

# 如何谋划重大项目 ——重大项目谋划的思路、原则、逻辑和方法

## 如何谋划重大项目

### ——重大项目谋划的思路、原则、逻辑和方法



项目谋划作为拉动经济的重要抓手，在各级政府的需求推动下，已逐步成为工程咨询业务领域的重要增长点，在全过程咨询链中具有突出地位。但在实践中，不少地方的项目谋划工作仍然存在比较突出的问题：

一是不愿谋。一方面是思想上没有引起足够的重视，另一方面出于缓解工作压力等方面考虑而影响项目谋划积极性。

二是不会谋。项目谋划工作具有专业性和综合性的复合型特点，对于从业人员综合能力有较高要求。各部门具体谋划项目的同志基本都专精于本部门业务工作，一般比较擅长业务技术，宏观思维不够，对经济、政策与投资管理方面的理解和把握方面略显不足，谋划出的项目往往

存在定位不清楚、方向不合适、内容不规范、考虑不全面等问题，难以形成有效成果。

三是谋不好。主要表现在谋划出的项目数量少、规模小、质量不高、土地或资金要素难保障、难以获得上级政府资金支持等，从而影响争资立项效果。

本文主要介绍重大项目谋划的重要意义、总体思路、主要原则、基本逻辑、主要方法和工作流程，为项目谋划相关人士提供参考。

## **第一部分重要意义和总体思路**

### **一、重大项目谋划的重要意义**

抓项目就是抓发展、谋项目就是谋未来。咨询从业者要在项目谋划的深度和广度上下功夫，在重大项目谋新、谋准、谋实上做文章，协助地方政府精准有效谋划和储备一批打基础、强功能、利长远的优质项目，在推动地方经济社会高质量发展中不断展现新作为。

#### **(一)重大项目是实现经济高质量发展的重要途径**

扩大有效投资，是提升国内国际双循环质量水平，推动经济高质量发展，实现中国式现代化的重要方式。当前，发展不平衡不充分问题仍然突出，推进高质量发展还有许多卡点瓶颈，科技创新能力还不强；确保粮食、能源、产业链供应链可靠安全和防范金融风险还需解决许多重大问题。必须瞄准未来大国竞争战略制高点，在科技创新、产业发展、基础设施、国家安全等关键领域，部署支撑高质量发展的标志性重大工程；瞄准影响群众切身利益“关键小事”，提出一批点多面广的打捆项目；聚焦需要集中力量解决的大事、难事、急事，聚焦需要政府发挥作用、存在经济外部性的领域，优选具有全局性影响、需从更高层面推进的“重中之重”项目，加快谋划一批强基础、增功能、利长远的重大工程项目。

#### **(二)重大项目是社会主义现代化建设的重要载体**

从“一五”到“十四五”，每个五年规划国家都部署了百余项重大项目，涵盖科技教育、基础设施、产业发展、生态环保、社会民生等诸多领域，从中央预算安排、财政金融支持到土地能源要素保障等方面优先倾斜，一批世界级标志性重大工程建成投运，一批前瞻引领性项目部署实

施，一批关乎群众切身利益的民生项目扎实推进，体现了中国特色社会主义制度能够集中力量办大事的优越性。“一五”时期，面对满目疮痍、百废待兴的局面，在苏联的援助下，我国布局建设的 156 项重大工程，奠定了新中国工业的基础；“十三五”时期，布局建设的 165 项重大工程，推动了全面建成小康社会目标的实现；“十四五”时期，谋划的 102 项重大工程，是实施规划纲要的牛鼻子，建设社会主义现代化国家的重要支撑。我国经济发展的历史实践，证明了重大项目是推动经济高质量发展的“压舱石”。

### (三)重大项目是促投资保就业稳增长的重要手段

“没有项目，没有投资，就没有未来”。有效投资是拉动经济增长的主动力，项目是投资的载体、发展的平台。发展是第一要务，项目是第一载体，有项目才有发展，有大项目才有大发展，充分发挥重大项目对经济社会发展的支撑作用和对产业转型升级的引领作用，促进经济社会持续平稳健康发展。为激发民间投资活力，拉动社会投资，“十四五”以来，中央安排预算内投资逐年提高，从 2021 年的 6100 亿元，到 2023 年 6800 亿元，每年增长数百亿元。安排地方政府专项债券 3.8 万亿元，加快实施“十四五”重大工程，促进区域优势互补、各展其长，鼓励和吸引更多民间资本参与国家重大工程和补短板项目建设。

