

国际工程索赔原则 及案例分析

中国建筑工程总公司培训中心编

中国建筑工程工业出版社

能够使工程监理和管理人员正确认识索赔问题，给从事本项工作的同行以帮助。但是由于我们的业务水平有限，本书肯定存在着许多不足之处，希望读者予以指正，相信我们今后的工作可以弥补这方面的缺憾。

本书由吴庚辰、王燕民同志倡议组织编写的，由路晓村、茅卫东、王立同志主编，参加编写、翻译工作的还有王晓琴和吕迪华等同志，在此仅表示感谢。

(京)新登字 035 号

本书选用分析了国际工程索赔 28 个案例。对索赔的定义、形成、分类、基本程序及注意事项等问题作了详细的论述；对涉及合同文件、付款、工期及工程实施过程中的变更等索赔问题，结合实例进行分析，系统地说明了索赔产生的原因、演变过程、解决方法和最终结果。

本书具有很强的系统性、完整性和参考价值。可供建筑企业及其他对外承包企业的工程技术人员与管理人员参考，也可作为同专业大、中专院校师生的教学参考书。

国际工程索赔原则及案例分析

中国建筑工程总公司培训中心编

*

中国建筑工业出版社出版、发行(北京西郊百万庄)

新华书店经销

北京市海淀农科区划印刷厂印刷

*

开本：850×1168 毫米 1/32 印张：9³/8 字数：250 千字

1993 年 2 月第一版 1993 年 2 月第一次印刷

印数：1—5,000 册 定价：5.80 元

ISBN7-112-01913-3/TU·1452

(6938)

前 言

建筑工程承包及合同管理是我国建筑业经济体制改革的一项重要内容。目前，中国建筑公司进入国际承包市场已跨入第二个十年，可直接承揽国际工程的中国专业公司已有一百多家。在国内，也已建立施工合同纠纷的仲裁机构，把合同管理纳入法制的轨道。

在一项工程的实施过程中，从开始到竣工，会出现许多涉及建筑设计和施工变更、拖延或经济及法律依据等方面的纠纷、争议，因而常常引起索赔。在建筑行业中，索赔往往以现行工程项目为代价，影响着工程的进度、资金、劳动力和物资等方面。不仅给建设单位造成预算和财政困难，而且还给承包商造成财政困难、现金周转限制、企业活力降低或者更遭的情况。所以，处理好索赔问题是一项工程获得成功的关键。它对于甲乙双方都是至关重要的。根据有关资料，在全世界范围内，建筑工程和土木工程每年索赔涉及的金额约十几亿美元。这还不包括在人员和时间上的巨大费用，因而索赔是一个必须引起广泛重视的问题。因此，要求工程技术人员特别是管理人员必须掌握处理索赔的知识和技巧。

为适应我国目前的建筑工程招标投标承包制和国际工程承包的需要，根据我们历届培训班所用教材、资料，我们编写了这本书。本书在解释原则给出实例的基础上，从索赔的定义和分类、形成原因、处理原则和解决方法等几个方面，对索赔问题进行了详细的论述。因而本书具有很强的系统性、完整性和一定的参考价值。本书是我们编写的国际工程合同纠纷专题文集的上篇，计划继续编写出版下篇“国际工程合同案例选”。希望通过这个专集

目 录

第一章 工程索赔概论	1
第一节 概述	1
第二节 索赔定义	3
第三节 索赔的形成	6
第四节 索赔的分类	8
第五节 基本程序	11
第六节 索赔的费用项目	18
第七节 人员素质要求	20
第八节 索赔的注意事项	23
第九节 根据 JCT63 文本第 24 款的索赔(案例 1)	27
第十节 根据 JCT63 文本有关延长工期条款的索赔(案例 2)	32
第二章 涉及合同文件的索赔	38
第一节 概述	38
第二节 有关补充信件内容的索赔(案例 3)	41
第三节 有关确认文件的还价和反还价的索赔(案例 4)	44
第四节 有关意向书的索赔(案例 5)	48
第五节 有关工程量表(合同文本)中错误的索赔(案例 6)	51
第六节 有关工程量表(计算方法)中错误的索赔(案例 7)	63
第七节 有关正式协议中的缺欠的索赔(案例 8)	69
第三章 工程实施中产生的索赔	74
第一节 概述	74
第二节 有关基土状况不佳引起的索赔(案例 9)	76
第三节 有经验的承包商也无法预测出的索赔(案例 10)	84
第四节 对合同删除的工程又包给其他承包商的索赔	

