

加强政府投资项目财政管理的调查

■ 江苏省常熟市财政局

近年来,各地政府投资项目不断增多,投资规模不断扩大,政府投资项目支出占财政支出的比重越来越大。如何把政府投资项目财政管理工作做好,提高财政资金使用效益,用好纳税人的每一分钱,是财政部门的重要职责和义务。为此,我们对江苏省常

熟市政府投资项目财政管理情况进行了调查研究。

一、常熟市政府投资项目财政管理的主要做法

(一) 以资金管理为核心,加强项

目全过程管理。一是把好项目前期立项审批关。财政部门参与项目可行性论证,主要是从经济角度把好审批关,对资金来源的可靠性、合理性、合法性进行审核,对资金来源未明确落实的项目一律不予审批。二是把好基本建设支出预算关。财政部门按照“保证

一领导下,各部门分工协作,统一规划布局,统筹财力物力,协调组织实施,全程监督管理等,有利于形成合力,逐步消除“多龙治水”的弊端,解决资金分散投入、低效使用的状况。

(二) 以提高效率为重点,打造资金整合的民生效应。统筹城乡发展,推进基本公共服务均等化,让广大人民群众学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居,是一个需要不断实践的长期过程。在公共财政覆盖农村的力度不断加大、范围不断拓宽的新形势下,应以提高公共支出效率为重点,扎实推进资金整合工作,不断提高资金整合的民生效应。一是改进财政资金投入模式,将过去“撒胡椒面”、“下毛毛雨”、零星插花式分散投入改变为按规划集中投入,提高资金使用效率,让有限的钱办更多的事;二是明确资金使用重点,大力改善涉及民生的公共服务,在村内建立良好的承接载体,为政府公共服务

延伸到村级提供规范有效的渠道。

(三) 以村级为单位,打造资金整合的新抓手。村级是最基层的组织单元,是政府各项强农惠农政策实施的“主战场”,各项明文规定用于村级建设的公共服务投入只有最终落实到村才能生根发芽。以村为单位进行资金整合,可以在不改变资金使用方向和性质的前提下,将文化、卫生、农技推广等投入“捆绑”使用,在现有资金整合制度尚不健全的情况下,更加易于推行,整合路径更加畅通。

(四) 以农民公共需求为导向,打造资金整合的决策模式。随着公共财政体制的不断完善,财政投入的重点会越来越向卫生、文化、体育、医疗等农村公共服务体系方面倾斜。农村公共服务的根本目标是满足农民的公共需求,在农民公共需求日益呈现出广泛性、多样性、地域性、主体性等特点的情况下,需要改变一直以来“自上而下”的投入决策模式,充分尊重农

民的主体地位,充分考虑多数农民的真实需求。通过以农民公共需求为导向,从广大农民最关心、最现实、最迫切的公共需求出发,集中建设村级公共服务中心,保障农民能直接受益,又能参与监督、管理和决策,确保资金整合的最终目标不偏离,确保资金不被挪用浪费。

(五) 以改革创新为手段,打造资金整合的长效机制。村级公共服务建设难,管护更难。为延长公共设施的使用期限,充分发挥其功能,建议在农民互助自主管理的基础上,逐步建立村级公益服务补助机制,由财政安排一定的补助资金,用于对村级公共服务中心和公共资产进行管护。同时对道路、水利设施、林木等公益性设施的管护岗位给予一定补助,建立起农村公共服务运行管理的长效机制。

(作者单位:国务院农村综合改革工作小组办公室)

责任编辑 方震海

重点, 兼顾一般”的原则, 分别轻重缓急, 合理确定各建设项目年初预算, 并对预算执行情况进行监督检查。三是把好项目资金拨付关。严格对政府投资项目的财政性资金拨付程序, 每月由建设单位根据工程进度和用款计划填制《建设工程月度用款计划及拨款申请表》报市财政局, 并附送监理月报和合同等材料, 财政部门严格按照监理月报完成投资情况和合同付款比例等进行详细审核后拨付资金。四是把好竣工财务决算审核关。对竣工项目, 要求建设单位按照规定程序及时办理竣工结算审价, 审价结束, 建设单位根据工程结算定案书进行有关账务处理, 并及时编制竣工财务决算, 报送市财政局审批。

