# 

# 《北京市公路工程施工分包管理实施细则》（征求意见稿）起草说明

## 一、起草背景及过程

《北京市公路工程施工分包管理实施细则》实施以来，对规范公路工程施工分包行为、加强公路建设市场管理、保证工程质量和施工安全发挥了重要作用。但在前期实践过程中，发现公路工程施工分包还存在一些堵点卡点问题。一是总包企业不敢施工分包。各地对“非主体和非关键性工作”如何界定认识不一，因担心被判定为违法分包，总包企业不敢施工分包或直接签订施工分包合同，一般采取分拆为“劳务合同+机械租赁合同”的方式，以劳务合同名义行施工分包之实。二是施工分包时点待优化。原《实施细则》要求总包企业对拟分包的公路工程及规模必须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。三是施工分包与劳务合作界面不清晰。公路建设中同时存在施工分包、劳务合作两种施工行为，原《实施细则》对两者区别未清晰说明，也未明确以劳务合作名义进行施工分包的具体行为。

鉴于上述情况，依据《中华人民共和国招标投标法》等法律法规，交通运输部修订了《公路工程施工分包管理办法》（交公路规〔2024〕2号）。按照交通运输部《关于加快推动<公路工程施工分包管理办法>落地实施的函》（交公便字〔2024〕229号）等文件要求，为进一步扶持中小企业发展，促进大型企业和中小企业开放合作发展格局的形成，持续激发市场主体活力，同时规范施工分包行为，推动施工分包阳光化，我委对原《实施细则》进行了修订，组织起草了《北京市公路工程施工分包管理实施细则》（征求意见稿）。

## 二、起草文件的主要考虑

重点以国家和北京市有关施工分包的法律和行政法规为依据，坚持问题导向，本着“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”“法定职责必须为、法无授权不可为”等思路，从“透明度、便利度和权益保障”“解决堵点卡点问题”等角度，进一步规范公路建设项目施工分包行为，以着力解决公路建设施工“不敢分包”和“如何合法分包”为出发点，确保既突出政策适用性和延续性，又能够防止政策的修订打乱已优化的管理流程。

## 三、起草的依据

修订稿主要依据《中华人民共和国招标投标法》、《中华人民共和国公路法》、《中华人民共和国招标投标法实施条例》、《北京市公路条例》、《北京市招标投标条例》、《公路建设项目招标投标管理办法》、《公路工程施工分包管理办法》、《公路工程施工分包负面清单（2024年版）》等政策文件（详见下表）。

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 序号 | 名 称 | 制定机关 | 公布日期 |
| 1 | 《中华人民共和国招标投标法》 | 全国人大常委会 | 1999年8月30日，2017年12月27日修订 |
| 2 | 《中华人民共和国公路法》 | 全国人大常委会 | 1997年7月3日，2017年11月4日修订 |
| 3 | 《中华人民共和国招标投标法实施条例》 | 国务院 | 2011年12月20，2019年3月2日修正 |
| 4 | 《北京市公路条例》 | 北京市人大常委会 | 2007年7月27日；2010年12月23日修正 |
| 5 | 《北京市招标投标条例》 | 北京市人大常委会 | 2002年9月6日，2021年9月24日修正 |
| 6 | 《公路建设项目招标投标管理办法》 | 交通运输部 | 2015年12月8日 |
| 7 | 《公路工程施工分包管理办法》 | 交通运输部  交公路规〔2024〕2号 | 2024年2月18日 |
| 8 | 《公路工程施工分包负面清单（2024年版）》 | 交通运输部  交办公路〔2024〕6号 | 2024年2月20日 |

〔注：制定依据主要包括法律、行政法规、地方性法规、政府规章、部门规章、国家及我市的上位文件等〕

## 四、修订的主要内容及意义

明确了“主体和关键性工作”的范围，修改完善了“分包时点”和“分包具备条件”等有关内容，优化了分包申请及备案流程。

（一）明确主体和关键性工作范围，打消分包顾虑。增加相关条款，规定除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外，其他工作均可依法施工分包，以此打消总包企业违法分包顾虑，推动解决不敢分包问题。

（二）优化施工分包时点要求，方便进场分包。删除了原细则中“承包人应当在投标文件中明确拟分包工程的内容、范围、数量”等内容，依据《招标投标法》有关规定，明确“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施工单位完成”，放宽申请分包时点要求，方便企业从业。

（三）明确施工分包与劳务合作界面，规范分包行为。根据总包企业、分包企业、劳务企业在方案编制、施工组织、质量安全进度控制等方面职责，在第五章行为管理中完善了转包、违法分包、以劳务合作名义进行施工分包等具体认定情形，对劳务合作定义进行了优化，进一步明确了二者区分界面。

（四）规范施工分包单位应具备条件，加强风险防控。删除了原细则中市交通运输主管部门负责制定本行政区域施工分包专项类别以及相应资格条件的规定，现调整为“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”。