

初步设计审查实施办法

求、方法和要点(下)

长期以来，政府投资项目存在的决策失误、投资效益不高、投资浪费等问题，一直是政府寻求解决的课题。国家投资体制改革以后，按照谁投资谁负责的原则，在政府投资项目前期论证阶段，要求投资主管部门要对初步设计和初步设计概算加强管理，政府投资项目初步设计改由发改委委托工程咨询机构或组织专家审查后审批。在项目前期评审阶段，通过设立相应的评审程序，加强初步设计和设计概算审查，严格把关，在项目开工前切实控制工程建设规模和项目总投资，加强政府投资项目的外部控制和职能监督，增强投资约束机制。逐步建立权责明确、制约有效、科学规范的政府投资项目管理体制和运行机制，实现政府投资项目管理方式的改革目标。

本文通过分析初步设计审查在政府投资项目前期评审中的作用和要求，总结审查的方法和要点，探讨规范、完善政府投资项目前期评审的技术规程和改进方法，更好地为政府投资项目决策服务。

一、政府投资项目前期评审的特征和内容

投资是支持和带动经济迅速发展的有效手腕，政府投资项目在我国经济建设中特别是基础设施和公益项目的建设发挥

着巨大的作用。如何加强政府投资项目资金的办理，使资金利用更加合理、投资项目效益更加显著，防止由于大量的工程项目建设而滋生腐败，影响和谐社会的构建，是各级政府事情的重点之一，也是工程咨询机构一项重要的业务内容。

1、政府投资项目的特点

政府投资项目是指为了适应和推动国民经济或区域经济的发展，为了满足社会的文化、生活需要，以及出于政治、国防等因素的考虑，通过财政投资(国家和省级预算内投资)，发行国债或地方财政债券，利用外国政府赠款以及国家财政担保的国内外金融组织贷款等方式独资或合资兴建的固定资产投资项。具有为社会发展服务、非盈利、公益性，超大型、比一般项目投资大、风险大、影响面大和比一般项目更严格的管理程序等特点。

2、政府投资项目前期评审的意义

政府投资评审是对财政投资项目的立项决策、施工设计、竣工投产、生产谋划等全过程进行体系评价的一种经济举动，是固定资产投资项目办理的重要内容，是全面分析项目的微观效益、宏观效益、经济效益、社会效益以及项目进度、办理的合理性等，是对项目投资进行的综合评价，主要目的是评价项目的总体效益，分析项目投资的价值到底有多大，该不该投资，

进而总结经验，研究问题，提高项目决策的程度。跟着社会主义市场经济体制的确立和基本建设投资体制改革的发展和深入，作为政府职能的组成部分——政府投资评审职能日趋显得重要。只要充分加强政府投资项目资金评审，才能使国家投资项目资金有效发挥其调节市场的主导作用。XXX 前期项目评审程序设立后，加强了政府投资建设项目初步设计和初步设计概算的检察，充分发挥了其在政府投资项目评审中的技术支持作用，适应了当前加强政府投资项目办理需要，在一定程度上解决了政府投资办理中的困难，是符合国家投资体制改革尤其是政府投资体制改革的有关要求的。提高政府投资利用效益，既是对纳税人负责，也是对政府自身负责。

3、政府投资项目前期评审要求

总体要求是：“科学、公正、客观、高效”。在项目前期论证阶段，应正确认识政府投资项目前期评审的背景，把握好机遇：“十一五”期间，我国 GDP 增长仍然要靠投资来拉动，预计固定资产投资将达到 2 位数增长，其中政府投资将占很大比例，这为政府投资项目前期评审带来机遇，同时也对评审质量提出了更高的要求。政府投资项目前期评审要服从“十一五”发展规划、服从我国投资体制改革和政府投资体制改革的这一宏观背景，掌握好国家改革期间行业、产业投资建设各项方针、

政策，以“十一五”规划为指南，把握“以坚持科学的发展观，统领社会经济发展全局”的两个大目标：经济增长目标和节能降耗目标，处理好发展与资源利用、环境保护的关系。

4、政府投资项目前期评审重点

政府投资项目前期评审怎样才能保持科学的发展观，服从国家投资和建设宏观调控的需要，客观、公正、牢靠、科学地反映项目投资建设的真实情况，提高政府投资项目的效益程度或投资效果，使建设项目既能按预定目标高质量、高效力建成，又能最大限度地节约资金，使项目做到科学决策和科学施工。在政府投资项目工程建设前期论证阶段，一个重要的途径就是做好初步设计及初步设计概算的检察，也是政府投资项目前期评审的重点。

二、在政府投资项目前期评审中加强初步设计审查工作的重要意义

按照谁投资谁负责的原则，XXX作为政府投资项目的主要办理部门，加强政府投资项目前期论证阶段项目评审事情，改变过去政府投资项目的审批与初步设计及初步设计概算办理脱节的现状，这是适应国家投资体制改革新形势的必然要求。

