

新时代财政改革背景下地方财政评审发展研究

苏州市财政投资评审中心课题组

摘要：本文从分析我国新时代财政改革要求及方向入手，以财政评审理视角，结合技术革新、大数据改革及社会管理等市场环境变化，探究财政改革转型期地方评审机构如何转变职能，创新评审模式，并在分析全国评审现状的基础上，提出面临的挑战及对策建议，为地方评审机构深化新时代财政改革提供参考。

关键词：财政评审；绩效管理

财政评审作为财政管理的技术支撑，在财政改革进程中，发挥了不可或缺的重要作用。面向新时代，立足新起点，地方财政评审作为加强政府投资建设项目管理和实现现代化预算制度目标的重要环节和主要抓手，推动自身职能转型成为新时代深化财政改革必须关注并重点研究的课题。

地方财政评审发展现状

全国财政评审机构2000余个，几乎每个地方都成立了财政评审机构，并建立了匹配当地财政发展要求的评审模式。自全国财政评审工作开展以来，在预算评审、绩效审核、标准化建设方面均取得了一定的成就，特别是在工程投资评审领域，地方财政评审发挥了领头雁、排头兵作用。随着财政改革的深入以及财政部预算评审中心职能的转型，部分地方财政评审机构做出了调整，各地各级财政评审机构呈现出不同的模式及特点。

（一）全国各地财政评审模式及特点。在财政部预算评审中心成立以前，大部分地方财政评审机构承担的主要工作是工程投资评审。随着部预算评审中心的职能转变，至2018年底，省级财政评审中心全部转型或部分转型的已达32家，占比91.4%，省、市、县各级财政评审机构逐步开展预算评审、绩效评价、项目支出标准建设等工作。当前，各地财政评审机构仍处在建立、转型、不断深化发展进程中，其评审工作呈现不同模式及特点：一是评审业务侧重点不同。部、省级、个别市级（比如深圳市）评审机构，工作重点紧跟中央要求，逐渐转变到预算评审、支出标准体系建设、绩效评价等方面；大部分地市、县级评审机构，业务重点相对集中在基本建设项目预（概）算、工程结（决）算评审等。二是评审业务范围不同。大部分地市级评审机构做到了建设项目全过程评审，涵盖项目可研、初步设

计、概算、预算（标底）、招标文件、施工合同、过程变更、工程结算、竣工财务决算等全过程各环节评审——财政参与度高、控制效果好。部分市、县（区）级评审机构受认知和评审队伍力量所限，仅选择概（预）算、结（决）算等部分内容开展专项评审。三是评审业务方式不同。大部分评审机构评审工作委托中介机构协助实施，评审中心通过复核和监督确保评审质量和效率；部分评审机构为自行评审，如广州市财政投资评审中心等。

（二）各地评审模式差异的主要原因。一是评审工作依据的法律位阶不高。现有的专门法规为2009年财政部印发《财政投资评审管理规定》，它是规范性文件，不属于法律范畴，效力低于法律。而且原先投资评审的范畴与转型后的评审职责不相匹配。二是评审机构性质各有不同。各级财政评审机构基本为各级财政部门直属事业单位，大部分为公益类事业单位，且一

