

西安市住房和城乡建设局关于进一步规范房屋建筑和市政基础设施项目工程  
总承包管理的通知

市建发〔2025〕3号

各区县、西咸新区、各开发区住建局，局机关各处室、直属事业单位，相关行业协会，各相关企业：

为进一步规范房屋建筑和市政基础设施项目工程总承包活动，提升工程建设质量和效益，根据《住房和城乡建设部 国家发展和改革委员会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）、《陕西省住房和城乡建设厅关于贯彻落实〈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》（陕建发〔2020〕1060号）及有关法律法规，结合我市实际，现将房屋建筑和市政基础设施项目工程总承包管理有关事项通知如下：

一、总体目标

认真贯彻落实住房和城乡建设部、陕西省住房和城乡建设厅关于建筑业高质量发展的部署要求，遵循合法、公平、诚实守信原则，深化建筑业供给侧结构性改革，持续优化工程建设组织模式，规范住建领域工程总承包活动，鼓励企业技术创新、管理创新，进一步推进信息化、数字化技术在工程建设项目中的应用，加快培育一批工程总承包骨干企业，以及具有设计、施工、研发一体化综合能力的专业企业，提高全市工程总承包应用水平，促进建筑业高质量健康发展。

## 二、适用范围

西安市行政区域内房屋建筑和市政基础设施工程依法实行工程总承包方式的项目，适用本通知。

本通知所称工程总承包，是指承包单位按照与建设单位签订的工程总承包合同，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。

## 三、监管部门

市住房城乡建设行政主管部门对全市房屋建筑和市政基础设施项目工程总承包活动实施指导和监督，负责市本级工程总承包活动的监督管理。区县住房城乡建设行政主管部门、开发区管委会按照职责权限，负责辖区内房屋建筑和市政基础设施项目工程总承包活动的监督管理。

## 四、主要措施

### （一）发挥政府投资工程引领作用

1. 鼓励非国有投资工程优先采用工程总承包模式，装配式建筑原则上应采用工程总承包。下列建设内容明确、技术方案成熟的政府投资房屋建筑和市政基础设施项目，应带头推行工程总承包：

（1）政府投资或国有投资占主导的建筑面积 1 万平方米及以上或投资额 3000 万以上（含）房屋建筑工程；

（2）政府投资或国有投资占主导的总投资额 2000 万元及以上市政基础设施综合工程；

（3）1 万平方米以上的装配式建筑工程。

2. 鼓励政府投资、国有资金占控股的重大建设项目、重点产业类项目优先采用工程总承包方式。住房建设行政主管部门应积极倡导条件成熟的保障性住房、学校、医院等房屋建筑和市政基础设施项目采用工程总承包方式。

3. 采用工程总承包方式组织建设的项目，应当率先在规划、设计、生产（含加工制造）、施工等阶段全过程采用建筑信息模型（BIM）技术、高装配率建造、节能、绿色、低碳、环保建造、机器人代工等智能建造方式，提升建筑工业化、数字化、智能化水平。

## （二）创新工程建设组织模式

1. 鼓励推行全过程工程咨询 + 工程总承包方式。建设单位可根据项目实际，委托咨询单位提供招标代理、勘察、设计、监理、造价、项目管理等全过程咨询服务，满足建设单位一体化服务需求，增强工程建设过程的协同性。并以合同方式赋予全过程工程咨询单位相应权利，依照全过程工程咨询合同对工程总承包项目进行管理。

2. 探索推行 EMPC 交钥匙工程。鼓励装配式建筑设计、制造（生产）、施工企业集约化转型，推动实施设计制造（生产）施工一体化 EMPC（装配式建筑领域的工程总承包方式）交钥匙工程，构建设计、制造（生产）、施工一体化的新格局，落实重要建筑材料可溯源追踪，确保工程建设质量可靠、安全可控。

3. 鼓励选择“评定分离”方式确定中标人。工程总承包项目评标宜采用综合评估法。招标人可结合项目实际情况制定评标办法，鼓励选择“评定分

离”方式确定中标人。重点评估因素主要包括工程总承包报价、总承包项目管理组织方案、设计技术方案、工程设计图纸及技术服务、设计理念、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，具体方法和程序应当在招标文件中明确。

### （三）明确工程总承包资质要求

1. 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和施工资质，或者由具有相应资质的设计单位和施工单位组成联合体。工程总承包单位应当具有相应的项目管理体系和项目管理能力、财务和风险承担能力，以及与发包工程相类似的设计、施工或者工程总承包业绩。