## 二、重大项目谋划的总体思路

提高项目谋划质量，需要创新项目谋划思路理念，遵循“前瞻性、系统性、科学性、动态化和操作性”，坚持战略规划引领，核心项目带动，围绕产业链创新链，系统谋划重大项目。

### (一)前瞻性

一个项目从谋划研究到落地实施通常都需要有一个过程，短的几个月、一两年，长的则达数年甚至数十年。如三峡工程，早在新民主主义革命时期，孙中山就在《建国方略》中提出修建三峡大坝的伟大理想，“当以水闸堰其水，使舟得以逆流而行，而又可资其水力。”这是中国人首次提出三峡水力开发的设想。新中国成立后，毛泽东主席书写了“高峡出平湖，当惊世界

殊”豪迈诗篇。但真正开始项目前期工作，则是改革开放后，做了大量艰苦细致的研究论证分析，90年代经过全国人大常委会审议通过才得以开工建设。所以，项目谋划必须立足当前，着眼长远，前瞻分析经济社会发展趋势，客观判断国内外形势变化方向，科学预测社会民生和市场需求，合理设计项目建设目标任务和主要内容。

## (二)系统性

项目谋划是一项复杂的系统工程，涉及经济、技术、资源、生态、环境、社会、民生等众多领域，包括政策分析、市场预测、工程设计、投资估算、融资安排、财务评价以及能评环评环评等诸多专业，必须坚持系统观念，从全局出发，把握宏观政策，洞悉中观产业，着眼微观项目，全面深入分析项目的政策规划符合性、市场需求有效性、技术工程可靠性、要素资源保障性、运营管理适应性、经济社会有益性以及风险影响可控性。

## (三)科学性

项目谋划工作要求高、责任大，必须坚持科学严谨的态度、实事求是的精神，运用科学的方法和工具，当前特别是要借助互联网、大数据、卫星遥感等现代科技手段，精益求精，严格执行相关工作程序和工作规范，扎实、深入、充分做好项目前期工作，切实提高项目研究工作的质量，同时深入分析项目可能出现的各种风险因素，有针对性地提出应对措施建议，有效规避各种风险影响，确保项目顺利实施、有效产出。

## (四)动态化

项目谋划是一个研究工作逐步深入的过程，按照世界银行等国际金融组织项目全生命周期的理念，从项目概念提出，到项目建议书、初步可行性研究、可行性研究，再到初步设计，研究深度渐次提高，研究耗费也越来越高。同时，随着时间的推移，由于经济社会的快速发展，外部形势的急剧变化，科学技术的突飞猛进，世界格局的复杂多变，项目的建设条件、市场需求、技术方案、建设内容等也可能随之变化，必须坚持动态思维，密切关注经济社会、科学技

术、民生需求等方面的发展变化，及时优化项目方案，动态调整项目库，做到实施一批、谋划一批、储备一批。

### (五)操作性

项目谋划的最终目标是项目落地落实，强化项目谋划的操作性是推进项目落地的重要基础。谋划项目工作要符合客观现实与需求，经过不懈努力，相关项目、工程得以实现落地。因此，项目谋划必须从实际出发，明确谋划的项目目标方向，以现有资源要素、市场供需、技术水平、管理能力等因素为基底，项目目标任务应可分解、可评估、可考核，需要科学合理的推进方案、具体时间表和路线图、切实可行的保障措施作为坚实支撑。

## 第二部分 主要原则与基本逻辑

### 一、项目谋划的理论基础

#### (一)产业链

《国富论》对于分工的阐述是最早关于产业链的论述，自赫希曼从产业的前向和后向联系的角度论述产业链的概念以来，国内外学者关于产业链的认知也在逐步深入。产业链是产业经济学的一个概念，即产供销，从原料供应、生产链到销售、消费的整个产业链条，是各个部门之间基于一定的技术经济关联，依据一定的逻辑关系和时空布局客观形成的链条式关联关系形态。产业链理论建立在企业间的分工协作基础上，是以产业联系为桥梁的一种链网状产业或组织体系，强调产业的流程和各个环节之间的关联关系。从本质上看，产业链是由若干相互独立又相互依存的企业所构成的有机整体。不同的情况下，产业链呈现不同形态结构，即企业集群、供应链和价值链。产业链供应链安全是实现产业高质量发展、保障实体经济稳定运行、构建新发展格局的重要内容，也是国家经济安全的重要组成部分。产业链供应链安全稳定是大国经济循环畅通的关键，也是构建新发展格局的重要基础。

