

# 加快提升财政投资评审能力

■ 庞敦之

在全面落实科学发展观、加强财政管理科学化精细化、深度实施积极财政政策、努力增收节支“保增长、保民生、保稳定”的关键时期，研究探索提升财政投资评审的服务力、贡献力和影响力，具有重要的理论和实践意义。

## 牢记“服务”宗旨是财政投资评审创新、发展与跨越之本

多年来，财政评审工作一直致力于为部门预算服务、为财政精细化管理服务、为经济社会事业发展服务。山东各级财政投资评审部门始终坚持走“以服务求发展、以发展促服务”的路子，进行了富有成效的探索，取得了明显成效。

一是财政投资评审规模不断扩大，服务领域不断拓展，正走向“全方位、全过程、广覆盖”。2007—2009年8月，山东省财政投资评审累计完成评审额1646.6亿元，是前五年评审总量的2.3倍，共审减资金244.5亿元，审减率为14.8%，找出不合理资金37.7亿元，审增有效资金供给5.7亿元，提出加强财政管理的合理化意见和建议1000余条。财政投资评审正由单一的

工程投资或专项资金评审拓展到财政重点项目支出的各个方面；由事后或事前评审，拓展到事前、事中、事后的预算管理全过程、全方位跟踪评审；由城市建设投资领域的评审拓展到乡镇农村发展投资的评审；由内资项目的评审拓展到世界银行、亚洲开发银行和外国政府贷款等外资项目的评审。潍坊、威海等市财政投资评审部门积极参与到小城镇基础设施建设和农村综合整治的评审中，得到了党政领导的充分肯定；烟台、泰安等市财政投资评审部门，在审查项目合同条款、优化工程设计方案、审核拆迁补偿资金等方面，取得了明显成效；济南、淄博市逐步将财政专项支出项目纳入了评审范围，并将评审结果作为安排项目支出预算和拨付项目资金的主要依据；汶川大地震灾后恢复重建工作中，潍坊市的“全过程、无缝隙”跟踪评审管理模式，被推广到全省援建项目管理中；在第十一届全运会场馆设施的筹建过程中，财政投资评审也充分发挥了职能作用，多次得到省领导的肯定和赞誉。

二是确立了实事求是的财政投资评审理念。在财政投资评审中，审减资金、压缩支出固然重要，是衡量评审工

作成效的重要指标之一，但审增在很大程度上更难，更要经得起各种检验与考验。山东省在全国率先研究提出并积极践行了“不唯减、不唯增、只唯实”的评审理念，产生了积极而广泛的影响。两年来，各级财政部门注重财政投资评审的公共性、公正性、科学性和客观性，跳出评审抓评审、用评审，既算节支账，也算效能账，该审减的审减，该审增的审增，不仅节减了巨额不合理、不合规财政资金支出，也较好地保障了经济和社会重点事业发展的有效供给，使科学发展观和科学理财观在财政投资评审工作中得到了具体体现。

三是财政投资评审在预算管理中发挥了重要作用。围绕强化财政管理的精细化、规范化和高效化，山东实施了“先评审、再预算、后绩效”的项目预算管理框架，由此拉开了财政投资评审服务省级财政预算管理的序幕。省级对经济和社会事业发展有较大影响的项目、财政投入数额较大的项目、当年新增的实施期限较长的跨年度项目以及专业性强、技术复杂的项目，都要由省财政厅投资评审机构对项目立项的必要性、实施的可行性、支出的合理性进行评审；项目评审报告是编制支出预算的重要依据；评审后的项目预

期效益指标和完成指标是项目绩效考评的主要参考指标。同时, 财政投资评审也越来越多地嵌入省财政社会保障、农业发展、土地开发整理和复垦、外债项目等一系列管理制度之中, 发挥了积极作用。

同时, 也要清醒地看到, 当前财政投资评审工作还面临着许多困难, 集中表现为“四定”: 一是本质“定性”, 需要进一步研究探讨; 二是模式“定型”, 还需要相当一段实践过程; 三是工作“定位”, 还缺乏统一、权威、科学、制度化的界定; 四是考核“定标”, 衡量财政评审工作, 既要看量的增长和规模的扩张, 更要看评审工作质量和对整个财政中心工作服务能力的提高。所有这些问题, 都需要在财政投资评审工作沿着规范化和科学化的轨道健康发展中加以解决。

### 准确把握“定位”

#### 事关公共财政职能的健全完善和财政投资评审的发展走势

一是需要明确定位财政投资评审的“管理”特性。财政投资评审的内涵,

应着重从以下四个层面理解和把握: 其一, 财政投资评审是财政部门固有的重要职能, 属于“管理”范畴, 是财政“管理”职能, 而不是财政“监督”职能; 其二, 财政投资评审工作的开展, 主要运用专业技术力量, 应当定位于财政“技术管理”, 和传统的财政“制度管理”相结合, 共同构成财政管理不可或缺、不可偏废的两大支柱, 可以将它们形象地比喻为财政管理的一体“两翼”、“双轮”驱动; 其三, 财政投资评审作为预算管理的重要环节, 应由财政部门的专职评审机构统一管理、统一组织、统一实施, 逐步实行依法评审、应评尽评, 充分体现评审的公正性、公平性和客观性; 其四, 财政投资评审作为公共财政的一部分, 其终极目的或服务宗旨, 不仅仅是为了压减投资或支出, 而是如何更有效、更规范、更安全地保障公共财政、公共服务和经济社会科学发展的有效供给。

