

# 国际工程项目分包合同管理问题与对策

百纪锋（中国石油工程建设有限公司合同法务处，北京 100120）

**摘要：**分包商是国际工程中总包商履约的重要保证力量，分包合同管理是总包商项目管理的重要内容。本文就国际工程分包合同管理中存在的问题进行分析，提出改进分包合同管理的建议，以有利于国际工程中分包合同管理水平的提高。

**关键词：**国际工程；分包合同；对策

## 0 引言

国际工程合同多为 EPC 总承包合同。总承包合同签订后，总包商需要组织各种资源，确保合同目标的实现。经过多年的发展，我国传统的大型承包商大多转型为管理型的承包商，设计、施工力量逐步从总包商剥离，即使部分单位仍然拥有自己的设计、施工力量，但随着工程规模的扩大，完全依靠一己之力完成项目已不可能，利用分包商完成工程已是现阶段我国承包商完成国际工程项目的主要样态，分包商已成为总包商实现合同目标的重要辅助力量。连接总包商和分包商的纽带是各种类型的分包合同，两者通过分包合同约定各自的权利义务，最终通过共同努力完成总承包合同的预订目标。分包合同的管理已成为工程项目合同管理的重要组成部分，甚至在很多情况下决定着项目实施的成败。我国承包的石油石化国际工程虽经多年运转，但我国走出国门的国际承包商分包合同管理仍存在诸多问题，制约着项目的执行和项目管理水平的提高。

## 1 存在的问题

### 1.1 未能正确认识总包合同与分包合同的作用

首先，有的单位片面追求签约规模，不顾管理力量的实际争取市场份额，认为只要总包合同中标，分包资源取之不竭、用之不尽。导致有的总包合同中标后因自身缺乏有效的分包商资源，根本无法履行总包合同的承诺，导致总包合同违约，工作量被切除或者合同被终止。有的单位分包以后单纯收取管理费以包代管，在转包和肢解分包的边缘游走，工程管理失控，甚至造成严重的质量事故和安全环保事故。不能正确认识分包合同的作用，有的单位不顾合同关系，试图依靠背靠背条款把风险全部转移给分包商，或者让分包商以自己的名义直接与业主结算，业主不确认的费用也不确认给分包商。结果在合同执行过程中，分包商因费用不足停工，给总承包商造成更大的损失。

其次，有的单位进入新的国别市场后，在其他国家协作过的分包商缺乏基本的管理提升能力和自我培训能力，对新的管理制度适应能力不足，工效下降严重。新合作的分包商缺乏石油石化行业的工程经验，对管理制度、验收标准缺乏基本认知，工效很低。有的单位对工程所在国的当地分包政策及法律法规不了解，缺乏培育当地战略合作分包商的理念。石油石化等项目投资巨大，近些年来，各资源国政府基于在项目建设过程中培养本国的承包商力量，促进居民就业和本国工业的发展的考虑，对当地化采购和分包的要求越来越高，甚至对当地用工、当地采购及分包金额提出了明确的比例和金额要求。有些总包商对所在国政府的当地化要求不了解，或者置若罔闻，缺乏有效的应对策略，直到政府采取惩罚措施才被动应付。

### 1.2 对分包商缺乏尽职调查或者准入审查

有些总包商对分包商缺乏调查，对分包商可以投入本项目的资源缺乏基本的了解，比如有些分包商纯粹挂靠，缺乏基本的施工力量，有的为单纯的劳务公司，基干管理人员不足，缺乏基本的管理能力；有些则处于严重亏损状态，极易出现挪用进度款，拖欠供应商款项及工人工资，甚至造成严重的群体事件和工程停工事件的风险；还有的分包商用工手续不全，拖欠社保费用，或者非法偷逃税款，使总包商有承担连带责任的风险。如不能通过尽职调查识别分包商存在的这些风险，将使承包商后续的分包管理工作面临巨大的困难。

### 1.3 忽视招标和分包合同签订工作的规律

招标及分包合同签订需要图纸具备、资金落实等条件具备后方可开展，并且招标文件编制，招标、评标、授标、合同谈判及签署都需要一定的周期。而有的总包商罔顾合同签订规律，在项目立项未批复，图纸未定型，资金未落实的情况下就开始招标，或者中标通知刚发出合同尚未签订，就发生重大的设计变

