

doi:10.3969/j.issn.1671-5152.2018.03.005

浅谈城市燃气工程项目申请报告的编制

□ 杭州市城乡建设设计院股份有限公司(310004) 孙佩奇

摘 要: 根据《企业投资项目核准和备案管理办法》(国家发展和改革委员会令第2号)和《国家发展改革委关于发布项目申请报告通用文本的通知》(发改投资【2017】684号),项目申请报告的编制要求和内容有所调整。本文以城市燃气工程为例,阐述了项目申请报告与可行性研究报告的关系,分析了项目申请报告的编制要点,为企业和工程咨询单位在项目申请报告的编制中提供参考,确保项目申请报告满足核准机关的要求并顺利核准。

关键词: 城市燃气工程 核准制 备案制 项目申请报告

1 引言

改革开放以来,国家对原有的投资体制进行了一系列的改革,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。

固定资产投资在我国经济社会发展中发挥着重要作用,为进一步简政放权,落实企业投资自主权,规范政府对企业投资项目的核准和备案行为,实现便利、高效服务和有效管理、保护企业合法权益,国家发展和改革委员会于2017年3月8日发布了《企业投资项目核准和备案管理办法》(国家发展和改革委员会令第2号,2017年4月8日起实施),办法中明确对关系国家安全、涉及全国重大生产力布局、战略性资源开发和重大公共利益等项目实现核准管理,其他项目实现备案管理。

2 核准制与备案制

根据《企业投资项目核准和备案管理办法》,企业在中国境内投资建设的固定资产投资项

目以及使用自己筹措资金的项目以及使用自己筹措的资金并申请使用政府投资补助或贷款贴息等的项目均实行核准或备案管理。其中项目申请使用政府投资补助、贷款贴息的应在履行核准或备案手续后,提出资金申请报告。

所谓核准制,就是根据《政府核准的投资项目目录》中所规定的范围,将相关项目交由相应的核准机关核准。对于实行核准制的项目,仅需向政府提交项目申请报告,无需再经过批准项目建议书、可行性研究报告和开工报告的程序。

凡属于《政府核准的投资项目目录》以外的企业投资项目,均实行备案制。备案制不同于传统的审批制,也不同于核准制,其程序更加简便,内容也更简略。实行备案管理的项目,项目单位应当在开工建设前通过在线平台将相关信息告知项目备案机关,依法履行投资项目信息告知义务,并遵循诚信和规范原则。

为贯彻落实《中共中央国务院关于深化投融资体制改革的意见》,进一步加大简政放权、放管结合、优化服务改革力度,使市场在资源配置中起决定性作用,更好发挥政府作用,切实转变政府投资管理职能,加强和改进宏观调控,确立企业投资主体地位,

激发市场主体扩大合理有效投资和创新创业的活力，国务院于2016年12月20日发布了《政府核准的投资项目目录（2016年本）》（国发【2016】72号），城市燃气工程属于该目录中的其他城建项目，由地方政府自行确定实行核准或者备案。

以笔者所在城市浙江省为例，浙江省人民政府于2017年4月28日发布了《政府核准的投资项目目录（浙江省2017年本）》（浙政发【2017】16号），目录中明确了城镇燃气管道及气源站项目由设区市按批准的燃气发展规划和控制性详细规划核准。

3 项目申请报告的编制单位

根据《企业投资项目核准和备案管理办法》第二十一条：“项目申请报告可以由项目单位自行编写，也可以由项目单位自主委托具有相关经验和能力的工程咨询单位编写，任何单位和个人不得强制项目单位委托中介服务机构编制项目申请报告。工程咨询单位接受委托编制有关文件，应做到依法、独立、客观、公正，对其编制的文件负责。”

4 项目申请报告与可行性研究报告的关系

可行性研究报告是从企业自身角度出发，通过对项目的主要内容和配套条件，如市场需求、资源供应、建设规模、工艺路线、设备选型、环境影响、资金筹措、盈利能力等，从技术、经济、工程等方面进行调查研究和比较，并对项目建成以后可能取得的财务、经济效益及社会影响进行预测，论证投资项目的可行性，满足企业业主自主投资决策的需要，防止和减少投资失误，保证投资收益。

项目申请报告是企业投资建设应报政府核准的项目时，为获得项目核准机关对拟建项目的行政许可，按核准要求报送的项目论证报告。重点阐述项目的外部性、公共性等，对拟建项目从规划布局、资源利用、生态环境、经济和社会影响等方面进行综合论证，为有关部门对企业投资项目进行核准审查提供依据。对项目的市场前景、经济效益、资金来源、产品技术方案等内容不必进行详细的分析和论证。

在实践中经常有人将可行性研究报告和项目申

请报告混淆，有的企业直接用可行性研究报告代替项目申请报告，或者仅将封面换成项目申请报告。早前由于地方核准机关认识水平有限，在企业报送这类项目申请报告时，有时很容易通过，这导致很多企业陷入了“项目申请报告的编制很简单”的误区。随着我国项目核准制度的健全、核准机关核准行为的逐步规范，出现越来越多的不符合要求的项目申请报告无法顺利通过核准。

其实项目申请报告和可行性研究报告有着本质的区别，两个报告解决的是不同层面的问题。可行性研究报告具有微观、片面的特点，主要考虑企业的内部经济利益，一般不会从大局角度入手考虑，而项目申请报告是宏观层面上满足国家对项目宏观布局、维护经济安全、保障公共利益、防止垄断等方面核准需要的。从某种意义上讲，项目申请报告的编制难度更大。项目申报单位只有真正认识到项目申请报告的编制意义，才能更好的完成该报告的编制，顺利通过核准机关的核准。

