

**四川省住房和城乡建设厅 四川省发展和改革委员会  
关于印发《四川省房屋建筑和市政基础设施项目工程  
总承包管理办法》的通知**

川建行规〔2020〕4号

各市（州）住房城乡建设、发展改革行政主管部门：

为贯彻落实《四川省人民政府办公厅关于推动四川建筑业高质量发展的实施意见》（川办发〔2019〕54号）、住房和城乡建设部 国家发展改革委《房屋建筑和市政基础设施项目工程总承包管理办法》，加快推进工程建设组织实施方式改革，提升工程建设质量和效益，住房城乡建设厅、省发展改革委制定了《四川省房屋建筑和市政基础设施项目工程总承包管理办法》。现印发给你们，请结合本地区实际，认真贯彻执行。

四川省住房和城乡建设厅      四川省发展和改革委员会

2020年4月2日

# 四川省房屋建筑和市政基础设施项目 工程总承包管理办法

## 第一章 总 则

**第一条** 为推进和规范房屋建筑和市政基础设施项目工程总承包的实施和发展，提高工程建设质量和效益，根据《中华人民共和国建筑法》《中华人民共和国招标投标法》《必须招标的工程项目规定》（国家发展和改革委员会令第16号）、住房和城乡建设部 国家发展改革委《房屋建筑和市政基础设施项目工程总承包管理办法》以及《四川省人民政府办公厅关于推动四川建筑业高质量发展的实施意见》（川办发〔2019〕54号）等法律法规和规范性文件，结合我省实际，制定本办法。

**第二条** 四川省行政区域内房屋建筑和市政基础设施建设项目依法实行工程总承包的，适用本办法。

**第三条** 本办法所称工程总承包，是指承包单位按照与建设单位签订的合同，对工程设计、采购、施工或者设计、施工等阶段实行总承包，并对工程的质量、安全、工期和造价等全面负责的工程建设组织实施方式。

**第四条** 省住房城乡建设主管部门对全省房屋建筑和市政基础设施工程总承包（以下简称工程总承包）活动实施指导和监督。

省发展改革主管部门依据政府投资与固定资产投资建设管理的相关法律法规履行相应的监督管理职责。

市（州）、县（市、区）住房城乡建设主管部门负责本行政区域内房屋建筑和市政基础设施工程总承包活动的监督管理。

市（州）、县（市、区）发展改革主管部门依据政府投资与固定资产投资建设管理的相关法律法规在本行政区域内履行相应的监督管理职责。

**第五条** 工程总承包活动应当遵循合法、高效、公平、诚实、守信原则，合理分担风险，保证工程质量和安全，节约能源，保护生态环境，不得损害社会公共利益和他人的合法权益。

## **第二章 工程总承包项目发包和承包**

**第六条** 建设单位应当根据工程项目的规模和复杂程度及自身管理能力等合理选择建设项目组织实施方式，自主决策采用工程总承包模式。

建设范围、建设规模、建设标准、功能要求等前期条件明确、技术方案成熟的下列建设项目应当优先采用工程总承包方式：

（一）政府投资项目、国有资金占控股或者主导地位的项目；

(二) 抢险救灾项目；

(三) 装配式建筑项目。

**第七条** 建设单位应当在发包前完成项目审批、核准或者备案程序。

采用工程总承包方式的企业投资项目，应当在核准或者备案后进行工程总承包项目发包。

采用工程总承包方式的政府投资项目，原则上应当在初步设计审批完成、以投资概算为经济控制指标、预留建设单位需要发生的前期相关管理必要费用后，进行工程总承包项目发包；其中，按照国家有关规定简化报批文件和审批程序的政府投资项目，应当在完成相应的投资决策审批后进行工程总承包项目发包。

