导语：

熟悉的工程预算定额停发了，我们都很怀念它……

一、为什么停发预算定额？

1.1、预算定额等计价依据不能很好满足市场需要；

1.2、预算定额配套的造价信息服务水平不高；

1.3、预算定额基价+造价信息动态调整+省级住建部门调价文件等造价形成机制不够科学。

二、工程造价为什么要市场化改革？

充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，促进建筑业转型升级，进一步完善工程造价市场形成机制。

三、工程造价市场化怎么改革？不立不破， 破旧立新!

破旧：取消最高投标限价按定额计价的规定，逐步停止发布预算定额

立新：推进工程造价市场化改革。推行清单计量、市场询价、自主报价、竞争定价的工程计价方式

一、《工程造价改革工作方案》只说了一件事：决定进一步推进工程造价市场化改革。

2020年7月29日，住建部发布《工程造价改革工作方案》，主要明确以下几点：

1.1、工程造价为什么要市场化改革？

工程造价、质量、进度
是
工程
建设管理
的三大核心要素，
为充分发挥市场在资源配置中的决定
性作用，决定进一步推进工程造价市场化改革。

1.2、工程造价市场化改革方案：预算定额改革

取消最高投标限价按定额计价的规定，逐步停止发布预算定额

1.3、工程造价市场化改革方向：清单改革

推行清单计量、市场询价、自主报价、竞争定价的工程计价方式

量：修订工程量计算规范，统一工程项目划分、特征描述、计量规则和计算口径。

价：修订工程量清单计价规范，统一工程费用组成和计价规则。

二、预算定额分类

地方预算定额、全国统一预算定额、行业预算定额

2.1、地方预算定额：通常是考虑地区性特点在全国统一建筑工程预算定额和本市原有定额的基础上改编和补充编制

地方预算定额工程造价人员最为熟悉和常用，比如北京、上海预算定额：

a、北京市建设工程预算定额(2001年版，初版)册说明：本定额是在全国和本市有关定额的基础上，结合多年来执行的情况，以及……等为依据编制的。

b、上海市建设工程预算定额(2000年版，1993版之改版)修编概况：本定额是……及《全国统一建筑工程基础定额》的基础上，结合多年来执行的情况，以及……等为依据编制的。

2.2、全国统一预算定额
：由国家建设行政主管部门综合全国工程建设中技术和施工组织管理的情况编制，并在全国范围内执行的定额。全统定额是全国省级住建部部门编制地方预算定额的母本。

注：全统预算定额已于2015年废止

2015年3月4日，住建部发布正式施行
2015版消耗量定额的通知(建标[2015]34号)，同时废止了全统定额：

“我部1995年发布的《全国统一建筑工程基础定额》，2002年发布的《全国统一

建筑装饰工程消耗量定额》，2000
年发布的《全国统一安装工程预算定额》，1999年发布的《
全国统一市政工程预算定额
》，2001年发布的《全国统一施工机械台班费用编制规则》，1999年发布的《全国统一安装工程施工仪器仪表台班费用定额》同时废止。”

颁发二十余年的全国统一建筑工程、安装工程、市政工程预算定额、费用定额等全部废止，不再更新、不再修订，直接废止!

2.3、行业统一定额：
一般只在本行业和相同专业性质的范围内使用。因使用范围有限，本文不再赘述；

三、预算定额局限性

预算定额是计划经济时期政府计划部门审批估算、概算、预算及下达施工任务时，进行人材机、管理费等成本核算及拨付资金、材料的依据，是工程建设重要核算依据；政府部门控制和指导量和价，带有浓重计划经济色彩的指令性价格标准；

市场经济
形势下，预算定额计价不能体现企业个别成本，不能充分发挥市场竞争机制的作用；定额计价约束了企业自主报价，达不到合理低价中标
，形不成优秀投标人与招标人的双赢结果。不能充分反映参与竞争企业的实际消耗和技术管理水平，在一定程度上限制着企业的技术进步和管理水平的发挥，体现不出招投标活动中“公开、公平、公正”的竞争原则。

3.1、预算定额定位局限：淡化退出

1)、2014年9月30日，住建设发布：关于进一步推进工程造价管理改革的指导意见(建标[2014]
142号)，明确工程定额定位，对国有资金
投资工程，作为其编制估算、概算、最高投标限价的依据；对其他工程仅供参考。

2)、2020年7月29日，住建部发布《工程造价改革工作方案》：取消最高投标限价按定额计价的规定，逐步停止发布预算定额。

3.2、预算定额更新局限：缓慢滞后

预算定额更新缓慢，平均10年更新频率，严重滞后于目前建筑业新工艺、新材料、新技术、新设备的快速发展；客观来说预算定额反映的是过去的生产水平，无法准确地反映当下的生产工艺、生产水平和生产成本。

