农业农村部工程建设服务中心培训班

农业建设项目前期财务与预算绩效管理实务

曹 国 强

农业农村部计财司政府采购与国有资产管理首席专家
《中国招标》学术委员会专家委员
浙江大学硕士生导师

2026年4月15日 重庆



content

目录

一、中央财政资金预算编制与审核规范

二、农业项目前期财务风险预判与防控

三、前期与实施及绩效联动

四、案例分析与互动

五、做好项目财务预算等基础工作的建议

一、中央财政资金预算编制与审核规范

（现行制度分析）

壹

01 明确以《基本建设财务规则》为根本遵循，确立项目建设财务行为的基本原则



01

明确资金管理

规定财政资金专款专用，严禁挤占挪用，
确保资金安全与合规使用。

02

规范成本核算

界定建设成本的核算范围和标准，
明确可列支与不可列支支出。

03

强化成本控制

通过严格支出划分，
加强建设项目全过程成本监管。

04

统一决算流程

规范竣工财务决算编制流程与时限，
实现投资闭环管理。

02《农业农村部中央预算内直接投资农业建设项目管理办法》

农计财发〔2020〕18号

资金安排规范

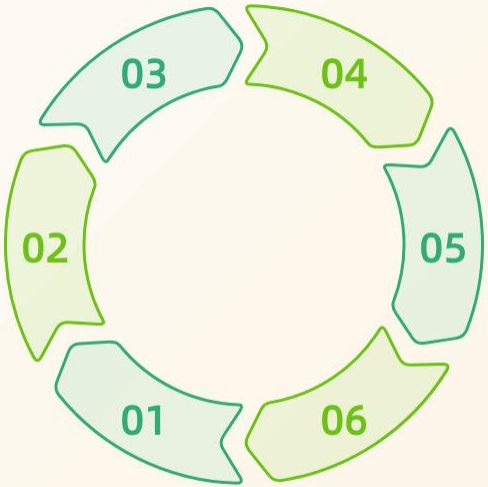
明确中央预算内投资的资金分配原则。加强资金使用计划管理。防止挪用和低效支出。

立项条件明确

规定项目申报的基本资格与准入标准。强化前期审核机制。保障项目可行性与合规性。

项目全周期管理

涵盖项目从申报、审批到实施、监督的全过程。建立完整管理链条，提升执行效率。确保各阶段无缝衔接。



事前评估机制

在项目启动前进行科学论证和风险评估。优化决策质量。提高资源配置精准度。

事中监控执行

对项目实施过程进行动态跟踪与监督。及时发现并纠正偏差。确保进度与质量达标。

事后绩效评价

项目完成后开展成效评估与结果反馈。形成闭环管理机制。为后续政策提供依据。

03《农业农村部农业投资管理工作规程(试行)》申报/立项

制度定位

贯彻中央全面实施预算绩效管理

农业农村部管理和参与管理的用于农业农村的中央财政转移支付项目、中央预算投资项目等。

管辖权

部计划财务司是农业投资管理的牵头部门，负责农业投资的统筹管理，包括组织编制农业投资规划、统筹协调安排项目资金、统筹下达项目投资计划和任务清单、统筹开展项目监督和绩效管理，组织制定相关项目资金管理办法等。

专项规划

中央预算内投资项目决策以专项建设规划为重要依据。各相关司局负责提出本行业领域的农业投资专项建设规划，计划财务司负责统筹投资并组织进行论证，经计划财务司司务会审议并报部领导审定，必要时报部党组会议或部常务会议审定后，报送国家发展改革委。

