

我国投资项目可行性研究 60 年的回顾和展望

李开孟

(中国国际工程咨询公司,北京 100048)

摘要:本文总结了建国 60 年来我国可行性研究所经历的主要事件,根据不同历史时期可行性研究工作所肩负的特殊历史使命,将我国可行性研究的发展历程划分为三个阶段,并对不同发展阶段的可行性研究工作所取得的成绩及存在问题进行了剖析。在此基础上,结合当前我国投资体制改革及贯彻落实科学发展观的需要,对今后可行性研究工作需要重点研究和解决的问题进行了展望。

关键词:可行性研究;技术经济分析;项目评价;学科建设

中图分类号:F830 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-980X(2009)09-0066-07

中国古代思想家韩愈曾经说过,“凡事预则立,不预则废”。这里所说的“预”,强调的就是要有“预见性”、“计划性”。可行性研究对项目的可行性进行分析论证,就是强调对工程建设活动要有“预见性”和“计划性”。事实上,对于工程建设投资的“预”和“立”的思想,我国古已有之,而且还造就了诸如都江堰工程、万里长城等彪炳千古的伟大工程。2009 年是新中国成立 60 周年,对建国以来我国可行性研究工作进行回顾并展望未来发展前景,旨在总结经验,不断推进我国可行性研究事业前进发展,为建设项目的科学决策保驾护航。

1 我国开展可行性研究工作 60 年的回顾

自建国 60 年来,我国完成了一大批世人瞩目、影响重大、意义深远的重点项目的建设,取得了辉煌的建设成就^[1]。建国初期,以 156 项重点建设项目为依托的大规模工程建设拉开了新中国建设的序幕;改革开放之初,国民经济百废待兴,国家大规模引进外资,以重点项目建设促进改革开放;20 世纪 80 年代以来,我国经济步入快速发展阶段,能源、交通等基础设施建设严重滞后,一批重点项目的建设解决了这些制约经济发展的“瓶颈”问题,为国家迈向现代化奠定了坚实基础;进入 21 世纪,我国又通过一系列建设项目的实施,实现了“保增长、扩内需、调结构”,促进了科学发展。可以看出,在我国经济发展的不同历史阶段,建设项目所肩负的历史使命也各有特点。同时,在各类项目的前期策划、科学论证及实施评价过程中,可行性研究和项目评价都发

挥着独特作用。我国在投资建设领域开展可行性研究理论方法的研究和应用大致经历了如下阶段。

1) 20 世纪 50 年代,技术经济分析论证的萌芽阶段。

在 20 世纪 50 年代,中国学习并引入前苏联的基本建设管理经验,在建设过程中开展过类似于可行性研究的项目评价工作,当时叫做技术经济论证。早在 1951 年 3 月,当时的中央人民政府(政务院)财政经济委员会(中财委)颁布了《基本建设工作程序暂行办法》,其中第九条明确规定:“初步设计应先勘察关于设计所必需之各种资料情况,然后据以考虑技术上的可能性与经济上的合理性,作出初步设计,确定建设规模和标准,以作为技术设计的依据。”这实际上就是要求在进行初步设计时首先要进行调查、勘察,并在此基础上进行技术经济分析,以确定工程在技术上的可能性和经济上的合理性,经过批准以后,作为技术设计的依据。这是新中国首次提出在项目决策阶段要进行技术经济论证^[2]。1952 年 1 月中财委又对上述办法进行了较大的修改与补充,颁布了新的《基本建设工作暂行办法》,特别强调“所有甲、乙、丙三类的建设单位在进行设计之前,应先经调查研究,提出计划任务书经批准后,方得开始设计。计划任务书之提出必须符合于国家建设的方针及国家长期建设计划之规定。”计划任务书共包括六项内容:“一、产品种类及其在国民经济中的重要性。二、生产规模及其发展远景。三、建设地点及与有关工业之关系。四、建设期限及其与有关工业之配合。五、投资估算数与所需外汇数。六、资源与经济条件,包括原材料供应与产品销路。”同时还提出

