

# 财政投资建设项目前期工作管理

张景芳

(天津市商务发展促进中心,天津 300040)

**摘要:**建设项目前期管理是财政投资项目管理工作的重要组成部分,关系到拟投资项目成败,而且对经济和社会具有重大的影响。由于通常财政投资项目规模大,具有政治和社会特点,与经济和人民生活相关,因此对于项目整体管理要加强建设前期管理工作。基于一些项目管理对前期管理的意识不足,对于前期管理重视不够,很多项目收益无法得到最大化。因此,本文基于财政投资项目特点,分析了项目前期工作管理的重要价值,分析了当前项目前期管理中存在的问题,并提出了具体的解决措施。

**关键词:**财政投资;建设项目;前期工作管理

【DOI】10.12231/j.issn.1000-8772.2022.07.019

为了加强政府投资项目管理,规范政府投资项目评审行为,合理确定和有效控制项目投资,保证公共资金规范、安全使用。完善体制机制,明确参与主体的发展定位,审计工作必须坚持实事求是的原则,提高审计质量,科学合理确定项目造价预估,将结算审计作为评定的重要指标,进行全方位系统的检验和核查,及时发现项目存在的不确定因素,强化审计管理,达到有效控制的目的。

## 1 财政投资项目概述

政府投资建设项目通过使用财政性基本建设资金进行。目前,许多专家对政府投资项目提出了不同的定义,主要是指使用预算安排的资金进行固定资产投资建设活动,是全社会固定资产投资的重要组成部分,其中中央财政资金涵盖中央财政内部投资建设以及各类专项资金,包括国债投融资、国外政府贷款以及国际金融,对于地方政府投入资金主要涵盖地方预算的建设资金以及纳入地方预算管理的各项建设资金。

## 2 财政投资评审管理

政府投资评审是指依法对财政性投资项目的预算资金投资和使用情况进行评价审查和专项核查。具体指财政部门委托投资评审机构通过专业技术对财政性资金投资基本建设工程从立项依据、可行性报告及实施各环节等进行审核,以审定的投资额作为基本预算安排、资金拨付及固账务处理的依据等,进而防止投资预算高估的一系列活动。通过公正客观合理地评审予以审减,增强了资金拨付、使用的规范性和安全性,为强化监管发挥了积极作用。随着预算管理改革的不断深入,预算管理存在的问题逐步显现,加强财政投资评审融入预算管理至关重要。财政投资评审作为财政预算管理的关键环节,其科学性、高效性和公正性日益受到关注。投资评审制度介入目前普遍存在投资评审环节滞后、评审内容局限等问题。财政预算评审是依据国家法律、法规和部门规章的规定,运用专业技术手段,对财政支出项目事前、事中、事后全过程进行技术性审核的财政监督管理活动,是财政资金规范、

安全、有效运行的基本保证。对预算编制、执行、监督和评价不同阶段的评审活动有一个从认识到执行的渐进过程,主要包括事前评审、事后评审。选择资金额度较大的项目进行事前评审,主要从部门单位申报的预算完整性、必要性、可行性和合理性评审。通过评审,大幅度剔除预算申报中的不合理支出,挤出预算编制的水分,促进预算编制的准确性和规范性,为预算安排提供依据,同时进一步优化预算的实施方案,为预算的执行奠定良好的基础。在预算执行和监督阶段,审核是财政拨款的依据。在预算执行完成后的评价阶段,预算评审需要结合绩效目标完成情况、绩效指标达标率等进行定性和定量评审。

## 3 财政投资项目评审管理存在的问题分析

### 3.1 评审中心管理制度有待健全

对于财政部门投资评审制度相对滞后,如投资和预算评审条例制度未能及时更新完善,突出表现在评审机构、财政部门、预算部门和单位各自职责没有进一步明确,评审范围不能适应新形势新任务,评审标准急需规范等。问题产生的主要原因是对各自职责定位不清晰,预算评审没有实质性嵌入预算管理环节发挥作用。现阶段的政府财政预算评审工作已经在职能和范围方面进行了有效的拓展,而预算评审工作仍然缺乏体制层面的支持,没有通过制度明确财政部门、预算单位、审计监督等的工作职责和工作程序。

