

第一章 项目管理与项目评估

第一节 项目管理

一、项目的定义

不同的投资主体对项目的定义是不同的。联合国工业发展组织《工业项目评估手册》关于项目的定义为：“一个项目是对一项投资的一个提案，该提案是用来创建、扩建或发展某些工厂企业，以便在一定周期时间内增加货物的生产或社会的服务。”从项目评估的角度出发，“一个项目就是一个投资的单位，它可以从技术上、商业上和经济上区别于其他各项投资。”由此可见，联合国工业发展组织关于项目的定义，是局限在工业项目上的。

世界银行在其贷款项目管理中，尤为重视对贷款项目的定义、选择和评估，认为，“所谓项目（Project），一般系指同一性质的投资（如设有发电厂和输电线路的水坝），或同一部门内一系列有关或相同的投资，或不同部门内的一系列投资（如城市项目中市区内的住房、交通和供水等）。有些项目，只为特定的投资或比较全面的调查研究提供技术援助。项目还可以包括向中间金融机构发放的贷款，为它的一般业务活动提供资金；或向某些部门的发展计划发放贷款。”因此，“项目通常既包括有形的，如土木工程的建设和设备的提供，也包括无形的，如社会制度的改进、政策的调整以及管理人员的培训，等等。”可见，世界银行关于项目的定义，是指一项贷款项目，而贷款可以用于工业、农业、商业及其他领域。

我国的固定资产投资管理体制将建设项目划分为基本建设项目（简称基建项目）和更新改造措施项目（简称措施项目）。

基建项目一般是指经批准按照一个设计任务书范围内进行施工，经济上实行统一核算，行政上有独立组织形式，实行统一管理的基本建设单位。一个建设项目可以是一个独立工程，也可以是多个单项工程。例如，京九铁路是一个基建项目，而这一项目由众多单项工程来构成，如北京西客站就是京九铁路建设项目的的一个单项工程。

措施项目，是指国家或主管部门批准的具有独立设计文件的更新改造措施工程，或企业、事业单位及其主管部门制定的具有独立发挥效益的更新改造措施计划方案内所包括的全部工程。

无论是基建项目，还是措施项目，从效益的角度都可以分为两类：补偿性项目和福利性项目。补偿性项目，如工厂、矿山、旅馆、影剧院等，建成投产或交付使用后，可以为社会提供产品和服务，并用该项目的所得收入抵补投资并可以取得净收益。福利性项目，如学校、桥梁、水库等，项目建成交付使用后可以增加社会福利，减少社会和自然的危险。这些都是项目的效益，但较难评价。

本书关于项目的定义是，项目是产业投资，其建设是为直接增加产品的供给以及社会服务。之所以将项目定义为产业投资项目，是为区别产业投资与证券投资。

产业投资是人作用于自然的行为，通过产业投资可以带来经济的实质增长，即增加人们对产品和服务消费的供给能力。证券投资是人们通过购买证券而从事的投资，本质上是人与人之间的行为，证券投资收益表面上来源于证券的利息、股息及资本利得，而实际上，证券投资的真实来源是产业投资，没有产业投资为背景，证券投资的收益就是空中楼阁，是泡沫收益。

既然投资的真实收益来源于产业投资，而不是来源于证券投资，那么，证券投资的作用在哪里呢？简单地讲，证券投资是产业投资的媒介，没有证券投资，大规模的产业投资难以实现。通常情况下，

一个国家证券市场越发达，产业投资也越兴旺，相反，没有证券市场，没有证券投资，该国家的产业投资只能是低水平的，小规模的投资。

投资的两种形式，即产业投资与证券投资，又可以从直接投资与间接投资的角度来说明。产业投资是人直接作用于自然的行为，而证券投资是人间接作用于自然的行为。

产业投资与证券投资的获益途径不同，产业投资的获益是由于产品及服务供给的增加，而证券投资的获益源于产业投资，但表现为证券价格的上涨及利息股息的获得。

产业投资与证券投资的~~风险~~是不同的。本书认为，产业投资与证券投资所面对的系统风险和非系统风险大体是一样的，但由于证券具有流通性的特征，投资者可以随时转让手中持有的证券，进而转嫁风险；而产业投资缺乏的就是流通性，一旦投资已经完成，投资者转让投资份额是十分困难的。正因为如此，本书认为产业投资的风险高于证券投资。产业投资风险高，投资者对项目作全面、深入的可行性分析就是应该的，也是必须的。轻率的产业投资决策，会给投资者造成无法想象的损失。

