

坪山区政府投资项目建设工程总承包管理办法 (试行)

第一章 总 则

第一条【立法目的】 为了规范本区政府投资项目建设工程总承包活动，提升工程建设质量和效益，根据相关法律法规和政策规定，结合本区实际，制定本办法。

第二条【适用范围】 本区行政区域内区政府投资项目以及市政府负责投资由区政府组织实施项目实行工程总承包模式的，适用本办法。

第三条【基本原则】 工程总承包项目应当严格执行基本建设程序，遵守政府投资项目管理的各项规定。

第四条【监督管理部门】 区住房和建设局负责政府投资项目建设工程总承包（以下简称工程总承包）活动的监督管理。区发展和改革局依据政府投资建设管理的相关法律法规履行相应的管理职责。

区财政局、区审计局以及其他有关部门在各自职责范围内依法对工程总承包活动进行管理和监督。

第二章 工程总承包项目的发包和承包

第五条【适用项目】 建设单位应当根据建设工程项目规模和复杂程度等合理选择建设项目组织实施方式。

建设范围、建设规模、建设标准、功能需求等前期条件明确，技术方案成熟的新建改扩建学校、保障性安居房等房建工程项目和市政道路、市政配套设施等市政工程项目，以及装配式建筑项目，可以采用工程总承包方式。

个性化要求较高、情况较复杂、建设需求和标准存在较多变数的以地下工程为主的建设工程、纪念性建筑、文体场馆等工程项目，一般不采用工程总承包方式。

第六条【预估风险】 建设单位应当在项目策划阶段梳理本项目可能存在的风险点，针对管理过程中可能出现的下列风险点制定对应的管控措施：

（一）设计管理方面：使用需求不确定、设计标准模糊、“施工单位（牵头）+设计单位”模式下设计单位管控能力欠缺等；

（二）造价管理方面：计价模式指引缺失、概预算管理难度大、需求调整产生变更较多、新增变更定价流程复杂等；

（三）招标管理方面：招标模式选择、概算下浮率方式竞价的谨慎评估选择、合同专用条款拟订、择优难度大等。

第七条【发包阶段】 建设单位应当在发包前完成项目相应阶段的审批、核准或者备案程序。

建设单位应当在发包前做好工程项目前期工作，自行或者委托设计咨询单位对工程建设方案深入研究，充分利用政府、

行业等建设标准明确拟实行工程总承包项目的建设需求；没有相应建设标准的，应当通过组织行业专家研讨等方式明确建设需求。

工程总承包项目发包原则上应当在初步设计或者项目总概算审批完成后进行。工程项目建议书或者可行性研究报告获批复后，或者方案设计文件经审查后，项目建设范围、建设规模、规划要求、建设标准、功能需求、招标控制价、工程质量、进度要求等明确后，确有需要采用工程总承包方式的，应当提请区政府研究决定。

建设单位根据项目发包阶段所具备的条件制定招标需求（含设计任务书），应当包括下列内容：

（一）建设规模：房建工程包括建筑面积、容积率、套数、屋高、地下室车位等，市政工程包括道路等级、河道等级、污水处理能力等；

（二）建设标准：房建工程包括各种主要材料、装饰面材的材质种类、规格和品牌档次，安装工程包括设备的功能需求、主要参数、指标和品牌档次，市政工程包括设计速度、车道数以及各种结构层、面层的构造方式、材质和厚度等，绿色建筑应符合《绿色建筑评价标准》（GB/T50378）二星级及以上标准。

（三）工作内容：包括前期、设计、采购、施工等分工与责任；

（四）技术路线：包括技术标准、工艺路线、工业化建造方

式，落实《住房和城乡建设部 关于推进建筑业发展和改革的若干意见》（建市〔2014〕92号）《建筑业高质量发展若干措施的通知》（粤府办〔2021〕11号）有关要求，应用BIM技术，实施装配式建筑。