### 3.2 人员专业能力有待加强

在中小城市,由于预结算审核起步较晚,金融系统从业人员多为会计相关专业,工程建设专业人才稀缺,担任评审工作的人员肩负既要保证财政性资金合理高效利用,又要监督项目单位投资预算规范执行的双重职责,其知识架构、专业水平、工作经验及职业道德都决定着财政投资工程项目审核的客观性、准确性。这就要求评审工作人员不但要严格遵守评审工作流程,还需在短期内掌握一定的土建工程、安装工程、市政工程、水利工程及电力工程等预算编制的专业知识。而大多数地方财政部门现

况是,评审中心工作岗位人员短缺、责任心不强、专业技术能力弱等问题成为常态,严重影响了预结算评审工作的质量标准。

### 3.3 低效评审问题

政府投资项目的可行性研究报告、初步设计等项目文本编制中,基础条件要求是具备相应专业、相应等级的资信证书。实际评审工作中,存在低效或无效评审,对于政府投资项目评审财政经费不足、内部技术力量匮乏的情况而言,无疑是雪上加霜。在对部分项目的资金申请报告、可行性研究报告进行评审时,因对编制单位的资信要求相对较低,出现文本编制水平差的比例更高。在编写文本中就存在因编制单位资信符合要求,但编制文本水平差,参加评审会议相关技术人员无法对技术问题给与解释和答复,加之项目负责人专业水平不足、对接不畅造成项目评审多次后通过。极大地影响了对该项目的整体推进,同时加剧评审中心业务量大与评审人员少的矛盾,对经费不足也产生了负担。在对部分项目的初步设计进行评审时,对编制单位资信要求虽然较高,但低效评审的情况仍然出现。初步设计对项目文本的内容都有更深的要求,根据政策要求,国家政策调整、价格上涨等原因确需增加投资部分才可以调整概算,从而对初步设计的要求本着限额设计有了更高的要求<sup>[1]</sup>。

### 3.4 后评价优化评审环节发展滞后

政府投资项目评审发展相对缓慢,优化评审环节的发展更加滞后。必须认识到这些优化环节存在的必要性及能够解决部分问题,有利于专家对信息把握更全面,另对欠缺业务培训的评审中心项目评审人员是一个能够拓展业务知识的好机会。对项目内容进行深入了解,项目初审是对项目进行初步审核,对于提升政府投资项目评审的质量,减少低效或无效评审有至关重要的作用。初审开展情况只能局限在有限的技术力量基础上,初审的专业性、高效性都有待提高。后评价是项目建成后,对项目综合投资效果评价,目的就是检验项目评估水平、投资管理质量,总结项目一系列经验教训,从而提高项目决策水平<sup>[2]</sup>。

## 4 财政投资项目评审管理对策

### 4.1 健全财政投资项目评审制度

明确职能定位,建立健全规章制度。财务预算评价作为财务职能的重要组成部分,是为了有效履行财务预算投资评价职能,提高财政预算评审服务于政府投资决策,服务于财政预算管理的效力,更好地建立预算评审实质性嵌入预算管理系统,就必须建立一套行之有效的规章制度,先后印发了《市级财政预算评审管理暂行办法》《市级财政预算评审运转程序》《市级财政预算评审操作规程》《市级财政预算评审材料询价规程》《市级财政预算评审协作机构管理及质量控制细则》《市级财政预算评审付费管理暂行办法》《市级财政预算评审协作机构考核办法》和《市级财政预算评审档案管理办法》,依据以上 8

