附件

**关于进一步加强全省房屋建筑和**

**市政基础设施工程总承包监督管理的通知**

（征求意见稿）

各市（州）住房城乡建设、发展改革、财政、国资、审计行政主管部门：

近期，经省委审计委员会批准，审计厅组织对成都、德阳、广元、遂宁、巴中、自贡、泸州、攀枝花等8市和住房城乡建设厅“十三五”期间推动工程总承包建设情况进行了专项审计调查，发现部分项目将工程勘察纳入工程总承包范围，部分项目不具备采用工程总承包前提条件或建设规模、功能要求、投资估算或概算等不确定、前期准备工作深度不够而招标发包，项目建设程序缺失或倒置，全省统筹和协同监管不到位，普遍采用传统施工计量计价体系以及费率下浮模式，呈现“穿新鞋走老路”现象，工程总承包的优势和目的尚未充分显现。为深入贯彻落实《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）《四川省人民政府办公厅关于推动四川建筑业高质量发展的实施意见》（川办发〔2019〕54号）对“深化建设项目组织实施方式改革，推广工程总承包制”的要求，根据省委经济工作会议关于“抓项目”等24字工作新思路，促进工程总承包深化改革、规范建设、健康发展，推动审计调查发现问题整改落实到位，现就进一步加强全省房屋建筑和市政基础设施工程总承包监督管理通知如下。

一、进一步提高对推进和发展工程总承包重要性认识

深化建设项目组织实施方式改革，推行工程总承包，是贯彻落实党中央国务院以及省委省政府决策部署，推动建筑业高质量发展的必然要求。工程总承包作为建筑业国际通行惯例，克服了设计、采购、施工责任分离、相互制约和脱节的矛盾，对设计、采购、施工等各阶段工作深度融合，实行总承包企业对项目实施全过程、全方位技术经济分析和方案整体优化，保证建设质量、缩短建设工期、降低工程投资，实现社会效益、经济效益和环境效益的最佳统一，实现由建筑大省向建筑强省跨越具有重要意义。全省各级主管部门要进一步提高认识，高度重视，强力推进审计发现问题整改工作，建立问题台账、责任清单、任务清单，明确时限和责任，把审计发现问题整改工作抓实做细、逐一销号；并以此为契机，全面贯彻执行《四川省房屋建筑和市政基础设施项目工程总承包管理办法》（川建行规〔2020〕4号）等工程总承包制度和规定，在全省房屋建筑和市政基础设施领域依法依规推行工程总承包。

二、加快工程建设组织实施方式改革

**（一）合理确定建设实施方式。**各级主管部门要引导建设单位在选择建设项目组织实施方式时，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。其中，建设内容明确、技术方案成熟的项目，适宜采用工程总承包方式。

**（二）落实主体责任。**建设单位应切实落实和承担主体责任，加强对工程总承包项目全过程管理，严格依法履行基本建设程序，承担建设项目投资控制主体责任。工程总承包单位应按照工程总承包合同约定对项目的进度、质量、安全、造价控制全面负责。工程总承包单位为联合体的，联合体牵头单位（人）对项目的进度、质量、安全、造价控制负主要责任，联合体牵头单位（人）承担设计成果造价控制的主要责任，联合体成员单位承担设计成果造价控制的连带责任。

# 三、严格依法履行基本建设程序

# （一）加强基本建设程序管控。建设工程项目应当坚持先勘察、后设计、再施工的原则。采用工程总承包建设模式的建设单位应按照项目审批、核准、备案程序要求，履行项目建议书、可研报告审批、核准（备案）、建设项目用地预审与选址意见书、建设用地规划许可、建设工程规划许可、初步设计审批、环评审批、水保审批、施工图审查备案、消防设计审查、施工许可证核发（含工程质量监督手续、安全施工措施备案）、竣工验收备案、消防验收或备案等基本建设程序。建设项目不得因采用工程总承包建设模式而缺失或倒置基本建设程序。

**（二）加强政府投资项目监管。**严格依法加强政府投资项目投资决策和实施监管，认真执行项目可行性研究报告、初步设计审批和投资估算、概算审批程序。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。切实执行“三重一大”决策制度相关规定。建设单位应根据项目投资主体、资金来源、项目性质等因素依法严格履行审批、核准、备案程序。对建设周期有特殊要求的重大建设项目，从其有关规定。

# 四、规范工程总承包招标和投标

**（一）招标条件。**建设单位应在项目工程总承包招标前完成项目工程勘察工作。采用工程总承包模式的政府投资项目，原则上应当在初步设计及投资概算审批完成后进行招标；采用工程总承包模式的国有资金占控股或者主导地位的项目，可在初步设计及投资概算审批完成后进行招标，也可在设计方案审定后进行招标。政府投资项目未完成初步设计及投资概算审批的，原则上不得进行工程总承包招标。上述项目工程勘察设计工作因特殊原因确需提前招标的，应履行相关审批程序。

项目在初步设计或方案设计审批后招标的，招标前应完成项目审批、核准或者备案手续，落实工程建设资金，取得建设工程规划许可证或通过城乡规划主管部门设计方案审查，设计深度应分别满足国家设计文件编制深度规定及行业设计深度规定相应要求，满足法律、法规、规章规定的其他条件。

各子项目功能、规模、标准等不明晰、不具备工程总承包发包前置条件的片区开发打捆项目，不适宜采用工程总承包建设模式招标。临时性工程等不得采用工程总承包建设模式招标发包。

**（二）招标文件编制。**编制依法必须进行招标的工程总承包项目的招标文件，应当采用《四川省房屋建筑和市政工程标准设计施工总承包招标文件》。招标文件中应包括设计施工范围及内容、设计各专业技术要求、专项设计及施工技术要求、施工各专业技术要求、主要材料和设备的性能指标和规格等内容。采用全过程工程咨询的项目，鼓励全过程工程咨询单位参与工程总承包招标文件的编制。

