

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

刘建树¹, 张克昕²(副教授), 杜爱民³

(1.淮河水利委员会治淮工程建设管理局, 安徽蚌埠 233001; 2.深圳大学经济学院, 深圳 518060;
3.安徽省水利科学研究院, 安徽蚌埠 233001)

【摘要】代建制是应用于基础设施领域的新型建设管理模式。2011年中央1号文件明确要求非经营性政府投资水利项目要加快推行代建制。本文以淮河干流蚌埠至浮山段行洪区调整和建设工程(简称“蚌浮段工程”)为例,针对水利工程项目代建制财务管理存在的问题,在分析代建制项目财务管理特点和难点的基础上,重点分析了蚌浮段代建项目财务管理的难点,继而提出做好代建制项目财务管理工作的有效措施,以期为水利基本建设项目的代建制财务管理提供经验和借鉴。

【关键词】水利工程项目; 代建制; 财务管理

代建制是应用于基础设施领域的新型建设管理模式。在我国的水利工程建设中,代建制是指项目法人通过公开招标等方式,选择具有相应资质的项目管理公司、工程咨询公司,或具备相应工程项目管理能力的其他单位,为其提供专业化的建设、管理、服务的一种建设管理模式。作为国家投资体制改革的重要一环,代建制建设管理模式在2004年获得国务院认可,此后在上海、江苏、浙江、福建等地的政府项目,以及南水北调等重大水利工程建设中被广泛应用。

一、水利工程项目代建制财务管理的问题

水利基本建设项目作为国家重大投资项目,具有显著的公共物品特性,其社会效益和环境效益远大于经济效益。2011年1月29日,中共中央、国务院印发的《关于加快水利改革发展的决定》(2011年中央1号文件)明确要求非经营性政府投资水利项目要加快推行代建制。代建制明确了投资人(国家)、项目法人、代建单位、使用单位等各方的权责和利益关系,从机制设计上优于传统的“投资、建设、管理、运营四位一体”的管理模式,发挥了专业化优势,并对提高公益性水利项目建设水平、节约投资成本、提高投资资金利用效率、确保竣工质量等,发挥了重要作用。但代建制本身作为一种非经营性政府投资项目的建设管理模式,在实际运行中仍然存在一些问题。其在财务管理方面要明确和解决的问题主要包括:

1. 代建各方财务权利责任划分问题。如何明确划分出资人、项目法人和代建单位等各方的财务权利和责任,是代建制顺利推行的前提。项目法人和代建单位之间权利义务关系是什么?代建单位是否获得充分的授权?其资

金拨付和使用的具体权限是什么?资金使用的监督主体是谁?这些都需要明确。实施代建制以来,虽然各地进行了一些有价值的探索,但财务管理方面权责不清的现象依然存在。代建单位的法律地位并不明确,代建单位对自身的财务管理责任不够了解,各方财务权限划分不清晰,以至于出现有的投资者对代建单位财务管理工作过度干涉的现象。

2. 代建工程会计核算模式问题。会计核算模式是项目法人建账,还是代建单位建账?资金拨付是由财政部门直接拨付给代建单位,再由其转拨给使用单位,还是区分不同类别设定不同的资金拨付方式?不同的建账模式和资金拨付方式下,资金使用效率和效果是不同的。从财务管理的角度看,资金采用层层转拨方式是不科学的。

3. 过程管理和费用控制问题。过程管理主要是依据项目进度计划,对项目各个阶段的活动定期进行比较分析,度量项目实际进度与计划进度的差异,并及时纠偏。代建单位如何根据工程概算,制定科学合理的施工和费用控制计划,把控好各个阶段和环节的成本(建设费用)支出,是代建项目财务管理的重要环节。

4. 代建项目财务风险的控制问题。代建项目财务风险包括合同管理风险、资金使用风险、招标风险和投资控制风险。合同管理风险是指合同的签订、履行等环节涉及资金运动而产生的风险。资金使用风险是指预付工程款的保证、支付和扣回、质量保证金的扣除、工程结算款的支付等环节产生的风险。招标风险是指在招投标过程中涉及资金运动而产生的风险。投资控制风险是指由于工期延迟,征地拆迁成本提高,配套资金不能及时、足额到

