

# 造价控制视角下 EPC 项目招标投标管理问题的探析

刘柱, 林宝平

江苏仁禾中衡工程咨询房地产估价有限公司, 江苏 盐城 224005

**摘要 :** 随着EPC项目工程总承包模式的不断推广和应用, 也带来了EPC项目在结算过程中出现大量的问题纠纷和结算争议。一些EPC项目的结算总价已超出采用通常非EPC项目的许多, 严重背离了EPC项目模式的优势。通过实践总结分析, 问题的根源主要集中于项目招标、投标阶段的管理失范。本文从EPC项目的目标管理角度, 综合梳理EPC招标、投标过程中存在的各类问题, 剖析引发结算矛盾的成因, 重新认识和倡导与国际接轨的真正EPC竞争模式, 切实规范EPC项目招投标管理, 助力促进EPC项目健康发展。

**关键词 :** EPC模式; 招投标管理; 造价控制; 问题与措施

## Analysis Of Epc Project Bidding Management From The Perspective Of Cost Control

Liu Zhu, Lin Baoping

Jiangsu Renhe Zhongheng Engineering Consulting Real Estate Valuation Co., LTD., Jiangsu, Yancheng 224005

**Abstract :** With the continuous promotion and application of EPC project general contracting mode, there are a lot of problems and settlement disputes in the process of EPC project settlement. The total settlement price of some EPC projects has exceeded many of the normally non-EPC projects, which seriously deviates from the advantages of the EPC project model. Through the practice summary analysis, the root of the problem is mainly concentrated in the project bidding, bidding stage management anomie. From the perspective of target management of EPC projects, this paper comprehensively sorts out various problems existing in the process of EPC bidding and bidding, analyzes the causes of settlement contradictions, re-understands and advocates the real EPC competition mode that is in line with international standards, effectively standardize EPC project bidding and bidding management, and helps promote the healthy development of EPC projects.

**Keywords :** EPC model; management of bidding and tendering; cost control; problems and measures

## 引言

当下市县两级EPC项目的结算工作进入了一个蜂拥期, 但由于招投标阶段的招标文件不完善、评标定标体系不科学、合同文本管理不严谨、法律依据不健全等原因所致EPC项目结算争议多、执行合同难、处理矛盾烦、结账周期长、总价偏离高等现象, 一定程度上造成了国有资金的流失。现以造价控制的视角, 探析变味的EPC工程在招投标过程中存在的问题, 提出解决问题的办法, 供参考。

## 一、当前 EPC 项目招投标管理存在问题汇集

### (一) 招标前项目立标不严谨

1. 项目决策缺乏科学性。一些项目的决策不是源于社会实际需求提出, 而是围绕领导的业绩服务而主观决策, 缺乏可行的方案比选和切实的经济评价分析等过程。一些“筑巢引凤”项目, 投资前并没有具体的引进规模的考量, 边投资边引进, 如某原计

划投资2.4亿元的IPT工业厂房项目, 采用EPC招标完成一个月后才引来投资商, 发现项目规模、厂房结构、防尘设计等均不满足要求, 重新规划设计, 项目投资增加近50%;有采用“借鸡生蛋”式项目, 立项报批时是工业厂房功能, 实质建成后系钢材物流市场。

2. 调研报告缺乏可行性。表现在可行性报告中缺少方案经济的比选择优, 投资估算不准确, 导致后续的招标控制价失真, 部

\* 作者简介:

刘柱, 男 1979.1 男 汉江苏盐城本科高级工程师 江苏仁禾中衡工程咨询房地产估价有限公司造价二部 邮编: 224005 单位总经理助理 地址: 江苏省盐城市青年西路8号807室 从事工程造价咨询管理工作

林宝平, 男 1968.2 男 汉江苏东台 专科 高级工程师 江苏仁禾中衡工程咨询房地产估价有限公司 质控部 邮编: 224005 地址: 江苏省盐城市青年西路8号712室 部门总经理 从事工程造价咨询质量管理工作