**第八条** 建设单位依法采用招标或者直接发包等方式选择工程总承包单位。

拟实施工程总承包项目在发包范围内的设计、施工或者采购中，有任一项属于依法必须进行招标的项目范围且达到国家规定规模标准的，应当采用招标的方式选择工程总承包单位。

**第九条** 建设单位和工程总承包单位应当加强设计、施工等环节管理，确保建设地点、建设规模、建设内容等项目审批、核准、备案要求。

建设单位应当有满足施工所需要的资金安排。没有满足施

工所需要的资金安排的，工程建设项目不得开工建设。

政府投资项目所需资金应当按照国家有关规定确保落实到位，不得由工程总承包单位或者分包单位垫资建设。政府投资项目建设投资原则上不得超过经核定的投资概算。

**第十条** 工程总承包项目招标文件应当包括以下内容：

（一）投标人须知，投标文件格式；包括项目的资金来源和落实情况等；

（二）评标办法和标准；

（三）拟签订合同的主要条款，应符合住房城乡建设部会同有关部门制定的工程总承包合同示范文本规定的 key 内容；

（四）发包人要求，列明项目的目标、范围、设计和其他技术标准，包括对项目的 content、范围、规模、标准、功能、质量、安全、节约能源、生态环境保护、工期、验收、主要和关键设备的性能指标和规格等要求；

（五）建设单位提供的资料和条件，包括发包前已完成的水文地质、工程地质、地形等工程勘察资料，以及可行性研究报告、方案设计文件或者初步设计文件等；

（六）保证金缴纳方式，包括现金、银行保函、专业担保公司担保函、保证保险等方式；

（七）采用建筑信息模型、实施装配式技术及要求达到绿色建筑相应标准的，招标文件应当明确；

（八）要求投标人提交的其他材料。

依法必须招标的项目可以参照国家发展改革委等九部委发布的《标准设计施工总承包招标文件》编制工程总承包招标文件。推荐使用由住房城乡建设部会同有关部门制定的工程总承包合同示范文本，并将其作为招标文件的组成部分。

建设单位可以在招标文件中，提出对履约担保的要求，依法要求投标文件载明拟分包的内容。对于设有最高投标限价（招标控制价）的，应当明确最高投标限价（招标控制价）的详细内容（除综合单价分析表外）或者最高投标限价（招标控制价）计算方法等内容。

**第十一条** 工程总承包单位应当同时具有与工程规模相适应的工程设计资质和施工资质，或者由具有相应资质的设计单位和施工单位组成联合体。工程总承包单位应当具有相应的项目管理体系、项目管理能力，相应的财务、风险承担能力，以及与发包工程相类似的工程设计、施工或者工程总承包业绩。

前款规定的“施工资质”“施工单位”是指施工总承包资质、具有施工总承包资质的施工单位。

招标人公开已完成的项目建议书、可行性研究报告、初步设计等文件的，编制项目可行性研究报告、工程方案设计、初步设计且具备工程设计资质、工程总承包条件的单位可以参与该工程总承包项目的投标，招标人应当在招标文件中予以明确。

工程总承包单位不得同时担任本工程总承包项目的代建单位、项目管理单位、监理单位、造价咨询单位、招标代理单位。

**第十二条** 除技术复杂的大型房屋建筑项目，跨越铁路、公路及其桥梁、涵洞等的大型市政基础设施项目，以及对工程设计或施工有特殊要求的项目外，以联合体方式承揽的，联合体成员中工程设计、施工单位原则上不宜超过 3 家。联合体各方应当共同与建设单位签订工程总承包合同，就工程总承包项目承担连带责任。联合体投标的牵头人（单位）根据招标文件确定。招标文件没有明确的，联合体协议应约定其中一方为牵头人（单位），并明确联合体成员单位的责任和权利。

**第十三条** 工程总承包项目经理是指具备法律法规及本办法规定条件，并经工程总承包单位任命或者授权负责工程总承包项目合同履行和项目管理的管理人员。

工程总承包项目经理应具备下列条件：

（一）取得注册建筑师、勘察设计注册工程师、注册建造师等注册执业资格，依法在一个工程勘察设计、施工单位注册执业；

取得注册监理工程师注册执业资格拟担任工程总承包项目经理的，应当注册在一个工程设计单位或者施工单位；

未实施注册执业资格的，取得高级专业技术职称；

（二）担任过与拟建项目相类似的工程总承包项目经理、

设计项目负责人、施工总承包项目负责人或者项目总监理工程师；

以联合体方式承揽的工程总承包项目，应当在招标文件中明确工程总承包项目经理的条件。

**第十四条** 招标人应当确定投标人编制投标文件所需要的合理时间。依法必须进行招标的项目，自招标文件开始发出之日起至投标人提交投标文件截止之日止，最短不得少于二十日。技术特别复杂、功能要求特殊的大型建设项目应当合理延长投标文件编制时间。

**第十五条** 工程总承包项目评标一般采用综合评估法，评审的主要因素包括工程总承包报价、工程总承包实施方案、类似工程总承包业绩、项目经理能力、项目管理机构配置、工程总承包单位的综合实力、工程质量安全专项方案和信用状况等，其中报价评分权重不宜低于 60%。

