

陕西省发展和改革委员会

陕西省固定资产投资项目管理操作指南

陕西省重大项目储备推进中心 主编

贴标

 中国计划出版社

陕西省发展和改革委员会

陕西省固定资产投资项目管理操作指南

陕西省重大项目储备推进中心 主编

中国计划出版社

北 京

图书在版编目 (C I P) 数据

陕西省固定资产投资项目管理操作指南 / 陕西省重大项目储备推进中心主编. -- 北京 : 中国计划出版社, 2020. 12

ISBN 978-7-5182-1257-6

I. ①陕… II. ①陕… III. ①固定资产投资—投资项目—项目管理—陕西—指南 IV. ①F832.48-62

中国版本图书馆CIP数据核字(2020)第236240号

陕西省固定资产投资项目管理操作指南

SHAANXI SHENG GUDING ZICHAN TOUZI XIANGMU GUANLI CAOZUO ZHINAN

陕西省重大项目储备推进中心 主编

中国计划出版社出版发行

网址: www.jhpress.com

地址: 北京市西城区木樨地北里甲 11 号国宏大厦 C 座 3 层

邮政编码: 100038 电话: (010) 63906433 (发行部)

三河富华印刷包装有限公司印刷

880mm × 1230mm 1/32 11.25 印张 1 插页 354 千字

2020 年 12 月第 1 版 2020 年 12 月第 1 次印刷

印数 1—3200 册

ISBN 978-7-5182-1257-6

定价: 60.00 元

版权所有 侵权必究

本书环衬使用中国计划出版社专用防伪纸, 封面贴有中国计划出版社专用防伪标, 否则为盗版书。请读者注意鉴别、监督!

侵权举报电话: (010) 63906404

如有印装质量问题, 请寄本社出版部调换

编 委 会

审 定：张晓光

审 查：刘 凯 李九红 刘晓军

编委会主任：陈加宝

编委会副主任：齐振民 王 敏

编委会主编：李 洁

编委会委员：李 奥 李 致 雷 欢 贺 鹏

王 京 雷德保

序

习近平总书记指出，要发挥好投资对经济增长的关键作用。在打基础、利长远、惠民生、又不会造成重复建设的基础设施领域加大公共投资力度。引导资金投向供需共同受益，具有乘数效应的先进制造、民生建设、基础设施补短板等领域，促进产业和消费“双升级”。这些重要论述，明确了发挥投资关键作用的战略定位。当前，陕西全省上下正在深入贯彻落实习近平总书记来陕考察重要讲话精神，践行新发展理念，推动高质量发展，凝心聚力奋力谱写陕西新时代追赶超越新篇章。一段时期内，陕西省仍处于投资和创新双轮驱动的发展阶段，扩大精准有效投资是推动经济高质量发展的具体抓手。高质量发展需要高质量项目来支撑，高质量项目需要高质量的项目管理来保障。为了推动全省固定资产投资项目管理工作的新局面，陕西省发展改革委牵头编写了《陕西省固定资产投资项目管理操作指南》一书，梳理流程、规范文本、汇集政策，以进一步促进全省投资项目管理规范化和科学化水平。

投资项目是否能够科学决策，很大程度上取决于提供决策的基础资料是否客观、准确，以及决策过程是否规范、严谨。我们组织编写的《陕西省固定资产投资项目管理操作指南》就是为了进一步规范项目管理各流程节点行为，为各级政府及时提供全面的项目决策依据，提高各级各部门管理项目的能力，同时切实减轻企业和基层负担，提高项目管理效率。本书按照《政府投资条例》《企业投资项目核准和备案条例》《陕西省政府投资管理办法》等法律法规，以及《中共中央 国务院关于深化投融资体制改革的意见》《中共陕西省委 陕西省人民政府关于深化投融资体制改革的实施意见》等中央和陕西省项目管理规定编写，对固定资产投资项目管理流程进行了系统梳理，建立了项目管理各阶段“编”“报”“评”“批”规范化操作流程，详细介绍各阶段工作“编什么、谁来编、怎么编”“报什么、报给谁、怎么报”“评什么、谁来评、

怎么评”“批什么、谁来批、怎么批”，具有一定的指导性、针对性、操作性，供全省各级政府投资主管部门、相关行业和项目单位、有关机构参考。

张晓光

2020年10月16日

前 言

《国务院关于投资体制改革的决定》规定，建设项目按照投资主体不同，实行不同的管理制度。政府投资项目实行审批制。对企业不使用政府投资建设的项目，区别不同情况实行核准和备案制。基于上述规定，同时考虑参阅人员使用方便，本书共分两篇，“项目管理篇”的章节编排上，按照基本建设程序的规定，将政府投资管理和企业投资项目管理分开介绍，第一章介绍政府投资项目建设必须履行的审批程序（项目建议书、可行性研究报告、初步设计）以及概算调整“编、报、评、批”相关技术要求；第二章介绍企业投资项目核准、备案“编、报、评、批”相关技术要求；第三章介绍具有共性要求的招标实施方案和竣工验收相关技术要求；同时，为便于参阅人员更直接理解相关技术要求，第四章选编了项目建设相关阶段技术文件编制内容。“法规文件篇”选编了项目管理的有关法规和规范性文件。

