

## 上海市住房和城乡建设管理委员会文件

沪住建规范〔2021〕3号

---

### 上海市住房和城乡建设管理委员会 关于印发《上海市建设项目工程总承包 管理办法》的通知

各区建设管理（交通）委、特定地区管委会，各有关单位：

为促进本市建设项目设计、施工等各阶段的深度融合，提高工程建设效率，深入推进工程总承包模式的应用和发展，根据《上海市建筑市场管理条例》《住房城乡建设部 国家发展改革委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）等文件精神，结合近年来本市建设项目工程总承包试点实践，我委会同市相关部门制定了《上海市建设项目工程总承包管理办法》。现印发给你们，请认真按照执行。

二〇二一年三月十九日

# 上海市建设项目工程总承包管理办法

## 第一章 总则

**第一条（目的和意义）**为促进本市建设项目设计、施工等各阶段的深度融合，提高工程建设效率，深入推进工程总承包模式的应用和发展，根据《上海市建筑市场管理条例》《住房城乡建设部 国家发展改革委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）等文件精神，结合本市实际情况，制定本办法。

**第二条（定义）**本办法所称工程总承包，是指承包单位采用设计—采购—施工总承包（可含勘察）或者设计—施工总承包（可含勘察）模式，按照风险合理分担原则与建设单位签订工程总承包合同，对工程的质量、安全、工期和造价等进行全面负责的工程建设组织实施方式。

**第三条（适用范围）**本市行政区域内新建、改建、扩建的建设项目，采用工程总承包方式组织建设和监督管理的，适用本办法。

建设内容明确、技术方案成熟的项目，适宜推行工程总承包模式；鼓励市、区（特定地区管委会）重大建设项目、重点产业类项目带头推行工程总承包模式。市、区（特定地区管委会）行业管理部门应当积极倡导条件成熟的保障性住房、学校、

医院等房屋建筑项目和中、小型市政基础设施、交通、园林绿化、水利项目选择推行工程总承包模式。推行工程总承包模式的项目，应当率先在规划、设计、施工等阶段全过程应用 BIM 技术。

**第四条(管理部门)**上海市住房和城乡建设管理委员会(以下简称“市住房城乡建设管理委”)负责本市建设项目工程总承包活动的监督管理和综合协调。市住房城乡建设管理委、市交通委、市绿化市容局、市水务局等部门按照职责权限，分别负责房屋建筑和市政基础设施、交通、园林绿化、水利等项目的现场监督管理。

区建设管理委(特定地区管委会和授权委托管理单位)按照职责权限，负责所辖区域内建设项目工程总承包活动的监督管理。区建设管理委、交通委、绿化市容局、水务局等部门按照职责权限，分别负责所辖区域内房屋建筑和市政基础设施、交通、园林绿化、水利等项目的现场监督管理。

## **第二章 承发包管理**

### **第五条(发包条件)**

建设单位可以结合项目实际情况，自行选择工程总承包模式。建设单位应当完成项目审批、核准或者备案后，方可进行工程总承包发包。

(一)采用工程总承包方式的企业投资项目，应当在核准

或者备案后进行工程总承包项目发包；

（二）采用工程总承包方式的政府投资项目，除下述情况外，原则上应当在初步设计批复完成后进行工程总承包项目发包：

1.工程可行性研究报告（初步设计深度）获得批准的房屋建筑项目；

2.工程可行性研究报告获得批准的以下项目：建设标准明确的中、小型市政基础设施、交通（不含公路）、园林绿化、水利等项目；此类项目，根据实际情况，可将勘察业务纳入工程总承包进行发包。

3.对建设周期有特殊要求的重大建设项目。

**第六条（招标条件）**采用工程总承包方式招标的，应具备下列条件：

（一）按第五条要求已完成相应的项目审批、核准或者备案手续；

（二）建设资金来源已经落实；

（三）有招标所需的基础资料，包括毗邻区域内的供水、排水、供电、供气、通信等地下管线资料、气象和水文观测资料、地质勘察资料、相邻建筑物、构筑物 and 地下工程等有关基础资料；

（四）满足法律、法规及本市其他相关规定。

工程总承包项目范围内的勘察、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。

**第七条（承包人资格）**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（工程设计专业和事务所资质除外）和施工总承包资质，或者由具有相应资质的设计单位和施工单位组成联合体；包含勘察业务的工程总承包项目，工程总承包单位还应具有与工程规模相适应的工程勘察资质或者与具备相应资质的勘察单位组成联合体。建设单位应当根据项目情况和自身管理能力等，合理选择上述承包人资格模式。

