

北京市建设工程造价管理总站

《关于加强建设工程施工合同中 人工、材料等市场价格风险防范与控制的指导意见》 条文释义与要点说明

【2021 年 9 月版】

为方便市场主体正确理解和准确适用《关于加强建设工程施工合同中人工、材料等市场价格风险防范与控制的指导意见》（京建发〔2021〕270 号）（以下简称“指导意见”），特编写本条文释义与要点说明（以下简称“要点说明”）。

本指导意见依据《中华人民共和国民法典》《保障农民工工资支付条例》等相关规定，借鉴兄弟省市已经出台的同类文件，结合北京市建筑市场施工生产要素价格风险管控的实际情况制定。

本指导意见坚持问题导向，着力解决京造定〔2008〕4 号文等有关生产要素市场价格波动的相关文件已不能完全适应新形势的问题，公平、合理和妥善地消除人工、材料、工程设备、施工机械台班等的市场价格异常波动对工程顺利实施带来的影响，合理确定和有效控制工程造价，减少工程结算纠纷隐患，维护发承包双方的合法权益和建筑市场秩序，确保工程质量和安全，助力建筑业持续健康发展。

本指导意见的**总体思路**：**一**是在施工合同形成和签订过程中，发承包双方应当充分考虑施工工期、市场价格变化等情况，合理确定签约合同价及合同价格调整办法。**二**是已成立的合同对施工生产要素价格波动风险范围和幅度等没有约定或约定不明的，或者发生情势变更的，发承包双方可按照诚信、公平的原则，根据本指导意见，以协商签订补充协议的方式合理分担风险。

本要点说明所称施工生产要素包括人工、材料、工程设备、施工

机械台班等。

需要说明的是，本要点说明所称指导意见是指上文述及的京建发〔2021〕270号文件，不可与其他冠以指导意见的文件混淆。

本指导意见具体条文共八条，分别解释和说明如下：

一、发承包双方在施工合同签订时，应根据工程具体情况，充分考虑施工工期、市场价格变化情况，合理确定签约合同价及有关调整办法，并在合同履行过程中严格执行。

【条文释义与要点说明】 本指导意见第一条明确合同价格调整办法应当作为施工合同的要素之一。发承包双方在签订施工合同时充分考虑施工工期、市场价格变化等情况，合理确定签约合同价及合同价格调整的办法。

1. 发承包双方在确定签约合同价及合同价格调整办法时，应该充分考虑施工工期因素。一是对施工工期较长的工程，特别是对一些工程量大、施工难度高的大中型工程，施工生产要素市场价格波动的趋势可预测性低，实践中的惯例做法是，由承包人承担合同约定的风险幅度以内的市场价格风险，发包人承担约定风险幅度之外的市场价格波动风险。《中华人民共和国民法典》第七百八十八条规定：“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。”根据该条规定，支付价款是建设工程合同发包人的主要义务，意味着建设工程施工所需的资金来自发包人，理性的发包人不会也不应采用固定价格【也即合同价格不因人、材、机等施工生产要素的市场价格的波动而调整】等合同计价方式而将施工生产要素市场价格波动的风险完全转嫁给承包人，因为理性的承包人为抵御风险可能会在投标报价中考虑过高的风险费用，不符合风险管控的“成本效益”原则【关于风险管控的原则，下文有关本指导意见第二条的要点说明有进一步阐述】；如果承包人因渴望赢得合同而未充分考虑相应的风险费用，一旦出现承包人难以承受的风险，则可能会严重削弱合同的可执行度，给工程质量、安全和建筑市场秩序等带来隐患；二是对施工工期较短的工程，市场价格波动变化趋势可预测性相对较强，未必不可以采用固定价格的合同计价方式。发承包双方应当综合权衡认价、调价等需要投入的管理成本与合同价格调整收益的得失比例，根据项目实际情况协商确

定是否调价以及如果调价的，具体的价格调整方法。

2. 发承包双方确定签约合同价及合同价格调整办法时，还需考虑市场价格变化情况。工程建设周期较长，施工合同履行期间施工生产要素的市场价格难免会出现波动。发承包双方应当将对市场价格波动敏感度高的，特别是有异常波动预期或正在（已）发生异常波动的施工生产要素列入风险范围。对施工生产要素市场价格波动风险进行合理分担，并在合同条款中予以明确，有利于提高合同的可执行度，保证工程顺利实施，保障工程质量和安全。

（一）发承包双方应当在合同条款中明确约定人工、材料、工程设备、施工机械台班等的市场价格变化风险范围和幅度，超出其幅度的调整方法，价款结算及支付方式等。

【条文释义与要点说明】本指导意见第一条第（一）项提示发承包双方应当在施工合同中明确约定施工生产要素市场价格变化的风险范围和风险幅度、超出风险幅度的调整方法、价款结算及支付方式等。《建设工程施工合同（示范文本）》（GF-2017-0201）中已将合同形式修订为单价合同、总价合同和其他价格形式。故指导意见未沿用京造定〔2008〕4号文中针对可调价格、固定单价或固定总价合同方式，分类提示价格变化调整方法或风险费用计算方法的表述方式。此外，针对市场主体反映比较集中的施工合同履行中关于价款结算及支付方式仍经常存在分歧的情况，本项强调，发承包双方应当在施工合同中明确约定价款结算及支付方式。

（二）发承包双方应当按照合同约定对施工期间纳入可调价差范围的人工、材料、工程设备、施工机械台班等的市场价格进行认价。承包人在合同约定的价款调整情形出现后的14天内，应当按照合同约定及时将调整报告及相关资料以书面形式通知发包人，发包人应当在收到承包人合同价款调整报告及相关资料之日起14天内给予核实，予以确认的应以书面形式通知承包人；发包人在收到合同价款调整报告之日起14天内未确认也未提出协商意见的，应视为承包人提交的合同价款调整报告已被发包人认可；经发承包双方确认调整的合同价款，应当计入当期工程进度款。

当合同约定的价款调整情形出现后，承包人在 14 天内未提交合同价款调整报告的，由发包人根据其自行收集的信息资料进行调整，承包人应当予以认可。

【条文释义与要点说明】本指导意见第一条第（二）项规定发承包双方应按合同约定对纳入可调价差范围的施工生产要素市场价格进行认价，并明确了承包人提交合同价款调整资料及发包人确认的时限要求、合同调整价款的确认程序、合同调整价款的支付原则。

1. 指导意见第一条第（二）项明确，发承包双方应当按照合同约定对施工期间纳入可调价差范围的施工生产要素市场价格进行认价。与京造定〔2008〕4 号文第一条第（三）项相比，由按月或按季度认价修改为按合同约定认价，保证计量周期与认价周期的统一。