(二) 以财务管理为重点, 规范建设单位财务行为。一是加强基建财务会计核算管理。要求建设单位严格执行《基本建设财务管理规定》和《国有建设单位会计制度》, 建立健全内部财务管理制度, 设置专门的基建会计机构或指定专门的基建会计, 对各个基建项目必须单独建账, 单独核算, 对项目资金设立基建专户, 专款专用。二是加强基建财务检查, 日常检查和定期检查相结合, 及时发现问题, 改正问题, 规范财务行为。三是制订考核办法, 对基建单位财务工作进行考核评比, 促进建设单位严格遵守有关基建财务管理及会计法律、法规, 节约建设资金, 控制建设成本, 不断提高建设单位财务管理水平。

(三) 探索创新, 对政府投资项目审价机构实行政府采购。2006年常熟市对政府性投资项目竣工结算审价机构进行了公开招标, 确定了六家审价机构作为2006—2008年政府性投资项目竣工结算审价的合法机构。市财政局、监察局定期会商, 对送审项目通过政府采购中心安排随机抽签, 由六

家审价机构抽取具体项目进行审价, 审价费率按照中标费率执行。通过政府采购确定政府投资项目竣工结算审价机构, 改变了过去建设单位直接委托造价咨询机构审价的做法, 规范了操作行为, 增强了项目竣工结算审价的透明度, 保证了中介机构的资质和审价质量。同时引入了竞争机制, 降低了审核费, 2006年中标的六家审价机构的审价费率均低于国家规定标准。

(四) 科学管理, 建立政府投资项目信息管理系统。由于政府投资项目数量越来越多, 而且基建项目时间跨度长, 资金来源多样化, 项目投资完成情况、资金到位情况等动态性, 给财政管理带来了新的挑战。经过精心设计, 在借鉴周边县市管理系统成熟经验的基础上, 常熟市委委托开发了基本建设项目信息管理系统。该系统能全面、系统、清晰地反映每个项目的情况, 并可生成项目管理报表。通过信息系统的及时更新, 动态管理, 实时提供分析决策数据, 实现了资源共享, 为财政部门加强基本建设项目管理增加了科学的管理手段。

二、管理中存在的难点和问题

(一) 决策程序有待进一步完善。部分项目可行性研究不充分, 或是决策程序流于形式, 违背基本建设规律, 赶工期, 搞献礼工程、应急工程, 设计方案尚未确定就开始施工, 边勘察、边设计、边施工, 导致施工过程中设计变更频繁, 项目投资难以有效控制, 造成财政资金的极大浪费和损失。

(二) 项目超概算问题普遍, 建设规模难以控制。由于政府投资项目资金来源于政府财政投资, 资金无偿拨付和使用, 加上长期以来财政性投资项目一直实行“建、管、用”三位一

体的建设管理体制, 内在投资责任约束不强, 而政府对项目建设过程也缺乏有效的外在管理和制约措施, 导致自行扩大建设规模、提高建设标准、增加建设内容的现象较为普遍。超概算不仅影响了项目投资效益, 而且容易滋生腐败, 有损政府在公众中的形象, 并给财政带来很大资金压力。

(三) 基本建设财务会计制度有待进一步完善。目前政府投资基本建设项目会计核算执行的《国有建设单位会计制度》是从1996年起施行的, 与现行的基建投资体制、金融体制以及新的财务管理制度等有许多不相适应的地方, 需要修改完善。2002年财政部印发了新的《基本建设财务管理规定》, 涉及到会计核算方面变化的内容, 在会计制度上没有进行相应的修订, 实际执行中容易出现偏差。国库集中支付、代建制等实行后相应的财务会计处理办法没有统一规定。

三、加强管理的对策和建议

(一) 完善项目决策程序, 强化财政预算约束。政府投资项目的规划决策必须要建立在科学评估和论证的基础上。要建立咨询和投资效益评审制度, 对项目的经济可行性和社会效益要经过独立、公正的咨询中介机构的评估论证。对涉及到重大公共利益的项目还应实行专家评议制度和社会公示制度, 经过深入的调查研究和充分论证再做决策, 提高项目决策的科学性和民主性。应建立政府投资项目储备库, 市政府每年从项目储备库中筛选出列入下一年度政府投资计划的项目。财政部门严格按照《预算法》有关规定, 根据市政府确定的项目安排相关建设单位下一年度的政府投资项目支出预算, 一并纳入部门预算, 报经市人大批准后不得随意变更。