个规章制度来开展财政预算评审工作,规范财政预算评审行为,提高了预算评审工作质量、效率、管理效益,很好地保证了我市预算评审工作的持续开展,下一步继续修订相关管理办法,以适应新管理制度要求。严格执行评审程序,是预算评审工作的重要基础。一是建立严格规范的预算评审运转程序。按程序规定的方式执行,确保环环相扣,有据可查如:工作底稿制度以明确评审过程痕迹可寻,以及管理工作确保可追溯性。二是要重视评审程序。对不同的评审项目内容,都要从项目初审、委托“一”审、“复”审三阶段过滤蒸馏,预算评审开展有依据,全面审核,重点把控,工程量、单价、材料及设备价格要认定精准、核增核减依据充分,结果符合实际,评审报告格式规范,内容充实而简洁,使评审结论真实可信、可靠和权威。三是做好评审机构的抽查考核管理工作。不定期要对评审机构委托的评审项目工作状态痕迹进行跟踪督查,确保评审小组团队与机构协作匹配,做到评审工作放心,对抽查中发现重大的弄虚作假等行为,对未严格把关的评审机构进行“末尾淘汰制”或“一票否决制”,进入信用“黑名单”。

### 4.2 加强队伍建设

随着国家对预算审查的重视,财务审查从最初的个别审查到整体审查全面展开,审查范围一次次拓宽,评审项目种类多样,评审工作难度加大,这就要求各财政部门要注重创建现有评审人员、管理人员和财会人员专业素质提升平台,同时拓宽渠道招录工程建筑专业、计算机专业的公务员及事业管理人员及专业技术人员,充分利用信息化平台、运用科学的技术手段、注重培养复合型人才队伍。鼓励并要求评审人员走出办公室,走进市场、走进工地、走进评审第一线,快速提高评审人员的专业技能,工作效率和道德素养,培养一支热爱本职工作、创新素质优,创新能力强的人员队伍。

### 4.3 建立完善的政府投资项目评审评价监督体系

随着高新技术产业的发展,项目日趋复杂,很多项目评审后续跟进困难,除项目需要改扩建、增加投资等实质性问题出现,其余的项目后评价一直未开展。所以,无论是政府投资项目评审中心还是咨询企业进行咨询评估,对其建立完善的政府投资项目评审评价监督体系是十分必要的。政府投资项目评审的评价监督体系分两个部分。首先是评价体系,政府投资项目评审的后评价是一个评审的优化环节,评价体系先行开展不利的主要原因是人财物力的投入不足,这迫使从已完成的项目中借鉴经验少。建立后评价业务体系需要专业人才的客观评价意见,同时这个评价需要评审中心、发改审批部门、项目实施方等各方配合,所以后评价较前期的评审而言综合性更强。政府投资评审中心有着独特的优势能够承接项目的评价工作,主要是相对完善的制度、项目相关的专家库人才及对政府投资项目的宏观把握,如果让政府投资项目评审

中心来承接对政府投资项目的后评价工作,还需要在事业单位改革之际,加大对其人财物力的投入。其次是监督体系,在实际工作中,遇到过因评审工作性质特殊,监督部门对业务工作不了解造成的监督不畅情况。解决这个问题,最直接的方式是安排对口监督部门实行监督,也可以考虑评审机构互相监督、用后评价等项目评价手段反监督等手段来开展。而对于咨询企业进行咨询评估的监督多是软性监督,所以更多的还是要靠制度约束<sup>[5]</sup>。

#### 4.4 创新政府投资项目评审工作模式

政府投资项目评审的相关改革,未来想要在政府投资项目上优化发展,必须找到一条适合政府投资项目评审之路。引入中介机构参与投资评审工作,实施的效果比较明显,充分利用了社会资源,较好地完成了项目评审工作,而且有效地解决了评审机构受编制限制、人手少、任务积压等问题。找到政府投资项目评审未来最优发展模式,对参与政府投资项目评审的主体进行对比分析是必不可少的,对政府投资项目评审的主要参与主体的内部优、劣势和外部的机会、威胁因素列举出来,并依照矩阵形式排列,把各种内外部因素相互匹配加以分析,组合出最优的决策性意见结论。通过对参与主体的分析,参与到政府投资项目评审的主体都有其优劣势,利用机会优势完成改革举措,通过选择叠加出适合政府投资项目评审的最佳模式。完成主要评审任务的同时积极向参照公务员管理的事业单位转型,积极向制定规划、政策,完善相关规范制度、评审流程等方向转型,在政策制定等宏观方面引领带头作用上进一步加强。积极完善现有相关政策的配套地方制度,提升自我评审能力,尽量减少二次评审和重复审批等情况,协作共进完成对地方政府投资项目的评审工作<sup>[6]</sup>。