投资安排

司局安排、计财司统筹、项目申报

直属单位/省级农业农村部门申报

项目建议书/可行性研究报告/初步设计

03《农业农村部农业投资管理工作规程(试行)》 实施/绩效

基本规则

遵守**招标投标、工程监理、合同管理、竣工验收、资金管理**等有关法律规章，依法办理相关手续。

全过程责任管理

全过程的责任追究机制，对于项目决策、资金安排和使用、建设和管理、监督检查等各环节发现的问题，依法依规依纪追究相应的责任单位及责任人责任。

绩效管理

计财司：建分行业、分领域、分层次的绩效指标和标准体系

按照**“谁支出、谁负责”**的原则组织开展绩效监控

绩效评价

自评为主

绩效评价结果

绩效评价结果作为政策调整、项目安排和资金分配的重要依据。

04《基本建设项目竣工财务决算管理暂行办法》

（财建〔2016〕503号）

编制时限与人员管理要求

01

编制时限要求

基本建设项目完工可投入使用或试运行合格后，应在3个月内编报竣工财务决算。特殊情况下，中小型项目可延长2个月，大型项目可延长6个月，确保财务决算的及时性。

02

人员管理要求

项目竣工财务决算未经审核前，项目建设单位不得撤销，项目负责人、财务主管人员及工程技术主管人员一般不得调离，确需调离的应继续协助完成决算工作。

03

特殊情况处理

项目建设单位确需撤销的，项目财务资料应移交其他机构保管，确保财务数据的连续性和完整性。

04《基本建设项目竣工财务决算管理暂行办法》

审核批复程序与重点

批复权限划分

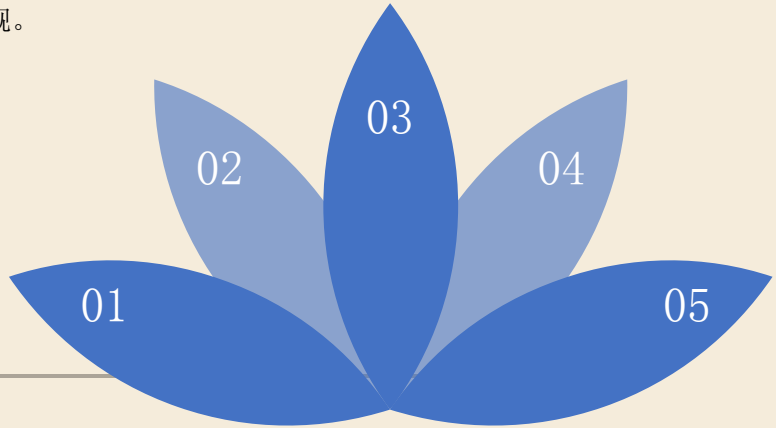
中央项目由财政部或主管部门批复，地方项目由同级财政部门确定，明确审批责任。

审核重点内容

包括工程价款结算准确性、待摊费用分摊合理性、项目资金到位及使用情况等，确保决算合规。

批复时间要求

对资料齐全、符合规定的项目，应在6个月内完成批复，确保决算批复及时。



审核程序

实行先审核后批复机制，可委托专业中介机构进行审核，确保审核结果客观、公正。

审减资金处理

审减的概算内投资按投资来源比例归还投资者，确保资金使用规范。

04《基本建设项目竣工财务决算管理暂行办法》

决算编制依据与主要内容

01

编制时间要求

项目完工可投入使用或试运行合格后3个月内需完成竣工财务决算编制，特殊情况可适当延长，中小型项目不超过2个月，大型项目不超过6个月。

