

中华人民共和国水利部办公厅

办建设函〔2024〕8号

水利部办公厅关于征求《水利工程项目工程总承包管理指导意见（征求意见稿）》意见的函

国家发展改革委、财政部、住房城乡建设部、交通运输部、农业农村部、审计署，部机关各司局，部直属各单位，各省、自治区、直辖市水利（水务）厅（局），新疆生产建设兵团水利局，各有关单位和人员：

为完善水利工程建设组织实施方式，进一步规范水利工程项目工程总承包活动，提升工程建设质量和效益，水利部组织起草了《水利工程项目工程总承包管理指导意见》，形成了征求意见稿，现公开征求意见。

有关单位和各界人士可通过中华人民共和国水利部网站（网址：<http://www.mwr.gov.cn>）首页“通知公告”栏目浏览下载有关文件，通过电子邮件、信函和传真等方式提出意见，意见反馈截止时间为2024年2月24日。

1. 电子邮箱：zxzl@mwr.gov.cn，邮件主题请注明“总承包管理意见反馈”字样。

2. 通信地址：北京市西城区白广路二条2号，水利部水利工程建设司市场监管处（邮政编码100053），信封请注明“总承包管理

意见反馈”字样。

3. 传真:010-63202571。

4. 联系电话:010-63202526。

附件:1. 水利工程项目工程总承包管理指导意见(征求意见稿)

2. 关于《水利工程项目工程总承包管理指导意见》
的说明

3. 水利工程项目工程总承包管理指导意见(征求意见稿)
征求意见稿

水利部办公厅

2024年1月4日

附件 1

水利工程项目工程总承包管理指导意见

(征求意见稿)

为完善水利工程建设组织实施方式,加快推行工程总承包,提升工程建设质量和效益,根据《中华人民共和国建筑法》《建设工程质量管理条例》《国务院办公厅关于促进建筑业持续健康发展的意见》等有关规定,制定本指导意见。

一、总体要求

(一)指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻落实习近平总书记关于治水重要论述精神,锚定新阶段水利高质量发展目标,完整、准确、全面贯彻新发展理念,坚持统筹发展和安全,深化水利工程建设组织实施方式改革,积极推进工程总承包,完善管理制度和工作机制,规范参建各方行为,确保工程建设质量、安全、进度和效益,推动水利建设转型升级。

(二)基本原则

依法依规、规范管理。引导工程总承包单位遵循合法、公平、诚信的原则,积极参与水利工程建设活动。各级水行政主管部门依法落实监管责任,加强对参与工程总承包活动的单位执行法律法规和工程建设强制性标准的监管,促进水利建设市场健康有序发展。

质量第一、安全为本。加强发包活动管理,明确工程总承包单位资质、项目负责人资格要求。落实项目法人对工程建设质量、安全的首要责任,明确工程总承包单位和分包单位质量安全责任,提升工程建设质量安全管理水平。

风险共担、健康发展。按照公平、合理的原则划分项目法人和工程总承包单位风险,鼓励通过保险方式增强建设项目防范风险能力。鼓励工程总承包单位依法依规开展设计优化,提升工程建设质量和投资效益。

二、明确工程总承包范围

(三)【工程总承包定义】本指导意见所称的工程总承包,是指工程总承包单位按照与项目法人签订的合同,对工程设计、采购、施工或工程设计、施工等活动实行总承包,并对工程的质量、安全、工期和造价等全面负责的水利工程建设组织实施方式。

(四)【适宜采用工程总承包的项目】项目法人应根据项目特点和建设管理需要,合理选择工程建设组织实施方式。建设内容明确、技术方案成熟的水利工程建设项目,以及采取集中建设或分类打捆的中小型水利工程项目,宜采用工程总承包模式。

(五)【工程总承包范围】水利工程项目可实行整体工程总承包,也可对单项工程或专业工程实行总承包。

建设监理、第三方质量检测等工作不得列入工程总承包范围,建设征地与移民安置中的防护工程、库底清理、专业项目等可列入工程总承包范围。

(六)【信息技术应用】鼓励工程总承包项目的工程勘察、设计、施工应用建筑信息模型(BIM)等信息技术,有条件的宜积极采用智慧建设管理系统,为数字孪生工程创造条件。

三、严格工程总承包发包管理

(七)【发包时间】实行工程总承包的项目,原则上应在初步设计报告批复或项目核准后发包。如确有需要,也可在可行性研究报告批复后发包。按照国家有关规定简化报批文件和审批程序的政府投资项目,应在履行相应投资决策审批程序后发包。