位,以及其他一些不可预见因素的影响,超出批准的概算投资等产生的风险。控制好这些风险是非常重要的。

5. 管理费的标准和开支问题。按照目前的制度安排, 代建单位的代理费用一般为一笔固定金额费用, 或者是按工程造价的一定比例提取, 代建单位并不承担风险。由于目前代建制的管理还不是很成熟, 行业内缺乏统一标准, 也没有对代建管理费作出明确规定, 所以管理费超支的现象比较普遍。

6. 代建制财务管理的绩效评价问题。项目资金使用是否合乎规范, 资金使用效率如何, 需要相关部门进行科学评价和绩效管理, 并且根据具体绩效进行奖惩, 有利于激励代建单位提高财务管理水平。

二、水利工程代建项目财务管理的特点与难点

基于前文的分析, 本文以蚌浮段工程为例探讨该水利工程项目财务管理的特点和难点。蚌浮段工程是2014年国务院常务会议确定的近期加快推进172项重大水利建设工程之一, 同年获水利部批复设计。该工程项目法人为安徽省治淮重点工程建设管理局(以下简称“安徽省重点局”), 项目法人全权委托淮河水利委员会治淮工程建设管理局(以下简称“淮委建设局”)为代建单位。安徽省重点局属于安徽省水利厅的二级机构, 属于地方预算单位, 淮委建设局属于淮河水利委员会(以下简称“淮委”)的二级单位, 属于中央预算单位。因代建单位与项目法人分别隶属于不同的预算管理体系, 按照《代建协议》, 二者属于委托代建关系, 相应产生了委托代建的财务管理关系。因此, 该项目财务管理具有代建模式的特征, 相应的财务关系、投资预算、资金筹集与支付以及信息报送等与同一预算体系下的财务管理方式不同。该工程项目财务管理的主要特点有以下几个方面:

1. 资金筹集难度较大。根据概算, 该项目总投资为53.8亿元。其中, 中央预算投资定额补助为32.48亿元, 约占投资总额的60%; 安徽省级配套投资为10.66亿元, 约占总投资的20%; 市级配套投资为10.66亿元, 约占总投资的20%。由于承担市级配套投资的蚌埠市、滁州市地方财力有限, 筹集难度较大。项目法人仅负责中央和安徽省本级资金筹集, 并不负责市级配套资金筹集, 该笔资金需要由代建单位负责筹集落实, 增加了代建单位筹资的难度。

2. 代建财务管理较为复杂。由于代建单位与项目法人分属于不同的预算管理体系, 财务关系涉及的利益方较多, 致使代建项目财务管理较为复杂。①地方配套资金能否按照概算和年度投资计划及时、足额到位, 如何将筹集的资金合理调剂使用, 发挥资金效益的最大化, 需要做大量的财务测算和分析工作。②为加强基建项目投资考核, 安徽省财政厅开展了政府投资基建项目绩效评价工作, 使制度建设、资金安全等的要求更高、更全面。③国家和地方均将进行检查和监督, 财务检查和审计监督主体

比较多, 对项目财务管理提出了更高的要求。

3. 投资控制压力较大。由于客观条件限制, 致使代建单位投资控制压力较大。①工程投资既受到概算的控制, 也受到《代建协议》的约束。②该项目概算编制采用2002年的定额标准, 其人工费、材料费等远低于当前实际价格, 投资控制难度较大。③征地拆迁及移民安置投资额较大, 因赔偿标准低, 致使征迁工作难度较大, 即使有结余也不可能再返回用于主体工程建设, 增加了投资控制的难度。④该项目隐蔽工程和水下工程较多, 由此造成的不确定和不可预见因素多, 而可动用的招标结余和工程预备费有限。

4. 代建财务管理关系比较复杂。财务权利责任划分是明确代建各方财务管理工作的依据, 根据淮委与安徽省水利厅签订的《建设管理分工协议》, 对双方的财务权利责任进行了划分: ①淮委作为项目实施主管部门, 负责项目实施监督管理, 安徽省水利厅配合做好相关工作。②安徽省水利厅负责协调下达工程投资计划, 协调落实省级配套资金。③淮委负责工程财务的日常监督检查、指导和审计工作, 竣工决算审计由淮委会同安徽省水利厅共同组织进行。④淮委负责设计变更项目主管部门的管理和预备费动用的审批工作。

