

# 政府投资项目 项目建议书评估服务指南

上海市发展和改革委员会发布



# 政府投资项目项目建议书评估 服务指南

## 一、适用范围

本指南适用于本市政府投资项目项目建议书评估的委托和提供。

## 二、事项名称和代码

事项名称：政府投资项目项目建议书评估

## 三、中介服务依据

（一）《政府投资条例》（2019 年国务院令 第 712 号）第十一条：投资主管部门或者其他有关部门应当根据国民经济和社会发展规划、相关领域专项规划、产业政策等，从下列方面对政府投资项目进行审查，作出是否批准的决定。……

对经济社会发展、社会公众利益有重大影响或者投资规模较大的政府投资项目，投资主管部门或者其他有关部门应当在中介服务机构评估、公众参与、专家评议、风险评估的基础上作出是否批准的决定。

（二）《中共中央国务院关于深化投融资体制改革的意见》（中发〔2016〕18 号）第三款：规范政府投资管理。改进和规范政府投资项目审批制，采用直接投资和资本金注入方式的项目，对经济社会发展、社会公众利益有重大影响或者投资规模较大的，要在咨询机构评估、公众参与、专家评议、风险评估等科学论证基础上，严格审批项目建议书、可行性研究报告、初步设计。

（三）《国务院关于投资体制改革的决定》（国发〔2004〕20 号）第三款：健全政府投资项目决策机制。进一步完善和坚持科学的决策规则和程序，提高政府投资项目决策的科学化、民主化水平；政府投资项目一般都要经过符合资质要求的咨询中介机构的评估论证，咨询评估要引入竞争机制，并制定合理的竞争规则；特别重大的项目还应实行专家评议制度；逐步实行政府投资项目公示制度，广泛听取各方面的意见和建议。

## 四、中介服务范围

政府采取直接投资方式、资本金注入方式投资的固定资产投资项 目，在审批机关受理项目建议书后，可以委托具有相关专业和能力的工程咨询机构进行评估。

## 五、服务对象

本指南主要服务于项目审批机关和中介服务机构开展政府投资项目项目建议书评估工作。

## 六、中介服务内容

工程咨询机构根据审批机关的委托要求，按照有关法律、法规，重点对项目建设的必要性和依据、拟建内容和规模、建设地点初步设想、建设条件和资源情况、初步投资估算和资金筹措、财务与经济影响等方面进行评估论证。

## 七、中介服务方法

政府投资项目项目建议书评估应采用定量分析与定性分析相结合，以定性分析为主。

## 八、中介服务结论

评估项目建设的必要性

## 九、法律效力

项目建议书评估报告是审批机关对政府投资项目审批时的重要依据。

按照规定，项目审批机关应当将项目评估报告与批复文件一并存档备查。

## 十、中介服务机构

承担本市政府投资项目项目建议书评估工作的中介服务机构，应当在全国投资项目在线审批监管平台备案，开展的咨询业务应当与备案的专业和服务范围一致。如中介服务机构具备工程咨询协会颁发的工程咨询单位资信证书，可一并提供。

项目审批机关根据有关规定选择评估单位。

## 十一、委托中介服务

《关于委托评估××项目建议书的函》，审批机关应当采用书面形式提出中介服务委托书，委托书中应当根据项目具体情况，提出评估重点，明确评估时限和评估费用。

## 十二、中介服务材料

### （一）中介服务材料形式标准

提供材料以纸质材料为主，必要时提供电子版文件。

### （二）中介服务材料目录

序号	提交材料名称	原件/复印件	份数	纸质/电子报件	材料来源/出具部门	要求
1	关于报送项目建议书评估报告的函	原件	按委托要求	纸质+电子版	中介服务机构	
2	项目建议书评估报告	原件	按委托要求	纸质+电子版	中介服务机构	文件真实、合法和完整

### （三）中介服务委托书名称

《关于委托评估××项目建议书的函》

## 十三、工作程序

政府投资项目项目建议书评估中介服务工作程序为：

### （一）接受委托

工程咨询机构接受审批机关的委托后，与审批机关进一步明确具体工作要求，启动项目评估工作。

### （二）组建工作团队

根据委托评估项目的类型、工作量、内容、范围、时间要求等组建评估团队，确定项目负责人，并建立报告协调和审核制度。

### （三）组织评估

工程咨询机构根据项目特点和委托要求，制定评估工作计划，拟定评估重点和专家组名单，组织现场踏勘和评估论证会，收集整理专家意见、行业主管部门意见、项目所在地区行政管理部门意见、项目涉及的有关企业和单位意见等。

