

EPC 模式下政府投资项目管理的若干思考

莫运春

摘要：结合广西河池市已实施的城区“白改黑”工程EPC总承包合同，通过对EPC项目管理特点、存在问题进行探讨，提出建设方（业方）在EPC模式下项目管理对策，以期建立科学的管理体系，规范项目管理行为。

关键词：EPC项目管理；原因分析；对策措施

EPC项目在我国已经发展多年，在本土化过程中不断改进，其项目运用已变得非常普遍。河池市积极推进项目总承包建设模式，从2008年开始就在政府投资项目中采用EPC的雏形——代建制等新型建设模式，特别是在安置房建设、城市污水管网建设等方面形成了比较成熟的代建模式。近些年来，在城市亮化提升、园林景观等领域也尝试了EPC模式，包括已实施的“白改黑”工程EPC总承包合同等工程。

EPC 总承包工程管理模式的特点

（一）简化合作关系，有效缩短工期

在EPC总承包模式下，业主仅与一个总承包商合作，项目只需要进行一次集中招标，然后选择一个总承包商，不需要对设计、施工、监理勘察等各期工程进行分别招标，这样既节省了招标费用，又缩短了项目前期准备工作。在项目工期保证方面，由于项目仅有一个总承包商，设计、采购、施工等各个阶段是互相衔接的，减少

了传统模式下这三个阶段之间的时间空档。同时由于设计、采购、施工都是由一家承包商独立完成，企业内部之间协调沟通的效率大大提高，项目的工期可以得到更合理的安排，两者相互作用下，施工的工期大大缩短，从而可以保证项目在规定的工期内顺利完成。

（二）有利于项目业主风险转移和监督管理

在EPC总承包模式下，总承包商介入工程时间较早，其工作贯穿了工程项目从设计开始的全过程，项目过程的部分风险也可以通过合理的设计施工进行规避转移。比如河池市城区“白改黑”工程，施工总承包单位在设计中就综合考虑防洪防涝因素，并根据工作经验针对相应情况及工序进行合理安排，避免了由于台风、洪水等风险造成的工期延误和工程损失。同时由于工程项目建设的设计和施工一系列过程均由总承包商一并负责管理，因此可以减少业主的工作量，方便业主对工程项目建设的经常性监督检查，对提高工程质量起到促进作用。

（三）有利于项目动态管理和目标实现

在传统模式下，政府投资项目工程实际建设过程中，遇到实际问题需要修改时，建设方（业主）需要同时协调采购方、监理方、施工方等各方关系，然后才能走正常报批程序，这些情况的发生都有可能影响工程项目建设的实际进度，导致与计划进度不相符。在EPC总承包模式下，因为总承包商介入工程时间较早，工期较传统模式具有确定性，因设计与施工都是由一个总承包负责，就使得总承包将设计与施工有效结合成为可能。在项目实施过程中可以酌情边设计边施工，大大避免了实际问题需要修改时，协调各方关系走报批程序耗时而导致工期延误的情况。正因为EPC模式集设计、采购、施工于一体，减少了项目各阶段的中间环节，在目标行动上能保持一致，提升了工程项目建设高效性，保证工程项目目标顺利实现。

存在的问题及原因分析

（一）建设方（业主）参与项目管

理与协调有限

在EPC模式下,承包商作为项目总承包商,处于项目的主导地位,只要最终结果能满足合同规定的功能标准,有权选择自己的工作方式。建设方(业主)只能从整体、原则、目标方面管理和协调,对EPC承包商的工作进行有限控制,无法达到项目建设具体执行层面。而工程质量作为在EPC模式下项目管理的最大风险,在项目实施过程中也只能从整体、原则、目标方面管理和控制,尽管从合同角度来看所有的工程缺陷都是EPC承包商的责任,工程质量全靠EPC承包商的自觉性,这导致在项目实施过程中容易出现问題,比如:工程整体质量会受EPC承包商的项目管理经验水平或为赚取利润通过调整设计和施工工艺来降低成本等情况的影响。为了避免这种局面,就需要加强对EPC承包商进行监控,但这种监控又和合同中建设方(业主)不能过多干涉EPC承包商工作的规定相矛盾,增加合同管理的难度。

(二)项目前期准备不充分

第一,在EPC模式下,项目普遍存在“重进度、轻绩效”的现象。由于为了加快项目实施进度,很多项目前期工作并不充分,比如在项目可研阶段,建设方(业主)常常会委托专业公司来进行研究,可行性报告研究一般都采用固定框架来完成,专业公司或者相关领域专家也只是对报告进行负责。其报告是否涵盖了必要所有内容,是否存在遗漏,是否报告本身也存在问题等等,专家或者专业公司一般都不会进行深入研究,也不会对其进行特别说明。另外,由于建设方(业主)自身问题也会使项目在可研阶段就存在问题。项目多采用概算进行招标而非预算招标。而且概算多采用指

标法进行编制,缺少约束性的指标,精确度不高。比如一些园林景观类的项目,在实施规模上会有很大的变数,承包商在实际实施过程中为凑足投资额可能进行不必要建设项目,造成重复建设,未能体现项目绩效管理的“钱要用到刀刃上”的基本要求。

第二,可选择的EPC承包商少,根据住建部关于EPC项目总承包资质的要求,我国政府对EPC总承包商不仅要求其具有一定的施工资质,还要有设计资质,大大提高了EPC项目的准入门槛,而且EPC管理模式本身就要求EPC总承包具有很高的总承包能力和风险管理水平,其项目收益、质量完全取决于EPC总承包商的经验和管理水平。目前能够承担EPC大型项目的承包商还在少数,降低了市场的竞争力。

