

关于财政投资预算评审规范化的相关思考

Some Thoughts on the Standardized Evaluation of Financial Investment Budget

王贤
Xian Wang

南水北调中线干线工程建设管理局北京分局
中国·北京 100000
Central Route Construction Management Bureau
of South to North Water Transfer Project Beijing Branch,
Beijing, 100000, China

【摘要】 财政投资预算评审是以规章制度和国家的法律法规为基础，利用专业的预算审核方法和技术手段，从财政管理和工程经济的角度出发，对财政投资项目进行的全过程、全方位的技术性评价与经济性评价相结合的一种财政管理监督工作。中国财政部财政投资评审管理部门自1999年成立以来，财政投资评审工作得到了长足的发展。随着经济建设的深入以及工程领域的改革，预算评审将进入标准化、精细化管理阶段，并向纵深方向发展。论文针对财政投资预算评审过程存在的问题进行了初步分析和探讨，并对于规范财政投资行为、提高财政投资评审工作效率方面，提出了一些建议。

【Abstract】 The evaluation of financial investment budget is based on laws and regulations and national regulations, using professional budget audit methods and techniques, from the perspective of financial management and engineering economic, to take a financial management and supervision on the financial investment project in a whole process, comprehensive technical and economical way. Since the establishment of the financial investment evaluation and management Department of Ministry of Finance of China in 1999, the work of financial investment evaluation has been greatly developed. With the deepening of economic construction and reform in the field of engineering, the budget evaluation will enter the stage of standardization and fine, and will develop in depth. This paper makes a preliminary analysis and discussion on the existing problems in the process of the financial investment budget evaluation, and puts forward some suggestions on standardizing the financial investment behavior and improving the efficiency of the financial investment evaluation.

【关键词】 财政投资 ; 预算评审 ; 建议 ; 评审效率

【Keywords】 Financial investment; Budget evaluation; Suggestion; Evaluation efficiency

1 引言

当前财政系统正在全面推进科学化、精细化管理。财政支出管理要求建立重大项目支出预算事前评审机制，通过财政投资评审对项目可行性、工程造价真实性与准确性的评审，为项目预算编制提供了决策依据，提高了项目预算编制的透明度、真实性和准确性，使项目预算管理部门在核定项目预算、批复决算时更加科学合理、更加透明规范。

财政投资评审是财政职能的重要组成部分，是财政部门通过对财政性资金投资项目预（概）算和竣工决（结）算进行评价与审查，对财政性资金投资项目资金使用情况，以及其他财政专项资金使用情况进行专项核查及追踪问效，是财政资金规范、安全、有效运行的基本保证。财政投资评审是财政预算管理的重要环节，是财政制度管理和技术管理的结合体，是细化财政支出预算管理的具体措施，是财政管理规范化、法制化、科学化重要体现。

2 预算评审存在的问题及原因分析

2.1 申报资料不齐全或不规范

其主要表现包括：文本性或技术性资料不齐全；技术资料与文本资料不一致；技术方案未经论证或未取得相关部门的批文；未提供工程设计图纸；修缮类项目未提供原建筑物竣工图；设备更换类项目未附资产台账等^[1]。比如，工程项目中包含的视频监控和视频会议系统未提供经信委批文；建筑物加层、增加外挂电梯等项目未取得规划批复；房屋加固改造未提供房屋安全鉴定报告；电力增容项目未提供电力公司批准的供电方案等。

导致申报项目不规范的主要原因包括：对申报项目未设准入机制，项目申报标准未做统一，项目未将基础资料做扎实就开始申报，部门评审阶段未实施细致评审，因此造成项目审核过程中存在部门与财政之间的“拉锯”现象。

2.2 设计方案不完善或不成熟

由于预算评审设定了关门时间，而项目单位未充分预留申报时间或准备时间不足，导致设计方案不完整或不成熟，因此项目实施存在一定的风险。部分申报项目由于缺少系统性、规范性的设计方案或未达到施工图设计的深度，致使在做预算评审时，有些内容难以把握，难以做到精准评审。申报项目设计方案不完善、设计深度不足等因素严重影响了评审效率，后期投资也将难以控制。比如消防改造项目，设计方案仅考虑内线改造，而未考虑外线支撑或未考虑与既有消防设施的兼容问题，导致项目无法顺利实施。

