

# 基本建设资金管理 with 内部控制的意见和建议

肖静

铜川市耀州区财政局

DOI:10.12238/ej.v7i2.1321

**[摘要]** 在社会主义经济中,基本建设投资在国民收入积累和国家财政支出部分都占了很大比重,它是社会主义扩大再生产的源泉。而行政事业单位作为履行国家职能的监督管理部门,不仅对基本建设项目有监管职责,其还承担了公共基础设施项目建设的实施及运营,直接代表了国家的建设实力。同时,基本建设项目在国有资产管理方面也有着重要意义。且基本建设的经济活动,都伴随着相应的资金管理,如何管理基本建设资金成为了行政事业单位及承建部门管理层应关注的重点问题。本文针对行政事业单位在对基本建设资金管理 with 内部控制重要性进行分析的基础之上,明确基本建设在内部控制制度、财务管理、业财融合、监督机制、建设前期概算、绩效目标、控制监管中存在的具体问题,并且针对问题提出了切实可行的意见和建议,仅供参考。

**[关键词]** 基本建设财务管理; 内部控制; 意见和建议

**中图分类号:** F253.7 **文献标识码:** A

## Opinions and suggestions on the management of basic construction funds and internal control

Jing Xiao

Finance Bureau of Yaozhou District, Tongchuan City

**[Abstract]** In the socialist economy, capital construction investment accounts for a large proportion of both national income accumulation and state financial expenditure, which is the source of socialist expanded reproduction. As the supervisory and management department to fulfill the state functions, the administrative institutions not only have the supervisory responsibility for the capital construction projects, but also undertake the implementation and operation of the public infrastructure project construction, which directly represents the construction strength of the country. At the same time, the capital construction project in the management of state-owned assets is also of great significance. And the economic activities of the capital construction, are accompanied by the corresponding capital campaign, how to manage the capital construction funds have become the administrative institutions and construction sector management should be concerned about the key issues. In this paper, the administrative institutions in the capital funds management and internal control of the importance of the analysis on the basis of a clear capital in the internal control system, financial management, industry and finance fusion, supervision mechanisms, pre-construction budget estimates, performance objectives, control and supervision of specific problems, and for the problem put forward practical advice and recommendations, for reference only.

**[Key words]** capital financial management; internal control; opinions and recommendations

### 引言

基本建设在国民经济发展中具有极其重要的作用。近年来,国家和政府致力于资源配置,不仅增加了项目建设的资金投入,加大了基础设施建设步伐,而且基本建设项目在规模和数量上也得到增长。并且有效强化资金监管和内部控制是基本建设项目能够降低成本,获得较高经济效益和社会效益的保障。

由行政事业单位作为建设主体的基本建设项目,其性质属于国家固定资产的建设范畴,其特点是以公益性为目的,涉及到国家安全和市场不能有效配置资源的经济和社会领域,且大多运营周期长、资金投入量大。面对大数额的基建资金,承建单位应充分发挥好部门职责,保证基建项目科学合理规划,强化资金流转监督,做好相应管理,促进建设目标的达成。

本文基于作为基本建设主体的行政事业单位的视角,对基本建设资金管理与内部控制进行深入分析,旨在为行政事业单位基本建设资金的高效管理使用提供有价值的方法与思路。

### 1 基本建设资金管理与内部控制的重要性

#### 1.1 有利于提升资产管理和运营的效率

基本建设资金是中央、省级财政、地方政府相关职能部门为改善人们生活环境投入的专用资金对基础设施进行的新建及改扩建。基本建设项目通常资金量大、建设周期长,如何规范合理的使用资金,确保能够最大化发挥资金价值,是广大群众关注的重点,也是基本建设的重中之重。建设单位要做好基本建设资金全过程管理,达到经济效益与社会效益双丰收的目的,保证社会公共事业服务质量的提升;更要避免违规使用资金,非法挤占挪用等,在国资增值方面也有着深远的影响及意义。近几年,国家在经济社会快速发展以及综合国力提升方面,给予了政策、资金上的较大支持,只有管好用好,将基本建设项目完成好,才能确保财政投资的合理,实现资产保值增值目的。

#### 1.2 有利于保障基建项目建设质量

强化基本建设资金管理和内部控制可以很大程度确保基建项目的实施质量。在建设过程中,由事前的合理规划入手,充分论证项目的可行性,精准化项目概算,再到施工环节的精细化管理以及竣工结算的监管等全过程控制。通过有效的管理控制,一方面保证资金最优化目标配置,使专项资金能够切实使用在项目建设过程,另一方面通过规范的监督制约,达到提高项目质量的目的。但如果管理不到位,极易造成资金缺口,对项目施工及建设进度造成严重影响。

