

2024 年政府投资项目和核准类公共 服务设施等项目评估评审项目前评报告

一、项目概况

二、项目背景：

改革开放以来，国家对原有的投资体制进行了一系列改革，打破了传统计划经济体制下高度集中的投资管理模式，初步形成了投资主体多元化、资金来源多渠道、投资方式多样化、项目建设市场化的新格局。但是，现行的投资体制还存在不少问题，特别是企业的投资决策权没有完全落实，市场配置资源的基础性作用尚未得到充分发挥，政府投资决策的科学化、民主化水平需要进一步提高，投资宏观调控和监管的有效性需要增强。2004 年国务院发布了《国务院关于投资体制改革的决定》（国发〔2004〕20 号），决定进一步深化投资体制改革。

政府投资项目和核准类公共服务设施等项目评估评审项目（以下简称“本项目”）主要涉及政府投资项目和核准类公共服务设施等项目第三方评估、专家评审费等工作。按现行项目审批评估和资金拨付机制，闵行区目前对基础设施和社会事业类建设项目（含政府投资项目和企业投资核准类项目）的第三方委托评估费用纳入项目总投资（工程建设其他费用），由项目立项单位

与第三方委托评估单位签订委托评估合同并支付相应费用。这样的做法存在方面的问题：一是不符合文件规定。按照《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》（沪发改投〔2015〕213号）项目审批管理有关要求，应由审批部门委托第三方对项目进行评估评审，并承担相关评估费用。二是影响项目评估的公正客观性。项目单位与第三方评估机构签合同、支付费用的做法可能会干扰项目评估，对项目评估结果的公正客观产生一定影响。这种情况曾经发生在水务、交通等政府投资审批项目上。故从2018年起，区发改委申请在本项目经费中增加了“政府投资项目第三方评估费”子项目预算，计划逐步将政府投资项目和企业投资核准类项目管理委托第三方机构的费用纳入了区发改委的部门预算安排。通过本项目的开展，将进一步规范政府投资项目管理，增强项目评估的独立性，规范政府投资决策、计划安排、投资控制等方面管理工作。

2、依据充分性：

根据国家、市区级层面相关文件精神，区发改委应按要求负责牵头组织或委托具有资质的工程咨询机构组织项目入库论证，委托具有资质的工程咨询机构对可行性研究报告等进行评估。本项目符合国家、上海市提出的工作要求，以国家、市区政策文件为立项依据：

（1）《政府核准投资管理办法》（中华人民共和国国家发展和改革委员会第11号令）：文件规定项目核准机关对企业投资项目进行的核准是行政许可事项，实施行政许可所需经

费应当由本级财政予以保障。

(2) 《上海市政府关于批转市发展改革委制定的上海市企业投资项目核准管理办法等7个文件的通知》(沪府发(2014)81号): 通知中包含了市发改委制订的《上海市企业投资项目核准管理办法》、《上海市企业投资项目备案管理办法》、《上海市外商投资项目核准和备案管理办法》、《上海市境外投资项目备案管理办法》、《上海市政府核准的投资项目目录细则(2014年本)》、《上海市政府备案的投资项目目录(2014年本)》、《上海市政府审批的投资项目目录(2014年本)》等7个文件,文件规定了各类投资项目申请报告内容编制要求、核准程序、核准条件及效力。

(3) 《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》(沪发改投(2015)213号): 文件中明确规定了按建设项目投资额分档取费标准和按建设项目投资额分档取费的调整系数。

(4) 《闵行区政府投资项目管理办法》(闵府发(2019)35号): 办法明确了政府投资项目的安排原则、职责分工、计划管理、建设管理、监督管理和责任追究等内容。闵行区发改委作为闵行区政府投资项目的主管部门,主要负责项目的储备、计划和审批管理,组织开展政府投资项目的评价和稽查。

3、项目必要性和重要性:

经向市发改委及徐汇、长宁、静安、嘉定、松江等兄弟区

发改部门调查获悉，上述市、区发改委均已按照“谁委托，向谁负责”的原则，由本部门独立委托第三方对项目进行评估，每年向财政部门申请项目经费列入本部门预算。本部门委托第三方咨询机构开展相关专业的审核、评估和论证，进一步加强和规范这类政府投资项目的相关管理，从而提高政府投资的效益是非常有必要的。