收稿日期:2009-08-19

作者简介:李开孟(1965—),男,河南信阳人,中国国际工程咨询公司投资项目可行性研究与评价中心主任,研究员,研究方向:工程咨询评估理论方法、技术经济分析、政策研究及投资决策咨询,中国技术经济研究会会员登记号:1030100613S。

“计划任务书必要时可以同时提出几个方案,并具体比较其利弊,以供核定时之参考。”这些规定强调除生产规模、建设地点、协作配合、建设期限、投资估算之外,还要求分析资源与经济等建设条件,研究原材料的供应与产品销路,并要求进行多方案比较,以供核定(也就是决策)时之参考。在谈到初步设计时,又进一步规定:“初步设计是根据批准的计划任务书对设计对象作通盘的研究与计算的文件,目的在于阐明设计对象在技术上的可能性与经济上的合理性。”^①这就意味着,如果初步设计不足以证明其“在技术上的可能性和经济上的合理性”,项目还有被否决的可能,即项目要通过计划任务书和初步设计两个阶段进行决策论证。规定技术设计是“对批准的初步设计中一切规定及技术问题的明确化与具体化”,只有通过了初步设计的项目才能进入技术设计阶段,这使得项目前期论证成为影响项目投资决策的重要因素。这些规定虽然同现在的项目可行性研究还有一定的距离,但在思想和内容方面已经基本具备了项目可行性研究等项目论证的初始形态,所以可以认为是我国投资项目可行性研究的萌芽阶段^[3]。实践证明,中国在“一五”时期,由于较好地实行了这种技术经济论证制度,因此项目建设进行得比较顺利,效果也较好。特别是 156 项重点工程的圆满建成使用,为中国的工业化和较为完整的国民经济体系的建立打下了良好基础。

在传统的计划经济时代,这种技术经济论证不可避免地存在较大的局限性。一是论证的主要目的不是看项目是否符合社会经济发展需求,而是看项目是否符合计划的需要。二是没有把前期决策咨询作为一个独立的阶段,而是把它视为设计工作的一部分,混淆了两个阶段的不同任务分工。在初步设计阶段进行投资决策,不仅浪费人力、物力与时间,而且也难以对建设项目的实施真正地、系统地、科学地进行可行性论证,这是一个重要的缺陷。三是在经济分析方面只是提出了要求,并未做任何具体的规定,所以难以落实。四是不仅缺乏经济论证,更缺乏资源、环境、节能、社会影响等方面的论证。五是与西方可行性研究和项目评价分析方法存在很大差异。

1958 年开始的“大跃进”和随之而来的“文化大革命”,使得“一五”时期在工程建设中行之有效的 basic 建设程序和项目评价方法被当作条条框框而遭到抛弃或破坏,研究及应用成果荡然无存。中国的

项目可行性研究和建设事业受到严重破坏,“三边工程”^②随处可见,项目投资效益低下,国民经济被推向崩溃的边缘。

2) 改革开放后西方可行性研究在中国的引入和兴起。

1978 年底,党的十一届三中全会召开以后,中国实行了改革开放政策。一方面改革重申了过去的一些办法和措施,使基本建设工作逐步恢复。同时,中国也开始大规模地引进国外的先进技术和管理经验。西方现代可行性研究的引入主要有经济与政策两方面的背景。一是随着外资的进入,项目要获得世界银行、亚洲开发银行和其他国际金融组织的贷款,必须经过有资格的项目评价机构进行评审才能签订贷款协议,这一强制性程序规定促使中国放宽政策限制,开启国际项目评价机构进入国内市场之门。二是在推行基本建设及投资体制改革的同时,为了加强项目前期工作、提高投资效益,在学习借鉴国外经验的基础上,着手组建中国自己的项目评价咨询机构,以担负国家重点工程项目的建设方案论证、技术经济评价和其他可行性研究工作。1982 年原国家计委要求重视投资项目的前期工作,明确规定把国际上通行的“可行性研究”工作纳入基本建设程序。同年,经国务院批准成立了中国国际工程咨询公司。1985 年国家又决定对建设项目实行“先评估,后决策”的制度,规定建设项目特别是大中型基本建设项目和限额以上技术改造项目都必须经过有资格的工程咨询机构进行评估论证,才能决定是否纳入国家投资计划^[4]。国家明确了可行性研究报告编写和评估工作属于智力型服务行业的工作,其任务是运用多学科知识和经验、现代科学技术和管理方法,遵循独立、科学、公正的原则,为政府部门和投资者对经济建设和工程项目的投资决策与实施提供咨询服务,以提高宏观与微观经济效益。在这样的认识指导下,国家主管部门允许有条件的勘察设计单位开展项目可行性研究业务,鼓励和支持组建专门的工程咨询公司和以其他形式作为独立主体经营,开展可行性研究和项目评估工作。