02

编制准备工作

编制前需完成账务处理及财产物资盘点核实，确保账账、账证、账实、账表相符，并妥善保管材料设备清单。

03

编制依据

包括国家法律法规、可行性研究报告、招标文件、工程结算资料等，确保决算内容全面、准确。

04

决算内容构成

主要包括项目竣工财务决算报表、竣工财务决算说明书以及相关审核资料，全面反映项目建设成果。

05

决算说明书要点

需涵盖项目概况、资金使用情况、概算执行分析等内容，确保决算信息完整、清晰。

04《基本建设项目竣工财务决算管理暂行办法》

审核批复程序与重点

审核重点内容

包括工程价款结算准确性、待摊费用分摊合理性、项目资金到位及使用情况等，确保决算合规。

批复权限划分

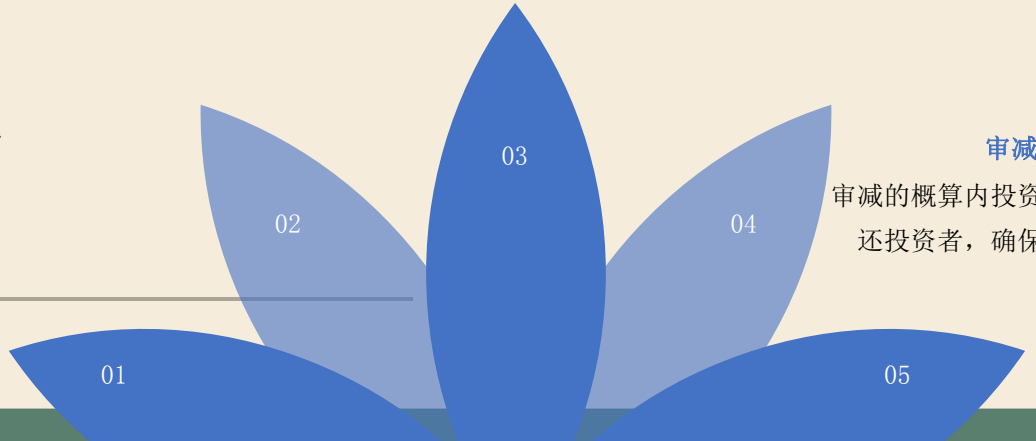
中央项目由财政部或主管部门批复，地方项目由同级财政部门确定，明确审批责任。

批复时间要求

对资料齐全、符合规定的项目，应在6个月内完成批复，确保决算批复及时。

审核程序

实行先审核后批复机制，可委托专业中介机构进行审核，确保审核结果客观、公正。



审减资金处理

审减的概算内投资按投资来源比例归还投资者，确保资金使用规范。

05 整合招标采购、投资计划、竣工决算等配套制度形成协同合力

采购依法执行

严格执行《招标投标法》《政府采购法》，确保项目采购程序合规、过程透明、结果可溯。





投资计划衔接

依据《中央预算内投资计划管理办法》精准申报与下达，实现资金与项目匹配。

决算闭环管理

落实《竣工财务决算管理暂行办法》，规范编报流程，强化审计监督刚性约束。





多规协同监管

推动财政、发改、行业主管部门制度联动，形成全过程、全链条监管合力。

06 ‘事后纠错’向‘全过程控制’转变



监管模式转型

从项目完工后审计转向全过程动态管控，实现风险前置防范。

事前预防为先

强化立项论证与概算评审，从源头杜绝资金浪费和违规行为。

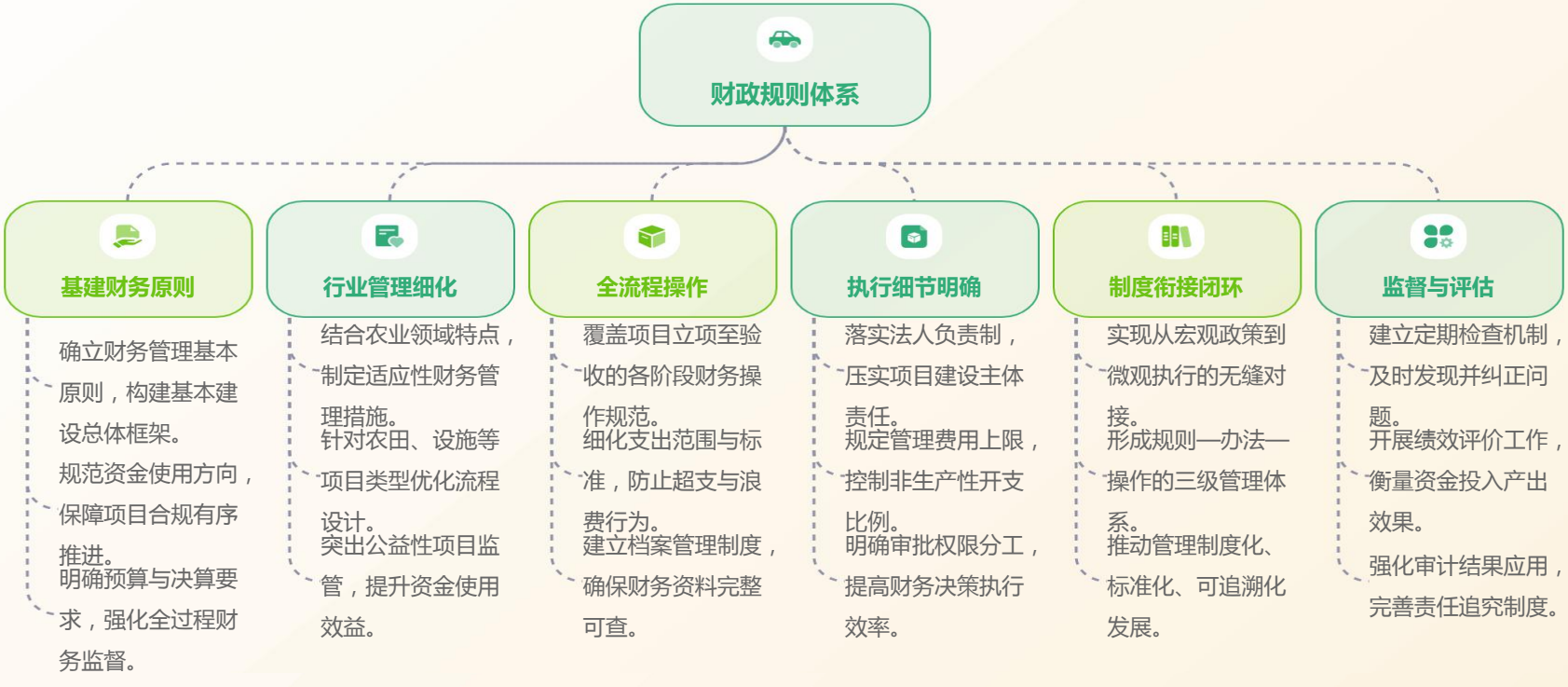
事中监控跟进

通过预算执行监控、进度匹配拨款等手段实时纠偏。

事后评价闭环

以绩效评价检验成效，并反向约束前期决策与过程管理。

07 财政规则、行业办法与系统规定的三级适用逻辑关系



08 落实专款专用、专账核算的资金管理刚性要求



专款专用

财政资金必须严格用于批准的项目内容，严禁挤占、挪用或改变用途。

