

福田区政府投资项目设计-采购-施工 (EPC) 工程总承包管理办法 (试行) (征求意见稿)

为完善政府投资管理体制，促进政府投资项目工程设计-采购-施工一体化，切实提高政府投资总承包项目的建设管理水平和投资效益，根据《关于促进建筑业持续健康发展的意见》（国办发〔2017〕19号）及相关法律、法规和规定，结合我区实际情况，特制定本办法。

第一章 总则

第一条 本办法所称设计—采购—施工（EPC）总承包（简称：总承包），是指项目建设单位、使用单位、资产管理单位（简称：发包单位）通过招标等方式，选择设计—采购—施工总承包的企业（简称：总承包单位）签订合同。按照合同约定把政府投资项目的设计、采购、施工和调试服务工作全部委托给工程总承包商负责组织实施，发包单位只负责整体的、原则的、目标的管理和控制。总承包单位通过组织实施采用统一策划、组织、指挥、协调和全过程控制，对工程的质量、安全、工期和造价等全面负责，竣工验收后交付发包单位的制度。

第二条 为切实提高政府投资项目的发包水平和建设管理水平，发包单位应充分利用国家、行业等建设标准尽可能明确

拟实行总承包项目的建设需求。对没有相应建设标准体系又要实行总承包的项目，要先行通过召开行业专家研讨会等形式尽可能明确项目建设需求。

第三条 拟实行总承包的项目，由发包单位提出总承包方案，并报区政府相关会议审定。总承包方案主要包括项目基本情况、选择方式、建设标准、组织实施方式、计价模式和监督方式等内容。

总承包项目执行基本建设程序，遵守政府投资管理各项规定。

第二章 适用范围及相应要求

第四条 总承包原则上适用于建设标准和项目需求较明确的总投资额 5000 万元以上的政府投资项目，包括：新建改扩建学校、保障性安居房等房建工程，供水、供电、供气等市政工程。对个性化要求较高、情况较复杂以致建设需求和标准存在较多变数的项目不宜采用总承包，如纪念性建筑、文体场馆等工程项目。

第五条 发包单位应明确发包项目的招标需求，招标需求包括但不限于以下内容：

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

(2) 建设标准：房建工程包括天、地、墙各种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主要参数、指标和品牌档次，以及室外工程、绿化标准；市政工程包括各种结构层、面层的构造方式、材质和厚度等；

(3) 工作内容：包括前期、设计、采购、施工和其他服务的分工与责任；

(4) 技术路线：包括技术标准、工艺路线，以及明确是否采用工业化建造方式和 BIM 技术等。

第六条 发包项目合同计价模式：

(1) 采取固定总价合同的，发包单位确定招标控制价，由总承包单位自行编制估算工程量清单的形式进行竞价。地下工程不纳入总价包干范围，而是采用模拟工程量的单价合同，按实计量。如果需约定材料、人工费用的调整，则建议招标时先固定材料调差、人工在工程总价中的占比，结算时以中标价中的工程建安费用乘以占比作为基数，再根据事先约定的调差方法予以调整。

(2) 采取固定单价合同的，由发包单位编制招标估算工程量清单，总承包单位按招标估算工程量清单填报竞价。招标控制价应在招标估算工程量清单基础上编制而成。总承包合同中应当明确约定总承包单位的投标竞价作为最终结算依据，工程量按实结算。

(3) 采用下浮率报价与最终批复概算作为上限价的结算方式的，由总承包单位编制投资估算，并采取下浮率的形式进行报价。招标阶段由总承包单位编制的投资估算报价不作为结算依据，总承包单位应负责依据初步设计文件编制总概算，总概算原则上不超过投资估算，并在总承包合同中予以明确。概算应采用工程量清单的形式进行编制，总承包合同中应当明确约定已获得批准的总概算中单价部分应作为结算依据，工程量采取按实计量进行结算，最终结算价应以最终批复概算作为上限价。

第八条 实行建筑工程质量潜在缺陷保险制度，保险单位对发包单位负责。总承包项目能否承保，由发包单位和保险单位协商确定。保费的具体费率应当根据建设工程风险程度和参建主体资质、诚信情况、风险管理要求，结合再保险市场状况，在保险合同中约定，保费在项目总概算中列支。

