

绍兴市财政局

绍兴市住房和城乡建设局 文件

绍兴市发展和改革委员会

绍市财建〔2022〕18号

绍兴市财政局 绍兴市住房和城乡建设局 绍兴市发展和改革委员会关于印发《绍兴市 市级政府投资项目工程总承包管理办法》的通知

市级各部门、单位：

为切实加强政府投资项目管理，规范工程总承包项目建设，提高投资效益和工程质量，特制定《绍兴市市级政府投资项目工程总承包管理办法》，现印发给你们，请遵照执行。



绍兴市财政局



绍兴市住房和城乡建设局



绍兴市发展和改革委员会

2022年9月30日

绍兴市市级政府投资项目工程总承包管理办法

一、总 则

（一）为完善政府投资管理体制，规范工程总承包项目管理，提高我市政府投资工程建设水平和投资效益，根据《关于印发房屋建筑和市政基础设施项目工程总承包管理办法的通知》（建市规〔2019〕12号）《关于进一步推进房屋建筑和市政基础设施项目工程总承包发展的实施意见》（浙建〔2021〕2号）等相关规定，结合我市实际，制定本办法。

（二）市级政府投资建设项目实行工程总承包的，适用本办法，区（县、市）政府投资项目可参照执行。

（三）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。

（四）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。

（五）工程总承包项目建设单位是工程总承包项目责任主体，建设单位主管部门是工程总承包项目的监督主体，共同负责对所属项目进行全过程管理。建设行政主管部门或其授权部门对房屋建筑和市政基础设施工程总承包活动实施监督管理，交通、水利等其他行政主管部门对管辖范围内的工程总承包活

动实施监督管理。发展改革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。财政部门负责对政府投资工程总承包项目全过程财务监督，对招标控制价、施工图预算和工程价款结算进行审核。

二、工程总承包项目的发承包及风险管理

（六）建设单位应当根据项目的规模和复杂程度及自身管理能力等，合理选择工程建设组织实施方式。对建设范围、建设规模、建设标准、功能需求等前期条件清晰、建设内容明确、技术方案成熟、标准化程度较高、通用性较强的项目，宜采用工程总承包方式并严格执行相关建设标准。对个性化要求较高、情况较复杂、专业性较强、建设需求和标准存在较多变数的项目，如以地下工程为主的建设工程、纪念性建筑、文体场馆、医院等工程项目不宜采用工程总承包方式。政府投资项目确需采用工程总承包应在发包前报市政府明确。

（七）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。

采用招标选择工程总承包单位的，一般采用综合评估法；投标资格条件和评审标准按相关规定执行。

（八）工程总承包应实行限额设计和施工，应设置招标控制价作为投标的最高限价。招标控制价按项目初步设计及概算

的编制方法及要求编制，原则上应比对应概算至少下浮 5%。最高限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。

（九）建设单位应当根据招标项目的特点和需要编制工程总承包项目招标文件，主要包括以下内容：

1. 投标人须知；
2. 评标办法和标准；
3. 拟签订合同的主要条款；
4. 发包人要求，须列明项目的目标、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、绿色建筑标准、装配率标准、绿色建材应用标准、工期、验收等的明确要求；
5. 建设单位提供的资料和条件，包括发包前完成的水文地质、工程地质、地形等勘察资料，以及可行性研究报告、方案设计文件或者初步设计文件等；
6. 投标文件格式；
7. 要求投标人提交的其他材料。

建设单位可以在招标文件中提出对履约担保的要求，并提供对等的支付担保，依法要求投标文件载明拟分包的内容。

推荐使用住建部门制定的工程总承包合同示范文本。建设单位在招标文件（资格预审文件）公示前，应将招标文件送财政部门。

(十) 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，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。

(十一) 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。

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。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，其编制单位及其评估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。招标人最迟应在招标文件（资格预审文件）公示时一并公开上述资料。

