

# 浙江省住房和城乡建设厅 浙江省发展和改革委员会关于进一步推进房屋建筑和市政基础设施项目工程总承包发展的实施意见

浙建〔2021〕2号

各市建委（建设局）、发展改革委（局）：

为加快工程建设组织实施方式改革，进一步提升建设工程质量，提高工程管理效率和水平，促进我省建筑业结构调整和转型升级，根据《浙江省人民政府办公厅关于加快建筑业改革与发展的意见》（浙政办发〔2017〕89号）和《住房和城乡建设部 国家发展改革委关于印发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》（建市规〔2019〕12号），现就进一步推进我省房屋建筑和市政基础设施项目工程总承包发展提出如下实施意见。

## 一、工作目标

贯彻落实省委、省政府关于高质量发展的决策部署，深化建筑业供给侧结构性改革，加快工程建设组织实施方式改革，营造鼓励工程总承包发展的市场环境，提升企业工程总承包综合管理能力和水平，加快培育工程总承包骨干企业。到2022年，全省培育80家以上具有独立工程总承包综合管理能力的骨干企业，发挥其引领示范作用。到2025年，全省培育200家以上具有独立工程总承包综合管理能力的骨干

企业,其中在国内外有影响力的工程总承包企业 50 家以上,工程总承包配套政策基本健全,工程总承包市场基本成熟。

## 二、稳步推进工程总承包

(一) 按照国资先行、稳步推进原则,适宜采用工程总承包的政府投资项目、国有资金占控股的项目带头实施工程总承包。钢结构装配式建筑原则上采用工程总承包方式。单独立项的专业工程项目,可采用工程总承包方式。鼓励社会资本投资项目、政府和社会资本合作 (PPP) 项目采用工程总承包方式。

(二) 采用工程总承包方式的政府投资项目、国有资金占控股的项目,除法律、法规另有规定外,原则上应当在初步设计审批完成后进行工程总承包项目发包。

(三) 大力培育工程总承包单位。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。鼓励施工单位申请取得工程设计资质,具有一级及以上施工总承包资质的单位可以直接申请相应类别的工程设计甲级及以下资质;鼓励设计单位申请取得施工资质,已取得工程设计综合资质、行业甲级资质、建筑工程专业甲级资质的单位,可以直接申请相应类别施工总承包一级资质。建设工程企业资质管理制度改革完成后,依据新资质标准,按照新旧资质对应关系作相应调整。

鼓励各地培育一批综合实力较强、合同履行情况良好、

质量安全管理水平较高，具有工程总承包综合管理能力的骨干企业；培育一批经营特色明显、市场前景广阔，具有设计、施工、研发一体化综合能力的专业企业。鼓励设计、施工企业通过联合、兼并、参股、重组等多种形式，进一步做大做强。

（四）培养工程总承包管理队伍。加快培养工程总承包项目经理等人才，鼓励企业采取多种机制，促进项目管理、设计和施工骨干人才培养。鼓励高等院校、职业院校设置工程总承包相关课程，推动开展校企双向合作。鼓励施工单位引进设计人才，增强施工单位的设计能力。鼓励设计单位引进施工管理人才，增强设计单位的施工组织能力。

### 三、规范工程总承包项目发包和承包

（五）建设单位应当根据项目的规模和复杂程度及自身管理能力等，合理选择工程建设组织实施方式。对建设范围、建设规模、建设标准、功能需求等前期条件清晰、建设内容明确、技术方案成熟的项目，适宜采用工程总承包发包。

（六）建设单位要求投标人提供企业和拟派项目经理工程总承包业绩或奖项的，不得限制特定行政区域或特定行业，设置的工程业绩条件不得超出本招标项目的相应指标。不得设置不平等的准入门槛或评分标准。

（七）建设单位应当确定编制投标文件所需要的合理时间。初步设计完成后招标的，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，不宜少于 30 日。

（八）政府投资、国有资金占控股的工程总承包项目，应设置招标控制价作为投标的最高限价。招标控制价按项目初步设计概算的编制方法及要求编制。最高限价应充分考虑招标项目的特点，合理确定费用；费用组成中应包括与工程总承包相关的设计、施工、设备、管理等各项费用。

（九）建设单位依法组建评标委员会。评标委员会应由建设单位代表、技术（包括设计、施工、工程咨询管理等）、经济（包括工程造价等）等方面的专家组成，招标控制价 1 亿元以上（含）项目的评标委员会宜为 7 人以上单数。

（十）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、项目经理能力、项目管理组织方案、设计技术方案、设备采购方案、施工组织设计或者施工计划、质量安全保证措施、工程总承包项目业绩及企业信用情况等，其中报价评分权重不宜低于 50%。探索推进评定分离方法。

（十一）工程总承包合同宜采用总价合同，除合同约定可以调整的情形外，合同总价一般不予调整。确因工程项目特殊、条件复杂等因素难以确定项目总价的，可采用单价合同、成本加酬金合同。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，并严格履行合同约定的责任和义务。