(八)【发包方式】项目法人应依法采用招标、直接发包或经核(批)准的其他方式,选择满足工程建设需要的工程总承包单位。

实行工程总承包的项目属于依法必须招标的项目,且工程总承包范围内的勘察、设计、重要设备材料采购、施工任一项的采购金额达到必须招标的标准的,应采用招标方式选择工程总承包单位。

(九)【资格要求】工程总承包单位应具有与工程规模相适应的设计资质和施工资质,或为具有相应资质设计单位和施工单位组成的联合体。工程总承包范围包含勘察的,工程总承包单位还应具有与工程规模相适应的勘察资质,或为具有相应资质的勘察单位等组成的联合体。

工程总承包单位应具有相应的组织机构、项目管理体系、项目管理专业人员以及项目管理能力、财务和风险承担能力,具有类似项目的设计、施工或工程总承包业绩。

工程总承包单位为联合体的,应根据项目的特点、复杂程度和联合体成员单位的承担能力,合理确定牵头单位,联合体协议中应明确联合体成员单位的责任和权利。联合体各方应共同与项目法人签订工程总承包合同,就工程总承包建设项目承担连带责任。

(十)【禁止条件】承担项目代建、项目管理、工程监理、造价咨询、招标代理、第三方检测的单位,或与前述单位有控股或被控股关系的单位,不得承担同一项目的工程总承包。

政府投资项目的项目建议书、可行性研究报告、初步设计报告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。招标时招标人公开已完成并获批的项目建议书、可行性研究报告、初步设计报告等成果的,上述单位可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。

(十一)【招标文件编制及评标要求】工程总承包招标文件,应依据国家有关规定和本指导意见,并结合项目特点编制。招标文件中应包含工程总承包范围、价款支付方式、价款调整情形、双方应承担的项目风险等主要内容。

工程总承包项目在发包前应设置最高投标限价,不得低于成本设置投标限价。在初步设计报告批复前招标的,宜约定以初步设计报告批复后的初步设计概算为最高投标限价,投标宜采用下浮率方式报价;在初步设计报告批复后招标的,应根据批复的初步设计概算及工程总承包范围确定最高投标限价。

工程总承包宜采用综合评估法评标,综合评估因素一般应包

括工程总承包报价、项目管理组织方案、设计技术方案、设备材料采购方案、施工组织方案、质量安全保证、类似工程业绩及信用等。

评标委员会应依照法律法规和项目特点由招标人代表以及有关技术、经济等方面的专家组成。

(十二)【项目经理资格要求】工程总承包项目经理应取得与工程总承包项目规模相适应的注册执业资格,并取得水利工程相关专业高级及以上技术职称;担任过与拟建项目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项目总监理工程师;熟悉水利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,具有较强的组织协调能力和良好的职业道德。工程总承包项目经理不得同时在两个或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。

四、落实工程总承包各方职责

(十三)【项目法人对工程总承包项目的管理】项目法人根据本单位人力资源和技术管理能力水平,可自行管理工程总承包项目,也可委托符合条件的代建单位或项目管理单位,依照合同对工程总承包项目进行管理。

(十四)【项目法人职责】项目法人按照《水利工程项目法人管理指导意见》(水建设〔2020〕258号)履行相应职责,对工程建设的质量、安全、进度和资金使用负首要责任。

项目法人不得迫使工程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,不得对工程总承包单位提出违反建设工

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。

(十五)【**工程总承包单位职责**】工程总承包单位依照合同约定负责项目的设计、采购、施工等工作,对工程总承包范围内的质量、安全、进度、造价及劳务用工、承发包行为等全面负责。工程总承包单位、工程总承包项目经理及相关责任人依法承担质量终身责任。

(十六)【**分包单位职责**】分包单位按照分包合同约定对其分包工程负责,并服从工程总承包单位的管理。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。分包不免除工程总承包单位对其承包的全部建设工程的质量责任和安全生产责任。

(十七)【**工程监理职责**】工程总承包项目监理单位应依据相关法律法规、技术标准以及监理合同约定,结合工程总承包项目特点及工程总承包合同等条件开展监理工作。监理单位应配备与监理工作相适应的监理人员,并承担相应监理责任。