工程总承包单位应当具有相应的组织机构、项目管理体系、项目管理专业人员、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勘察（可含）、设计、施工或者工程总承包业绩。

由勘察单位（可含）、设计单位和施工单位组成联合体的，应当根据项目的特点、复杂程度和承担能力，合理确定牵头单位；其中，勘察单位不得作为工程总承包的牵头单位。

**第八条（禁止条件）**工程总承包单位不得是工程总承包项目的代建单位、全过程工程咨询单位（或项目管理单位）、监理单位、造价咨询单位、招标代理单位或者与前述单位有控股或者被控股关系的机构或单位。

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。政府投资项目招标人在发布招标文件时，如公开已经完成并审批通过的全部成果资料（包括项目建议书、可行性研究报告、初步设计文件，格式要求为原始格式电子文件），上述单位可以参与该工程总承包项目的投标。

**第九条（项目经理资格）**工程总承包项目经理应当具备下列条件：

（一）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一项或多项执业资格；未实施注册执业资格的，取得工程类高级及以上相关专业技术职称；

（二）担任过与拟建项目相类似的工程总承包项目经理、项目设计负责人、施工总承包项目经理或者项目总监理工程师；

（三）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；

（四）具有较强的组织协调能力和良好的职业道德。

工程总承包项目中标后，工程总承包项目经理不得同时在其他项目上担任任何职务。以设计和施工双资质承接的工程总承包单位，工程总承包项目经理满足相应条件的可以兼任本项

目设计负责人或施工负责人；以联合体形式承接的工程总承包单位，工程总承包项目经理应由联合体牵头单位派员担任，满足相应条件的可以兼任其承接业务的设计负责人或施工负责人。

**第十条（招标文件编制）**工程总承包项目招标文件的编制按照国家及本市相关规定执行：

（一）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；
- 5.建设单位提供的资料和条件；
- 6.投标文件格式；
- 7.要求投标人提交的其他材料。

（二）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；

（三）招标文件中应当列明项目的目标、内容、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、工期、验收等的明确要求；

(四)招标文件中应当明确建设单位和中标人的责任和权利，主要包括：工作范围、风险划分、项目目标、奖惩条款、计量支付条款、变更程序及变更价款的确定条款、价格调整条款、索赔程序及条款、工程保险、不可抗力处理条款等；

(五)招标文件中应当要求投标人在其投标文件中载明拟分包内容；

(六)按照本市规定应当采用 BIM 技术的，招标文件中应当有明确要求；

(七)建设单位应当在招标文件中明确最高投标限价。

**第十一条(评标办法)**工程总承包评标宜采用综合评估法，综合评估因素主要包括工程总承包报价、项目管理组织方案、设计技术方案、设备采购方案、施工组织设计或者施工计划、质量安全保证措施、工程总承包业绩及信用等。工程总承包招标评标办法由市住房城乡建设管理委另行修订。

**第十二条(评标委员会的组成)**评标委员会由建设单位代表和有关技术、经济等方面的专家组成，总人数为不少于 9 人的单数。

**第十三条(提交投标文件截止时间)**建设单位应当合理确定投标文件编制时间，依法必须进行招标的工程总承包项目，自招标文件开始发售之日起至投标人提交投标文件截止时间止，可行性研究(初步设计深度)批复或者初步设计批复完成

后进行发包的工程总承包项目，最短不得少于 30 日；其余工程总承包项目，最短不得少于 45 日。

**第十四条（分包）**工程总承包单位应当完成自行承包工程范围内的主体工作，可根据法律、法规规定和合同约定将其承包工程范围内的非主体工作分包给具有相应资质的分包单位。工程总承包单位可以采用直接发包的方式进行分包。工程总承包单位对承包工程进行分包的，应当征得建设单位同意。

#### **第十五条（暂估价招标）**

以暂估价形式包括在总承包范围内的工程、货物、服务分包时，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，应当依法招标。工程总承包暂估价招标应当由建设单位，或者工程总承包单位，或者建设单位和工程总承包单位联合体作为招标人。建设单位在工程总承包招标文件中，应当明确暂估价工程的招标主体以及双方的权利义务。

**第十六条（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的勘察、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，应当自行完成主体工程的设计和施工业务；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工程的勘察、设计、施工业务。

