

# 政府投资项目代建制中财务管理的精细化解析

沈跃波

(靖江市城投基础设施发展有限公司,江苏 靖江 214500)

**摘要:**为提升政府投资的安全性与有效性,国内多地陆续推行了政府投资代建制,实践中取得一定的成绩。财务管理是政府投资项目管理工作中的重要内容之一,其直接影响着代建项目投资功能的实现,故而提升代建项目财务管理的精细化水平具有很大的现实意义。分析了代建制中财务管理的现状,探究相关问题的成因,在会计核算、资金管理、合同及竣工结算等方面提出改善措施,以供借鉴学习。

**关键词:**政府投资项目;代建制;财务管理;精细化;改善措施

【DOI】10.12231/j.issn.1000-8772.2023.04.151

近年来,国内各级政府为了能管控项目超规模、超标准、超概算等现象,减少投资项目内“建、管、用”三位一体化时滋生出的资金浪费问题,确保资金使用安全,提升资金的使用效率,在很多地区推行了项目代建制。关于政府投资代建制,是指主管部门针对投资项目,参照使用单位对项目提出的功能需求,基于公开招标形式选出专业的代建单位,全权委托其分析项目可行性、环境测评、规划设计、报送审批、施工招投标等工作,在项目建成后交付给使用单位的一项制度。政府会计制度出台以来,对代建项目财务管理工作提出更多、更高的要求,本文列举政府投资项目代建制财务管理中存在的主要问题,提出了相应的改善建议与措施。

## 1 政府投资项目代建制财务管理存在的问题

### 1.1 代建企业会计核算有待规范

不同地区政府运用的项目代建模式存在差异,资金拨付形式也不能做到完全统一,这是造成代建项目的会计核算工作长期无法实现统一的主要原因。政府会计制度推行以来对代建项目会计核算工作起到了一定的规范作用,但是长期以来没有对代建企业做出明确规定,只是要求依照现行企业会计准则和会计制度的要求开展会计核算工作。有些代建企业习惯把代建项目整合至本企业大账核算范畴,笔者回顾长期实践经验认为以上这种做法的可行性值得商讨、推敲,因为代建项目和企业资产定义之间存在着较大出入,盲目整合容易造成企业资产虚增,扰乱资产的流动状态。不同代建企业在实际工作中运用的会计核算方法有所不同,比如代建收入的确认,由于代建合同对代建资金的界定不一致,有些代建企业按照项目建设成本和代建管理费总额确认代建收入、有些则将代建管理费确认代建收入。部分财务人员工作经验匮乏,岗位工作中没有严格按照企业会计准则和会计制度的规定要求进行会计核算,例如:没有按现行收入准则进行收入成本的确认,项目支出是费用化还是资本化界定不清,成本费用的归集与分配缺乏合理性,会计档案管理不够完善且没有及时进行归

档等。上述情形,严重影响企业会计报表的可比性,会计信息质量也很难得到保障,给会计报表的应用带来了很大的麻烦,亟须对代建企业的会计核算进行规范。

### 1.2 项目资金管理有待加强

首先,部分项目代建企业没有从思想上重视财务管理工作,片面认为项目代建后该项工作与代建单位无关,长此以往造成财务管理工作出现了十分严重的“缺位”现象,比如代建项目的财务管理及内控制度不够完善,代建资金运用计划、资金拨付申请不及时或审查不严等,财务风险显著增加。

其次,代建企业自身没有长期资金计划的管理力度,有些代建企业根本没有项目资金使用计划,有计划的代建企业编制出的资金使用计划也不够合理、科学,精准度偏低,很难为制定资金预算提供可靠依据,资金配置部署也不够合理,资金的使用效率降低。