### （四）项目分析

根据相关专家、部门、单位和公众等意见，工程咨询机构对建设项目必要性、拟建地点、初拟建设内容与规模、初步建设方案、初步投资估算与资金筹措、财务与经济影响等方面进行评估论证。

当有关评估结论不足以支持建设项目必要性和可能性时，工程咨询机构可以要求项目单位对相关内容进行调整，或者对有关情况和文件做进一步澄清、补充。

### （五）编写报告

按照委托要求和相关报告编制要求，结合各方意见，完成项目建议书评估报告初稿。

#### **（六）修改完善报告**

工程咨询机构就项目建议书评估报告初稿与委托方交换意见，修改完善。

#### **（七）提交成果**

工程咨询机构根据委托要求，将评估成果交付审批机关。

### **十四、中介服务期限**

中介服务期限：委托函要求，并符合相关管理办法规定。

### **十五、中介服务文件**

#### **（一）中介服务文件名称**

中介服务文件为：《××项目建议书评估报告》。

#### **（二）中介服务文件主要内容**

项目建议书评估报告通常包括下列内容：

1. 项目概况
2. 项目建设必要性评估
3. 建设内容和建设规模评估
4. 项目选址方案评估
5. 初步建设方案评估
6. 项目进度安排评估
7. 初步投资估算和资金筹措方案评估
8. 财务与经济影响评估
9. 结论与建议

#### **（三）中介服务文件编制要求**

1. 项目建议书评估报告一般包括项目概况、项目建设必要性评估、建设内容和建设规模评估、项目选址方案评估、初步建设方案评估、项目进度安排评估、初步投资估算和资金筹措方案评估、财务与经济影响评估、结论与建议、附录附件等内容。

2. 为了全面、清晰地表达咨询评估报告的相关内容，应重视有关附件、附图及附表，作为咨询评估报告的重要组成部分。

3. 项目建议书评估报告文本应规范，文字应简洁准确，数据应真实可信，资料应翔实，分析方法应科学，计量单位应标准化，结论应明确。评估报告文件应当加盖工程咨询机构公章和项目负责人的咨询工程师（投资）执业专用章。

4. 可根据需要设专门章节进行评估论证。

#### **（四）中介服务文件格式与载体**

项目建议书评估报告格式内容包括封面、工程咨询单位资信证书复印件、人员页、摘要、目录、正文、附表、附件、附图等。

项目建议书评估报告一般采用纸质载体。为适应信息处理需要，项目建议书评估报告可辅助采用电子载体形式。

### **十六、收费依据及标准**

#### **（一）收费项目**

项目建议书评估费

#### **（二）收费依据**

政府部门付费，应符合各级政府预算支出标准，参照《〈上海市重点建设项目社会稳定风险评估咨询服务收费暂行规定〉和〈上海市重点建设项目社会稳定风险评估咨询服务收费暂行标准〉》（沪发改投〔2012〕130号）、《上海市发展改革委关于印发委托投资咨询评估管理办法的通知》（沪发改规范〔2019〕13号）。

### **十七、主要义务和责任**

#### **（一）委托人主要义务和责任**

1. 需对项目单位提交的项目建议书等资料进行初审，并确定是否符合委托咨询评估条件。

2. 委托人向承担项目建议书的工程咨询机构书面出具委托书，明确委托要求，包括评估事项、评估重点、评估时限、评估费用、联系人员、联系方式等，并附相关材料。

3. 加强事中、事后监管，严格责任追究。

#### **（二）中介服务机构主要义务和责任**

1. 工程咨询机构接受委托评估项目建议书，应当按照委托要求，独立、公正、客观、科学地开展咨询评估工作，建立相应的工作机制和制度安排，保证评估质量和效率，并对评估结论承担责任。

2.工程咨询机构应当遵守国家法律法规和政策要求，恪守行业规范和职业道德，积极参与和接受行业自律管理。

3. 咨询成果文件应当符合委托方提出的评估重点要求，并符合法律法规、有关发展建设规划、技术标准、产业政策以及政府部门发布的标准规范等规定。咨询成果文件上应当加盖工程咨询单位公章和咨询工程师（投资）执业专用章