引入工程质量安全风险管理机构，工程质量安全风险管理机构由保险单位委托，对保险单位负责，相关费用由保险单位承担，纳入工程质量保险费用中。

第三章 发包与合同订立

第九条 公开招标是选择总承包单位的主要方式。符合相关法律法规的，可以采用邀请招标、竞争性谈判等方式选择总承包单位，由发包单位提出并报区政府审定。

第十条 区发改局通过政府采购建立并管理总承包单位预选库（实施细则详见附件 1）。发包单位可从总承包单位预选库中选择总承包单位，也可通过公开招标等方式选择总承包单位。发包单位从总承包单位预选库中选择总承包单位的，选择时发包单位须采取竞争性方式择优选择，预选总承包单位应不少于三家，且均应提交设计方案和报价，在总承包方案中明确提出并报区政府相关会议批准。

第十一条 总承包单位应当具备下列条件：

（1）具有与项目相适应的总承包项目管理能力和经验，包括但不限于：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，鼓励采用建筑信息模型等建设管理技术提高总承包项目管理水平；

（2）具有与项目相适应的专业力量，包括但不限于：已建立起以设计为主导的、多专业协作的组织结构，在提交的相关文件中应明确实际参与总承包项目的具备与项目相适应的专业能力的首席责任人、设计责任人、采购责任人、施工责任人及其他主要专业责任人，且应取得相应的职业责任保险；

（3）具有良好的资信水平，包括但不限于：总承包单位和主要专业责任人近三年内无不良信用记录，能提供不低于总承包合同额或投标价 10%的履约保函；

(4) 提出合理的报价，包括但不限于：总承包单位根据深化设计编制了较为详细、合理的估算工程量清单并提出了合理的单价；

(5) 相关法律法规规定的其他条件。

第十二条 总承包单位应推荐具有同类项目丰富经验的专业工程师担任首席责任人，首席责任人原则上应具备一级注册建筑师和高级工程师资格。首席责任人和其他主要专业责任人应具备良好的信用水平。

第十三条 支持勘察、设计、施工、房地产开发等企业通过联合经营、并购重组等方式开展总承包业务，培育壮大总承包单位综合实力。

采取联合体形式参与总承包项目的，联合体应提交联合协议，协议内容应体现利益共享、风险共担的基本原则，明确各方的工作分工和职责，牵头责任主体及总承包项目的首席责任人、设计责任人、施工责任人等。联合体各方应当共同与发包单位签订总承包合同，就总承包合同约定的事项承担连带责任。总承包项目实施过程中，联合体中的合作方中出现一方或多方被禁入市场、吊销证照等行为的，应及时按政府采购程序另行选择替代方。

第十四条 总承包单位不得与同一个总承包项目的投资咨询单位、方案设计单位和招标代理单位存在关联关系。

第十五条 发包单位和总承包单位应当在总承包合同中约定风险的合理分担。除下列情况外，其他风险均由总承包单位承担：

（1）发包单位提出并经区政府批准的工程变更；

（2）因国家政策、法律法规等调整导致的工程量变更或价格调整；

（3）地质自然灾害等不可抗力导致的应由发包单位承担的损失部分。

第十六条 发包单位和总承包单位须依法签订总承包合同。总承包合同应载明发包单位和总承包单位的权利义务、总承包项目的质量和工期目标、总承包费用的计量和支付、设计变更程序等内容。发包单位可与总承包单位就技术问题和商务条件进一步磋商，达成一致后作为合同的组成部分。

第十七条 总承包单位应当严格按照合同约定履行合同义务，不得将总承包项目进行转包和违法分包。总承包单位不得将总承包项目中全部设计和施工业务分包给其他单位；自行实施设计的，不得将总承包项目工程主体部分的设计业务分包给其他单位；自行实施施工的，不得将总承包项目工程主体结构的施工业务分包给其他单位。

除以暂估价形式包括在总承包合同范围内且依法必须进行公开招标的项目外，总承包单位可以直接发包总承包合同中涵盖的其他专业业务。

第十八条 涉及工程变更的，由发包单位按政府投资项目政府管理程序报批。发包单位和总承包单位不得擅自变更建设内容，扩大建设规模、提高建设标准。

发包单位应对因技术、水文、地质等原因造成的工程变更进行严格的监督检查。任何工程变更不得降低初步设计批复的质量安全标准，不得降低工程质量、耐久性和安全度。总承包单位应当建立完备的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。

第四章 职责分工

第十九条 发包单位的主要职责：

（1）负责提出总承包项目需求，组织编制总承包方案、项目建议书、可行性研究报告、方案设计等文件，做好总承包项目发包工作；

（2）负责开展与总承包项目相关的拆迁和拆迁补偿工作，协助总承包单位开展管线搬迁、“三通一平”等工作，并向总承包单位等提供与建设工程有关的原始资料，原始资料应真实、准确、齐全；

