



普通高等学校工程财务系列教材

[CONSTRUCTION
PROJECT
AUDITING]

工程项目审计学

张鼎祖 谢志明 喻采平 赵 华 编著



人民交通出版社
China Communications Press

普通高等学校工程财务系列教材

Construction Project Auditing

工程项目审计学

张鼎祖 谢志明 喻采平 赵 华 编著

人民交通出版社

内 容 提 要

本书共分九章,结合大量工程项目审计实例详细阐述了工程项目审计理论,内容包括工程项目概述、工程项目审计流程、工程项目投资决策与设计管理审计、招投标与合同管理审计、工程造价审计、建设项目财务收支审计、工程项目管理审计和建设项目投资效益审计。

本书可作为工程管理、会计学和审计学等相关专业的教材,也可供工程管理单位、审计机构、造价咨询公司等组织的相关人员学习或从事工程审计工作参考。

图书在版编目(CIP)数据

工程项目审计学 / 张鼎祖等编著. --北京:人民
交通出版社, 2013. 12

普通高等教育工程财务系列规划教材

ISBN 978-7-114-11038-2

I. ①工… II. ①张… III. ①基本建设项目—审计—
高等学校—教材 IV. ①F239.63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 285736 号

普通高等学校工程财务系列教材

书 名:工程项目审计学

著 作 者:张鼎祖 谢志明 喻采平 赵 华

责任编辑:刘永超 岑 瑜

出版发行:人民交通出版社

地 址:(100011)北京市朝阳区安定门外外馆斜街 3 号

网 址:<http://www.ccpres.com.cn>

销售电话:(010) 59757973

总 经 销:人民交通出版社发行部

经 销:各地新华书店

印 刷:北京市密东印刷有限公司

开 本:787 × 1092 1/16

印 张:15.5

字 数:387 千

版 次:2013 年 12 月 第 1 版

印 次:2013 年 12 月 第 1 次印刷

书 号:ISBN 978-7-114-11038-2

定 价:32.00 元

(有印刷、装订质量问题的图书由本社负责调换)

出版说明

长沙理工大学会计学专业具有 50 多年的办学历史,经过几代会计学人默默耕耘、扎实工作、无私奉献,会计学专业已成为一个特色鲜明、管理科学、蓬勃发展的优势专业,学生规模不断扩大,办学实力不断增强,赢得了社会的广泛赞誉。在交通行业,长沙理工大学会计学专业享有“南路桥,北财会”的美誉;在电力行业,该校会计学专业也享有“黄埔军校”的美称。

经过多年的建设,长沙理工大学在会计学专业结构调整、人才培养模式改革、教学团队建设等方面努力探索,不断夯实会计学专业建设平台。2002 年,经湖南省教育厅批准,会计学专业成为湖南省重点专业;2008 年,经教育部批准,会计学专业成为国家第三批高等学校特色专业;2010 年,会计学专业成为长沙理工大学“卓越会计人才培养计划”的首批试点专业之一。

为了彰显长沙理工大学会计学专业特色,进一步提升会计学专业教材建设水平,人民交通出版社公路中心与长沙理工大学经济与管理学院组织有关专家、学者经充分论证,精心规划了本套“普通高等学校工程财务系列教材”,首批推出《工程会计学》、《工程财务管理》、《工程项目融资》、《工程项目投融资决策案例分析》、《工程项目成本管理学》、《工程项目审计学》和《工程财务经济分析》,以展示“国家高等学校特色专业”建设和“卓越会计人才培养计划”的最新教学研究成果,也是对“本科教学质量与教学改革工程”建设的阶段性总结。

本系列教材以工程项目为主要研究对象,阐述工程项目建设周期(包括工程项目策划和决策阶段、工程项目准备阶段、工程项目实施阶段、工程项目竣工验收和总结评价阶段)中的财务与会计问题,充分体现了长沙理工大学会计学专业建设的特色之所在。

《工程会计学》以新《中华人民共和国会计法》、《企业会计准则》和《国有建设单位会计制度》为依据,紧密结合工程项目建设周期中的各个环节,分别从建设单位和施工单位两个维度全面、系统地阐述了工程会计的基本理论和方法。《工程财务管理》以工程项目为载体,全面阐述工程项目理财主体如何有效组织财务活动,正确处理财务关系。《工程项目融资》的主要内容包括工程项目融资基础,工程项目融资的组织与实施,工程项目融资渠道和方式,工程项目融资结构,工程项目融资风险管理等。《工程项目投融资决策案例分析》以工业工程建设项目、公路工程建设项目、电力工程建设项目以及其他公共建设项目为依托来阐述工程项目投融资决策。《工程项目成本管理学》以工程项目为成本管理对象,对工程项目实施过程中的成本预测、决策、概预算、核算、控制、分析与考核以及工程项目成本管理的前沿领域问题进行了全面阐述。《工程项目审计学》以工程项目基本建设程序为主线,参考《内部审计实务指南第 1 号——建设项目内部审计》部分内容,阐述了工程项目审计的基本理论与方法。《工程财务经济分析》以财务经济分析的基本理论为基础,以工程项目建设周期为基本环节,对工程项目建设各环节的财务经济活动进行了系统阐述。

