附件1

关于修订《宁波市市本级城建项目工程

变更管理规定》的说明

市住建局

2024年8月

一、修订背景

为进一步规范工程变更行为，完善工程变更审批程序，强化制度执行刚性，切实提高投资效益。根据巡察整改要求，结合当前工程变更管理实际情况，拟对《宁波市市本级城建项目工程变更管理规定》（甬建发〔2019〕34 号）进行修订。

二、修订过程

本次修订主要开展了以下工作：2024年3月，组织专业咨询单位，对近5年来工程变更相关的新出台政策性文件全面梳理，确保本次修订内容与上位文件规定衔接统一。3月19日，结合近年来工程变更管理中发现的问题，制定修订大纲，形成修订一稿；3月27日，征求相关专业咨询单位，根据反馈意见进一步完善修订条款，形成修订二稿；4月10日，组织三家建设单位召开专题会议，经过充分讨论研究，提出修改意见。4月25日，根据专题会议修改意见，完善条款形成修订三稿。5月7日，再次组织三家建设单位并邀请驻局纪检监察组召开讨论会，形成征求意见稿。6月14日，组织局相关处室和有关单位，并邀请纪检监察组参加征求意见稿的研讨会，最终形成汇报稿。

三、主要修订内容

针对巡察提出“项目监管责任未压紧压实。下属代建单位对工程管理中存在的概算执行较差、重大变更未按内控制度执行、违法分包等诸多问题审核监管不够到位。”的问题，结合近年来工程变更管理中发现的“变更理由单一、部分变更滞后”等问题，对变更管理规定的条款进行调整。

（一）优化章节，规范表述

为进一步明确本规定的层级结构，结合条款内容，对本规定进行章节划分，共划分为“总则”“变更条件和分类”“工程变更程序”“工程变更责任”“附则”等五个章节。

同时，根据原规定要求，较大及以上变更在建设单位审核通过后报城建项目变更联席会议审批。鉴于联席会议多由没有隶属关系但有工作联系的发改等部门组成，作为局内部审查会议使用不够严谨。为加强本规定条款规范性和准确性，将“联席会议”修改为“专题审查会议”，此外对文内表述进一步修改完善，如“一般变更按季度汇总报市住建局”完善为“按季度汇总报市住建局报备”、“市造价管理部门”明确为“市建筑市场管理服务总站”、“重大变更报市住建局集体研究决定”修改为“重大变更报局党组会议研究决定”。

|  |  |
| --- | --- |
| **原文** | **修订后** |
| 第十条 （一）一般变更由建设单位审批，并按季度汇总报市住建局。  （二）较大变更由建设单位审核，报市造价管理部门备案，经市城建项目变更联席会议审批。  （三）重大变更由建设单位审核，并经市造价管理部门审查及市城建项目变更联席会议讨论后，报市住建局集体研究决定。 | 第十条 （一）一般变更由建设单位审批，并按季度汇总**向市住建局报备。**  （二）较大变更由建设单位审核，报**市建筑市场管理服务总站**备案，经**市城建项目变更专题审查会议**审批。  （三）重大变更由建设单位审核，并经**市建筑市场管理服务总站**审查及**市城建项目变更专题审查会议**讨论后，报**局党组会议**研究决定。 |

（二）加强源头管理，严控变更发生

部分项目为加快推进招标工作，将招标控制价编制工作和施工图审查工作同步推进，出现了招标完成后施工图审查意见要求调整图纸导致发生设计变更的情况。为杜绝“边设计、边施工”的审计风险，增加了条款明确“招标控制价编制应使用审查合格的施工图”。

|  |  |
| --- | --- |
| **原文** | **修订后** |
| 第五条 建设单位应严格控制工程变更，有下列情形之一方可变更：  …… | 第五条 建设单位应**使用审查合格的施工图编制招标控制价**，严格控制工程变更，有下列情形之一方可变更：  …… |

