

# 规范财政投资评审 服务经济建设

○ 胡静林

## 财政投资评审工作是财政的一个重要职能

财政投资评审的概念在1998年才提出来，但这项工作此前早已开展了，也就是财政对工程的审价工作。上世纪50年代，在财政部内设立基建财务司，对外称中国人民建设银行，代行建设项目概、预、决（结）算等财政职能，80年代，财政部两次发文要求建设银行做好审价工作。1994年，财政部收回部分基本建设财政财务管理的职能时，再次发文明确预结算审查职能由建设银行代理，所以这个职能是财政固有的职能之一。

自90年代以后，随着国家金融体制改革的不断深入，国有专业银行逐步商业化，建设银行对政策性业务的管理不断弱化，其代行的基建项目预结算审查工作名存实亡，这对财政投资管理、财务管理工作十分不利。为此，1998年财政部收回了原建设银行代行的工程审价职能，正式将工程审价改称为财政投资评审。所以说，财政投资评审工作既是财政审价工作的延续，又是财政对基建项目管理的综合体现。以前，财政部门从事财政投资管理的人员很少，懂工程技术专业知识的人才更少，不能真正了解建设项目情况，难以有效行使财政监督和投资管理。下达基本建设支出预算，一般按投资计划进行，项目到

底要花多少钱，心中无数，预算下达后，钱怎么花的，也无法搞清，更谈不上资金追踪问效。以财政投资评审机构专业队伍作为财政投资评审的技术支撑，可有效地解决财政投资管理存在的一些技术性问题，从一定程度上保证了基本建设支出的规范、安全和有效，提高了财政部门依法理财能力。

## 财政经建部门归口财政投资评审管理工作，在加强财政投资评审业务指导方面发挥了重要作用

根据财政部“三定”方案，经济建设司负责财政投资评审管理工作，承担指导财政投资评审的任务。为搞好评审管理工作，经济建设司从规范评审制度着手，建立起了一整套较为完善的财政投资评审体系。评审管理工作做到了管理制度、审核批复、操作规程、评审业务委托管理、评审结论处理及评审业务付费等六个方面的统一。

第一，制定了《财政投资评审管理暂行规定》，规范财政投资评审行为。从制度上明确了财政投资评审的概念、法律依据、范围、目的、对象、内容，明确了对财政投资评审机构、项目建设单位的具体要求以及财政部门管理投资评审工作的主要职责，使财政投资评审工作有法可依，有章可循。

第二，建立起评审业务统一委托管理机制。财政部内所有需进行

投资评审的项目，由经建司统一委托评审机构，统一委托要求和标准，统一协调与国家发改委、建设部等部门的关系，保证投资评审工作顺利开展。

第三，制定了《财政投资评审项目评审操作规程》。从制度上进一步明确评审机构的责任、项目评审的依据和程序、项目预算及竣工决算评审的要求和具体实施程序、项目评审的质量控制要求和办法以及评审报告的格式和主要内容。建立起一套较为规范的财政投资评审操作程序，使财政投资评审工作规范化、程序化。

第四，建立起财政投资评审业务质量控制体系。明确了评审项目和评审机构的选择原则、委托评审方式、项目评审过程的控制方法、评审报告质量控制要求和奖惩措施，建立起评审质量通报制度、抽查复审制度以及评审业务交流机制。按照“公开、公平、择优”原则，选择评审机构开展评审业务。

第五，制定了财政投资评审结论的处理办法。规范了财政投资评审审减中央财政性资金的处理原则、处理程序等。评审结论经财政部审核确认后，作为项目主管部门、项目建设单位进行项目投资管理、财务管理及财政部拨付中央级财政性资金（包括预算内外的各类基金、拨款、国债资金和其他财政

性资金)和对违反财政法规行为进行处罚的依据之一。预算评审审减的中央财政性资金保留在国库,作为财政部掌握和控制中央财政性资金拨付进度的依据,不用于平衡预算,不调整有关部门下达的项目投资计划和财政部下达的项目支出预算。决算评审审减的中央财政性资金,上交中央财政。

