



财政干部培训系列丛书

财 政 投 资 评 审 教 程

于国安 / 主编

CAIZHENG TOUZI
PINGSHEN JIAOCHENG



经济科学出版社

主编：于国安

财政干部培训系列丛书

财政投资评审教程

窦玉明 王文胜 等编著
甘信厚 常景刚

经济科学出版社

图书在版编目（CIP）数据

财政投资评审教程 / 于国安主编；窦玉明等编著.
北京：经济科学出版社，2004. 11
（财政干部培训系列丛书）
ISBN 7 - 5058 - 4416 - 4

I. 财... II. ①于... ②窦... III. 基本建设投资 -
项目评价 - 干部教育 - 教材 IV. F283

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2004）第 097663 号

责任编辑：吕 萍 张庆杰

责任校对：董蔚挺

版式设计：代小卫

技术编辑：王世伟

财政投资评审教程

窦玉明 王文胜
甘信厚 常景刚 等编著

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：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

山东海扬印刷有限公司印装

787×1092 16 开 30.625 印张 560000 字

2004 年 11 月第一版 2004 年 11 月第一次印刷

印数：0001—5000 册

ISBN 7-5058-4416-4/F·3688 定价：39.00 元

（图书出现印装问题，本社负责调换）

（版权所有 翻印必究）

编委会成员名单

主任委员：于国安

副主任委员：宋新生

委 员：王 宁

文新三

李国健

张光月

邵泽武

赵明亮

韩 炜

郝书辰

王 沛

冯桂华

任贤德

张向阳

庞敦之

姜 龙

韩成峰

聂培尧

王玉华

李齐云

朱德云

张魁珍

胡乐亭

姜 凝

韩丽华

樊丽明

王慎民

李华忠

张玉成

宋文旭

胡积健

寇尊宪

窦玉明



为适应山东省财政干部教育培训工作的需要，按照“十五”财政干部教育培训规划提出的“实施主体岗位培训、专项培训和技能培训”的要求，山东省财政干部教育培训教材编审委员会于2002年组织编写了《西方财政学》、《经济法律教程》、《社会主义市场经济理论》、《实用英语初级教程》、《公共财政学》、《乡镇财政管理与农村税收》、《计算机应用新编》、《财政改革与发展教程》首套共八本基础理论系列培训教材，较好地满足了山东省财政干部教育培训的需求。为适应中央关于大规模开展干部培训的要求，今年山东省财政厅又组织编写了《政府公共支出管理与改革》等适应公共财政框架建立和各项改革需要的系列培训教材。这套教材由山东省财政厅各业务处室从事主要管理工作的业务骨干主笔编写。教材坚持理论与实践相结合，注重时效性和针对性，知识面广，内容紧跟财政金融体制改革步伐，具有较强的指导意义。

本套教材包括：《政府非税收入管理》、《国有资产运营与监管》、《政府公共支出管理与改革》、《财政投融资管理与实务》、《会计制度建设与会计改革》、《农业税收征管》、《财政监督概论》、《税制与税收制度改革》、《财政干部职业道德与廉洁从政》、《县级财政管

理》、《社会保障制度发展与创新》、《政府采购理论与制度建设》、《财政支持企业改革与发展的理论与实践》、《政府外债管理》、《财政投资评审教程》、《财政教科文管理与改革》、《财政教育培训管理与创新教程》、《“十五”财政教育培训战略与管理》和《理论与实践——财政经济建设管理》等。

为切实保证本套教材质量，山东省财政厅聘请由山东省知名专家、教授组成的专业审稿组，对教材的内容、结构和形式进行了认真修改审定。在此，谨向参与本套教材审稿的各位专家、教授表示衷心的感谢！我们相信，本套教材的出版，将为各级财政部门开展干部教育培训和干部自修学习提供一套较适用的教材。同时，也可为高等财经院校提供教学参考并可作为社会各界人士研究学习之用。

由于我们水平有限，教材中难免有疏漏之处，敬请广大读者批评斧正！

第二届山东省财政干部教育培训教材编审委员会

2004年2月

前 言

财政投资评审是财政职能的重要组成部分，在财政部门预算编制和财政资金使用过程中发挥着十分重要的作用。财政投资评审在山东省乃至全国起步时间不长，各地工作开展也不均衡。为了规范山东省财政投资评审业务，我们对日常工作进行了认真总结和分析，编辑出版了本书，以期对全省开展财政投资评审工作有所启迪和帮助，并且为专业培训和与其他财政综合性培训提供参考教材。本书可作为山东省财政系统干部培训和个人自学用书，也可作为社会各界了解财政投资评审业务的一个窗口。

