

财政投资 EPC 项目评审工作的相关研究

黄颖霞

贵港市财政局, 广西 贵港 537100

[摘要] 随着社会经济的快速发展和城市化进程的加速, 财政投资 EPC 项目作为推动基础设施建设和技术创新的引擎, 正日益成为投资的重要方式。随之而来的是复杂多变的市场环境和潜在的管理挑战, 使得在项目评审阶段做出明智决策变得尤为关键。财政投资 EPC 项目评审不仅关系到项目的可行性和成功实施, 也关系到社会资金的合理利用和基础设施建设的可持续发展。文章旨在深入研究财政投资 EPC 项目评审的重要性、面临的关键问题以及解决方案。

[关键词] 工程总承包; EPC 项目; 施工总承包; 财政投资评审

DOI: 10.33142/mem.v4i4.10584

中图分类号: F23

文献标识码: A

Research on the Evaluation of Financial Investment EPC Projects

HUANG Yingxia

Guigang Municipal Finance Bureau, Guigang, Guangxi, 537100, China

Abstract: With the rapid development of the social economy and the acceleration of urbanization, fiscal investment in EPC projects, as an engine for promoting infrastructure construction and technological innovation, is increasingly becoming an important way of investment. With this comes a complex and ever-changing market environment and potential management challenges, making it particularly crucial to make wise decisions during the project review stage. The evaluation of fiscal investment EPC projects is not only related to the feasibility and successful implementation of the project, but also to the rational utilization of social funds and the sustainable development of infrastructure construction. The article aims to delve into the importance, key issues faced, and solutions for the evaluation of fiscal investment EPC projects.

Keywords: engineering general contracting; EPC project; construction general contracting; financial investment review

引言

近年来, 随着我国经济的不断增长和城市化的推进, 财政投资 EPC 项目作为一种灵活、高效的项目管理模式, 逐渐成为政府推动重大基础设施建设的首选。这种模式的广泛应用, 既有望推动工程建设的加速, 也带来了一系列项目管理和财政风险的新挑战。在复杂多变的市场环境中, 项目方需要应对技术、合同、风险等多方面的问题, 确保项目能够在规定时间内、高质量地完成。同时, 财政资金的有限性以及社会对项目经济效益的追求, 使得项目评审变得尤为关键, 良好的项目评审能够确保项目从初期规划到实施的全过程都能够合理规划和控制, 降低项目风险, 提高投资回报率。

1 财政投资与 EPC 项目关系

财政投资与 EPC 项目之间存在着密切的关联, 二者形成了一种紧密相互依存的合作关系, 财政投资作为一种政府通过财政手段对基础设施和重大工程进行投资的方式, 为 EPC 项目提供了坚实的经济支持和资金保障。政府作为财政的主体, 通过投资来推动国家或地方经济的发展。EPC 项目作为一个综合性的工程总承包模式, 通常涉及到巨额的资金需求, 如基础设施建设、新能源项目等, 财政投资为这些项目提供了必要的启动资金和运营经费, 使得项目能够得以顺利实施。政府通过财政手段, 往往会对特定领

域的项目进行支持, 包括税收政策、融资支持、土地政策等, 为 EPC 项目的实施提供了更加宽松的政策环境和法律基础, 降低了项目的经营风险。政府部门通过投资监管、审批程序等手段, 对 EPC 项目的合规性和合理性进行监督, 确保项目的资金使用合规、工程质量可控, 并对社会、环境产生的影响能够得到合理管控。总体而言, 财政投资与 EPC 项目形成了一种相互促进、协同发展的紧密关系。政府的财政支持为 EPC 项目提供了稳定的经济基础, 同时 EPC 项目的实施也为财政投资带来了可持续的经济效益和社会效益, 共同推动着国家和地区的可持续发展。

