

成都市住房和城乡建设局等6部门关于印发《成都市房屋建筑和市政基础设施工程总承包管理实施细则》的通知

成住建规〔2023〕2号

各区（市）县住建、发展改革、财政、审计行政主管部门，各区（市）县国资监管机构，市公共资源交易中心各分中心，各有关单位：

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，推动工程总承包市场健康发展，经市政府同意，现将《成都市房屋建筑和市政基础设施工程总承包管理实施细则》印发给你们，请结合本地实际，认真贯彻执行。

市住建局 市发改委 市财政局

市审计局 市国资委 市公共资源交易中心

2023年2月8日

成都市房屋建筑和市政基础设施工程

总承包管理实施细则

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《政府投资条例》（国务院令712号）、四川省住房和城乡建设厅 四川省发展改革委员会《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》（川建行规〔2020〕4号）、四川省住房和城乡建设厅等部门《关于进一步加强全省房屋建筑和市政基础设施工程总承包监督管理的通知》（川建行规〔2021〕19号）等法律法规和规范性文件，结合我市实际，制定本实施细则。

第二条 成都市市本级住建领域房屋建筑和市政基础设施工程建设项目依法实行工程总承包的，适用本细则。各区（市）县住建领域房屋建筑和市政基础设施工程建设项目参照实施。

第三条 本细则所称工程总承包，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 市住建局对全市住建领域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，负责市本级工程总承包活动的监督管理。

市发改委按照其职责权限，负责工程建设项目的立项工作，依据政府投资与固定资产投资管理相关法律法规履行对工程总承包建设单位执行投资决策相关程序的监督管理职责。

市财政局负责根据经批准的预算，按照法律、行政法规和国库管理的有关规定，及时、足额办理财政资金拨付。负责加强指导政

府投资项目落实基本建设财务管理制度。

市审计局按照其职责权限，依法对工程总承包项目建设各环节履职情况进行审计监督,加大对投资政策落实、重大决策、投资绩效、资金使用、项目管理等方面的监督力度，对审计发现问题整改落实情况进行跟踪督查。

市国资委按照其职责权限，负责对所监管企业负责人的管理和考核，加强对国有资金投资项目的监督管理。

市公共资源交易中心按照其职责权限，负责进场交易工程总承包项目的现场服务和管理工作的，加强对交易平台主体登记信息的查验和交易数据信息的统计报送工作。

第二章 投资决策

第五条 建设单位应严格执行《政府投资条例》和《企业投资项目核准和备案管理条例》相关规定，依法依规办理项目审批或核准（备案）等手续。

第六条 政府投资项目应在严格防范化解政府债务风险、合理处置存量债务的前提下，严格控制年度投资项目总量，实行限额管理。建设单位应按照政府投资项目决策与审批程序编制项目报告（项目建议书）并送审。项目主管部门在项目建议书阶段要就项目建设必要性、投资及资金来源等事项进行研究，组织编制的拟提请决策的项目报告（项目建议书）须包含完整的资金平衡方案，并落实资金来源。项目主管部门在编制政府投资项目年度计划时应和财政预算相衔接，确保涉及财政资金安排的项目支出依法纳入预算管理，在报请市政府审议立项前，需就资金预算征求市财政局意见。投资主管部门应结合经济社会发展需要、财政收入水平、财政承受能力、债务状况及历年政府投资计划执行率，合理确定年度政府投资总额，并按照轻重缓急的原则编制年度投资计划。

第七条 政府投资项目建设单位应将项目申请列入政府投资项目年度投资计划。严格按照相关规定开展政府投资项目决策，编制的项目建议书、可行性研究报告、初步设计，按照政府投资权限和规定的程序，报投资主管部门审批，一律实行“先决策、后审批”，“先审批、后实施”，不得随意简化、合并、倒置审批手续。

第八条 政府投资项目初步设计提出的投资概算超过经批准的可行性研究报告提出的投资估算10%的，建设单位应当向原决策和批准部门报告，相关部门可以要求项目单位重新报送可行性研究报告。

第九条 经投资主管部门审批的初步设计概算是政府投资项目投资的最高限额，是投资安排和资金下达的依据。经政府常务会议或其他方式议定的政府投资工程总承包项目，其建设内容、规模、投资等原则上不得调整。确因重大设计变更或其他重要不可抗力因素需要调整的，按有关审批流程审定。

第十条 由投资主管部门负责审批的政府投资项目初步设计，相关行业主管部门应出具行业审查意见。房屋建筑和市政基础设施项目由住房城乡建设部门出具初步设计行业技术审查意见。

第十一条 政府投资项目以外的国有资金占控股或者主导地位的工程总承包项目，建设单位应建立健全内控机制，组织对项目投资估算或投资概算的内部或第三方评审，且投资估算的评审须在发包前完成，审定后的投资估算或投资概算原则上不得随意变更，若变动，按原决策程序进行变更。其中，政府匹配资源、提供要素保障或财政补助，交由国有企业（事业单位）实施的公益性、非营利性、非市场化项目，应参照政府投资项目决策与审批程序执行，政府针对此类项目的投资决策与审批管理有另行规定的，从其规定。