**（三）招标控制价编制。**招标控制价（最高投标限价）参照国家、省及行业主管部门颁发的有关计价依据、工程造价数据库、造价指数指标和市场价格信息等，结合项目实际情况合理确定。国有资金投资的工程建设项目在编制招标文件时应按相关计价规定，结合工程实际选用合理的计价模式，并应编制招标控制价（最高投标限价）。建设单位应对招标控制价（最高投标限价）进行审核并按规定备案。政府投资项目招标控制价（最高投标限价）不得高于批复的项目投资概算。

**（四）暂估价项目招标。**依法必须进行招标的暂估价工程、暂估价材料或设备，其招标工作可依据合同约定由建设单位或工程总承包单位（联合体牵头单位）或建设单位和工程总承包单位（联合体牵头单位）联合组织。

**（五）投标时限设定。**依法必须进行招标的技术复杂、功能要求特殊的大型工程总承包项目，自招标文件发出之日起至投标人提交投标文件的截止时间一般不少于30日。

五、规范工程总承包合同和履约

# （一）合同文本。工程总承包合同应参照国家现行《建设项目工程总承包合同示范文本》拟订。

**（二）合同计价。**工程总承包合同中应当约定工程总承包的计量规则和计价方法。工程总承包合同原则上应采用总价合同、总价与单价组合式合同，并在合同中按规定对风险进行合理分担。除合同约定可以调整的情形外，合同总价一般不予调整。

**（三）施工许可办理。**已依法确定工程总承包单位的房屋建筑工程，建设单位根据需要可以按基坑开挖工程、主体工程、幕墙和装饰装修工程分阶段申请领取施工许可证；已依法确定工程总承包单位的市政基础设施工程，建设单位根据需要可以分标段申请领取施工许可证。

**（四）禁止转包和违法分包。**工程总承包单位不得将工程总承包项目进行转包，不得将工程总承包项目工程主体结构、关键性工作的设计、施工业务分包给其他单位。以设计和施工“双资质”承接的工程总承包单位，应当自行完成主体结构、关键性工作的设计和施工业务；以联合体形式承接的工程总承包单位，联合体各方应当按照合同约定分别自行完成主体结构、关键性工作的设计、施工业务。

**（五）农民工工资保障。**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，加强对工程总承包单位农民工工资支付的监督。工程总承包单位为联合体的，建设单位应将工程款拨付给联合体牵头单位（人）。联合体牵头单位（人）应开设农民工工资专用账户，负责农民工工资支付。

**（六）加强变更及签证管理和费用控制。**建设单位和工程总承包单位不得随意扩大建设规模和建设标准，不得随意签订与招标文件规定、总承包合同约定实质内容相背离的补充合同、补充协议，严格按照合同约定程序及时履行变更及签证手续，增强控制变更及签证费用的意识，杜绝低价中标、高价结算。

**（七）工程款结算。**任何部门和单位不得以未进行或者未完成审计为由，拖延办理工程结算和支付工程款。

工程总承包项目竣工结算应按照合同约定进行编制和审核。采用总价合同、总价和单价组合式合同的工程总承包项目在竣工结算和决算审核时，仅对符合工程总承包合同约定的可调整部分进行审核，对工程总承包项目总价合同、总价和单价组合式合同中的总价部分不再另行审核。

六、保障措施

**（一）加强依法履职。**各级住房城乡建设主管部门应加强对房屋建筑和市政基础设施项目工程总承包活动监督管理。对不具备工程总承包招标条件而进行招标的，应责令改正；对发现的违法发包、转包、违法分包及挂靠等违法行为和未取得施工许可证擅自施工的，应依法从严查处。

各级发展改革、财政、国资主管部门依据相关法律法规履行相应的指导、监督和管理职责。

各级审计机关加强对审计发现问题整改落实情况的跟踪督查。

**（二）加强部门联动。**各地要建立推进工程总承包协同监管机制，住房城乡建设部门要加强与发展改革、财政、国资、审计等部门联动和协同监管，细化工作流程、完善配套制度，积极协调解决推进工程总承包过程中的问题和困难。

**（三）加强业务指导。**住建厅加强合同计价指导工作，推动加快出台工程总承包合同计价模式指导意见，明确总价合同等计价模式应具备的要件和具体要求。各级住房城乡建设主管部门要及时总结推广工程总承包实施经验和做法，以试点企业、示范项目为抓手，通过组织培训、现场观摩、会议传达、工作简报等多种方式加强政策宣传和指导服务，努力培育一批工程总承包骨干企业，示范引领工程总承包推广应用。

**（四）加强信用监管。**各级住房城乡建设主管部门应及时采集工程总承包项目相关企业、人员信用信息，按照规定记录并通过建筑市场监管公共服务平台对外公布。加大对失约、失信惩戒和责任追究力度，促进工程总承包市场规范、有序发展。

**（五）加强调度统计。**各级住房城乡建设主管部门要建立动态统计的项目推进调度机制，加强行业数据统计，积极协调同级公共资源交易平台管理机构，在电子招标投标系统的招标内容栏增加“工程总承包”标识选项，供招标人发布招标公告时选取，实现系统数据的分类统计、动态跟踪。

**（六）加强协会服务。**各地要充分发挥行业协会桥梁和纽带作用，大力宣传工程总承包，加强政策研究，组织开展相关人才培训、经验交流、案例分享等服务活动，促进工程总承包快速健康发展。

住房城乡建设厅将对各市（州）落实工程总承包政策措施、加强部门联动和指导服务、依法履职和审计问题整改等工作开展情况进行跟踪检查。