第六,制定了财政投资评审费用付费管理办法。为节约经费,有效控制财政投资评审成本,该付费办法所规定的付费标准大大低于社会标准,约相当于社会标准的1/4左右。

第七,制定了政府性基金年度决算及中央大中型基建项目竣工财务决算审批办法,建立起政府性基金年度决算及中央大中型基建项目竣工财务决算审批办法先评审再批复制度。

### 充分发挥财政投资评审作用,更好地服务、服从于财政工作和经建工作

这几年,财政投资评审工作紧紧围绕财政改革和财政中心工作,积极开展纳入部门预算基本建设项目支出预算评审、竣工决算评审、财政专项资金的追踪问效和绩效考评工作,尤其是积极开展国债投资项目的投资评审工作。重点选择部分国债投资项目(如仓容900亿斤的1200多个国家储备粮库、大江大河治理、水库除险加固、公路、铁路、机场以及城市基础设施建设、中央国家机关办公设施建设项目)进行了投资评审;选择小浪底水利枢纽工程、国家大剧院等项目进行资金使用情况检查;选择污水处理项目、农村电网改造项目进行追踪问效;选择土地整理项目、政府性基金项目、基建项目贷款财政贴息以及矿产资源补偿费等进行了专项检查;并对中央大中型基建项目竣工决算进行了投资评审。财政投资评

审在财政改革和投资体制改革中发挥了参谋助手作用,在加强基本建设资金管理,尤其是国债投资管理方面发挥了突出作用。审减和节约了大量资金,有效地避免了许多建设资金被挤占、挪用、浪费,减少了重复建设、盲目建设。在一定程度上遏制了基本建设领域长期以来存在的项目投资“概算超估算、预算超概算、决算超预算”和擅自变更设计、扩大规模和提高建设标准等问题,加强了财政投资项目的监督管理,保证了财政资金使用安全、合规、有效。

当前,财政工作处于不断改革和创新时期,加强部门预算管理和开展绩效考评工作是财政工作的重点;新的投资体制改革方案出台,政府投资范围、审批制度等有了较大变化,对财政投资管理也提出了更高要求,财政投资管理及其整个经建工作面临着新的挑战。各级财政经建部门应充分利用财政投资评审这支队伍,充分发挥财政投资评审的作用,更好地服务、服从于财政投资管理工作和经建工作,将财政投资管理工作乃至整个财政经建工作做得更好。

1. 使财政投资评审工作更好地服务于部门预算改革。财政部门应充分发挥财政投资评审队伍技术支撑作用,加强对纳入部门预算中央预算内基建投资项目前期准备情况的专项核查、项目预算评审、决算评审,为项目预算编制审核,为预算下达、预算执行和项目竣工财务决算审核提供依据。

2. 使财政投资评审工作更好地为国库集中支付服务。财政部将于2005年在中央和地方全面推行财政国库管理制度改革,建立国库单一账户体系,所有的财政资金纳入国库单一账户体系管理。基本建设支出拨付纳入国库集中支付后,有大

量的工程进度款支付的审核工作,充分发挥财政投资评审机构的作用,可以弥补财政部门人手不够、不熟悉工程技术专业知识的不足,提高集中支付的准确性和及时性,为国库集中支付提供技术保证。

3. 使财政投资评审工作更好地服务于政府投资项目支出绩效考评工作。基本建设项目的绩效考评、追踪问效作为下一步财政投资工作的重点,也是财政投资评审工作的重点,选择部分行业、部分类型项目开展绩效考评、追踪问效工作,可为投资决策、投资管理及制度建设提供全面准确的信息。

4. 加大对财政专项资金投资项目、政府性基金投资项目的资金使用情况、预算执行情况等专项核查工作,以加强对财政专项资金、政府性基金的财政监管力度,提高财政资金使用效益。

5. 进一步加强对中央大中型基本建设项目的竣工决算评审工作,为项目竣工财务决算批复、产权登记、资产移交提供准确信息。

6. 进一步完善财政投资评审管理规章制度。结合投资体制、建设工程逐步推行代建制和工程量清单计价等改革,进一步完善财政投资评审管理制度、操作规程等。

7. 狠抓财政投资评审质量,保证投资评审结论的准确。要通过进一步加强评审管理制度建设,严把评审机构选择关、评审报告审核关,加强评审业务指导和培训,切实提高财政投资评审质量。今后,将根据评审质量对评审机构进行排名,建立先优汰劣机制,择优选择评审机构开展评审业务,并扩大评审复审范围,以保证财政投资评审质量;加强财政投资评审业务指导,定期开展财政投资评审业务培训,以进一步提高财政投资评审质量。

(作者为财政部经济建设司司长)