(十二) 建设单位应当依法确定投标人编制工程总承包项目投标文件所需要的合理时间。

(十三) 建设单位依法组建评标委员会。评标委员会应由建设单位代表、技术（包括设计、施工、工程咨询管理等）、

经济（包括工程造价等）等方面的专家组成，招标控制价1亿元以上（含）项目的评标委员会宜为7人以上单数。

（十四）建设单位和工程总承包单位应当加强风险管理，合理分担风险。

建设单位承担的风险主要包括：

1. 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；
2. 因国家法律法规政策变化引起的合同价格的变化；
3. 不可预见的地质条件造成的工程费用和工期的变化；
4. 因建设单位原因产生的工程费用和工期的变化；
5. 不可抗力造成的工程费用和工期的变化。

具体风险分担内容由双方在合同中约定。

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。

（十五）工程总承包合同原则上采用总价合同，除因国家政策调整、价格上涨、地质条件发生重大变化和招标文件约定可以调整的情形外，合同总价不予调整，如有上述原因确实需要调整的，调整后的合同总价原则上不得超过经核定的投资概算。

确因工程项目特殊、条件复杂等因素难以确定项目总价的，可采用单价合同、成本加酬金合同。

（十六）建设单位和工程总承包单位应当在合同中约定工程总承包的计量规则和计价方法，并严格履行合同约定的责任和义务。工程总承包合同在合同签订后应送财政部门。

三、工程总承包招标控制价管理

(十七) 工程总承包招标控制价实行审核管理。建设单位可委托造价咨询单位进行招标控制价编制。代建单位可根据委托合同的约定,协助建设单位对招标控制价进行管理、编制及报审等工作。市财政局负责招标控制价监督管理,对建设单位提交的招标控制价进行审核,出具审核意见。

(十八) 工程总承包招标控制价应当按照浙江省工程总承包计价规则编制和审核。

建设单位应当在招标文件中充分考虑并明确建设标准和发包人需求,并在招标控制价编制中清晰描述。

建设单位应及时委托造价咨询单位进行招标控制价编制,造价咨询单位向建设单位出具编制报告,建设单位履行内部审核程序,对编制报告进行确认并报市财政局审核。

市财政局及时组织并委托造价审核单位对招标控制价进行审核,造价审核单位出具审核报告,市财政局根据审核报告向建设单位出具审核意见。

建设单位根据市财政局的审核意见及时整改问题,最终确定招标控制价,并将确定的招标控制价送市财政局。

(十九) 工程总承包招标控制价审核范围、内容和时间。

1. 工程总承包招标控制价审核的范围应包括对应概算范围内的全部内容;

2. 工程总承包招标控制价审核包括程序性审查和技术性审查。其中程序性审查主要指建设程序是否合法合规。

技术性审查主要包括:

- (1) 工程总承包招标控制价是否在批复的概算内;
- (2) 招标控制价编制是否符合浙江省工程总承包计价规则和其他有关规定 ;
- (3) 暂估价的品种选定和询价程序是否符合相关规定, 价格是否合理;
- (4) 工程量的计量是否准确;
- (5) 重大技术措施方案是否经过论证, 价格是否合理等。

3. 招标控制价编制审核时限:

合同金额	招标控制价编制时间 (天)		审核时间(天)	
	固定总价 合同	固定单价 合同	固定总价合 同	固定单价合 同
1 亿元(含)以下	30	20	20	15
1 亿元-10 亿元 (含)	45	30	30	20
10 亿元以上	60	45	45	30

