

老旧小区改造项目招标清单和控制价编制研究

文 / 陈 辰 铜陵兴业建设项目管理有限公司

摘要：随着我国城镇化进程的加快，老旧小区改造成为城市更新的重要任务。然而，招标控制价“失灵”的问题频发，导致工程结算价超支严重，极大地影响了项目投资效益。基于此，本文详细阐述老旧小区改造项目招标清单和控制价编制的重要性，并以某老旧小区及基础设施改造项目为例，深入探究招标控制价“失灵”的原因，并提出针对性的解决策略，以期为同类型小区改造项目的规范化管理提供理论参考和实践指导。

关键词：老旧小区；改造项目；招标清单；控制价编制

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.14.092

引言

近几年，老旧小区改造项目在全国范围内大规模推进，并取得了现阶段性成果。但与此同时，在项目的具体实施过程中，招标控制价与实际工程结算价之间的偏差问题也日益凸显。这一现象不仅导致项目成本失控，还引发了资金浪费、工期延误等一系列连锁反应，特别是在一些经济欠发达地区，由于缺乏科学的招标清单编制和合理的控制价设定，项目超支现象尤为严重。因此，深入研究招标清单和控制价编制的科学方法，探索解决招标控制价“失灵”的有效策略，对于提升老旧小区改造项目的管理水平和投资效益具有重要意义。

一、老旧小区改造项目中招标清单和控制价编制的重要性

老旧小区往往存在建筑结构老化、基础设施陈旧、功能布局不合理等问题，改造工程不仅涉及建筑本体的修缮，还包括水电管网、绿化景观、公共设施等多方面的综合整治。这种多维度、多层次的改造需求，使得项目的工程量清单编制和控制价设定显得尤为关键。

具体而言，招标清单是项目实施的依据，其编制的准确性和完整性直接影响到工程量的计算、施工方案的制定以及后续的合同履行。若清单编制过于粗略或遗漏关键项目，不仅会增加施工过程中的变更风险，还可能导致施工单位在投标时采取低价中标、高价索赔的策略，从而加剧项目超支现象。控制价的设定是确保项目投资效益的重要手段，合理的控制价应基于科学的成本测算和市场调研，既要避免因控制价过高而导致资金浪费，也要防止因控制价过低而引发工程质量问题或施工单位的亏损风险。此外，老旧小区改造项目往往涉及多个专业领域，如建筑、市政、园林等，各专业之间的协调和衔接对清单编制和控制价设定提出了更高要求。如果各专业之间的工程量划分不清或

控制价分配不合理，还将导致项目施工过程中的交叉作业混乱，进一步加剧成本超支和工期延误的风险。因此，科学、严谨的招标清单和控制价编制不仅是项目顺利实施的基础，也是提升投资效益、保障工程质量的关键环节。

二、老旧小区改造项目招标控制价“失灵”的原因分析

（一）工程概述

本文研究对象为某老旧小区改造项目，地点位于某省会城市的老城区，涵盖53栋居民楼、17.24万m²区域，涉及拆除、防水、绿化等多项工程。该小区始建于20世纪80年代，建筑结构老化严重，基础设施陈旧，居民生活条件亟待改善，改造工程主要包括建筑外墙修缮、屋顶防水处理、水电管网更新、绿化景观提升以及公共设施完善等内容。项目招标控制价设定为3064.48万元，但竣工结算价却高达3461.04万元，超支率达12.94%，这一显著偏差不仅影响了项目的投资效益，还暴露出招标控制价编制中的深层次问题。

（二）招标控制价“失灵”的原因分析

1. 清单项目范围与特征描述模糊

在老旧小区改造项目中，招标清单的编制是确保工程顺利实施的基础。然而，案例中“铲除原屋面刚性防水层”项目的特征描述存在严重模糊性，直接导致了施工过程中的工程量激增和成本失控。具体来看，该项目未明确拆除的边界范围，导致施工方在实际操作过程中误将找平层和保温层一并拆除，这不仅增加了工程量，还引发了额外的材料成本和人工费用。根据《工程量计算规范》（GB 50854-2013），拆除工程应分层列项，明确区分保护性拆除与破坏性拆除，但在编制清单时，这一关键细节被忽视，导致组价混乱，最终影响了控制价的准确性。同时，“拆除散水”项目的名称与特征描述

存在矛盾，进一步加剧了造价失真。散水作为建筑物周围用于排水的构造，其拆除工程应严格按照市政工程的相关定额子目进行套用。然而，在本案例中，由于清单编制人员对市政定额的理解不足，套用了不恰当的费率标准，导致费率偏差高达 3.28%，这不仅影响了控制价的合理性，还在施工过程中引发了争议，增加了项目管理的难度。此外，清单项目范围与特征描述的模糊性，还体现在对施工工艺和材料规格的界定不清上。例如，在“外墙修缮”的项目清单中，未明确修缮的具体工艺和材料规格，施工方在实际操作中采用了更为复杂的工艺和更高规格的材料，导致成本大幅增加。这种模糊性大大增加了施工过程中的变更风险，导致施工单位在投标时极易采取低价中标、高价索赔的策略，从而加剧项目超支现象。

