

北京市建设工程造价管理处

《关于受新冠肺炎疫情影响 工程造价和工期调整的指导意见》 条文释义与要点说明

【版本：2020年3月版】

为正确理解和准确适用《关于受新冠肺炎疫情影响工程造价和工期调整的指导意见》（京建发〔2020〕55号）【以下简称“指导意见”】，编写本条文释义与要点说明【以下简称“要点说明”】。

本指导意见根据《住房和城乡建设部办公厅关于加强新冠肺炎疫情防控有序推动企业开复工工作的通知》（建办市〔2020〕5号）文件精神，参考兄弟省市已经出台的同类文件，结合市场调研情况和本市实际制定。

本指导意见着力于依法妥善处理新冠肺炎疫情对本市房屋建筑和市政基础设施开复工工程造价和工期的影响，维护发承包双方的合法权益，保障工程质量和安全，保证建设工程合同的稳定性和建筑市场的良好秩序，加快推进工程开复工进程。

本指导意见区别：（1）疫情防控期间【疫中】与疫情影响期间【疫中+疫后】；（2）政府投资和其他国有资金投资与非国有资金投资；（3）开复工工程实际开复工时间在2020年2月9日的前与后；（4）受疫情影响可能增加的费用项目；（5）项目合同成立时间【依法进行招标的项目为开标时间】在2020年1月24日的前与后等诸多变量因素，分别适用不可抗力和参照情势变更的相关规定，对受疫情影响的工程造价和工期的调整分别给出了有针对性的指导原则；同时还对持续施工工程受疫情影响的造价和工期调整、发包人要求赶工和工程款支付等问题的公平合理处置给出了指导性原则。

本指导意见解决受疫情影响的工程造价和工期调整问题的总体

思路：一是不可抗力事件影响，尊重原合同约定，并明确托底的缺省性规则；二是参照情势变更原则，尊重当事人意思自治，按照公平合理和据实结算原则，通过友好协商，签订补充协议。

为贯彻落实党中央、国务院和市委、市政府有序推动复产复工的决策部署，积极为复产复工创造条件，本指导意见提倡政府投资和其他使用国有资金投资项目的发包人有更多的责任担当，也有相当程度的**政策性考虑**。

发承包双方可根据项目具体情况和本指导意见，按照合同约定或者通过友好协商以签订补充协议的方式，公平合理地进行受疫情影响的工程造价和工期调整。

本指导意见明确要求区住建部门和市工程造价管理机构有针对性地加强对市场主体的服务和指导。

需要特别提醒的是，本要点说明所称指导意见是指上文述及的京建发（2020）55号文件，不可与其他任何也冠以指导意见的文件混淆。

本指导意见具体条文共分七条，分别解释和说明如下：

一、本指导意见所称开复工包括开工和复工，其中：开工适用于本市决定启动重大突发公共卫生事件一级响应之日前已开标或已签订合同的工程；复工适用于本市决定启动重大突发公共卫生事件一级响应之日前已经开工或者取得施工许可手续的工程。

本指导意见所称疫情防控影响和疫情影响期间均自本市决定启动重大突发公共卫生事件一级响应之日起算。

【条文释义与要点说明】本条明确了本指导意见所适用的开复工工程范围和本市疫情期的起算时间。**条文主要是从合同条款内容是否已经确定的角度**，定义本指导意见所称的开工和复工具体适用的工程项目范围，同时明确本市决定启动重大突发公共卫生事件一级响应之日**【也即本市宣布启动重大突发公共卫生事件一级响应之**

日，也即 2020 年 1 月 24 日。本市并未发布公告文书，而是以发布会形式宣布】为疫情起算日期。

（一）本指导意见是为有序解决受新冠肺炎疫情影响的施工合同工期和工程造价调整而制定。疫情防控期间和疫情防控解除后仍可能受疫情影响期间内履行的合同主要有三类：一是在疫情爆发前【以本市宣布启动重大突发公共卫生事件一级响应之日为准，具体指 2020 年 1 月 24 日前，下同】已经依法成立的合同，包括已经签字和（或）盖章以及签字和（或）盖章后已经有了实质性履行行为的合同；二是合同尚未签字和（或）盖章，仍在形成和订立过程中，但受现行法律规定的制约，合同条款内容已经无法更改，主要是指依法必须进行招标的项目已经开标但仍未最终签订合同【具体分析见下文本条要点说明（三）】；三是疫情爆发时尚未进入招标投标程序、已经进入招标投标程序但仍未开标或不需要进行招标的直接发包项目仍未签订的合同。前两者属于“不能预见”到疫情及疫情影响的合同，需要依据本指导意见恢复合同的公平性，也是本指导意见适用的对象；后者属于疫情已发生，应当合理预见且能够合理预见到疫情影响的合同，不需要依据本指导意见即应当依法保障拟签订合同的公平性。故本条第一款明确：

1. 本指导意见所谓开工适用于 2020 年 1 月 24 日前，依法招标项目已经开标或者依法不须进行招标的项目已经签订合同的工程，明确排除上文所述的第三类合同，是本条最为核心的内容，有利于避免本指导意见被错用、滥用；

2. 本指导意见所谓复工适用于 2020 年 1 月 24 日前，已经实质性开工的或者已经取得施工许可手续的工程。已取得施工许可手续的工程属于法律意义上已经实质性开工的工程。事实上，本指导意见具体条文的措词表述并未区别“开工”和“复工”，本条之所以强调复工所适用范围，是因为在本指导意见条文中多处出现“开复工”的措词，“开工”和“复工”是孪生的，不宜只提“开工”，不提“复工”，有与“开工”配套的考虑，也有助于进一步明确本指导意见的适用范围。

（二）有关不可抗力和情势变更的法规规定只适用于已经成立的合同。根据《民法总则》第 180 条和《合同法》第 117 条第 2 款的规定，不可抗力是指订立合同时不能预见、不能避免且不能克服的客观情况。《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国合同法〉若

干问题的解释(二)》第 26 条规定：“合同成立以后客观情况发生了当事人在订立合同时无法预见的、非不可抗力造成的不属于商业风险的重大变化，继续履行合同对于一方当事人明显不公平或者不能实现合同目的，当事人请求人民法院变更或者解除合同的，人民法院应当根据公平原则，并结合案件的实际情况确定是否变更或者解除。”根据该条规定，情势变更是指合同依法有效成立后，因不可归责于双方当事人的客观情况变化，发生了当事人在订立合同时无法预见的、不属于商业风险的重大变化，继续履行合同对于一方当事人显失公平，合同的基础动摇或丧失，允许变更合同内容或者解除合同。

(三) 依法进行招标的工程，拟签订合同条款内容在开标后事实上已经确定，从合同工期、价款和风险分配角度，与已经成立的合同并无二致。根据《招标投标法》第 46 条的规定，施工招标人与中标人之间的施工合同依据招标文件和中标人投标文件签订，在开标后已经不能变更招标文件和投标人的投标文件。且无论是依法必须进行招标的项目，还是依法不须招标但自愿依法进行招标的项目，均适用该条规定，《最高人民法院关于审理建设工程施工合同纠纷案件适用法律问题的解释（二）》（法释〔2018〕20 号）第 1 条第 1 款对此已给予了进一步明确。