五、加强工程总承包合同管理

(十八)【**合同管理**】工程总承包项目应确定合理的合同价格形式。采用总价合同的,除招标文件或工程总承包合同中约定的价格调整部分外,合同价格不予调整。项目法人和工程总承包单位应在合同中约定工程总承包计量规则、计价方法。

(十九)【**风险分担**】项目法人和工程总承包单位应在招标文件

及工程总承包合同中,按照公平、合理、诚实守信的原则约定总承包风险分担内容。项目法人承担的风险主要有:

1. 由于项目法人自身原因产生的工期调整、建设标准或工程规模调整;

2. 国家法律法规、政策调整引起的合同价格变化;

3. 由于非工程总承包单位原因工程建设征地、移民安置等进度调整造成的工期和工程费用变化;

4. 主要工程材料、设备、人工价格与合同约定的基期价格相比,波动幅度超过合同约定幅度的部分;

5. 工程总承包单位不可预见的滑坡、泥石流、突泥、涌水、溶洞、断层带、采空区、有毒气体等重大地质变化造成的工程费用和工期变化;

6. 发生超设计标准洪水造成的工程费用和工期变化;

7. 不可抗力及异常气象条件造成的工期和工程本身费用的变化。

由于工程总承包单位原因造成的设计变更、施工技术以及组织管理变化造成的风险,以及由于总承包单位处置措施不当等产生的风险,由工程总承包单位承担。

除上述风险之外的其他风险,应根据总承包项目特点,由双方在总承包合同中约定。鼓励项目法人和工程总承包单位通过保险手段增强防范风险能力。

(二十)【设计变更管理】项目法人应按照《水利工程设计变更

管理暂行办法》(水规计〔2020〕283号)以及有关水行政主管部门对设计变更的规定和要求,根据项目特点及工程总承包合同约定,组织制订本项目的设计变更实施办法。

设计变更引起的工期和合同价格调整,按工程总承包合同约定及风险划分原则由责任单位承担,可通过补充协议等方式确认。

(二十一)【分包管理】工程总承包单位应自行完成承包范围内的主体工程、关键性工作,可根据法律、法规和合同约定将部分非主体工程、非关键性工作分包给具有相应资质的分包单位,不得转包及违法分包。工程总承包单位对承包工程进行分包,应经项目法人同意。

(二十二)【施工图审查】项目法人应组织开展施工图审查,但不免除工程总承包单位对施工图设计所承担的责任。对于工期长、技术复杂的工程,可分期开展施工图审查。承担施工图审查的第三方机构应具有不低于工程总承包单位的设计资质,并承担相应责任。

(二十三)【设计优化】工程总承包单位可在符合国家有关法律、法规要求,严格执行工程建设强制性标准,符合工程建设质量、安全、进度和使用功能要求的前提下,开展合理的设计优化。项目法人应加强设计优化管理。

(二十四)【暂估价项目实施】以暂估价形式包含在工程总承包范围内的工程、货物、服务分包时,属于依法必须招标的项目且采购金额达到必须招标的标准的,应依法招标。项目法人应在工程总

承包招标文件中明确暂估价项目的招标主体、双方的权利和义务、相关程序及实施方式。

(二十五)【**工程技术创新**】鼓励工程总承包单位开展工程技术创新,积极采用新技术、新工艺、新材料、新设备,但应满足相关质量安全和生态环保要求。

(二十六)【**建设资金管理**】项目法人负责落实建设项目资金,按合同约定及时支付工程款,不得要求工程总承包单位垫资建设。项目法人应按照保障农民工工资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。

(二十七)【**验收管理**】工程总承包项目应按照《水利工程项目验收管理规定》《水利水电建设工程验收规程》《水利水电工程施工质量检验与评定规程》《水利部关于进一步加快水利工程竣工验收工作的通知》等有关规定和技术标准,及时开展验收工作。

(二十八)【**结算和决算审核**】项目法人和工程总承包单位双方应通过合同约定,将施工过程按时间或进度节点划分施工周期,对周期内已完成且无争议的工程价款进行确认和支付。经双方确认的过程结算文件作为竣工结算文件的组成部分,原则上不再重复审核。

