



# 青海工程咨询

## QINGHAI ENGINEERING CONSULTING

### 目录

#### 封二

- (西宁) 国际园林博览会园博园建设项目二期工程可行性研究报告

#### 协会工作

- 1. 青海省工程咨询协会联合青海省工程咨询中心有限责任公司成功举办“2023年第一期工程咨询业务培训班” ..... 3
- 2. 2023年度全国咨询工程师(投资)青海考区职业资格考试顺利举行 ..... 4
- 3. 中国工程咨询协会关于公布2023年度咨询工程师(投资)职业资格考试成绩的通知 ..... 4
- 4. 关于青海省2023年咨询工程师(投资)职业资格考试考后复核工作的通知 ..... 5

#### 投资项目可行性研究报告编写大纲专栏

- 1. 国家发展改革委关于印发投资项目可行性研究报告编写大纲及说明的通知 ..... 7
- 2. 加强投资项目可行性研究 着力推动投资高质量发展——《投资项目可行性研究报告编写大纲及说明》解读之一 ... 29
- 3. 贯彻大纲理念要求 践行行业使命担当 以高质量咨询服务引领行业转型升级——《投资项目可行性研究报告编写大纲及说明》解读之二 ..... 34

目录



青海省发展和改革委员会主管

青海省工程咨询协会

合办

青海省工程咨询中心  
有限责任公司

主 编：俞文元

副 主 编：康 乐

责任编辑：李志玉

编 辑：张妍玉 刘 昇

雷振坤

地址：西宁市城西区胜利路

22号青咨大厦505室

电话：0971-6142206

邮编：810001

- 4. 加强可行性研究大纲成果应用 以金融精准化服务高质量发展——《投资项目可行性研究报告编写大纲及说明》解读之三..... 39
- 5. 高质量开展可行性研究 构建国有资本投资公司科学决策体系——《投资项目可行性研究报告编写大纲及说明》解读之四..... 43
- 6. 做深做实企业投资项目可行性研究 引导民营企业健康可持续发展——《投资项目可行性研究报告编写大纲及说明》解读之五..... 46
- 7. 践行新发展理念 以高质量的投资咨询 助力高质量的投资决策——《投资项目可行性研究报告编写大纲及说明》解读之六..... 49

封三

- 同仁 330kV 输变电工程

## 青海省工程咨询协会联合 青海省工程咨询中心有限责任公司成功举办 “2023年第一期工程咨询业务培训班”

为持续提升我省工程咨询行业人才队伍专业知识和技术水平，推动咨询服务质效升级。4月14日，我协会与青海省工程咨询中心有限责任公司（以下简称“青咨公司”）联合举办“2023年第一期工程咨询业务培训班”，来自会员单位的70余位学员参加本次培训，开班前协会相关负责同志作了动员讲话。



同时组织学员赴西宁市城北区综合管廊、西宁大学进行现场观摩，听取专业人员的相关介绍，对参观项目的建设理念、科学性、可行性、合理性等方面有了更加详细、深入、细致的认识，为以后的工作提供全方位的借鉴。

本次培训主题突出、针对性强，获得参培单位和学员的一致好评，协会今后将根据广大会员的实际需求，继续组织开展相关业务培训，不断提升会员单位从业人员业务能力，促进行业高质量发展。



培训会以理论教学和现场观摩两种方式展开。理论教学邀请了相关专家就行业发展部分领域的重点内容进行了深入讲解和指

## 2023 年度全国咨询工程师（投资） 青海考区职业资格考试顺利举行

2023 年度全国咨询工程师（投资）青海考区职业资格考试于 4 月 8 日、9 日在青海师范大学校区举行。省协会高度重视此次考试工作，并赴现场巡考。在省人事考试中心的精心安排部署下，监考、巡考

人员认真履行职责，密切配合，确保了考试工作安全、公平、顺利的完成。

青海省工程咨询协会  
2023 年 4 月 10 日

## 中国工程咨询协会关于公布 2023 年度 咨询工程师（投资）职业资格考试成绩的通知

2023 年度咨询工程师（投资）职业资格考试成绩已于 2023 年 6 月 19 日公布。请考生登陆中国人事考试网（www.cpta.com.cn）“成绩查询”栏目进行查询。各科目合格标准如下：

科目名称	试卷满分	合格标准
宏观经济政策与发展规划	130	78
工程项目组织与管理	130	78
项目决策分析与评价	130	78
现代咨询方法与实务	130	78



## 关于青海省 2023 年咨询工程师（投资）职业资格 考试考后复核工作的通知

各位考生：

根据司法部、人力资源社会保障部相关文件规定和要求，为做好我省 2023 年咨询工程师（投资）职业资格考试考后复核工作，现就有关事项通知如下：

### 一、告知承诺制相关要求

成绩合格人员在考试报名时选择使用告知承诺制的，均已签署了《专业技术人员资格考试报名证明事项告知承诺制报考承诺书》，承诺已经符合告知的考试报名条件，承诺所填报和提交的所有信息真实、准确、完整、有效，愿意承担虚假承诺的责任，并接受相应处理。

未选择告知承诺制或者不适用告知承诺制的人员，也将接受全程监管与社会监督，同时承担虚假报名的责任，并接受相应处理。

### 二、资格复核对象

凡参加 2023 年咨询工程师（投资）职业资格考试成绩合格拟取得合格证书的

人员（详见下列名单）。

### 三、资格复核时间及流程

#### （一）时间安排

上传材料时间：2023 年 6 月 25 日 9 时--6 月 29 日 12 时

审核材料时间：2023 年 6 月 25 日 9 时--6 月 29 日 18 时

#### （二）资格复核方式

此次资格复核工作采取网上提交材料、网上审核的方式进行。

#### （三）资格复核流程

第一步、考生访问青海人事考试信息网（<http://www.qhpta.com/>）“资格复核”栏目，点击选择进入“2023 年咨询工程师（投资）职业资格考试”项，先按要求填写个人真实资料进行注册，注册成功后登录系统，点击“资格复核”按钮，进行下一步操作。

第二步、上传的审核材料必须与报名时提供的一致，且每项材料必须为小于

100KB的JPG或JPEG图片格式：全部考生需上传：身份证正反面照片、毕业证或学位证照片、学信网的学历认证表照片、从事咨询工作年限的证明照片（格式不限）；此外，报考级别为“免二科”的考生除上传上述材料外还需上传资格证书或获奖证书照片。

第三步、考生等待网上资格复审。审核通过的，资格复审结束。审核退回的，考生须根据反馈原因补充完善资料后再次提交审核。

考生务必在2023年6月29日12时前提交复核资料，等待复核结果。逾期未

提交资料的人员和审核未通过的人员将影响证书发放。对提交虚假报名信息的考生，按照国家有关规定处理。

#### 四、咨询电话

资格审核电话（省工程咨询协会）：  
0971-6142206（上班时接听）

技术支持电话（省人事考试中心）：  
0971-8258589（上班时接听）

青海省人事考试中心

2023年6月21日

（信息来源：青海省人事考试信息网  
发布时间：2023年06月21日）



## 国家发展改革委关于印发投资项目 可行性研究报告编写大纲及说明的通知

发改投资规〔2023〕304号

全国人大常委会办公厅，国务院各部委、各直属机构，全国政协办公厅，最高人民法院，最高人民检察院，中直管理局，各省、自治区、直辖市及计划单列市、新疆生产建设兵团发展改革委：

为着力推动高质量发展，巩固和深化投融资体制改革成果，进一步提升我国投资项目前期工作质量和水平，根据《政府投资条例》《企业投资项目核准和备案管理条例》等规定，在2002年《投资项目可行性研究报告指南（试用版）》基础上，我委研究制定了《政府投资项目可行性研究报告编写通用大纲（2023年版）》《企业投资项目可行性研究报告编写参考大纲（2023年版）》和《关于投资项目可行性研究报告编写大纲的说明（2023年版）》（以下分别简称《通用大纲》《参考大纲》和《编写说明》）。现印发给你们，请按照执行，

并就有关事项通知如下：

### 一、加强项目可行性研究，提升投资决策科学化水平

党的二十大报告指出，要着力推动高质量发展，增强投资对优化供给结构的关键作用。高质量发展需要高质量的投资，高质量的投资需要高质量的决策。可行性研究是投资决策的核心环节，加强投资项目可行性研究是提升投资决策科学化水平的必然要求。《通用大纲》《参考大纲》和《编写说明》是指导有关方面开展投资项目可行性研究工作的指南，也是加强和改进投资项目决策管理的载体。要以可行性研究报告编写大纲实施为契机，推动各有关方面高度重视项目可行性研究工作，更加注重项目全生命周期管理，更加注重把握可行性研究的重点，更加注重防控项目建设实施风险，切实提升投资项目前期

工作和投资决策的质量,为扩大有效投资,促进高质量发展提供有力支撑。

## 二、区分项目性质,实施好可行性研究报告编写大纲

可行性研究报告编写大纲适用于我国境内各行业各类投资项目的可行性研究工作,是投资项目决策的重要依据。其中,政府投资项目可行性研究报告原则上应严格按照《通用大纲》进行编写,并作为各级政府及有关部门审批政府投资项目的基本依据。《参考大纲》主要是在落实企业投资自主权基础上,引导企业重视项目可行性研究,加强投资项目内部决策管理,促进依法合规生产经营,实现健康可持续发展。

《编写说明》是对大纲的解释和阐述。在编写、审核项目可行性研究报告时,应同时借鉴和参考使用大纲及说明有关内容。

在编写具体项目的可行性研究报告时,可结合项目实际情况对大纲所要求的内容予以适当调整。对于建设内容单一、投资规模较小、技术方案简单的项目,可按照国家有关规定简化大纲中的有关内容。对于重大或复杂项目,可在可行性研究报告正文之前形成摘要,综述项目概况、可行性研究过程、主要结论和建议等内容。

## 三、兼顾行业特点和要求,细化优化可行性研究报告编写大纲

《通用大纲》和《参考大纲》是对投资项目可行性研究报告编写内容和深度的一般要求和基础指引。为更好适应不同行

业领域的特点和要求,有关行业主管部门可参照编写大纲,在征求我委意见、反映行业特殊性,并根据实际需要,对编写大纲有关内容进行合理调整的基础上,制定适用具体行业或领域的可行性研究报告编写大纲或实施细则。

## 四、加强跟踪反馈,建立可行性研究报告编写大纲动态调整机制

各方面对《通用大纲》《参考大纲》和《编写说明》的意见建议,请及时收集、认真整理并反馈我委。我委将建立可行性研究报告编写大纲动态调整机制,根据新形势新要求并结合各方面反馈意见,适时予以修订。

本通知有关内容由国家发展改革委负责解释,自5月1日起施行。此前有关规定与本通知要求不一致的,以本通知为准。



附件 1: 政府投资项目可行性研究报告编写通用大纲(2023 年版)

附件 2: 企业投资项目可行性研究报告编写参考大纲(2023 年版)

附件 3: 关于投资项目可行性研究报告编写大纲的说明(2023 年版)

附件 1:

# 政府投资项目可行性研究报告编写通用大纲

2023 年版

## 一、概述

### (一) 项目概况

项目全称及简称。概述项目建设目标和任务、建设地点、建设内容和规模(含主要产出)、建设工期、投资规模和资金来源、建设模式、主要技术经济指标、绩效目标等。

### (二) 项目单位概况

简述项目单位基本情况。拟新组建项目法人的,简述项目法人组建方案。对于政府资本金注入项目,简述项目法人基本信息、投资人(或者股东)构成及政府出资人代表等情况。

### (三) 编制依据

概述项目建议书(或项目建设规划)及其批复文件、国家和地方有关支持性规划、产业政策和行业准入条件、主要标准规范、专题研究成果,以及其他依据。

### (四) 主要结论和建议

简述项目可行性研究的主要结论和建

议。

## 二、项目建设背景和必要性

### (一) 项目建设背景

简述项目立项背景,项目用地预审和规划选址等行政审批手续办理和其他前期工作进展。

### (二) 规划政策符合性

阐述项目与经济社会发展规划、区域规划、专项规划、国土空间规划等重大规划的衔接性,与扩大内需、共同富裕、乡村振兴、科技创新、节能减排、碳达峰碳中和、国家安全和应急管理等重大政策目标的符合性。

### (三) 项目建设必要性

从重大战略和规划、产业政策、经济社会发展、项目单位履职尽责等层面,综合论证项目建设的必要性和建设时机的适当性。

## 三、项目需求分析与产出方案

### (一) 需求分析

在调查项目所涉产品或服务需求现状的基础上,分析产品或服务的可接受性或市场需求潜力,研究提出拟建项目功能定位、近期和远期目标、产品或服务的需求总量及结构。

#### (二) 建设内容和规模

结合项目建设目标和功能定位等,论证拟建项目的总体布局、主要建设内容及规模,确定建设标准。大型、复杂及分期建设项目应根据项目整体规划、资源利用条件及近远期需求预测,明确项目近远期建设规模、分阶段建设目标和建设进度安排,并说明预留发展空间及其合理性、预留条件对远期规模的影响等。

#### (三) 项目产出方案

研究提出拟建项目正常运营年份应达到的生产或服务能力及其质量标准要求,并评价项目建设内容、规模以及产出的合理性。

### 四、项目选址与要素保障

#### (一) 项目选址或选线

通过多方案比较,选择项目最佳或合理的场址或线路方案,明确拟建项目场址或线路的土地权属、供地方式、土地利用状况、矿产压覆、占用耕地和永久基本农田、涉及生态保护红线、地质灾害危险性评估等情况。备选场址方案或线路方案比选要综合考虑规划、技术、经济、社会等条件。

#### (二) 项目建设条件

分析拟建项目所在区域的自然环境、交通运输、公用工程等建设条件。其中,自然环境条件包括地形地貌、气象、水文、泥沙、地质、地震、防洪等;交通运输条件包括铁路、公路、港口、机场、管道等;公用工程条件包括周边市政道路、水、电、气、热、消防和通信等。阐述施工条件、生活配套设施和公共服务依托条件等。

改扩建工程要分析现有设施条件的容量和能力,提出设施改扩建和利用方案。

#### (三) 要素保障分析

土地要素保障。分析拟建项目相关的国土空间规划、土地利用年度计划、建设用地控制指标等土地要素保障条件,开展节约集约用地论证分析,评价用地规模和功能分区的合理性、节地水平的先进性。说明拟建项目用地总体情况,包括地上(下)物情况等;涉及耕地、园地、林地、草地等农用地转为建设用地的,说明农用地转用指标的落实、转用审批手续办理安排及耕地占补平衡的落实情况;涉及占用永久基本农田的,说明永久基本农田占用补划情况;如果项目涉及用海用岛,应明确用海用岛的方式、具体位置和规模等内容。

资源环境要素保障。分析拟建项目水资源、能源、大气环境、生态等承载能力及其保障条件,以及取水总量、能耗、碳排放强度和污染减排指标控制要求等,说明是否存在环境敏感区和环境制约因素。

对于涉及用海的项目,应分析利用港口岸线资源、航道资源的基本情况及其保障条件;对于需围填海的项目,应分析围填海基本情况及其保障条件。对于重大投资项目,应列示规划、用地、用水、用能、环境以及可能涉及的海、用岛等要素保障指标,并综合分析提出要素保障方案。

### 五、项目建设方案

#### (一) 技术方案

通过技术比较提出项目预期达到的技术目标、技术来源及其实现路径,确定核心技术方案和核心技术指标。简述推荐技术路线的理由。对于专利或关键核心技术,需要分析其取得方式的可靠性、知识产权保护、技术标准和自主可控性等。