（三）完善变更情形，落实主体责任

原规定允许变更情形共有六条，近5年变更审批管理中发现，大多数变更情形为第六条兜底条款“其他符合合同、法律、法规等相关规定，确需变更的”，变更理由过于单一，无法分清各方主体责任。为进一步完善变更情形，经梳理上千份变更资料，征求多家专业咨询单位意见后，根据城建项目特点，结合实际增加三条变更情形：一**是**考虑交警、水利、属地政府等接收管理单位会在建设过程中提出满足其使用功能的建议和要求；**二是**考虑城建项目大多为线性工程，涉及大量管线迁改和征拆内容，施工条件和作业面极易受征拆和管线迁改进度影响需要进行调整的；**三是**在实际管理中发现勘察、设计成果与现场实际不符或有明显缺陷确须变更的情况时有发生。增加这三条变更情形既符合城建项目特点，利于实际操作；又厘清了各方责任边界，明确责任主体，便于建设单位在内控制度中明确对勘察、设计单位等进行违约处罚。

|  |  |
| --- | --- |
| **原文** | **修订后** |
| 第五条 建设单位应严格控制工程变更，有下列情形之一方可变更：  (一)国家法规、政策或有关技术规范标准调整的;  (二)项目规划、主要功能、工程规模和建设标准调整的;  (三)施工现场地质地貌、水文地理等工程条件发生变化的;  (四)采用新技术、新工艺，有利于提高工程质量，提高工效和促进技术进步，或有利于节省投资、缩短工期的;  (五)地震等自然灾害或合同条款中约定的其他不可抗力情形;  (六)其他符合合同、法律、法规等相关规定，确需变更的。 | 第五条 建设单位应使用审查合格的施工图编制招标控制价**，**严格控制工程变更，有下列情形之一方可变更：  （一）国家法规、政策或有关技术规范标准调整的；  （二）项目规划、主要功能、工程规模和建设标准调整的；  （三）施工现场地质地貌、水文地理等工程条件发生变化的；  （四）采用新技术、新工艺，有利于提高工程质量，提高工效和促进技术进步，或有利于节省投资、缩短工期的；  **（五）相关行政部门等提出要求完善工程使用功能的；**  **（六）前期政策处理、管杆线迁改等导致施工条件变化的；**  **（七）勘察、设计有缺陷确需变更的；**  （八）地震等自然灾害或合同条款中约定的其他不可抗力情形；  （九）其他符合合同、法律、法规等相关规定，确需变更的。 |

（四）主动靠前服务，提高审批效率

为有效规范变更流程，又能全力保障项目推进，经与驻局纪检监察组专题研究讨论，提出“靠前服务、提升效能”的概念。较大及以上变更符合第五条中（二）、（四）、（五）、（六）、（七）、（九）情形的，在参建各方论证通过后，业务处室通过现场踏勘等方式在5个工作日内提出变更意见，重点审查变更实施的必要性和合理性；符合第五条中（一）、（三）、（八）情形的，由于变更情形为政策调整、地质地貌改变、不可抗力等客观因素，为简化变更流程，在参建各方论证通过后，业务处室无需提出变更意见。同时，要求所有较大及以上变更在完成建设单位内部流转后，报变更专题审查会议，重点审查变更的规范性、完整性及变更责任是否明确等事项。为提升变更审查效率，缩短审查周期，经与审查会成员单位商定，主动自我加压，将原规定每月不少于一次召开变更专题审查会，压缩到7个工作日内召开。

|  |  |
| --- | --- |
| **原文** | **修订后** |
| 无 | 1. **较大及以上工程变更符合第五条中（二）、（四）、（五）、（六）、（七）、（九）情形的，在建设单位变更论证通过后，业务处室采取现场踏勘等方式在5个工作日内提出变更意见。建设单位在15个工作日内完成较大变更、重大变更的内部流程并提交变更申请资料，业务处室在7个工作日内组织召开城建项目变更专题审查会。**   **较大及以上工程变更符合第五条中（一）、（三）、（八）情形的，建设单位应在论证通过后10个工作日内完成较大变更、重大变更的内部流程并提交变更申请资料，业务处室在7个工作日内组织召开城建项目变更专题审查会。** |

