

投资项目可行性研究招标与评估

中国技术经济研究会
可行性研究与项目评价分会

1994年4月

编辑委员会名单：

主 编：于仁惠

编 委(按姓氏笔画为序)：

 马建章 王心壬 宋哨锐

 谷德仁 张豫生

主要撰稿人：张豫生

本资料为内部发行。版权属于中国技术经济研究会可行性研究与项目评价分会。

前 言

投资项目可行性研究报告的编制工作，需要具有一定资质的设计单位或咨询机构才能承担。在社会主义市场经济体制下，项目法人选择编制可行性研究报告的承担单位，是通过市场竞争，采取招标投标的方式实现的。因此，项目法人不仅要了解编制投资项目可行性研究报告的内容与方法，而且要掌握选择报告编制工作承担单位的程序与措施。有关编制投资项目可行性研究报告的问题，已有讲义专述，本讲义则着重介绍通过招标、投标方式选择编制可行性研究报告承担单位的程序、内容与策略、措施。

为了实现投资决策的科学化、民主化，避免决策失误而造成损失，不仅要求在项目投资决策之前必须认真做好可行性研究报告的编制工作，而且要求在项目审批过程中，还要做好项目评估工作。项目评估是对投资项目可行性研究报告的再论证，它为项目审批提供了科学依据，是项目审批过程中的一个重要环节，因此，介绍项目评估工作的内容与要求，也是本讲义的重点之一。

本讲义是为我会举办培训班的需要而编写的。由于时间仓猝，我们的水平有限，难免有缺点错误，请批评指正。

马建章

1994年3月

目 录

一 项目建议书与可行性研究	(1)
(一) 项目建议书与项目前期工作	(1)
(二) 国内外投资项目可行性研究的异同	(5)
(三) 项目建议书与可行性研究报告的区别	(7)
二 走向建设市场, 开展项目招标承包	(10)
(一) 开放建设市场, 推行竞争机制	(10)
(二) 开展投资项目招标的目的和作用	(11)
(三) 投资项目招标投标的方式	(12)
(四) 投资项目招标的程序	(15)
(五) 建设市场的预测	(18)
(六) 市场预测常用方法	(20)
三 投资项目可行性研究招标投标	(24)
(一) 项目可行性研究招标投标方式	(24)
(二) 项目可行性研究招标文件的编制	(26)
(三) 项目可行性研究招标代理机构	(32)
(四) 项目可行性研究投标策略	(34)
(五) 编制项目可行性研究报告费用的计算方法	(36)
(六) 工程价格(标底与标价)快速计算法	(38)
(七) 国外工程项目价格的组成和计算方法	(41)
(八) 项目可行性研究评标与授标	(49)
(九) 项目可行性研究招标承包合同	(52)
四 投资项目可行性研究报告的评估	(59)
(一) 咨询服务与项目评估	(59)
(二) 对投资项目可行性研究报告的评估	(63)
(三) 对投资项目的经济评估	(73)
(四) 专家评估法	(84)
(五) 项目后评价	(85)
五 某矿区集团项目评估务实	(89)
(一) 某矿区集团项目评估工作的程序安排	(89)
(二) 国外专家对该矿区项目可行性研究报告评估方法和内容的建议	(90)
(三) 综合评估报告	(109)

一 可行性研究与项目建议书

(一) 项目建议书与项目前期工作

投资项目是指国家（社会）或企业拥有的、能多次使用而不改变其原有物质形态，只是在使用过程中逐渐磨损，并将其价值不断以折旧方式转移到所生产的产品中去的生产资料和生活资料，包括生产过程中使用的工具及为生产所必须的建（构）筑物和运输工具。

1. 投资项目的特征

投资建设一个工程项目（包括新建、扩建、改建及技术改造工程）的目的是为社会扩大再生产，提高人民的物质文化生活和增加国家综合国力。工程（基本）建设与工业生产、农业生产、交通运输及商业服务不一样，有其自己的特征，它是按照投资项目自身活动规律来实现固定资产增值的，其主要特征有下列各点：

(1) 是一种多消耗、周期长的经济活动，在建设周期内只投入不产出。由于工程建设的整体性强，结构复杂，形体庞大，建设周期长，投入资源（人力、物力、财力）多，整个建设过程必须按程序有计划地进行，不能任意中止（或中断）。

(2) 是一种固定性产品。投资项目不管外形如何，都是固定建造在一个地点上，建成后一般不能再移动。投资项目的固定性直接影响着生产力的布局和技术改造（扩建）的难度。

(3) 有很强的综合性。每个投资项目都是涉及到多学科的经济技术活动。项目建设时，需要有关部门提供产品（材料、设备等）和服务。建成后，还需要大量的辅助项目和基础设施的配套才能发挥效益，建设一个大的工程项目实际上是多专业、多学科的综合体。

(4) 具有单体性。每个投资项目的建造过程是单一的一次性生产过程，即使是同类型的项目，由于资源条件、地点、工程和水文地质、地理位置和气候条件等多种因素影响，很少能做到原样复制。

(5) 建设单位（项目法人）要介入整个建设过程。从投资项目的决策、设计方案的确立到竣工验收全过程中的质量检查、设备选型、工程进度和投资使用以及交付生产（使用、营运）后的评价，建设单位都要承担监督管理责任。

(6) 组织工作的复杂性。建设实施过程中多数工种工序属于露天作业，受季节影响，需要有系统的规划和组织管理。它不仅涉及到项目建设所在地的影响，而且涉及到制造（生产）建设投资项目所需构（配）件及成品（半成品）等加工产品的质量和供应情况的影响。

