

关于对《政府投资项目可行性研究报告编制通用大纲（征求意见稿）》《企业投资项目可行性研究报告编制参考大纲（征求意见稿）》和《关于投资项目可行性研究报告编制大纲的说明》公开征求意见的公告

为加强对项目前期工作的指导和规范，进一步提高项目前期工作的水平，经深入调研和广泛征求意见，在 2002 年印发的《投资项目可行性研究指南（试用版）》基础上，国家发展改革委研究起草了《政府投资项目可行性研究报告编制通用大纲（征求意见稿）》《企业投资项目可行性研究报告编制参考大纲（征求意见稿）》和《关于投资项目可行性研究报告编制大纲的说明》，现向社会公开征求意见。

请登录国家发展改革委门户网站（.cn）首页“互动交流版块”，进入“意见征求”专栏，就《政府投资项目可行性研究报告编制通用大纲（征求意见稿）》《企业投资项目可行性研究报告编制参考大纲（征求意见稿）》和《关于投资项目可行性研究报告编制大纲的说明》，提出宝贵意见建议。

此次公开征求意见的截止时间为 2022 年 12 月 9 日。

附件 1

政府投资项目可行性研究报告编制通用大纲

(征求意见稿)

一、项目概况

(一) 项目概况

项目全称及其简称，概述项目建设地点、建设内容和规模、主要产出、主要技术经济指标等。

(二) 项目单位

简述既有项目法人或新设项目法人的基本信息。对于政府资本金注入项目，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。

(三) 编制依据

概述项目建议书及其批复文件、国家和地方有关支持性规划、专题研究成果、委托合同以及其他依据、资料有关情况。

二、项目建设背景和必要性

(一) 项目建设背景

简述项目提出的背景，以及项目前期工作进展情况。

(二) 规划政策符合性

论述拟建项目与国民经济和社会发展规划、区域规划、专项规划、国土空间规划等重大规划的衔接性，与共同富裕、乡村振兴、科技创新、碳达峰碳中和、国家安全、基本公共服务保障等

重大目标的符合性，并从区域发展重大战略和产业政策等层面论证项目建设的必要性。

三、需求分析与项目任务

（一）项目需求分析

通过市场调查方式和数字化技术手段，采用调查问卷、个人访谈、专题座谈、实地观察、网络调查、大数据采集和分析、文献法等方法，实地考察和深入分析当地经济社会发展水平、居民生活状况、社会习俗文化及社会供求等情况，分析与项目相关的社会需求现状，预测拟建项目提供产品或服务的总量及结构等情况。

（二）建设内容和规模

研究项目战略目标和功能定位等，提出拟建项目的主要内容及其规模。大型、复杂及分期建设项目的建设规模应根据项目总体规划，明确项目建设初期规模和远景规模，并说明项目的预留发展空间及其合理性、预留条件对远景规模的影响。确定拟建项目到正常运营年份应达到的生产或服务能力及其质量要求。

（三）项目实施模式

研究提出项目实施模式，包括政府自行投资建设、政府和社会资本合作（PPP）模式、代建管理或全过程咨询、工程总承包（EPC）等，说明其主要理由。

四、建设条件与要素保障

（一）项目建设条件

分析拟建项目所在区域的自然条件，包括地形地貌、气象、水文、地质、地震等条件；交通运输条件，包括港口、铁路、公路、机场、通讯等条件；公用工程条件，包括拟选场址周边水、电、气、热和通讯等设施的现状条件和发展规划要求；施工条件、生活配套设施及公共服务依托条件等。

（二）要素保障情况

土地要素保障。说明拟建项目用地总体情况，包括土地占用和供地方式，地上（下）物情况，如涉及耕地、林地、草地、农田水利用地、养殖水面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的情况。分析拟建项目相关的国土空间规划、土地利用总体规划、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。

资源环境要素保障。分析当地的水资源、大气环境、生态等承载能力及其保障条件，以及能耗、碳排放强度和污染减排指标控制要求等。对于用海项目，应分析利用港口岸线资源、航道资源、海洋资源的基本情况及其保障条件。

