

24 清单计价标准对最高投标限价的影响与编制

李韦漫

北京商务中心区国际发展集团有限公司 北京 100010

【摘要】：2024 版工程量清单计价标准从根源解除清单与定额的绑定，对工程量清单编制和计量规则进行系统性改进，降低了定额依赖，强化市场定价与清单精细化管理，同时明确清单准确性责任划分与风险分担细则，让最高投标限价编制从行政管控转向市场约束。新标准下，限价编制需严格遵循新的清单编制、计量规范，兼顾准确性与成本前置控制要求，通过完善价格采集方式、紧扣新规则细化清单编制、匹配项目类型优化计量计价、建立风险细化与管控，可有效提升限价科学性和成本控制效果，推动工程造价管理高质量发展。

【关键词】：24 清单；最高投标限价；市场定价；风险分担；工程造价管理

DOI:10.12417/2811-0536.26.07.099

1 清单规范改革的背景与意义

24 清单(即《建设工程工程量清单计价标准》GB/T 50500-2024)标准的出台，是我国工程建设走向高质量发展、深化市场经济改革、对接国际先进计价体系的必然结果。随着工程业态更新、市场价格波动加大、监管要求提升，传统清单规范在编制依据、列项方式、计量责任划分上的粗放性已难以适配行业发展，亟需通过修订明确清单编制实操要求、优化计量计价方式、划分清单准确性责任、细化风险分担。从理论层面，新标准完善了最高投标限价的理论体系，填补了清单编制与计量规则市场化的空白，解决了市场定价与成本管控脱节的问题；从实践层面，能推动招标人摆脱定额依赖，紧扣新编制与计量规则，结合市场实际科学设定限价，从源头控制成本，规范招投标秩序，杜绝低价恶性竞争，实现工程质价匹配与投资效益提升。

2 24 清单与最高投标限价的核心关联

2.1 24 清单对最高投标限价的规范导向

24 清单不仅与《招标投标法》及其实施条例的术语统一，明确了最高投标限价的法定地位，超出限价的投标将判定为无效，让限价编制回归法治化轨道，更通过改进编制与计量规则，为限价编制划定了实操边界，要求编制必须结合市场实际与项目情况，按合同标的列项、按项目类型计量，打破传统照搬照抄的标准化模式，推动限价编制从行政管控转向市场约束。

2.2 最高投标限价对成本控制的前置约束

最高投标限价的核心作用是为项目成本控制划定前置范围，将投资管控关口前移。24 清单框架下，遵循新的编制与计量规则合理编制限价，既能有效制止恶性低价竞争，避免施工单位因低价压缩工程质量，也能防止因清单列项不当、计量偏差导致的限价过高，减少投资浪费，实现质价匹配的成本管控目标。同时，

限价编制时结合新规则梳理的列项、计量、人材机等成本要素，也为后续施工阶段的成本管控提供清晰参考，推动成本管理从事后算账转向事前控制。

2.3 二者协同推进工程计价规范化

24 清单通过明确的编制与计量规则，为最高投标限价编制提供了统一的计价标准和依据，解决了传统编制中计价混乱、标准不一、列项粗糙的问题；最高投标限价的科学编制，又能反向推动 24 清单落地，让编制与计量规则在实操中得到验证和完善，保障清单计价的科学性和严肃性，实现招投标与成本管控的有效衔接。二者协同发力，推动工程计价向规范化、精细化、市场化发展。

3 24 清单对最高投标限价的影响

24 清单计价标准中编制与计量计价规则的修订，给最高投标限价编制带来全方位、根本性变化，主要体现在以下四个方面：

一是编制依据上，打破传统定额的限制，删除最高投标限价编制中与“计价定额”“施工方案”相关的条款，转而以常规施工工艺、工程价格信息、造价资讯及工程造价数据等市场价格类数据作为最高投标限价的编制依据，从完善工程造价市场形成机制出发，发挥数据在造价管控中的要素作用，让计价依据与市场行情相匹配，形成能够充分反映市场行情的价格。