#### (二) 设备方案

通过设备比选提出所需主要设备(含软件)的规格、数量、性能参数、来源和价格,论述设备(含软件)与技术的匹配性和可靠性、设备(含软件)对工程方案的设计技术需求,提出关键设备和软件推荐方案及自主知识产权情况。对于关键设备,进行单台技术经济论证,说明设备调研情况;对于非标设备,说明设备原理和组成。对于改扩建项目,分析现有设备利用或改造情况。涉及超限设备的,研究提出相应的运输方案,特殊设备提出安装要求。

#### (三) 工程方案

通过方案比选提出工程建设标准、工

程总体布置、主要建(构)筑物和系统设计方案、外部运输方案、公用工程方案及其他配套设施方案。工程方案要充分考虑土地利用、地上地下空间综合利用、人民防空工程、抗震设防、防洪减灾、消防应急等要求,以及绿色和韧性工程相关内容,并结合项目所属行业特点,细化工程方案有关内容和要求。涉及分期建设的项目,需要阐述分期建设方案;涉及重大技术问题的,还应阐述需要开展的专题论证工作。

#### (四) 用地用海征收补偿(安置)方案

涉及土地征收或用海海域征收的项目,应根据有关法律法规政策规定,提出征收补偿(安置)方案。土地征收补偿(安置)方案应当包括征收范围、土地现状、征收目的、补偿方式和标准、安置对象、安置方式、社会保障、补偿(安置)费用等内容。用海用岛涉及利益相关者的,应根据有关法律法规政策规定等,确定利益相关者协调方案。

#### (五) 数字化方案

对于具备条件的项目,研究提出拟建项目数字化应用方案,包括技术、设备、工程、建设管理和运维、网络与数据安全保障等方面,提出以数字化交付为目的,实现设计-施工-运维全过程数字化应用方案。

#### (六) 建设管理方案

提出项目建设组织模式和机构设置,

制定质量、安全管理方案和验收标准,明确建设质量和安全管理目标及要求,提出拟采用新材料、新设备、新技术、新工艺等推动高质量建设的技术措施。根据项目实际提出拟实施以工代赈的建设任务等。

提出项目建设工期,对项目建设主要时间节点做出时序性安排。提出包括招标范围、招标组织形式和招标方式等在内的拟建项目招标方案。研究提出拟采用的建设管理模式,如代建管理、全过程工程咨询服务、工程总承包(EPC)等。

## 六、项目运营方案

### (一)运营模式选择

研究提出项目运营模式,确定自主运营管理还是委托第三方运营管理,并说明主要理由。委托第三方运营管理的,应提出对第三方的运营管理能力要求。

### (二)运营组织方案

研究项目组织机构设置方案、人力资源配置方案、员工培训需求及计划,提出项目在合规管理、治理体系优化和信息披露等方面的措施。

### (三)安全保障方案

分析项目运营管理中存在的危险因素及其危害程度,明确安全生产责任制,建立安全管理体系,提出劳动安全与卫生防范措施,以及项目可能涉及的数据安全、网络安全、供应链安全的责任制度或措施方案,并制定项目安全应急管理预案。

### (四)绩效管理方案

研究制定项目全生命周期关键绩效指标和绩效管理机制,提出项目主要投入产出效率、直接效果、外部影响和可持续性管理等管理方案。大型、复杂及分期建设项目,应按照子项目分别确定绩效目标和评价指标体系,并说明影响项目绩效目标实现的关键因素。

## 七、项目投融资与财务方案

### (一)投资估算

对项目建设和生产运营所需投入的全部资金即项目总投资进行估算,包括建设投资、建设期融资费用和流动资金,说明投资估算编制依据和编制范围,明确建设期内分年度投资计划。

### (二)盈利能力分析

根据项目性质,确定适合的评价方法。结合项目运营期内的负荷要求,估算项目营业收入、补贴性收入及各种成本费用,并按相关行业要求提供量价协议、框架协议等支撑材料。通过项目自身的盈利能力分析,评价项目可融资性。对于政府直接投资的非经营性项目,开展项目全生命周期资金平衡分析,提出开源节流措施。对于政府资本金注入项目,计算财务内部收益率、财务净现值、投资回收期等指标,评价项目盈利能力;营业收入不足以覆盖项目成本费用的,提出政府支持方案。对于综合性开发项目,分析项目服务能力和

潜在综合收益,评价项目采用市场化机制的可行性和利益相关方的可接受性。

### (三)融资方案

研究提出项目拟采用的融资方案,包括权益性融资和债务性融资,分析融资结构和资金成本。说明项目申请财政资金投入的必要性和方式,明确资金来源,提出形成资金闭环的管理方案。对于政府资本金注入项目,说明项目资本金来源和结构、与金融机构对接情况,研究采用权益型金融工具、专项债、公司信用类债券等融资方式的可行性,主要包括融资金额、融资期限、融资成本等关键要素。对于具备资产盘活条件的基础设施项目,研究项目建成后采取基础设施领域不动产投资信托基金(REITs)等方式盘活存量资产、实现项目投资回收的可能路径。

### (四)债务清偿能力分析

对于使用债务融资的项目,明确债务清偿测算依据和还本付息资金来源,分析利息备付率、偿债备付率等指标,评价项目债务清偿能力,以及是否增加当地政府财政支出负担、引发地方政府隐性债务风险等情况。

### (五)财务可持续性分析

对于政府资本金注入项目,编制财务计划现金流量表,计算各年净现金流量和累计盈余资金,判断拟建项目是否有足够的净现金流量维持正常运营。对于在项目

经营期出现经营净现金流量不足的项目,研究出现金流接续方案,分析政府财政补贴所需资金,评价项目财务可持续性。

## 八、项目影响效果分析

### (一)经济影响分析

对于具有明显经济外部效应的政府投资项目,计算项目对经济资源的耗费和实际贡献,分析项目费用效益或效果,以及重大投资项目对宏观经济、产业经济、区域经济等所产生的影响,评价拟建项目的经济合理性。

### (二)社会影响分析

通过社会调查和公众参与,识别项目主要社会影响因素和主要利益相关者,分析不同目标群体的诉求及其对项目的支持程度,评价项目采取以工代赈等方式在带动当地就业、促进技能提升等方面的预期成效,以及促进员工发展、社区发展和社会发展等方面的社会责任,提出减缓负面社会影响的措施或方案。

### (三)生态环境影响分析

分析拟建项目所在地的环境和生态现状,评价项目在污染物排放、地质灾害防治、防洪减灾、水土流失、土地复垦、生态保护、生物多样性和环境敏感区等方面的影响,提出生态环境影响减缓、生态修复和补偿等措施,以及污染物减排措施,评价拟建项目能否满足有关生态环境保护政策要求。

### (四)资源和能源利用效果分析

研究拟建项目的矿产资源、森林资源、水资源(含非常规水源)、能源、再生资源、废物和污水资源化利用,以及设备回收利用情况,通过单位生产能力主要资源消耗量等指标分析,提出资源节约、关键资源保障,以及供应链安全、节能等方面措施,计算采取资源节约和资源化利用措施后的资源消耗总量及强度。计算采取节能措施后的全口径能源消耗总量、原料用能消耗量、可再生能源消耗量等指标,评价项目能效水平以及对项目所在地区能耗调控的影响。

#### (五) 碳达峰碳中和分析

对于高耗能、高排放项目,在项目能源资源利用分析的基础上,预测并核算项目年度碳排放总量、主要产品碳排放强度,提出项目碳排放控制方案,明确拟采取减少碳排放的路径与方式,分析项目对所在地区碳达峰碳中和目标实现的影响。

### 九、项目风险管控方案

#### (一) 风险识别与评价

识别项目全生命周期的主要风险因素,包括需求、建设、运营、融资、财务、经济、社会、环境、网络与数据安全等方面,分析各风险发生的可能性、损失程度,以及风险承担主体的韧性或脆弱性,判断各风险后果的严重程度,研究确定项目面临的主要风险。

#### (二) 风险管控方案

结合项目特点和风险评价,有针对性地提出项目主要风险的防范和化解措施。重大项目应当对社会稳定风险进行调查分析,查找并列出现风险点、风险发生的可能性及影响程度,提出防范和化解风险的方案措施,提出采取相关措施后的社会稳定风险等级建议。对可能引发“邻避”问题的,应提出综合管控方案,保证影响社会稳定的风险在采取措施后处于低风险且可控状态。

#### (三) 风险应急预案

对于拟建项目可能发生的风险,研究制定重大风险应急预案,明确应急处置及应急演练要求等。

### 十、研究结论及建议

#### (一) 主要研究结论

从建设必要性、要素保障性、工程可行性、运营有效性、财务合理性、影响可持续性、风险可控性等维度分别简述项目可行性研究结论,评价项目在经济、社会、环境等各方面效果和风险,提出项目是否可行的研究结论。

#### (二) 问题与建议

针对项目需要重点关注和进一步研究解决的问题,提出相关建议。

### 十一、附表、附图和附件

根据项目实际情况和相关规范要求,研究确定并附具可行性研究报告必要的附表、附图和附件等。

附件 2:

## 企业投资项目可行性研究报告编写参考大纲

2023 年版

### 一、概述

#### (一) 项目概况

项目全称及简称。概述项目建设目标和任务、建设地点、建设内容和规模(含主要产出)、建设工期、投资规模和资金来源、建设模式、主要技术经济指标等。

#### (二) 企业概况

简述企业基本信息、发展现状、财务状况、类似项目情况、企业信用和总体能力,有关政府批复和金融机构支持等情况。分析企业综合能力与拟建项目的匹配性。属于国有控股企业的,应说明其上级控股单位的主责主业,以及拟建项目与其主责主业的符合性。

#### (三) 编制依据

概述国家和地方有关支持性规划、产业政策和行业准入条件、企业战略、标准规范、专题研究成果,以及其他依据。

#### (四) 主要结论和建议

简述项目可行性研究的主要结论和建议。

### 二、项目建设背景、需求分析及产出方案

#### (一) 规划政策符合性

简述项目建设背景和前期工作进展情况,论述拟建项目与经济社会发展规划、产业政策、行业和市场准入标准的符合性。

#### (二) 企业发展战略需求分析

对于关系企业长远发展的重大项目,论述企业发展战略对拟建项目的需求程度和拟建项目对促进企业发展战略实现的重要性和紧迫性。

#### (三) 项目市场需求分析

结合企业自身情况和行业发展前景,分析拟建项目所在行业的业态、目标市场环境 and 容量、产业链供应链、产品或服务价格,评价市场饱和程度、项目产品或服务的竞争力,预测产品或服务的市场拥有量,提出市场营销策略等建议。

#### (四) 项目建设内容、规模和产出方案

阐述拟建项目总体目标及分阶段目标,

提出拟建项目建设内容和规模,明确项目产品方案或服务方案及其质量要求,并评价项目建设内容、规模以及产品方案的合理性。

### (五) 项目商业模式

根据项目主要商业计划,分析拟建项目收入来源和结构,判断项目是否具有充分的商业可行性和金融机构等相关方的可接受性。

结合项目所在地政府或相关单位可以提供的条件,提出商业模式及其创新需求,研究项目综合开发等模式创新路径及可行性。

## 三、项目选址与要素保障

### (一) 项目选址或选线

通过多方案比较,选择项目最佳或合理的场址或线路方案,明确拟建项目场址或线路的土地权属、供地方式、土地利用状况、矿产压覆、占用耕地和永久基本农田、涉及生态保护红线、地质灾害危险性评估等情况。备选场址方案或线路方案比选要综合考虑规划、技术、经济、社会等条件。

### (二) 项目建设条件

分析拟建项目所在区域的自然环境、交通运输、公用工程等建设条件。其中,自然环境条件包括地形地貌、气象、水文、泥沙、地质、地震、防洪等;交通运输条件包括铁路、公路、港口、机场、管道等;公用工程条件包括周边市政道路、水、电、

气、热、消防和通信等。阐述施工条件、生活配套设施和公共服务依托条件等。改扩建工程要分析现有设施条件的容量和能力,提出设施改扩建和利用方案。

### (三) 要素保障分析

土地要素保障。分析拟建项目相关的国土空间规划、土地利用年度计划、建设用地控制指标等土地要素保障条件,开展节约集约用地论证分析,评价用地规模和功能分区的合理性、节地水平的先进性。说明拟建项目用地总体情况,包括地上(下)物情况等;涉及耕地、园地、林地、草地等农用地转为建设用地的,说明农用地转用指标的落实、转用审批手续办理安排及耕地占补平衡的落实情况;涉及占用永久基本农田的,说明永久基本农田占用补划情况;如果项目涉及用海用岛,应明确用海用岛的方式、具体位置和规模等内容。

资源环境要素保障。分析拟建项目水资源、能源、大气环境、生态等承载能力及其保障条件,以及取水总量、能耗、碳排放强度和污染减排指标控制要求等,说明是否存在环境敏感区和环境制约因素。对于涉及用海的项目,应分析利用港口岸线资源、航道资源的基本情况及其保障条件;对于需围填海的项目,应分析围填海基本情况及其保障条件。

## 四、项目建设方案

### (一) 技术方案

通过技术比较提出项目生产方法、生产工艺技术和流程、配套工程(辅助生产和公用工程等)、技术来源及其实现路径,论证项目技术的适用性、成熟性、可靠性和先进性。对于专利或关键核心技术,需要分析其获取方式、知识产权保护、技术标准和自主可控性等。简述推荐技术路线的理由,提出相应的技术指标。

### (二) 设备方案

通过设备比选提出拟建项目主要设备(含软件)的规格、数量和性能参数等内容,论述设备(含软件)与技术的匹配性和可靠性、设备和软件对工程方案的设计技术需求,提出关键设备和软件推荐方案及自主知识产权情况。必要时,对关键设备进行单台技术经济论证。利用和改造原有设备的,提出改造方案及其效果。涉及超限设备的,研究提出相应的运输方案,特殊设备提出安装要求。

### (三) 工程方案

通过方案比选提出工程建设标准、工程总体布置、主要建(构)筑物和系统设计方案、外部运输方案、公用工程方案及其他配套设施方案,明确工程安全质量和安全保障措施,对重大问题制定应对方案。涉及分期建设的项目,需要阐述分期建设方案;涉及重大技术问题的,还应阐述需要开展的专题论证工作。

### (四) 资源开发方案

对于资源开发类项目,应依据资源开发规划、资源储量、资源品质、赋存条件、开发价值等,研究制定资源开发和综合利用方案,评价资源利用效率。

### (五) 用地用海征收补偿(安置)方案

涉及土地征收或用海海域征收的项目,应根据有关法律法规政策规定,确定征收补偿(安置)方案,包括征收范围、土地现状、征收目的、补偿方式和标准、安置对象、安置方式、社会保障等内容。用海用岛涉及利益相关者的,应根据有关法律法规政策规定等,确定利益相关者协调方案。

### (六) 数字化方案

对于具备条件的项目,研究提出拟建项目数字化应用方案,包括技术、设备、工程、建设管理和运维、网络与数据安全保障等方面,提出以数字化交付为目的,实现设计-施工-运维全过程数字化应用方案。