#### (二)产业聚集

产业聚集理论一直为国内外学者所关注，并从外部经济、产业区位、竞争与合作、技术创新与竞争优势、交易成本、报酬递增等角度探讨了其形成原因与发展机理，目前形成了外部经济理论、产业区位理论、新竞争优势理论、新制度经济的交易费用理论、规模报酬递增理论等。综合起来，产业聚集是指在产业的发展过程中，处在一个特定领域或行业内相关的企业或机构，由于相互之间的共性、互补性等特征而紧密联系在一起，推动该产业发展所需的相关生产要素在一定的空间范围内通过不断汇聚而形成的一种集聚效应，进而在地理上形成相对集中的相互联系、支撑的产业集群。这些产业基本上处在同一条产业链上，彼此之间是一种既竞争又合作的关系，呈现横向扩展或纵向延伸的专业化分工格局，通过相互之间的溢出效应，使得技术、信息、人才、政策以及相关产业要素等资源得到充分共享，聚集于该区域的企业因此而获得规模经济效益，极大提高整个产业群的竞争力。

## 二、重大项目谋划的主要原则

### (一)市场需求充分

市场需求是项目的前提，只有存在有效需求，才能保证项目未来能够持续顺利运营。对于产业发展和基础设施项目，必须考虑项目的市场前景、竞争格局和发展形势，在传统产业日渐饱和、新兴产业竞争加剧的情况下，项目谋划要合理布局、错位发展，避免低水平的重复建设。对于社会民生类项目，必须以人民为中心，从增强人民群众获得感、幸福感、安全感出发，立足需求分析，围绕幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶等方面进行全方位思考。

### (二)技术安全可靠

当今世界科技进步和产业革命加速推进，以核聚变、常温超导和 ChatGPT 为代表的新技术突破将极大地改变社会生产生活方式，推进新技术新产业新模式新市场不断涌现。正如 iPhone 的横空出世不仅颠覆了传统手机行业，也诞生了一种全新的商业模式，颠覆了计算机、短信、游戏乃至出租车等诸多行业。但是并不是所有技术都能够成功地得到应用，顺利地转化

为具有市场竞争力的商品或服务。如 1976 年问世的协和飞机，最大飞行速度可达 2.04 马赫，是波音、空客等商业飞机的 2 倍左右，具有明显的速度优势，深受纽约—伦敦等长途航线旅客欢迎。但由于价格高、油耗高、噪声大，只运营了短短的 27 年，在 2000 年 7 月一次死亡 113 人的唯一重大安全事故后，被永久停飞。开展项目谋划，必须从项目有效运营的逻辑出发，尊重科学、尊重市场，分析技术可靠性、安全性和经济性，保证项目谋划基础可靠。

### (三)要素支撑有力

项目能否落地实施需要多重外部要素资源保障，不仅包括土地、水资源、能源、原材料和主要零部件的供应数量、质量品位、价格和交通运输等硬件保障，还包括劳动工人、科技资源、技术创新、金融信贷、营商环境等软件保障。在产业逆全球化、粮食能源安全、绿色低碳发展、“双碳”战略目标背景下，还需要重点关注产业链供应链安全、资源环境承载力约束等因素，包括核心关键技术来源、重要装备、主要原料和零部件供应，以及能耗、水耗、碳排放量、污染物排放量、单位土地产出效益等。在各地实践中，经常有大量项目因为土地涉及耕地红线、排放不达标等情况，或是关键技术来源难以落实、资金筹措方案难以操作，或是存在重大社会风险、社会强烈反对等种种原因，项目迟迟难以落地实施。

