

政府投资市政公用基础设施建设项目的财务监管模式研究

文/刘萍 张研 刘国亮

一、引言

建设项目财务监督是政府投资城市基础设施项目管理的一项重要内容,加强财务管理,可以有效地防止建设的浪费和流失,提高建设效率。近年来,政府为加强政府投资建设项目的资金管理,相继出台了《国家重大项目稽察办法》、《财政基本建设支出预算管理办法》、《政府采购资金财政直接拨付管理办法》等一系列管理办法,对保证资金安全、落实资金拨付程序、提高投资效益等做了具体规定。但从运行情况看,资金的管理效率不高。普遍存在的问题有:一是项目前期从拟定项目建议书,编制可行性研究报告,初步设计及施工图设计等,财务管理人员很少参与,对项目投资决策财务分析,投资效益论证,筛选无从了解,更谈不上监督。二是建设资金管理不严,缺少财务控制制度,违反财经纪律现象比较普遍。三是财务信息不对称,监督与被监督者目标不一致。分析出现这些问题的原因,最主要的是财务监督缺位、不到位,监管模式不能保证项目资金的有效、合理使用。

二、市政公用基础设施建设项目财务监管机构

市政公用基础设施项目大多是投资总额较大,投资周期长,总体风险较大,在以往的项目管理中,基本上是按照重大建设项目监管模式进行监管。1998年机构改革以前,国家投资重大项目总体管理模式是:大多专业部门设立建设管理司,负责本行业国家重大项目的监督管理职能;国家计委设立重点建设协调监督司负责国家重点建设项目协调监督。1998年机构改革以后,国家计委设立了重大项目稽察特派员办公室,对重大建设项目的政策性监管,改为国家计委向国家出资的重大建设项目派稽察特派员,就重大项目建设过程的招投标、建设进度、工程质量、资金使用以及投资概算的控制进行监督检查;各专业部门的管理模式基本不变,有的也增设了项目稽察机构(如:水利部、国家经贸委、建设部等),对部门批准实施、分管的建设项目过程中的招投标等事项进行监督检查,部分部门的稽察机构与建设管理司(局)合署办公。国家对重大项目的监管工作分散于多个政府部门,使得政府监管力量过于分散,削弱了对重大项目监管的力度,降低了政府监管工作的效率;同时,在实践中对一个项目往往存在多重监管和重复监管。

市政公用基础设施不同于其他政府投资项目,是城市重要的基础设施,是城市经济和社会发展的主要载体,直接关系到社会公众利益,关系到城市经济和社会的可持续发展。无论是谁投资都必须保证社会的公共利益和社会安全。所以区分政府宏观调控职能,将政府出资、投资决策职能和投融资管理、建设管理职能分离,发挥专业分工效率是科学的做法。

1、引进财务监理机构制度化。财务监理的目标和概念,就是监理方受投资方的委托依据建设和财务技术标准和行政法规、综合运用法律、经济、行政和技术手段指导建设单位建立健全基建财务制度和完善的内部控制制度的基础上,管好用好项目投资资金,提高资金的使用效率,充分发挥政府的投资效益。在发达国家投资方对建设项目聘请专业化第三方进行投资咨询和财务监理已经形成比较成熟的一套体系,而我国的财务监理的工作开展情况还不够成熟,在20世纪90代起各个省市陆续开展了对在政府投资的基础设施项目引入财务监理的探索。十多年的实践证明,这一手段的引入是可行的,工程监理在项目管理中已被广泛采用,财务监理只是在部分省市基础设施项目建设中使用,但在全国没有一个制度化的、明确的规定。随着政府投资管理体制的改革,推行项目投资、建设、管理分离后,财务监理制将会更有生存的市场。因此,在政府投资基础设施建设领域,利用法规的形式将财务监理制度化十分必要。这样才能使财务监理有法可循,有规可依,才能使财务监理走上健康发展的道路,充分发挥在项目建设全过程的财务监督作用。

2、成立专业化的政府投资项目财务管理机构。成立集多个相关专业一体化的政府投资项目财务管理机构,这些机构既具有专业化的管理能力,又与资金受益者没有利害冲突。可以全过程的参与项目管理,从可行性研究阶段,对建设项目技术上、经济上是否可行进行研究。特别是市政基础设施项目容易产生先决策后论证现象,专业性机构可以从九个关键财务成功因素进行分析控制,从源头上防止盲目决策。参与项目实施过程的预警和在线控制,满足项目实施阶段的工作需要。强化项目建设投标企业的财务状况分析,强化项目建设会计核算基础工作的管理,强化项目资金和项目结算的监管。利用网络信息集成,整合基础信息资源,进行项目管理所有业务和权限的整合,消除项目财务监管的信息不对称影响,搭建共用、共享的数据库,监控项目的计划实施、物资采购、进度控制、财务决算和后评价等工作,实现项目计划、实施、验收、内部审计、财务核算、决算转资、交付使用的全过程和多环节的“流水型”办公和“一体化”运作。

三、市政公用基础设施项目的财务监管重点

基础设施项目财务监管的着眼点是公共价值管理这一主线条通过资金运作和成本控制，以项目计划为源头，强化财务管理在项目建设前、事中和事后的参与力度，对财务管理进行科学定位，发挥财务管理的核心作用。