更，完全打乱了招标及合同签订工作的安排。有的则盲目压缩招标、合同谈判及签订的必要时间，导致招标、合同谈判及签订工作漏洞百出，留下严重的合规隐患。

#### 1.4 不能正确认识和组织分包合同条款起草评审工作

分包合同需要体现总包合同的要求和总包商的管理要求，起草工作复杂，要求很高。一般总包合同签订后，总包商各部门的专业管理人员都已陆续到位，需要组织各部门研究总包合同的要求，并结合本单位的制度，制定适合于本项目的管理制度，并把这些要求体现在分包合同的条款和相关的合同文件中。但有的总包单位忽视此项工作，让合同部门简单移植业主的要求或者其他项目的合同条款，不让专业部门参与，到合同执行过程中发生纠纷才发现分包合同漏洞百出，给总包商造成严重的损失。

#### 1.5 分包招标策略及评标方法失当

分包招标策略策划不当，标包划分不合理，被分包商绑架。分包合同一旦授标，中途解约更换分包商的代价极高，这就要求结合分包商资源情况合理划分标包。有的项目投资额度大，标包划分数量少，如果出现分包商组织不力，工期滞后或者不服从管理的而必须解除分包合同时，总包商将陷入没有备选资源的不利境地。再者，评标方法不合理，对分包商的不平衡报价或者对工期、工作范围、合同计价提出的重大偏离视而不见，不是依据评标规则及时澄清或者予以废标，而是在开标后通过各种手段要求分包商二次报价，一味压低分包合同价格，迫使分包商走上低价中标，而后索赔的恶性循环道路，为后期的合同纠纷埋下隐患。

#### 1.6 分包合同条款设置不合理

计价方式选择不当，在不具备条件的情况下选择固定总价，给后期结算带来合规风险。固定总价合同模式一般在工程量清晰的情况下适用，如果工程量不清晰，或者变更频繁，很可能造成与分包商的纠纷，影响合同的执行。分包合同付款计量方式失当。有的PC分包合同，分包商在获得设备材料款后即放任施工工作违约，而此时多数款项已经支付，总包商已无制约手段。有的分包合同已完工程量缺乏工程管理部门的确认，分包商虚报工程进度，完成的工程实体和付款进度脱节，工程尚未达到约定进度而工程款已经支付，甚至在超过合同价格情况下不履行变更手续继续付款，导致成本失控。对分包商的变更索赔流程不

清晰，有的分包合同甚至缺乏约定。对分包商工作范围认识不清，分包工作范围的工作给予确认，或者计量没有参数，计量不清晰，重复计量。分包商严重违约时，是否有权暂停、终止合同，暂停终止后如何结算，如何追究违约方的责任约定不清。

#### 1.7 有效协调不同的分包商能力不足

总承包商一部分为设计单位转制，一部分由施工承包商发展而来，对分包商管控力度弱。因为工程处于境外，设计分包商往往对境外设计规范了解程度有限，导致变更较多，以致后续采购、施工工期紧张，费用反馈在施工环节，费用往往由总承包商负担。采购管理能力不高，采购和分包管理脱节。对库存材料不能有效盘点，依靠施工分包商提供材料清单，重复采购，浪费极大。不能有效协调设备、材料供应商和施工分包商，采购合同和施工分包合同界面脱节。有的供应商把未完成的工作转移到现场，因工作界面和总承包商发生纠纷。施工分包商界面不清，不同分包商，不同专业、不同范围的工作界面交叉。极易出现界面纠纷，导致分包商动辄停工，而总包商束手无策。

#### 1.8 缺乏对分包商的管理制度，没有自主管理的意识和能力

进度、质量、安全管理、成本管理方面缺乏成熟有效的管理制度，有的单位简单移植业主的管理制度，不是靠制度管理，而是靠经验管理。对分包商过程管控不到位，分包商的考核、违约责任条款约定不清。当分包商进度、质量、安全存在严重问题时，不能及时主张合同权利，依照合同约定采取违约金管理措施，督促分包商履约。对设备、材料验收，工程验收标准缺乏清晰的界定，片面以业主的意见为验收标准。如某项目对气液联动阀门的技术标准描述不清晰，导致业主、总包商、供应商之间争论不断，严重影响设备投用和工程验收。对管道化学清洗、蒸汽吹扫的标准界定不清，导致分包商无所适从，清洗、吹扫工期不断延长，成本上升。

### 2 应对措施

#### 2.1 正确认识总包合同与分包合同的作用

积极培育战略合作分包商，有效应对当地化分包商作为履行总包合同的重要依托，总包单位要充分考虑自身对分包合同的管理力量，确保对分包合同的过程有效管控，在此基础上签订分包合同，利用分包商资源，确保风险可控。要与分包商形成合力，与已有协作关系的分包商、新进入市场国的分包商形成战略

