

浅谈 EPC 模式下建设工程项目财评预算中常见问题与对策

胡 培

中冶赛迪工程技术股份有限公司成都分公司, 四川 成都 610000

[摘要]项目是企业生存的经济命脉, 项目的按期、保质完工并不完全意味着项目一定成功。恰当地处理好财政评审中的造价问题, 很大程度上对整个 EPC 项目成败起着关键性的作用。在项目 EPC 合同签订后, 企业除了制定费控计划、进度控制计划以外, 还需要制定周密的财评报送计划, 在合理、合法的前提下, 使得项目目标利润最大化, 既满足企业的生产目标也符合企业的长远发展战略。

[关键词]常见问题; 设计图纸深度; 造价水平; 评审原则; 争议问题

DOI: 10.33142/aem.v5i10.10049

中图分类号: TU723.3

文献标识码: A

Brief Discussion on Common Problems and Countermeasures in Financial Evaluation and Budget of Construction Projects under EPC Mode

HU Pei

Chengdu Branch of CISDI Engineering Technology Co., Ltd., Chengdu, Sichuan, 610000, China

Abstract: Projects are the economic lifeline of enterprise survival, and the timely and high-quality completion of a project does not necessarily mean that the project will be successful. Properly handling the cost issue in financial evaluation plays a crucial role in the success or failure of the entire EPC project. After the signing of the EPC contract for the project, in addition to formulating cost control plans and progress control plans, the enterprise also needs to develop a thorough financial evaluation submission plan. Under reasonable and legal conditions, the project aims to maximize profits, which not only meets the production goals of the enterprise but also conforms to the long-term development strategy of the enterprise.

Keywords: common problems; design drawing depth; cost level; review principles; disputed problems

党的十九大五中全会, 明确提出了建立现代财税体制的目标要求、主要任务和实现路径。要求进一步深化预算管理体制的改革, 更好贯彻国家战略、体现政策导向性。^[1] 财政评审机构对建设工程预算的评审是现代财税体制中不可缺少的部分, 在国家财政支出中有着举足轻重的地位。在我国对于政府性投资的建设项目, 实行全方位的投资控制。财政评审作为工程预算控制的核心环节, 提高了财政资金的使用合理性, 保障了投资资金使用的规范性、安全性, 有效地发挥着积极的作用。秉承实事求是的原则, 财政评审单位对控制财评预算非常严格把控, 正因如此, 财评预算评审的规范化和科学化, 才使得每一笔财政资金都落到实处。从历史项目经验来看, 财政评审单位对每一项目工程造价成本的认知是非常精准的。

既然财评预算作为整个工程项目预算控制的核心环节, EPC 单位应积极应对, 合理地解决好财评过程中发生的问题。确保财评预算数据真实可靠, 有章可依, 有理可循。如何合理地处理好问题, 避免带给项目不必要的损失。正是本次探讨的主题。

1 EPC 项目财评的常见问题

1.1 报送财评的预算数据不规范

部分单位在 EPC 项目实施过程中, 只是依据财政部门

审批的控制金额进行定额上报,^[2] 而未进行细化测算。项目预算格式不规范、杂乱无章, 所列数据、缺少支撑依据, 刻意拼凑数据、前后信息不对称, 虚高的材料价格、不必要的设备设施及备品备件等等。这些不仅给财评工作带来了时间上的拖延, 也导致最终的财政评审结果无法实现真正的准确化、细化、合理化。造成大量资源的浪费, 得不偿失。

1.2 设计图纸深度及造价水平的影响

施工图纸是对初步设计图纸的完善及补充, 施工图纸质量的好坏、设计的深度, 都会直接影响到施工图预算的编制质量, 如电气工程专业中有很大部分项目都会涉及二次深化的内容, 这些内容需要专业的厂家去做二次深化设计, 但在施工图预算阶段, 很多厂家是不愿意去为没有结果的事, 白做深化设计。只有真正到了实施采购的利益阶段时, 才会有厂家愿意去做二次深化设计, 显然这种需要二次深化的内容多了以后必然导致最终结算价格与财评价格存在较大差异; 设计图纸的表述是否准确到位, 土石方工程基坑回填中, 设计常表述为回填方量采用合格土石, 是采用合格土还是采用石方回填就存在争议; 对型号、规格没有准确的定义, 交安工程中穿线管的镀锌钢管未对壁厚进行表述, 排水工程中采用 HDPE 管时, 未对环刚度进行

定义等, 诸多影响造价的因素。

其次造价水平的高低直接影响财政评审结果的好坏。评审结果的好坏直接关系到企业的盈亏、经济目标等。好的造价往往是决胜于千里之外运筹于帷幄之中, 差的造价那是不堪一击。大多项目, 往往因为时间紧、任务重。在报送施工图财评预算时, 没有认真探讨或研究、缺少类似工程项目经验, 很多地方欠考虑, 如措施项目漏项、清单定额选用的错误、消耗量换算错误、取费费率错误等等, 增加了不必要的审减率, 导致工程利润大幅减少。

