

珠海市发展和改革局 珠海市住房和城乡建设局

文件

珠发改资〔2022〕25号

签发人：刘宏
田建华

珠海市发展和改革局 珠海市住房和城乡建设局 关于印发《珠海市政府投资项目工程 总承包管理暂行办法》的通知

各区人民政府（管委会），鹤洲新区筹备组，市政府各部门、各直属机构，市属各国有企业：

《珠海市政府投资项目工程总承包管理实施暂行办法》已经

珠海市人民政府同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

珠海市发展和改革局

珠海市住房和城乡建设局

2022 年 7 月 9 日

珠海市政府投资项目工程总承包 管理暂行办法

第一章 总则

第一条 为规范珠海市政府投资项目工程总承包的实施，发挥建设工程设计、采购、施工深度融合优势，有效控制项目投资，提高工程管理效率和水平，根据有关法律法规，结合本市实际情况，制定本办法。

第二条 珠海市人民政府行政区域内政府投资项目工程总承包的确定、审批、建设、管理、监督等活动，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 工程总承包项目需报市、区同级政府批准方可实施。工程总承包活动应当遵循合法、公平、诚实守信的原则，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合法权益。

第五条 住房城乡建设、交通运输、自然资源、生态环境、水务等有关部门按照各自职责对政府投资项目工程总承包活动

实施监督管理。发展改革部门、财政部门依据政府投资项目管理的相关法律法规履行相应的管理职责。

第二章 工程总承包项目的发包和承包

第六条 政府投资项目采用工程总承包方式发包的，应严格审批，项目必须符合专业性强、设计与施工需要密切配合，投资可控等要求，项目建设范围、建设内容、建设规模、建设标准、功能要求、质量安全要求、生态环境保护要求、设计方案、技术标准、投资限额、验收标准等均应确定，上述要素不明确或者技术方案不成熟的政府投资项目，不得采用工程总承包方式组织实施。

第七条 采用工程总承包方式建设的政府投资项目要严格遵循《珠海经济特区政府投资项目管理条例》各项管理规定，严格履行基本建设程序，应当在初步设计审批和概算核定完成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 政府投资项目原则上按照《珠海经济特区政府投资项目管理条例》确定的基本建设程序组织实施，确需采用工程总承包发包的，项目主管部门可在组织编制项目可行性研究报告过程中，说明理由报同级政府批准。由区实施的项目若资金来源以

市级以上财政资金为主（超过50%以上）应由区政府（管委会）报市政府批准。

项目主管部门向同级政府申请政府投资项目采用工程总承包方式发包，应当着重说明项目建设（代建）单位履行工程总承包管理的能力，工程总承包的范围，建设规模、建设标准、功能需求、工期要求、造价控制、质量安全以及风险防范等方面的情况。

第九条 建设单位应当扎实做好立项、论证、勘察（含初勘和详勘）、初步设计、概算编制等前期工作。认真组织开展气象、水文、地勘、测绘、方案论证比选、可行性研究等前期工作，深入研究项目建设技术方案，加大初步设计深度，明确重大技术方案，严格核定工程规模和概算，确保工程总承包项目基础资料真实、准确、完整。

未完成水文地质、工程地质、地形等初步勘察，未完成可行性研究报告、方案设计和初步设计、概算的政府投资项目，不得采用工程总承包方式发包。

第十条 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。

工程总承包项目范围内的设计、采购或者施工中，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。

政府投资项目工程总承包招标投标活动按照珠海市现行招标投标有关规定开展。

第十一条 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项目概算。

第十二条 依法必须招标的项目按照现行珠海市工程建设项目工程总承包招标文件标准文本要求编制招标文件，主要内容：

（一）拟签订合同的主要条款，列明招标人和中标人的责任和权利，主要包括：工作范围、风险划分、项目目标、奖惩、计量支付、变更程序及变更价款的确定、价格调整、索赔程序、履约担保、工程保险、不可抗力处理等条款。

