

长沙市住房和城乡建设局
长沙市发展和改革委员会 文件
长沙市财政局

长住建发〔2024〕65号

关于印发《长沙市轨道交通工程项目
工程变更管理办法》的通知

各相关单位：

为加强我市轨道交通建设项目工程变更管理，规范变更程序，有效控制项目建设投资，经报市人民政府同意，现将《长沙市轨道交通工程项目工程变更管理办法》印发给你们，请认真贯彻执行。

长沙市住房和城乡建设局

长沙市发展和改革委员会

长沙市财政局

2024年9月9日

（此件主动公开）

长沙市轨道交通工程项目 工程变更管理办法

一、总 则

第一条 为加强长沙市轨道交通工程项目工程变更管理，规范工程变更程序，确保工程建设标准和建设质量，控制项目投资，根据《长沙市轨道交通条例》、《长沙市人民政府关于印发长沙市政府投资建设项目管理办法的通知》（长政发〔2020〕5号）、《城市轨道交通工程项目建设标准》（建标 104-2008）等规定，结合长沙实际，特制定本办法。

第二条 本办法适用于长沙市政府投资建设的各类新建、扩建、改建的城市轨道交通工程（含地铁、磁浮、低运量有轨公共交通等）、市域（郊）铁路工程和直接为轨道交通工程服务、不可分割的配套工程项目（以下统称轨道交通工程项目）工程变更。

直接为轨道交通工程服务、不可分割的配套工程是指与轨道交通设施结构上不可分割、工程上应当统一实施且不需要单独立项审批的配套工程。

第三条 本办法所称轨道交通工程项目工程变更包括设计变更和施工变更。

设计变更按施工图备案前后分两种情况，一是轨道交通工程

项目在初步设计文件批复后至经施工图审查合格备案的施工图之前的变更（简称“技术方案调整”）。二是指轨道交通工程项目在建设过程中对已完成建设主管部门备案的施工图设计文件的修改（简称“施工图设计变更”）。

施工变更是指轨道交通工程项目建设过程中不需要修改施工图设计文件，但因对工程质量要求的提高、对工期要求的改变及施工条件和环境的变化造成工程数量变化等因素导致的投资变更。

第四条 工程变更应遵循“先批准、后变更，先设计、后施工”的原则，实行分类管理、分级审批，严格控制工程变更，不得随意提出工程变更。

第五条 经批准的设计概算是轨道交通工程项目工程建设投资的最高限额。轨道交通工程项目工程变更后累计费用总额原则上不得突破经批准的设计概算，确因特殊情况需突破设计概算的，原设计概算由市住房和城乡建设局批复的应按程序报市人民政府审批，原设计概算由省发展改革委批复的应按程序报省发展改革委审批。

第六条 项目建设、施工单位应科学合理编制招投标文件，签订施工合同，明确各方责任主体的施工风险，杜绝施工单位投标过程中的恶意报价或低于成本价中标后采取工程变更等形式增加投资的行为，确保合同的严肃性。

二、工程变更规定

第七条 轨道交通工程项目建设单位应加强项目管理，严格控制工程变更。若特殊原因确需要进行工程变更的，应遵循以下原则：

（一）必要、安全、合理、经济；

（二）符合批准的城乡规划、项目可研、初步设计批复及技术规范和标准；

（三）有利于优化设计，保证工程建设质量、安全、进度和投资控制；

（四）有利于资源综合利用和生态环境保护。

第八条 下列情形之一的，建设单位原则上不得办理工程变更，且不得支付相应的费用，且工期不得顺延：

（一）招标文件或施工合同约定应由施工单位自行承担风险的项目内容；

（二）由于施工单位投标时的不平衡报价或单纯追求经济效益而要求工程变更的项目。

（三）由于施工单位的错误施工导致施工场地条件变化而要求工程变更的项目；

（四）未取得建设、勘察、设计、监理相关单位同意工程变更的项目。

第九条 建设单位应建立健全工程变更管理制度和预警机制，完善工程变更审批管理资料及台账等并及时报送发改、住建、财政等部门。

第十条 建设单位提出工程变更时不得肢解工程变更内容规避审批，经批准的工程变更一般不得对相同内容再次变更。

第十一条 涉及到工程变更不及时会影响工程质量和安全（如结构质量安全、防汛抢险、重大气象变化等）的，建设单位应及时组织工程各方责任主体、相关职能部门及专家以会议审查的形式组织变更审查和实施；若超出建设单位审批权限的工程变更应及时报告建设主管等相关部门。建设单位在抢险结束后5个工作日内按本办法规定程序补办工程变更手续，并提供相关的影像资料说明紧急抢险情形。

