

地方政府投资项目的 公共财政管理

集中支付与核算

Collective Disbursement
& Accounting
of Governmental
Investment Projects

徐镇绥 主编



中国财政经济出版社

地方政府投资项目 的公共财政管理

——集中支付与核算

徐镇绥 主编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

地方政府投资项目的公共财政管理：集中支付与核算/徐镇绥
主编. - 北京：中国财政经济出版社，2005.8

ISBN 7-5005-8536-5

I. 地… II. 徐… III. 地方政府—政府投资—基本建设项目—财政管理—中国 IV. F285

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 093184 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码：100036

发行处电话：88190406 财经书店电话：64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 17.5 印张 418 000 字

2005 年 9 月第 1 版 2005 年 9 月北京第 1 次印刷

印数：1—1200 定价：38.00 元

ISBN 7-5005-8536-5/F·7432

(图书出现印装问题，本社负责调换)

编写人员

主 编：徐镇绥

副主编：杜常功 陈 强

编 委（按姓氏笔划）：

王竹泉

王振海

刘天惠

刘友森

冯延刚

许志昂

李诗华

宋 磊

张 千

陈明东

唐光明

闻 武

殷 淙

曹彦平

彭 勤

谢宜豪

总 纂：张 千

丁 红

前 言

近年来，投资的急剧增长已成为拉动我国经济强劲增长的主要动力，各级政府投资无疑在其中发挥着重要作用，同时政府投资项目也受到社会和公众的密切关注，而政府投资项目资金的管理则成为关注的焦点。为加强政府投资项目的财政管理，从中央到地方，各级财政部门陆续进行了基建预算、政府采购、国库集中支付、会计集中核算等一系列财政支出管理改革的探索和实践，取得了显著成效。

自2003年6月起，青岛市财政部门遵照青岛市委、市政府的部署和要求，利用财政支付机构这个平台，逐步对市本级政府投资项目进行了“资金集中支付”与“会计集中核算”改革。截止到2004年底，已将市本级总投资规模约45亿元的507个政府投资项目纳入财政支付机构，实行了集中支付与核算管理。本书即是以此项改革为背景，在充分考虑理论与实践相结合的基础上，突出实用性和可操作性，从具体的业务操作角度介绍财政支付机构是如何进行政府投资项目集中与核算改革的。

全书内容共分为七章；第一章对政府投资项目集中支付与核算改革的意义、作用、基本原则、范围、主要做法以及政府投资项目的财政管理等进行了诠释；第二章着重对项目集中支付与核

算前期准备阶段的管理形式、报账会计及备用金账户、会计移交等进行了概述；第三章重点对账簿设置、资料库建立、结报与支付审核等业务进行了阐述；第四章主要对账务处理、会计报表编报以及项目成本控制等业务进行了详细讲解；第五章对项目竣工财务决算、资金清理、会计档案移交以及财政内部稽核监督等内容进行了专门论述；第六章对财政支付机构内部业务管理与统计分析、岗位职责以及软件操作进行了综述；第七章对政府投资项目集中支付与核算改革的财政管理配套制度，如预决算审批、政府采购、代建制、融筹资趋势等内容进行了简要介绍。

我们编著本书的主要目的是为政府投资项目财政集中支付与核算改革提供实际业务操作指南，同时向社会扩大宣传以获得各界对财政改革的理解与支持。因此，本书的阅读对象主要为财政部门的实际业务操作人员；政府投资项目的建设、施工、设计、监理、咨询服务等单位人员；审计、监察、计划、建设等政府投资项目的管理、监督职能部门的人员；以及从事政府投资项目管理研究、教学的专业人士等。

在本书编写过程中，得到了青岛市发改委工程咨询院、青岛市住宅发展局、中国海洋大学等单位专家的支持，并参考了国内许多专家学者的论著、文献资料和许多实际的项目管理经验，在此谨向他们表示诚挚的感谢。

由于目前政府投资项目集中支付与核算改革仍在进一步深化之中，改革的实践与理论探索也在不断地发展、充实和完善，加之我们水平所限，书中难免有疏漏和不足之处，敬请广大读者批评指正。书中内容如有错误，请以原文件为准。

