

# 工程总承包实践中的问题与对策研究

周建敏

(西南交通大学,四川成都610000)

**摘要:**针对目前工程总承包实践中存在的问题,结合浙江省工程总承包项目试点情况,对建设单位招标难、投标难、结算难,以及市场不够成熟、配套政策不够完善等问题进行了分析和研究,总结了经验教训,并提出了解决措施。在此基础上,针对工程总承包模式距离预期目标的差距提出了建议,以期工程总承包模式的推广创造一个良好环境。

**关键词:**工程总承包;难点;对策

**中图分类号:** TU99

**文献标志码:** B

**文章编号:** 1009-7716(2021)09-0157-03

## 0 引言

工程总承包建设模式有利于项目整体的统筹规划和协同融合,有利于造价和进度控制,可最大限度地发挥工程参与各方的优势,有效疏通设计和施工之间的衔接障碍,在全国范围内得到了一定的推广应用。2019年12月,住建部、国家发改委制定了《房屋建筑和市政基础设施项目工程总承包管理办法》,在施行之前,各地均进行了试点探索。

## 1 工程总承包试点实践情况

自2014年8月浙江省成为我国首个工程总承包试点省份,并开展试点工作以来,各试点地区建设主管部门积极实践,大胆探索,招投标、施工许可、质量安全监督和竣工验收等一系列制度逐步得到完善,工程总承包市场和企业得到培育,通过试点地区、试点企业、试点项目的示范引领,全省工程总承包试点工作由点到面、有序推进,取得了显著成效。据统计,浙江省自开展工程总承包试点以来,先后批复250个建筑市政工程总承包项目,总造价达442.3亿元。政府性投资项目起主导作用,其中49个省级试点项目中,约73.5%的项目来自政府性投资(36个),工程造价约78.3亿元,占总造价的59.1%<sup>[1]</sup>。通过对某市部分试点项目和参建单位的调研,发现工程总承包实施中存在不少问题,主要集中在招投标、结算和市场政策等方面,对工程推进影响

较大,未充分发挥工程总承包的优势。

## 2 主要问题

### 2.1 建设单位招标难

《房屋建筑和市政基础设施项目工程总承包管理办法》指出:政府投资项目的项目建议书、可行性研究报告及初步设计文件的编制单位及其评估单位,一般不得成为该项目的工程总承包单位,但若招标人公开已经完成的项目建议书、可行性研究报告及初步设计文件,上述单位可以参与该政府性投资的工程总承包项目的投标,经依法评标、定标后,可以成为项目的工程总承包单位<sup>[2]</sup>。

按照“一般不得成为该项目的工程总承包单位”的规定,有意愿、有实力参加工程总承包项目投标的单位往往不愿意提前参与项目建议书、可行性研究报告、初步设计文件的编制。项目建议书、可行性研究报告、初步设计文件的质量对整个工程的投资、工期和主要施工方案起着决定性作用,如果缺少有经验、有实力的单位参与上述文件的编制,会对项目方案质量、工程造价和工期等造成实质性影响。

按照“公开已经完成的项目建议书、可行性研究报告、初步设计文件的,上述单位可以参与该工程总承包项目的投标”的规定,其他有意愿参与投标的单位会因为前期编制单位的先行介入优势、投标时间短、资料掌握不充分等原因,迫不得已放弃或不愿参与投标。另一方面,联合体方式下的各类成本明显高于单一的设计、施工投标,多种因素重叠之下会对建设单位合理确定合同价格造成影响。极端情形下,会出现“制度性”流标,甚至出现为了招标顺利进行,明

收稿日期:2021-07-28

作者简介:周建敏(1986—),男,工学学士,高级工程师,从事工程项目管理工作。

示暗示编制单位去找其他单位“友情”陪标的情况,形成“制度性”串标。

因此,建设单位不能通过招标找到充分竞争且有实力的中标单位,编制单位也会趁机事先做高价格。

## 2.2 工程总承包单位投标难

我国建筑市场长期以来按照勘察、设计、施工和监理相分离的模式发展,而工程总承包则是要将设计和施工等以组建联合体方式进行“捆绑”投标。1984年,国务院发布《国务院关于改革建筑业和基本建设管理体制若干问题的暂行规定》中明确“全面推行建设项目投资包干责任制”,大力推行工程招标投标制,开始推广此模式。随后,国家发改委、住建部等部门也都出台过关于工程总承包的相关文件,但工程总承包一直难以成为主要建设模式。