(四) 疫情爆发后开标和签订合同的工程属于不可抗力事件发生后形成和订立合同，不适用法定的不可抗力的免责保护，也不适用情势变更原则。疫情爆发后，当事人应当合理预见且能够预见疫情的影响，可以依法通过修改招标文件或者修改合同条款考虑疫情影响，明示风险，调整风险分配，保证拟形成和订立的合同的公平性和合理性。故本条明确排除了本市决定启动重大突发公共卫生事件一级响应之日前尚未开标【依法必须进行招标的项目】或者签订合同【依法不需要招标发包的项目】的工程。而依法进行招标的项目，最早开标时间原则上是春节法定假期后的第一个工作日【根据《国务院办公厅关于 2020 年部分节假日安排的通知》（国办发明电〔2019〕16 号）《国务院办公厅关于延长 2020 年春节假期的通知》（国办发明电〔2020〕1 号），即 2020 年 2 月 3 日】，此等情况招标人完全有机会和时间，通过依法修改招标文件，适应疫情防控要求和疫情解除后可能面临的市场状况；相应地，投标人应当依法响应招标文件要求，充分考虑疫情的可能影响，编制或调整投标文件。

(五) 本指导意见未定义开工工程和复工工程。尽管本指导意

见是为受疫情影响期间开复工工程服务，但具体条文的内容实质上是从合同是否已经成立角度或合同内容是否已经确定角度，区分开工和复工。鉴于本指导意见后续条文中一般均带有工程“开复工”的前提，故本条未对何为工程复工和工程开工进行定义。以定义复工和开工各自适用对象的方式，已经足以保证市场主体能够正确解读和准确适用本指导意见。

（六）本指导意见第二款明确定义了受疫情防控影响和受疫情影响的起算时间为本市宣布启动重大突发公共卫生事件一级响应之日。本指导意见具体条文中分别采用了“受疫情防控影响”、“受疫情影响”和“疫情影响期间”等措词表述，其中，“受疫情防控影响”的期间是指本市宣布启动重大突发公共卫生事件一级响应之日【该日期为本市疫情期起算日期】至疫情宣布解除或规定的疫情防控措施停止执行之日；“受疫情影响”和“疫情影响期间”不仅包括疫情防控期间，还包括疫情解除后市场仍受到疫情影响的期间。鉴于疫情防控期间政府的强力管控和开复工项目仍在有限范围，当前又面临全球疫情扩散风险增高，业内主流意见普遍预期，受疫情解除后市场供求关系影响，疫情的影响可能在疫情解除后将持续一定时期且生产要素市场价格仍会有一定幅度的波动【从市场监测和调研情况分析，疫情防控期间，除人工费用外，全国建筑市场其他生产要素的价格普遍比较稳定，稳中略有波动，但主流意见预测，疫情解除后可能难免会出现一定幅度的上涨】。受疫情影响的具体持续期间由发承包双方根据情势变化和市场供需情况，进行综合研判，共同协商确定；发承包双方也可以在签订补充协议中设定相应的条件，条件成就时即告持续期间结束，补充协议终止执行。

需要特别说明的是，疫情防控期间为抗击疫情紧急实施的公共卫生、医疗设施及其他配套应急工程不适用本指导意见。发承包双方不能就此类工程的计量计价和结算原则协商达成一致的，可以考虑按照成本加酬金原则，协商签订合同并办理结算。

二、自本市决定启动重大突发公共卫生事件一级响应之日至《北京市住房和城乡建设委员会关于施工现场新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控工作的通知》（京建发〔2020〕13号）第一条规定之日，工程开复工时间受疫情防控影响的实际停工期间为工期顺延期间。

发承包双方应当按照合同有关不可抗力事件的约定，确定停工期间损失费用及其相应承担方式；合同对不可抗力事件没有约定或者约定不明的，发承包双方可参照《建设工程工程量清单计价规范》（GB50500-2013）第 9.10 节有关不可抗力的规定处理。

【条文释义与要点说明】本条区别实际开复工时间，明确了受不可抗力事件影响的工期延误和相关经济损失的承担原则。

（一）根据住建部相关文件规定，新冠肺炎疫情属于不可抗力事件。建办市（2020）5号文件第二条第（五）项明确：“疫情防控导致工期延误，属于合同约定的不可抗力情形”。事实上，2020年2月10日，全国人大常委会法制工作委员会新闻发言人臧铁伟以答记者问形式明确：“当前我国发生了新冠肺炎疫情这一突发公共卫生事件。为了保护公众健康，政府也采取了相应疫情防控措施。对于因此不能履行合同的当事人来说，属于不能预见、不能避免并不能克服的不可抗力。”大部分省市已发布的有关价款和工期调整类似文件中，新冠肺炎疫情均被定性为不可抗力事件。

（二）不可抗力属于可免责事件。《合同法》第117条：“因不可抗力不能履行合同的，根据不可抗力的影响，部分或者全部免除责任，但法律另有规定的除外。当事人迟延履行后发生不可抗力的，不能免除责任。”

（三）受疫情防控影响的停工时间属于不可抗力事件的影响，合同约定应当顺延工期的，其停工期间为顺延工期期间。本条可以有效避免原合同约定不明确时，有关受疫情防控影响的停工时间的定性。但是，根据上述《合同法》第117条的规定，不可抗力的免责范围和程度仍取决于原合同的约定，本条第二款并未突破原合同约定。因承包人原因导致无可争辩的工期延误而受到疫情防控影响的，依法则不属于本条因不可抗力可顺延工期的范畴。

（四）受疫情影响的停工时间需要结合疫情爆发时间、春节假期时间、原计划开复工时间、本市规定的最早开复工时间和工程实际开复工时间等综合确定。本市宣布启动重大突发公共卫生事件一级响应之日为2020年1月24日；春节假期时间为2020年1月24

日至2020年2月2日；《北京市住房和城乡建设委员会关于施工现场新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控工作的通知》（京建发〔2020〕13号）第一条规定：“全市房屋建筑和市政基础设施项目不迟于2月9日（正月十六）24时复工或新开工。”实践中可能出现四种情形：**一是**原计划在2月9日（含）前开复工，实际也在2月9日前实现了开复工，但晚于原计划开复工时间；**二是**原计划在2月9日（含）前开复工，实际在2月9日（不含）后开复工；**三是**原计划在2月9日（不含）后开复工，实际也在2月9日（不含）后开复工；**四是**原计划在2月9日（不含）后开复工，实际是在2月9日（含）前开复工。上述四种情形，前两者存在受疫情防控影响的停工期间，后两者则不存在受疫情防控影响的停工期间。

需要特别说明两点：一是原计划开复工时间以发承包双方在春节【即2020年1月25日】假期前暂停施工时确定的日期为准；发承包双方在春节前没有协商确定开复工时间的，可以经发包人认可的进度计划中载明的开复工日期为准；经发包人认可的进度计划不能区分出春节后开复工日期的，可以春节法定假期后第一个法定工作日【即2020年2月3日】为准；二是计算应顺延工期的停工期间应当根据工程项目经发包人认可的原进度计划的具体安排，以受疫情防控影响的实际停工期间为准。

（五）受疫情防控影响的停工期间可顺延工期的，相应的损失应当按照合同约定由发承包双方合理分担。其具体考虑为《合同法》第117条的规定，详见上文有关本条的要点说明（二）。

（六）合同没有约定或者约定不明的，明确以《建设工程工程量清单计价规范》（GB50500-2013）的相关条文作为缺省性规则，工期顺延和费用承担均可按照其中有关不可抗力的规定处理。《合同法》第61条规定：“合同生效后，当事人就质量、价款或者报酬、履行地点等内容没有约定或者约定不明确的，可以协议补充；不能达成补充协议的，按照合同有关条款或者交易习惯确定。”《建设工程工程量清单计价规范》（GB50500-2013）作为国家计价标准，其第9.10.1条和第9.10.2总结了实践中的规范做法，反映的是具有普遍代表意义的交易习惯，故本条第二款根据上述《合同法》的规定，明确在合同没有约定或者约定不明时，执行计价规范的相关规定。《建设工程工程量清单计价规范》（GB50500-2013）第9.10.1条规定：“因不可抗力事件导致的人员伤亡、财产损失及其费用增加，发承包双方应按以下原则分别承担并调整合同价款和工期：1.

