

《湖北省房屋建筑和市政基础设施项目工程总承包管理实施办法》解读

近日，省住建厅、省发改委、省公共资源交易监管局联合印发《湖北省房屋建筑和市政基础设施项目工程总承包管理实施办法》(以下简称本办法)，进一步推动工程建设组织实施方式改革，规范和引导建筑市场持续健康发展。

一、起草背景及依据

一是适应工程建设组织实施方式改革的需要。为解决建筑业大而不强，工程建设组织方式落后等问题，《国务院办公厅关于促进建筑业持续健康发展的意见》，提出要加快推行工程总承包。

《省人民政府关于促进全省建筑业改革发展二十条意见》，要求深化工程项目组织实施方式改革，大力推行工程总承包，提出“政府投资新建项目和国有投资新建项目应带头采用工程总承包，装配式建筑全部采用工程总承包，鼓励社会资本投资新建项目和PPP项目采用工程总承包”。

二是适应建筑市场发展趋势规范市场主体行为的需要。为贯彻落实中央城市工作会议精神，深化工程建设组织实施方式改革，2016年11月，省厅印发《关于推进房屋建筑和市政公用工程总承包发展的实施意见（试行）》，对于促进设计与施工深度融合、激发工程建设科技创新，对于推进大型设计、施工企业的结构调整和资源整合，加快与国际接轨，对于增强我省工程建设行业企

业综合实力和核心竞争，促进建筑业改革发展、转型升级，较好地发挥了政府宏观调控和市场引导作用。近年来，工程总承包市场发展趋势向好，但与此同时，一些项目的建设单位借工程总承包之名，行“规避招标”之实，将原本应该招标的项目，以工程总承包名义直接分包。一些未达到工程总承包适用条件的项目，无法“以工程项目清单描述发包人大部分要求”，盲目地采用“费率招标”方式，不仅造成项目实施中因“定额错用”而引发争议，也会增加项目概算控制难度。研究制定本办法，正是基于进一步规范市场主体行为，引导工程总承包市场健康发展的现实需要。

二、主要内容

本办法共5章、41条，即：总则、工程总承包项目的发包和承包、工程总承包项目实施、工程总承包项目监督管理、附则，对工程总承包项目实施中的主要问题进行了明确规定：

一是明确了管理部门职责。本办法明确，由各级住建部门负责工程总承包活动的监督管理，发改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，并根据我省实际，明确了工程建设招标投标活动监督管理部门和招标投标交易平台建设与运营单位相应的管理和服务职责。

二是明确了工程总承包方式的适用范围。本办法要求建设单位根据项目情况和自身管理能力等，合理选择工程建设组织实施方式，在是否采用工程总承包的问题上，不搞“一刀切”。对于政府投资项目或国有企业投资项目，明确优先采用工程总承包方

式的，应该是“建设内容明确、技术方案成熟、能够以工程项目清单描述发包人大部分要求”的项目。对于社会投资项目，是鼓励采用工程总承包方式。对于装配式建筑，要求原则上采用工程总承包方式。

三是明确了工程总承包项目发包条件。本办法要求工程总承包项目建设单位应当在发包前完成项目审批、核准或者备案程序，并且对企业投资项目和政府投资项目进行了区别对待。尤其是政府投资项目，原则上应当在初步设计审批完成后才能进行工程总承包项目发包，特殊项目也应当在完成投资决策审批后才能进行工程总承包项目发包。

四是明确了工程总承包项目承包人资格。本办法从资质、能力、业绩等多方面对工程总承包单位资格提出了要求，同时提出了规避原则。明确工程总承包单位应当具有设计、施工双资质或组成联合体，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。对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成为工程总承包单位，提出了明确的限制措施，要求在上述文件对外公开的情况下，其编制单位、评估单位才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。

五是明确了工程总承包项目经理应当具备的条件。本办法从执业资格、工作业绩、技术能力和职业道德等方面对工程总承包项目经理提出了要求，同时对其兼职和更换提出了明确要求。明

确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，但不得同时担任其他工程项目的工程总承包项目经理或施工工程总承包项目经理（含施工总承包工程、专业承包工程）。因特殊原因需要更换工程总承包项目经理时，须征得建设单位同意，并保证继任项目经理与被更换的项目经理条件相当。

六是明确了业绩互认问题。本办法鼓励设计单位申请取得施工资质，同时鼓励施工单位申请取得设计资质。针对企业资质申请中的业绩问题，本办法规定设计、施工企业自行完成或者以联合体形式完成的工程总承包业绩，可以作为其工程业绩申报。具有工程设计资质的企业，可以凭工程总承包业绩直接申请相应的建筑工程、市政公用工程施工总承包资质；具有建筑工程、市政公用工程施工总承包资质的企业，也可以凭工程总承包业绩直接申请相应的工程设计资质。

七是明确了设计优化成果共享问题。本办法鼓励采用先进工程技术对工程总承包项目进行优化设计，并依法应用于工程。明确提出优化设计产生的收益应当分配给相关参与单位，具体分配方式可在工程总承包合同或甲乙双方协议中约定。

八是明确了安全生产考核要求。本办法规定，工程总承包单位应当设立安全生产管理机构，配备专职安全生产管理人员。工程总承包单位主要负责人、项目负责人和专职安全生产管理人员应当依照有关规定向省住房和城乡建设厅申请安全生产考核，并

取得相应的安全生产考核合格证书。对于以工程设计企业为牵头单位组成联合体承揽工程总承包项目的，在执行此规定时，要特别注意对有关人员的考核。