1.3 对评审原则、评审尺度的把握不足

财政评审单位通常在财政职能部门中扮演着独立的角色, 主要负责审核建设单位审批的施工图预算, 落实财政部门的各项支出。体现公平、公正、客观的原则。同时为了确保财政资金的有效合理利用, 强化投资评审的职能, 财政评审单位通常要面临的事情多, 责任重的问题。财政评审单位主要是对国有资金投资项目进行预算评审, 通常财政单位会委托具有一定资历的造价咨询公司进行系统预算评审, 若因预算编制不规范、不专业、报送过程不讲策略, 往往会造成不可估量的经济损失。评审机构通常有着完善的评审流程以及管理体系, 所以任何的不确定性和不完善都将面临审减的风险。如某大型公共建筑项目, 项目在报送施工图预算时, 工程量据实报送无任何富余及预审减量, 且自身预算存在很多漏项、错误。财政评审机构在收到工程预算后又一次进行了审减, 使得造价显得整体偏低。原则上财政评审机构对预算进行审减后除明显审减错误外, 不可能再往上争取。再次部分单位为了使最终的财评结果达到预期的效果, 在报送工程预算时, 大幅度地超额报送工程量, 材料设备采用较高一档的价格, 这不仅增加了财评评审机构的工作量, 报送单位最终还要面临超限的处罚。

1.4 施工图预算考虑不足、未兼顾各方意见

通常情况下, EPC 单位可以在编制完成施工图预算后可直接报业主、报财政评审单位进行预算财政评审。但财政评审机构一旦认定了综合单价、数量, 后期若要再次进行调整几乎是不可能的。其次, 报送的预算成果是否符合参建各方的利益, 报送时是否未充分吸纳各方或各专业分包的意见, 若报送预算成果本身存在较大争议, 后期实施过程中, 若发生大量的变更、签证等对整个工程造价产生较大影响甚至超可研、概算金额, 出现纠纷应如何解决, 一连串的问题接踵而至, 所以是否兼顾各方意见值得深思。

1.5 评审过程的差异点

在预算进行财政评审过程中, 因为各方立场和认知的不同, 编审双方在共同的利益问题上必然存在有争议, 如某市政工程项目, 在进行道路边坡审计时, 评审单位认为边坡喷射混凝土无需搭设双排脚手架, 而编制方认为根据常规的做法, 需要搭设双排脚手架作为施工操作平台; 在

填方路段施工综合管网时, 财评单位认为先敷设管道, 后填筑路基, 可大幅地审减土石方开挖、回填工程量, 而实际施工预算考虑采用的反开挖施工; 针对不同地区定额水平的差异, 尤其是在编制施工图预算时, 若因为定额子目缺项的原因, 导致编制过程中借用了许多定额子项皆为借用。若有多个子项可以借用, 但哪个子项更合理没有一个定性的说法, 借用定额水平的高低必然也会导致双方存在争议。关于设备材料价格, 主材的价格在整个项目中的占比很大, 对整个造价而言有决定性的影响。而施工图预算编制中有很多价格在信息价中是没有的, 需要在编制时参考当时当地的市场价执行, 而市场价格差异很大。首先材料询价要分高中低三个档次, 若没有对档次定级, 同一种材料不同的询价人寻出来的价格也是千差万别, 财评在进行预算审计时, 会根据项目的需要进行定向询价, 尽管这样寻出来的价格也会有很大的争议。

2 财评中对应问题的解决方法

2.1 规范送审数据提高送审效率

财政评审预算是一个漫长的过程, 根据项目规模的大小、评审难易程度而不相同。为此报送单位在进行财评预算编制时应规范、标准, 所列数据有相关的支撑依据或计算书, 配套资料完善, 确保数据真实可靠; 不得以批复的数据作预算的定额上报。

2.2 强化图纸深度、精准把控造价

强化设计图纸深度, 设计图纸的深度因设计院的习惯不同而有所差异, 针对常规工程设计项目, 规模较大设计院都有成套的标准化设计。在绘制施工图纸时, 设计师需要根据项目具体情况进行合理的规划设计, 如某沿海城市的工程项目对设计图纸的质量要求就非常高, 不仅要求细化每一个节点, 还要求提供项目的工程量计算结果, 相对而言对一些相对较偏的城镇对设计图纸的质量要求就较为宽松, 更多的问题是在施工单位实施过程中, 边施工边解决。所以设计图纸是深度, 应根据项目的需求合理把控“度”的问题。对于个别二次深化的区域, 在施工图纸设计完成以后可邀请配合的二次深化设计意向单位提前介入, 配合造价部门对预算进行合理的把控。

造价作为工程项目的归口专业, 时间紧, 任务重且关系到整个项目的盈亏平衡。在进行财评预算编制时, 若选用外聘咨询的方式进行编制, 应重视编制人员的造价水平, 内卷化的市场导致大部分的咨询公司, 人员流动大, 新手偏多。有一定资历的造价人员往往手上都是数个以上的项目, 时间、精力有限, 重点项目往往没有得到应有的重视。其次在预算书编制时, 应重视以下几类问题: ①图纸是否完整, 计算底稿是否完整清晰, 工程信息、取证是否真实有效。②是否根据合同约定范围计算, 范围内图纸、信息是否齐备。③结构构件是否计算完整, 隐蔽措施工作是否计列完整。④清单项目编制是否规范, 项目特征描述是否