### (七) 建设管理方案

提出项目建设组织模式、控制性工期和分期实施方案,确定项目建设是否满足投资管理合规性和施工安全管理要求。如果涉及招标,明确招标范围、招标组织形式和招标方式等。

## 五、项目运营方案

### (一) 生产经营方案

对于产品生产类企业投资项目,提出

拟建项目的产品质量安全保障方案、原材料供应保障方案、燃料动力供应保障方案以及维护维修方案,评价生产经营的有效性和可持续性。

对于运营服务类企业投资项目,明确拟建项目运营服务内容、标准、流程、计量、运营维护与修理,以及运营服务效率要求等,研究提出运营服务方案。

#### (二)安全保障方案

分析项目运营管理中存在的危险因素及其危害程度,明确安全生产责任制,设置安全管理机构,建立安全管理体系,提出安全防范措施,制定项目安全应急管理预案。

#### (三)运营管理方案

简述拟建项目的运营机构设置方案,明确项目运营模式和治理结构要求,简述项目绩效考核方案、奖惩机制等。

### 六、项目投融资与财务方案

#### (一)投资估算

说明投资估算编制范围、编制依据,估算项目建设投资、流动资金、建设期融资费用,明确建设期内分年度资金使用计划。

#### (二)盈利能力分析

根据项目性质,选择适合的评价方法,估算项目营业收入和补贴性收入及各种成本费用,并按相关行业要求提供量价协议、框架协议等支撑材料,分析项目的现金流

人和流出情况,构建项目利润表和现金流量表,计算财务内部收益率、财务净现值等指标,评价项目的财务盈利能力,并开展盈亏平衡分析和敏感性分析,根据需要分析拟建项目对企业整体财务状况的影响。

#### (三)融资方案

结合企业自身及其股东出资能力,分析项目资本金和债务资金来源及结构、融资成本以及资金到位情况,评价项目的可融资性。结合企业和项目经济、社会、环境等评价结果,研究项目获得绿色金融、绿色债券支持的可能性。对于具备条件的基础设施项目,研究提出项目建成后通过基础设施领域不动产投资信托基金(REITs)等模式盘活存量资产、实现投资回收的可能性。企业拟申请政府投资补助或贴息的,应根据相关要求研究提出拟申报投资补助或贴息的资金额度及可行性。

#### (四)债务清偿能力分析

按照负债融资的期限、金额、还本付息方式等条件,分析计算偿债备付率、利息备付率等债务清偿能力评价指标,判断项目偿还债务本金及支付利息的能力。必要时,开展项目资产负债分析,计算资产负债率等指标,评价项目资金结构的合理性。

#### (五)财务可持续性分析

根据投资项目财务计划现金流量表,统筹考虑企业整体财务状况、总体信用及

综合融资能力等因素,分析投资项目对企业的整体财务状况影响,包括对企业的现金流、利润、营业收入、资产、负债等主要指标的影响,判断拟建项目是否有足够的净现金流量,确保维持正常运营及保障资金链安全。

### 七、项目影响效果分析

#### (一)经济影响分析

对于具有明显经济外部效应的企业投资项目,论证项目费用效益或效果,以及重大项目可能对宏观经济、产业经济、区域经济等产生的影响,评价拟建项目的经济合理性。

#### (二)社会影响分析

通过社会调查和公众参与,识别项目主要社会影响因素和关键利益相关者,分析不同目标群体的诉求及其对项目的支持程度,评价项目在带动当地就业、促进企业员工发展、社区发展和社会发展等方面的社会责任,提出减缓负面社会影响的措施或方案。

#### (三)生态环境影响分析

分析拟建项目所在地的生态环境现状,评价项目在污染物排放、地质灾害防治、防洪减灾、水土流失、土地复垦、生态保护、生物多样性和环境敏感区等方面的影响,提出生态环境影响减缓、生态修复和补偿等措施,以及污染物减排措施,评价拟建项目能否满足有关生态环境保护政策要求。

#### (四)资源和能源利用效果分析

对于占用重要资源的项目,分析项目所需消耗的资源品种、数量、来源情况,以及非常规水源和污水资源化利用情况,提出资源综合利用方案和资源节约措施,计算采取资源节约和资源化利用措施后的资源消耗总量及强度。计算采取节能措施后的全口径能源消耗总量、原料用能消耗量、可再生能源消耗量等指标,评价项目能效水平以及对项目所在地区能耗调控的影响。

#### (五)碳达峰碳中和分析

对于高耗能、高排放项目,在项目能源资源利用分析基础上,预测并核算项目年度碳排放总量、主要产品碳排放强度,提出项目碳排放控制方案,明确拟采取减少碳排放的路径与方式,分析项目对所在地区碳达峰碳中和目标实现的影响。

### 八、项目风险管控方案

#### (一)风险识别与评价

识别项目市场需求、产业链供应链、关键技术、工程建设、运营管理、投融资、财务效益、生态环境、社会影响、网络与数据安全等方面的风险,分析各风险发生的可能性、损失程度,以及风险承担主体的韧性或脆弱性,判断各风险后果的严重程度,研究确定项目面临的主要风险。

#### (二)风险管控方案

结合项目特点和风险评价,有针对性

地提出项目主要风险的防范和化解措施。重大项目应当对社会稳定风险进行调查分析，查找并列出现点、风险发生的可能性及影响程度，提出防范和化解风险的方案措施，提出采取相关措施后的社会稳定风险等级建议。对可能引发“邻避”问题的，应提出综合管控方案，保证影响社会稳定的风险在采取措施后处于低风险且可控状态。

### （三）风险应急预案

对于拟建项目可能发生的风险，研究制定重大风险应急预案，明确应急处置及应急演练要求等。

## 九、研究结论及建议

### （一）主要研究结论

从建设必要性、要素保障性、工程可

行性、运营有效性、财务合理性、影响可持续性、风险可控性等维度分别简述项目可行性研究结论，重点归纳总结拟推荐方案的项目市场需求、建设内容和规模、运营方案、投融资和财务效益，并评价项目各方面的效果和风险，提出项目是否可行的研究结论。

### （二）问题与建议

针对项目需要重点关注和进一步研究解决的问题，提出相关建议。

## 十、附表、附图和附件

根据项目实际情况和相关规范要求，研究确定并附具可行性研究报告必要的附表、附图和附件等。

附件 3:

# 关于投资项目可行性研究报告编写大纲的说明

2023 年版

## 一、制定目的

党的二十大报告指出，要加快构建新发展格局，着力推动高质量发展。高质量发展需要高质量的投资，高质量的投资需要高质量的投资决策，而可行性研究是投资决策的核心环节。要坚持科学决策、民主决策、依法决策，提升我国投资目前期论证的质量和水平，实现投资高质量发展，就必须强化投资项目可行性研究的基础作用。

为贯彻落实党的二十大精神，加强对项目前期工作的政策指导，巩固和深化投融资体制改革成果，推动投资高质量发展，根据《政府投资条例》《企业投资项目核准和备案管理条例》等规定，在 2002 年发布的《投资项目可行性研究指南（试用版）》基础上，经深入调查研究、广泛征求意见，制定了《政府投资项目可行性研究报告编写通用大纲（2023 年版）》（以下简称《通用大纲》）和《企业投资项目可行性研究

报告编写参考大纲（2023 年版）》（以下简称《参考大纲》，两个大纲以下统称投资项目可行性研究报告编写大纲），供有关方面借鉴和参考。

投资项目可行性研究报告编写大纲是对项目可行性研究报告编写内容和深度的一般要求。为更好适应不同行业领域的特点和具体要求，相关管理部门或机构可参照两个编写大纲，在充分反映行业特殊性、根据实际需要两个编写大纲有关内容进行合理调整的基础上，制定适用具体行业或领域的可行性研究报告编写大纲。

## 二、适用范围

### （一）适用领域

投资项目可行性研究报告编写大纲用于指导有关方面开展投资项目的可行性研究工作，适用于我国境内各行业各类项目的可行性研究工作，其研究成果作为投资主体内部决策、政府审批和核准及备案、银行审贷、投资合作、工程设计、项目实



施、竣工验收,以及项目后评价等工作的基本依据。其中,政府投资项目可行性研究报告原则上应按照《通用大纲》进行编写,以保障政府投资项目前期工作质量,提升投资决策的科学化和规范化水平。《参考大纲》在落实企业投资自主权基础上,主要是引导企业重视项目可行性研究,加强投资项目内部决策管理,促进依法合规生产经营,实现健康可持续发展。

### (二) 适用人群

投资项目可行性研究报告编写大纲是指导全国投资项目开展可行性研究工作的行政规范性文件,主要面向投资建设领域从事可行性研究工作的专业人员,也可供政府部门、企事业单位等从事投资管理工作,银行等金融机构负责投资决策和信贷融资决策人员,以及高等院校相关专业的师生参考使用。

### (三) 具体项目适用

投资项目可行性研究报告编写大纲是对投资项目可行性研究报告编写内容和深度的基础性要求。项目单位、工程咨询机构等主体在编写具体项目的可行性研究报告时,可结合项目的实际情况,对两个大纲所要求的内容予以适当调整。比如,若论证的项目不涉及编写大纲中的部分内容,可在说明情况后不再予以详细论证;对于编写大纲未涉及的内容,必要时应结合行业特点进行论证。对于建设内容单一、投

资规模较小、技术方案简单的项目,可以按照国家有关规定简化编写大纲中的有关内容;对于重大或复杂项目,可行性研究报告正文前面可以形成摘要,综述项目概况、可行性研究过程、主要结论和建议等内容。

## 三、原则要求

### (一) 坚持推动高质量发展

编写可行性研究报告要完整、准确、全面贯彻新发展理念,坚持以人民为中心的发展思想,更加注重发挥宏观战略、发展规划和产业结构的引领作用。同时,要立足投资项目全生命周期管理,研究借鉴可持续发展要求,更加注重经济、社会、环境评价等新理念新方法的应用,将绿色发展、自主创新、共同富裕、国家安全、风险管理等理念以及投资建设数字化等要求融入可行性研究,推动建立适应高质量发展的投资项目可行性研究制度规范。

### (二) 坚持政府投资项目和企业投资项目分类管理

可行性研究应充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好发挥政府作用,根据政府投资项目和企业投资项目分类管理要求,明确政府投资项目和企业投资项目可行性研究的不同侧重。其中,政府投资项目可行性研究应突出经济社会综合效益,并根据经济社会发展需要和财政可负担性,合理确定建设标准、建设内容、投

资规模等,防范地方政府隐性债务风险;企业投资项目可行性研究应突出经济性,聚焦企业自主投资决策所关注的投资收益、市场风险规避等内容,引导企业提高投资决策的科学性和财务的可持续性。

### (三) 坚持以“三大目标、七个维度”为核心内容

围绕投资项目建设必要性、方案可行性及风险可控性三大目标开展系统、专业、深入论证,重点把握“七个维度”的研究内容。其中,项目建设必要性应从需求可靠性维度研究得出结论,项目方案可行性应从要素保障性、工程可行性、运营有效性、财务合理性和影响可持续性五个维度进行研究论证,项目风险可控性应通过各类风险管控方案维度研究得出结论。

## 四、项目可行性研究报告的主要内容及编写说明

### (一) 概述

拟建项目和项目单位基本情况是项目决策机构掌握项目全貌、决定是否建设的前提和基础,也是投资项目可行性研究报告的重要内容。

“项目概况”是对拟建项目的建设地点、建设内容和规模、总体布局、主要产出、总投资和资金来源、主要技术经济指标等内容的阐述,为项目决策机构对拟建项目的相关事项开展分析评价奠定基础。

“项目单位(企业)概况”是对项目

单位基本信息的阐述,为项目决策机构分析判断项目单位是否具备承担拟建项目的能力、国有控股企业是否聚焦主责主业等提供依据。拟新组建项目法人的,提出项目法人组建方案。政府资本金注入项目还需简述项目法人基本信息、投资人(或者股东)构成及政府出资人代表等情况。

“编制依据”主要说明拟建项目取得相关前置性审批要件、主要标准规范及专题研究成果等情况,为相关研究评价和数据提供来源和支撑。

“主要结论和建议”简述可行性研究的主要结论和建议,必要时可进行列表展示。

### (二) 项目建设背景和必要性

“项目建设背景”主要简述项目提出背景、前期工作进展等情况,便于项目决策机构掌握项目来源、工作基础和需要解决的重要问题等。说明项目投资管理手续办理情况,如建设项目用地预审与选址意见书、环境影响评价、排污许可、文物保护、矿产压覆、水土保持、地震安全性评价等行政审批手续,以及相关手续取得的保障条件。

“规划政策符合性”应体现经济社会发展战略和规划,从扩大内需、共同富裕、乡村振兴、科技创新、节能减排、碳达峰碳中和、国家安全、基本公共服务保障等重大政策目标层面进行分析,研究提出项

目建设的必要性,评价项目与战略目标、政策要求的一致性。

“项目建设必要性”主要从宏观、中观和微观层面展开分析,研究项目建设的理由和依据。对于主要满足社会公共需求的非经营性项目,应进行社会需求研究,通过对项目的产出品、投入品或服务的社会容量、供应结构和数量等进行分析,为确定项目的目标受益群体、建设规模和服务方案提供依据。

### (三) 项目需求分析与产出方案

“需求分析”要根据经济社会发展规划、国家和地方标准规范以及项目自身特点,通过文案资料、现场调研、数字化技术等方法,分析需求现状和未来预期等情况,研究提出拟建项目近期和远期目标、产品或服务的需求总量及结构,为研究确定项目建设内容和规模提供支撑。对于重大项目,应立足于构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局,研究两个市场、两种资源,促进畅通循环,论证产业链供应链的韧性和安全性。企业投资项目以满足市场需求为导向,应结合“企业发展战略需求分析”,更多从“项目市场需求分析”、市场竞争力等角度研究论证项目建设的必要性。

“项目建设内容和规模”“产出方案”在需求分析基础上,阐述拟建项目总体目标及分阶段目标,提出拟建项目建设内容

和规模,明确项目产品方案或服务方案及其质量要求,并评价项目建设内容、规模以及产品方案的合理性。企业投资项目还要研究“项目商业模式”,分析拟建项目收入来源和结构,判断项目是否具有充分的商业可行性和金融机构等相关方的可接受性,并研究项目综合开发等模式创新路径及可行性。

### (四) 项目选址与要素保障

“项目选址或选线”应坚持国土空间“唯一性”要求,从规划条件、技术条件、经济条件和资源节约集约利用等方面,以国土空间规划和用途管制规则为基本依据,基于国土空间规划“一张图”,将耕地和永久基本农田保护、生态红线保护、节约集约利用土地作为方案比选核心要素,对拟定的备选场址方案或线路方案进行比较和择优。选址方案研究应鼓励公众参与,充分考虑不同影响和风险因素的早期筛查判断和初步分析成果,并结合利益相关方的诉求或建议反馈,完善和优化选址选线方案。

“项目建设条件”主要分析拟建项目所在地的自然环境、交通运输、公用工程等支撑项目建设的外部因素。

“要素保障分析”包括土地要素保障,以及水资源、能耗、碳排放强度和污染减排指标控制要求及保障能力等。对于新占用土地的投资项目,应当明确拟建项目场

址或选线的土地权属、供地方式、土地利用状况、矿产压覆、占用耕地和永久基本农田、涉及生态保护红线、地质灾害危险性评估等情况。对于涉及新增占用耕地的项目,应明确耕地占补平衡落实方案。对于涉及耕地、永久基本农田、生态保护红线的项目,开展节约集约用地研究,评价土地资源节约集约利用水平。根据“要素跟着项目走”原则,重大项目应根据法规政策要求,提出要素予以特别保障的方案。企业投资项目应鼓励市场化配置资源,重点分析项目亟需的用地、用能、碳排放等要素的可得性。

