

现代预算制度下如何做好投资项目概算评审

袁伟

摘要：财政投资项目概算评审是加强财政投资项目管理、提高财政资金绩效的前提和基础。笔者结合工作实际，就如何做好财政投资项目概算评审谈了一些体会。

关键词：现代预算制度；财政投资；概算评审

十九大报告明确要建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度，全面实施绩效管理。财政投资项目概算评审是加强财政投资项目管理、提高财政资金绩效的前提和基础，对于强化项目预算约束、规范项目管理行为、科学合理安排财政资金具有重要意义，是财政投资项目管理源头，是合理控制政府项目投资的重要“关卡”。

财政投资项目概算评审的目的和意义

一是强化财政投资预算管理职能需要。《预算法》明确了财政部门有履行检查、监督本级政府基本支出预算执行的职能，并负责对政府投资项目的使用效益进行重点检查、分析和监督。过去财政部门在项目预算编制和执行中缺乏技术依据，预算安排难以细化，一方面是项目资金出现结余；另一方面是出现项目资金不足，直接

影响工程正常实施，增加了预算执行的难度。通过开展财政投资概算评审，科学编制和核定项目支出预算，避免预算的盲目性，有效规范财政投资管理行为。

二是提高财政资金使用效益的需要。概算评审是项目建设的重要环节，通过测算、审核等技术工作对项目概算进行编制和审核，针对不科学、不合理的方面提出改进意见，准确地把握初步设计方案的科学性、合理性，为工程造价设定相对合理的标准提供参考，防止概算出现偏高、偏低的问题，确保项目设计方案的合理、优化、经济，为控制项目预算投资，从源头上把好项目投资关，从而加强预算资金管理，提高财政资金使用效率。

三是规范政府项目投资行为需要。通过对工程概算的评审，科学核定建设项目投资的实际需求，并使其与部门预算相配套，对建设资金进行

合理分配并监督使用，控制施工规模，保证工程项目投资准确，确保工程资金落到实处，提高资金的利用率，可以有效地控制部门申报工程的随意性，为对工程的建设规模、质量标准、资金流动等环节进行详细考核奠定基础，从而有效规范政府投资行为。

目前财政投资项目概算编制存在的主要问题

一是初步设计图纸质量不高。未进行方案比选及限额设计，存在概算金额超批复金额，内容超批复范围的现象；设计深度不够，致使编制人员无法详细、准确地编制工程概算；图纸设计标准偏高，未结合现场实际情况设计，造成资金浪费。如某道路基层由30厘米水稳+20厘米灰土评审结合项目实际建议优化为15厘米C25混凝土+30厘米混道渣，节约资金101.72万元。

二是建设单位对工程概算重要性认识不足。重设计而轻造价,对委托编制的初步设计概算书要求不高,许多工程概算流于形式,脱离工程实际,概算缺漏项或高估冒算情况严重,既没有体现出工程概算在项目建设过程中对造价控制的作用,还给施工阶段的造价控制造成了负面影响。

三是概算编制人员素质不高,责任心不强。在编制中存在敷衍了事,不认真按照国家有关规定编制概算,少算或任意扩大工程造价等现象时有发生;同时,对定额的理解模糊、定额套错、工程量算错、费率计取错误,设备及材料价格与市场价格脱离等问题比较严重,造成概算与设计脱节,与施工脱节。

做好财政投资项目概算评审的方法和途径

(一)做好概算的编制依据、深度、范围及规模审查。概算编制采用的各种编制依据及适用范围,要明确是否根据国家有关部门的现行规定进行;各级概算的编制、核对、审核是否按规定编制并进行了相关的签署;编制的范围及具体内容是否与主管部门批准的工程建设项目范围及具体工程内容一致;分期工程建设项目的建筑范围及具体工程内容有无重复交叉,是否重复计算或漏算;其他费用应列的项目是否符合规定,静态投资、动态投资和经营性项目铺底流动资金是否分别列出等。建设规模、建设标准、配套工程、设计定员等是否符合原批准的可行性研究报告或立项批文的标准;对总概算投资超过批准投资估算10%以上的,应查明原因,重新上报审批;设备规格、数量和配置是否符合设计要求,是否与设备清单相一

致;材质、自动化程度有无提高标准等。除此之外还要重点审查设备价格是否合理、是否符合有关规定等。

(二)做好建安工程工费及工程建设其他费审查。认真阅读设计说明书、查看初步设计图纸,充分了解设计意图,必要时到项目现场实地察看,以掌握建设工程的全部概况。对建安工程和设备及工器具造价的合理性予以审核。工程量的计算是否根据初步设计图纸、概算定额、工程量计算规则和施工组织设计的要求进行,有无多算、重算和漏算,尤其对工程量大、造价高的项目要重点审查。计价指标是否符合标准,建筑与安装工程采用的计价定额、价格指数和有关人工、材料、机械台班单价是否符合工程所在地(或专业部门)定额要求和实际价格水平;费用取值是否合理;概算指标调整系数,如主材价格、人工、机械台班和辅材调整系数是否正确与合理。对图纸标注不清楚的内容以及在初步设计阶段尚未能确定的设备、材料定位等问题,要及时与设计单位和建设单位沟通,以确认其对项目建设的要求,并根据有关部门发布的价格信息及价格调整指数等,考虑建设期的人工、材料价格变化因素等,对初步设计概算进行调整和修正,以使审核后的初步设计概算尽可能详细并准确地反映初步设计内容、施工条件和项目投资等,避免出现初步设计概算与工程预算严重脱节的现象。工程建设其他费用要按国家和地区规定逐项审查,不属于总概算范围的费用项目不能列入概算,具体费率或计取标准是否按国家、行业有关部门规定计算,有无随意列项、多列、交叉计列和漏项等,要切实保证整个工程造价的完整准确。

(三)建立指标库制定支出定额标准,提高概算评审质效。积极收集经验数据,建立项目经济指标库,发挥项目支出定额标准作为控制项目预算投资的主要参考指标。在项目建设前期(项目建议书、可行性研究阶段)决策阶段,利用项目支出定额标准,能够快速而相对准确地对项目的总投资估算进行评审,为前期决策提供强有力的技术支撑。在项目设计之初,将支出定额标准进行限额设计,根据项目所处地理位置、建设要求,比对制定的定额标准,明确项目投资限额,将概算、预算和决算全部控制在限额以内。在项目概算评审过程中,评审人员可以利用已有对应项目的支出定额标准,将全面评审方式转变为重点评审方式,通过与支出定额标准的对比,能快速地发现问题,并找到产生问题的原因,这样不仅能大大提高评审效率,还能进一步提高评审质量。

(四)运用价值工程分析方法,注重方案优选。在初步设计阶段实行优选方案,对于节约项目投资具有重要意义。价值工程是以研究对象的最低寿命周期成本可靠地实现使用者所需的功能,以获取最佳的综合效益。价值的表达式为:项目的价值=产品功能/产品成本。概算投资与设计规模、内容、标准、方案、功能等密切相关,评审人员应引入价值工程分析方法,充分考虑工程技术与经济相结合,力求使项目的使用功能与规模标准协调统一、合理平衡。对能优化的设计做法及时提评审建议,促使建设设计单位对设计图纸进行优化,实现“满足功能、造价最省”。

(作者单位:江苏省苏州市吴中区财政局)

责任编辑 李艳芝