

## 关于投资项目可行性研究报告编制大纲的说明

### 一、编写投资项目可行性研究报告编制大纲的主要目的

党的二十大报告提出，构建高水平社会主义市场经济体制，健全宏观经济治理体系，增强投资对优化供给结构的关键作用。为坚持科学决策、民主决策、依法决策，提升我国投资项目前期论证的水平和质量，促进投资高质量发展，根据《中共中央、国务院关于深化投融资体制改革的意见》《政府投资条例》《企业投资项目核准和备案管理条例》等规定，我们在广泛总结经验、开展调查研究的基础上，制定了《政府投资项目可行性研究报告编制通用大纲》和《企业投资项目可行性研究报告编制参考大纲》（以下统称《投资项目可行性研究报告编制大纲》），供有关方面借鉴和参考。

《投资项目可行性研究报告编制大纲》对投资项目可行性研究报告编写的内容和深度，提出了基本要求，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，对编制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制大纲中的有关内容，可以在说明情况后不再予以详细论证。同时，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本编制大纲，在充分反映行业特殊性、根据实

际需要对本编制大纲内容进行合理调整的基础上，制定适用具体行业领域的可行性研究报告编制大纲。

## 二、编写投资项目可行性研究报告的主要原则

### （一）坚持推动高质量发展。

要完整、准确、全面贯彻新发展理念，充分体现新时代对投资高质量发展的要求，立足我国投资管理实践需要，更加注重发挥宏观战略、产业政策和发展规划的引领作用。同时，研究借鉴可持续发展目标（SDGs）的相关要求，汲取有关环境社会影响评价（ESIA）分析框架，以及环境-社会-治理（ESG）责任投资理念，强调新理念新方法的应用，将绿色发展、自主创新、共同富裕、安全风险等理念以及投资建设数字化等要求融入可行性研究，建立适应高质量发展要求的投资项目可行性研究结构框架。

### （二）坚持以“三大目标、七个维度”为核心内容。

围绕项目建设必要性、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。开展项目论证时，需要重点把握“七个维度”，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、财务合理性和影响持续性等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。

### （三）坚持政府和企业投资项目可行性研究分类管理。

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，根据现行区分政府投资项目和企业投资项目进行管理的要求，可行

性研究需要分类明确政府和企业投资项目可行性研究的重点，系统反映其特殊要求。其中，政府投资项目要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，规避可能产生的地方政府隐性债务；企业投资项目可行性研究应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，提高投资决策的科学性和精准性。

### **三、投资项目可行性研究报告的主要内容和编制要求**

#### **（一）项目概况的编写说明。**

拟建项目和项目单位基本情况是投资决策机构掌握项目全貌、决定是否批准建设的前提和基础。因此，对拟建项目和项目单位基本情况介绍，在投资项目可行性研究报告的编写中具有重要地位。

“项目概况”是对拟建项目的建设地点、建设内容、建设规模、主要产出和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。“项目单位概况”是对既有项目法人或新设项目法人的基本信息的阐述，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、是否聚焦主责主业等提供依据；此外，就政府投资项目中的资本金注入项目，还需简述项目公司基本信息、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和专题研究成果等情况，为相关观点和数据提供来源和支撑。

#### **（二）项目建设必要性和产出方案的编写说明。**

“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。

“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。“规划政策符合性分析”应体现宏观战略和规划，从生态环境保护、共同富裕、科技创新、乡村振兴、国家安全、基本公共服务保障等政策层面，研究提出项目建设的必要性，评价项目投资与战略目标、政策要求的一致性。

对于主要满足社会公共需求的公益性项目，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。对于以满足市场需求为导向的经营性项目，应在战略规划、区域及行业发展、企业战略需求等研究的基础上，从项目产品的市场需求角度研究项目建设的必要性。“需求分析”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，特别是重大投资项目需求方案，更要强调宏观战略视野，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。

“产出方案”主要从宏观战略、发展规划、社会需求、市场预测和企业战略等角度进行论证分析，从而确定项目战略、目标和功能定位等事项，进而提出拟建项目的主要内容及其规模。需要说明的是，对于政府投资项目，产出方案还要研究提出项目的实施模式，明确项目是由政府自建自营还是由第三方投资建设或管理，是否采

用政府和社会资本合作（PPP）等模式，并说明其主要理由。

### （三）项目选址与要素保障的编写说明。

“项目选址”是根据发展规划、专项规划、区域规划、空间规划等要求，结合拟建项目功能和建设条件，研究选择项目建设场址地点。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，完善和优化选址方案。

“要素保障”是项目建设的必要条件，包括建设条件、用地或用海条件、规划条件、技术条件，以及当地的水资源、能耗、碳排放强度和污染减排指标控制要求及保障能力等。投资项目可行性研究应鼓励市场化配置资源、环境、用海、碳排放等要素；根据“要素跟着项目走”原则，应优先保障重大项目的关键资源要素。