### (五) 项目建设方案

项目建设方案主要从工程技术方案及工程实体建设的角度研究工程可行性,在绿色低碳、节约集约、智慧创新、安全韧性等方面加强比选。为有序推进项目实施,建设方案要对项目组织实施、工期安排、招标方案等进行分析,明确“建设管理方案”,并根据项目实际情况研究提出“数字化方案”,促进投资建设全过程数字化应用。同时,要对项目“技术方案”“设备方案”“工程方案”的合理性、先进性、适用性、自主性、可靠性、安全性、经济性等进行多方案比选,研究工程技术方案的可行性。根据生态文明建设、推进绿色发展、全面节约资源等要求,“工程方案”应重视节约集约用地、绿色建材、绿色建筑、

超低能耗建筑、装配式建筑、生态修复等绿色及韧性工程相关内容。

“用地用海征收补偿(安置)方案”应根据有关法律法规政策规定,对于投资项目涉及土地征收或用海海域征收的,明确征收范围、土地现状、征收目的、补偿方式和标准、安置对象、安置方式、社会保障、补偿(安置)费用等内容。其中,土地征收涉及补偿和安置等内容,用海征收一般只涉及补偿,不涉及安置。项目土地征收需要采取集中安置的,应提出集中安置点规划设计方案。项目采取过渡安置方式的,应明确过渡期限等,并分析其合理性。项目用地征收补偿(安置)方案应保证被征地农民原有生活水平不降低、长远生计有保障。

### (六) 项目运营方案

可行性研究要改变“重建设、轻运营”的做法,强调项目全生命周期的方案优化和系统性论证,既要重视工程建设方案可行性研究,也要重视项目建成后的运营方案可行性研究。同时,还要结合项目的工程技术特点,遵循有关部门颁布的各类运营管理标准(包括强制性标准和参考性标准等),确保满足产品或服务质量、安全标准等要求。

运营方案要重视研究“运营模式选择”和创新。政府投资项目要评价市场化运营的可行性和利益相关方的可接受性,企业

投资项目要确定“生产经营方案”，突出运营有效性。项目运营需要研究“运营组织方案”，并制定项目全生命周期关键绩效指标和绩效管理机制，提出项目主要投入产出效率、直接效果、外部影响和可持续性绩效管理等要求，即“绩效管理方案”。

项目运营要牢固树立安全发展理念，提出“安全保障方案”，明确安全生产责任和应急管理要求，强化运营单位主体责任，落实政府监管要求。

#### (七) 项目投融资与财务方案

项目投融资与财务方案是在明确项目产出方案、建设方案和运营方案的基础上，研究项目投资需求和融资方案，计算有关财务评价指标，评价项目盈利能力、偿债能力和财务持续能力，据以判断拟建项目的财务合理性，分析项目对不同主体的价值贡献，为项目投资决策、融资决策和财务管理提供依据。

可行性研究阶段对项目“投资估算”的准确度要求在 $\pm 10\%$ 以内，以切实提高投资估算的精度，为项目全过程投资控制提供依据。

政府投资项目的投资估算应依据国家颁布的投资估算编制办法和指标进行编制。投资估算要充分考虑项目周期内有关影响和风险管理的费用安排，如环境保护与治理、社会风险防范与管控、节能与减碳、安全与卫生健康等相关建设投入和费用支

出等。

对于政府资本金注入项目和企业投资项目，“盈利能力分析”是项目财务方案的重要内容。项目“融资方案”是在对项目自身盈利能力进行分析的基础上，研究项目的可融资性，以及采用政策性开发性金融工具、发行产业基金、权益型金融工具、专项债等融资方式的可行性。债务融资的投资项目要重视评价债务清偿能力；如果项目经营期出现经营净现金流量不足，还应研究提出资金接续方案，重点评价项目财务可持续性。

项目“盈利能力分析”重点是现金流分析，通过相关财务报表计算财务内部收益率、财务净现值等指标，判断投资项目盈利能力。财务收入是构成投资项目财务现金流入的主要来源；成本费用是项目产品定价的基础，也是项目财务现金流出的主要构成。对于没有营业收入的非经营性项目，可不进行盈利能力分析，主要开展项目建设和运营阶段资金平衡分析，提出开源节流措施。如果营业收入不足以覆盖项目成本费用，应研究提出可行性缺口补助方案。

为了适应投资项目融资主体多元化、融资渠道多样化、融资方式复杂化的变化，项目“融资方案”研究需要强化对融资结构、融资成本和融资风险等的分析。政府投资项目要从公共财政角度分析论证财政资金

支持的必要性、支持途径和方式，以及资金筹措替代方案等，关注如何更好发挥政府作用。企业投资项目要关注项目业主、出资人、股东合法权益和价值实现，从财务管理的角度设计合理的投资模式和融资方案，评价项目的可融资性。综合性开发项目需要关注项目潜在综合收益，拓展项目市场化发展空间。基础设施项目应根据需要，研究项目建成后采取基础设施领域不动产投资信托基金(REITs)等方式盘活存量资产、实现项目投资回收的路径。

“债务清偿能力分析”是论证项目计算期内是否有足够的现金流量，按照债务偿还期限、还本付息方式偿还项目的债务资金，从而判断项目支付利息、偿还到期债务的能力。政府投资或付费类项目还要分析评价当地财政可负担性和是否可能引发隐性债务等情况。

“财务可持续性分析”是根据财务计划现金流量表，综合考察项目计算期内各年度的投资活动、融资活动和经营活动所产生的各项现金流入和流出，计算净现金流量和累计盈余资金，判断项目是否有足够的净现金流量维持项目的正常运营。

#### (八) 项目影响效果分析

可行性研究报告应重视经济社会、资源环境等外部影响效果的评价，并注意与节能评价、环境影响评价等专项评价的结果相衔接。

“经济影响分析”是从经济资源优化配置的角度，利用经济费用效益分析或经济费用效果分析等方法，评价项目投资的真实经济价值，判断项目投资的经济合理性，从而确保项目取得合理的经济影响效果。重大投资项目还要分析其对宏观经济、区域经济和产业经济的影响。

“社会影响分析”主要从项目可能产生的社会影响、社会效益和社会接受性等方面，研究项目对当地产生的各种社会影响，评价项目在促进个人发展、社区发展和社会发展等方面的社会责任，并提出减缓负面社会影响的措施和方案。

“生态环境影响分析”是从推动绿色发展、促进人与自然和谐共生的角度，分析拟建项目所在地的生态环境现状，评价项目在污染物排放、生态保护、生物多样性和环境敏感区等方面的影响。

“资源和能源利用效果分析”是从实施全面节约战略、发展循环经济等角度，分析论证除了项目用地(海)之外的各类资源节约集约利用的合理性和有效性，提出关键资源保障和供应链安全等方面的措施，评价项目能效水平以及对当地能耗调控的影响。

“碳达峰碳中和分析”通过估算项目建设和运营期间的年度碳排放总量和强度，评价项目碳排放水平，以及与当地“双碳”目标的符合性，提出生态环境保护、碳排

放控制措施。

此外,根据项目特点和实际需要,还可以开展安全影响效果论证,更好统筹发展和安全,提升供应链韧性和安全水平,实现经济效益、社会效益、生态效益和安全效益相统一。

#### (九) 项目风险管控方案

可行性研究应重视风险管控,确保有效规避项目全生命周期风险。“风险识别与评价”主要是识别项目存在的各种潜在风险因素,包括市场需求、要素保障、关键技术、供应链、融资环境、建设运营、财务盈利性、生态环境、经济社会等领域的风险,并分析评价风险发生的可能性及其危害程度,提出规避重大和较大风险的对策措施及应急预案,即“风险管控方案”和“风险应急预案”,建立健全投资项目风险管控机制。

重大项目应当对社会稳定风险进行调查分析,征询相关群众意见,查找并列出风险点、风险发生的可能性及影响程度,提出防范和化解风险的方案措施,提出采取相关措施后的社会稳定风险等级建议。可能引发“邻避”问题的,应提出综合管控方案。要通过深入分析评价,论证相关风险管控方案能否将项目各种风险均降低到可接受的状态。

### 五、投资项目可行性研究报告与投资决策其他手续的关系

#### (一) 与政府投资项目建议书的关系

政府投资项目建议书重在论述项目建设的必要性,主要对项目的功能定位、主要建设内容和规模、投资匡算、资金筹措、社会效益和经济效益进行初步分析,为后续开展可行性研究提供基础。可行性研究报告主要研究项目建设的技术经济可行性,贯彻多方案比选理念,对项目的建设规模和内容、建设方案、运营方案、融资方案、财务方案、外部影响和效益等方面开展深入研究分析,为政府投资决策提供依据,是项目建议书的深化研究。政府投资项目建议书的编写,可参考《通用大纲》,并对相关内容予以适当简化。

#### (二) 与企业投资项目申请书的关系

企业投资建设属于政府核准目录范围内的项目,须按照规定向核准机关提交项目申请书。项目申请书主要基于可行性研究的成果,重点分析企业投资项目在符合发展建设规划、技术标准和产业政策的前提下,可能产生的资源利用、公共利益等外部影响,旨在获得项目核准许可。企业投资项目可行性研究报告为企业投资决策提供依据,也为项目申请书提供编写基础,可行性研究相关成果可以转化为项目申请书相关内容。

## 加强投资项目可行性研究 着力推动投资高质量发展

### ——《投资项目可行性研究报告编写大纲及说明》解读之一

近日,国家发展改革委印发投资项目可行性研究报告编写大纲及说明(发改投资规〔2023〕304号,以下简称可研大纲),包括《政府投资项目可行性研究报告编写通用大纲(2023年版)》(以下简称《通用大纲》)、《企业投资项目可行性研究报告编写参考大纲(2023年版)》(以下简称《参考大纲》)和《关于投资项目可行性研究报告编写大纲的说明(2023年版)》。在组织起草可研大纲过程中,我们坚持贯彻党的二十大精神,立足我国国情,强化系统观念,努力推动建立适应高质量发展要求,符合中国投资实践活动的投资项目可行性研究制度规范。可研大纲的颁布实施,将为扩大有效投资,促进高质量发展提供有力支撑。

#### 一、深刻认识加强投资项目可行性研究的重要性和迫切性

党中央、国务院高度重视投资项目前期工作。习近平总书记在2022年中央经济工

作会议的重要讲话中指出,要加强项目储备和前期工作,强化要素保障。党的二十大报告强调,要增强投资对优化供给结构的关键作用。党的十八大以来,投融资体制改革持续深化,投资法规制度体系逐步健全,投资政策工具不断丰富,投资形势和结构发生深刻变化,可研大纲作为开展项目可行性研究工作的基础指南,顺应经济社会发展新形势新要求,巩固和深化投融资体制改革成果,着力加强对项目前期工作的政策指导,将为各有关方面高质量开展项目可行性研究工作,切实提升项目前期工作质量提供重要基础性技术支撑和制度遵循。

加强投资项目可行性研究是实现投资高质量发展的基础支撑。党的二十大报告指出,要加快构建新发展格局,着力推动高质量发展。高质量发展需要高质量的投资,高质量的投资需要高质量的投资决策,高质量的投资决策需要高质量的可行性研究。要实现投

资高质量发展,就必须强化投资项目可行性研究的基础作用,深入把握项目可行性研究的重点,着重提高投资综合效益,注重防控项目决策、建设、运营风险,推动投资项目转化为有效投资,助力经济社会健康可持续发展。

加强投资项目可行性研究是巩固和深化投融资体制改革的客观需要。2004年《国务院关于投资体制改革的决定》确立了政府投资和企业投资分类管理的改革框架。2016年《中共中央 国务院关于深化投融资体制改革的意见》,部署深化投资领域“放管服”改革,推进投资审批由串联改为并联。2016年、2019年《企业投资项目核准和备案管理条例》《政府投资条例》先后颁布,标志着投资管理全部纳入法治化轨道。贯彻落实充分发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用的精神,可研大纲根据政府投资项目和企业投资项目分类管理要求,明确两类项目可行性研究的不同侧重,努力将投融资体制改革成果转化制度规范,并通过制度促进改革不断向纵深推进。

加强投资项目可行性研究是提升投资决策科学化法治化水平的内在要求。20世纪80年代初,学习借鉴世界银行和联合国工业发展组织推进项目建设的有益经验,我国探索引入可行性研究制度。2002年原国家计委印发《投资项目可行性研究指南(试用版)》(以下简称《指南》),在指导项目可行性研究工作、引领我国投资项目科学决策等方面发挥了重要作用。随着我国经济

社会发展形势的深刻变化,《指南》有关内容需要根据我国投资管理的实践进行相应修改。可研大纲在《指南》基础上,着力补充完善绿色发展、共同富裕、数字经济等高质量发展的内容,着力加强可行性研究工作重点内容的统筹协调,有助于深化项目可行性研究的广度和深度,将为各类投资主体推进项目科学决策提供重要指引,为各级人民政府依法加强和改进投资管理提供基础依据。

## 二、准确把握可研大纲的原则要求,着力深化可行性研究工作

此次颁布的可研大纲,立足新发展阶段,贯彻新发展理念,在2002年《指南》基础上,坚持以着力推动投资高质量发展为主线,按照政府投资项目和企业投资项目分类管理的总体思路,围绕项目建设必要性、方案可行性及风险可控性等三大目标,更加注重发挥重大战略、重大规划和产业政策的引领作用,更加注重从项目全生命周期出发统筹拟定项目投融资和建设实施方案,更加注重经济、社会、环境等新评价理念的应用,更加注重可行性研究重点内容的逻辑衔接,将扩大内需、碳达峰碳中和、自主创新,以及投资建设数字化等新要求有机融入可行性研究制度规范。在具体适用过程中,要重点把握好三方面的原则要求。

(一)可行性研究要贯彻投资项目全生命周期管理的理念

从投资项目全生命周期来看,投资项目包括项目决策、建设、运营三个主要阶段。在三个主要阶段中,具体包括项目发起、可行性研

究、项目决策、建设准备、建设实施、运营管理,以及涉及项目全生命周期的投融资与财务管理、风险管控等一系列具体环节。这些环节既有先后顺序,也互相交叉、影响和制约。为了保证投资决策达到预期效果,提升投资决策的科学性和精准性,可行性研究应从项目全生命周期管理的角度出发,全面系统分析各环节涉及的因素,客观进行经济、社会、环境等影响论证评价,准确识别和管控各类风险,在此基础上择优提出项目建设实施方案。可研大纲重点突出“四个强化”。

强化规划政策符合性分析。可行性研究应体现经济社会发展战略和规划要求,从扩大内需、共同富裕、乡村振兴、科技创新、节能减排、碳达峰碳中和、国家安全、基本公共服务保障等重大政策目标层面进行分析,研究提出项目建设的必要性,评价项目与战略规划目标、政策要求的一致性。

强化投资建设全过程数字化应用方案分析。投资建设数字化转型有利于带动项目建设和建筑材料产业的数字化、网络化、智能化转型,实现投资项目造价、进度、质量、安全的精准有效控制,促进项目全生命周期降本增效。因此,可行性研究在确定项目建设方案时,应重视数字化应用,在对项目组织实施、工期安排、招标方案等进行分析,明确建设管理方案基础上,结合项目实际研究提出推进项目设计、施工、运维数字化应用和交付的方案。

强化项目运营方案的比较分析。可行性研究要改变以往“重建设、轻运营”的做法,

更加重视项目运营方案分析研究。在可行性研究提出项目运营方案时,要注意运营模式的选择和创新,制定项目全生命周期关键绩效指标和绩效管理机制,着力加强基于项目全生命周期的运营方案优化和系统性论证。