2015年住建部废止1999年～2002年发布的全国统一预算定额，定额更新间隔时间13年；

北京预算定额，2001版之后是2012版，定额更新间隔时间11年；

上海预算定额，2000版之后是2016版(实为消耗量定额)，定额更新间隔时间16年；

江苏预算定额，2004版之后是2014版，定额更新间隔时间10年；

浙江预算定额，2003版、2010版之后是2018版，定额更新间隔时间8年。

3.3、预算定额基价局限：不能体现真实工程成本

预算定额基价消耗量、单价均为政府主管部门控制和指导，预算定额消耗量本身体现的是建筑市场人、材、机的平均消耗水平，预算定额单价为定额编制时期的市场价；

预算定额计价模式下的招投标阶段，各投标人选用定额基价报价都是市场平均水平，限制了投标人投标时在施工组织设计
、人材机实际消耗损耗、企业管理和企业技术水平的真实体现和竞争，无法体现真实市场状态下优秀企业认真测算的工程真实成本。

3.4、预算定额计价履约局限：干预过多，不能体现合同自治

预算定额计价模式对建设工程造价监管是从生到死，从头到脚，从里到外，从签约到结算，从争议到纠纷，无所不管，无所不包，无一遗漏，无一不管，久而久之，严重限制了建筑企业有效竞争，严重限制建筑业市场化健康发展；

1)、签约价格有保障：
招投标阶段按政府控制和指导的预算定额基价报价、签约，签约价格有保证；

2)、履约调价机制有保障：
合同履约阶段按定额站发布的造价信息和政府发布的工程建设人材机价格风险控制意见等调整，调价机制有保障；

3)、结算争议有保障：
合同结算阶段按实计算工程量，定额计价理解争议找定额站解决争议纠纷，结算有保障；

干好干坏一个样，不愁项目，不愁价格，不愁结算？皆大欢喜、普天同庆!
市场竞争何来？

比如广东定额站发布关于钢筋调直费用计价的争议：

本项目混凝土灌注桩（旋挖桩）施工完毕后，在人工或机械截（凿）桩头过程中，大部分桩头钢筋会因为碰撞而弯曲变形，为了保证钢筋锚固长度，应按规范进行钢筋调直，双方对钢筋调直费用是否单独计价产生争议。发包人认为桩基础及人工或机械截（凿）桩头均包含钢筋调直工作内容，不应另外计取；承包人认为钢筋调直需要额外计算工程量，套用桩头钢筋截断子目。

清单计价模式下，类似费用争议基本不会发生；

四、预算定额计价方式现状

住建部之所以改革工程造价计价模式，取消定额计价模式，停发预算定额，其根本原因是：定额等计价依据不能很好满足市场需要，造价信息服务水平不高，造价形成机制不够科学等问题；全国统一预算定额已废止，现行地方预算定额难以反映真实的工程成本，更何来控制工程造价？

预算定额计价模式，惯性思维下，不管是发包人还是承包人，都已然习惯了采用预算定额计价上下浮百分比的计价方式，承包人的报价模式并非基于人材机工料分析，而是直接拿预算定额上下浮；

对发包人来说，优点显而易见，招投标按预算定额计价费率下浮百分比，定标快!大幅度节省招投标时间；缺点呢也同样突出，施工单位会千方百计拿严重滞后、过时的预算定额来索赔，争取利益最大化；

4.1、投标人按预算定额上浮

2010年，中国铁建股份有限公司
(简称：
中铁建)承建麦加
轻轨项目最终巨额亏损41.53亿元
，具体承建单位中铁十八局

总裁刘金林被解除总裁职务，改聘为公司高级顾问；该项目亏损最主要的原因是中铁建估算成本出现重大失误：中铁建对麦加轻轨项目的报价并不是基于人材机详细的工料分析测算真实的工程成本，而是以广州轻轨投标成本(预算定额基价)为基数，直接上浮百分比进行报价，其报价比其他公司低了近10亿美元。

很多工程造价同行很难理解：中铁建这样的巨无霸工程建设公司怎么会犯如此低级错误？其实，这是很多国内的施工单位在国外投标时惯用做法：不去项目所在地询价了解当地市场行情，不看招标文件、合同和技术规范，依靠熟悉的预算定额基价这根拐杖去做投标报价。

4.2、发包人按预算定额下浮

目前为止，招投标、合同约定预算定额计价方式较为常见：

比如广东定额站2020年7月15日发布的《关于肇庆保利商务中心一期工程项目计价争议的复函(粤标定函[2020]163号)》合同约定的计价方式为定额计价：“从2016年3月28日签订的施工合同显示，合同约定的计价方式为定额计价，执行《广东省建筑与装饰工程综合定额（2010年）》、《广东省安装工程综合定额（2010年）》等，目前双方处于竣工结算阶段。”

