

# 政府投资项目中招标投标活动与造价控制的策略分析

汤敏

中技建设咨询有限公司

**摘要：**本文简要介绍了政府投资项目组织和策划招标投标活动的管理特点、工作流程、评标方法，以案例项目视角梳理了招标与造价两项管理工作的不足，探索了招标与造价两项管理的应对方法：加强招标资料整理、清晰编制工程清单、关注控制价审核、规范合同约定内容、核准工程量、把握市场价位走向等，以此从内部管理、工程监管、规范合同、市场把握、技术融合多方面，全面完善招标投标管理体系，增强造价控制有效性。

**关键词：**招投标；工程量；控制价

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.17.082

**引言：**由政府出资负责的项目，具有基建性质，包括公路桥梁、城市排水管线等，项目施工质量直接作用于区域发展、居民生活，表现出明显的民生服务属性，能够产出较高的社会效益。项目进行时，干扰条件较多，需加强政府监管，以此保障项目管理质量，防止出现资金使用不当的问题。为此，严管招投标流程，加强造价监管，保证政府投资项目质量，有助于增强政府的社会公信力。

## 一、政府投资项目招标投标活动概述

### （一）招投标管理特点

（1）招投标管理应遵守“三公”理念，即公平管理、公正决策、公开信息，保证招投标各项工作管理质量。信息公开，是落实招标工作的重要条件。招投标期间，采取挂网公开形式，接受多个潜在投标人的投标文件，信息公开后，自觉接受社会各领域组织的监督。

（2）招投标组织规范、流程严明，遵守各地区行政法规，符合相应法律的具体要求。实际开展招投标工作时，参与主体需遵从规范细则，从“公开招标信息”“接受投标文件”“开标和评标”“公示中标结果”“发放中标通知书”“签约合同”各环节，逐步落实招投标活动，深化规范管理思想，保证招投标质量。

（3）项目信息具有较高的时效性。限定时段内，积极落实项目规划、项目管理，及时展现出项目民生性，改善居民环境，是政府投资项目的重要作用，作为招投标管理的侧重点，招投标各个环节，均有一定时间要求，比如“招标公告发布”“递交投标文件”“开标时间”“中标结果发布”“签约合同的有效时限”等。采取时间规定、有效时限的管理方法，使招投标各项工作稳步落实，让项目如期进行。

（4）报价一致性。一般情况下，公开招标和邀请招标为一次性报价，且报价须符合招标文件要求。在政府投资项目中，应保证招投标管理秩序，严管报价、规范报价方案工作、防止报价信息泄露、以及投标人之间串标、围标等不法问题。评标委员会根据招标文件要求对投标报价进行评审，选出最符合的报价。合同签署时，要求合同约定与招标文件、中标人投标文件的内容相符，保持报价内容的一致性。

### （二）招投标工作流程

在招投标初期，前往政相关部门，申请立项，提交投资项目的相关文件，明确招投标的项目名称、建设规模、金额等细节内容。立项完成后，由招标代理机构负责具体的招投标事项，编写招标文件，经招标人确认后，交由建设行政主管部门进行文件备案。项目备案完成，即可发布招标公告。开标后，依法组建的评标委员会按照招标文件中的评标办法进行评标，选出中标单位。公开中标信息后，如无异议和投诉，将招投标全过程资料报给建设行政主管部门，发放中标通知书后，返还各投标单位的保证金。招投标双方依照项目情况，签订合同。

### （三）评标方法

#### 1. 低评法

低评法表示评标委员会依照招标内容，明确价格调整形式，对全部投标报价内容，给予评审，采取最低评标方法，选出中标单位。低评法侧重于价格竞争，成本控制能力，是评价投标能力的关键因素。低评法具有评标单一、评标目的明确的特点，可降低评标成员主观认识产生的影响，可保证评标规范。低评法有助于增强企业的造价管理能力。

#### 2. 综评法

综评法是针对符合招标要求的投标文件，从多个评审因素进行评标，选出最佳投标单位。综评法融合了量化评价理念，从施工组织设计、企业资质及履约能力、投标报价等方面给出综合评价，综合评分分数最高的，即为中标单位。综评法具有评标的全面性，顺应于国内建筑行业的整体发展需求，相比低评法，更具适用性。

## 二、招标与造价两项管理存在的不足

### 案例项目概述

H市城投公司组织招投标工作的详情：近3年内，H市共有21宗道路工程，完工18宗，待完结2宗，废标1宗；初期造价预算总额约为4亿元，实际成交额为3.92亿元，节约0.08亿元，造价控制效果显著，维持着招投

标环境的“三公性”。2021年，H市为加强城市道路建设，增强市民出行便利性，使用财政资金，实施了“某道路改建工程”项目的招投标工作。此处作为案例项目，进行招投标管理，分析H市招投标流程的不足，给出更完善的管理建议。