分项目的可行性研究报告由总承包单位代为编制，其实质性估价远高于实际市场价格，特别是涉及机械设备、电子化信息器材等方面。

### （二）招标时虚假立标较严重

1. 不适合 EPC 招标的项目采用 EPC 模式招标。一些项目由于前置条件具有相当的不确定性，根本不适合采用 EPC 招标。如市政路桥项目的路基、旧城改造项目、园林景观项目等等。这些项目由于设计施工的标准很难形成有效的统一，价格竞争不具备可比性。结果是招标一套方案、图审一套方案、实际施工一套方案，完全颠覆了 EPC 项目的认知和运作要义。

2. 中标合同价与中标设计图文件缺少关联。一些 EPC 项目的招标仅是为了确定一个总承包单位，至于中标价与结算价并无衔接。如固定总价合同是通过模拟清单招标产生的。实际清单工程量与项目特征和潜在投标人投标的施工图纸甚至完全不同。

3. 指定招标代理机构流于形式。一些项目往往是建设方先内定总承包单位，再由总承包单位编制可行性研究报告、初步设计方案，再委托代理机构根据总承包条件完善招标流程。

4. 法理上应废标的单位成为中标人。主要表现为：一是不按招标要求报价。招标文件要求按清单计价规范报价的，而中标文件中无具体清单，直接按项报价。如室内装饰工程 1200 万 / 项，绿化 1725 万元 / 项，景观桥 356 万元 / 座。二是投标报价与设计方案不匹配。中标的价格内容与投标方案根本没有对应性，报价体系中的清单特征与图纸设计要求不对应，工程量偏差更是离奇。三是违背招标文件要求报价。招标文件要求对设备单独报价的，中标文件无单独报价；招标文件要求不包含景观绿化工程的，报价中包含；招标文件要求更换新电梯的，投标文件按维修电梯报价等等。

5. 评标和定标条件暗偏指定单位。一是招标文件评分条件暗指向某总承包单位，如项目经理业绩加分、企业业绩加分、荣誉加分等；二是方案的特定内容加分；三是规定投标时间 25 日内，如果前期没有准备，根本不可能在如此短的时间内完成高质量的全套施工图设计 + 工清单预算编制 + 组织方案设计等；四是评定分离为发包人定标于已内定的总承包人创造条件。

### （三）招标文件约定欠专业

由于代理业务门槛的降低，一些代理人员对项目的了解深度不够、自身的专业水平能力不足、工作责任心不强等原因，使得招标文件缺乏专业性。

1. 价格体系不够严谨。一是量价责任方不明确。如采用模拟清单招标的固定总价合同，模拟清单的工程量及项目特征的准确性由发包人负责，而固定总价的量价责任方为投标人负责。二是项目范围不清晰。招标文件中设计任务书约定竞争范围是规划红线范围内，却又要总承包设计施工红线外的景观桥、供电外接线等内容。三是下浮率不切实。通常项目的下浮率是指企业的报价与定额标准计价相比，而 EPC 招标文件控制价下浮率为中标价与控制价相比。同样工程的竞争结果是 EPC 工程价格比一般工程价格高出 8%—25%。四是风险转嫁不合理。一些项目的招标文件中不仅把所有国家政策风险、不可预见的风险均约定为承包人承

担，明显不合理。

2. 设计任务书表述不够全面。如室内装饰仅描述建筑面积 13200m<sup>2</sup>，并无装饰效果及材质品牌档次要求，室外广告大屏仅描述 1 个、景观假山 1 座、建筑小品 20 个等等，并无其他任何特征性具体描述，导致投标不同的方案所需的价格不具有可比性。

3. 约定条款不利于实际履行。一是设计责任难认定。中标后在图审过程中委托方介入，方案及价格调整较大，责任划分如何认定，由谁认定，招标文件及合同中无明确的解决途径。二是带条件的固定总价要求难操作。如固定总价合同下的要求按清单调整价格。三是设计不明的施工图预算难校验。实际工作中设计图纸中描述不明或设计“非标准构件”偏多，市场上价格求证难度大。四是报价无约定的可调部分难实施。招标文件中约定人工费、材料费、机械费的价格按“施工期平均价 - 中标基准期价格”调整，而报价体系中按 m<sup>2</sup>、项等报价，无法认定其中的人、材、机数量，价格调整难以操作。