（二）发包人要求，列明项目的目标、范围、设计和其他技术标准，包括对项目设计、设备采购以及施工的内容、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明确要求；

（三）应当明确最高投标限价及投标报价方式，在招标文件中明确工程定价方法和结算原则；

（四）招标人在定标时综合考虑 BIM 技术或装配式技术使用情况。

（五）要求投标人提交的其他材料。

第十三条 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和项目管理能力、财务和风险承担能力，以及与发包工程相类似的设计、施工或者工程总承包业绩。

设计单位和施工单位组成联合体的，联合体成员中工程设计、施工单位应当根据项目的特点和复杂程度，合理确定牵头单位，并在联合体协议中明确联合体成员单位的责任和权利。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。

第十四条 工程总承包单位不得是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，不得与前述单位存在隶属关系或其他利害关系。

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经完成的项目建议书、可行性研究报告、初步设计文件的，上述单位可以参与该工程总承包项目的投标，经依法评标、定标，成为工程总承包单位。“公开”是指招标人已完成的项目建议书、可行性研究报告、初步设计文件等成果文件随项目招标公告或项目招标文件同时发布。招标人履行容缺承诺的项目，上述成果文件最迟须在提交投标文件截止时间十五日前发布。

各行业对总承包禁止条件有规定的从其规定。

第十五条 工程总承包项目评标、定标按现行珠海市建设工程招标投标管理有关规定执行。招标人应按照科学、民主决策原则，建立健全内部控制程序和决策约束机制，科学制定定标规则和组建评标委员会、定标委员会，坚持择优与竞价相结合、择优为主确定中标人，实现招标投标过程的规范透明，定标结果的合法、合理、公正。

第十六条 建设单位和工程总承包单位应当在招标文件和工程总承包合同中约定合理分担风险，加强风险管理。建设单位承担的风险主要包括：

（一）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；

（二）因国家法律法规政策变化引起的合同价格的变化；

（三）不可预见的地质条件造成的工程费用和工期的变化；

（四）因建设单位原因产生的工程费用和工期的变化；

（五）不可抗力造成的工程费用和工期的变化。

除上述建设单位承担的风险外，其他风险分担内容可按“公平合理”原则在工程总承包合同中约定执行。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。

第十七条 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计量规则和计价方法。

第三章 工程总承包项目实施

第十八条 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。加强对设计、施工方案的技术、计价难点审核把关，审核确认施工图纸，掌握投资控制的主动权。

工程总承包项目应当坚持先勘察、后设计、再施工的原则，按照批准的施工图设计组织施工，严禁出现“三边工程”（边勘察、边设计、边施工）。

第十九条 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、采购、施工、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管理等工程总承包综合管理能力。

第二十条 工程总承包单位应当设立项目管理机构，设置项目经理，配备项目设计负责人、项目技术负责人、工程质量负责人、工程安全负责人、项目造价负责人等主要项目管理人员，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。

工程总承包单位主要项目管理人员的有关情况，应按照相关法律法规予以公示，公开接受社会监督。

第二十一条 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，应当具备下列条件：

（一）取得相应工程建设类注册执业资格，包括注册建筑师、勘察设计注册工程师、注册建造师或者注册监理工程师等；未实施注册执业资格的，取得高级专业技术职称。取得上述执业资格的，应该依法在一个工程设计或施工单位注册执业；

（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；

（四）具有较强的组织协调能力 and 良好的职业道德。

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。

按照合同约定或者经建设单位同意，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。

工程总承包项目除法律、法规、规章等规定的不得分包的内容外，合同各方约定的其他不得分包的内容应当在招标文件中明确。

第二十三条 工程总承包单位不得将工程总承包项目转包。

两个以上的单位组成联合体承包工程总承包项目，在联合体分工协议中约定或者在项目实际实施过程中，联合体一方不进行施工也未对施工活动进行组织管理的，并且向联合体其他方收取管理费或者其他类似费用的，视为联合体一方将承包的工程转包给联合体其他方。