本书的特点是理论和实践紧密结合，在总结财政部和山东省财政投资评审工作实践的基础上，适当融入财政投资评审的相关理论知识。本书对财政投资评审进行了全面的介绍和深入的探讨，主要包括以下三方面的内容：（1）政府投资项目的基本知识；（2）财政投资评审的基本理论、组织管理、质量控制、一般程序、发展展望，以及基建项目评审和专项资金评审的具体内容；（3）英、美、日等国家政府投资项目管理及投资评审工作开展情况的简要介绍和分析。

本书由窦玉明、王文胜、甘信厚、常景刚等共同编写，窦玉明进行了总纂。本书在编写过程中得到了孔建生同志和北京大学经济学院许云霄博士的具体指导，并提出了许多宝贵意见。天津理工大学的邢丽红为本书编写提供了不少帮助，在此一并表示衷心的感谢！

本教材在编写过程中参考了部分学术期刊及相关政府文件中的内容和观点。由于水平有限，书中疏漏之处在所难免，恳请读者提出宝贵意见。



第一章	财政投资评审相关知识	1
第一节	政府投资项目的具体内容	1
第二节	政府投资项目管理模式及其机构	12
第三节	政府公共投资具体问题的理论探讨	17
第二章	财政投资评审的一般理论	24
第一节	财政投资评审的内涵	25
第二节	财政投资评审的职能定位	34
第三节	财政投资评审的范围与内容	39
第四节	财政投资评审的作用	42
第三章	财政投资评审的组织管理	48
第一节	财政投资评审机构的设置	48
第二节	财政投资评审的组织形式	56
第三节	财政投资评审的操作规程	58
第四节	财政投资评审网络机构及网络人员管理	60
第五节	财政投资评审网络机构及网络人员评审付费管理	67
第四章	财政投资评审的一般程序	69
第一节	财政投资评审计划的编制	69
第二节	财政投资评审的实施	70
第三节	财政投资评审结论的形成及运用	71
第五章	基本建设项目投资评审	89
第一节	基本建设项目概述	89

第二节	控制基本建设项目投资的主要措施·····	103
第三节	基本建设项目可行性研究报告的评审·····	105
第四节	基本建设项目初步设计概算评审·····	108
第五节	基本建设项目施工图预算评审·····	109
第六节	基本建设项目工程价款结算及竣工结算评审·····	112
第七节	基本建设项目竣工财务决算评审·····	113
第八节	基本建设项目后评价的基本知识·····	118
第九节	案例分析·····	121
第六章	财政专项资金项目评审 ·····	150
第一节	财政专项资金的内涵·····	150
第二节	财政专项资金的预算管理·····	151
第三节	财政专项资金投资评审体系的建立·····	158
第四节	财政专项资金项目评审·····	165
第五节	案例分析·····	168
第七章	财政投资评审质量控制 ·····	181
第一节	财政投资评审质量控制的范围·····	181
第二节	财政投资评审三级复核质量控制程序·····	182
第八章	财政投资评审发展展望 ·····	190
第一节	综合财政投资评审体系的建立·····	190
第二节	财政投资评审配套体系的完善·····	196
第三节	财政投资评审制度的创新和改革·····	201
第九章	部分发达国家政府投资项目管理及 投资评审管理现状 ·····	204
第一节	英国政府投资项目管理及投资评审管理现状·····	204
第二节	美国政府投资项目管理及投资评审管理现状·····	221
第三节	日本政府投资项目管理体制研究·····	249
附录		
	中华人民共和国预算法·····	258

全国人大常委会关于加强中央预算审查监督的决定·····	269
全国人大常委会关于加强经济工作监督的决定·····	272
中华人民共和国税收征收管理法·····	274
中华人民共和国会计法·····	289
中华人民共和国审计法·····	298
中华人民共和国合同法·····	304
中华人民共和国建筑法·····	350
中华人民共和国招标投标法·····	362
中华人民共和国政府采购法·····	373
中华人民共和国土地管理法·····	386
中华人民共和国注册会计师法·····	402
财政投资评审管理暂行规定·····	409
财政投资项目评审操作规程（试行）·····	413
基本建设财务管理规定·····	435
山东省财政投资评审中心职责范围·····	447
财政投资评审业务工作规程·····	448
山东省财政投资评审内部质量控制暂行规定·····	450
山东省财政投资评审管理暂行办法·····	458
山东省财政投资评审网络机构及网络人才库管理暂行办法·····	468
山东省财政投资评审网络机构及网络人才 评审付费暂行办法·····	475

