公共财政评审研究

GONGGONG CAIZHENG PINGSHEN YANJIU

主　编　刘兴云
副主编　庞敦之　文新三
窦玉明　李和森

GONGGONG CAIZHENG PINGSHEN YANJIU

经济科学出版社
Economic Science Press

公共财政评审研究

GONGGONG CAIZHENG PINGSHEN YANJIU

主　编　刘兴云
副主编　庞敦之　文新三
　　窦玉明　李和森

经济科学出版社

图书在版编目（CIP）数据

公共财政评审研究/刘兴云主编. —北京：经济科学出版社，2013.12

ISBN 978-7-5141-4083-5

Ⅰ.①公… Ⅱ.①刘… Ⅲ.①公共财政-财政审计-研究-中国 Ⅳ.①F239.65

中国版本图书馆CIP数据核字（2013）第291085号

责任编辑：柳 敏 于海汛
责任校对：徐领柱
版式设计：齐 杰
责任印制：李 鹏

公共财政评审研究

主 编 刘兴云

副主编 庞敦之 文新三 窦玉明 李和森

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲28号 邮编：100142

总编部电话：010-88191217 发行部电话：010-88191522

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

天猫网店：经济科学出版社旗舰店

网址：http://jjkxcbs.tmall.com

北京汉德鼎印刷有限公司印刷

华玉装订厂装订

710×1000 16开 12印张 170000字

2013年12月第1版 2013年12月第1次印刷

ISBN 978-7-5141-4083-5 定价：30.00元

（图书出现印装问题，本社负责调换。电话：010-88191502）

（版权所有 翻印必究）

课题组成员

主　编： 刘兴云

副主编： 庞敦之　文新三　窦玉明　李和森

成　员： 李一三　王文胜　甘信厚
毕秀玲　李德荃　晁毓欣
常景刚　李绍亮　崔晓敏
刘　铭

前　言

“财政是国家治理的基础和重要支柱，科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障。必须完善立法、明确事权、改革税制、稳定税负、透明预算、提高效率，建立现代财政制度，发挥中央和地方两个积极性。”十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》将财政的地位提升到前所未有的高度，将建立现代财政制度作为全面深化改革的重点。财政部长楼继伟认为，完整、规范、透明、高效的现代预算管理制度是现代财政制度的基础，预算编制科学完整、预算执行规范有效、预算监督公开透明及其三者的有机衔接、相互制衡则是现代预算管理制度的核心内容。

长期以来，我国预算管理根据《预算法》及其实施细则，主要依靠制度管理和政策管理等法律和行政手段，一定程度上忽视了技术管理手段的应用，因此，预算编制的准确性、科学性，预算执行的规范性、有效性缺乏足够的技术保证；在财政支出规模持续扩大的背景下，未能对预算支出绩效做出及时的评价，造成预算决策科学化的依据不够充分。

这些问题表明，我国现行预算管理制度距离现代预算管理制度的要求还有相当长的一段距离，已经难以适应新形势下全面深化改革的现实需要，必须多方寻求改革和完善的途径。

近年来，各级财政部门积极主动探索财政科学化、精细化管理的有效途径和方法，取得了一定成效，也积累了不少经验。其中很重要的一条就是：作为财政“技术管理”的重要手段，财政评审是财政部

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

门依法理财，提高财政管理“技术”含量，促进财政科学化、精细化管理的基本保障，在公共财政改革与发展进程中，只能加强，不能削弱。财政部部长楼继伟指出，财政评审在预算管理中虽然涉及的内容与其他司局不同，但工作的实质是相同的，都是为加强预算管理服务。评审主要应该是事前，重点要放在前端，是加强项目预算的审核，评审和监督都是预算管理工作的延伸，是提高预算准确性的一个重要手段。要把评审作为一个环节、一道程序，做好评审工作，预算就能比较实。他同时强调，评审必须做，结果反馈到预算；评审结果必须用，要研究评审结果使用的问题；要做好顶层设计，建立评审的机制、流程，完善评审流程，将评审纳入预算管理环节。财政部原部长谢旭人也曾指出：“要合理设计投资评审的职责和业务范围，探索投资评审为部门预算编制和项目库建设服务的有效途径。”财政部副部长张少春要求：“从下一步深化部门预算改革、完善预算项目库建设、提高预算编制和执行效率的趋势看，必须建设好、使用好我部的投资评审机构。要结合预算改革来设计评审机构的职责和业务范围，使其逐步与预算管理有机地、紧密地结合起来”。综合来看，现阶段，财政评审作为强化财政科学化、精细化管理的专业技术手段，被摆到了比以往任何时候都更加重要和突出的位置，面临着前所未有的发展机遇，财政评审事业迎来了阳光明媚的春天。

