

# 简介英国、意大利 政府投资项目监督管理体制

王淑荣 李颖 孙忠云

## 英 国

英国是中央集权型单一制国家,在财政管理体制上,中央政府的权责比较集中,涉及整个国家利益或具有规模经济特点的公共劳务或事业,如教育、空间开发、环境保护、海洋开发、尖端科技、卫生保健、社会保险、全国性的交通运输、通讯和能源发展等。政府投资支出主要用于:教育、交通、医疗保健和住房。

英国政府投资项目的监管体系较完善。政府投资决策机制采用中央集权制,对政府投资项目实行高度集中管理。首相办公室直属的公共服务提供专署直接指导并监管政府投资项目的投资决策。就一般的决策而言,在地方政府职权范围内,一件事的动议由利益集团提交到专门委员会,委员会同意后提交到相关议员参加的听证和辩论会,通过后再提交地方议会,投票通过后财政部门才能编入预算。对投资规模或社会影响大的项目,立项审批非常严格,必须经过国会批准。立项文件一经批准或确认即为项目执行的依据,不得突破投资概算,设计人员、施工人员、工料测量师以此作为造价的控制目标。

政府投资项目确定后,项目主管部门将与政府商务办公室及下属机构组成有效网络,有效地组织投标者,根据成本估价确定中标者。年度政府投资计划由财政部和公共服务提供专署研究制定,并以《服务设施提供协议》形式公布。财政部设有专门的监督检查机构对政府投资项目的资金使用情况进行监管。环境交通区域部负责政府投资项目的建设监管,其主管范围涉及到野生物与乡村、航空、建筑、房屋、交通、规划、出版、铁路等20多个方面。

自英国国会1667年通过第一部有关建筑工程的法律以来,涉及建筑工程的法律、法规、建筑技术准则和工程建设标准不断补充,逐步形成了监管政府投资项目的完整的监管法律体系。包括三个层次:第一层次是“法律”层次,具有最高法律效力,一般由议会制定或由议会授权政府或社团机构制定,最后由议会审议通过。如健康安全法、建筑法、

建筑工程法、仲裁法、建设团体法、建筑师法等。第二层次是实施条例,一般是政府或社会团体制定,并经议会审定。这些条例的制定是根据法律中的某些条款的授权,对法律中的一些条款进行更加详细的规定。如建造条例、建筑总条例、设计与管理条例、保证付款条例、健康安全工作条例、公共安全条例等。第三层次是技术规范与标准,其编制主要是由各协会或学会编制,或政府委托其编制。

## 意 大 利

意大利政府由中央政府、区政府和地方政府组成,国家负责国防、司法、外交、科研、治安等。意大利财政管理体制也是中央政府权责比较集中,对整个国家或社会影响较大的公共支出由中央政府提供和管理。

意大利政府投资的决策与监管权主要在政府所属的基础设施部,包括国家铁路局、高速公路管理局两大实施公司,都是股份公司,国家股权持有人是意大利经济部,监督机构是基础设施部。所有与工程有关的拨款监管权也在基础设施部。意大利建立了较完善的政府投资项目监管体系。各行业主管部及委员会与各省、大区政府将所属项目计划统计分析后汇总至基础设施部,由基础设施部提出项目计划及发展策略,然后再提交经济计划部间委员会及中央地方统一意见会议,均无异议后形成经济发展文件,作为项目实施的法律依据。由基础设施部编制该项目一系列计划和程序,决定项目拨款,然后将项目交给总签约人,由其完成设计并实施。在此过程中,基础设施部将部分管理实施权委托给惟一签约人(企业集团)。所有政府投资项目只有一个签约人,基础设施部不分散签约,这样不会造成工程管理中的混乱,有利于国家对政府投资项目的监督和管理。