（五）加强重大变更事前论证

原规定第七条“涉及结构或施工方案重大调整的工程变更，应组织技术性和经济性论证。”因“结构或施工方案重大调整”无名词定义，也无法定性定量，在实际管理中不具有实操性，为强化重大变更管理，要求超200万的重大变更，涉及结构或施工方案调整的，在变更审批前组织专家进行技术性和经济性论证，为重大变更决策提供科学性、合理性依据。

|  |  |
| --- | --- |
| **原文** | **修订后** |
| 第七条 涉及结构或施工方案重大调整的工程变更，建设单位还应当组织相关专业的技术和经济类专家进行专项论证。 | 第七条 涉及结构或施工方案调整的**重大**工程变更，建设单位还应当组织相关专业的技术和经济类专家进行专项论证。 |

（六）完善重大变更审批流程

根据《宁波市市本级政府投资项目初步设计概算调整工作流程(试行)》（甬发改投资〔2019〕404号）关于“单次工程变更造价500万元以上的工程变更，在各行业相关规定批准后，报市发改委备案”的要求，明确单次变更造价超500万元的重大变更经局党组会审查同意后报市发改委备案。

|  |  |
| --- | --- |
| **原文** | **修订后** |
| 第十一条 城建项目变更联席会议由市住建局工程项目建设主管业务处室组织计财处(审计处)、法规处、质监站、造价管理部门、建设单位等召开，邀请驻局纪检监察组实行监督，原则上每月不少于一次。 | **第十一条 城建项目变更专题审查会议由业务处室召集并主持，驻局纪检监察组实行监督。审查会议成员部门和单位包括局机关党委、城市建设处、计划财务处、法制和审批处、市建筑市场管理服务总站、建设单位等。涉及单次变更造价500万元以上的重大变更，应邀请发改等部门参加变更专题审查会，在局党组会议同意后报市发改委备案。** |

（七）强化内控制度执行刚性

建设单位应加强对各参建单位履约管理，提高变更时效性，严格按照合同及内控制度，对参建单位因工作失误等引起工程变更及变更流程滞后进行处罚。同时，指导建设单位按照本次修订内容完善内控制度，在内控制度中进一步细化变更管理要求，强化各方主体责任。

|  |  |
| --- | --- |
| **原文** | **修订后** |
| 第十八条 建设单位应严格按照合同及相关规定，加强对参建单位工程变更行为的管理。 | 第十九条 建设单位应严格按照合同及**内控制度**，**对参建单位因工作失误等引起工程变更和变更申请不及时导致流程滞后进行处罚**。 |

（八）完善条款内容衔接政策文件

梳理了与工程变更相关的政策文件，增加2024年3月1日起施行的《宁波市国有投资建设工程无价材料(设备)询价工作规程》(甬建发〔2024〕10号)中关于无价材料的约定。

|  |  |
| --- | --- |
| **原文** | **修订后** |
| 第十五条 因工程变更产生的无价材料设备采购参照有关规定,采用招标、竞争性谈判、询价等方式选择供应商。 | 第十六条 因工程变更产生的无价材料设备采购**参照《宁波市国有投资建设工程无价材料(设备)询价工作规程》执行**。 |

四、下步工作计划

根据本次局党组会议的审议意见进行修改完善后正式印发施行。同时，我处将会同三家建设单位按照变更管理规定，全面加强工程变更管理。**一是**加强工程变更源头管理，提高设计施工图和勘察成果质量，厘清各方主体责任边界，对于因设计、勘察等单位主观原因引起变更的，严格按照合同条款进行违约处罚，从源头上减少非客观因素引起的变更；**二是**加强工程变更事前管理，强化工程变更技术性和经济性论证，通过现场踏勘等方式予以确认，重点审查变更合理性和资料完整性；**三是**加强工程变更审批管理，主动靠前服务，提高审批效率，缩短审批周期。