(三)项目执行中期的问题

第一,合同条款过于单一。在我国国内EPC项目所使用的合同基础条款是总价合同。在项目实际实施过程中,建设方(业主)会根据自身实际情况对EPC项目作出调整,同时也会对合同进行修改,隐藏一些由承包商所应尽义务。而在与承包商签订合同之后,建设方(业主)再对承包商提出相关要求,也形成了对承包商不公的局面,最终可能会引发一些不确定性风险。与此同时,承包商通常也会想尽一切办法来维护自身权益,将风险转嫁出去。一方面承包商可能会通过分包方式对风险进行转化,另一方面可能会通过程序或者途径来对材料进行替代,以便可以更好地节约自身成本,尽可能减少风险损失。在承包商中,最底层分包商常常是风险承担者,而他们为了获取利润通常会偷工减料甚至克扣员工工资,这样不仅仅可能会

使质量产生问题,同时对于整个社会也会造成不良影响。

第二,项目结算容易产生矛盾。由于EPC合同条款单一,通常又多以概算进行招标,在项目实施过程中,会产生大量的市场材料和无法定价子项,需要通过询价等方式确定价格,而建设方(业主)和EPC公司专业性上的不对等,容易产生价格虚高或者无法准确询价的情况。如某EPC总承包项目中,由于合同中未明确对土石方包干运距,根据建设方(业主)单位批准的施工方案,会产生几十里的运距,但跟踪审计方提出在几十里范围内并无土石方堆积场所,双方就土石方运输费争执不下,只能以暂定价形式搁置再议。还有遇到的赶工、行人车干扰,模板摊销损失等费用,由于不发生实体工程量,金额又比较大,且事先很难合理估计和约定,也会产生较大的争议。这些矛盾会集中在结算阶段体现,由于合同中并未约定这些计费条款,导致该费用迟迟无法确定。

对策措施

(一)建立适应EPC项目管理模式的组织机构和管理架构。在EPC管理模式下,EPC总承包商处于主导地位,建设方(业主)的管理权限有限,不能对工程进行全方位、全过程控制,往往无法达到项目建设想要的效果。因此,建设方(业主)需建立适应EPC项目管理模式的组织机构和管理架构,完善工程建设项目管理3个时序(项目策划、项目实施、收尾总结)和5项实务板块(项目策划、项目工程管理、融资管理、营销管理、运营准备管理),按照EPC项目管理模式、程序、方法、标准进行管理,熟悉EPC

完善我国地方政府专项债的建议

谭天骄 | 李亘

摘要：专项债用于新增债务需求和置换到期债务需求，纳入政府预算管理，项目收益对应项目发行，还款资金由对应项目支付，实行“封闭”运行管理。同时，项目收益债在规模管理、项目要求、发行方式、信息披露等方面要求严格，有利于规范地方政府的举债行为。以发行专项债替代隐性债务，一方面有助于透明化、市场化，另一方面有助于国家调控，防范和化解金融风险。

关键词：地方债；专项债

地方债务隐性扩张将带来系统性金融风险，引起中央的高度重视。党的十九大专门提出，要坚决打好防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治三大攻坚战，防范化解金融风险被列为首要战役。浙江、重庆、陕西、广东、天津等地，纷纷制定化解债务风险方案，明确时间表、路线图，调减专项债限额，收紧债务藩篱。专项债用于新增债务需求和置换到期债务需求，纳入政府预算管理，项目收益对应项目

发行，还款资金由对应项目支付，实行“封闭”运行管理。同时，项目收益债在规模管理、项目要求、发行方式、信息披露等方面要求严格，有利于规范地方政府的举债行为。以发行专项债替代隐性债务，一方面有助于透明化、市场化，另一方面有助于国家调控，防范和化解金融风险。

地方政府专项债尚存制度性缺陷

(一) 市县政府和各部门间责任不

清晰，权责不对等。根据《2015年地方政府专项债券预算管理办法》，市级以上政府为专项债券的发行主体，省级财政部门具体履行发债职能。这就明确举债主体是省政府，采用打包发债的模式，优点是发债过程有省级政府信用支持，融资成本较低，缺点是责任不够明晰，如果出现债务逾期等问题，就容易出现层层脱节、推诿扯皮等现象。同时，因为发债主体和偿债主体不是同一个部门，加上层层下

总承包合同和项目管理文件，通过规范EPC承包商管理运作，形成标准化项目管理，提高项目整体建设管理水平。

(二) 项目前期的管理对策。由于项目前期总体策划、初步设计、方案设计、设备采购等对项目的投资和质量起到决定性的作用，且多采用概算进行招标，因此，建设方(业主)要前期详细了解项目现场，对工程项目进行充分的了解和掌握，包括项目的地质、水文、周围交通环境以及周围相关的基础设施如用水、用电等相关资

料，为匡算概预算做充分的准备。招标后，建设方(业主)需要加强对设计阶段的控制，设计必须依据经过审批的项目可行性研究报告，严格控制设计的不合理变更，尤其是对影响工程造价的重大设计变更，对于设计方案的确定，可以通过方案比选，第三审定等方式进行合理化优化，以便节约投资，体现项目绩效管理价值。

(三) 加强项目合同管理。建设方(业主)首先必须考虑合同前提条件，同时也需要认识到自己需要一个合格

超值项目，而并不是一个偷工减料项目。其次，需要不断加强EPC各个环节之间管理。根据EPC项目特征，出台规范性合同，针对工程质量、安全、进度、变更、质量等进行约束管理。合同中约定好风险范围，以控制项目实施过程中的变更、签证及索赔。中标合同条款拟定需合法、合理、严谨、准确、完整，避免因合同条款的漏洞和矛盾造成的后期纠纷损害双方的利益。□

(作者单位：广西河池市财政局)

责任编辑 雷艳