



揭阳市住房和城乡建设局关于印发揭阳市 房屋建筑和市政基础设施工程施工 发包与承包管理办法的通知

揭市建规〔2024〕2号

市有关单位，各县（市、区）住建局，各有关企业：

现将《揭阳市房屋建筑和市政基础设施工程施工发包与承包管理办法》印发给你们，请结合实际认真贯彻执行。该办法自2025年1月1日起开始实施。

揭阳市住房和城乡建设局

2024年12月4日



揭阳市房屋建筑和市政基础设施工程 施工发包与承包管理办法

第一章 总则

第一条 为规范房屋建筑和市政基础设施工程施工发包与承包活动,严厉打击房屋建筑和市政基础设施工程施工发包与承包违法行为,维护建筑市场秩序,保证工程质量和施工安全,促进建筑业健康发展,根据《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》《房屋建筑和市政基础设施工程施工招标投标管理办法》《住房和城乡建设部关于印发建筑工程施工发包与承包违法行为认定查处管理办法的通知》(建市规〔2019〕1号)等法律法规规章和文件,结合我市建筑市场实际,制定本办法。

第二条 在揭阳市行政区域内从事房屋建筑和市政基础设施工程施工发包与承包活动,实施对房屋建筑和市政基础设施工程施工发包与承包行为的监督管理,适用本办法。

本办法所称房屋建筑和市政基础设施工程施工发包与承包违法行为,是指违法发包、转包、违法分包、挂靠等违法行为。



本办法所称违法发包，是指建设单位将工程发包给个人或不具有相应资质的单位、肢解发包，违反法定程序发包及其他违反法律法规规定发包的行为。

本办法所称转包，是指承包单位承包工程后，不履行合同约定的责任和义务，将其承包的全部工程或者将其承包的全部工程肢解后以分包的名义分别转给其他单位或个人施工的行为。

本办法所称违法分包，是指承包单位承包工程后违反法律法规规定，把单位工程或分部分项工程分包给其他单位或个人施工的行为。

本办法所称挂靠，是指单位或个人以其他有资质的施工单位的名义承揽工程的行为。

第三条 揭阳市住房和城乡建设局负责全市房屋建筑和市政基础设施工程施工发包与承包活动的统一监督管理。各县(市、区)住房和城乡建设行政主管部门负责本辖区内房屋建筑和市政基础设施工程施工发包与承包活动的监督管理。

第二章 施工发包与承包

第四条 房屋建筑和市政基础设施工程施工发包应当依法进行，建设单位应落实主体责任，遵循公开、公平、公正、择优和诚实信用的原则，依法采用招标或者直接发包等方式选择工程总承包单位。



第五条 建设单位应当在发包前完成项目审批、核准或者备案程序。采用工程总承包方式的企业投资项目，应当在核准或者备案后进行工程总承包项目发包。采用工程总承包方式的政府投资项目，原则上应当在初步设计审批完成后进行工程总承包项目发包；其中，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，应当在完成相应的投资决策审批后进行工程总承包项目发包。

第六条 建设工程造价文件编制单位及其工程造价专业人员应当保证建设工程造价文件编制质量，严格控制质量偏差。编制投资估算、概算、预算或者最高投标限价、工程结算等建设工程造价文件的质量偏差率，分别不得超过规定的 20%、10%、5%、5%。

第七条 建设单位不得直接指定分包工程承包人。任何单位和个人不得违反法律、行政法规规定，不得以任何方式对依法实施的分包活动进行干预。

第八条 建设单位不得要求施工单位垫资施工或迫使承包方以低于其实际成本的价格竞标。

第九条 建设单位应当在承包合同中载明禁止转包、违法分包和出借资质行为的条款及相应违约责任。

工程总承包项目范围内的设计、采购或者施工中，有任一项属于依法必须进行招标的项目范围且达到国家规定规模标准的，



应当采用招标的方式选择工程总承包单位。

第十条 承包单位应当持有依法取得的相应等级的资质证书和安全生产许可证，并在其资质等级许可的业务范围内承接工程。

第十一条 承包单位分为施工总承包单位、专业承包单位和施工劳务单位。

施工总承包单位可以在其资质等级许可的业务范围内承接施工总承包工程，对所承接的施工总承包工程内的各专业承包工程全部自行施工，也可以将施工总承包工程内的专业承包工程依法分包给具有相应资质的专业承包单位或将施工劳务分包给依法成立的施工劳务单位。专业承包工程分包除在施工总承包合同中有约定外，必须经建设单位认可。工程主体结构的施工不得分包（钢结构工程除外）。

专业承包单位可以在其资质等级许可的业务范围内承接施工总承包单位分包的专业承包工程和建设单位依法发包的专业承包工程。专业承包单位可以对所承接的专业承包工程全部自行施工，也可以将施工劳务分包给依法成立的施工劳务单位。专业承包单位不得将专业承包工程再分包。