招投标使用当地预算定额作为合同约定的计价方式有如下特点：

1)、预算定额费率下浮招标方式：

费率招标、定标，以工程预算定额为计价口径，按投标人下浮费率定标；

“我方全面研究了XX”项目投标文件、合同、图纸、工程量清单，愿意按招标文件及合同约定计价口径，以总造价整体下浮%(其中认质认价及零星用工不下浮）报价，按照招标文件、合同、图纸的各项要求向招标人提供所需工程及服务。”

计价口径：按以下口径计算后的总造价整体下浮%(其中认质认价及零星用工不下浮）。

1、工程计价口径：

（1）按《XX工程预算定额》（XXXX版）、机械台班和辅材单价按XXXX版预算定额价（除税）计算不调差
；综合费用、施工组织措施费等取费标准
《XXXX工程费用定额》（XXXX版））中X类工程中值取定；规费、税金按国家现

行标准计取，工程量按实结算；

（2）定额人工费按《XXX造价信息》XXXX年XX月份计取，不调差。

（3）施工组织措施费仅计取安全文明施工费、临时设施费（非市区）、已完工工程及设备保护费、工程定位复测费，其他施工组织措施费均不再计取。

（4）施工技术措施费按定额规则按实计取。

（5）投标人在施工现场临时办公、生活区等，安全防护及劳保用品、差旅、职工福利、保险等不另外计算费用。

2、材料约定：

3、合同价款中包括的风险范围：

2)、预算定额结算方式：

竣工结算按照由设计单位出具并经发包人批准的施工图、设计变更的实际工程量进行结算，作价原则按以下顺序：

（a）承包商在投标报价中有相同或相近项目的，按其报价中的综合单价计算。

（b）承包人在投标报价中没有相同或相近项目的，执行《天津市建筑工程预算基价》（DBD29-101-2016）、《天津市装饰装修工程预算基价》（DBD29-201-2016）、《天津市市政工程预算基价》（DBD29-401-2016）《天津市给水及燃气管道工程预算基价》（DBD29-402-2016）《天津市安装工程预算基价》（DBD29-301-2016）及配套《天津市建设工程计价办法》（DBD29-001-2016）等地方现行的相关定额规定，材料价差调整执行天津市定额站公布的施工期间的材料价格，天津市定额站公布的材料价格中没有的材料发包人组织认价（认价材料单价可以不依据合同下浮），经审核后按总价下浮15%作为该项的价格。

3)、预算定额下浮费率

定标结果仅按下浮费率定标，目前常见的下浮费率比例(以下数据为地产研学社群友提供)：

1)、下浮率根据工程类别划分：土建下浮9%，安装下浮15%，桥梁下浮13%，隧道下浮18%，市政道路下浮16%，园林绿化下浮25%；

2)、北京2012版预算定额一般下浮5～10%；

3)、江苏2014版预算定额一般下浮10～15%

3)、湖北一般下浮10～20%；

4)、天津2016版预算定额一般下浮15%～20%；

5)、吉林一般下浮9～12%；

6)、广东2010版预算定额，总包类下浮10～15%，安装类下浮15～20%；总包类：深圳普遍下浮11%，惠州下浮12%，珠海下浮10%；

五、工程造价改革政策文件

工程造价改革，一直在路上……

为深化贯彻“放、管、服”，国办、住建部、发改委等相关部门陆续发布了有关建筑业工程造价改革政策：

5.1、国办促进建筑业发展意见

2017年2月24日，
国务院办公厅关于促进建筑业持
续健康发展的意见
(国办发〔2017〕19号)：（九）加强承包履约管理。……。完善工程量清单计价体系和工程造价信息发布机制，形成统一的工程造价计价规则，合理确定和有效控制工程造价。

5.2、加强和改善工程造价监管意见

2017年9月14日，住建部发布：关于加强和改善工程造价监管的意见(建标[2017]209号)，明确：共编共享计
价依据，搭建公平市场平台，
清除妨碍形成全国统一市场的不合理地区计价依据，统一消耗量定额编制规则。

5.3、标准定额司2018年工作要点，关于造价改革

2018年1月22日

，标准定额司关于印发2018年工作要点的通知(建标综函[2018]11号)：

加强和完善工程造价监督管理，维
护市场秩序，建立全国统一的工程计价规则
。一是完善建设工程造价费用项目构成，适应建设项目造价控制和工程总承包需要
。二是完
善工程量清单格式
、项目组成、费用构成、编制方法，
统一全国工程量清单计价
方法和计价规则。三是统一消耗量定额编制规则，工程造价综合指标指数和人工、材料价格信息发布标准，推动形成统一开放的建设市场。