4、项目的可行性：

本委根据项目实际情况，委托第三方咨询机构或相关专家开展相关工作，严格按照《闵行区政府投资项目管理办法》等相关文件执行，并严格执行财务管理相关制度，具体如下：

（1）组织架构上，根据《闵行区政府投资项目管理办法》，明确了政府投资项目管理的职责分工，区发改委作为主管部门，与其他部门协同合作。

（2）机制建设上，根据《闵行区政府投资项目管理办法》，明确了闵行区政府投资项目的管理办法、实施细则和主要职责划分。

（3）工作计划上，2024年项目计划不明确，项目种类、数量按三年评估评审项目进行预估，实际按项目报建单位实际的上报情况组织评审和评估咨询，项目存在不确定性。

（4）制度措施上，主要参照《闵行区政府投资项目管理办法》实施。

（5）第三方资源上，项目入库论证聘请市专家库平台上

的专家对项目进行论证研究，市专家库平台由市发改委统一建立和管理，区发改委按照有关规定选取专家；个别重大项目委托有资质的第三方进行论证研究，第三方机构应具备工程咨询证书（如综合经济、建筑、市政公用工程等）等专业资质，区发改委已通过招标采购建立了第三方机构库。2021年，经招投标共有5家机构入围，分别是：上海城建研究院有限公司、上海浦东建筑设计研究院有限公司、上海同济工程咨询有限公司、上海申莘建设工程造价咨询有限公司、上海沪闵建筑设计院有限公司。每年市场上有适当的第三方机构，能保证本项目的有效实施。

二、项目绩效目标情况

1、项目的总体目标：

通过本项目委托第三方咨询机构开展项目储备入库阶段的论证研究、政府投资项目第三方评估等，进一步加强和规范政府投资项目管理，提高政府投资效益。

2、项目的具体目标：

数量：政府投资和城市维护类项目专家评审数完成25个项目以上；政府投资项目和企业投资核准类项目第三方评估完成20个项目以上；

质量：评估报告规范、评估机构资质合规、评估报告审核一次通过率达90%。

时效指标：在 90 个工作日内完成项目评审。

效益：规范项目建设管理，提高政府投资和企业核准项目管理水平。

二、项目投入情况

1、项目总投入和构成情况：

2024 年本项目申报财政预算总金额为 66 万元。其中，政府投资项目委托第三方评估评审 61 万元；政府投资项目专家评审费 5 万元。具体各项预算明细如表 2 所示：

表 2 预算明细表

单位：万元

一级项目	二级项目	三级明细	单价 (万元)	数量	明细 金额 (万元)	编制说明
政府投资项目和核准类公共服务设施等项目评估	政府投资项目委托第三方评估评审	评审费	61	1	61.00	项目评估合同及《上海市发展和改革委员会投资咨询评估管理办法》
	政府投资项目专家评审费	评审费	0.1	50	5.00	参照《闵行区区级机关培训费管理办法》

一级项目	二级项目	三级 明细	单价 (万元)	数量	明细 金额 (万元)	编制说明
评审						
合计					66.00	

2、经常性项目执行情况：

近3年各子项的预算安排和实际执行情况如表4所示：

表4 近3年各子项预算执行表

单位：万元

序号	子项目	2021年			2022年			2023年		
		预算 (调整后)	执行 数	执行 率	预算 (调整后)	执行 数	执行 率	预算 (调整后)	执行 数	执行 率
1	政府投资项目委托第三方评估评审	60.00	10.5	17.50%	50.00	17.50	35.00%	51.35	51.00	99.32%
2	政府投资专家评审费	3.28	2.00	60.90%	3.00	0.66	22.00%	3.00	2.16	72%

预算执行率说明：

(1) 政府投资项目委托第三方评估评审费：每年平均 50

个项目中大部分项目的入库论证费用都在项目二类费用中开支，只有很少一部分项目的入库论证费用由区发改委本子项目预算承担，所以近3年预算执行率均较低；

(2) 政府投资项目专家评审费：每年预算执行率不稳定，前期研究费应该要计入项目总投资，区发改委近几年对本子项目预算已自行调减预算；

3、资金来源情况：

2024年本项目资金由区级一般公共预算安排，纳入本委部门预算。本项目采用的是政府分散采购方式实施，通过政府招标投标采购方式建立机构库，具体项目时在机构库内选择。本委委托第三方机构对项目进行评估评审，第三方完成评审报告后，由本委进行验收，验收通过后支付评审费用。

4、成本管理情况：

(1) 政府投资项目专家评审费，在参照文件法的基础上综合考虑了行业领域的实施情况，有明确的标准；

(2) 第三方评估费按照文件规定的最低取费标准确定。评估项目建议书、可行性研究报告、项目概算报告、项目申请报告按照“沪发改投（2015）213号”文的收费标准执行，根据建设项目的总投资估算（如总投资中的前期费用需要评估的，计入总投资）分档收费。所有项目皆不计行业调整系数以及工程复杂系数，直接按表5标准乘以0.7的费用调整系数计算结果四舍五入精确到元。