本书由陕西省发展和改革委员会投资处牵头、陕西省重大项目储备推进中心具体负责编写，在编写过程中得到省发展改革委法规处、农经处、基础处、工业处、高技术处、社会处、省能源局综合处和电力处、省政府投资评审中心等的大力支持，同时省发展改革委原副巡视员程俊武、省政府投资评审中心原副主任王虎、省发展改革委农经处一级调研员郭立新、省能源局一级调研员李广东等同志提出了非常宝贵的意见和建议，在此一并感谢。

由于本次编写工作量大、时间较紧，加之编写人员能力所限，难免有疏漏之处，欢迎各位读者予以指正，以便我们进一步完善。

《陕西省固定资产投资项目管理操作指南》编委会

2020年10月16日

目 录

项目管理篇

第一章 政府投资项目管理	3
第一节 项目建议书	4
一、概述	4
二、项目建议书编制	5
三、项目建议书申报	8
四、项目建议书评审	10
五、项目建议书批复	16
第二节 可行性研究报告	18
一、概述	18
二、可行性研究报告编制	18
三、可行性研究报告申报	21
四、可行性研究报告评审	23
五、可行性研究报告批复	30
第三节 初步设计	33
一、概述	33
二、初步设计编制	34
三、初步设计文件申报	39
四、初步设计评审	40
五、初步设计批复	55
第四节 调整概算	60
一、概述	60
二、调整概算编制	60
三、调整概算文件申报	62
四、调整概算书评审	62
五、调整概算批复	78

第二章 企业投资项目管理的	84
第一节 核准制项目管理	84
一、项目核准的范围	84
二、项目核准申请文件	85
三、项目申请书的编制	85
四、项目申请报告申报程序	89
五、项目申请报告的评估	90
六、项目申请报告的核准	98
第二节 备案制项目管理	102
一、备案范围	102
二、备案信息和备案机关	103
三、备案信息的审核	104
四、备案证明	104
第三章 招标方案及竣工验收	106
第一节 招标方案	106
一、概述	106
二、招标方案编制的主要内容	106
三、招标方案的报送	106
四、招标方案的核准	108
第二节 竣工验收	109
一、竣工验收的依据	109
二、竣工验收的条件	110
三、竣工验收准备	110
四、竣工验收程序	111
五、竣工验收组织和结论	112
六、竣工验收鉴定书实例	114
第四章 项目建设各阶段设计文件主要编制内容	118
第一节 项目建议书编制的主要内容	118
第二节 可行性研究报告编制的主要内容	122
第三节 建筑工程初步设计编制的主要内容	142
第四节 水利水电工程初步设计编制主要内容	156

第五节 信息化项目初步设计编制主要内容	162
第六节 项目申请报告的编制提纲	164

法规文件篇

第一部分 综合类	173
中共中央 国务院关于深化投融资体制改革的意见	173
国务院关于投资体制改革的决定	180
国务院关于加强固定资产投资项目资本金管理的通知	187
中共陕西省委 陕西省人民政府关于深化投融资体制改革的实施意见	190
陕西省发展改革委投资项目和重大事项咨询评估管理办法（试行）.....	197
关于加快投资项目在线审批监管平台应用的通知	207
第二部分 政府投资管理	209
政府投资条例	209
机关团体建设楼堂馆所管理条例	216
陕西省国家建设项目审计条例	221
中央预算内直接投资项目管理暂行办法	229
中央预算内直接投资项目概算管理暂行办法	236
陕西省政府投资管理办法	241
关于加强我省预算内投资项目概算和竣工验收管理的意见	249
省级预算内基本建设资金投资计划和项目管理办法（试行）.....	257
关于进一步加强政府投资项目管理意见	263
第三部分 企业投资管理	267
企业投资项目核准和备案管理条例	267
企业投资项目核准和备案管理办法	272
政府核准的投资项目目录（2016年本）	286
陕西省政府核准的投资项目目录（2017年本）	293
陕西省企业投资项目核准和备案管理办法	299
第四部分 招标投标和竣工验收	312
陕西省实施《中华人民共和国招标投标法》办法	312
必须招标的工程项目规定	328
必须招标的基础设施和公用事业项目范围规定	330

国家发展改革委办公厅关于进一步做好《必须招标的工程项目规定》 和《必须招标的基础设施和公用事业项目范围规定》实施工作的通知 …	332
陕西省工程建设项目招标方案核准办法	335
基本建设项目竣工财务决算管理办法	341
参考文献	345