5.4、住建部加强工程招投标监管意见

2019年12月24日
，住建部正式印发《关于进一步加强房屋建筑和市政基础设施工程招标投标监管的指导意见》，就工程造价改革提出以下意见：

（六）推动市场形成价格机制：实施工程造价供给侧结构性改革
，鼓励地方建立工程造价数据库和发布市场化的造价指标指数，促进通过市场竞争形成合同价。对标国际，建立工程计量计价体系
，完善工程材料、机械、人工等各类价格市场化信息发布机制。改进最高投标限价编制方式，强化招标人工程造价管控责任，推行全过程工程造价咨询。

六、工程造价市场化改革为什么必须“废止”预算定额？

6.1、为什么说预算定额计价方式造价形成机制不够科学？屡被围标

在分析工程造价市场化改革为什么必须“废止”预算定额之前，我们先看政府投资建设项目屡被围标典型案例：

1)、2019年10月25日，安徽省安庆市公共资源交易中心发布了一则通报：安庆经开区天宝新苑、站东花园小区改造工程施工项目公开招标，最高投标限价826万，发现投标单位数量
异常：416家单位投标，复核发现146
家单位串通投标，决定没收146家企业的投标保证金各16万，合计2336万。

2)、2018年3月，四川省绵阳市公安局立案侦办了“3.26”杨某涉黑专案，在侦查过程中发现该案主犯存在串通投标行为。经查：2016年12月，犯罪嫌疑人杨某参

与绵阳市一环路某工程项目投标。为确保中标，杨某安排他人购买多家公司资质进行围标，统一制作标书，控制投标报价，达到串通投标目的，该案涉案金额7.2亿元。2019年12月31日，主犯杨某被绵阳涪城区人民法院判处有期徒刑。

社会投资建设项目鲜有大规模、大范围串标、围标情况，而政府资金投资建设项目屡被围标，围标者们冒着被没收投标保证金、被判刑的高额风险仍一如既往、前赴后继去围标，且屡禁不止，深刻的说明了政府投资建设项目依据预算定额计价方式编制招标控制价(最高投标限价)的有重大缺陷和漏洞。

6.2、为什么说预算定额计价方式造价形成机制不够科学？调价文件存在法律层级问题

作为预算定额计价体系的一个重要环节：地方政府调价政策文件通常存在法律层级问题，依靠行政干预手段来调
整签约双方自愿签订的有效合同
争议或纠纷，终非科学、有效、合理、合法的机制；

例如，2019年9月16日，山东省住房和城乡建设厅关于加强工程建设人工材料价格风险控制的意见(节选)

1.调整的范围限定于主要材料。主要材料是指用量较大、占工程造价比例较高的材料，包括的范围以合同约定为准。当合同未对主要材料范围进行明确约定时，则一般应包括如下内容：

（1）金属材料、木材、水泥、混凝土、沥青混凝土
、预制构件、砂浆、砖、
瓦、砂子、碎石、石灰、石材、防水材料、防腐材料、玻璃、保温材料
、门窗、面砖、管材、管件、阀门、电线电缆、灯具、卫生洁具、散热器、苗木、花卉等。

（2）合同价中单种材料合价占单位工程造价比例在1%及以上的材料。

（3）设区市工程造价管理机构规定的其他主要材料种类。

2.主要材料价格发生波动时，波动幅度在±5%以内（含5%）的，材料价差不进行调整；波动幅度超出±5%的，按照超出部分调整材料价差。

该调价文件调价范围选定了除辅材之外的全部材料……

地方建设行政主管部门在建筑材料等市场价格异常波动期间，通常会发布文件规范建筑材料等价差调整问题，但该类文件通常规章以下的行政规范性文件，存在法律适用层级问题，且通过行政手段调整解决施工合同
当事人之间的权利义务关系，终非市场经济和合同自由原则的体现。

住建委/住建厅/住建局发布建筑材料调差文件系部门规定，不是法律、行政法规，对依法订立的合同不具有变更强制力。《合同法
》规定：“当事人订立、履行合同，应当遵守法律、行政法规”；“当事人依法享有自愿订立合同的权利，任何单位和个人不得非法干预”；“依法成立的合同，对当事人具有法律约束力。当事人应当按照约定履行自己的义务，不得擅自变更或者解除合同”。