二是编制内容上，更注重合理性、实际性、准确性，在清单项目特征方面，剔除了招标人无法编制、需依据施工组织设计确定的内容，如施工方案、施工措施、作业班次、材料运距等易引起造价争议和不确定性的描述。这一调整可以避免由于不同编制人对施工组织设计的理解差异而造成的工程量清单的不同，保证工程量清单的唯一性。在最高限价的价格编制构成上，结合市场数据进行细化明确，清晰界定了工程

价格信息及造价资讯所涵盖的具体内容，主要包括：近期完成的类似工程的最高投标限价、施工图预算、设计概算、成本估算；近期收集到的类似工程市场竞争形成的合理投标单价；近期确认的类似清单项目的结算单价；近期签订的类似工程合同价格；以及通过市场询价渠道获取的工程价格数据和相关价格指标指数等。

三是编制方法上，考虑多重因素，根据不同项目、不同时期、不同特点制定合理最高限价。每个工程项目都有其独特之处，不同的要求、时间、地理位置、技术难度等，工程价格信息和造价资讯不能充分考虑项目的特殊要求，因此即使是类似的工程，也会因为不同时间的市场物价波动而产生不同的造价。在编制最高限价时，需考虑多方因素，对参考的价格进行相关调整和修正，以保证更准确的反映当前项目市场行情价格，确定合理的最高投标限价。

四是风险考量上，直接影响限价构成。24标准在风险分配上实现精细化改革，直接重塑最高投标限价的风险计取方式。对于单价合同，分部分项工程项目清单的准确性、完整性由发包人负责，投标人不承担工程量清单缺陷的风险；对于总价合同，新计价标准要求投标人复核招标工程量清单，投标人既可以就相关问题提出异议，也可在投标报价环节对内容进行补充完善，但需自行承担工程量存在缺陷的风险。无论采用单价合同还是总价合同，措施项目清单的准确性与完整性均由投标人负责；在这两种计价模式下，对招标人而言，投标人的报价具备透明性与可对比性，投标人所面临的报价风险也更易于识别和把控。

4.24 清单下最高投标限价编制方法与重点

在24清单框架下，最高投标限价已从过去依赖定额的“静态计价”转向基于企业定额与市场行情的“动态定价”。其合理性不仅关乎项目能否顺利招标，更直接影响工程成本控制与质量保障。确保最高投标限价的合理性，关键在于以市场数据为锚点、工程实际为依据、合规要求为底线，实现“编得准、控得住、行得通”。

4.1 夯实基础，构建合理定价根基

清单是限价的“骨架”，严格遵循编码、计量单位、项目特征的规范列项，是规避清单缺陷的基础防线。任何偏差都可能引发计价争议或成本失控，尤其在强调“谁风险可控谁承担”的新规则下，规范列项直接关系责任归属。24版清单采用12位阿拉伯数字编码，常见跳级编码、重复编码、擅自修改前9位的

缺陷，会导致系统识别错误，影响投标报价。若遇附录未列项目，应按规则补充编码，并附完整说明，避免随意命名造成歧义；计量单位必须与标准规定严格一致，各附录清单项目中，原可选用多个计量单位的情况已被统一为单一计量单位（如地暖敷设只列 m^2 一个计量单位，删除计量单位 m ；弯头导流片旧版以前有2个计量单位为 m^2 和组，新版就一个计量单位为 m^2 ；不再区分“单价措施”和“总价措施”，统一归为“措施项目”，采用总价计价方式），杜绝因计量单位选择不同导致的计算混乱和报价偏差，不得混用、自选或使用非法定单位，否则将影响工程量清单的合规性、造价数据的可比性，并可能引发合同争议；工程量清单的项目特征描述应结合图纸，反映工程特点，尽量准确、清晰表述出影响清单综合单价的特征要素。项目特征除对主项的参数、规格、数量予以描述外，还应对综合项目的参数、规格、数量均予以描述，以满足确定综合单价的需要。（主项项目指工程量清单中列出的主体工程项目，例如“风机安装”。综合项目指为完成主项工程而必须包含的、但未单独列项的辅助工作或配套工程，如风机安装中包含的支架制作安装、底漆面漆修补、单机试运转等。当主项工程的实际施工内容（即综合项目）与常规或标准做法不一致时，如风机安装需要特殊材质的支架或额外的调试流程，就不能简单套用通用描述。在这种情况下，仅描述主项的参数是不够的，须进一步说明综合项目的具体要求，如支架材质、规格、数量、油漆的种类、涂刷遍数、调试的具体内容等）这样才能让投标人准确理解施工范围和成本，避免因描述不清导致报价偏差或后期争议。

