

# 湛江市人民政府办公室文件

湛府办〔2023〕16号

## 湛江市人民政府办公室印发关于加强湛江市 政府投资项目工程总承包管理的 意见（试行）的通知

各县（市、区）人民政府（管委会），市府直属各单位：

《关于加强湛江市政府投资项目工程总承包管理的意见（试行）》已经市人民政府同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。执行过程中遇到的问题，请径向市发展改革局反映。

湛江市人民政府办公室

2023年12月24日

# 关于加强湛江市政府投资项目工程 总承包管理的意见（试行）

为规范全市政府投资项目工程总承包活动，提升工程建设质量和效益，进一步加强我市政府投资项目的内部管理，根据我市政府投资项目实际情况，结合《房屋建筑和市政基础设施项目工程总承包管理办法》（建市规〔2019〕12号）、《公路工程设计施工总承包管理办法》（交通运输部令 第10号）相关规定，对我市政府投资项目工程总承包管理提出如下意见。

## 一、适用范围

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。本意见的工程总承包是特指包含对设计、施工阶段采用总承包方式组织实施的项目。

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，经批准可采用工程总承包模式并严格执行相关建设标准，如新建改扩建学校、保障性安居房等房建工程，供水、供电、供气、市政道路等市政工程；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

不明确的项目，如纪念性建筑、文体场馆等工程项目、地下工程复杂项目不宜采用工程总承包模式；综合整治提升类工程原则上不采用工程总承包模式。

## 二、部门职责

发展改革部门按职责做好政府性投资项目投资估算控制、房屋建筑和市政基础设施工程项目概算审核以及固定资产投资建设管理工作。

财政部门按职责对政府投资工程总承包项目基本建设财务活动实施管理和监督。

住建部门按职责做好房屋建筑和市政基础设施工程项目初步设计审查，对本行业的政府投资工程总承包项目开展有关技术审查、工程计价及招投标活动监管工作，并对工程总承包项目实施监督。

交通运输部门按职责做好交通运输工程项目（含轨道交通项目）初步设计审查及概算审核，对本行业的政府投资工程总承包项目开展有关技术审查、工程计价及招投标活动监管工作，并对工程总承包项目实施监督。

水务部门按职责做好水利工程项目初步设计审查及概算审核，对本行业的政府投资工程总承包项目开展有关技术审查、工程计价及招投标活动监管工作，并对工程总承包项目实施监督。

审计部门按职责对政府投资工程总承包项目进行审计监督。

各县（市、区）部门实际职责分工与上述不一致的，按实际职责分工负责。

### 三、规范审批流程

为强化政府内部管理，政府投资项目采用工程总承包模式招标的须报经建设行业主管部门、财政部门和发展改革部门（审批表见附件）一致同意方能实施；涉及2个以上（含本级数）建设行业主管部门的项目需同时征得建设行业主管部门一致同意方能实施。

工程总承包模式审批时，建设行业主管部门一并负责做好项目计价依据的审核工作，其中房屋建筑和市政基础设施项目由住建部门负责审核，交通基础设施项目由交通运输部门负责审核，水利项目由水务部门负责审核。

### 四、控制工程造价

（一）做深做足项目前期工作。包含设计、施工阶段总承包模式建设的项目应当在初步设计、初步设计概算、计价规范等方面进一步做实前期工作，其中初步设计需加强地质勘察，明确重大技术方案，加大设计深度；初步设计概算编制应当采用工程量清单方式编制。初步设计概算核定应当从严审批，精准控制项目投资。建设单位将初步设计、初步设计概算以及招标文件一并报建设行业主管部门、财政部门和发展改革部门审核，一致同意后方可进行工程总承包发包；未能取得一致同意的项目原则上不再实施工程总承包，项目将继续深化设计，待完成施工图设计、施工图预算后，按程序办理施工招标。