本系列教材以“应用型”定位为出发点,针对目前我国高等院校会计学等相关专业教学偏重公司财务的现状,从工程项目财务工作所需掌握的专业技能角度出发,结合工程项目财务实际编写。本系列教材具有以下鲜明的特色:(1)先进性。本系列教材力求反映国内外会计、财务改革和发展的最新成果,突出了系列教材内容上的先进性。(2)完整性。本系列教材遵循由浅入深、循序渐进的认识规律来编排内容,结构清晰明了,同时注重相关教材之间内容的衔接,减少和避免了不必要的重复,体现了系列教材体系上的完整性。(3)可操作性。本系列教材配备了相关的思考题、习题和相应的教学课件,易教易学,具有很强的可操作性。(4)适用性。本系列教材在出版前,相关讲义已在教材主编单位进行了试用和修改完善,具有较强的适用性,不仅可以作为工程会计专业的教学用书,也可供工程项目管理者参考。(5)实践指导性。本系列教材注重实践教学,书中引入了大量工程财务的实际案例,使学生在基本理论、基本知识的同时,提高解决实践问题的能力。

教材建设是教学改革的重要环节之一,全面做好教材建设,是提高教学质量的重要保证。本系列教材的编写,凝结了相关参编人员的心血,相信本系列教材的出版,对高等院校会计学专业教材的建设将起到有力的促进作用,同时,也可使各高等院校,特别是具有工程背景的高等院校在教材选用方面具有更大的空间。

向所有关心、支持本系列教材编写和出版的各级领导、专家和师生致以诚挚的谢意。

人民交通出版社公路出版中心
长沙理工大学经济与管理学院
2012年5月

前言

工程项目作为被管理对象的一次性工程建设任务,具有投资大额性、任务临时性和影响深远性等特点,迫切需要通过审计来揭露和制止其实施过程中的各种消极因素,以促进各种经济责任的正确履行和社会经济的健康发展。《工程项目审计学》正是为了强化工程项目实施过程中的审计活动,提高工程项目审计主体的审计水平而编写的。本书以工程项目实施阶段为主线,对工程项目各个阶段审计工作和要点进行了深入阐述,并结合具体案例进行了分析和探讨。

本书编著时,不仅参阅了大量有关工程项目审计方面的理论文献,吸收了工程项目审计实务界的实践成果,还参考了国内关于工程项目审计的诸多规范和政策,将工程项目审计的政策、理论与实践有机地结合起来。另外,本书在介绍工程项目审计理论的同时,收集整理了大量的工程项目审计示例和案例,以示例和案例来解释理论,有助于不同层次的读者学习阅读和参考使用,具有较强的实用性。

本书适合于工程项目管理、审计学、会计学等相关专业的本科生和研究生使用,也可以供工程管理部门、审计机构、造价咨询公司等组织的相关人员学习参考。

全书由张鼎祖(长沙理工大学经济与管理学院副教授、硕士生导师)负责拟订编写大纲,并进行统稿、修改和总撰。全书的撰写分工如下:第一章、第五章、第六章、第八章由张鼎祖执笔;第二章由赵华博士(长沙理工大学经济与管理学院书记、教授、硕士生导师)执笔;第三章、第四章由谢志明博士(长沙理工大学经济与管理学院副教授、硕士生导师)执笔;第七章、第九章由喻采平博士(长沙理工大学经济与管理学院讲师)执笔。

本书的编写得到人民交通出版社和长沙理工大学经济与管理学院财务与会计系的大力支持;本书涉及的参考文献和案例凝聚着原作者的辛勤劳动和心血;研究生郭浪兵、肖玉、屈阳、陈了等为本书的资料收集、整理和排版也付出了辛勤劳动。编者在此一并表示感谢!