般比同级财政部门行政级别低。经费来源大部分为财政全额拨款、纳入部门预算,但有的是定额补贴,部分甚至为自收自支、纳入工程项目概算,不同的机构性质带来各地财政评审事业的地位和发展不同。三是各地评审职能定位不统一。自财政部预算评审中心转型以来,云南、河南、辽宁、山西、宁夏、北京、山东、重庆、海南、青岛等10个省级(或计划单列市)财政投资评审中心先后更名为预算评审中心,并紧密围绕预算管理要求相应调整了其评审职责。部分省份也在转型之中,有些省份特别是省级以下评审机构仍旧保留了原有的评审模式。由于各地财政评审机构性质的不统一,造成了职能定位的多样化。如烟台市级、廊坊市级、苏州市级评审机构全过程参与政府投资项目的预算、结算和决算环节,而烟台开发区、栖霞市等评审机构不参与项目决算审查工作。蓬莱市的结算评审业务,100万以下的政府投资项目由财政评审机构负责一审,审计部门负责二审;100万以上的项目全部由审计局审查。四是技术力量与业务量的不匹配。到2018年,全国各级财政系统评审资金总额高达78233亿元,基本形成财政投资建设项目全覆盖,建设项目事前、事中、事后全过程评审全覆盖。截至2018年底,全国各级财政评审机构数达2340个,人员编制数达15912人(全国财政评审系统储备的行业技术专家已达12348人),但平均每个评审机构人员编制数不足7个,随着地方经济快速发展、基本建设支出规模不断扩大、评审领域和业务量不断增长、评审质量和效率要求不断提高,作为地方评审机构如何转型和深入发展,是摆在面前的现实问题。

新时代地方财政评审发展面临的 多重挑战

(一)服务新时代经济发展转变带来的挑战。我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段,正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期。财政投入必须更加注重质量和效益,统筹财力解决事关发展全局的突出问题。财政再分配必须尽力而为,同时要量力而行。财政评审管理最根本的落脚点是对财政投入给出精准的量化基础。因此,对财政评审工作来说,建立科学精准的定量体系需要更加完善的数据管理,并在此基础上构建科学合理、更加具有公信力和权威性的标准体系。目前,财政部预算评审中心已经将建立项目支出标准建设工作作为核心工作之一,并且已经在去年尝试建立了信息化建设、陈列展览和重大公益性演出三类项目的支出标准,迈出了项目支出标准体系建设的第一步。各级地方评审机构也相继展开探索,如广州市颁布了《建设工程政府投资项目造价数据标准》,北京市宣布评审对象从审项目向审标准转变,苏州市也出台了学校、医院类项目支出指标,但离预算项目支出标准体系建设仍有很大差距。

(二)服务预算绩效管理带来的挑战。一方面是评审管理与预算管理的对接。首先关注一般公共预算。要对现行一般公共预算项目进行梳理,对不同的项目采用不同的方式实现对预算管理的技术支撑。其次还要研究与政府基金预算、国有资本金预算和社会保险基金预算的对接途径。以财政部预算评审中心为代表,部分地区的财政评审开始向预算评审、绩效评价转型。同时,财政部《关于加强预算评

审工作的指导意见》和《预算评审操作规程》的制定也已经纳入新的一年工作计划,目标是合理确定财政预算评审工作职责,切实将评审工作实质性嵌入预算管理环节,逐步实现评审工作的流程化、标准化和规范化。江苏省财政评审中心也于去年首次参与了年度预算的编制。另一方面是评审管理与绩效管理的对接。绩效管理强调的核心是执行。这是绩效管理与其他管理方法最本质的区别。绩效管理的五项要素SMART:S(Specific)目标具体,M(Measurable)目标可以衡量,A(Attainable)目标可以达到,R(Relevant)目标与工作紧密有关,T(Time-based)目标有明确的时间要求,都是在强调目标的量化。上级定义KPI,下级努力实现KPI。

量化的目标和过程管控是绩效管理的两大抓手。《中共中央、国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》描述预算绩效管理体系是全方位的管理格局、全过程的管理链条和全覆盖的管理体系。评审管理要实现与绩效管理的有效对接,就是要充分发挥定量管理的能力,输出标准,精准嵌入管理链条,为前期决策提供定量参考、为中期管理监控参数变化、为后期评价提供定量依据,实现为全方位、全过程、全覆盖体系服务。不管是预算评审和绩效管理,都是贯彻落实财政改革新常态下的重要举措,任重道远。