(案例 11)	91
第五节 对工程和原有污水管损坏的索赔(案例 12)	95
第六节 关于发布有关施工方案的新图纸和工程师指示的索赔(案例 13)	100
第七节 指定分包商遭总包商拒绝时的索赔(案例 14)	107
第八节 对于指定分包商错误的索赔(案例 15)	113
第九节 有关变更命令有效性的索赔(案例 16)	120
第四章 涉及付款条款的索赔	123
第一节 概述	123
第二节 对增加工程量情况的索赔(案例 17)	130
第三节 对变更工程及其后果的索赔(案例 18)	136
第四节 开办费调整的索赔(案例 19)	148
第五节 对额外工程的额外工期的索赔(案例 20)	153
第六节 对审计师变动价格和拖延付款的索赔(案例 21)	157
第五章 涉及工期的索赔	162
第一节 概述	162
第二节 延误索赔的评价	163
第三节 由于延误引起的索赔(案例 22)	173
第四节 由于设计错误引起延误的索赔(案例 23)	182
第五节 对加快进度的索赔(案例 24)	189
第六章 由于违约、合同终止引发的索赔	204
第一节 概述	204
第二节 错误扣留预定违约金的索赔(案例 25)	205
第三节 在延误期内发布变更令后对预定违约金的索赔 (案例 26)	208
第四节 仲裁提交(案例 27)	210
第七章 复合索赔	215
第一节 概述	215
第二节 在一道路工程中的复合索赔(案例 28)	217
案例 28-1 开工通知延误引起的额外费用	227

案例 28-2	铺撒和压实砂泥石的额外费用	228
案例 28-3	铺设计划外排水管的额外费用	241
案例 28-4	水利部门和电力委员会造成的延误	244
案例 28-5	前述索赔未涉及的中断和生产率的损失	247
案例 28-6	No.628 桥进场的延误	250
案例 28-7	涉及 No.27 变更通知的延误和额外费用	252
案例 28-8	涉及 No.141 变更通知的延误和中断	253
案例 28-9	调整项目的增加	256
案例 28-10	错误扣除预定违约金的索赔	257
案例 28-11	对长期未付的费用利息的索赔	259

第一章 工程索赔概论

第一节 概 述

索赔在承包工程全过程中经常发生,因而成为合同双方经营活动的不可缺少的组成部分。索赔是合同双方各自享有的正当权利。无论合同双方是否愿意直接提出或接受“索赔”这个提法,事实上,索赔在或大或小、或复杂或单一的工程中确实是存在的。对于跨入国际市场中比较年轻的中国公司来说,十分必要,让他们的职员们尽快地掌握这一技能。

索赔是一门融社会学科、自然学科为一体的边缘学科,它涉及到工程管理和技术、合同估价、设计、贸易、法律、财会、公共关系等专业学科。索赔是这些知识的有机结合、综合的运用。

在国际承包市场上,业主大多选用某种标准合同文本,在与承包商洽商对标准文本进行一定增删、修改的基础上签定承包合同,这种方法已在大多数工程中采用。目前各国使用的标准合同文本不同,但是其基本内容和原则,有很多是通用的。读者可以从本书的许多案例中发现这一点。本书主要涉及 FIDIC、JCT、ICE 和 GC/Wks 1 四种标准合同文本。常见标准合同文本名词对照表见表 1-1。索赔通常是以合同或与之有关的雇佣合同的本质和有关权限为基础的。

FIDIC 文本为国际咨询工程师联合会制定的一种通用文本,目前使用第四版。在进行国际招标的工程施工上被人们广泛使用。它同样也适用于我国的国际招标工程和部分合资工程。