表 5 建设项目委托投资咨询评估服务收费标准

序号	评估项目总投资	3000 万元以下	3000 万~1 亿元	1~5 亿元	5 ~ 10 亿元	10 ~ 50 亿元	50 亿元以上
1	项目建议书评估费用 (单位: 万元)	4	4~8	8~12	12~15	15~17	17~20
2	可行性研究报告、项目概算报告、项目申请报告评估费用 (单位: 万元)	5	5~10	10~15	15~20	20~25	25~35

四、项目计划活动

1、项目活动内容:

本项目主要通过开展委托第三方咨询机构开展项目储备入库阶段的论证研究、政府投资项目第三方评估等等一系列工作,进一步加强和规范政府投资项目管理。具体活动内容如下:

(1) 项目入库论证阶段

通过聘请专家对项目建设的必要性、实施的经济技术指标可行性,以及是否满足规划、土地利用、环保、节能等政策法规要求进行评价,涉及重大复杂项目可委托第三方进行实施。专家对于项目有意见会事先与区发改委进行充分沟通,如果沟通结果无法评审,区发改委根据专家意见要求项目单位调整文本。

(2) 可研报告报批阶段

委托第三方对项目单位报送的可研报告出具评估结论。对项目的充分性、必要性、控制性详细规划等规划土地条件落实、

建设投资规模合理、是否具有较好经济和社会效益进行论证。

2、实施范围和对象：

本项目的主管部门和实施单位均为区发改委。政府投资项目主要包括：公益性和公共基础设施项目；科技、教育、文化、卫生、体育、民政及社会福利等社会事业项目；政法基础设施项目；政府信息化项目等；区政府、区发改委认定需要评估的项目。

本部门作为区政府投资主管部门，对项目前期从滚动储备、投资计划到立项审批进行全过程协调监管，政府投资项目得到进一步科学有序、规范高效的管理。区代建平台公司，承担基础设施项目、社会事业项目和政府公共服务设施项目的建设。

