**附件2：**

## 上海市建设工程承发包管理办法（修订草案）

## （征求意见稿）

#### 第一条 （目的和依据）

为了规范建设工程承发包行为，保护建设工程承发包双方的合法权益，加强本市建筑市场管理，根据《中华人民共和国建筑法》《上海市建筑市场管理条例》等有关法律、法规的规定，结合本市实际，制定本办法。

#### 第二条 （适用范围）

本市行政区域内建设工程的承发包活动及其相关监督管理，适用本办法。

#### 第三条 （管理部门）

市建设行政管理部门是本市建设工程承发包活动的行政主管部门，负责统筹协调和组织制定全市统一的建设工程承发包活动的监督管理政策，负责全市建筑市场承发包活动的统一监督管理。区建设行政管理部门按照其职责权限，负责本行政区域内建设工程领域的承发包活动的监督管理。

交通、水务、海洋、绿化、民防、房屋等行政管理部门按照市人民政府规定的职责分工，负责专业建设工程承发包活动的相关监督管理。

发展改革、规划资源、国资委、财政、审计、市场监管、公安、卫生、经济信息化、人力资源社会保障等行政管理部门按照各自职责，协同实施本办法。

乡（镇）人民政府、街道办事处按照职责权限，在建设行政管理部门等有关部门的指导下，做好建设工程承发包有关违法行为的发现、处理等工作。

#### 第四条 （发包单位）

发包单位应当为依法成立的法人或者其他组织。

发包单位可以委托第三方专业机构提供承发包相关服务。

鼓励发包单位委托全过程项目管理的服务。

#### 第五条 （承包和分包单位）

承包、分包单位应当具备下列条件：

（一）为依法成立的法人或者其他组织；

（二）符合国家资质管理的要求，具备承揽业务的相应能力；

（三）有与建设工程规模及合同要求相匹配的项目管理机构及专职管理人员；

（四）法律、法规规定的其他条件。

国家取消相关企业资质管理的，承包单位和分包单位应当具备承揽业务的相应能力。

建筑事务所承担设计总包的，应当建立质量控制体系，具备承担相应风险的能力。

#### 第六条 （发包方式）

建设工程发包分为招标发包和非招标方式发包。

依法必须进行招标的建设工程的范围和标准，应当符合法律、法规和国家有关规定；不属于依法必须进行招标的建设工程，发包单位可以自主确定采用招标或其他方式发包。

发包单位可以将建设工程的勘察、设计、施工，可以全部发包给一个承包单位实行工程总承包；也可以将建设工程的勘察、设计、施工分别发包给不同的承包单位。

#### 第七条 （项目信息报送）

发包单位应当在建设工程发包前，按照规定向市或者区建设行政管理部门报送项目信息，并取得项目信息编号。

发包单位报送的项目信息应当包括建设单位基本情况、项目基本情况、项目资金来源及构成情况等内容，并同步作出项目资金落实情况承诺。

发包单位应当遵循诚信和规范原则，确保项目信息内容真实、准确，不得漏报、瞒报。

#### 第八条 （项目信息编号）

项目信息编号为建设工程整个建设周期管理的唯一标识代码；建设工程各参与单位依托项目信息编号开展承发包活动；建设行政管理部门以及其他有关部门通过统一使用项目信息编号，为建设工程各参与单位提供便捷高效的服务。

项目信息编号的编制和使用规则,由市建设行政管理部门组织制定。

#### 第九条 （发包要求）

工程总承包、勘察、设计、施工的发包应当符合以下要求：

（一）建设资金来源已落实；

（二）有满足发包所需的资料或者文件；

（三）法律、法规、规章规定的其他条件。

#### 第十条 （发包单元划分）

建设工程发包可以根据工程特点合理划分发包单元，不得利用发包单元划分降低承包单位资格条件，或者将应当由一个承包单位完成的发包单元支解发包给几个承包单位。

#### 第十一条 （工程总承包发包）

发包单位选择工程总承包模式的，应当根据项目情况和自身管理能力合理选择具备相应的勘察、设计及施工资质的工程总承包单位或联合体单位。

第十二条（勘察设计发包）

发包单位需要在设计承包范围内确定专项设计分包单位的，应当在招标文件中明示或者事先与设计总包单位进行协商，并在设计总包合同中约定；

专项设计承发包合同应当明确专项分包单位接受设计总包单位的管理。相关设计款项应当由设计总包单位结算和支付。

鼓励勘察、设计采用整体发包。

#### 第十三条 （施工发包）

发包单位在施工承包范围内确定专业分包单位或者建设工程材料、设备供应单位的，应当在招标文件中明示或者事先与施工总承包单位进行协商，并在施工总承包合同中作出约定，明确总承包单位对专业分包单位或者材料、设备供应单位承担管理责任；专业工程承发包合同应当明确专业分包单位或者材料、设备供应单位接受总承包单位的管理；相关工程款项应当由总承包单位结算和支付。