念念不忘,必有回响!当《工程项目审计学》终于在2013年春节来临之前完成,一直念念不忘的责任终于有了回响。然而,内心依然忐忑。编者深知一部教材,必有深厚的积淀;一本好书,必有深远的影响。但囿于编者学识,只能寄期望于本书能够抛砖引玉,给学生、研究者和实践操作者一点启迪和帮助。若能如此,编者将会十分欣慰。

由于受到资料、实践和水平的限制,书中难免存在不足之处,恳请广大读者不吝指出,以便再版时修正。

张鼎祖

2013年4月于长沙

目 录

第一章 工程项目概述	1
第一节 工程项目.....	1
第二节 工程项目管理.....	4
第三节 工程造价及其管理	25
复习思考题	30
第二章 工程项目审计基本内容与方法	31
第一节 工程项目审计的概念	31
第二节 工程项目审计内容	34
第三节 工程项目审计方法	40
第四节 工程项目跟踪审计	49
第五节 工程项目审计的发展趋势	54
复习思考题	61
第三章 工程项目审计流程	62
第一节 工程项目审计流程概述	62
第二节 审计方案编制要求	66
第三节 审计工作底稿的编制要求	73
第四节 审计报告的编制要求	76
复习思考题	79
第四章 工程项目投资决策与设计管理审计	80
第一节 工程项目投资决策审计	80
第二节 工程项目投资决策审计案例分析	81
第三节 工程项目设计管理审计	85
第四节 工程项目设计管理审计案例分析	87
复习思考题	91
第五章 工程项目招投标与合同管理审计	92
第一节 工程项目招投标审计	92
第二节 工程项目合同管理审计.....	111
复习思考题.....	124
第六章 工程造价审计	125
第一节 工程造价审计的内涵与方法.....	125

第二节 投资估算审计·····	128
第三节 设计概算审计·····	134
第四节 施工图预算审计·····	139
第五节 工程项目结算与竣工决算审计·····	146
复习思考题·····	162
第七章 建设项目财务收支审计·····	163
第一节 建设项目资金筹措的审计·····	163
第二节 建设项目资金使用情况审计·····	172
第三节 建设项目会计报表审计·····	180
第四节 建设项目财务决算审计·····	182
复习思考题·····	183
第八章 工程项目管理审计·····	184
第一节 工程项目管理审计概述·····	184
第二节 工程项目管理审计·····	187
第三节 工程项目内部控制审计·····	196
复习思考题·····	215
第九章 建设项目投资效益审计·····	216
第一节 建设项目投资效益审计概述·····	216
第二节 建设项目财务效益评审·····	219
第三节 建设项目国民经济效益评审·····	223
第四节 建设项目环境效益评审·····	233
复习思考题·····	237
参考文献·····	238

第一章

工程项目概述

【学习目的与要求】

1. 掌握工程项目的基本概念及特点,理解工程项目的生命期和参与主体,加深对工程项目的认识。
2. 掌握工程项目管理的概念、职能、目标以及主要工作内容。
3. 熟悉工程项目决策管理、勘察与设计管理、招标投标管理、合同管理、风险管理等各项工程项目管理的具体内容。
4. 掌握工程造价及其管理的基本概念,理解国内工程造价计价模式,熟悉工程造价管理基本内容。

第一节 工 程 项 目

一、工程项目的基本概念

(一)项目

美国 PMI 的《项目管理知识体系指南》(2008 版)中,从项目管理的角度定义了项目,认为项目是“为创造独特的产品、服务或成果而进行的临时性任务”。

我国对项目的定义是指在一定约束条件下,具有特定目标的一次性任务。项目作为被管理的对象具有如下三层含义:

- (1)项目是有待完成的相互关联的系列任务,有特定的环境与要求。
- (2)项目要在一定的组织机构内,利用有限的资源(人力、物力、财力等)在规定的时间内完成。
- (3)项目要满足一定性能、质量、数量、技术指标等要求。

(二)建设工程项目

建设工程项目是指为达到预期的目标,投入一定量的资本,在一定的约束条件下,经过决策与实施的必要程序从而形成固定资产的一次性事业。建设工程项目是最为常见也是最为典型的项目类型,是项目管理的重点。

建设工程项目具有如下特点:

1. 具有特定的对象

建设工程项目的对象通常是有着预定要求的工程技术系统。而“预定要求”通常可以用

一定的功能要求、实物工程量、质量等指标表达。如建设工程项目的对象可能是:一定生产能力(产量)的流水线;一定生产能力的车间或工厂;一定长度和等级的公路;一定发电量的水力发电站或核电站;一定规模的医院、住宅小区等。

建设工程项目的对象在项目的生命期中经历了由构思到实施、由总体到具体的过程。通常,它在项目前期策划和决策阶段得到确定,在项目的设计和计划阶段被逐渐分解、细化和具体化,并通过项目的施工过程逐步得到实现,在运行(使用)中实现价值。建设工程项目的对象通常由可行性研究报告、项目任务书、设计图纸、规范、实物模型等定义和说明。

