

# 水利事业单位基本建设项目代建制的财务管理

○沂沭泗水利管理局水利工程建设管理中心(防汛机动抢险队) 刘宜萍

○沂沭泗水利管理局 卞雨霏

**摘要:**代建制作为基础设施领域的新型建设管理模式,在水利基本建设项目中得到推广应用,但也带来相应的财务风险。结合代建制的运行特性,剖析水利事业单位基本建设项目财务管理中存在的现实问题。结果表明:水利事业单位基本建设项目管理存在的主要问题,包括建设管理队伍专业水平参差不齐、财务机制与内部控制制度不匹配、财务管控存在薄弱环节、资金支付阶段风险突出等。根据存在的现实问题,提出强化业财融合、完善内部控制体系、加强财务管控力度、优化资金支付考核等对策建议。

**关键词:**水利基本建设项目;代建制;财务管理

**中图分类号:**F426.91;F406.72

## 一、前言

在经济高质量发展背景下,政府投资项目在基础设施构建与公共服务供给等领域发挥着重要作用。为实现项目管理的高效优化,政府逐步引入代建制管理模式,依托专业团队提升项目建设品质。代建制是建设项目投资主体通过招标方式,委托专业化的代建机构对项目的投资规模、建设质量以及建设周期等关键要素实施管理与控制,项目竣工并通过验收后移交至使用单位的制度安排。作为一种公共项目建设管理模式,代建制通过引入专业代建单位承接项目建设任务,实现了投资、建设、使用“三权分离”的制度创新。在水利领域,事业单位积极探索并推行工程代建制管理模式。主要原因是水利事业单位作为项目使用单位,财务内部控制面临多方权责相互交织、资金流转错综复杂等问题,财务内控机制亟待优化与完善。本研究结合代建制运行特点,探讨水利事业单位基本建设项目财务管理中存在的问题及解决路径,为提升公共资金使用效益提供理论支持。

## 二、代建制财务管理的优点

水利事业单位基本建设项目代建制,通常依托下属事业单位(建设局或建管中心)履行项目法人职责,对工程建设全过程(从初步设计批复至竣工验收)进行管理;按照基本建设程序和批复的建设规模、内容、标准组织工程建设,对项目质量、进度、资金管理和安全生产负总责,并接受上级主管部门和项目主管部门的监督。代建制有助于提高投资效益,遏制超投资、超规模、超标准等问题。

### (一)优化资源配置,提升专业化管理水平

建管中心作为专业代建单位,拥有管理经验、资源整合能力和专业团队,能够编制科学合理的计划和方案;运用专业管理措施和先进技术方法,统筹协调设计、施工、监理等环节,提升项目管理水平。同时,通过完善项目管理规章制度、优化管理流程,能够及时发现并解决项目实施中存在的问题,弥补政府临时组建管理班子经验不足和协调效率低的短板,确保代建项目能够保质保量按期完工验收。代建制模式使政府从具体事务管理工作中剥离,专注于宏观决策与监督管理,

**第一作者简介:**刘宜萍(1990—),沂沭泗水利管理局水利工程建设管理中心(防汛机动抢险队),经济师。主要研究方向:预决算、资产管理、政府采购、基建财务。

实现公共资源的高效配置。

### (二) 强化风险管控，保障投资效益与资金安全

代建制通过合同约束和责任追溯机制，有效控制政府投资项目的经济风险与廉政风险。一方面，代建单位对项目质量、工期、造价负总责，需承担超支或延误的赔偿责任，迫使其严格把控成本与进度。据调查，采用代建制的项目决算超概算比例较传统模式有所下降。另一方面，代建单位作为独立第三方，切断了使用单位与工程实施单位的直接利益关联和权力寻租的空间。

### (三) 促进职能转变，推动政府治理能力现代化

代建制推动政府从直接干预转向间接监管，推动公共管理模式的转型。政府通过制定规则、监督履约和绩效评价，将工作重心聚焦于政策引导、资源协调和公众利益维护。政府职能转变，不仅有助于提升行政效率，还能增强决策透明度。在民生工程中，代建制使政府能够更快速响应社会需求，同时通过市场化竞争机制筛选优质代建方，提升公共服务供给质量。

