

浅谈 PPP 项目建设期工程总承包的 计量支付管理

刘传海, 邹千奇

(中国公路工程咨询集团有限公司 北京 100089)

摘要: 建设期计量支付管理在 PPP 项目建设过程中尤为重要。本文简单介绍了湖州 PPP 综合类项目的基本概况及投资建设模式, 重点分析了此种模式下计量支付管理风险, 并提出了计量支付管理的对策。

关键词: PPP 项目; 工程总承包; 计量; 支付; 管理

中图分类号: F540

文献标识码: B

PPP 模式目前已经被广泛运用于市政工程、城镇综合开发、生态建设和环境保护等多个领域, PPP 项目使社会资本最大程度地参与到项目的建设、运营等全过程中来, 从一定程度上来说缓解了政府的资金压力, 且社会资本方的先进技术及优秀管理经验提高了公共产品的供给效率, 社会资本方在此过程中获得合理的利润, 从而达到了双赢的目的。但是, PPP 模式在我国还处于初级探索阶段, 各方面政策法规还不够完善。另外, PPP 项目的合作周期较长, 且涉及建设、移交、采购等各个阶段, 如果对未来产生的风险预见不足, 会对社会资本方后期的计量支付管理带来极大麻烦, 加之政府方往往处于较为强势地位, 一旦出现纠纷, 社会资本方将承受巨大的风险。本文以湖州 PPP 综合类项目为例, 就如何加强项目建设期计量支付管理工作进行剖析, 希望可以为同类项目的计量支付管理提供有意义的参考。

1 湖州 PPP 综合类项目概述

湖州 PPP 综合类项目为湖州市吴兴区范围内的非经营性基础设施项目, 本项目共计 27 个子项目, 分布在吴兴区范围三个片区内, 隶属于每个片区的项目, 由每个片区实施机构负责实施。本项目采用“PPP + 工程总承包”模式进行投资建设和管理, 具体实施时根据规划设计、征地拆迁等情况, 充分考虑工程的合理性与可行性, 采取成熟一个、实施一个、移交一个、采购一个的方式开展, 各子项目独立实施、独立验收、独立结算、独立采购。各子项目分别按照建设→一阶段政府采购→二阶段政府采购的形式实施, 项目交工(竣工)验收合格后, 由项目实施机构对项目按两阶段分别进行采购。建设内容包括道路、桥梁、市政、公建、房建主体工程及给排水、绿化、亮化、交通设施等附属工程。

2 计量周期及支付比例

本项目采用工程总承包模式进行建设和管理, 工程量按实计量, 采用工程量清单计价方式, 最终结算以国家审计为准。项目建设期按照暂定的工程量清单对分包单位开展计量支付工作, 计价原则及依据执行 PPP 主合同的相关条款。由于本项目涉及公路、市政道路、桥梁、公建、房建等多种业态, 所以按照不同业态执行相应的计量周期和支付比例。

(1) 公建工程按下述形象进度节点约定的工程造价计算。

① 房建类完成基础(±0.000)工程时, 按该子项目建安费的 20% 计量;

② 主体工程结顶并通过中间验收时, 按该子项目建安费的 35% 计量;

③ 主体工程完工时, 按该子项目建安费的 20% 计量;

④ 子项目通过竣工验收, 按该子项目建安费的 25% 计量。

以上各节点在该项目所有单体均达到相应形象进度时进行确认。

(2) 公路、市政道路及桥梁建设工程、安置房建设工程按照月度完成工作量计量, 原则上每月一次, 每月计量支付金额应达到最低支付金额 200 万元, 达不到最低支付金额的累计到下一期支付。

(3) 中间支付按照计量金额的 85% 支付。工程交(竣)工通过验收合格后一次性支付 5%, 审计通过后一次性支付 5%, 缺陷责任期满后一次性支付 5%。

3 计量支付管理风险分析

本项目采用费率报价中标, 子项目众多且各自独立, 按照项目成熟程度逐步开展。建设期总承包单位

作者简介: 刘传海(1979-), 男, 黑龙江海伦人, 高级工程师, 从事项目计划、合同及计量支付管理工作。

对分包单位的计量主要依据实施机构暂定的工程量清单,在计量过程中涉及清单核对、材料调差、工程变更、无信息价材料定价等等一系列问题,这些问题直接影响计量支付结果,如果有哪个环节控制不严,就会给总承包单位带来超计量风险。