5 城市燃气工程项目申请报告的编制要点

为指导企业做好项目申请报告的编制工作，规范项目核准机关核准行为，国家发展和改革委员会于2017年4月发布了《项目申请报告通用文本》（发改投资【2017】684号），项目申请报告由2007版通用文本中的八大章节调整为五大章节，同时具体编制内容和要求也有所调整。笔者根据2017版《项目申请报告通用文本》要求，简要分析城市燃气工程项目申请报告的编制内容及要点。

第一章项目单位及拟建项目概况。全面了解和掌握项目申报单位及拟建项目的基本情况，是项目核准机关对拟建项目分析评价以决定是否予以核准的前提和基础，编制单位按照通用文本中的要求进行编制即可。对于城市燃气工程，本章节还应重点分析拟建项目与城市总体规划、燃气专项规划等相关规划的符合性，与国家、省、市天然气利用政策的符合性，分析拟建项目是否符合城市燃气行业准入条件。对于涉及用地的项目，应对拟建项目取得规划选址、土地利用等前置性要件的情况进行说明。

第二章资源开发及综合利用分析。由于城市燃气

工程一般为下游燃气利用，不存在资源开发，因此，本章节应对通用文本中的内容进行合理的调整。本章应重点阐述拟建项目燃气气源的保障性，确保供气安全。另外，城市燃气工程主要消耗的资源即为燃气，在一些站场里需要消耗少量的电资源和水资源，报告中应提出资源利用方案，分析评价其是否符合发展循环经济、建设节约型社会的要求。

第三章生态环境影响分析。本章节是报告的重点之一，首先应阐述项目建设地点的生态和环境现状，明确项目的建设是否涉及生态保护红线以及与相关规划环评结论的符合性。然后重点分析拟建项目在建设期和运营期对生态环境的影响，并提出相应的环境保护措施。对于城市燃气工程，在运营期燃气输送过程中均在密闭状态下进行，正常情况下，对环境不会造成任何影响，只有在管线、设备检修或异常情况下压力超高时，才有少量的天然气放散，因此应重点分析项目建设期对环境的影响。城市燃气工程建设的过程中，涉及到场地平整、土石方开挖、施工材料运输、设备安装等施工行为，在一定时间内会对环境造成一定的影响。报告中应分别分析拟建项目施工期间废气、废水、固体废弃物、噪声和其他废弃物的排放量、可能造成水土流失情况以及对地形、地貌、植被和区域环境及生态系统的综合影响等。然后从减少污染物排放、防止水土流失、强化污染治理、促进清洁生产、保持生态环境可持续能力的角度，按照国家有关生态环境保护修复、水土保持的政策法规要求，提出环境保护措施并进行分析评价。对涉及到文化遗产、自然遗产、自然保护区等“特殊环境”的项目，还应单独分析拟建项目对“特殊环境”可能产生的影响，提出保护措施并论证措施的可行性。

第四章经济影响分析。本章节是最难把握的，很多报告中直接把可研中的财务评价章节放进来，这是万万不可的。可研中的财务评价主要是进行财务盈利能力和债务清偿能力分析，而本章节的经济影响分析则是对投资项目所耗费的社会资源极其产生的经济影响效果进行论证，分析项目对行业发展、区域和宏观经济的影响，从而判断拟建项目的经济合理性。城市燃气项目作为环境治理的社会公益事业项目，其创造的社会效益远远高于项目本身创造的财务效益，而这些效益除部分可以定量计算外，常常表现为难以用

货币量化的社会效益和环境效益。国民经济的评价方法可以采用“影响法”、“有无法”和“前后法”、“费用效益分析法”。实践中通常采用“费用效益分析法”，该方法可在财务评价的基础上进行的，采用国家发布的货物影子价格、影子工资和社会折现率等经济参数，计算、分析项目对国民经济和社会及地区发展所作出的贡献，评价项目的合理性和论证它在宏观上的可行性。

第五章社会影响分析。本章节是报告的重点之一，特别是对于因征地拆迁等可能产生重要社会影响的项目，以及扶贫、区域综合开发、文化教育、公共卫生等具有明显社会发展目标的项目，应从维护公共利益、构建和谐社会、落实以人为本的科学发展观等角度，进行分析评价。主要包括社会影响效果分析、社会适应性分析、社会稳定风险分析以及其他社会风险及对策分析。其中社会影响效果分析应分析项目所产生的社会影响效果的种类、范围、涉及的主要社会组织 and 群体等；社会适应性分析应首先确定项目的主要利益相关者，评价利用相关者的重要性和影响力，评价项目与当地社会环境的相互适应性，提出改进性方案；社会稳定风险分析可参照《国家发展改革委办公厅关于引发重大固定资产投资项目社会稳定风险分析篇章和评估报告编制大纲（试行）的通知》（发改办投资【2013】428号）进行编写。

另外，由于城市燃气工程通常能耗较低，用能工艺简单，属于《不单独进行节能审查的行业目录》范围内的项目，在项目申请报告中应增加一章对项目的能源利用情况、节能措施情况和能效利用水平进行分析。

6 结束语

项目申请报告不是可行性研究报告的简单翻版，两者之间有一定的关联性又有着本质的区别。企业或工程咨询单位在组织编写具体的项目申请报告时，应严格按照2017年发布的《项目申请报告通用文本》要求，根据拟建项目的实际情况，对文本中的内容进行针对性的调整，重点阐述拟建项目的外部性、公共性等事项，对项目的市场前景、经济效益、资金来源、产品技术方案等内部性条件仅需进行简单说明，确保项目申请报告满足核准机关的要求并顺利核准。