

高校基建项目全周期管理中的风险防控策略

刘旭东

西安外国语大学, 中国·陕西 西安 710128

摘要: 在高等教育规模持续扩大的背景下, 高校基建项目呈现投资规模大、周期长、参与主体多的特点, 其管理过程面临多重风险挑战。论文基于全周期管理理论, 系统分析了高校基建项目在决策、招投标、施工、结算等阶段的主要风险类型及成因, 从组织架构优化、技术手段创新、监督机制完善、廉洁生态构建四个维度构建了风险防控体系。研究表明, 通过实施全过程成本控制、嵌入透明化管理、建立“三限价”机制等创新手段, 可显著提升高校基建项目的规范化水平和风险抵御能力, 为高校基础设施建设高质量发展提供理论参考和实践指南。

关键词: 基建项目; 全周期; 风险防控; 成本控制

Risk Prevention and Control Strategies in the Full Cycle Management of University Infrastructure Projects

Xudong Liu

Xi'an International Studies University, Xi'an, Shaanxi, 710128, China

Abstract: Against the backdrop of the continuous expansion of higher education scale, university infrastructure projects exhibit characteristics of large investment scale, long cycle, and multiple participating entities, and their management process faces multiple risks and challenges. This paper is based on the theory of full cycle management and systematically analyzes the main types and causes of risks in the decision-making, bidding, construction, and settlement stages of university infrastructure projects. A risk prevention and control system is constructed from four dimensions: organizational structure optimization, technological innovation, supervision mechanism improvement, and construction of a clean ecology. Research has shown that innovative measures such as implementing full process cost control, embedding transparent management, and establishing a “three price limit” mechanism can significantly improve the standardization level and risk resistance ability of university infrastructure projects, providing theoretical reference and practical guidance for the high-quality development of university infrastructure construction.

Keywords: infrastructure projects; full cycle; risk prevention and control; cost control

0 前言

高等教育事业快速发展推动了高校基建规模的持续扩张。据不完全统计, 当前高校基建贷款总量已达约 1.3 万亿元, 债务偿还压力巨大。同时, 基建领域因资金密集、权力集中, 成为腐败高发区。2025 年教育部对直属高校开展的基建领域系统整治专项调研进一步凸显了风险防控的紧迫性。在此背景下, 构建科学有效的全周期风险防控体系, 对保障工程质量、控制投资规模、防范廉政风险具有重大现实意义。论文结合高校基建管理实践, 深入剖析各阶段风险特征, 提出系统性防控策略, 为提升高校基建治理能力提供参考。

1 高校基建项目的基本特点

1.1 公益属性与融资风险交织

高校基建项目具有鲜明的公益属性, 资金结构复杂且融资风险突出。其建设资金主要依赖财政拨款、学费收入及社会捐赠, 严禁商业开发, 导致回报周期长达 30 年以上。

在高等教育扩招背景下, 基建规模持续扩张, 据教育部统计, 全国高校基建贷款总量已突破 1.3 万亿元, 部分高校年利息支出占学费收入比例高达 35%, 远超偿债能力。例如, 某“双一流”高校年还贷额超 3 亿元, 而年度基建专项资金仅 8000 万元, 存在严重资金链断裂隐患。这种公益目标与市场化融资的矛盾, 使项目长期面临债务风险与财政可持续压力, 甚至挤压教学经费空间。

1.2 功能需求复杂与文化象征性强

项目需同时满足专业化功能与文化象征双重需求, 显著推高建设难度与成本。一方面, 科研设施需符合严苛技术标准: 如实验室要求百级净化、防微振(成本达普通教室 5~8 倍), 体育馆需兼容赛事与集会功能; 另一方面, 建筑常被赋予“学术地标”属性, 例如仿古屋顶、校史符号等文化元素植入, 使造价提升 20%~40%。更突出的是, 使用部门常提出理想化需求, 而基建处受制于投资限额, 导致实施中冲突频发。典型案例为某高校医学院大楼因使用部门临时增加动物实验区负压系统, 造成设计返工损失 300 万元。这

种学术理想化需求与经济理性间的矛盾,成为成本失控的重要诱因。

1.3 多主体协同困境与政策刚性约束

管理涉及基建处、使用部门、财务/审计处、地方政府等多方主体,权责分散引发协同失效。基建处需平衡进度控制与功能变更需求;财务处面临付款时效与审计流程冲突;地方政府规划审批常与校园布局矛盾,平均审批周期达18~24个月。同时,项目受刚性政策严格制约:必须遵守《普通高等学校建筑面积指标》(如本科生宿舍 $\leq 10\text{m}^2/\text{人}$),副部级领导办公室严禁超 54m^2 。某高校因未通过人防审查,导致工期延误11个月。这种条块分割的管理模式与复杂的审批链条,大幅降低决策效率,增加合规风险。

