将清单编制质量纳入企业信用评分，对连续两年得分低于一定分数的机构实施市场禁入等惩罚措施。信用评价体系可以促使造价咨询企业重视清单编制质量，加强内部管理和人员培训。三是，推行注册造价工程师项目负责制，要求清单编制人员持有相关证书，如推行注册造价工程师（或一级造价工程师）项目负责制，关键岗位人员应具备相应执业资格；鼓励掌握BIM计量建模技术，提升清单编制与设计模型的协同能力。

3.3 保障合理编制周期与实质审查

行业协会或地方造价管理部门应发布《工程量清单编制工

时参考标准》，按建筑规模、专业复杂程度、设计深度等级核定最低编制工时。第一，建立清单编制工时定额与周期预警机制。建设单位招标计划备案时，需上传清单编制周期安排，低于定额标准的，系统自动预警并提示延期风险。第二，推行清单编制独立复核人制度。改变“谁编制谁复核”的内部循环模式。大型项目清单须经第三方独立复核人（从企业清单专家库随机抽取）进行专项审查，重点复核：特征描述完整性、模糊词汇禁用情况、图纸清单一致性。复核意见与编制人绩效、企业信用记录挂钩。第三，将清单审查结论纳入招标文件备案要件。招标文件备案时，须一并提交《清单与图纸一致性审查报告》《项目特征描述完整性自查表》。未提交或审查发现重大缺陷的，招标监管部门不予备案，强制发回整改。

3.4 建立清单编制质量标准与责任追溯机制

第一，制定《工程量清单项目特征描述质量标准》在现行计价规范基础上，由省级造价管理机构出台细化指引。明确完整性标准，规范附录所列特征项必须逐项应答，不得缺漏；准确性标准，描述内容与设计文件、现场条件无矛盾；唯一性标准，同一特征不得使用两种以上表述，不得使用“详见”“暂定”“综合考虑”等模糊词汇。配套发布《禁止性表述清单》，将“按图纸”“按规范”等列为不合格表述。这就如同为清单

编制质量制定了一套详细的标准和规范，使编制人员有章可循。第二，建立清单编制质量信用评价与责任追溯机制。将清单编制错误率、争议发生率纳入造价咨询企业信用评价指标体系。对因特征描述缺漏、错误导致结算争议并造成发包人损失的，依据《注册造价工程师管理办法》追究编制人及复核人执业责任；情节严重的，暂停执业资格或列入市场禁入名单。

第三，推行清单编制执业责任保险制度。引导造价咨询企业投保清单编制职业责任险，将清单描述错误、要素缺漏等纳入承保范围。通过市场化保险机制，既为发包人提供损失补偿通道，又以保费浮动倒逼编制机构加强质量内控。

结语

招标文件工程量清单描述不清引发的结算争议是工程建设领域中的一个突出问题，它不仅影响了工程建设的顺利进行，也损害了招投标市场的公平性和公正性。通过对典型表现形式和原因的深入分析，并提出了一系列改进路径，包括推行清单与设计协同编制机制、全过程管控与责任追溯、保障合理编制周期与实质审查、建立清单编制质量标准与责任追溯机制等。不断提高工程量清单编制质量，有效防范结算风险，为工程建设的高质量发展提供有力保障。

参考文献：

- [1] 张珍兰. 招标工程量清单编制中导致竣工结算争议的典型问题及解决措施 [J]. 建筑经济, 2021, 42 (09): 53-56.
- [2] 朱向荣. 房地产开发项目施工总承包合同竣工结算价款争议关键影响因素研究[D]. 重庆大学, 2020.
- [3] 樊莹莹,尹贻林,杨熠柯. 全过程视角下工程项目竣工结算争议预控研究 [J]. 项目管理技术, 2020, 18 (03): 56-61.