

文章编号:1006—2106(2004)04—0140—04

FIDIC合同条件在我国铁路行业中的应用

柴建民* 凌汉东

(中南大学土建学院, 湖南 长沙 410075)

摘要:本文主要介绍了FIDIC合同条件在亚洲开发银行贷款铁路项目实施中取得的经验和存在的问题,并提出了提高我国铁路工程招投标、合同管理的科学化和规范化水平的具体措施及方法。

关键词:亚行贷款;FIDIC;招投标;合同管理

中图分类号:F53 **文献标识码:**A

1 前言

铁路建设行业是我国较早引进国际招标机制的行业。自九十年代开始,以神延铁路工程使用亚洲开发银行贷款,进行国际竞争性招标为起点,拉开了铁路土建工程建设管理制度改革的序幕。当国家计委和铁道部作出在神延铁路工程进行国际招标的决定时,我国的各项工程建设还是在计划经济向市场经济过渡的管理体制下进行的,不完全具备对外进行国际招标的市场环境,国内没有完全开放的劳动力市场和建筑材料市场等,我国实行的计划经济管理模式也不能适应亚行导则规定的招标程序和使用FIDIC条件进行合同管理的要求,为确保神延铁路工程的国际招标取得成功,国家把神延铁路工程建设列为重中之重,以计划经济的行政管理手段来重点保证神延铁路工程施工所需的配套内资、劳动力、材料、设备和交通运输等施工所需的各种条件。

以执行亚行导则和应用FIDIC合同条件为基本模式进行的招、投标和合同管理使神延铁路工程按预定计划有条不紊地向前推进,有效地控制了工程投资和建设进度,提高了工程质量。国家计委和铁道部的领导及专家们普遍认为在铁路工程建设中应该认真学习、借鉴亚行导则与FIDIC合同条件所确立的科学管理程序和公平竞争机制,并认为这将有利于推动我国铁路建设管理制度的改革,促进铁路工程建设的发展。

在神延铁路工程进行国际招标取得成功后,达万、西合、赣龙和宜万等一批大型铁路工程项目,经国家批

准使先后用亚行贷款进行了国际招标。由此,亚行导则和FIDIC合同条件得以在上述工程中得到了全面应用。通过上述国际招标工程的丰富实践,使广大的建设者和专家们更加认识到FIDIC合同条件所具有的科学性和严密性。

2 铁路工程国际招标取得的主要经验

通过神延铁路等工程的国际招标实践,主要取得了以下几方面的经验,对推动铁路行业建设管理制度的改革起到了一定的作用。

2.1 铁路工程建设应引进公平的招投标竞争机制

神延铁路工程成功使用亚行贷款进行国际招标的经验证明,只有通过竞争才能促进施工企业不断努力去提高管理水平,精益求精地采用先进技术,追求更高的利润目标,从而可以有效地控制工程投资,加快建设进度和保证工程质量,促进生产力的不断发展。

2.2 神延铁路工程实行的项目管理,适应了国际招标的需要

神延铁路工程项目包括国际招标土建工程、设备采购工程以及内资建设的相关配套工程。两种不同管理模式的合二为一,需要建立一个专门的项目管理机构进行集中管理和协调。神延铁路工程建设指挥部作为铁道部委派全权管理工程建设的机构能够圆满完成作为工程建设单位的使命,主要得益于当时铁道部领导作出的对神延铁路工程实行项目管理的决定。

2.3 确定(监理)工程师在工程合同管理中的中心地位

FIDIC施工合同的管理模式是由业主聘任(监理)的工程师根据业主的授权执行合同,并按合同要求对工程的进度、质量和合同支付进行控制管理。由于(监理)工程师在合同实施过程中的中心地位,并在客观上还处于合同第三方的地位,因此,亚行通常要求业主聘请独立于合同双方的咨询公司承担(监理)工程师的职责。当时作为业主代表的神延铁路工程建设指挥部十分重视(监理)工程师在现场工程管理中的作用,但认为合同管理应属于业主代表管理职能的一个重要部分,因此既可以委托一个独立的咨询机构承担,也可以由业主自己承担。在征得亚行同意后,神延铁路工程建设指挥部直接指派人员担任了工程师及其现场代表,同样也出色地完成了工程监理任务。

2.4 FIDIC 合同条件确立的公正公平原则是顺利完成现代化工程的关键。

FIDIC合同条件的精华主要为以下三个方面:

(1) FIDIC合同条件经过几十年来世界很多国家的工程实践,已被公认为能公正地保护好合同双方的利益,而为跨国的投资者和承包者共同接受的合同版本;

(2) FIDIC合同条件经FIDIC委员会不间断地跟踪调查和精心修订,已被国际金融机构认可,并得以广泛推行,是比较完善的建设工程合同范本,其内容覆盖了工程建设过程中所遇到的各种合同问题。

(3) FIDIC合同条件公正地规定了合同双方的责任、权利和义务,其所建立的科学严密的操作程序,保证了合同的顺利实施因而受到承包双方的共同欢迎。

2.5 FIDIC 合同条件执行中存在的问题

2.5.1 在招标、合同谈判和签约时,业主往往利用买方市场条件下的有利地位将不合理的要求和不公正的条款强加给承包方,承包方则为了中标而照单全收。

2.5.2 工程施工后,承包方则反过来处于“有利”位置,常常以资金困难为由拖延工程进度,甚至采取偷工减料、牺牲工程质量的做法来补回他认为在签约前遭受的损失。

2.5.3 投标单位为了中标无限制地降低投标报价,从而造成恶性竞争的局面。

以上这些情况在很多工程中或多或少地存在,致使合同不能正常履行而使合同管理离开了科学公正的轨道,其结果只能是影响工程建设的质量和延误进度,使国家和合同双方均遭受损失。

3 提高和完善招投标和合同管理水平的措施和对策

3.1 在工程招投标的管理实践中建立和完善建设管理制度

改革开放以来,国家有计划、有步骤地进行社会主义市场经济体制的改革,逐步推进从传统的计划经济体制向市场经济体制的转变。铁路行业在我国建设社会主义现代化进程中,认真贯彻执行党中央和国务院有关经济改革的各项方针政策。为促进铁路工程建设市场化改革的需要,在多年的改革实践中逐步建立起符合我国当前社会主义国情的新的建设管理体制——以项目法人为核心的项目法人责任制、投标承包制和建设监理制。

建设单位逐步改制成立了兼有投资控制、建设管理和生产经营等职能的有限责任公司(或股份有限公司),推行项目法人责任制。1996年,国家计委颁布的《关于实行建设项目法人责任制的暂行规定》中明确规定:实行项目法人责任制,应由项目法人对项目的策划、资金筹措、建设实施、生产经营、债务偿还和资产的保值增值,实行全过程负责。

建立以项目法人为核心的项目法人责任制、招标投标制和建设监理制的建设管理制度(以下简称“三项制度”)是我国在基本建设领域里进行社会主义市场经济体制改革的一项重大举措,是建设管理制度改革的关键。由于我国铁路建设关系到我国交通、生态环境保护以及移民安置等重大国计民生问题,工程项目有了法定的责任主体,将有利于国家资源开发政策的贯彻执行,有利于保证工程建设的质量、进度和安全。

3.2 规范招投标市场秩序是推进市场化改革的一项重要工作

市场经济是契约经济,也就是合同经济,市场的繁荣和发展依靠科学、公正、公平的合同机制来调节。工程建设项目招投标的目的是通过公平竞争,择优选择合格的投标人中标承建,从而有效地保证工程的质量、进度和安全,提高工程建设的投资效益,达到资源优化配置的目的。

市场经济也是法制经济,在我国由计划经济体制转向市场经济体制的改革过程中,国家花大力气进行经济立法工作,建立起适应社会主义市场经济体制的法律体系,取得了极大的成效。近十余年来,有关经济建设的《合同法》、《招标投标法》等几十部专项法律法规相继颁布施行,为进一步规范经济活动中的市场行

为创造了有利的条件。

铁路行业在国家改革开放政策的推动下,亦不遗余力地在工程建设领域里进行市场化改革,建立和完善建设管理的新体制、加强招投标市场的规范化管理,建立科学、公正的合同管理机制,规范建设监理机制以及探索工程造价管理的改革等方面做了大量工作,促进了铁路建设市场逐渐走上规范化和制度化的轨道。