强化项目融资方案和财务可持续性保障分析。可行性研究要在统筹明确项目产出方案、建设方案和运营方案的基础上,精准研究拟定项目投资需求和融资方案。对于使用债务融资的项目,要评价项目债务清偿能力,以及是否增加当地政府财政支出负担、引发地方政府隐性债务风险等。对于企业投资项目,要突出财务可持续性论证,分析投资项目对企业整体财务状况的影响,判断项目是否有足够的净现金流量,确保维持正常运营及保障资金链安全。

(二)可行性研究要体现政府投资项目和企业投资项目分类管理的要求

可行性研究作为投资项目决策的重要依据,是国际通行的项目决策管理工具。无论是政府投资项目还是企业投资项目,在进行决策时都应高度重视可行性研究工作。但基于两类项目在投资目的、投资方向、资金来源、决策程序和管理上的差异性,应区分两类项目在可行性研究内容的不同侧重,增强研究论证的精准性和科学性,为科学化投资决策提供基础支撑。

政府投资项目可行性研究应突出经济社会综合效益。《通用大纲》要求政府投资项目的可行性研究重点聚焦经济社会发展需要,在满足基本需求时更加关注社会效果评

价。在编写过程中,政府投资项目可行性研究应根据经济社会发展需要和财政可负担性,合理确定建设标准、建设内容、投资规模等,切实防范地方政府隐性债务风险。《通用大纲》属于强制适用范畴,政府投资项目可行性研究报告原则上应按照《通用大纲》进行编写,并作为各级政府及有关部门审批政府投资项目的依据。

企业投资项目可行性研究应突出经济性和可持续性。根据《参考大纲》,企业投资项目可研大纲在落实企业投资自主权基础上,重在引导企业重视项目可行性研究,关注战略、规划和政策的引导,以满足市场需求为导向,加强企业发展战略需求分析,引导企业提高项目决策的科学性和财务的可持续性,促进依法合规生产经营,防范各类风险,实现健康可持续发展。《参考大纲》不具有强制性,属于参考适用。

(三)可行性研究要聚焦“三大目标、七个维度”的核心内容

可行性研究的主要内容是对项目产出、资源保障、建设规模、工艺路线、设备选型、资金筹措等方案进行策划,从需求、建设、运营、财务、影响及风险管控等角度进行综合研究分析,提出项目是否值得投资以及如何建设与运营的结论与建议。无论是《通用大纲》,还是《参考大纲》都强调,可行性研究要围绕投资项目建设必要性、方案可行性及风险可控性三大目标开展系统、专业、深入论证,重点要把握“七个维度”的研究论证内容。

项目建设必要性应重点论证需求可靠性。项目建设必要性应主要从宏观、中观和微观层面展开分析,研究项目建设的依据和理由。对于主要满足社会公共需求的投资项目,应进行社会需求研究。要通过对项目的产出品、投入品或服务的社会容量、供应结构和数量等进行分析,为确定项目的目标受益群体、建设规模和服务方案提供依据。

项目方案可行性应重点论证要素保障性、工程可行性、运营有效性、财务合理性和影响可持续性。其中,要素保障性分析应包括项目选址、土地要素保障,以及水资源、能耗、碳排放强度和污染减排指标控制要求及保障能力等。工程可行性分析应包括技术方案、设备方案、工程方案,并明确建设管理方案等。运营有效性分析应包括运营模式选择、运营组织、安全保障、绩效管理等。财务合理性分析应研究项目投资需求和融资方案,计算有关财务评价指标,评价项目财务盈利能力、偿债能力和财务持续能力。影响可持续性应重视经济社会、资源能源、生态环境等外部影响效果的评价,并注意与节能评价、环境影响评价等专项评价的结果相衔接。

项目风险可控性应重点论证风险管控方案。可行性研究应重视识别项目存在的各种潜在风险因素,并分析评价风险发生的可能性及其危害程度,提出风险管控方案和风险应急预案。重大项目还应当对社会稳定风险进行调查分析,对可能引发“邻避”问题的,应提出综合管控方案。

### 三、抓好可研大纲贯彻实施,切实提升投资项目前期工作质量

可研大纲的颁布实施,将引领工程咨询和投资管理理念、模式的转变和创新。要以可研大纲颁布为契机,推动各有关方面更加重视项目可行性研究,将有关要求落实落细到投资各行业各领域各主体,确保理解到位、贯彻到位,以高质量的可行性研究提升投资决策的科学化水平,助力扩大有效投资。

(一)推进准确全面适用。一是把握好承继适用的关系。可研大纲与2002年的《指南》是承继关系,对于可研大纲没有涵盖的可行性研究方法等内容,仍然适用《指南》有关规定。二是把握好与行业适用的关系。可研大纲适用于我国境内各行业各类投资项目的可行性研究工作,是对投资项目可行性研究报告编写内容和深度的一般要求和基础指引。为更好适应不同行业领域的特点和要求,有关行业主管部门可根据实际需要大纲有关内容进行合理调整,制定适用具体行业或领域的可行性研究报告编写大纲或实施细则。三是把握好灵活适用的关系。在编写具体项目可行性研究报告时,可结合项目实际对大纲所要求的内容予以适当调整。对于建设内容单一、投资规模较小、技术方案简单的项目,可简化有关内容。对于重大或复杂项目,可在可行性研究报告正文之前形成摘要,综述项目概况、可行性研究过程、主要结论和建议等。

(二)加强宣传解读和专题培训。组织新闻媒体、行业协会和专家学者多渠道、多

角度广泛开展宣传解读,并针对各地方、企业、咨询机构和金融企业等分层次、有重点开展系列专题培训。推动各级投资主管部门和其他有关部门落实可研大纲要求,加强项目可行性研究重点内容的审核,提升投资管理法治化水平。指导各类投资主体和工程咨询机构在投资项目谋划、储备和上报阶段,更加重视项目可行性研究工作,促进全过程工程咨询深入发展,切实提升项目前期工作质量。引导金融机构注重把握可研大纲有关财务及投资融资管理的内容,促进投贷联动。推动高校、科研院所设置可行性研究理论和方法专业课程,促进相关理论研究和实践发展。

(三)建立跟踪反馈和动态调整机制。改革永远在路上,投融资体制改革也在不断巩固和深化过程中。投资项目可行性研究工作也要随着经济社会发展和改革的不断深化,因应形势、与时俱进,在实践中不断地总结、改进、提升。要建立可行性研究报告编写大纲阶段性评估和动态调整机制,及时收集、整理各方面对可研大纲的意见建议,并结合投资管理新形势新要求适时予以修订,形成实践和制度相互检验、相互促进、共同发展的良性循环。

◎(国家发展改革委投资司)

(信息来源:中华人民共和国国家发展和改革委员会官网  
发布时间:2023年4月10日)

## 贯彻大纲理念要求 践行行业使命担当 以高质量咨询服务引领行业转型升级

### ——《投资项目可行性研究报告编写大纲及说明》解读之二

2023年3月,国家发展改革委印发《政府投资项目可行性研究报告编写通用大纲(2023年版)》和《企业投资项目可行性研究报告编写参考大纲(2023年版)》(以下分别简称《通用大纲》和《参考大纲》),在我国工程咨询行业引发热烈反响。可行性研究是建设项目前期工作的重中之重,是投资决策的核心环节。两个大纲坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,系统总结了2002年以来可行性研究编制工作经验,贯彻新发展理念,融入新时代投资建设要求,是投融资体制改革的巩固和深化,是新时期做好工程咨询服务的重要规范。工程咨询行业要高度重视,迅速行动,深入学习和认真执行两个大纲,进一步提升工程咨询质量,更好服务投资高质量发展。

#### 一、两个大纲是深化投融资体制改革成果,推动投资高质量发展的创新举措

2004年印发的《国务院关于投资体制改革的决定》,奠定了我国现行投资体制的根基,确立了政府投资项目和企业投资

项目分类管理的改革框架。《决定》按照“谁投资、谁决策、谁收益、谁承担风险”的原则,彻底改革此前不分投资主体、不分资金来源、不分项目性质,一律实行审批的做法,改为区分政府投资项目和企业投资项目,分别实行审批、核准和备案制度。2016年7月印发的《中共中央 国务院关于深化投融资体制改革的意见》,部署推进投资领域“放管服”改革,提出了坚持企业投资核准范围最小化、试点企业投资项目承诺制、建设项目在线审批监管平台、实行并联审批核准、简化整合投资项目报建手续等一系列影响深远的改革措施。2016年、2019年,《企业投资项目核准和备案管理条例》《政府投资条例》2部行业法规相继颁布实施,我国投资管理领域进一步实现了法治全覆盖,投资管理纳入法治化轨道。两个大纲巩固深化投融资体制改革成果,贯彻落实充分发挥市场在资源配置中的决定性作用、更好发挥政府作用的精神,按照政府和企业投资项目分类管理要求,明确两类项目可行性研究的不

同侧重,努力将投融资体制改革的成果转化成为可行性研究制度规范,用以指导投资实践活动更加科学规范推进。

#### 二、两个大纲是助力可研科学化规范化水平提升,指导工程咨询行业发展的重要指引

可行性研究重点解决项目“能不能干”的问题,是投资项目决策的核心关键环节,在整个投资项目决策过程中起着承上启下的作用。科学规范的可行性研究体系是工程咨询行业的职责使命所在。改革开放前,我国工程项目的建设前期工作主要围绕设计任务书开展,工程设计单位承担着建设前期工作论证任务,为项目提供决策服务,当时尚未产生“工程咨询”概念。20世纪80年代初,我国学习借鉴世界银行和联合国工业发展组织推进项目建设的有益经验,探索引入可行性研究制度。工程咨询行业因应形势而不断发展壮大,经过40多年的拼搏发展,截至2022年底,备案单位33079家,备案单位从业总人数369万人,工程咨询行业已经成为党和政府以及市场主体决策的重要“智囊团”和参谋助手。如今,两个大纲的发布和实施,为行业发展释放了重要的指引和信号,可从以下三个方面重点把握。

(一)重视项目全生命周期咨询,提升行业综合咨询能力。投资项目建设是一项系统性工程,前期工作事关投资建设成败。提高前期工作质量,关键在于扎实、深入、充分做好可行性研究工作。两个大纲改变过去“重建设、轻运营”的做法,从项目全生命周期管理的视角出发,进一步完善可行性研究报告在内容和深度方面的基础性要求,提出可行性研究报告要围绕投资项目建设必要性、方案可行性及风险可控性“三大目标”

开展系统、专业、深入论证,既要重视工程建设方案可行性研究,也要重视项目运营方案研究,强调做好项目全生命周期的方案优化和系统性论证,完善需求可靠性、要素保障性、工程可行性、运营有效性、财务合理性、影响可持续性、各类风险管控方案等“七个维度”研究内容,对工程咨询行业项目全过程咨询能力提出更高要求。工程咨询机构要对标大纲要求,优化咨询资源配置,加强咨询模式创新,发挥前期咨询引领带动作用,积极发展投资决策综合性咨询和全过程工程咨询,不断提升包含项目前期咨询、项目实施/工程建设咨询、项目运行维护咨询等在内的全阶段一体化咨询能力。

(二)重视数字化咨询,加快行业数字化转型发展。中共中央、国务院印发《数字中国建设整体布局规划》,提出要推进一二三产业全产业链数字化发展。工程咨询行业加快推进数字化转型刻不容缓。两个大纲对投资建设领域数字化转型提出明确要求,“对于具备条件的项目,研究提出拟建项目数字化应用方案,包括技术、设备、工程、建设管理和运维、网络与数据安全保障等方面,提出以数字化交付为目的,实现设计-施工-运维全过程数字化应用方案”。工程咨询机构要加强数字化建设的顶层设计,坚持数字化战略导向,坚持数字化与投资决策综合性咨询、全过程工程咨询等模式创新相结合,在制度激励、组织机构、人才建设、流程管理等方面加强配套改革,释放数字化发展活力;强化数字信息基础建设,完善工程咨询数据资源体系建设,激活数据要素潜能,利用数据资源推动工程咨询业务全价值链协同;着力开发构建特色鲜明、应用丰富的工程咨询数字化咨询平台,形成智能咨询

能力；注意做好数据安全保障工作，有效防范数据风险事件，通过投资建设领域数字化转型，着力为项目咨询提供数据驱动、智慧管理、高效协同的数字化服务。

(三) 重视保障安全发展，提升行业统筹谋划水平。当前，面对艰巨繁重的改革发展稳定任务和日趋复杂严峻的外部环境，安全发展的重要性和紧迫性更为凸显。两个大纲对投资领域的安全发展给予了充分强化和重视，《通用大纲》提出政府投资项目要注意防范地方政府隐性债务风险，《参考大纲》提出企业投资项目要特别防范市场风险。两个大纲要求投资项目要提高投资估算精度，充分考虑项目周期内有关影响和风险管理的费用安排；盈利能力分析既要重视项目自身盈利能力，也要研究项目可融资性及债务清偿能力；财务持续能力分析要综合考察项目现金流情况，判断是否有足够的净现金流维持项目正常运营；开展安全影响效果论证，重视供应链安全；做好项目风险管控方案研究，建立健全投资项目风险管控机制。工程咨询机构要提高站位，把握好投资建设整体和局部、当前和长远、宏观和微观、主要矛盾和次要矛盾、特殊和一般的规律，在咨询服务过程中不断提高战略思维、辩证思维、系统思维、创新思维、底线思维能力，统筹发展与安全，坚持问题导向，增强忧患意识，推进投资安全理论研究创新，深化风险研究标准建设，用好数字化新技术手段，有效识别、规避各类风险，使投资项目“真可行”，提升工程咨询行业保障安全发展的咨询服务能力和水平。

### 三、准确把握两个大纲工作要求，推动工程咨询服务质效升级

两个大纲借鉴国际经验，立足我国国情，

从投资建设实际出发，系统总结新时代以来投资建设正反两面经验，进一步深化项目可行性研究工作要求，体现了可行性研究规范时代性、科学性、原则性的有机统一。做好投资项目的可行性研究是工程咨询行业的看家本领，也是基本功。工程咨询机构在服务投资建设的过程中，要将大纲要求与项目实际有机结合，特别是把握好以下五方面要求：

(一) 注重服务国家战略。我国坚定实施创新驱动发展战略、区域协调发展战略、军民融合发展战略等国家重大战略，重视规划引领作用。投资在推进落实国家重大战略、实施重大规划等方面发挥着不可替代的重要作用。两个大纲重视投资项目规划政策符合性，在项目背景方面，要求阐述项目与经济社会发展规划、区域规划、专项规划、国土空间规划等重大规划的衔接性，与扩大内需、共同富裕、乡村振兴、科技创新、节能减排、碳达峰碳中和、国家安全和应急管理等重大政策目标的符合性；重视项目需求分析，提出对于重大项目，应立足于构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，研究两个市场、两种资源，促进畅通循环。工程咨询机构在咨询服务过程中，要力求聚焦国家重大战略推进重大项目，聚焦区域协调发展扩大有效投资，聚焦关键领域和薄弱环节补短板强弱项，助力增强投资优化供给结构关键作用。

(二) 注重生态文明建设。投资领域要贯彻新发展理念，实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续发展，就要正确处理投资与环境、资源的关系，坚定不移走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。两个大纲重视从源头上抓好管理，强化项目

