

业财融合视角下的项目支出内部控制有效性及优化路径研究

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/SE.2025100011

摘要：在政府会计改革与全面预算绩效管理深化的背景下，业财融合是解决行政事业单位“重建设、轻管理”、“重业务、轻财务”痼疾的关键。本文以H区水利局下属事业单位为例，聚焦于政府投资项目的支出控制，深入剖析其从建设到移交、运维全周期中，因业财目标分离、流程断点导致的资产“入账难”、监管“真空期”、资金效益“难衡量”等特有困境。研究从公共治理视角，提出构建以项目全生命周期为主线、以资产价值管理与财政资金绩效为核心的业财融合内控体系，为规范政府投资行为、提升公共服务供给效率提供实践范式。

关键词：业财融合；内部控制；政府投资项目；公共治理；全生命周期管理

Research on The Effectiveness and Optimization Path of Internal Control for Project Expenditure from The Perspective of Business-Finance Integration

Zeng Qianwen

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

Abstract : In the context of government accounting reform and the deepening of comprehensive budget performance management, business-finance integration is key to addressing the chronic issues in administrative institutions, such as "emphasizing construction over management" and "prioritizing operations over finance." This paper takes a subordinate institution of the Water Authority in H District as a case study, focusing on the expenditure control of government-funded projects. It delves into the unique challenges arising from the separation of operational and financial objectives and process disconnects throughout the project lifecycle, from construction to handover and maintenance. These challenges include difficulties in asset capitalization, supervisory gaps, and challenges in measuring fund efficiency. From a public governance perspective, the study proposes the construction of a business-finance integrated internal control system centered around the entire project lifecycle, with a focus on asset value management and fiscal fund performance. This aims to provide a practical paradigm for standardizing government investment behavior and enhancing the efficiency of public service delivery.

Keywords : business-finance integration; internal control; government-funded projects; public governance; whole life cycle management

引言

随着新政府会计制度的全面实施与国家对于水利等重大公共基础设施投入的持续加大，各级行政事业单位对政府投资项目支出的规范性、经济性与效益性管理要求日益提高。业财融合作为连接业务活动与财务管理的核心机制，是确保财政资金安全、提升公共资源配置效率、强化项目全周期风险防控的关键所在。然而，当前承担水利设施建设与维护管理的行政事业单位在项目支出管理中仍普遍存在“重建设轻管理、重业务轻财务”“系统孤岛、数据割裂”等现象，导致内部控制难以贯穿项目“立项-建设-移交-运维”的全生命周期，不仅造成竣工决算滞后、资产入账不及时等管理顽疾，更直接影响财政资金的使用效益与公共服务的可持续供给质量^[1]。本文基于业财融合理念，结合花都区水利设施管理中心的管理实践，系统分析该类单位项目支出内部控制的内在逻辑、现实困境与优化路径，旨在构建“目标协同、流程嵌入、数据驱动”的内控新范式，为提升公共部门治理效能与财政资金绩效管理水平提供思路。

作者简介：曾倩文（1990.05-），广州人，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、水行政管理体制变革中财务风险防控与审计应对策略。

一、业财融合与项目支出内部控制的理论耦合

业财融合是管理会计与业务流程系统性整合的现代化管理范式，其核心在于打破部门壁垒，实现业务流、资金流与信息流的同步与共生。对于水利设施管理中心此类单位而言，其项目支出本质上属于政府投资性支出，具有强烈的公共性、非营利性和法定性。传统的“业务先行、财务事后核算”模式在公共管理领域不仅造成效率低下，更易引发预算约束软化、资产底数不清、公共资源浪费等治理问题。业财融合通过将财务管控节点前置到业务活动的立项、招标、建设、验收到资产移交、运维全流程，能够从根本上重塑内部控制的环境、风险评估与信息沟通机制，使其从事后纠偏转向事中控制与事前谋划。

在此视角下，项目支出内部控制的有效性已超越传统的“防弊”目标，演进为保障财政资金安全、提升公共资源配置效率、确保形成资产真实完整的多维价值追求。业财融合正是实现这一跃升的关键赋能机制：它通过流程重构确保业务活动在预算法、政府采购法及政府会计制度等规范框架内运行，通过数据整合为预算执行监控、项目绩效评价与公共决策提供实时、全面的信息支持，最终通过价值引导将有限的财政资源精准配置于公共服务优先级高的项目^[2]。

基于此，本文构建起一个“制度－流程－系统－人才”四位一体的内控评价框架。该框架强调，以《预算法》、《基本建设财务规则》等为核心的制度体系是基础，贯通“业财资税”的无缝流程是纽带，集成化且能与财政监管系统对接的信息平台是载体，而熟知公共管理规则与项目实践的复合型人才是支撑。四者协同作用，共同决定了业财融合的深度与内部控制的有效性，为后续诊断水利设施管理单位项目支出中的现实梗阻提供了系统的理论标尺。

