建设项目前期报建阶段风险识别与防控

李园园

（徐州淮海国际陆港控股投资发展集团有限公司，江苏 徐州 221000）

摘 要 为提升建设项目前期报建风险管控效能，本文立足于项目报建全流程实务，识别政策法规变动、立项审批合规、投资合作主体、招标采购程序、跨部门协调衔接五大类典型风险；从制度环境、组织结构、管理能力三个维度剖析风险频发的内在成因。研究认为，报建阶段风险的本质是审批制度持续改革迭代与多层嵌套式项目组织体系之间形成的结构性矛盾。风险防控应当转变思路，由被动补救转向主动预判，构建覆盖报建全流程的风险管控体系。研究成果旨在为同类片区综合开发项目的报建管理工作提供实践参考。

关键词 建设项目；前期报建；风险识别；风险防控

中图分类号：TU721 **文献标志码**：A DOI：10.3969/j.issn.2097-3365.2026.28.022

0 引言

随着城市化发展进程的加快，城市建设不断提档升级，新型工程建设管理模式得到广泛应用。当前受宏观政策调控、市场环境变化影响，建设项目普遍面临融资落地难、市场去化压力大等问题，对项目计划管控、成本管控、质量管控提出了更高要求。前期报建是项目由决策阶段转入实施阶段的关键枢纽，需要在较短周期内并行完成立项审批、社会投资人引进、项目公司设立、招标采购等多项工作。报建任意环节出现疏漏，都将传导至后续工程建设，对项目建设进度、投资效益乃至整体合法合规性造成重大影响。因此，系统识别报建环节风险、建立完善防控机制，对保障项目平稳落地具有现实意义。

1 建设项目前期报建阶段常见的风险类型与识别

1.1 政策法规变动风险

项目前期报建工作高度依托现行法律法规与行业政策体系，国家、地方层面政策标准处于动态调整过程中。以九里湖商务中心片区项目为例，项目2021年2月正式启动，历经立项批复、投资人招标、合作协议签署等一系列环节，周期跨度较长。若推进过程中土地管理、环评、投融资监管等领域政策发生调整，已完成的前期工作成果可能需要重新论证修改。

片区开发项目涉及发改、自然资源、住建、生态环境等多个主管部门，各部门政策更新节奏不完全同步，容易出现“前序环节执行旧规、后续环节适用新规”的政策衔接冲突，进而引发系统性合规风险[1]。

1.2 立项审批合规风险

立项是报建工作的核心节点，立项批复的合规性直接决定后续各项审批手续的法律效力。九里湖商务中心片区项目立项批复包含安置房、市政道路、生态整治、科创中心四大建设板块，总投资约125.9亿元。批复文件中建设内容、建设规模、投资额度等关键要素一旦出现表述偏差，会造成后续行政许可与立项批复内容不一致。

实务中主要风险点集中在建设规模论证深度不足、投资估算计价口径不统一。片区开发多采用打捆立项模式，将属性差异较大的多个子项目合并审批，虽提升审批效率，但单个子项发生变更时，极易触发整体立项批复调整，产生连锁变动风险。

1.3 投资合作主体风险

片区开发项目投资规模大、投资回收期长，普遍采用引进社会投资人组建项目公司的开发模式。多主体共同参与虽能够分散投资压力，但也带来报建实施主体身份认定难题。项目公司从合作协议签订到完成工商注册往往需要数周乃至数月，报建手续不能长时间等待。若以母公司名义申报，申报主体会与后续实际实施主体不一致；若以尚未完成注册的项目公司申报，则会因为不具备法人主体资格被审批部门驳回，形成报建申报主体的“空档期”。除此之外，项目公司各股东话语权的分配，会直接影响报建事项决策效率。遇到方案调整、规划指标变更等事项，股东各方意见分歧，会拉长内部决策周期，挤压外部行政审批可操作时间。

作者简介：李园园（1992-），女，硕士研究生，一级建造师，研究方向：城市片区开发管理。

1.4 招标采购程序风险

报建阶段招标采购既是工程实施前置条件，也是合规审计重点管控领域。片区开发项目常采用 EPC 总承包模式，勘察、监理、设计—施工总承包等多标段并行采购，采购包数量多、投资金额高、各事项时序交叉重叠，程序上的微小瑕疵，都可能在审计巡察中被认定为违规问题。

