

新冠肺炎疫情影响下水电工程施工合同 变更索赔应对探讨

乔 曙， 骆 然， 王禹超， 钟宝仪， 苏浩文

(四川华能泸定水电有限公司,四川 泸定 626104)

摘 要:2020 年初发生的“新型冠状病毒肺炎”疫情作为一种突发性的传染病事件,为合同变更索赔带来了诸多不确定性。结合国家有关部委、厅、局和各省市发布的针对新冠肺炎疫情下合同处理的有关政策文件,笔者以硬梁包水电工程中合同变更索赔实际应对情况,分析介绍了新冠肺炎疫情影响下的应对措施,为类似工程合同变更索赔处理提供借鉴。

关键词:新冠肺炎;水电工程;合同;变更索赔;硬梁包水电站

中图分类号: TU723.1

文献标识码: A

文章编号:1001-2184(2023)01-0021-05

Discussion on the Handling of the Claim for Construction Contract Change of Hydropower Projects under the Influence of COVID-19

QIAO Shu, LUO Ran, WANG Yuchao, ZHONG Baovi, SU Haowen

(Sichuan Huaneng Luding Hydropower Co., Ltd., Luding Sichuan 626104)

Abstract: As a sudden infectious disease, the outbreak of "Novel Coronavirus Pneumonia" in early 2020 has brought many uncertainties to deal with the claim for contract change. Based on the relevant policy documents issued by the relevant ministries, departments, bureaus, provinces and cities to deal with the contract under the epidemic, taking the solutions in Yingliangbao Hydropower Project as an example, this paper analyzes and introduces the countermeasures for the contract change claim under the influence of the epidemic. And it could provide reference for the handling of contract change claim in similar projects.

Key words: Novel Crown Pneumonia; Hydropower project; Contract; Change claim; Yingliangbao Hydropower Project

1 概 述

2020年初发生的“新型冠状病毒肺炎”疫情无异于一个黑天鹅事件,为合同变更索赔带来了诸多不确定性。疫情发生以来,国家各有关部委、厅、局,各省市均针对新冠肺炎疫情下合同处理问题,发布了一系列的政策文件。

水电工程施工周期长,涉及单位多,合同实施受外围条件影响大,各工程项目既有其共性问题,也有其单一性的特点,由于事发突然,疫情期间发布的政策文件大多给出的是一些指导意见,地方建设主管部门颁发的政策性文件针对的项目与水电工程基建项目有差异,如江苏、江西、广西、黑龙江住建厅文件的标题或内容明确针对“房屋建筑与市政基础设施工程施工合同”;一些政策文件内容中对具体费用的约定也不尽相同,

有的地方文件中对个别具体费用有明确意见,有的只给出了原则性意见,部分约定还不相同;地方建设主管部门颁发的政策性文件与电力工程造价与定额管理总站、可再生能源定额站指导文件的意见也不尽相同,在疫情防控出现常态化倾向,各省市正式发布疫情解除全面复工许可之日尚存在诸多不确定性的情况下,如何结合水电工程实际,充分发挥和利用好各级政府的政策文件,在合法合规的前提下,实事求是,积极主动地处理好疫情影响下工程项目建设中的合同变更与索赔问题,兼顾好各方利益,是建设各方亟需解决好的问题^[1]。

2 新冠肺炎疫情下工程建设合同处理的相关政策文件

截至 2020 年 1 月下旬,全国大部分省份已经根据《国家突发公共卫生事件应急预案》对突发公

收稿日期:2022-06-05

共卫生事件的分级规定,先后启动了重大突发公共卫生事件一级响应,即特别重大突发公共卫生事件,并采取了多种严格的防控措施。国家及地方各级政府、相关行业机构也针对疫情防控期间的建设工程计价问题迅速高效地密集发布了各类政策文件,处理建安合同相关费用事宜的文件。

2.1 国家部委文件

住建部办公厅《关于加强新冠肺炎疫情防控有序推动企业开复工工作的通知》(建办市〔2020〕5号);

人社部《关于做好新型冠状病毒感染肺炎疫情防控期间稳定劳动关系支持企业复工复产的意见》(人社部发〔2020〕8号)及《关于建立传染病疫情防治人员临时性工作补助的通知》(人社部规〔2016〕4号)。