2. 鼓励设计和施工单位申请“双资质”，完成的相应规模工程总承包业绩可以作为设计、施工业绩申报（见附件）。

（1）具有施工总承包一级及以上资质的施工企业，可以直接申请相应类别工程设计甲级资质，达不到工程设计甲级资质标准要求的，可以直接申请相应类别工程设计乙级资质。申报程序按照工程设计资质的相同申报渠道申请，依据工程设计甲级资质、乙级资质标准的相应条件进行考核。

（2）已取得工程设计综合资质、行业设计甲级资质的企业，可以直接申请相应类别施工总承包一级资质，达不到一级资质标准要求的，可以直接申请相应类别施工总承包二级资质。

（3）除上述情形外，工程设计企业应按照《住房城乡建设部关于印发建筑业企业资质管理规定和资质标准实施意见的通知》（建市〔2015〕20号）中首次申请的要求申请建筑业企业资质。

3. 鼓励设计、施工企业通过相互参股、兼并重组等方式，实现资质、人员优势互补，按照工程总承包设计、采购、施工一体化管理体系需要，调整完善组织机构、专业设置、人员结构，培养专业技术管理人才和专业化作业队伍，提升项目管理水平。鼓励施工单位引进设计人才，设计单位引进施工管理人才、招标采购管理人才、智能化工厂管理人才等，大力培养工程总承包管理队伍。

#### （四）规范工程总承包项目发包和承包

1. 建设单位应当根据项目情况和自身管理能力等，合理选择工程建设组织实施方式，鼓励投资者在投资决策环节委托工程咨询单位提供综合性咨询服务，统筹考虑影响项目可行性的各种因素，增强决策论证的协调性。拟采用工程总承包方式的项目，建设单位可在发包前组织专家对项目采用工程总承包方式进行可行性论证。

2. 建设合同应约定施工过程结算周期、工程进度款结算办法等内容。分部工程验收通过时原则上应同步完成工程款结算，不得以设计变更、工程洽商等理由变相拖延结算。政府投资工程应按国家规定及时支付款项，不得由工程总承包单位或者分包单位垫资建设。政府投资项目建设投资原则上不得超过经核定的投资概算。采用总价合同的项目，除合同约定可以调整的情形外，合同总价一般不予调整。

3. 鼓励建设单位根据实施效益对工程总承包单位给予奖励。工程总承包企业采用先进管理技术对项目进行设计、施工及运营维护的，建设单位可依据合同约定对工程组织建造优化所产生的效益给予相应奖励，并在投资估

算或概算中增加创优奖补费用。若合同签订后提出要求，双方应通过协议予以补充，具体按照国家及省相关规定执行。

#### （五）规范联合体承包管理

1. 设计单位和施工单位组成联合体的，应当根据项目的特点和复杂程度，合理确定牵头单位，并在联合体协议中明确联合体成员单位的责任和权利。联合体各方应当共同与建设单位签订工程总承包合同，就工程总承包项目承担连带责任。在申领施工许可证时，需注明联合体牵头单位。

2. 承包人应在专用合同条件中明确联合体各成员的分工、费用收取、发票开具等事项，并可协商增加结算周期和结算方法等事宜。联合体各成员分工承担的工作内容必须与适用法律规定的该成员的资质资格相适应，并应具有相应的项目管理体系和项目管理能力，且不应根据其就承包工作的分工而减免对发包人的任何合同责任。

3. 联合体各方应当按照联合体协议自行完成主体工程的施工图设计（含技术服务）和施工业务。不得将工程总承包项目进行转包，不得将项目的全部设计和施工业务肢解后发包给其他单位，也不得将主体设计或者主体结构施工（钢结构工程除外）业务分包给其他单位。施工分包单位除建筑劳务分包外，不得再分包；设计分包单位不得再分包。

#### （六）明确项目过程管理要求

1. 建设单位应加强工程总承包项目全过程管理，严格履行基本建设程序，建设项目不得因采用工程总承包建设方式而违法减少或倒置基本建设程序。按照“放管服”改革要求，采取并联或并行、合并办理的审批服务事

项，从其规定。对项目决策审批和建设过程中的违法违规行为，依照有关法律法规和国家有关规定追究责任。

2. 建设单位必须向工程总承包、工程监理等单位提供与建设工程有关的原始资料。原始资料必须真实、准确、齐全。同时，严格按照《住房和城乡建设部关于落实建设单位工程质量首要责任的通知》（建质规〔2020〕9号）要求履行相关责任。

3. 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。同时，应设立项目管理机构，设置项目经理，配备相应管理人员，加强设计、采购与施工的协调，完善优化设计，改进施工方案，实现对工程总承包项目的有效管理控制。