2. 指导意见第一条第（二）项明确了承包人提交合同价款调整资料及发包人确认的时限要求、合同调整价款的确认程序、合同调整价款的支付原则。一是本项第一段参照现行《建设工程工程量清单计价规范》（GB50500）（以下简称“计价规范”）相关规定制定，并予以了进一步补充和完善，与京造定〔2008〕4 号文第（三）项的规定并无二致。计价规范规定了承包人提出合同价款调整报告的程序及时限要求，计价规范第 9.1.2 项规定：“出现合同价款调增事项（不含工程量偏差、计日工、现场签证、施工索赔）后的 14 天内，承包人应向发包人提交合同价款调增报告并附上相关资料。”计价规范第 9.1.4 项规定：“发（承）包人应在收到承（发）包人合同价款调增（减）报告及相关资料之日起 14 天内对其核实，予以确认的应书面通知承（发）包人；当有疑问时，应向承（发）包人提出协商意见；发（承）包人在收到合同价款调增（减）报告之日起 14 天内未确认也未提出协商意见的，应视为承（发）包人提交的合同价款调增（减）报告已被发（承）包人认可。”上述规定明确了提出合同价款调整报告的程序及时限要求，本项第一段与计价规范相关规定并无二致；二是本项第二段是兜底性救济条款。FIDIC（1987 版红皮书）第 53.4 款规定：“如果承包人在寻求任何索赔时未能遵守本条款的各项规定，他有权得到的有关付款将不超过工程师或根据第 67.3 款指定的任何仲裁人或几位仲裁人通过同期记录核实估价的索赔总额”。基于当前建筑市场的合同管理水平，为保证合同公平和可执行，指导意见第一条第（二）项第二段参照 FIDIC 上述条款的做法，未沿用计价规范第

9.1.2 项有关逾期视为承包人对该事项不存在调整价款的原则。

需要说明的是，指导意见第一条第（二）项第二段既有“兜底”之功，也有“倒逼”之效，一是承包人如果不主动提交合同价款调整报告，就会丧失价款调整的主动权；二是在出现调减情形而承包人故意不报时，发包人可以自行调整，有利于保障发包人权益。

3. 经发承包双方确认调整的合同价款，应当与当期工程进度款同期支付，而不应在工程结算时一次性支付。主要考虑：一是现行有关法规规定，追加(减)合同价款应当与工程进度款同期支付。财政部、建设部《关于印发〈建设工程价款结算暂行办法〉的通知》(财建〔2004〕369号)第九条规定：“承包人应当在合同规定的调整情况发生后14天内，将调整原因、金额以书面形式通知发包人，发包人确认调整金额后作为追加合同价款，与工程进度款同期支付。”《建筑工程施工发包与承包计价管理办法》(住建部令第16号)第十七条规定：“发承包双方应当按照合同约定，定期或者按照工程进度分段进行工程款结算和支付”；二是国家标准施工招标文件和施工合同示范文本均设定，追加(减)合同价款与工程进度款同期支付。《中华人民共和国标准施工招标文件》第四章第一节“通用合同条款”第17.3.2项载明：“除专用合同条款另有约定外，进度付款申请单应包括以下内容：(1)截至本次付款周期末已实施工程的价款；……(6)根据合同应增加和扣减的其他金额。”其第16.1款“物价波动引起的价格调整”即归于上述“根据合同应增加或扣减的其他金额”之列；《建设工程施工合同(示范文本)》(GF-2017-0201)通用条款12.4.2项载明：“进度付款申请单应包括根据合同约定应增加和扣减的其他金额”。三是现行计价规范明确要求追加(减)合同价款应与工程进度款或结算款同期支付。计价规范第9.1.6项规定：“经发承包双方确认调整的合同价款，作为追加(减)合同价款，应与工程进度款或结算款同期支付。”计价规范第10.3.8项规定：“支付申请应包括本周期应增加的金额”；四是承包人施工生产活动所需的资金主要来自按合同约定支付的已完工程价款，合同履行期间的施工生产要素价格大幅上涨，会给承包人带来资金压力和财务成本增加，影响施工生产活动的有序开展，最终会影响发包人工程建设目标的顺利实现；五是价差部分属于反映当期已完工程价值的进度款的一部分，本应按约定的支付周期支付；六是追加(减)合同价款与工程进度款同期支付有利于保障承包人及时支付农民工工资，预防拖欠农民工工资问题及相关群体性

社会事件的发生，发包人应将经发承包双方确认调整的合同价款作为工程进度款一并支付。

需要说明的是，实践中常见的现象是，即便合同中已经约定经发承包双方确认调整的合同价款与当期工程进度款同期支付，但实际少有真正落实的。究其原因：**一是**不少当事人严格恪守合同约定、切实履行合同义务的合同意识和契约精神还有待提高；**二是**部分发承包人对合同管理的重视程度不高，合同管理的规范度不够，工作效率和工作质量不能满足合同要求；**三是**少数发包人罔顾“巧妇难为无米之炊”的浅显道理，甚至沉迷于“又要马儿跑，又要马儿不吃草”的神话，漠视“优质优价”的基本规则；**四是**一些发承包人习惯于“漫天要价，就地还钱”的游戏，导致需调整的合同价款迟迟达不成一致，等等。上述这些问题，有些在实践中还有越演越烈的趋势。“徒法不足以自行”，施工合同是规制特定工程项目发承包双方行为的“法”，如果当事人不能严格恪守合同，再公平的合同也会失去实际意义和价值。故规范的合同管理不仅需要订立合法、公平和可执行的合同，还需要合同当事人严格执行合同，切实付诸实践。

实践中，因工作量太大等诸多原因无法及时确定需调整的合同价款具体金额的，发承包双方应协商合理确定一笔暂定款，并纳入当期进度款先行支付，待需调整的合同价款具体金额确定后再按“多退少补”原则在后续进度付款中进行相应的处理。

（三）需进行价款调整的工程量按相应期间承包人完成合同工程应予以计量的工程量确定，相应的人工、材料、工程设备、施工机械台班用量的确定方法由发承包双方在合同中约定。

【条文释义与要点说明】本指导意见第一条第（三）项明确，需进行价款调整的工程量按相应期间承包人完成合同工程应予以计量的工程量确定，相应的人工、材料、工程设备、施工机械台班用量的确定方法由发承包双方在合同中约定。

1. 指导意见第一条第（三）项明确，需进行价款调整的工程量按相应期间承包人完成合同工程应予以计量的工程量确定。**一是**发承包双方计量应按照经双方认可的实际完成工程量确定。计价规范第 8.1.3 项规定：“因承包人原因造成的超出合同工程范围施工或返工的工程量，发包人不予计量。”计价规范第 8.2.1 项规定：单价合同的计量“工程量必须以承包人

完成合同工程应予以计量的工程量确定。”根据上述规定，发包人对因承包人造成的超出合同工程范围施工或返工的工程量不予计量；二是需进行价款调整的工程量，应与价款调整相应期间对应。相比京造定〔2008〕4号文第一条第（五）项有关“工程量按调整期内完成的相应工程量计算”的规定，指导意见本项对需进行价款调整的工程量的计量方式更加明确。

2. 指导意见第一条第（三）项明确需进行价款调整的工程量相应的人工、材料、工程设备、施工机械台班用量的确定方法由发承包双方在合同中约定。根据发承包双方意愿、项目规模等，实践中存在多种确定方法，指导意见不宜做出统一规定。以人工、材料为例，实践中常见的做法有：

（1）关于人工用量

人工用量=工程量×人工消耗量

已标价工程量清单或预算书附有综合单价分析表的，人工消耗量采用综合单价分析表中的人工消耗量（人工消耗量=人工费合价/人工单价）。已标价工程量清单或预算书未附综合单价分析表的，人工消耗量按照现行预算定额（消耗量标准）中适用子目的人工消耗量标准确定；现行预算定额（消耗量标准）中没有适用子目的，由发承包双方协商确定人工消耗量。