第一章 财政投资评审相关知识

随着我国社会主义市场经济体制改革的不断深入，全社会多元化投资格局已经形成，快速稳定的投资增长成为支撑国民经济增长的重要力量。在全社会固定资产投资中，政府投资对公共、公益事业建设发挥了关键作用。

按照资金来源，政府投资项目可分为财政性投资项目、财政担保银行贷款建设项目和国际援助建设项目。在现实生活中，特别是在政府投资项目中，资金来源除基本建设资金外，往往还包含财政专项资金、政策性贷款和债券，如国家开发银行的贷款、国债或地方财政性债券等，甚至涉及来自商业性银行或金融机构的贷款，同时，也不排除来自证券市场、资本市场的融资资金。另外，政府投资项目的资金来源还应包括事业收入、捐款、赠款和国内外贷款等。因此，财政投资项目是政府投资项目的一部分，在介绍财政投资项目和财政投资评审之前，有必要先了解一下政府投资项目的基本知识。

第一节 政府投资项目的具体内容

一、政府投资项目的内涵

政府投资项目的概念是在我国改革开放和现代化建设的实践过程中逐步形成的。过去，财政部称政府投资项目的资金来源为“财政性基本建设资金”，有的地方财政部门称“财政投资基本建设资金”，或简称为“财政性资金”。

（一）财政性基本建设资金

财政性基本建设资金是指财政预算内和财政预算外用于基本建设项目

投资的资金。具体包括如下五个方面的内容：

- (1) 财政预算内基本建设资金；
- (2) 财政预算内其他各项支出中用于基本建设项目的资金；
- (3) 纳入财政预算管理专项基金中用于基本建设项目的资金；
- (4) 财政预算外资金中用于基本建设项目的资金；
- (5) 其他财政性基本建设资金。

我国一些地方财政部门对财政性基本建设资金的内容都有具体的规定，但其本质基本上是一致的，即都是指财政性资金。

(二) 财政专项资金

对于专项资金的定义学术届众说纷纭，没有统一的口径。一般认为，只要是财政系统指定使用去向的都是专项资金，可以通称为财政专项资金，其中有国债专项资金、行政事业类专项资金、部门预算专项资金。

专项资金的涉及面十分广泛，有用于国民经济方面的投资，也有为国民经济长期发展提供基础条件设施的基础设施和基础产业投资，有用于非盈利性组织的社会事业单位、机关团体，也有对个人地区和集团进行的转移支付，或者说公共支出涉及到经济和社会的各个方面、各个领域，关系到每个公民利益和社会整体利益。公共支出涉及的面和项目虽然十分复杂，但主要可以分为消费性支出和投资性支出两大类。前者是指公共资金安排之后在财政年度的当年即消耗的开支项目，也称经常性支出。后者则是指公共资金在财政年度当年安排开支，但其项目建成以后并没有在当年实际消耗，而是在以后财政年度逐步消耗的财政性支出，因而也称资本性支出。投资性或资本性支出对经济和社会都具有十分重要的意义。首先是公共投资的数额庞大，其资金使用效益直接关系到纳税人的根本利益。其次是公共投资的结果将形成公共财产，投资是否得当、投资效益如何都将关系到公共资产的质量。再次是公共投资的很多项目将形成社会基础设施，从而关系到经济和社会长期发展的物质条件。

由以上可以看出，专项资金是指政府为实现特定的宏观政策和目标而设定的财政专项资金的支付和使用，属于财政支出管理的资金范畴。

多年来，专项资金为水利工程修复、加快基础设施建设步伐、扶贫济困开发、教育危房改造、拉动经济发展、促进社会稳定发挥了极为重要的作用，取得了很好的经济效益和社会效益。

政府投资项目是一个随着我国改革开放不断发展和完善的新的概念，

对政府投资项目概念的认识是一个渐进的过程。在国外，一般叫做“政府工程”（Government Project），如美国；也有的国家和地区叫“公共工程”（Public Project），如日本和我国的香港等。目前，深圳市政府首次由政府文件中提出政府投资项目这一概念，即政府投资项目是指利用市本级预算内资金、土地开发基金以及其他财政性资金所进行的固定资产投资建设项目。另外，宁波市镇海区人民政府2000年10月8日发文《镇海区财政性资金投资基本建设项目管理暂行办法》中第一条规定，政府财政性资金投资基本建设项目简称政府投资项目。

