

惠来县政府投资项目工程变更实施细则

(征求意见稿)

第一章 总则

第一条 为进一步规范政府投资项目工程变更行为，完善变更审核程序，加强项目监督管理，有效控制工程投资，提高政府投资效益。依据《中华人民共和国招标投标法》以及《政府投资条例》等相关规定，制定本实施细则。

第二条 本实施细则适用于县政府各直属单位及下属单位、各镇人民政府（场）等（以下简称“建设单位”）负责建设实施的政府投资项目工程变更管理。

第三条 本细则所称工程变更是指政府投资建设项目在工程实施过程中，发生以下情形之一引起合同价款的增减：

（一）规划、建设方案调整；

（二）设计优化及错漏；

（三）因勘察测绘的疏、错、漏引起，或因技术、客观环境原因导致的实际地质、地形、地貌条件与原勘察报告或测绘报告不一致；

（四）法律、法规、技术规范、技术标准等变化；

（五）建设单位建设需求发生变化；

(六) 暂定工程量调整；

(七) 工程量清单错漏项；

(八) 因不可抗力等特殊情况，且非施工单位原因造成工程内容、工程量增加的现场签证；

(九) 建设单位认为的其他原因。

后继法律法规变化、工程量清单缺漏项、暂定工程量调整、暂估价调整、材料调差、不可抗力、误期赔偿、索赔、设计施工总承包项目修正合同价等不涉及工程设计内容变化的事项，由合同双方按合同约定调整合同价款；合同无相关约定，或合同组成文件的条款相关约定不完善、有分歧的，由合同双方依照相关法律法规、有关规定及计价规范协商并以签订补充合同的方式解决，无须执行第九条规定程序。

第四条 本实施细则中单项变更是指变更内容属于同一合同范围、同一时间段、同一变更原因、可独立实施的一项变更，包括由此引起各相关专业的分部分项工程变更。原则上单项变更不得同时包含不同施工部位的增量变更和减量变更，小型建设工程除外。

累计变更造价为已审核通过的变更造价和本次单项变更造价的总和。

变更造价需经建设单位或其委托的第三方审核确认，变更造价仅作为变更类别划分和审核程序的依据，不作为工程

结算依据，最终以结算审核造价为准。其中，造价增加的变更为增量变更，造价减少的变更为减量变更。

工程签证是指建设单位与承包单位在履行合同过程中发生工程变更、索赔等事件涉及合同价款的调整，按合同约定双方达成一致处理意见的补充合同行为。

第五条 工程变更在符合国家有关技术标准的基础上应遵循以下原则：

（一）非实质性变更原则。项目工程变更应为非实质性变更，不得订立背离原工程招标文件及合同实质性内容的其他协议。

（二）加强合同管理原则。建设单位应在招标文件及合同中明确工程变更的条件和范围等内容。避免工程承包方通过工程变更的方式谋取不正当利益或损害国家利益。工程变更应签订补充合同，加强合同履约管理。

（三）优化设计原则。设计变更应立足于确保项目质量、完善使用功能、合理缩短工期、节约投资，有利于资源综合利用和生态环境保护。严禁利用工程变更降低安全标准、拖延工期，恶意提高建设标准、扩大规模。

（四）分类管理原则。对所有变更工程按造价金额进行分类管理，并赋予相应的审核权限，严禁肢解工程变更规避审核。

（五）先审核后实施原则。所有变更必须按类别取得相应审核后实施。

（六）决策与实施分离原则。建立健全科学的决策与实施分离制度，完善监督机制。

（七）投资控制原则。政府投资项目预算原则上不得超过经核定的投资概算。因国家政策调整、价格上涨、地质条件发生重大变化等原因确需增加投资概算的，建设单位应当提出调整方案及资金来源，按照规定的程序报原初步设计审批部门或者投资概算核定部门核定，完成概算调整，再签订补充合同。

（八）无现场签证原则。政府投资项目实行无现场签证管理。因不可抗力等特殊情况下，且非因施工单位原因造成的工程内容以及工程量增加，确需现场签证的，应当由施工单位提出并提供相关资料，在签证工程内容和工程量发生时，由建设单位、代建单位（如有）、设计单位、监理单位和勘察单位、施工单位等共同确认，不得事后补签。

