

# 加强行政事业单位 基建工作财会监督的思考

辛丽

基建项目往往投资金额较多,建设规模较大,施工周期较长,管理难度较高。加强行政事业单位基建工作财会监督,提高基建资金使用效益,让基建工作财会监督见实效,是实施基建项目内部控制、保证基建项目全过程各环节合法合规、适应政府会计综合报告的迫切需要,也是行政事业单位管理能力现代化的重要部分,是构建节约型社会和廉洁型政府的需要。本文结合基建工作立项、可行性研究、初步设计、概算审批、预算编制、合同签订、预算执行和竣工决算等环节,重点从业财融合角度,对行政事业单位加强基建工作内部财会监督进行分析。

## 一、基建工作财会监督现状

### (一) 基建项目财会监督意识薄弱

有些基建项目为了获取立项申报,对概预算进行人为压缩和虚报,导致在项目批复后需要追加建设资金。有些基建项目违背基建规律和基建程序,采用未批先建、先支出后报批方式,形成没有预算、没有审批和超标准项目。有些基建项目前期工作不够深入,不能严格依据可行性报告进行设计和概算编制,部分设计机构以收取设计费为出发点,

故意提高设计的预算,出现设计漏项等不规范情况,埋下超预算隐患。此外,在项目建设过程中,时常出现以项目提前竣工作为进度控制目标,忽视基建项目科学合理论证,财务人员不能充分参与基建项目组织管理的相关过程等情况。基建项目决策存在随意性、变更因素多等问题,对建设项目的财会监督意识薄弱,对项目可行性报告、项目概预算、项目建设程序等缺乏财会监督,导致基建项目投资出现预算超概算、概算超计划、决算超预算等现象。

### (二) 基建工作缺乏财会监督机制

行政事业单位基建业务人员对财政资金把握能力相对较差,对基建财务工作缺乏了解。同时,基建业务的财会监督机制不健全,财务人员缺乏基建相关知识,对基建技术规范了解较少,基建专业素质相对有限,容易造成基建项目资金浪费和超标支出。两方面因素共同作用,形成制约行政事业单位基建业务财会监督工作的瓶颈。

### (三) 基建项目管理责任分工不清

行政事业单位在基建工作方面往往存在权责不清、决策可追溯性不强的情况。在基建项目投资时,部分项目决策过程不连贯,审批不够严格规范,财会

部门除了预算执行监管外不直接参与具体项目审批过程、缺乏基建项目财务管理经验。部分基建项目的工程竣工财务决算不能在规定时间内进行,还有可能造成国有资产潜在流失。

## 二、如何加强基建工作的内部财会监督

### (一) 严格依法依规

行政事业单位基建工作财会监督既要遵循基建业务的管理规律,又要严格执行财政法规和财经纪律。首先,要对基建项目概预算进行约束控制。在编制基建项目概预算时,要做好项目的投资规划,确定适度的基建投资规模。在项目建设过程中,要按审批单位下达的投资计划和项目概算进行,如果出现工程洽商、设计变更,应严格按照有关规定履行审批手续,决不允许擅自更改。其次,要对基建资金使用绩效负责。在经批准的最高预算限额内合理安排项目资金,确保建设资金不被截留、超限额使用或挪作他用,保证基建资金的使用效果。无特殊情况不允许调整基建项目资金计划,确实需要调整时,应按国家相关规定上报审批。第三,要加强基建工作内部财会监督制度化、流程化,

作者简介:辛丽,河北省体育局基建装备保障中心,高级会计师。

使财会监督工作有章可循。具体应重点关注以下方面：基建项目的建设资金是否做到专款专用；整个项目建设是否严格遵守基建流程进行；是否严格执行项目的概预算、是否执行招投标和政府采购等相关法律法规；是否按合同约定的工程量支付办法拨付工程进度款；建设单位管理费及工程预备费的使用是否合规；是否擅自增加支出范围、提高支出标准；竣工财务决算是否按时编制、资产是否及时入账并办理移交手续等。

## （二）强化内部控制建设

行政事业单位内部控制为实现国家治理体系和治理能力现代化奠定坚实基础、提供有力支撑。行政事业单位要构建全面覆盖、合规有效的内部控制体系，以防范基建等重大事项决策风险为重点，加强岗位责任制、不相容岗位与职责分离等内部控制建设，提升基建业务风险管理能力和基建项目工作效能，完善实现基建工作目标的长效保障机制，从而促进行政事业单位内部治理水平不断提高。考虑到基建业务的特殊性，本文主要结合基建项目工程概预算、基建项目支出预算和工程竣工结算定案，以及工程竣工财务决算等内容，从基建资金预算执行角度思考基建业务内部控制。