2. 项目建设工作程序

项目建设工作程序是指工程（基本）建设实施全过程中各项工作必须遵循的先后顺序。这个顺序不是任意安排的，而是由投资项目实施过程，即固定资产建造和形成过程及建成投产（使用、营运）等方面的客观规律所决定的。参照我国当前工程（基本）建设工作程序，项目建设工作程序可划分为探讨项目阶段、项目建议书阶段、可行性研究阶段、设计文件阶段、建设准备阶段、建设实施阶段、项目竣工验收和保修服务及后评价阶段。本文重点研讨项目可

行性研究阶段工作。但从投资项目工作程序内容来看，工程建设协作关系复杂，涉及到多学科，是一个综合性系统工程，同时又是在多层次、多交叉、多（技术）标准、多要求（质量、工期、投资等）的时间和空间里组织实施，项目建设过程中必须科学合理地安排各阶段和各环节的相互衔接工作，因此，研讨项目可行性研究阶段工作，需要适当将此段工作向前（项目建议书阶段）及向后（设计文件阶段）延伸，了解和掌握项目建议书和设计文件两个阶段规定的主要内容和基本要求以保证把项目可行性研究工作建立在科学可行的基础上。

3. 项目建议书的基本内容

项目建议书是要求建设（改造）某一具体投资项目的建议文件。它是建设程序中最初阶段的工作，是固定资产投资决策前对拟建项目的轮廓设想（方案）。七十年代我国基本建设程序规定第一步工作是计划任务书（设计任务书）。计划任务书一经批准，就表示项目已经成立。为了进一步强化投资项目前期工作，对项目的可行性进行充分论证，我国从八十年代开始确定在建设工作中增加项目建议书这一阶段。项目建议书经批准后，可以进行详细的可行性研究工作，但仍不表明投资项目非上不可。因此，项目建议书还不是项目的最终决策。项目建议书经批准，仅表明可着手进行可行性研究，即对项目在技术上是否可行和经济上是否合理进行全面科学的分析和论证。

项目建议书的内容，视项目不同情况而有繁有简，一般应包括下列五个方面：

- （1）投资项目提出的必要性和主要依据；
- （2）产品生产（使用、营运）方案、拟建规模和建设地点的初步设想；
- （3）资源情况、建设条件、协作关系和市场情况等方面的初步分析；
- （4）投资估算和资金筹措等方面的设想和依据；
- （5）经济效益和社会效益的估计。

项目建议书的审定。项目建议书按要求编制完成后，参照建设规模和限额划分的审批权限应报有关部门审批。行业主管部门主要是根据国家中长期发展规划的要求，重点审查资金来源、建设布局、资金合理利用、经济合理性及技术政策等。国家（地方）计划部门再从建设总规模、生产力总（地区）布局、资源优化配置及资金供应可能、外部协作条件等方面进行综合平衡。项目建议书经有资格的工程咨询机构评估、论证，认为符合立项条件后，方能由计划（投资）部门按规定的审批权限批准立项。目前，审批权限正在进行改革，新的规定未公布前，仍应暂按原文件执行。

4. 抓好建设前期工作

建设前期工作，是项目酝酿决定到开工建设以前进行的各项工作，是搞好项目的重要组成部分和关键环节。建设前期工作——项目建议书和可行性研究，搞得好不好，具有左右建设全局的决定意义。过去，人们往往把主要注意力集中在抓工程设计和建筑安装工程上，对前期工作重视不够，甚至不进行深入的调查研究和评估论证，就进行决策，以至于出现决策上的错误，使一些项目长期建不成、即使建成了也不能投产，或属于低水平上的重复建设，生产不了社会所需要的商品，实现不了“投入少，产出多”的目的，使企业效益和社会效益都很低。因此，必须抓好项目建设的前期工作，克服不重视建设前期工作、以及不重视项目建议书和可行性研究工作等问题。要加强投资项目的前期工作，不能单一的以项目论项目，需要做好以下几项工作。

- （1）搞好行业（或地区）规划。一个项目建议书和可行性研究报告的提出，主要依据是

国家的长远规划和行业（地区）的发展规划。国务院颁布的投资管理体制近期改革方案，要求行业归口部门要着重对提出的项目从建设布局、资源合理利用、产业政策、技术政策方面把好关，保证投资项目符合行业规划的要求。项目建设（含改建、扩建及技术改造工程）特别是重大投资项目建设，只有符合行业（地区）发展规划的要求，才能使生产力得到合理配置，使资源得到综合利用，真正把经济效益充分发挥出来。那种不顾国家（或地区）情况和行业发展规划的重复建设、重复引进，特别是到处上马那些暂时能获些高利润的加工工业和紧俏耐用消费品的项目，不仅会给国家（或地区）的资金和资源造成浪费，而且会带来难以医治的后果。因此，搞好行业（和地区）规划，遵照行业（和地区）规划确定的方针，是编制项目建议书和可行性研究报告的基础，它是搞好项目建设，合理利用资源，提高投资效益的关键环节。

（2）建立合理的产业结构。合理的产业结构是国家（或地区）经济持续稳定按比例发展的重要保证，是提高国家（和地区）综合经济实力所必须。而编制项目建议书和可行性研究报告，则是实现合理产业结构的主要手段。在这个问题上，我国有不少经验和教训。要实现产业结构的合理，必须从编制项目建议书和可行性研究报告开始做好规划和市场调查，杜绝某些长线产品生产能力的过快增长，造成长线产品生产能力的低水平延伸。从杜绝或减少低质量档次的产品生产观念出发，去研究项目建设的可行性和合理性；从提高产品的品种、质量和市场需求出发，研究投资项目的综合（经济或社会）效益；从把科学技术作为第一生产力出发，研究国内外技术发展方向和技术装备水平，向新技术（新工艺、新设备、新机器、新材料、新结构）及合理的产业结构要效率、要效益，以提高企业的活力。