首先,信息不对称阻碍了投标联合体顺利组建。对于本地企业来说,可通过多个渠道进行信息整合,有效改善信息不对称问题,但跨区域合作则困难重重。其次,联合体合同履约连带责任造成设计单位风险大幅度增加,降低了联合体组建成功率。最后,工程量清单漏项等风险大幅度增加。在原有模式下,设计单位先向建设单位提供初步设计图纸,经审批后进行施工图设计,再由招标代理机构进行工程量清单制作和招标控制价确定,最后由施工方在招标文件的工程量清单基础上进行投标报价。建设方承担因工程量清单缺陷而产生的风险,工程总承包模式的投标设计文件和商务文件不匹配风险由联合体承担。

因此,受信息不对称、设计单位风险增加,以及设计、商务投标文件不匹配等风险影响,工程总承包单位联合体投标难度大。

## 2.3 工程总承包结算难

工程总承包招标时,大多是在立项、可行性研究或初步设计完成后进行报价,实施的前置条件是前期充分论证和准备,即建设单位招标时要明确建设规模、建设标准、服务内容,投标单位投标时要有充分的时间进行施工图深化设计和编制施工图预算。实践中,工程总承包往往被建设单位当成压缩前期周期、早日开工的“法宝”,反而给后续工程结算带来了更多的争议和风险。一般的建设单位和工程咨询代理机构不具备相应的能力,招标时使用功能需求未考虑周全,不能保证其招标文件的完整性及准确性,导致施工过程中不断变更设计方案;招标限价存在缺漏项或在概算(估算)的基础上打折扣过大,限价偏低,造成项目实施过程造价控制先天不足;存在

过多的无价(暂定价格)材料,在实施过程中,未及时确定无价材料的价格,在后期结算中存在较大风险;设计、施工单位配合度不够,容易造成设计进度滞后、缺漏项较多,进而未能按EPC合同约定及时、准确地提供施工图预算,部分已实施工程仍未确定包干价,导致EPC总价包干实质成为费率招标、按实结算形式,给工程造价控制带来难度;作为政府投资固定总价EPC项目,不再审核合同中的固定总价包干的部分,仅审查核对变更部分的费用,但结算过程存在较大障碍。

因此,在目前的工程实践中,总承包前期投入资源不足,签订的合同先天不足,即使以批复的投资概算对合同结算价款进行“硬约束”,联合体也往往会通过减少工程实施内容和标准等手段,将设计、商务投标文件不匹配风险重新转嫁给建设单位,形成后期结算困难的局面。

## 2.4 工程总承包市场不够成熟、配套政策不够完善

一是设计施工一体协同不足。设计和施工独立运作的情况仍然存在,虽然设计与施工单位名义上组建联合体,却没有形成真正意义上的项目部,设计方无法充分发挥工程施工指导作用,部分设计企业的行业引领效应不明显。各工程参与方包括设计、施工、采购等,相互之间并未达到深层次的一体协同融合。

二是部分企业总承包能力有待加强。实施总承包的企业主体在机构和制度建设方面、人才和资金保障方面均需满足相关要求,但目前仍有较多的企业总承包管理服务能力不足,缺乏相关的软、硬件保障,难以有效开展工程总承包。

三是缺乏相关的制度和规章。当下全国通行的工程总承包的法律、规章、制度和条文等仍在制定中,因而仍缺乏法律依据以监管工程总承包的实施,特别是工程总承包企业的法定责任不清晰,工程总承包管理费、设计优化节约费用的分成比例等计价结算规则还不明确,不能充分发挥工程总承包的优越性。

## 3 解决措施

### 3.1 制度设计上限制“先发优势”

编制单位参与投标的工程总承包招标文件,其评标办法中应有具体约束其先发优势的措施,如在投标人技术、能力满足工程需要的情况下,以商务标排名来确定中标人,充分吸引潜在投标人参与投标。

