

连云港市住房和城乡建设局文件

连住建规字〔2026〕3号

连云港市住房和城乡建设局 关于明确房屋建筑和市政基础设施项目 工程总承包实施条件的指导意见

各县区（功能板块）建设工程招标投标监管部门，各有关单位：

为深入贯彻住建部和省住建厅关于工程总承包项目的实施意见，规范我市房屋建筑和市政基础设施工程总承包项目招标监管程序，保障招标活动公平、公正、高效，根据《中华人民共和国招标投标法》《中华人民共和国招标投标法实施条例》《招标人主体责任履行指引》《江苏省房屋建筑和市政基础设施工程招标人主体责任清单》等法律法规及政策规定，结合我市建设工程招标工作实际，现就明确我市房屋建筑和市政基础设施项目工程总承包实施条件提出如下意见。

一、总体原则

我市对房屋建筑和市政基础设施项目工程总承包坚持积极推进和加强监管并重原则；招标人应根据相关文件和项目建设实际需要，以提高建设效率和节约项目资金为目的，合理采用工程总承包方式发包。

二、适用范围

我市房屋建筑和市政基础设施项目，已完成项目审批、核准或备案程序（企业投资项目需完成核准或备案，政府投资项目原则上需完成初步设计审批）；同时满足以下条件方可采用工程总承包方式发包：

（一）项目建设目标、范围、内容、规模、功能、标准、需求等明确、技术方案成熟。

（二）项目单独立项。

（三）项目规模符合省住建厅规定的“适宜采用工程总承包”标准。

三、项目决策过程

项目采用工程总承包方式发包的，招标人应严格履行招标人主体责任，在项目招标前要建立招标事项研究决策、合规审查、监督纠错、绩效评价、风险防控等管理机制。

建设工程招标投标监管部门应当加强对工程总承包项目招标人主体责任落实、招标条件程序合规等事项的监督，杜绝“萝卜招标”“带病招标”。

(一)招标人在项目招标前应组织或聘请资深专家咨询论证项目建设目标、范围、内容、规模、功能、标准、需求等是否明确、技术方案是否成熟、是否适宜采用工程总承包方式发包，以及采用工程总承包发包的必要性。

(二)项目采用工程总承包发包应通过发包人“三重一大”会议集体研究决策。

(三)招标人在工程总承包项目招标前应组织专家对招标文件进行评议，并将相关资料（含招标文件）向同级纪检监察机关和发改、财政、审计、国资、住建、数据等部门进行通报。

四、关于《发包人要求》的编制

(一)《发包人要求》是实行工程总承包的必备文件。工程总承包建设项目招标文件中应明确并编制工程总承包合同中称为《发包人要求》的文件，说明发包人对建设项目的建造目标，文件中应列明工程总承包项目的目标、范围、功能需求、设计与其他技术标准。《发包人要求》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、工期等以及检验、试验、验收、试运行（如有）等具体要求。

(二)《发包人要求》的编写和审核应由工程设计、项目管理、工程监理、工程造价等相关专业承担；发包人应做好充分前期工作，自行组织编写和审核时，宜通过有关决策审批后确认；当发包人自身专业能力不足时，可聘请专业咨询单

位承担编写和审核工作。

（三）《发包人要求》应满足工程建设成果交付要求和最高投标限价、投标报价等相关成果文件编写和审查的深度及质量要求。

（四）《发包人要求》应明确可行性研究报告、方案设计或初步设计以及其他基础资料中未明确的功能、品质、技术参数等对工程质量安全、工期、造价影响较大的内容。

（五）《发包人要求》应作为工程总承包合同价款的计价核心和依据，发包人没有编制《发包人要求》或编制的《发包人要求》不能实现工程建设的目标时，不宜采用工程总承包模式。

五、关于暂列金额

我市房屋建筑和市政基础设施项目采用工程总承包方式发包的，暂列金额参照现行的投资估算或设计概算相关规定合理计列，且占工程建设费用比例不宜过高。暂列金额的设定比例一般为工程设计费、建安工程费、设备购置费三项之和的5%至15%，不宜高于15%，否则，监管部门应当要求招标人出具书面说明并提供资深专家论证意见，专家对论证结论承担法律责任。招标人无法提供合理说明的，视为未达到建设项目内容明确、技术方案成熟的条件，不宜采用工程总承包方式发包。

六、其他要求

（一）各级建设工程招标投标监管部门要督促招标人在组织招标前按照权责匹配原则确定主要负责人和相关负责人，做到责任明确、管理到位；指导不具备足够专业力量的招标人组织专家咨询提高决策的科学性。

（二）各级建设工程招标投标监管部门要认真履行职责，指导招标人加强对所委托代理机构的监督，发现违法违规行为及时制止纠正，必要时报有关部门处理。

（三）各有关单位要切实提高政治站位，充分认识规范工程总承包招标条件，加强房屋建筑和市政基础设施项目工程总承包招标管理、防范招标风险的重要意义，严格按照本意见的精神和要求开展工作。

本文件自印发之日起施行。

连云港市住房和城乡建设局

2026年9月2日

（此件公开发布）



连云港市住房和城乡建设局办公室

2026年9月2日印发