#### 1.3 有利于保障基本建设项目资金安全及投资效果

政府投资项目大多是为社会提供公共产品,例如城市道路交通、生态环境、农田水利等,这些项目很大程度上关乎民生社稷。加强基本建设资金管理,对于完善政府投资职能,有效约束项目的投入和实施过程,强化投入资金的流程和环节都将起到重要作用。能够将“权力关进制度的笼子”,保障基建项目的实施效果及国家资金的安全高效。

### 2 基本建设资金管理与内部控制的主要问题

#### 2.1 缺乏基本建设内控制度,影响基建项目的运营决策

完善的资金管理与内控制度是保证基建项目顺利实施和规范开展的基础,建设单位通过严格遵守与执行来保障基建项目的规范和标准。然而,部分基本建设单位内控制度不健全,制度流于表面化、形式化,表现在职责不清、任务不明、流程混乱,绩效目标不准确等制度层面的缺失。还有的建设单位监督管理不力或未严格执行制度,无法形成相互监督、相互制约、互相促进的工作机制。致使项目实施过程中责任不明,推诿扯皮,或内行不作为,外行乱作为的乱象。还有些建设单位管理意识淡薄,部门之间沟通不到位,交流渠道不畅通,无法实现信息的高效互通。这些都会对基建项目的运营决策造成较大的影响。

2.2 财务管理、业财融合程度不够,监督机制难以发挥作用  
业财融合程度低,表现在掌握项目情况的业务人员不清楚

财务管理要求,财务人员不了解项目情况,造成财务管理混乱,资金互拉乱用,竣工后财务结算不清、决算难等问题。还有部分基建单位没有完善的财务管理制度,工程预算欠缺合理性可执行力差、资金审批流程不健全、财务核算不规范、会计信息不真实、项目竣工决算编制不及时等问题。财务管理的监督和激励机制不能有效发挥,无法保证工程项目顺利实施和项目资金的安全高效使用。

#### 2.3 建设前期工作不扎实,概算流于形式

部分建设单位忽略了项目前期准备对项目建设的影 响,在对项目需求不够充分了解的情况下,按国家或政府确定的投资方向生搬硬套或强行“对号入座”立项,导致项目开后,因勘察论证不充分问题频出。

还有些项目因前期编制的概预算不精准、过紧或过松,配套资金等问题,导致项目的概、预算流于形式。比如概算过紧,实施过程中出现超概算资金不能落实,导致工期延长或项目的重大变更。有的概算过松,概算的指导约束性流于形式,增加了财务管理的难度,使得项目资金利用率低,甚至出现违法乱纪的情况。

#### 2.4 绩效目标不明确,投资效率不明显

一个建设项目从提出项目设想到工程实施,直至竣工是一个系统的目标过程,最终达到既定目标。国家基本建设投资的初衷是为造福人民,能够物尽其用才能不负初衷。但实际上一些部门千方百计申报项目是为获取国家资金,没有考虑清楚本地区是否需要或适宜。建设目标不明确,致使项目建成后实用性不佳,效果不明显。绩效目标不明确,建设单位争取到的投资很难做到规范使用,致使资金利用率降低,使国家投资不能用到该用的地方,甚至造成重复建设或无用投资的情况,严重妨碍国家基本建设投资的作用和意义。

#### 2.5 控制监管不到位,容易发生舞弊行为

行政事业单位作为建设主体实施的基本建设项目按照项目法人责任制、招标投标制、建设监理制和合同管理制四项工程管理制度实施。但在实际中,仍有政企不分,工程指挥部和项目法人并存;关系不清,职责不明的情况;有不依法、虚假或走过场招投标;有工程监理履职不到位,轻监理问题;有履行合同不到位,及建设单位重视程度不够的问题。这些都将导致项目在实施过程中监管控制不到位,轻则影响工期,重则增加施工成本、影响工程质量甚至造成腐败行为的发生。

### 3 基本建设财务管理与内部控制的意见和建议

#### 3.1 提高责任意识,体现规范化管理水平

建设单位要严格执行基本建设管理制度。一方面加强业务人员的责任及管理意识,进一步完善考核体系,将执行结果和绩效相结合,落实工作职责的同时强化制度约束。另一方面加强宣传,定期培训,全面了解掌握管理要求,为确保政策落地实施进行有效督导和辅导解读。提高人员素质,保证人员业务水平、综合素养的提升,有效规范基本建设程序,确保项目投资效益的有效发挥。