JCT 文本为英国联合审判庭推荐使用的标准文本。主要在

英联邦国家的私人工程和一些地方政府工程中使用。

ICE 文本为英国土木工程师学会和土木工程承包商联合会编辑的标准文本，主要在英联邦国家中的私人 and 政府的土木工程中使用。该文本的条款特别适用于大型工程和比较复杂的工程，特别是土方工程以及需要大量设备和临时设施的工程。该条款对工程师责任的规定与 JCT 文本有许多不同。

GC / Wks 1 文本是英国用于政府工程（建筑工程和土木工程）的标准文本。它的使用范围较窄。

常见的标准合同文本的名称对照表

表 1-1

ACA form	Association of Consultant Architects Form of Building Agreement
DOM / 1	Standard Form of Domestic Subcontract for use with JCT80
FIIDIC form	Federation Internationale des Ingenieurs Conseils Conditions of Contract for Works of Civil Engineering
GC / Wks 1	General Conditions of Government Contracts for Building and Civil Engineering works
ICE Conditions	Institution of Civil Engineers Conditions of Contract
IFC 84	JCT Intermediate Form of Building Contract 1984
JCT	Joint Contracts Tribunal for the Standard Form of Building Contract
MW80	JCT Agreement for Minor Building Contract 1980
NAM / 1	JCT Form of Tender and Agreement for Named Subcontractors Under IFC84
NFBTL / FASS “Green form”	Standard Form of Subcontract for Nominated Subcontractors for use with JCT
NSC1	JCT Nominated Subcontract tender and Agreement for use with JCT
NSC4	JCT Standard Form of Subcontract for Nominated Subcontractors 1980

第二节 索 赔 定 义

至于哪些内容可以构成一项索赔，存在着许多不同的观点，要想详细讨论这个问题，首先是要建立一个定义，以全面地、并能被人们理解和接受地帮助因为某种原因而需要进行索赔的人们。

在几种主要合同文本(如 FIDIC、ICE)中，承认索赔的存在，甚至直接规定了索赔的程序和某些项目的索赔金额限度。在给出定义之前，以下案例也许会便于读者理解这个问题。

承包商致工程师

1974 年 9 月 30 日

在此我们正式就在 8 月 31 日完工而加班一事要求索赔 42000 英镑。随信附上本索赔的详细计算数据。如你方能在下一期付款时包括此项费用，我方将十分感谢。

读者可以想象到，工程师会愤怒地致电其代表，要求他做出解释。工程师代表当然否认任何有关加班的指示。当然工程师熟悉 ICE 文本，于是有以下答复。

工程师致承包商

1974 年 10 月 4 日

你方 9 月 30 日来函收悉。我们很难理解你方这一过分的索赔要求有什么根据。我的代表和我本人均未下达任何加班的指示。因此，对你们的索赔予以拒绝。

如果承包商掌握这些，他将根据 ICE 合同的第 44 款指出来。在此他却提出以下观点。

承包商致工程师

1974 年 10 月 11 日

关于你方 10 月 4 日信件的要求，我们认为，我方曾多次申请延长工期，但未得到批准。

我方观点陈述如下：我方有责任根据合同日期完成工程，并为达此目的，采取措施增加设备和加班。因此我方认为有权要求额外费用的赔偿。

现在的问题不再是他是否合法（假设他最终得到延长工

期)，因为他认为他们有权索赔，不能限制他们提出索赔。至于他的要求是否合适及他是否能够证明自己的要求，在此是不重要的。重要的是，他认为有权利，所以提出了索赔。

承包商致建筑师

1975年4月4日

在此要求你方对我方提出就有关第十号变更以及对其他工程有影响的问题提高标价而索赔一事引起足够的重视。估算师根据工程量表中的价格对此变更进行了估价。然而我方认为这一估价是不够的，他并未考虑依据合同第13.5.5款中规定的变更对其它工程影响的问题。

你方可否对此事件引起充分重视？因为所涉及的款项十分重要。

建筑师致承包商

1975年5月1日

本人已收悉你方4月4日来函，并掌握了估算师对第十号变更估价问题的报告。

估算师系根据合同第13.5款对工程进行估价，如你方对此不满意，可以向他提出，这是你方的权利。有争议的条款中未规定可以对任何事件进一步索赔的内容，并且十分明显，它也不属于第26款规定范围之内。