项目法人与代建单位签订《代建协议》后, 进一步明确了双方财务权利责任: ①淮委建设局按国家批准的初步设计概算控制工程投资, 工程概算投资如有结余, 按有关规定办理。②安徽重点局负责申报及下达投资计划, 负责省级及以上资金的申报及下拨。③淮委建设局负责工程质量、工程进度、资金管理和安全生产。④淮委建设局负责组织编报投资计划、资金用款计划; 负责工程价款结算、资金及财务管理工作; 负责报送财务报表。⑤工程项目完工具备移交条件时, 淮委建设局负责移交给工程监理单位。⑥淮委建设局在前期工作阶段发生的有关费用由蚌浮段工程总概算中相关项目经费解决。财务权利责任如图1所示:

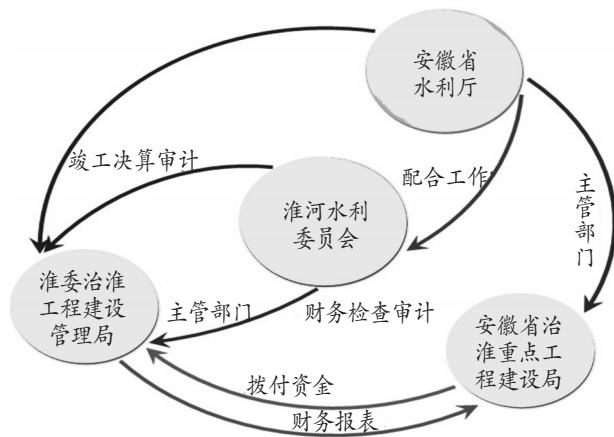


图1 蚌浮段水利工程代建项目财务管理责任

针对以上财务管理特点,本文认为,蚌浮段工程的难点是如何协调好各方利益关系并构建和谐的代建财务关系。

蚌浮段工程建设是一项系统工程,涉及面广,利益诉求多,构建和谐的财务关系是项目建设成功的保证。作为项目代建单位,其财务关系对外包括与主管部门、项目法人、政府部门和税务部门之间的沟通,对内包括与项目工程承包人、监理人、单位内部部门和职工等之间的协调。既要构建与地方政府之间的和谐财务关系,加强与地方政府之间的联系,申请落实配套资金,及时拨付征地移民资金,促进工程建设顺利实施;又要构建与监理人和承包人之间的和谐财务关系,按照合同约定及时办理工程价款结算和资金支付,以提高资金使用效率和效益,满足工程建设进度的需要;还要构建代建单位内部各部门之间的和谐财务关系,争取其他部门对财务工作的理解和支持,实现财务关系的和谐发展。具体如图2所示:

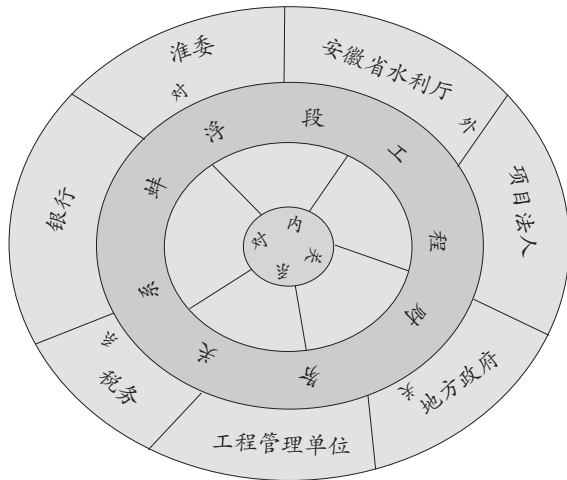


图2 蚌浮段工程代建项目财务关系

三、做好代建财务管理工作的措施和方法

在分析财务管理特点和难点的基础上,妥善处理代建项目各种财务关系后,代建单位为做好财务管理工作,可采取以下措施和方法:

1. 规范代建项目财务管理的基础工作。规范是财务管理工作的灵魂,是实现有效管理、节约工程投资以及实现资金安全管理的基础工作。做好蚌浮段工程代建项目财务管理的基础工作包括三点:①加强会计控制。首先依据《国有建设单位会计制度》,结合项目概算费用构成和项目级次的特点设置会计科目,将建筑安装工程投资、设备投资和待摊投资科目设置至概算二级项目进行明细核算,便于成本费用归集,为编制竣工财务决算奠定基础;然后根据工程参建单位较多的特点,将应付工程款、预付工程款和其他应付款(履约保证金和质量保证金)设置单位往来辅助核算,便于按参建单位查询资金支付和