专账核算

每个项目须设立单独会计账，清晰反映资金收支全过程。

全过程留痕

所有支出须凭合法票据和审批手续入账，确保资金流向可追溯、可审计。

中央财政资金预算编制与审核规范

（预算编制与审核）

壹

09 强化概算控制预算、预算控制决算的投资总额约束机制

01

概算为总控

概算是项目投资的最高限额，是编制预算和决算的根本依据，任何支出不得突破批准的概算总投资。

02

预算严执行

年度预算必须在概算范围内细化分解，确保资金安排与建设进度匹配，杜绝超规模、超标准列支。

03

决算守底线

竣工财务决算应以实际完成投资为准，严禁将超概算部分纳入决算，未经批准的超支由建设单位自担。

04

三算闭环管

建立‘概算控预算、预算控决算’的闭环机制，实现从投资源头到支出终端的全过程刚性约束。

10 ‘先概算、后预算、再决算’的基本流程



概算是前提

项目立项阶段必须取得批复概算，作为后续预算编制的最高投资限额依据。

预算严控概算

年度预算编制须严格控制在批准的概算范围、标准和总投资额度以内。

决算不超预算

项目竣工财务决算应以实际执行的预算为基础，不得突破已批预算。

链条闭环管理

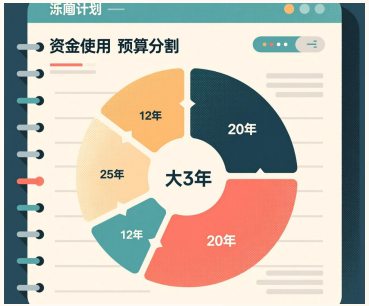
形成“概算—预算—决算”三阶递进、层层锁定的全过程资金管控链条。

11 依据批准概算严格分解年度支出，确保不突破总投资限额



概算为限

批准的概算是项目投资最高限额，所有预算编制必须以此为刚性边界，严禁超限申报。



分年细化

将概算总额按建设周期合理分解至各年度，明确年度支出计划，保障资金均衡使用。



范围锁定

预算支出内容须严格对应批复的建设范围和标准，不得擅自扩大或变相增加建设内容。



动态监控

建立预算执行台账，实时比对实际支出与概算控制线，及时预警并纠偏超支风险。

12 区分非经营性与经营性项目，合理确定资金安排方式

明确项目性质

准确界定项目为非经营性或经营性，是确定财政资金支持方式的前提和基础。

非经营性项目

适用直接投资方式，财政资金全额保障，主要用于公益性农业基础设施建设。

经营性项目

可采取资本金注入、投资补助或贷款贴息等方式，引导社会资本参与建设运营。

规范资金路径

根据项目属性匹配相应资金安排方式，确保财政投入合规、高效、可追溯。

13 实行分级评审机制，重大项目组织专业评审

