

东莞市住房和城乡建设局
东莞市交通运输局文件
东莞市水务局

东建市〔2022〕4号

东莞市住房和城乡建设局 东莞市交通运输局
东莞市水务局 关于进一步加强政府投资
建设工程总包分包行为管理的通知

各园区管委会、镇人民政府（街道办事处），各有关单位：

为进一步加强和规范政府投资建设工程总包分包行为管理，有效遏制转包违法分包等违法行为滋生蔓延，保障工程质量安全，进一步优化营商环境，促进建筑业高质量发展，根据《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）、《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）、《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)、《交通运输部关于修改〈公路建设监督管理办法〉的决定》(交通运输部令2021年第11号)、《交通运输部关于修订〈公路工程施工分包管理办法〉的通知》(交公路规〔2021〕5号)、《水利部关于印发水利工程施工转包违法分包等违法行为认定查处管理暂行办法的通知》(水建管〔2016〕420号)、《水利部关于印发水利工程项目法人管理指导意见的通知》(水建设〔2020〕258号)等以及省、市有关文件精神,结合我市实际情况,制定了《关于进一步加强政府投资建设工程总包分包行为管理的通知》,经市人民政府同意予以印发实施。现将具体要求通知如下:

一、压实各建设主体责任

(一)明确建设单位¹首要责任。建设单位是工程质量第一责任人,依法对工程质量安全承担全面责任,承担法定责任和义务。建设单位应严格执行国家基本建设程序规定,完善工程建设各项手续,加强合同履行监管和信用评价,推行施工过程结算,及时支付工程进度款,不得违法违规发包工程和指定分包单位;对总承包、监理单位的合同履行情况进行监督;对项目关键岗位人员(主要包括项目负责人、技术负责人、质量负责人、安全负责人、总监理工程师、专业监理工程师等)的到岗履职和变更情况进行监督;对总承包单位的施工发包与承包情况进行监督,对发现的转包、违法分包等违法违规行为应立刻制止,落实责令整改、按合同约定

¹ 本通知所指建设单位,是指具体承担政府投资工程项目建设实施阶段组织、协调和管理活动的项目法人或项目管理机构,是直接和项目总承包单位签订承包合同的单位,包括建设管理单位、项目自建单位、代理建设单位、项目法人单位等。

进行处理，并将相关情况及时报请行政主管部门进行查处。

（二）压实总承包单位²主体责任。总承包单位是工程建设的总执行者和总组织者，应完善质量安全管理体系统，建立岗位责任制度，设置质量安全管理机构，配备项目负责人、质量负责人、技术负责人、安全负责人等管理技术人员并不得擅自变更，加强全面质量管理；严格落实用工实名制管理，按规定在施工现场安装实名制考勤设备，配备劳资专管员对项目人员进行管理，确保项目人员如实到岗履职；落实农民工工资专用账户；对建筑工程的施工质量安全负责，不得将工程转包和违法分包，除总承包合同中约定的分包外，工程分包必须合法且须征得建设单位同意方可实施，并及时将分包合同报送建设单位；不得要求分包单位垫付工程款。

（三）强化监理单位监理责任。监理单位要依照法律法规及委托合同等，对建设工程进行公正、独立监理，对建设项目的质量、安全、造价、工期实施全过程、全方位监控。监理单位应保证承诺的监理现场管理人员到位并严格履行其职责，不得擅自更换，不得转让监理业务；严格督促总承包单位建立质量安全保障体系，监督其项目负责人、质量负责人、技术负责人、安全负责人等技术人员以及大型施工机械设备按合同要求及时到位；做好施工现场建筑材料、构配件和设备验收把关工作；加强对关键工序、关键部位、隐蔽工程和薄弱环节的重点监控；发现工程项目建设中存在转包、违法分包等违法违规行为要立即制止、责令改正、督促

² 本通知所指总承包单位，包括工程总承包单位、施工总承包单位以及依法与建设单位直接签订合同的专业承包单位。

履行合同，并及时上报建设单位和行政主管部门。

二、加强全过程重点环节监管

（一）招标文件预先载明标后承包合同重要事项。招标文件应对中标后合同签署及施工履约有重要影响的事项进行预先约定，主要包括拟派出的项目负责人与主要管理技术人员的人数要求、实名制管理要求、中标工程可分包范围、重要管理措施等内容，建设单位在签订工程合同时应核查相关内容与招标文件和中标人投标文件是否保持一致。

（二）细化合同具体管理条款，约束现场施工管理行为。在合同签订前，中标总承包单位法定代表人要与建设单位签署《东莞市建设工程中标单位不转包不违法分包承诺书》（附件），承诺不转包、不违法分包。合同具体内容除按照合同标准要求外，还应按照招投标文件约定增加人员配置、合法分包范围、具体管理措施等内容。合同签订后 20 个工作日内，建设单位在公共资源交易平台公示项目名称、合同双方名称、合同价款、签约时间、合同期限等信息（除涉及国家秘密、商业秘密等不宜公开的内容外）。探索实行施工合同网签。