2. 定额组价与设计文件脱节

招标控制价的编制通常依赖于初步设计图纸，一旦未结合施工图及检测鉴定报告，便容易导致定额组价与设计文件脱节，进而引发成本失控。例如，在屋面防水层改造项目中，设计文件明确要求采用 SBS 卷材，这是一种高性能的防水材料，具有优异的耐候性和抗老化性能。然而，在招标控制价编制过程中，由于未充分参考施工图及检测鉴定报告，错误地选用了普通改性沥青卷材进行组价。普通改性沥青卷材虽然成本较低，但其防水性能和耐久性远不及 SBS 卷材，导致单价差异高达 15%。这种组价错误不仅影响了工程质量的保障，还在施工过程中引发了额外的材料更换费用，进一步加剧了成本超支现象。此外，在保温层改造项目中，设计文件要求采用挤塑聚苯板（XPS）作为保温材料，原因在于该材料具有较高的抗压强度和良好的保温性能，适用于老旧小区改造中的屋面保温工程。但是，由于招标控制价编制时未结合施工图及检测鉴定报告，且清单中未明确材料规格和性能要求，导致施工方在实际操作中替换为低质的 EPS 板（膨胀聚苯板）。EPS 板虽然成本较低，但其抗压强度和保温性能均不及 XPS 板，且易受潮变形，长期使用后可能导致保温效果下降。更为严重的是，由于清单中未对材料价差进行有效约束，施工方在材料替换过程中未进行成本核算，导致后期成本失控。这种定额组价与设计文件的脱节，不仅影响了工程质量的稳定性，还增加了项目管理的难度，使得招标控制价失去了应有的约束作用。

3. 材料价格基准脱离市场实际

材料价格的合理确定是控制价编制的核心环节之一。在本案例中，控制价编制所采用的材料价格基准严重脱离市场实际，直接导致了项目成本失控。具体来看，控制价编制过程中采用 3 年前的人工单价与 1 年前的材料价格，这不仅违背《招标投标法》规定的“基准日前 28 天”原则，更忽视了近年来建材市场的剧烈波动。根据《招标投标法》第四十六条规定，招标控制价的编制应以基准日前 28 天的市场价格为依据，以确保控制价的时效性和准确性，但本案例中控制价编制所采用的人工单价和材料价格明显滞后于市场实际，尤其是疫情期间建材价格的大幅波动未被纳入考量，导致控制价严重偏离实际成本，最终引发结算价超支。例如，泥瓦工、水电工等关键工种的市场单价在疫情期间普遍上涨了 20%-30%，而控制价中的人工费用却未作相应调整，导致施工过程中人工成本超支严重。此外，案例中 2022 年编制的项目仍沿用 2018 年的包干单价，这一做法显然与市场实际情况脱节。2018 年至 2022 年间，全球范围内经历了新冠疫情的冲击，导致建材供应链中断、原材料价格大幅上涨。以钢材为例，2020 年至 2021 年间，国内钢材价格涨幅超过 30%，而案例中控制价编制并未考虑这一因素，导致暂列金额严重不足。在项目实际施工过程中，施工单位不得不面对材料价格的大幅上涨，最终在结算时被动调增费用，进一步加剧了项目超支现象。

三、老旧小区改造项目招标清单和控制价编制的策略

（一）强化全过程程序管理

老旧小区改造项目的特殊性在于其建筑结构老化、基础设施陈旧，且改造需求复杂多样。因此，为确保老旧小区改造项目招标清单和控制价编制的科学性与合理性，必须强化全过程程序管理，构建系统化、规范化的操作流程。一方面，项目启动阶段应严格遵循“检测鉴定—改造设计—编制招标控制价”的标准化流程。在检测鉴定环节，必须依据《既有建筑维护与改造通用规范》（GB 55022-2021）的相关规定，对老旧小区的建筑结构、基础设施、功能布局等进行全面评估，确保鉴定结果的准确性和权威性。在改造设计阶段，设计单位应基于检测鉴定报告以及老旧小区的实际情况，制定科学合理的改造方案，既要满足居民的实际需求，也要充分考虑施工的可行性和经济性，还要明确设计文件中施工工艺、