重大变更审批

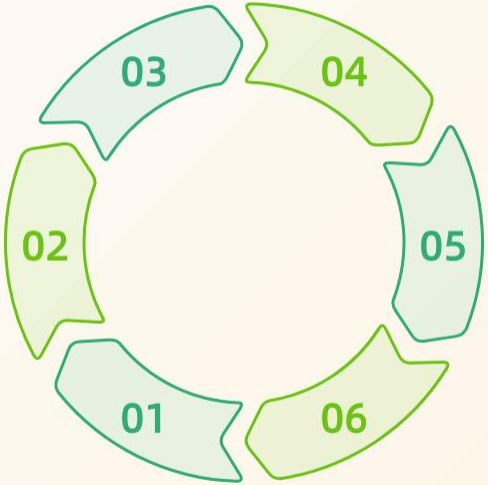
合同价上涨超10%或新增费用超5%的变更，须报原审批部门批准，防止随意调整投资规模。

评审重点内容

财政评审聚焦预算的真实性、准确性、完整性和时效性，严格核查工程量、定额套用和材料价格等核心要素。

分级评审管理

投资额3000万元以下由主管部门审核，财政部门进行抽查；3000万元以上项目则由财政直接评审，实现分级管控。



严控投资限额

严禁擅自突破已批复的投资限额，强化项目投资全过程监管，确保资金使用合规可控。

超支责任自负

未经批准的超概算支出由建设单位自行承担，增强其预算执行的责任意识。

强化财务纪律

通过刚性约束和严格审批机制，提升预算执行的严肃性，维护财政资金的安全与效益。

14 预算编制基本流程

概算是前提

项目立项阶段必须取得批复概算，作为后续预算编制的最高投资限额依据。

预算严控概算

年度预算编制须严格控制在批准的概算范围、标准和总投资额度以内。

决算不超预算

项目竣工财务决算应以实际执行的预算为基础，不得突破已批预算。

链条闭环管理

形成“概算—预算—决算”三阶递进、层层锁定的全过程资金管控链条。

14 基本建设项目预算文本结构

以基本建设项目为例

共7张表

项目基本信息表

项目测算信息表

项目分年支出计划表

年度支出计划（经济分类）

新增资产配置表

政府采购表

项目绩效表



附件5-1

项目详情

基本信息表

二级项目模板名称		项目类别*		一级项目名称*	中央基建投资
项目代码*		项目名称*		项目类型*	
密级（项目名称）*	无	定密时间（项目名称）*		是否长期（项目名称）*	
保密期限（项目名称）	0000年00月00天				
支出功能科目分类*		项目起始年度*		项目期限（年）*	
项目联系人*		项目联系人联系方式*		项目金额（万元）*	
项目负责人*		项目负责人联系方式*			
是否包含财政资金*		是否后补助项目		热点分类	
是否基建项目		基建项目类型	中央基建投资	是否横向	是
是否科研项目		是否涉及新增资产	是	是否涉及政府采购	否
是否涉及购买服务		项目单位*		主管司局	部计划财务司
密级（项目文本）*		定密时间（项目文本）*		是否长期（项目文本）*	
保密期限（项目文本）*	0000年00月00天				