第十二条 勘察设计文件及施工方案经审查批准后，任何单位和个人不得擅自修改，因项目建设条件改变、设计自身缺陷、施工实际需要等需变更的，应按本办法规定的程序和权限报批。如原初步设计审批部门另有工程变更审批流程应从其规定。

设计修改应委托原设计单位实施。经原设计单位同意，建设单位也可委托其他具有相应资质的设计单位修改，修改单位对修改的设计文件承担相应责任。

第十三条 因工程变更需增加合同规定以外的内容，且增加部分符合招投标限额以上的工程，应按国家现行招投标法规定执

行。

第十四条 工程变更等级分为一般工程变更、较大工程变更、重大工程变更（技术分类详见附件）。

一、一般工程变更

（一）不涉及相关职能部门行政审批内容调整且不影响建设项目结构安全的设计（施工）变更。

（二）初步设计批复以后至施工图设计审查备案前的土建工程单次设计变更增减投资额小于 200 万元（含 200 万元），机电工程单次设计变更增减投资额小于 100 万元（含 100 万元），其中低运量有轨公共交通工程单次工程变更增减投资额小于 100 万元的（含 100 万元），且变更后累计工程费用未超过经批准的设计概算。

（三）施工图设计审查备案后的土建工程单次工程变更增减投资额小于 200 万元（含 200 万元），机电工程单次工程变更增减投资额小于 100 万元（含 100 万元），其中低运量有轨公共交通工程单次工程变更增减投资额小于 100 万元（含 100 万元）的，且变更后累计工程费用未超过经批准设计概算的设计（施工）变更。

（四）附件（工程变更技术分类标准）中属于一般工程变更的情形。

二、较大工程变更

(一) 涉及调整建设项目的平面布局、结构体系、系统功能等方面内容，对工程的质量、安全、投资、效益、工期产生一定影响的设计（施工）变更。

(二) 初步设计批复以后至施工图设计审查备案前的土建工程单次设计变更增减投资额大于 200 万元且小于 400 万元，机电工程单次设计变更增减投资额大于 100 万元且小于 200 万元，其中低运量有轨公共交通工程单次工程变更增减投资额大于 100 万元且小于 200 万元的，且变更后累计工程费用未超过经批准的设计概算。

(三) 施工图设计审查备案后的土建工程单次工程变更增减投资额大于 200 万元且小于 400 万元，机电工程单次工程变更增减投资额大于 100 万元且小于 200 万元，其中低运量有轨公共交通工程单次工程变更增减投资额大于 100 万元且小于 200 万元的，且变更后累计工程费用未超过经批准设计概算的设计（施工）变更。

(四) 附件（工程变更技术分类标准）中属于较大工程变更的情形。

三、重大工程变更

(一) 指涉及调整批复内容（如建设规模、建设方案、建设内容、工程等级、主要设备、主要工艺流程等），对工程的安全、投资、效益、工期产生重大影响的设计（施工）变更。

(二)初步设计批复以后至施工图设计审查备案前的土建工程单次设计变更增减投资额大于400万元(含400万元),机电工程单次设计变更增减投资额大于200万元(含200万元),其中低运量有轨公共交通工程单次工程变更增减投资额超过200万元(含200万元)的,且变更后累计工程费用未超过经批准的设计概算。

(三)施工图设计审查备案后的土建工程单次设计变更增减投资额超过400万元(含400万元),机电工程单次设计变更增减投资额超过200万元(含200万元),其中低运量有轨公共交通工程单次工程变更增减投资额超过200万元(含200万元)的,且变更后累计工程费用未超过经批准设计概算的设计(施工)变更。

(四)凡工程变更后累计工程费用超过经批准设计概算以后的单次工程变更。

(五)附件(工程变更技术分类标准)中属于重大工程变更的情形。

四、当工程变更等级按增减投资额与附件技术分类标准分类等级不一致时,按就高不就低的原则确定。

第十五条 施工图设计变更文件应按规定报原施工图审查机构审查合格并加盖审查专用章后方可实施。

第十六条 工程变更经批准后,相应工程咨询服务费用(含

变更设计费、勘察费、咨询费、工程监理费、第三方监测、第三方检测等)不办理变更手续,依据合同条款,在合同结算时报建设单位或市财政局审定。

三、职责划分

第十七条 轨道交通工程项目建设单位对轨道交通工程项目工程变更的实施负总责。

(一)负责轨道交通工程项目工程变更的申请、内审与组织实施工作;负责严格执行限额设计、限额建设,按批准的工程设计概算控制工程总造价等管理工作。

(二)负责一般工程变更的审批工作,负责较大、重大工程变更的初审和上报工作。

(三)负责将工程变更审批管理资料及台账等并及时报送发改、住建、财政等部门。

(四)负责工程变更费用使用把关工作。

第十八条 市发展和改革委员会作为投资主管部门,会同市住房和城乡建设局,负责因工程变更导致项目超概情形下的工程投资规模调整的上报协调工作,参与较大、重大工程变更的审查工作。

