

# 广东省教育厅文件

粤教财〔2019〕13号

---

## 广东省教育厅关于印发《省属公办学校基本 建设项目管理风险防控要点》的通知

省属公办学校，厅直属事业单位：

经省教育厅党组同意，现将《省属公办学校基本建设项目管理风险防控要点》印发你们，请遵照落实。



公开方式：依申请公开

---

抄送：省发展改革委、省财政厅、省审计厅、各地级以上市教育局。

---

广东省教育厅办公室

2019年11月20日印发

---

校对：人：窦体阳

# **省属公办学校基本建设项目管理 风险防控要点**

广东省教育厅  
2019 年 11 月

## 前 言

为进一步强化省属公办学校（含直属事业单位）基本建设规范管理，织密扎紧制度牢笼，以踏石留印、抓铁有痕的作风推进学校基本建设风险防控工作，省教育厅参照教育部和兄弟省市教育部门成功经验，结合省属学校实际，分析研判基本建设领域的防控重点和关键环节，以基本建设项目的建设流程为主线，对可能产生的风险点进行逐一梳理，明确提出每个风险点责任主体和防控措施，编印了《省属公办学校基本建设项目管理风险防控要点》（以下简称《防控要点》）。

《防控要点》致力于构建权责清晰、流程规范、风险明确、制度管用的风险防控体系，对促进基本建设高效、安全、廉洁运行，推动基本建设立项审批、勘察设计、项目报建、工程招标、合同管理、质量控制、安全管理、工期控制、变更控制、资金管理、竣工验收、决算审核、资产交付等规范化管理，不断强化校内外监督，以制度约束权力，用程序规范管理，有着十分重要的作用。

省属公办学校在基本建设过程中要严格遵循工作要求，不断总结经验，创新防控措施，建立健全工程优质、资金安全、干部廉洁、群众满意的基本建设风险防控长效机制。

# 目 录

## 一、使用说明

（一）结构说明

（二）标示说明

（三）应用说明

## 二、基本建设项目总流程图

## 三、各工作流程图、风险点及防控措施一览表

（一）立项审批

（二）勘察设计

（三）项目报建

（四）工程招标

（五）合同管理

（六）质量控制

（七）安全管理

（八）工期控制

（九）变更控制

（十）资金管理

（十一）竣工验收

（十二）工程结（决）算

（十三）资产交付

## 一、使用说明

### （一）结构说明

《防控要点》以基本建设项目的建设流程为主线，逐一排查项目建设各环节中的风险点，标示风险等级，明确防控责任主体，并提出防控措施。

主要内容分为三部分：

第一部分：使用说明，包括手册的结构说明、标示说明和应用说明。

第二部分：基本建设项目总流程图，涵盖前期工作、建设实施、竣工验收 3 个阶段，共计 13 项工作内容。

第三部分：各工作内容流程图、风险点及防控措施一览表，防控措施与风险点并非完全一一对应，一项防控措施可能对应多个风险点，多项防控措施也可能对应一个风险点。

### （二）标示说明

流程图中虚框为交叉环节节点，相关风险及防控措施见有关工作内容。

为了突出重点和便于区分，风险点及防控措施一览表中采用不同符号对风险点进行标示。针对风险点，根据权力的重要程度、权力行使的频率、自由裁量权的大小、腐败现象发生的概率及危害程度等因素，风险分为“高”、“中”、

“低”三个等级，分别用“▲▲▲”、“▲▲”、“▲”进行标示；未标示的，为一般风险。

### （三）应用说明

#### 1. 适用范围

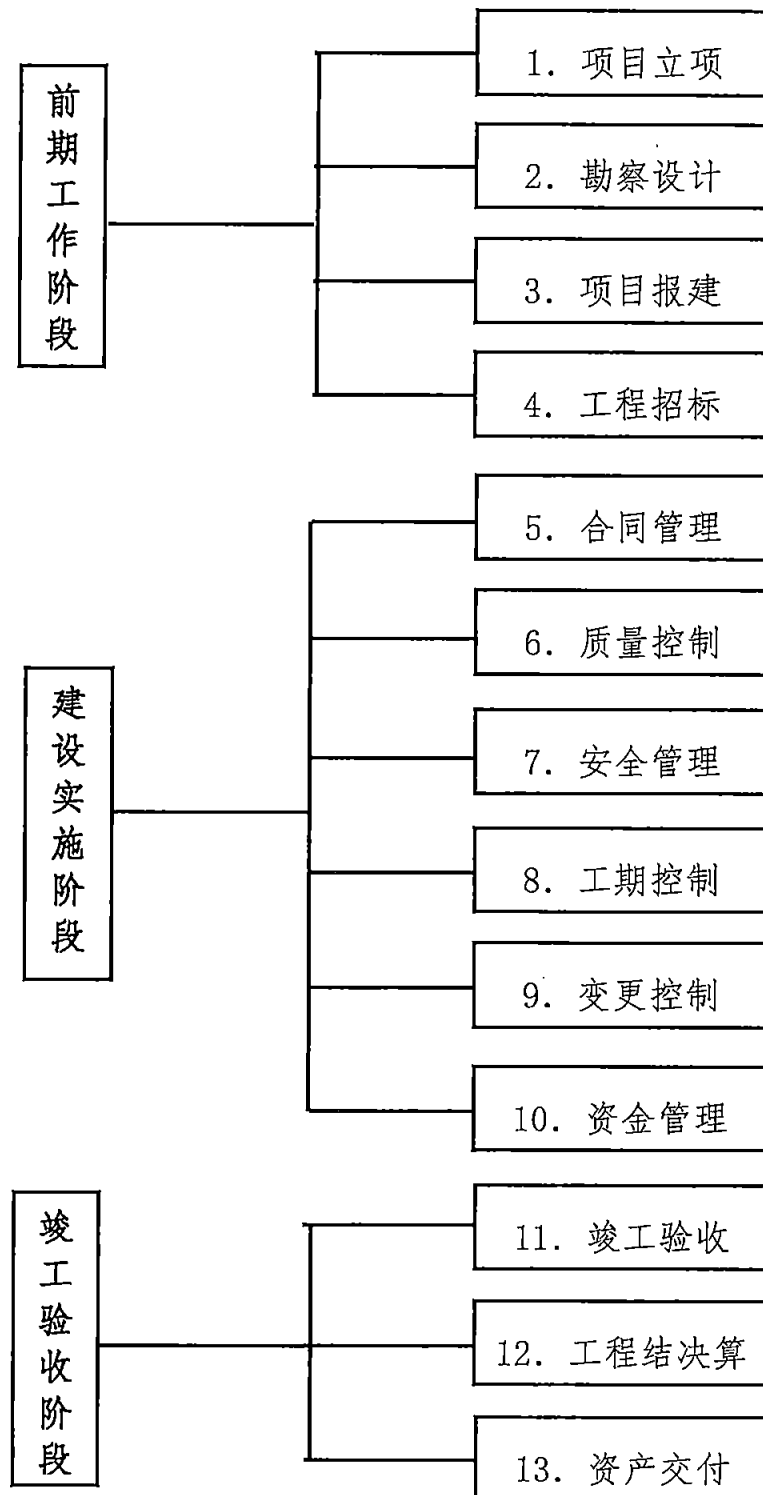
本手册适用于省属公办学校和省教育厅直属单位基本建设领域，维修装修工程风险防控可参照执行。所提及的责任主体，可能因机构设置、工作岗位和责任分工等有所不同，在具体应用时各学校可进一步予以明确。实行政府代建的项目，学校可参考执行，国家另有规定的，从其规定。