**第十六条** 依法必须招标的项目，评标委员会的组建应当依照项目特点由招标人代表、具有工程总承包项目管理经验的专家，以及从事设计、施工、造价等方面的专家组成，技术、经济专家的比例按照《招标投标法》规定执行。

**第十七条** 建设单位和工程总承包单位应当加强风险管控，公平合理地分担风险。

建设单位承担的风险主要包括：

- （一）由于建设单位原因产生的工程费用和工期的变化；
- （二）主要工程材料、设备、人工价格与招标时基期价相比，波动幅度超过合同约定幅度的部分；
- （三）因国家法律法规与政策性规定变化引起的合同价格变化；
- （四）不可预见工程地质条件变化造成工程费用和工期的调整；
- （五）不可抗力造成的工程费用和工期的变化。

工程总承包单位承担由于工程总承包单位原因造成的设计文件变更、施工技术以及组织管理变化造成的风险。

风险分担的具体内容及范围应当在招标文件和合同中约定。不得采用无限风险、所有风险及类似语句规定计价中的风险内容及范围。

鼓励建设单位和工程总承包单位运用保险手段增强防范风险能力。建设单位要求工程总承包单位提供履约担保的，建设单位也应当同时向工程总承包单位提供工程款支付担保。

**第十八条** 企业投资项目的工程总承包宜采用总价合同，政府投资项目的工程总承包应当合理确定合同价格形式。采用总价合同的，除合同约定可以调整的情形外，合同总价一般不予调整。

建设单位和工程总承包单位应当在合同中约定工程总承包

的计量规则和计价方法。住房城乡建设部对工程总承包计量规则和计价方法另有规定的，从其规定。

依法必须进行招标的项目，合同价格应当在充分竞争的基础上合理确定。

采用总价合同的，招标文件及合同中应明确建设范围、建设规模、建设标准、功能需求、主要材料设备型号（技术参数）与质量要求等内容。

**第十九条** 拟采用工程总承包建设的项目，在其方案设计或初步设计阶段，若建设单位对工程质量和建设工期有特殊要求，要求创建市级及以上优质工程奖或在能确保质量和安全的前提下压缩工期超过定额工期 **20%**的，应在投资估算或投资概算基础上增加创优质工程奖补偿奖励费或缩短定额工期补偿费。按照建设单位要求提前竣工验收交付使用的，建设单位应当向工程总承包单位增加合理的提前竣工交付使用补偿奖励费。

招标人应当将创优质工程奖补偿奖励费或缩短定额工期补偿费列入招标文件，并在招标工程清单中增列相应项目。

合同签订或开工后施工阶段，建设单位提出上述明确要求的，应当通过合同形式予以补充。具体按照国家及省相关规定执行。

### 第三章 工程总承包项目组织实施

**第二十条** 建设单位应当加强工程总承包项目全过程管理，履行合同和法定义务。

建设单位可以委托咨询单位提供招标代理、勘察、设计、监理、造价、项目管理等全过程咨询服务。

**第二十一条** 工程总承包单位应当建立与工程总承包相适应的组织机构和管理制度，形成项目设计管理、采购管理、施工管理、试运行管理以及质量、安全、工期、造价、节约能源和生态环境保护等工程总承包综合管理能力。

**第二十二条** 工程总承包单位可以采用直接发包的方式进行分包。但以暂估价形式包括在总承包范围内的工程、货物、服务分包时，属于依法必须进行招标的项目范围且达到国家规定规模标准的，应当依法招标。招标可以由建设单位和工程总承包单位联合招标，也可以经建设单位同意由工程总承包单位单独招标，具体方式由建设单位在工程总承包招标文件或工程总承包合同中约定。

