

高校基建管理问题与对策

丁琼迪

(江苏第二师范学院后勤与基建处, 江苏 南京 210000)

【摘要】高校发展过程中, 学校事业发展离不开基础建设工作, 基础建设是高校事业发展的重要保障。本文提出了高校基建管理过程中存在的主要问题, 并对存在的问题提出了相应的解决方法, 供相关从业人员参考。

【关键词】高校基建管理; 问题与对策

随着高校招生规模的不断扩大, 高校基建项目必然成为高校发展过程中的重要内容。高校基建工作不同于传统的甲方工程管理, 也异于施工管理和工程监理, 是一项综合性较强的系统工程, 从项目的立项规划开始, 到竣工验收投入使用, 具有规模大、周期长的特点。为了提高高校基建项目管理水平, 满足项目建设要求, 选择合理、高效的基建管理方法至关重要。因此, 高校基建项目管理只有采用适合的管理方法和管理措施, 才能够有效提高项目管理效能、控制项目质量、降低工程成本。

一、高校基建管理组织模式和发展

上世纪 80 年代我国开始推进基建管理体制改革, 鼓励企业自行开展工程项目管理, 传统的有业主方参与管控勘察、设计、施工的项目管理模式; 针对非经营性政府投资项目, 国家积极推行代建制管理模式。高校基建管理的组织模式有许多种方向, 应该结合学校的发展情况, 来制定适合自身的管理组织模式^[1]。

(一) 业主方项目管理模式

业主方项目管理模式下管理部门为高校基建部门, 管理团队由项目负责人及土建等专业工程师组成, 对项目实行有力管理, 随着高校基建逐年发展, 学校基建部门锻炼出有丰富经验的基建技术管理人才, 优化组合人才资源, 与项目对应, 成立项目部, 开展项目管理。业主方项目管理模式的优势体现在灵活应变, 能充分了解建筑使用需求。业主方基建部门服务学校发展, 使用方提出变更需求, 基建部门可以在既定控制目标下灵活处理, 而项目管理公司受到委托合同工期约束, 对施工中的变更行为采取抵制态度。业主方基建部门与使用方同属一校, 可以充分

了解使用方的需求, 可以将工程语言落实到设计施工中, 构建和谐的建设环境。

业主方根据业务类型设置科室, 如规划科负责工程前期报建手续, 造价科负责工程质量清单审核等, 工程科负责现场施工管理等, 综合科负责行政管理等工作。适合于基建投资稳定的高校。管理模式科室有明确分工, 缺点是科室间信息沟通不便, 易出现责任不清现象。该模式特点是以建筑项目为核心, 基建部门管理工程建设, 领导层从职能部门抽调人员完成项目土地征地, 施工招标等工作。高校建设新校区时多采用此模式, 项目建设规模较大, 工作效率较高, 有利于迅速推进项目建设, 缺点是缺少监督制约。以东南大学的基建处为例, 他们的工作主要分为四个方面, 工作组织管理也是四个职能科室, 有总工办公室、计划与造价管理科、工程管理科、办公室, 又以同济大学基建处为例, 他们的主要工作组织管理也是四个职能科室, 有行政管理科、技术管理科、工程管理科、修缮管理科。

(二) 代建制

2012 年发布的《国家教育事业第十二个五年规划》对代建制明确提出了探索要求, 是教育发展规划中首次对基建管理模式做出要求, 要求严格管理项目资金, 做到程序公开透明, 使教育项目可监控。江苏省人民政府办公厅在 2018 年发布 41 号通知, 为规范省级政府投资非盈利性工程项目建设行为, 省级政府投资的非盈利性工程项目(含新建、改建、扩建工程)要实行集中建设。根据此通知, 江苏省属高校基建项目要实行集中建设, 按照职责分工, 使用单位主要负责组织编制项目建议书, 办理用地手续、规划

许可手续,参与项目工作研究但不参与项目抉择。代建单位组建项目建设管理机构,制定项目管理制度,负责全过程工程咨询、工程总承包、勘察、设计、施工、监理、造价咨询等单位及材料设备的招标采购及管理工作。在该模式下,高校基建管理相当一部分工作可以由代建公司完成,该模式某种程度上可以弥补高校基建部门专业人员力量不足的现象。