2. 具有明确的建设目标

任何工程项目都具有明确的建设目标,包括宏观目标和微观目标。政府有关部门主要审核项目的宏观经济效果、社会效果和环境效果。企业则较多重视项目的盈利能力等微观财务目标。

3. 作用、影响具有长期性

工程项目一般建设周期长,投资回收期长,工程寿命周期长,工程质量好坏影响面大,作用时间长。

4. 有时间限制

人们对工程项目的需求有一定的时间限制,希望尽快地实现项目的目标,发挥项目的效用,没有时间限制的工程项目是不存在的。

5. 有资金限制和经济性要求

任何工程项目都有财力上的限制,必然存在着与任务(目标)相关的(或者说相匹配的)投资、费用或成本预算。

工程项目的资金限制和经济性要求常常表现在以下三点:必须按投资者(企业、国家、地方等)所具有的或能够提供的财力策划相应工程范围和规模的项目;必须按项目实施计划安排资金计划,并保障资金供应;以尽可能少的费用消耗(投资、成本)完成预定的工程目标,达到预定的功能要求,提高工程项目的整体经济效益。

6. 一次性

任何工程项目作为总体来说是一次性的,不重复的。即使在形式上极为相似的项目,也必然存在着差异和区别,例如空间、实施时间不同、环境不同、项目组织不同、风险不同。项目的一次性是项目管理区别于企业管理最显著的标志之一。

7. 特殊的组织

相对于企业组织的相对稳定,工程项目组织是一次性的,随项目的确立而产生,随项目的结束而消亡;项目参加单位之间主要靠合同作为纽带,建立起组织,同时以经济合同作为分配工作、划分责权利关系的依据;而项目参加单位之间在项目过程中的协调主要通过合同和项目管理规范实现;项目组织是多变的、不稳定的。

8. 复杂性和系统性

现代工程项目越来越具有如下特征:项目规模大,范围广,投资大;有新知识、新材料、新工艺的要求,技术复杂、新颖;由许多专业组成,有几十个、上百个甚至几千个单位共同协作,由成千上万个在时间和空间上相互影响、相互制约的活动构成;受多目标限制,如资金限制、时间限

制、资源限制、环境限制等。

9. 任务规模大,耗资巨大

工程项目的规模往往很大,小到一幢普通的住宅楼,大到一座工厂、一条高速公路,也有如三峡工程这样的巨型项目。工程项目的耗资也从几十万元到几亿元甚至上千亿元之多。这样,就要求有高水平的管理工作,否则项目一旦失败,造成的损失也将是巨大的。

二、工程项目的生命期

工程项目的时限限制决定了项目的生命期是一定的,在这个期限中项目经历由产生到消亡的全过程。站在投资者角度,工程项目的全寿命生命期可以分为如下4个阶段:

(1)项目的前期策划和确立阶段。这个阶段工作重点是对项目的目标进行研究、论证、决策。其工作内容包括项目的构思、目标设计、可行性研究和批准(立项)。

(2)项目的设计与计划阶段。这个阶段的工作包括设计、计划、招标投标和各种施工前的准备工作。

(3)项目的实施阶段。这个阶段从现场开工直到工程建成交付使用为止。

(4)项目的使用(运行)阶段。

例如,一个工程建设项目的阶段划分如图 1-1 所示。

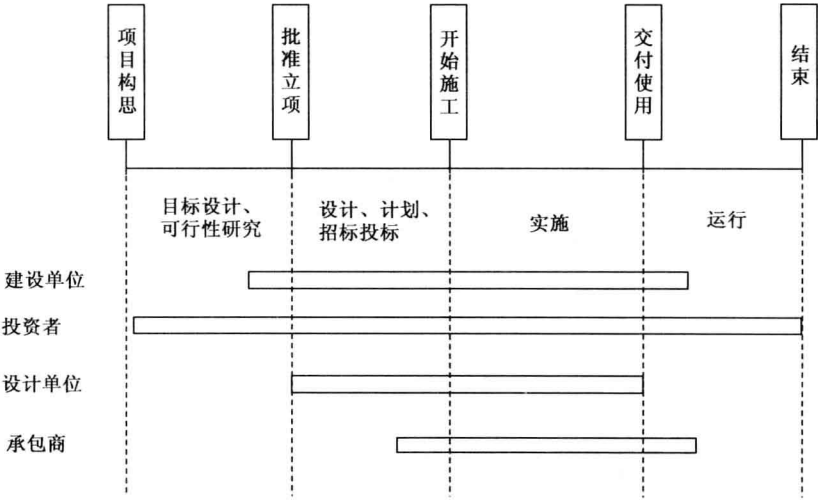


图 1-1 工程建设项目阶段划分

三、工程项目的参加者

在同一个工程项目中,不同的参加者承担的工作任务不同。

1. 项目投资者

如项目融资单位、BOT 项目的投资者,他们参与项目全过程的管理,从前期策划直到工程的使用阶段结束、工程报废或合资合同结束,或者到达 BOT 合同规定的转让期限。他们的目的不仅是工程建设,更重要的是收回投资和获得预期的投资收益。国外大企业或项目型公司

