

新疆维吾尔自治区房屋建筑和市政基础设施项目工程总承包管理实施办法

(征求意见稿)

第一章 总 则

第一条 【目的和依据】为规范房屋建筑和市政基础设施项目工程总承包活动,提升工程建设质量和效益,根据《国务院办公厅关于促进建筑业持续健康发展的意见》(国办发〔2017〕19号)、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实施办法的通知》(建市规〔2019〕12号),制定本办法。

第二条 【适用范围】自治区行政区域内从事房屋建筑和市政基础设施建设项目工程总承包活动,以及对房屋建筑和市政基础设施项目工程总承包(以下简称工程总承包)活动实施监督管理,适用本办法。

第三条 【工程总承包定义】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 【管理原则】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,保证建设资金使用合理有效,节约能源,保护生态环境。

第五条 【职责分工】自治区住房城乡建设主管部门对全

区工程总承包活动实施监督管理，自治区发展改革主管部门依据固定资产投资建设管理的相关法律法规履行相应的管理职责。

地（州、市）、县（市、区）住房城乡建设主管部门负责本行政区域内工程总承包活动的监督管理，地（州、市）、县（市、区）发展改革主管部门依据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管理职责。

第二章 工程总承包项目发包

第六条 【工程总承包范围】建设单位应当根据工程项目的规模、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方式。

建设内容、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）装配式建筑项目、绿色建筑项目；
- （三）采用 BIM 技术的项目。

鼓励社会资本投资项目采用工程总承包方式。

第七条 【工程总承包实施条件】建设单位应当在发包前取得项目审批、核准或者备案手续。

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，工程项目的建设规模、设计方案、技术标准、质量和进度要求，投资限额及主要设备规格等确定后，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 【工程总承包单位选择方式】建设单位应当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。

鼓励工程总承包项目实施全过程工程咨询服务。

第九条 【建设资金要求】建设单位应当确保项目资金落实到位，满足施工所需的资金未落实到位的，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。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，建设单位应当提出调整方案并落实资金来源，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。

第十条 【招标文件】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，包括投标人资质要求及项目经理条件；

(二) 评标办法和标准；

(三) 拟签订合同的主要条款和格式，应符合国家推荐使用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；

(五) 发包人提供的资料和条件，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) 投标保证金缴纳方式；

(七) 采用建筑信息模型（BIM 技术）、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) 投标文件格式；

(九) 要求投标人提交的其他材料。

建设单位可以在招标文件中对履约担保提出要求，依法要求投标文件载明拟分包的内容。

第十一条 【招标控制价】依法必须招标的项目应当设定招标控制价，并明确招标控制价的详细内容和计算方法。招标控制价按项目估算或初步设计概算的编制方法及要求编制。可行性研究、方案设计完成后开展招标的，招标控制价编制应达到项目估算的精度；初步设计完成后开展招标的，

招标控制价应按照现行计价依据编制。招标控制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。

第十二条 【投标文件编制时间要求】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，法律法规另有规定的，从其规定。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。

第三章 工程总承包项目承包

第十三条 【工程总承包单位条件】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（不含设计专项资质和事务所资质）和施工总承包资质（不含施工专业资质），或者由具有上述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，具有项目管理机构和专业管理人员等项目管理能力，具有相应的财务、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。

政府投资项目的项目建议书、可行性研究报告、初步设计文件编制单位及其评估单位，一般不得成为该项目的工程总承包单位。政府投资项目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是本工程总承包项目的代建单位、项目管理单位、监理单位、咨询单位、招标代理单位。

第十四条 【设计施工资质互认】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，也可以直接申请相应类别的施工总承包二级资质；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资质，也可以直接申请相应类别的工程设计乙级资质。完成的相应规模工程总承包业绩可以作为设计、施工业绩申报。

第十五条 【联合体投标】设计单位和施工单位组成联体的，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单位，并明确联合体各成员单位的责任和权利。

第十六条 【项目经理要求】工程总承包单位应当指派项目经理。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同时具备下列条件：

(一) 取得注册建筑师或勘察设计注册工程师、注册

建造师、注册监理工程师等一项或多项注册执业资格，依法在工程勘察设计、施工单位注册执业；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；

（三）熟悉工程技术和工程总承包项目管理知识以及相关法律法规、标准规范，具有较强的组织协调能力；

（四）无不良行为记录。

工程总承包项目经理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、施工项目负责人。

第十七条 【总承包风险管理】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，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。

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。

第十八条 【工程担保和保险】鼓励建设单位和工程总承包单位运用担保和保险手段增强防范风险能力。全面推行工程保函和保证保险制度。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，履约担保和工程款支付担保鼓励采用银行保函或保证保险方式提供。