市住房和城乡建设局作为建设主管部门,负责概算调整,较大设计变更的技术审批、重大设计变更初审工作,参与较大、重大施工变更的联审。

市财政局作为资金管理部门，负责较大、重大工程变更的费用评审工作，负责工程变更费用的支付工作，参与较大、重大工程变更审查工作。

其他市职能部门负责工程变更中与各职能部门相关内容的审批工作。

四、工程变更审批程序

第十九条 工程变更审批程序

建设、勘察、设计、咨询、监理或施工单位任何一方提出工程变更建议，经建设单位组织各方责任主体对工程变更的必要性、可行性、安全性、合理性、经济性进行审查，取得参建各方责任主体同意后，按变更级别按以下程序办理。

一、一般工程变更

设计或施工单位提交工程变更文件(标明“一般工程变更”)，由建设单位负责审批。其中按照施工图设计变更文件完善的施工图须报原施工图审查机构审查通过并加盖“审查合格专用章”。

二、较大工程变更

(一)设计变更：由建设单位向原审批的建设主管部门提出设计变更申请，建设主管部门在4个工作日内组织相关职能部门、专家通过联席会议形式进行审查，形成技术审查意见。

涉及调整相关职能部门行政批复内容的须在联席会议后在3个工作日内，建设单位须尽快取得相关职能部门的行政审批意

见，建设主管部门据此在满足批准条件下4个工作日内形成技术审查意见。

(二) 施工变更：建设单位组织相关职能部门及专家通过联席会议形式对施工变更进行审查，在4个工作日内形成审查意见并在会审审批表上盖章（签字）确认。

(三) 建设单位组织修改完善工程变更文件（标明“较大工程变更”），其中：设计变更需报原审批的建设主管部门审批并下达技术方案审查意见，施工图设计变更文件由建设单位报原施工图审查机构审查通过并加盖“审查合格专用章”。

三、重大工程变更

(一) 同较大工程变更第（一）条。

(二) 建设单位组织修改完善变更文件（标明“重大工程变更”），其中：设计变更需报原审批的建设主管部门审批并下达技术方案审查意见。

(三) 建设单位根据审批意见（或会审审批表）按程序报市人民政府审批。

(四) 建设单位根据政府审批意见修改完善工程变更文件，其中：施工图设计变更文件应报原施工图审查机构审查通过并加盖“审查合格专用章”。

第二十条 建设单位申请工程变更审批应提交以下材料：

(一) 建设单位《关于请求××工程设计(施工)变更的申请》，其中应包括拟工程变更的工程名称、基本情况、勘察设计及施工单位、设计(施工)变更的类别、主要内容及原因、可行性、必要性和经济合理性等。

(二) 建设单位对设计(施工)变更的内部审查情况，包括建设、勘察、设计、咨询、施工、监理单位审查意见、“三重一大”决策会议纪要等。

(三) 原设计文件(施工方案)、拟变更的设计文件(施工方案)、工程量变化和投资变化以及对合同价的增减情况、可能引起的连带工程变更、对工期的影响等。

(四) 原投标报价书(含报价电子文档)、建设工程施工承包合同(或电子文档)。

(五) 轨道交通工程项目的工程变更造价管理台账(或电子文档)。

(六) 涉及调整相关职能部门行政批复内容的工程变更，应提交相关职能部门的批复文件。

(七) 其他附图(含现场照片)和资料等。

第二十一条 工程变更费用审批程序

工程变更完成审批且设计变更文件经施工图审查机构审查合格后，建设单位组织施工单位现场实施的同时，应开展变更费用审批程序。一般工程变更由建设单位审批变更费用，较大、重