项目管理篇



第一章 政府投资项目管理

《政府投资条例》明确规定，政府投资是指在中国境内使用预算安排的资金进行固定资产投资建设活动，包括新建、扩建、改建、技术改造等。政府投资资金应当投向市场不能有效配置资源的社会公益服务、公共基础设施、农业农村、生态环境保护、重大科技进步、社会管理、国家安全等公共领域的项目，以非经营性项目为主。政府采取直接投资方式、资本金注入方式投资的项目（以下统称政府投资项目），项目单位应当编制项目建议书、可行性研究报告、初步设计，按照政府投资管理权限和规定的程序，报投资主管部门或者其他有关部门审批。项目单位应当加强政府投资项目的前期工作，保证前期工作的深度达到规定的要求，并对项目建议书、可行性研究报告、初步设计以及依法应当附具的其他文件的真实性负责。

《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）要求，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。同时要加强政府投资事中事后监管，严格概算执行和造价控制，健全概算审批、调整等管理制度；完善竣工验收，建立后评价制度。

根据上述规定，结合陕西省《省级预算内基建资金投资计划和项目管理办法（试行）》（陕发改投资〔2019〕156号），陕西省发展改革委受理政府投资项目决策程序详见图1（书后插页）。本章按照该流程，介绍项目建议书、可行性研究报告、初步设计、调整概算“编、报、评、批”相关的技术要求。

第一节 项目建议书

一、概述

项目建议书是建设项目前期工作的重要内容之一，对于政府投资项目是决策程序上的要求，是通过初步的研究，判断项目是否有生命力，是否值得投入更多的人力和财力进行可行性研究，避免造成浪费。政府投资项目的项目建议书批准后，即为立项，可列入前期工作计划，组织开展项目可行性研究工作。

按照《省级预算内基本建设投资计划和项目管理办法（试行）》（陕发改投资〔2019〕156号）规定，属于省级预算内资金安排建设的项目，对项目符合一定条件的可以简化审批程序。

1. 中央和陕西省批准的建设规划中已经明确、建设内容单一，或省委、省政府已经研究同意的项目，或者总投资5 000万元以下的项目，可以不再审批项目建议书，直接审批可行性研究报告。其中：

中央和陕西省批准的建设规划中已经明确的项目是指规划已经明确建设且主要建设要素明确的项目。政府投资项目建议书的主要内容包括项目建设的必要性、建设内容、场址选择、技术和配套方案、资源利用与节约、环境和生态影响、项目组织和管理、投资匡算与资金筹措、财务与经济影响分析、社会影响分析与风险10项主要内容。

在中央和陕西省批准的建设规划中已基本明确项目建设规模和内容、建设场址、技术和配套方案、投资匡算与资金筹措4项主要内容，可不再编制和审批项目建议书，直接进行可行性研究报告的编制和审批。

建设内容单一的项目，主要是指建设方案比较简单的项目，如设备购置类项目等，具体标准可根据项目实际情况确定。

省委、省政府已经研究同意的项目，指省委、省政府以工作报告、文件、会议纪要、办文等形式明确同意或表示支持的项目。

总投资5 000万元以下的项目，不论项目类别和行业，只要总投资在5 000万元以下就可以直接进行可行性研究报告的编制和报审。

需要强调的是，简化程序的初衷是为了提高政府投资项目的审批效

率，更好地服务项目建设，并非是放松这些项目的管理。由于项目建议书解决的是项目建设“必要性”的问题，对这些简化了程序的项目，在可行性研究阶段要补充说明项目建设的必要性。

在实际工作中，为了防止人为将项目投资压减到 5 000 万元以下，以达到满足本规定而规避项目建议书编制和审批，具有审批权限的发展改革部门或行业主管部门应更严格地进行这类项目的投资审核。不论是什么阶段，投资超过 5 000 万元，均需按照政府投资项目管理的程序，重新开展相关前期工作，并按照《政府投资条例》规定追究相关单位和责任人的责任。

2. 单纯设备购置类项目、总投资 1 000 万元以下的项目或者确需简化审批程序的其他项目，可以不再审批项目建议书，并将可行性研究报告和初步设计合并为初步设计或实施方案。

这是规定进一步简化审批程序的情形，即对部分项目实行“只批一次”。最终审批初步设计或实施方案，由具有审批权限的投资主管部门或行业主管部门确定，但初步设计或实施方案文本和批复文件均应包括可行性研究阶段有关内容，如项目可行性论证、招标方案等。

单纯购置设备的项目简化审批程序时对投资额度不进行限制。

确需简化审批程序的其他项目，一般指的是突发应急类项目、省委省政府明确要求实施的紧急事项以及其他简要事项等。

项目建议书审批流程详见图 2。

二、项目建议书编制

（一）项目建议书编制单位要求

项目建议书一般由项目单位委托具备相应专业和服务范围的工程咨询机构编制。《工程咨询行业管理办法》（国家发展改革委令 9 号）规定，任何单位不得对各类工程咨询单位设置区域性、行业性从业限制，也不得对未参加或未获得资信评价的工程咨询单位设置执业限制。

工程咨询单位订立服务合同和开展相应的咨询业务，应当与备案的专业和服务范围一致。