

● 王巾英 王朝纲 主编

中国建设项目评价

理论

方法

案例

中国计划出版社

中国建设项目评价

——理论·方法·案例

主 编 王中英 王朝纲

副主编 张耀辉 崔新健

中国计划出版社

1998 北 京

图书在版编目 (CIP) 数据

中国建设项目评价：理论、方法、案例/王巾英主编.
北京：中国计划出版社，1998.12

ISBN 7-80058-625-1

I. 中… II. 王… III. 基本建设项目 - 经济评价 - 中国
IV. F123.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 04778 号

**中国建设项目评价
——理论·方法·案例**

王巾英 王朝纲 主编

☆

中国计划出版社出版

(地址：北京市西城区月坛北小街 2 号 3 号楼)

(邮政编码：100837 电话：68030048)

新华书店北京发行所发行

北京华星计算机公司排版

北京二二〇七工厂印刷

850×1168 毫米 1/32 10.75 印张 270 千字

1998 年 8 月第一版 1998 年 8 月第一次印刷

印数 1—4000 册

☆

ISBN 7-80058-625-1/F·380

定价：17.00 元

目 录

第一章	中国建设项目评价概述	(1)
第一节	中国市场经济特征及建设行业的体制改革	(1)
第二节	转轨时期对建设项目评价研究的基本要求、 原则和任务	(4)
第三节	转轨时期建设部门项目评价的特点	(7)
第二章	经济控制与项目投资控制	(17)
第一节	投资对经济运行的影响	(17)
第二节	项目评估中的控制因素	(29)
第三节	建设项目控制程序与方法	(45)
第三章	建设项目的评价原理	(53)
第一节	建设项目效益体系与评价准则	(53)
第二节	建设项目的评价程序	(65)
第四章	建设项目的财务评价	(82)
第一节	财务评价概述	(82)
第二节	财务效益评价	(90)
第三节	不确定性分析	(104)
第五章	项目国民经济评价概要	(118)
第一节	项目国民经济评价的意义和对象	(118)
第二节	项目国民经济评价的步骤和内容	(123)
第三节	国民经济评价中效益和费用的划分	(126)
第六章	项目国民经济评价分析与指标体系	(135)
第一节	项目国民经济评价方法概述	(135)
第二节	国民经济评价指标体系	(140)

第三节	影子价格	(163)
第七章	环境影响评价	(180)
第一节	环境研究概述	(180)
第二节	环境保护的基本理论	(182)
第三节	环境影响评价	(190)
第八章	投资项目社会评价	(197)
第一节	投资项目社会评价的概念、原则和目的	(197)
第二节	确定社会评价内容的社会政策框架	(201)
第三节	社会评价的基本内容	(210)
第四节	项目周期中不同阶段社会评价的主要内容	(219)
第五节	不同类型项目社会评价的侧重点	(229)
第九章	建设项目后评价	(257)
第一节	建设项目后评价的内涵与意义	(257)
第二节	建设项目后评价的基本内容	(261)
第三节	转轨时期建设项目后评价的特殊性	(272)
案例一	某工业项目财务分析	(278)
案例二	某港口经济评价	(310)
后记		(339)

第一章 中国建设项目评价概述

江总书记在党的十五大报告中明确指出（从现在起到下世纪的前十年）：“在这个时期，建立比较完善的社会主义市场经济体制，保持国民经济持续快速健康发展。”这是摆在经济理论研究人员和实际工作者面前的首要任务。为此，本章根据“十五大”的要求和全书框架结构的安排，主要对中国市场经济特点及建设行业的体制改革、转轨时期项目评价研究的要求、原则和任务、中国项目评价的特点等三个方面的问题进行一般的探讨。

第一节 中国市场经济特征及建设行业的体制改革

一、中国市场经济的特征

中国市场经济与以生产资料私有制基础上的独立组织和个人分散决策为前提的资本主义市场经济是有区别的。当前，中国的市场经济是由计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨过程中的市场经济。研究中国市场经济的目的是为了充分认识转轨过程及对项目评价的影响。

