

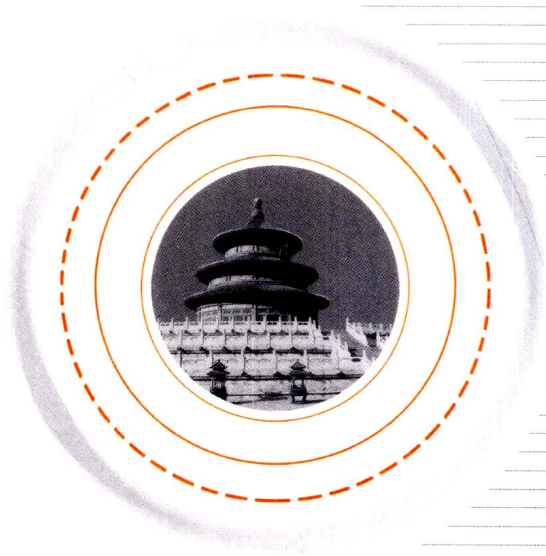


北京市哲学社会科学“十一五”规划项目
北京市教育委员会专项资助

北京财经研究报告（2010）

北京市 财政投资评审管理研究

北京财经研究基地



经济科学出版社
Economic Science Press

北京财经研究报告（2010）

北京市 财政投资评审管理研究

北京财经研究基地



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

北京市财政投资评审管理研究 / 北京财经研究基地. — 北京:
经济科学出版社, 2010. 6

ISBN 978 - 7 - 5058 - 9467 - 9

I. ①北… II. ①北… III. ①基本建设投资 - 项目
评价 - 研究 - 北京市 IV. ①F282

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 101425 号

责任编辑: 王 娟

责任校对: 徐领柱

版式设计: 代小卫

技术编辑: 邱 天

北京市财政投资评审管理研究

北京财经研究基地

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: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

汉德鼎印刷厂印刷

德利装订厂装订

787 × 1092 16 开 12.5 印张 200000 字

2010 年 6 月第 1 版 2010 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 9467 - 9 定价: 26.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

前 言

如果把“财政投资评审”拆开为“财政+投资+评审”，我们就很容易理解为何兹事体大，不容稍懈。“财政”术语首先表明政府花的是纳税人的钱，不是私人的钱，因而隐含了民主政治在公共财政上的基本要求：政府得自人民的资源，应按人民的意愿使用，并致力达成人民期望的结果。基于委托代理理论，政府对人民的受托责任意味着：政府乃是受人民之所托，以人民的钱财，为人民“消灾”——致力最广泛的公共利益。由此设定了财政投资评审的立场、方向和根本目的。在现实生活中，每个政府部门或多或少地会以投资为杠杆追逐部门利益。有效的财政投资评审致力建立这样的程序和机制：它们能够在每个评审环节上确保对公共利益的考虑压倒对狭隘的部门利益的考虑。这是责任政府所固有的题中之义。责任政府因而可通过高质量的财政投资评审工作得到强化。

“投资”这一术语表明政府的财政资金花在一个特定方面——不是（公款）消费、而是形成能够为公民和其他利益相关者带来未来回报的公共资产，特别是公路、桥梁、供水和其他公共基础设施。这些资产能够为保护公众健康与安全、促进经济增长和就业、获取财务回报、维护环境与生态作出贡献。这些基本目标的每一个都事关广泛的公共利益。从最坏的方面看，错误的投资决策和糟糕的评审管理将导致严重的不良后果。由于金额大、周期长、风险高，多数投资决策一旦付诸实施就不可撤销，高质量的评审管理因而尤其重要。

“评审”这一术语的含义非常直白：对投资决策的各个环节——制定、执行和评估。评审的关键含义是“把关”：通过高质量的评价与审核政府部门的投资决策管理，为纳税人守护好钱包。与政府的“经常性支出”（例如工资）相比，作为资本性支出的投资更难加以管理，因