4. 工程咨询机构应当建立从业档案制度，将委托合同、咨询成果文件等存档备查。

5. 涉密项目的咨询评估任务应按照《保守国家秘密法》及其实施条例规定进行保密管理。

## 十八、中介服务禁止性行为

工程咨询单位及其从业人员在从事项目建议书评估工作中，不得有下列行为：

- （一）备案信息存在弄虚作假或与实际情况不符的；
- （二）未执行回避制度或借承担咨询评估任务之机非法获利的；
- （三）弄虚作假、泄露委托方的商业秘密以及采取不正当竞争手段损害其他工程咨询单位利益的；
- （四）咨询成果存在严重质量问题的；
- （五）未建立咨询成果文件完整档案的；
- （六）无正当理由拒绝接受委托任务的；
- （七）未在规定时限或者经批准的延期时限内完成评估任务。
- （八）其他违反法律法规的行为。

## 十九、咨询途经

### （一）电话咨询

（021）63596761、（021）12345

### （三）电子邮件咨询

sfgwzx@fgw.sh.gov.cn

### （四）信函咨询

咨询部门名称：上海市发展和改革委员会信息中心

通讯地址：上海市黄浦区威海路 48 号 13 楼 1310 室

邮政编码：200003

## 二十、投诉渠道

### （一）电话投诉

(021) 12345

### （三）电子邮件投诉

sfgwts@fgw.sh.gov.cn

### （四）信函投诉

投诉受理部门名称：上海市发展和改革委员会机关党委

通讯地址：上海市人民大道 200 号 11 楼 1102 室

邮政编码：200003

## 附录 1

### 中介服务委托书示范文本

#### 上海市发展改革委关于委托评估项目建议书的函

沪发改××评字〔××〕号

××公司：

根据《上海市发展和改革委员会委托投资咨询评估管理办法》（沪发改规范〔2019〕13号）有关要求，现委托你公司对××项目建议书进行评估。

请抓紧组织专家，对项目建设必要性、建设规模、投资估算等方面进行评估。

请自接函之日起 30 个工作日内完成评估工作，并将评估报告书面报送我委。如确有原因不能按时完成的，应在规定时限前 5 个工作日内向我委书面报告并提出申请。

根据国家及本市有关规定，本次评估工作费用××万元，具体如下：

项目建议书评估	费用	××万元
---------	----	------

上海市发展和改革委员会

××年××月××日

项目单位联系人：××

联系电话：××

委托单位联系人：××

联系电话：××

抄 送：

附录 2  
中介服务文件示范文本

××项目建议书  
评估报告

编制单位：××××××××××××××××××  
××××年××月

## 编制组人员页

评 估 单 位：××  
资 信 证 书 编 号：××  
报 告 审 定 人：××  
报 告 审 核 人：××  
校 对 人：××  
项 目 负 责 人：××  
项 目 参 加 人：××

（评估单位项目组成员名单，包括：姓名、职务/技术职称、是否咨询工程师（投资）、在项目组中的职责（如项目负责人、项目组成员、报告审核人、报告审定人等）。具体排版形式由各中介服务机构自定）

### 专家组人员页

名字	职称	专业
----	----	----

组 长：

××	××	××
----	----	----

组 员：

××	××	××
----	----	----

××	××	××
----	----	----

××	××	××
----	----	----

（专家名单，包括：姓名、技术专长、职称或职务等）。具体排版形式由各中介服务机构自定）

## 摘 要

扼要介绍报告正文的核心内容，主要包括评估的基本背景、主要评估内容及重要评估结论和建议。

## 目 录

- 一、项目概况
- 二、项目建设必要性评估
- 三、建设内容和建设规模评估
- 四、项目选址方案评估
- 五、初步建设方案评估
- 六、项目进度安排评估
- 七、初步投资估算和资金筹措评估
- 八、财务与经济影响评估
- 九、结论与建议

附表：

附件：

附图：

## 一、项目概况

简要介绍项目建议书主要研究结论，包括项目法人、拟建地点、建设内容和规模、初步建设方案、初步投资估算及资金筹措方案等内容。

## 二、项目建设必要性评估

从宏观和微观两个层面对项目建设的依据和主要理由进行评估。

宏观层面，评估拟建项目是否符合合理配置资源和有效利用资源的要求；是否符合国民经济和社会发展规划、国民经济和社会发展规划、国土空间规划、行业发展规划的要求；是否符合国家技术政策和产业政策、产业发展方向、产业空间布局、行业规范条件等的要求；是否符合保护环境、可持续发展的要求等。

