

加强政府性投资项目财务管理的研究

<http://www.criifs.org.cn> 2009年1月12日 李 樱

当前，政府性投资项目呈不断增加的趋势。但政府性投资项目的财务管理存在着工程成本难以控制、投入与支出比例失调等问题，加强基本建设资金的管理已是刻不容缓。

随着杭州市萧山区基本建设步伐的加快和基建规模的不断扩大，政府性投资项目的不断增加，政府对投资型项目的监管提出了更高的要求。鉴于此，近年来，萧山区对进入结算中心核算的区级行政事业单位的所有建设项目和那些虽未进入结算中心核算的区级部门，凡由财政安排资金或财政安排和单位自筹资金拼建的、总投资概算在500万元及以上的项目纳入中心结算平台进行集中核算、直接支付。同时，对政府性投资项目从注重事后监督进阶到更注重事前、事中监督，大大提高了监管力度，提高了财政性资金的使用效率。

但结算中心职能和范围毕竟有限，现阶段无法全面、系统地对政府性投资项目进行监管，在工作和学习中，笔者发现某些政府性投资项目存在着一些问题，如投入与支出比例失调，资金使用率低下等。于是，加强基本建设资金的管理是当前一项刻不容缓的重要任务。

一、政府性投资项目财务管理存在的问题

（一）工程项目中不断有工程联系单，工程成本难以控制

正常的工程应是按投资估算、概算、预算到决算的顺序进行，金额应依次减少，而实际操作中往往是项目概算超投资估算，预算超概算，决算超预算。主要原因是：

1. 建设单位前期工作未能做细，设计、勘察不到位。地质勘察、工程设计关系到一个工程预算的准确性，也是施工单位在招标中采用最优施工工艺的前提条件。如果施工中发现勘察不到位，必会对原有施工方案进行更改，从而使工程增加投资，造成项目竣工决算时工程投资超出批准概算的情况。

2. 建设单位均采用低价中标，但结果往往使投资额急剧增加。投标者以各种让利方式进行低价中标，而在实际施工中，施工单位因无利润可赚，提出各种理由增加联系单，长期以往也掌握了一套从联系单中赚利润的方法。建设单位事后为了求得保进度、保质量的效果，不得不以增加联系单的价格进行弥补，使工程造价提高。

（二）缺乏规范的预算管理基础，工程款项随意支付

实行集中统一核算后，结算中心接受支付申请的依据是单位的预算指标，没有预算指标或超预

算指标的申请，结算中心有权予以拒绝，从而起到了强化预算约束的作用。所以，集中统一核算依赖于预算编制的相应改革。也就是说，预算要细化到每个部门及每个项目。比如，一项工程专款2000万元，细化预算要提供明细经费计划表，在计划表中详细列明土地征用支出、拆迁安置费、建筑安装工程费用、设备购置费用的数额，以及这些款项的支付对象。只有这样，会计核算中心才能根据细化的预算指标办理各项资金的支付。而目前纳入结算中心管理的单位的部门预算工作尚未到位，在支出方面随意性较大，预算对支出的控制和约束非常薄弱，反映到支付中心的问题有：

1. 建设单位存在重工程质量、轻合同管理的倾向。提供给会计结算中心的资料不完整，结算中心在支付款项时，很难保证收款单位就是中标单位。
2. 未按合同约定支付工程款（进度款），部分建设单位领导对监理工作不重视，工程监理流于形式。

（三）缺少有经验、懂业务的基建财务会计人员

从萧山区现有的国有基建单位来看，普遍存在缺乏基建专业会计人员、会计核算不规范、核算水平不高的问题，主要表现在以下几个方面：

1. 未取得合法票据付款。建设单位向建筑安装单位或个人支付工程价款及工程价款之外的各种费用时（包括代垫款项、代收款项、手续费等），使用统一收款收据，而未开具正式的税务发票。区外来萧的建筑施工单位，没有按“劳务发生地”原则出具建设项目所在地的地税部门开具的正式发票。
2. 业务管理费控制不严。支付中心执行的基本建设财务管理规定只提出对建设单位的管理费用按工程项目概算投资的一定比例进行核定，但对具体金额没有作具体的规定，使建设单位在实际工作中很难控制业务管理费，从而造成超标准支付。
3. 未能按规定及时办理竣工手续。有的基建项目在具备竣工验收条件超过6个月后，仍不办理竣工验收和固定资产移交手续，也未编制竣工财务决算。有的项目虽已办理竣工验收手续甚至交付使用，但仍未编制竣工财务决算，期间所发生的维修费及其他费用都在基建投资中列支。这样不仅扩大了基本建设支出，而且影响了固定资产管理。