(三)财政评审相关领域深化改革带来的挑战。2017年2月,国务院办公厅印发《关于促进建筑业持续健康发展的意见》,同年4月住房城乡建设部印发《建筑业发展“十三五”规划》,由此掀起了建筑业改革的重大步伐。随后,各地方《关于促进建筑业改革发展的意见》的颁布,加快了建筑业

产业结构调整、新型建造方式普及、工程建设组织方式改革、工程质量安全水平提升和建设领域管理体制机制调整等重大变化,对未来建筑业健康发展产生积极而深远的影响。装配式建筑、绿色建筑+、建筑信息模型BIM技术等将在未来3年内得到广泛使用。同时,全过程工程咨询服务、EPC等新型承包方式等创新管理手段也将大范围实施。还有工程建设领域新材料、新技术、新工艺层出不穷,管理模式屡有创新,相关评审标准和方法的确定存在一定滞后性。

(四)财政评审自身体制机制带来的挑战。财政评审法律依据较薄弱。虽然部分地方以政府文件的形式明确规定了财政评审办法规定,但全国性的财政评审法律制度建设较为滞后。

同时,受评审限制,大部分财政评审机构人员不足,面对大量的评审任务,质量与效率之间的矛盾愈加突出。此外,财政评审机构之间缺乏联动、信息共享、分工协作。各地各级财政评审机构信息化、标准化建设不够完善,发展很不均衡,一定程度上影响评审准确性和效率。

对策建议

(一)以新技术革新为核心,全面加强评审人才梯队建设。一方面,要注重内部人才引进与培养。目前地方评审机构人员专业素质较为单一,复合型人才缺乏。要通过引进和培养跨学科复合型人才,组建高素质评审团队;要丰富内部业务培训模式、加大业务培训力度,建立评审长效学习机制,通过相关涉及领域的连带培训补短板,强化评审队伍的综合素质和业务能力;积极与地方同级机构交流经验、学习先进的思想和方法,不

断促进财务投资评审工作水平、效率提升。另一方面,科学引入第三方机构和专家意见。要对第三方中介机构建立成熟规范的培训、考评、竞争机制,制定被业界认可的有效考核办法来筛选素质强、质量优、效率高的评审团队,形成统一规范的工作流程,借助第三方力量高效高质完成评审任务。应建立各行业、各领域的专家库,不断强化专家队伍建设,优化专家介入流程。充分了解专家的专长领域,提升评审队伍面对问题、分析问题、解决问题的能力。

(二)以大数据建设为基础,稳健推进标准体系建设。现行绩效评价指标、权重和评分标准设计具有随意性,评价结果没有可比性,分类指标库、数据库有待形成,由于绩效评价对象涵盖范围不仅包括“科教文卫”专项建设等独立的政府投资项目,还有部门以及政府预算整体,全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理对象专业性高、周期长、流程复杂、变动因素多,指标体系需要引入多方全面考量加以制定。因此,要全面建立预算项目信息化平台。全国各地目前基本均开展了信息化建设,但各级政府和各职能部门、各单位基本处于各司其职、相互孤立的状态。开发大数据、信息工程是通过对数据的归集、统计、计算、分析,为制定指标项提供后台数据依托,为量化指标提供合理界定依据。一方面,要自上而下制定标准。通过统一标准,开发科学化、合理化、可操作的电子信息系统,达成财政系统各部门间协同办公、资源共享、权限清楚、有迹可循的目标,为各职能部门提供标准统一、信息共享、高效沟通的平台,为形成预算绩效评价闭环打下基础。另一方面,要自下而上

健全指标。以完善的信息化平台数据库为基础,健全定量和定性相结合的指标框架,根据“可评价、可比较、可监测、可公开”四原则,在共性指标、具有指导意义的通用指标基础上进一步细化和优化,根据不同绩效目标及特点,结合评审项目自身特点,选取最具代表性、最能反映考评要求的个性化指标,定性与量化相结合,完整且具备逻辑性,可衡量性和可操作性,构建分行业、分领域、分层次、分部门的核心绩效指标和标准体系,逐步实现信息横向可比较、纵向可追溯,着力推动形成“评审一类项目、出台一类标准、规范一个领域”的工作机制,充分发挥对项目支出标准体系建设的支撑作用。