保障指标分析。对于重大工程项目，应单独列示规划、用地、用能、环境等要素保障指标，并进行对比分析，细化落实要素保障。

（三）项目选址

从规划条件、技术条件和经济条件等方面，对拟定的备选场址方案进行比较和择优，选择最佳或合理场址方案。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。

（四）征地补偿安置

对于水利、水电、交通等涉及征地补偿安置的项目，调查征地安置实物量，明确征地补偿安置的原则、范围和方式，保证项目受影响人的生产生活水平不受损失。对于涉及农村移民的项目，合理确定移民生产安置人口；对于涉及城镇、集镇迁建的项目，确定征收补偿安置方式和补偿金额、安置用房面积和安置地点、搬迁期限、搬迁过渡方式和期限等，并对其合理性进行分析。

五、项目建设方案

（一）项目技术方案

研究项目预期达到的技术目标、技术来源及其实现路径。对于关键核心技术，需要分析其知识产权和自主可控性，如果关键技术源于国外进口，需要关注可能存在的“卡脖子”技术风险，保障项目的产业链供应链安全稳定。

（二）项目设备方案

提出所需主要设备的规格、性能参数和数量、来源和价格，提出关键设备推荐方案及进口设备国产化替代状况。

（三）项目工程方案

研究项目建设标准、工程总体布置、主要建筑物和系统设计方案等，提出外部运输方案、市政配套方案和其他设施条件。根据建设生态文明、推进绿色发展等要求，重视绿色建材、绿色建筑、海绵城市、生态修复等绿色及韧性工程相关内容。

（四）建设管理方案

提出项目组织实施的关键岗位职责和人员配备标准，确定项目总工期，对项目建设主要里程碑做出时序性安排。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。对于拟采用 PPP 模式的项目，明确社会资本方遴选方式、遴选文件构成等内容。

六、项目运营方案

（一）运营模式选择

研究提出项目运营模式，确定自主运维还是委托第三方运营管理。通过综合性开发（如 TOD 或 EOD）、数字化设计-施工-运维等模式创新，分析项目服务能力和潜在综合收益，提出运营模式思路或方案，评价项目采用市场化运营的可行性和利益相关方可接受性。

（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、治理体系和资信管理等方面的措施。

（三）安全管理和应急方案

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，提出消防、防疫、保险等安全防范措施，制定项目安全生产应急预案。

（四）绩效管理方案

根据拟建项目目标，制定项目全生命周期关键绩效指标和绩效管理机制，从绩效考核的角度提出项目管理要求。

七、项目融资与财务方案

（一）项目投资估算

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、建设期融资费和流动资金，说明投资估算编制依据，明确建设期内分年度投资计划、更新改造和追加投资计划等事项。

（二）项目盈利能力分析

分项测算项目营业收入和补贴性收入及各种成本费用。对于没有营业收入的非经营性项目，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，分析可行性缺口补助方案，评价政府付费能力。对于政府资本金注入项目，通过分析项目计算期的财务报表，计算财务内部收益率、财务净现值等指标，评价项目盈利能力。

（三）项目融资方案

说明政府财政资金介入的必要性、方式，明确资金来源，形

成资金闭环。对于政府资本金注入项目，说明项目与金融机构对接情况，评价项目的可融资性，明确股债结构和资金来源，研究发行产业基金、权益型和股转类金融工具、专项债等融资方式的可行性。对于基础设施项目，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可能路径。

（四）债务清偿能力评价

对于使用负债融资的政府资本金注入项目，分析利息备付率、偿债备付率等指标，评价债务清偿能力、当地财政可负担性和是否可能引发地方政府隐性债务等情况。

（五）财务可持续性评价

对于经营性政府投资项目，编制财务计划现金流量表，计算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政府投资项目，应研究提出资金接续方案，分析政府补贴所需资金，评价项目财务可持续性。

八、项目影响效果专题分析

（一）资源利用效率分析

研究拟建项目的矿产资源、森林资源、水资源和其他资源利用情况，通过单位生产能力主要资源消耗量等指标分析，评价资源利用效率，提出关键资源保障和供应链安全等方面措施。

（二）项目节能效果分析

分析拟建项目能耗种类、能耗总量和强度指标，研究控制化石能源消费、推动可再生能源利用等措施方案，评价项目是否符合节能审查要求。

（三）环境和生态影响分析

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、生态修复、生物多样性和特殊环境等方面的影响，提出环境和生态影响缓释及保护措施，评价拟建项目能否满足有关生态环境保护政策要求。