2.2 地方主管部门相关文件

地方建设主管部门或省级定额总站颁发的疫情防控期间合同计价或费用调整有关的文件。2020年2月份以来,甘肃、黑龙江、辽宁、山东、山西、陕西、江西、江苏、浙江、青海、四川、云南、广西、贵州、海南,广东,河南,重庆等各地先后密集发布了疫情防控期间合同计价或费用调整有关的文件。

2.3 法院或相关部门的解答或指导意见

地方高级人民法院或法院相关部门颁发的关于审理涉及新冠肺炎疫情案件若干问题的解答或指导意见。主要有广西《关于审理涉及新冠肺炎疫情民事案件的指导意见》、湖北《关于审理涉及新型冠状病毒肺炎疫情商事案件若干问题的解答》、江苏《规范涉新冠肺炎疫情相关民事法律纠纷的指导意见》、内蒙古《关于审理涉新冠肺炎疫情民事案件相关问题的指引》、浙江《关于审理涉新冠肺炎疫情相关商事纠纷若干问题的解答》、山东省高级人民法院《关于为依法防控疫情和促进经济平稳运行提供司法保障的意见》等。

2.4 行业定额站的指导意见

水电水利规划设计总院/可再生能源定额站关于《应对新冠肺炎疫情期间可再生能源发电工程项目工期调整和费用计列有关事项的意见》的通知(可再生定额〔2020〕7号)和电力工程造价与定额管理总站《关于发布应对新型冠状病毒肺炎

疫情期间电力工程项目费用计列和调整指导意见的通知》(定额〔2020〕6号)。

3 施工合同变更索赔计价调整主要情况及类别

根据国务院相关文件精神以及住房和城乡建设部《关于加强新冠肺炎疫情防控有序推动企业开复工工作的通知》(建办市〔2020〕5号)规定,本次新冠肺炎疫情属于不可抗力情形,各地区疫情风险程度不同,疫情防护要求也不同,建设主管部门的政策文件内容也存在差异,综合来看,新冠肺炎疫情下涉及水电工程施工合同变更索赔计价调整主要为工期调整与费用调整两个大项^[2]。

3.1 工期调整

指受新冠肺炎疫情影响或疫情防控工作需要不能履行合同工期,导致工期延误,需要进行工期调整的情况。

3.2 费用调整

疫情期间工程项目的费用项目设置、费用项目内涵,大致包括以下几类:

防控管理监督人员费用:指工程参建各方投入的负责疫情防控措施管理和落实的专(兼)职人员(含组织、管理、监督)所产生的费用。这部分人员的主要工作包括防疫宣传和教育、进出工地人员体温检测和记录、工地现场消毒、监督食品安全和卫生环境、工地疫情排查和管理、统计疫情上报当地防疫部门等。

隔离人员费用:指根据人社部《关于做好新型冠状病毒感染肺炎疫情防控期间稳定劳动关系支持企业复工复产的意见》等政策和文件的规定,疫情期间施工现场人员依法应隔离期间所支付的工资等费用。

疫情防控一线工作人员专项补贴费:指参照财政部、国家卫生健康委下发的《关于新型冠状病毒感染肺炎疫情防控有关经费保障政策的通知》,对于直接接触待排查病例或确诊病例,诊断、治疗、护理、医院感染控制、病例标本采集和病原检测等工作相关人员的补助;或参照国务院新型冠状病毒感染的肺炎疫情联防联控工作机制专题会议精神,为参与疫情防控工作的疫情防控一线工作人员发放的专项补助。

防疫用品费用:主要指购买和使用体温检测仪器设备、防护口罩、防护眼镜、消毒设备及材料、

日常预防药品、洗护用品和用具等各类防疫用品和物资的费用。

隔离防护措施费用: 主要指设置和管理消毒室、隔离观察室、现场医疗室, 食品安全保障, 垃圾分类处理和清运, 疫情防控、宣传专项等措施、设施产生的费用。

应急调遣及协调费用: 主要指短时间内紧急调遣施工队伍到工程现场, 以及各方管理协调和配合所产生的费用。应急调遣费主要包括职工调遣差旅费和调遣期间的工资, 以及办公设备、工器具、家具、材料用品和施工机械(含车辆)等的调遣费用。