为后者涉及一长串复杂的链条：申请、项目设计、批准立项、可行性评价、概算、预算、决算、报告、分析等诸多活动。在此链条中，许多重要的角色（财政部门、预算单位、建设单位、施工单位、中介机构等）参与其中，彼此间存在复杂的互动和博弈。在此高度专业的领域，公民很难实施有效监督，因为具有排斥参与倾向的现行程序、机制限制了公民的话语权表达，他们缺乏有效的机制和渠道影响政府部门的投资决策与管理绩效。在此背景下，维护最广泛的公共利益高度依赖于政府高层、立法机关、财政部门、审计部门主导的投资评审工作的质量。

在上述角色中，财政部门在投资评审工作中的作用十分关键。以1998年财政部成立财政投资评审中心为主要标志，投资评审正式纳入各级政府财政管理框架，成为公共财政职能的一个核心组成部分。20世纪90年代末以来，我国各级财政部门相继设立专门的评审机构，并着手进行项目评审工作。截至2008年底，各级财政评审机构累计评审财政投资项目65万多个，完成项目评审额32000多亿元，审减或查出不合理资金3100多亿元，同时还提出许多合理化评审意见和建议，为政府科学决策提供了重要依据，对改进和加强财政预算管理的精细化、科学化和高效化，保障公共财政的有效化，发挥了不可或缺、不可替代、不可忽视的重要作用。

虽然如此，财政投资评审工作仍然存在诸多不尽人意之处。随着各级政府投资规模日趋加大，如何通过传播各地的“最佳实践”和深化改革，进一步扩展财政投资评审范围、提高评审工作质量，已然成为各级政府和财政部门亟需面对的一项重大课题。这是对能力和责任的挑战。挑战能力是因为投资评审管理需要高度专业化的知识和有效的协调，挑战责任是因为投资评审需要评审机构的高度责任感和敬业精神。就现状而言，这两个方面都不能令人十分满意。未来还有许多工作要做。对于复杂而极端重要的财政投资评审而言，我们不是要做好一件事，而是要做好每一件事。这是精细化和科学化管理的精髓。

在此背景下，以中央财经大学财经研究院为主要力量的北京财经研究基地，于2009年组织科研骨干对北京市平谷区的投资评审管理工作进行了多次调研，并与北京市财政局和北京市财政投资评审中心等有关部门进行广泛交流，在此基础上撰写了本书。在此，我们谨向北京

市财政局、北京市财政投资评审中心、北京市平谷区财政局致谢。一并致谢的还有北京市哲学社会科学规划办。本书的出版得到了后者的大力支持。

我们期待本书的出版能为各级政府和财政部门强化与改进投资评审管理做出贡献。

王雍君
2010年6月

目 录

第一章 我国财政投资评审的由来与发展	1
第一节 财政投资评审的含义与职能	1
第二节 我国投资评审的现状	6
第三节 财政投资评审中存在的问题	11
第二章 财政投资评审的国际比较与借鉴	20
第一节 我国香港特区、英国、美国项目决策制度	20
第二节 澳大利亚、新西兰、德国、意大利的财政投资评审 ..	25
第三节 各国（地区）项目管理决策制度和评审的 特点、启示和借鉴	32
第三章 财政投资评审国内部分地区经验借鉴	36
第一节 各级地方财政评审工作形成的主要模式	37
第二节 “准确定位，理顺关系” 开启苏州 财政评审之路	40
第三节 “规范机制，精细管理” 成就长沙 财政评审改革全新突破	43
第四节 “规范发展，创新服务功能” 指引先行 地区未来发展方向	52
第四章 北京市财政投资评审管理的基本情况	55
第一节 北京市及各区财政投资评审机构概况	55