（五）属于投标人自行采购的主要材料、设备，招标人可以在招标文件中提出材料、设备的技术标准或者质量要求；如果必须引用某一生产供应者的技术标准才能准确或者清楚地说明拟招标项目的技术标准时，可以引用不少于3个同等档次品牌或者生产供应商供投标人报价时选择，引用品牌或者生产供应商名称前应当加上“参照或者相当于”的字样，引用的货物品牌或者生产供应商在市场上应当具有可选择性；

（六）安全生产文明施工：提高建设工程安全生产文明施工管理水平，合理设置争创国家、省、市建设工程安全生产文明施工优良工地奖惩标准和条款。

第八条【合同价格形式】 工程总承包项目应当根据前期阶段不同合理确定合同价格形式，并在合同中具体约定计量规则和计价方法：

（一）固定总价合同。一般适用于初步设计文件和概算获得批准后，建设单位提供初步设计方案进行工程总承包发包的情形。建设单位在明确初步设计方案、建设规模、建设标准和招标控制价后，由总承包单位自行编制估算工程量清单进行竞价；一般情况下，房建类项目中的基坑支护、基础工程、园建绿化工程、

管线迁改工程等不纳入总价包干范围，采用模拟工程量的单价合同，按实计量；需约定材料和人工费用调整的，在招标时须固定调差材料和人工在工程总价中的占比，结算时以中标价的建安工程费用乘以占比作为基数，再根据合同约定的调差方法予以调整；

（二）采取下浮率报价和批复的总概算作为上限价结算方式。一般适用于方案设计文件经审查后建设单位提供方案设计进行工程总承包发包的情形，以及建设周期有紧急要求、尚未达到方案设计深度、但技术方案成熟、建设标准和内容明确的房建工程项目、市政工程项目、装配式建筑项目，由建设单位提出工程总承包工作方案，纳入工程项目建议书或者可行性研究报告中，待工程项目建议书或者可行性研究报告获批复后，进行工程总承包发包，在发包时明确投标单位须提交设计方案进行投标的情形。由总承包单位编制投资估算，并采用下浮率的形式进行报价；总承包单位编制的初步设计经建设单位确认后，编报项目总概算；合同结算价须按照投标下浮率执行。

招标文件和总承包合同中应当明确编制概算总价不得超过批复的投资估算，决（结）算价不得超过批复的总概算。

第九条【招标控制价】 工程总承包实行限额设计和施工，招标控制价即为项目的投标最高限额：

（一）在完成初步设计审查及概算评审后进行工程总承包招标的，以经批复的概算投资额对应的工程设计费（施工图设计）、

建安工程费等费用作为招标控制价；

(二)在完成方案设计的专家论证和职能部门审查后进行工程总承包招标的，以项目建议书或者可行性研究报告批准的估算投资额对应的工程设计费（初步设计及施工图设计）、建安工程费等费用作为招标控制价；

(三)在完成项目建议书或者可行性研究报告批准手续后进行工程总承包招标的，以项目建议书或者可行性研究报告批准的估算投资额对应的工程设计费、建安工程费等费用作为招标控制价。

第十条【评标定标】 工程总承包评标定标采取定性评审、评定分离的方式。根据项目规模、建设内容、施工难度、质量安全目标等招标需要，推荐采用“清标+答辩”方式优选中标人和管理团队。

招标人应当将对投标人的下列要求列入招标文件的技术标或者商务标评审内容中，并在定标之前参照下列要求谨慎认定投标人的工程总承包管理能力与履约能力：

(一)具有与项目相适应的总承包项目管理能力和经验，包括能够提出详细、先进、可行的总承包项目管理组织方案、设备采购方案、施工计划方案等，能够进行一定程度的设计深化，深化的设计符合招标需求的规定；