（2）关于材料用量

材料实际用量一般包括材料净用量和材料损耗量。发承包双方可以在合同中约定进行价款调整计算的材料用量是否包括材料损耗量。

做法一：需进行价款调整的工程量相应的材料用量包括材料净用量与材料损耗量。该做法是比较公平和合理的做法，可操作性较强。

材料用量=工程量×材料消耗量

已标价工程量清单或预算书附有综合单价分析表的，材料消耗量采用综合单价分析表中材料消耗量（含损耗）；已标价工程量清单或预算书未附综合单价分析表的，材料消耗量按照现行预算定额（消耗量标准）中适用子目的材料消耗量（含损耗）标准确定。现行预算定额（消耗量标准）中没有适用子目的，由发承包双方协商确定材料消耗量（含损耗）。

做法二：需进行价款调整的工程量相应的材料用量仅包括材料净用量，不包括材料损耗量。该做法隐含着一个适用前提，即签约合同价中已经包括了材料损耗的费用，至于实践中最高投标限价和投标价格能否充分考虑

以及是否充分考虑了材料损耗的合理费用则易受诸多因素影响，虽不无可操作性但其公平和合理性则实难保证。

（四）人工、材料、工程设备、施工机械台班等的市场价格变化风险范围和幅度、价格变化幅度确定原则、超过风险幅度的调整原则、工期延误价款调整等，按本指导意见第三条、第四条的相应原则执行。

【条文释义与要点说明】本指导意见第一条第（四）项给出了发承包双方在施工合同签订时价格风险管控的执行原则。明确人工、材料、工程设备、施工机械台班等的市场价格变化风险幅度和范围、价格变化幅度确定原则、超过风险幅度的调整原则、工期延误价款调整等，可按本指导意见第三条、第四条的相关原则执行。

需要说明的是，本指导意见明确需要在合同中约定的内容，对依法进行招标的工程，招标人应当在招标文件的专用合同条款中给予相应的补充完善；不进行招标（直接发包）的工程，发承包双方应当在签订合同时纳入到合同条款中。

二、在施工合同中，不得采用无限风险、所有风险或类似语句规定计价中的风险内容及范围，不得约定明显风险不合理或显失公平的内容。

【条文释义与要点说明】本指导意见第二条明确了施工合同不得采用无限风险、所有风险或类似语句规定计价中的风险内容及范围，不得约定明显不合理或显失公平的内容。

1. 施工合同不得采用无限风险、所有风险或类似语句规定计价中的风险内容及范围。计价规范第 3.4.1 项规定：“建设工程发承包，必须在招标文件、合同中明确计价中的风险内容及其范围，不得采用无限风险、所有风险或类似语句规定计价中的风险内容及范围。”本指导意见第二条重申了上述规定的原则。

2. 施工合同中不得约定明显风险不合理或显失公平的内容。公平原则

是民事合同应当遵循的基本原则。《中华人民共和国民法典》第一编第一章第六条规定：“民事主体从事民事活动，应当遵循公平原则，合理确定各方的权利和义务。”根据上述规定，发承包双方在订立合同时，应根据公平原则确定双方的权利、义务和风险分配。所谓“显失公平”，是指一方当事人利用自己的优势或者利用对方没有经验，致使双方的权利与义务明显违反公平、等价有偿原则。实践中典型的“显失公平”的情形是，依法必须进行招标的工程项目，招标人自己在编制最高投标限价时都无法合理预测并因此无法在最高投标限价中打足防范费用的风险，招标文件却要求投标人在投标报价中充分考虑相关风险。最高投标限价作为投标价格的上限，虽不能决定交易价格，但影响交易价格的合理性，有失客观、合理的最高投标限价还可能带来工程质量和安全隐患，影响建筑市场和建筑业的健康发展，故最高投标限价必须按招标文件对投标报价的要求同口径编制，且不应考虑竞争因素的影响，后者也是最高投标限价编制与标底编制的原则性区别。

3. 工程建设全寿命周期面临诸多风险，且风险始终应由项目各参与方按合同约定承担，即便是通过办理保险转移了的风险也不能例外。国际上，工程合同的风险管理策略有 4T 原则，即自担（take）、控制（treat）、转移（transfer）和回避（terminate）。公平和有效的风险分配应当遵循由最能有效管理风险的一方承担的原则。无风险则无收益，但风险分配的终极原则是必须体现效率，不可量化的、不能通过办理保险转移（包括转移风险代价高昂）的风险应当由项目最大的受益人承担，也即由发包人（项目业主）承担。

三、合同对风险幅度和范围没有约定或约定不明的，或者合同有约定但采用固定价包干的，以及合同成立后合同的基础条件发生了发承包双方在订立合同时无法预见的、不属于商业风险的重大变化，继续履行合同对于发承包双方一方明显不公平的，发承包双方可根据《中华人民共和国民法典》的相关规定和实际情况，本着诚信、公平的原则，参考以下原则签订补充协议，合理分担风险。

【条文释义与要点说明】指导意见第三条明确了当前建筑市场施工生产要素价格异常波动时，发承包双方可签订补充协议合理分担风险的前提及相关法律法规依据。

1. 正确理解指导意见第三条所谓“没有约定或约定不明”。

(1) 所谓“没有约定”，指当事人在合同中就某一事项或某些事项没有作出约定或遗漏了相关约定。实践中“没有约定”的常见情形有：一是合同中未约定施工生产要素价格波动的调价条款；二是合同中约定了调价条款，但列入风险范围的施工生产要素覆盖面不足，又分为两种情形：①合同虽约定了风险范围和幅度，但列入风险范围的人工、材料、工程设备、施工机械台班等施工生产要素有欠缺。例如，风险范围未包括单项材料费占签约合同价达到一定比例的其他材料，不能适应建筑市场施工生产要素价格异常波动情况；②“以偏概全”。例如，以“钢筋”而非“钢材”列入风险范围。

(2) 所谓“约定不明”，通常是指合同条款的文字用语表达混乱、不完整、不周全、模糊、界限不清等，导致意思表示的指向不清晰，不能得出明确的结论。实践中常见的可归于“约定不明”的典型情形是，合同中约定了施工生产要素价格波动的价格调整条款，但未明确具体风险范围或风险幅度。

2. 指导意见第三条明确，合同对风险幅度和范围没有约定或约定不明的，或者合同有约定但采用固定价包干的，发承包双方可协商调整工程价款。北京市高级人民法院《关于审理建设工程施工合同纠纷案件若干疑难问题的解答》（京高法发〔2012〕245号）第12条规定：“建设工程施工合同约定工程价款实行固定价结算，在实际履行过程中，钢材、木材、水泥、混凝土等对工程造价影响较大的主要建筑材料价格发生重大变化，超出了正常市场风险的范围，合同对建材价格变动风险负担有约定的，原则上依照其约定处理；没有约定或约定不明，该当事人要求调整工程价款的，可在市场风险范围和幅度之外酌情予以支持；具体数额可以委托鉴定机构参照施工地建设行政主管部门关于处理建材差价问题的意见予以确定。”参照上述规定，合同约定采用固定价结算，合同对风险幅度和范围没有约定或约定不明的，当主要施工生产要素的市场价格发生重大变化，超出了正常市场风险幅度的，发承包双方可协商调整工程价款，合理分担风险。

3. 对合同订立时无法预见的、不属于商业风险的施工生产要素价格异常波动，发承包双方可参照情势变更原则协商处理。《中华人民共和国民法典》第五百三十三条规定：“合同成立后，合同的基础条件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，继续履行合同对于当事人一方明显不公平的，受不利影响的当事人可以与对方重新协商。”上述规定明确了情势变更的原则。