选址或选线要求，加强资源环境要素保障分析，论证拟建项目水资源、能源、大气环境、生态等承载能力及其保障条件；重视节约资源，资源开发类项目要制定资源开发和综合利用方案，评价资源利用效率；重视能耗控制，加强资源和能源利用效果分析，对于占用重要资源的项目，评价项目能效水平以及对项目所在地区能耗调控的影响；重视碳达峰碳中和，要求预测并核算项目年度碳排放总量、主要产品碳排放强度，提出项目碳排放控制方案，明确拟采取减少碳排放的路径与方式，分析项目对所在地区碳达峰碳中和目标实现的影响；注重绿色建筑，工程方案应重视节约集约用地、绿色建材、绿色建筑、超低能耗建筑、装配式建筑、生态修复等绿色及韧性工程相关内容。工程咨询机构在咨询服务过程中，要站在人与自然和谐共生的高度谋划发展，加快发展方式绿色转型，做好环境污染防治，提升生态系统多样性、稳定性、持续性，积极稳妥推进碳达峰碳中和，实现投资项目建设与生态环境的协调统一。

(三) 注重项目自主创新。习近平总书记指出，全面建设社会主义现代化强国，实现第二个百年奋斗目标，必须走自主创新之路。在项目建设上也要贯彻自主创新要求，两个大纲重视技术方案比较，通过比较提出项目预期达到的技术目标、技术来源及其实现路径，确定核心技术方案和核心技术指标，对于专利或关键核心技术，需要分析其取得方式的可靠性、知识产权保护、技术标准和自主可控性等；重视设备方案比选，提出关键设备和软件推荐方案及自主知识产权情况；重视数字化创新，加强全过程数字化应用。工程咨询机构在咨询服务过程中，要瞄准技术前沿，着力推动全过程数字化应用，

全面提升投资项目创新水平。同时，工程咨询机构要面向未来，在规划编制、项目评估等工作中，着力推进新型工业化，加快发展数字经济，促进数字经济和实体经济深度融合，推动战略性新兴产业融合集群发展，助力构建新一代信息技术、人工智能、生物技术、新能源、新材料、高端装备、绿色环保等一批新的增长引擎，服务推动产业结构和产业价值链跃升，塑造我国竞争新优势，在更高水平上参与全球竞争。

(四) 注重民生福祉保障。消除贫困、改善民生、实现共同富裕是社会主义的本质要求。两个大纲提出项目建设必要性研究要从宏观、中观、微观层面展开分析，对于主要满足社会公共需求的非经营性项目，应进行社会需求研究；项目用地征收补偿（安置）方案应保证被征地农民原有生活水平不降低、长远生计有保障；在项目影响分析中，主要从项目可能产生的社会影响、社会效益和社会接受性等方面，研究项目对当地产生的各种社会影响，评价项目在促进个人发展、社区发展和社会发展等方面的社会责任。工程咨询机构在咨询服务过程中，要牢固树立以人民为中心的发展思想，加强项目社会性影响论证，持续打造民生精品工程、示范工程，满足人民美好生活需要；要结合实际，因地制宜，发挥行业智力优势和专业特长，加大对乡村建设、义务教育、基本医疗、住房和饮水安全、养老等方面咨询服务投入力度，推动实现基本公共服务均等化。

(五) 注重风险综合防范。政府投资项目和企业投资项目要综合把好“风险关”，两个大纲重视防范规划选址风险，提出选址方案研究应鼓励公众参与，充分考虑不同影响和风险因素的早期筛查判断和初步分析成

果,并结合利益相关方的诉求或建议反馈,完善和优化选址选线方案;重视要素保障,提出要分析土地要素保障,以及水资源、能耗、碳排放强度和污染减排指标控制要求及保障能力等,对重大项目要根据法规政策要求提出要素予以特别保障的方案,企业投资项目重点分析用地、用能、碳排放等要素的市场化配置可得性;重视安全建设,提出建设方案要加强安全韧性等方面比选;重视运营安全,提出安全保障方案,明确安全生产责任和应急管理要求,强化运营单位主体责任,落实政府监管要求;重视融资安全,全面评价融资风险和债务清偿能力;加强现金流风险分析,科学、精准判断项目能否正常运营。工程咨询机构在咨询服务过程中,应把防范和化解各类风险作为可行性研究重要任务,使风险研究成为项目是否可行的有效判断依据,避免投资损失。

#### 四、认真做好两个大纲宣贯实施,持续落实跟踪反馈工作要求

党的二十大报告指出要发挥投资对优化供给结构的关键作用。工程咨询行业要贯彻党的二十大精神,进一步提升咨询服务质量,以高质量咨询供给创造引领高质量咨询需求,加快构建新发展格局,推进中国式现代化。《通用大纲》和《参考大纲》是新时期做好投资项目前期工作的重要准则,中国工程咨询协会高度重视,在两个大纲对外征求意见阶段,就积极组织工程咨询机构参与讨论、提出修改完善建议。下一步,协会将进一步加大工作力度,组织行业深入贯彻落实《通用大纲》和《参考大纲》要求,在新时代咨询服务实践中继续总结经验,持续开拓创新,在新征程上作出新业绩谱写新篇章。

(一)加强宣传培训服务促进落实。协

会将开展行业宣传培训工作,在咨询工程师(投资)继续教育环节有针对性地增加大纲学习内容。多渠道加强社会宣传,使各有关投资决策方、研究人员、高等院校相关专业师生充分认识新版大纲对于实现投资高质量发展的意义,不断扩大两个大纲的影响力,形成提升咨询服务质量的合力。

(二)有效检验咨询质量推进落实。协会将认真对照《通用大纲》和《参考大纲》,突出标准导向,使大纲要求有机融入协会业务工作,推动工程咨询行业深入落实两个大纲。以两个大纲的有关要求作为协会开展行业执业检查和咨询成果质量检查等工作的重要评价依据。

(三)推动行业标准建设深化落实。协会将以两个大纲为典型示范样本,进一步加强行业标准规范的编制工作,提升行业各项标准建设水平,推动行业标准化体系建设向纵深发展,有效提升行业咨询服务质量和水平。组织专家针对不同专业投资项目,细化大纲要求,编制配套细则;做好各类咨询标准与两个大纲的有机衔接,增强标准的全面性、科学性、系统性、专业性。

(四)跟踪落实大纲动态调整机制。协会将按照国家发展改革委的统筹安排,发挥行业协会优势、主动担当作为,积极承担两个大纲的跟踪反馈工作,及时收集整理各方面的意见建议,经梳理研究后定期报送国家发展改革委,助力两个大纲的持续迭代完善。

◎(中国工程咨询协会会长 肖凤桐)

(信息来源:中华人民共和国国家发展和改革委员会官网  
发布时间:2023年4月10日)

## 加强可行性研究大纲成果应用 以金融精准化服务高质量发展

### ——《投资项目可行性研究报告编写大纲及说明》解读之三

党的二十大报告指出,高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务。发展是党执政兴国的第一要务。没有坚实的物质技术基础,就不可能全面建成社会主义现代化强国。投资在我国经济社会发展中一直发挥着重要作用。高质量发展需要高质量投资推动,高质量投资需要高质量决策作支撑,而高质量决策又需要以高质量的前期论证作为基础和保障。近日,国家发展改革委印发《投资项目可行性研究报告编写大纲及说明》(以下简称可研大纲),包括《政府投资项目可行性研究报告编写通用大纲(2023年版)》(以下简称《通用大纲》)、《企业投资项目可行性研究报告编写参考大纲(2023年版)》(以下简称《参考大纲》)及《关于投资项目可行性研究报告编写大纲的说明(2023年版)》(以下简称《编写说明》)。可研大纲贯彻落实党的二十大精神,紧密结合时代特点和实践需求,分层分类对可行性研究报告编写做了全面系统的指导,对

金融机构做好投融资前期基础工作,提升决策水平,服务高质量发展,具有重要指导意义。

#### 一、投资项目前期论证的最新指南

可行性研究是开展科学、民主投资决策的先决、必要条件。基于科学理论和系统调查研究,运用多种技术、方法分析项目不同情境、制定比选方案,通过交换、比较、反复后,完成高质量的可行性研究,将极大提高投资的质量、水平和效率。可研大纲内容全面、细致、深入,有利于推动建立适应高质量发展的可行性研究制度规范,为投资项目可行性研究提供了基本遵循,也为后续更好开展投融资决策等工作提供了基本依据。

#### (一)紧扣系统观念,指导性强

习近平总书记强调,系统观念是具有基础性的思想和工作方法。可研大纲统筹兼顾、重点突出,总体聚焦项目建设必要性、方案可行性和风险可控性三大核心目标,立足项目全生命周期管理,分别从需求与产出、选址与要素保障、建设及运营、投融资与财务、

影响效果、风险管控等多个维度,涵盖项目概况、建设背景和必要性以及产出、建设、运营、财务、风控诸方案,《通用大纲》内容具体分为十一个部分、39个方面,《参考大纲》内容具体分为十个部分、38个方面,对项目可行性研究报告编写提出分析论证要求,保证了可行性研究报告系统性和深度。

(二)贯彻以人民为中心的发展思想,实践性强

引导投资项目服务于国家战略、满足人民的根本需要,是推动高质量发展、解决社会主要矛盾的内在要求。党的十八大以来,党中央对新时代党和国家事业发展作出科学完整的战略部署,明确我国社会的主要矛盾是人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,并紧紧围绕这个社会主要矛盾推进各项工作。可研大纲都强调项目与国家政策、规划、重大战略目标的对接,更加注重发挥国家战略规划以及产业政策的引导作用,要求提供国家和地方有关支持性规划、政策等作为项目可研编制依据,并均在开篇即强调对“规划政策符合性”的论证。特别是《通用大纲》,在要求阐述项目与经济社会发展规划、区域规划、专项规划、国土空间规划等重大规划衔接性的同时,还加入了项目与扩大内需、共同富裕、乡村振兴、科技创新、节能减排、碳达峰碳中和、国家安全和应急管理等重大政策目标契合度分析要求。

(三)贯彻新发展理念,实用性强

党的二十大报告指出,高质量发展必须完整、准确、全面贯彻新发展理念。这在可研大纲的编写要求中都有具体体现。突出表现在,可研大纲不仅强调对项目的经济可行

性分析,同时更加注重应用新理念、新方法,突出对经济效益、社会效益、生态效益、安全效益的综合评价。例如,可研大纲在“项目影响效果分析”部分均明确要求对项目影响作出全面评价,除“经济影响分析”外,还要求开展“社会影响”“生态环境影响”“资源和能源利用效果”“碳达峰碳中和”总共五个方面的分析。

(四)具有制度弹性,适用性强

《通用大纲》和《参考大纲》区分政府投资项目和企业投资项目分别编制,根据不同的投资环境、条件、项目特点等针对性指导开展可行性研究报告编写工作,有利于提高可行性研究的专业性和深度。《通用大纲》对政府投资项目可行性研究报告编写提出原则要求,《参考大纲》则旨在对企业自主经营管理和投资决策起积极引导作用,有利于促进“充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好发挥政府作用”这一目标的实现。同时,可研大纲鼓励根据行业、项目不同情境具体问题、具体分析,实事求是,对相关内容做适当扩充或简化。

## 二、可研成果在银行授信评审决策中的运用

可行性研究是投资项目的一项普遍的前期基础性工作,其研究成果在工程设计、行政审批、项目实施、竣工验收、投融资合作、后评价等各行业领域都有广泛应用,也已成为包括银行等金融机构在内的诸多投融资主体内部决策的基本依据。

(一)投资项目可行性研究是银行授信的必要前提

可行性研究最早可以追溯至20世纪30年代美国对于其田纳西流域综合开发的成功

分析论证。二战后,随着科学技术的发展、管理需求与水平的提升、不确定性因素的增多,可行性研究逐步发展成为西方发达国家经济、科技等领域普遍采用的科学研究方法,并随着国际货币基金组织、世界银行等国际金融组织项目带入发展中国家。1978年联合国工业发展组织的《工业可行性研究编制手册》,提供了可行性研究的初步理论框架和分析标准。1981年,原国家计委明确把可行性研究纳入基本建设程序,随后,可行性研究理论与实践在我国得到不断丰富。由于可行性研究不仅涉及项目宏观政策层面的分析,也包括微观技术层面的论证;不仅有对项目建设的多技术方案的比较,也要求对项目运营、财务管理、项目影响效果与风险防控提出合理方案,因此已成为国内外银行接受项目融资申请的前提。通常,一个中长期投资项目申请银行授信,须先完成可行性研究报告编制,编制单位须符合国家有关部门关于工程咨询或固定资产投资咨询机构资质的规定,可行性研究报告依法依规获得相关审核通过,由此作为银行授信评审与决策的起点。

(二)可行性研究报告是授信评审工作的有力支撑

开行中长期项目授信评审聚焦服务国家战略和实体经济主责主业,从授信对象、项目概况、筹融资、建设运营、财务、市场、期限与偿债能力、担保、风险与收益等多个维度系统展开,强化对项目的综合影响、财务可行性、融资需求合理性、收益匹配度、风险可控性等关键因素分析,在此基础上制定合理的授信方案,为客户提供一揽子金融产品和服务。可研大纲对可行性研究报告编

写的指导,将为授信评审决策提供有力依据。

例如,可研大纲开篇即指导可行性研究报告对拟建项目和项目单位基本情况作出概述,银行可以据此掌握项目全貌,分析判断项目可行性、项目单位是否具备承担拟建项目的能力、国有控股企业是否聚焦主责主业等。通过参阅可研报告“编制依据”,可以掌握必要的信息渠道和数据来源,为评审决策提供支撑。在“项目建设背景和必要性”部分,可研大纲提出要简述项目提出的背景、前期工作进展、与战略目标和政策的一致性以及项目建设的理由、依据、时机选择等情况,有利于银行掌握项目的来龙去脉,评估项目的战略、政策契合度和授信的合理性,并对需要解决的问题作好预研预判。又如,在产出方案、建设方案和运营方案的基础上,可研大纲要求明确研究项目投资需求和融资方案,计算有关财务评价指标,评价项目投资财务盈利能力、偿债能力和财务持续能力,银行可以据此对授信评审相关结果开展交叉验证,从而更准确的判断授信对象的信用意愿、能力和申请授信的可接受程度,同时可以更加深入的了解掌握借款人和项目的现金流来源与特征,更加合理的设计融资方案,更加高效的匹配金融产品与服务。对政府投资项目,可研大纲要求在债务清偿能力中分析是否增加当地政府财政支出负担、引发地方政府隐性债务风险等情况,其结论可为投融资合规性判断提供关键参考。

(三)可研大纲是授信评审创新的有益借鉴

党的二十大报告指出,创新是第一动力。银行授信评审也需要不断创新,以适应经济社会发展需求、市场环境、风险因素等不断

变化。以基础设施投融资为例，基础设施项目融资体量大、周期长，外部性强，短期盈利能力弱，但项目全生命周期社会、生态、安全等综合效益显著。需要既算经济账，又算综合账，探索创新适应基础设施特点的融资模式和制度机制。例如，探索市场化综合开发模式，以逻辑自洽、可持续为原则，将地域相近、功能相通等联系紧密但现金流不均的建设内容统筹设计、一体实施，通过“肥瘦搭配”“以丰补歉”，促进外部效益内部化，实现资金总体平衡，并按照“一行业一政策”思路深化模式创新推广。立足基础设施项目全生命周期，完善金融产品体系，建立退出机制，优化利益分配和风险分担。