大工程变更由资金管理部门审批变更费用，如资金管理部门另有规定的按其规定执行。

当变更费用审批过程中变更等级出现变化，须按就高不就低的原则重新办理变更审批。

第二十二条 经审批的工程变更费用可作为工程变更补充合同约定的暂估合同价，暂估合同价仅作为工程进度款支付的依据，不作为结算依据，最终结算金额以市财政局审定为准。

五、工程变更支付

第二十三条 工程变更费用由建设单位审批的，按建设单位内控制度办理。

工程变更费用由资金管理部门审批的，建设单位应提交以下材料：

- （一）建设单位申请工程变更审批全套材料。
- （二）建设单位对工程变更费用的内部审批资料。
- （三）资金管理部门工程项目预算进窗资料清单明确的全套资料。

如资金管理部门另有规定的按其规定执行。

第二十四条 工程变更费用审批后，建设单位和施工单位根据累计变更后的工程费用情况签订变更补充合同；对于同一个施工合同的变更项目，可以将多个变更汇总一次性签订变更补充合同。

第二十五条 工程变更支付程序

(一) 累计变更后的工程费用未超过施工合同金额的项目，经变更费用审批后，建设单位根据相关政策、资金支付情况及施工合同约定办理变更费用支付。

(二) 累计变更后的工程费用超过施工合同价但未超设计概算的项目，根据建设单位或资金管理部门审定的费用，由建设单位与施工单位签订变更补充合同，建设单位根据相关政策、资金支付情况及施工补充合同约定办理变更费用支付。

(三) 累计变更后的工程费用超设计概算的，经市人民政府审批后，市发展和改革委员会按程序配合原初步设计概算批复单位办理概算调整批复，根据资金管理部门审定的费用，由建设单位与施工单位签订变更补充合同，建设单位根据相关政策、资金支付情况及变更补充合同约定办理超概算的变更费用支付。

第二十六条 工程变更导致投资变更，在结算审查时应当接受检查监督，手续不齐的，将不予认可。未经相应权限等级授权批准自行组织方案调整及工程变更的，由实施单位承担主体责任，并不予通过验收、支付及纳入工程结算。

六、其 他

第二十七条 建设单位应将审查合格后的工程变更文件及时报送工程质量监督机构。工程质量监督机构应加强对批准后的

工程变更实施情况的监督检查，发现工程变更未经审查擅自组织施工的，应立即责令停工整改，并将有关单位的违法违规情况上报并按有关规定处理。

第二十八条 建设、勘察、设计、监理及施工单位违反本办法规定，由行政执法部门依据相关法律、法规和规定给予行政处罚和责任追究。

第二十九条 相关职能部门在工程变更审批和实施过程中涉及滥用职权、玩忽职守、监管不力以及行政过失等失职渎职行为，造成重大损失或恶劣影响的，依法追究责任人。

第三十条 根据《地铁设计规范》（GB50517-2013）及轨道工程特点，工程变更专业分类如下：

土建工程：主要包括车站（含地面四小件）、区间（含风井、出入线）、控制中心、车辆段、停车场、主变电所（含电缆进出廊道）、集中冷站等项目的建筑与结构工程及轨道、装修、导向、道路等工程。

机电工程：主要包括通风空调与供暖、给排水及消防、供电、通信、信号、自动售检票系统、火灾自动报警系统、综合监控系统、环境与设备监控系统、乘客信息系统、门禁、站内客运设备、站台门、车辆段工艺、车辆及牵引、建筑智能化等工程。

第三十一条 设计施工总承包项目的工程变更依据其合同，参照本办法及《关于明确我市政府投资的市政公用工程和房屋建

筑 EPC 总承包模式下工程变更管理有关事项的通知》（长住建发〔2022〕12 号）执行，工程变更后总价合同需要调整合同总价的，建设单位应就调整原因上报市政府，由市人民政府组织市发展和改革委员会、市住房和城乡建设局、市财政局等部门联合提出处理意见。经市政府审批后，建设单位与施工单位签订工程变更补充合同，建设单位据相关政策、资金支付状况及合同约定办理调整部分的资金支付。