合同条款未规定这类索赔，因此似乎只好留到实际竣工之后来解决了。

承包商致建筑师

1975年5月6日

我方十分遗憾我们不能接受你方5月1日信中的结论。此事我方已对估算师提出过意见，但是没有效果。我们同意此事件与合同第26款无关。

我方不希望将此事留到实际竣工后处理。此事件涉及的款项较大，资金损失也很高。难道我们一定要按你方信件第三段中提到的仲裁去做？如果这样，我方不能同意。

虽然对估算师的估价不能接受一事在合同中没有规定，但是，十分明显，不能阻止承包商表达自己的观点、提出自己的意见。

因此，可以下结论，这与索赔的本质是什么无关，或与索赔是否正确也无关。如果承包商认为自己有权这样，不能限制他提出来。

有些情况下会产生索赔，而有时却不会产生。有无正当理由的问题不能和承包商是否可以索赔相提并论。要是这么做，将对解决问题不利。无论这是否是准则，业主的代表应明智地鼓励承包商随时向他们通报正在发生的或已发生的可能会引发额外开支的事件。由一些案例可见，随时掌握工程进展很有用途，或许能起一定作用。建筑师或工程师可能采取某些补救行动（如果属于他本人或业主的错误），或者避免、或者减缓。

同时，特别要求承包商及时向业主或其代表提出（尤其是索赔事件）通告。

给“索赔”这个词下定义，可能不很切合实际。在此引用词典上的定义，结合建筑业的实际情况，将索赔定义为：

(1)一种要求，或者如果不使用更强烈的(或有刺激性的)词，它是对某种事件的请求，或申请。

(2)承包商（包括那些不道德的承包商）认为、相信、主张（正确或不正确地）自己对此事件有权利。

(3)协议仍未达成。

也可将此定义概括为：“承包商要求或申请他认为应有的，但尚未达成协议的权利或付款。”

明确了索赔的基本含义，就不必对索赔存在任何羞怯或惧怕心理。索赔是一种正当的权利要求，是在正确履行合同的基础上争取得到的合理的偿付，而不是无理的争利，因此用不着羞怯。至于惧怕心理，更不必顾虑，大部分索赔可以通过协商、谈判和调解等行政方法来解决。当双方各持己见，又无法达成妥协的处理方法时，还可提交仲裁或诉诸法律手段解决争端。但是，应该强调指出，承包商单靠这样的手段来获取利润并非正途。往往有一些承包商采用的方式是有意压低标价，以获得工程。为了弥补自己的损失，试图靠索赔的办法来得到利润。从某种意义上讲，

这种经营方式有很大的风险，得到这种索赔的机会是难以预测的，结果也不可靠，等待真正拿到钱的时间相当长，得不偿失。很难相信这类企业能维持多久，而且业主或其代表会采取行动防止这类承包商今后中标。

因此对于本书，“索赔”一词将用于表达一种简单的付款或权利要求、请求或申请。在此阶段，承包商或正确或错误地认为有权并应在协议未最终达成前施加影响。

第三节 索 赔 的 形 成

为了了解索赔是如何发生的，为什么会发生，并且能够恰如其分地进行处理，有必要了解其发展过程，了解这类事件的发展以及引起索赔或者进行处理的各类人物。

起草合同就是要规定出需要什么，即需要花多少钱；各方应承担的义务和责任以及如果他们未能执行，其后果怎样。合同将给予建筑师和工程师某些权力(和相应的责任)，以提供进一步的信息，也可能是改变所承担的工程。所以，在工程实施过程中出现的风险各方都可能会遇到。

合同是根据未来可能发生的事件和情况起草的，并且(除了图纸外)用文字加以描述。通常描述事件的文字很重要，它不能采用“需要、可能、应该”等这类文字。法庭倾向于采纳所用文字的字面意义，设想如果这样使用，它们的意义是什么，有无有完全相同意义的同义词，以及如果使用不同的词，能否表达不同的意义。他们是在认为合约的文字已得到合同双方同意的基础上工作的，如果这样，就不会发生一方后来又对规定有法律义务的责任产生争议的问题。

