深圳市国资委关于加强市属国有企业

工程变更综合监管的指导意见

**（征求意见稿）**

为进一步加强市属国企投资项目工程变更的综合监管，规范工程建设行为，提高投资效益，防范廉洁风险，根据《中华人民共和国建筑法》、财政部和建设部《建设工程价款结算暂行办法》、《深圳市建设工程造价管理规定》等法律法规和有关规定，结合企业实际，制定本指导意见。

一、工作目标

坚持问题导向，针对市属国企工程变更存在的制度不健全、信息不透明、监管不到位等问题，进一步明确市国资委与市属国企在工程变更管控中的职责权限，探索发挥服务平台的专业作用，构建决策有据、运行高效、监督有力的工程变更监管体系，规范变更行为，堵塞监管漏洞，促进廉洁从业，实现国有资产保值增值。

二、基本原则

**（一）分工负责、有效制衡**

建立工程变更决策实施与监督相分离的制衡机制，加强对工程变更合理性、必要性的技术评估，同时强化决策监督，确保工程变更程序规范、运转有序。

**（二）分类监管、提高效率**

对工程变更实施分类管理，采取差异化的审批程序和监管措施，在加强变更监管的同时提高效率，保证施工连续性，实现工程项目投资、工期和质量目标。

**（三）公开透明、全面覆盖**

充分发挥市属国企“六位一体”大监督体系的作用，运用信息化监管方式，促进工程变更在阳光下规范实施，实现工程变更全过程监管。

三、适用范围

本指导意见适用于市国资委直接履行出资人职责的国有独资或控股企业（以下统称直管企业）及其所属各级全资、控股企业（直管企业及其所属企业简称企业）发生的工程变更行为。

本指导意见所称工程变更是指企业在工程建设过程中发生的与主体工程不可分割的工程变更行为，主要包括：

（一）设计变更，包括项目规划功能调整或其他原因引发的工程设计方案变更、施工方案变更等；

（二）现场工程变更，包括重要材料或设备发生改变、建设内容或规模调整、建设标准变化、工程量清单数量和费用调整、施工现场与勘察设计不符、施工环境变化等引发的变更等；

（三）法律法规、政策调整、不可抗力等引起的其他变更。

四、构建责任体系

**（一）市国资委职责**

1.督导企业建立健全工程变更管理制度，明确职责权限，完善工作流程；

2.运用服务平台加强对工程变更的监管，提升工程变更的信息化监管水平；

3.通过外派监督人员、专项审计等手段，加强对企业工程变更管理行为的监督；

4.法律、法规、规章和规范性文件所规定的其他监管职责。

**（二）直管企业职责**

1.建立健全工程变更管理制度，根据工程变更种类明确分类分级审批权限，优化变更工作流程，完善变更监管机制；

2.负责组织实施本企业的工程变更，明确责任部门，发挥投资、成本、工程、设计、财务等部门的相互制衡作用；

3.发挥“六位一体”监督体系的职能作用，整合内部监督资源，健全内控体系，对本企业工程变更管理进行全过程监督；

4.法律、法规、规章和规范性文件以及企业内控制度所规定的其他职责。

**（三）服务平台职责**

1.对工程招标项目提供线上合同登记、变更信息公开、变更大数据预警等功能，推动企业工程变更公开透明、留痕可查、智慧监管；

2.在市国资委的指导下组建工程变更专家库，供企业开展工程变更技术评审时选用；

3.依托工程变更专家库，探索建立企业大额工程变更技术评审机制；

4.市国资委赋予的其他职责。

五、健全监管机构

**（一）成立工程技术委员会，加强工程变更技术评审**

直管企业成立工程技术委员会，主要负责对工程变更进行技术评审、专业咨询等。工程技术委员会负责人由直管企业分管领导担任，成员由工程管理、成本核算、规划设计、项目投资等跨部门专业技术人员组成，必要时可以从工程变更专家库中聘请相关专业技术人员参与专项工作。