（九）不可分割原则。工程变更应为与项目主体不可分割的建设内容。

第二章 部门职责

第六条 建设单位应当履行下列职责：

（一）建设单位作为项目工程管理第一责任单位，对工程变更事项的真实性、必要性、不可分割性，拟变更方案的可行性、合理性、经济性、安全性等进行充分论证，明确变更原因及责任单位，对承担变更责任的承包方提出处理意见。

（二）建设单位应制订完善的内部工程变更审核制度和程序，并按规定处理工程变更相关综合事务，负责工程变更申请审查、变更方案比选、技术论证、变更造价审核等。

（三）工程招标前，建设单位应会同设计、造价咨询等第三方单位认真审查初步设计图、施工图、工程量清单及合同条款等文件。科学合理编制招标文件，杜绝工程承包方在投标过程中以恶意报价、低于成本价和不平衡报价等方式中标后采取工程变更形式增加投资的行为。在招标文件及合同中明确承包方的工程变更责任，明确工程变更的程序和管理按本细则执行，确保对项目质量、安全及投资效益的控制和管理。

（四）建设单位是竣工图的审核主体，审核相关责任单位是否将各项变更、设计补充、主材替换等情况纳入竣工图中，确保归档资料的完整性及与现场的一致性。

（五）建设单位应建立健全项目管理制度，对工程变更事务的审核情况、造价、变更原因及责任归属进行统计汇总，完善工程变更造价管理台账（详见附件1）和预警机制，对审核耗时情况、变更原因及引起的合同工期、质量、进度、造价、是否超概等要素进行研究、审查和后评估，并于每年

6月30日、12月31日前将本阶段的所有变更汇总情况报送县发展和改革局，并抄送主管部门。

第七条 各部门根据职能分工，承担以下职责：

（一）县发展改革局应定期汇总全县各建设单位工程变更总体情况，从变更的原因、时段分布、变更量大小等方面进行统计、分析、研究，提出相关建议，并定期在县政府常务会进行汇报。对政府投资项目进行管理，其中变更次数多、金额大的项目经县政府常务会审议后提交给县审计局。

（二）县财政局按照有关规定对工程变更引起的资金变动和工程款支付情况进行管理。

（三）县住房和城乡建设局等职能部门应指导政府工程设计及施工管理，最大限度地减少工程变更。

（四）县审计局根据有关规定，按年度审计计划对工程变更项目进行审计监督。

（五）县教育、卫健、文旅体、环保、水利、公安、交通等主管部门负责各自职责范围内工程变更的指导和监督工作。

第三章 工程变更类别及变更程序

第八条 工程变更分为：重大变更、较大变更、一般变更。

(一) 重大变更。工程单次变更金额（单次变更金额=增加额绝对值+减少额绝对值，下同）超过 500 万元（含）或累计变更金额超过合同价 10%的。

(二)较大变更。工程单次变更金额在 100 万元(含)-500 万元且累计变更金额不超过合同价 10%的。

(三) 一般变更。工程单次变更金额 100 万元以下且累计变更金额不超过合同价 10%的。

第九条 严禁工程肢解变更规避审核，应按“先审批，后实施”、变更方案分级审批的原则实施工程变更，杜绝发生先实施、后补办手续的行为。工程变更前，工程单次变更金额预估在 10 万（含 10 万元）以上的，建设单位须先行报告县分管领导，经县分管领导现场核查同意后方可启动变更程序。工程变更实行分类分级审核：

(一) 重大变更。建设单位审核后，将变更议题材料征求主管部门、县住房和城乡建设局、县发展和改革局等单位意见并报县分管领导审批后，提请县政府常务会审议，然后提请县委常委会审定。建设单位为县直属单位，经履行内部审批程序后，报县住房和城乡建设局、县发展和改革局审核后由建设单位报县分管领导审批后，提请县政府常务会审议，然后提请县委常委会审定。