（三）加强关键岗位人员履职情况监管。建设单位要加强对项目组主要管理人员的核对，确保与合同约定相一致，项目负责人、质量负责人、技术负责人、安全负责人、总监理工程师、专业监理工程师等关键岗位人员不得随意变更，有特殊情况确需变更的，必须经建设单位同意并按规定向行政主管部门报告。所更换人员必须是中标单位的人员，且变

更后的人员资格条件不得低于变更前的要求。建设单位发现项目组主要管理人员与合同约定人员不一致的，或者发现施工、监理单位违规更换关键岗位人员或不认真履行职责的，应当立即责令其整改。限期整改未到位或拒绝整改的，应及时上报行政主管部门并按合同约定采取相关措施。

（四）强化施工现场监管信息技术手段。总承包单位应按要求配置覆盖施工现场所有工作人员的实名制管理系统软硬件设备，按规定在施工现场采用人脸识别方式打卡，并将采集的人员信息、每天考勤记录等上传至市实名制管理系统。人员发生变化的，须在实名制管理系统变更信息，实施动态管理。工地所有人员（包括临时工作人员）必须实名登记管理，未实名登记人员不得进入施工现场施工。相关单位进一步落实实名制和工人工资支付分账制管理工作，建设单位应当按照合同约定，按时足额将工程款中的工资款拨入工资支付专用账户，督促总承包单位及时支付工人工资，不得通过工资专用账户为未实名登记人员发放工资。行政主管部门通过系统筛查、远程监控、现场抽检等方式对全市在建工程项目到岗履职管理情况进行监督检查，坚决打击使用人员照片、视频等方式进行实名身份认证或通过第三方平台篡改数据“中转”上传等弄虚作假行为，加大整治施工现场设置多个人员出入口、关闭监控视频设备等乱象。

（五）加强分包环节监管。总承包单位应严格遵照相关法律法规和合同要求开展分包工作，应将分包工程的内容、数量及分包企业的资质、信誉、施工能力等向建设单位报

告，经建设单位同意后方可实施，并及时将分包合同报送建设单位；建立分包单位动态管理台账，登记分包单位资质、分包负责人、分包内容、分包合同额、分包工程进度情况、每日施工人员安排等；将分包单位每月报送的材料、设备采购、租赁合同及款项支付凭证上报建设单位；认真审核分包单位上报的工资支付表，通过工资支付专用账户将工资直接支付给工人。监理单位应加强对分包单位管理人员、工程进度和分包工程款支付凭证的日常检查。建设单位应将每个项目分包单位按行业要求做好登记，并探索录入行政主管部门相关监督系统，行政主管部门可定期抽查所在辖区在建项目分包单位和分包工程情况。进一步创新建筑市场主体管理模式，探索实行承接东莞建设工程业务的专业承包单位、专业分包单位、劳务分包单位，承接工程后在东莞市行业主管部门相关信用平台录入相关企业信息。

（六）加强结算环节监管。严格落实《东莞市住房和城乡建设局建设工程施工过程结算管理办法》（东建价〔2021〕1号），在合同中明确约定施工过程结算的实施范围、节点划分、结算周期、计量计价方法、风险承担、验收要求、资料送审要求，以及价款支付时间、程序、方法、比例等内容。施工过程结算中，建设单位应重点核查主要建筑材料、大型机械设备的有关采购、租赁合同，以及相关支付凭证和发票；检查总承包单位提交的工程款请款报告、工程施工过程结算报告中的审批人签字是否为总承包单位人员，结合报告中关于分包单位的施工内容，主动排查工程转包、违法分包线

索。鼓励建设单位自行组织或委托工程造价咨询机构实施全过程造价管理服务，跟踪结算周期内已完成工程内容，推动履约监管。建设项目竣工验收合格后应在1年内办理竣工财务决算，具体办理时限要求按照《东莞市财政局 东莞市住房和城乡建设局关于印发东莞市财政性资金投资基本建设项目工程价款管理办法的通知》（东财〔2021〕20号）的规定执行。

（七）研究试行工程款共管账户监管。由建设单位探索重大工程建设项目试行由建设单位和总承包单位共同开立联名银行账户，总承包单位支付分包单位工程款、材料款、设备款等需要经过建设单位同意，建设单位可以实时查询共管账户资金流向，进一步减少工程转包、违法分包现象的发生。

三、加大行政监督检查力度

各行政主管部门要深刻认识查处工程建设过程中发包与承包违法违规行爲的重要性，持续加大监督检查和惩戒力度，维护建设工程市场秩序，保障建设工程质量安全。市、园区（镇街）两级行政主管部门要定期开展打击转包、违法分包等违法违规行为的专项执法检查行动。一是开展常态化检查。各行政主管部门要综合运用常态检查、暗查暗访、随机抽查、现场监督、网络在线监督等形式开展检查，对检查发现的隐患问题进行集中整治，加强跟踪整改，实施闭环管理。二是强化部门协同机制。各行政主管部门要加强协同监管以及与纪委监委、公安等部门的协调配合，涉及依法需要