2 财政投资 EPC 项目评审的基本流程

财政投资 EPC 项目的评审过程是确保项目成功实施和财政资金合理利用的关键步骤, 该流程涵盖了从项目立项阶段到合同签署的各个环节, 旨在评估项目的可行性、风险和预算, 以确保项目的顺利推进。首先, 项目评审的起点通常是项目的提出和立项。在这个阶段, 财政机构会对项目的背景、目标、预期效益进行初步了解, 并评估项目对社会经济的影响^[1]。对工程方案的科学性、可操作性和符合标准的评估, 对项目预算进行审核, 确保概算的合理性和充分性, 还要对项目的风险进行评估, 包括工程、市场、政策等多个方面的风险分析, 以制定相应的风险应对措施。一旦项目通过了技术和财务层面的评审, 就进入

招标和投标阶段, 财政机构将对承包商的资质、信誉和过往业绩进行仔细考察, 招标文件中的合同条款也需要经过财政法务专业人员的审核, 以避免后期合同执行中的法律纠纷。最终, 当项目确定承包商并达成合同后, 还需要进行最后的审定和签署。此时, 财政机构会确保合同的条款明确、合理, 各方的权益得到妥善保护。整个评审流程的完成旨在最大程度地降低项目实施过程中的风险, 确保项目能够按计划、高效地完成, 并最终实现预期的经济和社会效益。

3 财政投资 EPC 项目评审工作常见问题及挑战

3.1 影响概算造价的客观性, 增加造价风险

概算的客观性对于财政投资 EPC 项目至关重要, 因为它直接关系到项目实施阶段的资金需求和最终成本。概算的编制通常依赖于可行性研究和设计阶段的信息, 而这些信息在项目初期可能受到不确定性因素的影响。例如, 市场价格波动、工程技术不成熟度等因素可能导致概算的不准确性。在评审过程中, 需要审慎考虑这些不确定性, 采用合适的风险评估方法, 确保概算更具客观性。如果概算过于乐观, 可能导致项目实施过程中出现资金不足的情况, 增加了后期筹资的难度; 相反, 悲观的概算可能导致项目资金浪费, 降低了项目的经济效益。在评审中, 需要审慎评估概算的合理性, 并适时调整以反映实际情况。

3.2 以立项批复金额为限申报概算金额, 影响项目建设

在财政投资 EPC 项目中, 以立项批复金额为限制申报概算金额的做法可能对项目的建设产生负面影响。首先, 如果项目的实际成本超过了立项批复金额, 可能会导致项目建设过程中出现资金缺口。会影响项目的正常推进, 可能需要额外地筹资或重新调整项目的规模和范围。其次, 以立项批复金额为限制可能会限制了项目的发展空间和可行性。在项目实施过程中, 可能会出现一些意外情况或者项目需求变更, 如果概算金额受到过于严格的限制, 项目可能无法灵活应对这些变化, 从而影响项目的整体效益。在评审中, 应该考虑立项批复金额的科学性和灵活性, 确保它能够适应项目的实际需求, 并在保障项目财政可行性的前提下, 给予一定的弹性, 有助于提高项目的建设灵活性, 降低项目实施过程中的不确定性, 确保项目能够按照预期顺利完成。

3.3 合同条款设置模糊, 埋下争议及索赔风险

合同作为财政投资 EPC 项目的法律基础, 其条款的清晰与否直接关系到项目实施中的各方权益和责任。模糊的合同条款可能导致各方对合同义务和责任的理解产生歧义, 可能在项目实施的各个阶段引发争议, 例如在设计变更、工程质量标准、工期管理等方面^[2]。为降低争议风险, 合同条款应该明确而详尽, 对于各方的权益和责任, 以及项目变更、索赔处理等方面的程序都应有明确规定, 避免在合同执行过程中产生不必要的法律争端。此外, 定期审

查合同条款的清晰度, 及时进行修订和升级, 以适应项目实施中的变化, 也是降低索赔风险的有效手段。确保所有相关方对合同条款的理解一致, 有助于项目的平稳进行, 减少不必要的法律纠纷。