赶工措施费: 主要是指为了赶工采取相应的技术及组织措施所发生的费用。主要包括为赶工所额外增加的人工费、材料费、机械费、夜间施工措施费等。

施工降效费: 是指疫情期间由于人员佩戴防护用具, 配合检查、配合消毒等卫生防疫工作, 以及由于疫情期间紧张和恐慌情绪等因素引起人工和机械施工降效而产生的费用。

现场人员生活保障措施费用: 是指疫情期间为保障现场人员生活, 对新增的临时成品粮油储备, 米面粮油等重要生活物资运输, 粮食、蔬菜、食品等生活物资供应所产生的费用予以适当补贴。

疫情期间人工价格上涨费用: 指因疫情防控导致人工价格重大变化的, 对人工单价上涨部分所产生的费用。

疫情期间窝工费用(工作面减少人员聚集、材料和设备供应中断或延迟等): 指因疫情防控需要, 工作面减少人员聚集、材料和设备供应中断或延迟等产生的工作窝工费用。

周转材料租用费: 指因疫情防控施工降效, 导致周转材料租赁时间增加产生的费用。

疫情期间材料价格上涨费用: 指因疫情影响, 导致材料价格异常波动, 增加的材料价格上涨费用。

施工机械(船舶)租赁费: 指因疫情防控施工降效、材料和设备供应中断或延迟引起租赁时间增加, 导致施工机械(船舶)租赁时间增加产生的费用。

疫情期间施工机械、船舶租赁费等价格上涨费用: 指因疫情防控, 导致施工机械(船舶)租赁价

格的波动产生的费用。

工程清理及修复费用、工程设备检修费、施工设备检修费: 指受疫情防控影响, 工程延期复工或停工期间, 工程或工程设备、承包人在施工场地的施工机械设备损坏及机械停滞, 按工程维护要求或设备运行管理规定的相关要求, 需进行清理、修复或检修的费用^[3]。

4 针对新冠肺炎疫情工程变更索赔的处理原则及主要应对措施

4.1 处理原则

新冠肺炎是较为典型的不可抗力事件, 事发突然, 加之工程建设项目情况各异, 各地也有各地的特点, 在处理新冠肺炎疫情应遵从四个原则: 实事求是的原则、依法合规的原则、公平合理的原则和因地制宜的原则。

4.2 主要应对措施

4.2.1 工期调整重难点及应对

根据我国《民法总则》和《合同法》的相关规定, 以及 2020 年 2 月 10 日全国人大常委会法工委针对疫情防控相关法律问题的解读, 建设工程因疫情影响, 建设合同约定的义务不能正常履行的, 认定为不能预见、不可避免并不能克服的不可抗力。除法律另有规定外, 应部分或者全部免除责任。

目前来看, 根据疫情的常态化和持久性, 诸多政策文件中, 对疫情期间停工的项目, 顺延工期一般从接到工程所在地政府部门停工通知或发布启动此次重大突发公共卫生事件一级响应之日起, 至各省市正式发布疫情解除全面复工许可之日止。合同工期内已考虑的正常春节假期或冬歇期不计算在顺延工期之内^[4]。

4.2.2 疫情防控措施费的处理及应对

防控管理监督人员费用: 发生费用原则上由发包人承担。具体处理过程中, 主要应明确人员配备方案, 哪些地点应配置专门的管理监督人员, 并统筹考虑人员排班情况, 是专职还是兼职等。

隔离人员费用: 根据《关于做好新型冠状病毒感染肺炎疫情防控期间稳定劳动关系支持企业复工复产的意见》(人社部发〔2020〕8 号)第(六)条“对因依法被隔离导致不能提供正常劳动的职工, 要指导企业按正常劳动支付其工资”

的指导意见,人员隔离期间生产工人和管理人员工资应按正常标准支付工资。主要应注意分清不同时间段各地方政府要求执行的隔离政策,据实统计实际隔离人数和隔离时间。发生费用原则上由发包人承担。

疫情防控一线工作人员专项补贴费:该项费用在水电工程施工工地上较少发生,如确实有在防疫一线工作的人员可按工程所在地地方政策的规定或参照国家和地方发布的部分政策相关规定执行。

防疫用品费用:主要包括口罩、消毒液、洗手液、测温枪、温度计、酒精、手套、喷壶等防疫用品的采购费用。有些省份出台了一些指导意见,提出了人日费用标准(如山东、浙江疫情防控专项费用按40元每人每天计),但该标准具体包含哪些费用并不统一,甚至差别相当大。

