《关于执行2021年〈北京市建设工程计价依据——预算消耗量标准〉和〈北京市房屋修缮工程计价依据——预算消耗量标准〉的规定》的起草说明

一、编制背景

为配套2021年《北京市建设工程计价依据——预算消耗量标准》和《北京市房屋修缮工程计价依据——预算消耗量标准》（以下简称《预算消耗量标准》）的颁发实施，规范《预算消耗量标准》的应用，建立健全我市工程造价市场化形成机制，合理确定和有效控制建设工程造价，提高投资效益，保障工程质量安全，市住房和城乡建设委制定了《关于执行2021年〈北京市建设工程计价依据——预算消耗量标准〉和〈北京市房屋修缮工程计价依据——预算消耗量标准〉的规定(征求意见稿)》（以下简称《规定》）。

二、《规定》主要内容特点

《规定》的起草紧紧围绕确保市场主体正确应用《预算消耗量标准》的目的，主要内容包括三个方面：**一是**解决“**谁来用**”的问题，明确了《规定》的适用范围；**二是**解决“**如何用**”的问题，明确了编制最高投标限价、标底和投标报价等的计价规则；**三是**解决“**皆可用**”（也即持久适用性）的问题，确立了计价依据实行动态管理的机制，包括生产要素市场价格和费用指标的动态发布，以及《预算消耗量标准》的动态调整和补充完善等。上述三方面内容的主要考虑有：

**1.立足当前，兼顾将来。**在解决“谁来用”问题方面，《规定》第二条采用了“依据《预算消耗量标准》确定建筑安装工程费的”条件句表述，既考虑了现行《建筑工程施工发包与承包计价管理办法》（住房和城乡建设部令16号）的规定，又考虑了《工程造价改革工作方案》（建办标﹝2020﹞38号）提出的市场化改革的趋势（16号部令正在酝酿择机修订），确保《规定》的普遍适用性：

**一是作为编制最高投标限价的依据，目前按规定必须使用，未来相关规定作预期修改后，市场主体可自主选择使用。**根据16号部令第八条“最高投标限价应当依据工程量清单、工程计价有关规定和市场价格信息等编制”以及《建设工程工程量清单计价规范》（GB50500—2013）有关最高投标限价应根据“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”编制的规定，当前最高投标限价必须依据《预算消耗量标准》编制。按照建办标﹝2020﹞38号文明确的改革方向，在“取消最高投标限价按定额计价的规定”转化为上位规章条文时，最高投标限价不再必须依据《预算消耗量标准》编制，但《预算消耗量标准》作为政府提供的公共服务产品，市场主体仍可自主选择作为编制依据；

**二是作为编制投标报价的依据，延续了交由市场主体自主选择使用的原则。**自2003年实施清单计价以来，预算定额不再强制作为投标人投标报价的依据，《规定》维系了上述原则。

**2.放管结合，规范市场。**在解决“如何用”问题方面，《规定》第四、五、六条分别设定了最高投标限价、标底和投标报价的计价规则，明确在市场主体适用《预算消耗量标准》时，其相应计价活动应遵循的量、价、费确定原则和依据等，有效防止市场主体的错用和滥用。重点明确了以《预算消耗量标准》为编制依据的，生产要素消耗数量须依据《预算消耗量标准》计算，但生产要素市场价格和费用项目等应区别不同的计价活动（指编制最高投标限价、标底或投标报价），按照计价规则自主定价，充分体现了“放管结合”。主要考虑如下：

**一是《预算消耗量标准》及其配套的市场价格信息和费用指标三者构成紧密关联的计价体系，以此为依据确定的最高投标限价反映市场平均水平，能有效发挥最高投标限价作为“封顶价”的作用。**首先，《预算消耗量标准》的消耗量水平已按“三减三增一统一”原则，充分贴近市场，且结合消耗量水平的调整，配套的生产要素价格和费用指标的测算和确定的机制也进行了适应性优化；其次，经水平测算，依据上述计价依据体系编制的最高投标限价契合市场平均水平，有利于引导市场主体合理确定工程造价；

**二是管好依据《预算消耗量标准》计价的市场计价行为，放开选择其他计价依据的计价活动。**在充分尊重市场自主定价权利的前提下，如果发承包人选择依据《预算消耗量标准》计价，即应当严格按《规定》确立的计价规则执行，确保建筑市场计价活动的规范有序。也即，执行《预算消耗量标准》即应执行本《规定》确定的规则，只采用《预算消耗量标准》而未执行本《规定》的，不能称之为系执行《预算消耗量标准》。发承包人未按《规定》确定的规则执行导致的不合理定价，应自行承担相应的责任和风险，不可归因于执行《预算消耗量标准》。

**3.优质优价，低限管理。**在解决“如何用”问题方面，《规定》第四条确定了最高投标限价采用费用指标中间值的低限管理原则，有利于保障工程质量安全。主要考虑如下：

**一是实行低限管理有利于保障工程质量安全。**首先，费用指标区间价的中间值采用传统定额的费用测算口径，编制最高投标限价时按不低于中间价计取符合现行有关最高投标限价编制的要求；其次，规定编制最高投标限价时，按不得低于相应中间值计取有利于保证交易定价的科学合理性，符合“优质优价”原则和建筑业高质量发展的要求；

**二是区间价有利于引导发承包人合理定价。**费用指标设定为区间价形式，源于费用项目的客观多样性（包括工程项目和承包人个体差异），为充分贴近市场，发布的费用信息宜以区间价的形式发布，能有效引导市场主体合理定价。

**4.动态调整，促进发展。**在解决“皆可用”问题方面，除上文所述的“立足当前，兼顾将来”外，《规定》第三、七条确立了计价依据实行动态管理的机制，提高了计价依据的自适应性，引导市场科学合理地自主定价。主要考虑如下：

**一是提高计价依据的自适用性，引导市场正确合理定价。**《预算消耗量标准》将随“四新”技术的应用成熟度，适时进行动态调整和补充完善，满足市场发展变化后的计价需求；市场价格信息和费用指标将根据对市场造价数据的监控情况，按月进行动态发布和动态管理，反映市场价格的发展趋势，引导市场科学合理定价。

**二是提高市场主体市场化计价的意识和能力，助力工程造价市场化形成机制的建立健全。**《预算消耗量标准》的动态调整提高了自身生命力，有助于按《预算消耗量标准》以及配套的价格信息和费用指标确定的工程造价的合理性，有利于引导市场主体逐步适应和提高市场化定价的意识和能力。

三、《规定》修订过程

我委起草完成《规定》（初稿）后，首次征求了我市33个建设、施工和咨询等单位以及行业协会，12名资深造价管理专家的意见，并同步征求了市发改委、市财政局等部门的意见，共收集了119条建议意见。根据建议意见进一步对《规定》初稿修改完善后，再次反馈并征求了上述部分单位和专家的意见，并于10月20日组织部分市场主体参加的专题研讨会，最终修改形成了《规定》（征求意见稿）。

四、下一步推进措施

按要求将在“首都之窗”向社会公开征求意见，进一步对《规定》（征求意见稿）进行修改完善并经报批后，拟以我委规范性文件的形式印发实施。

下一步，我们将加大《规定》的宣贯培训力度，并编制《规定》的条文释义和要点说明等，规范《预算消耗量标准》的应用，确保《规定》的有效落实；同时，过程中加大最高投标限价“双随机一公开”的抽查力度，逐步推进我市工程造价市场化改革的进程。