

提高财政投资评审质量

当好部门预算管理助手

赵 超

财政投资评审工作开展六年来取得了显著成效,有力地支持了部门预算改革,加强了财政支出预算管理,已成为财政部门一项新兴的朝阳事业。但也应该看到,由于这项工作开展时间不长,全国财政投资评审工作还不够统一、不够规范,还需要努力提高评审质量,当好预算管理的得力助手。

财政投资评审在预算管理中显现四大作用

一是节约了大量财政资金。六年来全国财政投资评审机构通过对财政投资项目的评审,审出大量不合理资金,在一定程度上遏制了建设项目中高估冒算和概算超估算、预算超概算、决算超预算的“三超”等损失浪费现象。1999—2004年,全国各级财政评审机构通过对项目概预算、结决算和专项审核,共评审出不合理资金近

1000亿元。有的地方财政领导说,收几千万的税很难,但通过财政评审,一个项目评审下来就能节约资金几千万元,等于增加了财政可支配的资金,评审对节约财政资金的意义重大。

二是有力地促进了项目预算管理科学化 and 规范化。

过去在部门预算安排上是粗放式的管理方式,依据比较简单,只是根据经验、根据谈判、讨价还价来确定,随意性大、不规范、不科学。六年来,各级财政评审机构在继续做好基建项目预算评审的同时,普遍开展了对部门支出预算中各类项目预算的评审,通过专业技

术评审作为细化部门预算的手段,为部门项目支出预算的编制核定、安排和批复项目决算提供了科学、合理、量化、可靠的依据和技术支持,避免了项目支出预算编制及核定过程中的盲目性和随意性,使预算管理有据可依,项目预算管理部门在核定项目预算、批复决算时

的前景会越来越广阔。一是将会继续加大和深化纳入部门预算的项目预算、项目竣工决算的审核以及专项检查,特别是要加大项目预算下达前的评审。预算评审是事前评审,钱还没有花出去,审减资金容易控制,也比较容易提高效率,同时也能更好地树立财政权威,今后要进一步扩大预算下达前的审核。目前对项目的评审主要还是浅层次审查,形式审查大于实质性审查。随着项目预算管理工作的细化,实质

性审查会不断加强,项目资金量到底合适不合适,建设规模是否适当,都应该进行评审。这就需要评审队伍提供强有力的技术支撑。二是进一步加强对中央大中型建设项目竣工决算的评审,为项目竣工财务决算批复、资产移交和产权登记等提供依据。三是围绕财政的中心工作进一步加强专项检查。从这几年的专项检查经验来看,开展某项资金、某一行业的专项检查,有利于反映整体情况,效果非常明显,可以

为分析研究财政投资管理的热点和难点问题提供很多参考。

评审工作还有一些可以拓展的领域,比如绩效考核、预算执行过程中的评审。建设领域与其他领域不一样,多了些专业因素。对项目预算执行情况的评审将来可做的事情很多,只要评审工作能够前瞻性地和财政改革走到一起,找到结合点,保证评审质量,评审事业就会兴旺发达。●

(作者为财政部经济建设司司长)

2004年达成铁路竣工项目通过审计



更客观、更透明、更规范、心里更有底，从而加强了社会主义市场经济体制下的公共财政职能，为实现支出预算管理科学化、规范化找到了一条有效途径。现在，各个地方在项目支出的预算编制核定环节，已建立了“先评审、后核定”的工作机制，评审工作已纳入到项目支出预算管理程序之中。

三是支持了国库集中支付制度改革和政府工程采购制度的改革。一些地方财政部门在国库集中支付制度改革中注意发挥财政投资评审工作的作用，通过对工程项目进度的评审，为按项目工程进度拨付国库资金提供了有力依据。使国库集中支付中的项目资金拨款做到了及时、准确，减少了财政资金在建设单位的滞留、积压，避免了项目资金被挪用、截留、浪费以及建设单位多付工程款问题的发生，提高了资金的使用效率。同时，一些地方积极开展政府工程采购评审工作，通过对纳入政府采购目录工程项目的标底、施工图预算和工程量清单进行评审，为政府工程采购预算的核定提供了可靠依据。