所谓情势变更原则，通常指合同在有效成立后，非因当事人双方的过错使原合同继续履行的基础发生异常变更，导致合同不能履行或合同继续履行将显失公平。根据诚实信用原则，当事人可以请求变更或解除合同。情势变更原则的适用应当具备以下条件：**一是**必须有情势发生变更的客观事实，这是适用情势变更原则的前提条件。对于情势的具体范围，在理论上很不一致，有观点认为情势指物价平稳、币值近似不变、和平状态、自然状态等大范围的情况。**二是**情势变更发生在合同依法订立后，合同关系消灭以前。这是情势变更适用的时间条件。**三是**情势变更的发生不可归责于当事人。这里的“当事人”，不仅指双方当事人，还应当包括合同当事人之外的第三人。**四是**情势变更是当事人所不可预见的。可以预见到情势变更的一方已经预见到将来发生情势变更必定会致使合同不能履行，却仍然与相对方签订合同的情形，则应当认定可以预见的一方当事人主观上有过错，对相对方的损失应当负赔偿责任。**五是**因情势变更而使继续维持合同效力会产生显失公平的结果。需要说明的是，这里所说的显失公平不能等同于一般具有可预测性的商业风险所导致的不公平结果。后者这种风险是与利润对称的；而前者具有不可预测性，会造成当事人之间的利益关系发生重大变动致极不均衡的情形。

指导意见第三条重申了《中华人民共和国民法典》规定的情势变更原则，对合同订立时无法预见的、不属于商业风险的施工生产要素价格异常波动，发承包双方参照情势变更原则协商处理，有利于解决主要建筑材料价格出现较大波动给工程进度、建材资源调配和成本管控等方面带来的问题，可以为受不利影响的当事人重新协商调整工程价款提供法律支撑，保证合同的相对公平。

需要说明三点，一是合同有约定的，原则上应按合同约定执行。只有合同对风险幅度和范围没有约定、约定不明、合同有约定但采用固定价包干的或发生情势变更的，才适用指导意见第三条所述需要签订补充协议的情形；二是发承包双方签订补充协议需要充分尊重当事人的意思自治，按照诚信、公平和合理原则，兼顾可操作性，通过友好协商形成合意；三是根据上文引述的北京京高法发〔2012〕245号文件第12条，在施工生产要素市场价格发生异常波动时，发承包双方根据本指导意见及时签订补充协议，有利于避免激化争议纠纷，减轻诉累。

（一）风险幅度和范围

按照风险共担、合理分担原则，人工风险幅度不得超过 $\pm 5\%$ ，材料、工程设备、施工机械台班等风险幅度一般不超过 $\pm 5\%$ 。

下列材料，应当列入风险范围：

1. 钢材（包括钢筋、钢板、型钢、镀锌钢管、焊接钢管、无缝钢管等）、水泥及预拌混凝土、装配式预制构件；
2. 铝合金型材、铝单板、玻璃、门窗、电线电缆、沥青及沥青混凝土等单项材料费占签约合同价 1%（含）以上的材料。

【条文释义与要点说明】按照风险共担、合理分担原则，本指导意见第三条第（一）项明确了风险幅度的上限不得超过 5%和下限不得低于-5%，是本指导意见的**第一个亮点**。一是风险幅度与现行计价规范的规定一致，且人工与材料风险幅度一致。计价规范第 9.8.2 项规定：“当合同没有约定，且材料、工程设备单价变化超过 5%时，超过部分的价格应按照本规范附录 A 的方法计算调整材料、工程设备费。”参照上述规定，本项明确材料、工程设备、施工机械台班等风险幅度一般不超过 $\pm 5\%$ ，同时为保持人工与材料风险幅度的一致性，本指导意见明确人工风险幅度不得超过 $\pm 5\%$ ，未沿用原京造定〔2008〕4 号文中风险幅度建议在 $\pm 3\%\sim\pm 6\%$ 区间内的相关规定；二是保障农民工利益，促进社会和谐稳定。本项“人工风险幅度不得超过 $\pm 5\%$ ”采用了“不得”二字，有别于“材料、工程设备、施工机械台班等风险幅度一般不超过 $\pm 5\%$ ”中的“一般”二字，主要有两方面考虑：**一方面**，人工费涉及农民工利益，为落实《保障农民工工资支付条例》，突出保障建筑业农民工的利益，对人工费的风险幅度采用了禁止性的措词；**另一方面**，顺应本指导意见征求意见时市场主体反馈的主流意见。本项将可调价差的材料类别划分为两类：

1. 第一类是与工程主体结构质量安全密切相关的钢材、水泥及预拌混凝土、钢筋混凝土预制构件。为确保工程主体结构质量安全，指导意见将钢材、水泥及预拌混凝土、钢筋混凝土预制构件等材料列入可调价差风险范围；此外，针对实践中常见的以“钢筋”而非“钢材”列入风险范围的“以偏概全”问题，本指导意见以“钢材”作类别归纳，同时在括号内列举了归类为钢材的常见材料，包括钢筋、钢板、型钢、镀锌钢管、焊接钢管、无缝钢管等。

2. 第二类是铝合金型材、铝单板、玻璃、门窗、电线电缆、沥青及

沥青混凝土等单项材料费占签约合同价 1%（含）以上的材料，以量化指标定义应当纳入合同价格调整风险范围的主要材料是本指导意见的**第二个亮点**。主要考虑：**一是**施工生产要素价格波动不仅限于与工程主体结构质量安全相关的主要材料，某类或某些要素的价格波动会带动其他要素的价格波动，且均会影响合同的公平性和可执行度；**二是**相对公平的合同价格调整办法是价格指数调整价格差额法，但目前还缺少可操作性。计价规范附录 A 给定了“物价变化合同价款调整方法”，其各可调因子基本覆盖了全部施工生产要素，但对房屋建筑和市政基础设施工程，实际操作时存在施工生产要素多【市政基础设施相对少些，房屋建筑工程则涉及太多的主要材料】且缺少权威的价格指数的困难，因而价格指数调整价格差额法目前缺少可操作性，实践中也应用较少；**三是**将占比超过 1%的主要材料纳入合同价格调整风险范围是折中的选择。在价格指数调整价格差额法缺少可操作性的情况下，将所有材料都列入合同价格调整风险范围的实际操作难度太大，且管理成本会大幅增加，得不偿失。为便于实际操作，降低管理成本，减轻发承包双方的认价工作量，按照成本和效益兼顾的原则，本指导意见第三条第（一）项将单项材料费占签约合同价 1%（含）以上的材料列入市场价格风险范围，设定了应当列入风险范围材料的量化指标；**四是**本指导意见调研和起草过程中，各方市场主体反映的突出问题之一是，2021 年铝合金型材、铝单板、玻璃、门窗等建筑材料价格较 2020 年涨幅较大，且单项材料费占签约合同价比例基本均高于 1%，但却没列入施工合同中价格调差风险范围【某公建工程项目施工合同中，电线电缆、铝合金型材分别占签约合同价的 4.64%和 1.95%】，已影响到合同的公平和执行；**五是**参考了兄弟省市的经验做法，便于指导市场主体针对不同工程类别，量化列入风险范围的可调价差主要材料。

3. 单项材料费占签约合同价 1%（含）以上材料基本覆盖了各工程类别的主要关键材料。经统计分析，各工程类别单项材料费占签约合同价 1%（含）以上的材料一般如【表 1】所示：