编者

2005年7月8日

目 录

第一章 政府投资项目集中支付与核算概述	(1)
第一节 政府投资项目管理与改革简介.....	(1)
第二节 政府投资项目的公共财政管理.....	(11)
第三节 政府投资项目集中支付与核算基本做法 及意义.....	(17)
第二章 政府投资项目集中支付与核算的前期准备	(23)
第一节 政府投资项目管理形式的确定.....	(23)
第二节 确立报账会计及备用金账户.....	(31)
第三节 集中核算项目的会计移交.....	(43)
第三章 政府投资项目的结报与资金支付	(63)
第一节 集中支付与核算项目的账簿设置.....	(63)
第二节 项目资料库的建立与管理.....	(71)
第三节 政府投资项目的结报与支付.....	(97)
第四章 集中支付与核算项目会计财务处理	(132)
第一节 集中支付与核算项目的账务处理.....	(132)
第二节 集中核算项目的会计报表.....	(181)
第三节 政府投资项目集中核算后的成本控制.....	(197)
第五章 集中支付与核算项目决算与清理	(204)
第一节 政府投资项目竣工财务决算.....	(204)

第二节	项目会计档案的管理与移交·····	(219)
第三节	集中支付与核算业务的稽核与监督·····	(223)
第六章	财政支付机构内部业务管理·····	(236)
第一节	集中支付与核算业务岗位职责·····	(236)
第二节	政府投资项目业务情况统计分析·····	(238)
第三节	集中支付与核算业务软件操作指南·····	(254)
第七章	政府投资项目财政管理的配套改革·····	(276)
第一节	完善政府投资项目预算管理制度·····	(276)
第二节	积极推行政府投资项目代建制·····	(301)
第三节	全面实行政府投资项目政府采购制度·····	(308)
第四节	逐步实现向国库集中支付制度的过渡·····	(338)
第五节	建立政府投资项目竣工财务决算审批 制度·····	(349)
第六节	加快政府投资项目融筹资方式改革·····	(354)
附录：相关法规	·····	(367)
参考文献	·····	(546)

第一章 政府投资项目集中 支付与核算概述

目前，我国的政府投资项目主要分为中央政府投资项目和各级地方政府投资项目。各级地方政府投资项目的资金来源主要为各级政府财政资金。随着近年来财政管理体制改革的不断深化，财政部门对政府投资项目的资金管理与支付方式也发生了重大变化，财政基建支出预算、政府采购以及国库集中支付等现代公共财政管理方式被逐步推广，同时许多地方的财政部门也对政府投资项目进行了集中支付与核算的探索与实践，对加强政府投资项目资金管理、监督，构建并完善公共财政框架发挥了积极的作用。

第一节 政府投资项目管理与改革简介

在经济、贸易全球化的大环境下，工程项目国际招标频繁，世界各国在政府投资项目管理方面的趋同度也越来越大。近年来，我国的政府投资管理体制经过不断改革，已基本实现了趋向市场化的转变，政府投资项目的决策机制、投资控制机制、资金监管机制、风险约束机制、绩效评价机制等已初步建立起来。

一、政府投资项目及管理

我国政府投资项目的概念是在改革开放和建设过程中逐步形成的，按照目前国内和国际较为普遍认同的观点，政府投资项目主要是指政府为推动国民经济或区域经济发展，满足社会公共需要，以政府为实际投资主体、以财政性资金为资金来源的固定资产投资项目。

政府投资项目一般又称为财政投资项目，按资金来源可分为财政资金项目，财政担保银行贷款项目和国家援助项目；按经济效益划分，又可分为营利性项目和非营利性项目。

地方政府投资项目主要有四类：一是政权设施项目，如党政机关办公用房、公安、法院、检察院、监狱等设施；二是社会公益性项目，如城市道路、城市照明、城市广场、城市绿化、园林、公园等；三是社会公众福利项目，如图书馆、学校、医院、福利院、体育场馆、歌剧院、海水浴场等；四是城市基础设施项目，如发电厂、水利工程、道路交通、燃气与供热、通信、港口码头、车站等。

