

关于投资项目法律合规审查的探讨

◆ 刘 萍

(中铁建设集团有限公司, 北京 100040)

【摘要】近年来,我国对政府投资项目提出了新的要求,即配额设计。具体来讲,就是初步设计概算必须低于投资概算,否则需要进行重新的调整和设计。概算审核是有效控制初始投资的重要保证,政府投资项目概算经咨询机构审核后,方可进入下一个程序。面对紧迫的预算审核时间,需要探索一种有效的方式来开展审核预算工作。基于此,本文介绍了投资项目法律合规审查的背景,阐述了政府投资项目概算审核方式及政府投资项目预算审查重要性,分析了投资项目法律合规审查的要点,最后提出了做好投资项目法律合规审查措施,以期能够为广大相关人士提供有价值的参考及借鉴。

【关键词】政府投资项目;概算审查;探讨

据有关数据计算及相关专家建议,技术设计过程中,工程造价将受到35%~75%的影响,而在施工图设计中,工程造价影响将会降低为5%~10%。初步设计阶段,设计预算已被证明可以减少施工图预算,为制定施工方案提供了可靠依据,是检验工程造价设计科学性、合理性的重要依据。目前,需要在减少估算误差的同时,提高设计市场规范化水平,建立健全责任追究制度,实现对设计阶段成本的严格监管。

一、投资项目法律合规审查的背景

从最初的法律合规管理概念的提出,到如今倡导的大合规管理,法律合规管理概念、内涵、体系得到不断的发展和提炼,并将逐步完善。而对于投资项目的法律合规审查是目前投资企业法律合规审查的重中之重,这既是有效贯彻“三重一大”决策法律审查的基本方式,也是法务人员把关企业发展,保障企业良好有序运行、体现自身在企业管理中经济价值、经济效益的有效途径。

二、政府投资项目概算审核方式

由于政府投资项目期限紧迫,投资规模较大,所以既有预算筛选方法有很大的局限性。有关研究表明,预算审核工作人员通常不能满足时间紧迫要求,必须在有限时间内完成政府资助项目审查工作,同时要保证审查质量,对此,需要进行必要吞并处理。在这种形势下,如何寻求切实可行的筛选方法,帮助审查员理清思路,成了研究热点。目前,比较常见的预算审核方法有三种,即查询验证法、分析法和联合审查法,其各具优势,用法不同。查询核实法主要通过查询重要设施设备、进口设计图纸、重要设施、大型投资等方式;分析法主要比较工程的数量和设计图纸、建设标准、规模和立项文件、设计技术指标、同类工程单价和用材材料综合信息、内容、范围和编辑规定和方法、费用及规

定等;联合评审法筛选前,由主管单位、设计单位、承包单位、施工单位等以多种形式分别进行单独评审,邀请相关专家到工程造价咨询公司进行评审。经过层层审查,最终由相关专家和部门共同审查。

三、政府投资项目预算审查重要性

初步设计概算可以体现设计内容总体成本,继而反映出初步设计是否满足边际设计要求,这属于一个量化指标,若通过该指标进行判断,能够客观地呈现初步的设计内容。在实际工作情况下,即使初步设计方案确定后,概算质量也无法提高,依然无法反映政府任务总体投资情况。同时,还会存在缺失、重复计数等问题,造成预算估计数据丢失。目前的设计概算大多仅为一种形式,预算编制完全脱离实际项目,概算超预算现象屡见不鲜,难以发挥预算成本控制效用,最终影响建设过程中的成本控制。由于概算质量较差,概算审核人员责任重大,概算咨询部的工作人员必须具备过硬的专业技能、较高的综合素养以及较强的理解能力。初步设计作为一个整体,审查预算可纳入初步设计中,设计客观反映并作为配额设计。通过以上分析,选择科学、可行的预算审查方法刻不容缓。因为设计预算编制存在诸多问题,无法客观真实地呈现政府投资项目的成本。科学的审查方法可以进一步调整、完善和补充原有概算,概算批准后更贴近项目建设的使用情况,杜绝漏项、少计、高估等工程建设成本管理问题。