全面、准确。⑤定额选用、名称及规格是否与实际一致,定额换算是否准确。⑥定价是否与同期指导价或市价一致,调整理由是否充分,计价基础是否准确。⑦取费是否合理,是否符合现行文件规定。⑧文字表述是否明了,报告(说明)是否与合同规定一致。⑨汇总金额是否有计算错误,小数点保留是否一致,内容的完整性及成果文件结构的合理性。合理、规范、标准化使得财评预算评审结果更符合预期。

2.3 熟悉评审原则、把握评审尺度

财政预算评审除明显错误以外,原则上审减不审增,所以在财评预算编制完成以后,需要考虑一定的报策略及充分利用合理范围内的价格空间。

通常每个地区的财评都有自己的评审习惯,如评审前需要一次性提交完成所有的文件资料,评审过程中不接受主动澄清或补充说明等,并且在报送财评预算文件时,会签订相关的承诺书,以及相应的责任条款等。所以在报送财评预算文件时,有经验的财评预算编制单位通常会将模棱两可的子项,缺乏有力支撑的子项作为审减富裕项,把整个项目的预审减量、预审减价控制在处罚红线的范围以内,避免不必要的处罚。同时在财评预算的编制过程中也可以考虑一定的报价策略,如某实体工程项目,在确定土石方比例时,在整体工程量不变的情况下可以采用不平衡报价,报送时将土方的工程量略为增加,石方的工程量减少总价不变,而工资最终结算时会按实结算,从而会获得较好的预期收益。

2.4 顾全大局、集思广益

为确保每一笔财政资金得到充分合理的利用,EPC单位在编制施工图预算以后,在时间允许的情况下,可以再次聘请第三方造价咨询单位对即将报送的财评预算进行二次复核、审定。会同专业分包集思广益单位,专业分包不管是施工技术力量还是施工图预算的编制能力都有较强的针对性优势。参考专业分包的单位的意见,参考施工组织、施工方案,避免后期不必要的纠纷问题,同时也加强了EPC总承包与各参建单位的内在联系。在某桥梁工程项目,因为项目时间紧迫,在报送财评预算时,EPC单位将委托造价咨询公司编制的财评预算直接报送了业主、财政评审机构,而后期因为编制过程中的疏忽漏掉了围堰以及临时施工便道、降水措施等,财评单位在进行预算评审时,根据工程量计算规则未计列的单价措施项目已经包含到相应的综合单价中,而实际却未包含,后期在实施过

程中发现该笔费用漏项要求增补,建设方则认为该笔费用已经包含到已列清单项,为此给EPC单位带来了不可挽回的损失。

2.5 妥善解决争议问题

立场不同和认知不同,必然会导致双方在同一问题上产生分歧,如何科学合理地解决问题是我们聚焦的重点,首先两个大的原则不能变,即合情合理,实事求是。对于一些简单的争议问题,如果是当时能解决的,或者需要提供简单补充依据的,报送单位可以及时补充相关的材料予以完善,对于过程中争议较大且涉及金额较大的争议问题,可以考虑借鉴当地类似项目对该类问题的解决方案,也可以组织双方共同前往当地的工程造价管理机构就争议问题进行共同的探讨咨询。其次,关于主材价格的询价,大部分地区的材料信息价是不完善的,若工程项目涉及的询价主材较多时,对造价的影响就不容忽视,而询价讲究的是高性价比,既要满足设计图纸和规范的要求又要讲究最低的价格,甚至还有要求整洁、美观。评审过程中,对某种材料有较大争议时,建议争议双方重新对该种材料进行市场询价,确定一个合情合理的价格。对于一些该评审阶段不易解决的争议问题,或者解决了意义也不大的问题,可以在审定意见中写明,待结算时一并解决。所谓以和为贵,最后不论遇到什么争议问题,保持谦虚、谨慎的态度进行沟通、探讨,切忌与对方发生不愉快。

3 结论

影响EPC项目利润的因素有很多,主要包括质量、进度、安全、造价、政策方针等。^[3] 本文结合自身的工程实践经验,从工程造价的角度分析了EPC模式下财政预算报送及评审时常见问题及解决方案。重点阐述了预算财评,在项目生产经营中的核心地位,对整个项目的收益有着不可忽视的重要性。

[参考文献]

- [1]王靖. 财政投资评审工作的问题及对策[J]. 中国外贸,2021(87):3.
 - [2]李亚丽. 浅谈财政投资项目评审与工程造价全过程控制[J]. 经济管理综述,2019(98):2.
 - [3]郭梅芳. 工程项目预算的财政评审常见问题及管理对策[J]. 中国集体经济,2015(76):2.
- 作者简介:胡培,注册造价工程师,主要从事工程造价管理相关专业工作。