4.2 搭建多维度、全方位的价格采集机制

(1) 编制最高投标限价时应优先采用当地造价管理部门发布的人工、材料、机械价格信息，这是为了确保限价的公允性、合理性和权威性，真实反映工程所在地的市场实际成本水平。该类信息基于大量工程数据统计分析得出，代表了区域内的社会平均成本，避免了个别市场报价的波动性或偏高偏低问题，有利于实现公平竞争。相较于零散的市场调查价格，官方信息更系统、稳定，有助于招标人科学控制项目投资，防止因价格虚高或过低导致流标、围标或质量隐患。

(2) 缺项部分通过市场调研、供应商询价获取真实报价。摒弃“拍脑袋”定价，用真实市场数据说话，这一做法的核心在于避免限价脱离市场现实，防止因虚高造成财政资金浪费，或因过低引发异常低价竞争，影响项目质量与履约稳定性。每个项目有其独特的需

求与特点，所需的材料并不是千篇一律，特别是一些大型设备与新型材料的价格无法从政府官方渠道获取，只能通过向市场询价或定制。如配电箱由不同元器件组成，根据功能和应用场景不同，所需的模块及相关附件也有所不同，为满足特定需求，如防爆、智能控制、远程运维、环境监测等而集成的非传统电气元件。复杂的结构与组成及品质上的要求导致其价格来源的渠道狭窄，只有通过市场、供应商报价才能实时响应，灵活满足市场需求。

(3) 结合工程价格信息及造价资讯数据，避免偏离市场中枢。工程价格信息及造价资讯代表着当前市场行情和交易水平，24标准明确了最高限价参考的具体内容，如近期完成或签订的类似价格及相关指标指数等。近期完成的最高投标限价、估算、概算、预算、结算等可以从大方向上把控限价的范围及合理性，通过分析已完工程的数据，可以校准和优化未来类似项目的最高投标限价编制依据，使限价更贴近市场实际和项目真实成本。近期类似工程的投标单价、合同价和人材机综合单价等可以反映出市场历史真实详细数据，招标人获得过的大量回标价格信息，包括人材机价格信息、综合单价信息、单方造价信息等，反映各投标人对市场成本的认知水平、采购渠道优势以及报价策略的差异，通过对这些造价信息的分析、处理，可以形成最高投标限价的数据库。相关价格指标反映了一定时期、地域内专业工程的平均成本水平及其构成，是投资控制和招标定价的重要参考。如北京市住房和城乡建设委员会定期发布专业工程造价指标（如抗震支架专业、消防、基坑降水专业等），可以作为投资控制和工程招标时确定专业工程暂估价的参考。造价指标综合了人工、材料、机械、综合费用等构成，并明确单方造价及调整幅度（如±15%~30%），有助于招标人合理评估项目价值。如抗震支架专业通常需要专业厂家深化设计，无法依据详细施工图纸计算具体造价，在编制最高投标限价时，参照指标中的价格构成，结合市场询价微调，可合理化提高最高限价的准确性。

4.3 深度结合项目实际情况，提升定价合理性

深度结合项目实际情况，每个项目都是独特的，限价必须“量身定制”，如城市更新、老旧小区改造或中心区项目常面临作业面受限、材料堆放困难、垂直运输紧张等问题，需结合合理施工工期和施工工艺，在限价中体现组织性措施的成本上升，措施费中考虑材料从临时堆场至作业点的二次搬运费、为避开交通高峰时段运输的夜间施工增加费等，真实反映现场制