可研大纲对可研报告编写的指导，为金融机构开展投融资创新提供了很好的思路借鉴。例如，《参考大纲》提出研究项目综合开发等模式创新路径及可行性，《通用大纲》对于综合性开发项目要求分析项目服务能力和潜在综合收益，评价项目采用市场化机制的可行性和利益相关方的可接受性；研究提出项目拟采用的融资方案，包括权益性融资和债务性融资。对于政府资本金注入项目，研究采用权益型金融工具、专项债、公司信用类债券等融资方式的可行性。又如，可研大纲专设数字化方案内容，要求对具备条件的项目研究提出拟建项目数字化应用方案；提出对于具备资产盘活条件的基础设施项目，研究项目建成后采取基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）等方式盘活存量资产、实现项目投资回收的可能路径；提出基于全生命周期建立健全投资项目风险管控机制，研究制定“风险管控方案”和“风险应急预案”，都很好的启发了开行对模式、

产品、制度的创新探索。

### 三、运用好可研大纲成果，精准服务国家战略，推动高质量发展

（一）坚持系统观念，不断提升工作的科学性和主动性

坚持用普遍联系的、全面系统的、发展变化的观点观察事物，把握好全局与局部、当前与长远、宏观与微观、主要矛盾和次要矛盾、特殊和一般的关系，扎实做好投融资决策前期基础性工作。加强前瞻性思考和对工作的全局性谋划与整体性推进，筑牢风险意识和底线思维，准确识别风险、精准拆弹，未雨绸缪。

（二）坚持科学的方法论，不断提高投融资决策质量和水平

坚持目标导向与问题导向相结合，紧紧围绕国家战略，加强投资项目可行性研究成果应用，着力于贯彻落实党中央部署，对接规划政策与战略目标，立足项目全生命周期，加强对其技术经济可行性与经济社会安全综合效益和风险等因素的全面评估，引导投资投向国民经济社会发展重点领域、薄弱环节，补短板、强弱项、惠民生。

（三）坚持守正创新，不断推动金融服务实体经济和高质量发展

深刻理解把握中国式现代化的本质要求，坚持以人民为中心的发展思想，完整、准确、全面贯彻新发展理念。大兴调查研究，及时充分掌握一线“活情况”，盯住发展中的痛点、堵点、难点和百姓急难愁盼问题，加强探索创新，攻坚克难，以创新推动经济实现质的有效提升和量的合理增长。

◎（国家开发银行评审管理部副总经理 刘通）

（信息来源：中华人民共和国国家发展和改革委员会官网  
发布时间：2023年4月12日）

## 高质量开展可行性研究 构建国有资本投资公司科学决策体系 ——《投资项目可行性研究报告编写大纲及说明》解读之四

党的二十大报告指出，高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务。国家发展改革委新近颁布的投资项目可行性研究报告编写大纲及说明（以下简称《可研大纲》）坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持目标导向、问题导向、结果导向，与时俱进、站位高远、务实创新，是实现高质量投资的权威依据和科学指引。

国家开发投资集团有限公司（以下简称“国投”）是首批正式转为国有资本投资公司的央企。学习好、贯彻好、应用好《可研大纲》，对国投不断优化投资决策体系，建设世界一流资本投资公司具有重要意义。

### 一、学习好《可研大纲》，深刻理解投资决策新要求

研究分析项目内外部建设条件，论证项目建设的必要性与可行性，既是投资项目工作的起点，也是后续一系列工作的基础，是投资项目成败的关键。

《可研大纲》根据《政府投资条例》《企业投资项目核准和备案管理条例》等规定，在2002年发布的《投资项目可行性研究指南（试用版）》（以下简称《指南》）基础上，

经过深入调查研究、广泛征求意见而制定。与《指南》相比，《可研大纲》按照投融资体制改革的要求，将投资项目分为政府投资项目与企业投资项目两类，特别强调投资项目应符合宏观战略、上位规划与重大目标、区域发展战略与产业规划，更加注重项目全生命周期管理，突出强调资源利用、节能减排及碳排放，以及风险识别与管控等投资者高度关注的决策因素。

《可研大纲》以“三大目标、七个维度”为核心内容进行系统论述，完整、准确、全面贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，突出体现新发展理念，针对行业发展的新情况、新问题等，提出了要求，指明了方向，必将有力发挥对投资项目前期工作的指导作用，激发投资活力。

### 二、贯彻好《可研大纲》，持续完善国投特色投资体系

多年来，国投在实践中不断创新和迭代各项管理机制，逐步构建了具有国投特色的投资管理体系。一是形成了涵盖股权全生命周期价值管理的投资决策模式，以协同管理共创价值，以全面风险管理保护价值，以投

资金管理发现价值,以投后管理提升价值,以退出管理实现价值。二是建立了以四个基本投资管理制度、两个投资项目负面清单以及投资管理信息系统为基础的投资决策体系。三是确立了投前、投中、投后的投资全过程闭环管理体系、投资分类指导体系和决策流程体系。国投的投资管理模式与《可研大纲》要求的项目全生命周期管理理念高度契合,推动了企业投资规模、质量、效益的均衡发展。

在国投投资决策体系中,投资项目可行性研究至关重要。集团投资管理制度中明确规定:开展固定资产投资项目,应聘请有资质咨询机构开展可行性研究并出具可研报告,并于决策前完成可研报告评审,责任单位根据可研报告评审意见修改完善投资方案后,方能履行相应的投资决策流程。此外,国投早在2003年就设立了中投咨询有限公司,承担内部独立第三方的角色,对集团投资项目进行评审把关,深入揭示可研报告中可能存在的重大风险和潜在问题,重点关注环境保护、水土保持、节能减排等涉及环境、社会和治理方面的内容,确保项目在满足集团技术经济约束指标的同时,在环境、社会和公司治理等方面不断改进和提高。

国投坚持以价值创造为核心,在投资评价时兼顾质量与效益,关注投资项目全过程闭环管理,在投资理念及决策程序上总体符合《可研大纲》要求。《可研大纲》的发布实施将成为国投高质量开展项目投资的基本遵循,有力推动国投进一步优化投资决策体系。

### 三、应用好《可研大纲》,全面提升投资决策科学化水平

《可研大纲》强调可行性研究的深度和广度,对项目前期工作提出了全面要求。国投将全面贯彻落实《可研大纲》内容,严格对照《可研大纲》要求,在项目投资中做精、做优可行性研究,促进项目投资决策科学化

水平全面提升。

#### (一)更加突出生态环保和资源利用

《可研大纲》更加突出项目的生态及资源能源节约,将绿色发展融入可行性研究,国投在项目投资中一贯秉持可持续发展理念,促进项目与当地人与自然和谐共生,降低生态环境风险。

开展“生态环境影响分析”,推动绿色发展、促进人与自然和谐共生,分析拟建项目所在地的生态环境现状,评价项目污染物排放以及对生态环境、生物多样性和环境敏感区等方面的影响,排查环境制约因素,降低投资过程的生态环境风险。

开展“资源和能源利用效果分析”,从实施全面节约战略、发展循环经济等角度,分析论证各类资源节约集约利用的合理性和有效性,提出关键资源保障和供应链安全等方面的措施,评价项目能效水平以及对当地能耗调控的影响。

积极开展“碳达峰碳中和分析”,落实“双碳”目标,通过估算项目建设和运营期间的年碳排放量和强度,评价项目碳排放水平,以及与当地“双碳”目标的符合性、与国投“双碳”目标的符合性,提出生态环境保护、碳排放控制措施。

#### (二)更加注重社会总体贡献价值

《可研大纲》更加注重社会总体贡献价值,将共同富裕发展融入可行性研究,国投对重大投资项目坚持要求进行经济及社会影响分析,体现国投的社会责任。

开展“经济影响分析”,从经济资源优化配置的角度,利用经济费用效益分析或经济费用效果分析等方法,评价项目投资的真实经济价值,判断项目投资的经济合理性,从而确保项目取得较优的经济影响效果。重大投资项目还要分析其对宏观经济、区域经济和产业经济的影响,从更高的视角看待投

资项目对国民经济的贡献。

开展“社会影响分析”,从项目的社会影响、社会效益和社会接受性等方面,研究项目对当地产生的各种社会影响,评价项目在促进个人发展、社区发展和社会发展等方面的社会责任,提出减缓负面社会影响的措施和方案,并在后续阶段积极落实,践行国有资本投资公司的社会责任。

#### (三)更加关注全周期管理

《可研大纲》更加关注全生命周期管理,将创新与高质量发展融入可行性研究。多年来,国投充分发挥国有资本投资公司专业优势,在进行投资项目可行性研究的同时,也坚持对所投项目制定合理的退出模式,实现投资项目全生命周期管理。

开展“项目商业运行模式”研究,改变“重建设、轻运营”的做法,强调项目全生命周期的方案优化和系统性论证,既重视工程建设方案的可行性研究,也重视项目建成后运营方案的可行性研究。同时,重视研究“运营模式选择”和创新,确定“生产经营方案”,突出运营重要性。开展“运营组织方案”研究,制定项目关键绩效指标和绩效管理机制,提出项目主要投入产出效率、直接效果、外部影响和可持续性等绩效管理要求。

开展“项目退出机制”研究,从项目全生命周期角度出发,提出项目退出模式,制定合理的项目退出方案,促进项目退出工作的稳妥实施,实现管理工作贯穿项目全生命周期。

#### (四)更加强调风险管控

《可研大纲》更加强调风险管控,将风险管理融入可行性研究。国投高度重视项目投资风险管控,建立健全了投资项目风险管控机制。投资方案审查中将风险评估作为投资决策的必备支撑材料。

精准识别项目存在的各种潜在风险因素,包括市场需求、要素保障、关键技术、供应链、融资环境、建设运营、财务盈利性、生态环境、经济社会等领域的风险,并分析评价风险发生的可能性及其危害程度,提出规避重大和较大风险的对策措施及应急预案,即“风险管控方案”和“风险应急预案”,建立健全投资项目风险管控机制。

国投在集团和重点二级企业均建立了专门的投资项目风险评估制度,在重大项目、新业务投资决策前开展专项风险评估,并将风险评估报告(含风险应对措施和处置预案)作为投资决策的必备支撑材料。通过风险管理“四步法”(风险识别、风险评估、风险评价和风险应对),确定项目风险指标和对应的风险等级,同时针对需要重点关注的风险事项,提出风险应对措施。

目前,国投《境内投资决策管理规定及执行流程》编写指引已明确要求纳入商业模式、管理运营、退出机制、风险识别等《可研大纲》增加的相关内容,同时还将资源节约与生态环境保护以及碳排放情况专项尽职调查作为控股投资企业并购的前置条件,对项目投资提出了更新、更高的要求。

国投的实践表明,科学全面、客观公正的可行性研究在项目投资决策过程中具有举足轻重的作用。此次《可研大纲》的颁布必将全面提升投资项目可行性研究水平,为高质量投资保驾护航。国投将全面落实《可研大纲》要求,强化投资项目的可行性研究,持续完善高质量投资决策体系,打造世界一流资本投资公司。

◎(国家开发投资集团有限公司党组成员、副总经理李程·丹增尼玛)

(信息来源:中华人民共和国国家发展和改革委员会官网  
发布时间:2023年4月12日)

# 做深做实企业投资项目可行性研究 引导民营企业健康可持续发展

## ——《投资项目可行性研究报告编写大纲及说明》解读之五

近日,国家发展改革委发布了《政府投资项目可行性研究报告编写通用大纲(2023年版)》《企业投资项目可行性研究报告编写参考大纲(2023年版)》(以下简称《通用大纲》《参考大纲》)。本版大纲按照政府投资项目和企业投资项目分类管理的要求,明确了政府和企业投资项目可行性研究工作的不同侧重。《参考大纲》不强制适用,仅定位为科学引导,在落实企业投资决策自主权基础上,加强企业投资项目内部管理,促进企业依法合规生产经营。《参考大纲》的印发对于民营企业而言具有重要的指导意义,通过更加科学规范的投资项目可行性研究,引导民营企业完善投资决策体系,系统防范各类风险,改善生产经营质效,助力企业健康可持续发展。

### 一、《参考大纲》是落实“两个健康”方针、支持民营经济和民营企业发展壮大的有力之举

党的二十大报告指出,要优化民营企业发展环境,促进民营经济发展壮大。习近平总书记多次强调,党中央始终坚持“两个毫不动摇”“三个没有变”“两个健康”,充

分彰显了党中央支持民营经济发展的坚定决心。发展民营经济是推动经济体制改革的必然选择,是解放和发展生产力的客观要求。民营经济作为我国国民经济的重要组成部分,已经是经济增长的重要动力、推进创新的重要主体,也将成为推动我国经济高质量发展不可或缺的重要力量。近年来,我国经济面临需求收缩、供给冲击、预期转弱三重压力,不确定性上升,各种风险挑战叠加,高质量发展已成为民营经济的必然选择和迫切要求。

民营企业高质量发展离不开高质量的企业内部经营管理,科学、规范、系统的投资项目决策体系则是民营企业高质量经营管理的关键环节。投资项目作为企业生产经营、扩大再生产的重要单元,其决策的科学合理水平直接影响企业的经营效益和长远发展。要提高投资决策的准确性和科学性,必需进行深入细致、全面系统、科学严谨的可行性研究,认真分析项目面对的法律规范、政策导向、市场需求、建设条件,客观进行工程技术评价、财务评价、环境评价、经济评价和社会评价等,全面识别各类风险,在此基

础上归纳、比较和总结,择优决定项目方案。

### 二、准确把握《参考大纲》要求重点,全面融入企业经营管理

企业,尤其是民营企业在开展投资项目可行性研究时,建议坚持系统性思维,开展全生命周期谋划,重视项目与政府发展规划的相符性,重视用地、用能、环境等要素条件的统筹考虑,重视建设方案工程可行性和运营方案有效性分析,重视项目盈利能力和企业财务情况的合理性考虑,重视经济社会影响可持续性和风险可控性的研究等。

#### (一)把握政府规划引导,明确建设必要性

政府发展规划是经济社会发展导向的重要指引,也可在很大程度上反映市场的未来发展前景,事关企业投资建设质效和长远发展利益。企业投资项目既要实现企业自身战略、顺应市场趋势,同时也要符合政府战略、规划。因此,《参考大纲》突出强调了企业投资项目可行性研究要论证规划政策符合性,提出要重点论述拟建项目是否符合国民经济和社会发展规划、产业规划,是否符合国家、地方产业政策,是否符合行业准入和标准规范要求。

#### (二)把握项目建设条件,明确要素保障性

资源要素是投资项目落地实施的重要保障,也是保持民营企业投资活力的基础支撑。因此,《参考大纲》提出开展项目选址或选线、项目建设条件等分析的同时,也突出强调了要素保障。企业开展项目可行性研究时建议重点把握:一是充分考虑土地要素保障,明确拟建项目相关的国土空间规划、土地利用年度计划、建设用地控制指标等土地要素保障条件,研究拟建项目用地总体情况,包括是否涉及耕地、园地、林地、草地等农用地,是否涉及占用永久基本农田,是否涉及用海

用岛等情况。二是充分考虑资源环境要素保障,分析拟建项目水资源、能源、大气环境、生态等承载能力及其保障条件;认真研究用海项目、需围填海项目所涉及的港口岸线资源、航道资源的基本情况及其保障条件。