二、项目管理的主体

项目管理的主体包括投资者、贷款者和政府。投资者是要通过项目投资实现其盈利目标的，项目的收益水平和风险高低是投资者十分关注的；贷款者贷款收回的前提是项目能够获得较高的收益，而项目的事先分析或管理，是贷款者保证贷款及时足额收回的重要条件。政府之所以也是项目管理的主体，不仅由于政府本身就是某些项目的投资者，而且，即使政府不是某些项目的投资者，在一些现代融资方式中，政府也是投资项目的利益集团。由于政府对某些项目不仅负有行政、法律上的义务，而且在经济上也负有责任，政府出于自己的利益动机，参与项目的事前管理就是理所当然的了。

BOT 项目投资，即建设（Building）、经营（Operation）和转让（Transferring），是现代项目建设中的代表形式。在 BOT 项目建设

中，政府通常在以下方面负有经济上的义务。

第一，提供有保证的收益。对一个 BOT 项目来说，有保证的收益是私人投资者和贷款人投入资金所不可缺少的必要条件。由于 BOT 项目通常是将其产品或服务售给政府或政府下属的公用事业单位或直接出售给公众，对于前者，政府一般采取由其所属的公司或事业单位与 BOT 项目公司直接签订长期购买合同的方式，保证项目公司获得足够的收益，以清偿项目债务本息和向股本投资者支付收益。一般在电力项目中多采用这种方式，如我国海南特区清澜电厂（150MW）就由海南省政府与美国安然公司签订“购电合同”。该合同的核心即是电价、上网电量和经营期限。

对于直接出售给公众的商品或服务，如果实际情况与期初的预测发生偏差，项目公司收取的费用就难以清偿债务和向股东支付股息或分红。这种问题出现的概率是很大的，如北京的京通高速公路 BOT 项目，运营中日收费为预计金额的 $1/3$ 。这类问题的解决办法一般是当收费金额低于某一最低线时，东道国政府给予一定的比例补偿，以降低项目公司的投资风险。

第二，提供后勤供应。在 BOT 项目中，国家或地方政府一般都要给 BOT 提供一定的后勤支持。提供后勤供应的形式主要包括提供建设该项目所需的土地，在公路、铁道或港口等设施的使用上给予优惠，保证项目用电，根据各期供应合同提供一定的原材料和公用设施等。

第三，将现有资产的收益作为政府对 BOT 项目的贷款。在许多 BOT 项目中，为了促进项目的建设，政府常常将某种政府资产在一定时期的收益无息贷给 BOT 项目公司，项目公司可用此费用来支付建设费用、债务本息和营运费用。

第四，防止竞争的保护。私营企业在投资 BOT 项目时，为了确保其在特许期内得到足够多的收益，通常要求政府在项目特许期内，在同一地区不能再新建同类项目与其竞争，从而有利于 BOT 项目的发展，政府在与私营企业进行谈判时，在不影响经济发展全局的

情况下，一般都给予私人企业提供防止竞争的保护。如英法海底隧道项目，两国政府保证在 33 年内不再建设第二条海底隧道。京通高速公路项目实际收费金额过低的原因就是由于临近的朝阳路没有收费，车流量转到朝阳路，使得京通高速公司车流量大大低于预期流量。

三、项目管理的程序

（一）一般项目的管理程序

我国对投资采取严格的计划管理，尤其是以政府为主体的投资项目。政府对投资项目的管理程序与贷款银行的项目管理程序存在着有机联系，也存在一定的差别。我国对一般投资项目，有如下管理程序，见图 1-1。

从贷款银行的角度，项目管理的程序为：

1. 项目的初选与立案阶段

项目的初选，就是银行根据国家制定的国民经济发展规划对基本建设提出的要求，以及规定的投资重点、方向和规模，经过初步调查，在各地区、各部门的规划项目中，先选出一批符合国家投资政策的拟建项目，列为银行的备选贷款项目。项目初选的基本依据，是建设单位提送的拟建项目“项目建议书”，银行根据自己掌握的信息资料，对“项目建议书”进行初步审查分析，重点解决项目对国民经济的作用、建设的重要性和可能性等问题，并提出初步审查意见，以协助有关部门正确审查拟建项目的“项目建议书”，为选好、选准既为国民经济所急需，又符合银行贷款条件的建设项目把好第一道关。

在进行贷款项目的初选过程中，收集与拟建项目有关的准确完善的数据资料是项目选择的必要条件。从建设单位的角度来看，申请贷款的企业在确定拟建项目时，必须测算必要的的数据，从技术上、财务上进行综合分析，并在认真比选的基础上编制“项目建议书”和“可行性研究报告”，送交银行和主管部门备查。从银行的角度，则必须搞好项目的立案工作。