第二节	北京市及各区财政投资评审工作现状分析	57
第三节	北京市财政投资评审中心运作的经验特点	61
第四节	北京市及各区财政投资评审工作 存在的主要问题	71
第五章	区县财政投资评审管理改革：以平谷为例	76
第一节	平谷区财政投资评审管理的现状	76
第二节	平谷区财政投资评审管理中存在的主要问题	86
第六章	制度建设与改革创新	98
第一节	财政投资评审职能的界定	99
第二节	财政投资评审运作模式的界定——公共 服务购买	100
第三节	财政投资评审组织性质的界定——行政 管理部门	103
第四节	完善财政投资评审的制度建设	106
第五节	投资评审工作的风险与控制	108
第六节	加强财政投资评审队伍的建设	110
第七节	协调财政投资评审与相关部门间的关系	112
第七章	完善财政投资评审操作流程	117
第一节	规范财政投资评审操作流程	117
第二节	扩展财政投资评审范围	126
第三节	投资项目的造价管理	129
第四节	财政投资评审的其他配套措施	134
第八章	结论与建议	139
第一节	适应不断变化的新形势	139
第二节	明确职能定位、理顺工作关系	141
第三节	拓宽评审范围、实现全程式跟踪评审	142

第四节	适当扩大评审中心的职责与权限·····	144	
第五节	逐步实现评审范围的目录化·····	145	
第六节	建立健全评审标准和参数·····	145	
第七节	从审减率（资金节约）上升到管理层面·····	146	
第八节	适时切入到投资决策评审领域·····	147	
 附件			
附件 1	河南省财政投资评审操作规程·····	150	
附件 2	宁波市北仑区评审中心机构设置及主要职责·····	162	
附件 3	宁波市北仑区评审中心制度规范·····	164	
附件 4	宁波市北仑区评审中心评审项目 质量管理暂行办法·····	170	
附件 5	宁波市北仑区评审中心项目评审工作流程图·····	178	
附件 6	枣庄市财政投资评审内部质量控制暂行规定·····	179	
附件 7	南宁市财政局出台《社会中介机构参与财政投资 项目评审业务考评管理办法（试行）》·····	184	
 参考文献 ·····			186
后记 ·····			189

第一章

我国财政投资评审的由来与发展

第一节 财政投资评审的含义与职能

一、财政投资评审的含义

自从我国开始财政投资评审工作以来，由于缺乏明晰的定位，财政投资评审的含义一直在发展变化，不同的政府机构和学者从不同角度对财政投资评审给出了解读。财政部 2001 年颁布的《财政投资评审暂行规定》将财政投资评审定义为：“财政投资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专项检查的行为。”这一定义明确了财政投资评审的主体是各级财政部门，客体则是财政性资金的投资项目和部分专项资金项目，而具体的工作内容则是对工程概算、预算、结算、决算的审核。

随着财政工作的发展，财政投资评审的工作内涵不断发展，与其他财政部门的联系也日益广泛，原先的财政投资评审定义无法继续包含财政投资评审的全部内涵，为此有的学者给出了新的定义，主要的观点有如下几个：

一是李浩、贺玉明在“2002 年第 15 次全国财政理论研讨会”认为，

“财政投资评审是通过考察、评估和测算财政投资客体运作全过程，对相应的财政投资进行技术性、基础性的审定，保证其使用效益的一项管理工作，是财政部门实施优化资源配置职能过程中的管理活动。”

二是长沙、哈尔滨等地方政府关于《财政投资评审暂行办法》的文件中提出“财政投资评审是指各级财政部门对财政性资金项目的概算、预算、决算进行评估审查的行为。”

三是财政部财政投资评审中心康学军主任认为“财政投资评审是财政预算管理的重要组成部分，它是由财政部门内部专司财政投资评审的机构，依据国家法律、法规和部门规章的规定，运用专业技术手段，从工程经济和财政管理的角度出发，对财政支出项目全过程进行技术性审核与评价的财政管理活动。”

四是财政部投资评审中心杨昌贵认为“财政投资评审是财政预算管理的重要组成部分，它是由财政部门内部专司财政评审的机构，根据国家法律、法规和部门规章的规定，运用专业的技术手段，从工程经济和财政管理的角度出发，对财政支出项目全过程进行技术性审核与评价的财政管理活动，为财政部门下达项目支出预算提供依据，以充分发挥财政资金的使用效益”。