然而可能或的确会产生两类问题。第一类是有一方或其他人争辩虽然这些词在文字意义上似乎适用于遇到的事件或情况，但是不是开始时各方预期的那种事件或情况。另一类问题是事件和情况出现，明显地需要进行处理，但合同中没有文字指出应怎样

做、哪方应去做什么，更常见的是哪方应承担其费用。

任何索赔都是逐步形成的，对于一项工程合同的执行，由于业主方和承包商方人员众多，而各自对合同文件、图纸及其施工的技术要求可能有不同的理解而会导致分歧。另外，合同文件包括合同协议、图纸、合同条件、工程量表以及许许多多来往信件和会议记录等，这些图纸和文件的缺陷、措词不当、图纸错误和修改变更，以致自相矛盾，或者可作不同解释，再加上自然条件和环境变化，使工程必然受到影响，以及在支付款项方面的差距（包括计量、计算和实际付款等方面的差距），也会导致分歧。所有这些会随着工程的逐步开展而暴露出来，这就是索赔形成的根源。

索赔常发生在施工混乱的情况下，并且妨碍了如期完成工程，并根据它得到部分资金以保证正常施工次序。索赔常随事件产生，但也不可能在发生一特定事件时，便能立即发现有索赔产生。

索赔开始形成，可能是因为承包商感到他得不到应有的偿付，而有必要向业主申诉其应得到偿付的理由。这时，现场监理工程师和业主代表并没有重视，或者由于看法分歧而有意拖延解决，这样，承包商不得不正式表达其索赔的意图或声明其保留索赔的权利，而某些业主总想在进度结算付款期间先把问题搁置下来，留待以后解决。这就可能使许多单项的索赔和合理的索赔支付积累下来，等到工程进展到一定阶段，承包商发现亏损很大，甚至资金周转困难，不得不放缓速度；或者由于许多问题得不到合理解决，工程受阻。而业主和监理工程师一再抱怨承包商拖延了进度，彼此矛盾不断加深。索赔的初期和中期，可能只是普通的信件来往，拖到后期综合索赔，则因问题的积累，矛盾更加尖锐，往往还牵涉到利息、预期利润补偿、预定违约金的扣留、工程结算等等，有些还涉及拖期的责任划分、质量的处理等。而且因索赔数额巨大，双方可能都不敢或不愿轻易让步，加上索赔文件及其根据说明材料连篇累牍、编纂、审阅和评价都很费时费

事。这就使得综合索赔的处理变得尤其困难和复杂。

从以上索赔形成的过程来分析,应当力求将单项索赔在工程执行过程中陆续加以解决。这就要求承包商随时将索赔意向明白地提出来,并要求业主和监理工程师及早予以处理。这样做才对双方有益。

第四节 索 赔 的 分 类

索赔贯穿在整个承包工程过程中,可能发生的范围比较广泛,其分类随着角度、方法不同而不同,大致有以下几种:

一、按索赔的当事方来分类

(1)承包商同工程业主之间的索赔。这类索赔大都是有关工程量计算、变更、工期、质量和价格方面的争议,也有关于其他违约行为、中断或终止合同的损害赔偿等。

(2)承包商同分包商之间的索赔。其内容与前一种大致相似,但大多数是分包商向总承包商索要付款和赔偿,及承包商向分包商罚款或扣留支付款等。

(3)承包商同供应商之间的索赔。其内容多系商贸方面的争议,例如货品质量不符合技术要求、数量短缺、交货拖延、运输损坏等。

(4)承包商向保险公司索赔。这一点多是承包商受到灾害、事故或其他损害或损失,按保险单向其投保的保险公司索赔。

二、按索赔的目的分类

(1)工期索赔。因工程量改变、设计改变、新增工程项目、业主和驻地工程师迟发指示,不利的自然灾害,业主方不应有的干扰等原因,承包商要求业主延长期限,拖后竣工日期。

(2)经济索赔。由于施工客观条件改变而增加了承包商的开支或承包商亏损,向业主要求补偿这些额外开支,弥补承包商的经济损失。

三、按索赔的依据分类

(1)合同内的索赔。索赔涉及的内容可以在合同中找到依据，或是在合同条文中明文规定的索赔项目。例如，工程量的计算，变更工程的计算和价格，不同原因引起的拖期等等。

(2)合同外的索赔。索赔的内容和权利虽然难于在合同条款中找到依据，但可从合同含义和成文法中找到索赔的根据。这种合同外的索赔表现为属于违约造成的损害或可能是违反担保造成的损害，有的可以在民事侵权行为中找到依据。