（四）碳排放与“双碳”目标影响分析

说明拟建项目碳排放量的核算依据，估算项目全生命周期碳排放总量和强度，提出项目降碳、碳捕集利用和封存及碳汇等措施，论证绿证交易、碳交易等市场化工具应用的可能性及实施路径，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。

（五）经济影响评价

对于具有明显外部效应的政府投资项目，分析项目耗费的经济资源和实际贡献，论证项目费用效益或费用效果，以及重大项目对宏观经济、产业经济和区域经济所产生的影响，评价拟建项目的经济合理性。

（六）社会影响评价

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，评价项目在促进员工发展、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和行动方案。

九、项目风险管控方案

（一）风险识别和管控方案

全面识别政府投资项目的主要风险因素，特别关注在满足社会需求、保护生态环境、促进经济发展和公平正义等方面的风险，分别分析风险发生的可能性和影响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及其可控性，并提出对主要风险因素的防范和化解措施。

（二）重大项目社会稳定风险管控方案

针对拟建项目可能引发社会稳定的“邻避”问题，在风险调查、风险识别、风险估计的基础上综合施策，提出风险防范和化解措施，保证影响社会稳定的所有风险在采取措施后都能处于低风险且可控状态。

（三）重大风险管控应急预案

根据前述风险评价，对于存在重大风险的拟建项目，应专题研究制定应急预案。

十、研究结论及建议

（一）主要研究结论

归纳总结拟推荐的项目实施方案，评价项目环境-社会-治理（ESG）责任投资效果，结合项目建议书的批复意见，提出项目

是否可行的研究结论。

(二) 问题与建议

针对拟建项目需要重点关注的风险因素及需要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，按照相关规范要求，确定可行性研究报告的附表、附图和附件等具体内容。

附件 2

企业投资项目可行性研究报告编制参考大纲

(征求意见稿)

一、项目及企业概况

(一) 项目名称

项目全称及其简称，概述投资项目建设地点、目标定位、主要建设内容和规模、主要建设方案、主要技术经济指标等内容。

(二) 企业概况

简述企业基本信息、企业发展现状和总体能力，有关金融机构支持和政府批复等内容。如果是国有企业，应说明其主责主业。

二、项目需求及产出方案

(一) 企业战略需求分析

通过分析评价企业内部环境，论述企业战略对拟建项目的支撑程度和拟建项目对促进企业战略实现的意义，评价项目投资与企业战略目标的一致性。

(二) 项目市场需求分析

分析项目所在行业的业态、市场环境和容量、产业链供应链、产品或服务价格，结合企业自身情况，评价项目产品或服务的竞争力，提出市场营销策略方向。

(三) 项目商业模式

明确项目投资目的，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可接受性。结合当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（XOD）等模式创新路径及可行性。

（四）政策符合性分析

论述拟建项目建设背景和前期进展情况，与国家发展战略、相关规划以及产业政策的符合性。对标行业和市场准入标准，判断拟建项目是否符合相关条件。

（五）项目产出方案

阐述拟建项目总体目标及分阶段、分领域目标，提出拟建项目建设内容和规模，确定项目产品或服务方案。

三、项目选址与要素可获得性

（一）项目选址方案

选定拟建项目场址及其建设条件，通过场址方案比选，确定最佳或合理场址方案。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。

（二）要素保障能力分析

分析拟建项目规划建设条件、用地现状和规划条件，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。

（三）征地补偿安置方案

对于涉及征地补偿安置的项目，应根据国家有关政策法规规定及当地实际情况，明确征地补偿安置的原则、范围和方式，明确相关实物量指标，提出移民生产生活安置和搬迁规划。

四、项目建设方案

（一）项目技术方案

简述项目技术来源及其实现路径，确定项目生产方法、工艺流程和应用技术。对于关键核心技术，需要分析其知识产权和自主可控性。如果关键技术源于国外进口，需要关注可能存在的“卡脖子”技术风险，保障产业链供应链安全稳定。