### 3.2完善内控制度,切实明确职能理顺权限

完善的内控制度是保证单位经济和业务活动合法合规、资产安全和使用有效、财务信息真实完整、有效防范舞弊和预防腐败、提高公共服务的效率和效果的重要手段。建设单位应结合单位实际完善内部控制制度。设计和制定涵盖决策机制、职责权限、业务分工、工作流程、绩效评价、监督管理和风险控制等方面的规程。确保基建项目程序合法、手续完善、权责清楚、责任明确;并明确人员职责范围,保证在不相容岗位或内部部门之间形成相互监督与制约的有效机制。同时,注意部门间的高效沟通,在发挥制度约束的同时,提高沟通效率。

### 3.3加强财务管理,有效防范资金风险环节

加强财务管理是有效防范资金风险的重要环节,将财务管理贯穿在基本建设项目的全过程,参与并详细了解项目可研的编制与批复、初步设计概算与批复、项目招投标、项目实施竣工验收等重要环节。做到业务开展在财务的监督管理下进行,资金使用同业务环节密切配合且高度融合。一是在预算编制中部门预算与政府采购预算和资产配置预算进行有效衔接,避免出现错报漏报。二是细化项目预算,准确分解项目各年度预算和财政资金需求,按需求合理申报计划,避免因预算执行进度慢造成资金闲置的情况。三是在成本控制方面不能偏离项目初设和概算批复,确保成本费用的准确性。四是工程预付款、进度款、竣工价款结算过程中履行好审核监督职责。同时,规范会计核算,确保会计信息质量的真实有效,避免营私舞弊现象的发生。

### 3.4强化绩效管理,推动财政资金聚力增效

遵循“花钱必问效,无效必追责”的绩效管理要求,构建事前事中事后的绩效管理体系,积极推动预算绩效管理提质增效,提高资金的配置效益。建立基建项目的绩效指标体系,并公开接受监督。一是按照国家发展需要确定符合部门职责的重点项目,并设置核心绩效指标,将绩效审核作为预算审核的重要环节,提升绩效目标的设定质量。二是做好绩效运行监控。在运行过程中注重跟踪问效及阶段性监管,确保各环节及重点环节的执行与落实。三是加强项目的绩效评价。开展项目资金使用的绩效评价,对得分较低或满意度不达标的项目追责问效,推动财政资金聚力增效。

### 3.5凝聚监管合力,做好全过程监督。

(1)深入调研,做好项目策划。实践出真知,项目建设信息蕴涵在社会生活的方方面面,这就要求项目策划必须深入实际,要立足当前发展需要,还要有超前意识,创新意识,准确判断未来

一段时期经济社会发展趋势,发挥超前敏锐性和主观能动性。做好项目的前期筹备,纳入项目库管理。项目前期准备充分,设计完整可执行性强,编制出的项目概预算才能精准,能有效避免漏洞,保证招投标及实施过程中有据可依,避免因项目变更带来的系列问题。

(2)发挥行业部门监管职责。审批机关切实重视项目的踏勘、评审,提升审批质量。主管部门应把握项目的核心原则和标准,履行好项目过程监管。发挥项目监理作用,在工程量计算过程中下足功夫,有效监督施工设施、材料费用,保证资金的使用始终处于良好循环状态下。相关监管部门,如发改、财政、质检、审计等各个职能部门都应履行好职责,不断加强对竣工资料以及现场签证的审核,严格资金支付过程,形成监管合力。

(3)加大审计监督,确保政府投资的安全高效。加大政府审计的事后监督及效益审计力度,发挥审计的警戒和惩戒作用;开展财政性资金的财审评价,注重财政投资的使用效果及资金的安全高效。

(4)加大公开公示力度,发挥社会监督作用。坚持公平、公正、公开原则,对应向群众公开的重大事项或监督结果,按规定进行公示,充分发挥社会监督作用,提升群众满意度,确保财政投资服务民生社会的积极作用。

## 4 结束语

总而言之,基本建设项目管理是行政事业单位履职中的重大事项,而建设项目的资金管理是项目管理的重点,保证这些资金的高效安全使用,除了强化资金管理意识,规范项目前期准备,完善预算编制外,还要制定切实可行的内部控制制度,做好全过程的监督管理,落实好基本建设投资的效果,发挥好财政资金服务好民生社会的积极作用。

## 【参考文献】

- [1]唐艳.基建项目资金管控存在的问题与对策分析[J].纳税,2023,17(07):94-96.
- [2]孙玉姣.国有企业基建专项资金财务管理研究[J].会计师,2022,(19):70-72.
- [3]王健,刘长胜.事业单位基建财务管理存在的问题及完善措施[J].财经界,2021,(31):144-145.
- [4]陈永平.基建项目资金成本管理的浅析[J].纳税,2021,15(20):177-178.
- [5]付春荣.基建项目资金管控存在的问题与对策[J].财富生活,2020,(24):12-13.