对政府投资项目财政资金除基础设施部有权监管外,意大利审计机关还要对这些资金进行年度审计监督,并有非常严格的监督体系。首先,国家在进行拨款时,不论是一般性拨款还是专项拨款,都要经过意大利审计法院的检查,主要检查国家制定的有关拨款文件。如没有得到审计法院

# 追 梦

## ——感悟财政心声

孙福莲 ●

跳动的数字渗透着财政人青春的激情，  
无言的数字映射着财政人勤勉的身影，  
快乐的数字见证着财政人创新的追求。  
我，一名财政队伍的新兵，  
用心感悟着，思考着，学习着。

为了落实粮食直补，  
你的身影，留在乡村的角角落落。  
为了低保发放到户，  
你的脚印，布满城乡的条条街巷。  
为了一笔笔资金落实到位，  
为了一家一户不被遗漏，  
你，不辞辛苦，逐家核实，  
你，周密细致，层层监督。  
于是，梦慢慢圆了：  
她是一望无际郁郁葱葱的庄稼，  
她是布满皱纹的脸颊露出的纯朴笑容！

为了保证教师工资及时发放，  
你越过春雨过后的溪水，  
沿着放牛娃走过的山道，  
来到简陋的深山学校。  
面对几年没发工资的民办教师，  
你被她纯朴而崇高的境界深深震撼——  
支持农村教育的决心更加坚定，

保证教师工资发放的工作力度有增无减。  
于是，梦慢慢圆了：  
她是全省教育工作迈上新台阶，  
她是教师队伍的勃勃生机！

为了落实“两免一补”政策，  
你肩负着党和人民的重托，  
制定政策有奖有惩，态度鲜明；  
开展宣传有声有色，家喻户晓；  
拨付资金有依有据，保证落实；  
督导检查有例有议，改进创新。  
公共财政的阳光，  
温暖了百万农村学子的心。  
于是，梦慢慢圆了：  
她是农村失学孩子喜悦的泪水，  
她是渴望知识的孩子们满脸的幸福与憧憬！

这就是财政人不断追求的梦，  
这就是财政人永不言变的情。  
这朴实的梦，纯真的情，  
将伴随我度过无怨无悔的人生。  
这就是一名新财政人感悟的心声！

(作者单位：河南省财政厅)

责任编辑 刘慧娟

的通过，这些拨款就不能执行。由于地方政府有一定的自主权，具有相对的独立性，审计法院对地方政府颁发的财税文件不进行审查，只是对决算和地方政府每年财政目标的完成情况进行监督。其次，审计法院及其所属机构要对转移支付中有国家拨款的项目进行审计。凡是得到国家投资的项目都要向审计机关提供其较为详细的资金使用计划，包括用款时间计划和要达到的目标等，接受审计机关的检查。对项目收支进行具体审计的同时，还要对项目的执行情况进行全面评估，并将审计结果向议会报告。

近年来，意大利政府一直在努力构建完善的政府投资项目监督管理法规体系。2001年出台了关于政府投资项目监督管理的法规性文件，对政府投资项目监管法规按政府机构改革与市场经济体制运转情况做了进一步规定。2001—2002年，通过了规范政府重大基础设施战略工程的法规——战略

目标法，以强化对重大基础设施战略目标工程的监管。战略目标工程主要是公路、港口、水道建设工程。在该法实施期间，还将每三年制定一个计划，每一年计划投资的政府项目都有详细的规定。

战略目标法对项目前期监管分三个阶段：初期管理阶段，主要是看政府投资项目实施方案是否可行，有无比较方案，是否适应经济发展；中期管理阶段，主要是看项目所涉及部门的要求和目标，进行评估，并在理事会上讨论；执行管理阶段，将评估结果拿到招标站进行招标并选定中标单位。中标单位在基础设施部的监管下完成项目前期剩余部分的设计工作。战略目标法还对政府投资项目的追踪检查机制进行了严格规定。●

(作者单位：财政部投资评审中心)

责任编辑 王文涛