6.3、为什么取消最高投标限价按定额计价的规定？

预算定额计价模式，是一个完整、立体、全方位的计价系统，不是单单预算定额独立存在，预算定额计价模式贯穿招投标、合同履约、合同结算、合同纠纷争议等建设工程全过程；

1)、2013版工程量清单计价规
范明确预算定额作用：《
建设工程工程量清单计价规范
》(GB50500-2013)第五章招标控制价编制规定：招标控制价按照工程量清单计价规范，国家或省级、行业建设主管部门颁发的计价定额和计价办法，工程造价信息(无信息价时参照市场价)编制与复核；招标控制价(最高投标限价)不应上调或下浮。

2)、2014年住建部文件明确预算定额作
用
：住建部于2014年官方
文件建标[2014]142号文：“明确工程定额
定位，对国有资金投资工程，作为其编制估算、概算、最高投标限价的依据；对其他工程仅供参考。”

工程量清单计价规范修编三次，历经2003版、2008版、2013版，仍然无法摆脱对预算定额的束缚和依赖，从“四、预算定额计价方式现状”可知预算定额计价模式由严重的局限性，社会投资建设项目好像和政府投资建设项目在两个维度空间的世界，社会投标建设项目通常是按预算定额计价模式拼下浮10%～25%来定标和计算，而政府投资建设项目则明确约定最高投标限价不得下浮，合同价格10%～20%的差价驱使投标人甘冒被没收巨额围标成本和被判刑风险去非法围标。

6.4、为什么说造价信息服务水平不高？

1)、造价信息发布机构非专业机构
：同政府主管部门控制和指导的预算定额性质一样，按月发布的造价信息也是省市当地定额站或政府主导的造价信息编制部门按月发布造价信息，不是建设单位、咨询公司询价或者采集市场价格，是定额站或者造价信息编制部门自行根据省市主要建材供应商提供价格信息来采集发布，造价信息价格普遍偏高于市场价格；

2)、造价信息时效性滞后
：造价信息通常是按月发布，一月发布一次，一般是本月15日以后发布本月造价信息，市场人材机信息采集自本月10日前；

3)、造价信息是过去市场平均价格
：造价信息是编制部门采集过去平均市场价格，无法反应各品牌、档次区分，即使是同厂家同品牌产品，不同经销商也有价格差；不同品牌则价格差异较大，无法反应真实的市场价格，不管是招投标阶段的合同静态基准价格还是合同履约、合同结算期间动态调整价格，执行信息价的都是反应过去的市场平均价格信息，无法实时显示采购时期的具体、实际价格信息；

目前，市场认可度较高的钢筋、钢材、镀锌钢管
等价格来源大部分习惯于“我的钢铁”网，可以查不同品牌不同城市当天价格水平；电缆电线按“上海有色”网、“长江有色金属网”定合同基准价格和调价依据。

目前的工程造价形成机制就是由政府控制和指导的预算定额为计价依据，价格调整执行定额站颁发的造价信息和住建委/厅发布的调价指导文件，结算争议可以找定额站解决处理，无一不体现了政府全天候、全方位、全身心管家式的贴心服务，主管部门行政干预过多，无法体现合同自治的契约精神；更无法体现市场经济的管理模式；

采用预算定额为合同计价依据的，由于定额基价通常是定额编制期的市场预算价格，在编制建设工程招标控制价或标底、投标报价、工程预算、工程结算时，应全部实行当期市场预算价格；

这里是当期市场预算价格是指和预算定额配套使用，由当地市级住建委/住建局等行政单位按月颁发造价信息，造价信息除人工费之外，通常是滞后和高于市场平均价格，这也是为什么按预算定额招投标及结算时，承发包双方通常约定下浮比例的原因；

6.5、小结：

废止预算定额，废止的不仅仅是预算定额，而是预算定额计价体系；不立不破，为什么必须要破旧立新？

虽然工程量清单计价规范已修订、改编三版(2003版、2008版、2013版)，但其核心计价依据及招标控制价编制仍然依赖预算定额计价方式；

如果工程造价计价方式永远都是政府控制和指导的预算定额计价模式和体系，那么真正的工程造价市场化永远不可能出现，只有将习以为常、平时习惯和依赖的预算定额彻底废除才可能彻底改变目前的工程造价计价模式和现状；

七、预算定额不适用于工程总承包固定总价合同

近年来，住建部等政府监管部门及地市住建厅/住建委屡屡发文明确大力推荐工程总承包并明确工程总承包合同模式：

7.1、工程总承包管理办法

2019年12月31日，住建部、发改委
联合发布《
房屋建筑和市政基础设施项目工程总承包管理办法》，自2020年3月1日起施行。

第十六条
企业投资项目的工程总承包宜采用总价
合同
，政府投资项目的
工程总承包应当合理确定合同价格形
式。采用总价合同的，除合同约定可以调整的情形外，合同总价一般不予调整。