【表 1】各工程类别单项材料费占签约合同价 1%（含）以上的材料统计

工程类别	结构类型	单项材料费占签约合同价 1%（含）以上的材料（占签约合同价比例）	备注
某公建工程 1	钢框架-支撑	钢筋（7.73%）、混凝土（8.34%）、钢结构主材（23.09%）、防水卷材（1.16%）、保温（1.36%）、门窗（1.00%）	
某公建工程 2	钢结构	钢筋（9.81%）、混凝土（7.05%）、低合金板（11.57%）、电线电缆（4.64%）、铝锭（1.95%）、其余钢材（含镀锌钢管、	

		钢板板材、型钢、桥架) (3.14%)	
某住宅工程 1	装配整体式剪力墙结构	钢材(8.34%)、混凝土(7.54%)、装配式(9.87%)、砂浆(1.38%)、防水卷材(1.31%)、门窗(3.78%)	
某住宅工程 2	剪力墙	钢筋(6.87%)、混凝土(7.04%)、保温(4.38%)、防水(1.10%)、铝合金门窗(2.63%)、墙地砖(2.05%)、涂料(1.52%)、木门(1.4%)、电梯设备(1.99%)、电线电缆(1.50%)、管材(1.47%)	公租房项目
某道路工程	沥青混凝土路面工程	沥青混凝土(22.79%)、水稳(25.16%)、乳化沥青透油层(2.13%)、下封层(2.13%)	
某桥梁工程	预制梁和现浇梁、钢梁	混凝土(17.66%)、钢材(37.43%)、沥青混凝土(1.37%)、防撞护栏(6.40%)	
某城市更新改造工程	屋面、外墙、外门窗、上下水改造及公共区域更换节能灯具, 室外工程	钢筋及型钢(1.07%)、钢管及钢管钢护栏(1.11%)、铝合金节能平开窗(3.69%)、钢丝网纱窗(1.17%)、防水涂料及卷材(1.00%)、仿石及防火涂料(2.58%)、胶粘及抹面砂浆(1.64%)、麦冬(1.39%)	
某地铁土建工程	含明挖车站、盾构区间等	混凝土(11.14%)、钢筋(12.55%)、泡沫剂(1.29%)、钢管(1.08%)	

【备注】表 1 为部分工程类别市场主体直接上报数据, 未经比较核对、综合处理等, 各工程类别特定项目数据可能与之存在差异。

4. 指导意见第三条第(一)项第 2 目未列名但单项材料费占签约合同价 1%(含)以上的材料, 也应列入可调价差的风险范围。建设工程施工涉及的人工、材料、工程设备、施工机械台班等施工生产要素种类繁多, 本项无法一一列名。以“木材”为例, 调研过程发现木材直接作为施工材料使用情况相对较少。如实际工程项目木材单项材料费占签约合同价达 1%以上时, 发承包双方可按指导意见第三条第(一)项第 2 目相应原则, 将木材列入价格调整风险范围。

需要说明三点, 一是本指导意见列名的铝合金型材、铝单板、玻璃、门窗、电线电缆、沥青及沥青混凝土, 单项材料费小于签约合同价 1%(含)的, 只要符合成本效益原则, 发承包双方均应列入价格调整风险范围; 二是计算“单项材料费”占比时, 应当以材质归类, 合并计算; 三是所谓签约合同价是指签订合同时合同协议书(合同组成

文件没有合同协议书的即为合同文件）载明的，包括暂估价和暂定金额等在内的合同总金额。

5. 落实指导意见本项第 2 目有关 1% 比例的计算需要区别具体情况。一是指导意见发布前已经依法成立的合同，发承包双方签订补充协议时，可将单项材料费占签约合同价 1%（含）以上的材料列入风险范围；二是依法必须进行招标的项目已经开标但仍未最终签订合同，已经不能变更招标文件和投标人的投标文件，中标合同订立的同时即可确定“单项材料费占签约合同价 1%（含）以上的材料”具体范围；三是尚未进入招标投标程序或已经进入招标投标程序但仍未开标的工程建设项目，明确招标文件中合同条款风险范围时，涉及“单项材料费占签约合同价 1%（含）以上的材料”范围具体确定，招标人可参照单项材料费占最高投标限价或标底中 1%（含）以上的材料列入风险范围。四是不需要进行招标的项目，且仍未签订合同的，涉及“单项材料费占签约合同价 1%（含）以上的材料”范围具体确定，可参照单项材料费占预算书总价中 1%（含）以上的材料列入风险范围。

需要说明两点，一是总承包范围内已竞价或已定价的专业分包工程，专业分包合同中的调价机制、风险范围和幅度，应与施工总承包合同保持同步同口径；二是暂估价的专业分包工程，一般均应按照指导意见第三条第（一）项规定的原则将相应材料列入价格调整风险范围，竣工结算时暂估价的价差按专业分包工程结算价和总承包合同约定的原则，计入总承包合同竣工结算总价。例外的情形是，金额不大【如：不超过 100 万元】或工期不长【如：不超过 6 个日历月】的暂估价的专业分包工程，风险可预测性强，涉及的材料量也不大，采用价格调整机制时因管理成本相对较高，可能得不偿失，有违“物有所值”原则。发承包双方应当综合权衡认价调价等管理成本与价款调整收益的比例关系，根据项目实际协商确定是否调价以及如果调价的，具体风险范围。

（二）价格变化幅度确定原则

1. 基准价格

招标人应当在招标文件中明确投标报价的基准期（依法未招标的，发承包双方在施工合同中约定签约合同价的基准期）。

基准价格应以基准期对应月份的《北京工程造价信息》所发布的工程造价信息价为依据确定。工程造价信息价有上、下限的，以下限为准；未发布工程造价信息价的，应以发承包双方共同确认的市场价格为依据确定。

【条文释义与要点说明】本指导意见第三条第（二）项明确了施工生产要素市场价格变化幅度的确定原则。增加采用材料、工程设备采购价调价差方式，并给出了材料、工程设备采购加权平均价的详细计算方法。

本指导意见第三条第（二）项第1目明确了基准价格的确定方法。一是明确了招标项目，招标人应当在招标文件中明确基准期；依法未招标的项目，发承包双方应当在施工合同中约定签约合同价的基准期；二是基准价格应以基准期对应月份的《北京工程造价信息》所发布的工程造价信息价为依据确定。主要考虑：《北京工程造价信息》已于2019年8月完成改版，《北京工程造价信息》目前划分为工程造价信息价、市场参考价、厂家参考价、绿色建材推广等版块，《北京工程造价信息》工程造价信息价目前发布约1500条人工、材料价格信息。实际操作中，考虑到认价工作的效率、成本和可操作性，发承包双方协商达成一致的，也可将基准价格的确定依据扩大到《北京工程造价信息》市场参考价等，并在合同中给予明确约定。

需要说明的是，《北京工程造价信息》定期发布的材料“信息价”（含工程造价信息价、市场参考价等）与市场主体通过市场询价得到的所谓“市场价”不能简单划等号。一是两者的价格确定方式不同。“信息价”是北京市建设工程造价管理总站通过收集多方市场价格数据，经数据比对、统计、分析并按照特定的测算方法测算后综合确定的反映一定期间的市场平均价格；“市场价”是市场主体通过市场询价得到的特定材料在市场上出售时的价格，属于个别价格或特定价格；二是价格的费用组成不同。“信息价”由材料出厂价、运杂费、运输损耗费、采购及保管费等费用组成；“市场价”可能是出厂价，也可能包括原价、运杂费及运输损耗费等到工地仓库的到场价，但一般不包括采购及保管费，故就费用组成而言，“信息价”一般高于“市场价”（但“信息价”采集数据未覆盖的特定规格型号的材料除外）。