确定的投资责任中心以及我国实行的建设项目投资业主责任制中的业主,就要进行全过程的项目管理。

2. 工程项目建设的负责人

进行工程项目的建设必须委派专门人员,或专门的组织来负责工程项目建设期的管理,如我国的基建部门、建设单位和通常所说的业主。对于他们,工程项目的生命期是从项目的策划,或可行性研究,或者从最广泛意义上讲,从他们接受项目任务委托到项目建成、试运行后交付使用、完成委托书所规定的任务为止。

3. 设计单位

在项目被批准后,设计单位进入项目。他的项目任务是,按照项目的设计任务书完成项目的设计工作,提出设计文件,并参与设备选型,在施工过程中提供技术服务。

4. 工程承包人

一般在项目设计完成后,承包人通过投标取得工程承包资格,按承包合同完成工程施工任务,交付工程,完成工程保修责任。它在项目中的工作范围、责任和持续时间由承包合同确定。在现代工程中,业主越来越趋向于将工程项目的全部任务交给一个承包人完成,即采用总承包方式。

5. 咨询或监理公司

咨询和监理公司在不同的项目生命期承担着不同的任务,按咨询或监理合同的规定,一般在可行性研究前或设计开始前或工程招标开始前承担项目任务,直到工程交付使用、咨询或监理合同结束为止。

第二节 工程项目管理

一、工程项目管理概述

(一) 工程项目管理的概念、职能、目标

1. 工程项目管理的概念

所谓工程项目管理,就是为使工程项目在一定的约束条件下取得成功,对项目的所有活动实施决策与计划、组织与指挥、控制与协调、教育与激励等一系列工作的总称。

2. 工程项目管理的基本目标

争取成功的项目是项目管理的总体目标。但对以工程建设作为基本任务的项目管理,其具体的目标是在限定的时间内、在限定的资源(如资金、劳动力、设备材料等)条件下,以尽可能快的进度、尽可能低的费用(成本或投资)圆满完成项目任务。所以项目管理的目标有三个最主要的方面:专业目标(功能、质量、生产能力等)、工期目标和费用(成本、投资)目标,它们共同构成项目管理的目标体系。

项目管理的三大目标通常由项目任务书、技术设计和计划文件、合同文件(承包合同和咨询合同等)具体地定义。三大目标共同构成项目管理的目标系统,互相联系、互相影响。某一方面的变化必然引起另两个方面的变化,例如过于追求缩短工期,必然会损害项目的功能(质

量),引起成本增加。所以项目管理应追求它们三者之间的优化和平衡。

三个目标在项目的策划、设计、计划过程中经历由总体到具体,由概念到实施,由简单到详细的过程。项目管理的三大目标必须分解落实到具体的各个项目单元(子项目、活动)上,形成一个控制体系,这样才能保证总目标的实现,所以项目管理又是目标管理。

项目管理必须保证三者结构关系的均衡性与合理性。任何强调最短工期、最高质量、最低成本都是片面的。

(二) 工程项目管理的工作内容

项目管理的目标是通过项目管理工作实现的。为了实现项目管理目标必须对项目进行全过程的多方面的管理。

1. 按项目实施过程划分

按项目实施过程,项目管理工作可分为:

(1)工程项目目标设计,项目定义及可行性研究。

(2)工程项目的系统分析,包括项目的外部系统(环境)调查分析及项目的内部系统(项目结构)分析等。

(3)工程项目的计划管理,包括项目的实施方案及总体计划、工期计划、成本(投资)计划、资源计划以及它们的优化。

(4)工程项目的组织管理,包括项目组织机构设置、人员组成、各方面工作与职责的分配、项目管理规程的制订。

(5)工程项目的信息管理,包括项目信息系统的建立、文档管理等。

(6)工程项目的实施控制,包括进度控制、成本(投资)控制、质量控制、风险控制、变更管理。

(7)项目后工作,包括项目验收、移交、运行准备、项目后评估、对项目进行总结,研究目标实现的程度、存在的问题等。

2. 按项目管理工作任务划分

按照项目管理工作的任务,又可以分为:

(1)成本(投资)管理。这方面包括如下具体的管理活动:工程估价,即工程的估算、概算、预算;成本(投资)计划;支付计划;成本(投资)控制,包括审查监督成本支出、成本核算、成本跟踪和诊断;工程款结算和审核。

(2)工期管理。这方面工作是在工程量计算、实施方案选择、施工准备等工作基础上进行的,包括工期计划、资源供应计划和控制、进度控制。

(3)工程管理。包括质量控制、现场管理、安全管理。

(4)组织和信息管理。这方面包括如下具体管理活动:建立项目组织机构和安排人事,选择项目管理班子;制订项目管理工作流程,落实各方面责权利关系,制订项目管理规范;领导项目工作,处理内部与外部关系,沟通、协调各方关系,解决争执;信息管理,包括确定组织成员(部门)之间的信息流,确定信息的形式、内容、传递方式、时间和存档,进行信息处理过程的控制,与外界交流信息。

(5)合同管理。这方面有如下具体管理活动:招标投标中的管理,包括合同策划、招标准

备工作、起草招标文件、作合同审查和分析,建立合同保证体系等;合同实施控制;合同变更管理;索赔管理。

通常项目管理组织按这些管理工作的任务设置职能机构。

另外,由于工程项目的特殊性,风险也是必须要考虑的问题。项目风险管理包括风险识别、风险计划和控制。

二、工程项目的决策管理

(一) 工程项目投资决策概述

决策是整个项目管理过程中的一个关键的组成部分,决策的正确与否直接关系到项目成败。工程项目投资决策,是指由投资主体对拟建工程项目必要性和可行性进行技术经济评价,对不同建设方案进行比较选择,以及对拟建工程项目的技术经济指标做出判断和决定的过程。

要做出正确的决策,就必须充分认识和遵循决策的科学程序。这个程序就是:提出问题——确定目标——搜集加工整理信息——拟定目标的多种备选方案——分析比较各种方案——由决策机构选优选择——组织决策方案的实施——检验决策实施效果。

(二) 我国投资决策程序和审批制度

借鉴世界银行和发达国家项目投资决策的成功经验,结合我国的实际情况,国家发改委及有关部门制定了一套适合我国国情的投资决策程序和审批制度。按照国家的有关规定,大、中型基本建设项目投资前期的研究决策程序如下:投资机会研究与项目初选——编制并上报项目建议书,经批准立项——进行可行性研究,提交可行性研究报告——编制并上报设计任务书——项目评估和决策。具体如下:

1. 投资机会研究与项目初选

(1) 投资机会研究

投资机会研究的主要任务是提出工程项目投资去向的建议,即在一个确定的地区和部门内,根据自然资源、市场需求、国家产业政策及国际贸易情况,通过调查、预测和分析研究,选择项目,识别最有利的投资机会。机会研究是相当粗略的。它所使用的技术经济数据主要靠笼统估计,而不是详细估算。投资机会研究的主要内容是:投资项目选择;投资机会的资金条件、自然资源条件和社会地理条件;项目在国民经济中的地位和对产业结构、生产力布局的影响;拟建项目产品在国内外市场上的需求量及替代进口的可能性;项目的财务收益和国民经济效益的大致预测等。

(2) 项目初选

经投资机会研究认定有前途的项目,可进入项目初选阶段。项目初选是介于机会研究和可行性研究之间的一个重要阶段,一般也称为初步可行性研究或预可行性研究阶段。进入这一阶段的项目通过了机会研究的认定,值得继续研究,但一般又不能肯定是否值得进行详细可行性研究。在这个阶段,需进一步判断项目是否有较高的经济效益,决定对项目中哪些关键性问题做进一步辅助研究,如市场调查等。按照我国目前的项目管理程序,经项目初选后认为可行的工程项目,需编写项目建议书,送交主管部门审批。



2. 项目建议书的编制及审批

项目建议书是拟建项目的承办单位,用文字形式,对投资项目的轮廓进行描述,从宏观上就项目建设的必要性和可能性提出预论证,进而向政府主管部门推荐项目,供主管部门选择项目的法定文件。编制项目建议书的目的是提出拟建项目的轮廓设想,分析项目建设的必要性,说明技术上、市场上、工程上和经济上的可能性,向政府推荐项目,供政府选择。

按国家有关规定,大、中型基本建设项目、限额以上技术改造项目、技术引进和设备进口项目的项目建议书,按企业隶属关系,先送省、直辖市、自治区、计划单列城市或国务院主管部门审查后,由国家发展改革委审批。重大项目,技改引进项目总投资在限额以上的项目,由国家发展改革委报国务院审批。小型基本建设项目、限下技术改造项目的建议书,按企业隶属关系,由国务院主管部门或省、直辖市、自治区建设主管部门审批,实行分级管理。