（3）负责购买建筑工程潜在缺陷责任保险；

（4）负责协助总承包单位办理项目实施过程中的报建报批工作，协调相关政府部门加快办理项目相关手续；

(5) 负责确认总承包单位提交的扩大初步设计、施工图设计、分项工程设计方案、工程变更、施工图预算等；

(6) 监督总承包单位对建设资金的使用情况，对总承包单位用于总承包项目建设的费用进行追溯审批，对不符合要求的款项支付有权要求整改；

(7) 监督总承包项目的工程造价、工程质量、施工进度、施工安全、环保、节能减排、工程工期等，对违规行为进行纠正。

(8) 履行合同中约定的合同价格调整、付款、竣工结算义务，协助总承包单位完成工程结算审计和项目竣工财务决算报审工作。

(9) 负责在总承包项目完成后开展客观、全面、公正的履约评价。

(10) 总承包合同约定的其他事项。

第二十条 总承包单位的主要职责：

(1) 负责总承包项目的勘察、设计、采购、施工等全过程项目实施工作，严格控制项目投资、质量和工期，并对总承包项目的安全、文明施工负责；

(2) 负责购买项目的工程保险，包含且不限于：建筑安装工程一切险、第三者责任险等；

(3) 负责组织总承包项目向政府报建报批相关文件的编制，包括设计、概算、施工图设计文件、开工许可等，其中设计、概算等文件需经发包单位确认后方可申报；

(4) 负责落实主要专业责任人员的配备，组建符合总承包项目管理需要的项目管理部，定期向发包单位汇报总承包项目的实施进展；

(5) 负责选择、管理和监督分包单位的职责履行，分包合同、材料设备供应合同等应按期报送发包单位备案；

(6) 负责向发包单位申报年度资金使用计划、管理项目建设资金的使用，并应按时支付分包合同和材料设备供应合同等合同价款；

(7) 负责竣工验收前的项目调试工作，负责编制竣工文件、工程结决算，竣工验收时应提交项目使用说明书和完整的项目档案；

(8) 对已交付使用的工程承担质量终身责任，对出现的质量缺陷应当及时维修并承担其责任范围内的相关费用；

(9) 配合保险单位和工程质量安全风险管理机构开展质量监督检查工作，对工程质量安全风险管理机构提出的工程质量问题，应及时进行整改。

(10) 总承包合同约定的其他事项。

第二十一条 保险单位的主要职责：

(1) 负责选择、管理和监督工程质量安全风险管理机构

职责履行；

(2) 建立便捷的理赔程序，对保险责任范围内的索赔申请，在约定时限内进行核定和理赔；

(3) 对相关责任方实施代位追偿；

(4) 保险合同约定的其他事项。

第五章 实施流程

第二十二条 发包单位提出项目前期意向报区政府批准后编制总承包方案，总承包方案经区政府相关会议审定后执行。

第二十三条 发包单位按程序开展总承包项目的项目建议书、可行性研究报告编制工作并获批复。总承包项目的方案设计应与可行性研究报告编制同步开展。

(1) 原则上总承包项目的设计方案达到初步设计深度后，发包单位方可发包总承包项目。总承包合同可以采用固定总价合同或固定单价合同，具体方式按经区政府相关会议审定后的总承包方案执行。

(2) 对建设周期有紧急要求的总承包项目，尚未达到初步设计深度时发包单位就要发包总承包项目，须报区政府批准方可开展，但应明确采取设计方案招标的方式发包。总承包合同采用下浮率报价，最终批复概算作为上限价的结算方式，合同结算价按照投标下浮率执行。

第二十四条 发包单位根据区政府相关会议批准的总承包方案，通过总承包单位预选库或另行招标等方式选择确定总承包单位。

第二十五条 总承包单位确定后，发包单位须与总承包单位签订总承包合同。在总承包合同生效前，总承包单位应提供履约保函，具体形式、比例和金额应视项目不同情况预先设定。发包单位需投保建筑工程质量潜在缺陷保险的，在总承包合同生效前 30 天内由发包单位进行投保，被保险人为发包单位。

第二十六条 建筑工程质量潜在缺陷保险投保后20天内，保险单位选择工程质量安全风险管理机构，从工程勘察设计阶段开始参与，在施工关键节点进行监督检查和风险管理。每次检查后，工程质量安全风险管理机构应当及时形成检查报告，并提交保险单位和发包单位。总承包单位对质量问题认定存在争议的，会同保险单位委托共同认可的第三方工程质量鉴定机构进行鉴定。