1999年下半年，由财政部牵头，组织有关专家学者多次专题讨论，于2000年初出版了《政府投资目标底审查实务》一书，并在该书中正式提出了政府投资项目的定义，即政府投资项目是指为了适应和推动国民经济或区域经济的发展，为了满足社会的文化、生活需要，以及出于政治、国防等因素的考虑，由政府通过财政投资、发行国债或地方财政债券、向证券市场或资本市场融资，利用外国政府赠款，国家财政担保的国内外金融组织贷款以及行政事业性收入兴建的固定资产投资项目和其他专项投资支出项目。按照资金来源可以分为财政性资金项目（包括国债在内的所有纳入预算管理的资金项目）、财政担保银行贷款项目和国际援助项目。

二、政府投资项目的分类及其特点

（一）投资项目的分类

投资是投资主体为了特定目的，以达到预期收益而进行的价值垫付行为。投资主体的特定目的往往是通过投资项目所提供的产品或劳务来实现的。按照项目产品自身的特点及其市场环境，投资项目可分为：竞争性投资项目、基础性投资项目和公益性投资项目。

1. 竞争性投资项目。竞争性投资项目主要是指投资收益比较高、产品垄断程度低、市场调节比较灵敏、竞争性比较强的一般项目。这类项目一般由企业担当投资主体。随着公共财政支出体系的逐步建立和完善，财政投资将逐步淡出竞争性投资项目。

2. 基础性投资项目。基础性投资项目主要是指那些具有自然垄断性、建设周期长、投资额大而收益低的基础设施和需要政府重点扶植的一部分

基础工业投资项目，以及直接增强国力的符合经济规模的支柱产业投资项目。这类项目多数属于政策性投融资范围，它主要由政府集中必要的财力、物力，通过经济实体担当投资主体。另外，还吸收地方、企业参与投资，鼓励大型骨干企业参与投资，有时还可吸收外商直接投资。

3. 公益性投资项目。公益性投资项目是指那些不为盈利，而为实现一定的社会职能或满足社会的公共需要及人民福利而进行的投资项目，包括科技、文教、卫生、体育和环保等事业的投资，公、检、法等政权机关的建设投资，以及政府机关、社会团体办公设施、国防建设等投资。这类投资项目主要由政府财政资金安排，理应由政府直接担当投资主体。

（二）政府投资项目的分类

如果按照项目产品自身的特点及其市场环境，政府投资项目是指上述后两类投资项目，即基础性投资项目和公益性投资项目。如果按照项目投资的目的，政府投资项目可以分为盈利性的政府投资项目和非盈利性的政府投资项目。如果按照资金来源，政府投资项目又可分为财政性投资项目、财政担保银行贷款建设项目和国际援助建设项目。

1. 财政性投资项目。财政性投资项目包括财政预算内、预算外基本建设资金投资的项目，也包括纳入财政预算管理的专项基金中用于基本建设投资的项目。

2. 财政担保银行贷款建设项目。财政担保银行贷款建设项目是指由国家或地方财政承诺担保的银行贷款建设项目。这类项目大多是非盈利的公共项目，也包括少量虽盈利但投资回收期较长的项目。对于非盈利的项目，一般由财政负责筹措资金还本付息；少数有盈利但投资回收期较长的建设项目，也由各级财政承担风险，故此类项目也应纳入政府投资项目严格管理。

3. 国际援助建设项目。国际援助支持的建设项目，一般侧重于对受援国的基础设施和公共建设项目提供无偿援助或低息（无息）贷款，受援国政府是项目资金的接受者，并负责项目资金的运用。对于大型政府投资项目提供援助的国际组织主要有世界银行及其他区域性经济组织（如亚洲开发银行），友好国家的援助也是国际援助项目资金的重要来源。

（三）政府投资项目的特点

一个项目所能提供的产品或服务按其使用或收益性质可以区分为三

类：私有品、准公共品和公共品。区分它们的基本标志是竞争性与排他性。竞争性是指某一产品只能向一个消费者提供，而不能同时供多个消费者消费的性质；排他性是指只有那些按价付费的人才能得到某物品的性质。私有品具有竞争性和排他性，这一特性使私有品得以生产，并在市场中交易，市场机制从中发挥着现实的作用，因而这类物品一般由企业来生产。与此相反，公共品的特征是非竞争性和非排他性，即公共品可以集体消费，而且免费消费，因而这类物品一般由政府提供。在这两类物品之间还有一类叫准公共品，这类物品的特征是具有竞争性而不具有排他性，或者具有排他性而不具有竞争性。比如收费公路可以集体使用，但把不付费者排除在外。因此，准公共品可由特定经济实体提供。