合同工程本身的损害、因工程损害导致第三方人员伤亡和财产损失以及运至施工场地用于施工的材料和待安装的设备损害，应由发包人承担；2. 发包人、承包人人员伤亡由其所在单位负责，并承担相应费用；3. 承包人的施工机械设备损坏及停工损失，应由承包人承担；4. 停工期间，承包人应发包人要求留在施工场地的必要的管理人员及保卫人员的费用应由发包人承担；5. 工程所需清理、修复费用，应由发包人承担。”第 9.10.2 条规定：“不可抗力解除后复工的，若不能按期竣工，应合理延长工期。发包人要求赶工的，赶工费用应由发包人承担。”

需要特别说明的是，受疫情防控影响等按本指导意见应顺延工期的停工期间，发包人已要求承包人负责看护合同工程以及运至施工现场的材料和待安装的设备，并由发包人承担由此实际增加的合理费用的，因承包人看护不力造成的合同工程本身的损害、因工程损害导致第三方人员伤亡和财产损失以及运至施工场地用于施工的材料和待安装的设备损害，应由承包人自行承担。

三、政府投资和其他使用国有资金投资的工程，在疫情影响期间开复工的，发承包双方应当按照下列原则协商签订补充协议：

（一）在《北京市住房和城乡建设委员会关于施工现场新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控工作的通知》（京建发〔2020〕13号）第一条规定之日后，受疫情防控影响的停工期间，发承包双方根据实际情况，友好协商确定工期顺延期间；可顺延工期的停工期间发生的承包人损失，发承包双方应协商分担，协商不成的，可参照《建设工程工程量清单计价规范》（GB50500-2013）第 9.10 节有关不可抗力的规定处理。

（二）国家和本市有关疫情防控规定导致施工降效的，发承包双方应当协商确定合理的顺延工期或顺延工期的原则。

（三）下列费用计取税金后列入工程造价，据实调整合同价款：

1. 疫情防控措施费用。受疫情防控影响期间，根据国家和本市有关疫情防控规定增加的防疫物资、现场封闭隔离防护措施、隔离劳务人员工资、通勤车辆和其他相关投入等发生的费用，发承包双方应当按照实际发生情况办理同期记录并签证，作为结算依据。

2. 人工费。受疫情影响增加的劳务工人工资，由发承包双方根据建筑工人实名登记结果、市场人工工资和疫情影响期间完成的工程量确定。发承包双方应当本着实事求是的原则，办理同期记录并签证，作为结算价差的依据。

3. 材料和机械价格。受疫情影响造成材料（设备）、施工机械等价格异常波动的，由发承包双方根据实际材料（设备）、施工机械的市场价格确定相应的价差，发承包双方应当及时进行认价、办理同期记录并签证，作为结算价差的依据。

4. 施工降效增加成本。因疫情防控措施要求导致工人和机械设备施工降效增加的费用，由发承包双方根据实际情况协商确定；协商不能达成一致的，受疫情影响的人工和机械消耗量可按照我市现行预算定额人工和机械消耗量标准的5%调增，价格由发承包双方根据相关签证确定。

5. 其他费用。包括但不限于疫情防控增加现场管理人员投入、因顺延工期发生的其他额外费用等，由发承包双方办理同期记录并签证，据实核算。

（四）根据本条第（一）项和第（三）项调增的价款列入其实际发生当期的工程进度款，及时足额支付给承包人。

【条文释义与要点说明】本条区别**资金**性质，明确政府投资和其他使用国有资金投资的工程，在疫情影响期间开复工的，应当参照**情势变更**原则，兼顾可操作性，由发承包双方按照本条原则友好协商，以签订补充协议方式，公平合理地顺延工期和调整合同价款：

（一）受疫情影响期间开复工的工程不再适用不可抗力，而应当参照情势变更原则。受疫情影响期间开复工的工程，其实际所受影响已不能再归类于不可抗力事件“不可克服”的情形，故不适用本指导意见第二条有关不可抗力的处置原则。新冠肺炎疫情是波及全国的灾难，为应对疫情，国家采取了建国以来前所未有的举措，举全国之力抗击疫情，付出了巨大代价。疫情防控期间实现工程开复工，市场主体完全凭自身能力不可能实现，必须发挥制度优势，依靠政府超常规的调度和支持才能实现。尽管如此，发承包双方为克服疫情防控影响需要付出的代价远不是承发包双方订立合同时能够和应当合理预见得到的。工程开复工后，受疫情影响必然发生的疫情防控措施投入、施工降效和可能发生的受疫情影响的人材机等生产要素市场价格波动等成本增加，既不是发承包双方在订立合同时能够合理预见、也不属于发承包双方应当合理预见的商业风险范畴，是合同订立时本应合理预见的正常商业风险范围之外的风险，继续按原合同履行对承包人有失公平【**尽管尚不足以称之为明显不公平**】。受疫情影响人材机等生产要素的价格出现较大幅度的波动时，合同目的则难以实现，故不适宜沿用原合同设定的风险承担机制。参照《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国合同法〉若干问题的解释（二）》第26条，为维护建筑市场交易秩序的稳定性和安全，发承包双方应当参照情势变更原则，通过友好协商，以签订补充协议方式恢复和保证合同的公平性，确保合同能够继续履行，建筑市场秩序平稳有序。

指导意见本条定位于**参照情势变更原则**，主要考虑四点：**一是**情势变更原则的适用条件比较严苛，如出现正常商业风险以外的重大变化、合同明显不公平或者不能实现合同目的等；**二是**不可抗力事件和非不可抗力导致的情势变更，与新冠肺炎疫情防控措施和受疫情影响的工程开复工，两个层面的相互关系在工程和法律实务界还缺少权威的统一认识；**三是**市场监测情况显示，当前疫情防控期间增加成本的情况虽有个别案例反映人工费有大幅上涨【**尚未见到有说服力的证明**】，但从基本面上看，人材机价格波动并不明显，钢筋等大宗材料甚至还有微幅下调；疫情防控措施增加投入虽然增加了企业成本，是合同订立时无法合理预见的费用，也在一定程度影响着原合同的公平性，但仅凭疫情防控措施投入，相对于工程总造价，尚不足以撼动原合同继续履行的基础；即便是市场对疫情解除后生产要素市场价格的波动幅度普遍所持不太乐观的预期，也需要进一步的观察；**四是**本指导意见确立的据实调整原则，并不完全是因为疫情影响可能导致合同明显不公平甚至合同目的无法实现，更有贯彻党中央和国务院决策，落实北京市委和市政府部署，鼓励和促进工程开复工的政策性考虑。

需要特别说明三点：一是参照情势变更原则签订补充协议，需要发承包双方本着**实事求是**和**公平合理**原则，兼顾**可操作性**，以保证工程质量和合同能够顺利继续履行为导向，进行友好协商形成合意。二是需要通过补充协议补偿承包人的**仅限于受疫情影响实际增加的合理成本**，且仅允许计取税金，不打破原合同的利益平衡格局。无论如何，发承包双方都不应利用疫情影响谋取额外收益。三是根据《合同法》第119条，发承包双方均负有**法定减损义务**，均应当采取必要的措施尽量避免和减少损失的扩大，承包人本可以通过采取合理的措施减少甚至避免的费用不属于增加的合理成本，应当由承包人自行承担。