(二十) 工程总承包项目招标时应控制暂估价使用, 对列入暂估价的品种、技术要求、规格、数量和供货时间等在招标文件中进行明确, 同时暂估价作为最高限价。

四、项目预算管理

(二十一) 不采用总价合同的工程总承包项目, 施工图预算按以下程序编制。

工程总承包单位在工程总承包合同生效后按规定时间设计施工图, 并提交建设单位, 建设单位对施工图进行论证和确

认，并将施工图送审查机构审查，工程总承包单位协助完成施工图技术审查工作。

图审完成后，建设单位应及时组织施工图预算编制，编制的施工图预算送市财政局审核。建设单位对总承包单位是否按图施工进行动态管理。

建设单位根据市财政局审核意见对施工图预算进行修改完善，送工程总承包单位确认，经确认的施工图预算报市财政局备案。

超过招标控制价的施工图预算市财政局不予受理。

（二十二）施工图预算审核范围、内容、时间。

1. 施工图预算审核的范围包括：经图审合格并经建设单位确认的施工图范围内的全部内容。

2. 施工图预算审核内容包括程序性审查和技术性审查。其中程序性审查主要包括：

- （1）建设程序是否合法合规；
- （2）概算执行是否到位，是否严格按概算批复建设；
- （3）合同执行是否到位，建设单位是否按合同约定的时间办理施工图图审、施工图纸确认等工作，是否存在延期提交施工图预算审核等。

技术性审查主要包括：

- （1）施工图预算是否在合同限价内；
- （2）定额套用、税费计取、人材机的价格取定是否符合合同约定；

(3) 暂估价的品种选定和询价程序是否符合相关规定，价格是否合理；

(4) 工程量的计量是否准确；

(5) 重大技术措施方案是否经过论证，价格是否合理等。

3. 施工图预算编制审核时限：

合同金额	合同签订后至提交财政 审核时间（天）		财政审核时间（天）	
	固定总价 合同	固定单价 合同	固定总价 合同	固定单价 合同
1 亿元（含） 以下	90	85	25	20
1 亿元-10 亿 元（含）	120	110	40	30
10 亿元以上	180	160	55	45

(二十三) 根据合同约定，政府投资项目的政府方支付责任与施工图预算额度无关联的，财政部门不再审核施工图预算。

五、工程总承包项目实施

(二十四) 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。

(二十五) 工程总承包单位应当设立项目管理机构，设置项目经理，配备相应管理人员，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。

(二十六) 工程总承包项目经理应当具备下列条件:

1. 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;
2. 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;
3. 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;
4. 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。

(二十七) 建设单位可以一次性申请领取工程总承包项目的施工许可证, 也可依法分阶段申请领取施工许可证。

(二十八) 建设单位应当加强工程总承包项目全过程管理。采用工程总承包的项目, 率先推行涵盖投资决策、建设实施、运营维护等阶段的全过程工程咨询服务。

(二十九) 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。

（三十）以联合体方式招标的工程总承包项目，提倡由一家设计单位和一家施工单位组成联合体，应在联合体协议中约定其中一方为牵头方，并在联合体协议中明确联合体成员的责任和权利。

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。涉及项目分包的，联合体各方应当共同与分包单位签订分包合同，就分包工程承担连带责任。

联合体各方应当根据联合体协议共同组建项目管理机构，其中工程总承包项目经理、造价负责人宜由联合体牵头人的人员担任。

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施工图设计和施工业务。

工程总承包单位为联合体的，由联合体中的施工总承包单位开设农民工工资专用账户，专项用于支付该工程建设项目农民工工资。

（三十一）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。工程建设过程中，原则上不再进行变更、签证，若因特殊原因发生变更的，按《绍兴市政府投资项目工程变更管理办法》的规定处理，确因国家政策调整、价格上涨、地质条件发生重大变化、功能改变等情形导致变更价款调整超合同总价的，经审批部门批准后允许在预备

费中平衡相关费用，不足部分可在概算范围内平衡。变更价款调整导致超概算的，应调整变更方案直至在概算范围内。

（三十二）建设单位在招标文件和合同中要根据工程费结算计价方式约定合同价款风险范围及调整办法。实施中因建设单位提供的初步设计文件不符合设计规范及相关规定要求或错漏项的，应根据合同甄别责任，属建设单位责任的可据实调整，属总承包单位责任的应由总承包单位承担。

总承包单位在满足招标文件所列内容，符合设计规范和工程验收标准的条件下，可优化设计，变更后的工程造价不得超过合同总价。建设单位变更仅限于功能调整和设计优化，变更价款调整导致工程造价超过合同总价的，应调整变更方案直至合同总价范围内。