学校（单位）内部审计机构按照审计署令第11号和广东省人民政府令第259号的要求，认真履行内部审计监督职责，对基本建设项目进行审计时重点审计本手册列出的风险防控点，评价基本建设项目管理内部控制和风险防控体系是否健全有效，揭示管理漏洞、风险，提出加强管理、提高建设资金使用效益的意见和建议。对重大项目鼓励采用全过程审计方式加强对项目监督。

#### 2. 应用方式

各主体责任单位应在此基础上按照防控措施要求，结合实际进一步细化和完善单位内部相关规定，建立健全对责任事项和责任主体追究相关制度，使基本建设风险防控工作更具有针对性、操作性和实效性。

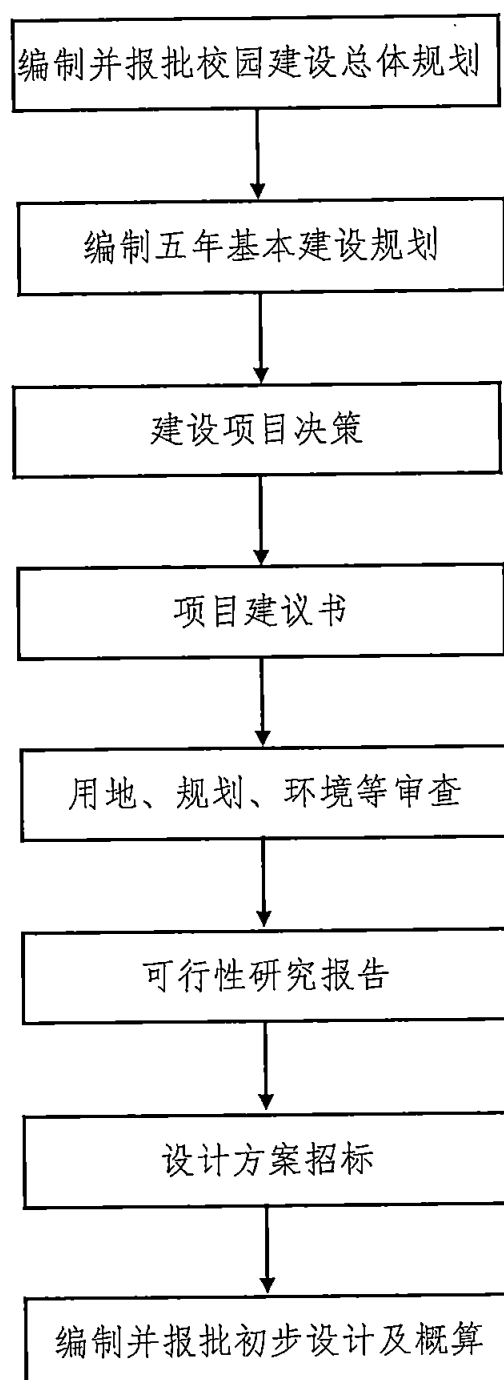
## 二、基本建设项目总流程图



### 三、各工作内容流程图、风险点及防控措施一览表

#### (一) 项目立项

##### 1. 立项流程图

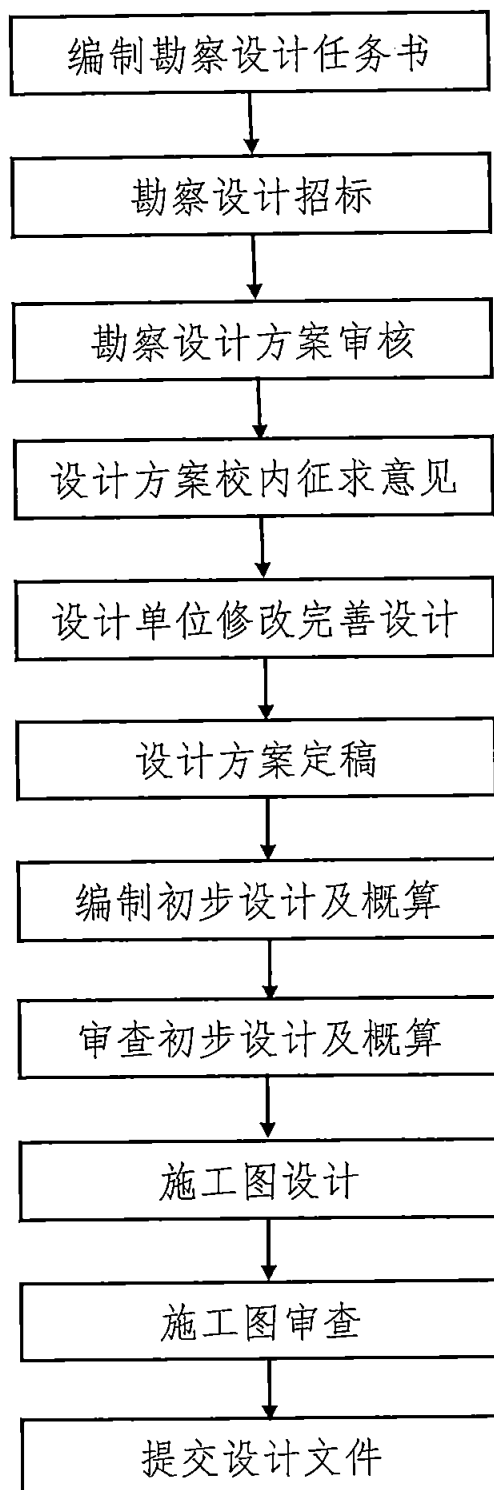


## 2. 立项风险点及防控措施一览表

流程	风险环节	所涉对象及风险点		防控措施及责任主体	
		所涉对象	风险点	防控措施	责任主体
立项审批	校园建设总体规划	校内规划管理部门	学校事业发展目标、校区定位不清、不准	科学论证，集体决策，严格执行“三重一大”制度	省属公办学校
			▲未按事业发展规划制定校园建设总体规划		
			▲校园建设规划未经论证或（和）未经集体决策		
			▲校园建设规划未经地方规划主管部门审批	严格执行《城乡规划法》等法律法规	
			▲五年建设规划脱离学校实际或未经集体决策		
	项目建议书		▲建设项目与校园建设规划不符	科学论证，集体决策，严格执行“三重一大”制度	
			▲建设项目未列入五年基本建设规划		
			▲项目建设未经集体决策，集体决策不符合规定程序，决策依据不充分，主要领导“一言堂”等问题。		
	项目可行性研究报告	基建管理部门	项目建设用地或规划条件或环境评估等未通过审查	项目建议书和可行性研究报告，可根据项目大小，按粤府办〔2017〕58号要求，实施简化审批或合并审批。	
			可研报告或节能评估文件或社会稳定风险评估文件编制机构不具备相应资质		
			可研报告或节能评估文件或社会稳定风险评估文件编制深度不够	根据项目资金来源，分为审批制、核准制、备案制立项。	