**第十七条（最高投标限价和概算）**依法必须进行招标的工程总承包项目，应当设置合理的最高投标限价。可行性研究报告（初步设计深度）批复后发包的政府投资房屋建筑项目，最高投标限价不得高于批复的项目概算；可行性研究报告批复后发包的政府投资市政基础设施、交通、园林绿化、水利项目，最高投标限价不得高于批复的项目估算；初步设计批复后发包的市政基础设施、交通、园林绿化、水利项目，最高投标限价不得高于批复的项目概算。

### **第三章 合同和结算**

**第十八条（合同形式）**企业投资的工程总承包项目宜采用总价合同，政府投资的工程总承包项目应当合理确定合同价格形式。采用总价合同的工程总承包项目，合同价格应当在充分竞争的基础上合理确定，除招标文件或者工程总承包合同中约定的调价原则外，合同价款一般不予调整。建设单位和工程总承包单位在合同中约定费用使用情况管理条款，可以包括费用使用计划、工程进度报告、工程变更核准等内容。

**第十九条（风险分担原则）**建设单位和工程总承包单位应当在招标文件以及工程总承包合同中约定总承包风险的合理分担。建设单位承担的风险包括：

（一）建设单位提出的工期或建设标准调整、设计变更、主要工艺标准或者工程规模的调整；

(二)建设单位提供原始资料不准确引起的工期或建设标准调整、设计变更、主要工艺标准或者工程规模的调整;

(三)因国家政策、法律、法规变化引起的工程费变化;

(四)主要工程材料、设备、人工价格和招标时基价相比,波动幅度超过总承包合同约定幅度的部分;

(五)难以预见的地质自然灾害、不可预知的地下溶洞、采空区或障碍物、有毒气体等重大地质变化,其损失与处置费由建设单位承担;

(六)其他不可抗力所造成的工程费的增加。

除上述建设单位承担的风险外,其他风险由建设单位和工程总承包单位在合同中协商约定。鼓励建设单位和工程总承包单位通过购买保险的方式增强防范风险能力。

**第二十条(结算和决算审核)**采用固定总价合同的工程总承包项目在计价结算和竣工决算审核时,仅对符合工程总承包合同约定的变更调整部分进行审核,对工程总承包合同中的固定总价包干部分不再另行审核。

#### **第四章 主要参建单位的责任和义务**

**第二十一条(建设单位管理)**建设单位根据自身资源和能力,可以自行对工程总承包项目进行管理,也可以委托符合条件的全过程工程咨询单位(或项目管理单位)等第三方服务机构,赋予相应权利,依照合同对工程总承包项目进行管理。

**第二十二条（建设单位责任）**建设单位不得迫使工程总承包单位以低于成本的价格竞标，不得明示或者暗示工程总承包单位违反工程建设强制性标准、降低建设工程质量，不得明示或者暗示工程总承包单位使用不合格的建筑材料、建筑构配件和设备。建设单位不得对工程总承包单位提出不符合建设工程安全生产法律、法规和强制性标准规定的要求，不得明示或者暗示工程总承包单位购买、租赁、使用不符合安全施工要求的安全防护用具、机械设备、施工机具及配件、消防设施和器材。建设单位不得设置不合理工期，不得任意压缩合理工期。

建设单位应当向工程总承包、工程监理等单位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。工程总承包项目正式开工前，建设单位应当做好与工程总承包项目实施相关的动拆迁、管线搬迁、三通一平等准备工作。

建设单位应当向工程总承包单位提供工程款支付担保，约定工程款计量周期、工程款进度结算办法以及人工费用拨付周期，并按照保障农民工工资按时足额支付的要求约定人工费用。人工费用拨付周期不得超过1个月。

**第二十三条（工程总承包单位内部管理）**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，形成项目勘察（可含）、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。

**第二十四条（工程总承包单位责任）**工程总承包单位应当按照工程总承包合同的约定，对总承包工程范围内的工程勘察（可含）、设计、施工质量、施工现场安全生产、工程进度、劳务用工管理、承发包市场行为等负总责，并且依法承担质量终身责任。

由联合体形式承接工程总承包项目的，联合体各方应当共同与建设单位签订工程总承包合同，联合体牵头单位就联合体成员单位承担的工作内容承担连带责任，并在联合体协议中明确联合体成员单位的责任和权利。联合体牵头单位负工程总体组织推进责任，应当按规定或者工程管理实际配置项目负责人及技术、质量、安全等关键岗位人员，并会同联合体成员单位建立项目管理团队、健全工作机制，严格落实上述要求，全面履行联合体协议中明确的责任和义务。