（四）未全面实施招投标制度

部分单位由于受利益驱动，采用种种方式规避招标或公开招标，自行指定设计、施工和监理单位，使得建设项目失去有效的竞争和监督。另外，有的项目单位将依法必须招标的工程项目化整为零或分段实施，使之达不到法定招标的工程项目规模标准。同时，一些如消防、供电、供水等垄断性行业部门要求由其指定的企业承揽相应的工程，否则不予办理相关手续。

二、完善基本建设项目财务监管的对策

（一）加强调研，确保建设项目概算的科学性

建设单位应严格按照建设工程的法定建设程序，认真做好工程的可行性研究、地质勘探及设计工作，这是控制工程成本的关键。严格审核工程量，及时把握变更情况。对于工程变更的，应由监

理部门按照有关监理实施细则及其附录，下达相应的工程变更通知和工程量清单；对于工程索赔的，应由监理单位签发的索赔审批表及索赔费用计算资料等确认后交建设单位签字。

同时，计划、财政、审计等有关部门要积极参与建设项目的工程概算等前期管理工作，确保建设项目的科学性。对建设资金运行应实行事前、事中、事后全过程监管，硬化基本建设预算约束，杜绝超概算问题的发生。

（二）进一步推行预算管理改革，细化部门预算

制定科学、符合实际的定员定额标准，改进和完善预算支出科目体系，早编、细化预算，通过提前编制预算、延长预算编制时间，使预算细化到各个部门及项目，提高预算的科学性、合理性。

（三）实行网上申报全过程管理

基本建设项目经发改局立项批复后，定期实行网上申报。每月建设单位按施工单位、工程项目、投资总额、完成工程量等申报建设进度，并根据上级主管部门批复的年度基建计划，制订详细的资金使用计划，对每项工程应落实具体的用款计划，量入为出、量力而行。支付中心应充分利用专业技术人才和专业手段，“按计划、按预算、合同、按进度”进行审核。通过网上申报和审核，便于职能部门及时掌握基建完成情况，对基建行为做到全过程管理。

（四）规范建筑合同的订立，明确工程款项的支付方式

财政部门应尽快出台适合财政预算单位执行的建筑工程合同范本，在合同范本中明确工程款项的支付方式。根据笔者在会计结算中心的工作经验，预算单位到会计结算中心支付第一笔前期费用时，应提供拆迁协议书、土地征用通知单和直接支付申请书；支付第一笔工程费用时，应提供中标书、开工报告、合同等；支付监理费、设计费时，应提供监理合同、设计合同；支付工程进度款时，要求施工单位提供施工进度报告、监理公司监理的签证等；等工程完工进入决算时，根据审价中心的审价报告支付工程款。工程款项必须直接支付到中标单位，不允许施工单位以分公司、项目部等名义结算工程款项。对于基建项目中的管理费用，可以采取建设单位在向财政部门申请用款计划时，按申请计划数的一定比例下达管理费用的预算指标。

（五）加强培训，提高工程项目财务管理人员的素质

由于基建财务核算涉及面广、情况复杂、专业性强，一个单体工程就涉及土建、设备、供水、供电、广播电视、门窗工程、装饰工程等十几项分项工程核算，一个较大的指挥部涉及单体工程有数十项乃至上百项，拆迁工程涉及成千上万户居民的拆迁费、赔偿费、安置费、购房费明细核算。与行政事业单位会计核算相比，基建工程核算连续性强、时间跨度大，因此，必须加强基建财务会计人员培训工作。培训内容可以从两方面入手：一是对财会人员进行工程招投标、建筑承包合同、工程预决算以及工程定额费率、材料信息价格等内容的培训；二是对财会人员进行《基建财务会计制度》、《税法》以及会计电算化培训，把财务人员培养成既擅长财务、税务又懂施工基础知识（预算、决算、施工组织）的复合型人才。

（六）强化管理，做好建设工程财务决算工作

政府投资项目按批准的设计文件所规定的内容完成后，应当于六个月内完成工程结算、竣工决算和竣工验收工作，法律、法规另有规定的除外。工程结算和工程决算应当由投资审计部门审核。建设单位应当于竣工决算编制完毕并经投资审计机构审核后三十日内办理产权登记手续。未经产权登记的项目，不得交付使用。产权登记后，建设单位应当及时与使用单位办理资产移交手续，但实行项目法人责任制的项目除外。建设资金有结余的，建设单位应当在产权登记后的一个月将结余资金上缴财政部门。

（七）规范程序，保证工程招投标、监理制的严肃性

建设单位要严格执行招投标法，对建设项目的勘察、设计、施工、监理以及与建设工程有关的重要设备采购等环节进行全方位的招标。同时，要严格执行工程监理制。建设单位申请办理支付业务时，必须提交监理单位出具的书面意见。

文章来源：中国总会计师 （责任编辑： x1）