2. 合同履行期间价格

(1) 人工、施工机械台班价格

以发承包双方共同确认的价格为准。若发承包双方未能就施工期市场价格达成一致，可以参考施工期的工程造价信息价。

(2) 材料、工程设备价格

合同履行期间的材料、工程设备价格，可选用施工期市场价或采购价。

①材料、工程设备施工期市场价以发承包双方共同确认的价格为准。若发承包双方未能就施工期市场价格达成一致，可以参考施工期的工程造价信息价。

②材料、工程设备采购价：承包人应根据施工进度安排在采购材料、工程设备前将采购数量和单价报发包人核对，发包人应根据施工进度安排及时确认采购材料、工程设备的数量和单价。不同渠道（批次）采购的同一种材料或工程设备的采购价，可按下列公式取加权平均价：

$$AP = \sum_{i=1}^n (X_i * J_i) / \sum_{i=1}^n (X_i)$$

其中：

AP 为某种材料或工程设备不同渠道（批次）采购加权平均价

X_i 为某种材料或工程设备不同渠道（批次）采购供应的数量

J_i 为某种材料或工程设备不同渠道（批次）采购的单价

i 为某种材料或工程设备不同渠道（批次）采购序号

n 为同一种材料或工程设备采购渠道（批次）的数量

【条文释义与要点说明】指导意见第三条第（二）项第2目明确了合同履行期间价格的确定方法。

1. “合同履行期间价格”区别于“施工期市场价”，相对“施工期市场价”更为规范、严谨。主要考虑：一是“施工期”一般是指某一项工序的实际施工时间，“合同履行期”可能为多个“施工期”。以设备安装施工期为例，“施工期”一般是指材料工程设备等安装就位于永久工程的时间（包括加工制作时间）。调价是整个合同履行期间，确定列入风险范围的特定人工、材料等价格对应的施工期。严格意义上，“合同履行期”不

等于“施工期”，“合同履行期”更严谨。二是本指导意见明确合同履行期间材料、工程设备价格可选用材料、工程设备采购价，不再局限于施工期市场价，因而应用范围较施工期市场价相对广泛。三是《建设工程施工合同（示范文本）》（GF-2017-0201）第11.1款中已有“合同履行期间材料单价”类似的措词表述，采用“合同履行期间价格”的表述便于市场主体理解并接受。本指导意见有别于京造定〔2008〕4号文直接用“施工期对应的造价信息价格”调整价差。

2. 本项第2目明确增加材料、工程设备采购价作为合同履行期间价格调价差的可选择依据，是本指导意见的**第三个亮点**。与采用材料、工程设备施工期市场价（造价信息价）调价差相比，采用采购价突出了实事求是原则，计算合理，价差计算更为准确，对发承包双方更加公平合理。

3. 本第2目细化了材料、工程设备采购价的确认流程。计价规范第A.2.3项第4目规定：“承包人应在采购材料前将采购数量和单价报发包人核对，发包人确认用于工程时，发包人应确认采购材料的数量和单价。”根据上述规定，实际采购前，发承包双方应当根据进度计划安排、工程内容和工程量等，合理确定拟采购材料的种类、数量和采购时间。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有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，发包人应当根据施工进度安排及时给予确认。市场价格波动风险较大时，双方也可根据波动趋势协商提前进行采购，同时协商增加支付设备料预付款或者将已采购进场材料的价款纳入当期进度款。

4. 摒弃简易但失真的算术平均法，提倡采用贴近实际的加权平均法，充分体现公平和客观原则，是本指导意见的**第四个亮点**。实践表明，施工生产要素市场价格的波动有涨有跌，不同渠道（批次）采购的同一种材料或工程设备的采购价有高有低，以算术平均法计算确定价格或者价差与实际脱节，容易产生不公平的结果。本指导意见第三条第（二）项第2目同时给出了某种材料（工程设备）不同渠道或不同批次采购的加权平均价计算公式，便于不同渠道或不同批次采购材料（工程设备）采购价的加权计算。

需要说明的是，合同履行期间的材料、工程设备价格是选择施工期市场价还是选择采购价，发承包双方应当在合同或补充协议中给予明确约定，以避免合同履行过程中产生争议。

3. 价格变化幅度的计算

(1) 承包人在已标价工程量清单或预算书中载明单价低于基准价格时，合同履行期间价格的涨幅以基准价格为基础确定，跌幅以在已标价工程量清单或预算书中载明单价为基础确定。

(2) 承包人在已标价工程量清单或预算书中载明单价高于基准价格时，合同履行期间价格的跌幅以基准价格为基础确定，涨幅以在已标价工程量清单或预算书中载明单价为基础确定。

(3) 承包人在已标价工程量清单或预算书中载明单价等于基准价格时，合同履行期间价格的涨（跌）幅度以基准价格为基础确定。

(4) 承包人在已标价工程量清单或预算书中未载明单价的，合同履行期间价格的涨（跌）幅度以基准价格为基础确定。

【条文释义与要点说明】本指导意见第三条第（二）项第3目明确了价格变化幅度的确定原则。京造定〔2008〕4号文第二条第（二）项第1目规定：“当投标报价时的单价低于投标报价期对应的造价信息价格时，按施工期对应的造价信息价格与投标报价期对应的造价信息价格计算其变化幅度；当投标报价时的单价高于投标报价期对应的造价信息价格时，按施工期对应的造价信息价格与投标报价时的价格计算其变化幅度。”该规定不够全面和严谨，实际操作时易引起误读，故有如下完善：

1. 将“投标报价时的单价”修改为“在已标价工程量清单或预算书中载明单价”，是本指导意见的**第五个亮点**。一是合同未必都是通过招投标形成和订立的。依法未进行招标的建设工程项目，没有投标报价，只有已标价工程量清单或预算书中载明的单价；二是建设工程发承包未必都采用工程量清单计价，也有预算书的情况，故与《建设工程施工合同（示范文本）》（GF-2017-0201）中“已标价工程量清单或预算书”的表述保持一致；三是构成合同文件组成部分的是已标价工程量清单或预算书。

2. 视承包人在已标价工程量清单或预算书中载明单价是否低于基准价格，本目规定合同履行期间价格的涨（跌）幅分别以基准价格、已标价工程量清单或预算书中载明的单价为基础确定。主要考虑：已标价工程量清单或预算书中可能存在不平衡报价的情况，不平衡报价不符合公平原则，合同履行期间计算价格变化涨（跌）幅时应当按不利于有违公平原则一方

的原则处理。

3. 本目按已标价工程量清单或预算书中载明单价低于基准价格、高于基准价格、等于基准价格、未载明单价等各种情形，明确了合同履行期间价格涨（跌）幅度的确定基础。等于基准价格、未载明单价的情形属于本指导意见新增内容，针对实践中承包人在已标价工程量清单或预算书中载明单价可能等于基准价格、在已标价工程量清单或预算书中可能未载明单价的情形进行了补充完善，分别给定了合同履行期间价格涨（跌）幅度的确定基础，价格变化幅度计算方式更全面。

