



# 工程总承包政策 梳理与解读

本书编委会 编著

工程总承包经营与管理必备  
站在建设项目组织实施方式改革的风口



中国水利水电出版社  
[www.waterpub.com.cn](http://www.waterpub.com.cn)

# 工程总承包政策 梳理与解读

本书编委会 编著



中国水利水电出版社  
www.waterpub.com.cn

·北京·

## 内 容 提 要

本书对1984年我国开始推行工程总承包以来的相关政策进行了全面梳理,展现了政策制定的完整脉络;从实践者的角度,对一些有标志性意义的政策进行了独到的解读,揭示了作为建设项目组织实施方式改革重要抓手的工程总承包必然成为工程建设的主流模式,对制约我国工程总承包发展的法律环境、社会认知、契约精神、企业工程总承包能力等突出问题进行了深入研究。对于广大工程总承包从业者来说,是一本难得的以解读工程总承包政策为突破口的深度思考性著作。

本书可作为工程总承包项目管理专业人士的重要参考书,也适于政策制定部门、业主、处于转型中的传统设计院、施工企业、工程法律界人士以及广大建设者等不同类型的专业和非专业人士阅读,还可供高等学校相关专业师生参阅。

### 图书在版编目(CIP)数据

工程总承包政策梳理与解读 / 《工程总承包政策梳理与解读》编委会编著. — 北京:中国水利水电出版社, 2017.4

ISBN 978-7-5170-5329-3

I. ①工… II. ①工… III. ①基本建设项目—承包工程—政策—中国 IV. ①F284

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第076772号

书 名	工程总承包政策梳理与解读
作 者	GONGCHENG ZONGCHENGBAO ZHENGCE SHULI YU JIEDU 本书编委会 编著
出版发行	中国水利水电出版社 (北京市海淀区玉渊潭南路1号D座 100038) 网址: www.waterpub.com.cn E-mail: sales@waterpub.com.cn 电话: (010) 68367658 (营销中心)
经 售	北京科水图书销售中心(零售) 电话: (010) 88383994、63202643、68545874 全国各地新华书店和相关出版物销售网点
排 版	中国水利水电出版社微机排版中心
印 刷	北京博图彩色印刷有限公司
规 格	170mm×240mm 16开本 16.5印张 324千字
版 次	2017年4月第1版 2017年4月第1次印刷
定 价	78.00元

凡购买我社图书,如有缺页、倒页、脱页的,本社营销中心负责调换

版权所有·侵权必究

# 本书编委会

主 编：黄细丁

副主编：熊建清 汪雪英

编 委：黎宝贵 左旭军 黄培杰

自 20 世纪 80 年代我国开展工程总承包试点以来，国家有关部门、各级地方政府先后出台了相关的法律、法规、办法、指导意见等一系列政策文件，对工程总承包业务的发展起到了良好的指导和推动作用。

这些年，伴随着国内外工程总承包市场的培育和发展，越来越多的企业参与到工程总承包业务中来。在国内工程总承包项目的实践中，我们发现工程总承包的政策文件往往存在相矛盾、相冲突的地方。可以说，市场发展的速度远远超越了配套政策文件的跟进速度。加之各行业部委、各级地方政府、各工程技术企业对政策文件的解读从不同的视角出发，直接影响了工程项目的管理模式，有些地方还在延续过去平行发包的管理模式，严重制约和影响了工程总承包市场的良性发展，导致了很多企业畏葸不前，错失发展良机。

当前，在“一带一路”国家战略背景下，大力推进 PPP 模式，将更好地带动工程总承包业务的发展。在发展过程中，政策的引导作用尤显重要。

与工程总承包相关的政策文件卷帙浩繁，如何有效地识别出其核心要点、快速地进行检索、合理地进行利用，快速响应工程总承包业务的市场经营及项目实施全过程中项目管理的需要，具有十分重要的意义。