在理论方法体系的研究和应用方面,主要是通过学习西方国家的成功经验,并结合中国的实际情况进行研究创新。1983 年,原国家计委发布《关于建设项目进行可行性研究的试行管理办法》,重申“建设项目的决策和实施必须严格遵守国家规定的基本建设程序”,“可行性研究是建设前期工作的重

① 参见该文件第十一条之规定。

② “三边工程”是指“边勘察、边设计、边施工”的工程。

要内容,是基本建设程序中的组成部分”。当时国家对可行性研究报告的内容和深度要求没有具体规定,实际工作基本借鉴联合国工业发展组织(United Nation Industrial Development Organization,简称UNIDO)推荐使用的《工业项目可行性研究报告编写手册》为蓝本进行编写。

1983年9月,国务院在其通过施行的《中外合资经营企业实施条例》中规定,中外合资项目要编制与项目建议书相配合的“初步可行性研究报告”,目的是为编制项目建议书提供依据。其中规定只有在项目建议书和初步可行性研究报告得到批准后,合资企业才可开展以可行性研究为中心的各项准备工作。

当时人们普遍认为,可行性研究工作的核心是经济评价。我国已经引进并开始重视可行性研究工作。在对过去几年实际工作的总结和研究经验进行探讨的基础上,1985年国家科学技术委员会和国务院技术经济社会发展研究中心(国务院发展研究中心的前身)共同组织编写了《工业建设项目可行性研究经济评价方法——企业经济评价》,并经原国家计委审核,推荐给有关单位试行。之后于1987年,原国家计委和建设部发布《建设项目经济评价方法与参数》,1993年发布第二版,2006年发布第三版。为了进一步规范投资项目的可行性研究工作,受国家发展计划委员会的委托,中国国际工程咨询公司于1997年开始组织专家对可行性研究的规范工作进行总结研究,原国家发展计划委员会于2002年以计办投资(2002)15号文发布实施《投资项目可行性研究指南》,这是我国第一本在国家层上用以指导全国投资项目可行性研究工作的规范性文本。这些研究成果的问世,标志着我国投资项目可行性研究理论方法的研究应用进入了兴起阶段。

自改革开放开始,特别是小平同志1992年南巡讲话之后,可行性研究与项目评价工作在我国受到高度重视。我国还于1978年11月25日成立了中国技术经济研究会,开展了一系列投资项目技术经济论证理论方法的研究及应用工作^[5],学术氛围也比较浓厚,但存在以下主要薄弱环节:①可行性研究理论方法的研究应用基本是学习借鉴西方国家及有关国际组织的做法,并在此基础上进行消化吸收,缺乏自主创新的内容;②可行性研究主要关注的是工业项目,交通运输、农林水利、社会事业等行业项目的可行性研究工作在研究内容和分析逻辑上与工业项目存在很大差异,但人们习惯于以UNIDO的手册为模板套用,使得部分行业的可行性研究工作难以反映行业特点;③不分投资主体和资金来源,无论

是政府投资项目还是企业投资项目,无论是国有资本投资项目还是民营或外资项目,均采用统一模式,且可行性研究所关注的内容均相同,使得各类项目的可行性论证只注重形式,不注重内容及项目特点,项目研究论证流于形式;④可行性研究报告成为政府投资主管部门和行业管理部门履行对投资项目审批职能的重要载体,各行业部门通过对可行性研究内容和深度进行规范要求,来固化有关部门的审批权力,从而使得从国外引入的可行性研究报告在部分项目上演化为可批性报告;⑤可行性研究以工程方案和经济评价为核心,缺乏对资源环境、征地拆迁、移民安置、社会影响等方面的分析;⑥经济评价以工业项目等市场竞争类项目的分析逻辑为框架^[6],对于社会公益事业、基础设施、基础产业项目的经济评价基本照搬工业项目的做法,难以反映行业特点,使得部分行业的建设项目经济评价流于形式。

