

政府投资审计视角下 EPC 工程总承包模式发展困境及路径探析

杨应付

禄丰市审计局, 云南 禄丰 651299

[摘要]近年来, 随着我国建筑业的不断发展, 一种与国际接轨的新型建设管理工程总承包模式从国家层面被提上了深化投资体制改革的进程, 地方政府也积极按照国家相关政策在越来越多的政府投资项目中大力推行 EPC 工程总承包模式, 以期实现节省资源、缩短工期、保证质量、提高经济效益等优势。但从部分 EPC 政府投资项目建设实施和审计中也发现, 由于 EPC 工程总承包模式复杂、管控能力要求较高, 该模式在项目建设管理中也出现了一些发展困境, 给项目单位、主管部门、行业监管部门在项目管理和结算审计方面带来了新的挑战。

[关键词]政府投资; EPC 工程总承包; 结算审计; 争议; 对策措施

DOI: 10.33142/aem.v7i2.15751

中图分类号: TU723

文献标识码: A

Analysis of the Development Challenges and Paths of EPC Engineering General Contracting Mode from the Perspective of Government Investment Audit

YANG Yingfu

Lufeng Audit Bureau, Lufeng, Yunnan, 651299, China

Abstract: In recent years, with the continuous development of Chinese construction industry, a new type of construction management engineering general contracting model that is in line with international standards has been proposed at the national level to deepen the reform of the investment system. Local governments have also actively promoted the EPC engineering general contracting model in an increasing number of government investment projects in accordance with relevant national policies, in order to achieve advantages such as resource conservation, shortened construction period, quality assurance, and improved economic efficiency. However, from the implementation and audit of some EPC government investment projects, it has also been found that due to the complexity of the EPC engineering general contracting model and the high requirements for control capabilities, this model has encountered some development difficulties in project construction management, bringing new challenges to project units, supervisory departments, and industry regulatory departments in project management and settlement auditing.

Keywords: government investment; EPC engineering general contracting; settlement audit; controversy; countermeasures

引言

EPC 工程总承包, 即 Engineering 工程设计、Procurement 设备采购、Construction 施工建设, 是指从事工程总承包的单位按照与招标人签订的合同, 对工程项目的的设计、采购、施工等实行全过程或者若干阶段承包, 并对工程的质量、安全、工期和造价等全面负责的工程建设组织实施方式。笔者在政府投资审计实践中发现, EPC 工程总承包模式在项目建设管理中问题矛盾凸显, 导致结算阶段争议不断, 已严重影响和制约着 EPC 工程总承包模式的良性发展, 亟待认真应对、有效破解。为此, 笔者从政府投资审计视角下结合 EPC 项目审计实践, 总结归纳出 EPC 工程总承包建设项目在工程审计中常见争议焦点及典型问题, 从健全制度体系、规范发包阶段行为、严谨合同约定和履约管理、加强参建各方的管理等方面, 提出规避结算争议的可行性对策措施, 浅谈对 EPC 建设管理模式健康发展之路径探析, 供大家在今后工作中参考。

1 EPC 项目结算审计中常见问题及相关分析

1.1 计价体系等法规制度不健全, 给项目结算带来意见分歧

自 2016 年中共中央、国务院《关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》中强调“深化建设项目组织实施方式改革, 推广工程总承包制”和 2017 年出台了《国务院办公厅关于促进建筑业持续健康发展的意见》中指出, “加快推行工程总承包, 政府投资工程应完善建设管理模式, 带头推行工程总承包。”以来, 住房城乡建设部先后制订出台了《住房城乡建设部关于进一步推进工程总承包发展的若干意见》《建设项目工程总承包管理规范》《房屋建筑和市政基础设施项目工程总承包管理办法》等指导意见以及管理规范和办法, 但与规范工程总承包计量和计价活动相关的支撑体系却尚未健全, 远远无法满足工程总承包发展实践的需要。早在 2018 年, 住房和城乡建设部就已经起草了《房屋建筑和市政基础设施项目工程总承包计价计量规范》(征求意见稿), 但该计价计量规范却

迟迟未出台。虽然在 2022 年 12 月,中国建设工程造价管理协会发布了《建设项目工程总承包计价规范》T/CCEAS 001-2022,但该规范也仅为团体标准,不具有强制性。由于计量计价规范体系的不健全,现实中的 EPC 项目工程计价规则还是建立在施工图发承包基础上,导致的现实情况就是大家都在“用施工总承包的思维,推行工程总承包”,穿着新鞋走老路,同时由于参与建设的各方理解不一,各执一词,甚至相互扯皮,其实施效果还不如施工总承包。其中反映最明显的就是计价方式使用得不恰当。