（三十三）市财政局委托全过程咨询服务机构对工程总承包项目采取全过程跟踪管理，在跟踪管理过程中发现的问题，及时向建设单位通报，并要求其整改。建设单位应及时整改并将整改结果书面回复市财政局。建设单位应在招标、开工、竣工等主要时间节点全面准确的向市财政局报告工程总承包项目的推进情况，包括工程质量、进度、重大设计变更等。

（三十四）建设单位收到工程总承包单位提交的建设工程竣工报告后，应当及时组织工程总承包、工程监理等有关单位进行工程竣工验收。工程保修责任书由建设单位与工程总承包

单位签署，并由工程总承包单位负责向建设单位移交全套工程技术资料。

（三十五）工程总承包项目预付款的支付比例不得低于签约合同价（扣除暂列金额）的 10%，原则上不高于签约合同价（扣除暂列金额）的 30%。对合同金额较大的工程，可按年度施工计划预付。工程进度款中人工费按月支付，其余支付方法在合同中予以明确。工程总承包项目不采用总价合同的，施工图预算未报财政审核前，除按规定支付农民工工资外，建设单位不予支付工程进度款，资金支付方式在招标文件中予以明确。

六、项目结算决算管理

（三十六）工程总承包项目工程结算实行审核管理。项目竣工验收合格后，总承包单位应及时编制工程结算，报建设单位审核。建设单位及时组织结算审核，委托造价咨询单位对结算进行审核，造价咨询单位向建设单位出具审核报告，建设单位履行内部审核程序，对审核报告进行确认，报市财政局审核。符合实施过程结算条件的工程总承包项目应推行过程结算，施工过程结算周期可按施工形象进度节点划分，做到与工程进度款支付相衔接。经双方确认的施工过程结算文件是竣工结算文件的组成部分，对已完成结算部分原则上不再重复审核。

市财政局及时组织工程结算抽查审核，委托造价审核单位对工程结算进行审核，造价审核单位出具审核报告，市财政局根据审核报告向建设单位出具抽查审核意见。

（三十七）工程总承包项目竣工财务决算实行审核批复管理。建设单位完成竣工结算后，应及时办理项目竣工财务决算。项目竣工财务决算按照“先审核，后审批”的原则进行，审核批复部门应建立健全项目竣工财务决算评审和审核管理机制，以及内部控制制度。具体审核审批按《绍兴市政府投资项目竣工财务决算审核批复操作规程》（绍市财建〔2019〕64号）文件执行。

七、责任追究

（三十八）建设单位应当合法、合规做好项目管理，对造成的投资失控、农民工工资拖欠、工程价款结算纠纷等不良后果，将依法依规追究当事单位及当事人责任，涉嫌犯罪的，依法移送司法机关追究刑事责任。

（三十九）工程总承包项目各政府监管部门发现建设管理存在重大问题的需要整改的，建设单位应限期整改。对造成投资失控、国有资产流失等不良后果，将依法依规追究当事单位及当事人责任，涉嫌犯罪的，依法移送司法机关追究刑事责任。

（四十）不采用总价合同的工程总承包项目建设单位未在规定时间内将施工图预算提交市财政局审核的，市财政局将向建设单位发送风险提示函，限期整改；到整改期限仍未提交的，财政部门应当暂缓拨付项目建设资金。工程竣工后提交施工图预算审核的，市财政局不予受理。

八、附则

（四十一）本办法由绍兴市财政局、绍兴市住房和城乡建设局和绍兴市发展和改革委员会负责解释。本办法未尽之处，按照国家、浙江省及绍兴市的相关法律、法规及规定执行。

（四十二）本办法自 2022 年 11 月 1 日起施行，在本办法实施之日前已进入招标阶段并已发布招标公告的，参照本办法执行。《绍兴市财政局 绍兴市住房和城乡建设局 绍兴市发展和改革委员会关于印发〈绍兴市市级政府投资项目工程总承包管理办法〉（试行）的通知》（绍市财建〔2021〕24 号）同日废止。