协作关系,建立有效机制,积极推动分包商提高自身管理水平。加强对资源国法律法规及分包政策的调查研究,掌握当地化的要求,明晰当地用工比例、当地采购及分包份额的要求,主动培育当地分包商,满足当地化要求,利用当地分包商的优势,减少工程实施过程中当地政府和居民造成的阻力,确保合同目标的实现。

## 2.2 做好对分包商的尽职调查,建立完善的管理制度

对分包商的资质、同类工程业绩、总体可提供的人工、施工机具等资源情况,技术管理水平,财务状况,法律纠纷情况进行详尽的尽职调查,建立完善的外包商资源库,并根据分包合同的履约情况进行动态管理,有违约记录的要加强监管,有严重违约情况的要根据分包合同条款追究其违约责任,直至终止分包合同,以后不再使用。总之,要从分包选商的源头上避免分包合同的风险。

## 2.3 尊重招标、合同签订工作的规律

招标性质上属于要约邀请,招标工作的启动应严格落实项目立项是否审批,图纸是否具备、资金是否落实等条件后方可开展,要严格依据适用法律、国际惯例,给招标文件编制、报批,澄清答疑,投标文件编制,评标授标,合同谈判、签订留出充分时间,做到合法合规。再者,高度重视、有效组织合同条款起草工作。做好分工,将合同条款起草任务分解到各合同执行部门,要组织各部门研究总包合同的要求,并结合本单位的管理制度,并把这些要求体现在分包合同条款和附属的合同文件中。同时,建立严格的合同条款评审制度,合同条款在履行完评审会签程序,确保没有漏项、矛盾和错误后方可交付分包商进行谈判签订工作。

## 2.4 制定合理的外包招标策略和评标标准

要根据规模适度,减少界面,方便管理的原则,合理划分标包,避免标包过大导致分包商无力承担或者标包过小以致工作界面复杂,协调难度大的情况。可使用经评审的最低价法或者综合评标法,要充分考虑分包商提出的合同偏离影响,及时澄清,对不能响应招标文件实质条件,按照评标标准应予废标要坚决予以废标。要对分包费用进行合理测算,考虑分包商合理的合理诉求和合理报价,避免以片面的最低价中标法选取不合格的分包商。

## 2.5 充分认识合同的相对性

合同只在当事人之间具有拘束力。分包合同是利

用分包商资源实现总包合同目标的手段,但分包合同的签署并不解除总包商的责任。即使采用背靠背条款,也不能把风险全部转移给分包商。分包商和业主之间并无合同关系存在,分包合同的签署并不解除总包商的责任。因分包商的行为给业主造成损失的,业主采取的手段仍然是追究总包商的违约责任。至于分包合同的责任追究,则仅限于总包商和分包商之间。这也需要总包商提高管理自主管理的意识和能力,不能一味依赖业主对有关的技术、管理问题进行确认。

## 2.6 科学设定分包合同的条款,加强对分包合同履行过程管控

选择适当的计价方式,避免在工程量不明的情况下不适当地选取固定总价模式,考虑公平合理的设定调价机制,合理选择分包工程付款计量方式,加强对分包商的资金监管。有效协调不同的分包商,确保不同分包合同的界面有效衔接。对分包商的进度、质量和付款使用,资源组织动态监控,确保履约。设定有效的分包合同暂停、终止条款,增强可操作性。不断提高变更索赔管理水平。科学界定分包商的索赔,对应予确认的及时确认,可以作为对业主索赔线索的,及时通过总包合同向业主索赔。对不合理的索赔要依据分包合同进行分析论证,予以驳回。对分包商造成损失,要保存证据,及时予以反索赔。

## 3 结语

分包商是国际工程中总包商有效实现合同目标的重要载体,总包商要善于通过分包合同管理,提高管理效率,达到和分包商双赢的局面。

## 参考文献:

- [1] 刘向伟,刘东元.国际工程分包合同编制探讨[J].国际经济合作,2009(4).
- [2] 邹思源,杨二辉.基于海洋工程总包合同特点的分包合同应用探讨[J].科技资讯,2021(9).
- [3] 杨水琴.浅析设计院 EPC 总承包项目分包合同管理[J].科技资讯,2012(18).
- [4] 范贤芳.“背靠背”条款的法律问题与风险防范[J].交通企业管理,2017(3).
- [5] 贾冰.对美国工程项目分包合同管理的几点体会[J].国际经济合作,2007(6).

## 作者简介:

百纪锋(1979-),男,汉族,河南洛阳人,中国石油工程建设有限公司合同法务处,经济师,从事国际工程合同管理。