属于上述应当依法招标范围的，未经单独招标或联合招标，招标人、工程总承包单位不得以总承包分包名义违法直接发包。

**第二十三条** 经建设单位同意，同时具有相应工程设计和施工资质中标或者以联合体形式中标的工程总承包单位，可以将工程总承包项目中的非主体设计或者非主体结构、非关键性

专业施工业务分包给具备相应资质的单位，但不得将工程总承包项目中的主体设计或者主体结构、关键性专业施工业务分包。工程总承包单位不得将工程总承包项目中的设计和施工的全部业务一并转包，不得将工程总承包项目中的设计或施工的全部业务分别分包给其他单位，也不得以专业工程名义违法分包给具有施工资质的单位。

工程总承包项目不得分包的内容应当在招标文件中明确。

**第二十四条** 工程总承包单位不得将工程总承包项目转包。

采用联合体方式承包工程总承包项目的，在联合体分工协议中约定或者在项目实际实施过程中，联合体一方既不实施工程设计或者施工业务，也不对工程实施组织管理，且向联合体其他成员或者以分包形式收取管理费或者其他类似费用的，属于联合体一方将承包的工程转包给其他方。

**第二十五条** 工程总承包单位应当设置项目经理，在施工现场设立项目管理机构，配备技术、质量、安全、进度、费用（含劳资）、设备和材料等现场管理岗位及管理人员，加强设计、采购与施工的协调，完善和优化设计，改进施工方案，实现对工程总承包项目的有效管理控制。

工程总承包项目经理不得同时在两个及两个以上工程建设项目担任工程总承包项目经理或者施工项目负责人。

**第二十六条** 工程总承包项目按照法律法规规定应当进行施工图设计文件审查的，可以根据项目实施情况，分阶段（基坑、地下室、地上部分）、分子项、分单体进行施工图设计文件审查送审，具体送审方式由建设单位与施工图审查机构约定。

**第二十七条** 工程总承包单位应当对其总承包的全部建设工程质量负总责。分包单位对其分包工程的质量负责。分包不免除工程总承包单位对其承包的全部建设工程的法定质量责任。

工程总承包单位、工程总承包项目经理依法承担质量终身责任。

工程设计或施工分包单位、设计项目负责人或施工分包项目负责人应当按照分包合同的约定对其分包工程的质量向工程总承包单位负责，工程总承包单位与分包单位对分包工程的质量承担连带责任。

建设单位对工程总承包项目质量负首要责任，不得迫使工程总承包单位以低于成本的价格竞标，不得明示或暗示工程总承包单位违反工程建设强制性标准、降低建设工程质量，不得明示或暗示工程总承包单位使用不合格的建筑材料、建筑构配件和设备。

**第二十八条** 工程总承包单位对承包范围内工程的安全生产负总责。分包单位应当服从工程总承包单位的安全生产管理，

分包单位不服从管理导致生产安全事故的，由分包单位承担主要责任。分包不免除工程总承包单位对其承包的全部建设工程的法定安全生产责任。

建设单位对工程总承包项目施工安全负首要责任，不得对工程总承包单位提出不符合建设工程质量安全和强制性标准规定的要求，不得随意压缩合理工期，不得明示或者暗示工程总承包单位购买、租赁、使用不符合安全施工要求的安全防护用具、机械设备、施工机具及配件、消防设施和器材。

**第二十九条** 建设单位不得设置不合理工期，也不得单方面强行要求缩短工期或者任意压缩合理工期。

工程总承包单位应当依据合同约定对工期全面负责，对项目总进度和各阶段的进度进行控制管理，通过设计、采购、施工各阶段的协调、配合与合理交叉，科学制定、实施、控制进度计划，确保工程按期竣工。

**第三十条** 工程已完成全部施工并符合竣工验收规定和约定条件的，工程总承包单位应当向建设单位提交工程竣工报告，依照合同约定履行工程竣工验收。建设单位应当按照法定程序和合同约定期限组织工程总承包单位、工程监理单位、各专业承包企业及相关单位进行工程竣工验收。已实施工程竣工联合验收的，依照省、市（州）、县（市、区）的规定执行。工程总承包单位负责组织各分包单位依法参加建设单位组织的工程