由设计和施工双资质承接工程总承包项目的，设计管理、现场质量安全管理工作参照现有制度执行。以联合体形式承接工程总承包项目的，联合体牵头单位应同时在联合体成员单位完成的勘察文件（可含）、设计文件、工程资料上共同签章，施工现场安全生产标准化、质量管理标准化、现场管理人员实名制和作业人员实名制等管理制度实施及其配套信息系统操作均

由联合体牵头单位负责。

**第二十五条（分包单位责任）**分包单位应按分包合同约定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。

分包单位应当服从工程总承包单位的安全生产管理，不服从管理导致生产安全事故的，由分包单位承担主要责任，分包不免除工程总承包单位的安全责任。

**第二十六条（工程总承包项目人员配备）**工程总承包单位应当建立与工程总承包项目相适应的项目团队，实施工程总承包合同范围内的勘察（可含）、设计、采购、施工、性能检测、试运行、验收配合和交付等工程内容的总协调、总集成，督促分包单位加强现场管理，全面履行工程总承包项目管理职责。

工程总承包单位应当配备项目经理、项目技术负责人、项目勘察负责人（可含）、项目设计负责人、项目施工负责人、工程质量负责人、施工安全负责人、项目造价负责人等主要项目管理人员和其他项目普通管理人员，上述人员应与工程总承包单位建立劳动关系。

**第二十七条（工程总承包项目经理责任）**工程总承包单位项目经理负责工程总承包项目的勘察（可含）、设计、施工等工程内容的总体组织、协调和实施，对工程总承包项目的工程质量、施工安全、工程工期和工程造价等负全面管理责任，并

且依法承担质量终身责任。

分包单位项目经理，对分包合同内的质量安全负直接管理责任，总承包单位项目负责人负连带管理责任。

**第二十八条（监理单位责任）**监理单位应当对工程总承包范围内的工程质量和施工安全实施监督管理，监理单位应当配备与监理工作相适应的监理人员，并承担相应监理责任。监理单位在项目实施过程中发现设计、施工行为违反法律、法规或者合同约定的，应当要求工程总承包单位予以改正；工程总承包单位拒不改正的，应当及时报告建设单位。

**第二十九条（合同信息报送）**建设单位和工程总承包单位应当依托上海市工程建设项目审批管理系统办理工程总承包合同信息报送。工程总承包单位和分包单位，按规定签订后续分包合同后，应当完成分包合同信息报送。

## **第五章 监督管理**

**第三十条（施工图审查）**工程总承包项目按照相关法规规定应当进行施工图审查的，建设单位可以根据项目实施情况，将施工图一次性或者分期、分阶段送审。工程总承包项目经理应在送审的施工图设计文件上签章。

**第三十一条（施工许可）**建设单位可以在符合国家和本市相关规定的前提下，一次性申请领取工程总承包项目的施工许可证，也可以分标段申请领取施工许可证。

以联合体形式承接工程总承包项目的，施工许可证的勘察单位（可含）、设计单位、施工单位一栏中按照各自承接的业务填写，并注明联合体牵头单位。在申领施工许可证过程中，除按照现行规定分别签署和上传五方责任主体的质量终身责任制承诺书外，还应签订上传全面负责勘察（可含）、设计、施工的工程总承包项目经理工程质量终身责任承诺书（详见附件）。

**第三十二条（过程资料）**工程总承包项目的各类工程管理技术性文件、报验表格等资料应按工程总承包项目特点和相关规定进行调整；工程资料由建设单位、工程总承包单位、监理单位项目负责人根据各自职能签署意见。

**第三十三条（竣工验收和保修）**工程总承包单位、监理单位等项目参建单位应参与建设单位组织的工程竣工验收；工程竣工验收中总承包范围内涉及勘察（可含）、设计、施工等由工程总承包单位全面负责。

工程保修书由建设单位与工程总承包单位签署，保修期内工程总承包单位应当根据法律、法规、规定以及合同约定承担保修责任，工程总承包单位不得以其与分包单位之间保修责任划分而拒绝履行保修责任。

**第三十四条（业绩认定）**经合同信息报送并履约完成的工程总承包合同计入工程业绩信息。其中，以设计和施工双资质

承接的工程总承包单位，经合同信息报送并履约完成后按工程总承包业绩计入工程业绩信息；以联合体形式承接的工程总承包单位，经合同信息报送并履约完成后，联合体牵头单位按工程总承包业绩计入工程业绩信息，联合体成员单位按其完成的勘察（可含）、设计或施工业绩计入工程业绩信息。

**第三十五条（现场监管）**本市各级质量监督管理部门对工程总承包项目开展现场安全、质量和消防监督检查时，应当按照本市有关管理要求，对工程总承包项目经理的到岗履职情况进行核查。发现工程总承包项目经理违反规定应当扣分或者依规处理的，按照有关规定执行。