3.1 工程计量确认风险

本项目工程量清单由实施机构委托咨询公司进行编制,计价原则及依据按照 PPP 主合同相应条款执行,清单编制完成后由实施机构组织跟踪审计单位、咨询公司、总承包单位、分包单位共同进行核对,最终形成各方认可的预算清单,作为过程计量的依据。由于清单核对涉及到工程量审核、材料单价取用、定额套用等多个环节,尤其公建、房建项目,清单子目众多,工作量巨大,且往往争议较多,造成核对周期漫长。一方面,实施机构委托编制清单的咨询公司人员业务水平参差不齐,算法的差异对造价影响很大。另一方面,本项目最终结算及审计为准,实施机构不参与建设期总承包单位的过程计量,所以对工程量清单编制及核对工作,积极性不高,且审核力度不大,把关不严。总承包单位既要通过计量支付保证分包单位正常的资金流动,从而保证工程的进度与质量,又要对清单编制严格把关,并防控审计风险,避免超支付。

3.2 无信息价材料定价风险

根据 PPP 主合同约定,无信息价材料采用询价方式确定材料价格,并约定了具体的定价原则。但由于本项目设计单位众多,设计水平参差不齐,且湖州市价格信息编制不完善,导致如公建、房建项目出现大量无信息材料,在无信息价材料询价、定价过程中,实施机构、纪检部门、跟踪审计单位、监理单位、总承包单位、分包单位、材料供应商等等各方参与其中,且往往很难达成一致意见,定价周期漫长,导致部分材料在未定价的情况下,为保证工期,只能暂时搁置争议先进场使用再定价,由此总承包单位、分包单位承受了相当大的价格风险。另外,本项目如公建子项目中涉及到智能化系统、空调系统、太阳能系统、电梯等设备类皆无信息价可套,而这些设备类涉及的专业性较强,对于是否归类于无信息价材料仍存在争议,不能归类于无信息价材料,意味着定价原则的不同,会导致最终确定的价格偏低。

3.3 材料调差风险

根据 PPP 主合同约定,本项目非公路项目材料调差按照湖州市住房和城乡建设局转发省住房和城乡建设厅关于印发《浙江省建设工程价格信息动态管理办法》的通知(湖建发[2012]76号)文件执行,文件中只规定了单项材料如钢材、水泥及水泥、沥青商品混合材料、燃料动力等,其他材料是否调整仍需与实施机

构协商确定。公路项目按照浙江省、湖州市交通行业主管部门下发的最新文件执行,而浙江省、湖州市交通行业主管部门并下发关于材料调差的相关文件,材料价差如何调整也需与实施机构进一步商讨。本项目自 2015 年末陆续开工建设,项目建设过程中,材料价格波动较大,部分材料涨幅甚至达 90% 以上。如材料调差种类及调差原则不确定,总承包单位不能及时进行材料价差调整,分包单位将承受巨大的资金压力,不利于保证工程进度与质量。

3.4 工程变更审批风险

本项目各子项目是根据规划设计、征地拆迁等情况逐步实施的,存在边设计边施工的情况,在项目施工过程中,工程变更和现场签证是不可避免的。由于本项目工程变更程序参照湖州市吴兴区出台的变更管理办法操作,工程变更报批程序复杂且周期长,单次造价超过 50 万元的变更需由区联席会议审议通过后实施,且一个工程项目需报经区联席会议审查次数不得超过 3 次。区联席会议由政府办公室召集区监察局、区发改委、区财政局、区建设交通局、区审计局、区公共资源交易中心以及政府性投资项目的具体主管等多个单位参加,而会议不定时召开,变更审批难度大。因此,总承包单位对工程变更尤其现场签证的合理性要严格把关,保证变更合理、手续齐全,消除一切问题隐患,避免造成施工损失。

3.5 公建项目节点计量风险

本项目涉及到学校、农贸市场等公建子项目,按照前述的形象进度节点进行计量,在项目所有单体均达到相应形象进度时,按相应节点进行计量,如一个公建项目按照从基础完成→主体工程结顶→主体工程完工→通过竣工验收 4 个节点进行计量,分别按建安费的 20%、35%、20%、25% 计量。由于每个子项目由多个单体组成,而各个单体进度又不尽相同,如等所有单体均达到同一个节点再进行计量,分包单位将承受巨大的资金压力,甚至不能保证正常的施工生产。一般公建项目都具有工程紧、任务重的特点,既要按时完工,又要保质保量,总承包单位既要保证分包单位资金的正常流动,又要把握支付节点,防控超付风险。

4 计量支付管理对策

4.1 重视合同管理

在合同的订立阶段,合同条款的设置如计价依据、工程量计算原则、工程变更处理原则、材料调差、无信息价材料定价等的约定都与工程造价息息相关,与后期计量支付具有紧密的联系,但 PPP 项目合同作为纲领性的合同,其并不能包治百病,就目前大部分的 PPP 项目合同而言,对于项目建设过程中的某些问题并无