（3）建立投资项目评估咨询制度。在八十年代初，随着我国投资体制改革过程建立起来的项目评估制度，是在实践中完善项目建议书和可行性研究报告的重要步骤。国内外的经验证明，对项目在立项和决策过程中进行评估论证，不仅可以为国家（或地区）、为投资者（项目法人）节省大量投资，而且可以大大提高投资效益，促进项目的健康发展和实施，使投资项目在建成投产（使用、营运）后易于达到预期目标和效果。这主要是由工程咨询单位（公司、院、所、中心）本身的性质和特点所决定的。工程咨询单位本身不直接承担工程设计（规划）任务，又具有相当的专业技术人员，进行评估论证的专家、学者来自不同的部门和地区，工作环境比较超脱，不受部门或地区利益的约束，不接受行政干预。因此，工程咨询单位可以更好的坚持“民主、科学、客观、公正”的宗旨，以自己的专业特长和独立见解做出科学、公正的咨询建议。

我国开展投资项目评估咨询工作起步较晚，但发展速度很快。现在不仅对项目建议书和可行性研究报告进行评估，目前已开展向后续过程咨询服务延伸。正在起草的固定资产投资法，专门对咨询评估写了一节，明确规定未经咨询评估的项目，任何单位不得审批，更不能组织建设。

（4）加强投资项目审批管理。加强投资项目审批管理是搞好项目建设的重要环节之一。我国建国以来有几次出现投资规模过大、超越国力、比例失调、低水平重复建设、资金浪费严重等情况，其重要原因之一，就是管理制度不够完善。实行社会主义市场经济是按价值规律办事，并不是谁都有权批项目、上项目。目前以投资多少为界限，划分审批权限也存在一定问题，国家正在研究改革措施。有些投资项目为了逃避国家的审批，故意一分为二，化整为零，是错误的。在编制项目建议书和可行性研究报告中，一定要杜绝此类问题。要认真执行

投资项目审批权限的规定。规划设计单位在参与市场竞争中，在编制项目建议书和可行性研究报告时，应为国家把关。把项目建议书和可行性研究报告建立在“可行性”基础上，不要搞成“可批性”。强化审批管理的目的是更好的贯彻行业（地区）发展规划和建立合理的产业结构，杜绝重复建设和防止浪费国家资金。

5. 为建设单位（项目法人）把好项目决策和实施关

（1）把好规划设计关。规划设计是工程建设的灵魂，是整个投资项目实施过程中的关键环节。而工程设计（初步设计和扩初设计）阶段既是项目可行性研究阶段所确定的技术方案的具体化，也是建设实施的依据，它决定着工程建成以后的使用价值。只有优良的工程设计，才有可能使项目建成投产（使用、营运）后采用先进实用的生产技术，合理地利用各种资源，不断地提高劳动生产效率，制造出优质、价廉、多品种能满足市场需求的产品。编写项目可行性研究报告时除应严格执行经批准的项目建议书所提出的建设纲领和各项技术经济目标外，还应为工程设计创造条件，为提供良好的工程设计出谋划策，以确保项目可行性研究报告中提出的各项技术经济指标的实现和提高投资项目的规划质量服务。

（2）把好资金来源和使用关。工程估算（总投资额）是控制工程建设投资的主要经济指标。项目可行性研究报告经批准后其投资估算就成为控制投资的最高限额，不应突破。工程设计单位编制投资项目总概算要与可行性研究报告提出的总估算一致。在建设单位（项目法人）与有关承包单位签订各类合同以及拨付和结算工程价款时，都以总概算为依据，各项费用必须严格依照规定用于指定的工程项目（含项目内的单项和单位工程）。因此，编制项目可行性研究报告时，除按规定的内容估算总投资外，还应认真细致地分析和估算各项费用及各单项（位）工程和重大设备与新产品试制项目，把投资估算值建立在切实可行的基础上，协助建设单位（或投资单位）把好资金来源和使用关。

（3）把好施工工艺选择关。工程项目的质量优劣、速度快慢、成本高低与施工工艺选择有重大关系。编制可行性研究报告时，应实现以下几点：一是设备和建筑结构要与当前国内外技术发展情况相适应；二是确定的设备型号与结构类型有利于加快工程进度和确保使用功能，做到规划的主要施工工艺技术可行、经济上合理，同时协助建设单位为搞好工程**监理**创造条件。

（4）把好设备、器材关。投资项目所需用的物资（包括材料、设备、器材、成品和半成**品**构件）在社会产品中占有相当比重。因此，在项目可行性研究阶段，用先进的设备、**结构**和新型建筑材料满足项目建设的需要，对提高固定资产投资的整体效益有着重要意义。在**项目**可行性研究报告中应与建设单位（项目法人）紧密配合，要做到采用的物质经济合理，价格和货源能与地区条件和市场供应相适应，对器材价格不高估冒算，又能提出切实可行的短缺器材数量，既不会造成器材积压，又不会造成选用的短线产品在采购中的困难。

（5）把好配套工程建设关。投资项目工期的长短、使用功能的优劣、投资效益的好坏，在很大程度上取决于配套工程项目能否按时按量配套。对前后左右协作配套建设的项目（含环境保护和节能项目）中的主体工程和辅助工程都要同步安排。在可行性研究报告中要提出比较详细的协作配套建设的项目内容和条件，防止“罗齐鼓不齐”。在可行性研究报告中必须认真规划协作配套项目，协助建设单位按规划要求的进度协调配套项目的建设。