1. 项目概预算审核的内部控制。扎实有效的前期工作决定着项目建设能否顺利推进。编制初步设计（概算）的依据是经批准的可行性研究报告，项目概算编制工作应由具备相应资质的设计单位或工程造价咨询单位承担。项目建设单位在其主管部门监管下对概算管理负主体责任。作为项目建设单位的行政事业单位，应当建立项目概预算、项目建议书、可行性研究报告等审核机制。财会监督审核的重点是项目在编制依据、项目的工程量大小、项目的内容及定额套用等方面是否存在不

真实、不准确、不完整的情况。行政事业单位可以委托造价咨询等中介机构跟踪项目实施全过程，动态管理概算投资，重点稽核结构封顶、内外装修、设备安装等关键节点的概算，控制现场变更，防止出现违规超概算行为。基建项目预算管理的起点是预算审核，这决定着基建项目预算的合规性和准确性，对加强基建工作财会监督至关重要。行政事业单位要充分重视基建资金预算审核，合理安排基建资金预算，严格审核项目预算支出、用款计划、项目进展程度、合同要求等，保证基建资金的及时调度和使用。

2. 项目实施阶段的内部控制。项目建设期间的内部控制重点主要包括年度预算资金的合理安排、调拨、拨付和使用；规范、控制、降低项目的建设成本；加强工程物资和设备款项、建设单位管理费和工程预备费等项目资金的支付管理；加强往来资金的核算；加强项目建设期间的资产管理工作等。

第一，建设项目资金务必做到专款专用，严禁截留、挪作他用或超批复内容使用。行政事业单位应当将基建项目预算、基建项目收支管理和基建合同管理结合起来，对基建合同进行全过程管理并提交给财务部门作为会计业务处理核算的依据。应当加强建设单位管理费的控制与管理，按照审批下达的投资计划和预算，将建设单位管理费支出控制在批准的总额之内。行政事业单位应当严格控制管理工程预备费，一旦动用，必须符合规定。对国库集中支付的建设项目，还必须遵守国库管理制度的相关规定，并严格按照合同约定和工程价款结算程序支付工程款。财会监督重点审查工程招投标文件、工程量及费用和计取、工程（服务）合同协议、施工变更签证、人工和材料价差、工程赔付等，通过与项目承建单位沟通协作，准确把握项目建设进度，加强款项支付审核业务，

对往来资金进行管理控制，明确资金结算等管理责任。

第二，加强基建项目支付业务的财会监督工作。行政事业单位应建立工程价款支付控制制度，按照《内部会计控制规范——货币资金（试行）》的要求，对款项支付的方式、程序、手续、条件等进行明确规定，并严格按照相关规定和合同条款进行计量支付。对于支付给承包商的预付款，要严格执行工程预付款制度，及时按合同约定足额支付；工程物资、工程设备的采购应符合采购与付款内部控制的相关要求，做好工程物资与设备采购的管理工作；拨付工程进度款要按合同规定进行，因工程变更等原因造成价款金额发生变动的，单位会计人员应当依据价款支付的相关凭证、洽商签证的审批手续，以及监理人员、跟踪审计人员、代建单位的审查意见、本单位的款项支付审批意见等进行审核，审核无误后方可根据合同履行情况、按合同约定的款项支付方式办理款项支付，进行相应的账务核算。在审核过程中，一旦发现有擅自更改建设规模大小、内容、降低或提高建设标准、结算手续不全、凭证不合规、违反相关规定等情形，有权通过采取停止支付基建资金等措施予以纠正。对未按要求履行合同条款的，财会部门应暂停款项支付并及时向有关负责人报告。为有效解决基建项目支出进度偏慢的问题，河北省财政厅已将基建项目财政资金支付方式改为授权支付，将代建项目的支付申报权限授权到省代建局。

第三，严格按照相关规定办理工程价款结算。建设项目一旦竣工，行政事业单位要在规定的时限内及时进行竣工验收工作，并委托中介机构及时进行竣工结算审计，做好结余资金处理工作。行政事业单位要按照规定在2个月内完成工程竣工价款结算，对大型项目方可延长至3个月。考虑到工程可能出现质

量缺陷需要进行维修,行政事业单位可以与施工单位在合同签署时约定,按照比例(不超过工程价款结算总额5%)预留质量保证金,在工程交付使用缺陷责任期满后,再行清算。

3. 项目财务决算阶段的内部控制。工程竣工财务决算反映竣工项目建设成果,是核定基建项目资产价值、办理资产移交和产权登记的依据,应当全面反映基建项目财务状况。在编制项目竣工财务决算前,行政事业单位应当做好各项清理工作,如核对账簿调整账务、登记核实财产物资、实现债权清偿债务、归集整理档案资料等,确保决算文件数字准确、内容完整。如果建设项目涉及的建设周期较长且包含的建设内容众多,可先办理单项工程竣工决算,在整个项目全部竣工后再进行总决算。