但是,某些招投标规则已不适应当前市场经济改革的要求,而人们受旧习惯势力的影响仍在不适当地沿用,某些做法甚至还严重违背了《招标投标法》规定的“公开、公正、公平”三原则。从总体上看,目前在招投标市场上,仍然在一定程度上存在着种种不公正的现象和不正当的竞争行为,如一些业主利用买方市场的客观环境,在招标和签约过程中向承包方提出不合理、不公正的中标条件,开标后变相压价,有的还进行幕后交易,牟取不正当利益;某些投标者则采取不正当竞争手段,以低标价为诱饵,增加中标机会,中标后以牺牲工程质量的手段来追求利润,危及工程安全;个别领导对评标过程进行不适当的干预,干扰业主和专家组的评标和决标,以上这些不良现象在一些中小型工程招投标中尤为严重。长此下去,势必将破坏我们多年共同努力创建的良好市场环境,使招投标和合同管理的规范化工作受阻,使国家的经济建设蒙受损失。为此,我们必须在深化改革中进一步强化法制管理,加强对招投标活动的有效监督,建立和完善各项招投标规则,保障招投标工作在公开、公正、公平原则指导下,沿着规范化的轨道健康地进行。

3.3 建立公正的合同是顺利完成工程建设的关键

合同双方应以合同法确立的公平准则为本,在建立合同的全过程中以平等互利的精神和科学的态度协商解决双方的异议,真正建立一个共同接受的双赢合同。

3.4 建立合同争议调解机制是完善合同管理机制的一项重要措施

FIDIC委员会在1999年出版的新合同版本中也正式书立了合同争端裁决新机制,并以合同条款第20条“索赔、争端和仲裁”为题,对合同争议的调解机制作了比较全面和严密的规定。但FIDIC合同建议成立的争端解决机构名称定为争端裁决委员会(Depute Adjudication Board简称DAB)。FIDIC委员会的编写专家们经过长时期的酝酿正式在FIDIC合同书中立“争端裁决新机制”,是在探索建立科学、公正的合同机制中的一项比

较成功的经验。

在工程合同中建立争议调解机制的目的是:一旦合同双方在履行合同过程中发生争议,而当(监理)工程师无法从中协调解决时,为了尽量避免进入既耗时费力、又昂贵的仲裁程序,转而提交给一个由双方共同聘请的、独立的评审专家组从中调解解决,应该是在完善市场经济体制中的一项符合我国国情的有利措施。

3.5 吸取 FIDIC 的经验,学好国际市场的竞争规则,促进我国铁路建设市场的发展

二十多年来,在我国进行建设管理体制的改革进程中,一方面需要根据铁路建设市场发展的要求,不失时机地推出一系列改革新举措,一方面又需根据改革中发现的新问题,及时进行立法,建立制度,调整措施以不断改善市场环境。

由于当前我国经济建设领域里的法制环境尚不够成熟和完善,以及刚刚建立的社会主义市场经济新体制也在不断调整和逐渐完善的过程中。显然,由于人们尚缺乏市场经济管理的经验,常会受到过去计划经济管理模式和旧习惯势力的影响,有的还受着局部利益的驱使,造成在当前工程招投标和合同管理中出现种种不规范做法和不正当竞争行为。这些现象已在一定程度上阻碍了铁路建设市场的健康发展和建设管理体制改革的深化。长此下去,势必破坏我们多年来共同努力创造的良好环境。

从社会改革的全局看,出现这些现象的一个重要因素是在我国进行史无前例的、大跨度的经济改革进程中,与建立新体制相适应的微观管理工作还没有跟上,人们的思想观念也未完全适应市场经济的要求,而我们的经济立法和制度建设又往往总是滞后于市场经济改革的需要。为此,下一步在铁路领域里深化改革的主要任务是应首先强化法制管理,以国家的法律、法规为准绳,制定科学、详尽的规章制度和操作规程,努力培育公平竞争的市场环境,在建设实践中不断完善新体制,逐步推进铁路建设市场健康有序地向前发展。

中国加入WTO后,我国的建设行业也将面临激烈的国际竞争,外国的咨询公司和建筑企业正觊觎着我国强劲的铁路建设市场。同时,加入WTO也向我们提供着拓展国际市场的机遇,特别是多年来我国国内的铁路建设一直处于买方市场的竞争环境中,这对我国铁路行业的咨询公司和施工企业来说,努力跨出国门,竞取国际市场的份额,对发展我国的经济具有重要意义。为此,我们必须放眼世界,看一看国际市场的状况,

学好国际市场的竞争规则,认真研究我国的建设市场如何与国际市场接好轨,从而提高我国的国际竞争能力。

当前,我们应该认真总结在过去20多年中进行社会主义市场经济体制改革和建设管理制度改革中的经验教训,仔细审视一下目前在工程招投标和合同管理中存在的问题,对照我国铁路行业早已熟悉的亚行导则和FIDIC合同条件,看一看哪些规则是我们应该或可以与国际接轨的,哪些是由于我国自己的国情而必须研究建立自己的规则的。现在,我们学习FIDIC的经验,吸取FIDIC合同条件的精华,首先应该根据我国《合同法》和《招标投标法》规定,把公开、公正、公平的三原则真正贯彻到位。