当前,工程总承包(EPC)发包合同价格计价方式主要有三种:总价包干计价方式、按照定额计算下浮费率计价方式、模拟清单计价方式。在大部分政府投资项目中,由于时间紧、任务重,前期研究时间不足、无法及时编制“发包人要求”和完成初步设计、确定投资概算等原因,再加上费率下浮计价模式招标资料简单,招标前期准备时间短,经济标评审便捷、可快速推进招标投标工作、有利于项目迅速启动,导致总价包干计价方式得不到采用,往往采用按照定额计算下浮费率计价方式和模拟清单计价方式。就笔者所在基层实际而言,费率下浮计价方式在工程总承包项目中运用比较普遍。

“费率下浮”一般指按照项目所在地或行业造价主管部门颁发的预算定额并结合造价信息计量计价后进行下浮的计价方式。这一方式是典型的事前不算账,事后算总账,违背了工程总承包计量计价的基本逻辑。这方面在《建设工程总承包计价规范》条文说明 3.1.4“实践证明,不少地区的建设项目工程总承包极不重视‘发包人要求’的编制,甚至在没有‘发包人要求’的情况下,采用所谓‘费率下浮’‘模拟清单’发包,导致工程结算回到施工工程量计量计价,与 2003 年实行工程量清单计价,提倡事前算细账、算明账大相径庭,又回到事前不算账,事后算总账的老路,其结果甚至还不如施工总承包。”和 5.2.5“实践中,有的地方或项目采用‘概算下浮’进行工程总承包发包,规避编写发包人要求。为工程结算埋下了大量陷阱,所以不宜采用‘概算下浮’总价进行工程总承包发包。”中也得到了印证。同时,通过对近年来国家及各行业主管部门发布的政策文件进行梳理,也可发现工程总承包合同价格形式主要为总价合同,而很少有“费率合同”价格形式。如住房城乡建设部关于进一步推进工程总承包发展的若干意见中明确“工程总承包项目可以采用总价合同或者成本加酬金合同”;《公路工程设计施工总承包管理办法》中明确“总承包采用总价合同”;《建设工程总承包计价规范》中也明确“建设项目工程总承包应采用总价合同”。结合审计实践发现,采用“费率下浮”计价方式会给造价的控制和工程的管理带来新的难题。

一方面是存在着大量的认质认价工作,价格纠纷较多。在采用按照定额计算费率下浮的计价模式下,合同中一般

约定为“结算按照项目所在地定额组价并按照投标下浮比例下浮,其中材料设备价格计取方式:价格信息中有的材料价格采用信息价,价格信息上没有的材料价格按照相关参建单位进行市场询价后计取。”基本上都是约定需要实施过程中进行材料认质认价。这样就导致在施工过程中面临大量认质认价工作,价格纠纷较多,若品牌选用范围较小或是市场不透明,很容易出现承包人串通供应商哄抬价格的情况,不利于投资控制。如在对某产业园区基础设施建设项目审计中审计人员通过询价、查阅相关设备采购合同,发现就同一设备,出现了由施工单位、监理单位、造价单位、建设单位等各方签字确认的结算单价、施工单位与代理采购商签订的采购合同价、代理采购商与供货商(厂家)签订的采购合同价 3 个不同价格,同时与该产业园区实施的其他期次项目中相同的设备价格进行对比,同一设备价格差异较大,几百万一台的设备有的价差高达 2~3 倍,由于询价过程中对认质认价材料和设备的审核把关不严,导致该项目结算大幅增加。

另一方面是容易因计价规范适用不当,引发合同纠纷和法律风险。采用“费率下浮”方式容易因计价规范适用不当或理解偏差出现合同纠纷,从而导致结算争议。如某项目招投标文件施工部分结算方式均明确工程结算时以最终工程价款为基数按下浮率进行结算。双方在签订的建设项目工程总承包合同时约定最终以工程结算总价为基数(安全文明施工费、规费、税金不下浮)按下浮率计算。这一约定明显与《中华人民共和国招标投标法》第四十六条“招标人和中标人应当按照招标文件和中标人的投标文件订立书面合同。”的规定不符。虽然双方在签订合同时做此约定是基于《2013 工程量清单计价规范》(GB 50500—013) 3.1.5、3.1.6 条安全文明施工费、规费和税金是不可竞争的项目的规定。但 EPC 项目工程合同采用下浮率计价,所谓的最终工程结算总价是指按照定额、信息价、施工单位的投标价等单价计算出的工程造价。这一结算总价自然是包含了分部分项工程费、措施项目费、其他项目费、规费和税金,理应下浮。同时,这也反映出规范适用不当的问题,因为《2013 工程量清单计价规范》适用的是建设工程施工发承包(施工总承包模式)的计价活动,而不适用于工程总承包模式的计价活动。