行政事业单位应当建立工程竣工财务决算审核机制,委托具备资质的中介机构或内部财务、法律等部门的工作人员进行审核。工程竣工财务决算审核有利于夯实基建预算管理工作,出具决算审核意见时应重点关注:项目审批手续是否合法合规、项目成本归集是否真实可靠、工程资料是否齐全完整、竣工决算报告是否真实准确等。财政部门和项目主管部门对项目竣工财务决算实行先审核、后批复的办法,符合条件的应当在6个月内进行批复。行政事业单位对已经验收合格或竣工决算的建设项目,应当及时办理移交手续,做好档案管理工作;对未完工但已投入使用的建设项目,应当按相关要求暂估入账、作为资产管理。

### (三) 切实推进业财融合

完整的基建工作包括基建业务与基建财务,两者的有机融合自始至终都要在法律法规和制度规定的约束下进行,并且贯穿基建项目全过程。有基建项目的行政事业单位要增强财会人员基建管理意识,加强财会人员基建业务知识培

训,重视提高财会人员基建业务职业素养,增强对基建工作潜在风险的洞察力和防控基建工作风险的决断力,逐步提高基建业务财会监督工作的组织力。财会人员要全面了解基建活动,精准对接重大基建项目,充分参与到基建项目从可行性研究至竣工交付的全过程,深入到项目报批、概预算审查、项目招投标、合同签订、资金计划等业务工作中,为项目决策工作做好参谋,促进基建项目顺利推进、有序进行。按规定监督本单位基建项目工程概预算执行,严格在批准的项目概算内安排资金使用,审核项目建设是否与投资计划及财务预算相匹配,防止基建资金闲置或浪费。规范工程价款结算和支付管理,确保基建资金专款专用,降低基建资金财务结算风险,充分发挥财会监督作用,提高基建资金使用效率,增强行政事业单位财务风险防范能力。

行政事业单位还应加强基建项目会计信息披露,便于社会大众了解基建项目建设和基建资金使用情况,促使相关人员常态化重视项目风险防范和风险管理,确保基建工作财会监督工作有力、防控得力,真实准确地反映行政事业单位财务状况。

### (四) 建立绩效评价长效机制

评价基建项目绩效目标的执行情况,既科学评价基建项目预算资金的经济效益和社会效益,也对项目建设单位的项目管理和资金使用进行财会监督。绩效管理和财会监督的责任主体都是各行政事业单位。行政事业单位要对绩效目标实现程度和预算执行进度实行“双监控”。基建资金使用的有效性是目标和结果考核,基建资金使用的合法合规性是手段和过程考核,在实际执行中要辩证统一、相辅相成地开展。有基建项目的行政事业单位应当综合项目使用单位和项目监理单位的意见编制绩效评价报告,并在建设期内每年年底将项目建

设进度、投资计划执行情况提交到项目审批部门。通过绩效评价,行政事业单位揭示了基建工作相关内部控制的缺陷;同时,通过对项目决策、项目实施、项目产出和项目效益进行整改,还可以进一步完善内控制度、改进项目管理。行政事业单位加强基建工作财会监督,应建立健全符合基建业务发展要求、科学规范的绩效管理制度,规定基建工作内部监督审核的程序要求,结合基建业务内部控制建设和项目实施,形成真正有效的内部监督检查和自我评价机制。基建资金的绩效考核要因项目考评、突出项目使用,项目责任人对建设项目的预算绩效负责,行政事业单位要建立绩效终身责任追究制度来约束重大项目的责任人。投资主管部门对基建项目的投资绩效也应加大评估力度,确保如期保质保量实现基建项目绩效目标。同时发挥绩效评价和财会监督两种作用,实现绩效评价和财会监督职能融合、资源整合,最大程度上实现基建项目财会监督效果。

责任编辑 任宇欣

## 主要参考文献

- [1] 黎旭东,许航敏,刘明勋等.顺德公共财政改革与民生财政——顺德公共财政改革实践[J].经济研究参考,2009,(4).
- [2] 过剑飞,张惠安.浦东新区基本建设资金管理的现状及改进思路[J].上海财税,1995,(7).
- [3] 方继美.浅议高职院校基建财务管理的问题及其对策[J].求实,2009,(11).
- [4] 朱慧颖.医院基建财务在基建项目过程中的作用[J].行政事业资产与财务,2016,(12).