			▲可研报告确定建设或投资规模超过项目建议书批复规模的比例不符合国家有关规定时未经学校集体决策并履行相关手续		
			▲▲可研报告未经程序批准		
	项目初步设计及概算		▲未按可研批复编制设计任务书	严格执行国家关于建设工程勘察设计的法律法规	
			未按设计任务书设计方案	严格执行国家关于建设工程勘察设计和投资管理的法律法规	
			项目初步设计及概算编制机构不具备相应资质。		
			项目初步设计或概算文件深度不够		
			▲初步设计建设规模或概算规模超过可研报告批复规模的比例不符合国家有关规定时未经学校集体决策并履行相关手续		
			▲▲项目初步设计及概算未经程序批准		

## (二) 勘察设计

### 1. 勘察设计流程图

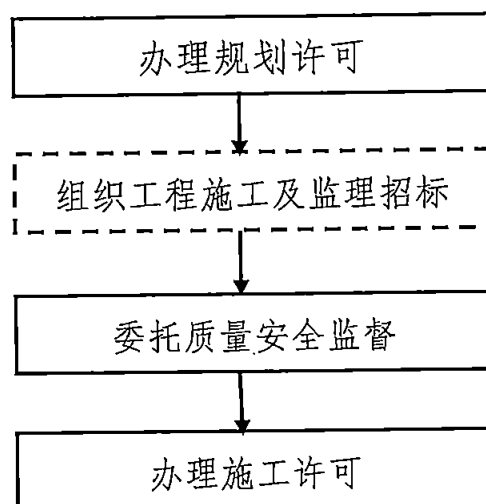


2. 勘察设计风险点及防控措施一览表

流程	风险环节	所涉对象及风险点		防控措施及责任主体	
		所涉对象	风险点	防控措施	责任主体
勘察设计	编制设计任务书	基建管理部门	1. 设计任务书编制不全面; 2. 设计任务书编制与可研批复规模、标准不一致。	严格执行可研批复, 设置审核环节。	基建管理部门
	勘察、设计招标	基建管理部门、招标投标管理部门	▲ 资质不符合要求	严格执行行业资质相关管理规定; 严格审查资质文件。	基建管理部门、招标投标管理部门
			▲▲▲ 有意肢解、缩小工程规模规避招标, 直接签订设计委托合同。	严格执行《招标投标法》	
			▲▲ 选择有利益关系的潜在投标人参与竞标。		
	方案审核	基建管理部门	▲ 设计方案不符合设计任务书要求	1. 设置审核环节; 2. 设计方案报规划部门审批。	基建管理部门
	设计方案校内征求意见	基建管理部门	未经使用部门确认, 设计方案不符合使用要求	项目设计方案须经使用部门确认	基建管理部门
	初步设计、施工图设计	基建管理部门	▲▲ 1. 对设计图纸审查把关不严; ▲▲ 2. 设计预算超概算, 概算超估算; ▲▲▲ 3. 授意选用有利益关系厂家的设备和材料; ▲▲ 4. 不按合同约定支付设计费。	1. 实行初步设计和施工图设计专家审查制度; 2. 严格按照合同进行设计管理; 3. 建立健全设计管理制度。	基建管理部门
施工图审查	基建管理部门	▲ 1. 图审单位资质不符合要求; ▲ 2. 未通过消防、人防、防雷等专项审查。	严格执行相关管理规定; 严格审查资质文件。	基建管理部门	