硬梁包电站在处理该项费用时,一般都是实报实销,有发票或购物清单的按清单计费,若在疫情高峰期,购物不太方便,未能取得票据实证的,也可根据测算按人日标准核计防疫用品费用。发生费用由发包人承担。

隔离防护措施费用:主要指设置和管理消毒室、隔离观察室、现场医疗室,食品安全保障,垃圾分类处理和清运等措施产生的费用。该费用应根据实施方案据实计算,发生费用由发包人承担。

应急调遣及协调费用:在疫情状态下,为保证施工进度,采取包车和“点对点”等形式组织职工进场,包车或专车费用比正常情况下乘社会交通工具进场费用会有所增加,应对进场路费价差进行补偿。发生费用由发包人承担。

现场人员生活保障措施费用:目前来看,一般均未采取特别的生活物资仓储保障措施。特殊情况下,如有相关措施可据实计算费用。发生费用原则上可由发包人承担。

工程清理及修复费用、工程设备检修费:因疫情影响,某些分部分项工程在施工过程中被迫停工,属于施工半成品,这种状态下的产品自稳性差,随着时间推移甚至会失稳乃至损坏,需要采取措施保持产品的稳定状态或对失稳损坏的产品进行清理,也有一些待安装的设备需要进行特别维护和检修后才能投入使用。这些维护检修及清理

恢复等费用均可根据实施方案据实计费,发生费用由发包人承担。

4.2.3 疫情防控合同人工费的处理及应对

施工降效费:一般以疫情防控期间所完成施工产值中的人工费和机械费为基数,乘以降效系数。

施工降效系数的选取是索赔变更处理中的难点问题,一般说来,双方对此的争议都会比较大,硬梁包电站在疫情发生后,在2020年3月份新组织了厂房枢纽的招标工作,为有效应对合同中对施工降效系数选取的争议,招标文件中即时新增了施工降效系数的填报要求,并要求投标人将降效费用计入投标总价,该降效系数通过招标竞价产生,从投标情况来看,最高值为15%,最低值为1%,平均值为4.96%(中标单位取值为3%),比较实际地反映了市场水平,为现场选定施工降效系数创造了较好的条件。

疫情期间人工价格上涨费用:受疫情影响,人工、材料、机械费用等价格波动费用,根据合同约定的办法调整,合同未明确调整办法的,参照地方建设主管部门发布的有关政策执行。若地方建设主管部门也未发布有关政策,可按照《计价规范》第9.8条物价变化的规定为依据处理。

疫情期间窝工费用:包含两种情况:一种是指因政府采取的疫情防控措施,人员和设备无法进场,导致人员和设备的窝工;另一种是指复工状态下由于疫情防控需要,工作面减少人员聚集、材料和设备供应中断或延迟等产生的窝工。根据《建设工程施工合同示范文本》(2017版)第17条相关规定,承包人的停工损失由发包人和承包人合理分担。由于合同当事人均无过错,按不可抗力情形下合理分担的原则,一般均理解为合同双方应各自承担停工窝工损失。从国际惯例来说,按最新的2017版FIDIC合同条件,如果不可抗力属于自然灾害,发生此类非人为的“天然事件”,承包人仅有权获得工期索赔,不能进行费用索赔。

4.2.4 疫情防控合同材料费、设备费的处理及应对

该部分费用可参照“4.2.3 疫情期间人工价格上涨费用”中的处理原则进行处理,对合同中规定不做调整或规定不明确,可按情势变更的情

况,对于承包人积极采取措施并实现工程建设目标的前提下,发包人依据地方建设主管部门发布的有关政策或按照《计价规范》第 9.8 条物价变化的规定,与承包人双方协商、合理分担风险。