从理论上分析，政府投资项目应该大多数是为社会提供公共产品，即主要提供非盈利的为社会大众所需的项目。但也可能会包括一些虽盈利却难以收回投资或投资回收期较长的基础设施项目。在近期，政府投资项目也可能因国家发展高新技术产业，迎接知识经济挑战的产业政策而涉足部分高风险、高收益的高新技术产业等。因此，政府投资项目的产出或服务都是准公共品或公共品。

综上所述，可以概括出政府投资项目的特点为：

1. 政府投资项目大多数集中在为社会发展服务、非盈利的公益性项目。这是由政府投资项目的性质所决定的，这种性质就是非盈利性。因为在市场经济体制下，一般经济组织的投资活动都追求自身利益的最大化，所以除政府财政基本建设资金以外的投资都会追求高收益的回报，而对非盈利、难以盈利或投资回收期较长的项目则不会涉足。但这些非盈利、难以盈利或投资回收期较长的项目又往往是国家或区域发展经济必不可少的基础设施，是关系到改善投资环境、改善人民生活、加强国防安全的设施，所以国家财政基本建设资金必须集中投资在这些公益性的基础设施上。正是由于这个特点，在发展中国家，由于基础设施短缺，所以政府投资项目所占比例相对发达国家较大。

2. 超大型政府投资项目比一般项目投资大、风险大、影响大。这是由政府在国家公共利益中肩负重任的性质所决定的。有的投资大、风险大的超大型政府投资项目，如果没有政府资金的介入，任何其他投资都不可能承受如此巨大的投资和风险。但是，一旦项目决策将立即形成巨大的生产力，并影响着与该生产力相关的诸多产业、诸多部门，影响着区域经济的发展与产业结构的再造，甚至影响到整个社会经济的发展与人民生活质

量的提高。所以，这些工程项目必须由政府进行投资。

政府投资项目风险巨大。如果项目在工程建设中应用先进的科学技术和方法，其劳动生产率将成千成百倍地提高，特别是一些高新技术的应用将给项目带来巨大的附加价值；如果项目决策正确合理，方案先进可行，将不仅仅取得巨大的社会效益，还将为公众创造方便、舒适和安逸的生活环境。但是，如果项目决策不科学，事先没有充分考虑各种风险因素，从而导致项目失败，那么带给国家或地区的将不是巨大的生产力和社会效益，而将是沉重的财政负担、资源环境的破坏和污染，甚至是整个生态系统的严重失衡、人类生存环境的毁灭。所以，政府投资项目必须进行全过程的决策风险管理。

3. 政府投资项目具有比一般项目更严格的管理程序。各国政府出于在纳税人中树立廉洁、高效的形象，保证政府投资项目的投资效益，一般采取了更严格的管理程序。这主要表现在：要按照国家规定履行报批手续，严格执行建设程序；严禁挤占、挪用政府投资；严禁搞边勘探、边设计、边施工的“三边”工程；财政部门要执行项目评审程序，以保障财政基本建设资金不被浪费。考虑到今后财政预算体制的改革，并参考国外发达国家对政府财政性基本建设资金的管理办法，可以预见未来几年内，国家会采取以下措施和制度严格管理政府投资项目：

(1) 严格的立项审批制度，建立国家或地方政府投资项目储备库，执行严格的可行性研究审批制度，审批合格的储备项目上升为年度执行项目，列入预算，报国家或地方人大专门委员会批准。

(2) 严格的政府采购制度，这种采购既包括大宗建设用机电设备或工程材料的采购，也包括对承建政府投资项目设计、监理、施工、项目管理的采购。这种采购必须按照国际惯例和 WTO 的规定，实施无歧视、公开的竞争性招标方式。

(3) 严格的投资评审程序，从项目可行性研究阶段的估算，到设计、招标阶段的概预算或标底以及施工过程的资金支付，竣工结算（决算）以及项目的建成使用效益等，都要执行严格的投资评审制度。

(4) 严格的项目管理制度，政府投资项目若缺少投资约束机制，就很可能变为：“三超”工程，最后成为各方牟利的“投资无底洞”。为杜绝这一可能性真正发生，就要由政府有关部门组建类似盈利项目的项目法人，实行严格的项目管理，实施投资/成本、工期/进度、质量的三大控制，严格工程合同管理中的索赔与支付，严格项目竣工验收以及结算；一