7.2、工程总承包合同示范文本

2020年6月8日，住建部发布《建设项目工程总承包合同示范文本(征求意见稿)》明确合同价格形式：合同价格形式为总价合同，除根据合同约定的在工程实施过程中需进行增减的款项外，合同价格不予调整，但合同当事人另有约定的除外。

7.3、江苏工程总承包发展实施意见

2020年7月22日，江苏省住建厅
发布工程总承包发
展实施意见：加强工程总承包合同价

格管理：企业投资
的工程总承包项目宜采用总价合同，,,,,,。建设单位和工程总承包单位应在合同中明确风险范围，合理确定价格
调整和计量支付条款。
采用总价合同的工程总承包项目，除合同约定可以调整的情况外，合同价款一般不予调整；
期中支付、结算审核时仅对合同约定的可调部分进行费用审核，对固定总价包干部分不再审核。

7.4、浙江住建厅工程总承包发展实施意见

2020年8月5日，浙江住建厅发布工程总承包发展实施意见：工程总承包合同宜采用总价合同，除合同约定可以调整情形外，合同总价一般不予调整；

住建部发布的工程总承包管理办法、合同示范文本，江苏、浙江住建厅工程总承包实施意见均一再强调：工程总承包合同最常见的合同类型为固定总价合同。

7.5、预算定额计价模式不适用工程总承包模式

工程总承包固定总价包干合同适合选用工程量清单计价总价合同模式，不适合选用预算定额计价模式；

有部分工程总承包合同采用预算定额计价模式，签约按照当地预算定额和取费标准下浮费率，结算时按实际完成工程量据实结算；这种形式的工程总承包合同和计价模式缺点是：

1)、预算定额单价合同模式，工程总承包商通常会选择结算时最有利于自己利润最大化方向进行设计，工程造价风险中量的风险又转移回归到了发包人，工程造价难以得到有效控制；

2)、预算定额单价模式无法调动工程总承包商设计优化的积极性，在利润最大化趋利的原则下，承包人不会站在发包人角度来控制成本，节约社会投资，更谈不上引领建筑业健康发展；

3)、预算定额单价模式优点仅在于快速确定承包人，大幅度节省招投标时间，但发包人管理成本较高，需在图纸设计阶段加强监管，施工过程中、结算时对承包人实际完成工程量进行计量，结算工作量巨大，结算阶段和经验丰富的承包人斗智斗勇，难以有效监管和节省投资。

4)、预算定额下浮方式计价又回归了政府定价的价格形式，无法形成有效的市场竞争，更难以调动承包商的积极性。

八、消耗量定额频繁修订

政府定价、带价的预算定额是带有显著计划经济烙印的产物；不扔掉政府定价这根拐杖是无法做到工程造价市场形成机制；

8.1、消耗量定额特点

相比带价的预算定额，不带价消耗量定额是适用于目前市场经济下市场询价、自主竞争报价的清单计价模式的重要参考依据；

预算定额“量价合一”，政府定价；消耗量定额“量价分离”，市场询价；

消耗量定额是指完成合格的规定计量单位分部分项安装工程所需要的人工、材料、施工机械台班的消耗量标准。

消耗量定额是只有人材机消耗量没有价格的定额，充分体现了量、价分离；报价可以参照消耗量，完全放弃预算定额的政府定价标准，可以最大范围、最大幅度解放定额基价的束缚，发挥投标人自主投标报价的优势；

使用量价分离的新定额，必须将分部分项工程实体项目和措施性项目区别开来，正确分列分部分项工程实体项目和措施性项目

与全统预算定额的断然废止不同，消耗量定额近年来频繁修订更新：

8.2、住建部频繁修订消耗量定额

2015年消耗量定额：《房屋建筑与装饰工程消耗量定额》（编号TY01-31-2015）、《通用安装工程消耗量定额》（编号TY02-31-2015）、《市政工程消耗量定额》（编号ZYA1-31-2015）、《建设工程施工机械台班费用编制规则》、《建设工程施工仪器仪表台班费用编制规则》修订发布后；2016年～2019年陆续修订、发布了其他专业消耗量定额；

2018年8月28日发布《房屋修缮工程消耗量定额》（编号为TY01-41-2018）、《城市地下综合管廊工程维护消耗量定额》（编号为ZYA1-41（01）-2018）、《古建筑修缮工程消耗量定额》（编号TY01-01（03）-2018）、《房屋建筑加固工程消耗量定额》（编号TY01-01（04）-2018）、《仿古建筑工程消耗量定额》（编