第三十二条 利用社会资本建设的轨道交通工程项目，参照本办法执行。利用运营资金和财政专项资金建设的轨道交通项目，参照本办法执行。

第三十三条 本办法自 2024 年 10 月 1 日起实施，有效期为五年。

- 附件：1. 设计变更（技术方案调整）技术分类标准
2. 设计变更（施工图设计变更）技术分类标准

附件 1

设计变更（技术方案调整）技术分类标准

一、一般设计变更

不属于下述重大、较大技术方案调整技术分类标准的其他情形。

二、具备下列情形之一的属于较大设计变更

1. 改变车站或区间规模，改变后的车站建筑面积或区间长度比原批准面积或长度增减 10%及以上导致的方案调整。

2. 增设 350 米及以下小半径曲线、增设 30‰及以上纵坡、增设复合曲线等线路平纵断面的较大调整且不影响线路技术标准或能力而导致的方案调整。

3. 改变高架车站的外立面建筑方案导致的方案调整。

4. 增减区间风井、联络通道等区间附属结构导致的方案调整。

5. 改变停车场（车辆段）总平面图布置、使用功能、单体数量导致的方案调整。

6. 改变初步设计系统级方案导致的方案调整。

7. 其他改变全线技术标准或功能导致的方案调整。

三、具备下列情形之一的属于重大设计变更

1. 凡涉及调整可研批复内容（如建设规模、建设方案、建设内容、工程等级、主要设备、主要工艺流程等），且对工程的安

全、投资、效益、工期产生重大影响而导致的方案调整。

2. 原初步设计批准的运营功能标准调整而导致的方案调整，如配线、出入段线调整等方案调整。

3. 线路平纵断面的重大调整并影响线路技术标准或能力而导致的方案调整。

4. 站位发生大的调整，如平面位置跨路口移动或加站、减站等导致的方案调整。

5. 车站建筑规模发生大的变化，包括改变车站层数、改变换乘方式、改变出入口数量等导致的方案调整。

6. 车站及区间主体结构工法发生大的变化，如明挖改暗挖、盾构改暗挖等导致的方案调整。

7. 其他改变初步设计规模与技术原则而导致的方案调整。

附件 2

设计变更（施工图设计变更）技术分类标准

一、具备下列情形的属于一般设计变更

1. 凡不涉及政府审批内容调整的变更。
2. 对局部线位、纵坡和建筑平面进行修改导致的变更。
3. 改变经批准的技术方案，但仍符合设计标准的变更，包括车站施工工法、围护结构形式、区间施工工法、通道施工工法、辅助工法、防水方案、装修标准、设备主要功能等变更。
4. 改变附属工程的基础类型和主体工程的局部基础类型，但仍符合设计标准的变更；主体工程局部或附属工程围护结构类型及施工工法发生变化导致的变更。
5. 一般安装设备的种类发生变化，但仍符合设计标准的变更。
6. 单位工程中改变局部设计原则，但仍符合设计标准的变更，技术方案简单，工程量较少，但影响到相关专业的变更。
7. 装饰、装修工程的局部变化，但仍符合设计标准的变更。
8. 机电设备设施的位移、预埋件位置的变化，但未侵入各种限界和净空的变更。
9. 土建、设备安装、装饰装修工程小范围、小数量变化，但仍符合设计标准的变更。
10. 改变已批准车站、区间或单体建筑等以上等级的施工组

织设计，未影响工程质量、安全储备、施工安全及施工工期的变更。

二、具备下列情形的属于较大设计变更

1. 指改变经批准的技术方案，变更技术比较复杂且仍符合设计标准的变更，包括车站施工工法、围护结构形式、区间施工工法、通道施工工法、辅助工法、防水方案、装修标准、设备主要功能等变更。

2. 增减已批准的车站建设面积或区间长度超过10%而导致的变更。

3. 增加施工竖井或施工通道而导致的变更。

4. 因征地拆迁等原因导致建设工程需分期实施而导致的变更。

5. 变更设备采购类型、设备安装类型位置等而影响设备系统功能而导致的变更。

三、具备下列情形之一的属于重大设计变更

1. 凡涉及调整可研批复内容（如建设规模、建设方案、建设内容、工程等级、主要设备、主要工艺流程等），且对工程的安全、投资、效益、工期产生重大影响而导致的变更。

2. 原初步设计批准的运营功能标准调整而导致的变更，如配线、出入段线调整等变更。

3. 线路平纵断面的较大调整并影响线路技术标准或能力而导致的变更。

4. 站位发生大的调整，如平面位置移动或加站、减站等导致的变更。

5. 车站建筑规模发生大的变化，包括车站层数增减、车站长度或宽度发生大的增减等导致的变更。

6. 车站及区间主体结构工法发生大的变化，如明挖改暗挖、盾构改暗挖等导致的变更。

7. 其他涉及全线技术标准或功能变化导致的变更。

8. 相关规划、建设等职能部门要求调整建设规模、标准等导致的变更。

9. 与初步设计规模、功能、标准与技术原则或方案变化而导致的变更。

10. 凡涉及国家工程建设标准强制性条文所规定的技术标准调整而导致的变更。