施工劳务单位可以承接施工总承包单位或专业承包单位分包的施工劳务，并且仅限于承包范围的劳务施工。施工劳务单位不得将施工劳务再分包。



第十二条 总承包单位依法将建设工程分包给其他单位的，分包单位应当按照分包合同的约定对其分包工程向总承包单位负责。总承包单位与分包单位对分包工程的质量承担连带责任。

第十三条 房屋建筑和市政基础设施工程施工的发包单位与承包单位应当订立书面合同，明确双方的权利、义务和责任。合同双方应在合同中载明承包范围、价款及支付方式、验收与结算以及合同争议的解决方式等内容，禁止合同外工程施工及口头合同的工程施工。

第十四条 施工单位在施工现场必须组建与工程规模、技术等要求相适应的项目经理部和项目管理班子，项目经理、技术负责人、施工员、质量员、安全员等项目主要管理人员应当持证上岗、在岗履职。

项目经理不得同时在两个及以上的建设工程项目中任职，也不得兼任本项目的其他岗位。

项目经理部主要管理人员应当具备以下条件：

- （一）与施工单位签订劳动合同或聘用合同；
- （二）由施工单位交纳养老、医疗等社会保险；
- （三）持有符合任职条件的注册证书或岗位资格证书、职称证书。相关证书注明单位名称应当与执业单位一致。

第十五条 施工总承包单位、专业承包单位应当对施工现场从业人员（管理人员和普通工人）实行实名制管理。施工总承包



单位、专业承包单位在工程项目开工前，应当完成施工现场考勤管理设备的安装和从业人员（管理人员和普通工人）基本信息上传，在工程项目开工后对其进行日常考勤记录，并与“揭阳市建筑领域实名制及分账制综合服务平台”完成数据对接。

施工总承包单位、专业承包单位应当切实做好施工现场从业人员（管理人员和普通工人）考勤管理，未经考勤记录的不得出入施工现场。在施工过程中，人员信息发生变化的，施工总承包单位、专业承包单位应当及时通过实名制系统进行更新。有新进人员的，未录入系统前不得进场施工；有人员撤离施工现场的，应当在3日内将人员撤离信息录入系统。

第十六条 建设单位、施工单位应当严格自律，对施工发包与承包行为的合法性和合同履行情况进行有效管理。

建设单位项目部应当保存项目批准书、招投标文件、招标公告、工程施工合同、施工许可证、工程款支付凭证等材料。

施工单位项目经理部应当保存以下材料：

- （一）中标通知书或直接发包核准书；
- （二）工程施工合同以及分包单位清单和分包合同；
- （三）资质证书、安全生产许可证；

（四）项目经理部主要管理人员注册证书、安全生产考核合格证、职称证书、岗位证书以及劳动合同、近三个月的工资单和社会保险交纳证明；



- (五) 主要材料和机械设备等采购发票和租赁合同;
- (六) 工程款支付凭证;
- (七) 用工花名册、劳动合同、考勤记录、工资发放表以及农民工工资专户开户凭证、银行代发工资流水;
- (八) 其他相关材料。

第十七条 落实发承包信息告示制度。开工前,建设单位在施工现场主要出入口、作业区人员出入口等醒目位置以悬挂或张贴等方式设立发承包信息告示牌,公开公示项目发承包信息和违法发承包举报电话,并动态更新,主动接受监督,工程项目竣工验收后 60 个自然日方可拆除。

住房城乡建设主管部门按属地管理原则,督促建设单位在施工现场规范设立发承包信息告示牌,督促建设单位和施工单位在市实名制管理平台录入和更新发承包信息。

第三章 施工发包与承包违法行为认定

第十八条 从事房屋建筑和市政基础设施工程施工发包与承包活动应当遵守法律、法规,严禁违法发包、转包、违法分包、挂靠等违法行为。

第十九条 存在下列情形之一的,属于违法发包:

- (一) 建设单位将工程发包给个人的;
- (二) 建设单位将工程发包给不具有相应资质的单位的;



(三) 依法应当招标未招标或未按法定招标程序发包的;

(四) 建设单位设置不合理的招标投标条件, 限制、排斥潜在投标人或者投标人的;

(五) 建设单位将一个单位工程的施工分解成若干部分发包给不同的总承包或专业承包单位的。

第二十条 存在下列情形之一的, 应当认定为转包, 但有证据证明属于挂靠或者其他违法行为的除外:

(一) 承包单位将其承包的全部工程转给其他单位(包括母公司承接建设工程后将所承接的工程交由具有独立法人资格的子公司施工的情形)或个人施工的;

(二) 承包单位将其承包的全部工程肢解后, 以分包的名义分别转给其他单位或个人施工的;