### (四) 助力财会规范，使会计核算与资金监管相分离

在项目管理实践中，代建项目专项资金通常统一汇入建管单位设立的基本存款账户，并与单位自有资金、参建单位所缴存的保证金等实施统一归集与统筹管理。为进一步强化代建项目资金管控效能，保障项目资金管理的独立性与规范性，采取会计核算与资金管理相对独立的方式运行。在账务处理层面，代建项目通过水利财务一体化信息系统，实现项目专属核算；在资金管理层面，基本存款账户实施分级核算机制，基本存款账户下可增设若干子账户对代建项目资金实行专户管理，既保证了账务管理的独立性与完整性，也实现了项目资金管理的透明性。

## 三、代建制财务管理存在的问题

### (一) 建设管理队伍专业水平参差不齐

水利事业单位承担基本建设项目代建管理重任，专业人员配备的充足性与专业性是保障工作质量的关键。然而，当前水利事业单位中工程建设管理专业人员占比偏低，尤其缺乏兼具工程知

识与财务技能的复合型人才。财务人员虽精通财务管理知识，但在工程专业技能和管理经验方面存在短板。财会人员在项目成本控制环节，对工程建设流程不熟悉而无法精准核算成本，导致成本控制出现偏差；在管理费用核算方面，也因不了解工程建设各环节的费用构成，造成核算不准确。此外，由于会计处理不当，基建项目移交资产分类不准确等问题时有发生，不仅影响项目成本的准确反映，而且为后续的财务审计、项目结算等工作带来困难。

### (二) 财务机制与内部控制制度不匹配

目前，部分代建单位尚未建立完整、科学可行的内部控制制度，财务管理存在漏洞。基本建设代建项目，在前期立项、投资施工阶段的财务管控相对薄弱，财务管控往往集中于建设成本的会计核算，财务内部控制建设不到位，导致财务监督机制不完备，难以对财务活动进行全面有效的监督。大额资金监管缺少有效的内控管理，人员职责划分不够精细，使得财务管理流程缺乏科学性，预算执行与实际效果存在偏差，影响项目资金使用效率和财务目标的实现。

### (三) 建设项目财务管控存在薄弱环节

代建项目财务风险涉及多个环节，主要包括合同管理风险、资金使用风险、招标风险和投资控制风险<sup>[1]</sup>。在合同管理方面，合同条款签订不够严谨、要求不清晰是合同管理风险的主要诱因。在施工阶段，不严谨的合同条款容易引发履约风险，若履约主体不能按照约定完成工程进度或者施工质量不达标，可能引发合同纠纷，给项目带来经济损失和增加时间成本。在资金使用方面，预付工程款、工程款结算、质保金支付等环节存在薄弱之处。现场指挥机构通常由工程部门主导，财务人员处于被动配合地位，导致项目实施过程中往往重视工程建设进度，而忽视项目成本管理，造成项目建设成本增加。同时，财务人员在资金支付审核过程中，因信息不对称或缺乏专业判断，无法有效控制资金使用，造成资金浪费或资金链断裂的风险。

### (四) 代建制资金支付阶段存在风险

在基建项目推进过程中，资金支付进度考核虽是保障项目顺利实施的重要措施，但在代建制实际执行过程中可能给资金支付带来困难。一是

考核标准与实际脱节。一些水利基建项目，因地质条件变化、政策调整、移民征迁等因素导致施工进度受阻，但考核仍按原计划时间节点推进，与施工进度不匹配，导致支付进度难以达标<sup>[2]</sup>。二是合同支付条款问题。合同中关于支付条款的约定可能不够明确，导致在支付过程中双方对支付时间、支付金额、支付条件等的理解产生分歧。此外，支付流程不够规范，缺乏有效的监督和审核机制，容易出现资金挪用、违规支付等问题。