3) 进入新世纪我国可行性研究事业面临空前的困难和挑战。

由于受传统计划经济体制的影响,我国政府长期以来要求对包括企业投资项目在内的各类项目可行性研究报告进行审批,使得人们对可行性研究报告的编写留下了很深的印象。在市场经济体制下,企业投资项目可行性研究是企业内部用于自身投资决策的一种项目分析工具,是分析项目是否具有可行性的一种分析方法,与政府部门的行政审批活动本身没有直接联系。政府对企业投资项目的可行性研究报告进行审批,甚至对企业之间合资、合作行为签署的商务协议也进行审批,实际上是在行使企业董事会的职责,是政府部门“越位、错位和缺位”的生动体现。在传统计划经济体制下、政企不分的国有国营体制下,企业作为政府部门的附属机构是很正常的,但在现代市场经济运行模式下这却是让人根本无法理解的事情。正是我国政府部门要求对企业投资项目可行性研究报告进行审批,使得人们对可行性研究报告的编写存在很多的误区。

如前所述,我国企业编写可行性研究报告,是改革开放的产物,是从西方国家学习过来的,其蓝本是联合国工发组织的黄皮书,即《工业可行性研究报告编制手册》。该书要求工业项目可行性研究报告应该包括以下内容:①概述;②项目背景及目标定位;③市场及营销分析;④原材料等供应方案;⑤建厂地区、厂址选择及环境分析;⑥工程技术方案研究;⑦项目组织管理方案研究;⑧员工配置方案研究;⑨项目实施进度及财务预算安排;⑩财务分析评价^[7]。可以看出,这些内容主要都是从企业的角度对项目

的可行性进行论证。虽然该书也提到要关注项目对环境污染等方面的影响等问题,但仍然是从企业的角度分析项目实施是否符合达标排放等环保法规的要求,是否需要增加环境保护工程以及企业为此需付出的代价。

西方可行性研究的理论方法传入我国后,由于演变成政府对投资项目进行行政审批的一种工具,项目单位必须按照政府部门规定的章节设置、内容、深度要求来编写可行性研究报告,因此使可行性研究报告的内容加入了越来越多的政府审批行政职权所管辖的内容。如原国家计委委托中国国际工程咨询公司编写的《投资项目可行性研究指南》中,要求可行性研究报告除了应对企业内部事项诸如市场前景、厂址选择、工程技术方案、投资估算、财务效益等进行论述之外,还应包括环境影响评价、国民经济评价、社会评价、区域经济影响评价等内容^[8]。一些政府部门还要求企业可行性研究报告增加诸如劳动卫生、安全生产、消防、地震、水土保持、土地预审、压覆矿藏文物、项目用海评价等内容。在市场经济体制下,政府对这些社会公共事项的管理,应是在项目实施的环节,通过政策法规等间接手段进行管理,而不应在项目前期可行性论证阶段通过对可行性研究报告进行审批的方式来履行。

认识上的差异使得人们对投资项目可行性研究报告的编写内容及深度的理解日趋复杂化,以至于各行业主管部门纷纷提出制定属于本行业的投资项目可行性研究报告编写的大纲、指南、手册等,以便把行业管理的思路和要求统统加入到可行性研究报告中。项目业主单位为了使项目获得批准,需要跨越各种各样的审批门槛,并需要付出相应的申报成本。

在可行性研究与项目评价理论方法的实际应用方面存在以下主要问题:①政府与企业、政府与社会、政府与市场、政府与公民等不同角色的定位模糊,政府部门“越位、缺位、错位”的现象没有得到根本改变,难以针对特定目标开展有针对性的可行性研究;②政府对国有企业和民营企业、外资企业按照相同的路径设置项目评价审查机制,遵循所谓相同的“国民待遇”,但国有企业和非国有企业天生就具有明显不同的性质,政府投资兴办的事业单位及企业应属于公共部门,但却按照一般商业企业模式进行审批管理,这种逻辑上的混乱使得可行性研究与项目评价难以按照科学可行的路径展开;③可行性研究与项目评价的制度建设带有明显的行政审批特征,缺乏经济和法律手段的运用。政府各主管部门主要通过行政审批手段,设置各种审批门槛来履行