风正好加力，帆高好远行。《公共财政评审研究》旨在着力解决制约财政评审理论创新和实践发展的瓶颈问题。课题组在对我国财政评审工作开展现状进行认真总结梳理的基础上，对财政评审的重新定位、管理体系构建、风险防控重点等问题进行了深入研究分析，形成了理论性和操作性都比较强的研究成果。该成果主要包括以下三个方面的内容：（1）对我国财政评审的发展历程、开展依据、组织管理、业务管理、面临的挑战和机遇、亟须解决的问题等进行了深入分析；（2）围绕我国财政评审理论进行了思考和探索，对财政评审的内涵、机构性质、内外部关系和机制建设等进行了重新界定；（3）对适合我国国情的财政评审管理体系进行了深入探讨，提出了“先评审后编制”、“先评审后拨款”、“先评审后采购”、“先评审后审批”、“先评

审后评价”、“先评审后移交”的“六先六后”理念。

总的来看，本书客观总结了近年来全国各级财政评审工作的实践经验，全面融入了财政评审的理论精髓，具有较为深厚的理论功底，对财政评审的理论研究和实际工作都具有一定的借鉴意义，也是社会各界了解我国财政评审的一个窗口。我们衷心希望本书能够对全国财政评审事业发展有所启迪和帮助，促进全国财政评审步入统一规范、健康有序、又好又快的良性发展轨道，更好地为现代财政制度建设服务，为全面深化改革服务。

尽管财政评审是财政部门的一项老职能，但它又是一项新工作，现有的实践经验还不够丰富，理论认识还有待于进一步提高，因此，本书难免有疏漏和不当之处，敬请各级领导、广大同仁和社会各界人士给予批评指正。

公共财政评审研究课题组

2013 年 10 月

目　录

第一章　绪论 …… 1

第一节　研究目的和意义 …… 1

一、为公共财政评审理论体系建设提供支持 …… 2

二、为现代财政制度建设提供保障 …… 2

三、为现代预算管理制度建设提供着力点 …… 3

四、为提高财政管理的科学化、精细化水平提供支撑 …… 3

五、为预算绩效管理搭建技术平台 …… 4

第二节　内容框架与创新点 …… 5

一、内容框架 …… 5

二、主要创新点 …… 6

第三节　相关文献综述 …… 8

一、关于财政评审的职能定位 …… 8

二、关于财政评审的意义和作用 …… 10

三、关于绩效评价与财政绩效评审 …… 11

四、关于财政项目投资评审的方法 …… 12

第二章　财政评审的理论基础 …… 16

第一节　公共财政基本理论概述 …… 16

一、西方公共财政理论的演进历程 …… 17

二、公共财政理论的基本内容 …… 20
三、我国公共财政建设概况 …… 25
四、利用公共财政理论，服务我国财政改革 …… 27
第二节 我国公共财政建设对财政评审的新要求 …… 31
一、加强财政评审的必要性分析 …… 32
二、进一步强化财政评审在财政管理中的地位 …… 35

第三章 财政评审的理论定位 …… 38

第一节 观点简评 …… 40
一、关于财政评审的定义 …… 40
二、关于财政评审的职能归属 …… 43
第二节 财政评审的内涵 …… 46
一、财政评审的本质属性是管理 …… 48
二、财政评审是专业技术管理 …… 49
第三节 财政评审机构的性质 …… 50
一、行政管理类定位有利于更好地发挥
财政评审的职能 …… 51
二、财政评审机构的行政管理类定位具有
重要的法律依据 …… 53
三、将财政评审机构统一明确为行政管理类是
财政改革的重要选择 …… 54
四、将财政评审机构统一明确为行政管理类具有
现实的制度基础 …… 55
五、行政管理类定位是财政评审机构属性的
“复位” …… 56
第四节 财政评审与预算绩效管理的融合 …… 57
一、我国预算绩效管理改革的现实背景与主要进程 …… 57
二、预算绩效管理的含义以及改革的必要性 …… 59
三、财政评审融入预算绩效管理的理论基础 …… 63

