

印度尼西亚巴塘项目合同管理模式研究

唐 建，高 强

(中国水利水电第十工程局有限公司,四川 成都 610036)

摘 要:项目合同本身就是法律文件,合同中的所有条款都是合同各方必须严格遵守、自觉履行的法律责任。合同各方对合同条款的正确解读和使用不仅考验承包商是否能够充分利用合同来维护自身合法权益的能力,更是考验承包商是不是有经验的承包商。以印度尼西亚巴塘项目充分利用合同条款,合理合法的修正因业主根据其自己对合同的片面理解,并炮制的所谓“双监理”机制的实例,探讨了正确解读和使用合同条款的重要性,以及敢于向业主有理有据“亮剑”的精神。
关键词:国际工程;EPC 合同;业主工程师(EE);承包商工程师(CE);业主代表(ER);合同管理模式;巴塘项目
中图分类号:TV7;TV51 **文献标识码:** B **文章编号:**1001-2184(2023)04-0050-05

Research on Contract Management Model of Batang Project in Indonesia

TANG Jian, GAO Qiang

(Sinohydro Bureau 10 Co., Ltd., Chengdu Sichuan 610036)

Abstract: The contract itself is a legal document, and all the terms in the contract are legal responsibilities that all parties to the contract must strictly abide by and consciously perform. The correct interpretation and use of the terms of the contract by the parties to the contract not only tests whether the contractor can make full use of the contract to protect its legitimate rights and interests, but also tests whether the contractor is an experienced contractor. Taking full advantage of reasonable and legal amendments to the contract terms in the Batang Project in Indonesia, this paper exposes that the so-called "double supervision" mechanism was concocted by the owner based on his own one-sided understanding of the contract, and celebrates the spirit of resistance.
Key words: International Project; EPC Contract; Employer Engineer (EE); Contractor Engineer (CE); Employer Representative (ER); Contract management model; Batang project

1 概 述

巴塘(Batang Toru)水电站位于印度尼西亚北苏门答腊省南部的巴丹托鲁河的中下游,距省会棉兰(Medan)市约 400 km,距西苏门答腊省省会巴东市约 410 km。巴丹托鲁水电站将原开发方案中的第一梯级和第三梯级联合为一级开发,其以发电为主,具有 6 h 的日调节能力,电站为引水式调峰,额定水头为 270 m,工程等别为二等大(2)型工程,电站装机容量(净出力)为 51 万 kW(4×12.75 万 kW),主要由导流兼泄洪洞、拱型混凝土重力坝(最大坝高 74 m,坝顶长 168 m)、取水口、引水隧洞(长 12.055 km,成型直径为 8.8 m)、调压井、压力管道(含竖井)、发电厂房、开关站、输电线路(275 kV,2×14.1 km 同塔双回)等

建筑物组成。正常蓄水位高程为 427.5 m,对应库容为 $3.87\times10^6\text{ m}^3$ 。

本文阐述了电站建设过程中因业主对水电项目建设管理缺乏经验而导致其所制定的管理模式存在的弊端以及纠正的过程。

2 原合同管理模式存在的问题

2.1 原合同管理模式

2015 年 9 月,业主与中方签订 EPC 合同之前,由于业主自身对水电项目在设计、施工等方面的经验不足,在合同中特别构建了有别于常规 FEDIC 银皮书(1999 版)的项目管理模式(简称为“双监理管理模式”),即:业主、业主工程师、承包商、承包商工程四方交流管理机制。其中承包商工程师代表承包商与业主工程师就设计、施工、质量、安全和环保等事宜沟通,其初衷和目的是协助业主加强对 EPC 承包商设计及施工质量方面的

收稿日期:2023-03-30

管控。

2.2 原合同管理模式存在的问题

在项目实际执行过程中,业主根据自己对合同条款的片面解读制定了背离于合同约定的项目四方交流管理流程(图 1)。一再强调并正式发函要求项目各方必须按照业主规定的交流机制执行,即:所有的设计和技术上的审查和批准

只能在 EE(业主工程师)和 CE(承包商工程师)之间进行,承包商和设计单位不能与 EE 进行任何直接的交流;EE 和 CE 之间的交流沟通仅限于技术方面,不能进行任何关于合同和商务上的交流;承包商和业主之间的交流仅限于合同和商务方面。业主制定的四方交流机制框图见图 1。