1、投资体制改革前基本建设程序和项目审批程序

1)基本建设程序：基本建设项目从策划到开工投产(或利用)，不受所有制和行业、产业的限定，项目投资建设的客观程序为：项目策划—初步可行性研究—项目建议书—可行性研究—初步设计(或计划设计和技术设计两个设计阶段)—施工图设计—施工—投产(或竣工)—生产(或利用)。

2)投资项目审批程序：项目审批制是我国基本建设程序的重要环节。投资体制改革前，在工程建设前期阶段，我国政府投资项目的审批程序的基本内容包括：

①项目建议书及投资估算审批。立项申请一般由政府计划主管部门审查。符合立项条件的，在由计划主管部门报相应的各级政府批准。对特别重大的项目，各级政府还应当提请术目应的各级人民代表大会或其常务委员会审查批准。对经济、社会和环境有重大影响的项目，立项前还要广泛征求社会各界和公众的意见。

②可行性研究报告的审批。可行性研究报告完成后，最后由建设单位报政府投资办理部门（XXX）审批。另外，有的政府投资项目可行性研究报告和开工报告一起由政府投资办理部门审批。

2、政府投资项目前期管理存在的主要弊端

投资体制改革以前，我国政府投资项目前期办理主题较多，如 XXX 负责项目建议书、可行性研究报告、概算审批，建设行政主管部门设计文件与概算检察、工程实施等。政府投资项目审批与初步审计及初步设计概算办理脱节，存在一下弊端：

1)发改委审批可行性研究报告后，项目总投资与初步设计概算差距较大，项目投资一般差 20%左右，而国家规定“项目总投资概算不得超过可行性研究报告批准的总投资估算得 10%，否则可行性研究报告应当重新报批”。可研总投资与初步设计概算差距过大，由于项目投资规模难以控制，不能按预定目标高质量、高效率建成和最大限度地节约建设资金，提高政府投资项目的效益水平就成为一句空话，项目投资效益(效果)往往不好，是不符合建设节约型社会要求的。(2)可行性研究报告批准后，初步设计变化很大，有的项目设计概算超出批准的可研投资的情况还比较严重，有的项目甚至投资管理失控。主要原因是：

①由于不少地方领导推崇“政绩工程”、“形象工程”，最后“官”是升了，但其身后却落下了一大堆“花架子。无效差…的工程，劳民伤财……而政府投资项目可行性研究理论上有很大一部分是以应付上级审批为最高目的的“可批性研究”，成为一些地方和部门争取项目和资金的“拍门砖”。有的项目规模和投

资规模“水份很大”，使科学、严谨的可行性研究事情“变味”。往往导致“垂纶工程”、“三超工程”的呈现(即在同一工程上，呈现概算超估算、预算超概算、决算超预算)。有的工程最后成为各方牟利的“投资无底洞”，造成工程建设工期一拖再拖，投资一增再增，项目难以建成，建成后不能达标投产，投资后不能完成预期的经济效益和社会效益等。

②由于我国经济体制和投资体制的不完善，在投资体制改革过程中，建设项目可行性研究工作本身还存在不少问题，建设项目论证与国外同一阶段相比还有很大差距，造成一些政府投资项目可行性研究工程方案或技术方案的研究论证深度不够，如市场、组织机构等方面分析不够，不重视多方案的比选及项目风险分析，或者分析的内容、深度严重不足，缺乏项目周期各阶段风险管理的统一筹划及策略论证等。③客观上，由于投资建设项目在可行性研究阶段还存在许多不可预见的因素，如工程建设的外部条件(资源、环境、经济、产业布局、市场及市场环境等)和项目本身的开发建设条件还未落实或未完全落实，以及项目在建设规模、产品技术方案(或工程建设方案)，市场、经济效益等方面的不确定性，使得可行性研究报告总投资估算不能准确包括项目建设所需的一切费用，也给项目规模和总投资估算带来一定误差。另一方面，可行性研究没有一个

合理的研究工作时间，研究工期太短，一味的赶时间，研究的内容不透彻，工程方案没有充分的时间进行比选，项目的建设条件也无法落实；另外，有的项目工程咨询费用太低或偏低，研究费用不够，也是原因之一。

3、加强政府投资项目初步设计审查工作的必要性

国家投资体制改革以后，为切实控制项目投资，节约资源、避免浪费、提高投资效益，国家要求投资主管部门对政府投资项目初步设计和初设概算加强办理，“建立政府投资责任追究制度，工程咨询、投资项目决策、设计、施工、监理等部门和单位，都应有相应的责任约束，对不遵守法律法规给国家造成重大损失的，要依法追究有关责任人的行政和法律责任”见《国务院关于投资体制改革的决定》），严格控制工程建设规模和总投资，在政府投资项目前期论证阶段，通过加强初步设计检察事情，充分发挥政府投资项目前期评审的作用。跟着投资体制改革的促进和相关责任追究制度的建立，今后将有效按捺盲目投资，乱花钱的行为。