2.3 评审范围不清晰或不准确

主要指房屋修缮类项目局部改造的情况，因涉及与既有建筑物的衔接问题，若设计方案仅考虑部分功能的实现，而未考虑全局，将导致改造界面不清晰或无法准确划分，致使评审时无法准确判断修缮的范围和界限^[2]。比如，装修改造项目仅涉及二至四层，此时土建的改造范围确定，但电气改造要考虑系统性问题，导致两者的工作界面存在不一致，并且不是以严格的建筑轴线为界限。如果设计方案未能准确考虑到项目的系统性与完整性，项目预算就不能实现总额控制，后期可能会引起设计变更及预算的追加。

2.4 将非财政资金支持项目纳入预算范围

对于工程项目而言，财政资金支持的范围为拥有房产证的建筑面积。若建筑物未取得规划许可证或者房产证，原则上财政资金将不予支持。而项目单位在申报财政预算时可能未做区分，而统一纳入预算编制范围，因此在做预算评审时，需要将对应的预算剔除，提高了审核难度。比如，某学校操场看台下方辅助用房，乒乓球室、器材室及库房等未取得规划许可证，不属于财政资金支持的范围，应全部予以审减。

2.5 追加预算评审难度较大

因工程变更、施工图纸的变化，设备规格型号的改变，工程量清单漏项，法律法规的变化，市场波动的影响等等，导致项目造价存在较大浮动，需要追加项目预算才

能保证项目的顺利进行。对于该类项目，需要做系统性和动态性分析。评审时需要从整体方案中剥离已评定的部分，并对拟追加部分进行再次评审。因项目本身是一个错综复杂、有机结合的整体，如进行细致的剥离和拆分，难度较大，评审投入的人力物力也较大，评审效率低下。

2.6 工程建设其他费的计取不统一

工程建设其他费包括勘察设计费、监理费、清单编制费、预算编制费、招标代理费、不可预见费等。审核发现针对不同的项目，关于其他费的计取是不统一的，比如，有的项目可以计取招标代理费，有的项目则不可以计取，导致审核标准不统一。

2.7 预算评审审减金额较大

工程项目预算评审的专业性很强，项目单位受专业限制，一般会委托设计单位进行方案或施工图设计，并委托造价咨询公司进行预算编制工作，但设计单位和造价咨询机构的专业水平参差不齐，加上对申报项目的了解程度不够，导致编制的预算面临专业化评审时，一些项目因不符合设计规范或工程量清单计价规范、工程量多计、定额套用错误、材料设备价格突破限价等等原因，导致审减金额较大^[3]。

2.8 资金来源渠道众多，财政评审难度大

在项目评审过程中，有些申报项目的资金来源有很多种，比如燃煤锅炉节能改造项目，根据国家环保部门出台的政策，该项目能够享受到相关补贴及奖励，原则上预算不足的部分可申请财政资金支持。而在实际评审过程中，由于信息不对称，环保部门的补贴资金得不到体现，因此导致财政资金存在超额拨付的现象。

2.9 注重评审结果，忽视评审过程

目前财政评审采取委托中介机构进行评审的方式，由于各中介机构的质量控制水平存在很大差异，造价工程师的评审水平也各有特点。目前统一的、综合的评审报告只是重点强调了评审结果而忽视了评审过程，不利于对中介机构进行考核，项目的评审质量也难以得到保障。

3 预算评审规范化的相关建议

3.1 强化部门评审机制

目前项目评审采取部门评审与财政评审的双评审机制，进一步明确部门评审与财政评审的职责、目的和范围，加强对部门评审有效性的监督，确保送审项目的高质高效，才能促使财政评审阶段将重点放在对项目资金合法合理性的审核上。部门评审时应严格设置准入制度，对不符合评审条件及要求的项目，应给予申报单位以业务指导，要求其限期改正，并重新申报^[4]。

3.2 对项目资金进行系统性、全过程监管

评审中心要加强对申报项目的系统性、全过程资金监管。系统性是指申报项目可能有多种资金来源，比如节能改造项目，同时享受环保部门的补偿政策，因此在进行财政预算评审时需要系统考虑资金使用问题，严格控制财政投资，防止资金占用。全过程是指对财政资金使用情况进行跟踪，保证具体项目的预算范围与结算范围的一致性，尤其是修缮类项目，防止超规模、超标准、超预算装修。