（6）建立为投资项目全过程咨询服务的观念，协助建设单位（项目法人）把好项目实施关。一个信誉好的规划设计单位，在建设市场的竞争中，中标承包一个投资项目的可行性研

究阶段工作，要放眼于项目建设实施全过程。树立接受建设单位（或招标单位，或项目法人）邀请参加项目全过程工程咨询服务的观念，力争在整个项目实施全过程中当好建设单位的助手，为贯彻实现本单位在项目可行性研究报告提出的各项技术经济指标的落实去工作，为国家和社会的总体发展做出应有的贡献。

（二） 国内外投资项目可行性研究的异同

投资项目可行性研究是项目建设前期工作的重要内容，是工程（基本）建设工作程序的重要组成部分。项目可行性研究的任务是对投资项目在技术、工程和经济上是否合理可行，进行全面分析、论证，作出方案比较，提出评价。国内外对投资项目的可行性研究内容，基本相同，但进行工作的程序和对各阶段的深度要求则有些差异。

1. 可行性研究的作用

国内外对投资项目可行性研究的共同目的是：可行性研究是在建设前期对工程项目的一种观察和鉴定，即对拟建设的工程项目进行全面的、综合的技术经济调查研究分析，论证其技术上是否可行，经济上是否有效益，为投资决策提供依据。项目可行性研究要回答的问题共同点大致包括以下六个方面。

（1）拟议中的投资项目在技术上（重点是工艺路线）是否可行，先进性如何。

（2）拟议中的投资项目的经济上的效益是否显著，若无经济效益属于社会公益事业的投资项目，则分析其社会效益。

（3）企业财务上是否有利可图。

（4）资源（包括人力、物力资源）需求量是否合理和可能。

（5）建设周期所需时间的分析。

（6）投资需求量和资金筹集等方面是否可能。

上面六个问题可以归纳为三个方面：一是工艺技术水平；二是市场需求状况；三是财务经济效益。三者的关系是：市场需求是前提，技术是手段，核心是财务经济，即投入产出比的效益。对项目可行性研究的全部工作必须围绕财务经济效益这个核心问题进行。

2. 可行性研究的阶段划分。

工业发达国家的可行性研究依照研究任务和深度的不同，而划分为几个不同阶段，即机会研究、可行性初步研究、可行性研究三个阶段，同时根据需求和可能增加必要的辅助研究。

（1）机会研究。机会研究的任务和重点是鉴别投资机会，即寻求作为投入资金主要对象的优先发展的部门，并形成投资项目的初步设想。机会研究主要分析下列十三项问题，并得出初步结果。

A 在加工（或生产）制造方面有潜力的自然资源情况；

B 作为农基工业基础的现有农业格局；

C 由于人口增长或购买力增长而对某些消费品需求的潜力；

D、在资源和经济背景方面具有同等水平的其它国家获得成功的同类产业部门；

E 与本国各地区或国际上其它产业部门之间可能的相互关系；

F 现有生产范围通过向前或向后延伸可能达到的扩展程度（例如煤矿延伸到洗煤及炼焦，氧化铝厂延伸到铝锭生产及铝制品加工，炼钢厂向前延伸到矿石、焦化，向后延伸到轧

钢等)；

- G 多种经营的可能性及可行性；
- H 现有生产能力的扩大及可能实现的各项经济效益；
- I 一般的投资趋向；
- J 产业结构及产业政策；
- K 各生产要素的可获得性及其成本；
- L 进口和可取代进口商品的情况；
- M 出口的可能性及在国际市场上的竞争力。

机会研究又可分为一般机会研究和具体项目机会研究。

一般机会研究包括较为广泛，例如地区发展研究、行业发展研究以及以资源（如煤炭、石油、水利）为基础的研究。一般机会研究的目的是鉴别在某一地区、某一产业（行业）或利用某种资源的投资机会研究，是为提供投资项目的设想提供依据。

具体项目机会研究的任务是，将在一般机会研究基础上形成的项目设想发展成为概略的投资建议，以引起投资者的兴趣和积极响应。为此，具体项目机会研究必须对鉴别的产品有所选择，并收集整理与这些产品有关的基本数据，以及有关产品的基本政策和法规方面的资料，供投资者参考和考虑。

机会研究要重视速度，要求时间短、费用不多，其内容比较简略，其主要方法是借助于类似项目的某些有用资料进行估价，一般不进行详尽的计算分析。要搞好机会研究必须充分利用现代化科学技术，如数理统计分析和电子计算机等；要建立数据库，并对数据库进行动态管理。

(2) 可行性初步研究。可行性初步研究的任务是对具体项目机会研究所形成的投资建议进行鉴别和评估，即对下列一些问题作出判断：

- A 投资机会是否有前途，可否在可行性初步研究阶段详细阐明资料的基础上作出投资决策；
- B 投资项目概念是否正确，有无必要进行详细的可行性研究；
- C 有哪些关键问题，是否需要进行市场更深入的调查，是否需要进行试（实）验或工厂中试等辅助研究；
- D 项目设想是否有生命力，投资建议是否可行。

(3) 可行性研究。可行性研究的任务是对可行性初步研究肯定的项目进行全面而深入的技术经济论证，为投资者进行决策提供重要依据。为此，可行性研究必须深入探讨有关市场动态、生产纲领、厂（坝）址、工艺路线、技术标准、设备选型、土木建筑工程以及经营管理机构等各种可能的选择方案，在分析论证比较的基础上选优，以便确定最佳的投资规模、投资时间及应采取的具体措施。在整个可行性研究过程中，始终要把最有效地利用资源取得最佳经济（社会）效益放在核心位置，并提出“客观、公正、科学”有可操作性结论。