鼓励建设单位和工程承包单位购买工程一切险。工程担保和保险的费用计入建设项目总投资费用。

第十九条 【合同计价方法】工程总承包项目投标报价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。

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可以在合同中约定工程总承包的计量规则和计价方法。

采用总价合同的，招标文件及合同中应明确建设内容、

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。

采用固定总价合同的工程总承包项目在计价结算和审计时，仅对符合工程总承包合同约定的变更调整部分进行审核，对工程总承包合同中的固定总价包干部分不再另行审核。

实行工程总承包的工程，全面推行过程结算，建设单位不得以审计为由拖延结算。

第四章 工程总承包项目评标

第二十条 【评标方法】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、勘察设计技术方案、设备采购方案、施工组织设计或者施工计划、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投标人信用状况等。

工程总承包报价评审，应当将设计报价和施工报价合并进行评审。

采用建筑信息模型（BIM 技术）、实施装配式技术及要求达到绿色建筑相应标准的，鼓励在评标中予以评审和加分。

第二十一条 【评标委员会组成】依法必须招标的项目，评标委员会的组建应当依照法律规定和项目特点，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》及国家有关规定执行。

第二十二条 【电子评标】工程总承包项目推行电子招

投标和远程异地评标。

第二十三条 【中标人的确定】工程总承包项目中标人可以根据评标委员会的书面评标报告和推荐的中标候选人确定中标人，也可以按照评定分离的程序和方法确定中标人，确定中标人的方法应当在招标文件中明确。

第五章 工程总承包项目组织实施

第二十四条 【自行管理和委托管理】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。

建设单位根据自身资源和能力，可以自行对工程总承包项目进行管理，也可以委托勘察设计单位、代建单位等项目管理单位，赋予相应权利，依照合同对工程总承包项目进行管理。

第二十五条 【综合管理能力要求】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。

第二十六条 【项目管理机构】工程总承包单位应当在施工现场设立项目管理机构，项目经理应当与投标文件和施工合同中一致。项目管理机构应当包括技术、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。

第二十七条 【设计施工】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设计和施工业务；以联合体方式承包的，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设计和施工业务。

第二十八条 【工程分包】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。

第二十九条 【分包的禁止性规定】工程总承包单位可以在其资质许可的范围内自行实施设计和施工，也可以根据合同约定或者经建设单位同意，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。

工程总承包项目不得分包的内容应当在招标文件中明确。

第三十条 【转包的禁止性规定】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。

第六章 工程总承包项目质量安全管理

第三十一条 【工程总承包单位与分包单位的质量责任】

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。工程总承包项目以联合体方式承包的，联合体各方应当共同与分包单位签订分包合同，按照分包合同共同承担责任。

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。

第三十二条 【工程总承包单位和分包单位的安全生产责任】工程总承包单位对其承包的全部建设工程安全生产负总责。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法律法规

和强制性标准规定的要求，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。

第三十三条 【工期】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。

第三十四条 【分段办理项目审批】依法应当进行施工图审查的工程总承包项目，房屋建筑工程可以根据实际情况按单体工程进行施工图设计文件审查，市政基础设施项目可以根据主体工程、配套工程分阶段进行施工图审查。住房城乡建设主管部门可以根据工程总承包合同及分包合同确定的设计、施工企业，依法办理施工许可等相关手续。在施工许可、竣工验收备案、图纸审查、永久性标牌等管理和技术文件及表格中，加注工程总承包单位和总承包项目经理。

第三十五条 【竣工验收】工程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、各专业承包单位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，依照联合验收规定执行。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。

政府投资项目应依据国家和自治区有关规定组织竣工验收。

第三十六条 【档案移交】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。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。

第三十七条 【工程保修】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相关法律法规规定执行。

第七章 监督管理

第三十八条 【监督检查】各级住房城乡建设主管部门对本行政区域内工程总承包活动实施监督管理,依法查处违法违规行为。工程总承包单位和工程总承包项目负责人在设计、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,按照相关法律法规对设计、施工单位及其设计项目负责人、施工项目负责人依法追究法律责任。

第三十九条 【信用管理】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，按照相关规定采集、记录并上传自治区住房城乡建设行业信用信息监管平台。

对工程总承包项目的参与单位和建设项目，在行业评优评奖中予以优先支持。

工程总承包项目各方责任主体及项目管理人员有违法违规行为的，及时记入不良信用记录，并与相关部门实施联合惩戒。

第四十条 【人才培养】鼓励企业采取多种机制促进项目管理、设计和施工人才培养，支持企业多渠道创新人才培养模式。鼓励施工单位引进设计人才、工程咨询人才，鼓励设计单位引进施工管理人才、工程咨询人才，提升企业综合竞争力。各级住房城乡建设主管部门应当积极开展校企合作，通过高等院校、职业院校设置工程总承包相关课程，培养设计、施工和管理的复合型人才。

第八章 附 则

第四十一条 【实施时间】本办法自发布之日起施行。