号为ZYA4-31-2018）、《园林绿化工程消耗量定额》（编号为ZYA2-31-2018）

2019年10月31日、11月5日，住建部官网陆续发布了2015版房屋建筑与装饰工程、市政工程及通用安装工程消耗量定额修订征求意见函；

8.3、部分省市现行消耗量定额

目前部分省市陆续更新消耗量定额，上海2016年发布的预算定额实为消耗量定额，只有人工、材料、机械的消耗量，没有带价的定额基价；

1)、上海消耗量定额：上海住建委2016年12月23日发布《上海市建筑和装饰工程预算定额（SH01-31-2016）》等7本工程预算定额(实为消耗量定额)；

2)、深圳消耗量定额：深圳住建局2016年发布《深圳市建筑工程消耗量定额》、2018年发布《深圳市市政工程消耗量定额》、2020年发布《深圳市装饰、安装工程消耗量定额》；

3)、山东消耗量定额：山东住建厅2016年发布《山东省建筑、安装、市政、园林绿化工程消耗量定额》

4)、湖南消耗量定额：湖南住建厅2020年发布《湖南省房屋建筑与装饰、安装、市政、园林绿化等工程消耗量定额》

九、预测工程造价市场化改革方向：

住建部2020年7月29
日工程造价改革工作方案的改革核心是：
推进工程造价市场化改革。
推行清单计量、市场询价、自主报价、竞争定价的工程计价方式

预测工程造价市场化改革方向：

9.1、改革试行阶段：工程量计算规范+工程量清单计价规范+消耗量定额辅助；

坚持不立不破、破旧立新的原则，取消最高投标限价按定额计价的规定，逐步停止发布预算定额，但预算定额目前仍是大部分工程造价人员所依赖和熟悉的计价方式，想全面摆脱政府控制和定价的模式就必须寻找预算定额相似功能的替代模式；

相比预算定额“量价合一”政府定价模式，消耗量定额“量价分离”，仅明确完成

某项分部分项工程的人材机消耗量，完全市场询价模式，更能契合工程造价市场化改革方向；

消耗量定额模式和预算定额模式格式、内容相仿，不同之处是仅有消耗量，无任何价格；仅体现人、材(主要材料)、机消耗量，辅助材料则不再显示；工程造价市场化改革试行
阶段完全可以用消耗量
定额取代预算定额首先进行和熟悉“市场询价
”阶段的改革；为完全“自主报价”做准备。

9.2、改革成熟阶段：脱离消耗量定额，完全自主报价

工程造价改革的成熟阶段，是目前现在很多地产实施成熟的无定额计价模式，人、材、机消耗量、市场价格完全由投标单位根据企业自身管理水平自行填报、自行报价；

完善工程造价形成机制：清单计量、市场询价、自主报价、竞争定价

1)、清单计量
：统一工程量计量模式，统一工程量计量口径，明确工程量清单完整性和准确性由招标人、投标人共同负责，增加投标人与招标人共同编制工程量清单，有复核工程量清单完整性和准确性的义务；

目前的工程量清单计价规范关于清单计量规定有其明显的局限性：招标工程量清单必须作为招标文件的组成部分，其准确性和完整性应由招标人负责；这一条极为不妥，目前极为普遍的情况是招标人编制工程量清单基本都是选择咨询公司来完成此项基础性的工作，建设单位复审或复核；

相比咨询公司来说更为熟悉图纸及施工工艺、施工技术的施工单位，在招投标最为关键和繁重的工程量计量环节却没有任何责任及义务，招投标阶段发现工程量清单问题也怕在招标工程量清单其他项中补充而导致投标价比其他投标单位偏高而不提工程量偏差问题，反正结算时可以依据工程量清单准确性和完整性应由招标人负责这条来找补；

在固定总价包干合同越来越普及，承发包双方所认可和接受的情况下，招标工程量清单缺、漏项及工程量偏差，就不应该把所有责任放在发包方，而应该发挥投标人比咨询公司更熟悉图纸、施工工艺技术的优势方面，共同和招标人在招投标阶段处理好招标图纸范围内的工程量清单缺漏项及偏差，尽量减少不必要的重复发生的纠纷、争议。

2)、市场询价：

建设工程项目中，材料设备费用占比最大，社会投资建设项目通常采用甲供材、甲指乙供材、甲控材、找生产厂家或经销商定向询价等方式来确定或锁定合同材料设备价格；

2.1)、主要设备类：通常根据项目设计图纸及技术规范直接找厂家询价；

2.2)、主要主控材料：

a、钢筋、型钢、镀锌钢管等钢材价格可以参照“我的钢铁”网，锁定城市所在地，锁定招标期间不同品牌钢厂或生产厂家等基准价格作为招投标阶段基准价，合同约定调价风险(如合同约定钢材基准价±5%以内不调整，超过按合同约定调价机制调整)及调价机制；

b、混凝土则向城市所在地主要混凝土供应厂家询价，合同约定基准价格及调价机制(如有)；

c、电线电缆则可以按“上海有色”网、“长江有色金属网”定招投标阶段锁定某个日期铜价作为合同基准价格，调价依据则可明确调价标准及范围，如合同约定铜价±1,000元以内不调整，超过则按合同约定调价原则调整。