(二)具有与项目相适应的专业力量，包括已建立起以设计采购施工一体化、多专业协作的组织结构，在提交的相关文件中

明确实际参与工程总承包项目的项目经理、设计项目负责人、采购项目负责人、施工项目负责人及其他主要专业负责人，具有相应专业技术能力和项目管理能力，具有从事同类工程建设管理的经验（业绩）；

（三）具有良好的资信水平，包括工程总承包单位和主要专业责任人在市、区建筑市场主体信用管理系统中的信用记录等；

（四）投标报价是否合理，包括根据发包单位对设计方案深度和合同计价模式等方面的要求，深化或提供设计方案和相应的报价等。

第三章 工程总承包项目实施

第十一条【建设单位的项目管控】 建设单位原则上应当具备工程总承包项目管控能力，在项目建设过程中履行合同和法定义务。

建设单位可以自行对工程总承包项目进行管理，或者委托勘察设计单位、代建单位等项目管理单位依照合同约定对工程总承包项目进行管理。建设单位工程总承包项目管控能力不足的，应当委托项目管理单位对工程总承包项目进行全过程管理。

建设单位满足下列条件的，视为具备工程总承包项目管控能力：

（一）设有专门的工程管理机构，具有与项目相适应的管理

能力、技术力量及同类工程项目管理经验；

（二）建立完善的质量、安全、工期、造价、廉政等方面内控制度。

项目管理单位应当满足下列条件：

（一）具有独立法人资格；

（二）具有与项目相适应的勘察、设计、施工、监理等一项或者多项资质，或者具有与项目相适应的项目管理能力；

（三）具有与项目相适应的管理技术力量；

（四）具有同类工程建设管理经验等。

项目管理单位可以是本项目的设计咨询、可行性研究、方案设计或者初步设计单位，或者其他工程的设计、施工、监理或者代建等单位，但不得与工程总承包单位具有利害关系。

第十二条【总承包单位的组织机构】 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、试运行以及质量、安全、工期、造价等工程总承包综合管理能力，具有法律审查、合规审查、解决纠纷的专业队伍与能力。

第十三条【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，配备技术、质量、安全、进度、费用（含劳
资）、设备和材料、合规审查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，制定质量管理制度、
改进施工方案，处理纠纷解决，及时通报有关情况，实现对

工程总承包项目的有效管理控制。

工程总承包单位的施工项目负责人不得同时在两个或者两个以上工程项目上任职。

第十四条【概算管理】 项目立项或者可行性研究（方案设计）完成后实施工程总承包的，概算由工程总承包单位负责编制。工程总承包单位编制概算总价不得超过经批准的项目建议书或者可行性研究报告估算总投资有关规定的限额。

在方案设计或者初步设计审查阶段，部分特殊材料设备不能定价或者明显高于市场价的，由建设单位组织专家论证，再根据专家意见明确是否采用特殊工艺、特殊材料、特殊设备。

工程总承包单位编制概算后，经建设单位初审后按照规定送审。经评审后的概算作为建设单位申请工程进度款的依据。

概算编制原则上应当在施工图设计文件编制之前完成并送审，获批复后方可实施；确因分阶段编制施工图设计文件而需分阶段编制概算和送审的，应当先行报经区政府同意。

第十五条【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。

第十六条【禁止转包】 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，联合体一方既不按照其资质实施设计或者施工业务，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。

第十七条【施工许可】 建设单位申请领取施工许可证时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的，可视为已经确定建筑施工企业、有满足施工需要的施工图纸及技术资料、有保证工程质量和安全的具体措施。

对于房建类项目，取得用地预审与选址意见书或者用地规划许可（或者规划设计要点）、依规定确定工程总承包单位、监理单位的，区住房和建设局可以办理基坑支护工程或者土石方工程或者桩基础工程施工许可（含质量安全监督登记）；对于市政线性类项目，依规定确定工程总承包单位、监理单位，临时设施搭建（含临时施工便道）、交通疏解、管线和绿化迁改方案经相关主管部门批复同意的，市交通运输局坪山管理局可以合并办理施工许可（专项）及质量安全监督登记手续。前述专项施工许可实施完毕的，按照审批事项目录要求进行施工许可报建，区住房和