约带来的成本增长；装配式建筑的技术措施费主要体现在构件吊装、临时支撑、垂直运输、拼缝处理等关键环节，需结合施工方案精细化计价。装配式结构依赖大型塔吊进行预制墙板、楼板、楼梯的吊装作业，需根据构件重量、吊装高度、作业半径合理选型设备，并计入进出场、安拆及台班费用，像湖北省定额明确将“装配式混凝土工程垂直运输”列为专项子目。预制构件安装后需设置斜撑、可调支撑架以保证稳定性，直至节点混凝土达到强度，此类支撑系统的材料租赁、人工搭设及拆除均应计入措施费。

4.4 严守合规红线，防范重大风险

4.4.1 严禁无理由压低限价，确保价格合理性

为控制概算或迎合财政评审要求，强行压低最高投标限价，导致其低于市场合理水平，易引发流标、投标人恶意低价中标后偷工减料，甚至造成工程质量安全事故。依据24标准第5.2.8条规定，优先采用市场询价、历史成交价、造价指数等真实数据支撑价格；若确需调整，应有充分依据并形成书面说明，禁止“拍脑袋”决策；湖北省在《关于加强全省房屋建筑和市政基础设施工程招标投标监管工作的通知》中指出“以市场化、数字化、标准化为原则，构建全省统一的房屋市政工程市场化计价数据库，在招标投标等环节实行造价成果文件赋码，收集分析、实时发布各地人材机等市场价格信息。市、县住建部门应督促属地项目参建主体在联合验收前，按照全省统一的房屋市政工程市场化计价数据库，据实完善人材机等市场价格信息，客观反映项目建设成本”，以数字化手段强化造价监管，从制度设计和技术执行层面杜绝人为干预或不合理压价行为。其核心逻辑是：每一个阶段的造价成果文件都必须赋码上传，实现“一码溯源”，一旦发现限价明显偏离市场水平，即可倒查责任主体与数据来源。

4.4.2 材料询价过程必须规范留痕，确保可验证

询价执行原则需遵循“技术可行、质量可靠、材料可供、投资可控”四项原则。无正式报价单、分析记录，难以证明最高投标限价的价格合理性。询价过程中，除价格来源单一外，有效报价供应商不得少于三家并获取盖章报价单，留存沟通记录，对异常低价进行原因分析，排除漏项可能。多地实施细则明确要求工程材料询价过程需形成书面档案，作为后续监管检查的重要依据。如南通市发布的《建设工程主要材料及设备询价指南》中明确指出，询价全过程应形成可追溯的书面文件，包括询价小组成立记录、材料基

本信息确认、供应商比选过程、报价文件审查结果、评审意见及最终定价依据等。该指南强调，所有环节资料需由询价人归档保存，作为后续审计和监督检查的核心凭证。此外，《湖南省建设工程材料价格信息管理办法》也要求各级造价管理机构建立和完善材料价格信息采集档案，确保采集过程具有可追溯性，推进信息管理工作制度化、信息化。

5 结语

24 清单计价标准的实施，标志着工程造价管理进

入以市场为导向、以清单编制与计量规则为实操依据、以风险共担为基础的全新阶段，精准控制成本成为核心目标。最高投标限价作为衔接招标控制与成本管理的关键工具，其编制质量直接影响项目投资效益和工程品质，而贴合 24 清单的编制与计量规则，是提升限价编制质量的核心前提。实践表明，只有摆脱定额路径依赖，立足真实市场价格，紧扣新规则做好清单精准列项与计量匹配，结合项目实际特点，同时融入风险识别与分摊机制，才能让限价兼具合理性与前瞻性。

参考文献：

- [1] 蔡家辉.清单计价合同下的施工成本控制研究[J].房地产导刊,2025(24):236-237.
- [2] 李亮.浅谈推行成本责任清单管理在项目成本控制中的应用[J].中文科技期刊数据库(文摘版)工程技术,2021(2):308-309.
- [3] 施钰.提升招标控制价和工程量清单编制质量的措施[J].四川水泥,2021(12):100-101.
- [4] 卓强.探讨招投标阶段编制工程量清单和招标控制价要点[J].散装水泥,2022(5):29-31.