4. 评标条款不利于造价控制。EPC 招标文件中往往仅注重投标总价的评比，而忽视分项控制，漠视施工内容对结算的影响，设计概算不公布，不平衡报价严重，而对单位工程的“项”没有价格控制的约束，极端性不平衡报价现象严重，一定程度上导致国有资金流失。

### （四）评标阶段程式化走过场。

由于招标文件对评标的价格体系完整性、全面性缺少评比条件，加之报价体系不统一，缺少清标的过程与清标结果，评委没有评比的法律依据，导致评标不全面、程式化走过场。

## 二、导致 EPC 项目招投标管理问题成因分析

### （一）监管体制机制漏洞，导致招投标管理问题层出不穷。

尽管国家在不断完善 EPC 总承包系统建设，相继出台了建市 [2016]93 号、建市规 [2019]12 号等文件和总承包合同示范文本，但涉及 EPC 总承包价格认证、造价控制上具体办法较少，项目前期决策阶段对可行性研究中虚假成分缺少科学的甄别管理流程，对投资估算成果中的数据缺少理论支撑的审查手段，对后期设计内容缺少合理的限制或约束要求；对设计成果的功能使用与完美性评价、节能投入与收益、绿色环保与环境贡献、项目全生命周期的价值对比等等，缺少“性价比”的引导和科学的评价体系。

### （二）诚信经营理念缺失，导致 EPC 项目优势荡然无存。

EPC 项目管理目标是通过实行设计施工采购一体化，在一定的总价控制范围内，通过提升设计质量、降低投入成本、缩短建设周期、早投入早收益，从而将有限的投资转化在更大项目收益中，实现价值工程的最大化。而实际实施中，某些企业由于诚信理念的缺失，EPC 总承包单位并不是从更好地服务于建设项目出发而设计，而是从项目实施中哪种做法能获取更多的利润按哪种方式设计，加之出现采用 EPC 招标模式仅为尽快实施项目、EPC 招标过程仅为确定总承包单位等不当做法，让总承包设计几乎完全掌握了项目更多的盈利主动权，最大程度上获取更多的利润，使得采用 EPC 项目优势几乎完全丧失。

**（三）招标代理门槛降低，导致专业水准难以满足发展需要。**

随着国家取消招标代理资质，放宽了对招标代理人员的要求，降低了代理业务的入门门槛，更多的不懂造价控制、没有实际经验、不了解项目建设特性的人员从事了代理业务，起草的招标文件设计任务书内容不全、招标价格体系不切实际、招标文件前后矛盾、约定的合同条款无法操作、投标时间不充分等等，造价控制目标无法实现。

**（四）评标重形式轻实质，导致招标竞争模式本末倒置。**

当前 EPC 项目的招标已不是真正意义上的 EPC 招标，而是利用 EPC 的名义简化招标审批流程；起草的招标文件根本不是通过充分发挥总承包优势、设计优化加施工一体化竞争模式给工程造价带来节约为目的。加之评委评标就标审标、以标议标，导致评标办法、评标过程中均重于形式规避招标责任风险，忽视 EPC 实质节约投资。

### 三、规范 EPC 项目招投标管理方略

从造价控制的角度看，推进 EPC 总承包模式，实现设计、采购、施工一体化，除了项目管理水平得以提高、项目建设期有效缩短外，最重要的目标是能有效地降低工程造价。工程造价的控制在设计阶段影响权重在 75% 以上，故政府部门积极响应、层层推进设计施工一体化招标竞争模式，有效控制造价。但实际施行效果与期望目标事与愿违，建设方的管理控制由主动式转为被动式，与历史项目相比，同条件项目的价格不但没有降低，反而有所提高，项目建设期在招采阶段有所缩短，但整个建设期反而延长，项目结算中问题多多，矛盾重重。可以从以下三方面入手，进一步加强 EPC 招标管理，最大限度地发挥与国际接轨的真正 EPC 竞争模式优势，共同促进 EPC 项目的健康发展。