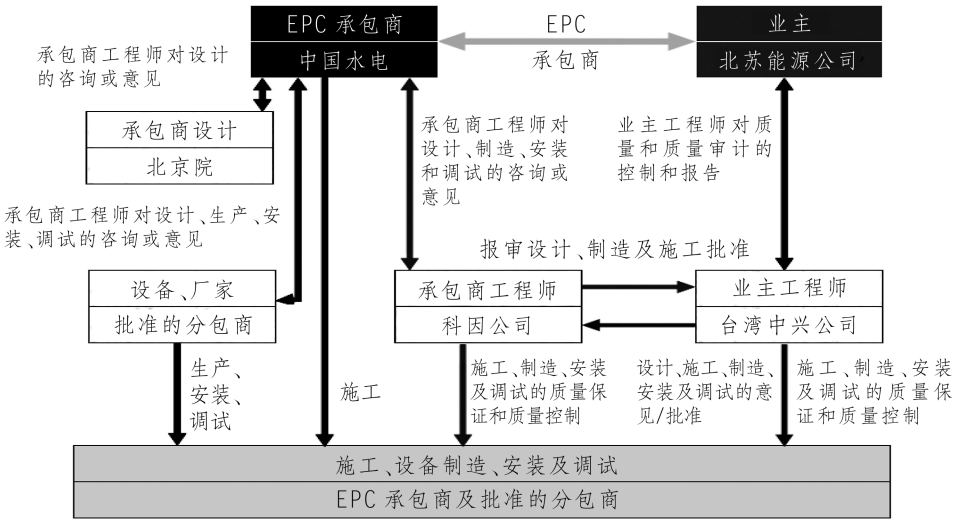


图 1 “业主制定的四方交流机制”框图

从图 1 中可以看出:业主将 EPC 合同内的工作割裂为技术工作和商务工作,在实际实施过程中造成了管理工作链条过长、四方相互间推卸责任而导致现场工作的推进严重受阻,其危害性有以下几个方面:

- (1)该模式严重限制了承包商与业主之间正常的沟通和交流渠道,增加了两个合同主体间正常沟通的经济成本和时间成本,不利于 EPC 合同的正常、有效执行;
- (2)EE 和 CE 双重审查管理模式不仅导致同一个技术文件在承包商和 CE 之间存在一个较长的审查时间,而且 CE 和 EE 之间的审批工作均在后方进行,沟通效率低下,一旦两者之间意见不统一,更是导致文件批复缓慢、进度延误。两次审查人为地延长了审批流程,审批效率极为低下。
- (3)在该双监理模式中,业主对 EE 的授权范围有限,EE 和业主代表之间的沟通也不畅通,EE 的审批成果多次遭到业主代表的否决,无形中增加了承包商额外的时间成本。
- (4)在该模式沟通机制中,强调的是技术问题只能在 CE 和 EE 之间沟通,而 CE 和 EE 间无权

处理合同商务问题。而实际情况是技术和商务在很多方面都是密不可分的,在实际执行中,人为地将技术和商务割离导致 CE 和 EE 经常以涉及商务问题为由推迟审批,而业主以技术问题没有解决前不能进入商务商谈为由更是将问题解决的难度进一步放大,直接导致设计的调整、变更、优化以及征地问题等制约项目的关键问题得不到及时有效的解决,严重影响到项目的总进度和实施成本。

(5)该模式下的两个监理实际上都受业主代表直接控制和制约,在业主代表有意无意的支持下,两个监理为了确保各自的合同地位,都存在查找承包商问题来凸显各自不可替代性的行为,进而无形中影响到项目的正常推进。

3 对业主提出“双监理”模式合法性的研究

在项目合同主体中,虽然业主和承包商在合同地位上是平等的,但业主具有合同所赋予的天然优势,即可以通过指令的方式下达给承包商并要求其遵照执行。如果项目按照业主制定的“双监理”模式执行,一方面将造成项目的延期,承包商将承担高额的违约罚款;另一方面,业主可以按照有关因承包商原因造成延期的合同条款终止合

同并没收保函,除了对承包商造成无可估量的经济损失外,还将造成承包商在当地市场不可估量的名誉损失。

回归合同,正确解读合同,利用合同为武器来回击业主错误的指令是承包商化解危害、风险控制、回归正常的项目管理模式的必由之路^[1]。通过对项目过往历史文件及合同条款的仔细梳理,可以明确地得出业主提出的“双监理”模式与合同要求是相违背的结论。