第三章 发包和承包

第十二条 建设单位应当在发包前完成项目审批、核准或者备案程序，落实工程建设资金，明确建设范围、建设规模、建设标准、

功能要求等条件，并具有成熟的技术方案。使用功能、建设规模、建设标准及投资规模等不明晰、不具备工程总承包发包条件的项目（含片区开发的打捆项目等），不适宜采用工程总承包建设模式发包。

政府投资项目及第十一条规定应参照政府投资项目决策与审批程序执行的项目，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。

其他政府投资项目以外的国有资金占控股或者主导地位的项目，应当在完成初步设计，或取得建设工程规划许可证，或完成方案设计并提出经内部评审的投资估算后进行工程总承包项目发包。

第十三条 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，除法定情形外，一律实行公开招标。严禁将依法必须招标的项目进行拆分，化整为零规避招标，严禁以招商引资协议、领导批示、会议纪要等为依据代替公开招标程序违法违规指定承包商。

第十四条 工程总承包项目招标文件编制应执行《成都市房屋建筑和市政工程标准设计施工总承包招标文件》，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关键内容；
- （四）按相关计价规定，结合工程实际选用合理的计价模式设置招标控制价（最高投标限价），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；
- （五）发包人要求，应根据项目性质结合不同发包阶段进行编制。列明项目的目标、范围、设计和其他技术标准，包括对项目的内容、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，包括但不限于项目设计范围及设计任务书，项目施工范围及施工要求，项目功能需求的配置标准，材料设备档次等；
- （六）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；
- （七）保证金缴纳方式，包括现金、银行保函、保证保险等方式；
- （八）应采用建筑信息模型（BIM）技术，对装配式建筑、绿色建筑、海绵城市等有建设要求的，招标文件应当明确；
- （九）要求投标人提交的其他材料。

第十五条 采用全过程工程咨询的建设项目，鼓励全过程工程咨询单位参与工程总承包招标文件的编制。

第十六条 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”是指施工总承包资质，“施工单位”是指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，参与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。

第十七条 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。

第十八条 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、注册建造师或注册监理工程师等注册执业资格，应依法注册在工程总承包单位〔联合体牵头单位（人）〕；

未实施注册执业资格的，取得高级专业技术职称，且应为工程总承包单位〔联合体牵头单位（人）〕的在聘人员；

（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；

招标文件中应当明确工程总承包项目经理的条件。

第十九条 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，自招标文件发出之日起至投标人提交投标文件的截止时间一般不少于三十日。

第二十条 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得低于60%。

第二十一条 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，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规定执行。

第二十二条 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其自身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。

第二十三条 工程总承包合同应参照国家现行《建设项目工程总承包合同示范文本》拟订，合同中应当约定计量规则和计价方法，

原则上采用总价合同或者总价与单价组合式合同，并在合同中按规定对风险进行合理分担。除合同约定可以调整的情形外，合同总价一般不予调整。

国有资金投资的工程建设项目在编制招标文件时应按相关计价规定，结合工程实际选用合理的计价模式，并应编制招标控制价（最高投标限价）。招标控制价（最高投标限价）应参照国家、省及行业主管部门颁发的有关计价依据、工程造价数据库、造价指数指标和市场价格信息等，结合项目实际情况合理确定。政府投资项目招标控制价（最高投标限价）不得高于批复的项目投资概算对应部分。

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。

第二十四条 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有特殊要求，要求创建市级及以上优质工程奖的，可在投资估算或投资概算中增加创优质工程奖补偿奖励费。

招标人可将创优质工程奖补偿奖励费列入招标文件，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，可通过合同形式予以补充。具体按照国家及省相关规定执行。

第四章 组织实施

第二十五条 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、建设内容符合项目审批、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。

第二十六条 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。

第二十七条 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。

第二十八条 工程总承包单位应当设置项目经理，根据合同要求设置设计负责人和施工负责人，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。符合资格要求的项目经理可兼任本项目的设计负责人或施工负责人。工程总承包项目经理和施工负责人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负责人。

第二十九条 以暂估价形式包括在工程总承包范围内的工程、货物、服务分包时，属于依法必须招标范围的，应当依法招标，严禁不经招标直接委托分包。分包招标形式应依据合同约定组织实施，可由建设单位和工程总承包单位〔联合体牵头单位（人）〕共同组织实施，也可由建设单位或者经建设单位同意由工程总承包单位〔联合体牵头单位（人）〕单独组织实施。

第三十条 鼓励具备设计和施工“双资质”的单位独立承接项目，以设计和施工“双资质”承接项目的工程总承包单位，应当自行完成工程总承包项目主体设计和主体结构、关键性专业施工业务；以联合体形式承接项目的工程总承包单位，联合体各方应当按照合同约定分别自行完成主体设计和主体结构、关键性专业施工业务。