案例：“H市某道路改建工程”项目，招标金额为1000万元，招标范围包括但不限于路面、交通、亮化、管线、绿化等工作内容。经H市建设行政主管部门备案后，本项目在指定媒介上发布了招标公告，招标公告发布时间为2021年5月10日，投标截止时间为2021年6月23日。本项目竣工验收后，结算送审金额超出了招标时的中标金额。

#### （一）招标管理问题

根据《中华人民共和国招标投标法》要求：“依法必须进行招标的项目，自招标文件开始发出之日起至投标人提交投标文件截止之日止，最短不得少于20日。”然而，H市城投公司进行本项目招标工作时，将投标人递交投标文件截止日期定在了发布招标公告的第45天，无特殊情况下实属不妥；此举虽未违反相关法律法规，但将会严重拖慢本项目的招标实施进程，不利于整个工程建设项目进度把控。

#### （二）造价管理问题

造价管控方面，由于设计变更，如桩基返工、材料更换不规范等问题，增加了本项目的工程造价；如果工程签证单的管控不严格，出现签证不实、签证滞后等情况，也会降低签证的实际作用，致使工程造价虚高。

### 三、招标与造价两项管理整改方法

#### （一）招标管理整改方法

##### 1. 加强招标资料整理

合理列出招标内容，有效整理招标文书的各项内容。在实践中，由于前期招标参数不准确，会增加工程变更的次数。为此，在招标前期，需严格整理各项资料，保证列出数据的准确性，提高投标方案的可用性，以此有效控制变更次数，防止出现造价变动。加强各流程时间限定的管理，给出合理的时限范围，使工程如期开工。

##### 2. 清晰列出工程量清单

作为招标文件的关键内容，清单计价质量，直接关联于投标报价的全面性、招标控制价设计的精确性。在实际编写清单时，工作人员需深入查看工程资料，掌握计价规范，熟知当地计价要求，参照设计方案、现场实况，综合给出工程量清单。编制清单，应准确划分项目类型，正确描述项目性质，保证计量方法准确，使报价内容合理，防止清单指代不明，避免造价增加问题。

##### 3. 关注控制价审核

控制价的制定，是参照国家相关单位给出的计价方法，依据招标要求，参照工程实况，给出的最高投标限

价。控制价的设定，能够有效控制投资数额，防止投标出现恶意抬价情况，维持信息公开性，规避出现暗箱操作问题，保证自主报价的合理性，使各位投标单位处于公平竞争状态。如果控制价设定得较高，将会增加工程造价，引发资金损失现象。如果控制价设定得较低，容易引起低于成本中标，不利于工程质量的保障。为此，编制控制价时，应参照相关要求、各项工程成本的控制规范、项目费的拟定要求等内容，提高控制价设定的合理性。控制价设定完成，进行审核，分析控制价的约束性，判断控制价与市场均价的符合性，切实体现控制价的招标管理作用。

#### 4. 规范合同约定内容

合同约定内容，直接决定着双方权责明确的清晰性，关联于项目质量控制的有效性，影响着造价监管的有效性。在签订合同期间，应从工程范围、材料名称、设备类型等方面，逐一给出明确定义，防止出现概念歧义。当前签订的合同，多使用固定单价约定形式。为此，价位约定时，应给出具体的价位变动范围，以此合理消除双方的造价风险。当出现合同内未约定的支出项目时，合同中应明确给出结算方式，具体包括确定单价的方法、费用支出人员等。从给付工程款、变更处理、违约处理各方面，逐一给出合同约定，明确双方责任，合理细化风险，提高合同内容的全面性，以此有效减少争议问题，使工程顺利完工。

#### （二）造价控制优化方法

##### 1. 明确合同约定

以造价控制为宗旨，明确合同各项事项时，应以图纸、招标文件和中标人投标文件为基准，依照报价文件进行合同约定，以此保证造价控制质量。造价控制期间，应尽量避免合同外费用的发生。多次的设计变更，极易出现资金使用不规范的问题，由此削弱了造价可控性。造价管理人员，需参照合同约定内容，依据计价规则，进行签证，加强签证管理，防止资金损失。

##### 2. 核准工程量

加强工程量审核、监管进度款，是造价控制的关键工作。计算工程量，应融合计量规范，保证计量准确。工程量的计算结果，作为工程造价管控的重要参考数据。工程进度款对应于实际完工量，参照合作单位提交的“完工结算表”、支出凭证等内容进行审核。采取月结算的方法，保证各环节工程量的校对质量，有效控制造价支出。

在案例工程造价管控中，管理人员应熟练使用计量方法，明确计量规则，及时计算完成施工的工程量，进行必要的工程检查。工程质量检查时，参照图纸、合同各项内容，给出准确的测量结果。工程检查、核准工程量的工作，应有业主方、施工方等各主体共同参与，准确记录检查结果。监理人员需仔细阅读合同内容，依据

