

变更和变更程序在EPC项目的应用实践

路 森

中国中铁股份有限公司 北京 610000

【摘要】国际EPC项目具有复杂性和特殊性，在执行中常涉及变更工作，变更是雇主与承包商争端的主要根源之一，笔者梳理了变更的方式和程序，并结合案例明确要点，解析变更实际应用和对策，抛砖引玉，供大家参考。

【关键词】EPC; FIDIC; 变更; 变更程序

国际EPC项目在实际执行中，因客观条件、雇主要求或其他相关产权单位要求，承包商无法或不能按照已批复设计施工图（shop drawings）进行施工，由此引起变更，并可能引起施组（Method Statement）、工艺（Methodology）、工期和成本变化。

*本文若非专门标明，默认按FIDIC 银皮书 2009版合同条款。

1 变更权

变更是在颁发工程接收证书前由雇主代表发布或要求的，一般雇主代表不会将此授权给其他雇主人员或受托人员。

目前常用的EPC版本为1999版和2017版。相较于1999版FIDIC银皮书，笔者认为2017版FIDIC银皮书对于变更阐述地更为具体合理，即按照第13.1款[变更权]在颁发工程接收证书前的任何时间，雇主可根据第13.3款[变更程序]的规定提出变更；除第11.4款[未能修补缺陷]规定的情况外或除非双方另有商定，变更不应包括由雇主或其他方将要进行任何工作的删减。

值得注意的是，承包商可以依据第13.1款中的规定，在收到雇主变更指示后，提出（1）由于难以取得变更所需的货物；（2）无法及时取得变更所需的货物进而严重延误工期；（3）证明此变更指示对工程功能（1999版包括安全性、适用性，2017版补充了健康和环保）或履约保证的完成有不利影响；（4）2017版新增了考虑到雇主要求中所述工程的范围和性质，被变更的工作是不可预见的情况；故暂时不执行变更。但实际项目执行中，承包商应尽量响应雇主变更指示，完善变更建议书，将不利因素合理考虑在

相关图纸、工期时间和费用中。

2 变更类型

依照FIDIC 银皮书1999版和合同指南，变更在执行中有以下三种方式：

2.1 承包商直接进入变更施工，第13.1款，雇主代表倾向于引用此款；

2.2 价值工程，第13.2款，承包商自行发起的书面建议，如被雇主接受，价值工程雇主和承包商应分担利益、费用和/或延误，相关分担比例在特殊条款中应明确；

2.3 变更程序，第13.3款，为主要变更方式，承包商收到变更指示并提交变更建议书，雇主接受后变更生效。项下分两种形式，一是雇主直接发布变更指示，二是雇主先发布变更建议书要求，后续再形成变更指示；

但在FIDIC 银皮书2017版中，第13.3款变更程序明确表示，“根据第13.1款[变更权]的规定，雇主应按照下列任一程序提出变更。”即13.3.1款指示变更（Variation by Instruction）和13.3.2款建议书要求的变更（Variation by Request for Proposal）。

值得注意的是，承包商的建议或建议书可能被批准为变更，也可能是发出构成变更的其他指示。

变更费用从合同界限而言，属于合同价格外费用（一般合同会为变更在物理预备费 Physical Contingency项下准备部分资金），属雇主自筹资金，因此雇主通常会倾向：

（1）否定变更事项和费用

雇主会通过非正式方式进行变更要求，或者通过未授权人员进行变更要求，待承包商实施变更项下工程后，后续不补发书面变更指示，不承认变更事项；

(2) 延后确定变更费用

雇主会以工期紧为理由要求承包商先进行变更项下施工，再单独或集中讨论变更项下费用以及工期和工期影响，但实际执行中雇主决策批复周期过长，在承包商完成变更项下全部/主要工程量后，雇主仍未批复或仅批复部分费用，导致承包商对变更费用的谈判陷于不利局面。

(3) 延后确定变更工期及影响

雇主一般会就变更项下工程要求一定合理工期，但对变更造成的工期影响延期（EOT），会回复后续以综合评估方式（Global Evaluation）对所有延误事件进行分析确定，此方式为常例也较合理，除非个别特殊情况，承包商可暂时接受。

3 变更方式相关程序

FIDIC合同权利执行应遵循合同程序，尤其在FIDIC银皮书2017版条款中体现充分，近几年中国企业在国际工程项目中，合同意识和权利意识已逐渐形成，但对程序意识仍不够，或者执行仍相对不规范，经常只强调承包商权利，而未合理依照程序申请合同项下的权利，在此笔者梳理了FIDIC银皮书项下三种变更方式的程序及变体：

3.1 承包商直接进入施工

适用于第13.1款，雇主代表直接发布变更指示，承包商在没有关于可行性或价格的事先协议情况下进入实施，同时意味着变更生效，成为合同一部分。这种方式适用于紧急工作，或对由雇主设计的施工合同工程，即相关图纸、费率价格都已明确。

3.2 价值工程

承包商自行向雇主提交书面建议，自费编制，雇主接受建议书并指示变更，后续按照本文3.3款执行。

3.3 变更程序项下指示变更

变更项下设计施工图同意后，承包商直接进入施工，一般雇主代表可能会引用第13.1款，但实际属于第13.3款变体（此程序在FIDIC银皮书2017版已经明确为变更程序项下指示变更）。在变更事项或部分事项在合同未规定相关费率或价格情况下，雇主代表或雇主代表助手在收到承包商提交的变更建议书（Variation Proposal）后，只同意接受设计施工图，而不对相关费率或价格明确，并要求