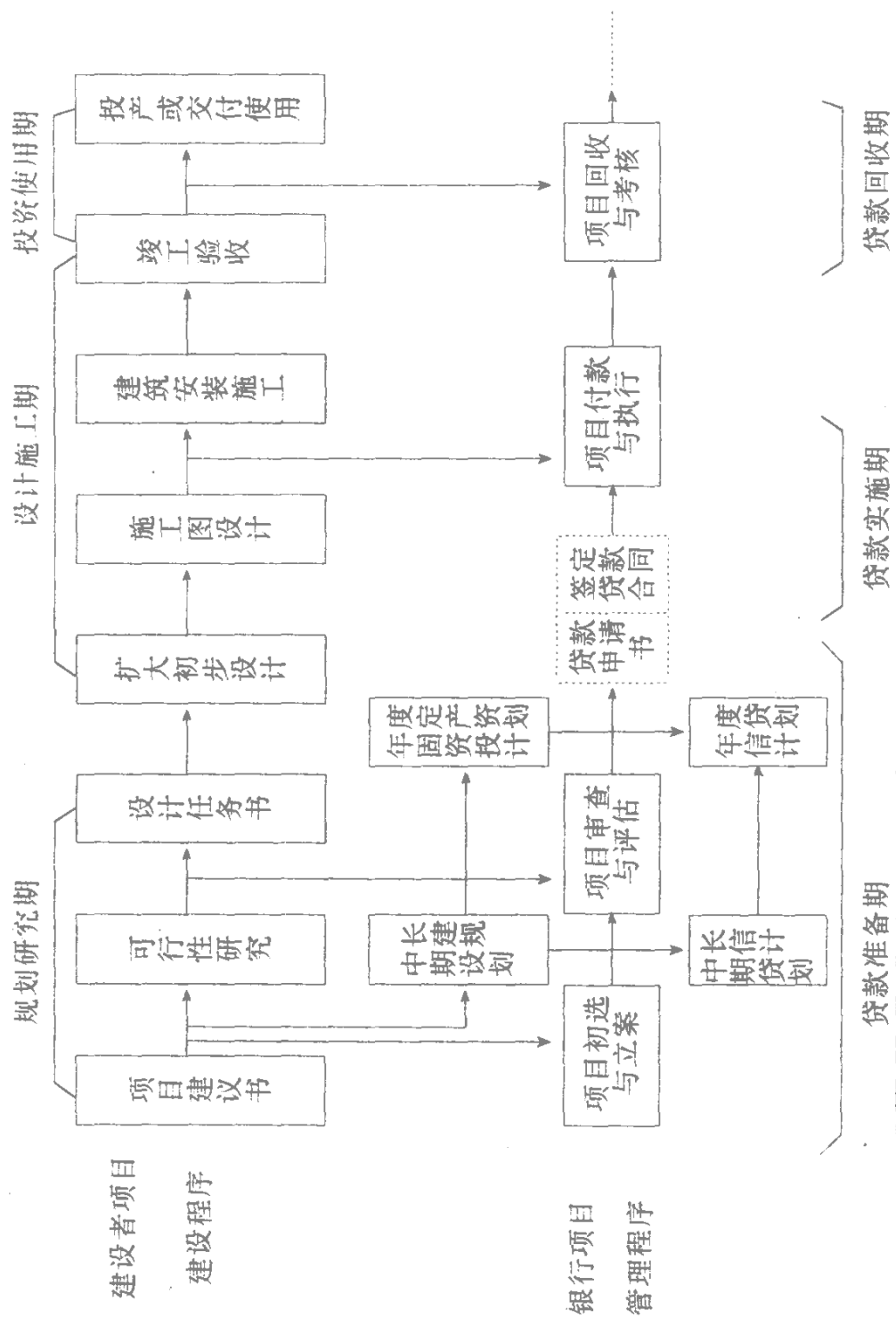


图 1-1 我国项目管理程序

项目的立案，也就是要在项目初选的基础上，对那些“项目建议书”业已得到政府主管部门的审查批准，并已被列入银行备选贷款项目计划中的拟建项目，分别按部门、行业或规模，逐一建立项目档案，主要包括“项目建议书”以及主管部门和银行对之作出的审批意见和资料，项目的“可行性研究报告”，银行掌握的有关该项目的资料数据等等。

2. 项目的审查与评估阶段

根据建设者报送的可行性研究报告以及该项目的档案资料，从技术上、财务上、经济上对拟建项目的可行性进行审查分析和评估。这一阶段的审查分析，不同于前一阶段的初步审查分析。

(1) 分析的重点不同。项目的初选和立案阶段的审查分析的重点在于项目建设的必要性；项目的审查与评估阶段所分析的重点则在于项目技术上、财务上、经济上的可行性，主要是技术经济论证和定量分析。