材料规格、技术标准等关键要素，以便为招标清单和控制价的编制提供准确依据。在编制招标控制价阶段，必须结合施工图及检测鉴定报告，确保定额组价与设计文件的一致性。另一方面，由于老旧小区改造项目涉及的材料种类繁多，价格波动较大，如果控制价编制所采用的材料价格基准脱离市场实际，极易导致成本失控。因此，还需建立实时更新的材料市场价数据库，并与建材供应商建立长期合作关系，动态调整控制价中的材料费用，同时对于人工费用的确定，也应充分考虑市场波动，以确保控制价中的人工费用与实际市场价相符。

（二）推行实物量清单计价模式

在老旧小区改造项目中，传统的定额均摊法已难以满足现代工程精细化管理的需求，推行实物量清单计价模式势在必行。这种计价模式的核心在于将工程中的主要材料、人工、机械等要素进行实物量化，通过精确计算各项资源的实际消耗量来编制清单，从而避免传统定额法带来的均摊误差和成本失真。以本案例中的挤塑聚苯板（XPS）为例，实物量清单计价模式要求在清单中明确材料的规格、防火等级、损耗率等关键参数，如采用B1级防火等级的XPS板，厚度为50mm，损耗率控制在5%以内，这种精确的清单编制方式，能够确保施工方在投标时准确核算成本，避免后期因材料规格不符或损耗超标引发的争议。同时，人工费和管理费也按费率进行管控，而不是笼统地纳入综合单价中，如针对外墙修缮工程，清单中应明确列出每平方米所需的人工工时、机械台班以及管理费率，施工方可以根据这些具体数据进行精确报价，从而避免低价中标、高价索赔的现象。此外，在钢纤维混凝土和双向钢筋的施工中，实物量清单计价模式也能够精准反映两者的价差，确保施工方在投标时能够根据实际材料价格进行报价，从而减少后期因材料价格波动引发的成本超支。总之，实物量清单计价模式通过精确量化工程中的各项资源消耗，可以大大提升清单的透明度和准确性，为老旧小区改造项目的成本控制提供了有力保障。

（三）借鉴文物修缮“原状保护”原则

在老旧小区改造项目中，既有建筑不仅是居民生活的载体，更是特定时期地区审美取向、经济社会背景和文化特征的缩影。因此，在改造过程中，应秉持“原状保护”原则，在无明确结构隐患时，优先保留原有建筑构件，避免过度拆除和重建。例如，对于外墙裂缝的处理，

传统做法往往倾向于整体拆除并重新砌筑，这不仅增加了工程量，还导致成本大幅上升，而采用注浆修补技术，能够在不破坏原有建筑结构的前提下，有效修复裂缝，既节约了材料成本和人工费用，又保留了建筑的历史风貌。并且，该技术通过将特定材料注入裂缝内部，使其与原有结构紧密结合，能够有效恢复墙体的整体性和耐久性，减少了施工过程中产生的建筑垃圾，体现了绿色施工的理念。此外，在招标清单和控制价编制中，也应充分体现“原状保护”原则，明确修复工艺和材料规格，避免因清单描述模糊导致的成本失控。例如，在外墙修缮项目中，应明确标注采用注浆修补技术，确保施工方严格按照设计要求执行，避免因工艺或材料替换引发的成本超支。同时，在控制价编制中，应充分考虑修复工艺的特殊性，合理确定人工单价和材料价格，确保控制价的准确性和时效性。

结语

综上所述，老旧小区改造项目招标清单和控制价编制的科学性与规范性直接关系到项目的投资效益和工程质量。通过深入分析招标控制价“失灵”的原因，本文提出了强化全过程程序管理、推行实物量清单计价模式以及借鉴文物修缮“原状保护”原则等策略，有效提升了老旧小区改造项目的造价管理水平，避免了工程超支和工期延误等问题。未来，应进一步加强对招标清单和控制价编制的研究，结合实际情况不断优化编制方法，并建立区域性造价信息共享平台，推动行业标准化与数字化协同发展，为城市更新和居民生活质量的提升提供有力保障。

参考文献

- [1] 郭维潇. 商业楼改造项目招标控制价编制要点与应用[J]. 上海房地, 2023, (09): 19-22.
- [2] 任己任, 谭俭丰, 贺媛俊. 招标控制价“失灵”的原因与对策建议——以某老旧小区及基础设施改造项目为例[J]. 中国招标, 2023, (03): 60-64.
- [3] 肖力军. 要素清单对招标控制价编制质量的提升研究[J]. 建筑经济, 2022, 43(09): 68-74.
- [4] 胡秀兰. 工程量清单及招标控制价编制要点探讨[J]. 住宅与房地产, 2021, (21): 66-67.
- [5] 李刚, 肖春桃, 鲁千里, 等. 招标工程量清单和控制价编审工作实践与应用研究[J]. 工程造价管理, 2020, (06): 53-57.