新时期教育行政管理注重高教事业发展目标实现,对基建管理模式选择不做具体要求,不同高校有着不同的基建管理组织模式,高校可以依据自己的实际情况,建立并完善基建管理组织模式,能够为高校基建项目的顺利完成与执行提供条件,让整个基建工程的质量得到保障。

(三) 新形势下基建管理模式

我国经济发展进入结构调整的新常态,这给建筑业可持续发展提出了严峻挑战,如何推动建筑业转型成为建筑业改革的关键,《建筑业发展“十三五”规划》提出产业结构调整,建筑节能发展,建筑市场监管等方面发展目标,与高校基建管理相关性显著。

《建筑业发展“十三五”规划》提出形成开发建设一体化,工程总承包为业务主体的龙头企业。推行全过程咨询服务对更新基建管理模式来说具有重要意义。高校基建管理中的代建模式面临发展困境,在代建制推行过程中,由于主体法律地位不明确,代建企业良莠不齐,各方权责不明确等诸多矛盾,其未达到政策预期并淡出高校管理体系。全过程工程咨询服务促进共管模式推广,形成以整合社会资源为导向的管理模式^[2]。“十三五”规划强调城镇新建民用建筑应达到节能标准要求,对城镇新建建筑提出绿色建筑占新建建筑比重50%,相较于“十三五”规划节能建筑发展目标量化,节能建筑时代过渡到绿色建筑时代。

二、高校基建管理中存在的问题

(一) 责任主体不明

一般的高校都专门设置了基建部门,承担学校相关基建任务,基建管理的主要职责是研究和制定符合学校规模增长的规划。在项目建设过程中,有的高校从自身利益出发,不断提高建设标准,擅自扩大项目规模,而基建部门作为高校二级部门,对学校的抉择往往不具备决定权。基建投资本身属于

非经营性投资,难以权衡投资效果,因此造成了较大的资源浪费。

(二) 基建管理的专业性强,管理力量薄弱

基建项目涉及的专业工程有土建、水电、消防、暖通和相应的设备采购,在立项、规划阶段需要熟悉建设程序的人员办理前期手续,整个建设过程还需要预决算人员控制成本,这些工作任务都相当复杂繁重,需要有一定专业能力和综合能力的人员才能承担工作任务。但高校基建部门作为二级行政部门,管理人员往往数量不多,管理力量客观上薄弱,甚至还有项目责任主体不明,把握政策不够准确,造成高校基建水平不高,完成质量较差的情况。往往高校和主管部门的非技术部门沟通顺畅,但与技术部门沟通容易出现问題,常常出现增漏项等情况,因此,基建管理人员专业技术需要扎实过硬。

(三) 过程不够规范,投资容易“三超”

在基建管理过程中,由于管理人员专业性不强,导致对于基建管理法律法规的理解不够,使得基建流程可能不符合相关建设工程规章制度。而高校基建项目一般时间紧而且任务重,决策者在基建管理过程中会按照经验来处理问题,对项目投资控制不当,容易发生决算超预算、预算超概算、概算超估算的“三超”现象。遇到不可抗力引发的投资发生重大偏离,就要及时申请概算调整。未经批准自行调整设计等原因导致的造价变化,主管部门还会追究建设单位的责任。因此,高校基建容易出现“三超”现象,进而影响工程进度,影响最终交付。

三、高校基建项目管理对策

(一) 建立有效的基建财务管理办法

为了加强基本建设财务管理和监督,提高基本建设投资效果,高校可以根据《中华人民共和国会计法》《基本建设财务管理规定》《高等学校财务制度》及省市关于基本建设财务管理等制度,并结合实际,制定有效的基建财务管理办法^[3]。基本建设财务管理的任务为:贯彻执行国家有关法律、法规、政策,依法合理使用建设资金,做好基本建设资金的预算、执行、控制、监督和核算工作,及时准确地编制基本建设各类报表,严格控制建设成本,减少资金浪费和损失,提高资金使用效果;明确项目的立项与预算、资金的筹措与管理、工程招标与合同、工程价款与控