(二) 较大变更。建设单位审核后，将变更议题材料征求主管部门、县住房和城乡建设局、县发展和改革局等意见并报县分管领导审批后，提请县政府常务会审议。建设单位

为县直属单位，经履行内部审批程序后，报县住房和城乡建设局、县发展和改革委员会审核后由建设单位报县分管领导审批后，提请县政府常务会审议。

（三）一般变更。建设单位审核后，报主管部门审核，报县住房和城乡建设局、县发展和改革委员会审批。

对于交通、水利等建设项目，按规定属于市级或以上的主管部门审批范围的工程变更，应同时报上级主管部门审批。

对于需征求相关单位意见的变更事项，建设单位在征求意见时应按照本实施细则第十条将完整的变更材料发至各相关单位。对于较大变更及重大变更，建设单位在提请县分管领导批准时如已征求各单位意见且变更内容未发生重大调整的，在提请县政府常务会审议时，无须重复征求各单位意见。

对无特殊原因，擅自先行实施的工程变更，原则上由主管部门责令改正。擅自变更实施已完成且无法改正的，不得增加合同价款。

确因突发事件或应急需要等特殊原因先行实施的工程变更，原则上应在实施完成后一个月内办理相关手续。建设单位在一个月后补办变更手续的，经主管部门主要领导或领导班子集体决策同意后，按照有关变更权限进行补办。建设单位应对补办变更的必要性、方案合理性等负责。

工程变更手续应当在工程竣工交付使用前完成，对于已完成并通过竣工验收的，原则上不再受理补办申请。

第十条 建设单位提交的材料原则上应包括以下内容：

- （一）工程变更审核表格（详见附件2）；
- （二）工程变更的原因、依据及方案比选情况；
- （三）工程变更的内容及范围，附变更前后图纸；
- （四）工程变更引起的合同工程量及价款的增减；
- （五）涉及招标文件和合同的主要条款；
- （六）施工、监理、设计等相关责任方或参建方意见；
- （七）明确变更的责任主体单位，及对责任主体单位的处理意见；
- （八）相关发包合同对工程变更的审查时限要求。

对于技术较为复杂、危险性较高的变更，建设单位应对变更方案经济性、合理性、安全性等进行专家评审。

第十一条 根据本实施细则第九条规定，已超过合同金额的工程变更应签订补充合同。对于重大工程变更和较大工程变更项目，经批准后，建设单位应及时与施工单位签订补充合同；对于一般工程变更，经批准后，建设单位可根据半年或者一年变更金额累计情况与施工单位签订补充合同，工期未达到6个月以上的项目应在送结算审核前签订补充合同。

第十二条 为了更好推进工程进度，审核时间尽量缩短，以不影响工程进度为前置条件。

- (一) 一般变更审核时间为 7 个工作日内；
- (二) 较大变更审核时间为 10 个工作日内；
- (三) 重大变更审核时间为 14 个工作日内。

第四章 监督管理

第十三条 建设单位应加强工程变更管理，项目实施后原则不得发生工程变更。确需工程变更的，由相关单位提出变更原因、变更责任，必要时进行相关论证后，由建设、勘察、设计、施工、监理等单位共同确认后提出变更申请，经批准后方可实施。

第十四条 减量变更应为优化设计、优化施工工艺等造成的工程造价减少。除因征拆长期无法完成、规划调整长期无法完成、与其他项目重复建设等客观条件限制确需对合同内容进行甩项外，对于未完成概算批复内容、未完成合同内容、未达到竣工验收条件、不满足设计要求或不满足后期使用功能的，原则上不得进行减量变更或甩项。

原则上不得对同一内容进行减量变更并重新发包，变相增加工程成本。对于同一内容进行减量变更后需重新发包的，在开展变更程序时，应对拟重新发包部分的造价变化情况一并予以说明。

第十五条 对涉及规划、用地、交通、消防、林业、燃气、供电、供水和排水等前期审批事项的，应先征求相关部门意见。

第十六条 因国家政策调整、建设期价格大幅上涨、地质条件发生重大变化等原因确需增加投资概算的，建设单位应按照《惠来县政府投资建设项目建设管理办法》相关规定报批，再办理有关变更审核手续。