二是需要明确定位财政投资评审机构的“行政”特性。当前, 全国的财政投资评审机构性质不统一, 有“全额”“差额”和自收自支的事业单位, 也有参照公务员管理的事业单位, 还有

行政类的财政内设机构。从历史的角度看, 财政投资评审职能一直是财政行政性管理职能的重要组成部分, 无论是早期财政部的内设机构建设银行, 还是从财政部分离后“代行”财政投资评审职能的建设银行, 一直是行政机构。从现实的视角看, 财政投资评审是预算管理的重要组成部分, 随着现代公共财政预算管理改革的不断深化, 必须特别重视技术管理在财政预算管理中的应用, 强化和提升财政投资评审在财政预算管理中的职能和地位, 使财政预算管理尽快转向制度管理与技术管理并重的轨道上来。

三是需要明确定位财政投资评审的“关系”特性。要明确财政投资评审与财政部门内外机构及其职能的关系定位: 首先, 与部门预算管理之间的关系, 是技术管理与制度管理的关系, 是服务与被服务的关系。其次, 与财政监督检查之间的关系, 是财政内部管理与监督、监督和被监督的关系。财政投资评审作为财政预算“管理职能”的一部分, 侧重于对财政投资的量化分析和量化管理, 为预算编制和执行提供决策依据。财政投资评审作为一种管理行为或管理过程, 同财政监督职能之间不存在替代性和排他性, 相反, 评审对象和评审行为应置于财政监督检查之下, 自觉而无条件地接受财政监督检查。再次, 与政府审计之间的关系, 是财政管理和审计监督之间的关系。财政投资评审作为财政预算管理的一个重要环节, 评审对象、评审过程和评审结论, 都在政府审计监督的范围之内。尽管财政投资评审和政府审计有时可能或必须同时对同一项目行使职能, 但这是两个部门的两种职能不能相互替代, 更不能相互对立。最后, 与社会中介之间的关系, 是行政管理与市场服务的关系。财政投资评审机构作为财政部门的机构,



行使的是政府公共财政的管理职能，而自负盈亏、独立法人的社会中介机构，则以赢利为目的，具有利润最大化的内在需求。当然，这并不意味着财政投资评审要限制或排斥社会中介力量，相反，应继续探索如何安全、规范、高效地聘用优秀的社会中介力量为财政投资评审所用。但是，这里的“用”并不是财政对中介的“委托”，而是根据评审的特殊需要，对社会中介优秀人员有选择地有偿聘用。因此，财政投资评审机构和社会中介机构之间，不是委托和被委托的关系，更不能将财政投资评审机构和社会中介机构混为一谈。

### 建立健全“三个机制” 加快提升财政投资评审能力

一是建立健全“科学化精细化”评审机制。认真研究财政投资评审的科学化精细化问题，尽快制定地方财政投资评审科学化精细化管理的指导意见和制度办法。现阶段，应以重大项目

支出预算评审和外资外债项目评审为突破口，认真总结财政投资评审的成功经验，加快建立和实施统一的财政投资评审科学化精细化管理的意见、制度、办法、标准、机制和体制。及时对财政投资评审发展过程中面临的重点、热点和难点问题进行动态式集中研究分析，把财政投资评审工作不断推向深入。

二是建立健全“复合型”评审机制。要坚持财政投资评审和调查研究并重，坚持专业技术与制度政策并重，精心设计项目评审预案，注重采集综合信息数据，善于发现问题、剖析原因、提出对策建议，最大限度地挖掘和发挥财政投资评审的效力和潜力，切实做到“评”与“研”的有机结合，把每一个项目评审成果转化为有高度、有深度、有价值的调研成果，提升财政投资评审的服务层次和影响能力。山东省财政厅研究出台了财政评审精品项目评选办法，旨在促进各级项目评审多出精品、更上水平。省财政厅还评选表彰了全省财政投资评审最具影响力的

单位，这是各级财政投资评审精品项目和精品意识综合影响力的集中体现，应继续坚持，不断完善，原则上每个年度评选一次。

三是建立健全“风险防控”评审机制。评审质量是保证评审事业持续健康发展的根本，特别是在当前各方面对财政投资评审越来越支持、越来越信赖、越来越重视、越来越关注的情势之下，各级财政投资评审部门必须时时刻刻牢记质量优先观念，强化风险防控意识，高度重视和认真研究项目评审本身和当前投资评审机制、体制、法制中可能存在的一切潜在风险，不断完善项目评审质量管理办法，健全项目评审质量责任制，严格评审质量责任追究制度，切实把好项目评审预案审议关、项目评审专家论证关和项目评审质量稽核关，最大限度地消除安全隐患，实现财政投资评审的“零风险”，以提供安全、优质、高效的财政投资评审服务。

(作者为山东省财政厅副厅长)

责任编辑 刘慧娟

PHOTO NEWS

图片新闻



### 全国会计师事务所学习实践活动暨 行业党建工作现场交流会在武汉召开

11月26日，全国会计师事务所深入学习实践科学发展观活动暨注册会计师行业党建工作现场交流会在湖北省武汉市召开。财政部副部长、财政部会计师事务所学习实践活动指导小组组长王军出席了会议，并与各省区市注册会计师行业(协会)党委书记签署了《注册会计师行业党建工作目标责任书》。

(本刊记者 摄影报道)