风险主要体现在两方面：一是招标方案与立项批复匹配度不足，EPC 承包范围是否完整覆盖立项批复建设内容、标段界面划分是否契合投资合作协议，一旦出现偏差就形成合规漏洞；二是社会投资人招标与工程 EPC 招标分属两级采购行为，前者由政府主管部门审批，后者由项目公司组织实施，两类采购在审批权限、评审标准、异议处置等方面缺少统一衔接规则，容易出现权责交叉或者监管盲区 [2]。全部招标档案若归档不全，也会留下审计隐患。

1.5 部门协调衔接风险

片区开发报建既要对接管委会、发改、自然资源、住建等多个外部行政主管部门，企业内部还要完成合同会签、法务审核、财务审核等多层级流程。九里湖项目采用“管委会交办—国企统筹—项目公司落地”三级组织架构，信息在多层级传递过程中容易出现信息衰减、理解偏差。

一份投资合作协议需要经过八个内部签批环节，任意节点意见不统一或者审批滞后，都会拖慢整体进度。当外部审批存在明确受理窗口期，而内部决策链条冗长，内外节奏错配，就会造成申报材料过期、批文失效等实质性损失。

2 建设项目前期报建阶段风险的成因分析

报建阶段各类风险并非偶然发生，根源集中在制度环境、组织结构、管理能力三个层面。从制度环境来看，我国工程建设审批制度持续改革，各级政府不断调整审批事项权限、申报条件与技术标准，不同职能部门改革进度缺少统一协同，报建工作始终面临规则适用的不确定性。从组织结构来看，片区开发普遍实行“政府授权—国企统筹—项目公司实施”三级运行架构。管理层级每增加一级，就叠加一轮信息过滤与多方决策博弈。不同层级主体目标导向、利益诉求存在差异，审批衔接障碍本质是层级目标冲突，不只是简单沟通协调问题。从管理能力来看，传统项目管理中报建往往被视作事务性报送工作，企业报建专业力量配置薄弱。从业人员大多习惯于被动响应审批部门要求，缺少政策研判、风险前置预判能力，风险识别滞后于风险发生。制度、组织、能力三方面矛盾相互叠加，构成报建风险反复出现的结构性诱因 [3]。

3 建设项目前期报建阶段风险的防控

3.1 建立政策动态跟踪研判机制

应对政策变动风险，核心是变被动应对为主动预判。企业应当建立常态化政策收集、分析、预警工作机制。第一，设置专职岗位对接发改、自然资源、住建、生态环境等主管部门，收集正式文件、征求意见稿以及行业工作动态；按照审批事项分类建立政策台账，标注政策生效时间、过渡期安排，梳理对在办项目的影响。第二，在月度报建例会增加政策研判专题，对照新发布政策评估对当前审批节点的影响，提前准备材料修改方案或者备选审批路径。对于公开征求意见的重大政策，通过行业座谈、意见反馈等渠道把握政策走向，在正式文件落地前完成内部预案。第三，联动外部法律顾问、专业咨询机构，遇到政策适用争议及时获取专业解读，规避理解偏差带来的申报失误。

3.2 做细立项审批前置校核工作

立项合规风险的防控重心应前移至申报材料编制阶段，在正式递交审批部门之前完成充分的内部校核。立项申报启动前，组织设计、造价、法务专业人员开展立项方案专题论证会，确保建设内容表述口径与规划条件、可行性研究报告保持统一；统一投资估算计价基准、定额与价格依据。针对片区项目打捆立项模式，同步编制各子项独立说明文件，清晰划分安置房、市政道路、生态整治、科创中心等板块建设规模、投资额与实施边界，为后续单项调整预留空间。立项初稿完成后，主动与审批部门开展预沟通，重点确认建设内容的分类归属、审批权限的对应关系以及批复文本中关键条款的表述要求，将审批部门的反馈意见纳入材料修改后再正式递交，从源头降低批复与实际建设需求错位的风险 [4]。

3.3 健全投资合作全流程风控体系

多方投资主体参与片区开发的模式下，报建团队应在投资合作协议签署前提前介入合同条款的审核，从报建实操角度提出约束性条件。一是协议中应明确约定项目公司工商注册的最晚完成时限，并将注册完成作为启动后续规划许可、施工许可等审批手续的前置条件，避免因申报主体身份不确定而造成审批程序反复。二是协议应就项目公司层面涉及报建事项的决策权限作出专项安排，将设计方案调整、规划指标变

更、审批材料签章等高频事项纳入管控清单，明确股东议事规则，防范社会投资人单方决策偏离管控目标。三是完善项目公司章程，设立报建工作联席会议制度，协调股东之间意见分歧。同时，在协议中明确投资人在报建过程中的配合义务，限定资料提交、盖章流转时限，把合作风险转化为可落地的契约约束。