4 结束语

目前,我国的铁路建设以铁路跨越式发展战略为契机,正处在新一轮建设高潮的大好形势下,为加快铁路建设步伐,用好国家和社会提供的宝贵资金,我们应该在总结经验的基础上,进一步加强规范化和制度化建设。在深化建设管理制度改革和规范建设市场的工作中建议抓好以下几件事:

(1)强化法制管理,针对目前铁路建设中的招投标管理、投资控制管理、质量管理、安全管理等方面存在

的种种不良行为,制定一部对工程建设全过程进行有效监督的建设法规,建设法规应对政府或行业主管部门制订的部门规章或管理规定中必须强制执行的内容提高到法律高度予以界定,并对任何违反法规的行为予以相应的处罚。

(2)为全面规范铁路工程建设的各种合同行为,应抓紧组织编制完善的合同范本系列,包括修订完善已颁布施行的合同范本。当前,应立即组织编制或修编包括勘测、设计、施工、监理、咨询、设备采购、小型工程等配套的咨询服务和各种承包模式(包括总承包模式)的合同范本系列。

(3)加强对行业技术标准和技术规范的更新和完善工作,抓紧修编已过时的技术标准和技术规范,确定上述标准和规范中的强制性条款,制定为保证铁路工程质量和安全的各项强制性标准。

(4)改革工程造价管理机制,继续推进定额工作的市场化改革,研究建立社会主义市场经济条件下的造价控制机制。

(5)以规范工程招投标行为为主要内容,加强对招标、投标和评标的监督管理,改革现行的评标方法,建立与国际接轨的、科学的评标方法,保障工程招投标的公开、公正、公平的原则贯彻到位。

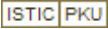
USE FOR REFERENCE OF THE EXPERIENCE OF THE FIDIC CONTRACT CONDITION TO IMPROVE THE SCIENTIFIC AND STANDARDIZATION LEVEL OF BIDDING AND CONTRACT MANAGE IN CHINA RAILWAY

CHAI Jian-min, LING Han-dong

Central South University Civil Institute

Abstract: In this paper, the experience and the existent problem of the FIDIC contract condition using in the railway project by ADB loan is introduced, and it brings forward the steps and the method ilow to improve the scientific and standardization level of didding and contract manage.

Key words: adb loan; FIDIC; bidding

作者: 柴建民, 凌汉东
作者单位: 中南大学土建学院, 湖南, 长沙, 410075
刊名: 铁道工程学报 
英文刊名: JOURNAL OF RAILWAY ENGINEERING SOCIETY
年, 卷(期): 2004(4)

本文读者也读过(10条)

1. 田要成 与时俱进加强铁路工程建设技术标准体系建设[期刊论文]-铁道标准设计2004(7)
2. 王玉泽 京沪铁路开行摆式列车的可行性分析[期刊论文]-铁道标准设计2001, 21(8)
3. 刘世蓉 新版FIDIC施工合同条件中明示和隐含的索赔规定[期刊论文]-化工设计2001, 11(4)
4. 潘鹏程, 刘应宗, 王颂贤, PAN Peng-cheng, LIU Ying-zong, WANG Song-xian FIDIC条件下设计方职业责任探讨[期刊论文]-中国港湾建设2006(1)
5. 康斌, KANG Bin 中小水电项目合同管理的FIDIC条款的应用问题[期刊论文]-湖北水力发电2007(1)
6. 王心宽 FIDIC概述[期刊论文]-电力建设2002, 23(2)
7. 刘淼, 曾祥兵, Liu Miao, Zeng Xiangbing 温福线无线通信系统集成的问题思考[期刊论文]-铁路通信信号工程技术2010, 7(1)
8. 田要成 与时俱进加强铁路工程建设技术标准体系建设[会议论文]-2004
9. 周森, 王慧鑫, 陈明 国际工程承包的一种新型合同—EPC合同[期刊论文]-中国西部科技2006(1)
10. 杨海超, Yang Haichao 京津城际轨道交通工程的接口管理[期刊论文]-铁路通信信号工程技术2010, 7(1)

引用本文格式: 柴建民, 凌汉东 FIDIC合同条件在我国铁路行业中的应用[期刊论文]-铁道工程学报 2004(4)