五是天津理工大学经济学院院长伊贻林认为“公共投资评审主要承担财政性投资项目概算、预算、竣工决（结）算和标底的具体审查工作，为财政投资项目支出预算的编制提供依据；具体实施对财政投资项目资金使用的监督管理，进行建设项目后评价等，对财政项目支出预算的执行进行监督，促进科学、合理地分配和使用财政资金，发挥财政资金的最大投资效益。”

六是河北省财政投资评审中心贾秀叶认为“财政投资评审是对财政资金建设性支出的投资评价和控制审查，是财政部门设立的投资评审机构对财政性资金投资的建设项目，依照法律、法规和规章制度，运用专业技术手段，科学合理地审核建设项目的成本，并对建设项目的经济效益和社会效益进行评价的行为。”

二、财政投资评审的发展历程

财政投资评审与中国的社会经济共同经历了一个不断发展完善的过

程。社会经济发展水平、财政体制改革等社会进程在不同程度上决定了财政投资评审的发展。

新中国成立初期，在国内外社会经济环境的压力下，我国建立了统一且高度集中的投资管理模式和制度，看得见的政府之手取代市场垄断了投资行为，国内所有基本建设项目都由国家根据预先拟定好的计划统一下达投资计划。以此相适应，各种建设资金也是由国家的财政统收统支。为确保建设资金及时到位，提高资金使用效率等，国家制订了基本建设投资拨款和监督使用办法，并委托中国人民建设银行（在财政部内称基建司）作为管理部门，行使财政职能，实施财政监督。

1980年，建设银行成为国务院的直属单位，不再作为财政部的内部司局，但依然在财政部的委托下办理基本建设的预算、决算、财务制度等工作，委托管理有关基本建设、建筑安装、地质勘探单位的拨款支出预算、年度财务收支计划和决算等工作。为此财政部分别于1984年和1989年先后两次发文明确规定将涉及国家基本建设预算、决算、财务管理及地方财政基本建设预算执行、监督、审查工程概算、预算、结算等工作委托建设银行代为行使。自此建设银行具有了财政、银行双重职能。

1994年，为适应社会主义市场经济的客观要求，我国的财政体制、金融体制和投资体制先后进行了改革。由于建设银行逐步由专业银行向商业银行过渡，继续由其行使财政投资评审职能不太合适，也不符合银行的发展要求。根据国务院批准的财政部职责范围，财政部收回了原委托建设银行代行的部分财政职能。同时财政部又将办理建设项目的资金拨付，对资金使用实施监督，审查工程预、结算，参与审查建设项目概算和工程招投标以及对建设项目年度财务决算、竣工决算签署审查意见等工作仍委托建设银行代为承担。

1998年，为应对亚洲金融危机对我国的经济发展的冲击，我国实施了积极的财政政策，通过增发国债安排了一大批基础设施建设项目，加大了财政投资的力度。为加强对财政投资资金的管理，提高资金使用效益，财政部提出了新的财政基本建设资金的管理思路：提高投资效益为核心，以政府的财政性资金管理为重点，通过深化投资体制改革，逐步建立以财政基本建设支出预算管理、投资项目管理和投资效益监督管

理为主要内容的投资调控管理体系。通过建立和完善基本建设支出预算编制制度,投资项目的概、预、结、决算审查制度和投资效益的分析报告制度来解决我国目前财政基本建设中的盲目投资、重复建设、资金使用效益低和损失浪费严重等问题,逐步实现对财政性投资资金使用的全范围、全过程监督管理,把政府投资项目管理真正转移到以提高财政性投资资金使用效益为中心的轨道上来。

正是在这样的思路下,财政部门收回了委托建设银行办理的全部业务,并组建了投资评审中心,承担原先主要由建设银行负责的工作,主要为财政性投资项目的概(预)、决(结)算和标底的审查工作,具体实施对财政性基本建设资金使用的监督管理,进行建设项目的后评价等。此后各地的各级财政部门纷纷成立对应的财政投资评审中心,财政投资评审工作逐步走向正规化、成熟化,为我国财政资金的合理使用做出了重大贡献。财政投资评审大事记见表1-1。