### (四)项目效益良好

项目要得以落地实施并持续运营，需要有效的融资安排，以筹措足够的资金。投资要求具有一定的财务效益作为投资的回报，而且要求体现“风险回报合理”，即高风险、高收益，低风险、低收益。对于政府投资项目，更多关注项目的外部效益，包括增加劳动就业，提高低收入群体收入，改善生态环境、交通市政等基础设施和教育、医疗、养老等民生条件。开展项目谋划，必须从经济、社会、生态等多重角度考虑，对项目做出科学研判，遴选有合理回报的项目予以推进。

### (五)运营管理高效

项目的推进落实、建设运营要有一个良好的运营模式和有力的管理支撑，在项目谋划阶段就需要提前考虑，包括融资方式、资金结构、管理团队、运营模式等，分析市场化运营的可行性和利益相关方的可接受性，提出运营服务方案和运营组织方案。对于没有收入来源的项目，要开展资金平衡分析，提出项目建设期和运营期的资金来源方案，确保项目经营的可持续性。对于具有一定经营收入的政府投资项目，要积极探索市场化的融资模式。除了政府提供必要的建设资金以外，充分利用社会资金解决资金缺口和不足，提高市场化配置资源的水平。

## (六)政策规划支持

市场在资源配置中具有决定性作用，政府通过发展规划导向和财政、金融两大工具有效引导社会投资。项目谋划要符合国家和地方相关政策规划，必须关注国家重大战略、区域发展、产业规划、金融财政政策和地方经济社会发展相关政策规划，特别是相关政策约束包括区域限制、行业限制、产能限制、用地用海条件、排放标准、安全规范等。安全保障方案要明确安全生产责任和应急管理要求，强化运营单位主体责任，落实政府监管要求。

## 三、重大项目谋划的基本逻辑

项目谋划要遵守客观规律，符合基本逻辑，做到目标明确、思路清晰、谋划有力，推动项目落地见效。

### (一)围绕需求目标谋划项目

谋划项目要立足市场需求和民生需要，这是项目谋划的“核心逻辑”。通俗地讲，就是“要啥干啥”。没有有效需求的项目，无异于镜中花、水中月，项目投产之日即是停产之时。必须深入研究市场需求变化规律，准确把握市场发展趋势，寻找市场增长点和空白点，谋划市场有需求、民生有需要的产业项目。对于竞争性产业，项目谋划的主体是企业，企业的目标是制造产品和服务，满足市场需求，获得投资财务回报；最高境界则是制造需求，创造市场，获得超额投资财务回报。如苹果公司不仅创造了 iPhone,引领高端智能手机市场，更是创造了平台经济



新业态，获得了远超行业平均水平的盈利能力。政府职责在于改善基础设施，营造良好营商环境，创新政策机制，引企引商引智。对于公益性事业和基础设施建设，谋划的主体是政府。政府要聚焦问题短板，创新发展模式，降低进入门槛，积极引入社会资本，有效盘活固定资产。当前，要针对发展不平衡不充分的问题，坚持以人民为中心的发展思想，谋划基础教育、医疗卫生、健康养老等民生需求项目，切实提升人民群众的满意感、获得感和幸福感。

## (二)依托优势资源谋划项目

谋划项目要有资源支撑，这是项目谋划的“底层逻辑”。通俗地讲，就是“有啥干啥”。资源包括矿石油气、能源、淡水、土地海洋、森林草原等自然资源，还有人力资源、技术资源和资本资源。项目就是整合各类资源作为投入物，通过生产劳动转化为社会需要的商品和服务的载体。大庆市因石油资源而兴，榆林市因煤炭资源而旺，攀枝花市因矿石资源而立，甘肃酒泉因风电资源而被誉为“风电三峡”，都是立足当地丰富的优势资源而发展壮大。但是，“靠山吃山山有空”“靠水吃水水会竭”，2013年12月，国务院发布《全国资源型城市可持续发展规划（2013-2020年）》，首次界定全国262个资源型城市，包括成长型城市、成熟型城市、衰退型城市和再生型城市四大类，其中有69个城市面临资源枯竭的困境。当前，传统产业产能全面过剩，必须加快转型升级，走绿色低碳发展之路；新兴产业竞争日趋激烈，需要挖掘新赛道、寻找新空间、培育新优势，坚持走差异化道路，实现错位发展。