(2) 审查分析的依据不同。前一阶段的基本依据是项目建议书，而评估阶段分析的依据是该项目的可行性研究报告。

此外，在审查分析的时间、深度和广度等方面，也有一定的差别。因此，这一阶段的项目审查分析工作决不是项目的初选和立案工作的简单重复，而是一个由表及里、由浅入深、去伪存真的关系到投资决策成败的关键阶段。经过这一阶段的工作，便完成了项目管理的准备时期，从而为项目的付款与执行奠定可靠的基础。

3. 项目的付款与执行阶段

银行经过对项目的审查与评估，在进行多方案比较，选择贷款项目后，根据银行与借款单位签定的贷款合同，按照年度固定资产投资计划和银行信贷计划以及采购和工程进度，及时组织建设资金的供应、调剂，监督资金的合理使用，以保证贷款项目的顺利建成投产或交付使用，这是在项目的付款和执行阶段银行工作的基本内容，主要包括贷款的支付和贷款的使用两个方面。贷款的支付是银行对贷款项目实施银行监督的主要环节；贷款的使用则是项目执行

好坏的关键。这一阶段银行管理工作的中心，就是如何协助建设单位加快建设速度，缩短建设工期，降低工程造价，提高工程质量，争取项目早日建成投产或交付使用，实现投资的经济效益。

4. 项目的回收与考核阶段

贷款项目竣工投产或交付使用以后，银行项目管理的重点，是贷款的回收与考核。

项目的回收，是指在贷款项目投产或交付使用后，按照项目年度还本付息计划，根据借款单位报送的会计报表审查核实项目新增利润、折旧基金和其他收入等还款来源与数量，监督借款单位按期足额还本付息，银行应该协助借款企业尽快实现新增生产能力，按期达到设计生产能力，同时，协助企业加强经营管理，以实现各个时期设立的利润指标和其它技术经济指标，以保证贷款项目能对国民经济发挥良好的作用。

在贷款项目还款的后期，银行便应开始对贷款项目的全面总结和考核工作，重点要解决：（1）贷款项目的经济效益如何；（2）贷款工作的质量如何；（3）存在的经验教训是什么。通过考核，不但要编写出贷款项目总结报告，同时还应收集有关的技术经济资料和数据，为新项目的初选和立案提供参考，为今后的项目规划和研究工作提供依据。

综上所述，项目管理工作是银行的主要业务工作。它经过贷款准备、贷款实施和贷款回收三个时期，包括项目的初选与立案、审查与评估、付款与执行、回收与考核四个阶段，从而完成了贷款项目管理的科学程序和完整周期，其中，项目的审查与评估阶段，则是银行项目管理工作的重点和关键。

（二）竞争招标项目的管理程序

在国际经济中，几乎全部建设投资项目都是通过招标——投标来完成的。中国对外开放水平不断提高，中国与国际经济的联系日益紧密，中国许多建设项目都是通过国际招标—投标来建成的。

招标的根本作用是将竞争机制引入项目建设，而竞争的结果是

提高建设投资的效率，主要表现在以下方面：

第一，有利于降低工程成本。通过竞争性招标投标，往往使工程成本显著降低，而这种降低成本主要是靠施工单位（承包人）提高劳动生产率和加强管理获得的。至于工程质量和建设工期，由于有合同文件的约束，“业主”和咨询设计单位进行监督检查，并不因成本降低而受到影响。

第二，有利于实现建设单位的目标。在招标竞争机制中，招标人处于主导地位，招标文件和承包合同都是招标人聘请咨询设计公司拟定，最后由招标人批准的；工程项目的建设目的、建设时间和质量标准，都明确写入上述文件中。承包人通过竞争中标后，在实施项目过程中，必须严格遵守合同要求，从而使工程项目又快、又好、又省地建成，满足了“业主”或招标人的要求。

第三，促使施工单位不断提高素质。采用招标承包制，施工单位作为承包人，加入了竞争行列。为了在竞争中取胜，并求得发展，施工单位要不断地改善经营管理，提高人员技术素质，提高劳动生产，重视经济效益。

第四，使工程建设纳入经济合同法的管理范畴。在招标制中，招标与投标双方要签署一系列合同文件。这些合同文件都具有法律效力，并受国家《经济合同法》的指导和约束。工程建设中所有问题的解决，都有明确的、具有法律效力的合同文件约束，从而使建设项目按《经济合同法》办事，减少许多扯皮和纠纷。

