

CZTZPSGLTSYSJ

财政投资评审管理

探索与实践

鲍鼎岩 著



辽宁大学出版社

CZTZPSGLTSYSJ

财政投资评审管理 探索与实践

■ 鲍鼎岩 著

辽宁大学出版社

©鲍鼎岩 2008

图书在版编目 (CIP) 数据

财政投资评审管理探索与实践/鲍鼎岩著. —沈阳: 辽宁大学出版社, 2008. 7

ISBN 978-7-5610-5509-0

I. 财… II. 鲍… III. 基本建设投资—项目评价—研究
IV. F283

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 112239 号

责任编辑: 贾海英
封面设计: 邹本忠

版式设计: 海 水
责任校对: 王 丽

辽 宁 大 学 出 版 社

地址: 沈阳市皇姑区崇山中路 66 号 邮政编码: 110036

联系电话: 024-86864613 网址: <http://press.lnu.edu.cn>

电子邮件: lnupress@vip.163.com

沈阳航空发动机研究所印刷厂印刷 辽宁大学出版社发行

幅面尺寸: 148mm×210mm

印张: 4.625

字数: 80 千字

2008 年 7 月第 1 版

2008 年 7 月第 1 次印刷

印数: 1~1000 册

书号: ISBN 978-7-5610-5509-0

定价: 18.00 元

前 言

财政投资项目评审是财政职能的重要组成部分，是财政部门对财政性资金投资项目的工程概算、预算和竣工决（结）算进行评估与审查，以及对使用科技三项费、技改贴息、国土资源调查费等财政性资金项目情况进行检查的行为。这个概念是财政部门1994年9月收回原委托中国人民建设银行代行财政职能后提出来的。以前的普遍提法是：基本建设项目预算、决算审查。从这个意义上讲，财政投资项目评审工作是一项新的财政支出管理工作，实际操作起来全国各地也不尽相同。

在市场经济条件下，财政投资项目评审如何履行职责，正确处理与相关管理部门业务关系，提高工作质量和效率，实现规范化、制度化、科学化管理，十余年以来这个重要课题一直摆在财政业务部门和评审机构面前。为此，作者结合多年从事财政投资项目评审的实践进行长期的思考

和探索，并结集成《财政投资评审管理探索与实践》一书。

该书通过对财政投资项目评审职能发展情况的探索、财政投资评审制度建设、财政投资评审质量控制等篇章，展现了地级市财政投资评审机构运作过程。以翔实的项目评审工作管理实际说明，财政投资项目评审是以专业技术手段细化财政项目支出管理。财政投资项目评审不仅是节省财政资金、提高财政管理水平的好办法，也是从源头预防商业贿赂现象产生的最佳选择。

由于财政项目支出是为党政机关、行政事业单位履行职能提供基础性建设、基本需要服务，这些部门、单位的领导、具体工作人员，以及相关企业都想了解财政投资评审相关政策规定和程序。这本书的出版发行将为此提供方便，为促进财政投资评审工作和谐、健康发展服务。

为了编辑出版这本书，作者付出了艰辛的努力。但是，由于财政投资评审业务是跨学科、多专业、政策性强、技术性强的专业工作，有许多需要探索和研究的领域。尽管作者不遗余力地进行探索研究，但由于自身理论功底不深、专业知识浅薄、文字表达能力有限，难免出现疏漏、谬误之处，敬请读者批评指正。

本书在编辑过程中，得到多位同仁、有关专

前言

家的指导和帮助，特别是毕昭平、岳海两位同志提出了一些很好的意见和建议，并做了一些有益的工作，在此一并表示谢意！

作 者

2008年6月

目 录

前言

第一篇 概论

第一章	财政投资项目评审的由来	3
第一节	财政投资项目评审职能的演变	3
第二节	财政投资项目评审机构建设	6
第三节	财政投资项目评审的作用	7
第四节	职能回归后存在的问题和对策	11
第二章	财政业务部门与评审机构	19
第一节	共同履行项目支出管理职能	19
第二节	财政投资项目确定的程序	21
第三节	财政投资项目实施过程的	
	财政监管	22

第二篇 财政投资项目评审制度建设

第三章	项目评审监管部门职责划分	27
第一节	财政部门的职责	28
第二节	相关部门的职责	29
第三节	项目建设单位责任	30
第四节	对失职行为的处罚	31