### 3.2 引入保险和担保制度

目前的工程建设相关险种不足以满足工程总承包模式下的保险需求,需要针对设计单位等轻资产行业,专门设计能隔离联合体内部风险的“防火墙”保险产品和担保制度,作为履约保函、质保金保函制度的补充,不但能保障建设单位合法权益,还能分担设计单位的连带责任风险,避免其因联合体而承受“灭顶之灾”。

### 3.3 前期充分论证并采用总价合同

工程前期对工程造价的控制尤为关键,工程总承包模式下建设周期优化,是以前期充分论证为基础,通过设计、采购和施工更高效的内部协调,来达到加快工程建设进度的目标,对实践中以工程总承包方式来达到早日开工目的的行为,应在制度上予以约束。在推行工程总承包初期,建设单位、代建单位和工程管理咨询机构的观念、能力和资料的积累等方面,与工程总承包的要求存在一定差距。为有效避免投标单位设计文件和工程量清单文件“两张皮”的情形,不但应采用总价合同方式,主管部门还应从有效压实主体责任的角度,对上述“两张皮”情形提出有针对性的解决方案。

### 3.4 加强工程总承包人才队伍建设

工程总承包模式是时下工程领域普遍采用的一种承包模式,为进一步促进工程总承包模式的提升发展,企业要转变思路,主动培养一支具备工程总承包业务能力的复合型、创新型人才队伍。行业主管部门也要鼓励设计、施工企业资质互通,相互兼并,为

工程总承包行业发展保驾护航<sup>[3]</sup>。

## 4 结 语

通过实践,工程总承包模式所具有的独特优势正在逐步显现,但距离预期目标还有一定差距,为此提出以下建议:

一是行业管理单位要充分认识工程总承包模式的优势,总结试点项目经验,避免不愿担负项目监管风险责任、不敢试、不敢拼、推诿塞责的现象,工作上应形成合力,政府性投资项目应率先实行工程总承包。

二是工程总承包单位要进一步推动企业转型,优化管理体系,提高设计企业和施工企业的项目管理和工程设计水平,推动设计施工深度协同融合,推动行业产业链延伸和总量提升,强化综合型人才培养,不断提高行业从业人员的岗位职业素质和技能。

三是相关部门应不断深化工程总承包制度改革,最大程度给予建设方自主决定权,着力优化工程总承包计价规则,对当前建设项目预算价、招标控制价、投标价的编制规则实施革新,确定工程总承包项目的合同价款形式以及工程决算价确认原则等。

#### 参考文献:

- [1] 浙江省住房和城乡建设厅.关于工程总承包试点工作情况的通报[Z].杭州:浙江省住房和城乡建设厅,2018.
- [2] 住房和城乡建设部,国家发展改革委.关于印发房屋建筑和市政基础设施项目工程总承包管理办法的通知[Z].北京:住房和城乡建设部,国家发展改革委,2019.
- [3] 高慧文.对EPC工程总承包企业人才队伍建设的若干建议[J].中国勘察设计,2019(4):80-82.

~~~~~  
(上接第152页)

构施工后,尽快封闭基坑。

(7)地下通道施工及回填采用信息法施工、动态设计,加强监控量测,对周围建(构)筑物进行位移及沉降等监测,信息反馈指导现场施工。委托专业监测单位加强对轨道结构在相关道路施工过程中及运营阶段的变形和关键断面的监控量测,确保隧道结构的安全。一旦发现异常立即停止作业。

## 5 结 语

在轨道隧道结构上部进行基坑开挖及地下通道结构施作是能够实现的,只要通过合适的共建时序

管理,有效的结构措施是能确保施工和结构安全的。同样,两江大道节点工程(一期)施工对轨道4号线隧道的安全影响也是可控的。

#### 参考文献:

- [1] 钟恒,熊桂开,刘益豪.基于钢筋混凝土护筒保护的既有上跨桥安全影响分析[J].公路与汽运,2018(4):123-125.
- [2] 许乃星.城市轨道交通与沿线市政设施协同建设时序研究[J].公路与汽运,2019(4):43-46.
- [3] 刘自明.桥梁结构模型试验研究[J].长沙交通学院学报,2000,16(3):37-41.
- [4] 王磊.基于有限元分析的环境敏感区近接隧道施工时序关系研究及工筹应用[J].工程技术研究,2018(14):17-21.