工程技术委员会按照诚信、独立、专业的原则开展工程变更技术评审，主要工作内容包括：对导致工程变更产生的原因，变更事项的真实性、必要性，变更方案的合理性、可行性、经济性等事项进行专业研判，出具评审意见。

**（二）发挥联合监督委员会的作用，强化工程变更专项监督**

联合监督委员会根据《关于进一步加强市属国企六位一体监督体系建设的指导意见》（深国资委党〔2018〕60号），发挥纪委书记、监事会主席的统筹作用，强化对工程变更评审、决策、实施等重点环节监督。企业负责工程变更管理部门及规划设计、成本核算等相关部门须积极配合并接受联合监督委员会的质询。

在联合监督委员会的统筹协调下，纪检监察、监事会、财务总监、内部审计、内控、风控等监督主体根据职责分工对工程变更进行有针对性的监督，主要工作内容包括：监督工程变更制度执行和程序合规情况；监督工程变更资金拨付及使用情况；组织审计部门对工程变更开展跟踪审计；对工程变更管控措施和潜在风险进行评估并提出应对措施；调查处理工程变更中出现的违规违纪违法行为；与工程变更监管有关的其他事项。

六、实施分类监管

**（一）工程变更分类**

工程变更根据金额大小分为以下两类：

重大工程变更：单项或一次性工程变更造价在400万元人民币（含）以上的工程变更。

一般工程变更：单项或一次性工程变更造价在400万元人民币以下的工程变更。

企业可结合实际自行确定重大工程变更、一般工程变更的分类标准，原则上不得突破以上金额限制，具体金额标准应在报市国资委备案的工程变更管理制度中列明。企业应针对不同种类工程变更制定分级审批权限和决策程序，做到“不瞒报、不虚报”，杜绝“化整为零”“化大为小”等违规行为。

**（二）重大工程变更监管方式**

**1****.集中审批**

直管企业应加大对重大工程变更的管控力度，除出现应急抢险、危及安全等特殊情形之外，企业重大工程变更须事前报直管企业审核批准后方可实施。

**2.加强评审与监督**

在重大工程变更决策之前，企业应将变更资料报直管企业工程技术委员会和联合监督委员会。

工程技术委员会应及时组织召开专题会议，分析工程变更发生的原因，从合理性、可行性、经济性等方面对工程变更事项进行技术评审，并出具明确的书面评审意见，供直管企业审批决策时参考。为了提高工作效率，直管企业可结合实际自行确定工程技术委员会评审的方式、时限、程序等，保障工程建设进度。

联合监督委员会应选派相关人员列席重大工程变更技术评审专题会议和决策会议，对评审过程和决策程序进行全程监督。必要时，联合监督委员会可就重大工程变更质询相关单位和人员。

**3.发挥服务平台辅助决策的专业优势**

探索服务平台开展企业大额工程变更技术评审的监管机制，由服务平台负责组织实施超过一定金额的工程变更技术评审，从工程变更专家库中抽取外部专家与直管企业联合开展评审，提高技术评审的专业性、独立性。

**（三）一般工程变更监管方式**

**1.****按权限履行审批程序**

企业按照本企业工程变更管理制度和程序对一般工程变更自行审批。

**2.事后报送变更资料**

企业应加强工程变更管理信息化建设，及时将变更信息通过信息化系统报送直管企业工程技术委员会和联合监督委员会。工程技术委员会、联合监督委员会可以建立抽查机制，视情况对变更资料进行抽查，对频繁变更、异常变更的项目加大抽查比例，必要时可要求项目建设单位进行专题汇报或派人到施工现场进行督查。

七、加强关键环节监管

**（一）信息公示**

企业要建立“凡变更必公示”机制，在企业内部对所有工程变更信息进行公示（如涉及商业机密可不公示，需单独报送联合监督委员会），实现变更信息公开透明，自觉接受内部监督，发现问题及时处理。直管企业每半年对全部工程变更信息进行分类统计，重点关注和分析异常变更情况，形成专题报告报送工程技术委员会、联合监督委员会。探索重大工程变更及累计变更金额超合同价5%以上的工程变更在服务平台进行公开。