第四章	财政投资项目评审内容和方式	32
第一节	财政投资项目类别划分	32
第二节	财政投资项目评审的内容	33
第三节	财政投资评审方式	34
第五章	财政投资项目评审规程	35
第一节	项目评审总则	35
第二节	项目评审前期准备	36
第三节	跟踪监管实测实量	36
第四节	三审制评审原则	37
第五节	竣工财务决算评审的特殊性	37
第六章	评审机构内部规章制度建设	41
第一节	行政管理制度	41
第二节	文秘管理制度	50
第三节	党务管理制度	51
第三篇	财政投资项目评审管理	
第七章	项目评审业务管理	59
第一节	项目评审程序	59
第二节	项目建设单位送审项目资料内容	62
第三节	项目评审业务要求	64
第八章	财政投资项目评审报告	69
第一节	评审报告的分类	69
第二节	评审报告和附表	70

第三节	撰写评审报告应注意的问题	73
第九章	评审质量控制的基本条件	101
第一节	培养高素质人才队伍	101
第二节	运用考核办法提升人员素质	104
第三节	建立完善的内部运行机制	108
第四节	机构管理层在质量控制中 的作用	113
第十章	财政投资项目档案管理	131
第一节	档案管理的基本任务	131
第二节	档案管理的实施	132
第三节	项目技术档案存档内容及管理	134
第四节	项目档案质量管理	136
第五节	项目档案的保管和利用	137
主要参考文献		138

第一篇 概 论

第一章 财政投资项目评审的由来

财政投资项目评审是财政职能的重要组成部分，是财政部门专司评审机构依据国家法律、规定，运用专业技术手段，从工程经济管理、财政经济管理角度出发，对财政性工程项目概算、预算和竣工（结算）决算进行审核、检查、评价的财政管理活动。财政性投资项目评审活动的出现，不仅反映出政府管理基本建设投资体制的变化，同时也反映出金融体制的变化。财政投资评审职能的回归是国民经济体制改革中财政、金融两方面必须进行改革的客观反映，也是建立公共财政体制的必然要求。

第一节 财政投资项目评审职能的演变

财政投资项目评审工作，原本就是财政支出管理的一部分。但是，由于计划经济体制的关系，在1954年9月至1994年9月的40年里，国家用于基本建设项目资金的拨付、使用监管一

直由财政部门主管、中国人民建设银行代管。

1. 计划经济体制下，“财银”是一家。1954年9月9日，国务院决定设立中国人民建设银行。其主要职责是：办理国家用于基本建设项目的拨款结算业务；根据国家批准的信贷计划，对国营及地方国营企业办理短期贷款业务；对建设单位的项目资金运用、财务管理、成本核算，以及投资计划完成情况进行检查、监督。在管理体制上，中国人民建设银行总行受国家建设委员会、财政部领导；各省级的建设银行分行受中国人民建设银行总行及省财政厅的双重领导。在计划经济体制下，国家对财政、金融实行全面计划管理，基本建设资金是财政支出预算的一部分，这部分资金由建设银行管理和由财政管理，实质上没有什么区别。这种体制运行四年后，经济形势发生了变化，1958年建设银行又成建制地合并到财政。之后，又经历了1962年的划出财政，1969年的并入财政。1977年11月28日，国务院颁布的《关于整顿和加强银行工作的几项规定》，确定中国人民建设银行总行为部委级机构，同财政部分开。中国人民建设银行，专门办理国家基本建设的拨款、贷款业务，并决定建设银行总行由财政部和国家建委双重领导。国务院《关于整顿和加强银行工作的几项规定》，同时对银行业、