#### 4.5 完善投资项目合同管理,有效防范法律风险

政府投资项目成本结算审计必须保证公开、公正、公平。为了适应社会经济持续健康发展的要求,投资者和建设者都需要规范投资项目的审批,制定严谨、真实的法律合同。审计人员要坚持《中华人民共和国合同法》《建设工程价款结算暂行办法》的要求、协同管理,规范合同内容,加强市场调查,利用现代信息技术发展的优势准确核算工程成本,对于招标文件中的专用条款的定额套用情况、调整材料结算价格等方面加强核算与规定,条款内容必须明明白白,不能产生前后矛盾、表述不清等问题。政府要加强与法律从业人员的合作,根据本部门的实际需求聘请法律顾问,请专业人员对合同进行严格审核,减少法律风险,从源头上避免不必要的合同纠纷,减少审计阻碍,提高项目施工效率。

#### 4.6 加强资金风险防范意识,保证财政资金合理利用

一方面,需要建立合同管理体系,合同管理得到有效实施。同时,相关工作人员也需要认真查看隐蔽工程的验收记录,对是否由代建、监理工程师和建设单位的签字确

认进行查看,从而保证其符合竣工图的相关要求。其次,对设计变更签证进行查验,需要检查其是否由相关负责人签字确认,同时还需要包括代建单位,监理工程师和建设单位,对于重大设计变更,需要确保有主管部门进行严格审批。在开展审核工作时,还需要以设计变更、现场情况、竣工图等为依据,按照具体的定额规定逐项开展审核工作。最后,对于分项工程和项目单价取费程序等,需要严格审核其规范性,确保无错误或者重复等问题。与此同时,相关工作人员需要对各分项工程的单价是否符合定额单价进行审核,判断其计量单位、规格以及名称是否和包含内容保持一致,同时还需要对单价换算进行审核,从而确保其与定额允许范围相符。除此之外,相关工作人员还需要结合实际情况对竣工结算报告进行编制,在保证公平、合理以及公证的前提下,有效分析和总结控制管理工作以及投资实际使用状况。

#### 结束语

为加强政府投资的规范管理,保证政府投资的规范运行,提升政府投资项目的质量,加快推进政府投资项目的进程,政府投资项目的评审工作愈发得到重视。本文对政府投资项目评审展开研究,对投资项目评审工作问题加以分析,分析各参与主体的优劣势,并提倡利用好机会优势来完成改革举措。在未来发展中,倡议相关职能单位及企业,完善评审相关体制机制,明确各自职能定位,提高自身评审专业能力,为提升政府投资项目的专业化水平,推动政府投资项目高质量发展贡献力量。

#### 参考文献

- [1] 罗道胜,张春兰.关于财政投资评审工作的实践与思考——以江西省宁都县为例[J].财政监督,2021(17):65-69.
- [2] 涂先华.财政投资项目招标阶段审核控制相关问题研讨[J].福建建筑,2020(11):112-116.
- [3] 杜频湖.浅析政府投资项目前期决策过程中存在的问题及对策[J].中国工程咨询,2020(10):97-99.
- [4] 江苏省常州市财政局课题组,李军.推进财政投资评审工作转型的措施研究——以江苏省常州市为例[J].财政监督,2020(09):74-77.
- [5] 袁倩倩,柯洪,樊令令.政府投资项目结算过程中财政投资评审的效力问题研究[J].项目管理技术,2018,16(12):50-53.
- [6] 翟建懿.浅谈如何做好财政投资项目前期阶段的投资控制[J].江西建材,2017(15):240-241.

作者简介:张景芳(1967-),女,汉族,籍贯:天津,中级会计师,大专,研究方向:财政资金项目的评审及管理工