附件5-4

经济分类表

年度：2026年

序号	部门经济分类	政府支出经济分类科目	测算金额	年度支出计划合计
1	30901-房屋建筑物购建	502-资本性支出（基本建设）		
2	30903-专用设备购置	502-资本性支出（基本建设）		
3	7-信息网络及软件购置	502-资本性支出（基本建设）		
4	0999-其他基本建设支	502-资本性支出（基本建设）		
合计				

绩效目标表

二级指标	三级指标	指标类别	指标方向
数量指标		定量指标	≥
数量指标		定量指标	≥
数量指标		定量指标	≥
数量指标		定量指标	≥
质量指标		定量指标	=
经济成本指标		定量指标	≤
经济成本指标		定量指标	≤
社会效益指标		定量指标	≥
社会效益指标		定量指标	≥

14 基本建设项目预算编制

1.预算编制要细化

项目预算划分至大类下的细化支出（如“设备采购”明确设备型号、数量、单价）；“待摊投资下差旅费、管理费等明细科目，执行中无法精准把控资金流向，易导致资金使用效率低下、重复支出或超支等问题。

2.预算编制必须完整

预算编制不能存在遗漏项，将年度内必要的支出项目全面纳入预算管理。如未足额纳入预算，导致执行中出现无预算支出、挤占其他项目资金等情况。（涉及调整调剂）

14 基本建设项目预算编制

3 资产配置要符合标准

项目涉及采购车辆、信息化产品、家具时，未严格执行预算管控及采购管理规定，履行比价、询价程序，禁止规避集中采购、协议供货渠道，擅自选择高价定制款家具，且未提供价格合理性说明，导致部分家具单品价格超出预算核定上限，违反预算支出标准。