其管理职能,而项目业主单位通过各种审批后,对于其能否按照项目前期评价的要求去执行,却缺乏各种相应的跟踪、监测、评价及责任追踪约束、处罚制度,其结果必然是轰轰烈烈走过场,社会为各种项目论证评审付出巨大成本,但实质效果并不理想;④由于可行性研究的实际工作由行政部门主导,政府部门工作人员往往欠缺专业层面的知识,专家经过辛苦努力所取得的可行性研究成果往往得不到政府官员的重视,一些不负责任的可行性研究报告也很容易蒙混过关,使得流于形式的可批性论证得以广泛流行,“劣币驱逐良币”的现象普遍存在;⑤项目投资具有明显的政府导向特征,中国特色的市场经济是政府导向的市场经济,政府以行政手段管理项目论证工作,往往为了报批项目的需要,限定在很短的时间内完成项目论证工作,项目论证承担单位往往没有充足的时间和精力对项目进行科学论证,只能疲于应付;⑥对可行性研究各方面的要求往往局限于原则性方面,尤其是对国家安全、节约能源、资源利用、循环经济、社会发展、发展规划、产业政策、公共利益等方面的评价要求很笼统,缺乏可操作的指南或准则,这使得实际应用缺乏依据而流于形式;⑦由于在很多情况下将可行性研究仅仅定位于报批项目的一种手段和工具,人们普遍认为进行可行性研究并不是要真正开展可行性研究,而是要通过“可批性研究”来获得审批,并进而获得银行贷款等。这种错误定位使得人们对可行性研究自身的价值大打折扣,从而不愿意投入太多的精力开展可行性研究,并使得对可行性研究的资源投入尤其是经费投入严重不足,以至于没有条件认真开展可行性研究工作;⑧可行性研究执业人员的管理存在严重问题,违反执业道德和行为规范往往得不到应有的惩罚,可行性研究的资质及准入条件较低,而且主要是注重单位资质的管理,不注重个人资质。项目评价机构往往为了满足单位资质准入的要求,将未从事实际工作的外单位人员挂靠在本单位门下,此类现象非常普遍,这种中国特色的行业管理体制影响了可行性研究相关行业的健康发展。

上述现象表明,在我国基本上能够做到所有项目都编写可行性研究报告,但很多项目可行性研究报告的质量不高,即使能够编写出高质量的可行性研究报告,往往也难以发挥其应有的作用。人们对可行性研究工作的实际重视程度在下降,相关领域的学术研究热度在降低。可行性研究与项目评价在技术经济学科中的地位也在下降^[9]。尤其是 2004 年国务院发布关于投资体制改革的决定,要求政府投资主管部门不再审批企业投资项目可行性研究报告

告,使得可行性研究的地位进一步降低,我国可行性研究事业面临空前的困难和挑战。

2 我国可行性研究的趋势展望

我们认为,挑战历来都是和机遇并存的。在新的投资体制框架下,企业投资项目不再需要上报可行性研究报告,这使得企业投资项目可行性研究报告的编写回归其本来面目成为可能。这就要求企业应根据其自身决策的需要,自行决定编写可行性研究报告的内容、形式、深度要求,没有必要必须按照政府规定的“标准格式”进行编写,当然更没有必要编写成一本“可批性报告”。同时,我国面临资源、环境等各方面的巨大压力,贯彻落实科学发展观要求企业投资项目不仅要关注其自身利益,还要承担相应的社会责任^[10]。对于政府投资项目,则需要从政府公共治理的角度进行可行性研究^[11]。这就要求我国广大技术经济专业人士要高度重视针对可行性研究及项目评价理论方法创新领域的专题研究,为科学发展及投资项目的科学决策保驾护航。可行性研究应在借鉴国外经验的基础上,扎根于我国本土,自主创新,在新的起点实现新的跨越。笔者认为,今后需要开展以下领域的研究和创新。