再次,代建企业没有重视保函、保证金的管理,导致企业风险加大,无法取得理想的资金效益。近些年来,国内各地政府投资代建项目的数量不断增加,基本建设项目的跨度较长,有些项目需缴纳的保证金金额也较大,一些代建单位在参与项目建设过程中,没有从思想上重视保函、保证金的管理工作,保证金和保函的内部审核不够严格,容易出现提供的保函或保证金不符合要求,部分中标单位签订了工程合同但是保证金却没有按时进账,资金管理力度低下等,又或是一些工程项目在没有进行质量检测验收时,保函就已经到期等状况。以上问题会严重弱化代建企业资金效益,给建设工程项目埋下隐患因素。

最后,资金拨付管理还有很大的完善空间,主要表现在有些代建企业没有按照项目进度及时向委托单位申请项目建设资金,申请拨付进度滞后,资金报批流程烦琐复杂,缺乏分类管理与适度授权;账户管理欠缺规范性,没有将专户管理模式落到实处,个别项目前后使用账户不统一等,易导致资金混同,资金被挪用的风险增加。

### 1.3 代建合同约定不清晰,不利于代建企业的财务管

理

首先,我国代建制市场化程度偏低这已经是一个客观事实,一些地区是政府创设专门机构或专业公司负责实施代建项目,主观上不重视代建项目合同的签订,部分内容十分笼统,缺乏较强的管束力。其次,代建项目实施过程中各方的权责边界模糊不清,一般是政府投资主管部门作为项目的委托方,不仅扮演着合同当事人的角色,同时还是行政方面的主体,可能会对代建合同下权利义务的达成形成一定的阻力,现实工作中依然存有着行政权力与合同权利相互混淆、项目使用单位配合度差或过多参与干涉代建单位等不良情况。再次,长期以来没有建立健全风险分担机制,众所周知,代建企业负责执行代建项目的工期、质量和投资管理工作,鉴于政府大部分投资项目投资数额庞大、周期漫长的实际情况,项目建设工序复杂,存在着诸多不确定性因素,项目具体实施阶段代建企业很难实现对财务风险的全面管理控制,尤其是概算总额的管控,比如早期决策、勘测结果、设计质量、政府部门干预等均会影响概算的最后控制效果,若发生问题后把责任完全归咎给代建企业不合情理。最后,缺乏合理的代建奖惩机制条款,代建管理费的设定、审核与支付办法尚需进一步规范。

#### 1.4 项目竣工财务决算滞后

理论上讲,按照现行规定要求项目竣工可投用或者试运行达到合格标准以后,排除个别状况,要在规定的时间内编制申报竣工财务决算。但是现实实施期间很难依照要求如期完成,竣工财务决算滞后是普遍存在的实际问题。首先,针对竣工财务决算的重要性,相关单位在思想认识方面均不够,通常只重视项目质量、进度及结算审计等过程,没有明确竣工财务决算环节推进的必要性,造成项目竣工交付给使用单位且结算审计工作完成以后,在较长时间内没有办理落实竣工财务决算。其次,结算审计执行进度过于缓慢,不利于竣工财务决算编制工作的顺利推进,这主要是因为结算审计牵扯到代建项目建设整个过程,要求提供的资料类型及数目均很多,需要施工、监理、建设和审计等参建方加强配合联系,某个环节存在不足均会对审计工作进度产生不良影响,例如基础资料不齐全、单位之间存在分歧等,均可能会延长结算审计时间长度。最后,竣工财务决算编制工作量庞大、难度系数偏高,特别是对于那些体量且结构复杂的项目,既有的财务人员专业能力素质通常很难满足要求。

### 2 提升政府投资项目代建制中财务管理精细化水平的对策和建议

#### 2.1 规范会计核算,提高会计信息质量

对于代建项目而言,会计核算管理的任务主要是结合工程实施期间真实发生的支出,采集归纳资金审批支付环节形成的审批依据、发票、单据等资料编制相配套的财务报表,以提升项目建设成本、费用等要素核算的精准度,真实呈现及监管资金的应用情况与成果,规范代建企业后续

