

# 水利基础设施竣工决算前“暂估转固”的实践困境与优化路径研究

曾倩文

广州市花都区水利设施管理中心，广东 广州 510800

DOI:10.61369/ER.2025040009

**摘 要：** 大型水利基础设施在达到预定可使用状态后，常因竣工决算流程冗长、结算争议等问题，导致“在建工程”无法及时转为“固定资产”，造成资产与费用信息失真。本文立足于高级财务管理实践，深入剖析竣工决算前“暂估转固”环节面临的估值依据不一、内控流程缺失、折旧计提混乱及审计风险凸显等核心困境。研究旨在从制度顶层设计与基层实务操作两个层面，提出构建标准化估值模型、完善内控衔接流程、明确后续折旧调整政策等系统性优化路径，以期破解“转固难”痼疾，提升会计信息质量，服务于国有资产精准管理与效能评价。

**关 键 词：** 暂估转固；水利基础设施；竣工决算；固定资产管理；会计信息质量

## Research on Practical Dilemmas and Optimization Paths of "Provisional Asset Capitalization" Before Final Account Completion of Water Conservancy Infrastructure

Zeng Qianwen

Guangzhou Huadu District Water Conservancy Facilities Management Center, Guangzhou, Guangdong 510800

**Abstract：** Large-scale water conservancy infrastructure often faces delays in transferring "construction in progress" to "fixed assets" after reaching intended usable status, due to prolonged final account completion processes and settlement disputes. This leads to distortions in asset and expense information. Based on advanced financial management practices, this paper thoroughly analyzes core challenges in "provisional asset capitalization" before final account completion, including inconsistent valuation bases, lack of internal control procedures, chaotic depreciation accruals, and heightened audit risks. The study aims to propose systematic optimization paths from both top-level institutional design and grassroots operational perspectives, such as establishing standardized valuation models, improving internal control articulation processes, and clarifying subsequent depreciation adjustment policies. These measures seek to address the persistent challenge of delayed asset capitalization, enhance accounting information quality, and support precise management and efficiency evaluation of state-owned assets.

**Keywords：** provisional asset capitalization; water conservancy infrastructure; final account completion; fixed asset management; accounting information quality

## 引言

在现行投资体制下，水利工程“投入使用”与“竣工财务决算”长期并存的“两张皮”现象，已非个别案例。这导致巨量国有资产滞留在“在建工程”科目，不仅严重扭曲了会计信息，更使折旧计提空转、运行成本虚低，对项目绩效评价与政府决策构成潜在风险。“暂估转固”作为衔接工程管理与资产经营的唯一会计桥梁，其操作困境本质是业财融合不足、内控链条断裂与制度供给滞后的集中体现。本研究无意于理论铺陈，旨在从财务负责人视角，诊断顽疾、厘清责任、构建一套能落地、可追溯、经得起审计检验的务实解决方案。

作者简介：曾倩文（1990.05-），会计师，研究方向：公共部门合并背景下存量水利资产的清查、估值与并账机制、业财融合视角下水务事业单位资产“暂估转固”内控流程重构、水务一体化改革中“暂估资产”的后续计量与成本分摊模型、水行政管理体制改革中财务风险防控与审计应对策略。

## 一、“暂估转固”为何是水利工程财务管理的“必答题”？

在水利基础设施投资持续发挥“压舱石”作用的宏观背景下，一个尖锐的财务与管理矛盾日益凸显：众多已建成并投入运行、甚至已发挥数年效益的重大水利工程，其资产价值却长期“悬停”在“在建工程”科目中，未能如期转入“固定资产”。这一“已用未转”的普遍现象，绝非简单的账务处理延迟，它如同一面镜子，映照出当前工程财务管理在业财融合深度、内控执行刚度与资产管理精度上的系统性短板<sup>[1]</sup>。从财务负责人的角度看，“暂估转固”已不再是可择机而行的“选择题”，而是关乎会计信息质量底线、国有资产管理责任与组织合规风险的“必答题”。

首先，从问题的普遍性与严峻性来看，“已用未转”已成为侵蚀会计信息真实性的“沉痾顽疾”。以某大型跨流域调水工程为例，其骨干线路通水三年后，因部分尾工结算争议，整体竣工决算迟迟未能完成，导致逾百亿资产无法转固。这直接后果是：每年仅折旧费用就少计提数亿元，造成项目运行成本被严重低估，虚增了当期利润（或虚减了运营亏损），提供的绩效信息严重失真，误导管理决策与国家层面的宏观判断。更为严重的是，这笔庞大的资产脱离了正常的固定资产管理制度，其保全、更新与报废处置均存在巨大管理盲区，国有资产流失风险暗藏<sup>[2]</sup>。