四、财政评审融入预算绩效管理的现实路径 …… 66
第五节　财政评审与其他有关业务的关系 …… 69
一、财政评审与部门预算管理的关系 …… 69
二、财政评审与财政监督检查的关系 …… 69
三、财政评审与政府审计的关系 …… 70
四、财政评审与社会中介业务的关系 …… 71

第四章　我国财政评审事业的发展、成效与问题 …… 72

第一节　我国财政评审的发展历程 …… 72
一、交通银行承担职能阶段（1950～1954 年） …… 73
二、中国人民建设银行承担职能阶段
（1954～1994 年） …… 73
三、财政评审职能收回交接过渡阶段
（1994～1998 年） …… 79
四、财政部门独立承担财政评审职能阶段
（1998 年至今） …… 81
第二节　我国财政评审取得的主要成效 …… 83
一、财政评审规模迅猛增长，结构持续改善 …… 84
二、财政评审范围稳步拓展 …… 87
三、财政评审机制建设成效明显 …… 88
四、财政评审的技术服务能力显著增强 …… 100
五、财政评审机构队伍建设稳步推进 …… 102
六、财政评审的影响力持续扩大 …… 105
第三节　当前我国财政评审面临的突出问题 …… 111
一、法律法规缺失 …… 111
二、职能定位不清晰 …… 112
三、行政执法地位不合理 …… 113
四、管理模式不统一 …… 114
五、队伍素质有待进一步提高 …… 115

第五章 新型财政评审管理体系构想 …… 116

第一节 财政评审法制基础的完善 …… 116

一、当前我国开展财政评审工作的主要依据 …… 116

二、新型财政评审法规制度体系构想 …… 119

第二节 新型财政评审组织管理体系构想 …… 120

一、树立“不唯减、不唯增、只唯实”的财政评审理念 …… 120

二、建立“六先六后”财政评审机制 …… 121

三、打造“管理型”财政评审机构 …… 126

四、推进“研究型”财政评审报告模式 …… 128

第三节 新型财政评审业务管理体系构想 …… 129

一、事前评审管理 …… 130

二、事中评审管理 …… 147

三、事后评审管理 …… 150

第四节 新型财政评审风险管理体系构想 …… 158

一、财政评审风险的种类和特点 …… 159

二、强化质量保障、切实防范风险 …… 162

三、建立风险管控长效机制 …… 167

参考文献 …… 171

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

第一章

绪　论

第一节　研究目的和意义

党的十八大立足全面建成小康社会的新形势和新要求，提出加快改革财税体制、完善公共财政体系的目标。十八届三中全会将这一目标具体化为深化财税体制改革，建立现代财政制度。这一目标在预算管理制度的完善方面，体现为进一步建立完整、规范、透明、高效的预算管理制度（楼继伟，2013）。近期的任务就是在继续将绩效观念和要求贯穿于财政管理各方面、建立全过程预算绩效管理机制；密切配合预算审批制度的重大改革、跨年度预算平衡机制建设，围绕现代预算管理制度的构建做好各项管理工作。加强财政评审的理论和方法研究，更好地为深化预算管理改革服务，为依法理财、科学理财、民主理财服务，为推进现代财政制度建设服务，正是贯彻党的十八大与三中全会精神、深入落实科学发展观的现实诠释。

财政评审是财政部门一项重要的“技术管理”工作，是预算管理的必要环节和重要组成部分，是由财政部门所属专职评审机构，运用工程造价和经费预算审核、技术方案论证、投资效益分析等专业技术手段，对财政支出项目进行事前评审论证、事中评审控制和事后评审评价的全过程管理活动。通过对项目立项的必要性、实施的可行性及投入的合理性等方面进行全方位、全过程的跟踪评审和动态监管，为

政府预算编制提供全面、科学、准确的技术信息和依据，为财政改革提供客观的调研数据和政策建议。

财政评审是财政管理职能的具体化，是提高财政管理科学化、精细化水平的必要手段，是全面推进公共财政和绩效财政建设的有效途径，也是财政部门一项方兴未艾的朝阳事业。当前，财政评审正处于再次起步和创新发展的关键时期，将其作为财政管理学的一个重要分支进行系统研究，具有十分重要的理论价值和现实意义。