二、案例透视：H 区水务项目支出内部控制实践与深度剖析

由 H 区水务局下属事业单位负责管理的新街河河道整治工程（项目 A）与兴华涌排涝站抢修工程（项目 B），作为典型的政府投资水利项目，其资金全部来源于财政性资金，为观察业财融合在此类单位项目支出内部控制中的实际应用提供了典型样本。项目 A 作为已交付使用但未办理竣工决算的历史工程，暴露了政府投资项目“重建设、轻决算”的前端管控困境；项目 B 作为运营期的抢修工程，则反映了资产交付后，在维护环节预算申请、支出控制与资产价值管理中的难点。二者共同构成完整的项目生命周期观察视角，揭示出在公共部门语境下内部控制机制在实务运行中的真实状态。

在有限但积极的实践层面，该管理单位展现出一定的业财协同意识。在记账主体确定上，遵循“谁承担管理维护职责，由谁记账”的原则，体现了业务责任与会计责任的统一。在会计处理层面，能够依据《政府会计制度》对已交付项目进行暂估入账，并对后续支出做出恰当的资本化判断，显示出财务处理对业务实

质的基本遵从。

然而，深入的案例剖析揭示，当前的控制效能仍受到公共项目管理中固有顽疾的制约，其内在的业财脱节问题可通过以下简化模型直观呈现：

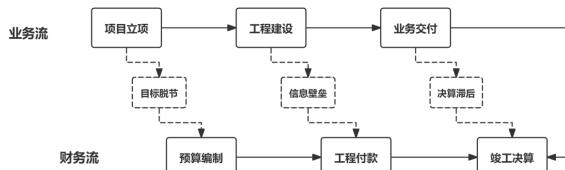


图1：水务项目支出业财流程与关键控制断点图

上述流程中的三个关键断点，具体表现为：

（一）项目库管理与预算编制精准性不足

项目支出的预算安排未能与基于中长期规划的项目库建设充分衔接，业务规划的前瞻性与财政预算的年度性之间存在矛盾，导致预算对业务活动的引导和约束作用先天不足。在项目执行过程中，这一初始脱节往往会被放大，为后续的预算频繁调整、资金闲置或突击花钱等控制失效埋下伏笔。

（二）竣工决算环节严重滞后且动力不足

项目 A 的“已交付未决算”困境是行政事业单位的典型顽疾。业务环节（工程建设）已完结并交付使用，而财务环节（竣工决算）却因财政评审流程长、工程结算争议久拖不决、业务部门推动决算的内生动力不足、以及“已交付使用”后资产管理责任转移不清晰等原因长期停滞。这造成了大量“账外资产”或“暂估资产”，价值管理与实物管理严重脱节，不仅违反了《行政事业性国有资产管理条例》关于“及时办理竣工决算和资产入账”的明确规定，也为后续的资产流失、维护责任落空埋下隐患，内部控制在此关键节点出现长期真空。

（三）政务系统与财务系统数据不通

业务数据（如来自工程建设管理系统的进度、验收资料）与财务数据（如财政支付系统、政府会计系统中的支付审核、结算依据）在不同的政务信息平台间传递，存在明显的异步与失真。这既源于跨部门统一信息平台的缺失，也反映出业务数据标准与政府会计核算要求不匹配，使得内部控制缺乏实时、准确的数据支撑，反应迟滞，无法为项目绩效评价和公共决策提供有效的数据基底。

综合来看，H 区的案例清晰地表明，政府投资项目支出内部控制的有效性并非由单一因素决定，而是受到源于公共治理层面的目标协同、流程衔接与信息整合等多维度问题的系统影响，这一发现为从公共管理系统视角构建优化路径提供了重要的实证基础。

三、业财融合视角下项目支出内部控制失效的成因剖析

项目支出内部控制失效根植于业财融合在机制、流程、系统与人才层面的系统性断裂，需从多维度深入剖析其内在成因。

(一) 机制层面：协同治理与绩效引导双重缺失

跨部门协同治理机制缺位是业财目标脱节的根源。科层制架构下，业务与财务部门形成“烟囱式”管理，缺乏贯穿项目全周期的跨职能决策机构，导致战略目标在业务执行与资源保障间难以形成闭环。业务部门侧重工程进度与实物产出，财务部门关注资金安全与核算合规，双方缺乏统一指挥体系，造成“业务已交付，财务未决算”的管理困境^[3]。