按照目前地方政府各职能部门对政府投资项目管理的职责分工，发展与改革部门主要负责项目的决策以及计划的编报审批等；财政部门负责项目资金的核拨与管理；审计部门负责项目资金的监督；建设行业主管部门负责项目实施的监督；建设单位负责项目实施。

二、政府投资项目组织管理模式

目前，我国政府投资项目管理组织模式最常见的为项目总承包管理方式，另外还有工程指挥部管理方式，项目法人责任制管理形式，工程托管方式（代建制方式），以及在国际上流行的

“CM”模式、三角管理方式等。

（一）总承包管理方式

项目建设单位仅提出项目的要求，委托工程承包单位代替建设单位全面负责工程项目的组织管理。又可具体分为：一是以专业工程建设公司为主体的工程总承包。该类公司为由专业管理人员组成，管理经验丰富，管理水平高，公司无设计、施工队伍，地位超脱，有利于发挥承包的作用，有利于用经济手段进行管理。二是以设计为主体的工程总承包。其特点是可发挥设计的主导作用，设计单位自觉地将技术与经济、工艺与设备、设计与施工等诸方面较好的结合起来，不断优化设计。三是以企业（集团）为主体的工程总承包。特点是风险承担能力强，可充分利用企业的技术、人才、资金设备等优势。

需要注意的是总承包方式的缺点，在我国现行投资管理体制和外部环境条件下，承包方受其性质及项目管理体制等方面的制约，项目承包商在项目实际建设过程中，难以独立行使建设单位的全部职能，这是该方式最大的缺点。

（二）工程指挥部管理模式

该种项目的组织管理模式是在计划经济体制下，我国一些大型工程项目和重点工程项目的管理经常采用的方式。通常由政府主管部门指令各有关方面派代表组成，受政府直接领导，协调项目建设中的各种问题。其缺点是机构临时性较强，缺乏项目管理的程序和方法。

（三）项目法人责任制管理形式

国家规定政府投资大中型项目在建设阶段应组建项目法人，实行项目法人责任制。项目法人可按《公司法》的规定设立有限责任公司（包括国有独资公司和股份有限公司形式），由项目法人对项目的策划、资金筹措、建设实施、生产经营、债务偿还

和资产的保值增值，实行全过程负责。其缺点是相应的项目法人资质管理办法及配套政策缺位，造成确定项目法人过程中的随意性和不规范性。

（四）工程项目托管方（代建制）

政府有关职能部门（发改委、财政）与项目建设单位，将整个工程项目的全部工作，包括可行性研究、场地准备、规划、勘察、设计、材料供应、设备采购、施工监理及工程验收等全部任务，都委托给工程管理专业公司（工程承包公司或项目管理咨询公司）去做。工程承包公司或咨询公司派出项目经理，再进行招标或组织有关专业公司共同完成整个建设项目。

（五）“CM”模式等

另外，国际上通行的传统工程管理方式还包括“CM”模式、三角管理方式等。

“CM”是英文“Construction Management”的缩写，是许多国家采用的一种建设项目管理模式。这种模式的出发点是缩短建设周期，其基本思想是通过设计与施工的充分搭接，采用“Fact Track”快速路径法，设计一部分，招标一部分，施工一部分。由于管理工作复杂，要求业主委托一家单位承担管理责任，其基本属于承包商，但不同于施工总承包，也不同于分别发包商，被称为“CM 承包商”。

三角管理方式，由项目建设单位分别与承包单位和咨询公司签订合同，由咨询公司代表建设单位对承包单位进行管理。

三、政府投资项目基建程序

建设项目的建设程序习惯称作基本建设程序。是人们进行建设活动所必须遵守的工作制度，是经过大量实践工作所总结出来的工程建设过程的客观规律的反映。它反映了社会经济规律的制

约关系以及技术经济规律的客观要求。政府投资项目的建设程序一般分为四个阶段，即项目的建设前期策划阶段、项目建设准备阶段、项目的施工阶段以及项目的竣工验收、评价阶段。