4. 建设单位可在符合国家和本市相关规定的前提下，按建设需求分阶段办理施工许可证。

5. 工程实施过程中各类工程管理技术文件、报验表格等应作相应调整，增加工程总承包企业以及人员栏目，由工程总承包企业签署意见，各勘察、设计、施工企业根据其实际承担的工程内容在管理技术文件、报验表格的相应位置签署意见。工程总承包单位负责向建设单位移交相应工程档案资料。

6. 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。工程保修书由建设单位与工程总承包单位签署，保修期内工

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。

#### （七）明确主要参建单位的责任和义务

1. 工程总承包单位和建设单位应当加强风险管理，合理分担风险。建设单位应有满足施工所需的资金安排，并向施工单位提供工程款支付担保。鼓励建设单位和工程总承包单位运用保险手段增强防范风险能力。推荐使用由住房和城乡建设部会同有关部门制定的工程总承包合同示范文本。

2. 工程总承包单位应当对其承包的全部建设工程质量负责，分包单位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。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。工程总承包单位、工程总承包项目经理依法承担质量终身责任。

3. 工程总承包单位对承包范围内工程的安全生产负总责。分包单位应当服从工程总承包单位的安全生产管理，分包单位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。

4. 工程监理单位应当按照法律法规和工程建设强制性标准实施监理，并对建设工程安全生产承担监理责任。在实施监理过程中，发现存在安全事故隐患的，应当要求施工单位整改；情况严重的，应当要求施工单位暂时停止施工，并及时报告建设单位。施工单位拒不整改或者不停止施工的，工程监理单位应当及时向有关主管部门报告。

5. 工程总承包单位和工程总承包项目经理在设计、施工活动中有转包违法分包等违法违规行为或者造成工程质量安全事故的，按照法律法规对设计、施工单位及其项目负责人相同违法违规行为的规定追究责任。

## 五、工作要求

（一）加强部门间的沟通协调。区县住房城乡建设行政主管部门、开发区管委会要加强对辖区内房屋建筑和市政基础设施项目工程总承包活动实施的指导和监督；加强与发改、财政、审计等有关部门的沟通协调，畅通政企沟通渠道，积极解决工程总承包项目实施过程中遇到的具体问题，确保工程总承包活动顺利实施。

（二）提升企业“一体化”管理能力。要结合实际，指导辖区内的工程总承包单位健全组织机构和管理制度，推进技术和管理创新，推动龙头骨干企业进入工程总承包市场，发挥示范作用。通过政策引导和交流座谈，促进企业间经验共享，提升行业整体管理水平和竞争力。

（三）加快信息化、数字化技术推广。要加速 BIM 等信息化、数字化技术的应用，鼓励具备条件的单位增加研发投入，推动 BIM 等技术在勘察、设计、施工和运营维护全过程中的集成应用。建设单位应对采用 BIM 等信息化、数字化技术的项目业绩给予加分，或在技术评审中对拟采用的 BIM 等技术方案进行评分。

（四）强化宣传推广和行业自律。要及时总结和推广工程总承包项目的实施经验，通过企业专家座谈会、校企交流论坛等形式，扩大工程总承包的影响力。要充分发挥行业协会的作用，加强工程总承包单位行业自律，促进

公平竞争。逐步完善住建领域信用评价体系，实施动态跟踪管理，规范市场主体行为，推动行业健康有序发展。

附件：工程设计资质与施工总承包资质类别对照表

西安市住房和城乡建设局

2025年1月16日

附件

工程设计资质与施工总承包资质类别对照表

序号	工程设计资质	施工总承包资质
1	综合资质	建筑工程、公路工程、铁路工程、港口与航道、水利水电工程、电力工程、通信工程、矿山工程、冶金工程、石油化工工程、市政公用工程、机电工程
2	建筑行业	建筑工程
3	公路行业	公路工程
4	铁道行业	铁路工程
5	水运行业	港口与航道工程
6	水利行业	水利水电工程

	电力行业	
7	电力行业	电力工程
8	煤炭行业	矿山工程
	冶金行业	
	建材行业	
	核工业行业	
	化工石化医药行业	
9	冶金行业	冶金工程
	建材行业	
10	化工石化医药行业	石油化工工程
	石油天然气（海洋石油）行业	
11	市政公用行业	市政公用工程
12	电子通信广电行业（通信）	通信工程
13	机械行业	机电工程
	电子通信广电行业（电子）	

摘自：《住房和城乡建设部关于印发建筑业企业资质管理规定和资质标准实施意见的通知》（建市〔2015〕20号）附件4-1。