同时，绩效考核体系未能体现业财协同价值。业务考核偏重工程量与工期，财务考核关注预算执行率，这种割裂的指标体系未将“竣工决算及时率”等关键融合指标纳入共同考核范围，无法形成有效的协同激励。

(二) 流程层面：标准缺失与关键控制点模糊

业务流程与财务流程缺乏“锚点”对接是关键症结。从项目立项到资产入账的全流程中，缺乏统一的操作标准与信息交接规范。未明确规定业务部门提交决算资料的时限，也未设定财务部门完成决算的期限，权责模糊直接导致流程效率低下。

标准化缺失使关键控制点形同虚设。预算编制脱离业务规划，削弱了预算的指导作用；竣工决算因流程不清、职责不明，未能发挥确认资产价值的最终控制职能，成为内部控制的薄弱环节。

(三) 系统层面：信息孤岛与智能应用不足

业务系统与财务系统分离是信息孤岛的直接成因。工程管理、资产管理与财务核算系统数据标准不一、接口不畅，业务数据需经人工转换才能供财务使用，不仅效率低下，更易导致数据差错与信息滞后。

现有技术工具对管理决策支撑不足。传统财务软件侧重事后核算，缺乏数据挖掘与风险预警能力，难以满足全周期成本归集、动态预算分析等管理需求，制约了业财融合向纵深发展^[4]。

(四) 人才层面：思维隔阂与能力结构失衡

财务与业务人员的思维定式与能力结构是深层障碍。财务人员习惯于核算监督，对业务流程理解有限；业务人员缺乏财务素养，将内控要求视为业务障碍。这种思维隔阂形成无形的“部门墙”，双方因知识差异产生沟通障碍，缺乏既懂业务又精通财务的复合型人才作为沟通桥梁，使先进制度与系统难以发挥应有效能。

综上所述，项目支出内部控制失效是四个维度问题相互交织的结果，需通过系统化思维进行全方位重构，方能实现根本性改善。

四、系统优化：提升项目支出内部控制有效性的路径

基于前述对 H 区案例及深层成因的系统性剖析，要提升政府投资项目支出内部控制的有效性，必须从业财融合的视角出发，进行一场涵盖机制、流程、技术与人才四个维度的系统性重构^[5]。这四条路径并非孤立存在，而是相互依存、协同作用的有机整体，其内在逻辑与互动关系如下图所示：

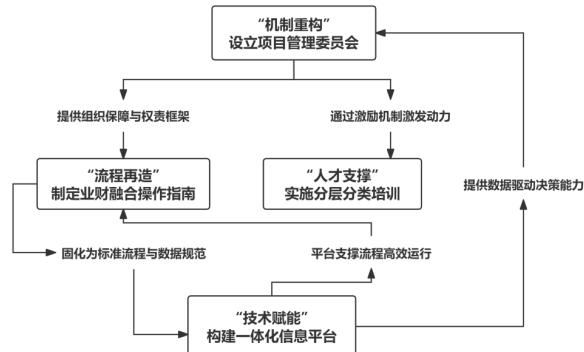


图2：四条路径内在逻辑与互动关系图

(一) 机制重构：建立全生命周期业财协同治理体系

治理机制是优化路径的“大脑”与“骨架”。首先，应打破部门壁垒，由单位主要负责人牵头，成立跨职能的“项目全生命周期管理领导小组”，成员涵盖业务、财务、资产、审计及技术部门。该机构应被赋予明确的权责，特别要确立财务部门在项目立项、招标采购、合同签订等重大决策中的前置审核权与对违反财经法规事项的一票否决权^[6]。其核心职责包括审议重大项目预算、监督关键节点执行、裁决业财分歧、督导竣工决算并及时完成资产入账，并对项目绩效进行最终评价。它将为业财融合提供持续的组织保障与决策权威。

其次，必须重塑绩效考核与激励机制，将其与《行政事业单位国有资产管理条例》等政策要求强挂钩。将反映业财融合成效的关键指标，如“预算编制精准率”“项目竣工财务决算编报及时率”“新增资产登记入账及时率”等，同时纳入业务与财务部门的考核体系，并设定合理的交叉权重。此举能将双方的“利益共同体”与“责任共同体”绑定，从源头上激发协同的内生动力，变“要我融合”为“我要融合”。

(二) 流程再造：锚定关键节点实现业财无缝对接

标准化流程是内部控制落地的“血脉”。建议制定《项目支出业财融合操作指南》，其内容必须深度契合《政府会计制度》与《基本建设财务规则》等法规要求，以制度形式强制固化关键控制点。核心在于实现两大流程的“锚定”：

1. 预算与计划锚定：建立“项目库 – 预算编制”联动机制，业务部门提报项目计划时必须同步进行符合财政支出标准的资源需求测算，财务部门据此编制预算，确保预算对业务形成有效牵引。