### (三) 项目报建

#### 1. 项目报建流程图

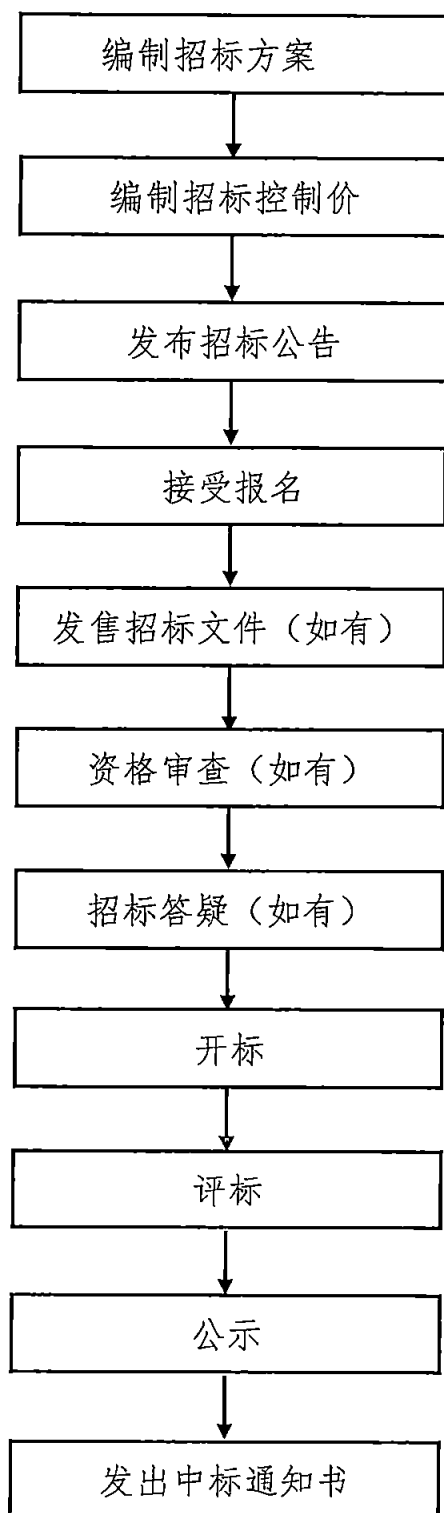


#### 2. 项目报建风险点及防控措施一览表

流程	风险环节	所涉对象及风险点		防控措施及责任主体	
		所涉对象	风险点	防控措施	责任主体
项目报建	办理规划许可证	基建管理部门	未按规定办理规划许可证	严格依法依规办理报建手续	基建管理部门
	委托质量安全监督	基建管理部门	未按规定办理质量安全监督手续		
	办理施工许可证		未按规定办理施工许可证		

#### (四) 工程招标

##### 1. 工程招标流程图



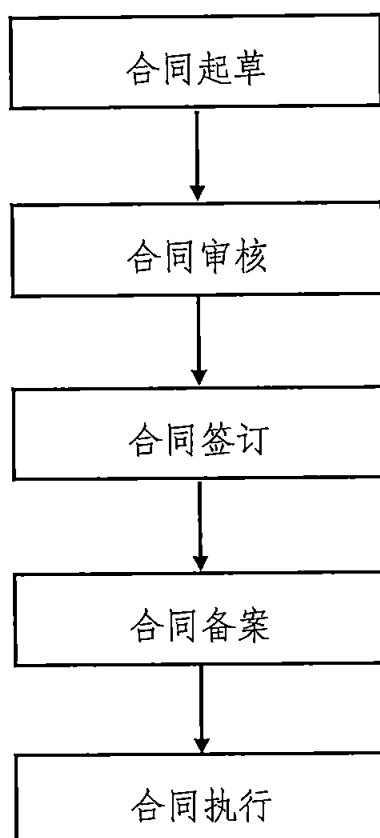
2. 工程招标风险点及防控措施一览表

流程	风险环节	所涉对象及风险点		防控措施及责任主体	
		所涉对象	风险点	防控措施	责任主体
工程招标	编制招标方案	招标管理部门	▲▲▲1. 应招标而不招标，或规避招标； 2. 先实施后招标； ▲▲3. 未经有关部门核准邀请招标； ▲▲▲4. 违规设置不合理的条件，排斥潜在投标人。	1. 严格执行招投标管理制度； 2. 建立招标方案审核机制； 3. 建立健全招投标监督机制。	招标管理部门 基建管理部门
	编制招标控制价		▲▲▲控制价设置不合理	委托有资质的咨询单位进行控制价复核	
	发布招标公告		▲▲▲1. 应当发布公告而未发布； ▲▲2. 发布招标公告不符合有关规定。	1. 严格执行招投标管理制度； 2. 公告发布前需向招标监督机构备案。	
	接受报名		▲▲▲1. 人为因素干扰投标报名； ▲2. 超时接受报名。	推行网上公开报名，排除人为干扰。	
			▲透露投标人信息。	落实招标保密制度	
	资格审查（如有）		▲▲▲1. 未按资格审查条款审查资格； ▲▲2. 投标企业挂靠、借用资质。	1. 建立监督复核机制； 2. 要求投标人提供基本账户信息及资质原件。	
	发售招标文件（如有）		▲泄露购买招标文件单位信息	加强对招标代理机构的管理。	
	招标答疑（如有）		▲对招标文件的说明或解释，不通知或不及时通知所有招标文件收受人。	招标文件发布后产生招标文件的实质性改动，需以书面形式备案，并以书面形式发送给所有招标文件收受人。	

流程	风险环节	所涉对象及风险点		防控措施及责任主体	
		所涉对象	风险点	防控措施	责任主体
工程招标	开标	招标管理部门	1. 未检查标书密封情况; 2. 未按法定标准开标。	规范开标操作程序	招标管理部门
	评标		▲▲▲围标、串标	1. 只接受投标人单位基本账户汇出的汇款凭据作为投标保证金,降低围标串标的概率; 2. 对各投标人公司、主要人员的关联情况进行核查; 3. 评标时在招投标信息系统中对投标人主要人员的职业资格证书代码进行核查。	
			▲▲▲招标人以各种方式影响专家评标	1. 全封闭评标,对评标过程录音、录像; 2. 规范参与评标专家的言行,防止暗示、诱导、误导。	
			▲泄露有关评审过程	1. 评标时所有专家和工作人员的通讯工具必须关闭; 2. 做好评审过程的保密工作,严禁私自记录。	
	公示		▲▲1. 未按规定公示评标结果; ▲▲2. 不受理依法依规的投诉举报或受理后不认真调查。	1. 严格执行公示规定; 2. 联合纪检监察部门、行政监管部门共同调查。	
发出中标通知书	▲▲▲1. 未按照评标委员会推荐的中标候选人顺序确定中标人; ▲2. 招标人未按相关规定发出中标通知书。	1. 严格执行《招标投标实施条例》; 2. 在法定时限内办理中标通知书备案。			