信用、保险业也做出了具体规定。这个规定标志着我国金融业抛开建国初期建立的单一国家银行体制，向市场经济的金融体系迈出了第一步。

2. 经济体制改革使财政投资评审职能回归财政。1979年8月28日，国务院批转国家计划委员会、国家基本建设委员会、财政部《关于基本建设投资试行贷款办法的报告》提出的基本建设投资实行银行贷款，反映了国民经济向市场过渡期的特征，扩大了经济手段和经济组织的作用，有效地提高了资金的经济效果。经过几年的试行后，国家决定从1985年起，凡是由国家预算安排的基本建设投资全部由财政拨款改为银行贷款（简称“拨改贷”）。与此同时，国家对银行信贷资金管理实行“统一计划，划分资金，实存实贷，相互融通”的原则。这些原则的出台标志着一个由中国人民银行、中国工商银行、中国农业银行、中国银行、中国人民建设银行、中国人民保险公司、中国国际信托投资公司和中国投资银行所组成的新的金融体系基本形成。在这个金融体系中，中国人民银行是中央银行，是货币发行机关；中国工商银行、中国农业银行、中国银行、中国人民建设银行是直接办理某个方面银行业务的专业银行。随着经济体制改革的步步深入，金融机构的市场化运作，金融机构之间的业

务竞争更加明显。在这种经济环境下，由财政拨款付基本建设项目资金给中国人民建设银行作“贷款基金”显然不合适。面对经济体制改革的新形势，1994年9月，国家财政部、中国人民建设银行联合行文，将财政基本建设投资项目的资金拨付、监管等职能收回。经过几年的过渡，全国各级财政部门设置专司财政投资评审的机构，承担财政投资评审工作。

第二节 财政投资项目评审机构建设

财政部门收回基本建设项目资金管理职能后，根据财政业务的实际，对财政投资项目管理在内容上、管理方式上、管理机构上做出具体规定。内容上：突破基本建设资金的范围，涵盖了预算支出中行政事业单位使用财政资金的工程项目、政府融资的工程项目和专项资金检查。机构设置上：明确规定财政投资评审工作由财政部门设立的财政投资评审机构进行。对机构性质、规格、编制、名称没有提出规范意见，这些至今尚未统一。全国各级财政部门先后成立了财政投资评审机构。沈阳市财政局在上级财政部门的大力支持下，在全国率先成立了沈阳市财政局建设工程预决算审核中心，具体负责财政投资工程项目

的概算、预算、(结)决算的评审工作。1999年4月,财政部投资评审中心成立。全国各省、地级市财政部门都先后成立了财政投资评审机构。评审机构内部,根据财政投资项目评审业务的需要,选用工程类相关专业、经济类、会计类具有高级、中级、初级职称、执业资格的专业人员,开展评审业务活动。

由于财政投资项目评审是一项新的财政管理工作,不仅工作内容有新的组合,工作人员的业务技能也有新要求。全国各地成立评审机构有早、有晚,在名称上也不统一。随着财政投资项目评审业务的深入开展,经过财政投资评审专业人员、理论工作者的共同努力,财政投资评审机构职责充分发挥,最终将会统一署名形式:前面署地域名,把概括业务内涵的“财政投资评审”署在中间,末尾是机构定位的“中心”。例:财政部投资评审中心,云南省财政投资评审中心,哈尔滨市财政投资评审中心。全国各级财政投资评审机构担负财政项目支出实施的监管、数额的审查、核实,以及专项资金检查的职能已经统一,其机构名称、性质也一定会统一。

第三节 财政投资项目评审的作用

财政投资项目评审是从财政投资基本建设项

目审核、审查发展而来的。我国实行经济体制改革至今已经三十余年，社会主义市场经济体制逐步发展完善。在改革中逐步确立了公共财政体制，广大纳税人越来越关注财政资金投入到公益事业上的力度和使用效果。财政投资项目评审应运而生。财政投资评审的出现，是经济体制改革的成果，是细化财政支出管理的必然选择，是满足纳税人对财政支出透明度了解的重要举措。财政投资评审以专业化手段规范财政资金支出，是科学化管理的重要体现，不仅节省了财政资金，还最大限度地提高了财政资金使用的经济效益，保障了财政资金的安全。

1. 财政投资项目评审最大限度地净化了工程建筑市场，有效地克服了工程招标过程中“串标、围标”现象，促进工程建设领域相关法规的实施，有效地遏制了“价格市场化”的弊端。财政投资评审的出现，专司财政投资项目评审机构的设立，使财政细化支出管理有了专业人员。因此，财政部门提出：凡是财政预算安排的项目支出，财政融资安排的项目支出，必须由财政投资评审机构评审，按照“先评审，后招标；先评审，后拨款”的程序办理。充分发挥财政投资评审作用。

2. 增强了项目建设单位对项目资金管理的