自 2013 年 9 月，有这样一批从事工程总承包项目管理的有识之士，开始了他们有益的尝试，以前所未有的热忱和开放的心态，始终专注于推动工程总承包的快速良性发展。他们汲取国内外众多工程总承包项目管理的最佳实践，搭建了该领域备受关注的非营利性自媒体平台——“工程总承包之家”微信公众平台及头条号，持续引领工程总承包政策研究、热点问题剖析、企业战略转型工程总承包、工程总

承包企业核心能力构建、项目管理者能力提升和项目管理经验共享，以搭建自由开放的交流平台为契机，以公益推广、互相借鉴、共同进步为己任，默默付出。

此次结集出版的《工程总承包政策梳理与解读》，对我国工程总承包政策全面系统地进行了研究分析，全景式地涵盖了截至目前所有相关的政策文件，既有政策的全文，又有对应的分析解读，还有重点关注问题的解答，是他们呕心沥血的杰作。完成此事也许不难，但是他们非常用心！

通过本书的出版，以期为工程总承包从业人员提供便利的检索帮助，同时更期望以此绵薄之力，助推工程总承包的政策文件的完善和规范。

揭津荣

中国项目管理研究委员会 常委、副秘书长

武汉高登管理咨询有限公司 董事长

2017年3月

## 前言

在国家简政放权、激活市场、大力推动“一带一路”战略、大力推行PPP模式的背景下，工程总承包作为深化建设项目组织实施方式改革的重要举措，必定进入发展快车道。对于工程总承包这个新生事物，大家都有很多话说。本书最初是为了自己工作方便而整理的，我把它打印出来放在自己的办公桌上，同事们见了都说整理得很好，能不能也给一份。2017年1月11日，我组织在“工程总承包之家”微信公众平台独家限量发行，让我们没有想到的是，这种以最没有信任基础的纯互联网的发行方式，居然受到了社会各界的热烈关注，为了满足大家的需要，我组织几位同事在白天繁忙工作结束后，晚上加班打印，盯着文印店装订，填写一大沓快递单然后分批寄出，虽然牺牲了本来就不多的休息时间，但收获最大的是从来没有过的使命感和想在这个领域改变点什么的责任感。

“工程总承包之家”就是这样一个“没有任何盈利目标，不参与任何政治活动，不接受任何形式的投资，永远不会成为一个以营利为目的的公司”的极度松散的非营利性兴趣小组。一切你觉得应该有的，这里都没有……这里仅有一拨觉得工程总承包有点意思，不被动等待，有一种莫名的使命感，想在这个领域改变点什么的人。我们希望做点有意义的事情，虽然这件事情可能不值得一提，但我们愿意坚持，为的是让每一位读者，花最少的时间，以最低的代价，真正以享受的方式接触到工程总承包。希望我们做到了。

社会各界对工程总承包的热情，让“工程总承包之家”团队每一个人都深受感动和鼓舞。本书在“工程总承包之家”微信公众平台发行的当天，出版社就联系我们商谈出版事宜。他们说这本书的内容很好，就是定价有点高。所以，我们最终决定放弃“小作坊”式的“生

产”，并重新收集整编了工程总承包方面几乎所有的政策，增加了更多精彩的解读，精炼了常见问题的答案，希望我们能超越您的预期，带给您更多的价值，没有辜负大家的热情。

本书“第一部分 政策梳理”由黄细丁编写完成；“第二部分 深度解读”由编委会成员共同编著完成；“第三部分 政策汇编”中国家政策部分由熊建清、黄细丁、黎宝贵共同编写完成；“第三部分 政策汇编”中地方政策及“第四部分 常见问题”由左旭军、黄培杰共同编写完成。熊建清、汪雪英、黄细丁对本书进行了整体统筹。

本书在编写过程中，参考引用了大量相关文献。因时间和能力有限，难免有所疏忽或遗漏，如果我们没有指明有些观点的原始出处，我们深表歉意。图书再版时，我们一定会在致谢部分加上您的名字。