## (五) 合同管理

### 1. 合同管理流程图

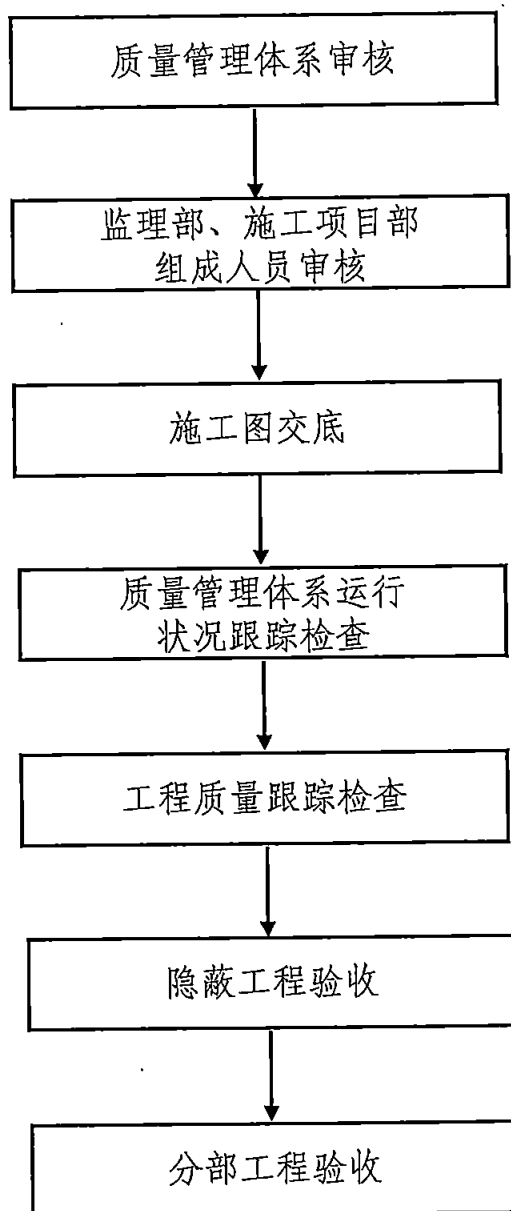


2. 合同管理风险点及防控措施一览表

流程	风险环节	所涉对象及风险点		防控措施及责任主体	
		所涉对象	风险点	防控措施	责任主体
合同管理	合同起草	招标管理部门 基建管理部门	▲▲▲起草合同无依据, 招投标文件条款违背单位集体决策的会议纪要及批复, 合同条款违背招投标文件。	依据中标通知书、招投标文件、会议纪要、批复等支撑文件起草	招标管理部门 基建管理部门
			▲▲▲合同条款模糊、不完善, 给合同执行带来潜在风险。	对涉及合同主体、质量标准、安全、进度、结算、变更、工程价款、支付方式、履约担保、索赔、保修等核心条款必须明确。	
			▲▲▲合同内容与现行国家规定存在明显冲突	执行现行国家规定	
			▲▲▲设置显失公平的条款		
	审核合同	招标管理部门 基建管理部门	▲▲▲合同审核流于形式	1. 规范合同审核程序; 2. 建立专业人员、法律顾问合同审核制。	
			▲▲▲发现问题不及时		
	合同签订	招标管理部门 基建管理部门	▲1. 不及时签订合同 2. 合同签署人不符合相关规定（不是法人、没有授权等）	1. 设定合同签订时限; 2. 规范合同签署行为。	
	合同备案		1. 不及时备案; 2. 备案文档不完整。	明确工作人员职责	
	合同执行	基建管理部门 财务管理部门	▲▲1. 不严格执行合同内容; ▲▲2. 背离原合同实质性内容签订补充协议。	建立健全合同执行监管机制	