(4) 辅助研究。辅助研究也称功能研究，不是可行性研究的一个独立的阶段，而是可行性研究三个阶段（机会研究、可行性初步研究、可行性研究）中的任何一个阶段的前提或辅助工作，主要是在投资额大、技术复杂的一些工程投资项目中进行。辅助研究不涉及到项目的所有各方面，而只涉及到某一个或某几个方面的问题，主要包括有：

- A 市场调查研究，包括市场需求预测及预期的市场渗透情况；

- B 原材料和燃料方面的研究，包括原材料或燃料的可获得性和价格预测；
- C 为确定某种原料和结构的适用性而进行的实验室和实验工厂的试（实）验；
- D 厂（坝）址选择的调查研究；
- E 适用于不同技术方案的规模经济分析；
- F 设备选型和调查研究。

我国投资项目可行性研究在中国技术经济研究会可行性研究与项目评价分会编印的《投资项目可行性研究报告的内容与方法》讲义中论述，因此，本文不做介绍。

（三） 项目建议书与可行性研究报告的区别

1983年以来，国家计委先后对项目建议书和可行性研究报告的基本内容和深度作了规定。但是由于对项目建设的必要性、建设规模、产品方案、进度安排、经济效益等方面的文字表述上，看不出两者的“明显区别”；对为项目立项或决策需要解决的不同工作内容和深度，规定过于笼统，往往只提“也适用”等含混不清的词句，给人一个错觉，似乎这两个阶段的工作只是工作深度和计算精度的不同。因此，弄清楚项目建议书与可行性研究的区别，不仅对项目建议书和可行性研究报告的编制与评估有指导作用，而且对提高项目决策水平和前期工作质量也有一定意义。通过近几年的实践，作者认为，国家计委对项目建议书与可行性研究的内容划分是清楚的，其不同点大致可分为以下四个方面：

1. 目的与作用的不同

项目建议书是投资项目（含改建、扩建和技术改造）选择和立项的依据。项目建议书经批准后，即为立项，方可进行下阶段的可行性研究，列入国家长期计划和建设前期工作计划。涉及利用外资和有引进内容的项目，方可进行对外的初步询价。

项目可行性研究报告是项目投资决策的依据。项目可行性研究报告经有资格的工程咨询单位评估，认为符合行业（和地区）发展规划和国家产业结构，经计划部门批准后，即为实现项目决策。经决策批准后的项目，才允许进行下阶段的初步设计，列入国家（地区）年度计划，审批开工报告，进行施工。涉及利用外资的项目，才能进行正式谈判，正式签订合同或有关协议。

2. 研究论证的重点不同。

项目建议书阶段是从宏观上提出项目能否立项和进行下一阶段可行性研究的必要性，对项目能否生存和有无风险作出估量，主要论证项目建设的必要性。项目建议书一经批准立项，往往难以在决策时再予否定。因此，在客观上要求编制项目建议书更应慎重，应对项目建设条件的可能性和经济（社会）效益及基本状况进行初步的分析研究。因此，项目建议书论证的重点，要从国民经济和社会发展的宏观角度出发，分析研究项目投资是否符合国家（地区）长远规划和行业发展规划；是否符合产业政策和产品结构的要求，建设地点是否符合生产力的布局；对国内外市场进行初步调查的预测，分析产品销售有无风险及其发展趋势，并对项目的效益规模和产品构成提出初步意见；结合建设地点和项目特点，对影响项目立项的条件，如材料、原料及燃料等资源供给、主要工艺技术和装备、外部运输、能源消耗和环境治理等，初步分析项目建设条件的可能性；初步匡算建设投资，提出资金筹措的设想方案及建设期限；初步评价项目建成投产（使用、营运）后的社会效益和经济效益。

项目可行性研究除了从宏观到微观全面论证项目建设的必要性和可行性，为项目的决策提供依据外，还应通过技术经济比较，优化建设方案，为下阶段编制初步设计提供依据。项目可行性研究的重点是从国民经济和社会发展要求的角度进一步分析项目建设的必要性，是否符合国家长远规划、地区和行业发展规划、产业政策和产品结构的要求、生产力布局的合理性；对市场进行全面的调查，对产品的社会需求进行预测。通过产品方案和效益规模的技术经济比较，分析产品的供求关系，竞争能力及其发展趋势，并确定项目的效益规模和产品具体方案；通过必要的勘察（或调查），根据项目所在地区的工程地质、水文地质，原材料、燃料动力，生产、生活环境，进行技术经济比较和可行性分析，择优确定项目的厂（坝）址或路线；对投资项目（包括各单项工程）采用的建筑标准、主要工艺和设备选型、建设工程的总图布置等进行比较优化，提出主要大型、专用或需要进行新产品试制（试验）的设备的分交方案；根据初步选择的项目建设总图布置（包括公共辅助工程、厂内外交通运输工程）、环境保护和“三废”治理等，估算项目的总工程量和总投资（包括固定资产投资、建设期利息、流动资金等）；对资金来源和资金筹措方式，贷款的偿还能力和方式等进行系统的全面分析和评价；要对建设项目的实施进度提出要求；要对项目投产（使用、营运）后的企业组织、机构定员等作出初步安排；要进行全面的社会效益、经济效益分析（包括国民经济评价、财务评价和不确定性分析等），要对项目建成的影响（例如职工就业、地区发展、技术进步等）进行全面评价。