经营管理中依据企业会计准则及代建合同开展会计核算工作。

首先,从本质上分析,代建制自身属于一种委托代理关系,委托单位尽管作为项目会计核算主体,但其对项目不直接负责,这也是其大部分情形下很难及时获得会计核算工作实施过程中所需原始凭证的主要原因,代建企业却按照政府主管部门委托直接负责项目管理事宜,掌握着代建项目建设的第一手资料,作为资金支付的办理者与原始凭据的直接获得者,代建企业负责执行项目日常会计核算工作是满足现实需求的。

其次,规范代建企业的核算模式,使其能和资产定义要求相吻合,避免过往虚增企业资产及账面资产波动幅度较大等现实问题,从而增强企业会计报表的可比度。

最后,根据项目核算要求科学地设置会计科目,一方面要使会计核算过程更加清晰透明,另一方面也要有益于提升会计档案管理和项目审计工作的质量。例如:可以按房建项目、道路桥梁等基础设施项目、公园绿化项目、垃圾填埋等设置项目大类,在其项目大类下再具体设置个别项目进行会计核算,同时加强对会计人员的业务培训,增强其专业胜任能力,使会计核算和会计信息质量进一步提高。

#### 2.2 加强资金管理,提高使用效益

第一,委托单位需要依照基本建设财务规则所明确的要求,认真落实项目财务管理的基础工作内容,自觉加强和代建单位之间的合作,协同构建并完善代建项目财务管理机制与内控制度,清除规划各方持有的财务管理职权,真正加大资金预算与实际应用情况的管控力度,完善项目管理台账,全面呈现出预算实施、资金拨付、项目建设进度等状况,同时定期与代建单位进行账目核对,防控不必要的财务风险问题。笔者认为可以尝试进行投资预算的动态管理,一是加强配合其他工程和预算部门,在代建项目执行的早期就层层分解相关项目投资控制指标,力求在项目建设全程能把总投资调控在概算中;二是在项目实际执行期间,通过加强投资预算的动态化管理,能帮助相关人员更快速、精准地比较进度和项目概算,据此判断项目的真实款进度是否超出概算或者在超概算的边缘,及时采取改善措施。

第二,管理好保函与保证金,降低风险和提高资金效益,代建企业要提高保函和保证金的管控力度,尽早将项目保函与保证金整合至规范管理的范畴,一方面能满足项目财务管理的现实需求,另一方面也能减少或规避履约风险。管理的内容主要有确定需呈交的保函与保证金方式、保函的规范书写格式、保函内容的时效性、保函及保证金的管理程序等。

第三,代建企业要加大项目资金计划管理的控制力度,合理部署项目的实施计划与预测资金的需求,主动配合建设单位制定最合理、可行的项目资金预算,严格按照

项目实际建设进度、合同等申请与拨付建设资金和代建管理费,确保项目推进过程中有充足资金做支持,同时代建企业要对代建资金的支出编制好科学的使用计划,认真审核项目支出,按计划规范地使用款项,做到专款专用,减少超支现象的发生。

第四,尽早完善资金拨付管理模式,建议在确保保证资金安全的基础上,对资金拨付采用分类管理和适度授权的办法,结合实际情况有针对性地完善拨付过程。例如为了便于项目快速推进,针对项目前期费用,建设单位可以采用预拨方式,允许代建企业在限额中支配应用,并定期形成响应报告材料,同时规范账户管理,严格遵照专款专用,并在代建合同内做出有关约定要求。

第五,定期进行账目核对,代建项目一般都具有项目庞杂、建设周期较长等特点,再加上项目进度款支付审批的周期较长,代建企业申请拨付财政资金后,有关的银行等金融机构会依照国库支付的规定要求,在规定期限内拨付,整个流程从提交支付申请到资金到账需要一段时间,而如果在以上流程执行期间出现退票、部分资料退回、批准拨付的金额明显低于申请金额等状况时,资金则很难做到及时到位,为减少或规避以上状况,建议代建企业定期要与有关单位进行资金账目核对,确保代建项目资金及时足额到位。