一般情况下，招标项目的事前管理要经过如下阶段，见图 1-2。

为了说明招标项目的事前管理程序，有必要对图 1-2 中的内容作些解释。

对于工程业主或项目投资者而言，作出“确定项目”决策是整个招标项目的最重要阶段。这一阶段通常就是对项目进行可行性研究或对项目进行评估的阶段。为了这一阶段，项目投资者应该而且必须广泛收集信息、深入分析和研究项目的收益与风险，审慎作出决策。

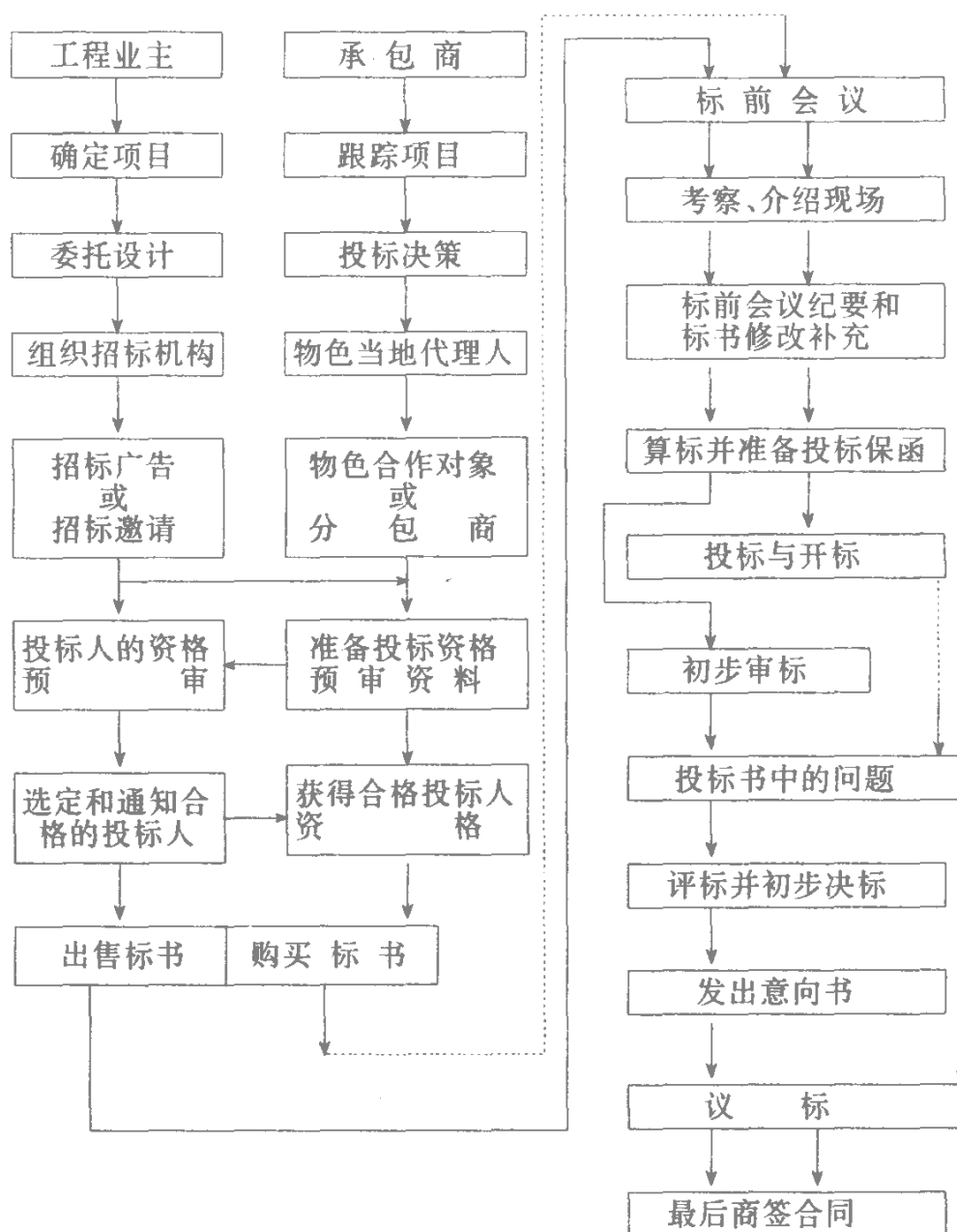


图 1-2 招标投标程序图

当投资项目已被选定后，为了降低项目成本，提高建设效率，就要从事组织招标投标的工作。有些项目不需要对投标人进行资格预审，这些项目通常是规模不大的项目。由于投标要花费投标人大量的人力、物力与财力，而最后中标的投标也许只有一个，因此，为