往来款项。②加强单据控制。代建单位应根据国家有关规定和建设项目的业务流程,明确界定代建项目建设所涉及的表单和票据,要求相关工作人员按照规定填制、审核、归档、保管单据。如:制定工程价款结算表表样,明确工程价款报表编制技术和方法,明确工程价款结算额、扣款额与支付额三者之间的关系,有利于财务部门收集发票和开具转账支票;有效解决项目概算、会计核算和工程量清单三者之间的矛盾关系,有利于财务部门进行会计核算;明确标识招标工程量清单项目、设计变更项目和索赔项目三者之间的关系,有利于清晰地区分结算项目构成,控制投资支出。③加强财产保护控制。以制度明确每年度开展一次资产清查,采取资产记录、实物保管、定期盘点、账实核对等措施,确保资产安全完整。

2. 完善内部控制制度,防范财务风险。为了规范经济行为,防范项目财务风险,代建单位应根据建设项目控制制度的要求,结合蚌浮段工程建设管理的特点,相继制定和完善内部控制制度。①按照职责分工与授权批准控制制度的要求,研究确定相关部门和岗位的职责权限,使不相容岗位相互分离、相互制约和相互监督。明确各岗位办理业务和事项的权限范围、审批程序和相关责任,建立重大事项集体决策和会签制度。如:日常建设单位管理性费用支出,1万元以下的授权现场机构负责人审批,1万元以上的由局长审批;工程设计变更及索赔处理由淮委建设局局长办公会集体审议批准。②根据项目代建工作实际,有针对性地出台一系列财务管理制度和办法,如:《工程价款结算办法》、《财务报销及有关费用支出规定》和《固定资产及办公用品管理办法》等,对工程价款结算程序,建设单位管理费开支的范围、标准和报销程序进行规定,对资金安全管理、往来款管理、实物资产管理等进行规范。③在抓好制度建设的同时,注重制度落实,完善制度执行的检查考核工作,提高制度执行力。

为了防范财务风险,保证资金安全,代建单位应加强资金支付控制。由于资金支付处于建设资金流程的末端,若发生资金支付差错,不但会带来财务管理的风险,还难以纠正。代建单位对此应采取以下防范措施:①加强结算控制。如:承包人提供预付款保函,经监理工程师批准后,才能支付工程预付款;工程进度结算款,按照实际完成的土石方和混凝土进行计量,按照合同约定扣回工程预付款和扣除质量保证金。②加强支付控制。合同款必须支付到约定的户名及账号,若收款单位变更户名、开户银行及账号,应出具盖有其法人公章、法定代表人签字的书面证明,确保变更手续完备,以确保资金支付的准确性。

3. 筹集代建项目资金,提高资金使用效率。水利建设资金筹集是水利基本建设财务管理的起点,也是水利工程建设的基本前提。为做好代建项目资金筹集和使用工作,代建单位一方面应积极加强与项目法人和地方政府

的沟通和联系,及时筹集到项目建设资金;另一方面应督促施工单位加快工程建设进度,提高资金使用效率。

代建项目资金筹集除中央预算投资和安徽省级配套资金到位较有保障外,蚌埠市和滁州市配套资金筹集比较困难。针对代建项目资金筹集的难点,代建单位应采取以下措施:①根据代建项目工程建设内容做好资金使用测算和分析工作。为保证主体工程完工,发挥投资效益,有效节省工程投资,代建单位应合理安排工程实施方案,按最先开工项目、优先开工项目和择机开工建设分步实施。②根据《代建协议》和安徽省财政厅的要求,代建单位配合项目法人做好资金筹集与国库直接支付所需的基础资料。③督促地方政府利用国家信贷政策支持重大水利工程建设的有利契机,向农业银行申请重大水利工程建设周转贷款。

为提高资金使用效率和效益,代建单位应积极督促地方政府做好征地拆迁工作,并及时兑付征地拆迁补偿款,保障工程建设用地的需要;督促施工单位优化施工组织,加强资源配置,以加快主体工程的建设进度,及时支付工程结算价款,发挥工程投资对经济增长的支撑作用。