第二十四条 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、建设内容等符合项目审批、核准、备案要求。

实行工程总承包的项目，应当采用限额设计方式。建设单位组织审查施工图设计文件，应要求初步设计编制单位对施工图设计或设计变更进行咨询核查。施工图设计文件经建设单位同意并按照相关规定审查后方可组织实施。鼓励工程总承包项目同步引入全过程咨询、工程质量保险等服务。设计变更依据《珠海经济特区政府投资项目管理条例》和行业主管部门制定的设计变更管理办法管理。

第二十六条 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。工程总承包单位项目经理负责工程总承包项目的设计、施工等工程内容的总体组织、协调和实施，对工程总承包项目的工程质量、施工安全、工程工期和工程造价等负全面管理责任。

建设单位不得迫使工程总承包单位以低于成本的价格竞标，不得明示或者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，不得明示或者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。

第二十七条 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工程的法定安全生产责任。

建设单位不得对工程总承包单位提出不符合建设工程安全生产法律、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。

第二十八条 工程总承包单位应当依据合同对工期全面负责，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。

建设单位不得设置不合理工期，不得单方面强行要求缩短工期或任意压缩合理工期。

第二十九条 监理单位应当对工程总承包范围内的工程质量和施工安全实施监督管理，监理单位应当配备与监理工作相适应的项目监理机构人员，并承担相应监理责任。项目监理机构在项目实施过程中发现设计、施工行为违反法律法规、强制性技术标准或者合同约定的，应当要求工程总承包单位予以改正；工程总承包单位拒不改正的，应当及时报告建设单位。

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，可按照工程竣工联合验收的规定开展联合验收。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。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。

国家行业管理对工程总承包竣工验收有规定的从其规定。

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工程文件,以及工程施工、工程监理等单位移交的工程文件,建立项目纸质档案和电子档案。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文件。工程总承包单位应当协助建设单位建立工程纸质档案和电子档案。

列入城建档案管理机构档案接收范围的工程,城建档案管理机构应当按照建设工程竣工联合验收的规定对建设工程档案进行专项验收。建设单位应当在法定时限内向城建档案管理机构报送一套符合规定的工程档案(含电子档案)。

第三十二条 工程保修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保修责任划分而拒绝履行保修责任。

国家行业管理对工程总承包工程保修有规定的从其规定。

第三十三条 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規定追究责任。

第四章 监督管理

第三十四条 各级发展改革、财政、审计、住房城乡建设等有关部门按照职责分工对本行政区域内政府投资项目工程总承包活动与招标投标行为实施联合监督管理，住房城乡建设、交通运输、自然资源、生态环境、水务等有关部门将工程总承包单位及其项目经理作为工程建设主体纳入《建筑工程五方责任主体项目负责人质量终身责任追究暂行办法》监管范围，依法查处违法违规行为。。

第三十五条 工程总承包单位实施工程总承包项目施工的，或联合体中施工单位，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。

第三十六条 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住房城乡建设主管部门或其他行业主管部门申请领取施工许可证或办理施工许可备案。

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、法人授权书、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 各级行业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 各行业主管部门应加强对本行业内工程总承包项目建设工作的指导和监督，完善工程总承包单位履约评价机制。

建设单位应开展政府投资项目工程总承包单位履约评价，督促工程总承包单位积极履约并改进不足，提高项目综合管理绩效。

第四十条 发展改革部门将工程总承包作为政府投资项目后评估重点，适时组织工程总承包项目的后评估工作。

第四十一条 审计机关依法对工程总承包项目开展审计监督，对出现工期严重滞后、超出概算总投资、质量安全事故的项目重点抽审。

第五章 附则

第四十二条 法律法规规章及上级有关部门对工程总承包监督管理有规定的，从其规定。

第四十三条 本通知印发前已经完成发包的存量工程总承包项目，相关项目主管部门和建设单位应加强监督和管理，确保项目建设有序平稳推进。

第四十四条 本办法自印发之日起施行，有效期 3 年。

公开方式：主动公开

珠海市发展和改革委员会办公室

2022 年 7 月 9 日印发