**第三十六条（法律责任）**工程总承包项目在实施过程中，有违反《中华人民共和国建筑法》、《中华人民共和国招标投标法》、《建设工程质量管理条例》、《建设工程安全管理条例》、《上海市建筑市场管理条例》等建筑业相关法律、法规的，按其相应处罚规定追究工程总承包单位和工程总承包项目负责人的法律责任。

## **第六章 附则**

**第三十七条（参照执行）**本市建筑装饰装修项目、城市基础设施维修改造项目，采用工程总承包方式组织建设和监督管理的，可参照本办法执行。

**第三十八条（解释部门）**本办法由市住房城乡建设管理委

负责解释。

**第三十九条（施行日期）** 本办法自 2021 年 5 月 1 日起在全市施行，有效期 5 年。

附件:

## **上海市建设项目工程总承包项目经理工程 质量终身责任承诺书**

工程名称: \_\_\_\_\_

本人承诺在工程建设过程中和建筑物设计使用年限内,承担因勘察(如有)、设计、施工导致的工程质量事故或质量问题责任。在工程建设过程中认真履行下列职责:

1、严格遵守相关法律、法规和规范标准,认真履行建设工程合同所规定的责任和义务;

2、严格按照核定的工程勘察资质等级和业务范围开展勘察业务,不超越资质等级许可的范围承揽工程,不转包或违法分包所承揽的勘察业务;(如有)

3、严格按国家强制性标准要求开展勘察工作,及时整理、核对勘察工作的原始记录,确保取样的真实性、代表性,保证勘察成果内容齐全、图表清晰、数据准确、可靠,结论建议合理,相关的签字、盖章手续齐全,勘察文件满足国家有关法律、技术标准和合同规定的要求;(如有)

4、严格按照核定的工程设计资质等级和业务范围开展设计业务,不超越资质等级许可的范围承揽工程,不转包或违法

分包所承揽的设计业务；

5、严格依据勘察成果文件进行工程设计，保证设计文件符合工程建设强制性标准要求，达到国家规定的文件编制深度要求，并经过严格的内部校对，审核。提供的设计文件加盖有设计单位出图专用章和执业人员印章；

6、严格按照相关规定进行设计变更，重大设计变更应按规定和程序进行审查；

7、按规定在施工前做好设计交底和参加图纸会审，及时解决施工过程中涉及到的设计问题；

8、保证在岗履职，不超范围执业，不同时在其他项目上担任任何职务；

9、对工程项目施工质量负全责，负责建立质量管理体系，按要求配备施工现场管理人员，负责落实质量责任制、质量管理规章制度和操作规程；

10、负责组织编制施工组织设计，负责组织编制、论证和实施危险性较大分部分项工程专项施工方案，负责组织质量技术交底；

11、负责组织对进入施工现场的建筑材料、构配件、设备、预拌混凝土等进行检验，未经检验或检验不合格的不投入使用；对涉及结构安全的试块、试件以及有关材料进行见证取样检测，保证送检试样的真实性和代表性，不篡改或伪造检测报

告，不明示或暗示检测机构出具虚假检测报告；

12、严格按照审查通过的施工图设计文件和技术标准组织施工，负责组织做好隐蔽工程的验收工作，参加地基基础、主体结构等分部工程的验收，参加单位工程和工程竣工验收；在验收文件上签字，不签署虚假文件；

13、不偷工减料，不使用国家明令淘汰、禁止使用的危及施工质量的工艺、设备、材料；

14、定期组织质量隐患排查，及时消除质量隐患；落实住房城乡建设主管部门和工程建设相关单位提出的质量隐患整改要求；

15、组织对施工现场作业人员进行岗前质量教育，不允许未经质量安全教育和无证人员上岗；

16、按规定报告质量安全事故，及时启动应急预案，保护事故现场，开展应急救援；

17、法律、法规、部门规章、标准规范及相关文件等规定的其他质量责任。

工程总承包单位名称		
项目经理		承诺人签名：  年 月 日
身份证号码		
执业资格证号		

本承诺书一式四份，一份交质量监督机构，一份在建设工程竣工验收合格后与档案资料一并交城建档案管理部门存档，一份交建设单位，一份工程总承包单位留存。

工程总承包单位（公章）：

年 月 日

---

抄送：市发展改革委、市交通委、市绿化市容局、市水务局、  
市审计局。

---

上海市住房和城乡建设管理委员会办公室 2021年3月24日印发

---