（二）提倡政府投资和其他使用国有资金投资项目的发包人按照据实结算原则，承担受疫情影响的合理增加成本。一是促复工复产是党中央、国务院的决策部署，促复产复工事关疫情防控和国家经济社会建设大局，政府投资和其他使用国有资金投资的工程应当率先垂范，承担更多的社会责任；二是工程开复工均是由发包人主导的，且发包人是竣工工程项目的资产所有者，受疫情影响增加的成本系为完成工程建设而支出，由发包人承担合理增加的成本，既符合《合同法》规定的建设工程合同的基本特征【《合同法》第269条规定：“建设工程合同是承包人进行工程建设，发包人支付价款的合同。建设工程合同包括工程勘察、设计、施工合同。”】，也符合公平原则；三是由发包人承担增加的成本有利于调动承包人的积极性，激励承包人在做好疫情防控措施的前提下，为尽早开复工积极组织好包括劳务工人在内的生产要素，有利于保证工程质量和安全；四是政府投资项目和其他使用国有资金的项目，所承担的额外成本最终由代表政府或者国有资本的实际出资人承担，有当前形势下激励和促进施工企业复产复工的**政策性考虑**。

（三）本条所谓的“据实调整合同价款”不能简单等同于“实报实销”，突出强调根据实际增加的合理成本据实结算，且不得重复计算。据实之“实”不仅是“实际发生”之实，也是“增加”之实和“合理”之实。据实结算的仅限于受疫情影响实际增加的合理成本，以补偿承包人合理的实际损失为原则，故本条所列费用在合同价款调整时出现重叠或者交叉的，**不得重复计算**。

实际操作时，发承包双方均应正确理解并把握好“实际发生”“增加”和“合理”是本条所谓“据实调整合同价款”之“实”的三要素，三者缺一不可：

1. 所谓“实际发生”是指受疫情影响的实际支出的而不是估算、推测出来的合理费用。实际支出的合理费用以同期记录并签证的方式确定，

发承包双方经协商一致，以估算或者推测的合理费用作为实际支出的除外。

2. 所谓“**增加**”是指受疫情影响实际发生的合理费用高于构成原签约合同价的相应价款。以材料价格波动为例，如构成原签约合同价（或者已标价工程量清单所填报单价）的某项材料价格与其实实际发生的合理价格相比，实际并未增加承包人成本的，则不属于所谓据实结算的范围，发承包双方应当按照原合同约定执行。如此界定既充分考虑了原合同中当事人合意的**合理性**，又兼顾了**总体公平**与**实际可操作性**，可提高管理效率，降低管理成本。

3. 所谓“**合理**”是指受疫情影响必须和必要的费用支出。合理与否的检验标准是，在相同或者相似的情况下，具备相同资质类别、资质等级和相似经验的承包人均无可避免地会发生相应的费用，且费用类别【**包括费用属性或费用科目**】相同，费用水平相近或在合理幅度范围内且与市场平均水平相称。合理不宜绝对化，但承包人应当杜绝虚构、虚报、编造等故意增大成本等有违诚实信用原则的行为。

上文述及的承包人减损义务，包括承包人应当通过科学的计划和组织，精细化的管理，确保为满足工程按计划施工所需投入的劳务工人和施工机械设备的科学合理性，并实现动态化管理，保证实际投入的生产要素与实际完成的工程量相称。现场劳动力或施工机械设备明显冗余时，承包人应当前瞻性地计划调度，及时撤出现场不需要的劳动力和施工机械设备。因承包人管理失当造成的不合理成本增加应当由承包人自行承担，不在据实结算范围。

需要特别说明六点：一是据实结算需要通过补充协议明确计量和计价的程序和规则，充分尊重当事人的意思自治。据实结算需要按照**公平合理原则**，**兼顾可操作性**，通过发承包双方友好协商，形成合意，以签订补充协议的方式给予确立。**二是**补充协议重要的是确立细化的和可操作的据实结算原则，未必就需要明确具体的补偿金额，原则上，应当尽量签订一份补充协议即公平合理地解决问题。**三是**如果发承包双方一时尚不能就所有事项协商达成一致，可以先行就能够达成一致的部分签订补充协议，分阶段逐步解决补偿问题。**四是**无论如何，据实的基础是同期记录并签证，发承包双方尚未达成补充协议前，务必先行做好同期记录并及时签证。**五是**受疫情防控影响导致原供应商不能按期按需供货或市场材料供应短缺而必须进行**材料(设备)代换**的，该等情形构成**变更**。发承包双方应当：**(1)**先按照合同约定的变更及其变更计价程序处理，

合同没有约定或者约定不明的，发承包双方可以参照《建设工程工程量清单计价规范》(GB50500-2013)第9.3节有关工程变更的条文执行；(2)再按照本指导意见原则核算受疫情影响实际增加的合理成本并予以调整，以体现据实结算原则；(3)已经按实际发生价格计入变更价款的不得重复计算。六是受疫情防控影响，为保证工期而需要**紧急更换专业分包单位**【可能会出现在原分包单位因疫情防控限制无法按期履约甚至失去履约能力时】或发生其他类似性质的事件的，发承包双方可参照上述“**材料（设备）代换**”的处理原则和方法，通过友好协商，妥善处理由此导致的且不可避免的成本增加或费用开支。

(四) 据实结算原则要求发承包双方做好同期记录并签证，及时确认有关事实，为结算提供规范有力的证据。受疫情影响的施工组织有别于常态，人材机生产要素的消耗量及其市场价格均难免受到疫情的影响，综合兄弟省市已经出台的类似文件，普遍采取现场核实，办理同期记录并签证的方式，对事实进行有效确认。如劳务工人受疫情防控措施的影响，人员返岗组织既会受到个人意愿的制约也会受到各地防控要求的制约，可能需要采取灵活多样的激励措施才能保证项目顺利开复工所需的劳动力，导致可归于人工费的支出增加，采用同期记录并签证的方式对事实进行及时记录和确认，可为事后结算价款打下坚实的基础。

1. 关于同期记录与签证。国际工程实践中的同期记录已然是经过当事人双方签认的有证明效力的记录，相当于我们习惯所谓的签证。本指导意见之所以强调同期记录并签证，是为了突出强调习惯所谓签证的及时性。

考虑到当前合同管理的现状，本指导意见所谓的同期记录既可以是发承包双方共同记录也可以是承包人和发包人单方分别记录。无论如何，同期记录应保证所记录的事实真实，所记录时间与事实发生同步。双方共同记录的同期记录即是习惯所谓的“签证”；对单方的同期记录及时进行核对并共同签认也即转化为习惯所谓的“签证”。同期记录并共同签认能够保证准确反映客观事实，避免事后还原困难和不必要的争议纠纷。

2. 关于签证的定位。发承包双方应当正确认识签证，签证只是确认事实，是证明性质的文件，不直接等同于付款意向、付款责任和付款金额（除非签证上明确费用和费用承担方），是否涉及价款调整应依据合同或补充协议确定。

为消除发包人办理签证的顾虑，发承包双方对签证可能涉及的费用承担未达成一致意见前，可采取附注“仅作为确认事实之用”或类似表述的方式。

3. 关于签证程序和时限。合同有约定的，发承包双方应当按照合同约定的程序办理；合同没有约定或者约定不明的，可以参照《建设工程工程量清单计价规范》（GB50500-2013）第9.14节有关现场签证的内容要求、时限要求【此处强调的是参考计价规范有关签证内容的详细程度和签认的时限。本指导意见所谓同期记录及其签证不完全等同于计价规范所谓的现场签证，应当结合下文有关同期记录并签证的内容作适用性理解，不宜生搬硬套】和本要点说明办理；发承包双方能够事先达成补充协议的，建议在补充协议中明确同期记录的内容和签认程序等。