周转材料租用费:按实际延长的租赁时间和租赁价格据实计算,但只有投标文件中注明为租赁的材料才能计算此费用,由发包人承担。

疫情期间材料价格上涨费用:按国家权威机构发布的价格指数进行年度调差,不单独进行价格补差。对合同中规定不做调整或规定不明确的,参照人工费上涨处理方式。

施工机械(船舶)租赁费:按实际延长的租赁时间和租赁价格据实计算,但只有投标文件中注明为租赁的机械才能计算此费用,由发包人承担。

疫情期间施工机械、船舶租赁费等价格上涨费用:按国家权威机构发布的价格指数进行年度调差,不单独进行价格补差^[5]。

4.2.5 计费时间

根据现场实际防疫情况,从项目所在地政府将疫情防控级别调整为三级响应后,疫情防控措施对日常生产生活的影响已经非常小,可以认为疫情基本结束。防疫增加费用计费时间应当定为三级响应开始后两个星期内结束(主要考虑隔离人员隔离时间一般为 14 d)。在此时间之后所发生的疫情防控措施费用可在施工合同的安全文明施工措施费中开支。

5 结 语

新冠肺炎疫情影响下的合同变更及索赔管理是造价管理中的一个新课题,从目前国家、行业、

地方等发布的政策文件来看,还没有一个统一的标准。本着依法合规、公正合理、实事求是原则,对新冠肺炎疫情影响下的合同变更及索赔处理的法律及政策依据、合同条款、行业规范进行了梳理,对疫情影响造成的费用增加的具体构成进行了分类分析,对各类费用的补偿原则、计费方式方法进行了说明。攻克时艰、人人有责,对此次新冠疫情所导致的各类费用细项子目及计费原则所做的粗略探讨,供工程参建各方参考、指正。

参考文献:

[1] 谭敬慧.《建设工程施工合同(示范文本)使用指南》(2017 版)[M]. 北京:中国建筑工业出版社,2017.
[2] 张水波,何伯森.《FIDIC 新版合同条件导读与解析》(第二版)[M]. 北京:中国建筑工业出版社,2019.
[3] 《建设工程工程量清单计价规范》(2013)[S]. 北京:中华人民共和国住房和城乡建设部.
[4] 吴佐民,潘敏.《新冠疫情事件的工期与费用索赔指南》[M]. 中国建筑工业出版社出版,2020.
[5] 鲁斌.《水利水电工程合同管理中变更索赔的风险与对策》[J]. 企业改革与管理,2019(23):40-41.

作者简介:

乔 曙(1982-),男,江苏淮安人,四川华能泸定水电有限公司,高级工程师,硕士,从事项目合同管理工作;
骆 然(1972-),男,湖北阳新人,四川华能泸定水电有限公司,高级工程师,学士,从事项目合同管理工作;
王禹超(1990-),男,四川三台人,四川华能泸定水电有限公司,助理工程师,学士,从事项目合同管理工作;
钟宝仪(1997-),男,四川资阳人,四川华能泸定水电有限公司,助理工程师,学士,从事项目合同管理工作;
苏浩文(1998-),男,重庆永川人,四川华能泸定水电有限公司,助理工程师,学士,从事项目合同管理工作。

(责任编辑:吴永红)

(上接第 9 页)

[2] 张建聪,江权,郝宪杰,等.高应力下柱状节理玄武岩应力—结构型塌方机制分析[J]. 岩土力学,2021,42(09):2556-2568+2577. DOI:10.16285/j.rsm.2021.0194.
[3] 杨会军,胡春林,谌文武,等.断层及其破碎带隧道信息化施工[J]. 岩石力学与工程学报,2004(22):3917-3922.
[4] 杨金虎.慈母山隧道穿越断层破碎带开挖支护技术分析[J]. 地下空间与工程学报,2011,v.7;No.49(2):361-365+384.
[5] 王爱文,潘一山,李忠华,等.断层作用下深部开采诱发冲击地压相似试验研究[J]. 岩土力学,2014,35(9):2486-2492. DOI:10.16285/j.rsm.2014.09.020.

作者简介:

陈 涛(1977-),男,吉林辽源人,四川华能泸定水电有限公司,高级工程师,学士,从事水利水电工程方面工作;
柏纪锋(1975-),男,四川开江人,四川华能泸定水电有限公司,高级经济师,学士,从事水电工程建设管理工作;
袁超义(1981-),男,河南南阳人,四川华能泸定水电有限公司,高级工程师,硕士,从事水利水电工程管理工作;
曹世奇(1999-),男,江西赣州人,中国科学院武汉岩土力学研究所,硕士,主要从事深部岩体工程稳定性分析工作;
蒲平新(1998-),男,四川巴中人,四川华能泸定水电有限公司,学士,从事水利水电工程管理工作。

(责任编辑:吴永红)