需要说明两点，一是出现以下两种情形时，视为合同履行期间价格的涨（跌）幅度为 0%，**第一种情形**：承包人在已标价工程量清单或预算书中载明单价低于合同履行期间的实际价格，且合同履行期间的实际价格低于基准价格；**第二种情形**：承包人在已标价工程量清单或预算书中载明单价高于合同履行期间的实际价格，且合同履行期间的实际价格高于基准价格；二是承包人在已标价工程量清单或预算书中载明的单价价格水平可通过综合单价分析表查明。综合单价分析表是清单综合单价的组成明细，包含单个项目所含的人工费（含人工单价）、材料费（含材料单价与材料数量）、机械费、企业管理费和利润，并考虑风险等因素，通过综合单价分析表中的数据能推导出承包人的综合单价、企业管理费和利润水平。

（三）超过风险幅度的调整原则

1. 合同履行期间材料、工程设备、施工机械台班价格的变化幅度小于或等于合同约定的价格风险幅度时，不做调整。变化幅度大于合同约定的价格风险幅度时，应当计算超过风险幅度部分的价格差额，其价格差额由发包人承担或受益。

2. 合同履行期间人工价格的变化幅度小于或等于合同约定的价格风险幅度时，不做调整。变化幅度大于合同约定的价格风险幅度时，应当计算全部价格差额，其价格差额由发包人承担或受益。

【条文释义与要点说明】本指导意见第三条第（三）项第 1 目、第 2 目沿用了由来已久的材料和工程设备、施工机械台班价格只调整超过风险幅度以外部分的价格差额，但人工价格超风险幅度后调整全部价格差额的

原则。主要考虑：一是京建法〔2013〕7号文目前仍在施行，本指导意见超过风险幅度的调价原则理应与其保持一致；二是保持本指导意见施行前后超过风险幅度调差原则的相对稳定，市场主体易于理解和接受，有利于本指导意见的落地施行；三是有利于保障农民工利益，预防拖欠农民工工资问题及相关群体性社会事件的发生；四是响应市场主体的主流意见。本指导意见征求意见期间，大部分行业专家、施工单位、企业家代表等均建议人工价格不宜扣减风险幅度内费用。

本项第1目、第2目所沿用的原则是指京造定〔2008〕4号文第二条第（二）项第3目和第4目所规定的原则，其第3目规定：“主要材料和机械市场价格的变化幅度小于或等于合同中约定的价格变化幅度时，不做调整；变化幅度大于合同中约定的价格变化幅度时，应当计算超过部分的价差，其价差由发包人承担或受益”；第4目规定：“人工市场价格的变化幅度小于或等于合同中约定的价格变化幅度时，不做调整；变化幅度大于合同中约定的价格变化幅度时，其价差全部由发包人承担或受益”。本项第1目、第2目除措辞表述有所完善外，其原则与原京造定〔2008〕4号文第二条第（二）项基本一致。

3. 发承包双方应当在施工合同中约定合同履行期间价格变化幅度超过合同约定风险幅度的价格调整办法：

（1）按月分段计量的工程，发承包双方可根据合同履行期间当月价格，对材料、工程设备、施工机械台班价格扣减风险幅度内费用，对人工价格不扣减风险幅度内费用，调整价格差额。

（2）按形象部位分段计量的工程，可按照合同约定的工程形象进度划分不同阶段，根据合同履行期间相应月份的价格加权平均或其他方法计算价格，对材料、工程设备、施工机械台班价格扣减风险幅度内费用，对人工价格不扣减风险幅度内费用，分段计量，调整价格差额。

（3）按整体工程一次性结算的工程，可按照合同履行期间工程实际进度对应月份的价格加权平均或其他方法计算价格，对材料、工程设备、施工机械台班价格扣减风险幅度内费用，对人工价格不扣减风险幅度内费用，调整价格差额。

【条文释义与要点说明】指导意见第三条第（三）项第3目针对不同计量方式，分别给出了合同履行期间价格变化幅度超过合同约定风险幅度

时价格的计算方式及调整办法。目前常见的价格调整办法有：按月分段计量支付、按形象部位分段计量支付、按整体工程一次性结算等。针对上述三种不同价格调整办法，分别给出了合同履行期间价格变化幅度超过合同约定风险幅度的价格调整的具体做法。

“材料、工程设备、施工机械台班价格扣减风险幅度内费用”“人工价格不扣减风险幅度内费用”是对本条第（三）项第 1 目和第 2 目所规定原则的进一步强调。

需要说明两点，一是本条规定的三种价格调整办法，前两种办法是随合同约定的中期计量支付方式同期调整价差，也是比较科学、公平和合理的调整办法，但日常管理工作量稍大；第三种调整办法是不随中期计量支付同期调整，而是在工程竣工结算时一次性调整，日常管理工作量较小，但时效性差，且在没有相应预付或暂付价差款等补偿机制的情况下，该办法大大削弱了价格调整机制的作用和效果，是不值得提倡的价格调整办法；二是无论采用何种价格调整办法，发承包双方均应当在合同或补充协议中明确，涨（跌）幅度确定后，计算价格调整的差额时的基数。实践中常见的计算基数的确定方式有：**方式一**：以已标价工程量清单或预算书中载明的单价作为计算基数。**方式二**：以计算合同履行期间价格变化幅度采用的基础价格作为计算基数，根据指导意见本条第（二）项第 3 目，可能是已标价工程量清单（或预算书）中载明的单价，也可能是基准价格。

4. 人工、材料、工程设备、施工机械台班调整后的价格差额只计取税金。

【条文释义与要点说明】指导意见第三条第（三）项第 4 目规定人工、材料、工程设备、施工机械台班调整后的价格差额只计取税金。主要考虑：**一是**价格差额的税金法定必然要发生的流转税，但就特定施工合同而言，企业管理费、利润等的总额相对固定，不一定成比例增加或必然发生，故价格差额只应计取税金。**二是**价格差额仅计取税金，不打破原合同的利益平衡格局。合同价格调整以补偿承包人额外支出为原则，发承包双方都不应利用生产要素价格波动谋取额外收益。

需要说明两点，一是基于成本效益原则，人工费占比较小的措施项目所包含的人工费可以不计入价差调整的计算基数；二是鉴于增值税属于流转税，故本指导意见第三条第（三）项第4目是针对价格调整后发包人需要向承包人支付价格差额而言的，在发包人因价格调整而受益的情况下，不存在承包人计取税金问题。

四、发生合同工程工期延误的，应按照下列原则确定合同履行期的价款调整：

（一）工期延误

1. 因非承包人原因导致工期延误的，计划进度日期后续工程的人工、材料、工程设备、施工机械台班价格，应采用计划进度日期与实际进度日期对应价格两者的较高者。

【条文释义与要点说明】本指导意见第四条第（一）项第1目明确了非承包人原因导致工期延误的价格波动损失承担原则。计价规范第9.8.3项第1目规定：“因非承包人原因导致工期延误的，计划进度日期后续工程的价格，应采用计划进度日期与实际进度日期两者的较高者。”《中华人民共和国民法典》第五百一十三条规定：“逾期提取标的物或者逾期付款的，遇价格上涨时，按照新价格执行；价格下降时，按照原价格执行。”根据上述相关规定，对因非承包人原因导致合同工程工期延误的，价款调整按有利于承包人的原则处理。本目与京造定〔2008〕4号文第三条相比，不再使用“发包人原因”一词，而是照搬计价规范使用的“非承包人原因”，表述更加严谨，且与计价规范保持统一。