## (六) 质量控制

### 1. 质量控制流程图

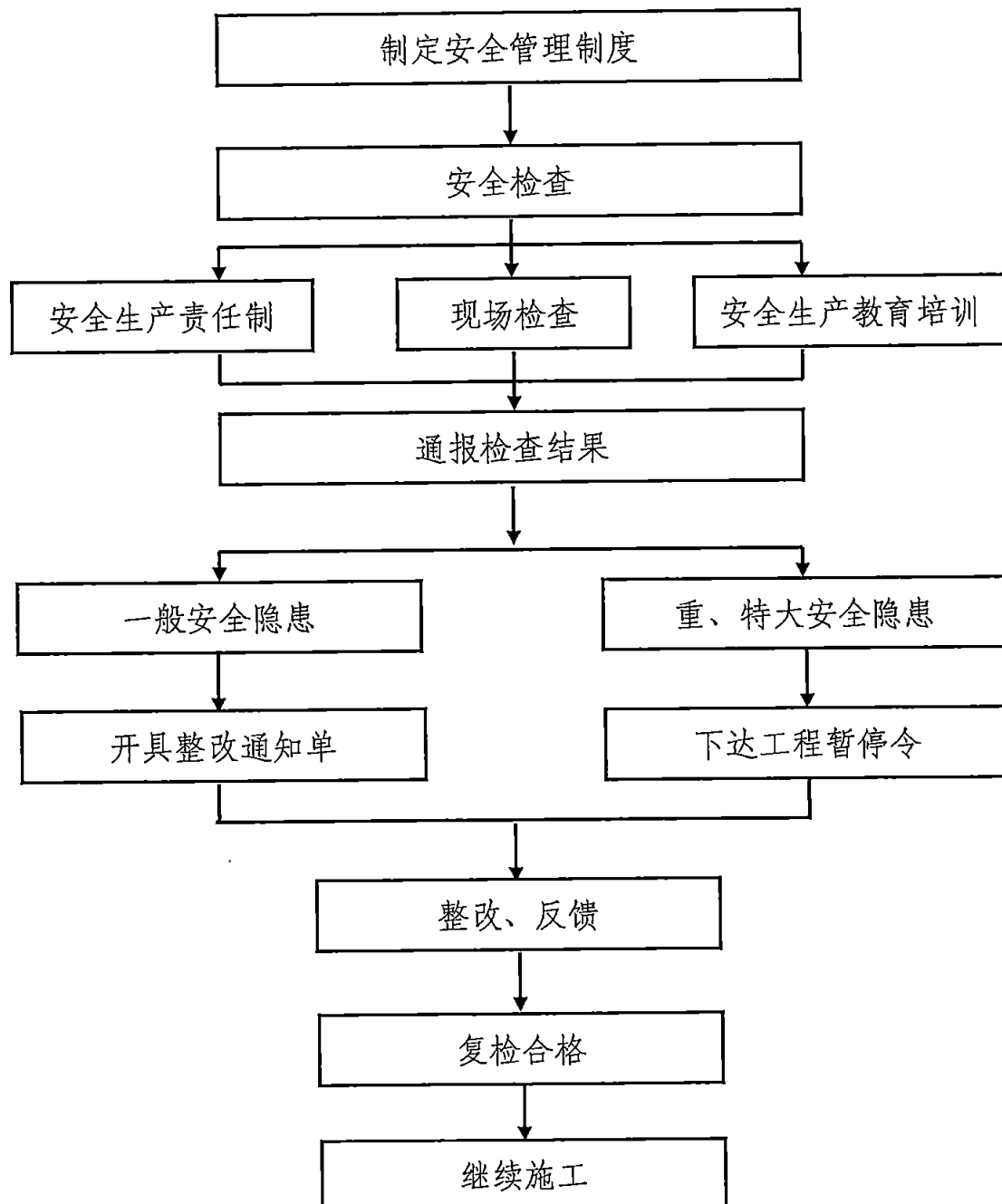


2. 质量控制风险控制点及防控措施一览表

流程	风险环节	所涉对象及风险点		防控措施及责任主体	
		所涉对象	风险点	防控措施	责任主体
质量控制	质量管理体系审核	基建管理部门	▲1. 不审核或审核流于形式; ▲2. 发现问题未及时纠正。	1. 严格督促施工单位及监理单位按程序进行审核; 2. 实行审核备案签字制度。	基建管理部门
	监理部、施工项目部组成人员审核		依据投标文件, 严格监督管理人员持证上岗。		
	施工图交底		▲1. 未及时组织施工图交底; ▲2. 交底流于形式。	形成交底会议纪要, 完备签字备案制度。	
	质量管理体系运行状况跟踪检查		▲▲1. 管理人员不到位; ▲▲2. 未督促执行质量管理体系。	明确管理人员工作职责, 实行巡回检查制度。	
	工程质量跟踪检查		▲▲1. 工程质量监督不到位; ▲▲2. 分包单位资质审核不严; ▲▲3. 对材料进场验收程序把关不严; ▲▲4. 对检验程序审核不严。 存在转包、违法分包等问题发现不及时, 证据不掌握。	1. 严格督促监理、施工单位履行职责; 2. 督促执行材料进场验收制度和工序“三检”制度。	
			▲▲▲1. 授意指定有利益关系的分包单位或材料供应商; ▲▲▲2. 明示或暗示设计施工单位违反强制性标准。	签订廉政责任书, 规范管理人员行为。	
			▲▲▲对发现的问题不及时处理	建立首问责任制	
	隐蔽工程验收		▲▲1. 不及时参与主要分部分项工程验收; ▲▲▲2. 授意对不合格工程通过验收; ▲▲3. 明示或暗示改动、编造实测数据。	完善相关制度, 保存检查影像、文字等原始资料。	
分部工程验收					

## (七) 安全管理

### 1. 安全管理流程图

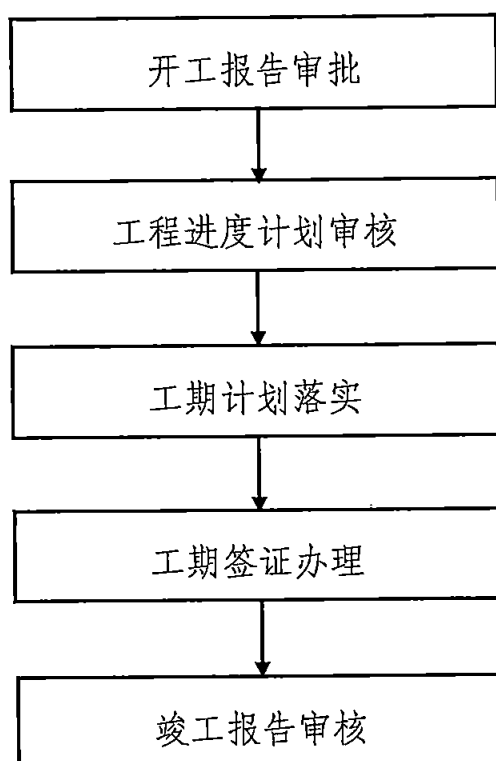


2. 安全管理风险点及防控措施一览表

流程	风险环节	所涉对象及风险点		防控措施及责任主体	
		所涉对象	风险点	防控措施	责任主体
安全管理	安全检查	基建管理部门	▲1. 未按制度规定的范围、工程节点等内容组织施工、监理等相关单位实施检查； ▲▲2. 对项目安全不监督检查或检查时降低标准； ▲▲3. 在安全检查过程中故意刁难。	1. 检查组由多人组成，检查评分工作由多人分项进行，留档备案； 2. 督促施工企业落实保险制度； 3. 落实定期安全检查措施。	基建管理部门
	通报检查情况		▲▲▲1. 故意隐瞒检查中发现的安全隐患； ▲▲2. 未及时督促施工单位消除安全隐患。	1. 及时公布检查结果并限期整改； 2. 对整改结果进行复查并备案。	
	复检		▲▲1. 复检流于形式； ▲▲▲2. 对施工单位整改不到位的，帮其隐瞒过关。	完善复检工作程序，督促监理单位进行复查，审核复查记录。	