1.4 廉政高风险与监督机制薄弱

教育部《防控手册》明确指出,基建领域是高校腐败高发区,142个风险点中招投标、材料采购为高风险环节。权力集中且专业壁垒高,易滋生三类问题:一是肢解工程规避招标(如某校将5000万项目拆分为8个标段直接委托);二是签证变更利益输送;三是材料采购指定供应商谋利。而监督机制存在双重短板:校内审计部门专业能力不足,依赖外包审计又面临第三方寻租风险;纪检部门介入滞后,对隐蔽工程验收、材料认价等关键环节难以及时监控。这种“高风险—弱监督”的结构性矛盾,亟须通过制度化防控破解。

2 高校基建项目全周期管理中风险类型

2.1 前期决策阶段风险

在前期决策阶段,高校基建项目存在规划与政策风险。例如,规划偏差风险中,项目选址或功能设计不符合区域教育发展规划,导致后续审批受阻或重复建设。政策变动导致的项目调整也是基建项目风险因素之一,地方政府土地政策、环保要求调整,可能使项目被迫中止或追加投资(如拆迁补偿标准提高)。在建设资金筹措上,依赖银行贷款的融资模式易引发债务危机。部分高校基建贷款利息支出占学费收入35%,存在资金链断裂隐患。前期规划设计中,可行性研究流于形式,人为压缩概算,导致实施中“三超”(概算超估算、预算超概算、决算超预算),导致高校原本的预算出现超支问题,且部分高校由于设计需求不明确(如实验室洁净度等级未界定),引发施工阶段返工,导致高校建设资金超支。

2.2 招投标与合同签订阶段风险

此阶段被教育部列为廉政高风险集中区,由于高校基建项目涉及资金金额庞大,施工流程众多,因此主要风险集中以下类型:一是程序违规风险,在招标环节规避招标,肢解工程规模直接委托关联单位;违规设置排斥性条款限制潜在投标人,或者采用围标串标方式,操控投标报价或干扰评标结果。二是存在利益输送风险,授意选用特定供应商设备材料,或在工程量清单中刻意漏项为后期变更预留空间。三

是由于合同拟定不严谨,存在合同漏洞风险,条款模糊或与《建设工程工程量清单计价标准》脱节,如未约定材料价格调价机制,引发后期与施工单位的纠纷。

2.3 施工阶段风险

成本与变更失控也是高校基建项目全周期管理风险中重要一环。在项目施工环节,随意签证导致工程量虚增,导致建设成本超支。在项目施工变更环节,缺少审批流程,根据统计,超20%项目因未执行“先审批后实施”原则,变更率超合同额。在质量与进度风险控制上,常见的问题是材料以次充好或施工违规(如钢筋未达设计标准),造成结构安全隐患及返工延误,由于组织协调不力或自然灾害影响交付使用,造成工期拖延,影响建筑的如期竣工使用。施工阶段需要按照工程进度支付工程款,部分高校由于项目管理不完善,存在超比例支付进度款问题,或拖欠农民工工资引发群体事件。

2.4 竣工验收与结算阶段风险

在竣工验收阶段中,存在决算拖延风险,一些施工单位消极配合决算,导致项目长期挂账“在建工程”,影响资产入账(某实训楼竣工3年未完成决算)。在结算环节需要进行审计,基建项目存在审计漏洞风险,未落实全过程跟踪审计,对施工单位高估冒算缺乏制约。在基建项目竣工后,需要由施工单位移交给高校后勤管理部门,然而在移交环节,高校后勤管理部门往往面临资产移交风险,竣工资料缺失或权责不清,导致后勤部门拒收,设施陷入“无人管护”状态。