3、项目实施计划：

项目实施计划根据实际项目报建单位实际的上报情况组织评审和评估咨询。

项目库管理及备选项目编制流程如图 2 所示：

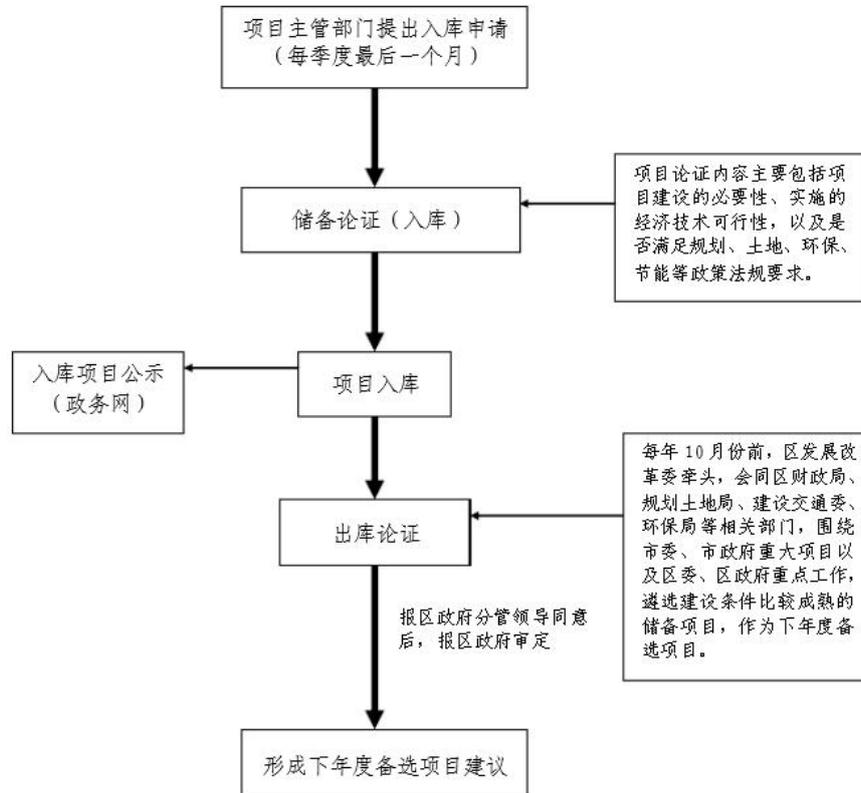


图 2 项目库管理及备选项目建议编制流程图

政府投资计划编制及项目审批流程如图 3 所示：

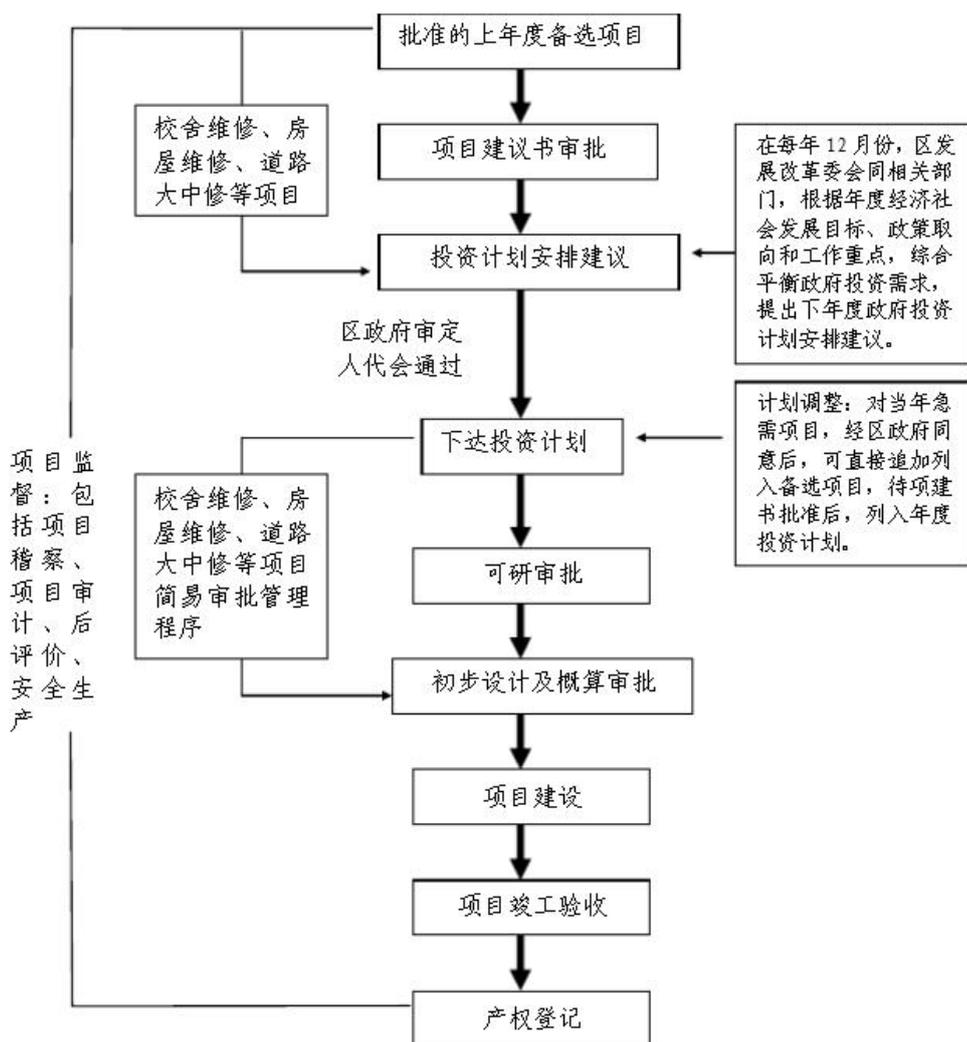


图 3 政府投资计划编制及项目审批流程图

五、保证项目实施的制度、措施

(1) 资金管理制度：《闵行区发展和改革委员会财务管理制度》

(2) 日常考核制度：区发改委尚未制定第三方机构的考核制度。如以后年度政策出台，闵行区发改委将根据入库机构的年度服务情况及项目建设需要，定期对入库机构进行考核、

更新。

六、项目整改情况

1、2022年“政府投资项目和核准类公共服务设施等项目评估评审”委托第三方评审预算安排50万元，支出17.5万元，执行率35.00%；“政府投资项目和核准类公共服务设施等项目评估评审政府投资项目”专家评审费预算安排3万元，支出0.66万元，执行率22%；专家费是跟着项目走的，变数较大，故预算往往会多排，造成执行率低。

2、主要整改措施为：业务科室对项目尽可能准确进行估计，财务与业务科室加强沟通，预算安排尽可能准确，如果不能完成，及时进行预算调整，尽可能提高项目执行率。

七、风险因素分析

1、发改委尚未结合政府规划、部门投资计划等信息对2024年投资项目情况进行统计和分析，故本项目的预算执行情况不确定性较高；

2、无第三方机构考核制度、专家责任制和专家评审的相关制度（包括类型、资金、资金预算依据等）。

闵行区发展和改革委员会

2023年11月10日