

建设单位视角下国有资金建设项目 施工合同解除研究

● 白凯元



[摘要] 在工程项目建设中,一旦施工单位资金链断裂,工程就有长期停工的风险。受制于国有资金使用的限制性,建设单位很难通过追加投资推动项目建设,于是解除合同成了一种选择。但解除合同也存在风险,一是解除合同到二次招标完成耗时极长,二是“半拉子工程”不一定能吸引好单位投标,三是前后两家施工单位的责任很难划分。面对此种情况,笔者结合自身在工作中的相关经验,提出了国有资金建设项目施工合同解除决策的依据,以及合同解除在落地过程中应处理好的行政报备、工程清场、质量鉴定、工程量界面确认、资料整理、二次招标、群体事件应急处置等七大要点,希望给相关人士提供一定的参考。

[关键词] 建设单位视角;国有资金建设项目;施工合同解除

随着我国工程建设领域法律法规体系的不断完善,特别是工程资金监管账户制度和农民工工资专用账户制度的普遍推广,建设领域的资金安全管理有了长足的进步。但是,这仍不能避免因为施工单位超低价中标或自身经营危机导致的各种资金链断裂。资金链的断裂造成工程建设进度滞后,甚至长期实质性停工,给建设单位带来较大的经济和时间损失。面对此种情况,私营业主单位可以通过追加投资推动项目建设(但这并不值得鼓励)。对于使用国有资金的建设项目来说,突破合同条件的追加投资是较难被允许的。因此,为维护建设单位的正当权益,尽可能地降低损失,解除与施工单位签订的合同是一项可行的选择。

合同解除的意义

建设单位提出解除合同的原因,是施工单位资金链断裂已经导致工程建设进度长期滞后,甚至长期实质性停工,且经过建设单位多方调查、研判,施工单位已基本不再具体履行合同的可能,继续执行合同只会造成进一步的资源浪费。而解除合同的目的,是为选择新的施工单位将工程建设进度带入正轨提供程序保证。因此,从建设项目管理的角度看,合同解除不仅是宣告结束合同关系的一纸协议,也是一个时间或者事件节点。合同解除是一个程序过程,其本质是从解除准备、书面解除合同、旧施工单位退场、二次招标直至新施工单位进场开工在内的特殊项目建设过渡阶段。合同解除意味着当前合同状态即将终结,也预示着新的合同

关系即将结成,一解一结之间涉及程序、质量、进度、资金、档案、安全、稳定等方面责任关系的变化。如何处理方方面面的事务,使新、旧单位的责任关系顺利交接,使建设项目在经历剧变的条件下平稳过渡且不产生无法处理的后遗症,是对建设单位管理者的重要挑战。

合同解除的决策

解除合同是建设单位万不得已的选择。解除合同和办理重新招标并不能确保项目建设转入正轨,后期依然存在一定不确定性。根据笔者的经验,解除合同和办理重新招标的流程手续很多、耗时较长(从协商解除合同至二次招标完成重新开工约需10个月到1年的时间,如遇投标人投诉则耗时更长),这损失的仅仅是工期代价。如果新中标的施工单位与原施工单位一样存在种种问题,则二次招标反而造成更大的损失。因此,建设单位做决策时需十分慎重,具体应考虑如下因素。

(1)施工单位是否在短时间内已无力推动项目建设,这可以从两方面判断:通过“国家企业信用信息公示系统”“企查查”“天眼查”及其他信息平台对施工单位做背景调查,掌握施工单位的失信情况、财务状况、债权债务纠纷等方面信息;在建设单位已按合同约定足额支付工程款的前提下,直接与施工单位负责人、本项目的项目经理、各班组工人代表、各材料商、设备商对接,掌握本项目中施工单位拖欠工程款的情况。

如果施工单位存在大量的失信记录、财务冻结、债务纠纷，且在本项目中也有大量欠款，应尽早考虑解除合同。如果施工单位不存在严重的财务危机，只是内部管理不善、经济责任不明、相互扯皮引发的工程延误，则应通过其他干预手段督促施工单位追加投入、增派人员，推进项目建设。

(2)根据项目所处的施工阶段分析二次招标是否值得。前文已经讲到，从商议解除合同至二次招标完成重新开工，建设单位需要付出较大的时间成本，而且不能确保工程复工后项目建设一定转入正轨。因此，是否重新招标需考虑建设项目所处的施工阶段。