## (八) 工期控制

### 1. 工期控制流程图

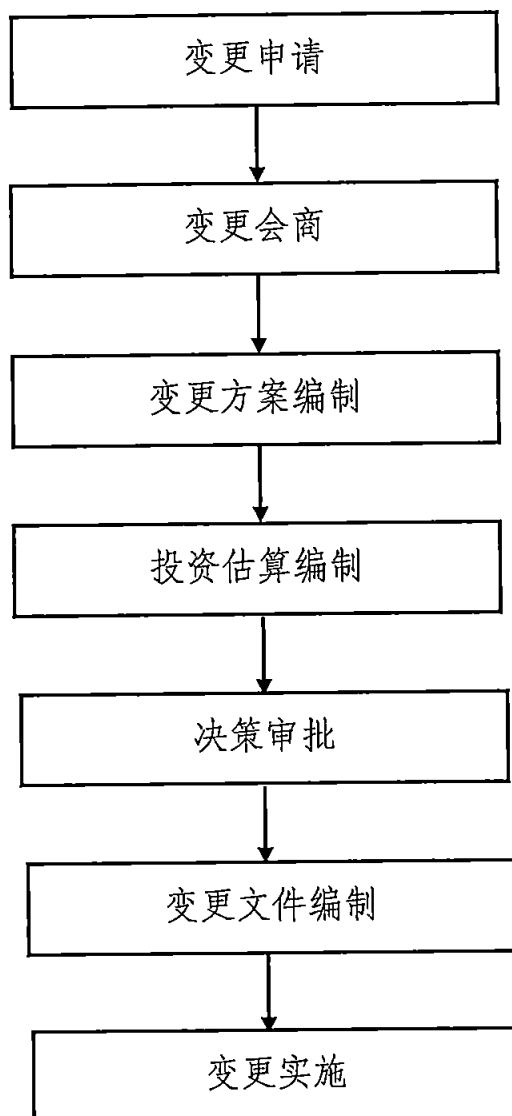


## 2. 工期控制风险点及防控措施一览表

流程	风险环节	所涉对象及风险点		防控措施及责任主体	
		所涉对象	风险点	防控措施	责任主体
工期控制	开工报告审批	基建管理部门	▲1. 开工报告未及时批准; ▲2. 不具备条件擅自批准开工。	严格按施工管理程序执行,及时批准开工报告。	基建管理部门
	工程进度计划审核		▲1. 未审核进度计划; ▲2. 批准不合理的进度计划。	严格按施工组织设计对进度计划进行审核	
	工期计划落实		▲未定期检查进度计划的执行情况 ▲逾期完工,未按合同约定扣除违约金。	建立进度计划检查制度并落实	
	工期签证办理		▲▲随意办理工期签证	做好工期索赔或反索赔的证据积累与收集保存	
	竣工报告审核		▲接受资料不齐备的竣工报告	应按规定建立符合要求的竣工资料清单,并对照查验竣工报告。	

## （九）变更控制

### 1. 变更控制流程图

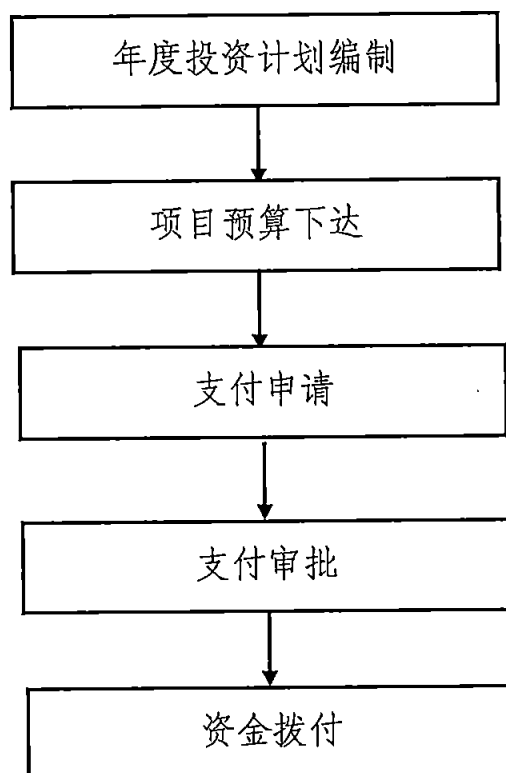


2. 变更控制风险点及防控措施一览表

流程	风险环节	所涉对象及风险点		防控措施及责任主体	
		所涉对象	风险点	防控措施	责任主体
变更控制	变更申请	基建管理部门	<p>▲▲▲1. 擅自改变项目规模、内容、标准；</p> <p>▲▲▲2. 串通通过变更为利益相关单位谋取不正当利益；</p> <p>▲▲▲3. 默许或串通施工单位，为利益相关单位谋取不正当利益。</p> <p>▲▲▲4. 重大变更超过限额未经招标直接发包或者未经审批直接发包。</p>	<p>1. 建立变更审批机制；</p> <p>2. 严格按照设计图纸施工；</p> <p>3. 严禁相关责任人干预工程建设，随意提出变更；</p> <p>4. 在设计合同条款中增加对图纸质量的索赔条款。</p>	基建管理部门
	决策审批		<p>▲▲▲1. 不按程序和权限审批变更；</p> <p>▲▲▲2. 在变更审批之前，默许实施变更造成既成事实；</p> <p>▲▲▲3. 不及时审批变更，造成工期延误和资源浪费。</p>	<p>1. 建立变更审批会签制度，集体研究决定；</p> <p>2. 严格按变更审批程序执行；</p> <p>3. 加强现场监督管理，杜绝未批准先实施行为。</p>	

## (十) 资金管理

### 1. 资金管理流程图

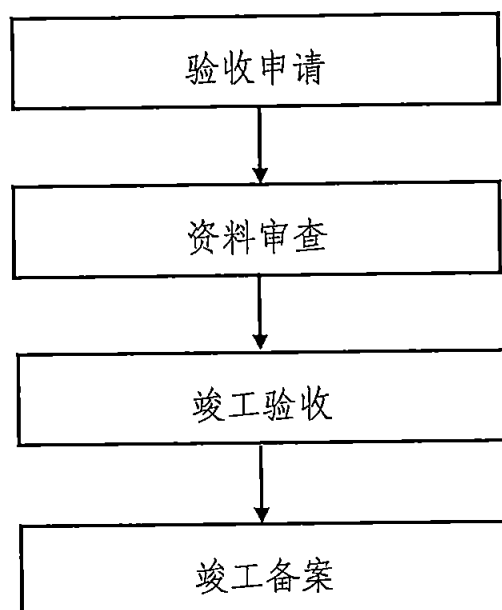


## 2. 资金管理风险点及控制措施一览表

流程	风险环节	所涉对象及风险点		防控措施及责任主体	
		所涉对象	风险点	防控措施	责任主体
资金管理	年度投资计划编制	财务管理部门 基建管理部门	▲▲ 未及时编制或据实编制投资计划	按实际需求编制投资计划	财务管理部门 基建管理部门
	项目预算下达	财务管理部门	▲▲▲ 未落实或挪用、挤占项目资金	建立专项核算，对项目资金专款专用	
	支付申请	基建管理部门	▲▲▲ 授意施工、监理单位超进度申请进度款	建立部门跟踪制度，建立支付台账	
	支付审批	基建管理部门 财务管理部门	▲▲▲ 1. 未按合同或形象进度审核支付申请； ▲▲▲ 2. 批准手续不完备的支付申请； ▲▲▲ 3. 有意拖延审批时间； ▲▲▲ 4. 审核不严谨，未核减应扣减款项，造成资金超付。	制定资金拨付审批制度，明确资金拨付审批程序；	
	资金拨付	财务管理部门	▲▲▲ 1. 有意拖延支付； ▲▲▲ 2. 未经审批提前支付。	制定财务内控制度，明确财务人员岗位职责，建立财务人员相互制约机制。	

