

工程招标文件编制质量对项目造价控制的影响研究

张 然

上海百通项管科技有限公司 上海 200122

摘 要:在工程建设项目的全生命周期中,招标阶段是连接前期策划与后期实施的关键枢纽,而招标文件作为该阶段的核心法律与技术文件,其编制质量直接决定了后续合同执行的顺畅度、风险分配的合理性以及最终的项目造价。本文旨在系统性地探讨工程招标文件编制质量对项目造价控制的深层次影响。文章首先界定了高质量招标文件的核心要素,包括完整性、准确性、清晰性、合规性及风险分配的公平性;其次,深入剖析了低质量招标文件在工程量清单、技术规范、合同条款、评标办法等方面存在的典型问题,并揭示了这些问题如何通过引发变更、索赔、争议乃至诉讼等路径,导致项目造价失控;再次,本文构建了一个“编制质量—执行偏差—造价影响”的逻辑分析框架,以阐明其内在作用机理;最后,基于上述分析,从制度建设、人员能力、技术应用和过程管理四个维度,提出了提升招标文件编制质量、强化项目造价控制效能的系统性对策建议。研究表明,将招标文件视为造价控制的“源头阀门”而非简单的程序性文件,是实现工程投资效益最大化的关键所在。

关键词:招标文件;编制质量;造价控制;工程量清单;合同风险

引言

随着我国基础设施建设规模的持续扩大和建筑市场的日益成熟,工程造价管理已从传统的“事后算账”模式,逐步向“事前控制、事中监督、事后评价”的全过程管理模式转变。在这一转型过程中,招标投标阶段因其承上启下的特殊地位,被公认为是控制造价、规避风险的黄金窗口期。招标文件作为招标人意志的集中体现,不仅是投标人编制投标文件的唯一依据,更是未来施工合同的基础蓝本,其质量高低直接关系到项目能否在预算范围内顺利实施。然而,在实践中,由于对招标文件重要性认识不足、专业人才匮乏、时间压力或内部管理机制不健全等原因,招标文件编制粗糙、内容模糊、条款矛盾等问题屡见不鲜。这些看似微小的瑕疵,往往在项目实施阶段被无限放大,成为引发工程变更、费用索赔乃至合同纠纷的导火索,最终导致项目造价严重超支,背离了最初的经济目标^[1]。因此,深入研究招标文件编制质量与项目造价控制之间的内在逻辑关系,对于提升工程建设管理水平、保障国有资产安全、促进建筑市场健康发展具有重要的理论价值和现实意义。

1 高质量工程招标文件的核心要素

一份高质量的工程招标文件,应当是一个逻辑严密、内容完整、权责清晰、风险可控的有机整体。其核心要素可概括为以下五个方面:

1.1 完整性

招标文件应涵盖项目实施所需的全部信息,形成一个闭合的信息环。这包括但不限于:招标公告、投标人须知、评标办法、合同条款(通用与专用)、技术标准和要求、图纸、工程量清单以及投标文件格式等。任何关键信息的缺失,都可能给投标人留下解读空间,为后续争议埋下伏笔。

1.2 准确性

这是招标文件的生命线,尤其体现在工程量清单和技术规范上。工程量清单的项目特征描述必须与设计图纸完全一致,工程量计算必须精确无误。技术规范中的材料规格、工艺标准、验收方法等也必须具体、量化,避免使用“优质”、“先进”等模糊性词语。准确的信息是投标人进行科学报价的前提。

1.3 清晰性

文件语言应简洁明了,逻辑结构清晰,避免歧义和自相矛盾。合同条款的表述应采用法律和技术领域的规范用语,权利义务界定分明。例如,对于工期延误、质量缺陷、不可抗力等情形下的责任分担和处理程序,必须有清晰、可执行的规定。

1.4 合规性

招标文件的编制必须严格遵守《招标投标法》、《政府采购法》及其配套法规、部门规章以及地方性规定。从招标方式的选择、资格条件的设定,到评标标准的制定,都必须在法律框架内进行,确保程序的

合法性和结果的公正性,避免因程序瑕疵导致招标无效或引发行政复议、诉讼。

1.5 风险分配的公平性

建设工程本身充满不确定性,招标文件的核心功能之一就是合理分配这些风险。高质量的招标文件应在发包人和承包人之间建立一种平衡的风险分担机制。发包人应承担其能够控制或更适宜承担的风险(如征地拆迁、行政审批、业主方供应材料的质量等),而将施工过程中的技术、管理风险合理地转移给更有能力应对的承包人。这种公平性是合同顺利履行、减少争议的根本保障。