一、为公共财政评审理论体系建设提供支持

1999 年 4 月 8 日，中编办以《关于财政部投资评审中心机构编制的批复》（中编办字〔1999〕24 号），批准设立财政部投资评审中心。以此为标志，我国财政评审事业步入了新的历史阶段。在十多年的发展历程中，各级财政部门积极推进财政评审事业发展，取得了显著的成绩，积累了宝贵的经验。不过，当前我国财政评审的管理体制、运行机制仍未完全理顺，理论体系仍不健全，法律依据仍然不足，社会各界对于财政评审的意义尚缺乏最基本的了解和认识，甚至在政府预算管理体制这个财政评审赖以存在的母体内，财政评审的机构性质和职能定位方面仍存在不应有的模糊认识甚至异议；财政评审尚未实现与预算管理的有机结合，尚未成为预算管理的必要环节，评审结论仍未得到应有的重视和应用。就财政评审机构自身而言，在业务流程的规范化和方法的科学化方面，也有待于进一步研究和提升。所有这些问题，已经严重影响并制约着我国财政评审事业的健康发展。因此，深入开展财政评审理论研究，促进财政评审理论体系建设，进一步丰富和完善公共财政理论，无论对财政评审自身而言，还是对公共财政建设而言，都具有重要的现实意义和理论意义。

二、为现代财政制度建设提供保障

当前，我国财政体制正由过去的“吃饭”型财政、建设型财政，

向为全社会提供公共产品和公共服务的公共财政转变，公共财政的理念已深入人心，公共财政的发展日新月异。在公共财政体制下，公开、公平、公正和高效是财政管理的基本目标，这一目标的实现需要完善的财政管理体系作保障。如何强化财政资金的规范化管理，是全面深化财政改革的重大课题。财政评审正是加强财政资金规范化管理的重要技术手段，是财政管理的基础性工作。根据十八届三中全会关于全面深化改革的意见，我国将进一步完善财税体制，建立现代财政制度。显然，财政评审作为预算管理工作的重要组成部分，应进一步优化业务流程，提高工作质量，强化理论研究，完善机构队伍建设，为预算制度改革服务，为现代预算管理制度建设的新目标提供重要的技术保障。

三、为现代预算管理制度建设提供着力点

财政评审立足于项目和资金管理，运用专业技术手段，在规范财政资金项目申报和执行、提高财政资金效益等方面发挥着重要作用，在协助强化财政资金项目管理的同时，能够实现对投资主管部门和项目主管部门、项目单位的约束，有力地遏制项目申报过程中“狮子大张口”、项目审批过程中随意性强、项目实施过程中截留、挪用资金等现象以及高估冒算、“三超”等问题的发生，进一步规范项目管理，增强财政部门在财政资金项目管理上的话语权和决策能力。实践证明，在财政管理体系中，财政评审的职能作用与政府采购、国库集中支付密切关联、相辅相成。三者具有相同的地位，为此，应制定统一的制度规范和操作程序，共同为预算管理服务。本书提出，在今后一段时期，应当以强化财政评审为着力点和突破口，推动预算管理改革的全面深化，有效促进现代预算制度的建立和完善。

四、为提高财政管理的科学化、精细化水平提供支撑

实现财政管理的科学化、精细化，是财政体制改革的核心内容。

1994 年分税制改革以来，我国相继实施了以部门预算、政府采购、国库集中支付为主要内容的预算管理改革，开启了财政管理科学化、精细化的新时代。部门预算的实施，扬弃了各部门“基数加增长”的传统资金分配方式，优化了财政资源的配置；政府采购制度的推行，引入了市场竞争机制，体现了公开、公平的原则，有效地节约了财政资金，抑制了腐败现象的发生；国库集中支付制度的创立，改变了财政资金“以拨代支”的传统支出方式，提高了财政资金的使用效率。2009 年，财政部出台《关于推进财政科学化精细化管理的指导意见》，对财政管理水平提出了新的更加具体的要求。然而，反观我国财政管理的现状，仍然存在不少亟待解决的问题。例如，对财政资金项目支出，基本依靠政府行政手段管理，尚未建立科学的评审程序；对各类专项支出尚未建立起完善的绩效评价机制；政府采购监管工作仍有进一步规范和完善的空间；国库集中支付的相关监督制约机制还需要进一步探索，等等。要解决这些问题，需要研究采取一系列的改革措施，其中财政评审的职能作用特别值得深入挖掘。作为财政管理的专业技术手段，财政评审理应在部门预算的项目审核、绩效评价、政府采购标底编制以及国库集中支付额度控制监管等领域发挥更加积极的作用。为此，各级财政部门应不断深挖财政评审职能潜力，拓宽财政评审范围，在部门预算中实行“先评审、后下达预算”，在政府采购中实行“先评审、后采购”，在国库集中支付中实行“先评审、后拨款”等制度，为实现财政科学化、精细化管理提供可靠的专业技术支持。本研究正是着眼于财政科学化、精细化管理，力图通过对财政评审理论和实践的深入研究，为促进财政管理的科学化、精细化水平提供新的思路和方法。