2. 因承包人原因导致工期延误的，计划进度日期后续工程的人工、材料、工程设备、施工机械台班价格，应采用计划进度日期与实际进度日期对应价格两者的较低者。

【条文释义与要点说明】本指导意见第四条第（一）项第2目明确了承包人原因导致工期延误的价格波动损失承担原则。计价规范第9.8.3项第2目规定：“因承包人原因导致工期延误的，计划进度日期后续工程的价格，应采用计划进度日期与实际进度日期两者的较低者。”《中华人民共和国民法典》第三编第四章第五百一十三条规定：“逾期交付标的物的，遇价格上涨时，按照原价格执行；价格下降时，按照新价格执行。”根据上述相关规定，对因承包人原因导致合同工程工期延误的，价款调整按

不利于承包人的原则处理。

3. 工期延误既有承包人原因，也有非承包人原因的，延误期间发生的人工、材料、工程设备、施工机械台班价格涨跌，由发承包双方按责任大小分担。

【条文释义与要点说明】本指导意见第四条第（一）项第3目明确了工期延误既有承包人原因、也有非承包人原因的，工期延误期间施工生产要素价格涨跌责任的分担方式。《中华人民共和国民法典》第三编第八章“违约责任”第五百九十二条规定：“当事人都违反合同的，应当各自承担相应的责任”。根据该条规定，指导意见明确工期延误既有承包人原因也有非承包人原因的，由发承包双方按责任大小分担。

实际操作中，若导致工期延误的双方所负责任为同种责任，依其性质可相互抵销的，双方可在法律规定的范围内将各自承担的责任抵销。双方均有导致工期延误的违约行为的，发承包双方需要根据具体情况进行具体分析和处理。

需要说明的是，《中华人民共和国民法典》第三编第八章“违约责任”第五百九十一条规定：“当事人一方违约后，对方应当采取适当措施防止损失的扩大；没有采取适当措施致使损失扩大的，不得就扩大的损失请求赔偿。”根据上述规定，发生工期延误的，发承包双方均负有法定的减损义务；双方均应当采取适当措施防止损失的扩大；没有采取适当措施致使损失扩大的，不得就扩大的损失请求赔偿。”

（二）延期开工

发承包双方签订施工合同后，由于征地拆迁、设计调整等原因导致延期开工的，发承包双方应当及时签订补充协议，确定延期开工导致的价格波动损失或受益分担原则。

【条文释义与要点说明】本指导意见第四条第（二）项明确了“延期开工”导致的价格波动损失或受益分担的原则。因发包人原因导致延期开工在实践中并不罕见，严格意义上，延期开工与工期延误还不能完全划等号，本项规定是本指导意见的**第六个亮点**。《中华人民共和国民法典》第八百零三条规定：“发包人未按照约定的时间和要求提供原材料、设备、

场地、资金、技术资料的，承包人可以顺延工程日期，并有权请求赔偿停工、窝工等损失。”《中华人民共和国民法典》第五百七十七条规定：“当事人一方不履行合同义务或者履行合同义务不符合约定的，应当承担继续履行、采取补救措施或者赔偿损失等违约责任”。根据上述规定，由于征地拆迁、设计调整等发包人原因导致延期开工的，发承包双方应当及时签订补充协议，确定延期开工导致的价格波动损失或受益分担原则。

需要说明四点：一是发包人原因导致的延期开工严格意义上属于索赔事件，承包人因延期开工遭受的损失，原则上应当按照合同约定的索赔程序主张权利。考虑到实践中确有一部分发承包人忌讳“索赔”二字的情况，本条建议发承包双方以签订补充协议方式确定损失或受益的分担金额或确定原则；二是因发包人原因延期开工一般会导致承包人遭受损失，但就施工生产要素市场价格波动而言未必总是损失。延期开工一般会导致人员和机械设备等的窝工损失，但在实际施工期施工生产要素价格呈下行趋势的情况下，承包人也可能会因为施工生产要素市场价格的波动而受益；三是原计划的施工期间和延期开工后的实际施工期间施工生产要素价格波动情况的差异未必能够通过合同约定的风险范围和价格调整方法确定，延期开工的影响一般需要等到工程竣工才能完全确定，故发承包双方签订的补充协议可能是为实际施工期间确定损失或受益应当遵循的程序、规则或原则；四是发承包双方签订补充协议时，也可以一并解决因延期开工导致承包人窝工、投入增加等的损失承担问题。

五、编制和确定投资估算、工程设计概算应当充分考虑工程建设前期和建设期内价格波动等因素。

【条文释义与要点说明】本指导意见第五条是原则性规定，旨在从投资源头保证本指导意见的可落地性。《政府投资条例》（国务院令 第 712 号）第二十三条第二款规定：“因国家政策调整、价格上涨、地质条件发生重大变化等原因确需增加投资概算的，项目单位应当提出调整方案及资金来源，按照规定的程序报原初步设计审批部门或者投资概算核定部门核定；涉及预算调整或者调剂的，依照有关预算的法律、行政法规和国家有关规定办理。”国家发展改革委《中央预算内直接投资项目概算管理暂行办法》（发改投资〔2015〕482 号）第三条规定：“概算包括国家规定的项目建设所需的全部费用，包括工程费用、工程建设其他费用、基本预备费、价差预备费等。编制和核定概算时，价差预备费按年度投资价格指数分行

业合理确定。”参照上述规定，本指导意见第五条明确，在编制和确定工程投资估（概）算、初步设计概算时，有关单位和部门应当充分考虑工程建设前期和建设期内价格波动等因素，确保投资估（概）算、初步设计概算等打足投资，为合同价格调整提供资金保障。

需要说明的是，工程投资估（概）算或初步设计概算需要按规定报送项目审批、核准部门批准的，如果已批复的投资估算或初步设计概算中未充分考虑合同价格调整所需资金，发包人（项目法人）应当及时向原项目审批或核准部门申请调整。

六、已签订工程施工合同但尚未结算的工程项目，可参照本指导意见协商签订补充协议。

【条文释义与要点说明】本指导意见第六条明确，已签订工程施工合同但尚未结算的工程项目，可参照本指导意见协商签订补充协议。本条所谓“已签订工程施工合同但尚未结算的工程项目”是指合同履行期间受到施工生产要素市场价格异常波动影响的工程项目。已完成竣工结算的工程项目不适用本指导意见。

七、实行设计施工等工程总承包的，参照本指导意见执行。

【条文释义与要点说明】本指导意见第一条、第二条、第三条、第四条和第六条均明确针对建设工程施工合同。鉴于设计施工一体化、EPC 等工程总承包合同中的施工承包价格亦会受到施工生产要素市场价格波动的影响，为公平合理地分摊施工生产要素市场价格波动的风险，保证工程质量和安全，本条明确，工程总承包合同的发承包双方应当结合项目实际情况，参照本指导意见设定适用于施工承包价格的价格调整方法或协商签订补充协议。设计施工总承包合同也应考虑设立与施工生产要素市场价格波动相关的合同价格调整机制是本指导意见的**第七个亮点**。

八、本指导意见自发布之日起施行。

【条文释义与要点说明】本指导意见第八条规定了指导意见的施行时间为本指导意见发布时间，也即本指导意见载明的印发日期 2021 年 8 月 16 日。

【声明】

本要点说明由北京市建设工程造价管理总站编写并负责解释。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！我站将根据反馈意见及时予以修订和完善。

本版本为 2021 年 9 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，并采纳了部分市场主体的测算数据，在此谨表示诚挚的谢意！

北京市建设工程造价管理总站
2021 年 9 月 30 日