4 招标采购方式要明确

15 预算审核要点

15-1 预算与批复概算的符合性审核（最关键的“红线”）

控制红线：审核预算是否严格控制在国家或上级部门已批复的初步设计概算额度内。这是预算审核的一票否决项。

科目对应：检查预算表中的各分项工程费用（如土建、安装、设备购置），是否与概算中的对应项目相对应。严禁擅自调整建设内容、规模或标准。

超概处理：如预算确实超出概算，必须审核是否已按规定程序重新报批并获得概算调整批复，否则直接不予通过。

15-2 预算审核要点

预算编制依据的充分性与时效性审核

编制依据：采用的定额、取费标准、计价办法是否符合中央或项目所在地的现行规定（例如适用哪一期的信息价）。

基础资料：审核施工图设计是否已通过审查（图审合格），地质勘察报告是否完整，避免因图纸深度不足导致预算漏项。

价格依据：主要材料和设备的价格取定是否有依据（如当地造价信息、市场询价单等），而非随意估价。

15-3.待摊投资与工程建设其他费的合规性审核

费用计提：审核建设单位管理费、勘察设计费、监理费、招标代理费等是否按照财政部规定标准计提，是否在概算限额内。

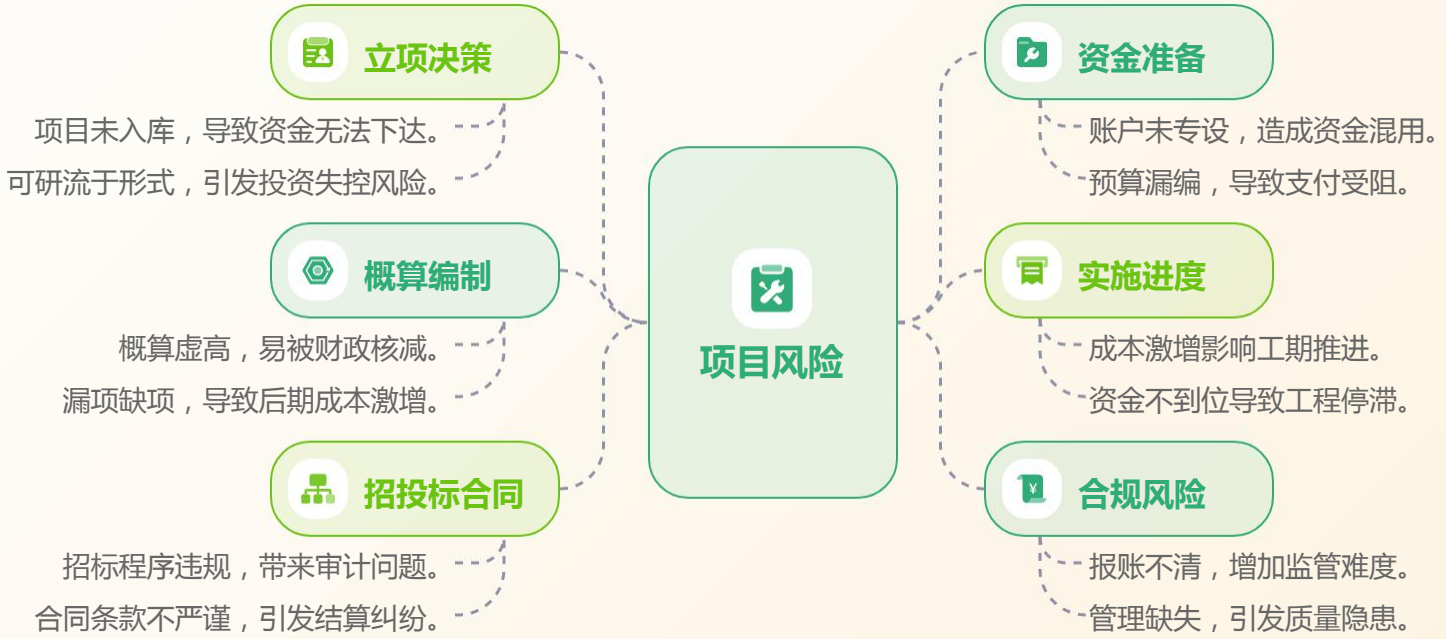
预备费动用：在预算阶段，原则上不允许动用基本预备费，除非有特殊原因且需报批。

二、前期财务风险识别与防控策略

贰

16 识别立项决策、概算编制、招投标合同、资金准备四大高风险领域





17 防范因可研流于形式、配套资金不实导致的项目停滞风险

01

严审可研质量

可行性研究必须基于实地勘察和真实数据，杜绝脱离实际的收益测算，确保建设方案科学可行。

02

落实资金拼盘

中央、地方配套及自筹资金须同步承诺并纳入预算安排，未落实的不得申报立项。

03

强化联合把关

推行多部门联合审查机制，对项目合规性、资金匹配性和实施可行性进行前置评估。

18 杜绝概算虚高、漏项缺项引发的财政评审核减与成本失控

严控概算虚高

杜绝“边设计、边施工、边编预算”现象，防止因工程量虚报导致财政评审核减10%-30%。

防范漏项缺项

强化地质勘察与设计深度，避免因前期准备不足引发后期巨额地基处理等追加支出。

规范管理费计提

严格按照标准控制建设单位管理费，超标准部分须报财政部批准，防止成本失控。

19 严控招标程序违规与合同条款缺陷带来的结算争议与审计问题

01

防范程序违规

严禁拆分项目或量身定制，确保招投标公开公平公正，规避审计风险。

02

规范招标行为

杜绝人为操纵和暗箱操作，维护市场竞争秩序，保障流程合规透明。

03

明确变更规则

合同中需清晰约定变更计价方式，防止结算争议和资金超支问题。

04

避免条款模糊

细化合同关键条款，提升可执行性，降低履约过程中的法律风险。

05

规范预付款管理

严格管控预付款发放条件，与履约保函挂钩，防范资金提前流失。

06

设定扣回机制

建立清晰的预付款回收规则，确保资金安全，防止企业损失。

07

防控资金挪用

通过制度设计约束资金用途，强化监督，保障项目资金专款专用。

08

强化合同约束

提升合同严谨性与完整性，有效控制履约风险，保障双方权益。

20 防控机制-建立‘三级审核+联合踏勘’机制，严把项目入库与立项关

三级审核制

实行村申报、乡审核、县审定的三级联审机制，层层把关，确保项目来源合规、程序规范。

联合踏勘