（二）规范设置招标控制价。工程总承包项目发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，最高投

标限价不得超过经核定的投资概算。招标控制价应当依据工程量清单、工程计价有关规定和市场价格信息以及项目发包内容对应的初步设计及概算进行编制，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。建设单位应该根据招标项目的特点和需要编制工程总承包的招标文件，在勘察资料的基础上编制发包人要求，编实项目清单，设置优化设计和合理化建议的项目内容调整条款，同时推荐使用各建设行业主管部门制定的工程总承包合同示范文本。招标前，招标文件按需报建设行业主管部门备案。

（三）控制投资规模。政府投资项目的工程总承包应当合理确定合同价格形式，建议可采用固定总价合同或者固定总价与单价组合式合同。其中，固定总价与单价组合式合同中的单价部分通常用于项目中建设场地地质地理环境特征、岩土工程条件不明或发包人要求不明确等有较大调整风险的分部工程项目。除因国家政策调整、价格上涨、地质条件发生重大变化、不可抗力因素和发包人原因产生的工程费用变化情形外，固定总价合同或固定总价与单价组合式合同中的固定总价部分不予调整。如有上述情形确实需要调整的，项目建设单位应当按程序提出调整方案报原审批部门批准，涉及增加投资的应先报请财政部门落实资金来源后再报批。

（四）加强风险管理。项目建设单位与工程总承包单位在签订合同的时候可约定风险分担机制、重大变更机制等风险控制条款。建设单位承担的风险主要包括：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；因国家法律法规政策变化引起的合同价格的变化；不可预见的地质条件造成的工程费用和工期的变化；因建设单位原因产生的工程费用和工期的变化；不可抗力造成的工程费用和工期的变化。其他风险可以约定由总承包单位承担。因建设单位原因产生的工程费用可约定“重大变更”。“重大变更”范围包括：重大设计变更、建设标准、工程规模或者功能变化调整等具体情形，涉及“重大变更”的应按国家相关规定报原审批部门审批。

（五）加强结算管理。总承包工程应当按照招标文件明确的计量支付方法与程序进行计量支付，经合法程序及合理计算的部分不再重新计算工程量和费用。竣工结算前建设单位应重点对工程项目的建设规模、标准及所用的主要材料、设备等是否满足发包人要求以及是否符合合同的风险条款约定进行审核。推行施工过程结算，施工过程结算周期可按施工形象进度节点划分，但人工费用拨付周期不得超过1个月，及时制定拟建工程的资金使用计划表，做到与工程进度款支付节点相衔接。

## 五、加强项目过程管理

项目建设单位要切实加强项目过程管理和监督，督促总承包单位履行合同义务，加强工程勘察设计管理和地质勘察验收；做好施工图设计的质量管理，可在合同条款中约定施工图提交时限，确保施工图设计应当符合经审批的初步设计的文件要求，满足工程质量、耐久和安全的强制性标准和相关规定，施工图设计需经建设单位同意、并经审查机构审查后方可组织实施。自身专

业力量不足的，可委托全过程咨询单位，配合建设单位做好项目全过程监督管理工作。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，确保工程按期竣工。