表 1-1 财政投资评审大事记

时间	事件概况
1954年9月	中国人民建设银行成立
1979年8月	中国人民建设银行成为国务院直属部门
1983年5月	中国人民建设银行经过改制成为独立经营、独立核算,专门负责基本建设的投资的国家专业银行
1994年	财政部收回委托建行的业务,成立基本建设司,中国人民建设银行改制为国有商业银行
1995年	财政部与中国建设银行签订委托代理协议,委托中国建设银行办理五项业务
1998年	财政部成立财政投资评审中心,终止与建设银行的委托代理协议

三、财政投资评审的职能

财政投资评审主要具有财政投资管理、财政资源配置和财政投资监督三项职能,此外其具有专业技术性强和服务色彩浓厚的特征。

1. 职能的理论性体现

第一,财政投资管理。国家财政部门成立投资评审中心的目的就是

履行和强化财政投资管理职能。工程审价职能，即审查建设项目的概、预、决（结）算的“三算审查”职能是财政投资管理职能的具体体现。随后的全过程评审模式以及对专项资金项目的核查、投资绩效评价等其他新的评审模式也是财政投资评审在实践中对财政投资管理职能的深化。

第二，财政资源配置。通过对考察、评估和测算财政投资作全过程考量，通过工程项目概、预、决算实施评审等管理手段，对相应的财政资金进行技术性、基础性的审定，为财政支出预算的编制和执行提供依据、对财政支出预算的监督，促进财政部门科学、合理地分配和使用财政性资金，发挥财政性资金的投资效益。因此说，财政投资评审是财政职能的一个重要组成部分，是财政部实施优化资源配置职能过程中的一项管理活动。

第三，财政投资监督。财政投资评审通过对项目建设全过程的监督，既可以科学合理地核定财政的投资支出，规范财政资金的使用行为，又可以提高资金使用绩效，所以财政投资评审行为是财政监督职能在财政投资项目中的具体体现。

2. 财政投资评审职能的现实性体现——克服预算软约束

由于我国的财政投资存在着大量的软约束现象，造成财政支出的无效率并为寻租^①提供了机会，这一方面导致了社会紧张，更与党的执政为民、立党为公的理念不相符。同时在计划经济思维惯性下，长期以来我国的政府投资就是批项目、批概算。财政部门往往一批了之，造成财政部门作为政府投资的主管部门职能错位。建设部门使用的是财政公共资金，当然是希望多多益善。另一方面，由于过去我国财政部门的干部配备都是财政行政管理人员，缺乏建设投资的专业技术人员。难以对与工程技术密切相关的预算做出科学地评价，只好以设计部门的概算和建设银行的项目决算作为财政审批的依据。解决这一问题的办法就是财政部门利用自身的技术力量直接对建设项目的财务活动进行管理和监督。

首先在提高财政资金使用效率方面：近年来为促进经济发展，我国

^① 寻租指的是政府在运用行政权力对企业和个人的经济活动进行干预和管制，妨碍了市场竞争，进而创造了少数有特权者取得超额收入的机会。这种超额收入被称为“租金”，谋求这种权力以获得资金的活动称寻租。

各级政府不断加大投资力度，加快基础设施建设，这些投资对扩大内需，拉动国民经济增长发挥了重要作用。然而与此同时也出现了一些无法忽视的客观问题。例如所谓的“政绩工程”、“形象工程”等，这些工程经常是决策失误、管理不善，重复建设，资金使用效率极低，从而让原本的民心工程变成了伤心工程。造成这些问题的原因之一就是项目建设的前期阶段即决策过程中忽视项目评审。

其次在防止腐败方面：财政支出的软约束为一些腐败分子的寻租提供了条件。具体表现为有如下几种：一是超额预算。项目建设单位在部门利益的驱使下，往往虚报项目概算，以便项目预算批准后擅自扩大建设规模，提高建设标准，或挪作他用。二是“钓鱼工程”。一些建设单位为了争投资、争项目，在申请投资项目立项时故意降低标准或缩小投资规模，压低概算，以便于争取立项。项目批准后按设计建设存在着很大资金缺口，然后再以调整概算或扩大建设规模等理由要求追加投资。三是搞“三边工程”。有的地方为了争投资项目，不按基本建设程序办事，前期准备工作走过场，项目批准以后就仓促上马，边勘探、边设计、边施工，使投资规模难以控制，结果形成了“三超工程”，加重了财政负担。