(三) 施工总承包单位或专业承包单位未派驻项目经理、技术负责人、质量员、安全员等主要管理人员, 或派驻的项目经理、技术负责人、质量员、安全员中一人及以上与施工单位没有订立劳动合同且没有建立劳动工资和社会养老保险关系, 或派驻的项目经理未对该工程的施工活动进行组织管理, 又不能进行合理解释并提供相应证明的;

(四) 合同约定由承包单位负责采购的主要建筑材料、构配件及工程设备或租赁的施工机械设备, 由其他单位或个人采购、租赁, 或施工单位不能提供采购、租赁合同及发票等证明, 又不



能进行合理解释并提供相应证明的；

（五）专业作业承包人承包的范围是承包单位承包的全部工程，专业作业承包人计取的是除上缴给承包单位“管理费”之外的全部工程价款的；

（六）承包单位通过采取合作、联营、个人承包等形式或名义，直接或变相将其承包的全部工程转给其他单位或个人施工的；

（七）专业工程的发包单位不是该工程的施工总承包或专业承包单位的，但建设单位依约作为发包单位的除外；

（八）专业工程的发包单位不是该工程承包单位的；

（九）施工合同主体之间没有工程款收付关系，或者承包单位收到款项后又将款项转拨给其他单位和个人，又不能进行合理解释并提供材料证明的。

两个以上的单位组成联合体承包工程，在联合体分工协议中约定或者在项目实施过程中，联合体一方不进行施工也未对施工活动进行组织管理的，并且向联合体其他方收取管理费或者其他类似费用的，视为联合体一方将承包的工程转包给联合体其他方。

第二十一条 存在下列情形之一的，属于挂靠：

（一）没有资质的单位或个人借用其他施工单位的资质承揽工程的；



(二)有资质的施工单位相互借用资质承揽工程的,包括资质等级低的借用资质等级高的,资质等级高的借用资质等级低的,相同资质等级相互借用的;

(三)本办法第二十条里第(三)至(九)项规定的情形,有证据证明属于挂靠的。

第二十二条 存在下列情形之一的,属于违法分包:

- (一)施工单位将其承包的工程分包给个人的;
- (二)施工总承包单位或专业承包单位将工程分包给不具备相应资质单位的;
- (三)施工总承包单位将施工总承包合同范围内工程主体结构的施工分包给其他单位的(钢结构工程除外);
- (四)专业分包单位将其承包的专业承包工程中非劳务作业部分再分包的;
- (五)施工劳务单位将其承包的劳务再分包的;
- (六)施工劳务单位除计取劳务作业费用外,还计取主要建筑材料款和大中型施工机械设备、主要周转材料费用的。

第四章 监督管理

第二十三条 住房和城乡建设行政主管部门应当依法对房屋建筑和市政基础设施工程施工发包与承包行为实施监督管理。

第二十四条 住房和城乡建设行政主管部门应当转变监管



理念，与时俱进，落实“放管服”的要求，以信用监管为重要抓手，以“双随机、一公开”监管为主要方式，以定向重点监管为辅助手段，组织开展监督检查。

第二十五条 住房和城乡建设行政主管部门与城管执法部门应当建立执法联动机制，实现案件移交、受理、调查、认定、处理信息共享。

第二十六条 住房和城乡建设行政主管部门在检查中发现违法案件，应当调查取证，应给予行政处罚的，移交城管执法部门依法处理。

第二十七条 任何单位和个人发现房屋建筑和市政基础设施工程施工发包与承包违法行为的，均可向工程所在地县级以上人民政府住房和城乡建设行政主管部门进行举报。

第二十八条 接到举报的住房和城乡建设行政主管部门应当依法受理、调查、处置，除无法告知举报人的情况外，应当及时将查处结果告知举报人。

第二十九条 住房和城乡建设行政主管部门如接到人民法院、检察机关、仲裁机构、审计机关、纪检监察等部门转交或移送的涉及本行政区域内房屋建筑和市政基础设施工程施工发包与承包违法行为的建议或相关案件的线索、证据，应当依法调查取证，应给予行政处罚的，移交城管执法部门依法处理，城管执法部门应把处理结果及时反馈给转交或移送机构。



第五章 罚则

第三十条 房屋建筑和市政基础设施工程施工发包与承包违法行为应当作为建筑市场不良行为，及时录入“三库一平台”实施动态管理，对信用等级较差、情节严重的单位和个人，在监管中提高巡查频次。

第六章 附则

第三十一条 本办法由揭阳市住房和城乡建设局负责解释。

第三十二条 本办法有效期内如遇法律、法规或政策调整变化的，从其规定。

第三十三条 本办法有效期自2025年1月1日至2029年12月31日止。

（《揭阳市房屋建筑和市政基础设施工程施工发包与承包管理辦法》政策解读略，详情请登录揭阳市人民政府门户网站 www.jieyang.gov.cn 政务公开-市人民政府公报栏目查阅）