3. 工作依据和深度的不同。

在项目建议书阶段，一般只作初步勘察（探）和调查，不具备为深入开展技术经济论证或进行全面预测提供系统材料的条件和基础。编制项目建议书工作的基本深度，主要是对国民经济和社会发展的长远规划、国土规划，行业和地区规划，产业政策和技术经济政策等方面做初步分析，对市场需求只做一般的调查。在分析资源供给可能性时，主要依据国家批准的工业储量详细报告和水储量委员会批准的储量报告。除对影响项目立项的重大方案作必要的勘察（探）调查外，所依据的资料较少，也不系统。这就决定了项目建议书阶段的工作深度较浅，分析内容比较简略，其计算精度也有一定的局限性。如市场预测只能对国内外产品供需状况和发展趋势作简单分析；对建设地点及其环境影响只进行初步评价；对主要工艺技术和装备提出比较原则性的建议；配套工程和外部协作条件分析比较粗浅等。一般情况下，项目建议书阶段不进行项目工程量计算和编制详细的主要设备清册。对项目投资的分析，只能采用类比或按单位生产能力进行匡算，或采用已建成项目的数据库做为参考，故与实际发生的投资误差较大。据统计，项目建议书提出的投资估算有时比概算差 20% 左右。

项目可行性研究阶段，按规定是投资项目前期决策的最终依据。在这一个阶段，由于要对项目进行比较全面的论证或勘察（探）调查工作。因此，可行性研究应具备进行较全面的技术经济分析和市场调查预测的条件。项目可行性研究阶段可以通过多方案的比较，择优确定效益规模、产品方案、建设地址、建筑标准、主要工艺技术、路线和设备选型等初步结论。在项目可行性研究阶段要求工作依据可靠，基础资料齐全，分析论证内容系统全面，计算精度较高，因此，编制项目可行性研究报告要有国家（和地区）及行业的发展规划；有用地、资源开发利用和环境治理等政策性文件为依据；有项目主管部门、政府机关或有关管理部门对建设地点，用地、用水、用电、交通运输、资源（包括材料、原料、燃料等）供给的审批意见或协作协议等程序性依据；有工程地质、水文地质、地震、防洪、气象、矿产、水、电、厂

内外运输等自然条件和交通运输及社会经济等方面资料的依据。对工作的深度和计算精度也要求较高，如对主要工艺技术和设备选型要求择优比较确定。需要引进技术、进口设备的，要提出引进国别和厂商的选择方案、主要大型、专用和需要进行新产品试制（试验）设备的国外分交或与外商合作制造的方案；要对引进后的技术消化能力进行分析。一般情况下，可行性研究报告中要有投资项目工程量估算和大型、专用和需要进行新产品试制（试验）设备的清单。投资项目的总投资（包括固定资产投资、建设期利息和流动资金等），要按估算的工程量进行测算，计算精度与初步设计概算相比，不应超过10%。如果超过10%，应重新编报可行性研究，并报原审批部门审定。

4. 要求的成果标准不同

根据国家对投资项目立项的要求，在项目建议书阶段，有关部门（或企业），在向上级主管部门报送项目建议书时，应附有内容比较简单的，有符合规定深度的相应的初步可行性调查研究、初步市场调查报告、建设地点初选报告、初步勘察报告等文件和资料即可。其研究成果涉及面宽广而不深。

由于可行性研究阶段要对投资项目进行最终决策，有关部门（地区）和单位向上级主管部门报送项目可行性研究报告时，还应附有符合规定深度的市场调查报告、厂址选择报告、地质勘察报告、水资源情况及资源调查报告、环境影响评价报告、自然灾害预测等文件和资料。其工作成果深度应能满足以后编制初步设计的需要。

项目可行性研究作为投资决策和筹措资金的依据，投资决策机构和资金供应机构必需对它进行评估论证。我国投资项目（含新建、改建、扩建和技术改造工程）按国家计委和原国家经委规定必须委托有资格的工程咨询公司对项目可行性研究报告进行评估。发展中国家向国际金融机构筹措资金的项目由贷款机构（如世界银行、亚洲开发银行等）或其委托的工程咨询机构对项目可行性研究报告进行评估。

二 走向建设市场，开展项目招标承包

(一) 开放建设市场，推行竞争机制

长期以来，我国从事建设规划设计的单位，都以“生产管理”为中心，经费以国家拨款为主，“生产任务”则由主管部门以指派分配方式下达，工程造价按统一的预（概）算定额，单价标准和取费率计算。事业单位赖以活动的资源，包括人力、物力（材料、机器和设备）、财力（资金）等，由国家统一调拨，不具备独立自主经营的必要条件。此种状况，人为地割裂了企（事）业单位与流通领域的关系，技术开发不能自主决定，技术上无法进步，选择工艺不做市场调研，生产（规划设计）信息不畅，造成投资项目建设周期长、消耗高、质量差。这种管理方式如不加以改变，就会严重的影响国家经济建设的正常均衡发展和提高国家的综合国力，及企业的经济效益。

1. 建设市场的形成

经济体制的改革使从事建设的企（事）业单位经营管理发生了深刻的变化。规划设计院（所、中心）与建筑安装企业作为一个独立的“契约型商品”生产（建造）单位，有了一定的生产经营自主权，可以在确保国家或上级主管部门安排的建设任务的前提下，根据社会需求和本单位的自身技术经济条件，参加建设市场竞争承包任务。建设市场根据商品生产（建造）等价交换的原则，工程造价（产品价格）可以采用招标报价方式协商议价。工程价格不再是固定不变的。建设企（事）业单位在社会效益、经济效益和企业信誉这些经营总目标的指导下，有相对独立财务、物质、劳动工资等方面的经营决策权。