(1)从合同文件的构成、各文件的优先级及关键名词的定义中出现了与业主有关的两个名词:一个是业主工程师(EE),在文件优先级仅次于合同协议书的 Conditions of Contract (CC)条款中,清楚定义了 EE 作为业主全权授权代表的身份;而对业主代表(ER)一词并没有在 CC 条款中定义,仅仅在第一卷的第三部分 QA/QC 条款里出现,而 QA/QC 这一部分条款没有明确进入合同优先级清单里面,表明它的效力层级较低^[2]。此外,在 QA/QC 中提到 ER 的各种职责以及与 ER 的相关条款都是没有合同依据的,因此,ER 的存在本身就缺乏合同的支撑。在项目实际操作中,业主代表对于 QA/QC 条款里提到的 ER 的职责都是转移到 EE 的职责范围内,也就是说,业主代表实际承认的 ER 就是 EE。

(2)CC 条款清楚地定义了 EE 作为业主全权授权代表的身份,而 CE 只是承包商工程师,负责代表承包商就设计、施工、质量、安全和环保等事宜与业主沟通,合同没有明文禁止 CE 就一般性合同条款和商务问题与 EE 进行沟通和交流,也没有明文禁止承包商与 EE 进行沟通和合同文件往来的权力,并且在第一卷的第三部分 QA/QC 条款里进一步说明了 CE 和 ER 完全可以进行技术和商务上的交流,而不是只能交流技术问题(按照上述业主的解释,ER 即 EE)。

综上所述,合同里不存在所谓的双监理模式。在合同执行过程中,只有业主工程师和承包商。承包商工程师只是在设计、施工、质量、安全和环保等事宜上辅助承包商,合同中没有禁止 CE 与 EE 进行技术和商务事宜的交流,更没有禁止承包商和 EE 的交流和合同往来。

在没有撤销 EE 授权的情况下,EE 全权代表业主对项目的设计及施工进行审核及批准,业主/

ER 在设计和施工阶段均不应该单独出现,不应干预 EE 的审查及批准。而在实际操作过程中,业主/ER 通过限制 EE 和 CE 的权限、特别是限制承包商的权限,实际上主导了项目的管理,过度干预了对设计的审批,进而导致 EE 沦为业主/ER 的工具,给项目的执行造成了极大的困难。

4 对业主错误的“双监理”模式“亮剑”

承包商基于对合同条款的正确解读及过往文件的梳理得出以下结论:业主制定的“双监理”模式是错误的模式,其严重背离了合同的初衷,违背了合同,应当也必须采取措施纠正业主方对合同的误读,回到正确的合同轨道中来^[3]。

4.1 揪住疏漏,打开缺口

首先,从业主的一个失误入手打开缺口,即:EE 的授权文件。

按照合同文件对 EE 责任的界定,业主需要正式通知我方关于 EE 的授权范围以及被授权人的详细信息。但业主并没有按照合同要求向承包商提供过 EE 的任何授权文件。从项目的过往来看,包括项目开工启动会会议纪要及月进度会会议纪要中“业主工程师”都是以“ER”的身份参会并签字,并且“业主工程师”本身也经常将“EE”和“ER”混用,即使出现这样的情况,业主也未就“业主工程师”是“EE”还是“ER”作出过任何书面的解释说明,更没有明确的授权文件。

这种情况如果一直持续下去对项目而言是一个巨大的风险。在“业主工程师”身份不明的情况下,项目所有与“业主工程师”的往来函件都没有合同上的支撑。一方面,EE 和 ER 给我方的函件和指示都面临无效的合同风险;另一方面,承包商给 EE 和 ER 的众多合同文件以及所做的大量工作都存在被业主否认的巨大风险。因此,承包商认为:补上这一块缺口不但是否认双监理模式的需要,也是降低合同风险的必要措施。

承包商以“业主工程师”给我方发的整改通知书中主动提到自己是“EE”的称呼为契机向业主去函,请业主提供对“EE”的授权文件,告知业主“EE”没有合法授权的情况下执行合同存在的合同风险^[4]。

4.2 有针对性地采取行动

其次,根据业主的回函采取相应的行动。如果业主按照合同要求对 EE 授权,则双监理模式

不攻自破。

如果业主只是部分授权给 EE,那么这个不完全授权行为就违背了 CC 条款全权授权的要求,我方可以拒绝接受,或者进一步表明按照 CC 的相关条款规定,承包商具有和 EE 进行直接交流的权力,业主不能剥夺承包商的合同权力,从而动摇目前双监理模式的根基。