追究刑事责任或存在违纪违法行为的，应及时向相关部门移送问题线索，强化工作联动，凝聚部门合力。三是**积极受理投诉举报**。各行政主管部门要认真受理转包、违法分包等违法违规行为的投诉，建立投诉举报案件定期统计分析制度；鼓励各行政主管部门开发项目监管二维码系统，参建各方及群众可通过手机扫描项目监管二维码，查看项目基本信息、中标公示、合同公示，直接反馈工程质量、文明施工等问题。行政主管部门及时对反馈问题进行分类处理和移办交办，对于举报线索不进行调查核实和查处的，应依法追究相关人员责任。

四、加强信用监管

（一）加大对相关单位及人员的信用监管。各行政主管部门应加强对建设、总承包、分包、监理等参建单位及其从业人员的信用监管，探索制定建筑行业相关从业人员信用管理评价办法，构建完善的建筑市场主体诚信评价体系。鼓励建设单位完善对各参建单位履约行为进行信用评价的指标，对存在不良行为的企业进行记录，如发现转包、违法分包行为线索，立即报请行政主管部门依法进行查处；一旦查实转包、违法分包行为，各行政主管部门进行不良行为扣分处理，并依法对责任单位作出行政处罚，相关行政处罚信息推送至广东省相关建筑行业信用平台、“信用中国”网站。

（二）加强“两场联动”机制建设。由相关行政主管部门牵头，进一步优化信用评价体系平台建设，监管范围全面覆盖从合同签订到竣工验收全流程，推进信用评价平台与公共

资源交易平台动态对接、信息共享，形成建设工程项目交易市场和合同履行现场“两场联动、诚信联建”。

五、加强责任追究执行力度

（一）加强合同违约追责。对于合同违约行为，建设单位应当按照合同约定加大追责力度，采取解除合同、限期清场、支付违约金、赔偿损失等措施；发现转包、违法分包等违法违规行为线索，及时报请行政主管部门查处。

（二）加强行政执法监督和责任追究。对于查实的总承包单位转包、违法分包等违法违规行为的，行政主管部门应依法依规严肃处理。一是对违法违规单位依法作出限制招投标、承揽新工程、评优评先等处理；情节严重的，依据《建筑法》第六十七条及有关规定向相关部门进行通报，由相关部门依法作出处罚。二是将行政处罚信息抄报上级行政主管部门，推送至广东省相关建筑行业信用平台，依法向社会公开；违法主体是省外企业的，由行政主管部门向省主管部门报告，由省主管部门向企业注册地的省级主管部门进行通报，并建议依法对其采取限制市场准入等措施。对行政处罚的违法主体是国有企事业单位或国有投资控股企业的，要向其上级主管单位进行通报。

对于查实监理单位存在未按要求履行监理职责、包庇施工单位转包、违法分包等行为的，按相关规定对监理单位及责任人进行处罚。

对于查实建设单位违法发包行为的，应及时上报上级主管部门及纪检监察部门，并按相关规定对直接负责主管人员

和其他直接责任人员给予相应行政处分。

对于发生质量安全生产事故或拖欠工人工资的项目，应重点核查是否存在违法发包、转包、违法分包等违法行为，一经查实应依法从严从重进行处罚。

六、其他

本通知自 2022 年 8 月 15 日起施行，有效期至 2027 年 8 月 14 日。

附件：东莞市建设工程中标单位不转包不违法分包承诺书



东莞市住房和城乡建设局



东莞市交通运输局



东莞市水务局
2022年8月3日

(本规范性文件已经市司法局合法性审查同意发布，编号为 DGSZFH CXJSJ-2022-054。)

公开方式:主动公开

东莞市住房和城乡建设局办公室

2022 年 8 月 3 日印发

附件：

东莞市建设工程中标单位不转包 不违法分包承诺书

建设项目名称：_____

本人作为本项目负责人，清楚知悉我单位本项目工程建设活动，对以下事项作出承诺：

一、我单位和我本人遵循公开、公平、公正、诚实守信的原则，严格按照法律法规、合同条款和投标承诺履行工程建设职责及义务。

二、我单位和我本人在本项目施工建设过程中，保证不转包工程，不违法分包工程。

三、我单位和我本人清楚知悉国家法律、行政法规、地方性法规及规范性文件中有关转包、违法分包情形及相关处罚规定。

四、我单位如被查实在本项目建设过程中存在转包、违法分包行为，我单位承担直接责任主体法律责任，本人承担直接责任人员法律责任，接受相应行政处罚和失信惩戒。

项目负责人（签字）：

法定代表人（签字）：

中标单位（盖章）：