项目建议书经批准,称为“立项”,项目即可纳入项目建设前期工作计划,列入前期工作计划的项目可开展可行性研究。但立项仅说明一个项目有投资的必要性,尚需进一步开展研究工作。

3. 工程项目可行性研究

按照批准的项目建议书,项目承办单位应委托有资格的设计机构或工程咨询单位,按照有关规定进行项目的可行性研究。可行性研究是一种系统的投资决策分析研究方法,是项目投资决策前,对拟建项目的所有方面(工程、技术、经济、财务、生产、销售、环境、法律等)进行全面的、综合的调查研究,对备选方案从技术的先进性、生产的可行性、建设的可能性、经济的合理性等进行比较评价,从中选出最佳方案的研究方法。

可行性研究是投资项目建设前期研究工作的关键环节,从宏观上可以控制投资的规模 and 方向,改进项目管理;微观上可以减少投资决策失误,提高投资效果。

可行性研究报告包括的内容如下。

(1)总论。总论分为四部分:

①项目提出的背景和依据。项目提出的背景是指项目是在什么背景下提出的,包括宏观和微观两个方面,也就是说项目实施的目的。

②投资者概况。投资者概况包括投资者的名称、法定地址、法定代表人、注册资本、资产和负债情况、经营范围和经营概况(近几年的收入、成本、利税等),建设和管理拟建项目的经验,以考察投资者是否具备实施拟建项目的经济技术实力。

③项目概况。项目概况包括项目的名称、性质、地址、法人代表、占地面积、建筑面积、覆盖率、容积率、建设内容、投资和收益情况等。

④可行性研究报告编制依据和研究内容。可行性研究报告的编制依据一般包括有关部门颁布的关于可行性研究的内容和方法的规定、条例;关于技术标准和投资估算方法的规定;投资者已经进行的前期工作和办理的各种手续;市场调查研究资料;其他有关信息资料等。可行性研究的内容一般包括市场、资源、技术、经济和社会等五大方面。

(2)项目建设必要性分析。项目建设必要性分析从两方面进行,即:宏观必要性分析和微观必要性分析。宏观必要性分析包括:项目建设是否符合国民经济发展和结构调整的需要;项目建设是否符合国家的产业政策。微观必要性分析包括:项目产品是否符合市场的要求;项目建设是否符合地区或部门的发展规划;项目建设是否符合企业战略发展的要求,能否给企业带

来效益。

(3) 产品市场分析与结论。市场分析是指对项目产品供求关系的分析。通过科学的方法预测项目产品在一定时期的供给量和需求量,并对其关系进行定量和定性分析,最后得出结论,即项目产品是否有市场。

(4) 生产规模的确定。首先分析决定拟建项目生产规模的因素,然后依据这些因素,用科学的方法确定项目的生产规模,并分析拟建项目的规模经济性。

(5) 建设条件分析与结论。项目的建设条件主要有:物质资源条件即自然资源条件,原材料和动力条件;交通运输条件,主要指厂外的交通运输;工程地质和水文地质条件;厂址条件和环境保护条件等。建设条件分析主要是分析资源条件的可靠性,原材料供应的稳定性,燃料、动力供应和交通运输条件的保证性,厂址选择的合理性和环境保护的可行性。结论是对建设条件总的评论,即资源是否分配合理,是否充分和有效的利用;原材料来源渠道是否畅通,供应是否能保证及时和稳定,价格是否基本合理;燃料和动力是否有保证,是否可以节约使用;交通是否经济合理,同步建设投资是否落实;厂址的选择是否有利于生产、销售,方便生活;“三废”治理有无相应的措施,能否满足有关部门的要求;工程地质和水文地质的资料是否可靠等。

(6) 技术条件分析与结论。技术条件包括拟建项目所使用的技术、工艺和设备条件。技术分析包括技术的来源、水平;工艺分析包括工艺过程、工艺的可行性和可靠性;设备分析包括设备的询价、先进程度和可靠性。技术条件分析的结论是:所用技术是否先进、适用、成熟,有无必要从国外引进;工艺是否科学合理,有无改进的可能;设备是否先进,是否可靠,是国内制造还是从国外引进。

(7) 财务数据估算。财务数据是财务效益分析和国民经济效益分析的原始数据,是指在现行的财税制度下,用现行价格计算的投资成本、产品成本费用、销售收入、销售税金及附加、利润及利润分配等。投资成本估算包括投资估算与资金筹措方案等(在可行性研究报告中,往往把投资估算与资金筹措专门作为一部分来安排);产品成本费用估算包括产品的生产成本和期间费用的估算;销售收入和销售税金及附加估算包括项目产品的销售收入、增值税、消费税、营业税、城乡建设维护税、资源税和教育费附加的估算;利润及利润分配估算包括所得税的计算及税后利润的分配比例和顺序安排等。