对于新占用土地的投资项目，应当明确拟建项目场址的土地权属类别、占地面积、土地利用状况、占用耕地情况、取得土地方式等内容。对于涉及征地补偿安置的项目，应根据国家有关法律法规、政策规定，结合当地实际情况，明确征地补偿安置的原则、范围、方式和相关实物量指标等，提出移民生产生活安置和搬迁规划。

### （四）项目建设方案的编写说明。

“建设方案研究”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。一方面，对项目技术方案、设备方案和工程方案的合理性、先进性、适用性、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；另一方面，对项目组织实施、

工期安排、招标方案等分析，研究建设管理方案的可行性。此外，对于拟采用 PPP 模式的投资项目，还要明确社会资本方的遴选方式、遴选文件构成等内容。

#### （五）项目运营方案的编写说明。

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，即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），确保产品或服务质量、安全标准等满足相关要求。

“投资项目运营方案”要重视研究运营模式的创新，鼓励通过综合性开发（如 TOD 或 EOD）、数字化的设计交付-施工-运维等模式创新，其中，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运营服务方案或生产经营方案，突出运营有效性。同时，投资项目应牢固树立安全发展理念，在可行性研究阶段提出系统全面的安全管理和应急管理方案，强化和落实运营单位主体责任与政府监管责任。“运营管理方案”主要研究运营机构设置方案，明确项目治理结构要求，阐述项目绩效标准、激励奖惩机制及绩效评价结果应用等要求。

#### （六）项目融资和财务方案的编写说明。

可行性研究应在提高工程技术方案研究深度的基础上，提高建设投资估算的精度，为项目周期全过程投资控制提供依据。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，项目投融资方案研究要强化对融资结构、融资成本和融资风险等分析。

政府投资项目要从公共财政角度，分析论证财政资金介入的必要性、介入途径和方式，以及资金筹措替代方案等，关注如何更好地发挥政府作用；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，重点要评价项目的可融资性。

“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。“项目融资和财务方案”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，以及发行产业基金、权益型和股转类金融工具、专项债等融资方式的可行性。负债融资的投资项目要重点评价债务清偿能力；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。

非经营性项目需要开展项目周期资金平衡分析，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。基础设施项目应根据需要，研究项目建成后采取不动产投资信托基金（REITs）、政府和社会资本合作（如TOT）等方式盘活存量资产、实现项目资本金退出的路径。同时，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。

（七）项目影响效果评价的编写说明。

投资项目是实现可持续发展目标的重要手段和载体，可行性研究报告应重视资源、环境、经济、社会等外部影响效果的评价，并注意与项目节能评价、环境影响评价等专项评价的结果相衔接。

资源利用效率和项目节能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，评价项目是否符合节能审查要求。

环境影响评价、碳排放与碳中和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，评价项目污染物排放、生态环境保护等影响；通过估算项目周期碳排放总量和强度，评价项目碳排放水平、固碳量与中和程度以及对当地“双碳”目标的影响等，提出环境和生态影响缓释及保护措施。

经济影响评价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，以及对区域经济、产业经济和宏观经济的影响，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或外部效果。

社会影响评价主要关注社会和谐与公平正义，从项目可能产生的社会影响、社会效益和社会接受度等方面，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。

#### （八）项目风险管控方案的编写说明。

对投资项目可行性进行深入研究，可以有效规避项目全生命周



期风险。风险管控方案通过预测、预报和预警项目存在的各种潜在风险因素（包括市场需求、产业链供应链、融资环境、建设运营、财务盈利性、生态环境、经济社会等领域的各类风险），分析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，为建立和健全投资项目风险管控机制提供依据。

重大项目社会稳定风险管控方案应在社会风险调查的基础上，通过分析评价，提出应对“邻避效应”的措施和风险防范方案，并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。

#### **四、投资项目可行性研究其他形式成果编写要求**

编制政府投资项目建议书，可参考《政府投资项目可行性研究报告编制通用大纲》，并对相关内容予以适当简化。主要包括：（1）项目概况和申报单位；（2）项目建设必要性及初步产出方案；（3）建设地点和要素保障情况；（4）项目建设方案，包括建设内容、建设规模、工程技术等方案设想；（5）项目初步运营方案，包括运营模式、运营机构设置等；（6）项目初步财务方案，包括投资匡算、资金来源和经济效益等；（7）项目初步影响效果评价，包括资源利用与节能减排、环境和生态影响分析、经济和社会影响评价等；（8）项目风险和管控方案；（9）研究结论和建议；（10）附表、附图和附件。

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可能产生的外部影响和公共利益影响，主要

内容包括：（1）项目概况和申报单位；（2）项目需求及产出方案；（3）项目建设方案及运营方案；（4）项目投资估算及财务可持续性评价；（5）项目资源利用和环境影响效果评价；（6）项目经济和社会影响效果评价；（7）项目风险管控方案；（8）研究结论与建议；（9）附表、附图和附件。