**黄细丁**

“工程总承包之家”微信公众平台创始人

2017年3月于甘肃永靖



## 序 前言

第一部分 政策梳理 .....	1
1984年9月,开始推行工程总承包 .....	3
1987年4月,开展工程总承包试点 .....	3
1989年4月,扩大工程总承包试点 .....	3
1992年11月,试行工程总承包资格管理 .....	4
1998年3月,法律层面明确提倡工程总承包模式 .....	4
1999年8月,促进勘察设计公司向国际工程公司改企建制 .....	4
2003年2月,培育和发展工程总承包和工程项目管理企业 .....	4
2005年5月,号召大力推行工程总承包建设方式 .....	5
2011年9月,促进工程总承包健康发展,规范市场行为 .....	6
2015年12月,在城市工作中推广工程总承包模式 .....	6
2016年5月,工程总承包已被作为深化建设项目组织实施方式 改革的最重要抓手 .....	6
2016年8月,住房城乡建设事业“十三五”规划大力推行工程总承包 .....	7
2017年2月,国务院常务会议要求加快推行工程总承包 .....	7
2017年2月,国务院办公厅发文加快推行工程总承包 .....	7
第二部分 深度解读 .....	9
工程总承包已被作为深化建设项目组织实施方式改革的最重要抓手 .....	11
2016年,是地方推动工程总承包的政策爆发之年 .....	13
工程总承包正加速成为工程建设主流模式的土壤环境分析 .....	14

2017年1月1日起施行的《上海市工程总承包试点项目管理办法》， 对3个敏感问题给出了明确说法，或成为政策方向标！	16
福建在房屋建筑和市政基础设施工程开展工程总承包试点工作的亮点	18
《湖北省水利建设项目工程总承包指导意见（试行）》要点解读	21
企业发展EPC工程总承包业务真有那么多个国家法律法规红线吗？	23
一边是工程总承包合同，一边是审计无法可依，陷入两难的您， 可能已被植入“假思维”	26
2017年有7项加快推行工程总承包的具体措施值得期待！	29
没错！国务院行动了，发文加快推行工程总承包，还要求政府投资 项目的业主当带头大哥！	31
有个选项总是无法回避！论联合体工程总承包模式的现实浪漫主义	33
EPC工程总承包商切实成为业主大管家的三步棋	37
2017，是时候为工程总承包改变些什么！	38
与其等待全国建筑业改革大会，不如立即行动，切换到 工程总承包思维频道！	40
加快推进工程总承包的6项顶层设计已列为住建部2017年工作要点	45
<b>第三部分 政策汇编</b>	49
<b>一、国家政策</b>	51
关于改革建筑业和基本建设管理体制若干问题的暂行规定（已废止） 国发〔1984〕123号	51
关于印发《工程承包公司暂行办法》的通知 计施〔1984〕2301号	56
关于设计单位进行工程建设总承包试点有关问题的通知 计设〔1987〕619号	59
关于扩大设计单位进行工程总承包试点及有关问题的补充通知 〔89〕建设字第122号	61
建设部关于印发《工程总承包企业资质管理暂行规定》（试行）的通知 建设〔1992〕805号	63
关于印发《设计单位进行工程总承包资格管理的有关规定》的通知 建设〔1992〕805号	68