### 2.3 明确权责关系,强化合同管理

首先,完善既有的代建制相关管理体制,全面梳理代建各方的权责界限,确保责任分工明确化,这样代建各方权责才能透明清楚、分工科学,政府主管部门要积极转变职能,将市场调控作用发挥到最大化,提倡运用公开招标等市场竞争方式筛选出优质的代建企业,使代建市场化进程有更强大的动力。

其次,完善风险分担机制,精准辨识项目不同实施阶段存在的风险因素,全面梳理,深度分析各类风险的诱因,并依照“谁能控制,谁就承担”、风险收益对等化原则去科学调配,确保各方能真正实现有的放矢,及时运用合理的方法加强风险管控。

再次,改革创新代建管理费的管理方法,具体可以结合项目进度、施工品质等与绩效相挂钩,推行奖优罚劣机制。代建双方在拟定、签署合同时一定要明确代建管理费标准和相关支付条款,支付代建管理费环节一定要综合项目各个阶段的实际作业量与代建成本,依照收支配比规则科学确定支付比例;针对代建奖励应尽早构建相配套的考核体系,认真推行绩效考核机制,在符合工期、质量与投资控制要求的基础上进行细分细化,酌情分析各因素带来的影响。

最后,确立合同治理理念,代建项目双方当事人要主动完善合同管理制度,严格依照代建合同处理双方关系,整理合同中明确的相关事项,要做到平等协商并及时签署补充协议。政府主管部门要充分发挥自身的职能作

用,对外出台代建合同示范文本,构建合同备案制度,严格检查合同的实际履行情况,针对那些故意拒绝履行代建合同的行为要有处罚措施,借此方式使代建项目的合同履行效率得到保障。

### 2.4 协调配合,推进项目竣工财务决算

首先,相关企业均要自觉提升思想认识,加强项目之间的配合,认真落实有关岗位职责,真正加大竣工财务决算管理力度,比如组建财务决算联合编制小组,在规定期限内完成决算的编制工作,做到数字精准、内容完整。

其次,有效运用社会中介机构力量,可以委托中介机构进行项目评审及竣工财务决算的编制工作,借助市场化方式筛选出专业性较强的中介机构,以处理审计任务繁重和专业力量不够等方面的矛盾,加速代建项目结(决)算进程。

最后,加大监督管理力度,政府有关部门积极参与竣工财务决算工作,全面监督,适时指导,尽早完善相关规章制度,把财务决算工作整合至考核范畴,使其成为考核评估政府投资项目绩效的一项重要指标,督促有关企业高效率完成竣工财务决算工作任务。

## 3 结束语

政府投资项目代建过程中,加大财务管理力度,一方面能显著提升代建财务行为的规范性,另一方面也使资金的使用效率得到提高,使代建项目获得更好的发展。虽然我国当前代建制实施过程中在财务管理方面存在着一些不足,但有关部门及人员如果能正视问题,深度分析问题成因,立足于实际探索相关解决方法,相信很多问题在不久的将来可以得到解决,代建财务管理的精细化水平也会显著提升。

### 参考文献

- [1]赵君.试论地勘事业单位实施精细化财务管理的策略研究[J].中国产经,2021,74(16):176-177.
- [2]王海燕,袁永慧.工程项目财务管理精细化[J].中国电力企业管理,2009,41(35):45.
- [3]孙文彬.建筑施工企业的精细化财务管理研究[J].中国集体经济,2021,7(8):150-151.
- [4]吴懿.探讨建筑施工企业财务管理的精细化[J].财会学习,2021,11(3):40-41.
- [5]徐永涛.精细化财务管理助力建筑施工企业价值创造的路径研究[J].商业文化,2021,13(3):64-65.
- [6]汪琼.业财融合下的精细化财务管理探究[J].会计师,2020,17(14):27-28.
- [7]王定权.浅谈事业单位财务管理科学化与精细化管理[J].中国管理信息化,2020,23(8):8-9.
- [8]刘少妍.输配电价改革与电网企业财务管理精细化[J].财经界,2019,78(26):107-108.

作者简介:沈跃波(1977-),男,汉族,江苏靖江人,本科,中国注册会计师、会计师,研究方向:财务管理。