4.3 多方联动,确保回归正途

除采取上述行动步骤之外,以防业主继续坚持双监理模式的情况发生,项目部一方面积极寻求公司高层对接业主高层进行交流沟通,多方共同努力,解释合同条款,争取各方的理解和支持,提出了基于双方已经签署的 EPC 合同修正业主

提出的“双监理”机制的建议,并按照 FIDIC 银皮书(99 版)的相关原则,进一步提出对于“双监理”机制中涉及 CE 和 EE 的相关条款进行修正的建议,重建业主与承包商的管理体系。这种对管理模式的修正并不会改变承包商在本 EPC 合同下应承担的合同责任和义务,也不会改变业主在本 EPC 合同下的权利和义务,其要旨在于建立业主与承包商间沟通的桥梁,提升两个合同主体的沟通交流与协作的效率,确保本合同目标按期全面实现。

4.4 承包商建议的管理模式

基于上述原则,承包商建议采用以下管理模式。承包商建议的管理模式框图见图 2。

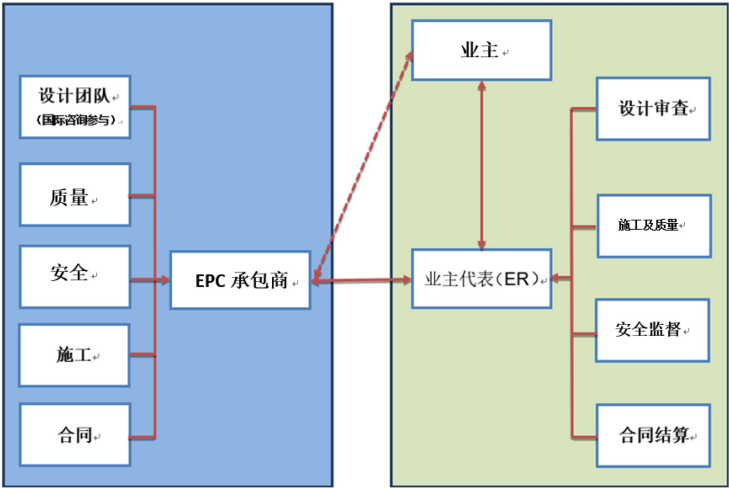


图 2 承包商建议的管理模式框图

在业主代表模式下,业主和承包商两个合同主体在 EPC 合同内承担各自的权利和义务,协同推进项目实现预期的目标。

在具体实施过程中,业主任命一名业主代表,代表业主根据本 EPC 合同进行工作,业主代表将被认为具有业主根据合同规定的全部权力。业主或业主代表可随时对业主在本项目实施机构中的部门和人员指派和托付一定的权力和任务,也可以撤销这些指派和托付。这些指派和托付包括涉及设计审批、进度计划控制、永久工程质量验收、安全和环保管理、永久设备的监造、安装检查、调试及试运行验收的人员和部门,也包括涉及承包商的账单和变更审查、变更的最终确认、工程接收证书颁布等工作的人员和部门。

承包商任命一名承包商代表,并授权其代表承包商履行本合同所需要的全部权力,该代表的

任命应获得业主的同意。承包商代表可以在本 EPC 合同下向任何胜任的人员和部门托付一定的权力和义务并可随时撤销。这些人员和部门在本 EPC 合同下的工作接受业主代表托付的相应人员和部门的检验和审查,对涉及项目质量、安全、进度、技术和合同商务等具体工作直接进行深入有效的沟通和协作。

业主代表和承包商代表可直接进行沟通与交流,对项目内的任何事宜均可进行协商、协调,以确保项目在 EPC 合同内顺利高效推进。

承包商认为此管理模式相对于“双监理模式”具有以下优点:

(1)业主授权业主代表直接管理项目,更能直接体现业主的意志,确保项目能够在 EPC 合同下按照业主的既定目标顺利推进。

(2)通过业主代表对下属部门和人员的授权,

使业主现场各部门和人员的职责清晰明了,管理脉络顺畅有效,业主内部部门和人员的沟通交流更为顺畅,进而避免了中间环节的牵绊和推诿。

(3)通过业主代表和承包商代表的直接沟通交流,打破了“双监理”模式下的人为沟通屏障,实现了业主和承包商在项目上的各部门和人员间的正常交流与协作,可有效简化并缩短审批流程的时间,有利于现场项目的推进。