组织多部门现场联合踏勘，核实选址合法性与建设条件，从源头防范“先建后拆”风险。

立项论证实

强化可行性研究深度，重点审查资金拼盘真实性与后期管护能力，杜绝虚假立项。

21 推行‘背靠背’评审和限额设计，守住初步设计超估算10%红线



背靠背评审

实行编制与评审分离，由财政部门组织第三方独立复核概算，防止虚报高估。



限额设计管理

以可研估算为上限，初步设计概算不得超过其10%，倒逼设计单位精准控制造价。



超限重批机制

概算超估算10%的项目必须重新履行审批程序，未经批准不得进入后续环节。



责任闭环约束

明确建设单位对概算真实性负责，评审结果作为资金安排和审计监督的重要依据。

22 强化招标文件公平性审查与合同核心条款合法性把关

审查招标公平性

杜绝排他性条款，确保所有投标人权利平等，防范‘量身定制’等违规行为。

明确预付款规则

约定预付款比例及保函要求，防止资金被挪用，保障财政资金安全。

设定价格调整机制

合同中明确主要材料价格波动超5%时的调价公式，合理分担市场风险。

确立结算兜底条款

约定最终结算以财政评审结果为准，避免结算争议和超支失控。

23 健全内控制度，落实‘三重一大’决策与风险分级管理要求



三、全流程衔接：前期与实施及绩效联动

叁

24 实现预算编制与资金拨付的绩效进度双挂钩机制

预算精准分解

依据批准概算，将年度投资计划细化到具体工程量和支付节点，确保资金安排科学合理。

拨付动态挂钩

资金拨付与项目实际进度、绩效目标完成情况双绑定，未达进度不予拨款。

强化过程约束

通过预算执行监控，倒逼建设单位按计划推进，防止资金闲置或挪用。

25 以概算评审结果刚性约束建设过程中的成本支出

动态监控

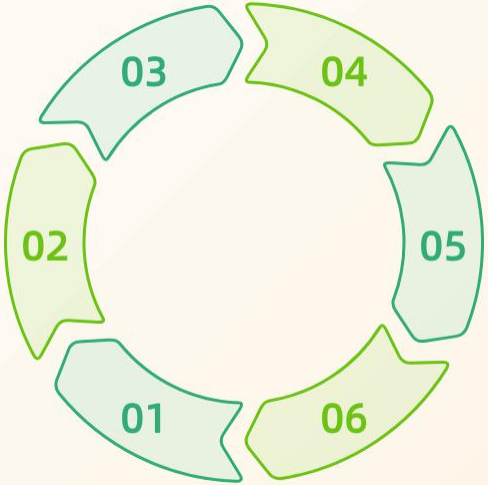
对建设过程中的资金流向实施动态监控，及时发现偏差并采取纠正措施。

预算分解

根据批准概算进行预算分解，明确各环节资金分配，保障资金使用合理有序。

概算为限

批准的概算设定为项目投资的最高限额，形成成本控制的刚性约束，不得随意突破。



严控支出

严格禁止超范围、超标准的资金支出，确保所有开支符合原定计划和标准。

调整审批

任何投资调整必须履行规定的审批程序，未经批准不得实施变更。

超支自担

未经批准的超支部分由建设单位自行承担，强化责任约束与风险意识。

26 通过合同约定明确结算以财政评审为准，防范超支风险

明确兜底条款

在合同中写明最终结算金额以财政投资评审结果为准，强化约束力。

防控高估冒算

防止施工单位虚报工程量或价格，降低超支风险。

避免结算争议

减少因结算分歧导致的资金支付延迟或突破概算问题。

确立评审权威

赋予财政评审法定地位，增强结算依据的公信力。

加强资金监管

提升财政资金使用的规范性、安全性和可控性。

保障财政安全

确保资金支付有据可依，防范财政风险。

27 推动前期设定绩效目标成为后期评价与预算安排的核心依据

目标前置

在预算编制阶段同步设定可量化、可考核的绩效目标，明确项目建设预期成效。

过程对标

项目实施中以既定绩效目标为基准，开展动态监控，及时纠偏。

结果挂钩

竣工后绩效评价严格对照前期目标进行，确保评价客观公正。

闭环应用

评价结果直接应用于下年度预算安排，实现“无效必问责”的刚性约束。

四、典型案例分析

肆

五、做好建设项目财务预算等基础工作的建议

伍

谢　谢

敬请批评指正！