(3)额外支付(也称道义索赔、通融索赔)。承包商找不到合同依据和法律依据，承包商认为自己有要求索赔的道义基础，而对其损失寻求某些优惠性质的付款。业主方基于某中利益的考虑而慷慨的给予补偿。这种情况要在政府工程中获得真正的补偿可能较困难。

四、按索赔的起因分类

(1)有关合同文件引起的索赔。文件是由人编制的，而人是易犯错误的。在合同使用之后，会发现有许多事情未包括在内，但是后来又不能再加进去。一旦合同通过，文件就不能修改，除非双方另有协议。投标前的来往信件往往被忽略，或未重视。而投标的附带文件有时包括了一些重要信息，也许不会被作为投标本身加以考虑；从投标到接受期间的信件可能在后来不会包括在内。所有这些文件，包括资格批准书、意向书和其他许多类似文件都会产生索赔。

文件中的错误会在文件之间或具体文件中产生矛盾。这类问题往往出现在人们将几份文件结合在一起的时候。工程量表中的错误或可能会导致犯错误的地方是争议的主要起因，如果不是争议的话或也可能是索赔。其中重要原因之一是，你必须能够决定“什么是错误”。

此类问题在第二章中将结合实例进一步讨论。

(2)有关工程实施引起的索赔。首先仅凭很少的信息便签定合同则会在实施过程中产生很多问题。在获得合同时切勿抱着在工程实施中还将得到更多细节这样的希望。要记住作为承包商，

在下决心之前，一定要清楚一切，排除这种侥幸的想法。

其次，工程实施中变更是常见的，有些变更会产生很大的影响，尤其在变更项目的价格确定上往往出现争议或索赔。

另外，在现代的合同条款中会将施工过程中可能遇到的风险分配给一方或另一方。这是合理的，也是符合业主的经济利益的。然而在实际中要分辨具体事件是否明确地属于合同具体条款之列往往是不容易的。

施工质量缺陷的最初责任在合同条款的“缺陷责任”或“维修”条款中有规定。在规定的时间内，承包商有责任 and 权力去弥补缺欠，过了这个阶段，他的责任在一定时间内继续存在。纠纷（和索赔）会发生，但是要搞清这类缺欠在施工期间是否可以更合理地发现。当时进行弥补是否要比以后弥补更经济。

此类问题在第三章中将结合实例进一步讨论。

(3)有关付款引起的索赔。在合同工程的评估方面，这类问题仅限于计算和评估合同，通常集中在说明工程的工程量表上，因为在执行工程的过程中也包括了说明中的错误和不足，以及工程量表中的价格是否适用于数量的增加和消减。

对变更工程的评估极易产生索赔和纠纷，通常纠纷集中在变更工程是否在各方面，特别是性质上能否与有关条款相符合。它包括工期、日程、次序以及与目前进行的其它工程的关系等等。

在有关付款的条款方面，包括业主造成的违约现象，如拖延提供资料等。虽然在合约中，这类情况仍然以“损失”为基础处理，并不包括利润，但这种拖延不能与由于变更造成的额外工程的额外工期相混淆。

此类内容将在第四章结合实例进一步讨论。

(4)有关延期（包括拖延和中断）引起的索赔。对承包商而言，这类问题应指业主对其应负责任的拖延。如果拖延发生，而业主对其应负责任，如果其后果使承包商发生了额外费用，一般承包商应要求赔偿。同时，他还要提出或证明遭受的损失，不能包括利润。在管理费方面，应该提出实际发生的费用，而不能根