发包单位要将施工总承包范围外的专业工程另行发包的，应当与总承包单位在合同中约定现场管理主体，相关工程款项由现场管理主体结算和支付。

鼓励将发包的专业工程纳入施工总承包管理。

#### 第十四条 （勘察、设计发包最小单元）

房屋建筑勘察、设计确需分开发包的，以下情形为发包最小单元，不得再拆分发包：

（一）建筑单体工程；

（二）工程设计专项资质企业承揽的业务；

（三）工程勘察专业资质企业承揽的业务。

#### 第十五条 （施工发包最小单元）

建筑工程施工发包最小单元应当满足具备封闭施工条件，并能独立形成功能体系的条件。以下情形为建设工程施工发包最小单元，不得再拆分发包：

（一）桩基工程；

（二）建筑单体工程；

（三）拥有独立地下室外墙的多个基坑的群体建筑工程，其对应的地下及地上主体结构；

（四）地下空间统一开发的、同一基坑内的群体地下工程。

#### 第十六条 （分包）

承包单位可以将其所承揽的除主体结构外的业务，依法分包给专业或劳务分包单位完成。

专业承包单位应对其所承接的专业工程全部自行组织施工，不得分包给其他专业承包单位。

承包单位不得以任何形式或名义将其承包工程的全部转包给其他单位或个人。

#### 第十七条 （合同的签订）

建设工程发包、分包后，双方应当按照法律、法规的规定，签订书面的建设工程合同。

合同中应当明确需分包的专业工程和劳务作业，未明确的不得分包，合同主体之间应有工程款收付关系。合同主体双方应在合同中约定承发包计价方式，包括工程款计量周期、工程款进度结算办法。

实行招标发包的建设工程，其承发包合同的实质性条款内容应当与招标文件和中标单位的投标文件的内容一致，实质性条款以外的内容如需变更的，应得到承发包双方同意并符合相关规定；

#### 第十八条 （合同信息报送）

合同签订后三十日内，发包单位应当向建设行政管理部门或者其他有关部门报送合同信息。

报送的内容主要包括：工程内容、发包模式、工期、合同价款、计价方式、资金保障、项目负责人及项目管理人员等。

合同信息发生变更的，发包单位应当于变更事项发生后十五日内，向原报送部门报送变更信息。

合同双方应当遵循诚信和规范原则，确保填报的合同信息真实、准确，不得漏报、 瞒报。

#### 第十九条 （施工许可）

发包单位申请建设工程施工许可证时，建设行政管理部门应当重点审查以下施工许可条件；不符合条件的不予核发建设工程施工许可证：

（一）依法通过承发包方式确定施工单位；

（二）土地、产权权属等证明归属明确、清晰；

（三）发包单位承诺申请施工许可的项目建设位置与工程规划许可证及土地、产权权属证明中表述位置范围一致，单位工程与建设工程规划许可证的建筑工程项目表中所列单位工程一致（建筑装饰装修工程除外）；

（四）施工场地基本具备施工条件，发包单位承诺组织完成机构设置及人员配备到岗、质量安全保障措施、现场施工的基本条件等现场质量安全保证措施；

（五）有满足施工需要的资金安排，建设资金已经落实；

（六）法律、法规规定的其它应当审查的情形。

#### 第二十条 （承发包合同履约）

发包单位、承包单位和分包单位应当依据签订的承发包合同履约。

发包单位自行管理的，在履行现场管理责任时，应当按照规定配备与建设工程规模相适应的专业管理人员。

#### 第二十一条 （禁止要求）

发包单位、承包单位、分包单位应当依法确保工程质量和安全，不得违法发包、转包、违法分包。

#### 第二十二条 （违法发包）

有下列情形之一的，属于违法发包：

（一）发包单位将工程发包给个人的；

（二）发包单位将工程发包给不具有相应资质的单位的；

（三）依法应当招标未招标的，或依法应当招标但未按照法定招标程序发包的；

（四）发包单位将最小单元工程的勘察、设计、施工分解成若干部分发包给不同的总承包或专业承包单位的；

（五）发包单位存在违反本办法第十六条规定的行为的；

（六）发包单位与总包范围内的分包单位、建设工程材料及设备供应单位有工程款（人工费）支付关系的，又不能进行合理解释并提供相应证明的；

（七）法律、法规规定属于违法发包的其他情形。

第二十三条（转包）

有下列情形之一的，属于转包：

（一）承包单位或分包单位以任何形式或名义，将其承包工程的全部整体或支解以后转给其他单位或个人施工的；

（二）承包单位或分包单位未按规定派驻项目主要管理人员，或派驻的管理人员中一人及以上与承包或分包单位没有订立劳动合同且没有建立劳动工资和社会养老保险关系，或派驻的管理人员未按规定到岗履职，又不能进行合理解释并提供相应证明的；

（三）合同约定由承包或分包单位负责采购的主要建筑材料、构配件及工程设备或租赁的施工机械设备，由其他单位或个人采购、租赁，或施工单位不能提供有关采购、租赁合同及发票等证明，又不能进行合理解释并提供相应证明的；

（四）合同主体之间没有工程款（人工费）收付关系，或者承包、分包单位收到款项后又将款项转拨给其他单位和个人，或者工程款（人工费）收付双方无合同关系等情形，又不能进行合理解释并提供材料证明的。