(二十九)【**完工结算审计和跟踪审计**】工程完工后,合同双方应及时进行工程完工结算、支付。完工结算应依据相关法律法规及合同约定接受审计。

为加强资金管理,项目法人宜提请审计单位提前介入,接受跟

踪审计。

(三十)【工程保修】工程保修书由项目法人与工程总承包单位签署,工程总承包单位应根据法律法规及合同约定承担保修期内的保修责任,不得以与分包单位之间保修责任划分而拒绝履行保修责任。

六、加强工程总承包监督管理

(三十一)【各级水行政主管部门职责】国务院水行政主管部门负责全国水利工程项目工程总承包活动的监督管理;流域管理机构根据水利部授权负责管辖范围内水利工程项目工程总承包活动的监督管理;县级以上地方水行政主管部门负责本地区工程总承包活动的监督管理。

各级水行政主管部门应通过稽察、“双随机、一公开”抽查等方式,加强对工程总承包项目的监督检查。

(三十二)【质量与安全监督】各级水利工程建设质量与安全监督机构负责水利工程项目工程总承包的质量与安全监督,加强对相关法律、法规、规章制度和强制性标准执行情况的监督检查。

(三十三)【信用监管】各级水行政主管部门应依法依规加强对参与工程总承包活动的勘察设计、施工、监理等单位的信用监管。

(三十四)【参建单位的整改责任】参与工程总承包活动的单位应积极接受并配合有关部门的监督检查、稽察、审计等工作,按要求对发现的问题进行整改。

(三十五)【法律责任】工程总承包项目¹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》《建设工程安全生产管理条例》等法律法规的,按规定追究有关单位和人员的法律责任。

各地要高度重视水利工程项目工程总承包管理工作,加强组织领导,明确责任分工,健全工作机制,完善各项制度,稳妥有序推进,注意积累经验。本指导意见执行过程中如有意见和建议,请及时反馈水利部水利工程建设司。

关于《水利工程项目工程总承包 管理指导意见》的说明

一、编制必要性

近年来,以设计采购施工总承包、设计施工总承包等为代表的工程总承包模式在水利建设领域得到广泛应用,对于弥补基层水利部门管理力量不足、促进水利建设项目顺利实施、提升工程建设质量和效益发挥了积极作用。但水利行业对工程总承包模式的承包管理、合同履行、风险分担、设计变更等未作出统一规定,有的项目管理不够规范,有的项目因各方认识分歧影响了工程实施。为进一步规范水利工程项目工程总承包活动,加强工程建设管理,推动新阶段水利高质量发展,制定《水利工程项目工程总承包管理指导意见》(以下简称《指导意见》)是十分必要的。

二、编制过程

2021年3月,水利部水利工程建设司启动《指导意见》编制工作,通过组织相关专家座谈研讨、广泛收集资料等方式,了解水利行业及住建、交通运输等行业工程总承包管理情况,学习借鉴各地各部门的经验做法和政策措施。在此基础上,确定编制总体思路及主要内容,经反复咨询研讨、修改完善并征求部分专家意见,形成《指导意见》征求意见稿。

三、主要内容

《指导意见》共六部分，三十五条。

第一部分总体要求，共两条，包括指导思想和基本原则。

第二部分明确工程总承包范围，共四条，包括工程总承包定义、适宜采用工程总承包的项目、工程总承包范围、信息技术应用等。

第三部分严格工程总承包发包管理，共六条，包括工程总承包项目发包时间、发包方式、工程总承包单位资格要求、禁止条件、招标文件及评标要求、项目经理资格要求等。

第四部分落实工程总承包各方职责，共五条，包括项目法人对工程总承包项目的管理、项目法人职责、工程总承包单位职责、分包单位职责、工程监理单位职责等。

第五部分加强工程总承包合同管理，共十三条，包括工程总承包项目合同管理、风险分担、设计变更管理、分包管理、施工图审查、设计优化、暂估价项目实施、工程技术创新、建设资金管理、验收管理、结算和决算审核、审计、工程保修等。

第六部分加强工程总承包监督管理，共五条，包括各级水行政主管部门职责、质量安全监督、信用监管、参建单位的整改责任、法律责任等。

附件 3

水利工程项目工程总承包管理指导意见（征求意见稿）征求意见表

填报单位：

联系人：

电话：

序号	条款号	意见建议	理由
1			
2			
3			
4			
其他意见建 议			