4、综合性工程咨询机构应在政府投资项目前期评审中发挥独特的作用

政府投资项目初步设计由 **XXX** 检察和审批，既是政府投资主管部门的一项新业务，也是综合性工程咨询机构一项新的

工程咨询内容。政府投资项目一般具有社会性、非盈利、公益性等特点，项目建设大多为适应和推动百姓经济或区域经济的发展，满足社会的文化、生活需要，以及出于政治、国防等因素，因而项目政策性较强。要求咨询机构熟悉国家相关的产业政策、投资政策、地方经济和社会发展规划、各类产业的专项规划，掌握相关产业、行业发展的最新动态和发展趋势，了解项目市场、资源、技术等最新信息。这就为综合性工程咨询机构提供了新的业务内容和发展机遇。

与其他工程咨询机构相比，承担政府投资项目前期评审初步设计审查工作，综合性工程咨询机构能够发挥不可替代的作用，具有以下几大优势。

1)能够比较准确的领会和贯彻国家政策。

综合性工程咨询单位一直在各级发改委等政府部门的领导下，为政府部门审批项目提供决策咨询，因而能够比较准确地领会和贯彻国家基本建设的方针政策，能够准确地执行发改委等政府部门对项目的审批意见，有利于评审工作的开展。

2)与政府部门在项目运作中建立了较好的互信关系。综合性工程咨询单位主要承担政府投资的各类大中型工程项目的咨询论证，在项目论证过程中，综合性工程咨询单位坚持“独立、科学、公正”的原则，为政府投资项目在经济技术上把关，成

了较好的互信关系。

3)与工程建设行业有广泛的联系。

综合性工程咨询单位承当咨询论证的工程项目，涉及产业、农业、交通、能源、城建、环保等各行业，通过对不同行业工程项目的了解，综合性工程咨询单位对国家有关政法规、各行业的规范和专业技术标准有较全面的了解，与工程建设行业有广泛的联系。能够根据不同项目的特点组织工程建设行业的专家，组织协调能力较强。

但政府投资项目具有大型、超大型(项目建设资金往往涉及数亿数十亿、有的甚至上百亿)，比一般项目投资大、风险大、影响面大和比一般项目更严格的办理程序等特点。在初步设计阶段，专业更细，专业化程度更高，技术要求更高，综合性工程咨询单位往往不具有专业完全的各类工程技术人员。而工程建设行业各类勘察设计单位熟悉工程建设规范、专业技术标准，具有丰富的工程技术咨询经验。这就需要与勘察设计单位密切合作，发挥各自的优势，才能高标准、高质量地完成政府投资项目初步设计检察事情。

3、初步设计检察在政府投资项目前期评审中的作用

确定建设项目投资额、编制固定资产投资计划、控制施工图预算、考核设计经济合理性和建设成本的依据。作为投资计划、工程招投标、材料设备供货、施工检察、项目审计的依据，初步设计和初步设计概算是政府投资项目前期评审的核心内容，对提高投资项目的效益程度，保证建设项目做到科学决策和科学施工意义重大，在政府投资项目前期评审中发挥核心作用。这是由于：

1、初步设计是对建设项目作出基本技术决定和确定全部建设用度的设计，分阶段设计的第一阶段设计。根据审定可行性研究报告、厂址选择报告等资料编制。其任务在于对设计对象作通盘研究和计较，以确定建设项目在划定的地点和期限内进行建设的可能性，投产后在技术上的牢靠性和经济上的合理性，并通过编制总概算确定总的建设用度和主要技术经济指标。据有关专家通过资料测算分析，在技术设计阶段，影响建设项目造价的程度为 35%— 75%，施工图设计阶段为 5%— 10%。由此看来，在初步设计阶段的设计概算是编制建设计划和控制施工图预算的依据，是考核设计的经济合理性建设成本的依据，也是限定‘三超’的关键。

设备材料的订货及生产安排、土地征用、投资控制、施工图设计的进行、施工组织设计的编制、施工准备和生产准备等方面的要求。

3、初步设计概算包括了项目建设所需的一切费用(初步设计阶段工程建设内容已比较完整),初步设计和总概算一旦审定,项邑总投资概算可以控制在可行性研究报告批准的总投资估算的 10%以内。投资的准确性对确定建设项目投资额、编制固定资产投资计划、控制施工图预算、考核设计经济合理性和建设成本以及工程、设备的招标等具有指导性。近几年来,XXX 在投资项目评审中(大多是政府投资项目),主要通过初步设计审查,完善、优化了项目技术、工程方案,调整了初步设计概算,增减后,累计节省投资 200 多亿元,平均每年为国家节省投资 50 多亿元。沿海有的城市在政府投资项目前期评审中,主要通过初步设计和初步设计概算审查,核减投资增减平衡后,减率达 20.84%。说明在政府投资项目前期评审中,加强初步设计和设计概算的审查,对提高投资项目的效益水平,保证建设项目做到科学决策和科学施工,使建设项目既能按预定目标高质量、高效率建成,又能最大限度地节约资金”方面已发挥出重要的作用。

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：<https://d.book118.com/838116064047006075>