微观层面，评估拟建项目的必要性；是否能够改善城市公共基础设施条件、提升公共事业发展水平、促进区域社会经济协调发展。

## 三、建设内容和建设规模评估

### 3.1 社会需求和市场需求评估

从提升公共利益、规避投资风险的角度出发，对项目建议书社会需求调查和社会需求预测的结果进行深入分析，对拟建项目的社会需求预测结论及合理性提出评估意见。

### 3.2 目标定位的合理性评估

从国家安全、科技创新、社会公平、生态环境等方面评估总目标的合理性。从可持续的角度出发进行分析，评估工程目标的先进性、可实现性和经济可承受能力，以及建成后满足需求的程度等。

### 3.3 建设内容和规模评估

根据项目需求分析的结果，评估建设内容的适宜性。根据有关标准规范要求及内外部约束条件，评估项目建设规模的合理性。

## 四、项目选址方案评估

### 4.1 项目场址选择评估

重点从优化重大布局、提升产业结构、改善公共利益、促进社会发展、满足

工程条件等方面进行评估。

#### 4.2 建设地点及用地方案评估

从项目建设地点、土地权属及占地面积、土地利用状况、取得土地方式等方面分析，对项目选址和用地方案是否符合有关法律法规要求提出评估意见。

### 五、初步建设方案评估

#### 5.1 主体建设方案评估

重点评估拟建项目布局方案、技术方案的初步可行性。

#### 5.2 建设条件评估

为满足项目建设功能与目标，评估建设方案所需的资源情况和配套建设条件的可能性。

### 六、项目进度安排评估

根据拟建项目的内外部条件，并结合项目特点，分析制约工程进度、质量、投资的关键环节，评估项目建设工期和进度安排合理性。

### 七、初步投资估算和资金筹措方案评估

#### 7.1 初步投资估算评估

通过对初步投资估算编制范围、编制依据和总投资估算等的评估，提出初步投资估算是否全面、合理，编制依据是否符合国家和地方有关规定，估算指标是否能够反映正常建设条件下的价格水平。