2 低质量招标文件的典型问题及其对造价的负面影响

当招标文件在上述任一核心要素上存在缺陷时,都将对项目造价控制产生直接或间接的负面影响。以下是几种常见的低质量问题及其引发的造价失控路径:

2.1 工程量清单问题

(1) 工程量计算错误或漏项:这是最常见也最具破坏性的问题。若工程量少算或漏项,承包人在投标时无法对此部分进行报价。项目实施中,一旦发现,承包人必然提出变更或索赔,要求追加费用。由于此时承包人处于有利地位,发包人往往只能被动接受,导致造价大幅增加。(2) 项目特征描述不清或与图纸不符:模糊的项目特征描述(如仅写“C30混凝土”,未说明是否包含泵送、外加剂等)会导致不同投标人理解各异,报价差异巨大。中标后,承包人往往会以实际施工要求高于其投标理解为由,要求调增单价。若描述与图纸矛盾,则更易引发争议,最终通常以有利于承包人的解释为准,增加造价。

2.2 技术规范与图纸问题

(1) 技术标准模糊或矛盾:规范中出现“参照相关国家标准”等笼统表述,或不同章节间对同一事项的要求相互冲突,会使承包人在施工时无所适从。为规避风险,承包人可能选择更高标准施工,并据此索赔;或者在验收时与监理、业主产生分歧,导致返工、延期,进而引发费用和工期索赔^[2]。(2) 图纸深度不足或存在错漏碰缺:招标图纸若仅为方案图或初步设计图,缺乏必要的施工详图,承包人难以准确评估施工难度和成本。施工过程中,大量的深化设计和现场协调工作会带来额外的成本,这部分成本最终会以变更签证的形式转嫁给发包人。

2.3 合同条款问题

(1) 权利义务不对等:部分招标文件过度倾向于保护发包人利益,设置大量苛刻的违约条款,却对发包人自身的责任(如按时支付、提供场地、审批图纸等)约定不明或免责。这种不平衡的合同极易挫伤承包人积极性,在遇到困难时不愿配合,甚至采取“低价中标、高价索赔”的策略,通过制造变更和索赔来弥补利润,最终损害的是项目的整体造价目标。(2) 变更、索赔和价格调整机制缺失或不合理:未明确规定变更的确认程序、计价原则,或索赔的时限、证据要求,会导致变更和索赔事件发生后处理效率低下,争议不断。同样,对于物价波动等市场风险,若缺乏科学的价格调整公式,要么使承包人承担过大风险而中途退出,要么在材料价格暴涨时被迫签订补充协议,均不利于造价稳定。

2.4 评标办法问题

(1) 过分强调最低价中标:虽然“经评审的最低投标价法”能有效降低初始合同价,但如果招标文件未能通过高质量的技术规范和工程量清单来“锁定”工作范围和标准,最低价中标者很可能是通过不平衡报价、漏项或承诺无法兑现的低价策略获胜。在履约过程中,这类承包人必然会通过各种手段寻求补偿,最终的结算价可能远超其他合理报价,反而得不偿失。

3 招标文件编制质量影响项目造价的作用机理分析

为了更深刻地理解上述问题,我们可以构建一个“编制质量—执行偏差—造价影响”的逻辑分析框架。(1) 第一阶段:信息传递失真。低质量的招标文件本质上是一种“失真的信息源”。它未能将项目的真实需求、技术细节和风险状况准确、完整地传递给潜在投标人。这种信息不对称使得投标人的报价建立在一个不稳固甚至错误的基础之上。(2) 第二阶段:合同基础脆弱。基于失真信息形成的合同,其根基是脆弱的。合同所约定的工作范围、质量标准、价格构成等核心要素本身就存在模糊地带或内在矛盾。这为合同履行过程中的“执行偏差”创造了天然的土壤。(3) 第三阶段:执行偏差频发。在项目实施阶段,脆弱的合同基础无法有效约束双方行为。任何微小的外部变化(如地质条件差异、材料涨价)或内部理解分歧,都会迅速演变为正式的变更指令、费用索赔或工期延长申请。这些“执行偏差”是造价失控的直接表现形式。(4) 第四阶段:造价失控与效率损失。处理这些偏差需要耗费大量的管理资源,包括时间、人力和沟通成本。更重要的是,每一次变更或索赔的谈判,几乎都伴随着价格的重新议定,而议定的结果往往对发包人不利。长此以往,项目的动态成本不断攀升,最