3.4 EPC 承包人滥用勘察设计权, 损害发包人的利益

在财政投资 EPC 项目中, EPC 承包人通常具有一定的勘察设计权, 以确保工程的科学性和可行性。然而, 滥用这一权利可能导致发包人的利益受损, 甚至引发项目实施的困难。滥用勘察设计权可能表现为承包人在设计阶段操纵工程方案, 使其更有利于自身利益而不顾及发包人的需求, 包括虚报工程难度、提高工程成本等行为, 从而导致项目的概算不合理、预算超支等问题。为减少这种风险, 项目合同中应当对勘察设计权进行明确约定, 规定其使用范围和限制, 确保承包人在设计过程中不能损害发包人的利益。此外, 建立有效的监管机制和审计制度, 对承包人的设计过程进行监督和审查, 有助于发现和纠正滥用行为。在合同中明确相应的违约责任和处罚措施, 对于保障发包人的权益至关重要。通过这些措施, 可以有效防范 EPC 承包人滥用勘察设计权带来的潜在风险, 确保项目能够按照合同规定的方式顺利进行。

4 提高财政投资 EPC 项目评审水平的措施

4.1 给项目穿适合工程总承包的“鞋”, 使项目走得更稳更顺畅

为了使财政投资 EPC 项目更为稳健和顺畅地推进, 关键在于确保项目选择和采用适合工程总承包的管理和实施模式。工程总承包模式要求承包商在设计、采购和施工等多个方面全面负责, 因此, 项目方应该通过精心选择合适的总承包商来确保项目成功, 涉及到对潜在承包商的综合评估, 包括其技术实力、工程管理经验、财务状况等方面的考察。同时, 建立明确的合同和沟通机制, 以确保各方的责任和权利得到充分的理解和尊重。通过给项目穿上适合的工程总承包的“鞋”, 可以提高项目的整体管理水平, 降低合作过程中的不确定性, 使项目走得更为平稳和顺畅。

4.2 加强对方案设计单位的管理, 减少以估算金额招标的情况

为了降低项目的风险, 特别是在估算金额招标方面, 加强对方案设计单位的管理是至关重要的。首先, 应确保方案设计单位具备充足的专业能力和经验, 以提高设计质量和准确性。对设计人员的资质和项目经验进行认真审核, 选择具备相应能力的设计单位。其次, 建立有效的沟通机制, 确保设计单位充分理解项目的需求和要求。通过定期的项目进展会议和设计审核, 及时发现和解决设计中的问题, 避免在后期招标和实施阶段出现不必要的麻烦。另外, 可以采用明确的设计文件要求和审核标准, 以确保设计文件的准确性和完整性。

4.3 多措并举消除发包疑虑，确保项目安全着陆

4.3.1. 规范评审，遵循先审批后实施的原则

为了提高项目的管理水平和降低风险，应当遵循“先审批后实施”的原则。首先，规范的评审程序需要在项目的每个重要阶段进行，包括立项、设计、招标、合同签署等环节。每个阶段的评审应该由专业的评审团队进行，确保对项目的各个方面进行全面而深入的审查。其次，评审过程应当明确责任人和时间节点，确保评审的及时性和高效性。相关部门和人员应当充分协作，确保评审的结果对项目的推进具有实际指导意义。最重要的是，遵循“先审批后实施”的原则，即在项目的重要决策和实质性进展之前，要进行充分的评审和审批。这有助于在项目实施阶段发现和解决问题，降低项目失败的风险，确保项目能够按照计划和高质量地推进。

4.3.2. 合理确定合同价格，破解投资失控难题

合同价格的合理确定对于财政投资 EPC 项目的成功实施至关重要。合同金额的过高可能导致财政投资失控，而过低则可能影响项目的质量和进度。在招标和合同谈判阶段，项目方需要对工程的各个方面进行详细的成本估算，并考虑项目的不确定性因素，以确保合同金额既不过高也不过低。通过与多个潜在承包商的沟通和比较，选择具备良好信誉和合理报价的承包商，有助于确保合同价格的合理性^[3]。合同中应明确变更和索赔的处理机制，以防止后期因为项目变更或不可抗因素而导致的额外费用。