五、为预算绩效管理搭建技术平台

综观世界经济发展形势，自 20 世纪 80 年代以来，经济合作与发展组织（OECD）成员国陆续实施了财政管理体制改革。各国逐步认识到，在世界经济波动加剧、开放程度日益提高、各种不确定因素不

断增多的大背景下，廉洁、高效的政府已经成为世界各国应对全球化挑战和经济下滑风险的关键因素。而要打造一个高效的政府，必须注重对财政支出效果的评价，以提高财政资源配置效率和有效性。近年来，我国也将提高预算绩效管理水平、打造绩效财政提到了突出位置，应当说，强化和完善财政评审，树立以绩效为中心的预算管理模式，是进一步与国际接轨、实现财政预算科学化管理的现实需要。这就需要建立完善高效的财政评审体系，来保证财政资金分配的必要性、公平性和准确性。只有通过科学评审，才能按照绩效最大化原则，科学合理地安排公共支出，为促进经济社会协调、可持续发展提供更加优质高效的公共产品和服务。

第二节 内容框架与创新点

我国财政评审工作的开展已有几十年的历史（其间曾委托其他相关机构代行财政评审职能）。长期以来，随着财政评审实践和理论探索的逐步深入，各有关方面对财政评审的认识逐步清晰、深化。本书旨在总结实践经验的基础上，建立比较完善的财政评审理论体系，力争将财政评审理论升华到一个新的高度，为今后的工作实践和科学研究提供一定的理论支持。

一、内容框架

本书内容分为三个部分：

首先，对公共财政理论进行了简要论述，剖析财政评审的理论和制度基础，特别提出了公共财政建设对财政评审的新要求（第二章），以此为基础，对财政评审的职能定位进行了深入分析（第三章）。

其次，对我国财政评审发展历程进行了详细梳理，总结了我国财政评审所取得的成效以及所面临的重大问题，剖析了制约财政评审发展的体制、机制和管理等方面的障碍（第四章）。

最后，提出构建新型公共财政评审体系的设想（第五章），从而建立起一个相对完整并可实现动态调整的财政评审理论体系。

其基本架构与逻辑路径如图 1 -1 所示。

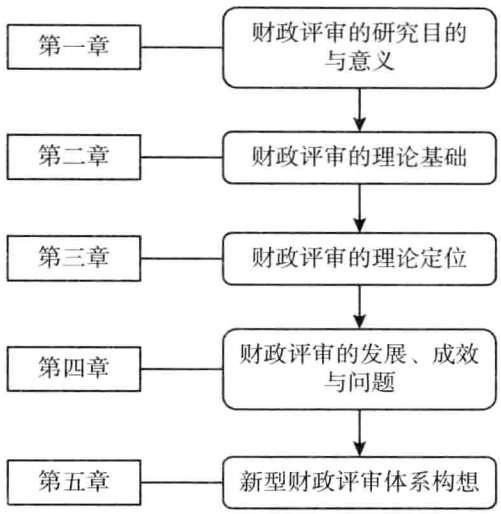

图 1 -1　基本框架与逻辑路径

二、主要创新点

综合来看，本书主要有五个创新点：

（一）初步构建了公共财政评审理论框架

本书在国内首次将财政评审作为财政管理学的分支进行深入、系统地研究，初步构建了相对完善的财政评审理论框架。我们认为，完善财政评审机制是公共财政体制改革的必然要求，财政评审必将是今后一个时期财政体制改革的又一重点和亮点。因此，应把财政评审定位于预算管理职能的有机组成部分，进一步明确评审范围，规范评审流程，理顺评审内外部关系。全书围绕一个中心目标、坚持两项基本原则，着力构建三大体系："一个中心目标"指财政评审应以实现财政管理的公开、公平、公正和高效为中心目标；"两项基本原则"指

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com