终远超静态的投资概算。同时,频繁的争议也会严重拖慢工程进度,造成机会成本的损失。由此可见,招标文件编制质量并非一个孤立的环节,而是通过影响合同的确定性和稳定性,进而贯穿于整个项目实施过程,对造价产生持续性的、累积性的放大效应。

4 提升招标文件编制质量以强化造价控制的对策建议

针对上述问题和作用机理,要有效利用招标文件这一工具来控制造价,必须采取系统性的改进措施:

4.1 强化制度建设,明确主体责任

(1) 建立内部审核与会签机制:建设单位应建立由造价、技术、法务、项目管理等多部门参与的招标文件联合审查制度。实行“编制-校对-审核-批准”的四级责任制,确保每个环节都有专人负责,杜绝个人经验主义^[3]。(2) 推行招标文件范本与标准化:行业协会或大型企业集团可组织编制分专业、分类型的招标文件示范文本,对通用条款、技术规范描述方式、工程量清单编制规则等进行标准化,减少个性化带来的随意性和错误率。

4.2 提升专业人员能力,打造复合型团队

(1) 加强跨领域知识融合:理想的招标文件编制人员应是“懂技术、精造价、通法律、善管理”的复合型人才。企业应加强对现有人员的培训,鼓励造价工程师学习工程技术知识,技术人员了解造价和合同管理要点。(2) 引入全过程工程咨询:对于大型复杂项目,可委托具备全过程工程咨询能力的专业机构,从项目策划阶段就介入,确保设计、造价、招标等环节无缝衔接,从根本上保证招标文件所需输入信息的高质量。

4.3 深化 BIM 等信息技术应用

(1) 基于 BIM 模型的工程量自动提取:利用建筑信息模型(BIM)技术,可以直接从三维模型中精确、高效地提取工程量,生成与模型完全联动的工程量清单,从根本上解决传统手工算量易出错、易漏项的问题^[4]。(2) 数字化协同平台:建立基于云端的协同工作平台,让设计、造价、招标等各方在同一平台上实时共享和更新信息,确保招标文件中的图纸、清单、技术规范始终保持一致性和最新状态。

4.4 优化全过程造价管理流程

(1) 前置造价控制关口:将造价控制的重点前移至设计和招标阶段。在设计阶段就进行限额设计和多方案比选;在招标文件编制阶段,进行详细的成本测算和风险评估,确保招标控制价的合理性,并为高质量招标文件的编制提供数据支撑。(2) 重视合同交底与澄清:在定标后、签约前,组织一次全面的合同交底会议,邀请中标人、监理、造价咨询等各方,对招标文件和投标文件中的关键条款、技术细节、潜在风险点进行充分澄清和确认,形成书面记录,作为合同的补充,减少后续理解偏差。

5 结语

工程招标文件绝非仅仅是启动招投标程序的一纸文书,它是项目造价控制体系的“总开关”和“基石”。其编制质量的高低,直接决定了项目实施过程中风险的大小、变更的频率以及最终造价的可控程度。低质量的招标文件如同埋下了一颗颗“造价地雷”,在项目推进过程中随时可能引爆,导致投资失控。因此,建设各方,尤其是作为招标人的建设单位,必须从根本上转变观念,摒弃“重施工、轻招标”的传统思维,将提升招标文件编制质量置于全过程造价管理的战略高度。通过健全制度、培养人才、应用技术、优化流程等多管齐下的方式,精心打磨好这份关键文件,才能真正实现“运筹帷幄之中,决胜千里之外”,确保工程项目在合理的造价范围内高质量完成,最大化投资效益。未来的研究可以进一步量化不同质量问题对造价超支的具体贡献度,或探索人工智能在招标文件智能审查与风险预警中的应用,为精细化造价管理提供更强大的工具支持。

参考文献

- [1] 邓艳. 招标文件编制阶段造价风险识别与责任分担机制探讨[J]. 中国科技投资,2025,(23):103-105.
- [2] 卞长娟. 工程总承包项目招标文件编制要点研究[J]. 房地产世界,2025,(08):137-139.
- [3] 李萍. 招标文件的编制要点与质量控制探究[J]. 江汉石油职工大学学报,2025,38(02):106-108.
- [4] 崔智雄,李媛,焦思维,等. 如何提升招标文件编制质量[J]. 中国招标,2022,(04):125-128.