支付约定,参照工程量的记录详情,及时查看进度款的审批状态。如果工程检查时,存在工程质量问题,业主方可拒绝支付此项进度款,待质量达到后再结算<sup>[3]</sup>。

### 3. 变更事项的造价监管

案例项目进行时,由于人员变动、新工艺引进等因素,形成了设计变更需求。部分设计变更具有主观性,比如,前期勘察不到位,致使招标文件估算不准;前期工艺方案较保守,新工艺具有降本增效的应用价值,使工艺方案发生变化。有的设计变更表现出客观性,比如,气象原因,延期施工。各类设计变更,均会引起造价发生变化,需加强变更监管,去除不必要的变更事项,加强造价控制。

### 4. 把握市场价位走向

案例项目使用的材料、半成品,均采用估价方式。合同约定中,明确指出各类材料、半成品等物资价位,会在品牌、生产地区、产品类型等多种因素的作用下,出现价位浮动现象。尤其是装饰类材料,价位变动幅度较大,严重影响着造价管控质量。为此,造价管理人员,应及时掌握市场价位的变动情况,采取实地考察、市场访问等措施,及时获取市场最新的价格信息,完整记录各项材料的市价变动情况,以此增加审计的便利性。

### 5. 严审图纸

案例项目进行时,合同未约定的新增项目,同样是造价控制的重要工作。施工单位应明确费用类别,加强未约定费用管理,参照图纸分析资金使用的必要性。案例项目进行管线分析时,使用BIM技术进行勘测,以此校准了工程范围,防止地下管线受到工程影响。

### 6. 及时索赔

当发生违约事件时,需依据合同内容,及时做出索赔处理,保证造价控制质量。比如,案例项目出现一种材料质量不达标、两种材料供应超时等问题,管理人员及时查看合同约定内容,明确索赔方式,向供应商进行索赔处理,以此抵消材料问题带来的工期增加造价损失,提高造价控制效果。

## (三) 其他保障措施

### 1. 建立诚信体系

公共项目的主建、政府各方主体,均是诚信监管体系的重要成员。建立全面的信用评价机制,以全国范围为目标,进行招投标信息公示,为后续招投标活动给出有力支持。创建诚信体系,可显著增强信息公示的及时性,以诚信监管为出发点,加强招投标信息公示,有助于政府投资项目处于公开监管的状态。

### 2. 规范招标管理

采取依法做事、规范行事、严格评审、专家评标的方式,全面提升招标管理的规范性。招标代理机构须依

据招投标法及相关的法律法规,选择具体招标方式、编制招标文件、组织资格预审(如有)、组织开标、评标委员会评审、中标结果公示、中标通知书备案及发放、协助合同谈判等各项招标工作。

### 3. 开发电子招标监管平台

电子招标平台,是增强招标信息公开性的关键措施,能够契合于招标公平性的要求,有效增强招标活动的推进能力,合理控制招投标成本,维护招投标各环节进展秩序。电子招标平台,加强了各部门之间的信息对接,融合有效的监管流程,积极展现计算机的智能性。

招标人、招标代理机构、建设行政主管部门、投标人等所有资料的报送、审核形成了全流程电子化。优化了评标专家评标流程,营造阳光评标环境,具有降本增效的技术融合优势<sup>[5]</sup>。

### 4. 建立全面的造价监管流程

建立统一的监督组织,由交易监察、发改局、审计局等组织,逐一进行招投标监管工作。从招投标的工作前期、招标进行时、合同签订后,全环节融合监管工作,综合给出工作政策,协同解决招投标各类问题,综合剖析问题成因。

### 5. 创建专家评标模块

创建专家智库,存储各类拟解决的问题,获取专家建议,实行有效的招投标监管。针对诉讼、检举等不法问题,给出有效的防范、整治措施,加大监管力度,展现监察组织的工作威信。

结论:综上所述,以政府投资项目为中心,开展的各项招投标活动,需加强招投标流程的规范性,配合有利的监管工作,积极消除不法问题,融合线上技术进行评标管理,从造价控制、项目收益、材料环保性等方面,综合选出最优的投标单位,有序落实工程量计算、市价把控等造价管理工作,顺应当前建筑行业战略需求,发挥政府投资项目的民生服务功能。

## 参考文献

- [1]叶丽莉.政府投资项目招投标管理的研究[J].经济管理文摘,2021(23):52-53.
- [2]陈明华.关于政府投资项目招投标问题的观察及深思[J].时代金融,2019(27):80-81+88.
- [3]刘睿.政府投资项目招投标研究文献综述[J].新西部,2019(23):60+56.
- [4]罗大雪.浅议政府投资项目招投标和施工阶段造价控制[J].中华建设,2019(07):72-74.
- [5]王贞坤.政府投资项目造价管理存在的问题及对策[J].现代商贸工业,2018,39(20):65-66.

作者简介:汤敏(1979.11-),女,汉,浙江省镇海人,本科,现有职称:中级工程师,研究方向:管理工程/工程招标、造价咨询。