

第八条 承包人按照合同约定或者经发包人书面同意,可以将中标项目中负面清单以外的部分单位工程、分部工程或者分项工程分包给满足相应条件的其他专业施工单位完成。其中,单位工程设有资质要求的,单位工程及所含分部工程、分项工程的分包人应当具备国

家规定的相应专业承包资质条件;其他单位工程及所含分部工程、分项工程的分包人应当具备的条件由发包人根据工程实际情况确定,但不得违反法律法规等相关规定。

发包人不得在招标文件中设置对分包的歧视性条款。

背景情况

1.原《办法》第十一条规定,承包人对拟分包的专项工程及规模应当在投标文件中予以明确。实践中,因投标人在投标阶段一般无法明确后期施工分包事宜或担心填报施工分包后导致无法中标,所以在投标书中通常选择“无拟分包的专项工程”,由此导致投标人中标后不能再合法进行施工分包,常常私下暗箱操作。

2.原《办法》第二十四条规定,专项工程是指省级人民政府交通运输主管部门制定的分包资格中的相应工程内容。因对“专项工程”的范围未予以统一明确,实践中,各地对此理解不一,使

内容解读

1.删除了原《办法》第十一条有关内容,依据《招标投标法》第四十八条规定,修改为“承包人按照合同约定或者经发包人书面同意”,即进场后报经发包人书面同意的也可进行施工分包。

2.依据《公路工程质量检验评定标准》附录有关内容,将原《办法》中的专项工程修改为单位工程、分部工程、分项工程。以桥梁工程为例,单位工程即每座或每合同段桥梁工程,分部工程指基础及下部构造、上部构造、桥面系

修订作用

1.放宽了施工分包时点,解除了投标人必须在投标文件中明确拟分包内容的约束,方便后期开展施工分包活动,更加符合公路工程建设实际情况。同时,推动将“暗分包”转变为“明分包”,对于大量具有相关资质的中小企业,如果在项目总承包招投标时未能中标,后期仍可通过施工分包方式参与项目建设,而不需以劳务合作名义进场,有利于进一步加强施工管理,并充分发挥承包人和分包人的各自优势。

第九条 公路工程施工分包负面清单所列主体和关键性工作不得进行施工分包,负面清单由国务院交通运输主管部门另行制定发布并动态更新。省级人民政府交通运输主管部门可根据本行政区域内公路工程建设实际情况

用较混乱,有的省份将专项工程等同于所有公路工程,有的省份则将专项工程等同于无资质要求的公路工程。

3.原《办法》第六条、第九条规定,省级交通运输主管部门负责制定分包专项类别以及相应的资格条件,具有相应资格条件的企业可参与有关专项工程的施工分包工作。实践中,因各地规定不一,导致不同地区施工分包企业应满足条件差异较大,且部分地区还存在将路面基层、桥梁下部结构等分部分项工程施工分包给满足一定条件但无相应专业承包资质企业的情形。

等,分项工程指分部工程中的钢筋加工及安装、挖孔桩等。

3.调整分包资格条件制定职责,明确对设有资质要求的路基、路面、桥梁、隧道、立交、机电等,分包相应单位工程或分部工程或分项工程的分包人,均应当具备国家规定的相应专业承包资质;对其他无资质要求的绿化等,分包人应当具备的条件由发包人根据工程实际情况确定,但不得违反法律法规等相关规定。

2.调整了分包类别,将施工分包工程按照单位工程、分部工程、分项工程进行划分,更加贴合公路建设实际情况,方便从业企业和地方交通运输主管部门理解执行。

3.规范了施工分包条件设置,将绿化等的分包条件交由发包人设定,有利于进一步推动有效市场和有为政府的结合。同时,强化了对路基、路面、桥梁、隧道、立交、机电等分包人资质方面的要求,有利于进一步加强公路工程质量和安全保障。

对负面清单内容进行增补,增补后的负面清单应及时报国务院交通运输主管部门。

分包人不得将承接的分包工程再进行分包和转包,但可将劳务作业分包给具有施工劳务资质的劳务合作企业。

背景情况

1.《招标投标法》第四十八条规定,可以将中标项目的部分非主体、非关键性工作分包给他人完成。立法本意是引导发挥承包人和分包人各自优势,由承包人负责主体和关键性工作,由分包人负责部分非主体、非关键性工作。实践中,因法律法规未再对主体和关键性工作进一步说明,各地对“非主体、非关键性工作”如何界定认