(8) 财务效益分析。财务效益分析就是根据财务数据估算的资料,编制一系列表格,计算一系列技术经济指标对拟建项目的财务效益进行分析和评价。评价指标有反映项目盈利能力和清偿能力的指标。反映项目盈利能力的指标包括动态指标和静态指标,动态指标包括财务内部收益率、财务净现值、动态投资回收期等;静态指标包括投资回收期(静态)、投资利润率、投资利税率、资本金利润率和资本金净利润率等。反映项目清偿能力的指标包括借款偿还期和“财务三率”,即资产负债率、流动比率和速动比率。在进行财务效益分析时,可以对上述指标进行选择,可以计算出全部指标,也可以选择其中的一部分指标,但一般情况下,要选择财务内部收益率、投资回收期、借款偿还期(如果有建设投资借款的话)等指标。如果是属于出口或替代进口的拟建项目,财务效益分析还要求进行外汇效果分析。在财务效益分析中,计算出的评价指标要与有关标准或规定,或历史数据、经验数据等进行比较,以判断项目的盈利能力和清偿能力,确定项目财务角度的可行性。

(9) 不确定性分析。不确定性分析用来判断拟建项目风险的大小。或者说用来考察拟建

项目抗风险能力。进行可行性研究,一般要进行盈亏平衡分析和敏感性分析,有时根据实际情况也用概率分析方法。

(10)国民经济效益分析。国民经济效益分析是站在国民经济整体角度来考察和分析拟建项目的可行性。一般地,凡是影响国民经济宏观布局、产业政策实施,或生产有关国计民生的产品的大中型投资项目,都要求进行国民经济效益分析。国民经济效益分析的关键,一是外部效果(外部效益、外部费用,也叫间接效益和间接费用)的鉴别和度量;二是对不合理的产出物和投入物的现行价格进行调整,调整成影子价格。

(11)社会效益分析。社会效益分析是比国民经济效益分析更进一步的分析。它不但考虑经济增长因素,而且还考虑收入公平分配因素。它是站在整个社会的角度分析、评价投资项目对实现社会目标的贡献。一般的拟建项目不要求进行社会效益分析,只是那些对社会公平分配影响很大的大型投资项目才要求进行社会效益分析。

(12)结论与建议。结论与建议由两部分组成:一是拟建项目是否可行或选定投资方案的结论性意见;二是问题和建议。主要是在前述分析、评价的基础上。针对项目所遇到的问题,提出一些建设性意见和建议。如果这些问题不予以解决,项目则是不可行的。拟建项目的问题可分为两大类:一类是在实施过程中无法解决的;一类是在实施过程中通过努力可以解决的。这里讲的问题是指后一类,建议也是针对后一类问题提出来的。项目的问题和建议还包括项目本身的问题和解决措施,如销售渠道的选择、资金筹措方案、出口比例的确定、贷款偿还方式等。

4. 项目的评估与决策

项目评估是在可行性研究的基础上,在最终决策之前,对其市场、资源、技术、经济和社会等方面的问题进行再分析、再评价,以选择最佳投资项目(或投资方案)的一种科学方法。项目评估是投资前期对工程项目进行的最后一项研究工作,也是建设项目必不可少的程序之一。它是由项目的审批部门委托专门评估机构及贷款银行,从全局出发,根据国民经济的发展规划,国家的有关政策、法律,对可行性研究报告或设计任务书提出的投资项目方案,就项目建设的必要性、技术、财务、经济的可行性等,进行多目标综合分析论证,对可行性研究报告或设计任务书所提供材料的可靠性、真实性进行全面审核,最后提出项目“可行”或“不可行”或“重新研究”的评估报告。如认为项目可行,即批准该项目。

根据项目评估的需要,项目评估分为项目主管部门评估、银行评估,另外,环保部门、劳动部门和消防安全部门也要对可行性研究的有关内容进行评估。因不同部门评估的角度、立足点不同,评估的侧重点也不一致。

三、工程项目的勘察与设计

工程勘察是运用多种科学技术方法,为查明工程项目建设地点的地形、地貌、土质、岩性、地质构造、水文地质等自然条件而进行的测量、测试、观察、勘探、试验、鉴定和综合评价等工作,其目的是为设计和施工提供可靠的依据。

(一)工程勘察

由于建设项目的性质、规模、复杂程度以及建设地点的不同,设计所需的技术条件千差万