建设市场的开放，从事工程建设的设计、施工等企（事）业单位与流通领域建立了一定的联系，经营管理工作从以生产（设计、施工）管理为中心发展到以生产经营为中心。为了在市场竞争的环境中求得生存和发展，企（事）业单位本身必须高度重视建设市场各环节的预测和转换本企业内部的运行机制，以适应市场“优胜劣汰”的运行机制。

推行招标承包合同制，是适应建设市场需要，从根本上改变由上级指定分配建设任务（设计、施工）办法，从事工程建设的事业单位（规划设计院、所）必须走企业化道路，参加工程建设领域内企业之间的竞争。企业要与市场打交道，受价值规律的支配，因此，企业必须推行技术进步和现代化管理，搞好市场预测工作，把本单位的内部运行机制转化到与市场发展相适应的道路。

2. 建设市场的特征

建设市场与工业产品市场经营（交易）方式有所不同，其特征主要表现在以下几个方面：

(1) 需求的不稳定性。建设产品的需求量具有很大的弹性，它直接受国民经济和社会发展趋势及固定资产投资规模和方向的影响。在国民经济发展高潮时期，需求量将会大幅度增长，而在国民经济发展处于低潮时期，需求量又可能急剧下降。建设产品结构受产业结构的影响，有时也会有较大的改变。建设市场的需求不稳定情况，使建设产品的生产（制造）方

式有很大的不同，如采用工厂化预制，还是采用现场浇筑混凝土，或砌筑红砖等。

(2) 需求的多样性。每个建设产品需要按照特定的要求来建造。因每个建设项目的使用功能不同，在建设规模、结构特点、建设内容等各方面也就各不相同。一时期可能要集中力量兴建少量的重点工业企业，建造的多是钢结构和钢筋混凝土结构建筑，一定时期又可能发展交通运输业，以桥梁和铺路为主，下一时期又可能是大量建造民用住宅，以砖混结构建筑为主，……等等。因此，受国民经济和社会发展的影响，建造的内容是多样的。

(3) 订购销售。建设产品的生产除通用的住宅以外，大都是在先有用户订购的情况下进行的，即属于“契约型商品”。设计单位和施工企业与建设单位是通过签订工程合同，明确建设的内容和相应的权利和义务，并付诸于实现后，才能完成产品的建造与销售工作。

(4) 通晓业务。实行招标承包制，发包单位可以根据预定的要求和竞争者的条件，择优选择承包单位。承包单位双方的管理人员和技术人员都要通晓市场运行，能够进行市场预测，有熟悉工程估价、合同谈判等业务专家。

(5) 社会化服务。建设市场的开发，需要有社会化的工程咨询、工程审计、工程监理等社会化服务企业（团体）的参予，以保证“契约型商品”的建造过程符合承包单位（企业）双方的需求和利益，以保证合同履约的效果。

（二） 开展投资项目招标投标

投资项目招标是指项目法人根据拟造工程的内容、工期和质量等要求和现有的技术经济条件，通过公开或非公开的方式，邀请有承包能力的企（事）业单位，参加投标报价，从中优选承包单位的活动。

1. 投资项目招标投标的由来

投资项目的招标与投标是商品经济发展到一定阶段的产物，它实际上是一种特殊商品——“契约型商品”的经营行为。它的含义是：通过市场竞争进行交易，作为交易一方的建设企业（投标单位）与交易另一方的建设单位（项目法人、招标单位）完成某一工程（商品）的全部或其中的一部分，并根据协议按预定的价格和时间取得报酬。招标与投标单位双方之间存在着经济上的权利与义务关系，通过项目招标承包合同予以明确。

2. 投资项目招标投标的作用

投资项目招标与投标，是指投资项目的可行性研究、初步设计、施工图设计、设备制造与供应、工程施工等方面的招标投标。在我国进行投资项目招标投标是建设引入市场竞争机制，用以体现价值规律的一种方式，是固定资产投资管理体制改革，实现现代化、科学化项目管理的重要环节。它能充分地调动企（事）业单位和个人的积极性；打破部门（地区）保护，实现公平竞争；促进企（事）业单位改进经营方式，加强科学管理；实现人力、物力和财力的优化组合，提高工作效能；推进技术进步，为采用各种最佳技术方案和新工艺、新设备创造条件。

3. 投资项目招标投标的目的

投资项目招标投标的目的是在国家经济和社会发展计划指导下，通过平等竞争，择优选择项目的建设单位、建设地点、规划设计单位、设备制造与供应单位、施工单位或工程总承包单位，以确保工程质量、缩短建设周期，提高投资效益。对投标单位来说是通过建设市场

竞争，不断改进经营管理，发挥本企业（事）业技术优势，争取中标，从而使项目建设实现质量高、工期短、消耗低、投资省和效益好的目的。

（三） 投资项目招标投标方式

投资项目招标内容就其总体而言，就是整个项目建设过程各个阶段的全部工作。但对一个项目招标内容来讲，招标可以是建设过程的全部工作，也可以是某一阶段的全部或一部分工作。投资项目招标的方式，就其内容来说可分为以下几种：

1. 按招标方式划分

（1）公开招标。招标单位通过报纸、广播或专业性刊物发布招标公告，投标单位可根据本企业（事）业的技术水平和能力及以往经历状况，自由报名参加投标。这种方式对招标单位来说，有较大的选择余地，也有利于开展竞争，促进参加投标的企（事）业单位进行优化组合。但这种方式的工作程序比较复杂，工作量大，经历的时间也较长，从招标准备到合同签订一般需一年左右。