内容解读

1.在修订《办法》的同时,发布了《公路工程施工分包负面清单(2024年版)》,将目前公路工程建设中部分技术难度大、安全风险高、质量管控难、有特殊技术要求的工程内容纳入了负面清单,明确了主体和关键性工作内容,其他非主体、非关键性工作可依法依规进行施工分包。

2.在全国公路工程施工分包负面清单基础上,根据本行政区域内公路工程建设实际情况,

修订作用

1.通过制定施工分包负面清单的方式,明确了公路工程主体和关键性工作内容,打消了承包人违法分包的顾虑,有效解决了不敢分包问题。同时,有利于推动施工分包阳光化,便于进一步加强公路工程施工管理。

2.明确了负面清单编制权限,既确保了负面

第十四条 分包人应当自行编制分包工程的施工方案,经承包人审查同意后报监理人书面同意。分包人应当依据分包合同的约定,自行组织分包工程的施工,

并对分包工程的质量、安全和进度等实施有效控制。分包人对其分包的工程向承包人负责,并就所分包的工程向发包人承担连带责任。

背景情况

公路建设中同时存在施工分包、劳务合作两种施工行为,原《办法》对二者区别未清晰说明,也未明确以劳务合作名义进行施工分包的具体认定情

内容解读

此条与第八条、第十条、第十三条、第二十一条、第二十三条、第二十四条一起明确了施工分包与劳务合作的区别。

1.施工分包。分包人应满足相应条件,自行编制分包工程的施工方案,按照分包合同约定自行组织分包工程的施工,并能独立控制分包工程的质量、施工进度、生产安全等。分包企业对其分包的工程向承包人负责,并就所分包的工程向发

修订作用

根据承包人、分包人、劳务合作企业在施工方案编制、施工组织、质量安全进度控制等方面的职责,对施工分包和劳务合作进行了清

晰界定,有利于进一步规范施工分包、劳务合作两种施工行为,更好地满足项目实施和行业监管需要。

包人承担连带责任。分包人与承包人共同享有分包工程业绩,并可用于投标、资质申报等。

2.劳务合作。承包人或分包人负责施工方案编制和组织实施,并统一控制工程质量、施工进度、主要材料采购、生产安全等。劳务合作企业负责提供相应劳务作业人员 and 所需机具设备(不限制规模),并按照承包人或分包人要求完成相关工作。劳务合作企业不得以分包人名义申请施工分包业绩。

晰界定,有利于进一步规范施工分包、劳务合作两种施工行为,更好地满足项目实施和行业监管需要。

权威解读

《公路工程施工分包管理办法》主要修订条款解读

为深入贯彻落实党中央、国务院决策部署,进一步规范公路工程施工分包行为,优化公路建设领域营商环境,交通运输部对《公路工程施工分包管理办法》(简称《办法》)进行了修订,并发布了《公路工程施工分包负面清单(2024年版)》。现就主要修订条款内容进行解读。

第十五条 禁止将承包的公路工程进行转包。有下列情形之一的,属于转包:

(一)承包人将承包的全部工程发包给他人的(包括母公司承接公路工程后将所承接全部工程交由具有独立法人资格的子公司施工的情形);

(二)承包人将承包的全部工程肢解后以分包的名义分别发包给他人的;

(三)合同明确约定由承包人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,全部由其他单位或个人采购、租赁,或承包人不能提供有关采购、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;

(四)承包人未在现场设立现场管理机构并派驻相应人员对全部工程的施工活动实施有效管理,或者派驻的项目负责人和其他主要管理人员中一人及以上与承包人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,或者派驻的项目负责人未对全部工

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;

(五)劳务合作企业承包的范围是承包人承包的全部工程,劳务合作企业计取的是除上缴给承包人“管理费”之外的全部工程价款的;

(六)承包人通过采取合作、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他人的;

(七)施工分包发包单位不是承包人且不属于违法分包的;

(八)发包人与承包人之间没有工程款收付关系,或者承包人收到款项扣除“管理费”后将剩余全部款项转拨给其他单位或个人的;

(九)两个以上的单位组成联合体承包人,在联合体分工协议中约定或者在项目实际实施过程中,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;