四是增强了财政对政府项目投资管理的发言权。过去基建项目基本上是以概代预，财政对项目资金的发言权较小，现在财政部门开展了投资评审工作，对政府投资项目的投资额心中有数，从而增强了财政对确定政府项目投资额的发言权。

财政投资评审要为项目预算提供技术支持

首先，项目支出预算具有复杂性、专业性、多样性，必须经过评审后才能做出科学合理的预算决策。财政投资评审是一项基础性工作，为预算管理决策提供依据，提供技术支持。过去基建项目以概代预，财政的项目预算决策程序就不完整。现在有了财政投资评审工作，就可以在概算的基础上根据自己专业评审的结果来编制核定项

目支出预算，这样，财政的项目支出预算决策程序就比较完整了。

其次，财政投资评审工作意义在于通过评审机制，使项目预决算更客观、准确、合理、公正，使财政资金的使用符合预算管理要求。财政投资评审的内涵主要是对项目所需资金的测算评定和资金使用情况的审核。即：一要评，二要审。评是通过专业技术评判考察项目所需资金的合理性、准确性、客观性，主要包括工程技术设计的合理性、设备选用的合理性，套定额或工程量清单计算的合理性以及准确性等；审是考察项目资金使用计划或使用结果的合规性和真实性。财政投资评审的重点和难点应该是技术性评定测算，即客观准确的测算项目所需要的合理资金，同时兼顾对财政资金使用的合规性和真实性进行相应的审核监督。

通过规范化和科学化提高评审质量

财政投资评审业务的规范化主要是通过建立健全评审业务制度操作规程来实现的，财政投资评审方法的科学化需要在评审行业行为规范化的基础上，对不同类型的项目造价构成确定科学合理的测算评定方法。而对项目造价的测算评定结果往往需要经过专家科学论证后确定，这正是目前财政投资评审工作需要加强的方面。项目资金浪费的大头往往在技术设计和设备材料选用的不合理上。所以，借用专家力量加强专业技术评审是财政投资评审工作向纵深发展的方向。

提高评审质量应从两个方面来采取措施。一方面通过评审业务的规范化、科学化来提高评审质量。要建立健全评审业务操作规程，完善评审方法，使评审的程序、方法规范和科学化，如果做不到这一点，就谈不上评审质量。要做到拿出一个评审项目来，不管是财政部的评审机构去评审，还是哪个

省的评审机构去评审，评审的步骤方法基本是一样的，评出的结果基本是一样的。唯有做到这样的规范化、统一化、科学化，才标志着这个行业、这个系统的业务的成熟，才有可能在这种规范化的基础上上升到法律规范。如果我们的工作没有这种规范，没有这种统一，那就缺乏上升到法律规范的基础。

另一方面要加强专业技术性的评审工作。这也是我们评审工作的重点和难点问题。项目分为两类，一类是属于专业技术不太强的，比如盖一个普通的楼，这种评审越来越规范、越来越好做，因为它有规律。但是，还有大量的项目是专业性、技术性比较强的，必须依靠专家的力量。比如博物馆展台上用的照明灯，一盏小灯就要花3000元，财政评审人员认为不合理，要予以核减。但经过专家的审定，是合理的，原因是博物馆的文物对照明有特殊的要求，灯光不能让古文物发生质量变化，同时，还要像自然光一样不影响文物的观赏效果。这里，仅在一盏灯上就有专业技术要求，而这些专业技术要求是要靠专家来把握的。一些业内人士反映，项目资金浪费的大头往往是在项目的技术设计上，是在设备和材料的选用上。如果不依靠专家的力量，这些专业技术性问题，财政评审人员是无法认定的。

因此，重视评审专家队伍建设，借用专家力量加强专业技术评审，是财政投资评审工作向纵深发展的方向。现在，对项目资金的合规性审查、真实性审查，审计部门和财政监督检查部门都在做，但主要是依据财政、财务管理制度进行的审计，很少涉及专业技术领域。财政投资评审的主要优势是为财政管理提供技术支持，只有加强专业技术性评审，才能真正提高评审质量，为科学决策提供依据，并体现我们的价值。

(作者为财政部投资评审中心副主任)