第十七条 单项工程变更造价净增加金额达到建设工程公开招标限额的，按以下规定执行：

（一）与项目主体工程可分割、质量和安全责任界限能明确划分的，建设单位应按招投标相关规定执行。

（二）属于与项目主体不可分割的工程变更，建设单位应在变更程序启动前对其不可分割性一并说明。

第十八条 变更实施完成后，建设单位应当对变更实施情况进行确认（详见附件3）。

第五章 责任追究

第十九条 建设单位与勘察、设计、施工、监理等单位，发生以下情形之一的，应当依法承担相应法律责任：

（一）利用工程变更降低安全标准、拖延工期。

（二）为规避审核而将单项变更拆分、肢解为多个子变项。

（三）在项目变更中弄虚作假、降低质量标准或安全生产条件，恶意提高建设标准、扩大规模谋取不正当利益或损害国家利益。

（四）其他违反法律、法规、规章及上级规范性文件要求的行为。

第二十条 勘察、设计、施工、监理、造价咨询、施工图审查等单位因故意或过失导致政府资金投资失控或浪费的，建设单位应按照招标文件和合同约定追究责任，并将该情况纳入履约评价范围；情节严重的，按照《揭阳市建筑市场诚信管理办法（试行）》进行处理。

县住房城乡建设局根据履约评价情况，对工程承包方在信用管理、市场准入和资质管理等方面实施差别化监管。

第二十一条 对建设单位及相关职能部门工作人员滥用职权、玩忽职守、谋取不正当利益的，根据相关规定处理；构成犯罪的，移交司法机关依法追究其刑事责任。

第六章 附则

第二十二条 EPC 工程建设项目变更程序不适用本实施细则，按相关规定执行。

第二十三条 本实施细则提及的“以上”“超过”包含本数，“不超过”“不满”均不包含本数。

第二十四条 本实施细则由县发展和改革局、县财政局、县住房和城乡建设局、县司法局负责解释。

第二十五条 法律、法规、规章及上级规范性文件有不同规定的，从其规定；以前年度未作规定的，参照本实施细则同类或者相似条款进行处理。

第二十六条 本实施细则自印发之日起执行，有效期 3 年。

附件：1. 工程变更管理台账（样表）

2. 工程变更审核表（样表）

3. 工程变更实施情况确认表（样表）

附件 1

工程变更管理台账（样表）

项目名称：

序号	变更名称	变更内容	变更原因	变更金额 (万元)	变更 类别	责任单位	变更发起 时间	建设单位内 部审查完成 时间	审批完成时间	是否已签订补 充合同

附件 2

工程变更审核表 (样表)

项目名称:

单位: 万元

计划投资 (总概算)	合同金额	本次变更前累计变更金额占合同比	本次变更金额	本次变更金额占合同比 (%)	变更类别
本次变更内容					
变更原因			承担变更责任主体	建设单位 : 业主单位: 勘察单位: 设计单位: 监理单位: 造价咨询单位: 其他单位(另行注明) :	
政策及技术规范变化:	不可预见因素:				
与主体不可分割性说明					
拟变更方案			报送增加造价		
			审核增加造价		

		是否突破总概算	
施工单位意见	(签字、盖章)		
勘察或设计单位意见	(签字、盖章)		
监理单位意见	(签字、盖章)		
建设单位意见	(签字、盖章)		
主管部门意见	(签字、盖章)		
县住建局意见	(签字、盖章)		
县发改局意见	(签字、盖章)		

注：此样表仅供参考，建设单位可根据本单位实际情况予以调整。

附件 3

工程变更实施情况确认表（样表）

项目名称：

合同编号：

变更图纸编号 及变更内容			
变更实施 工程量确认	<input type="checkbox"/> 已按变更实施图纸内的范围完成实施。 <input type="checkbox"/> 少于变更图纸实施范围，实际完成工程量见计算图式及说明，并相应减少原招标内容的 工作内容。		
计算图式及说明：			
施工单位意见： (签字、盖章)	监理单位意见： (签字、盖章)	代建单位意见： (签字、盖章)	建设单位意见： (签字、盖章)

注：当工程变更的实施范围超出设计变更图纸范围时，应重新按工程变更流程进行审核后，方可实施，否则不予认可