(三)以推进全过程预算绩效管理为契机,加速财政评审职能转型。财政投资评审向预算评审转型,从源头上改变地方财政评审机构以项目支出绩效评审为主,在预算绩效中参与度较低,对政策全过程预算绩效、部门绩效也鲜有涉猎的现状。拓展绩效管理领域,将政府预算中的一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算四大类都纳入绩效管理评价对象,将部门和单位预算收支全面纳入绩效管理评价对象,将政策和项目全面纳入绩效管理评价对象。从建立绩效评估机制到绩效评估结果应用整个全过程预算绩效管理链条,要求地方财政投资评审机构与预算编审等绩效相关机构搭建起互联互通的关系。

在项目预算编制阶段,开展绩效前评价,运用科学合理方法,对项目实施的必要性、可行性、绩效目标设置的科学性等方面进行客观公正评价;在项目初始,提前了解绩效评估

对象及其绩效目标，注重绩效目标与预算资金的匹配度，为后期的绩效个性化指标的选取和绩效评价方法的合理选择做好前期准备工作。在项目执行阶段，对绩效目标实现程度和预算执行进度实行“双监控”，对重大政策和项目采用跟踪机制，形成过程绩效评价，对执行中的绩效情况及时反映、动态更新、形成风险预警，推进绩效评价过程高效运作；在项目结束绩效评价阶段，对整体结果进行绩效评价并将评价结果予以及时公开反馈，便于有关部门及时利用评估结果，落实完整的绩效评价闭环。加快构建事前、事中、事后预算绩效管理闭环，将绩效理念方法深度融入预算编制执行全过程。

（四）以制度建设为手段，逐步健全内部长效管理机制。以新预算法为统领，以深入贯彻落实《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》为纲要，研究制定地方评审管理办法以及相关操作规程，探索建立预算绩效管理全过程跟踪评审机制，自上而下形成机制完整的、标准统一的评审效力，确保财政评审各项工作有法可依，有章可循。强化风险防控体系，全面制定内部管理防控措施，完善内控流程便于实施，明确内控职责确保落实，定期自查风险，部门交叉复核，全方位监督措施保障制度执行，确保权力行使安全、规范、高效。同时，以完整评审制度体系和内部管理制度体系为基础，利用信息化手段，建立贴合于地方评审机制的信息化系统，对每个评审项目做到资料完备、手续齐全、程序完整、评审结论证据充分，形成制度体系完善、评审执行高效、内外监督全面的科学管理机制，有效服务新时代地方财政评审机构预算绩效管理体系。

（课题组成员：邹剑华、尤佩红、陶然、陆婷、刘潭民、王琮、龚月姮、卢红梅）

责任编辑 雷艳

图片新闻



山西芮城： 瞄准产业发展 助力脱贫攻坚

冯军强 姚建锋 | 摄影报道

山西省芮城县财政局党组把产业发展作为实施精准扶贫的重要抓手，坚持规划先行，高标准运作，发挥定点帮扶村北里庄村党支部组织引导和乡村能人带动作用，充分利用好扶贫专项资金、小额贴息贷款、扶持村级集体经济发展资金等，支持北里庄村苹果存储、加工、销售产业做优做强，取得显著成效。在财政局帮扶下，北里庄村成立了硕园果品有限公司，果品远销孟加拉、菲律宾、印尼等国家。同时，搭建起农村劳动人口就业服务平台，解决了村内及周边贫困户百余人的就业问题，使其人均月收入达3000元，实现了“一人就业，全家脱贫”。村集体经济得到快速发展，全年收入13万元。