四、投资项目法律合规审查的要点

作为建筑企业法务人员,必须能够在法律合规审查中真正发现问题、提出问题、解决问题,而不是让法律合规审查成为程序化的走过场。因此,要求法务人员在投资项目法律合规审查中,深入把握核心问题,具体可从以下几个方面着手。

（一）主体资格

在民法中，人们经常提到主体适格问题，具体包含合同主体适格、法人主体适格等。在投资项目建设活动中，企业作为投资的一方，对主体资格审查尤为重要。适格的合同签约主体是投资合同有效履行、企业实现投资收益的基础前提。例如，在企业参与土地一级开发项目实务中，有些企业法务人员往往认为土地一级开发投资合同属于政企合作合同，于是忽略了政府主体适格问题。现实中，诸如某市某区管委会与企业签订合同的现象较多，殊不知管委会通常属于政府临设机构，相较投资周期较长的土地一级开发项目，其稳定性差。投资项目实施过程中，存在该管委会被撤并、撤销的风险，最终产生合同履约风险，导致企业投资无法按期有效收回，投资效益成为“水中月”“镜中花”的尴尬局面。

同时，由于投资合同中往往涉及诸如税收优惠政策、产业引进优惠政策、投资回收等合同条款的落地，而该合同条款能否落地，又与政府权限、政府财政状况等息息相关。一旦主体不适合，将导致该合同条款无法落地执行，从而影响企业投资的收回，使投资收益无法实现，给企业带来巨大风险。

（二）可研测算

在投资项目法律合规审查中，法务人员应该认真研读项目可研测算报告，重点关注投资周期、投资总额、投资峰值、投资收益测算是否有理有据，是否具有实操性。合理的可研测算有利于企业高层对一个投资项目做出理性的分析，继而理性决策，合理安排资金投入。实务中，很多企业法务人员往往对几十页的可研测算感到头疼，抓不住其中的重点，进而无法进行合理的分析和判断，导致出具的法律意见书浮于纸面，没有针对性，不能发现实质性的问题。

（三）融资方案

在企业投资中，合理利用项目资源、政策利好等融资，充分发挥融资杠杆效应，可以减少企业自有资金的投入，降低企业投资的压力，规避投资风险，是保障项目投资计划连续、顺利实施的有效途径。在项目投资可研测算阶段，认真分析项目资源、政策利好等。有效利用、整合，提前谋划好具有实操性的科学有效的项目融资方案，十分有必要。这也是法务人员在实施投资项目法律合规审查中不可忽视的要点之一。

（四）风险把控

风险把控贯穿于整个投资过程中，有效的风险把控举措主要有投资节奏把控、投资政策及时跟踪、投资回收条款的合理设置等多个方面。例如，在企业参与土地一级开发项目中，可以采取政府审计全过程跟踪，及时确认企业投资成本，再采取“成熟一块、上市一块”的措施，通过及时的挂

牌出让土地，实现边投资边收回成本边实现投资收益，合理防范投资风险。再例如，在土地一级开发项目中，企业利用自身资源和优势，积极招商引资，引入合作伙伴，共同投资、打造项目，有效分担独立投资风险，加快项目土地成熟度，提升项目土地价值，进而实现企业投资收益最大化，是企业合理把控投资风险的有效方式和途径。再比如，在大型产业新城投资中，就一些专业项目在投资项目谈判、落地前，就积极与有关专业投资商、运营商接洽，商议有关投资、运营方案，甚至达成合作共识、落地合作方案，也是企业有效把控因自身专业人员不足、专业投资受限、运营能力有限带来投资风险的合理方式。

法务人员进行投资项目法律合规审查时，应关注在投资方案中是否有结合项目实际的，具有针对性的、可行性的投资风险把控措施，这是投资项目法律合规审查中的要点之一。

（五）收益实现

企业作为市场经济主体，创造经济效益是其基本属性。取得投资收益，是企业投资项目的最基本诉求。法务人员进行投资项目法律合规审查中，还应特别关注投资收益的测算。

首先，确保测算有据可依，对于天花乱坠、天马行空的测算必须一针见血，指出其中所存在的问题；其次，关注收益实现途径是否可行。途径单一、过分依赖对方诚信履行、企业自身不具有主动权等，很容易陷入被动，影响投资收益的实现。因此，在投资项目论证阶段，应该充分论证收益实现途径，采取多拳出击、有效组合的方式，确保投资收益充分实现。