4. 当事人拒绝签认的补救措施。鉴于实践中可能存在当事人怠于及时签认，甚至拒绝签认的现象，承包人应保存好必要的原始记录，包括但不限于单方的同期记录、合同、询价文件、票据、进出场记录、施工日志、信函往来（工作联系单）、签收记录、影像资料等可资证明的文件，以免缺少签证时难以核算量价。

5. 落实本指导意见需要注意如下五类签证：

（1）停工期间滞场物资和人员签证。未能按原计划复工时间复工时，发承包双方应当对施工现场进行共同核验，做好现场周转材料、设备和留守看护人员和已完永久工程保护措施等的记录并签认，滞场实际复工日期前发生变化的，应当做好同期记录并签证。

（2）工程复工时已完永久工程形象进度签证。工程复工前，发承包双方就复工日期已完永久工程的详细形象进度部位（工程量）等共同进行必要的勘查、记录并确认，并做好相关技术资料和必要的影像资料等收集留存【为了核算据实结算的人工费，为计算每天、每月或每个计量支付周期实际完成的工程量也需要办理类似签证】。

（3）人材机价格签证。人工、材料、机械或疫情防控物资的市场价格出现异常波动时，承包人应当在采购前或签订相关合同前应及时与发包人沟通相关情况，按合同约定的“认质认价”程序或常规“认质认价”程序将相关资料报发包人，发包人应即刻给予核实并确认；经发包人认可后【也可以是签证形式的认可】，承包人完成采购或签订合同；承包人采购完成或实际支出相关费用后应及时向发包人报送相关采购

文件或结算支付证明，由发包人给予签认【下文本条要点说明（七）中还有关于人工工资签证的详细说明，参见第 23 页】。公平合理的原则是“就低不就高”，也即“认质认价”阶段认可的价格与实际支出的价格相较，价格较低者视为合理的实际发生金额。下文有关本条的要点说明（七）有进一步的说明可资参考。

（4）实际进场工人数量签证。疫情影响期间，承包人应根据劳务工人实名制登记系统记录情况，按天做好实际进场的各工种劳务工人姓名和人员数量等的同期记录，及时报送发包人签认；发包人收到承包人报送的记录后，应当及时给予核对并签认。如果实名制系统能够满足同期记录所需信息要求，发承包双方亦可以分别指定专人共同管理现场实名制登记系统，以实名制登记系统记录和存储的数据为准，定期办理签证。

（5）疫情防控措施投入的签证。项目各参建单位在过程中应按职责分工，分别指定专人共同做好疫情防控期间的防控措施、劳务人员组织调遣和保障、隔离设施新改扩建、临时外租场地（包括租房）的所投入的人员、物资、材料、设备、资金、车辆等的数量、价格、时间等信息的同期记录并共同签认，保存好原始票据。

（五）本条第（一）项的规定是公平原则的具体体现。实际开复工时间在 2020 年 2 月 9 日（不含）之后，受疫情影响的停工期间应当区别具体停工原因，按照公平原则，由发承包双方协商顺延工期和相应费用承担。

实际开复工时间在 2020 年 2 月 9 日（不含）之后的原因可分为两大类：

第一类：原计划开复工时间在 2020 年 2 月 9 日（含）前，实际开复工时间在 2020 年 2 月 9 日（不含）之后。该类又可分为两种情形：

1. 发包人要求或者决定迟延开复工。按照本指导意见第二条，原计划开复工时间至 2020 年 2 月 9 日（含）为不可抗力停工期间，发包人应当顺延工期并与承包人协商确定顺延工期期间费用损失承担；同时，根据本条规定，发包人应当按照自 2020 年 2 月 9 日（不含）至实际开复工之日的实际停工期间，顺延工期并赔偿承包人停窝工损失；

2. 因受疫情防控影响致使承包人无法按期开复工【如尽管有外来的强力协调和帮助，也采取了所能采取的的必要措施，但开复工所需的人、

材、机仍不能到位】。则发包人应按本指导意见第二条的规定，视同于不可抗力顺延工期，停工期间承包人的停工损失由发承包双方协商分担。

第二类：原计划开复工时间在 2020 年 2 月 9 日（不含）之后。此类情形又可以分为两种情形：

1. 实际开复工时间不迟于原计划开复工时间，此情形不存在需要延长工期的停工期间；

2. 实际开复工时间晚于原计划开复工时间，此情形需要区分下列情况：

(1) 发包人要求或者决定迟延开复工。发包人应当按计划开复工日期至实际开复工之日的实际停工期间，顺延工期并赔偿承包人停窝工损失；

(2) 因受疫情防控影响致使承包人无法按期开复工。则发包人应按本指导意见第二条的规定，视同于不可抗力顺延工期，停工期间的承包人停工损失由发承包双方协商分担。

上述视同于不可抗力顺延工期的停工期间，承包人所发生的停工损失的处理原则不同于本指导意见第一条的处理方式，增加了首先由发承包双方协商的环节，即由发承包双方根据具体停工原因协商分担；协商不成的，再参照《建设工程工程量清单计价规范》（GB50500-2013）第 9.10 节有关不可抗力的规定处理。**其主要考虑是：**鼓励政府投资和其他使用国有资金投资项目在做好疫情防控的前提下，响应党中央、国务院和市委、市政府的决策部署，积极创造条件促进工程开复工；因发包人原因不能尽早开复工的，发包人应当承担更多的责任，体现了公平原则。

《建设工程施工合同（示范文本）（GF-2017-0201）》第 17.3.2 项约定：“不可抗力导致的人员伤亡、财产损失、费用增加和（或）工期延误等后果，由合同当事人按以下原则承担：……④因不可抗力影响承包人履行合同约定的义务，已经引起或将引起工期延误的，应当顺延工期，由此导致承包人停工的费用损失由发包人和承包人合理分担，停工期间必须支付的工人工资由发包人承担；……⑥承包人在停工期间按照发包人要求照管、清理和修复工程的费用由发包人承担……”。合同示范文本反映了良好的交易习惯，根据上文述及的《合同法》第 61 条的规定，发承包双方协商达不成一致的，可以参照上述示范文本第 17.3.2 项的约定处理。

需要特别说明两点：一是本项所谓工期顺延期间应当区别于停工期

间，两者不能简单和直接划等号，顺延期间可能是部分或全部停工期间，具体顺延期间由发承包双方根据停工期间和项目具体情况协商确定；二是所谓承包人损失仅限于经双方协商的可顺延工期的停工期间内，承包人发生的实际停工损失。因工期顺延后承包人可能发生的其他损失，属于指导意见本条第（三）项第 5 目所列费用，准予顺延工期时尚未实际发生，由发承包双方进行同期记录并签证，既可通过协商**签订补充协议**解决，也可依合同约定的**索赔程序**适时办理索赔解决。

（六）本条第（二）项是有关因疫情防控导致施工降效应当顺延工期的规定。疫情防控措施涉及到人员佩戴口罩、测量体温、分批就餐和避免人员过于密集等，就工程施工而言构成干扰事件，将影响工人、施工机械设备等的生产效率，施工次序安排也存在需要调整的可能，既可能影响关键线路工程，也可能影响非关键线路工程，但其实际影响工期的程度取决于具体防控措施、疫情防控期间、工程性质、工程规模、施工阶段、进度安排和实际投入情况等诸多因素，需要具体情况具体分析。关于此类干扰事件对工期的影响，目前缺少简便易行、权威精确的理论分析和计算方法，需要发承包双方根据项目的具体情况，协商确定合理的顺延工期或者顺延工期的原则。本条下文要点说明（七）有关人工和机械降效的测算结果可作为协商合理顺延工期的有益参考。