2. 业务完成与资产交付锚定：增设“资产交付”为强制性关键控制点^[7]。强制规定项目实物交付后，必须在一个月内启动资产暂估入账程序，并同步书面明确后续运维管理责任部门，从流程上彻底杜绝“账外资产”的产生。

同时，推行“事前 – 事中 – 事后”全流程预算控制。事前进行财政承受能力与财务可行性论证；事中依托信息系统对合同支付、预算变更进行实时控制与预警；事后将决算结果、资产入账信息迅速反馈至绩效考核与后续项目立项，形成管理闭环。

(三) 技术赋能：构建集成化业财融合信息平台

信息技术是支撑流程高效运行、打破信息孤岛的“神经网络”。当务之急是推动建设“政府投资项目一体化监管平台”。该平台必须能够对接财政、发改等上级监管系统，并内部打通从工程项目管理、采购、合同、到政府财务核算、资产管理和预算绩效监控的全部环节，内嵌财政支出标准库，实现对超标准、超预算支出的自动预警，并能一键生成符合政府会计准则与决算要求的报告。

在此基础上，积极引入智能化工具提升管控能级。利用RPA（机器人流程自动化）处理规则明确的重复性操作，如财政支付申请初审、项目账自动对账等；运用大数据技术对项目历史成本数据进行挖掘，为新项目预算的精准编制与评审提供精准参考；建立动态风险预警模型，对预算超支、合同变更、工期延误等异常情况进行自动预警，推动内部控制从“事后反应”向“事中干预、事前预测”演进。

(四) 人才支撑：培育具备公共管理思维与专业技能的复合型团队

人才是确保所有优化措施得以执行的“血肉”。必须实施分层分类的赋能计划：对财务人员，开展《政府会计准则》《基本建设财务规则》《政府采购法》及《招标投标法》的深度培训，并组织其深入水利工程项目现场观摩学习，理解业务实质；对业务人员，进行财务基础、预算绩效管理及内控意识的普及教育。培训内容应紧密围绕“如何高效完成竣工财务决算”、“如何规范管理项目结余资金”等实务痛点展开。此外，应设立“业财融合专项

激励基金”，对在跨部门协作、流程优化、财政资金节约与效能提升中做出突出贡献的团队与个人予以重奖，营造全员参与融合的文化氛围^[8]。

最终，通过上述四个维度的协同推进，可以构建起一个“法规引领、流程贯通、系统支撑、人才驱动”的政府投资项目支出内部控制新生态。这一生态具备自我优化、持续改进的能力，能够确保公共资源在项目支出中实现效率、效益与风险防控的有机统一，为水利设施管理领域乃至更广泛的公共部门提升治理能力提供可复制的实践范式。

五、结论与展望

业财融合是提升政府投资项目支出内部控制有效性的核心路径，其本质是一场深刻的公共组织管理变革。本文研究表明，构建“法规引领、流程贯通、系统支撑、人才驱动”的四维协同体系，是实现项目支出从合规性控制向提升公共服务效能与财政资金绩效管理转变的关键。未来，随着智慧水利建设与政府数字化转型的深入推进，业财融合应与物联网、大数据、人工智能等新兴技术更紧密结合，着力发展基于公共数据资源的智慧内控模式，实现财政风险实时预警、公共资源动态配置与政府决策智能支持。这要求财务人员主动突破传统核算与监督角色，向精通公共政策与项目管理的业务合作伙伴转型，持续推动内部控制体系的迭代升级，为提升公共服务质量、保障国有资产安全与提高财政资金效益提供坚实保障。

参考文献

- [1] 林荣铨.智慧水务建设中财务数字化转型与业财融合路径探究[J].财经界,2025,(27):99-101.DOI:10.19887/j.cnki.cn11-4098/f.2025.27.016.
- [2] 杜甜.业财融合视角下水务企业管理会计转型动因、障碍及实践路径[J].中小企业管理与科技,2025,(17):95-97.
- [3] 庞建宇.水务企业实施业财融合面临的挑战与应对策略[J].投资与创业,2025,36(04):58-60.
- [4] 方圆.国有水务公司财务信息化建设路径探究[J].会计师,2024,(16):16-18.
- [5] 彭飞.业财融合下供水企业如何优化内部控制管理[J].今日财富,2023,(10):119-121.
- [6] 史正梁.水务企业业财融合探究[J].投资与创业,2023,34(09):65-67.
- [7] 郭漫.业财融合在水务企业的应用[J].投资与创业,2022,33(11):117-119.
- [8] 陈欣欣.城市水务企业财务管理转型与业财融合的问题与措施[J].投资与合作,2021,(11):17-18.