3 高校基建项目全周期风险防控策略体系构建

3.1 完善组织架构与制度体系,筑牢防控根基

决策制衡机制优化是防控体系的核心支柱。高校需建立“党委领导、党政同责、纪委监督、部门协同”的责任架构,明确重大基建项目必须经党委会或校长办公会集体决策,严格执行“三重一大”制度,杜绝“一把手”直接干预。高校可以设立《基本建设项目前期工作管理细则》,建立“五年项目储备库”机制,强化立项科学性与合规性。在高校基建项目管理中,对于50万元以上变更需经党委会审定,5万元以上变更需审计部门审查,形成层级分明的审批链条。在内控制度上精细化,设计需贯穿全周期流程。在招投标中,严禁拆分项目规避招标,严格执行400万元以上施工项目、100万元以上服务项目公开招标规定;在项目变更管控上,新建项目变更量控制在合同价5%以内,推行“三方联审”及专家论证机制;采用GB50500—2024《建设工程工程量清单计价标准》等新规范,明确材料调价、索赔处理等条款。

3.2 优化技术控制与流程,实现动态预警

前期决策阶段以投资锚定为核心。推行“限额设计+标准设计”双轨制,要求设计概算不得超过投资估算10%,超限额方案启动专项论证。例如,某高校应用C-MiC模块

化建造技术,通过标准化设计减少变更,工期缩短。此外,还可同步引入地块沉降模拟等数字化预演,避免因地质误判导致的桩基造价增加。在招投标环节,依托智能屏障阻断人为干预。推广“三限价”模式(综合单价、单位工程、总价限价),降低合同纠纷率。在施工过程中聚焦透明化管控。关键措施包括:农民工工资直付至个人账户,设置80%支付进度红线,杜绝欠薪风险;BIM+区块链动态监控技术,提前发现设计冲突;在设计变更中进行智能预警,运用基建管理平台自动比对签证量与合同阈值。在竣工结算阶段强化审计效能。实施“三阶段审计”:前期跟踪审计:合同合规性审查;中期节点审计:隐蔽工程影像留存与量价复核;竣工决算审计引入第三方“飞行检查”。

3.3 建立监督机制与问责体系,织密防控网络

内部监督矩阵化覆盖全流程。建立“双随机、一公开”抽查机制,对招标文件编制、材料认价等高风险点专项督查。高校实行“双人现场管理”机制,签证变更需基建处、审计处、监理三方会签,防范虚签混凝土用量造假行为。运用外部监督,打破信息壁垒。高校官网公开招标结果、资金支付、审计结论等信息,并设立纪委举报专线。同时,高校在项目施工现场设置工地廉政文化墙,公示监督渠道,每季度开展承包商廉洁从业问卷调查,社会监督整改率达100%。要强化追责,责任追究链条化形成震慑闭环。对风险事件实行“一案双查”:追究违规人员责任,对于分管校领导承担连带责任。建立参建单位“黑名单”,将行贿企业、造假审计机构纳入联合惩戒范围,限制其承接高校项目。

3.4 构建廉洁文化与生态,培育防控自觉

分层教育机制筑牢思想防线。针对三类群体差异化施策:对管理人员,开展“以案四说”(说法、说纪、说德、说责)警示教育,将教育部142个风险点案例纳入培训必修

课;对技术岗位,组织新规范研修班,加强专业素养;对参建单位,签订廉洁责任书,要求供应商参观廉政基地并宣誓。要实现主体责任渗透实现压力传导。推行“一岗双责”签约制度:校领导与部门负责人、部门与科员分级签订责任书,将廉政考核纳入绩效权重。教育部将基建管理纳入干部经济责任审计重点,对“两重项目”(重大投资、重点工程)实行终身追责。

施工现场公示二维码举报平台,对实名举报查实者奖励超额资金追回的5%~10%,激活群众监督。

4 结语

当前,高校基建管理正经历从“粗放扩张”向“精细管控”转型的关键阶段。随着GB50500—2024《建设工程工程量清单计价标准》等新规范实施,亟须高校基建管理者更新理念、提升技能。建议定期开展“高校基建风险防控研修班”的专业培训,强化对新规范的理解与应用能力,同时持续优化透明化管理模式,将高校基建项目打造成优质工程、阳光工程、廉洁工程的典范。

参考文献:

- [1] 何继新,暴禹.社区防控公共卫生重大风险辨识与全周期管理策略研究[J].学习与实践,2020(5):90-101.
- [2] 周纯.浅析运用“全周期管理”理念防控高校政府采购廉洁风险[J].区域治理,2024(19):236-238.
- [3] 杜海凤.高校基建项目全生命周期财务管理研究[J].环渤海经济瞭望,2025(2):150-152.
- [4] 吴小艺.高校基建项目全生命周期财务管理探讨[J].会计师,2021(7):54-55.

作者简介:刘旭东(1994-),男,中国陕西西安人,助理工程师,从事高校基建后勤研究。