## (三)聚焦短板弱项谋划项目

通俗地讲，就是“缺啥干啥”。依据“木桶原理”，最短的一块木板决定了木桶的容量，只需要少量投入，补齐这块短板，就能事半功倍，显著提升木桶的容量。短板弱项既是制约地方经济社会发展的瓶颈，也是提升的潜力空间、发展的突破口。客观分析地方经济社会发展现状，深入剖析存在的问题不足，聚焦产业链供应链创新链发展的薄弱环节，关注能源交通、生态建设、环境保护等领域相对滞后的基础设施建设，重视教育、医疗、养老等社会民生需求，谋划提出“填平补齐”项目，增强产业链安全韧性，改善城乡基础设施条件，提高社会事业发展水平。项

目谋划人员要系统研究国家科技创新、区域协调、产业布局、社会发展等相关政策规划，围绕基础科研布局、科技能力提升、卡脖子关键技术突破、战略性新兴产业培育、重大区域战略、重大能源交通、乡村振兴、节能降碳、流域治理、新型基础设施建设等重大专项，结合地方发展实际需要，系统谋划补短板强弱项重大项目。

#### (四)立足区位优势谋划项目

通俗地讲，就是“靠啥干啥”。所谓靠山吃山，靠水吃水，将独特的区位优势转化为市场优势。改革开放之初，珠三角地区靠着毗邻港澳的区位优势、便利的海洋运输条件和对外开放制度优势，积极引进外资、先进技术，率先开展“三来一补”，从纺织服装、家电装配、玩具鞋帽等传统产业起步，逐步建立了现代制造业体系。浙江舟山依托毗邻长三角的区位优势和丰富的深水泊位资源，积极发展绿色石化产业，聘请中咨公司开展产业规划，系统谋划重大项目。自 2017 年至 2023 年，舟山石化基地在短短 6 年时间实现从“0”到“1”的跨越，从一个鲜为人知的小渔村成功蜕变成举世瞩目的石化基地，形成 2×2000 万吨/年炼油、2×400 万吨/年对二甲苯和 2×140 万吨/年乙烯的能力，成为建设舟山群岛新区、推动杭州湾南岸石化产业集群高质量发展、打造中国(浙江)自由贸易试验区油气全产业链开放发展的重要载体。

#### (五)寻找政策支持谋划项目

简单讲，就是“指啥干啥”。即政策规划支持啥、鼓励啥，就干啥。制定发展规划是我党治国理政的重要方式，并通过财政、金融两大政策工具，对企业行为产生积极的指引。自 2009 年起，我国开始积极支持新能源汽车产业，启动“十城千辆”工程，开展新能源汽车购置补贴试点，发布新能源汽车专项规划，明确政府机关、公共服务等领域优先采购新能源汽车。在国家政策规划指引和财政强力支持下，我国新能源汽车渗透率逐步提高到 25.6%，在全球市场中占到 60%以上的份额。其中，宁德时代锂电借势崛起，2017 年首次超越松下和比亚迪，荣登动力电池全球出货量榜首，2021 年市值超过万亿，成为创业板市值最大的公司。宁德市以宁德锂电为核心，谋划布局锂电产业，集聚上下游企业 80 多家，产品涵盖正极、负极、电解液等关

键材料及电池结构件、原材料等配套材料和智能装备，形成了上下游贯通、产业间协同、多业态融合的产业生态，2022年锂电新能源产业产值达2758亿元，动力电池集群入选国家先进制造业集群。目前宁德已成为全球最大的聚合物锂离子电池生产基地，在建和建成投产电池产能超330GWh。预计到2025年产能430GWh、全产业链产值超过5000亿元，推动福建宁德市从一个以农业为主的城市成长为动力电池集群赛道的领跑者。