(十)法律、法规规定的其他转包行为。

背景情况

原《办法》第十六条只列出了《招标投标法》中明确的两种转包情形。实践中,转包情形已更加多样化,给行业监管带来一定困难。

内容解读

参考《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),根据公路工程建设实际,增加了转包认定情形。

第一款:将以母公司名义承揽的项目全部交由独立法人子公司施工的情形,属于转包行为。

第三款:承包人未按照合同约定采购主要建筑材料、构配件、设备等,全部转由他人实施或不能提供相关合同、发票等,又不能进行合理解释并提供相应证明的,属于转包行为。

第四款:细分三类情形,一是承包人未设现场管理机构并派驻相应人员,二是派驻了相应人员但主要管理人员中有人不属于本单位人员(依据社保、劳动合同、工资关系确定),三是派驻的都是本单位人员但项目负责人未对全部工程的施工活动进行组织管理。上述三类情形如不能进行合理解释并提供相

应证明,属于转包行为。

第五款:劳务合作企业代替承包人实施全部工程,并计取“管理费”之外的全部工程价款,属于转包行为。

第六款:承包人无论采取何种形式或名义,只要将承包的全部工程转给他人,属于转包行为。

第七款:施工分包的发包单位如果不是承包人,可能是转包行为,也可能是违法分包行为,此款对违法分包情形予以了排除。

第八款:正常情况下,工程款收付应在发包人和承包人之间进行,如果二者没有收付款关系,或者承包人扣除“管理费”后将剩余全部款项转给他人,属于转包行为。

第九款:联合体各方应按联合体协议完成各自施工内容,如一方不进行施工和组织管理,并且向联合体其他方收取“管理费”或类似费用,属于转包行为。

修订作用

通过细化公路工程转包情形,地方交通运输主管部门在进行监管时有了明确判断依据,有利于针

第十七条 有下列行为之一的,属第十六条规定的以劳务合作名义进行施工分包:

(一)劳务合作企业除计取劳务作业费用外,还计取主要建筑材料款;

(二)承包人(分包人)未对其发包的劳务作业进行技术、质量、安全等指导培训和有

效管理,由劳务合作企业自行负责施工方案编制以及相关试验检测、工程控制测量、工程档案资料编制、质量安全管理等组织实施工作;

(三)法律、法规规定的其他以劳务合作名义进行施工分包的行为。

背景情况

实践中,存在大量以劳务合作名义进行施工分包的情形,原《办法》未对此类情形予以明确,给行业监管带来一定困难。

内容解读

此条与第二十四条劳务合作定义相对应,劳务合作企业只负责提供相应劳务人员和所需机具,不应计取钢筋、水泥、沥青及其他主要建筑材料款,不

应自行负责施工方案编制以及相关试验检测、工程控制测量、工程档案资料编制、质量安全管理等组织实施工作。

修订作用

通过细化以劳务合作名义实施分包的情形,有利于针对性遏制此类问题发生,进一步规范公路建设市场从业行为。

第二十四条 除施工分包以外,承包人(分包人)与他人合作完成的其他以劳务活动为主,由劳务企业提供劳务作业人员及所需机具(不限制规模),由承包

人(分包人)负责施工方案编制和组织实施并统一控制工程质量、施工进度、主要材料采购、生产安全等的施工活动统称为劳务合作。

背景情况

实践中,承包人为降低企业运营成本,一般要求劳务合作企业自行携带部分常规性机具设备。因原《办法》未

对劳务合作企业是否可携带所需机具以及可携带机具的规模等予以明确,给项目实施和行业监管带来一定困扰。

内容解读

此条对劳务合作进行了定义。对不满足施工分包条件的施工活动,取消劳务企业携带的机具设备规模限制,

纳入劳务合作范畴管理。取消机具设备规模限制后,劳务合作与施工分包按照前述第十四条的解读进行区分。

修订作用

放开了劳务合作企业可携带机具设备的规模限制,降低了企业运行成本,更加有利于施工现场管理和生产效率提升。

交通运输部此次修订《公路工程施工分包管理办法》,制定《公路工程施工分包负面清单》,有效解决了前期公路工程施工分包方面存在的不敢分包、分包时点要求过严、与劳务合作界面不清晰等堵点难点问题。一方面,针对性完善了行业管理制度,扩大了施工分包参与者“社会面”,

强化了施工分包活动的“阳光化”,对规范市场秩序、保障工程质量和安全、推进高标准市场体系建设具有十分重要的作用;另一方面,满足了中小企业在资质申请、项目投标等方面的业绩需求,对优化营商环境、引导中小企业创新发展、增强国内大循环也都具有十分重要的意义。