避免那些几乎不可能中标的投标人参与投标，对众多的投标人进行资格预审就是必要的。

算标是指投标人在充分理解建设项目的要求后，对投资项目的金额或工程造价进行计算。这一阶段中还包括银行保函的准备。投标人出具银行保函是为了保障招标人即项目投资者的利益。如果投标人在投标书中规定的有效期内撤回标书，或者在投标有效期内接到业主所发的中标通知后，未能或拒绝按规定签署协议，或未能按规定提供履约合同保证金，那么，发出保函的银行，将无条件向招标人支付投标保证金。

评标通常分为经济评价与技术评价两个部分，分别由专家负责评定。由于投标人算标时所用的参数不是统一的，例如，计算标价时的货币种类不同，或者货币种类相同，但货币汇率不同，等等，使得各个标价之间的可比性发生问题，在经济评价时，必须按统一标准对标价进行核算。

议标与评标看上去没有什么区别，实际上是完全不同的两个概念。议标是商议标价，是指投标人已经中标后，招标人与中标的投标人就标书上的某些“小”问题进行商议，此时的气氛一定是友好的，因为，双方已经在大的方面达成共识，当小的问题解决之后，双方就可签订合同了。

尽管招标项目的事前管理程序比较复杂，但对招标人或项目投资者而言，复杂的工作可以委托给专业招标公司完成，而自己需要特别注意的是“项目确定”这一阶段。

(三) BOT 项目的管理程序

BOT 项目是没有或仅有有限追索权的融资项目。由于 BOT 项目从发起、立项、工程招标、设计、建设、运营到最终移交，全过程要长达十几年，甚至几十年。其间牵涉到各方的利益，矛盾复杂，投资者和融资者要在项目的各个阶段，特别是项目的事前阶段，进行细致的管理和科学的组织。

BOT 项目的管理程序主要分为项目提出、项目招标与审定、特

许权（项目）合同签订、项目公司成立、项目筹资、项目建设、项目经营、项目移交等 8 个阶段。

1. 项目提出

BOT 项目的提出，通常分两种情况：一种是政府各主管部门根据全国或区域经济发展规划，社会对扩大和新增社会公共基础设施的需求或期望以及现有公共基础设施对经济发展和社会满足程度等，提出可适用于 BOT 方式建设的项目建议；另一种是由私人企业或财团，根据政府确定的建设规划和重点，自身发展需要以及在对市场需求研究的基础上，向政府提出可采用 BOT 投资方式进行建设的项目建议，供政府选择决策。由政府经济综合部门进行评审，以确定项目是否成立，项目的建议一般应包括下述内容：

- 证明项目是能给国家或某一区域带来利益的优先项目；
- 项目的初步设想；
- 初步的社会和经济效益估价；
- 对实施选择方案的初步可行性分析；
- 项目风险及概况的评估；
- 下一阶段项目开发的建议方案。

2. 项目招标与审定

项目招标与审定是指项目提出并经政府评审同意后，政府主管部门对拟参与此项目的私人企业进行综合对比，从中选择最合适的私人企业承担该项目的过程。这一过程分为两步。

第一步是意向登记。政府部门对拟采用 BOT 方式建设的项目，通过新闻媒介向社会公开发布，邀请有兴趣的私人投资、建设或经营企业，对此项目的建设提出初步设想。

第二步是选定中标单位。政府部门对意向登记中入选的候选者，发出报送项目正式、详细方案的邀请。被邀请的私人企业一般有 3~6 个月的时间进行准备，然后向政府部门提出其正式的投标书和项目实施的具体方案。政府部门对各候选私人企业所呈报的详细方案进行评审，从中选择最符合意图的中标者。

3. 特许权（项目）合同签订

特许权合同是政府或代表政府的授权机构，根据国家有关法律、法规规定与中标的私人企业签订契约性文件，由政府授权其在一定期限内建设、经营该项目，并获得收益，待特许期满后，将项目设施及资产无偿转让（移交）给政府。

4. 项目公司成立

该项目公司也称为 BOT 项目公司或称为特许权公司。成立项目公司的目的主要是有一个责任主体来具体承担该项目的建设与管理。

5. 项目筹资

项目筹资由项目公司具体负责。大多数 BOT 项目公司的筹资包括项目发起人提供的股本和商业银行、国际金融机构和双边政府等提供的贷款。在大多数情况下，股本占 10%~30%，剩余部分以无追索权或有限追索权方式进行筹措。项目公司与金融机构签订的融资合同不能违背项目公司与政府部门签订的特许权合同中规定的方案、原则，否则融资或合同无效。

6. 项目建设

项目公司根据特许权合同规定的技术和时间等要求，组织设计、施工和采购等工作，这些工作可由项目发起公司自己承担，也可承包给其它公司，但必须有明确的合同保证。

7. 项目经营

特许权公司根据自身能力对已建成投产的项目，可以自己进行经营，也可委托其它公司代为经营。在运营期间，项目公司不仅需要支付工程经营成本，归还贷款，而且还要支付股本的分红。