## (六)创新思路系统谋划项目

项目谋划的最高境界是“无中生有”，这是项目谋划的“创新逻辑”。一个城市既无资源区位优势，又无产业发展基础，还缺特殊政策加持，如何在激烈的市场竞争中前瞻谋划重大项目，无疑是难度大、风险高的挑战性工作。因此，要善于关注新技术新产业新模式新业态，提前布局新赛道，占据新空间。但是，“无中生有”并不是好高骛远，凭空冥想，“平地起高楼”；而是前瞻性着眼未来产业，瞄准成长性高、辐射面广、关联性强的领域，谋划带动性强、竞争能力强的项目，创新发展模式，着力招引核心龙头企业，借力借势弯道超车，实现突破发展。20世纪初，合肥市确立工业立市战略，大力发展家电业，在前瞻性看到显示产业的重要性和市场前景之后，合肥市政府聘请中咨公司、赛迪顾问、清华大学等专业机构研究产业规划，谋划重大项目。以京东方6代、8.5代和10.5代TFT-LCD三大液晶显示器项目为核心，累计投资1000亿元，带动上下游一大批项目陆续落户合肥，构成了“上游玻璃基板、偏振光、特种气体等设备及材料—中游模板与模块—下游液晶电视、电脑等终端产品”的完整产业链，成功打造国家新型平板显示产业集群。2022年合肥市GDP达1.2万亿元，全国城市排名第21位，较2000年大幅前进了61位，成为全国竞相学习的明星城市。

回顾合肥市平板显示产业、舟山绿色石化基地和宁德锂电产业的发展历程，总结项目谋划的成功经验，项目谋划的六大逻辑并不彼此独立，而是交融互促。但最核心逻辑就是创新发展思路，坚持战略规划引领，突出龙头项目带动，系统谋划整体推进。

## 第三部分 主要方法和工作流程

## 一、重大项目谋划的主要方法

### (一)坚持战略规划引领

习近平总书记指出，编制和实施国民经济和社会发展规划，是我们党治国理政的重要方式。实践证明，用发展规划引领经济社会发展，是符合中国国情、彰显制度优势的体制安排，已成为中国特色社会主义发展模式的一个鲜明特点和世界各国借鉴学习中国发展经验的一个重要窗口。重大项目是落实发展规划最具有操作性的内容，也是推动发展规划实施的重要支撑，要紧紧围绕国家中长期发展战略，做好重大项目的谋划和推进工作，坚持“项目跟着规划走，要素随着项目走”，开辟绿色通道，做好重大项目的财政、金融、用地用海用能等要素保障，为实现经济社会发展目标提供有力支撑。

### (二)突出龙头企业带动

龙头企业作为整个产业链的引擎，在传导需求、连接上下游关联企业上发挥着巨大作用。以汽车行业为例，根据国务院发展研究中心的研究成果，整车企业每增加 1 元的产值，会给钢铁、机械、橡胶、石化、电子等上游企业带来 0.65 元的增值，给新车销售、金融信贷、维修保养、车辆保险等下游企业带来 2.63 元的增值，可见，龙头企业对产业链的带动效应十分显著。因此，要围绕产业链创新链，重点谋划具有强大影响力、辐射力和带动力的重大产业项目，充分发挥龙头企业牵引作用，借助其在产业生态中的核心地位、影响力和带动力，以企引企、以商带商，积极延伸产业链，将资源禀赋和要素优势拓展辐射到全产业链，培育重大产业集群，力争谋划一个、引进一群、辐射一片、带动全域，真正起到“以大带小”的效果。

### (三)着力产业集聚发展

立足区域功能定位和比较优势，以国家产业政策为指导，准确把握产业集聚发展的各阶段特征，科学制定和完善产业发展规划，谋划引进整合上下游产业链重点项目，持续调整优化产

业发展布局，提高产业集中度和空间集中度，增强集聚功能、强化专业协作、发挥群体优势、形成规模效应，推动产业聚集发展与城市功能定位协同匹配，构建产业高质量发展新格局。

#### (四)实施科技创新驱动

面向未来，形势在变、任务在变、工作要求也在变，只有准确识变、科学应变、主动求变，才能赢得主动、开创未来，对于项目谋划工作亦是如此。科学谋划可以提高对未来的预测性，促进高效的目标实现，避免不必要的费用和时间浪费。要充分发挥“科技是第一生产力”的先导作用，运用科学思维、方法和工具，特别是要善于利用产业革命和技术升级的机遇谋划项目。技术突破和产业变革期往往是各地区实现跨越式发展的契机，新技术新模式新产品新业态不断涌现，孕育了发展潜力巨大的新兴产业，为项目谋划展现了新空间。