## 六、实施时限

本意见自 2024 年 1 月 1 日起试行三年。本意见印发前已签订合同项目按原合同执行。

- 附件：1. 湛江市政府投资项目实施工程总承包模式审批表  
2. 工程总承包管理全流程图

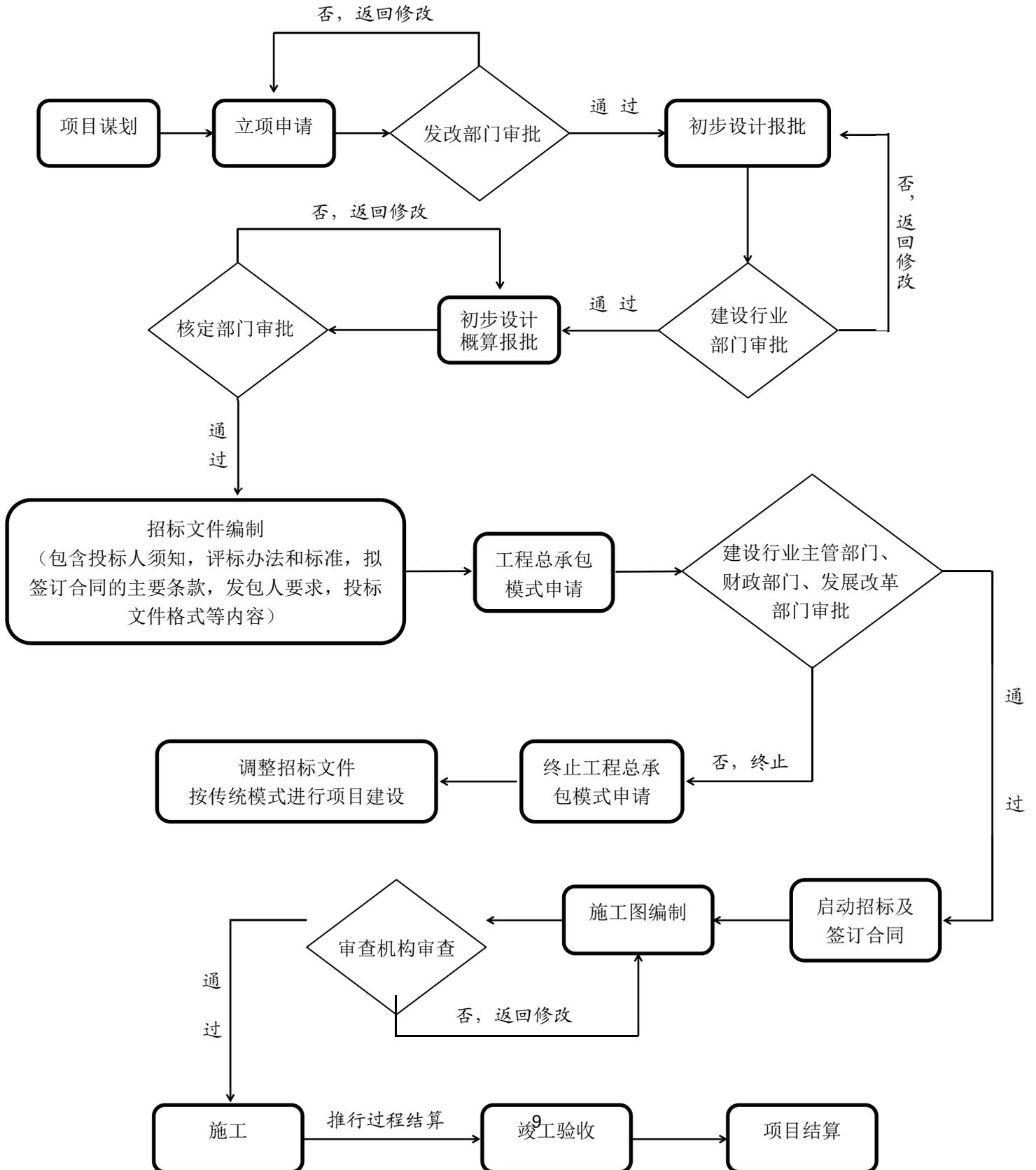
附件 1:

## 湛江市人民政府投资项目实施工程总承包模式审批表

项目名称					
项目类别					
建设内容 (详细填写)					
投资概算 (万元)		其中 建安费用		征迁 费用	
建设单位申报理由及意见	建设单位(盖章): 年 月 日				
发展改革部门意见:  (盖章): 年 月 日	财政部门意见:  (盖章): 年 月 日	建设行业主管部门 意见:  (盖章): 年 月 日			

附件 2:

# 工程总承包管理全流程图



公开方式：主动公开

---

抄送：市委各部委办，市人大常委会办公室，市政协办公室，市纪委监委办公室，驻湛各部队，市中级人民法院，市检察院，中央、省驻湛各单位，各人民团体，各大专院校，各新闻单位。

---

湛江市人民政府办公室

2023年12月25日印发

---