3.3 前期进行资料的齐备性审查

项目评审前期先进行资料的齐备性审查,包括文本性和技术性审查。文本性审查包括申报文本审查、可行性研究报告审查、绩效文本审查、房产证审查等;技术性审查包括图纸标准审查、预算标准审查,并审查技术资料与文本资料的一致性。如不符合要求,应及时向项目单位提出,必要时进一步明确申报材料的标准及要求,缩短中间沟通的环节。

重点从图纸及预算编制的标准性方面进行审查:

一是图纸是否达到预算编制的要求,图纸组成是否完整等;

二是定额选用是否合理;

三是预算文件的组成是否合理,有无漏项。

3.4 对设计方案进行评审

工程造价与设计方案息息相关,建筑结构形式、建筑节能标准、建筑材料选用、大型设备选型等等,都对工程造价产生重要的影响。控制工程造价的关键在于设计方案的确定,设计方案不仅要考虑技术的可行性,还要考虑经济的合理性,因此从建造成本考虑,需要对设计方案进行优化设计和方案评审。

财政评审时需对申报项目的设计方案进行评审,必要时可召开专家论证会,从申报阶段就严格控制财政资金预算。针对造价偏高的方案,应会同专家团提出优化建议;对于深度不够的方案,应要求申报单位进行深化设计;对于不完整的方案,应要求申报单位完善系统设计;对于未取得相关部门批复的项目,应不予支持。专业性较强和涉及结构改造,影响结构安全的项目必须提供相应资质的设计单位出具的设计图纸。

3.5 提高预算编制的准确性和规范性

工程预算评审重点从工程量计算、预算定额选用、取费及材料价格等进行评审。其中,工程量审查包括审查施工图工程量计算规则的选用是否正确,工程量的计算是否存在重复计算现象,工程量汇总计算是否正确,施工图设计中是否存在擅自扩大建设规模、提高建设标准等现象;定额、取费和材料价格的评审包括审查是否存在高套、错套定额现象,是否按照有关规定计取工程相关费用及税金,材料价格的计取是否正确^[5]。

为夯实预算编制基础,提高预算编制的准确性和规范性,评审部门可以定期组织专业培训,针对工程行业现行的计量计价规范及造价处颁发的相关文件进行解读,为预

算编制打下良好的基础。预算编制要严格执行工程量计算规则、建设工程工程量清单计价规范、现行的定额计价、营改增涉及的计价依据调整办法、材料市场价格信息等,从大方向保证预算编制的合理性。

3.6 将追加项目纳入结算评审

因追加预算本身的复杂性和不可分割性,导致预算评审需要投入较大的人力物力,且评审效果不理想。基于此,为保证评审结果的合理性与一致性,建议将项目的追加预算纳入结算审核的范畴,不再进行预算评审。结算审核时,项目的造价资料已齐备,此时对项目进行系统梳理与综合分析,能够保证评审标准的一致性,同时对项目结算做出客观评价。

3.7 注重评审的过程管理

在组织预算评审时,应注重评审的过程管理,对各个中介机构的审核过程进行跟踪与动态管理,并对每一阶段的评审情况进行绩效评价;同时,广泛征求各中介机构的意见和建议,以求充分发挥中介机构的评审水平,提高评审效率,开拓更广阔的评审思路。

4 结论

综上所述,财政投资评审是财政预算管理的重要环节,对于提高财政资金使用效率和质量,节约财政投资等方面具有十分重要的意义,承担着重大的责任。但随着经济社会的发展及工程领域的改革,其自身存在的问题也逐渐被展现出来。为了更好地促进财政评审质量的提升,促进评审工作的全面开展,需要深入分析面临的各种问题,并加强自身的业务能力学习,有针对性地解决评审中遇到的各种难题。面对建设工程造价改革和工程量清单计价的实施,财政投资评审要积极适应这种变化,采取切实步骤,实现评审工作向科学化、标准化、精细化方向发展。

参考文献

- [1] 刘建文. 财政投资评审工作浅析[J]. 时代经贸(中旬刊),2007(12):78.
- [2] 董惠民. 新形势下如何加强财政资金跟踪问效措施[J]. 经济视角(中旬),2011(03):12.
- [3] 冯丽娜. 如何做好财政投资评审工作[J]. 现代经济信息,2012(15):56.
- [4] 任粉荣. 财政投资评审工作的现状及对策[J]. 现代经济信息,2015(11):102.
- [5] 黄潭. 进一步完善财政投资评审工作机制的几点建议[J]. 经营管理者,2015(07):156.