建设局、市交通运输局坪山管理局、区水务局等行业主管部门合并办理施工许可及质量安全监督登记手续。

第十八条【施工图设计文件要求】 工程总承包单位自行完成或者分包工程设计的，工程设计图纸和竣工图纸应当增加工程总承包单位图签栏，并由工程总承包单位项目经理签字。

工程总承包项目可以根据项目实施情况，分阶段、分子项、分单体编制施工图设计文件，所编制的施工图设计文件应当符合公共利益、公众安全和工程建设强制性标准要求，满足设备材料采购、非标准设备制作和施工的需要。

施工图设计文件应当按照规定上传至深圳市建设工程勘察设计管理系统，经建设单位确认后方可用于施工。

在确认前，建设单位应当聘请第三方技术顾问公司或者组织专家进行论证评审。采用非固定总价合同形式的，论证评审的重点是设计的合理性、经济性以及是否存在超规范设计增大工程量等问题；采用固定总价合同形式的，重点审查是否按照规范和合同要求设计，是否少项和漏项。论证评审发现存在问题的，建设单位应当要求相关单位改正。

第十九条【工程变更】 建设单位和总承包单位不得擅自变更建设内容、扩大建设规模和提高建设标准。工程设计变更的，由建设单位按政府投资项目管理程序报批。变更后的工程总造价应控制在经批复的概算范围内。

任何工程变更不得降低获批的初步设计、方案设计或项目建

议书的工程质量、耐久性和安全标准。总承包单位应当建立完备的工程总承包项目管理体系，加强设计、采购、施工之间的专业协作，减少不必要的工程变更。

第二十条【调价规则】 工程总承包合同应当明确发生工程变更事项造成合同价款调整的处理方式。合同中应当约定可调价材料清单，原则上可调价材料仅指构成施工实体的主要材料，次要材料、辅助材料、摊销材料等不作调整。可调价材料按照工程造价管理机构发布的信息价或者市场价进行调整。

在项目建议书或者可行性研究报告审批阶段后或者完成方案设计审查阶段后实施工程总承包的项目，参照国家现行有效的建设工程工程量清单计价规范的规定，按照合同约定的事项调整合同价款，调价基准时期以合同约定为准。

在初步设计文件和概算获得批准后实施设计（施工图设计）施工总承包的项目，按照国家现行有效的建设工程工程量清单计价规范的规定和合同约定的事项调整合同价款，调价基准时期以合同约定为准。

在项目结算阶段，属于非固定总价合同的，采用经审核预算下浮后的工程量清单综合单价包干（合同约定调整的除外，如施工期间人工价格、材料价格、机械使用费变动超出约定范围）作为结算参考价格。结算书中有经审核预算中没有的单价或者开项的，则按有关计价依据开项组价并结合投标下浮率下浮，工程量按经确认的施工图及合同约定的应由建设单位承担的工程变更

按实结算。专业措施费、其它项目清单费以经审核结算的费率按实结算，有单价的专业措施费、其它项目清单费项目以经审核预算的综合单价包干并结合下浮率下浮，工程量按实结算。工程总承包项目结算时须按投标下浮率下浮后方予结算。区财政局、区审计局等部门发现经审核预算下浮后的工程量清单综合单价出现错误的，有权予以调整。

鼓励工程总承包单位在实施过程中对已验收合格的分部分项工程进行期中结算。

第二十一条【竣工验收备案】 工程已完成全部工作并符合竣工验收规定和合同约定条件的，工程总承包单位应当向建设单位提交工程竣工报告，申请工程竣工验收。建设单位应当按照法定程序和合同约定期限组织各参建单位进行工程竣工验收，验收合格后按照规定备案。