（2）邀请招标。由招标单位根据投资项目情况，选定若干个能够胜任该项目任务的企（事）业单位参加投标。由于招标单位对被邀企（事）业单位的能力和基本情况比较熟悉，因而可以简化资格预审工作。但是在确定邀请单位名单时，应首先取得被邀单位是否愿意参与该项工程投标的答复。邀请参与投标的单位至少不得少于三个，但至多也不应超过十个。

（3）议标。对于少数不宜公开招标或邀请招标的投资项目，可由有关上级主管部门推荐或指定投标单位。推荐或指定的投标单位不得少于两家。议标也和招标一样应有完整的合同文本。在议标过程中，双方就工程造价、工期、质量、合同条款等方面的问题充分进行讨论协商，取得一致意见并签署合同。如果在协商中不能取得一致意见，招标单位可以与另一个企（事）业单位再行议标。

（4）国际招标。利用世界银行、亚洲开发银行贷款或其他国外贷款的投资项目，应根据贷款国（或组织）的规定，进行国际性招标；世界各国的外商和国内的企（事）业单位都可以参加投标。

2. 按招标内容划分

（1）项目招标。项目招标是择优选择项目建设和建设地点的招标。这种招标根据项目的隶属关系，由国家（或地区）计划主管部门、行业主管部门或集资单位组成的项目管理委员会或董事会组织。当项目投资落实后，招标部门（或单位）即可公开提出对所投资项目的技术和经济指标进行招标。

有关地区或企（事）业单位可根据招标单位要求聘请有资格的工程咨询公司编制项目可行性研究报告，并根据研究的结论情况参加项目投标。这种公开进行选择项目的建设单位（项目法人）和建设地点的招标方式，有利于调动建设单位（项目法人）的积极性，并以合同形式使投资和承建双方的权利和责任法律化，是改变目前一些部门（或地区）盲目争项目、争投资状况的良好途径。

（2）项目建设全过程的招标。项目建设全过程招标是指从投资项目的可行性研究开始，一直到竣工验收、交付生产（使用、营运）和有一定期限保修服务的整个建设过程中全部工作的招标。这类招标方式适用于新建设的大、中型投资项目（或单项工程）和城市规划建设的

小区开发等项目。这种工程项目建设全过程总承包招标的要求标准高，一般由项目可行性研究开始至竣工交付生产使用止。这种全过程的招标方式，必需有一个规划设计与施工管理融为一体，并具有丰富建设经验和雄厚技术实力的企业集团或具有总承包能力的技术密集型企业才能投标。

(3) 投资项目阶段招标。这种招标是把投资项目的某些阶段如项目可行性研究、项目初步设计、工程施工、工程监理等某一阶段的工作分别进行招标。

(4) 投资项目的专项招标。专项招标是指某一建设阶段或某一专门项目的招标。有些投资项目由于专业性较强，如核电站的反应堆等，就需要进行专项招标；有些项目，专业技术虽然不强，但由于工程项目比较庞大，且关系错综复杂，建设时需要将整个工程项目分解成若干个专项来进行，也需要进行专项招标。

3. 按中标单位所处地位划分

在一个大型投资项目招标过程中，经常会有几个规划设计单位或施工企业同时来承建的情况发生。由于不同的承建单位之间，或在承建单位与项目招标单位之间的关系和地位不同，就形成了不同的招标方式。按中标单位所处的地位来划分，招标方式主要有：总承包、分承包、独立承包、联合承包及直接承包五种类型。

4. 按合同类型和计价方法划分

(1) 固定总价合同。是指以图纸和工程说明书为依据，将工程造价一次包死的合同。这种方式招标对建设单位（项目法人）来说，管理比较方便，因此，大都愿意采用。而对中标承包单位来说，如果工程地区资料及设计图纸和说明书都相当详细，能据以精确地估算出工程的总造价，将来不致于发生太大的风险，这种承包同样也是一种比较方便的方式。但如果工程地区资料及设计图纸和说明书不够详细，不能据以精确地估算出工程的总造价，工程设计招标又是单独进行的，未知数比较多，中标单位将来肯定要承担一些较大的风险。在这种情况下，势必要加大不可预见费用的额度后中标单位才能接受承包。这样就必然要导致工程造价的提高，最终还是对投资单位（招标单位、项目法人）不利。所以，国外在采用固定总价合同承包时，总是实行设计、施工一贯制的管理办法，将一个投资项目从规划、设计到施工及竣工后的生产服务不分阶段地全部承包下来。这样，不仅有利于推进科学技术进步和改进建设项目管理，而且还能创造出最佳的作品来。

(2) 计量定价合同。是指以工程量清单和单价表为基础来确定工程造价的合同。通常的作法是由建设单位先进行项目可行性研究招标或委托工程咨询公司提出工程量清单，列出项目分部和分项的工程量，由投标单位填报单价，再计算出总造价。由于工程量是由设计或咨询单位统一计算出来的，投标单位只需经过复核后填入单价，招标单位也只需对单价的合理性进行审核后即可选定中标承包单位。在这种招标方式中，投标单位承担的风险较小，因而目前在国际工程招标中采用的较多。

(3) 单价合同。是指根据工程单价进行招标时所签订的合同。这是设计和施工同时进行招标，而且是没有施工详图作为计算依据的情况下经常采用的一种形式。采用这种方式时先确定分部工程的单价，随后根据工程设计中标单位提出需要完成的工程量，按合同规定的单位工程量的单价计算工程总造价。这种单价可以由投标单位按招标单位提出的工程逐项开列；也可以由招标单位提出再由投标单位认可或经协调修订后作为正式报价。单价可固定不变，也可商定允许根据价格指数的变化而调整。具体的调整办法可在合同中明确规定。