一是要进一步认清 EPC 项目的价值意义。政府部门要加大 EPC 模式政策宣导力度，权威解读 EPC 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，使各参与方对 EPC 工程的计价模式核心要有深刻的理解，全面把握 EPC 工程的丰富内涵，正确领悟工期对建造工程品质重大影响的辩证关系，真正把 EPC 项目的价值理念引导到“发包人实施 EPC

工程不是仅为压缩工期，而是更多地体现在 EPC 工程提高建造品质、优化资源配置、减轻业主组织协调精力、节约投资成本”等全新思路，实现采用 EPC 项目的优势最大化。

二是要进一步推进与国际接轨的 EPC 模式。逐步建立与国际工程承包和管理方式接轨的计价模式，促使工程总承包单位提高设计与施工能力，从而达到设计与施工的深度融合。招标文件可以不再允许施工单位与设计单位组成联合体投标，计价模式可以由定额计价改为港式清单计价模式，实实在在地将 EPC 的竞争变成现代设计的竞争，而不是传统施工的竞争，让具有管控质量、工期、投资的高本领设计施工企业在竞争中脱颖而出、健康成长。使 EPC 本意上的预期目标成为现实。

三是要进一步提升 EPC 招标管理能力。采用 EPC 工程模式招标，发包人前期编制的文件必须全面、精准、细化，可行性调研必须真实可行、有深度和广度，发包人在进行方案设计中必须提高扩初设计达到的深度要求，为后期进行 EPC 工程模式招标的顺利实施提供基础条件。发包人应聘请具备相关能力、水平、经验的相关咨询机构进行编制招标文件。评标的过程杜绝简单的比价，而是充分利用价值工程的评标要素进行公平审议、综合评价，真正让那些功能齐全、方案优秀、施工优质、工期缩短、成本投资节约、生命周期价值高具有比较优势的竞标者成为赢家，打造积极向上的公平竞争市场氛围。

### 四、结语

我国在工程建设领域持续推进 EPC 总承包模式是与国际接轨的必由之路、必然发展大势。新生事物的发展过程是一个吐故纳新、解决问题、不断修缮完善的迂回曲折之路。目前我们正面临 EPC 模式下的工程计价政策空白、理论与实践的有效对接、诸问题多矛盾突出等现实难题，全面实现“降本增效”和“转型升级”的道路还很漫长，发挥 EPC 工程总承包模式最大优势任重而道远。我们工程造价人员、招标代理人员要紧跟时代发展的步伐，从全局观点出发，从维护国有资金的权利出发，从维护公共竞争平台的公平性出发，深入研究 EPC 发展过程中存在的现实问题，提出解决问题的措施，切实将 EPC 逐步迈上健康的发展轨道。

### 参考文献

- [1] 廉文婷. EPC 模式下工程造价控制探究 [J]. 中国招标, 2023(10):149-151.
- [2] 魏德胜. EPC 发展之路：道路崎岖如何前行 [J]. 施工企业管理, 2023(10):35-39.
- [3] 聂钰岷. 基于审计视角的 EPC 总承包项目合同价款调整问题分析 [J]. 建筑技术开发, 2023,50(08):110-113.
- [4] 叶丽燕. 浅析工程造价管理在 EPC 项目中的应用 [J]. 福建建设科技, 2023(04):126-128.
- [5] 王少兵. EPC 模式招标计价方式的选择与管控策略 [J]. 中国招标, 2023(07):103-105.
- [6] 张利红, 王怡琼. 工程量清单计价与 EPC 招标造价控制之利弊分析 [J]. 中国招标, 2023(06):143-144+151.
- [7] 陈玫瑰. EPC 工程项目招投标管理策略研究 [J]. 房地产世界, 2023(15):160-162.