1. 转轨过程及对建设项目评价的影响

由计划经济体制转为社会主义市场经济体制是一个长期过程。近一个世纪，计划经济的理论研究和实践经验证明，依靠计

划（行政干预条件下）配置资源和依靠市场配置资源具有很大的效率差距，为此，各社会主义国家从 50 年代中期开始，就着手研究和实践对原有传统计划经济体制进行改革。但是，由于对计划经济体制的缺陷及其根源认识不足，对改革的目标模式没有作出正确的选择及操作上的失误，多数国家没有取得成功，使社会主义国家经济发展滞后，进而产生了严重的后果。我国从 1978 年党的十一届三中全会提出对外开放、对内搞活经济的方针至今已有 19 个年头，也是认识不断深化的过程。我国的转轨与其它社会主义国家不同，我国人民在党中央的领导下，不断地进行了艰苦的探索和改革实践，经过多次的理论上认识的反复，逐渐找到了根本改革计划经济体制的途径，取得了巨大的成就，为社会主义经济的发展开创了美好的前景。但由于计划经济体制向社会主义市场经济体制的转化过程不能一蹴而就，它要经过一个长期的、艰难的转化过程，有时还会有反复，发展也不尽均衡。这一阶段对建设项目的评价值，既要按照市场经济的要求，在平等竞争条件下对在规定期限内完成某项开发目标（或一组目标）而规划的投资、政策、机构，以及其它资产投资活动在内的独立整体的成本效益进行分析，又要充分考虑中国经济体制转轨过程中的诸多因素，如农业因素、企业因素、市场因素、中外市场接轨的状况、金融管理因素、价格因素、利率因素等。这些因素使中国市场目前尚未形成公平竞争的环境，市场发育不够完善，区域市场分割，市场封锁，法律法规不健全，监督管理不规范等，这必然要给中国建设项目评价造成一定的困难。因此有必要对中国转轨时期经济体制改革的目标、理论基础和转轨时期的社会主义市场经济特点进行分析。

2. 转轨的目标与理论依据

转轨时期我国经济体制改革的目标和理论依据，就是在我国建立社会主义市场经济体制。这一目标的提出，是基于邓小平同

志坚持实事求是的马克思主义原则，科学地总结了世界特别是苏东前社会主义各国经济发展的教训和经验作出的一系列深刻精辟的论述。邓小平同志把市场经济和计划经济从姓“资”姓“社”的争论中解放出来。他强调：“社会主义的本质，是解放生产力，发展生产力，消灭剥削、消除两极分化，最终达到共同富裕的目的。”邓小平同志从社会主义本质出发，对计划与市场问题作出的精辟论述，是对马克思主义的重大发展，为我国确立社会主义市场经济体制改革目标奠定了极为重要的思想和理论基础。

二、建设行业经济体制改革

在以城市为重点的经济体制转轨过程中，党中央和国务院决定建设部门首先进行转轨。因为建设部门在国民经济中占据着重要地位，但其现状却远远不适应社会主义市场经济体制的要求。又因为建设部门具有便于改革的特点和条件，建设部门改革成功会为其它部门的改革提供可以借鉴的经验，从而推动社会主义现代化建设的发展，推动城市经济体制转轨的步伐，促进社会主义市场经济体制的建立。

建设部门进行经济体制转轨的理论依据是党的路线、方针、政策。党的第十五次代表大会明确提出我国建设社会主义市场经济的方向，规定了改革的性质、任务、原则和各项具体的政策、实施的措施。如：建立统一投资和建设部门各业各自独立的经济体制；建立统一的行业管理；改革经营方式，正确推行招标投标承包制，建立、开拓和管理建筑市场；实行建筑产品商品化；按市场机制配置资金、劳动力、物资等。这一系列的改革，有效地推动了建设部门各行业的经济体制转轨。