《关于推进大型工程设计单位创建国际型工程公司的指导意见》的通知 建设〔1999〕218号 .....	70
关于培育发展工程总承包和工程项目管理企业的指导意见 建市〔2003〕30号 .....	74
关于工程总承包市场准入问题说明的函 建市函〔2003〕161号 .....	77
关于工程总承包市场准入问题的复函 建办市函〔2003〕573号 .....	78
建设部关于印发《建设工程项目管理试行办法》的通知 建市〔2004〕200号 .....	79
关于发布国家标准《建设项目工程总承包管理规范》的公告 建设部公告第325号 .....	83
关于加快建筑业改革与发展的若干意见 建质〔2005〕119号 .....	84
关于印发《王素卿司长和王早生副司长在推进工程总承包与 对外工程承包高峰论坛上的讲话与总结》的通知 建市综函〔2006〕69号 .....	90
中华人民共和国建筑法 中华人民共和国主席令第46号 .....	102
关于印发《简明标准施工招标文件》和《标准设计施工总承包 招标文件》的通知 发改法规〔2011〕3018号 .....	113
住房和城乡建设部关于推进建筑业发展和改革的若干意见 建市〔2014〕92号 .....	115
关于征求《关于进一步推进工程总承包发展的若干意见 (征求意见稿)》意见的函 建市设函〔2015〕10号 .....	121
公路工程设计施工总承包管理办法 交通运输部令2015年第10号 .....	125
关于同意上海等7省市开展总承包试点工作的函 建办市函〔2016〕415号 .....	130
关于进一步推进工程总承包发展的若干意见 建市〔2016〕93号 .....	131

国务院办公厅关于促进建筑业持续健康发展的意见	
国办发〔2017〕19号	135
关于印发《住房城乡建设部建筑市场监管司2017年工作要点》的通知	
建市综函〔2017〕12号	141
<b>二、地方政策</b>	144
关于印发《广西建筑工程总承包和工程项目管理指导意见》的通知	144
关于印发《广东省水利建设工程总承包（试点）暂行办法》的通知	
粤水建管〔2008〕274号	149
关于印发《云南省水利建设工程设计采购施工总承包指导意见》的通知	
云水建管〔2014〕45号	153
关于印发《湖南省公路工程设计施工总承包管理办法（试行）》的通知	
湘交基建〔2014〕336号	158
关于印发《浙江省政府投资项目工程总承包试点工作方案》的通知	
浙建建〔2014〕116号	163
上海市城乡建设和管理委员会关于《关于进一步推进工程总承包发展的若干意见》（征求意见稿）修改意见的复函	
沪建管函〔2015〕183号	166
关于开展水利工程项目设计施工总承包（试点）工作的通知	167
宁波市水利局关于印发《宁波市水利建设项目工程总承包指导意见》的通知	
甬水建〔2015〕104号	172
关于深化建设工程实施方式改革积极推进工程总承包发展的指导意见	
浙建〔2016〕5号	177
深圳市住房和建设局关于印发《EPC工程总承包招标工作指导规则（试行）》的通知	
深建市场〔2016〕16号	182
关于印发《广西壮族自治区房屋建筑和市政基础设施工程总承包试点工作方案》的通知	
桂建管〔2016〕41号	185
关于印发《湖北省水利建设项目工程总承包指导意见（试行）》的通知	
鄂水利函〔2016〕328号	189

关于规范推进工程总承包工作的通知 桂发改投资〔2016〕906号	194
关于印发《四川省政府投资项目工程总承包试点工作方案》的通知 川建勘设科发〔2016〕644号	195
德兴市人民政府关于德兴市重大建设项目在预选承包商名录内 实行工程总承包暂行意见 德府字〔2016〕171号	199
关于推进房屋建筑和市政公用工程总承包发展的实施意见（试行） 鄂建〔2016〕9号	204
关于发布《上海市工程总承包试点项目管理办法》的通知 沪建建管〔2016〕1151号	208
广西壮族自治区住房和城乡建设厅 财政厅关于印发推进广西房屋建筑和 市政基础设施工程总承包试点发展指导意见的通知 桂建管〔2016〕117号	214
关于印发《福建省政府投资的房屋建筑和市政基础设施工程开展 工程总承包试点工作方案》的通知 闽建筑〔2016〕41号	222
广西壮族自治区住房和城乡建设厅关于征求《广西壮族自治区房屋建筑 和市政基础设施工程总承包标准招标文件（2017年版）》意见的函 桂建函〔2017〕117号	228
<b>第四部分 常见问题</b>	<b>229</b>
什么是工程总承包？	231
EPC和工程总承包有什么区别？	231
工程总承包的主要方式有哪些？	231
传统管理模式为什么会导投资增加、工期延长？	232
实施工程总承包建设管理模式的优势是什么？	233
国家对工程总承包建设管理模式是否持支持的态度？	234
工程总承包项目有关分包问题是如何规定的？	234
工程总承包企业是否应该取得安全生产许可证？	235
建设单位如何选择工程总承包企业？	235
工程总承包合同参考哪种示范文本？	235