8. 项目移交

特许期满后，项目公司必须按特许权合同中规定的项目质量标准、资产完好程度等，将项目的资产、经营期预留的维护基金和经营管理权全部移交给东道国政府。

第二节 项目评估

一、项目评估的程序

建设项目的评估工作，要根据基本建设前期工作程序来进行。我国一般基本建设前期工作的一般程序是：①项目建议书；②可行性研究和设计任务；③扩大初步设计；④施工图设计。为了使项目评估起到参与投资决策的作用，项目评估工作要抓住时机，分别在项目建议书、可行性研究和设计任务书阶段进行，要在设计任务书被批准之前完成。如果是中外合资项目或一般私人投资项目，投资者要在项目的“创意”阶段，就对潜在的投资项目作评估。

一般来说，项目建议书相当于国外的机会研究，即对投资效益前景作粗略的预测和分析。自企业提送项目建议书起，银行就开始着手项目评估工作，如选择备选贷款项目，建立备选贷款项目档案等。在项目建议书得到批准，并进行可行性研究之时，银行就应搞好调查研究工作，广泛收集与项目有关的文件、数据资料和有关技术经济基础参数。为及时、准确编写项目评估报告，一拿到项目的可行性研究报告就应对可行性研究报告进行分析和评估。

项目评估一般分以下几个程序：

1. 组织评估小组。项目评估是在项目可行性研究基础上，主要依据项目的可行性研究报告进行的，因此，简单的项目，指定专人负责即可。重点项目或比较复杂的项目，则应组织评估小组，要有各方面专业人员参加，明确分工，并制定好评估工作计划。

2. 制定评估工作计划。项目评估工作计划一般应包括：（1）评估目的。根据项目的性质、特点，提出需要解决的问题和达到的目的。（2）评估方法。为了达到评估目的，确定通过什么方法，采用什么资料，进行哪些调查以及所要达到的基本要求。（3）评估进度。按照调查、评估和审查分析的内容、范围，制订出项目评估的时间进度。

3. 开展调查研究，收集资料数据。在项目评估工作中，开展调查研究和收集资料数据是一项难度、业务量都比较大的基础工作。尽管项目评估所需的大部分资料数据在企业报送的可行性研究报告中已经具备，但是，银行必须站在公正的立场上，一方面要根据项目的可行性研究报告中的资料和数据进行查证，以估计它们的真实性和准确性；另一方面，又必须从银行的角度出发，通过深入的调查研究，广泛收集、补充必要的文件、资料和有关的技术经济基础参数，力求所占有的各项数据资料的质和量不致于影响评估分析的准确性。对收集所得的资料数据应予以加工整理，汇总归类，并编制出各种调查表、测算表、分析表以及简要的文字说明，供正式开展审查分析和评估时选用。

4. 进行技术、经济审查分析和评估。在开展调查研究和收集资料数据的基础一，根据项目“可行性研究报告”，按照项目评估的内容和要求，对项目进行技术、经济审查分析和评估。在审查分析中，要注意：（1）要根据所得资料的时间顺序、数字异常、情况突变、同业对比等找出疑点和问题。（2）对发现的疑点和问题进行调查，找出原因，加以证实。（3）针对原因，研究问题的实质，分清主次，分清内因与外因，分清问题是否可以克服等。（4）综合判断。首先是尊重核实的各种资料和客观事实。其次要从长远观点预测各种因素的未来变化和发展趋势，这些变动和趋势对项目会产生何种影响，最后是考虑各种因素间的相互关系及其变化对项目的影响程度。

5. 编写评估报告。在完成各项审查分析和评估之后，便可根据审查分析和评估的结果编写项目评估报告。评估报告中要对拟建项目进行多方案比较，确定最优方案，提出贷款项目的评估结论。

二、项目评估的内容

1. 建设必要性的评估。主要是结合对借款企业和项目的调查。这是拟建项目能否确立的前提。

2. 建设条件的评估。这是拟建项目能否顺利进行的保证

3. 技术先进性、适用性的评估。确定拟建项目能否正常投产或

交付使用。

4. 市场预测的评估。确定拟建项目的必要性和生产规模。
5. 基本数据的预测和分析。测定项目的建设总投资和分年投资。预测投产后各年的生产成本、销售收入和利润以及还本付息等数据，为分析企业经济效益和国民经济效益作准备。
6. 企业经济效益的评估。确定拟建项目财务上的可行性。这是从微观经济效益的角度判断拟建项目取舍的依据。
7. 国民经济效益的评估。确定拟建项目经济上的可行性。这是从宏观经济效益的角度判断拟建项目取舍的依据。
8. 对影响拟建项目经济效益的有关政策和体制的建议。这是围绕进一步提高拟建项目投资经济效益，对现行的财经政策和经济管理体制不够协调或不够适应的方面提出的评价和建议。
9. 总评估。在对以上八个方面评估基础上，归纳分析结果和评估意见。对拟建项目必要性以及技术上、财务上、经济上的可行性进行总的评价，并最终确定该项目的最优方案。