其次，从会计合规性的刚性要求而言，等待竣工决算绝非延迟转固的正当理由。《企业会计准则第4号——固定资产》及应用指南明确无误地指出：当资产的构建或安装工作已达到预定可使用状态时，即应停止借款费用资本化，并确认为固定资产。准则的意图在于强调“经济实质重于法律形式”。“预定可使用状态”是一个工程与技术判断，而非行政或程序性判断（如取得竣工决算批复）。水利工程通水、发电、具备设计防洪能力，即是达到了预定可使用状态的铁证。财务部门若以“决算未批”为由拒不执行转固，实质上是对核心会计准则的背离，使得财务报告的基础——权责发生制原则形同虚设。

最后，从管理决策的现实需要出发，及时“暂估转固”是落实管理责任、应对监管挑战的必然选择。财务管理的目的不仅是反映过去，更是服务于未来的决策与控制。“暂估转固”行为本身，就是推动工程项目从“建设期”向“运营期”管理重心转移的关键财务信号<sup>[3]</sup>。它迫使业务部门（工程、运营）与财务部门共同面对资产清单、价值与后续成本问题，是业财融合最直接的切入点。同时，在审计、巡视（巡察）日益关注“存量资产”效益的今天，“已用未转”已成为高频发现问题点。被动地以“决算未完成”作为解释，在监管者看来更多是托词与履职不到位的表现。主动、规范地实施“暂估转固”，并将其过程完整留痕，恰恰是财务部门展现专业能力、防控自身职业风险最有力的举措。

综上所述，水利工程竣工决算前的“暂估转固”，是连接投资建设与资产运营不可或缺的财务桥梁。它考验的不仅是财务人员的专业技术，更是其坚守会计底线、推动管理变革的职业勇气与智慧。破解这一难题，已刻不容缓。

## 二、“暂估转固”实践中的四大梗阻与根源分析

水利基础设施“暂估转固”在理论上的必要性毋庸置疑，然而其落地过程却步履维艰。这一工作绝非简单的会计分录，而是牵涉工程管理、资产管理与财务核算的复杂系统工程。当前实践中的困境可深度归结为四大相互交织的梗阻，共同构成了制约水利基础设施精准核算与有效管理的“堰塞湖”如图1。



图1：水利基础设施“暂估转固”实践困境的逻辑关系图

### （一）价值之困体现为暂估价值确认缺乏统一标准导致的会计信息可靠性危机。

在竣工决算完成前，财务人员面临价值确认的“罗生门”：依赖合同价款无法涵盖工程变更和待摊投资，价值构成不完整；参照初步设计概算实为将“计划”等同于“实际”，无法反映建设过程中的成本动态；委托第三方评估则与历史成本计量基础存在根本冲突。其根源在于业内缺乏针对“暂估”场景的、基于成本构成分析的价值拆分与归集指南，使得暂估价值在不同项目间缺乏可比性，这不仅是个技术问题，更是会计信息可靠性原则在源头上面临的危机。

### （二）流程之困表现为业财融合不足导致的内控机制失灵。

“暂估转固”的首要前提是准确判断“达到预定可使用状态”，但这一关键判断的主动权掌握在工程建设与技术部门手中，财务部门处于信息链末端。当前普遍存在启动机制缺失、职责界面模糊、信息传递断裂等缺陷，工程、资产、财务三个部门在等待中形成“责任孤岛”<sup>[4]</sup>。这一梗阻的本质是“业务驱动财务”的管理逻辑未能嵌入内部控制流程，反映了财务管理仍被视为事后记录工作，而非贯穿项目全生命周期的主动管理行为。

### （三）后续之困源于政策空白导致的成本核算失真。

“暂估转固”开启新的会计期间也带来新的难题：折旧计提方面，是按暂估价值全额计提还是保守处理，实务中各行其是；价值差异调整方面，虽然准则规定适用“未来适用法”，但国资监管有时要求追溯调整，实践中财务人员无所适从。此困境的根源在于制度层面缺乏针对基础设施行业“暂估—决算”特殊场景的细化操作解释，迫使各单位自行裁量，使得项目运营期成本核算沦为“糊涂账”。