（一）建设前期策划阶段

政府投资项目的前期策划与决策阶段，具体又可分为：项目投资机会研究；项目建议书；可行性研究报告；项目评估、决策四个分阶段。

项目投资机会研究。由项目使用单位根据社会发展需要而提出。是为寻求有价值的投资机会或为社会提供有效公共产品、公共服务，而对项目的有关背景、资源条件、市场状况和社会状况等进行的初步调查研究和分析预测。内容涉及地区机会研究、部门或行业机会研究、资源开发研究以及特定项目具体机会研究等。

项目建议书。是项目建设单位向国家提出的要求建设某一项目的建议文件。是对建设项目的轮廓设想，是从拟建项目的必要性及可能性加以考虑的。在客观上，建设项目要符合国民经济长远规划，符合部门、行业和地区规划的要求。项目建议书一般由项目单位委托有相应资格、资质的工程项目咨询服务单位编制。

可行性研究报告。项目单位提报的项目建议书经批准后称为“立项”完毕，应着手进行项目的可行性研究工作。可行性研究是对建设项目在技术上和经济上（包括微观效益和宏观效益）是否可行，进行科学的分析和论证，是项目技术经济的深入论证阶段，为项目决策提供依据。

项目评估、决策。是指投资单位按照自己的意图和目的，在可行性研究基础上对项目如何实施进行决策的过程。项目可行性研究报告一经批准后，项目决策便告完成，可进入实施阶段。需要注意的是可行性研究报告是初步设计的依据，不得随意修改和

变更。如果在建设规模、产品方案、建设地区、主要协作关系等方面有变动以及突破投资控制数时，应经原批准机关重新批准。

（二）项目建设准备阶段

政府投资项目的建设准备阶段主要包括：项目初步设计及概算；项目建设准备；征地、报建等。

审定规划设计方案。项目方案设计完毕、可行性研究报告批准后，项目建设单位向规划部门申报设计方案，经规划部门审定后，核发审定设计方案通知书；重点地区、重要项目的设计方案，需由规划部门先审图，提出意见，将材料报送专业办事机构审查后，再由规划部门核发审定设计方案通知书；审定设计方案通知书是编制项目初步设计的依据。

项目初步设计阶段。一般项目初步设计需要进行两阶段设计，即初步设计和施工图设计。如果项目的技术比较复杂而又缺乏设计经验，则需要在项目的初步设计阶段后，再增加技术设计阶段。

申报建设用地规划许可证。取得土地使用权只有二种方式：一是通过土地使用权划拨；二是通过土地使用权出让及转让。建设单位取得选址规划意见书后，需要征用农村集体土地的，持该通知书到土地管理部门办理征用土地有关事宜，待政府批准后，到规划部门申报建设用地规划许可证；使用国有土地的，持该通知书到土地管理部门，由该部门征询用地范围内有关单位和居民的拆迁安置意见，并填写对拆迁安置方案的审查意见，待项目设计方案审定后，建设单位申报建设用地规划许可证。

预备项目及转入正式计划（项目转正）。项目的初步设计及概算获得批准后，可列为预备项目。政府投资项目设计方案已得到批准、施工图纸已出齐或基本出齐，地价款已按规定缴纳完毕，征地拆迁工作已经完成，建设资金已经落实后，可申请转入

正式计划。

转入正式计划后项目单位的主要工作。项目建设单位到规划部门申报、办理建设工程规划许可证；向建设管理部门提出申请开工报告、领取建设工程开工审批表（建委）；项目建设单位编制标底经建委招标部门审核，并在建委招标部门组织下决标，确定施工承包单位；到质量监督总站办理登记；到统计部门办理统计登记手续；到计划部门（发改委）领取固定资产投资许可证；到审计部门办理开工前审计。

另外，项目开始施工前需到有关部门办理征地、拆迁和场地平整；办理工地防火、施工占地、渣土消纳、伐树等手续；完成施工用水、电、路等工程；组织设备、材料订货等。

（三）项目建设施工阶段

政府投资项目经批准新开工建设后，项目便进入了施工阶段。施工活动应按设计要求、合同条款、预算投资、施工程序和顺序、施工组织设计，在保证质量、工期、成本计划等目标的前提下进行，达到竣工标准要求，经过验收后，移交建设单位。