附件2

# 宁波市市本级城建项目工程变更管理规定

（征求意见稿）

第一章 总则

第一条 为进一步加强我市城建项目工程变更的监督管理， 规范变更行为，有效管控工程造价，根据《宁波市政府投资项目管理办法》《宁波市人民政府办公厅关于进一步加强政府投资项目管理的通知》以及有关法规规章，结合工程管理实际情况，制定本规定。

第二条 本规定所称工程变更是指在项目施工阶段对设计文件和合同工作内容所进行的调整。

第三条 市住房和城乡建设局（以下简称市住建局）负责工程变更的审批与监督管理工作，建设单位负责工程变更的组织实施工作。

第四条 建设单位应按照“规范化、科学化、精细化”要求，强化设计和施工管理，建立健全工程变更内控制度，原则上要求先审批后实施，逐步实现零变更。

第二章 变更条件和分类

第五条 建设单位应使用审查合格的施工图编制招标控制价，严格控制工程变更，有下列情形之一方可变更：

（一）国家法规、政策或有关技术规范标准调整的；

（二）项目规划、主要功能、工程规模和建设标准调整的；

（三）施工现场地质地貌、水文地理等工程条件发生变化的；

（四）采用新技术、新工艺，有利于提高工程质量，提高工效和促进技术进步，或有利于节省投资、缩短工期的；

（五）相关行政部门等提出要求完善工程使用功能的；

（六）前期政策处理、管杆线迁改等导致施工条件变化的；

（七）勘察、设计有缺陷确需变更的；

（八）地震等自然灾害或合同条款中约定的其他不可抗力情形；

（九）其他符合合同、法律、法规等相关规定，确需变更的。

第六条 工程变更分为一般工程变更、较大工程变更和重大工程变更三类。

（一）一般工程变更。单次工程变更造价增减净值在 20 万元（含）以下的变更；

（二）较大工程变更。单次工程变更造价增减净值在 20 万元以上、200 万元（含）以下的变更；

（三）重大工程变更。单次工程变更造价增减净值在 200 万元以上。

第三章 工程变更程序

第七条 工程变更审批前，建设单位应对变更事项进行论证，审核变更依据，研究变更方案的技术可行性及经济性合理性， 形成初步意见。

涉及结构或施工方案~~重大~~调整的重大工程变更，建设单位还应当组织相关专业的技术和经济类专家进行专项论证。

第八条 工程变更申请应随附以下资料：

（一）变更依据，如论证资料、相关部门函件等；

（二）变更方案，如设计图纸、施工方案、原始记录（包括现场测量、影像）等；

（三）变更金额，如预算书、计算稿等；

（四）需要提供的其他相关资料。

第九条 建设单位应按内控制度和审批权限履行变更手续， 所有变更均须由集体研究、讨论决定，并形成会议纪要；报市住建局前，应征得主管部门或上级单位同意。

第十条 工程变更实行分级审批制度，不得肢解[变更](https://baike.baidu.com/item/%E8%AE%BE%E8%AE%A1%E5%8F%98%E6%9B%B4/8688911)规避审批。

（一）一般变更由建设单位审批，并按季度汇总向市住建局报备。

（二）较大变更由建设单位审核，报市~~造价管理部门~~建筑市场管理服务总站备案，经市城建项目变更专题审查~~联席~~会议审批。

（三）重大变更由建设单位审核，并经市~~造价管理部门~~建筑市场管理服务总站审查及市城建项目变更专题审查~~联席~~会议讨论后，报局党组会议~~市住建局集体~~研究决定。

第十一条 城建项目变更~~联席~~专题审查会议由~~市住建~~局~~工程项目建设主管~~业务处室~~组织~~召集并主持，驻局纪检监察组实行监督。审查会议成员部门和单位包括~~计财处(审计处)、法规处、质监站、造价管理部门、~~局机关党委、城市建设处、计划财务处、法制和审批处、市建筑市场管理服务总站、建设单位等~~，原则上每月不少于一次~~。涉及单次变更造价500万元以上的重大变更，应邀请发改等部门参加变更专题审查会，在局党组会议同意后报市发改委备案。