2.3)、其他主要材料

a、明确品牌档次选用：根据项目交付标准和档次定位(比如：五星级酒店、改善型豪宅等)明确其他主要材料的品牌档次、品牌范围(或增加同档次品牌范围)，并明确国产还是合资、纯进口(注明材料产地)；

b、询价材料清单需详细列明材料设备规格型号、使用部位、数量等；

c、材料询价单需明确重要商务条款，如付款方式，订单格式及权限，是否有质保金，交货期、交货地点、是否车板交货等；

d、参考按市场价询价已签约六个月内其他主要材料价格合同价，需考虑到项目所在地、材料用量、付款方式、造价比重、规格型号等影响因素。

2.4)、市场询价注意事项

a、付款方式影响：不同付款方式对询价结果影响较大，询价需统一明确付款方式

，不得对不同询价单位发布不同付款方式及标准；

b、材料供货数量及付款方影响：材料供货数量和付款方同样对市场询价结果有直接影响，批量或大量供货，建设单位直接支付货款通常会有较为优惠合理价格；如材料需求量较小且是施工单位付款，厂家报价则通常会考虑到资金成本。

c、报价有效期：注意及备注材料询价单关于报价有效期约定，避免出现询价失误；

b、生产厂家及代理商/经销商区别：生产厂家、代理商/经销商对付款方式要求区别较大，合同条款差异明显，要注意区分；

e、询价单材料设备规格型号、性能、品牌档次、产地等具体要求必须一致，严禁出现不同供应商不同询价标准或差异，导致市场询价结果不一致。

3)、自主报价
：相比市场询价来说，自主报价彰显企业自身雄厚技术实力和卓越的管理水平，预算定额计价体系的拐杖废除了，参考依据消耗量定额也不用了；

人材机消耗量完全是根据投标项目具体情况，编制有针对性的施工组织设计，参考企业测算相同或类似业态，参考工程所在地所处具体位置及工期、材料供应等综合因素综合考虑人材机消耗量来投标报价；

自主竞争报价，是投标人综合实力的综合体现，可以充分发挥投标人自身雄厚技术实力和卓越的管理水平：比如投标人较大规模的材料供应商储备库及完善的材料采购流程，有技术水平、熟练程度较高的劳务分包单位，有先进、独到的工艺、工法流程技术，有较高的采购额和较强的议价能力，又可以根据市场经济发展趋势进行详细的工料机分析，这样可以迅速的在完全市场化的工程造价市场脱颖而出，优胜劣汰，形成市场健康的竞争发展趋势和前景，以市场选择倒逼建筑企业转型升级，提高建筑企业的国际竞争力。

4)、竞争定价：

投标单位有较强的实力，可以做到和发包人资源共享、优势互补，有限的投资可以发挥最大的经济效益，这就是工程造价市场化改革的初衷和核心；

目前运行成熟完全脱离定额计价的港版清单计价模式：

后记：

推行清单计量、市
场询价、自主报价、竞争定价的工程
计价方式
，进一步完善工程造价市场形成机制；形成健康充满竞争力的建筑交易市场；

招标人可按现行有效的招投标制度、符合市场发展规律完善有效的工程造价计价模式，快速筛选出适合自己企业阶段性发展的尊重契约精神、门当户对、资源互补、合作共赢的投标人。

一带一路国际市场的大门已经打开，施工单位走出国门任重而道远，中铁建沙特麦加轻轨因估算成本出现重大失误巨亏41.53亿警钟长鸣，通过建立科学合理工程计量规范和工程量清单计价规范，增强施工企业市场询价和竞争谈判能力，促使施工企业提升自身综合管理、技术实力，提升施工企业国际竞争力，为施工企业走出去保驾护航；

管理者的根本职责是：根据建筑市场和建筑行业快速发展，制定符合市场经济发展规律、充满竞争力的、充满活力的指导原则和政策，深化落实“放、管、服”，预算定额计价模式不合理的政策和机制及时调整，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，使承发包双方扔掉政府控制和指导价格的拐杖，承发包双方资源共享、优势互补，有限的投资可以发挥最大的经济效益；

这，就是工程造价市场化改革的最核心的诉求和愿景。