承包商考虑工期而直接进行施工，此时承包商应要求雇主为了第14.6款[期中付款]规定的期中付款而评估临时费率或价格，同时工期及影响应后续列入进度计划或修订的进度计划。在后期确定相关费用工期及影响后，签发变更令（Variation Order），并正式在期中付款或最终报表中调整付款。

3.4 变更程序项下建议书要求的变更

雇主在发出变更指示前向承包商发出通知，要求承包商提交一份建议书，依据第3.4款[指示]的规定，向承包商发出通知指示变更，承包商应继续执行变更，并在28天内向雇主提交详细资料，雇主同意后并确认，正式签发变更令。

3.5 变更未达成一致

由于雇主不接受变更建议书，或承包商无法接受变更指示，由此造成的争端（Dispute），应依据第20条尽量按以下先后顺序，采用争端裁决委员会（Dispute Adjudication Board）、友好解决（Amicable Settlement）和仲裁（Arbitration）方式解决。

4 案例分析和要点

在项目执行中，方式和程序都会有一定地变化调整，例如安全质量环保管理，虽有ISO、OHSAS等一系列标准和程序，但实际执行仍应按FIDIC黄金原则（The FIDIC Golden Principles）中秉持的契约自由原则，需雇主和承包商达成一致，适合项目和当地特点，不能循规蹈矩；同时，仍应以合同为基础，避免双方无依据可循，各自仅支持对己方有利的条款而故意忽视或曲解对己方不利条款，造成雇主和承包商在关键问题上无法决策或迟迟不决策，影响共同利益。以下通过案例来说明项目变更过程中的具体情况：

案例1：常用变更指示

在实际执行中，雇主虽对第13.1款[变更权]进行保留，但雇主代表由于专业局限，实际操作中往往会先发变更指示至雇主代表助理（技术团队），随后由雇主代表助理审核确定后，再转发至承包商。

此方式一是雇主代表保留了变更权，不用向雇主代表助理授权；二是保证了雇主代表助理团队对变更进行专业评

估；三是完善了变更指示的发布程序；四是承包商可接受。

案例2：典型变更问题及对策

雇主发布变更指示并接受承包商递交的施工图纸后，考虑到工程进度要求承包商直接进行施工，但承包商一般情况下变更报价相对较高，部分又涉及到合同外的费率和价格，报价又包括措施费和动员费等，故雇主和承包商短期无法达成一致，此时雇主往往会直接要求承包商进行施工。

首先承包商应按规定程序提交变更建议书，并在信函明确包括了建议的施工图、执行该工作的计划工期，以及费用。

但雇主代表或雇主代表助手可能只同意接受设计施工图(Shop drawings)，而建议其他部分后期商定，同时要求承包商直接施工。

Firstly, this review is of the design and shop drawings only and we advise that the Variation element of the submission will be dealt with separately...

建议承包商可依据第13.3款[变更程序]，要求雇主代表按第3.5款[确定]接受变更建议书，尽快确定价格后再进入施工，同时提出第13.1款[变更权]不能代替变更程序，要求依照第13.3款执行，不能将承包商的变更建议书分割处理。

但雇主代表会引用第13.3条款中规定，“在等待答复期间，承包商不应延误任何工作”，作为承包商进一步先执行雇主变更指示项下工程依据，甚至通过雇主索赔向承包商进一步施压。

With reference to the above letters please be informed that shop drawing of XX was accepted on [time] via letter ref.3. the Contractor should have completed the constructions of XX on [time]. But till date, no progress is seen.
As per programme, the Contractor is responsible for the delay which may cause delay in sectional completion.
Therefore, it is a notice of Employer's Claim following GCC 2.5.

承包商迫于压力在未明确价格情况下施工，一是影响现金流，造成“两金”过大；二是谈判拖到后期甚至施工完后才进行，对承包商不利。

此时承包商应明确此依据不应包括待变更工作，强调变更程序重要性。建议对有争议的涉及较大金额的变更，按照变更程序指示变更和临时价格的方式推进，同时成立费用商讨委员会(Cost Negotiation Committee)机制，临时缓解现场资金压力，尽快就变更费用达成一致。

案例3：价值工程

在EPC项目执行中，有些承包商仍习惯红皮书模式，没有充分认识到项目大部分工作费用属于包干价(Slump Sum)。承包商本着节省成本工期的目的，或发现原设计不合理，依照红皮书模式思维向雇主代表提交了书面建议(written proposal)，触发了第13.2款的价值工程的条件，由此导致雇主批复后形成价值工程，相关利益、费用或延误由雇主和承包商共同分享/承担。

建议应尽量通过非书面形式沟通，待雇主认可后，由雇主直接发布变更指示，或者由雇主先发布建议书要求。

5 总结

在国际EPC项目执行中，项目前期应该充分结合设计施工采购客观条件，进行商务策划，执行中要注意计划、费

用和图纸的综合利用，维护承包商自身利益。EPC项目中的各类重大问题，无论进度、费用、安全、环保、质量哪个方面，随着进度推进，最后都会集中反馈到费用和付款以及延期和履约上，承包商要秉持合同原则，不因小利而背离EPC项目本质，即便一些偏离了合同的建议侥幸得到雇主同意，也会导致一系列后续问题，或失去雇主对承包商专业性和职业道德的信任，产生无谓争执和隐性虚耗成本。

参考文献：

- [1]设计采购施工(EPC)/交钥匙工程合同条件[S]. 北京:机械工业出版社,1999.
- [2]施工合同条件[S]. 北京:机械工业出版社,1999.
- [3]设计采购施工(EPC)/交钥匙工程合同条件[S]. 北京:机械工业出版社,2017.
- [4]菲迪克(FIDIC)合同指南[S]. 北京:机械工业出版社,2000.