

工程总承包的优势及现阶段存在的一些问题

赵利明

大连市市政设计研究院有限责任公司

摘要：工程总承包模式在我国已经历多年的探索和发展，但与传统施工模式相比，其在法律和政策层面仍有模糊或相互矛盾的规定。特别是在房建和市政基础设施建设领域，存在现行政策不能满足市场发展需要等问题。因此，必须尽早规范关于工程总承包在法律及政策层面的相关问题，避免造成各地区对相关政策理解的偏差及政策性规定相互矛盾进而影响工程总承包模式的健康发展。

关键词：工程总承包；优势；问题

工程总承包即依据合同约定对建设项目的设计、采购、施工和试运行实行全过程或若干阶段的承包。工程总承包是国际通行的工程建设项目组织实施方式。实行工程总承包模式，有利于提升项目可行性研究和初步设计深度，有利于实现设计、采购、施工、试运行等各阶段工作的深度融合，提高工程建设效率，缩短工程建设周期。

一、工程总承包的优势

工程总承包项目设计、采购、施工在一个公司内进行，设计工程师、采购工程师、施工工程师可以随时相互沟通，充分交流技术，取长补短，能有效克服以往设计、采购、施工分属不同的公司存在的相互制约和脱节的矛盾；能有效避免设计工程师由于不了解现场导致设计意图脱离实际，现场难以实现导致大量工程变更的问题；能有效避免采购环节、施工环节没有彻底理解设计意图而导致采购、施工与设计不符等情况发生。

工程总承包项目运行及盈利模式可使设计人员更加关心建设工程项目总投资，优化工程建设方案。在设计阶段，造价、采购及施工相关人员应与设计人员相互配合，优化设计方案，对实现同一功能的几个设计方案，从工艺流程、设备选型、现场施工等方面，通过技术经济的比较与综合分析，择优选择技术先进、经济合理、安全可行、便于施工的设计方案，使项目在满足国家规范、标准及建设单位功能需求的同时实现投资最优，降低工程造价。

过往工程建设的总工期一般分为设计招标、设计阶段、施工招标、施工阶段等分开进行，且环环相扣，无法交叉进行。工程总承包模式下工程建设总工期一般分为工程总承包单位招标及中标单位完成设计至施工全过程的两阶段。该模式首先有效减少了招标次数，降低工程的社会成本；其次总承包单位通过对项目总进度和各阶段进度的管理，通过对设计、采购、施工等阶段的协调配合与合理交叉，可大幅缩短项目工期。

二、现阶段推进工程总承包存在的一些问题

（一）关于工程总承包发包阶段

住建部在近期发的文件中对工程总承包发包阶段的规定在不断调整。例如在2016年5月发的《关于进一步推进工程总承包发展的若干意见》和2017年12月发的《房屋建筑和市政基础设施项目工程总承包管理办法》（征求意见稿）中指出：建设单位可以在可研、方案或初设完成后按照确定的规模、标准、投资限额、质量和进度要求进行工程总承包项目发包。但在住建部2019年5月发的第二版征求意见稿中指出：建设单位应当在完成项目审批、核准或备案程序后进行工程总承包项目发包。政府投资项目

在完成初步设计审批后进行工程总承包项目发包。

根据上述相关规定可知，目前工程总承包项目的发包应依据住建部正式文件即16年5月发的若干意见规定，即在可研、方案或初设完成后按照确定的规模、标准、投资限额、质量和进度要求进行工程总承包项目发包。该规定与正式发布的公路及铁路工程总承包相关规定保持一致，故相关单位应关注最新征求意见稿的表述及正式意见的发布对已实施的总承包项目的影

（二）关于工程总承包的分包

关于工程总承包的分包，在最新修订的《建筑法》中规定：建筑工程总承包单位可以将承包工程中的部分工程发包给具有相应资质条件的分包单位。禁止分包单位将其承包的工程再分包。

工程总承包单位通常由设计主导，但鉴于我国目前的资质划分现状，设计单位很少具有与其设计对应规模的施工资质。即设计单位（无对应施工资质）主导的总承包项目，按规定需要把施工部分全部分包给具有对应资质的施工单位。但施工单位在项目实施的过程中通常需要把项目非主体部分分包给专业施工队伍，这就导致在以往属于正常合法的施工分包行为在工程总承包项目中成了疑似违反建筑法的二次分包。

为推进工程总承包的发展，住建部在2017年12月发的征求意见稿中对工程总承包关于分包的规定细化。其中第二十一条指出：工程总承包单位可根据合同约定或者经建设单位同意，将工程总承包合同中的设计或者施工业务分包给具有相应资质的单位。第二十四条指出：按照本办法第二十一条规定进行工程总承包分包的，设计总包单位或者施工总承包单位根据与工程总承包单位的合同约定或者经工程总承包单位同意，可以将其承包范围内的非主体部分分包给具有相应资质的单位。该征求意见稿明确了工程总承包项目中的分包制度。但不知是不是考虑与上位法冲突的问题，住建部在2019年5月发的最新征求意见稿中却将相关表述去掉了。

除此之外，还有关于工程总承包招标时前期设计服务企业是否可以参加的相关规定冲突；工程总承包联合体投标相关规定冲突、工程总承包计价方式相关规定冲突及工程总承包固定总价的审价与审计相关规定冲突（设计优化利益归属问题）等等。由于篇幅有限，在此不做深入表述。

综上所述，国家在大力推进工程总承包的同时应在法律法规层面对相关规定作出清晰的界定，避免由于缺少立法层面的依据造成各地区对相关政策理解的偏差及政策性规定相互矛盾，或地区无相关规定造成工程总承包单位在工程的实施过程中需额外承担的法律风险。

参考文献

- [1] 中华人民共和国住房和城乡建设部. 关于进一步推进工程总承包发展的若干意见[EB/OL], 2016-05-20/2020-01-20.
- [2] 中华人民共和国住房和城乡建设部. 房屋建筑和市政基础设施项目工程总承包管理办法(征求意见稿)[EB/OL], 2017-12-26/2020-01-20.
- [3] 中华人民共和国住房和城乡建设部. 房屋建筑和市政基础设施项目工程总承包管理办法(征求意见稿)[EB/OL], 2019-05-10/2020-01-20.