**（二）变更溯源**

企业要建立“凡变更必溯源”机制，对重大工程变更或异常、频繁变更项目，在启动工程变更程序的同时应开展变更源头追溯工作，由直管企业工程技术委员会牵头，工程管理部门配合，从源头追溯导致工程变更的原因，查明工程变更是否存在合理性、必要性，做到不合理的变更不予审批、未审批的变更不予确认、未确认的变更不予结算。

企业要强化合同管理，在合同中明确设计单位、勘察单位、造价咨询单位、施工单位、监理单位等中介机构违约责任，细化约束条款，明确约定因中介机构责任导致工程变更的处罚措施。

**（三）跟踪审计**

企业要建立“凡变更必审计”机制，强化审计在工程变更监管中的职责，对发生重大变更、频繁变更、异常变更、高风险变更的项目进行重点审计，围绕变更立项、评审、决策、实施、结算等关键环节开展跟踪审计，建立审计问题台账清单并督导整改，必要时加强现场检查，确保整改到位。审计过程中若发现违纪问题线索及时移交纪委调查处理。

**（四）智慧监管**

企业要建立“凡变更必上线”机制，建立健全工程变更信息化操作系统加强智慧监管，做到全部工程变更通过信息化系统提交审批，实现变更信息及时发布、决策完整留痕、风险自动预警，提高工程变更的透明度和审批效率。

八、强化监督检查与责任追究

**（一）加大工程变更监督力度**

企业要对工程变更进行事前、事中、事后全过程监督，综合运用专项审计、定期抽查、飞行检查等方式，增强监督的针对性和有效性，提高工程变更监督的整体效能。直管企业纪委书记、监事会主席须每季度在重大事项报告中对工程变更事项进行专项说明。

**（二）强化违规人员追责问责**

根据《深圳市属国有企业违规经营投资责任追究实施办法》（深国资委〔2019〕7号）文件精神，对拆分变更金额规避监管、不按规定流程进行决策、未公开相关变更信息以及因把关不严、弄虚作假、滥用职权、玩忽职守、谋取私利等行为造成不合理工程变更和资产损失的，市国资委和企业应当根据损失金额大小及违法违规违纪情节，按照干部管理权限依法依规追究相关人员的直接责任、主管责任、分管领导责任、重要领导责任和监管责任。

**（三）强化中介机构约束**

企业要建立中介机构后评价机制，定期对勘察、设计、测量、造价等中介机构的履约情况进行评价，将评价结果作为后续合作的重要参考依据。对非客观原因导致的属于中介机构未按合同履行职责所造成的不合理工程变更，企业要严格按照合同约定追究中介机构责任。

九、其他事项

（一）法律、法规、规章和规范性文件对相关行业工程变更管理有特殊规定的，从其规定。

（二）各直管企业应根据本指导意见制定实施细则，报市国资委备案。

（三）本指导意见所称服务平台是指根据《深圳市国资委关于建立健全市属国企要素交易综合监管体系的指导意见（试行）》（深国资委〔2018〕116号）文件精神建立的要素交易平台。

（四）本指导意见由市国资委负责解释。

深圳市国资委

2019年12月9日

附件

市属国企工程变更综合监管流程图

启动工程变更源头追溯程序，因勘察、设计、测量等中介机构未履行必要义务造成的不合理工程变更，要严格按照合同约定追究中介机构责任

重大工程变更

（400万元（含）以上）

一般工程变更

（400万元以下）

直管企业联合监督委员会开展专项监督

直管企业工程技术委员会开展技术评审

在服务平台公开变更信息。企业实行内部公示制度，在企业内部公开变更信息，自觉接受内部监督

通过跟踪审计、定期抽查等方式，对发现拆分金额规避监管、未按规定履行决策程序、不公开工程变更相关信息等违法违规违纪行为，按照相关规定追究责任

企业按照本企业工程变更管理制度和程序，对一般工程变更自行审批

决策后将相关结果报工程技术委员会、联合监督委员会

直管企业审批重大工程变更