(二) 加强项目概算管理, 建立概算评审制。项目概算是财政部门安排项目支出预算的依据, 概算中的每个分项工程和费用项目就是财政部门所要监管和控制的目标。项目总概算应在项目初步设计阶段编制, 项目概算的编制要详实完整, 概算分项不仅要层次明晰, 而且要量化到单项工程、单位工程、分部分项工程的概算组成, 各种费用的计取要有明确的标准和充分的依据。由财政部门或财政部门委托的中介机构对概算进行评审, 报市政府批准后由发改委批复。经批准的项目投资概算是项目资金控制的最高上限, 不得擅自变更, 因特殊原因确需变更, 应按原程序报批。建立概算评审制, 强化概算约束, 从源头上给项目支出定下“框框”, 为财政部门有效控制项目投资规模, 避免“钓鱼项目”、“胡子工程”打下良好基础。

(三) 进一步推行全过程跟踪审价办法。跟踪审价是指建设项目从招投标开始, 造价咨询机构就开始介入实行全过程跟踪审价。跟踪审价改变了以往建设项目竣工后审价的办法, 克服了事后审价的局限性, 常熟市对个别重点项目已试行了全过程跟踪审价办法, 如常熟市疾控中心工程、第

二人民医院工程、农村公路大中修工程等, 执行效果良好, 主要体现在以下三个方面: 一是能及时正确地反映完成投资额, 为财政部门拨付建设资金提供准确的依据; 二是能及时对隐蔽工程等签证进行审核, 防止舞弊现象的发生, 保证工程投资的正确性; 三是能促进监理单位提高执业质量。在此基础上, 可总结经验, 进一步推行全过程跟踪审价办法, 特别是对一些政府重大工程和现场签证多的工程尽可能实行全过程跟踪审价, 及时处理和解决建设工程在进度控制、工程质量控制和工程造价控制过程中出现的矛盾和问题。

(四) 积极开展政府投资项目绩效评价。对政府投资项目进行绩效评价是财政管理的重要内容。财政部门应建立政府项目绩效评价机制, 通过对竣工项目的绩效评价, 对项目的使用情况进行跟踪, 深入分析财政资金的运行情况和效果, 找出工程建设和项目管理中存在问题, 提出改进意见和建议, 总结管理经验, 改进和加强预算管理, 不断提高政府投资项目的决策和管理水平, 提高财政资金使用效益。

(五) 完善政府投资项目国库集中支付办法。常熟市目前对政府投资项

目的财政资金拨款直接支付到建设单位, 待条件成熟后应逐步实行真正意义上的直接支付, 即建筑安装工程投资、设备投资、其他投资等直接支付给项目承建单位或设备供应商、代理商; 待摊投资中有合同的征拆费、设计费、监理费等也

可直接支付到相关单位, 其他如建设单位管理费及涉及到个人的拆迁费等可先拨给建设单位, 再由建设单位按规定支付, 尽可能减少资金拨付的中间环节, 保证建设资金及时到位。建设资金实行集中支付, 可改变传统拨付方式中间环节多、滞留时间长的弊端, 加大财政监管力度, 杜绝项目建设单位挪用、滞留财政资金, 拖欠工程款的违法违规行为, 保证财政性资金安全、及时和有效使用, 充分发挥财政资金的最大效益。

(六) 积极探索推行适合地方实际的政府投资项目代建制。由于常熟市目前缺乏具备条件的代建单位, 通过招标方式确定代建单位的时机尚不成熟, 可先采用“政府专业管理机构模式”, 即由政府设立专门的代建机构实行代建, 时间上可从代建项目获得可行性研究批复后开始, 到项目竣工验收合格或保质期满后结束。但这种模式由于代建单位的性质易受政府干预, 容易导致对投资控制的约束机制不强, 且代建单位缺乏主动性、积极性。因此, 待条件成熟后应尽快实行“项目管理公司竞争代建模式”, 通过竞争机制和运用市场合约手段将责任落实到代建单位, 从而形成有效的控制投资的刚性约束机制。

(七) 进一步完善基本建设财务会计制度。一是出台新的基本建设财务会计制度, 对部分基建会计科目的核算内容、会计事项的处理等应根据实际进行修改完善, 并与财务制度相衔接。二是随着项目代建制、项目资金集中支付制度的实施, 对如何做好基本建设财务管理和会计核算工作提出了新的课题, 相应的财务会计处理办法有必要进行统一规定, 以利于各项改革制度的顺利实施。

责任编辑 冉鹏