制、工程价款的支付与结算、竣工决算和资产交付等内容；秉承科学、规范、稳健、高效的原则，以预算为基础，厉行节约，合理控制工程成本。

（二）选择适合自身的基建项目管理模式

高校应提高对基建项目管理的认识，要打破常规，不能一成不变地沿用本校熟悉的基建管理模式，而应根据需要灵活运用不同的管理模式。无论选择哪种模式，都各有优势和不足。考虑到各个学校管理理念的差异性，高校应按实施的基建项目的规模及性质、基建部门专业人员的配备情况、专业技术水平和本校的实际情况选择适合自身的管理模式。

（三）完善工程造价管理体系

工程造价管理贯彻整个项目前后，资金使用效率直接受工程造价管理水平的高低影响。从我国高校相关专业现状来看，大多存在造价管理人员匮乏、管理水平不高、制度不够健全、对前期立项决策过程的造价管理不够重视、施工过程中变更签证控制把关不严、招标工程量清单漏项过多和控制价编制不合规等现象。有研究表明，一个项目的工程造价的90%在设计阶段就已经确定，施工阶段影响项目投资仅占5%左右。因此在设计阶段实行限额设计，通过优化方案降低工程造价的效果十分显著。高校应重视项目前期可行性研究阶段和设计阶段的造价管理，选择实力强、业务水平过硬的设计单位和造价咨询单位进行方案和施工图设计、编制招标的工程量清单及控制价，建立健全造价管理制度，提高造价专业人员的配备和专业水平。工程造价管理体系的完善，基建项目就能够得到有效的事前控制，从而节约投资。

（四）严格履行基本建设程序

高校对项目前期、勘察设计、工程量清单、竣工验收、竣工结算审核等阶段，都要进行有效把控和监管，超过一定额度的项目要严格按照国家和地方的招投标政策进行招标，要合理把控设计和施工周期，不得采用过多的行政命令任意压缩设计周期、施工周期，否则会造成建设资金的浪费，项目出现安全风险。因此，高校应根据实际需求在基建程序允许的框架下合理安排好工期、资金等方面的计划。

（五）重视项目前期的管理与控制

基建工程项目前期是对拟建项目进行可行性研究与投资决策，直接影响到基建工程项目的功能、使

用价值是否满足学校的需求和实际，是影响基建工程项目管理造价审核的关键点。高校应积极提高可行性研究报告的深度和投资决策的准确性、科学性，注意要进行多方案的论证，确定可行性研究报告是否符合项目建议书和学校的各项需求，是否符合学校发展的长久规划发展。

（六）提高基建管理人员的责任心和专业能力

基建管理部门作为学校的建设代表部门，对项目建设投资的成功与否有着至关重要的作用。无论是部门负责人、项目负责人、技术负责人，还是造价管理人员，都对项目的建设有着直接影响。这就要求高校这些专业管理部门的各类人员要有很强的责任心，对项目建设的各个环节都要尽心尽力^[4]。尤其是项目负责人，他们是学校基建工程最直接的管理者，是一线管理人员，是设计单位、施工单位、监理单位与建设单位之间沟通的桥梁与纽带。每个位置责任重大、任务繁杂，既要熟悉精通所需的专业知识，又要有积极的工作态度和责任心。

结语

高校基建工作已成为社会的关注点之一，但高校的基建管理工作是一项综合性管理工作，涉及面较广，随着高校办学规模的扩大，基建工程的规模和数量也在增多。在基建管理的过程之中，要充分考虑高校基建中存在的问题和困难，结合本校情况的特殊性和实际，选择相应的管理模式，做出相应的应对措施和调整，从而让整个基建工程的质量得以保障，基建工程的经济和社会效益得以实现。剖析高校的基建管理工作，不仅对学校自身发展有帮助，还对国家高等教育目标的实现有着重要意义。

参考文献：

- [1] 褚明, 王茹. 高校基建内部控制探讨[J]. 财政监督, 2009 (16) : 06-07.
- [2] 胡荣. 高校基建管理模式的发展趋势探究[J]. 城市建筑, 2020, 17 (08) : 185-186.
- [3] 宋灿, 封文宇, 白烁. 高校基建管理中存在的问题与对策研究[J]. 房地产世界, 2022 (03) : 149-151.
- [4] 尤元宝. 协同管理模式下高校基建项目管理研究[J]. 工程经济, 2018, 28 (08) : 30-32.