4. 抓住关键环节,控制工程建设成本。经批准的投资概(预)算是工程投资的最高限额,概(预)算控制的目的是对项目所消耗的人力资源、物质资源和费用开支进行管理,把各项费用控制在标准范围之内。作为代建项目,项目法人十分关注工程投资控制的效果,代建单位应根据工程建设的规律和特点,抓住影响工程建设成本的关键环节,控制好工程建设成本。①在工程施工图设计阶段,代建单位应根据最新河道测量结果,通过分析研究,对排泥场的布置进行优化设计,并对花园湖进洪闸和退洪闸桥头堡、启闭机房、非标准设备等进行限额设计,以降低工程成本。②在工程施工准备阶段,代建单位应通过有效控制招标投标环节,使报价最合理的单位中标,对参与竞标企业的财务状况进行分析评价,以确保中标企业实施过程中的财务履约能力,保证项目能按合同约定如期完成。③在工程实施阶段,代建单位应根据项目土方开挖和土方回填量较大的特点,积极采取“土方挖填结合”等方法,优化施工方案,节省征地费用,降低工程造价。第四,严格控制项目变更,一般设计变更经过淮委建设局局长办公会审议,重大项目变更按照规定程序上报批准,对因建设项目变更等原因造成价款结算超出合同金额的情况,需提供完整的书面文件及相关证明资料。

5. 规范代建项目建设单位管理费支出管理。蚌浮段工程建设单位管理费批复额度和支出矛盾比较突出,主要原因在于:①该项目水利部按照2002年定额标准计算,此标准10多年来一直未调整,批复额度偏低;②根据《代建协议》,代建单位仅掌握使用概算批复建设单位管理费额度的85%;③因地方配套资金较多,若配套资金不能及

时、足额到位,必将影响工程的如期完成,进一步增加了建设单位管理费支出。

建设单位管理费是项目建设成本的组成部分,虽然在建设成本中所占比例并不大,但该项费用的显著特点是支出弹性较大。即同类型、同规模的建设项目,在相同的外部环境下,由于管理方式不同,最终在建设单位管理费支出总额上,会产生较大的差距。这也说明,控制和降低建设单位管理费的潜力比较大,应是建设单位财务管理的一项重要工作。为有效解决代建项目建设单位管理费用不足的问题,代建单位可根据国家新出台的差旅费、公务用车费、公务接待费和会议费等规定,修订完善单位内部管理制度,明确开支范围和标准,规定严格的审批流程和报销手续,以控制工程建设单位管理费支出,适应新常态下财务管理的新要求。

6. 积极配合绩效评价管理工作。基本建设项目绩效评价是指针对基本建设项目的前期工作、建设管理、资金管理、工程建设成果及治理效果、工程验收及后期维护,运用定量、定性指标相结合的评价方法,综合评价基本建设项目治理绩效目标的实现程度。评价内容包括项目实施进展、管理措施、工作目标计划、资金筹集和使用效果等情况。为了配合做好项目绩效评价工作,首先应对财务人员进行培训,使其掌握绩效评价的要求、步骤和内容;其次开展自评赋分,对4个一级指标(项目建设依据、组织建设情况、财务管理情况、经济和社会效益)和16个二级指标进行赋分,因工程目前尚处于建设期,竣工财务决算编制和上报工作尚未开展,影响该项指标的赋分,对此应单独进行解释和说明;再次撰写年度绩效评价报告,将绩效评价作为考核代建单位的依据,以激励代建单位提高财务管理水平,提高财政资金使用效率。

总之,在工程建设中,代建单位积极采取有效的财务管理措施和方法,有利于促进地方配套资金及时筹集到位,有效解决投资控制、财务关系处理和风险防控等难点和重点问题,有效防范财务风险,实现“资金安全”的目标,以提高工程投资效益。

主要参考文献

尹贻林,阎孝砚.政府投资项目代建制理论与实务[M].天津:天津大学出版社,2006.

简迎辉,王卓甫,边立明.水利建设项目代建制模式的设计.中国农村水利水电[J],2006(7).

陈昭方.代建制模式下高速公路建设项目的财务管理问题研究[J].财会通讯,2009(12).

张伟,许艳华.构建和谐水利财务关系的探讨[J].财经界(学术版),2008(9).

水利建设单位财务管理与会计核算范例编写委员会.水利基本建设单位财务管理与会计核算范例[M].北京:中国水利水电出版社,2003.