4.4 以合同约定为主、争议调解为辅的双路径化解争议

4.4.1. 发承包双方合理分担项目风险，约定统一清晰的合同条款

在财政投资 EPC 项目中，项目风险的合理分担是确保各方合作顺利进行的关键。发包方和承包方应当在合同中明确并合理地分担项目风险，以确保双方在项目实施过程中能够共同面对可能发生的不确定性。首先，合理的风险分担应基于对项目各个方面的全面分析，包括技术、市场、政策、自然灾害等多方面的风险。其次，合同条款应明确规定双方的权利和责任，包括风险的具体分担方式和应对措施，有助于在风险事件发生时，各方能够迅速、有效地应对，避免因不确定性而导致的争议和延误。此外，合同中的条款应具体、明确，避免模糊不清或解释歧义的情况发生，有助于提高合同的执行效率，降低项目实施过程中的法律风险。

4.4.2. 适时召开争议协调会，提高财政评审透明度

在财政投资 EPC 项目中，适时召开争议协调会是一项有效的管理措施，有助于解决潜在的争议和纠纷，同时提高财政评审的透明度。首先，争议协调会的召开应当及时，及早介入可能产生争议的阶段。其次，争议协调会的召开应具有周期性，定期审查项目进展和潜在的争议点，通过定期的协调会议，项目方能够及时发现潜在的问题，及时

制定解决方案，减少问题积压，确保项目的整体稳定运行。重要的是，争议协调会的召开应具有透明度，包括充分记录会议内容、决策和行动计划，确保各方对项目的进展和争议解决有清晰的了解。透明的争议协调会有助于建立信任，提高财政评审的透明度，确保各方在合作中能够更好地理解和支持对方。最后，争议协调会的机制需要建立在合同和法律框架之上，确保会议的决策能够得到有效执行。这有助于避免争议协调会成为形式主义，而真正成为项目协调和解决问题的有效平台。

4.5 坚持设计管设计的逻辑，正确定义设计变更与设计优化

在财政投资 EPC 项目中，坚持设计管设计的逻辑是确保项目设计阶段顺利进行的关键。同时，明确定义设计变更与设计优化的概念，有助于规范项目设计过程，提高项目的经济效益和实施效率。首先，项目方应设立专业的设计管理团队，负责对设计方案科学性、可行性和合规性进行全面审查。通过有效的设计管理，可以确保设计方案符合项目的实际需求和可行性要求，避免在后期设计变更带来的不必要的成本和延误。其次，设计变更通常指在项目实施过程中，由于外部原因或需求变化引起的设计方案的修改。与此相对，设计优化是在不改变项目基本要求的前提下，通过提高效率和降低成本等手段对设计方案进行的改进。最重要的是，在项目实施过程中，需要建立明确的变更管理和优化机制，包括规范的变更申请程序、明确的变更责任人、合理的变更审批流程等。通过这样的机制，可以确保设计变更和设计优化能够在项目实施中得到及时且有效的管理，保障项目整体的质量和进度。

5 结语

在财政投资 EPC 项目的实施过程中，项目的成功与否直接关系到项目的经济效益和社会效益。在财政投资 EPC 项目管理中，需要持续关注并不断优化项目评审和实施过程，灵活应对项目变化，加强各方协作，确保项目在合理的预算和时间范围内高质量完成。通过综合考虑项目的各个方面，促进各方的合作和协调，财政投资 EPC 项目将更好地为社会经济发展做出积极贡献。

[参考文献]

- [1]陈宏幸,李杰.论 EPC 模式下政府投资项目财政投资评审[J].中国招标,2023(8):144-145.
 - [2]郭建华.浅析 EPC 工程总承包模式下的政府投资项目投资控制[J].现代经济信息,2020(4):53-54.
 - [3]胡国华.基于 EPC 承包模式建筑项目管理实践研究[J].工程与建设,2022,36(6):1822-1824.
- 作者简介:黄颖霞(1980.11—),毕业院校:广西大学,所学专业:房屋建筑工程,当前就职单位:贵港市财政局,职务:评审专业技术人员,职称级别:工程师。