## (十一) 竣工验收

### 1. 竣工验收流程图

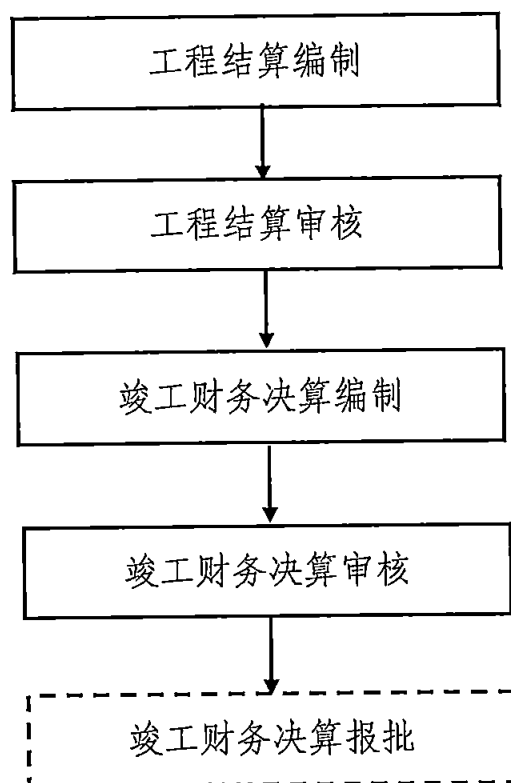


2. 竣工验收风险点及防控措施一览表

流程	风险环节	所涉对象及风险点		防控措施及责任主体	
		所涉对象	风险点	防控措施	责任主体
竣工验收	验收申请	基建管理部门	1. 接受不具备验收条件的申请; 2. 有意拖延具备验收条件的申请。	实行逐级监督机制	基建管理部门
	资料审查		▲ 1. 不严格要求监理单位审查竣工资料; ▲ ▲ 2. 应存档的资料缺失。	严格按照《建筑工程质量管理条例》审查竣工资料 加强内部控制, 建设档案资料及时归档, 规范管理。	
	竣工验收		▲ ▲ 1. 未按规定组织验收; ▲ ▲ 2. 规避工程缺陷、隐瞒未完工内容、降低验收标准。	1. 严格执行验收程序; 2. 邀请各方责任主体参加; 3. 全面检查实体质量; 4. 特种工程(设备)建立专家验收制度; 5. 各方责任主体发表验收意见, 落实相关责任。	
	竣工备案		以违规手段获取竣工备案文件	依法依规办理竣工备案	

## (十二) 工程结(决)算

### 1. 流程图

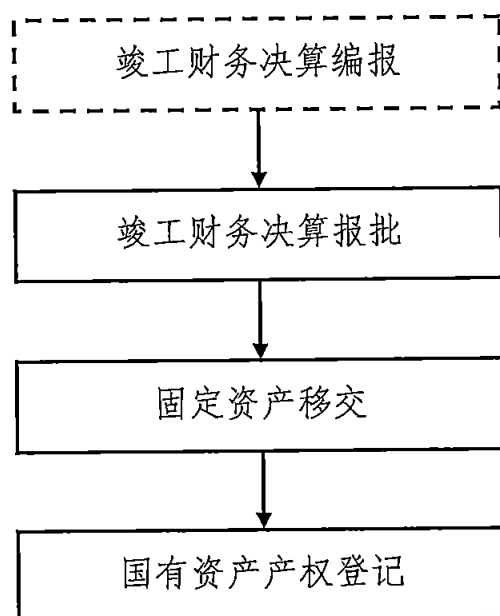


2. 工程结（决）算风险点及控制措施一览表

流程	风险环节	所涉对象及风险点		防控措施及责任主体	
		所涉对象	风险点	防控措施	责任主体
结算 决算	工程结 算编制	基建管理部门	▲▲1. 未及时督促施工企业编制工程结算； ▲▲2. 未严格审核结算资料的完整性和真实性。	建立内控复核制度	基建管理部门 财务管理部门
	工程结 算审核	基建管理部门	▲1. 未按规定委托具有相应资质的咨询机构审核； 2. 未及时完成工程结算审核工作； ▲▲3. 对审核过程监管不到位，导致“串审”； ▲4. 未按合同约定严格审核结算造价。	1. 完善咨询机构遴选机制； 2. 强化审核监督过程。	
	竣工财务 决算编制	财务管理部门	▲▲1. 不及时办理竣工财务决算； ▲▲2. 内控制度、立项批复、招投标资料、项目合同、财务支付凭证等财务决算资料不完整； ▲▲▲3. 编制虚假决算报表。	1. 规范竣工决算编制程序； 2. 明确财务人员职责。	

### (十三) 资产交付

#### 1. 资产交付流程图



2. 资产交付风险点及防控措施一览表

流程	风险环节	所涉对象及风险点		防控措施及责任主体	
		所涉对象	风险点	防控措施	责任主体
资产交付	竣工财务决算报批	财务管理部门	1. 未及时编制竣工财务决算; 2. 学校委托其它单位编制的项目竣工财务决算, 未经学校确认; 3. 项目竣工财务决算未报批。	《关于印发<广东省财政厅关于基本建设财务管理的实施办法>及配套制度的通知》(粤财规〔2017〕2号)	基建管理部门 财务管理部门 资产管理部门
		基建管理部门	项目投资调整幅度超出国家规定范围未获批准		
	固定资产移交	财务管理部门 资产管理部门	项目竣工财务决算获批后未及时办理固定资产移交手续	《广东省建设工程造价管理规定》(省府令第205号)	
		基建管理部门 财务管理部门	▲项目固定资产移交完成前, 项目负责人或决算编报负责人已调离。		
		资产管理部门 基建管理部门	已移交固定资产未及时按有关规定组织办理不动产权登记、国有资产登记		