#### 7.2 资金筹措方案评估

通过对资金来源、资金构成、各方出资比例、筹资风险、资金使用计划等方面的分析，对其资金筹措的可靠性和合理性进行评估。

### 八、财务与经济影响评估

#### 8.1 财务效益与费用效果评估

根据项目的不同情况，对直接投资项目主要进行费用效果评估；对资本金注入项目进行财务评价，评估其偿债能力和可持续能力。

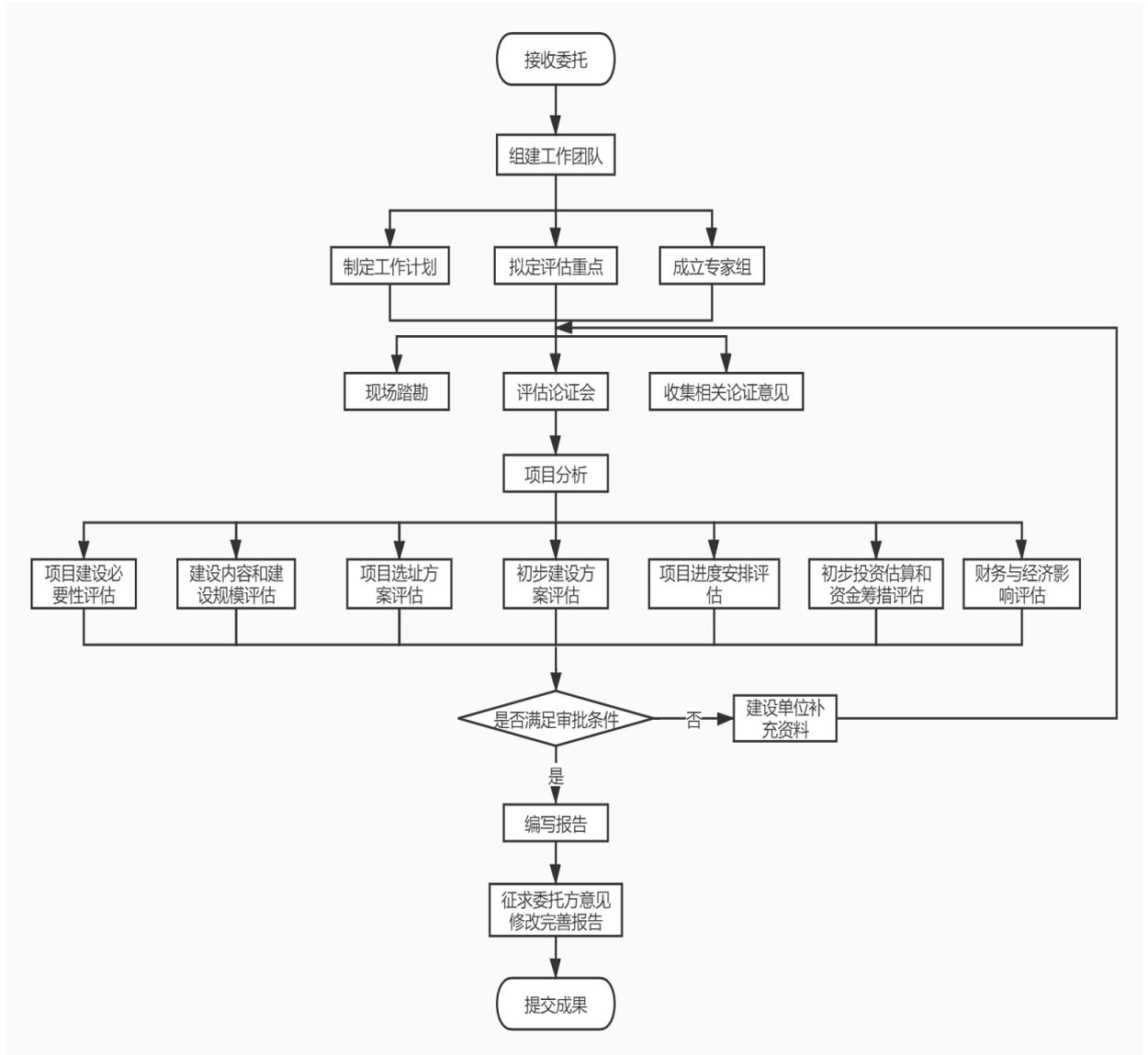
#### 8.2 经济影响评估

对于在行业内具有重要地位、对行业未来发展方向具有重要影响的建设项目，应进行行业影响评估；对区域经济可能产生重大影响的项目，应评估拟建项目对区域经济所产生的影响；对于投资规模巨大的特大型项目，以及可能对国民经济和国家安全产生重大影响的基础设施、科技创新、战略性资源开发、国防安全等项目，应进行宏观经济影响评估。

## 九、结论与建议

总结主要评估结论，判断项目必要性和可能性，并对下阶段需要开展的工作，特别是需要进一步研究和解决的问题，提出措施建议。

### 附录 3 中介服务流程示意图



## 附录 4

### 常见错误示例

1. 常见错误：主要技术经济指标不符合控制性详细规划要求。

正确做法：报告编制单位应仔细核对项目建设规模、容积率、建筑高度、绿化率等主要技术经济指标是否符合控制性详细规划要求。若存在不符情况，则应提醒项目单位报请相关主管部门调整项目设计方案。

2. 常见错误：附件过期。

正确做法：报告编制单位应仔细核对项目单位的事业单位法人证书/营业执照等附件是否在有效期内，若已超出有效期，应提醒项目单位重新办理并提供有效文件。

3. 常见错误：超范围承接咨询业务。

正确做法：咨询单位订立服务合同和开展相应的咨询业务，开展的咨询业务应当与在全国投资项目在线审批监管平台备案的专业和服务范围一致。

4. 常见错误：出具评估报告时未加盖咨询工程师（投资）执业专用章。

正确做法：评估报告文件应当加盖工程咨询机构公章和咨询工程师（投资）执业专用章。

## 附录 6

### 中介服务依据目录

#### 一、法律法规

1. 《国务院关于投资体制改革的决定》（国发〔2004〕30号）
2. 《中共中央国务院关于深化投融资体制改革的意见》（中发〔2016〕18号）
3. 《政府投资条例》（2019年中华人民共和国国务院令第712号）
4. 《工程咨询行业管理办法》（2017年国家发展改革委令第9号）
5. 《上海市发展改革委关于印发委托投资咨询评估管理办法的通知》（沪发改规范〔2019〕13号）

#### 二、标准规范

《建设项目经济评价方法与参数》（第三版）等