工程总承包项目在哪个阶段发包? .....	235
建设单位如何对工程总承包项目进行管理? .....	235
哪些项目优先采用工程总承包模式? .....	236
国内工程总承包的发展状况? .....	236
国内水利工程总承包大致是一种什么样的情况? .....	237
目前水利工程总承包的突出问题有哪些? .....	237
水利工程实施工程总承包应注意哪些问题? .....	238
工程总承包企业应具备哪些基本条件? .....	239
担任工程总承包项目经理应符合哪些基本要求? .....	239
工程总承包企业能否对所承担项目的设计和施工等进行分包? .....	240
与设计、施工企业分别承包相比, 工程总承包企业的义务和 责任有什么不同? .....	240
工程总承包项目如何办理施工图审查、建设工程质量、安全 监督和施工许可? .....	240
工程总承包企业是否承担工程保修责任? .....	241
如何引导企业提升工程总承包能力? .....	241
各级住房城乡建设主管部门如何加强组织领导? .....	241
行业组织在推进工程总承包方面如何发挥作用? .....	241
工程总承包概念的国内外差别? .....	242
工程总承包政策与《中华人民共和国建筑法》 .....	242
工程总承包政策与《中华人民共和国招标投标法》 .....	243
工程总承包政策与《中华人民共和国合同法》 .....	244
工程总承包政策与《国民经济行业分类与代码》 .....	244
工程总承包政策与《营业税条例》《增值税条例》 .....	244
工程总承包政策与《会计准则》 .....	244
工程总承包的资质管理问题 .....	245
工程总承包政策与工程造价管理 .....	246
后记 .....	247

# 第一部分

## 政策梳理







导读：全面梳理工程总承包政策的脉络。

## 1984年9月，开始推行工程总承包

1984年9月，国务院颁发的《关于改革建筑业和基本建设管理体制若干问题的暂行规定》，标志着我国正式开始推行工程总承包。

三、建立工程承包公司，专门组织工业交通等生产性项目的建设。各部门、各地区都要组建若干个具有法人地位、独立经营、自负盈亏的工程承包公司，并使之逐步成为组织项目建设的主要形式。工程承包公司所需周转资金，由建设银行贷款。

工程承包公司接受建设项目主管部门（或建设单位）的委托，或投标中标，对项目建设的可行性研究、勘察设计、设备选购、材料订货、工程施工、生产准备直到竣工投产实行全过程的总承包，或部分承包。

工程承包公司可跨部门、跨地区承包建设任务。

工程承包公司要注意开发新技术，提高技术和经营管理水平，努力增强竞争实力。

## 1987年4月，开展工程总承包试点

1987年4月，国家计委、财政部、中国人民建设银行、国家物资局发出了《关于设计单位进行工程建设总承包试点有关问题的通知》（计设〔1987〕619号），批准了广东建设承包公司（广东省建筑设计院）、中国武汉化工工程公司等12家设计单位被列为工程总承包试点单位。

## 1989年4月，扩大工程总承包试点

1989年4月，建设部、国家计委、财政部、中国人民建设银行、物资部联合发出了《关于扩大设计单位进行工程总承包试点及有关问题的补充通知》（89建设