1.2 发包阶段操作行为不规范,给项目结算埋下潜在隐患

1.2.1 工程总承包范围不适宜,盲目采用 EPC 模式

EPC 工程总承包模式集设计、采购、施工为一体,广泛应用于各类大型、复杂项目建设。相对于传统发包模式,EPC 工程总承包模式有其自身特有的优势,但并非所有工程建设项目都适合 EPC 模式。通常,工程总承包适用于功能需求明确、标准化程度较高、设计施工和采购需高度融合的建设项

个性化要求高的建设项目,难以发挥工程总承包建设模式的优势。在当前大力推行工程总承包的热潮下,加上建设单位本身存在的认识不足,认为采用 EPC 模式自身的工作量会大幅减少,而且采取限额招标、设计能够非常好的控制投资,此举是既省钱又省事,还不用担责任,实乃“一举多得”何乐而不为,于是很多政府投资项目不考虑工程性质和未结合项目特点,盲目跟风,对于完全不适合的工程采用 EPC 模式,导致各种新矛盾新漏洞接连不断。

1.2.2 发包时间不恰当,招标控制价制定不规范

根据《房屋建筑和市政基础设施项目工程总承包管理办法》(建市规〔2019〕12号)第七条和《公路工程设计施工总承包管理办法》第二条的规定,政府投资项目原则上应当在初步设计批准后。但实践中建设单位往往为了快速推进项目实施,大部分政府投资项目在项目建议书或可行性研究报告通过审批后即进行发包,而此时项目建设内容及标准不明确,招标控制价要么参照类似项目估算,准确性及可靠性得不到保证;要么不设招标控制价,直接采用“费率下浮”方式招标;或者有的直接以批复项目总概算设为控制价进行招标,批复的概算中含有工程建设其他费用、预备费等,大于施工总承包费用,导致将本属于建设单位的费用纳入总承包招标控制价中,造成控制价设定过高。如某污水收集处理工程直接用可研批复概算投资作为项目控制价进行招标,同时工程监理费、全过程造价咨询服务费等费用也直接以概算投资为计费基数,导致项目待摊投资也进一步增加。

1.2.3 招投标程序执行不严格,虚假招标问题突出

由于近年来国家层面相继出台了政府投资项目不得由施工单位进行垫资建设的禁止性条款,加之 PPP 政策一段时间的叫停,在监管政策不断调整的大背景下,“代建制”在政府投资项目中开始被普遍采用。实践中,地方政府为了规避违规行为又迫于项目建设资金不足的实际,考虑到平台公司兼具的融资功能,一般会采取相关措施或者明文规定要求业主单位将政府投资项目交由地方政府所属国有企业进行代建。而地方政府所属各级国有企业往往又出于自身资金实力不足、专业管理人员缺乏等原因,在对待 EPC 项目的管理上仍停留在传统的管理模式经验中,依然用建立在平行发包基础上的管理方式对工程总承包模式进行管理,有的甚至还不乏从其中分“一杯羹”。其中最为常见的就是地方政府所属国有企业将所代建项目发包给集团下属公司或者是其他关联企业中标,而相关企业中标后又将中标项目转包给其他施工单位实施,这样就容易导致预先内定中标人、招标人与投标人串通投标等虚假招标问题的频发。同时,此举还易伴随出现代建单位一边不收取代建管理费为建设单位提供“免费服务”,另一边又高额收取转包费的现象,导致投资的失控和增加工程质量隐患,进一步加剧了行业乱象。

1.2.4 合同价格竞争不充分,工程造价失真失实

住房和城乡建设部关于进一步推进工程总承包发展的若干意见中明确“合同价格应当在充分竞争的基础上合理确定”,中国建设工程造价管理协会团体标准《建设工程总承包计价规范》(T/CCEAS 001—2022)中也明确“发包人宜选择设置标底进行招标发包,以利于工程价款在充分竞争的基础上合理确定。”实践中,资金问题是 EPC 总承包工程面临的一个重要挑战,由于一些项目建设资金不足,发包人往往要求承包商以垫资建设作为承建条件,承包商除了要考虑总承包利润,还要考虑作为投资人垫资建设的资金占用费,这样就使得项目增加了较多的附加值,为此很多项目建设单位为了尽可能筹措资金,大部分 EPC 工程招标不再以投标报价为重点,一般采用较低的下浮率甚至只是象征性的下浮,由于合同价格的竞争不充分,最终导致建设工程造价偏高。如某标准工业厂房建设项目,在项目建设资金不到位的情况下,项目单位要求总承包商垫资建设,项目中标下浮率仅为 0.1%。