（五）法律、法规规定属于转包的其他情形。

#### 第二十四条 （违法分包）

有下列情形之一的，属于违法分包：

（一）将工程分包给不具备相应资质的单位或者个人的；

（二）设计总包单位将设计总包合同范围内工程主体结构的设计分包给其他单位的；

（三）施工总承包单位将施工总承包合同范围内工程主体结构的施工分包给其他单位的，钢结构工程除外；

（四）专业分包单位将其承包的建设工程再实行专业分包的；

（五）劳务分包单位将其承包的劳务作业再分包的；

（六）法律、法规规定属于违法分包的其他情形。

#### 第二十五条 （信息共享）

建设行政管理部门应当有关建设工程项目信息，加强与发展改革、规划资源、国资委、财政、审计、市场监管、公安、经济信息化、人力资源社会保障等行政管理部门以及相关金融机构的互通共享。

#### 第二十六条 （监管要求）

市、区建设行政管理部门应采用系统核查、现场监督抽查比对和专项检查等方式，加强建设活动中的信息报送、施工许可、合同履约、工程款结算支付等环节的监督管理，发现现场管理机构、人员配备及到岗履职等存在问题，或存在违法发包、违法分包、转包等承发包违规行为的，应当依法予以处理。

本市推进建立依据统一的项目管理编号协同实施建设工程全生命周期监管机制。

#### 第二十七条 （协同监管）

本市发展改革、规划资源、国资委、财政、审计、市场监管、公安、经济信息化、人力资源社会保障等行政管理部门按照职责履行行业监管责任，协同核查违法发包、转包、违法分包等案件。

发展改革部门在政府投资项目审批管理中，依法审查政府投资项目的资金来源和筹措方式，组织对承发包违法违规单位按照规定予以限制和惩戒。

国资部门制定符合建筑业国有企业管理特征的承包单位、发包单位、分包单位的承发包活动相关情况，纳入国有企业业绩评价标准。

建设行政管理部门应当加强与审计等有关部门的沟通，按照职责共同做好建设工程项目资金监管与核查工作。

#### 第二十八条 （信用管理）

发包单位、承包单位、分包单位应当在建设工程承发包活动中遵循诚信和规范原则。建设行政管理部门监督检查发现有关单位有失信行为的，按照规定将责任单位及相关责任人在企业诚信手册中予以记录。

对在建设工程承发包活动中因违反规定受到行政处罚的相关单位及个人，建设管理部门依法记入建筑建材业信用信息数据库及社会征信体系，并由有关部门依法实施信用惩戒措施。

第二十九条（指引性规定）

违反本办法规定，法律、法规已有处理规定的，从其规定。

第三十条（对违反施工发包要求的处理）

违反本办法第十三条第一款或者第二款规定，发包单位确定专业分包单位或者建设工程材料、设备供应单位，或者将专业工程另行发包不符合要求的，由建设行政管理部门责令改正，处3万元以上10万以下罚款；对全部或者部分使用国有资金的建设工程项目，还可以依法暂停项目建设或者暂停资金拨付。

第三十一条 （资质和情节严重情形处理）

对有转包、违法分包、转让出借资质证书或者以其他方式允许他人以本单位的名义承揽工程等违法行为的施工单位，依法可以限制其参加建设工程投标活动、承揽新的建设工程项目，并对其企业资质是否满足资质标准条件进行核查；对达不到资质标准要求的，予以限期整改，并有权依法撤回其资质证书。

对违反本办法规定，在一定期限内发生2次及以上违法分包、转包、转让出借资质证书或者以其他方式允许他人以本单位的名义承揽工程的，或者导致发生质量安全事故的，对相关单位依法按照情节严重情形给予处罚，并连带追究建设单位的相应责任。

第三十二条 （用语含义）

本办法下列用语的含义：

（一）本办法中“发包”是指建设单位依法将建设工程的勘察、设计、施工等业务交给承包单位完成，签订并履行合同的活动。

（二）发包单位，是指进行建设工程发包的建设单位。

（三）承包，是指满足条件的法人或其他组织通过与发包单位签订并履行合同的活动。

（四）本办法中的“承包单位”是指进行承包活动的工程总承包、勘察总承包、设计总承包、施工总承包、专业承包等单位。

（五）分包，是指承包单位依法将其所承揽的业务交给专业或劳务分包单位完成，签订并履行合同的活动，以及专业分包单位依法将其所承揽的专业工程中的劳务作业交给劳务分包单位完成，签订并履行合同的活动。

（六）分包单位，是指进行分包活动的勘察、设计、施工专业工程分包单位和劳务作业分包单位。

第三十三条 （施行日期）

本办法自 年 月 日起施行。1996年12月30日上海市人民政府令第37号发布、根据2010年12月20日上海市人民政府令第52号公布的《上海市人民政府关于修改<上海市农机事故处理暂行规定>等148件市政府规章的决定》修正、根据2016年6月21日上海市人民政府令第42号公布的《上海市人民政府关于修改<上海市关于管理外国企业常驻代表机构的规定(试行)>等12件市政府规章的决定》修正并重新公布的《上海市建设工程承发包管理办法》同时废止。