一般来说，施工单位资金流出现问题的阶段越早，后续建设资金压力越大，风险越高，完成建设项目的可能性越低。阶段越早，施工单位已完成工程量和工程界面越少，工程质量鉴定越简单，围绕工程量和工程质量的争议越少。同时，阶段越早，剩余工程量越多，二次招标合同价越高，有意投标的施工单位越多。

与上述情况相反，施工单位资金流出现问题的阶段越晚，后续建设资金压力相对越小，风险也越小，完成建设项目的可能性相对越高。阶段越晚，施工单位已完成工程量和工程界面越多，工程质量鉴定越复杂，围绕工程量和工程质量的争议越多。同时，阶段越晚，剩余工程量越少，二次招标合同价越低，有意投标的施工单位、特别是好单位越少。

通过以上分析可以发现，施工单位资金流出现问题较早的项目，更应该采用解除合同再招标的方式推进项目建设；对于资金流出现问题晚的项目，由于涉及的问题更复杂，因此，不宜轻易采用解除合同的方式处理。笔者认为，此类项目，在保证工程款不超付的前提下，应该通过给予施工单位一定的支持方式推进项目建设(此种情况本文不作讨论)。对施工阶段早、晚的界定，可参照表1。

表1 影响施工阶段解除合同决策因素分析表

影响因素		资金流出现问题时的施工阶段		
		结构施工阶段	装修阶段初期	装修阶段中后期
原施工单位	后续建设资金压力	大	中	相对较小
	完工可能性	小	中	相对较大
	已完工程量和工程界面	少	中	多
	已完工程争议	少	中	相对较多
潜在投标单位	剩余工程量	多	中	少
	二次招标价格	高	中	低
	有意投标单位	多	中	少
是否宜解除合同		宜	需具体分析	不宜

Q 合同解除落地过程中的七大要点

根据笔者自身的工作经验，合同解除的落地主要需做好

解除决策、行政报备，以及工程清场、质量鉴定、工程量界面确认、档案资料整理、二次招标、群体事件应急处置等七项工作，这七项工作也是合同解除协议或合同解除通知书涉及的主要内容。

(一)解除决策、行政报备

我国建设项目施工均须在建设行政主管部门的监督下进行，解除合同作为建设过程中的重大变化，必须知会相关部门，主要工作如下：(1)建设单位在解除合同前应与建设行政主管部门事先沟通，得到相关部门的理解和支持后，提交正式的中止质量安全监督申请。(2)二次招标完成后办理恢复监督申请和施工许可证变更。

(二)工程清场

办理中止监督后，建设单位可要求施工单位开始清场，为避免前后两家施工单位之间各种不必要的纠纷及不安全因素的存在，建议对除了建筑实体和工地围挡、道路外的全部物质性施工要素(如各类办公和生活板房、集装箱、各种施工机具、脚手架、模板、尚未使用的建筑、装饰和安装材料等)进行清场。需要注意的是，在清场过程中，建设行政主管部门虽已中止监督，建设单位仍应督促监理单位、施工单位认真履行安全文明管理职责，特别是要避免安全事故发生。

(三)质量鉴定

质量是建设项目的最重要属性，质量鉴定既关系到前后两家施工单位的质量责任划分，更直接影响到项目的启用以及用户体验。质量鉴定可以分以下两种情况实施。

(1)对于尚未完成中间结构验收的项目，应由建设单位、监理单位和施工单位委托共同认可的第三方检测机构(为确保检测结果的权威性，应委托省级以上检测机构，下同)对工程的结构质量作出鉴定，并出具鉴定报告，对于鉴定结论为不合格的局部工程，应在结算中扣除相关费用(含返工费用)。

(2)对于已经通过中间结构验收的项目，应由建设、监理及施工单位共同对全部装饰和安装工程进行质量状态的确认，并形成质量确认书；三方对质量状态有异议的，应委托三方均认可的第三方检测机构对工程的质量作出鉴定，并出具鉴定报告，对于不合格的局部工程，应在结算中扣除相关费用(含返工费用)。质量鉴定费用宜由施工单位承担，质量鉴定报告和质量确认书作为本工程重要的质量文件，已妥善保管并在工程竣工后归入工程档案。