1) 对可行性研究思路 and 理念创新的研究。

新的投资体制强调“谁投资,谁决策,谁承担风险”。随着审批制度改革及风险责任追踪约束机制的建立和完善,以应付上级审批为最高目的的“可批性研究”将失去其存在的制度土壤,“力求可批性、戏说可行性”的时代即将成为历史,真正意义上的科学的“可行性研究”的时代已经来临,可行性研究真正变成专家行为。这就要求工程咨询单位必须从实际出发,独立、客观、公正地开展可行性研究工作,克服主观片面性和“长官意志”的干扰,以避免人为因素的影响,同时要维护可行性研究的严肃性和科学性,避免部分地方行政长官把可行性研究作为争项目、争投资的手段。

2) 对可行性研究内容及实现路径的研究。

在“力求可批性、戏说可行性”的情况下,可行性研究报告只重视“规范文本”的格式要求。对于一个从来没有做过可行性研究的人,只要有一个好的“范本”做参考,很快就能杜撰一个合乎格式要求的可行性研究报告。随着投资体制改革的深入,客观上要求可行性研究从重视形式转变为重视内容,如何根据不同类型项目的具体特点有针对性地确定可行性研究内容,使可行性研究能够解决实际问题、能够真正成为项目实施阶段的行动方案,并建立确保可行性研究的内容及建议付诸实施的保障机制,就成为

研究的重点。

3) 对可行性研究报告编写框架的研究。

过去的许多可行性研究报告,往往只是大量的、繁琐的、多半是无用的资料的堆砌,像“流水账”一样,不重视系统性及原因—结果、条件—目的等逻辑分析,各部分之间缺乏内在的、统一的逻辑关联,对报告的最终研究结论支撑力度不大。真正的可行性研究应强调投入产出之间、项目直接目标与宏观目标之间、目标体系与评价指标之间、外部假设与配套条件之间的逻辑关系分析,并通过系统分析最终确定项目是否可行。应研究如何针对各类项目的特点设计相应的可行性研究报告编写框架,从而使可行性研究工作建立在逻辑清晰、方法科学、系统可靠的基础之上。

4) 对方案比选和优化分析方法的研究。

投资项目可行性研究的过程,就是通过不断进行各种局部方案和整体方案的比选,淘汰不可行方案,最终选择确定最优方案的过程,没有多方案的比较和优化就没有真正的可行性研究。可行性研究报告的各个部分都要对相应的局部方案进行比选和技术经济论证,为项目决策提供比选依据,同时强调应在局部方案比选的基础上重视项目总体方案的比选和方案优化。应重视研究如何采用科学可靠的方法进行方案比选和优化,以提高方案比选工作的科学性和准确性,避免不必要的工作反复,并节省项目投资和运营成本。

5) 加强对投资估算准确性评价方法的研究。

投资估算结论是进行投资决策及投资管理的重要依据,也是融资方案策划评估、投资规模及结构合理性分析的重要基础。由于我国长期以来没有建立法人投资责任制,特别是在急于求成的思想指导下,一些项目前期工作粗糙,加之行政领导匆忙决策,影响项目实施效果,因此投资估算所依据的定额标准往往不能反映实际情况,投资估算精度不高,直接影响科学决策。因而,可行性研究应从如何彻底改变我国传统的根据标准定额及国家规定的估算指标进行投资估算的做法出发,建立基于市场实际需要的投资估算、管理及跟踪评价理论方法及制度框架体系。

6) 注重对融资方案策划及分析评价方法体系的研究。

目前我国大多数可行性研究报告没有包括融资方案优化分析的内容,特别是对于公益性及基础设施项目,不分项目性质及行业特点,简单套用经营性企业资产负债比例的方法,按照国家规定的资本金制度,确定所谓项目资本金比例及银行贷款方案,而