#### (三)把握项目建设方案,明确工程可行性

方案可行性是投资项目好坏的基础评判,“打铁还需自身硬”,系统科学、全面合理的项目建设方案,是确保项目达到预期目标、获得预期收益的关键。为此,《参考大纲》从多个方面对企业投资项目建设方案的编制做出了具体的建议要求。企业开展项目可行性研究时建议重点把握:一是系统、全面考虑建设方案内容,除技术、设备、工程、建设管理等建设方案内容外,也应把资源开发、用地用海征收补偿(安置)、数字化等方面同步纳入建设方案研究的范畴。二是强化建设方案比选,要开展技术方案、设备方案以及工程方案等的比选,通过比选充分论证项目技术的适用性、成熟性、可靠性、先进性,论述设备(含软件)与技术的匹配性、可靠性。三是突出关键技术、设备的自主可控,论述专利或关键核心技术的获取方式、知识产权保护、技术标准和自主可控性等,论述关键设备和软件的自主知识产权情况等。四是研究提出切实可行的数字化方案,结合当下智能工厂、数字车间的发展趋势,在技术、设备、工程、建设管理和运维、网络与数据安全保障等方面,提出实现设计-施工-运维全过程数字化的应用方案。

#### (四)把握项目运营方案和商业模式,明确运营有效性

投资项目可行性研究容易出现重前期建设而忽视后期运营的现象,对于企业而言,重建设、轻运营将会对企业整体经营效益及长远发展产生较大的影响。因此,《参考大

纲》突出强调了项目运营方案和商业模式的内容论证。企业开展项目可行性研究时建议重点把握：一是研究生产经营方案，如产品生产类企业项目主要涉及产品质量安全保障方案、原材料供应保障方案、燃料动力供应保障方案以及维护维修方案等；二是研究运营管理方案，明确项目的运营机构设置方案，明确项目运营模式、治理结构要求以及绩效考核方案、奖惩机制等；三是研究项目商业模式，结合项目所在地政府或相关单位可以提供的条件，提出商业模式及其创新需求，研究项目综合开发等模式创新路径及可行性。

（五）把握项目盈利能力和企业财务状况，明确财务合理性

近年来，部分企业由于不合理的投资布局、片面的投资项目决策，造成自身“暴雷”的情况时有发生，相关案例已证明，企业投资决策已不能“就事论事”，而应在关注单个项目盈利能力的基础上，统筹考虑企业整体的经营状况和财务能力。《参考大纲》突出强调了融资方案、债务清偿能力以及财务可持续性等方面内容的研究。企业开展项目可行性研究时建议重点把握：一是深入研究融资方案，分析项目资本金和债务资金来源及结构、融资成本以及资金到位情况，评价项目的可融资性，尤其要研究绿色金融、绿色债券、REITs等创新型金融方式支持项目建设的可能性。二是深入研究债务清偿能力，按照负债融资的期限、金额、还本付息方式等条件，分析债务清偿能力评价指标，判断项目偿还债务本金及支付利息的能力。三是深入研究财务可持续性，分析投资项目对企业的整体财务状况影响，判断拟建项目是否有足够的净现金流量，确保维持正常运营及保障资金链安全。

（六）把握项目经济社会影响，明确影响可持续性

尽管财务盈利能力是企业投资项目的重要决策因素，但从企业健康可持续发展的深层次着眼，企业投资项目也应更加关注项目经济社会影响效果，承担更多社会责任，尽可能减少对社会的不良影响，方可确保企业的长远发展利益。因此，《参考大纲》突出强调了项目影响效果分析。企业开展项目可行性研究时应重点把握：一是突出经济影响分析，论证项目费用效益或效果，以及重大项目可能对宏观经济、产业经济、区域经济等产生的影响；二是突出社会影响分析，评价项目在带动当地就业、促进企业员工发展、社区发展和社会发展等方面的社会责任，提出减缓负面社会影响的措施或方案。三是突出资源环境影响分析，论证评价项目在碳排放、污染物排放、地质灾害防治、防洪减灾、水土流失等方面的影响，提出减少资源能源利用以及碳排放，减小生态环境影响的控制方案、路径方式。

（七）把握项目风险因素，明确风险可控性

投资项目涉及内容广、参与主体多、实施跨度长，面临的各类风险和不确定性较多，若企业在项目前期阶段谋划不足，则很容易造成投资项目失败和损失，如何识别、管理和应对各类风险是企业开展投资项目可行性研究工作的重要任务。因此，《参考大纲》突出强调了项目风险管控方案的研究。企业开展项目可行性研究时既应对市场需求、关键技术、工程建设、运营管理、投融资、财务效益、生态环境、社会影响等一般性风险因素进行分析，也应考虑产业链供应链、网络与数据安全等新风险因素。分析各风险发生的可能性、损失程度，判断各风险后果的严重程度，有针对性地提出项目主要风险的防范和化解措施，做好风险应急预案。

◎（浙江省发展规划研究院）

（信息来源：中华人民共和国国家发展和改革委员会  
微信公众号  
发布时间：2023年4月14日

## 践行新发展理念 以高质量的投资咨询 助力高质量的投资决策

### ——《投资项目可行性研究报告编写大纲及说明》解读之六

在着力推动高质量发展的时代背景下，国家发展改革委发布了投资项目可行性研究报告编写大纲及说明（以下简称可研大纲）。可研大纲坚持了以人民为中心的发展思想，并在新发展理念的引领下，强调了绿色低碳发展、数字技术应用、生态环境保护、城市更新和乡村振兴、双碳目标实现等重点工作任务，对新时代做好可行性研究报告编制工作，助力高质量投资决策必将提供很好的指导。

与2002年发布的《投资项目可行性研究报告指南（试用版）》相比，2023年版可研大纲在以下九方面有较大的创新和突破。

#### 一、可研大纲体现了相关投资决策主体的多样化需求

可研大纲兼顾了政府、企业、咨询研究机构的不同需求。由于即使对政府投资项目而言，不同的专业领域也有不同的个性需求，因此，可研大纲更加强调研究框架的搭建和共性内容的梳理。对于个性化内容，可研大纲允许对章节结构进行适当的调整。

除政府投资项目可研大纲外，从引导投资主体科学决策的角度出发，同时出台了企业投资项目可研大纲。以此为基础编写的可行性研究报告可以为企业投资决策提供参考依据，同时也为下一步编制项目申请书或者资金申请报告提供参考依据。

与政府投资项目可研大纲相比，企业投资项目可研大纲去掉了必要性章节，但强调了项目与企业发展战略的一致性、项目充分的市场分析等与企业投资决策密切相关的内容。同时，在项目与规划和政策的一致性、项目外部影响等方面与政府投资项目保持一致，这也进一步强调了企业投资决策时需履行必要的社会责任。

#### 二、可研大纲建立了“三大目标、七个维度”的分析框架

项目投资决策是一个多目标的决策，核心问题就是解决项目为什么干、能不能干、怎么干、能不能持续运营的问题。可行性研究报告是项目投资决策的重要依据，可研大纲提出的建设必要性、方案可行性、风险可

控性等三大研究目标较为完整地回答了项目投资决策的核心问题。

项目投资决策首先必须回答建设必要性的问题。无论是从目标导向还是从问题导向出发,项目的实施必须有利于达到相应的目标或者有利于解决实际问题。必要性论证不应只是项目建议书阶段的工作,在可行性研究阶段应基于最新的技术成果进一步深入论证项目建设的必要性。

为保证项目的顺利实施,项目必须具有技术经济可行性以及社会、环境、资源能源的可接受性。对项目方案可行性的论证是可行性研究报告最核心的工作,除了论证自然条件、用地条件和资源条件能否满足项目建设需要外,对建设方案进行充分的技术经济比选和优化是可行性论证的重点工作,定规模、定标准、定方案、定投资,解决好能不能干和怎么干的问题。

项目投资决策时必须考虑项目运营的可持续性和项目风险的可控性,确保项目达到预期效果。固定资产投资项目一般投资规模较大,投资回收期较长,必须充分分析未来影响项目持续运营的各种因素,并提前制定必要的应急预案,确保项目不会因为各种主客观条件的变化达不到预期的经营效果。

### 三、可研大纲更加突出项目实施与宏观规划目标和政策目标的一致性

对政府投资项目而言,项目实施的先决条件是有助于国家和地方规划目标和政策目标的实现。对企业投资项目而言,在从企业经营角度研究项目可行性的同时,必须确保项目与国家和地方规划目标和政策目标的符合性。

在必要性论证时,必须充分分析项目与

国家和地方的经济社会发展规划、国土空间规划、专项规划和区域规划等规划的一致性,确保“项目以规划为依据,规划以项目为支撑”落实到位。其中,项目选址与其所在地区国土空间规划的符合性是决定项目能否顺利实施的基础条件。

除了符合各级各类规划要求以外,项目也需要和国家或地方发布的各种政策文件,主要包括产业政策、行业准入政策、区域发展政策等政策做有效的衔接,同时也需要和各级政府年度重点任务计划结合起来,确保项目和上位规划、上位政策、上位计划的一致性。

在微观层面,除了关注项目与规划目标和政策目标的一致性、项目可以直接解决哪些问题以外,还需重点研究项目对其影响范围内相关利益群体的影响。既要考虑经济社会发展要求,也要考虑产业发展配套要求,同时也要考虑重大项目和重要活动支撑配套要求等。

### 四、可研大纲更加突出土地资源和其他自然资源的刚性约束

在建设条件分析时,以往的可行性研究报告重点分析自然地理条件、交通运输条件、市政配套条件等对项目形成直接支撑的条件,重在提出项目对自然条件和资源条件的要求,考虑怎么为项目做好配套支撑。可研大纲更多从政府宏观调控、资源调控的角度考虑问题,更加关注土地资源、水资源、能源资源等是不是对项目形成刚性约束或刚性限制。

在建设用地方面,一定要牢牢守住“三条红线”,包括生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等。项目选址和用地规模要严格遵守国土空间规划、土地利用年度计划、

建设用地控制指标的要求。另外,要从集约有效利用土地资源出发,充分论证优化选址或选线方案,提高土地利用效率。

在水资源利用方面,要坚持节水优先,坚决落实以水定城、以水定地、以水定人、以水定产的“四水四定”原则,以项目所在地水资源的最大可用量作为刚性约束,分析项目的用水需求及其对项目所在地水资源的影响,作为论证项目规模是否合理、方案是否可行的限定性条件。

在能源资源利用方面,要深入分析项目对能源、资源、环境、生态等保障要素的需求,以及项目所在地在能耗、碳排放强度和污染减排指标控制要求等方面的刚性约束,在此基础上深入开展方案比选和优化,确保项目建设不会存在资源、能源和环境制约因素。

### 五、可研大纲更加突出项目全生命周期的研究思路

以往的可行性研究报告在技术方案论证时更多从项目建设阶段出发,更加关注建设规模、建设标准、建设方案、投资规模的合理性论证等,对项目运营阶段的运营需求关注较少,可能造成项目建成后无法有效满足使用需求,或者运营费用投入太高,项目运营不经济。

在项目建设方案论证比选时,可研大纲更加强调从项目全生命周期的费用效益出发,实现全生命周期的费用效益最大化。不只是从项目建设期的实施条件、技术经济比选的角度论证方案的可行性,更要从项目未来运营的可持续性,技术经济综合最优的角度来论证项目方案的可行性。

可研大纲强调要对项目运营组织方案进行充分的论证分析,并对未来的运营保障条

件予以考虑,包括未来运营需要的技术条件,人力资源条件等,确保项目建成以后不因运营保障条件难以实现影响项目的实施效果。可研大纲也要求对项目建成以后的绩效评价指标有充分的考虑,作为项目运营期对项目进行绩效考核的基本依据。

### 六、可研大纲更加关注数字化、信息化技术的运用

根据国家关于网络强国、数字中国建设的相关要求,可研大纲第一次增加了数字化应用章节,要求可行性研究需加强项目数字化技术和信息化技术应用的研究,提出从规划设计、建设实施到运维的全过程数字化应用方案。

数字化技术、信息化技术的应用是未来项目建设组织和运营管理的重要技术手段。在项目全生命周期的各个阶段,包括可行性研究、技术方案论证、勘察设计、建设实施等阶段,均应积极探索数字化技术的应用,以数字化交付作为未来的发展方向,同时将建设阶段形成的数字化成果向运营阶段延伸和发展。

要充分利用建筑信息模型(BIM)模型,做好项目方案设计阶段的方案比选论证工作,在项目设计阶段逐步推广BIM正向设计的设计思路,即先建立BIM模型,再逐渐生成设计图纸。在项目施工阶段,充分利用项目BIM模型,做好方案的变更和优化等相关工作。运营阶段的维修保养工作也应以BIM模型的运用为基本的技术手段。

### 七、可研大纲更加关注项目的外部影响

以往的可行性研究报告编制对项目外部影响虽有提及,但系统性不强,研究深度不够。可研大纲从宏观规划目标和政策目标角

度出发,更加关注项目可能造成的外部影响,包括对社会、环境、资源能源、节能减碳的影响等重要方面。项目对双碳目标实现的影响是可研大纲增加的内容,需重点给予关注。

对于政府投资项目而言,必须始终坚持以人民为中心的发展思想,深入研究项目相关利益群体的利益诉求,以满足最广大人民群众的利益作为项目投资决策的出发点和最终目的。对于企业投资项目,也要引导投资主体履行社会责任,在追求项目经济利益的同时兼顾相关利益群体的关切和诉求。

要深入贯彻“绿水青山就是金山银山”的理念,做好生态环境的保护和利用,同时做好清洁能源的生产和利用。要做好项目环境影响因素的识别,并提出切实可行的污染防治措施。要把绿色发展理念贯穿到项目投资决策的过程中,实现可持续发展思路。

在能源资源利用方面,项目应采用更加先进高效的节水、节能和减排技术,必要时开展专题分析论证,确保项目实施不会对项目所在地的资源利用平衡造成太大的影响。可再生能源的利用应是项目未来关注的重点。对建筑项目来说,要把建设低碳建筑、零碳建筑作为未来的发展方向。

## 八、可研大纲更加关注项目的盈利能力和资金来源的多样性

可研大纲更加重视对项目盈利能力的分析预测。不管是政府投资项目还是企业投资项目,均应对项目的财务前景做充分的分析预测。对于没有收入来源的项目,强调要开展资金平衡分析,提出项目建设期和运营期的资金来源方案,确保项目经营的可持续性。

根据项目的盈利能力分析结果,积极探索采用市场化的资金解决方案。对于具有一

定经营收入的政府投资项目,除了政府提供必要的建设资金以外,也要充分考虑利用社会资金解决资金的缺口和不足,并以资金来源的多样性提高资金运行效率,提高市场化配置资源的水平。

对于采用市场化融资的政府投资项目,要对项目未来的收入和成本进行分析预测,深入论证项目的财务可行性和风险可控性,确保项目未来经营的可持续性。对于具备资产盘活条件的基础设施项目,要在项目建设完成后积极探索可否采用基础设施领域不动产投资信托基金(REITs)盘活存量资产。

## 九、可研大纲更加关注项目潜在风险的识别和管控

可研大纲强调要对项目的潜在风险做充分的分析和预判,针对各种建设期和运营期的重大风险,需制定风险应对措施和应对预案。特别强调了网络与数据安全等方面的风险分析,这在以往的可行性研究报告中较少提及。

项目风险分析是保证项目可持续经营的重要内容,保证项目不因为出现各种主客观条件的变化而难以发挥实际效果。可研大纲对项目社会稳定风险提出了明确要求,项目投资决策的前提是必须确保项目不会出现社会稳定问题。

在社会稳定风险分析中,重点强调了“邻避”问题。在部分环境污染治理项目、污水处理项目等项目的投资决策过程中,“邻避”效应能否合理解决是需要关注的重点内容。如果项目未能有效处理“邻避”问题,则可能影响项目的选址和持续运营。

◎(北京市工程咨询有限公司副总经理张龙)

(信息来源:中华人民共和国国家发展和改革委员会  
微信公众号)

发布时间:2023年4月14日