建设部门转轨的目标是建立起以公有制为主体的多元所有制并存的所有制结构，建立起所有权与经营权相分离的、以增强企

业活力为核心的国家、企业与劳动者多层次的经济利益决策机制；建立起政府对建设部门、建设单位的宏观调控，即以间接调控为主的市场经济调控体系；建立起物质文明与精神文明并重的动力机制；建立起以按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配方式，使经济收入以市场价值为标准，与劳动者的经济效益紧密联系起来；建立起政企职责分开、横向联系的经济组织体系；建立起科学的管理监督机制；建立健全法律法规，依法规范建设主体的经济行为。

由于建设部门改革的深化，经济体制转轨的加速，对建设项目的评估提出了更新更高的要求，评估的原则和任务也不同于计划经济体制时期，因此，项目评估具有明显的特点。

第二节 转轨时期对建设项目评估研究的基本要求、原则和任务

建设项目是投资项目的组成部分。投资项目是在规定期限内完成某项开发目标（或一组目标）而规定的投资政策、机构，以及其它固定资产投资活动的独立整体。按照我国现行的投资计划管理体制和固定资产投资活动的范围，投资项目包括基本建设项目（简称建设项目）和更新改造项目（即技术更新和技术改造项目）。

项目评估研究，就是对项目建设的必要性、可行性及成本效益的评审与估价的研究。通常依据开展项目评估活动的时间及其所处的阶段，把项目评估分作项目前评估、项目中评估和项目后评估。本书是将宏观与微观相结合，理论研究与方法研究相结合，对建设项目从不同角度全方位评估。具体从以下几个方面进行研究：经济控制与项目投资控制研究；建设项目评估理论研究；建设项目的财务评估研究；建设项目的国民经济评估研究；

国民经济评价与指标体系研究；建设项目环境影响评价研究；建设项目的社会评价研究；建设项目后评价研究等。

一、转轨时期对建设项目评价的基本要求

(1) 要求建设项目的评价要紧紧依据国民经济和社会发展的九五计划和 2010 年的长远规划。根据经济建设的方针、任务和产业政策，地区和部门发展规划，项目主要部门与政府机关对项目的建设地点选择意见、用地计划、资源开发利用，以及对工业建设的鼓励、特许、限制、禁止国家进出口贸易和关税政策等有关规定。按照九五计划和 2010 年远景规划与基本建设方针，确定建设目标的投资方向和规模。在宏观投资意向的控制下来安排微观的投资目标，并结合市场需求，有计划地统筹规划，安排好各地区、各部门和企业的产品生产，协作配套，搞好综合平衡。

(2) 要求对建设项目的评价要依据项目建议书和委托单位的设想要求与意向协议。因为项目建议书是建设项目投资决策前的总体设想，它是进行各项投资准备工作的主要依据。

(3) 要求对于建设大中型骨干项目，必须具有国家批准的资源报告，国土开发整治规划，区域规划，江河流域规划，工业基地规划等。因项目不同，工程不同而重点也应有所不同。

(4) 要求必须掌握可靠而充足的自然环境资料、经济环境资料、社会文化环境资料。

(5) 要求提出现行的有关工程技术、经济方面的规范、标准、定额等有关资料，还要严格执行国家正式颁发的技术法规和技术标准，这些是评价项目的重要依据

(6) 要求遵照国家统一颁发的有关项目评价的基本参数和指标。如基准收益率、社会折现率、折旧率、调整外汇率、工资和价格等。上述参数和指标，是作为项目可行性研究中财务评价和

国民经济评价的基本依据与判别标准。上述参数有些是由国家统一颁布执行。有的是由主管部门根据部门建设项目的特点，对有关建设项目的技术参数和价格调节系数，根据执行情况进行测算后自行拟定，但要报国家有关部门备案。