政府投资项目在施工阶段一般应进行的工作：组织专门班子或管理机构，制定管理制度和有关规定；组织人员参加设备的安装、调试和工程验收；签订原料、材料、协作产品、燃料水电等供应及运输的协议；进行工具、器具、备品、备件等的制造或订货；其他项目竣工后必需的生产准备。

（四）项目竣工验收交付使用阶段

项目竣工验收交付使用阶段是项目建设全过程的最后一道程序，是投资成果转入生产或使用的标志，是项目建设单位，设计单位和施工单位体现建设项目的效益、质量、成本、收益等全面情况，以及交付新增固定资产的过程。

项目竣工验收交付使用阶段一般包括：项目竣工验收及备

案；项目资产交付使用；项目的绩效评价；项目产权登记等内容。

四、政府投资项目管理体制改革要求

各级政府的增进和维护社会公共利益的基本职能，决定了以公共财政资金为来源的政府投资项目，其管理和实施的目标必定是：实现投资全过程的民主化与科学化，兼顾公平与效率，追求公共利益最大化。因此，我国政府投资项目管理体制改革的目标相应被确定为：

按照“投资、建设、监管、使用”四分开原则，建立与社会主义市场经济体制相适应的，能公平、高效地为社会提供公共产品或服务，并引导、调控社会投资，促进经济全面、协调、可持续发展的管理体制。按照 2004 年国务院关于进行投资体制改革的决定，进行政府投资项目管理体制改革应主要从以下几方面着手。

（一）合理界定政府投资范围

按照现代政府公共管理的职能划分，政府投资主要用于关系国家安全和市场不能有效配置资源的经济和社会领域，包括加强公益性和公共基础设施建设，保护和改善生态环境，促进欠发达地区的经济和社会发展，推进科技进步和高新技术产业化。能够由社会投资建设的项目，尽可能利用社会资金建设。合理划分中央政府和地方政府的投资事权。中央政府投资除本级政权建设外，主要安排跨地区、跨流域以及对经济和社会发展全局有重大影响的项目。

（二）健全政府投资项目决策机制

按照政府公共管理的决策机制，进一步建立和完善政府投资项目的决策规则和程序，提高政府投资项目决策的科学化、民主

化水平；政府投资项目一般都要经过符合资质要求的咨询中介机构的评估论证，咨询评估要引入竞争机制。并按照市场法则制定合理的竞争规则；特别重大的项目还应实行专家评议制度；逐步实行政府投资项目公示制度，广泛听取各方面的意见和建议。

（三）规范政府投资项目资金管理

政府职能部门必须编制政府投资的中长期规划和年度计划，统筹安排、合理使用各类政府投资资金，包括预算内投资、各类专项建设基金、统借国外贷款等。政府投资资金按项目安排，根据资金来源、项目性质和调控需要，可分别采取直接投资、资本金注入、投资补助、转贷和贷款贴息等方式。以资本金注入方式投入的，要确定出资人代表。要针对不同的资金类型和资金运用方式，确定相应的管理办法，逐步实现政府投资的决策程序和资金管理的科学化、制度化和规范化。

（四）简化和规范政府投资项目审批程序，合理划分审批权限

按照项目性质、资金来源和事权划分，合理确定中央政府与地方政府之间、国务院投资主管部门与有关部门之间的项目审批权限。对于政府投资项目，采用直接投资和资本金注入方式的，从投资决策角度只审批项目建议书和可行性研究报告，除特殊情况外不再审批开工报告，同时应严格政府投资项目的初步设计、概算审批工作；采用投资补助、转贷和贷款贴息方式的，只审批资金申请报告。具体的权限划分和审批程序由国务院投资主管部门会同有关方面研究制定，报国务院批准后颁布实施。

（五）加强政府投资项目管理，改进建设实施方式

规范政府投资项目的建设标准，并根据情况变化及时修订完善。按项目建设进度下达投资计划。加强政府投资项目的中介服务管理，对咨询评估、招标代理等中介机构实行资质管理，提高