不考虑融资方案的财务可持续性。为适应融资主体多元化、融资渠道多样化、融资方式复杂化的需要,可行性研究必须重视融资方案的分析论证,应研究如何根据项目特点进行融资方案策划,进行资金结构、融资成本及风险分析,以及融资方案的比选和择优,以便为投资项目寻求融资渠道合理、融资成本较低、融资风险较小的融资方案。对于政府投资的项目,要分析论证政府资金介入的必要性,介入的途径和方式,是否还有更好的替代方案等。

7) 重视对风险分析、风险管理的方法及保障机制的研究。

与“可行性”相对应的概念,就是“不可行”,“不可行”就意味着有风险。因此,从这种意义上讲,可行性研究就是通过不断地识别项目可能存在的各种风险因素,寻找能够规避各种风险的项目方案,从而确保项目具有可行性的过程。不重视风险分析,就是不重视项目“真正的”可行性分析。风险分析应贯穿于可行性研究的各个环节和整个过程。应考虑如何通过可行性研究来预测、预报和预警项目存在的潜在风险因素和风险程度及其危害,提出规避各种风险的对策措施,为建立和健全风险决策机制、为项目全过程风险管理奠定基础。

8) 对项目评价工作如何适应政府职能转变方面的研究。

实际工作中发现一些可行性研究报告包罗万象,内容十分繁杂,但真正有用的内容并不多。随着政府职能的转变,政府作为社会公共事务的管理者在履行公共管理职能时,对项目的审批、核准和备案的内容,与项目业主、投资者、贷款银行对项目关注的重点将会明显不同,从而对项目评价提出了新的要求。如对政府核准的企业投资项目,要重点论述与项目的外部性、公共性有关的问题,诸如建设用和相关规划、资源和能源消耗、生态环境、社会效果等,强调进行各种符合性审查。过去那种无论何种类型的项目都强调要照搬同一个模式进行可行性研究的做法已经难以满足实际需要,必须探索如何根据政府职能转变的新要求,研究并提交有针对性的各类项目前期论证文件。

9) 对如何从企业理财的角度进行企业投资项目财务分析方面的研究。

落实企业投资决策自主权是发展市场经济的必然要求。这就要求企业在编制可行性研究报告时,不是在应付政府部门的行政审批,而是切切实实地在为自身发展而精心论证项目的可行性。企业投资的目的是要追求企业价值和股东财富最大化,因此必须从企业理财的角度对自身投资的项目进行科

学论证。这就要求必须改变在传统项目审批制的情况下只关注项目,很少顾及企业,将“项目”与“企业”相互分割的做法,研究如何从整个企业理财的角度对项目进行财务分析,研究如何设计理想的投资模式和融资方案,实现企业理财目标。

10) 对如何发挥社会评价在政府审查项目中的作用的研究。

贯彻落实科学发展观,必须强调以人为本,强调项目建设应为构建和谐服务,强调维护公共利益。这就要求必须重视社会评价工作,从项目可能产生的社会影响、社会效果和社会可接受性等方面,判断项目的社会可行性,提出协调项目与当地的各社会关系、规避社会风险、促进项目顺利实施的对策建议,强调重视公众参与、利益相关者分析、社会公平、机构能力建设等问题。

11) 对如何评价和处理经济外部性问题的研究。

政府投资管理部门为了履行公共管理职能,在项目审查中必须关注资源环境、经济安全、利益分配等各种问题,这就要求在项目经济分析中必须适应现代社会追求多元利益主体社会福利最大化的客观要求,分析各类社会成员的经济利益和风险损失,研究如何利用费用效果分析或经济费用效益流量分析等方法,对项目投资的外部性影响进行恰当地分析评价,研究投资项目的外部性内部化的方法途径及公众利益最大化保障机制。这就要求必须对传统的所谓国民经济评价方法进行必要调整,以便更好地为政府公共管理及审查项目服务。

12) 对项目投资的可持续目标及其实现路径的研究。

可持续发展是 21 世纪世界各国普遍关注的重要议题。强调破坏自然、掠夺自然就是破坏自己、掠夺自己;要关注人,也要关注自然;要满足人的需要,也要维护自然的平衡;要关注人类当前的利益,更要关注人类未来的利益。中国人口众多,资源短缺,生态脆弱,在发展过程中要倍加尊重自然规律,充分考虑资源和生态环境的承载能力,不断加强生态建设和环境保护,合理开发和节约使用各种自然资源,努力建设低投入、少排污、可循环的节约型社会,促进人与自然的和谐,实现可持续发展。这就要求在项目论证中要高度重视生态环境准入、节约资源能源、发展低碳经济,研究如何评价投资项目的可持续目标,以及如何实现这些可持续目标。