项目评估工作程序内容见图 1-3。

三、项目评估中的经济评价

（一）经济评价的概念与层次

项目经济评价是项目评估的重要内容，是在项目决策前，采用现代分析方法，对拟建项目计算期内投入产出各经济因素进行调查、预测、计算和论证，选择最佳方案。

我国现行的项目经济评价分为两个层次，即财务评价和国民经济评价。财务评价是在国家现行财税制度和价格的条件下，从企业财务角度分析、测算项目的费用和效益，考察项目的获利能力、清偿能力等财务状况，以判别项目在财务上的可行性。国民经济评价是从国家的、社会的角度考察项目，分析计算项目需要国家付出的代价和对国家的贡献，以判别项目的经济合理性。一般情况下，应以国民经济评价结论作出项目取舍的主要依据。

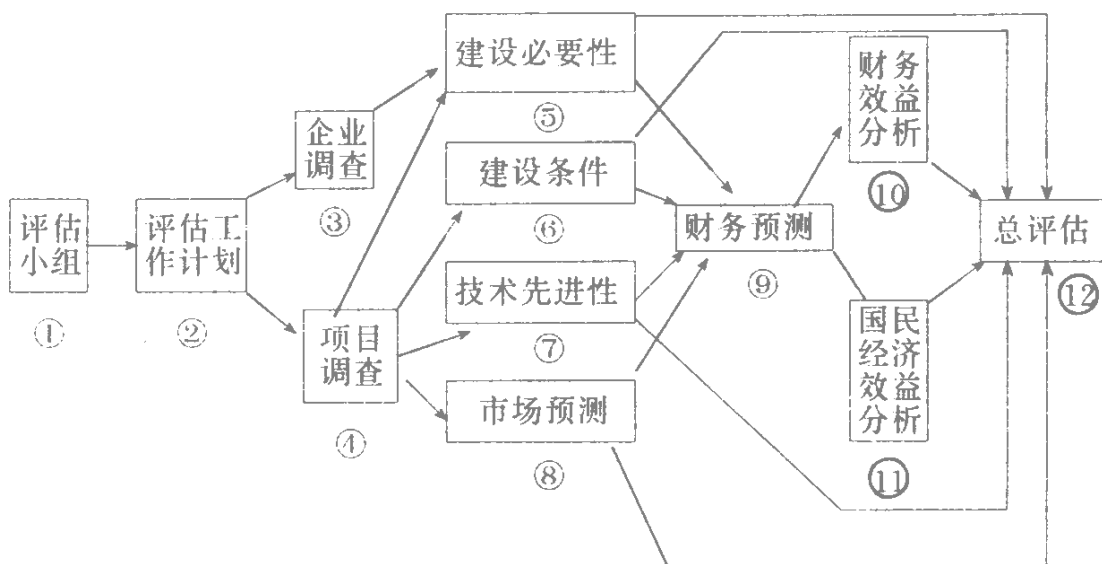


图 1-3 项目评估工作程序

（二）经济评价的目的和作用

经济评价的目的在于最大限度地提高投资效益，即如何以较省的投资、较快的时间、较少的投入获得最大的产出效益。

我国 40 年的基本建设中，成功地建成了一批经济效益和社会效益好的建设项目，但有些项目由于决策依据不足，决策程序不严，决策方法不当而导致决策失误，造成项目建设和投资后生产经营中的浪费。给国家带来很大损失，这方面的教训也是很深刻的。历史的经验证明，决策失误是最大的失误。在实现项目决策科学化和民主化的过程中，完善项目评价方法，特别是建立科学的、实用的经济评价方法和评价参数，无论是对加强投资宏观管理，还是对提高每一个具体项目的投资效益都有十分重要的作用。

从国民经济的宏观管理看，经济评价可以使社会的有效资源得到最优的利用，发挥资源的最大效益，促进经济的稳定发展。经济评价中采用的内部收益率、投资回收期、贷款偿还期等指标及体现宏观意图的影子价格、影子汇率、行业基准收益率等国家参数，可以从宏观的、综合平衡的角度考察项目对国民经济的净效益，借以