（七）本条第（三）项是按照公平原则，规定了受疫情防控或受疫情影响可能产生的额外费用及其据实结算原则，额外费用仅计取税金。本项区别费用发生期间和费用类别分别明确了 5 项费用的核算方法，5 项费用可以划分为两类，第一类为第 1 目、第 4 目和第 5 目等三项，是仅可能发生于疫情防控期间的费用；第二类为第 2 目和第 3 目等两项，是不仅可能发生于疫情防控期间，还可能发生于疫情解除后仍受疫情影响期间的费用：

第一类：仅疫情防控期间可能发生的费用

1. 本项第 1 目的“**疫情防控措施费**”，属于按疫情防控规定增加的**特殊措施项目费用**。发承包双方可按下列步骤确定疫情防控措施所涉及各类要素投入的项、量、价，据实结算实际投入所增加的合理费用：

（1）确定疫情防控措施涉及的投入要素的项目

根据国家和本市有关疫情防控的相关规定，防控措施可能涉及的投入要素可分为五类：**一是个人防疫物资**。主要指口罩等施工现场人员均须配备的防疫用品。拟配备的规格和数量标准由发承包双方根据国家和

本市有关疫情防控的规定，在施工现场疫情防控方案中明确；二是**特定人员防控物资**。主要指防护服、护目镜、防护手套和鞋套等防疫物资等，仅发生于施工现场和（或）生活区负责保安、测温、登记、餐饮、卫生、隔离管理等人员。拟使用人员和预计使用数量由发承包双方根据相关规定，在施工现场疫情防控方案中明确；三是**公用防疫物资**。主要指体温检测仪（温度计）、洗手液、消毒设备及消毒液（酒精）等，供进场人员体温检测、洗手消毒、施工现场和生活区等的消毒，拟使用数量和标准由发承包双方根据相关规定，在施工现场疫情防控方案中明确；四是**封闭隔离设施**。包括现场和（或）生活区宿舍、厨房、餐厅、厕所、盥洗间、施工现场围挡等满足封闭和隔离需要进行的改造或更新工程，也包括必要的临时外租场地（包括租房）及其相关的临时设施建设等。计划规模和范围由发承包双方根据相关规定，在施工现场疫情防控方案中明确；五是**其他措施投入**。包括必要的隔离劳务人员工资及其食宿费用、上下班通勤车辆和其他相关措施等。隔离劳务人员系指因特殊情况，根据相关规定，可能需在场外隔离点进行隔离【此类人员应当区别于场外租用隔离点隔离与施工现场和（或）生活区进行封闭隔离，租用隔离点的隔离人员在隔离期间内可能不适宜进行施工生产或者无法进行施工生产活动，而现场内和（或）生活区封闭隔离人员则可以在做好防控措施的情况下，通过科学的组织，能够开展适当的施工活动】，拟场外隔离人员范围、场外隔离点及相关费用标准【包括隔离人员工资、隔离场所租金和餐饮标准】由发承包双方根据相关规定，在施工现场疫情防控方案中明确；通勤车辆为因疫情防控要求，场外生活区与施工现场之间**新增加**的上下班交通用车，拟使用数量和标准由发承包双方根据相关规定，在施工现场疫情防控方案中明确。

需要特别说明两点：一是隔离劳务人员既可能包括劳务工人，也可能包括劳务队伍的管理人员；二是隔离人员具体工资标准由发承包双方协商，在施工现场疫情防控方案中确定。原则上，隔离人员工资不宜超过施工现场已进行施工活动的同类人员的最低工资，但也不应低于本市规定的最低工资标准。

（2）确定疫情防控措施所涉及投入要素的实际发生数量

区别上述五类疫情防控物资或设施，根据经发包人认可的承包人施工现场疫情防控方案和**实际发生数量**【临时设施新、改、扩建则为实际所消耗的人、材、机数量】及时办理同期记录并签证。除非事先经过发包人认可，承包人不应当高于或超过经过发包人认可的施工现场防控措施方案落实疫情防控措施。

现场实名制登记系统或出入口考勤系统的登记人数是确定每天在施工现场工作的实际人数的重要数据来源，可用于核定个人防护物资数量以及确定公用设施规模和数量的参考。

(3) 确定疫情防控措施涉及的投入要素的价格或费用标准

落实疫情防控措施所涉及的各项投入要素，其实际发生价格或费用标准应当遵循合同约定的“认质认价”程序；合同没有约定或者约定不明的，发承包双方可协商以补充协议方式明确“认质认价”程序；协商不能达成一致的，可按下述“先认价、后发生、再签证”程序进行认质认价：

“先认价”包括认质，是指实际采购（包括租赁）、定价、发生、投入、发放支出或者施工前，承包人应当及时与发包人沟通相关情况，将与价格或费用标准相关的资料报送发包人，包括品牌、规格、型号、价格（单价）或费用标准等，发包人应当及时给予核实并签认；

“后发生”是按发包人事先认可的价格等标准，完成实际采购、定价、投入、发放、支出或者施工等；

“再签证”是指承包人实际支出相关费用后，应及时向发包人报送相关采购文件和支付票据等能够证明实际支出的凭证，由发包人给予签证确认【属于上文本条要点说明（四）的五类签证之5】。实际支出与“认价”阶段发包人认可的价格或者费用标准不一致的，**按就低不就高原则**确定为实际的价格或费用。

因任何原因，发承包双方未按照上文建议办理同期记录和签证或者同期纪录和签证不全的，可以协商根据相关证明材料事后追认或参考下述方法核定相关费用：

(1) 口罩、防护服等与人员数量直接相关的防疫物资，数量可按照施工现场实名制登记系统或现场出入口考勤系统的登记记录的人数，并参考每人每天一次性配置标准和使用量，按天核定防疫物资的消耗量；单价可参考类似签证单价确定，或结合原始采购票据等合理确定。

(2) 体温检测仪（温度计）、洗手液、消毒设备、现场宿舍封闭管理和提高人均居住标准等新增加的综合性共用措施，数量可依据防控规定要求，结合现场规模和疫情防控期间现场单日最多人数等实际情况，按双方共同测算总数核定，或结合现场确认的措施方案，按成本核算法确定所需消耗的人、材、机的数量；单价可借鉴上文有关“认质认价”的程序和方法确定。

需要特别说明四点，一是疫情防控措施费用限于实际发生的新增直接成本，仅计取税金，不应计取企业管理费和利润，竣工结算时该部分价款不再另行调整；二是因疫情防控实际新增加的公用设施的费用，如果原合同价格中已经包括了一部分费用的【一般出现在确定原合同价格时已经有明确的标准要求，但现场实际投入并未达到相应的标准要求时】，应当据实予以扣减；三是结算防控措施实际增加费用时，已经在其他实际增加的合理成本中计取了的费用【如人工费。但是，不能重复计取不等于不需要做同期记录和签证，同期记录和签证有助于考核实际消耗的生产要素的合理性。另见上文本条要点说明（三）有关“合理”的说明】，不再重复计取；四是为落实防控措施所投入的人材机等生产要素的价格，发承包双方已经根据本指导意见办理了签证的，不需重复签证。