过多涉及,这些细节问题则需要与实施机构在后期另行签订补充协议加以约定。另外,在政府与社会资本的合作过程中,我们往往会发现政府方仍然处于较为强势地位,某些对于社会资本方不利的合同条款,社会资本方迫于各方面的压力,往往只能屈从。再加之我国建筑行业普遍存在法律观念淡薄、合同管理能力低下、合同管理意识不强、合同签订、执行不规范等问题。由于PPP项目中政府与社会资本方二者主体地位的特殊性,使得在PPP项目中双方的合同管理意识较为淡薄,往往重过程把控轻合同管理,在被动的局面下先把事情做着,有什么问题后面再说。这就造成了过程中纠纷过多,问题得不到解决,甚至工程难以推进。其实解决此类根本问题还要着眼于项目本身,充分进行前期论证,加强风险预判能力,认真分析建设地区的经济发展程度、国家和当地政府的政策、法令等外部条件及当地的定额水平、计价规则等与工程造价息息相关的内容,并着力PPP项目合同条款的设置、谈判,使得社会资本方获得合理的空间,建立平等、合作共赢的氛围。在此基础上,才能按照合同规定的方法、范围、内容有条不紊地开展计量支付工作,从而将风险控制在合理范围内。

(1) 基于PPP主合同基础上,制定《合同管理办法》,严格分包合同过程监控,对合同的起草、签订等流程重点监督,杜绝合同隐患。

(2) 合同条款的签订应严谨、细致、工期合理。应明确建设工期、工程质量、工程造价、拨款结算、交工验收、质量保证期、违约责任等内容。要对合同全部内容仔细阅读和审查,保证合同内容的完整性、严谨性和周密性,保证合同内容符合法律法规要求,要重视分包方有关义务的条款和支付、质量、工期、变更索赔等条款,尽量减少双方责任不清日后扯皮的现象。

(3) 组织全员合同交底工作,将PPP主合同及分包合同中有关工程内容、双方的权利和义务、工程质量检查与验收、工程计量支付、计量规则、变更索赔程序、奖罚及违约责任等内容进行详细解读交底,达到应知应会的目的。

(4) 推动合同风险分析工作,实施风险管理。对项目风险进行识别和分类,并制定风险对策,通过风险管理把项目中可能发生各种风险控制在最低限度内。

4.2 严格计量结算程序,杜绝合同外结算。

(1) 制定《计量支付管理办法》,明确各层级的管理职责,使工程计量支付工作规范化、程序化。针对子项目多、施工业态多等特点,依据不同的项目类型严格

按照合同规定的方法、范围、内容、单位进行计量,控制计量节点,保证计量周期及支付比例按合同约定的相关条款执行,避免出现超前计量等情况。

(2) 本项目工程量采取按实计量方式,最终以审计为准,所以为保证计量工作真实、准确,避免出现超计超付情况,计量过程中不断强化工程量审核及现场核实力度,工程款支付实行部门会签制度,分解责任,增强可追溯性,保证支付在质量合格和准确计量的基础上进行。

(3) 严格控制工程变更的计量支付。总承包单位一方面要根据施工图纸及现场情况指导分包单位实施工程变更,保证变更合理性,并符合合同条款的约定。另一方面要防控审计风险,对分包单位变更手续不全或不符合合同条款规定的变更项目不进行任何支付,防止造成损失。

(4) 对计量过程中涉及到的无信息价材料定价、材料调差等问题,鉴于材料费占整个工程造价的60%~70%,总承包单位采取保守计量的办法,已经定价的材料按照确定的价格计取,存在争议尚未定价的材料,仍然采用暂定价计取,不以询价价格计取;对于相关文件已经明确的若干种材料调差范围,暂按正常调差幅度两倍的幅度进行调整,待与实施机构具体明确调差材料范围后再一并进行调整。对于本项目公建子项目中涉及到的设备类难定价的问题,为缓解分包单位资金压力,能够先保证分包单位材料采购能够正常运转,总承包单位先采用跟踪审计单位的询价结果进行计量,待此类设备价格各方达成一致后再行调整。让分包单位合理承担一部分风险,能够达到有效控制工程造价,规避审计风险的目的。

5 结语

PPP项目建设期计量支付管理是工程项目建设的一个重要环节,也是对项目建设期造价进行控制的一个有力手段。一方面应利用计量手段强化分包单位的合同意识,约束分包单位履行合同义务;另一方面计量支付作为质量控制的重要手段,可以有效地对工程质量进行监控,通过计量支付还可以及时地掌握工程进展情况,便于实现工程项目的进度控制。计量支付工作涉及到工程、合同、财务等多个方面,尤其与合同管理联系最紧密,这种计量支付管理工作可以让总承包单位对整个工程的收支情况有着根本性的了解,对搞好分包合同管理,管好有效资金,提高投资效益有着重要意义。