第二十七条 确定总承包单位后，发包单位认为总承包单位存在不良履约行为或履约行为与总承包合同存在偏差的，应当及时纠正或追究总承包单位的责任。

第二十八条 总承包单位应按合同约定选择分包单位和材料设备供应单位等，并将相应的单位名录、资质条件以及合同文本等相应合同正式签订后 20 天内报发包单位备案。

第二十九条 总承包单位根据总承包合同或发包单位的授权委托书直接到政府部门申请办理总承包项目相关的审批手续，各政府部门应予以认可并加快办理。

第三十条 总承包单位根据实际工作进度和资金需求，代编年度投资计划和项目用款报告，报发包单位审核。发包单位按程序向区发改局申请资金计划下达和向区财政局申请资金拨付，资金到位后及时划拨到总承包单位开设的总承包项目资金监管银行账户，并对总承包单位资金使用进行监督。相关资金在监管银行账户中产生的利息按合同约定处置。

第三十一条 总承包项目完工前，总承包单位应确保已将工程项目调试至达到合同要求的质量标准。发现质量问题的，发包单位应责成总承包单位进行整改。

第三十二条 总承包项目完工后，工程质量安全风险管理机构应及时向保险单位、总承包单位提交最终检查报告。明确发现质量问题的，总承包单位应责成相关责任方进行整改。经保险单位和发包单位确认完成整改发包单位确认完成整改后，总承包单位、分包单位、关键设备供应单位等总承包项目责任单位应参与发包单位组织的竣工验收和试运行等工作，确认合格后发包单位才签发工程接收证书。

工程质量安全风险管理机构的历史次检查报告应当作为工程竣工验收备案的必备资料。总承包单位申请办理工程竣工验收

备案时未提交工程质量安全风险管理机构完整检查报告的，相关部门不予受理。

第三十三条 总承包单位对工程质量负总责。在缺陷责任期内，总承包单位应及时安排相关人员对出现的质量缺陷进行维修，并按照总承包合同约定的责任归属确定鉴定及维修费用的承担主体。如总承包单位未履行维修责任的，应视作履约失信行为，并按合同约定从建设工程质量保证金或履约保函中扣除，费用超出保证金额的，应按合同约定向总承包单位进行索赔。

第三十四条 完成总承包项目合同约定的所有工作内容，总承包工作结束。

第三十五条 建筑工程质量潜在缺陷保险期从缺陷责任期满后开始起计算。发生保险责任范围内的质量问题时，发包单位直接向保险单位报案，保险单位应先行按照合同约定理赔，并自行向相关责任方追偿。

第六章 法律责任

第三十六条 发包单位应当将总承包项目发包给具有相应资质条件的总承包单位，发包单位不得迫使总承包单位以低于成本的价格竞标，不得任意压缩合理工期。发包单位、相关行政主管部门及其工作人员不履行法定职责、徇私舞弊、滥用职权、玩忽职守的，依法予以处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第三十七条 在总承包合同履行过程中，发包单位不得明示或者暗示总承包单位违反工程建设强制性标准，降低建设工程质量；不得明示或者暗示总承包单位使用不合格的建筑材料、建筑构配件和设备，违反法律、行政法规和国家强制性标准的，由相关行政主管部门依法处罚；构成犯罪的，依法追究其刑事责任。

第三十八条 在总承包合同履行过程中，总承包单位违反法律、行政法规和国家强制性标准的，由相关行政主管部门依法处罚；总承包单位的行为严重危害公共利益，或者造成重大质量、安全事故、突发环境事件的，由相关行政主管部门责令限期改正并依法处罚；因拖延工期拒不改正、情节严重的，应终止总承包合同的执行，总承包单位按合同约定承担相应的赔偿责任。构成犯罪的，依法追究其刑事责任。

第三十九条 总承包单位以欺骗、贿赂等不正当手段取得总承包资格的，应当依法终止总承包合同的履行，并向社会曝光。总承包单位和分包单位等总承包项目责任单位未尽到职业责任而给发包单位及第三方造成损失的，应承担相应的赔偿责任，相关行政主管部门视情节轻重依法予以处罚；构成犯罪的，依法追究其刑事责任。

第四十条 总承包合同存续期间发生争议，当事各方在争议解决过程中，应当继续履行总承包合同义务，保证总承包项目

的持续性。争议不能达成共识的，依法提请仲裁机构或法院裁决。

第七章 附则

第四十一条 本办法由福田区发展改革局负责解释。

第四十二条 本办法自发布之日起实施，有效期三年。