1.3 合同签订不严谨和履约管理不到位,给项目结算留下问题把柄

EPC 合同往往暗藏“雷区”,由于合同条款约定的不明确、审核把关不严以及合同的履约管理不到位,极易引起后期取费计价、结算、审计等方面纠纷,给项目结算留下问题把柄。如某标准工业厂房建设项目采用下浮率进行招标,招标文件中已明确建安工程费用不设招标控制价,招标文件及合同中约定建安工程费计价原则依据地方配套定额及相关配套文件结算。但该项目在招标完成之后,造价单位又编制出具了所谓的招标控制价(实际应为施工图预算),同时建设单位、施工、监理、造价等单位在工程结算书中签署了项目控制价确认书意见,确认项目结算按照相关参建单位认可确定的招标控制价内所有材料价格、综合单价及控制总价进行结算,明显违背了合同约定的按照地方配套定额及相关配套文件结算的原则。在审计的过程中,施工单位以相关参建单位已签署了项目控制价确认书意见为把柄,坚持要求按照相关参建单位认可确定的招标控制价进行结算,增加了项目结算审计难度。

1.4 参建单位履职尽责不力,给项目结算平添争议事端

EPC 项目普遍存在建设规模大、施工技术复杂、工期长等原因,由于专业人才的缺乏,建设单位管理能力弱,监理、造价等参建单位履职不到位,对项目建设缺乏全过程监管,容易出现企业追逐最大化利益导致投资失控和增加廉政风险。如建设管理单位未对项目建设过程实施有效监管,对竣工结算工程量计价的确认未进行严格审核把关;监理单位监督力度不够,监管流于形式,未严格按照设计图纸控制现场施工和法定职责及合同约定对工程量等有关数据进行复核,导致施工单位偷工减料、虚假签证等现象频发;造价单位投资控制不力,认质认价审核把关不严,

询价不认真,对承包商报送的价格,没有经过认真调查,随意签署材料设备价格,有的甚至出现前期不定价,完工结算时才补充的情况,导致施工单位高估冒算、结算办理不实。

2 政府投资审计视角下 EPC 工程总承包模式发展的对策与建议

从前期审计情况看,目前政府投资 EPC 项目管理模式尚不成熟不规范,还存在很多管理漏洞,针对上述 EPC 项目结算常见争议问题,要从制度完善和规范运作入手,堵住源头,关注细节,重抓过程,标本兼治,有效化解。

2.1 加大法规制度的健全和执行

各行业主管部门一方面应加大对现有文件的贯彻执行力度,宣贯讲解 EPC 工程总承包模式下发包人、承包人、设计人、监理人、造价咨询人、代建人等权利、义务与责任,加强各参建方对 EPC 工程总承包模式的深入认知,提高从业者的管理素养与意识。另一方面应健全完善相关法律法规制度体系,加快推动工程总承包计价和计量规范的制定出台,为规范工程总承包活动以及计量和计价活动提供有力支撑。

2.2 合理选择工程项目实施方式

EPC 总承包模式的适用应对项目情况和建设管理能力等有一定要求,发包人宜根据建设项目的特点、自身管理能力和实际需要、风险控制能力选择工程总承包模式及计价方式。尽量深化设计,详细编制“发包人要求”,明确界定施工范围,满足工程发包需要。合理确定发包时间,采取 EPC 模式原则上应当在初步设计审批完成后进行工程总承包项目发包。合理设定招标控制价。EPC 合同价格

应当在充分竞争的基础上合理确定,避免项目仓促上马,仅凭投资估算或工程指标系数就开展招投标。

2.3 强化参建各方的履职管理

建设单位要强化总承包项目管理,首先要重点加强对 EPC 项目的招投标、合同签订环节的管理,严格执行招标投标程序,及时发现和纠正易出现分歧的条款。其次要加强施工现场管理,在监督监理人员依法履职的同时,还需要配备专业的现场管理的人员,加强工程签证和认质认价过程的审核把关,在保证质量、进度的前提下最大限度节约投资。

3 结语

政府投资 EPC 工程总承包项目投资额大、工期长、技术复杂,审计风险较大,作为审计人员,在审计工作开展过程中一定要提高风险意识。政府投资审计应以合同管理、发包程序、投资控制、项目绩效等为审计重点,通过发现项目管理中的问题,为项目管理把好脉开好方,找准问题所在,提出切实可行审计建议,促进相关制度健全完善,堵塞管理漏洞,发挥投资审计监督效能,促进 EPC 工程总承包健康发展。

[参考文献]

- [1]中国建设工程造价管理协会.建设项目工程总承包计价规范 T/CCEAS 001-2022,[S]2022
 - [2]住房和城乡建设部.房屋建筑和市政基础设施项目工程总承包管理办法[Z]2019
- 作者简介:杨应付(1990.7—),男,毕业院校:云南农业大学水利水电与建筑学院,所学专业:水利水电与建筑工程专业,当前就职单位:云南省楚雄州禄丰市审计局,职务:政府投资审计中心主任;职称级别:中级。