13) 对如何从公共理财的角度加强政府投资项目的可行性论证工作的研究。

政府投资项目客观上属于公共投资项目,公共支出费用无论资金来源方式如何,最终都会由社会

公众承担,因此必须从公共理财的角度研究如何有效利用公共资金,追求公共利益最大化。我国各级政府投资管理部门尤其是城市政府如何经营城市、树立地方品牌形象、优化地区投资环境、做好公共理财的大文章,政府部门及其附属机构如何从传统的公共设施、基础产业投资领域退出,政府与企业如何通过 PPP 模式建立双赢的理财架构、如何分析项目投资对政府公共财政的影响,都应成为项目前期论证所要关注的新内容。在投资方案的策划分析中,还应关注政府应扮演什么角色、什么职能应该交由市场去完成。对于公益性项目,还应研究代建制及政府采购招标方案的有效实施等一系列在过去的可行性研究报告中没有涉及过的问题。

14) 探索可行性研究如何与企业战略、管理咨询等其他专业咨询相互融合和渗透等问题。

随着投资体制改革的深化,我国将更加强调落实企业投资自主权,并将极大地激发企业的理财意识、战略发展意识和资本运作意识。企业投资项目重视将企业战略管理、企业诊断,管理咨询与项目可行性研究结合起来,极大地丰富了可行性研究的内涵,拓宽了可行性研究的视野范围,同时也要求研究这些专业咨询论证如何进行融合等问题。

参考文献

- [1] 新华社. 新中国 60 年重点工程建设巡礼 [EB/OL].

- [2009-08-06] http://www.gov.cn/jrzg/2009-08/06/content_1385023.htm
- [2] 中国国际工程咨询公司投资项目可行性研究与评价中心. 投资项目可行性研究教程[M]. 北京:地震出版社,2002:5-10.
- [3] 李开孟,徐成彬. 企业投资项目可行性研究与核准申请[M]. 北京:冶金工业出版社,2008:58-59.
- [4] 李定荣,李开孟. 建设项目可行性研究[M]. 天津:天津大学出版社,1994:6-9.
- [5] 中国技术经济研究会. 中国技术经济研究会 30 年大事记(1978 年 - 2008 年) [J]. 技术经济,2009. 28 (增刊):1-20.
- [6] 国家发展改革委,建设部. 建设项目经济评价方法与参数(第三版) [M]. 北京:中国计划出版社,2006:13-19.
- [7] 联合国工业发展组织. 工业可行性研究编制手册[M]. 北京:化学工业出版社,1994:59-286.
- [8] 《投资项目可行性研究指南》编写组. 投资项目可行性研究指南(试用版) [M]. 北京:中国电力出版社,2002:3-83.
- [9] 中国技术经济研究会. 中国技术经济学学科发展(高校)现状研究报告[J]. 技术经济,2009(增刊):66-74.
- [10] 庄序莹. 公共管理的经济学基础分析[M]. 上海:复旦大学出版社,2005:75-82.
- [11] 世界银行著. 建设部标准定额研究所译. 投资运营的经济分析,分析方法与实际应用[M]. 北京:中国计划出版社,2002:41-50.

Review and Prospect on Achievements and Problems of Feasibility Study on Investment Project in Past 60 Years

Li Kaimeng

(China International Engineering Consulting Corporation, Beijing 100048, China)

Abstract : This paper summarizes the major events experienced for project feasibility studies in the past 60 years since the establishment of P. R. China. The development process for the methodologies and theories study and the practical application of project feasibility studies in China is divided into 3 stages by its historical roles in different development phases. And it analyzes the achievements gained and the problems existing in different stages in China, and raises the prospects on how to solve the problems and the major issues should be studies in the future.

Key words : feasibility study; technical economic analysis; project appraisal; discipline establishment