第十二条 较大及以上工程变更符合第五条中（二）、（四）、（五）、（六）、（七）、（九）情形的，在建设单位变更论证通过后，业务处室采取现场踏勘等方式在5个工作日内提出变更意见。建设单位在15个工作日内完成较大变更、重大变更的内部流程并提交变更申请资料，业务处室在7个工作日内组织召开城建项目变更专题审查会。

较大及以上工程变更符合第五条中（一）、（三）、（八）情形的，建设单位应在论证通过后10个工作日内完成较大变更、重大变更的内部流程并提交变更申请资料，业务处室在7个工作日内组织召开城建项目变更专题审查会。

第十三~~二~~条 对需要进行应急、抢险等的工程变更，可先行实施，同时按照本规定办理工程变更审批手续。

第十四~~三~~条 建设单位应严格按照审批的工程变更组织实施， 并做好相应管理工作。

第十五~~四~~条 工程变更的现场计量应做到实事求是、客观公正、及时有效。

第十六~~五~~条 工程变更中涉及材料变化的，应优先采用有信息价的材料；因工程变更产生的无价材料设备采购参照《宁波市国有投资建设工程无价材料(设备)询价工作规程》执行。~~有关规定, 采用招标、竞争性谈判、询价等方式选择供应商。~~

第十七~~六~~条 工程变更实施完成后，建设单位应及时按照合同约定的计价规则和支付约定完成变更费用的审核、支付。

第四章 工程变更责任

第十八~~十七~~条 各参建单位对工程变更的真实性、合理性、必要性等负责。

第十九~~十八~~条 建设单位应严格按照合同及~~相关规定~~内控制度，~~加强~~对参建单位因工作失误等引起工程变更~~行为的管理~~和变更申请不及时导致流程滞后进行处罚。

第二十~~十九~~条 市住建局采取台账检查、现场检查、委托第三方检查等方式对工程变更实施全过程监督，局机关党委负责与工程变更活动有关的日常监督管理。

第二十一~~二十~~条因各参建单位的过失、不当行为引起工程变更并造成损失，或者恶意变更、伪造虚假工程变更的，按照合同约定及城建项目相关规定进行处理；情节严重的，纳入宁波市建筑市场信用信息管理系统。

建设单位违反本规定变更条件、审批程序实施工程变更的， 责令其改正，并视情节轻重追究相关人员责任，违反法律法规的， 按有关规定处理。

第五章 附则

第二十二~~二十一条~~ 本规定由宁波市住房和城乡建设局负责解释， 本规定自印发之日起施行。

附件: 1.市本级城建项目较大及以上工程变更申报审批表

2.市本级城建项目变更专题审查会情况汇总表

3.工程变更申报审批表的编号填写说明

城建项目较大及以上工程变更申报审批表

建设单位： 申报日期：

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 项目名称： | | | |
| 变更名称： | | | 变更编号： |
| 变更实施日期（预估）： | | | 变更金额： |
| 变更内容 |  | | |
| 变更原因 | 属于《变更管理规定》第五条中第 类情形。  变更原因： | | |
| 其他 | 依据、方案等 | | |
| 建设单位项目负责人意见： | | 建设单位主管（分管）领导意见： | |
| 业务处室意见： | | | |

备注：本表用于市本级城建项目中较大及以上变更符合第五条中（二）、（四）、（五）、（六）、（七）、（九）情形的，建设单位变更论证通过后，上报市住建局业务处室。

城建项目变更专题审查会情况汇总表

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 序号 | 变更编号 | 变更名称 | 变更内容 | 变更金额（万元） | 内控审批 | 备注 |
|  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |

备注：本表用于市本级城建项目工程较大、重大变更完成建设单位内部流程，上报至市住建局业务处室。

工程变更申报审批表的编号填写说明

一、工程变更表格的编号采用四位编码：

二、左起第一位用于区分较大变更和重大变更，其中J为较大变更，Z为重大变更。

三、左起第二位到第四位为本项目变更序号，编码范围为001---999

四、较大变更、重大变更分别编码，按编号归类。

例：编号J020，表示为较大变更第20号；编号Z011，表示为重大变更第11号。