竣工验收。

工程竣工验收合格后应当在法定时限内向县级以上住房城乡建设主管部门备案。

**第三十一条** 建设单位应当及时收集、整理、汇总建设项目各环节的文件资料，以及工程总承包单位、工程监理等单位移交的工程资料，建立项目纸质档案和电子档案。列入城建档案馆档案接收范围的工程，城建档案管理机构按照建设工程竣工联合验收的规定对工程档案进行验收。工程档案应在法定时限内向城建档案管理部门移交。

工程总承包单位负责总承包范围内工程实施过程中的各类工程资料的审核、签署、整理等工作，并向建设单位移交相应工程档案资料。工程总承包单位协助建设单位建立工程电子文件和电子档案。

**第三十二条** 工程保修责任书由建设单位与工程总承包单位签署，保修期内工程总承包单位应当根据法律法规规定以及合同约定承担保修责任，工程总承包单位不得以其与分包单位之间的保修责任划分而拒绝履行保修责任。工程保修连带责任按照法律法规规定执行。

## **第四章 监督管理**

**第三十三条** 住房城乡建设等有关部门按照职责分工对本

行政区域内房屋建筑和市政基础设施项目工程总承包活动与招标投标行为实施监督管理，依法查处违法违规行为。

**第三十四条** 工程总承包单位实施工程总承包项目施工的，应当依法取得安全生产许可证；将工程总承包项目中的非主体结构、非关键性专业施工业务依法分包给具有相应资质的施工单位的，分包施工单位也应当依法取得安全生产许可证。

**第三十五条** 工程总承包项目开工前，建设单位可以整体或者分阶段向项目所在地的市（州）、县（市、区）住房城乡建设主管部门申请领取施工许可证。

**第三十六条** 建设单位申请领取施工许可证时，可以提交建设单位与中标的工程总承包单位签订的工程总承包合同，作为已经确定建筑施工单位的申请要件。可以分阶段（基坑、地下室、地上部分）、分单体提交经审查合格的施工图设计文件，作为申请领取施工许可证所需的要件。可以提交由工程总承包单位组织编制的施工组织设计文件，作为保证工程质量安全具体措施的要件。

市（州）、县（市、区）住房城乡建设主管部门不得违反法律法规规定和本办法规定，增设工程总承包项目办理施工许可证无法律法规依据的其他条件。

**第三十七条** 工程总承包项目的施工图设计文件审查报告及其合格书、备案表、施工许可证、工程质量安全监督手续、

竣工验收备案登记表、建筑物永久性标牌、质量终身责任信息表等相关许可和备案表格，以及需要工程总承包单位签署意见的工程管理技术文件中，应当增加“工程总承包单位”及其“工程总承包项目经理”等栏目。

**第三十八条** 各级住房城乡建设主管部门应当加强对工程总承包项目各方责任主体及项目管理人员的信用监督管理，及时采集本行政区域内工程总承包项目、各参建单位、项目管理人员信息以及信用信息，按照相关规定记录并通过省级建筑市场监管与诚信一体化工作平台报送至全国建筑市场监管公共服务平台，统一对外公布各参建单位及项目管理人员信用信息。

**第三十九条** 各行业组织应当加强工程总承包单位行业自律，发布行业公约，促进公平竞争，引导行业高质量发展。

**第四十条** 工程总承包单位和工程总承包项目经理在设计、施工活动中有转包、违法分包等违法违规行为或者造成工程质量安全事故的，按照法律法规对设计、施工单位及其设计项目负责人、施工项目负责人相同违法违规行为的规定追究责任。

## **第五章 附 则**

**第四十一条** 实施工程总承包的抢险救灾工程项目同时执行四川省人民政府有关抢险救灾工程项目管理的规定。

**第四十二条** 国外资本在川投资依照国际惯例实行工程总承包方式的项目，工程设计单位、施工总承包单位可以根据招标文件的要求独立投标，中标作为工程总承包单位。

**第四十三条** 房屋建筑和市政基础设施工程以外的其他专业工程可参照本办法执行。

**第四十四条** 法律法规及国务院有关部门对工程总承包监督管理有规定的，从其规定。

**第四十五条** 本办法自 2020 年 7 月 1 日起施行，有效期 5 年。

---

四川省住房和城乡建设厅办公室

2020 年 4 月 2 日印发

---