从以上要求可见，转轨时期建设项目评价要充分发挥“看得见的手”的作用，必须在特定原则条件下去执行项目评价的任务。

二、转轨时期项目评价的原则

(1) 建设项目的确立必须遵循从计划经济体制向社会主义市场经济体制转变的要求，满足社会主义经济发展适应市场的需要原则。

(2) 建设项目的确立必须遵循社会主义经济活动的规律、讲求经济效益的基本原则。

(3) 建设项目的选择必须坚持竞争的原则。在竞争中选出社会效益和经济效益最佳的项目。

(4) 项目评价过程中必须自始至终坚持实事求是、客观、公正、科学地评价项目，按经济规律办事，严防说假话、报假账的虚假评价，严厉惩处通过项目评价搞不正之风，违法乱纪行为等。

三、转轨时期项目评价的任务

(1) 项目评价要保证促使建设项目投资做出正确的决策，应在充分调查研究，掌握大量资料和国家方针政策的基础上，对项目进行全面评价，以确保投资项目的正确性。

(2) 项目评价要为项目取得必要的银行贷款创造条件，因为项目建设时间长，耗资多，项目单位不可能完全用自有资金，必须要银行提供一定数量的贷款。经济体制转轨，不仅国家对有偿

还能力的项目投资由财政拨款改为银行贷款，而且银行面向全社会多渠道筹资，项目投资的资金来源主要靠银行贷款。现在的银行是企业，银行必须对贷款项目进行全面评价，根据评价结果确定是否贷款及其规模，以确保银行的经营指标的实现。但在转轨过程中，我国银行仍承担着国家分配和调节资金的使命，发挥着诱导投资方向、优化经济结构和提高投资效果的作用。

(3) 项目评价要把项目的微观经济利益与宏观经济效益及社会效益统一起来。

(4) 要将项目评价作为搞好项目管理、促进投资效果提高的基础。通过项目评价，国家投资部门或供应投资贷款的银行可以掌握项目的建设内容与规划进度、投资数额和资金筹措方式，以及项目的经济效益、回收投资的能力和偿还借款的能力等全盘情况。这些情况既是国家分配建设资金和银行选择贷款项目、确定信贷资金投放的必要资料，也是对建设投资进行管理和监督检查的重要依据。

第三节 转轨时期建设部门项目评价的特点

一、转轨时期建设项目评价的特点之一是树立市场观念

建设项目是商品。由计划经济体制转向社会主义市场经济体制，使建设项目由产品转化为商品，直接面向市场。市场是无情的，适者生存逆者亡。市场观念的核心是“没有市场的项目不能上”。例如，“我国石化行业，当前的炼油能力只有 2.12 亿吨，就是一个项目不上，还有 3200 万吨炼油能力处于闲置状态，而申报待批的合资炼油项目的生产能力多达 6000 多万吨，需要投资 1000 多亿元，可想而知，项目上马会是何等后果。据我国第

三次工业普查统计，在 94 种主要工业产品中，有 66% 以上的生产能力利用不足，有 35 种商品生产能力闲置 50% 以上”。^① 尽管如此，争项目、争投资的现象仍很严重，无疑为经济结构调整和经济增长方式转变造成困难。其根本原因，就是经营决策者不具有市场观念，经营指导思想仍然是传统的计划经济的生产观念。生产观念是企业只管争上项目，生产的产品由政府指令商业部门、物资部门统购包销，生产者无滞销积压的压力，因而造成生产部门报喜、商业部门报忧、财政虚收的后果，为社会造成极大的浪费。市场营销观念的核心是消费者（或用户）的需求，是商品价值的实现。所以，市场经济条件下客观要求建设项目的经营者必须树立市场营销观念。建设项目的确立首要任务是市场调查和预测，要调查和预测项目是否适应市场需求，现实需求及市场潜量，需求量的变化趋势，在此基础上才能对建设项目进行可行性研究。

深入分析研究建设项目的可行性，一方面，也是最重要的方面，是分析市场的可行性，根据购买者特性，进行市场细分，选择有竞争力、畅销的产品。另一方面，根据所选择的市场对自身力量进行可行性分析，分析的主要内容有：

