

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。