采用工程总承包的政府投资项目，除国家政策调整、价格上涨、地质条件发生重大变化等原因外，合同总价不予调

整，调整后的合同总价原则上不得超过经核定的投资概算。

（十二）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。采用工程总承包的政府投资项目，全面推行以工程保函方式缴纳投标保证金、履约保证金和工程质量保证金。

#### 四、优化工程总承包项目实施

（十三）工程总承包单位应当设立实体项目管理机构，设置项目经理，视情配备具有相应执业资格的施工负责人、设计负责人、技术负责人、造价负责人等主要项目管理人员。工程总承包项目经理满足相应条件的可以兼任本项目施工负责人或设计负责人，但不得同时在两个或者两个以上工程项目担任工程总承包项目经理、施工负责人。

（十四）工程总承包项目由一家工程总承包单位承包的，工程总承包单位应当自行完成主体工程的施工图设计和施工业务（不含钢结构）。

（十五）建设单位可以一次性申请领取工程总承包项目的施工许可证，也可依法分阶段申请领取施工许可证。

（十六）建设单位应当加强工程总承包项目全过程管理。采用工程总承包的项目，率先推行涵盖投资决策、建设实施、运营维护等阶段的全过程工程咨询服务。

（十七）建设单位收到工程总承包单位提交的建设工程竣工报告后，应当及时组织工程总承包、工程监理等有关单

位进行工程竣工验收。工程保修责任书由建设单位与工程总承包单位签署，并由工程总承包单位负责向建设单位移交全套工程技术资料。

（十八）建设单位应当按照合同约定及时向工程总承包单位拨付工程款，并将人工费用及时足额拨付至农民工工资专用账户，同时加强对工程总承包单位按时足额支付农民工工资的监督。建设单位不得以未完成审计为由延期工程结算、拖欠工程款。

（十九）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项目范围内的工程、货物、服务分包时，属于依法必须进行招标且达到国家规定规模标准的，应当依法招标；按照合同约定或经建设单位同意，可由工程总承包单位作为招标人依法开展招标。

（二十）工程总承包单位应当依法与分包单位签订分包合同。工程总承包单位不得将工程总承包项目转包，也不得将项目的全部设计和施工业务肢解后发包给其他单位。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。

（二十一）工程总承包单位应当对其承包的全部建设工程质量负责，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所负的质量责任。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。

（二十二）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的安全责任。

#### 五、规范联合体承包管理

（二十三）以联合体方式招标的工程总承包项目，提倡由一家设计单位和一家施工单位组成联合体。联合体协议应约定其中一方为牵头人，并在联合体协议中明确联合体成员单位的责任和权利，如招标文件牵头人有规定的，应按照招标文件。

（二十四）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。涉及项目分包的，联合体各方应当共同与分包单位签订分包合同，就分包工程承担连带责任。

（二十五）联合体各方应当根据联合体协议共同组建项目管理机构，其中工程总承包项目经理、造价负责人宜由联合体牵头人的人员担任。

（二十六）联合体各方应当按照联合体协议分别自行完成主体工程的施工图设计和施工业务。

（二十七）工程总承包单位为联合体的，鼓励建设单位按照合同约定将工程款拨付给联合体牵头人。鼓励由联合体牵头人开设农民工工资专用账户，专项用于支付该工程项目农民工工资。

## 六、保障措施

（二十八）各地住房城乡建设部门对本行政区内房屋建筑和市政基础设施项目工程总承包活动实施监督管理，发展改革部门依据相关法律法规履行相应的指导、监督、管理职责。要加强与财政、审计等有关部门的沟通协调，积极协调解决工程总承包项目实施中的问题。

（二十九）各地要结合本地实际，制订推进工程总承包的目标和任务，编制本地区工程总承包工作计划，有序分步组织实施。要研究制定加快推广工程总承包的政策措施，指导工程总承包单位建立健全组织机构和管理制度，推动龙头骨干企业进入工程总承包市场。

（三十）加快推广 **BIM** 等信息化、数字化技术应用，鼓励有条件的单位加大研发投入，推进 **BIM** 等信息化、数字化技术在勘察、设计、施工和运营维护等全过程的集成应用。鼓励建设单位对采用 **BIM** 等信息化、数字化技术的业绩设置加分，或在技术评审中对拟采用的 **BIM** 等信息化、数字化技术方案进行评分。

（三十一）加强宣传引导，及时总结推广工程总承包项目的实施经验，扩大工程总承包的影响力。发挥行业协会作用，指导行业组织加强工程总承包单位行业自律，促进公平竞争。逐步完善工程总承包信用评价体系，实施动态跟踪管理，规范工程总承包市场主体行为，引导行业健康发展。

本实施意见自 2021 年 3 月 1 日起施行。《关于深化建设

《工程实施方式改革积极推进工程总承包发展的指导意见》  
(浙建〔2016〕5号)同时废止。

浙江省住房和城乡建设厅  
浙江省发展和改革委员会  
2021年1月29日