（1）技术上的可行性研究，主要分析在技术上能达到的参数水平和技术效果，以及可靠程度、生产工艺方案、确定较优的技术装备水平和设备选型，使其既比较先进，又具有实用性强的特点。还要研究生产运行的自然条件，如资源、地质、地形、气象、交通及项目的最终选地等问题。

（2）财务上的可行性研究，对项目所需的总投资与建设资金的来源、筹资方式、项目投产或销售后的收入与支出的平衡分析、流动资金周转情况、每年回收投资额及最终偿贷期、回收期

^① 《人民日报》1997 年 8 月 5 日第 9 版。

及偿债能力。

(3) 经济上的可行性分析，项目建成后的经济效果评价，获利水平，利率、汇率、风险分析、税后利润预期。

(4) 管理上的可行性研究，建立新型的组织机构、组织制度与市场需求、制定合理严格的管理规章、制度，建立科学的激励机制，有效地调动各个阶层人员的劳动积极性，充分发挥人的潜能。对于具体的建设项目要根据市场和产品的特点以及环境因素进行具体分析，以达到产品适应市场的目的。

建设项目，一般具有规模大、耗资多、周期长、风险高的特点，一旦立项失误，就会给国家、企业、经营单位造成难以估量的巨大损失。尤其是当前我国正处于由计划经济向社会主义市场经济体制转轨过程中，也正处于经济现代化的高速发展进程中，一切赢利组织必须首先面向市场，不仅面向国内市场，还要面向国际市场，面向社会，企业不应得到政府特殊的支持与照顾，企业唯一的出路是适应市场，只有这样才能生存与发展，客观要求决策者必须具有现代的市场营销观念，一切问题都必须以市场需求为出发点和归宿。

二、转轨时期建设项目评价的特征之二是重视经济效益和 控制的研究

建设项目的经济效益，就是对项目经济活动的目的性与有效性程度进行经济评价。它体现为有效成果同相应劳动耗费的对比关系。只有当比值（有效所得/所费）大于1时才存在经济效益。在有效成果等同的情况下，劳动耗费越少，其经济效益越高，反之亦然。建设项目的经济效益是指在一定时期内，得到社会承认的或者通过市场交换已经实现的一定量的建设项目的产品，它应以价值形态表示，在特殊情况下也可以使用价值形态表示。具体内容包括：总产品、总产值、总销售额、最终产品总值（加工价

值或附加价值)、净产品、净产值(盈利)、剩余产品、利润,等等。经济效益强调了建设项目的实现,反应了成果的合乎目的性与有效性,排除了尚未实现的或者社会不需要不承认不能实现的建设项目产品计入成果中来。建设项目的决策者应充分认识到追求经济效益的重大意义,由于建设项目的特殊性,它的经济效益如何,不仅关系到经营企业的自身利益,也关系到国家的经济建设,事关重大。所以,评价建设项目的指标要由追求速度转向追求效益,从而减少浪费。追求经济效益是保证建设部门经济正常运行的必要手段;追求经济效益有利于使建设部门摆脱困境,减少风险;追求经济效益是实现建设部门发展战略的有力保证。只有追求经济效益才能立足于国内市场,开拓国际市场。

转轨时期项目评价的经济控制。任何社会经济运行都存在经济量,它是正经济量与负经济量的代数和。正经济量是一切有效劳动之和;负经济量是一切无效劳动之和。由此可见,建设项目的经济控制,包括两个方面的内容:第一方面是增加正经济量,提高质量,减少负经济量,这实质是提高效率;第二方面是经济控制,要控制无效劳动及耗费,控制投资规模,投资规模应适度。控制的途径主要是:减少非经济因素的误导,依靠科技进步和科学管理。具体建设部门控制的内容主要包括:

建设项目投资控制,使建设项目的实际投资额不超过计划投资额,使资金耗费合理,高效率,项目的建造质量优化,项目的功能用途等符合设计要求,提高项目的获利能力,一旦项目的建设失控,便会影响项目的经济效益。由于项目经营者面向市场,必然要提高控制的力度。时时控制实际投资与计划投资的偏差、控制影响因素:实际因素、地点因素、招发标方式、规模、特点要求、质量水平,等等。要求在思想上从等、靠、要的观念转向市场,一切依靠市场。

组织方面的控制,提倡组建项目投资控制部门,落实投资控

制责任制，明确规章制度和惩罚条例。技术控制，项目方案的设计计划与投资目标、投资计划相符。

方法控制，项目建设中的一系列操作方法的控制是使方法科学，便于掌握、监督，数据客观、准确，等等。建设项目投资控制的观点逐渐现代化。过去的控制重视个别控制，现在逐步转变为以系统论、信息论、控制论为基础进行控制。这是合理组织建设项目投资控制工作，实现建设项目投资控制的组织与方法科学化的基础，是实现建设项目控制现代化的首要条件。

控制投资规模。这是建设项目的宏观控制，经营者摆脱了盲目上项目的不考虑产品适应性，不考虑市场需求的现象。控制投资规模有助于缓解国家经济建设对资金的需求与供给的矛盾。根据经济发展阶段、发展速度的要求，每年有计划地上一些与经济发展相适应的项目。由于建设项目一般规模大、耗资高、风险高，所以，需要发挥“看得见的手”的指挥作用，政府运用产业政策、经济发展方针、社会发展战略等来约束建设部门的发展目标、发展速度、建设结构，确保建设部门的发展与国民经济计划相适应。约束企业在总体上应达到供给与需求平衡。在社会主义市场经济条件下，供求平衡是通过市场实现的，政府鼓励企业适应市场，企业直接接受市场的调解，市场的供求机制、价格机制、竞争机制、利率机制、汇率机制、风险机制共同作用于企业，政府通过财政、货币政策调控市场，通过市场机制调控企业，达到宏观调控的目标。

三、转轨时期建设项目评价特点之三是注重环境分析

环境，从不同的角度可以把环境分为宏观环境和微观环境，硬环境和软环境。宏观环境包括人口环境、政治环境、经济环境、社会文化环境、技术环境和自然环境等。微观环境包括原材料的供应商、资金供应者、企业内部组织及员工。硬环境包括运

输条件、通讯设施、水文、地质、原材料、资金和技术等。软环境包括政府对投资的态度、政策、办事效率、服务机构、科学文化发展水平、政治、法律状况、经济体制、经济结构等。考察环境对经济的影响常常从宏观和微观两个角度出发。

为此，项目评价也从宏观和微观角度考察，其考察的内容主要有：

自然环境，主要考察地理位置、自然资源、气候条件、基础设施、技术水平。这些是项目建设的直接和间接的影响因素，是项目所在地的自然环境。

技术环境评价，主要评价技术水平、技术政策、科技发展水平、科研人员素质、数量、科技结构、运输条件、通讯条件、公用设施的水平等。这些是建设项目评价的基础。

经济环境评价主要评价经济发展阶段、经济发展水平、经济结构、市场的完善程度、人均收入、要素市场及其结构等。

政治环境评价，主要评价立法和执法状况，是成文法系还是不成文法系，政府对投资的政策、规章制度，这些反应对投资者利益的保护程度，反应一个国家的法律是否健全，执法力度及水平。

人口与社会文化环境评价，主要评价人口规模、人口结构、人口流动和家庭规模，这些反应市场规模。

社会文化评价主要评价民族传统、风俗习惯、生活方式、宗教信仰、价值观念等。

如果建设项目是跨国投资，必须评价受资国的资源环境、经济环境、政治环境、人口和社会文化环境。国际环境比国内更复杂，如许多国家是多党制，在野党与执政党的观点大相径庭，上院与下院之间、与总统之间常常各持己见；有些发展中国家政局不稳；有些国家法律体系相差甚远，在裁决案件时有很大差异。国家之间的价值观念、消费习惯、生活方式大不相同，建设项目