例如，在土地一级开发项目中，如何保障企业投资收益能够在投资合同条款中有效约定实现途径是非常关键的。目前，我国并没有成文的土地一级开发法律，企业参与土地一级开发多是各地有关部门通过制定地方性规章、条例对有关政策、事项进行约定，这带来了极大的政策风险。诸如成府发〔2016〕26号关于转发《关于进一步规范引进社会资金进行一级土地整理意见的通知》，取消了土地收益分成，将企业参与一级开发取得收益回报确定为年投资额12%的回报加上银行融资资金成本。在当时的成都土地一级开发市场产生了极大的不良影响，许多企业至今都未能收回投资收益。因此，法务人员进行投资项目法律合规审查时，不仅要关注投资收益的测算是否合理，同时，还应特别关注投资收益实现途径是否有效可行。

五、做好投资项目法律合规审查措施

法务人员在投资项目法律合规审查中，如何有效结合各项目实际情况把控要点，做好做实投资项目法律合规审查。可以从如下几个方面着手。



（一）提高自身综合业务能力

要做好法律合规审查，尤其是投资项目的法律合规审查，这就要求法务人员自身不仅要具备扎实的法律专业业务能力素质，还要旁通投资、财务、税收等关键口业务知识。在平时的工作中，要注意加强各口业务知识的积累和学习，掌握投资、财务、税收等关键口业务的风险点、重点、难点，并加强与关键口业务部门的共同探讨和研究，互相提高。同时，还要对热点的专业投资领域，如小镇投资与运营、产业新城投资与运营等进行关注和学习，做好知识储备和积累，才能在法律合规审查中有方向。

（二）注重前期调研工作

在投资项目前期调研中，要扎实做好项目基础资料的收集和思考，从而有重点、有针对性地对项目的一些问题进行思考和探究，以利于在法律合规审查中实实在在发现问题、提示问题，并最终和投资开拓团队共同研讨，找到合适的规避途径和方法，避免法律合规审查流于形式，没有实效。

（三）做好后期跟进、辅导工作

法律合规审查不仅是投资项目决策的必经途径，企业法务人员还应在后期投资项目实施中，对前期提示的问题进行跟进，根据投资项目实施实际情况，及时与实施团队协商、探讨更有效的解决途径，确保法律合规审查有实效。同时，还要在后期跟进中，进一步理顺思路，学习和掌握有关知识，更有效地做好往后的投资项目法律合规审查工作。

六、结束语

自我国提倡法律合规管理建设以来，众人皆呼法律人的“春天”已经来临。作为央企投资企业的法务人员，如何有效作为，扎实做好投资项目的法律合规审查工作，任重而道远。“路漫漫其修远兮，吾将上下而求索”，法治央企建设，法律人一直在路上。

参考文献：

- [1]姚华.跨国公司商业贿赂合规审查与风险防范探讨[J].法制与经济(下旬),2014(09):51-53.
- [2]余壮雄,付利.中国企业对外投资的区位选择:制度障碍与先行贸易[J].国际贸易问题,2017(11):115-126.
- [3]李洪亚.OFDI技术寻求动机与出口强度——浙江跨国企业的证据[J].产业经济研究,2019(03):14-26.
- [4]陈赞.浅谈政府投资项目概算审查的方法与意义[J].中国集体经济,2016(21):79-80.
- [5]欧阳华生,刘紫焜,张丹.人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的实现路径分析[J].中国经贸导刊,2021(23):74-76.
- [6]王宇.成都市工程建设项目审批制度改革研究[D].成都:西南交通大学,2020.

作者简介：

刘萍(1984—),女,汉族,江苏泰州人,本科,经济师,研究方向:风险防控。