### （四）风险之困在于合规性认定模糊引发的履职风险。

在高压的审计与巡视环境下，“已使用未转固”是高频问题点，但当单位尝试通过“暂估转固”整改时，又面临估值合理性争议、流程规范性审视等新质询。这种不确定性催生了“宁愿不转，不可转错”的保守心态，进一步固化了“已用未转”的僵局。该梗阻将财务会计问题提升至履职风险高度，表明缺乏被权

威部门共同认可的“安全港”规则，财务人员的专业判断都暴露潜在问责风险之下。

四大梗阻相互关联、彼此强化。价值确认缺乏标准与流程职责模糊直接导致后续计量陷入困境，而这三大操作层面的问题共同催生和放大了履职风险，风险的凸显又反过来加剧了前三个环节的执行难度，形成难以破解的恶性循环。

### 三、破局之道：构建全链条、标准化的“暂估转固”解决方案

面对前述四大梗阻，零敲碎打的改进已无济于事，必须采用系统性的思维，构建一个从价值确认到后续管理、从内部流程到外部沟通的全链条解决方案。该方案的核心目标，是将“暂估转固”从一个依赖个人判断和部门协作的“艺术”，转变为一套有章可循、有据可查、风险可控的标准化“工艺”。

#### （一）路径一：确立标准化的估值操作指南，破解“价值之困”

解决估值混沌的问题，必须摒弃对单一数据源的依赖，转向基于实际成本构成的、透明化的价值归集方法。对此，推行“成本构成法”作为水利行业暂估转固的核心估值原则，是一项关键举措。具体落地，需设计与应用《水利工程暂估转固价值确认明细表》作为标准化工具。该表格不应是简单的总额填报，而需将形成固定资产的总投资，分解为建筑工程、安装工程、在安装设备、待摊投资等核心构成部分。针对每一部分，明确其暂估价值的取数依据：建筑工程与安装工程依据经监理和业主审核的工程进度款结算单；设备投资依据采购合同与发票；待摊投资则按实际发生额或按概算比例合理分摊。这一过程的本质，是在决算前进行一次以实际成本凭证为基础的、尽可能精准的资产价值“预决算”。其目的在于迫使财务人员与业务人员共同梳理成本，将模糊的“估”建立在清晰的“算”之上，从而极大地提升暂估价值的可靠性与公允性，为后续审计与监管审查提供完整、透明的证据链。

#### （二）设计权责清晰的内控闭环流程，破解“流程之困”

再完美的估值方法，若无法启动和流转，也只是纸上谈兵。必须通过刚性的内部控制流程，将业财融合落到实处。关键举措在于设计并强制执行两套核心单据：《资产达到预定可使用状态确认单》与《暂估转固工作流转单》。前者是一份技术与管理声明，由工程建设部门在项目实体建成、调试完成、具备设计功能后发起，经技术部门、运营接收单位联合签署确认，从而从源头上锁定转固的时点与物理范围。后者则是一份跨部门的工作指令与责任状，以《确认单》为触发条件，在工程、资产管理、财务等部门间有序流转，明确各自在资产清单核对、价值数据提供、账务处理等环节的职责与时限。这套流程将“业务驱动”理念制度化、表单化，确保了信息传递的不间断、不衰减，使财务核算不再是无源之水，而是业务进展的自然结果与真实反映。

#### （三）制定明确的后决算期会计处理政策，破解“后续之困”

为消除暂估入账后的不确定性，必须在转固之初就制定清

晰、统一的后续计量政策。对于折旧计提，所持立场必须鲜明：自暂估转固的次月起，即应按照暂估原值和预计使用年限全额计提折旧。这是坚守权责发生制原则的底线，任何形式的延迟或部分计提都是对会计信息的扭曲。对于决算批复后产生的价值差异，则应坚定不移地推荐采用“未来适用法”进行处理。根据企业会计准则，这种因更多信息的获取而导致的资产价值变化，属于典型的“会计估计变更”。其处理方式是在决算完成的当期，将固定资产原值调整至决算金额，但不再追溯调整以往已计提的折旧，而是在剩余使用寿命内，按新的账面价值重新计算每期折旧额<sup>[9]</sup>。该方法操作简便，避免了繁琐的追溯调整对既往报表的冲击，符合成本效益原则，且在准则层面具有充分的合法性。单位应在内部会计制度中明确此政策，确保前后期处理的一致性。