第三十一条 工程总承包单位不得将工程总承包项目进行转包，不得将项目的全部设计或施工业务支解后发包给其他单位，也不得将主体设计或者主体结构、关键性专业施工业务分包给其他单位。施工分包单位除建筑劳务分包外，不得再分包；设计分包单位不得再分包。

工程总承包项目不得分包的内容应当在招标文件中明确。

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，联合体一方既不承担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。

第三十二条 工程总承包项目可根据项目技术条件、实施计划和工期安排，分阶段（房屋建筑工程原则上可分为基坑、地下室、地上部分等三个阶段）办理施工许可手续。房屋建筑工程除基坑部分可凭咨询论证意见办理施工许可外，其余各阶段工程均应按照法律法规规定进行施工图设计文件审查，审查意见作为申请领取施工许可证所需的要件。按规定应办理招投标情况书面报告的国家投资项目还应当提供招标投标情况书面报告收讫证明。

住建行政主管部门不得违反法律法规规定和本实施细则规定，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。

第三十三条 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。

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。

第三十四条 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法律法规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。

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。

第三十五条 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。

第三十六条 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勘察单位、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。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住建行政主管部门申请办理竣工备案。

第三十七条 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，并在法定时限内向城建档案管理机构移交。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。

第三十八条 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。

第三十九条 建设单位和工程总承包单位应当依法履行工程总承包合同约定的责任和义务，不得随意扩大建设规模和提高建设标准，不得违法签订与招标文件规定、总承包合同约定的实质内容相背离的补充合同（协议），严格按照合同约定程序及时履行变更及签证手续，加强变更及签证管理，坚决杜绝低价中标、高价结算。

第四十条 工程总承包项目竣工结算应按照合同约定进行编制和审核。采用总价合同或者总价与单价组合式合同的工程总承包项目在竣工结算和决算审核时，仅对符合工程总承包合同约定的可调整部分进行审核，对工程总承包项目总价合同、总价与单价组合式合同中按合同约定实施完成的总价部分不再另行审核。任何部门和单位不得以未进行或者未完成审计为由，拖延办理支付工程款和工程结算。

第四十一条 工程总承包项目的施工图设计文件审查报告及其合格书、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工作文件中，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。

第五章 监督管理

第四十二条 市住建局、市发改委、市财政局、市审计局和市国资委等有关部门按照职责分工，对工程总承包项目的投资决策、招标投标和施工过程实施协同监管，压实建设单位主体责任，督促建设单位加强工程总承包项目全过程管理，严格执行法定基本建设程序，并会同市公共资源交易中心建立工程总承包项目信息共享整合机制。

第四十三条 市发改委应加强对工程总承包项目建设规模和资金来源的监督检查，对政府投资项目实行审批制管理，对企业投资项目实行核准制或备案制管理。对建设单位未按规定执行项目决策程序或规避招标投标等违法违规行为，依照有关法律、法规和国家有关规定加强责任追究。牵头组织本级政府投资的工程总承包项目的后评价工作。

第四十四条 市住建局应依法依规加强管理范围内的工程总承包项目招标投标、施工图审查、施工许可办理、质量安全监督、竣工验收等环节的监督管理，积极采用“双随机”检查和信用评价等监管手段，督促参建单位严格执行项目建设基本程序，合法合规开展工程总承包活动。严格核查工程总承包单位资质条件，加大对以工程总承包名义，实施违法发包、转包、违法分包及挂靠，或联合体组成不合规、超越资质等级许可范围承揽工程总承包业务等违法行为的整治力度，及时将涉嫌违法违规的问题线索移交同级行政执法部门进行查处。

第四十五条 市财政局应加强财政资金预算审核、执行管理和绩效管理工作指导。严格预算约束，项目财政资金未按预算要求执行的，按照有关规定调减或收回。

第四十六条 市审计局应依法依规履行审计监督职责，对审计发现工程总承包问题整改落实情况跟踪督查。

第四十七条 相关行业主管部门负责制定考核标准，将市属国有企业工程总承包项目建设单位不规范行为纳入考核，及时将考核结果报国资监管机构，市级、区（市）县国资监管机构将行业主管部门考核结果在所监管企业负责人的经营业绩考核中运用。

第四十八条 市公共资源交易中心依据职能职责加强对工程总承包项目交易错漏信息预警，预警信息及时推送至行政监督平台，供招标投标行政监督部门监督使用。市公共资源交易中心在交易平台上增设“工程总承包”和“全过程工程咨询”标识选项，分类统计并依规共享两类项目的交易信息。

第四十九条 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。

第六章 附则

第五十条 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。

第五十一条 国外资本在蓉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。

第五十二条 法律法规及国家、省、市有关政策另有规定的，从其规定。

第五十三条 本办法由市住建局会同相关部门负责解释，自印发之日起施行，有效期5年。