(4)对于所涉及到的多方面复杂问题,承包商代表可以报请业主代表组织召开有多方相关人员参加的专题会议,或临时邀请相关外部专家协助解决复杂问题,从而使项目解决问题的手段更加丰富、灵活和有效。

5 结 语

经过项目部的多方努力以及集团高层的大力支持、业主高层的充分理解和认可,业主最终接受了承包商的建议并签署了合同修订协议,由原合同四方交流机制回归到两个合同主体之间的直接沟通交流机制。从原来所谓的“双监理”项目管理回归到两个合同主体之间的直接沟通交流机制并取得了以下效果:

(1)项目的设计及施工文件报审更加快捷并且高效,从根本上解决了施工“无图”的合法性问题,确保了项目现场施工的合法性并保障了施工质量。

(2)业主及业主监理方和承包商之间沟通无“壁垒”,项目相关方及对应各职能部门之间直接沟通,从原双监理模式下的“找问题”到模式修订后的“提问题”和“给出解决方案”,直接有效地保障了项目进度的有序推进。

(3)对于涉及到项目变更及复杂问题时,其处理方式更加丰富、灵活和有效。

在本次合同修订过程中,笔者深刻体会到:国际工程管理本质上就是对合同的管理^[5]。除内部员工的管理和内部成本的控制外,几乎所有的工作都是合同履约的组成部分。因此,合同管理是国际工程管理永恒的主题,而合同条款就是国际工程合同管理的“圣经”。因此,必须认真学习并全面理解和掌握合同条款的内涵,树立起正确的合同管理和履约观念,在自觉履行合同责任和义务的同时,敏锐发现合同实施过程中各种合同条件的细微变化,充分解读、理解和利用合同条款的规定维护自身的应得利益,才能最终实现最大的经济效益。

参考文献:

[1] 叶萍. FIDIC 合同在国际工程索赔管理中的应用[J]. 建筑经济, 2008, 29(9): 92-94.

[2] 罗世荣, 杨国梁. FIDIC 合同索赔的法律分析[J]. 高等建筑教育, 2005, 21(3): 102-105.

[3] 汪忠, 黄瑞华. 国外风险管理研究的理论、方法及其进展[J]. 外国经济与管理, 2005, 27(2): 25-31.

[4] 朱树英, 邹菁. 交钥匙工程(EPC)合同法律特性以及在运作中会产生问题——兼评江苏常州某热电厂项目 EPC 总承包合同纠纷[J]. 建筑经济, 2003, 24(5): 41-45.

[5] 高小康, 张建新. 国际工程项目管理模式及其发展[J]. 建设监理, 2006, 17(4): 27-29.

作者简介:

唐 建(1983-),男,四川眉山人,工程师,学士,从事建设工程技术与管理工作;

高 强(1985-),男,重庆长寿人,高级工程师,学士,从事建设工程施工技术与管理工作.

(责任编辑:李燕辉)

稻城乐拉光伏项目升压站主变安装就位

6月19日,由水电十局机电安装分局承建的乐拉光伏项目,220千伏升压站主变顺利安装就位,标志着升压站电气设备安装进入攻坚阶段,为后续变电设备的安装、调试工作拉开了序幕。

乐拉光伏电站项目位于四川省甘孜州稻城县邓波乡,海拔4450米至4510米,占地面积约3.9平方千米,总装机容量为230.6兆瓦,包含64个方阵。光伏场区通过8回集电线路接入220千伏升压站,经1回220千伏线路送至古瓦水电站220千伏升压站。该项目年平均发电量约为4亿千瓦时,年均等效峰值利用小时数为1742.6小时,计划于2023年9月25日全容并网。项目建成后每年可减少约13.26万吨标准煤的使用,减排32.13万吨二氧化碳,对实现“碳达峰、碳中和”目标、优化国家能源结构、助力构建“绿色低碳、安全高效”的现代能源体系具有示范作用。自工程开工以来,项目部克服了高寒缺氧、连续降雨降雪、施工环境复杂等诸多不利因素,充分发挥主观能动性,加强与业主及监理方的沟通协调,在主变就位过程中进行全过程监控管理,让各参建单位全程监督,同时要求运输厂家的主要负责人、主要技术人员到场督办,确保了主变“完美落地”。

(供稿:水电十局)