#### （四）推动管理前置与部门共识，破解“风险之困”

最终的挑战在于人的观念与外部环境。最优的解决方案若得不到内外部共识，也将步履维艰。因此，必须将“暂估转固”的管理工作极致地向前置。建议在项目筹建期或建设初期，就将前述估值方法、内控流程、会计政策整合编入《项目财务管理方案》，作为项目管理制度体系的重要组成部分，在项目启动会上与所有参与方达成共识。此举等同于在事前完成了“立法”工作，避免了事中的争执与推诿。同时，财务部门应展现专业自信与主动性，不再被动等待审计问询，而是适时、主动地与上级财务主管部门、外部审计机构进行专业沟通，就所采用的“暂估转固”方案的理论依据、操作流程与合规性进行阐述，寻求理解与认可。这种主动管理外部期望的行为，能将潜在的监管风险转化为展现财务管理水平的机遇，从根本上扭转“多做多错”的消极心态，为敢于担当的财务人员构建起坚实的“安全网”。

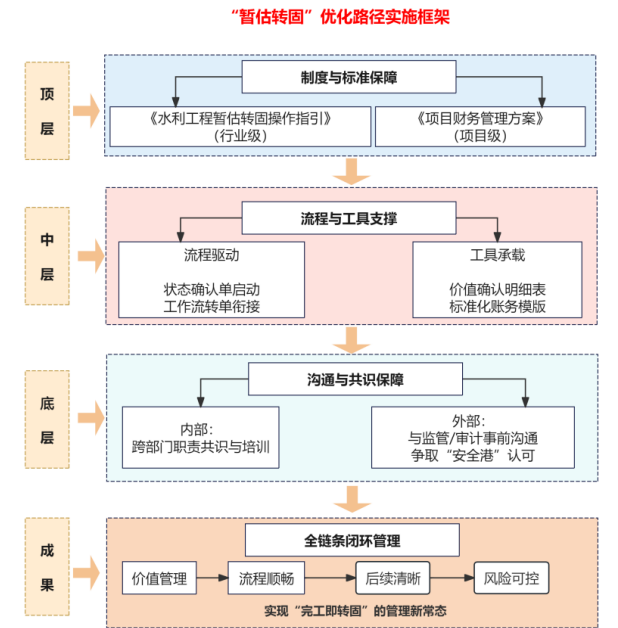


图2：水利基础设施“暂估转固”优化路径实施框架图

本框架图清晰地展示了四大优化路径并非孤立存在，而是一个自上而下、环环相扣的有机整体。顶层设计提供政策和标准依据；中层的流程与工具是将政策落地的具体手段；底部的沟通共

识则为整个系统的顺畅运行营造了必要的内外部环境。三者共同作用，最终输出一个全链条、标准化、可复制的“暂估转固”闭环管理模式。

#### 四、结论与前瞻

水利基础设施“暂估转固”的实践困境，本质是传统核算财务与现代工程管理需求脱节的集中体现。破解这一难题，必须推动财务管理从被动核算向主动管理转型，其核心在于构建业财深度融合的新型治理模式。通过建立标准化的估值体系、闭环化的内控流程及清晰化的后续计量政策，财务职能得以实质性前置，

从项目源头确保资产价值的准确捕捉与及时反映。这一转变使财务信息真正成为资产效能评价、成本管控及运营决策的关键依据，标志着财务管理从价值记录者向价值管理者的根本性跃升。

面向未来，数字技术将为这一转型提供决定性支撑。构建集成 BIM、项目管理和财务系统的数字孪生平台，实现物理建设、价值形成与会计确认的实时同步与数据同源，是必然发展方向。在此模式下，“达到预定可使用状态”可由系统智能判定并自动触发后续流程，实现从业务发生到账务处理的瞬时转化。这不仅将彻底解决“暂估转固”的时效性问题，更将推动水利基础设施资产管理进入数据驱动、智能决策的新阶段，为提升国有资产运营效率与安全水平奠定坚实基础。

#### 参考文献

- [1] 叶婷, 黄伟斌. 大型水电站在建工程暂估转固工作的思考 [J]. 能源科技, 2024, 22(04): 8-11+16.
- [2] 屈玲. 新能源项目在建工程暂估转固的案例探析 [J]. 商业会计, 2021, (13): 36-38.
- [3] 创新“三合三定”工作法加强广东水利基础设施政府会计核算 [J]. 财务与会计, 2024, (10): 11-12.
- [4] 陈桂研, 孟欣. 高校基建项目转固会计核算问题探究 [J]. 会计之友, 2023, (12): 13-18.
- [5] 王雪. 对处置固定资产计提折旧时点的探讨 [J]. 中国乡镇企业会计, 2016, (03): 25-27.