目前，财政投资评审在提高资金使用效率、降低寻租机会的职能已经得到了充分的现实验证，仅仅在2008年，全国各级财政评审中心评审各类项目共计15万个，评审总金额达到12600亿元，审减不合理资金1110亿元，平均审减率达到9%。

第二节 我国投资评审的现状

经过十多年的探索实践，我国逐步形成了具有中国特色社会主义性质的财政投资评审机制，在我国的财政体制发展中占有重要一席。

一、财政投资评审的范围和内容

从由财政投资评审的发展进程中我们知道，在1954~1994年的计划经济体制下，财政投资评审的主要职能是国家用于基本建设项目的财

政资金拨付和使用监管，也就是通常意义上的建设项目审查、审核职能。1994年财政部提出了财政投资评审的概念后，财政投资评审的职能开始明确。财政投资评审的范围、内容、手段等都有了很大扩展和变化。财政投资评审事业有了全面发展，其职能内涵也有了变化。2001年财政部印发了《财政投资评审管理暂行规定》首次对我国财政投资评审的范围、内容给出了规定。

1. 评审范围

具体的评审范围包括：

- (1) 财政预算内各项建设资金安排的建设项目；
- (2) 政府性基金安排的建设项目；
- (3) 纳入财政预算外专户管理的预算外资金安排的建设项目；
- (4) 政府性融资安排的建设项目；
- (5) 其他财政性资金安排的项目支出；
- (6) 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的专项检查。

2. 评审内容

具体的评审内容包括：

- (1) 项目基本建设程序和基本建设管理制度执行情况；
- (2) 项目招标标底的合理性；项目概算、预算、竣工决（结）算；
- (3) 建设项目财政性资金的使用、管理情况；
- (4) 项目概、预算执行情况以及与工程造价相关的其他情况；
- (5) 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进行的专项检查；
- (6) 财政部门委托的其他业务。

二、投资评审的依据和程序

1. 财政投资评审的依据

目前，我国的财政投资评审工作的依据主要是《预算法》和国务

院以及财政部门的有关法规。我国的《预算法》规定：财政部门有履行检查、监督本级政府基建支出预算执行的职能，负责对政府投资项目的使用效益进行重点分析、检查和监督。

国务院批准的财政部“三定方案”规定：财政部参与国家投资重大项目的前期研究和项目评估，参与其投资概算的确定和招标工作，负责财政性资金投资项目的工程预算审核及管理工作，办理委托建设和有关机构对中央财政投资项目有关管理业务工作，参与国家重点项目竣工验收。财政部《关于加强建设项目工程预算、竣工决算审查管理工作的通知》也规定：对凡有国家财政性资金，包括预算内、外安排的建设项目，必须经过财政部门审查。由财政部颁行的《财政投资评审暂行规定》也明确指出，加强财政监督是《预算法》赋予财政部门的职责，投资评审是重要的组成部分，是依法理财，加强预算管理的重要环节。

2. 财政投资评审的程序

目前，全国各省、市财政评审机构基本上都是按照《财政投资项目评审操作规程（试行）》组织完成评审，具体流程如图 1-1 所示。

三、人员与组织架构

从 20 世纪 90 年代末开始，我国各级财政部门相继设立专门的评审机构，并着手进行项目评审工作。截至 2008 年底，各级财政评审机构累计评审财政投资项目 65 万多个，完成项目评审额 32000 多亿元，审减或查出不合理资金 3100 多亿元，同时还提出许多合理化评审意见和建议，为政府科学决策提供了重要依据，对改进和加强财政预算管理的精细化、科学化和高效化，保障公共财政的有效化，发挥了不可或缺、不可替代、不可忽视的重要作用。但由于缺乏集中统一的制度安排，全国各地各级政府的财政投资评审机构的组织结构和人员安排呈现了多样化态势。