3.4 强化招标采购全链条合规管控

理顺社会投资人招标与工程招标两级采购关系，出台统一管理办法，厘清审批权限、评审衔接、异议处理归口。招标采购程序风险的防控核心在于确保招标方案与立项批复、投资合作协议之间形成严密的逻辑闭环。编制招标方案时，应将立项批复中确定的建设内容逐项分解为招标采购清单，对照合作协议标段边界交叉校验，实现建设内容全覆盖、标段划分无重叠无遗漏。对于EPC模式下设计、施工、采购合并招标的情形，招标文件中应专设条款明确EPC合同范围与立项批复内容的对应关系，要求投标文件逐项响应批复确定的建设要求。在社会投资人招标与工程EPC招标两级采购体系中，报建团队应协助制定统一的招标程序管理办法，明确两级招标各自的审批权限、评审标准的衔接规则以及异议处理的归口部门，避免因权责界面模糊引发合规争议。招标过程中产生的全部文件应完整归集，与立项、合作协议配套归档，形成完整证据链，便于后续接受审计、巡察等专项检查时快速调取[5]。

3.5 构建制度化多主体协同联动机制

针对需要管委会、集团、项目公司多方出具文件的事项，编制三级联动工作方案，推动多主体同步筹备材料，改变逐级流转模式。部门衔接风险的防控不能停留在加强沟通的层面，而应从组织架构层面建立制度化的协调运行机制。企业应推动成立报建专项领导小组，分管领导牵头，法务、财务、合约、技术等部门负责人参与，重大报建事项实行集体决策，替代现行逐级会签中“串联式”的审批模式。在具体操作中，报建团队应编制详细的审批事项清单与时间节点图，将每一项外部审批手续的受理窗口期、有效期限标注在时间轴上，据此倒排内部决策的截止日期，确保内部签批流程在外部窗口期关闭前留出足够余量。对于需要管委会、集团、项目公司三级主体分别出具文件的审批事项，应提前编制三级联动工作方案，明确各方责任人、交付标准与完成时限，在材料编制阶段即实现同步推进而非逐级流转。同时，建立报建进度周报制度，定期向领导小组同步办理状态、卡点问题与下一步计划，实现风险早暴露、早处置。

4 九里湖商务中心片区项目报建实践案例

徐州淮海国际港务区九里湖商务中心片区开发项目（一期）的报建历程较为典型地呈现了前文所述的多重风险交织特征。2021年2月管委会向陆港集团发出交办单，移交片区咨询、项目建议书编制、法务等前期工作，当月24日出具立项批复，批复涵盖安置房65.5万平方米、市政道路30.67公里、生态整治5.11平方公里、科创中心14.49万平方米四大板块，总投资约125.9亿元，建设期36个月。立项完成后，项目随即进入社会投资人招标阶段，两个标段分别由中建三局联合体、中交三航局联合体中标，双方于2021年6月启动投资合作协议谈判，拟按标段各组建注册资本1亿元的项目公司。至2021年7月初合同会签审批表签批完毕，一份协议经历了从经办人到董事长共八个层级的内部审核。项目从交办到合作协议签署仅五个月，立项审批、投资人招标、项目公司组建、合同会签多项工作高度并行，既体现了报建团队的高效统筹能力，也暴露出各环节留给风险研判的时间窗口极为有限的现实压力。

5 结束语

建设项目前期报建风险具备来源多元、动态演变的特点，单一管控手段难以根除隐患，必须围绕政策跟踪、立项审核、投资合作、招标管理、跨部门协同打造系统化防控体系。随着工程建设审批制度改革持续深化，审批事项整合、数字化报建平台普及成为新趋势，报建岗位逐渐从传统材料报送型事务岗位向风险研判型专业岗位转型。在此背景下，企业应当重视报建专业人才队伍建设，把风险管控理念嵌入报建全业务链条，推动报建管理由经验驱动转向制度驱动，为项目前期科学决策筑牢保障。

参考文献：

[1] 李志艳.房地产项目报建流程对开发环节的影响研究[J].房地产世界,2022(02):9-11.
[2] 马继锋,李滨.全过程工程咨询模式下建设项目报批报建实践与思考[J].建设监理,2025(09):35-38.
[3] 马全明.超高层建筑工程前期报建管理措施研究[J].住宅与房地产,2024(17):107-110.
[4] 宋晓旻,袁从强.大型市政工程报建风险分析及控制[J].项目管理技术,2024,22(01):137-140.
[5] 俞鹏飞,熊代燃.报批报建管理中的问题及风险控制[J].建设监理,2022(10):70-71,103.