#### (五)做好要素资源保障

项目是一种有组织、有目标、有限定时间和资源的活动，是经济社会发展的有效载体和重要支撑，项目的高效落地运营离不开各类资源的支撑。要素资源是指进行社会生产经营活动时所需要的各种资源，是维系经济社会发展所必须具备的基本因素，具体可分为以水、土地、矿产、能源等为代表的自然资源和以人力、技术、资本、信息等为代表的社会资源。在要素资源趋紧、高质量发展的新时代背景下，项目谋划必须立足区域要素资源禀赋和发展条件，既要保障现有要素资源能够支撑项目健康发展，亦要坚持走特色化、差异化发展道路。

#### (六)立足社会民生需要

习近平总书记多次强调：“增进民生福祉是发展的根本目的。必须多谋民生之利、多解民生之忧，在发展中补齐民生短板、促进社会公平正义”。党的十八大以来，我国民生事业不断发展，人民生活全方位改善。保障和改善民生，既要立足当下，又要兼顾长远。坚持在发展中保障和改善民生，统筹需要和可能，把保障和改善民生建立在经济发展和财力可持续的基础上。因此，人民的期盼是经济社会发展的“指南针”。项目谋划要坚持以人民为中心，围绕社会民生

诉求，聚焦人民对美好生活的向往，突出补短板、强功能、提品质、优服务、惠民生，认真谋划基础教育、医疗卫生、健康养老等民生需求项目，切实提升人民群众的满意感、获得感和幸福感。

## 二、项目谋划的基本流程

项目谋划的基本流程包括准备、调研、产出和优化四个阶段，不同的专业咨询机构可能会进一步细分为不同的环节。通常而言，完整的项目谋划应该包括四个阶段 12 个环节。

### (一)明确谋划任务

专业咨询机构与项目谋划任务委托方沟通，明确委托的任务要求，包括覆盖领域、行业、时间跨度、工作周期、深度要求、成果形式等。

### (二)组建专业团队

根据谋划任务需要，选择具有适当专业背景、经验丰富、政策规划水平高的业务骨干担任项目经理，组建专业结构搭配、年龄梯度合理的工作团队，明确各自任务分工。

### (三)制定研究计划

根据咨询合同，制定研究计划，包括工作周期、主要节点、关键任务、调研方案、研究方法、工作成果、成本费用预算等。

### (四)分析政策规划

针对谋划任务要求，全面收集相关政策法规与发展规划，系统梳理政策，理解核心要点，把握规划战略导向，拓展发展空间，发现项目机会。

### (五)开展调查研究

采取文献阅读、问卷调查、统计分析等多种方式，深入研究行业和区域发展基础现状、存在问题与制约因素，分析市场需求变化、技术创新动向、行业竞争格局、资源空间分布等情况。

## (六)座谈交流沟通

与委托方各级政府相关职能部门、主要园区、重点企业和乡镇街道座谈，了解真实情况，收集项目线索，把握发展诉求，分析困难矛盾，探讨解决之道。

## (七)明确发展思路

根据资源禀赋、区位交通、发展基础等条件，围绕发展战略目标，讨论发展总体思路，明确项目谋划主要方向、重点环节和关键领域。

## (八)提出项目清单

按照项目谋划委托要求，研究提出“四图三单”，包括产业链图、应用领域图、区域分布图、企业分工协作关系图，以及重点项目清单、重点招引企业清单和政策规划清单。

## (九)项目初步研究

围绕重大项目，开展项目预可行性研究，进一步分析建设背景、市场前景、建设方案、要素保障、匡算投资、资金来源以及财务经济效益等。

## (十)项目筛选安排

根据项目前期工作深度、政府管制要求和要素保障条件，进一步筛选项目，按照项目成熟度，提出近期、中期和远期分年落实实施计划。

## (十一)动态调整优化

考虑到市场变化、技术进步、政策演化、规划调整等情况，需要对重大项目储备库适时进行必要的调整，补充新项目，剔除没有实施主体、缺乏市场需求、要素难以保障、不合政策规划的旧项目。

## (十二)细化深化研究

对于具备一定研究深度、具备有效实施主体、资源要素保障可靠的项目，按照 2023 年 3 月国家发改委发布的《可研大纲(2023 年版)》要求，开展可行性研究，或是编制项目申请报告，深入研究项目建设必要性、建设方案可行性和风险可控性，论证政策符合性、要素保障性、工程可行性、运营有效性、财务合理性和影响安全性。