#### 四、提升代建制模式下单位财务管理的措施

(一) 强化财务人员的业财融合理念，提高综合能力

财务人员是提升项目代建单位财务管理水平的重要基础。一方面，应加大内部人才培养力度，开展定期的工程与财务复合知识培训。邀请行业专家进行授课，为财务人员讲解工程建设流程、成本构成等知识；同时为工程人员讲解财务管理、成本核算等要点，并通过案例分析、项目模拟等方式，提升财务人员将工程与财务知识融合运用的能力。另一方面，代建单位也应根据员工的工作能力和特点安排合适岗位；同时建立人才储备库，为代建制财务管理提供专业人才支持，确保项目成本控制和管理费用核算等关键环节的准确性和有效性。

(二) 完善内部控制体系，保障财务机制适配

为解决财务机制与内部控制制度不匹配的问题，代建单位需构建完整、科学且可行的内部控制制度。在项目前期立项和投资施工阶段加强财务管控，将财务管控范围扩展至项目全生命周期。明确财务管控重点，不仅在于建设成本的会计核算，更要涵盖项目预算编制、资金筹集与使用、风险评估等环节。完善财务监督机制，可设立独立的内部审计部门，定期对财务活动进行全面审查，确保财务操作的合规性和准确性。对大额资金实施严格的监管措施，建立资金使用审批流程和责任追究制度，细化人员职责分工，明确各岗位在财务管理流程中的权限和责任，使财务管理流程更加科学规范，确保预算执行与实际目标相契合，提高项目资金的使用效率。同时，代建单位在自检自查的基础上，可借助中介审计力量，定期对会计工作进行独立审计。

(三) 加强财务管控力度，防范建设项目风险

对于建设项目财务管控存在的薄弱环节，代建单位应采取一系列措施加强管控。在合同管理方面，建立严格的合同审核机制，在合同签订前组织工程、财务、法务等多部门对合同条款进行联合审核，确保合同条款严谨、要求清晰，明确工程进度、质量标准、支付方式等关键内容，避免因合同漏洞引发履约风险和合同纠纷<sup>[3]</sup>。在资金使用方面，优化现场管理机构设置，建立工程与财务部门的协同工作机制，使财务人员深度参与项目成本管理。在项目实施过程中，定期召开工程与财务联席会议，共同分析项目成本情况，制定成本控制措施。同时，加强财务人员在资金支付审核中的专业判断能力，建立信息共享平台，确保财务人员及时获取工程建设相关信息，有效控制资金使用，防止资金浪费和资金链断裂，降低项目财务风险。

(四) 优化资金支付考核，规避支付阶段风险

针对代建制资金支付阶段存在的风险，需对资金支付进度考核进行优化。对于考核标准与实际脱节的问题，可建立动态考核调整机制，根据项目的实际情况，如地质条件变化、政策调整、移民征迁等因素，及时调整考核时间节点和标准，使考核与施工进度相匹配<sup>[4]</sup>。在合同支付方面，明确合同中关于支付条款的约定，细化支付时间、支付金额、支付条件等内容，减少争议。同时，规范支付流程，建立严格的支付审批和监督审核机制，设置多级审批环节，确保每一笔资金支付都经过严格审核。引入信息化管理系统，对资金支付进行全程跟踪和记录，及时发现和纠正违规支付行为，防止资金挪用，保障项目资金安全，确保资金支付顺利进行。

#### 参考文献：

- [1] 靳学军. 新形势下水利事业单位基本建设项目代建制的财务管控[J]. 人民黄河, 2023(12): 120-121.
- [2] 刘建树, 张克听, 杜爱民. 水利基本建设项目代建制下的财务管理: 以蚌浮段工程为例[J]. 财会月刊, 2015(35): 52-55.
- [3] 罗洁. 水利事业单位基本建设项目财务风险管控策略研究[J]. 行政事业资产与财务, 2025(7): 90-92.
- [4] 傅文君. 政府投资项目代建制企业财务管理探析[J]. 行政事业资产与财务, 2025(5): 101-103.