1、市政工程基础设施建设项目资金筹措的管理和监督。目前，市政基础设施固定资产投资资金来源主要是国家预算内资金、国内贷款、债券、利用外资、自筹资金。依据项目区分理论可将基础设施项目分为经营性项目和非经营性项目。非经营性项目投资主体是由政府承担，按政府投资运作模式进行，其资金来源主要原因是政府财政投入，并配以固定的税种予以保障。经营性项目则属全社会投资范畴，投资主体多元化。对于非经营性项目要通过地方政府直接投资和管理，不能公司化运作，要通过建立转移支付和补偿机制，对相关资源和资金进行必要的归集和整合，将经营取得的收入投入非经营性基础设施的建设，在确保建设资金有可靠保障的情况下再上项目，控制前期费用，从项目的设计阶段控制工程的造价，监督资金到位率，为项目投产后正常运营提供良好的基础。

2、加强对市政基础设施项目工程造价的监管。城市市政公用基础设施建设的适度超前是提升城市经济效益、社会效益、文化效益、环境效益的重要前提，从财务角度而言，就是控制城市基础设施建设资产负债率，城市建设资金，大部分由政府担保负债经营，过度的负债会导致政府信用资源枯竭，会增加财政风险。

控制工程造价就是首先要控制投资规模。因此，在项目建设的各个阶段，寓财务监督于建设中。在项目建设前期，参与项目扩初设计和概预算的审查，根据市政基础设施的特点，充分考虑市政网络的设置和“延伸服务”的需求，审查项目建设内容及投资超额和不足等情况，合理确定项目总投资及控制目标。确定适度的举债规模，选择符合国内实际发展水平的融资模式。目前我国财务测算分析指标体系主要有：投资利润率、投资利税率、借款偿还期、投资回收期（动态、静态）、净现值（率）、内部收益率等等，这些分析指标体系能够满足建设项目财务效益评价的需要。财务监督就是对所作的财务预测分析要客观分析和实事求是地评价，对收益的预测不宜过分乐观，对项目风险要尽可能预计，防止人为提高财务收益的违背经济规律的现象发生，在源头堵住“形象”工程、“政绩”工程，确保项目投资的顺利进行和国民绿经济的平稳运行。

3、加强政府投资建设项目招投标或比选的财务监督和管理。政府投资建设项目招投标的财务管理和监督主要是对参与投标企业的财务状况进行分析评价，重点分析评价企业的资金流动性、偿债能力以及企业净现金流量等财务分析指标，以确认投标企业在项目实施工程中有足够财务履约能力，保证项目能够按合同约定的工期完成，提高投资效果。同时严格概算和预算控制，签订合同的价格不得高于经批准的概算投资额或者经评审的预算投资额。

4、强化建设资金监管。建设资金管理好坏直接影响到资金安全、合理、有效使用，因此资金管理是基本建设项目财务管理和监督的重点。根据国家现行的法律法规，建设单位要合理安排和使用建设资金建立有效的资金运行机制，强化建设资金使用的控制和约束，具体有（1）建设资金专款专用，不得挤占和挪用。（2）落实建设资金监管责任人。建设单位的建设资金监督、管理、使用负责，建设单位内部各职能部门按职责分工落实建设资金监管的各项职责，各司其职，各负其责，共同监督管理。（3）建设资金监管按照效益原则进行。建设单位的建设资金筹集、高度、使用规范化管理，提高资金使用效益。

四、建立项目效益跟踪审计评价制度。

市政基础设施项目投资规模大，关系到国计民生和社会公共安全，国家投融资比例高，对地区经济发展具有重大影响，社会公众都有非常关心，因此，从投资立项、可行性研究到项目竣工决算，以及项目投入使用后发挥的经济效益和社会效益，审计机关应进行全过程、全方位、动态的跟踪审计。建立完善项目的后评价内容、指标和方法体系，增强前评价人员的责任感，提高项目预测的准确性，通过后评价的反馈信息，及时纠正项目决策和管理中存在的问题，提高未来项目建设和管理水平，以防止重复建设、不符合城市发展水平的基础设施建设，造成社会财富和社会资源的巨大浪费，树立决策部门在百姓心目中的形象。（作者单位：吉林大学管理学院）

相关链接

浅谈我国企业家阶层形成机制存在的障碍及完善措施
现代农业产业化发展中土地承包流转与治理问题研究
全球化条件下区域现代生态农业发展研究
我国城市非正规就业问题的现状及对策
招标投标中存在的问题及对策探讨
固定资产的经济寿命决策
论我国收入差距的现状及其对策
河北省农村金融发展现状和问题分析
廉租房供给模式对消除社会排斥现象的评价
基于构建和谐社会的新农村公共产品供给研究
政府投资市政公用基础设施建设项目的财务监管模式研究

本网站为集团经济研究杂志社唯一网站，所刊登的集团经济研究各种新闻、信息和各种专题专栏资料，均为集团经济研究版权所有。

地址：北京市朝阳区关东店甲1号106室 邮编：100020 电话/传真：（010）65015547/ 65015546

制作单位：集团经济研究网络中心