(四)工程量界面确认

工程量界面的确认包括两个阶段：(1)解除合同阶段。由建设、监理、施工单位及清单编制单位共同踏勘现场，对施工单位的已完工程量做书面确认，确认后的工程量作为编制二次招标工程量清单的依据。(2)前后两家施工单位交接

阶段。二次招标完成中,新施工单位即当着手施工准备工作。由于从合同解除至二次招标完成一般时间较长,现场可能出现变化或第一次工程量确认可能存在疏漏。因此,建设单位应组织监理单位、前后两家施工单位共同对现场进行二次踏勘,并对现场已完工程量做书面确认,确认后的工程量作为建设单位与原施工单位及二次招标中标单位今后结算的依据。

(五)档案资料整理

档案资料是重要的可追溯性文件,也是项目办理各种验收、归档的必备材料,不能缺失。在资金链断裂的项目中,资料员工资被拖欠是常见现象,而资料员为索要工资或泄愤,拒交、藏匿甚至毁坏资料的情况也时有发生。除此之外,供货商拒交合格证、检测单位拒交检测报告,凡此种种,都会对资料的完整性产生影响,使建设单位在后续的工程建设和报批工作中陷入被动的状态。因此,在预判到可能解除合同的情况下,建设单位应尽早要求施工单位将当前状态下完整的施工资料提交建设单位自行保管,待二次招标完成后转交新施工单位,并做好签收记录。

(六)二次招标

二次招标应尽早启动,招标文件的编制应充分结合质量鉴定、工程量界面确认、资料整理工作中形成的重要信息,并将相关信息、风险及责任关系明白无误地告知投标单位,避免今后的责任纠纷。建设单位应向投标单位开放现场踏勘条件和公布质量鉴定报告,并指出投标单位的应标意味着投标单位对原施工单位已完工程量的质量予以肯定,并愿意承担该部分工程的今后质保工作,避免投标单位中标后在质量责任问题上与建设单位博弈。

二次招标完成后,建设单位应尽快组织监理单位和前后两家施工单位完成现场踏勘及质量鉴定资料、工程量界面确认资料和工程档案资料的移交。交接工作的完成,标志着合同解除工作基本闭环(原施工单位的结算除外),新施工单位即将全面接手工程建设任务,并承担相应工程质量责任。需要特别强调的是,这里所说的工程质量责任,不仅指新施工单位对自行施工工程的质量责任,也包括新施工单位对原

施工单位的已完工程负有的返修、质保责任。

(七)群体事件的应急处置

这里所说的群体事件主要是群体讨薪和索要工程款。施工单位资金链断裂往往伴随着大量的欠薪、欠款,合同解除前,各施工班组、各供货商看到工地还在勉强维持运转,对于欠薪、欠款往往还能采取等待和观望的态度。合同一旦接触,则可能引起各班组工人及供货商心理的较大波动,造成群体讨薪和索要工程款的局面。面对群体事件,建设单位应做好如下工作:(1)建设单位应严格做到依合同办事,确保自身不存在拖欠工程款的情况;(2)建设单位管理人员应提前深入施工单位各班组、各供货商,了解具体情况,掌握一定的数据,并将相关情况即时通报建设行政主管部门和劳动监察部门,形成问题处置的合力;(3)群体事件发生后,建设单位管理人员应对被欠薪人员报以同情和理解,做好安抚工作,不能事不关己、冷言冷语,激化矛盾。

Q 结束语

综上所述,当前,建设工程领域存在因债权债务纠纷及资金链断裂问题导致工程停工的现象,建设单位如何合理地解决这一问题,确保建设项目复工和有序推进仍是重要的课题。笔者根据自身的工作经历,提出了解除合同决策的分析方法和落实决策的七大要点。以上所言只是大的处置原则,在实际工作中面对的问题更烦琐、复杂,希望本文提出的解除合同决策对正在处理相关棘手事宜的同行有所帮助。

参考文献

- [1]王波,姚勇,段志敏.建设工程合同解除探讨[J].才智,2008(13):43-44.
- [2]韩淑静.建设工程合同解除研究[D].保定:河北大学,2013.
- [3]冯伟锋.建设工程施工合同解除后的损害赔偿研究[D].长春:长春理工大学,2016.

作者简介:

白凯元(1987—),男,汉族,陕西西安人,硕士,浙江大学,研究方向:高校基建管理。