（二）项目设备方案

综合比选确定建设项目主要设备的规格、性能参数和数量、来源和价格，提出关键设备推荐方案及进口设备国产化替代状况。利用和改造原有设备的，提出改造方案及其效果。涉及超大型、超重、超高设备，研究提出相应的运输和安装的技术措施。

（三）项目工程方案

通过综合比选确定拟建项目的建设标准、工程总体布置方案、主要建筑物和系统的设计方案。

（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、可开发量、自然品质、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）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要求。如果涉及招标，明确招标范围、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，基本确定拟定建设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，评价生产经营有效和可持续性。

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、运营服务标准、运营服务流程、运营服务计量和运营维护与修理方案等，基本确定运营服务方案，评价运营服务效率。

（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，建立安全评价体系，设置安全管理机构，明确安全生产责任要求，提出相应的防范措施，制定项目生产安全应急预案。

（四）运营管理方案

简述拟建项目的执行机构设置方案，明确项目治理结构要求，包括项目负责人的专业能力、员工配置标准、薪酬以及选聘方案和培训计划等，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、项目融资与财务方案

（一）项目投资估算

说明投资估算编制依据，估算项目建设投资、流动资金、建设期融资费用，建设期内分年资金使用计划，编制相关表格。

（二）财务盈利能力评价

估算项目营业收入和补贴性收入及各种成本费用，分析项目的现金流入和流出情况，评价项目的财务盈利能力。

（三）项目融资方案

比较项目融资和企业主体融资模式，结合企业自身能力，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。结合环境-社会-治理（ESG）责任投资要求，评价项目获得绿色金融、绿色债权支持的可能性。对于基础设施项目，研究提出项目建成后通过不动产投资信托基金（REITs）盘活存量资产、实现资本金退出的可能性。如果企业拟申请政府投资补助或贴息，还应根据相关要求研究提出申请投资补助或贴息的资金额度。

（四）债务清偿能力评价

按照负债融资的期限、金额、还本付息方式等条件，编制预测的项目借款偿还计划表等财务报表，计算偿债备付率、利息备付率、借款偿还期等债务清偿能力评价指标，从而判断项目支付利息及偿还债务本金的能力。

（五）财务持续能力评价

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，判断拟建项目是否有足够的净现金流量维持正常运营及资金链安全。

七、项目影响效果评价

（一）资源和能源利用效率评价

分析论证拟建项目所需消耗的资源品种、数量、来源情况，提出资源综合利用方案和资源节约措施；分析采取节能措施后的能源消耗总量和强度指标，评价项目节能方案是否符合当地节能审查要求。

（二）生态环境和“双碳”目标影响评价

分析拟建项目所在地的生态环境现状，分析项目污染物排放、生态环境保护等影响，论证绿证交易、碳交易等市场化工具应用的可能性及实施路径，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。

（三）经济影响评价

对于具有明显外部效应的企业投资项目，论证项目费用效益或费用效果，以及项目对宏观经济、产业经济和区域经济可能产生的影响，评价拟建项目的经济合理性。

（四）社会影响评价

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和行动方案。

八、项目风险管控方案

（一）项目风险识别和管控方案

识别项目市场需求、产业链供应链、融资环境、建设运营、财务盈利性、生态环境等方面的主要风险，分析其发生的可能性和造成的损失，判断各风险后果的严重程度及其可控性，提出对主要风险因素的防范和化解措施。

（二）重大项目社会稳定风险管控方案

针对拟建项目直接关系人民群众切身利益且涉及面广、容易引发的社会稳定问题，进行风险评价并提出“邻避”问题的应对措施。

（三）项目重大风险管控应急预案

根据前述风险评价，对于存在重大风险的企业投资项目，应专题研究制定应急预案。

九、研究结论及建议

（一）主要研究结论

归纳总结拟推荐方案的项目建设内容和规模、建设和运营方案、投融资和财务效益、评价环境-社会-治理（ESG）责任投资效果和风险，提出项目是否可行的研究结论。

（二）问题与建议

指出项目可能存在的问题，提出相关措施建议。

十、附表、附图和附件

根据项目实际情况，按照相关规范要求，确定可行性研究报告的附表、附图和附件等内容。

附件 3

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条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。