2. 本项第 4 目的“**施工降效增加成本**”，限于不能通过本项第 2 目据实结算之外仍有增加的**施工直接成本费用**，不应重复计算。本目为据实结算原则的补充，主要考虑未能通过据实结算得到补偿的人机成本增加【在人工工资据实核算时，主要关注的是**施工机械降效费用**】，已经通过本项第 2 目据实结算得到补偿的人工增加成本无需再行考虑施工降效增加成本。如果发承包双方对现场实际投入的施工机械等的成本增加也能够做到根据实际数量据实结算，则施工机械部分的成本增加也无需再另行考虑施工降效增加成本。如果发承包双方仅仅是签认了人机实际价格，而人和（或）机消耗量未能做到或者实际做不到据实签证，其消耗量需要考虑施工降效因素。

由于不同工程降效影响因素的差别较大，建议双方根据具体工程，优先通过据实核定、友好协商的方式解决，并给定了施工降效导致消耗量增加的缺省性标准【也可以理解为俗称的托底标准】。

因客观存在本条要点说明第（六）项述及的施工降效因素，施工成本增加难以避免。主要原因：**一是**采取封闭隔离防控措施对正常施工活动产生的直接干扰，将导致人员窝工和施工机械设备工作效率降低，如增加的入场测体温、分批间隔就餐等措施挤占了部分工作时间；采取分段间隔施工的非流水施工安排等，造成施工作业间歇时间的增加；佩戴口罩、护目镜等带来的施工作业不便等，导致劳动生产效率降低等；**二是**受疫情影响导致施工人员身心承受相当的压力，间接降低了劳动生产效率。施工降效增加成本可按下列方法和原则确定：

（1）施工降效的测算方法。施工降效主要是具体工程在当前客观

条件下，施工必须发生的劳动作业时间与正常状态下作业时间的差，应严格区分施工降效费用【主要受具体工程及其自然环境条件等客观物资条件的限制】与生产要素涨价费用【主要受市场供求和个人主观愿望等因素影响】之间的不同。发承包双方不能就施工降效增加的成本协商达成一致的，可以尝试采用下述方法：

方法一：生产效率比较法。鉴于具体工程项目的**特定性**，同时考虑到**可操作性**，双方可根据实际情况，以我市现行预算定额的消耗量标准为基础【是考虑可操作性的选项。准确地评估干扰事件的影响是国际国内工程管理中普遍性的难题，根源主要在于缺少可用于**同类与同类比较的准确的历史记录**和相应的条件】，采取抽样调查分部分项工程主要工序的方式，现场分别核定主要工序的因降效增加的人机消耗量，并采取类比方法确定其他工序增加的消耗量，分别用相应的增加消耗量乘以签证单价确定增加成本，最终确定整个疫情影响期间完成所有分部分项工程的施工降效增加成本。

方法二：增加投入的人工和施工机械清单法。该方法可分为**理论分析法**和**据实核算法**。发承包双方拟事先商定降效所增加成本的，可采用理论分析法，也即双方根据协商确认的最优延期施工方案，计算并列出现完成施工所需投入的人员总工日数和施工机械总台班数清单，并结合合同综合单价对应的人工和施工机械消耗数量分析，同口径计算出增加的人工和机械的消耗量，辅助确定降效增加成本；据实核算法区别于理论分析法的是根据同期记录和签证，计算并列出现实际投入的人员总工日数和施工机械台班数清单。

(2) 缺省性标准及其适用。若发承包双方既不能就施工降效增加成本协商达成一致，又不能就具体确定方法协商达成一致，则可适用本条明确的施工降效的缺省性标准。即根据具体工程使用功能、建设规模和标准、施工方法以及所处施工阶段等实际情况，按定额计价的方式，计算出相应期间施工完成的分部分项工程的人、材、机的定额消耗量，乘以系数5%，计算确定施工降效所增加的各类生产要素的消耗量。降效调整系数5%主要是根据市场抽样选取典型工程调查测算，并借鉴原全国统一预算定额给定的类似条件调整系数等，经综合考虑确定。

(3) 生产要素的价格按已有签证，无需另行签证。计算施工降效费用所涉及的生产要素的价格可以直接适用按照本项第2目和第3目要求签证的价格，无需另行签证，但需要注意适用时点一致的相应价格。以上文确定的施工降效所增加的生产要素消耗量乘以签证确认的生产

要素价格即为**施工降效增加成本**。

需要特别说明三点：一是人机价格波动增加成本与施工降效增加成本的合计金额，不应超过施工实际投入所增加的合理费用，更**不应重复计算**；二是施工降效因素是进场工人数量和施工机械设备数量可能有别于常态数量的合理原因，但仅限于合理范围；三是为了协商确定指导意见本条第（二）项有关施工降效的合理顺延工期或顺延工期的原则，发承包双方可参考上述人工和施工机械降效的测算和确定结果。

3. 本项第 5 目的“其他费用”是不能归类于本项前 4 目的费用。鉴于工程项目的差异性，本目所列举的两类费用可能难以概全。发承包双方应当根据项目具体情况，合理考虑本项前 4 目不能涵盖的费用，但仅限于疫情防控期间实际发生的合理费用。上文述及的**材料(设备)代换、紧急更换专业分包**等情形可能发生的相关合同解除的实际损失，也可归入本目费用中考虑。

关于承包人的**现场经费**，应当包括为落实疫情防控规定开展宣传教育、检查督促、体温检测、现场消毒、疫情排查和统计上报等需增加现场管理人员费用。根据建标〔2013〕44 号文件的规定，企业管理费包括了施工企业总部管理部门发生的总部管理费用和项目经理部发生的现场管理费用，其中，总部管理费用是相对固定的费用，而现场管理费用则与现场的实际投入相关。鉴于疫情防控的需要，复工工程需按上述防控规定，增加必要的现场管理人员和其他合理投入。建议发承包双方按本条要点说明第（四）项的要求，做好承包人现场管理实际投入的同期记录并签证，并据实核定实际增加人员的费用。

关于顺延工期产生的费用，参见本条要点说明的第（五）项最后一段【也即第 17 页第一段】。

第二类：不仅可能发生于疫情防控期间，也可能发生于疫情解除后受疫情影响期间的费用

本项第 2、3 目的“人工费”“材料和机械价格波动”，是指受疫情影响的人材机等生产要素价格波动导致的**成本增加**。正如前文所述，受疫情影响实际发生的合理成本增加不属于发承包双方订立合同时能够预见或者应当预见的商业风险范畴，故不宜适用诸如“由承包人承担生产要素价格波动风险范围内的损失”之类的合同约定，应当参照情势变更原则，由发承包双方协商予以调整，故发承包双方应当根据本指导意

见的原则、项目具体情况和市场受疫情影响的程度，按公平、合理和实际可操作的原则，调整合同的风险分配，协商签订补充协议，以免对工程质量、安全和建筑市场秩序带来隐患。具体到人材机生产要素的价格波动，在常态市场条件下，材料和机械价格的涨和跌同步存在，频次和强度具有一定的规律性，此时合同约定一定的风险幅度范围，涨跌风险由双方共担，可以通过在订立合同时合理计取适当的风险费用来保证合同的公平和可执行。受疫情影响，企业复工复产受制于众多不可预见、不能避免的困难，难免打破市场的供需平衡。在市场主体对受疫情影响之下市场价格波动普遍性上涨预期的驱动下，为规避涨价风险和保证施工生产的持续性，有一定实力的企业会集中大批量采购囤积主要材料，由此可能带动其他企业跟风，甚至出现非理性的抢购，大大加重市场供需失衡，造成生产要素市场价格从有涨有跌转向单向持续上涨，如此，势必会超出合同签订时应当合理预期的市场价格波动风险的频次和强度范围。为兼顾公平、合理与实际可操作，在人材机等生产要素价格受疫情影响出现波动，导致施工成本增加时，建议具体价款调整方法如下：