竣工验收时，建设单位应当核对实际施工内容与招标需求和合同约定内容是否相符。

工程总承包单位负责组织各分包单位配合建设单位完成工程竣工验收。

第二十二条【项目资料移交】 建设单位应当及时收集、整理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，建立项目档案，并在工程竣工验收后，及时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种

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。

第四章 监督管理

第二十三条【行业自律】 工程总承包项目各参建单位应当加强行业自律，自觉遵守行业公约，促进公平竞争和行业健康发展。

第二十四条【终身责任】 工程总承包单位及项目经理依法承担质量终身责任，工程总承包项目在永久性标牌、质量终身责任信息表中应当增加工程总承包单位及其项目经理信息。

第二十五条【指导监督】 区发展和改革局、区财政局、区住房和建设局等部门应当加强对本区工程总承包工作的指导，并按照各自职责依法对工程总承包活动中各参建单位的行为进行监督检查。

第二十六条【质量安全监管】 工程施工过程中有偷工减料、私自变更计划施工、使用不合格材料等严重影响工程质量行为或者违反有关安全生产法律法规的，建设单位应当按照工程总承包合同专用条款约定相应扣除工程款项；总承包商不及时整改的，区相关职能部门依法采取联合惩戒措施，依法依规禁止其参与本区其他项目招投标。

第二十七条【文明施工】 工程总承包单位应当重视建筑废弃物排放，编制建筑废弃物处理方案，按照有关规定采取扬尘污染防治措施；建设单位应当督促工程总承包单位强化文明施工管理，在工程总承包合同专用条款约定相应扣除工程款项；各有关部门应当根据各自职责按照国家、省、市法律法规进行监督，对违反相关法律法规以及规章的，从严处罚；对受到行政处罚的施工单位，按相关规定纳入信用评价体系，由建设单位依法依规依约予以处理。

第二十八条【信用管理】 建设单位应当加强工程总承包项目参建单位及项目管理人员的信用管理工作，按照相关规定执行。

第二十九条【履约评价】 建设单位应当在工程总承包项目实施过程中及结束后，按照市、区关于承包商履约评价管理办法等相关规定，对工程总承包单位开展履约评价工作。

对履约评价不合格的工程总承包单位，建设单位应当报告区住房和建设局。区住房和建设局按照规定进行处理。

近三年内（从截标之日起倒算）曾被本项目招标人履约评价为不合格的，招标人可以根据上位法律法规进行处理。

第三十条【主要建设单位主体责任】 区建筑工务署、区水务局、区城市管理和综合执法局、区交通轨道管理中心等主要建设单位应当结合本单位实际，落实建设单位主体责任：

（一）建立工程总承包项目内控制度，细化建设单位、使用

单位以及勘察、设计、施工、监理和咨询单位在工程总承包项目中对重要节点的联合把控；

（二）定期梳理各自己实施的工程总承包项目在合同签订、预算、变更、结算、工期、质量等方面的经验和问题，及时优化工程总承包合同专用条款。

第三十一条【责任追究】 工程总承包活动中，有违反《中华人民共和国建筑法》《中华人民共和国招标投标法》《建设工程勘察设计管理条例》《建设工程质量管理条例》《建设工程安全生产管理条例》《保障农民工工资支付条例》等法律法规的，按照相应规定对工程总承包单位和相关责任人员依法予以处罚。构成犯罪的，依法追究其刑事责任。

第五章 附 则

第三十二条【参照适用】 坪山区属国有企业自筹资金控股或者占主导地位投资项目建设实行工程总承包模式的，参照适用本办法。

第三十三条【解释部门和未尽事宜】 本办法由区住房和建设局负责解释。

本办法未尽事宜，按照国家、省、市相关规定执行；本办法与国家、省、市相关规定不一致的，按照国家、省、市相关规定执行。

第三十四条【实施日期和有效期】 本办法自 2022 年 1 月 10 日起施行，有效期三年。