1. 受疫情影响期间增加的人工费可以有两种确定方法。

方法一：根据市场人工工资水平签认平均工资单价。先按市场人工工资，协商确认项目工资单价；核实到场实际人数做好同期记录并签证；根据同期记录签认的劳务工人数量和签认的工资单价计算实际劳务工人工资的总费用【以下简称“**签证人工费**”】；按合同综合单价计算同期实际完成工程量对应的合同价款中所含人工费【以下简称“**合同人工费**”】；用签证人工费扣减合同人工费，即为所增加的劳务工人工资的价差；按价差乘以税率的金额，调整合同价款。竣工结算时，此部分工程价款不再另行调整。

方法二：据实确认实际支出的工资。与上述方式不同之处在于需要分阶段确定实际支出的各工种劳务工人工资和区别各工种人数，充分体现据实原则，但持续时间和程序相对复杂，管理成本较高。具体操作时，先由承包人在劳务工人进场时即申报各工种日工资，由发包人根据市场人工工资水平进行核实确认；承包人实际发放劳务工人工资后，向发包人提交劳务工资发放记录和必要的支付凭证，由发包人审核确认；各工种劳务工人数量需要结合实际到场人数做好同期记录并签证；发包人按照不同阶段审核确认的各工种劳务工人工资和人员数量，按照就低不就高的原则，计算实际劳务工人工资总费用，也即签证人工费。

2. 材料和机械价格波动，可参照常规的材料、机械的价差调整方法

执行。需要注意三点：一是施工机械能够据实签认数量的，按照上文有关人工费价差调整的方法执行；不能据实签认数量的，需要考虑上文的施工降效增加成本；二是调整前需核实当期完成的工程量；三是签认单价与合同中单价的费用口径不同时，可参照上述人工费的价差调整方法执行。

（八）本条第（四）项，明确了资金保障要求。根据指导意见本条第（一）项和第（三）项确定的调增价款，均为原合同价款中未包括的新增费用，为保障疫情防控措施的落实和工程开复工的生产要素采购供应到位，需与进度款同步支付，甚至采取提前支付、提高支付频次和付款比例的方式，及时保障农民工工资支付和防控物资及设备采购所需资金。

受疫情影响期间，提倡发承包双方参照本项规定，协商增加原合同约定价款的预付款比例、提高支付频次或支付比例，以减轻承包人的资金压力，努力为有序推进工程开复工创造良好条件。

本条需要特别说明的是，本指导意见未触及疫情爆发前可能发生的工期延误及其责任区别，主要考虑四点：一是本指导意见是为了妥善解决因疫情引发的造价和工期调整问题，推进复产复工；二是当前建筑市场项目发生工期延误的原因千差万别、责任相互交叉且一般难以厘清；三是合同管理的规范化程度不高，在责任难以厘清的情况下，机械地和片面地要求施工企业举证证明延误责任归结存在众所周知的普遍性难题，而工期与施工成本的关联性又决定了施工企业一般不会有主动拖延工期的动因；四是本指导意见并不能超越相关法律规定，在发承包双方能够甄别出延期责任且没有争议的情况下，可以依照现行法律规定处理。

四、政府投资和其他使用国有资金投资的工程，疫情发生前未停工且疫情影响期间持续施工的，发承包双方应参照本指导意见第三条第（二）项、第（三）项和第（四）项，协商签订补充协议。

【条文释义与要点说明】本条针对疫情期间**持续在施**的工程，区别资金使用性质，明确了可能造成的停窝工工期和费用损失问题的处理原则。鉴于疫情爆发前未停工，疫情期间持续施工的工程也会受到疫情影响，与受疫情影响的开复工工程同样会面临情势变更，为保证合同

的公平性，故规定发承包双方应参照本指导意见第三条第（二）项、第（三）项和第（四）项，协商签订补充协议。

五、发包人要求赶工的，应符合本市相关规定，发承包双方应明确赶工费用，并签订补充协议。

【条文释义与要点说明】本条明确了受疫情影响顺延工期后，发包人要求承包人赶工以及承包人采取赶工措施和计取赶工费的相关要求。本条的主要考虑：**一是**受疫情影响顺延工期后，有刚性竣工时间要求的工程，存在赶工的可能性；**二是**赶工要求应当遵照本市有关工程质量和安全管理的相关规定，以保证工程质量和安全为前提，发包人不得任意压缩合理工期；**三是**赶工费应当符合本市现行有关赶工费计取的规定。承包人应当制定科学合理的赶工措施，并根据实际增加的生产要素投入和市场价格情况，测算确定合理的赶工费用；**四是**发承包双方应当签订补充协议，事先明确赶工目标和赶工费用；**五是**本条所谓赶工系受疫情影响的追加赶工，即便原合同已经存在有关赶工及赶工费计取相关约定的，也可能需要通过补充协议方式明确赶工费，且赶工压缩工期及其赶工费的计取均应当符合本市规定。

六、本指导意见第三条和第四条，使用非国有资金投资的工程参照执行。

【条文释义与要点说明】本条明确了使用非国有资金投资工程参照本指导意见的原则。本指导意见第一条、第二条、第五条适用于政府投资、其他使用国有资金投资和使用非国有资金投资的工程。但第三条和第四条明确指向的是政府投资和其他使用国有资金投资的工程。正如上文所述，本指导意见第三条和第四条有激励开复工等诸多政策性的考虑。鉴于使用非国有资金投资的工程，其开复工亦会受到疫情影响，亦可能存在情势变更的情况，为保证工程质量和安全，公平合理地解决受疫情影响可能发生的工期和成本增加问题，保证交易的稳定性，发承包双方应当结合具体项目合同等实际情况，参照本指导意见第三条和第四条的原则，通过友好协商，签订必要的补充协议。

需要特别说明的是，本条所谓的“参照执行”是不宜作硬性规定，而是由发承包双方视具体项目合同情况自主协商确定；在签订

补充协议时，可以按照第三条和第四条的原则执行，也可以在第三条和第四条原则的基础上体现适度的灵活性，但均应以保证合同公平性，继续履行不致显失公平为原则，充分尊重当事人意思自治。

七、市工程造价管理机构和区住房城乡建设部门应当积极主动作为，加强对发承包双方工程价款调整工作的指导。市工程造价管理机构应当加强市场价格和生产要素施工消耗量变化情况的监测，及时向市场主体提供工程造价信息服务。

【条文释义与要点说明】本条明确了市工程造价管理机构和区住建部门的职责。为持续做好疫情防控期间开复工工程的造价管理，为工程开复工创造良好的条件，优化政府服务，明确了相关部门的工作任务分工。鉴于本市区住建部门并未设立专门的造价管理机构，故同时对市工程造价管理机构加强生产要素市场价格监测和提供信息服务提出了明确要求。

【声 明】

本要点说明由北京市建设工程造价管理处编写，亦由造价处负责解释。因时间仓促且受水平所限，本要点说明的措词表述和内容难免存在有失严谨甚至错误之处，敬请大家批评指正！造价处将根据反馈意见及时予以修订和完善。

本要点说明仅供市场主体理解和适用指导意见**【再次提醒：本要点说明所称指导意见均指京建发〔2020〕55号文件】**时参考，不能在任何意义上代替指导意见！

本版本为2020年3月版。本要点说明如有修订，应以最新版本为准。本版本吸纳了不少来自行业内外部分专家和有识之士的意见和建议，在此谨表示诚挚的谢意！

北京市建设工程造价管理处
2020年3月
