



高等学校经济与管理专业系列教材

● 杨大楷 简德三 主编

公共投资项目评估



高等教育出版社



高等学校经济与管理专业系列教材

● 杨大楷 简德三 主编

公共投资项目评估



高等教育出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

公共投资项目评估 / 杨大楷, 简德三主编. —北京: 高等教育出版社, 2007. 12
ISBN 978-7-04-023749-8

I. 公… II. ①杨…②简… III. 投资—项目管理—高等学校—教材 IV. F830.59

中国版本图书馆CIP数据核字 (2007) 第191929号

策划编辑	孔全会	责任编辑	刘自挥	特约编辑	苏虹
封面设计	吴 昊	责任印制	蔡敏燕		
出版发行	高等教育出版社	购书热线	010-58581118		
社 址	北京市西城区德外大街 4 号		021-56969109		
邮政编码	100011	免费咨询	800-810-0598		
总 机	010-58581000	网 址	http://www.hep.edu.cn		
传 真	021-56965341		http://www.hep.com.cn		
			http://www.hepsh.com		
经 销	蓝色畅想图书发行有限公司	网上订购	http://www.landaco.com		
排 版	南京理工出版信息技术有限公司		http://www.landaco.com.cn		
印 刷	上海港东印刷厂	畅想教育	http://www.widedu.com		
开 本	787×960 1/16	版 次	2008 年 2 月第 1 版		
印 张	17	印 次	2008 年 2 月第 1 次		
字 数	343 000	定 价	23.00 元		

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题, 请在所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

物料号 23749-00

前言

公共投资项目是经济系统和社会生活系统的重要组成部分,为整个社会运转提供基础条件,在国民经济中占有重要地位。公共投资项目一般具有投资额大、建设周期长、风险较大、影响广等特点,所以在当今公共投资项目的数量及投资规模急剧增长的背景下,其成功与否,不仅直接影响到项目自身的整体效果,而且还会给相关的众多产业部门、区域经济的发展和产业结构的再造甚至整个国民经济的发展带来重大的影响。另外,公共投资项目大多表现为为社会发展服务的公益性项目,而这些项目往往又具有非盈利、难盈利或投资回收期较长等特点,且大多又是国家或地区经济发展所必需的基础设施,它们关系到改善投资环境、提高人民生活水平和质量、构建社会和谐、巩固国防安全等国计民生问题,所以对公共投资项目进行科学合理的评估,为其投资决策提供可靠、准确的依据,就显得非常重要和十分必要。

“公共投资项目评估”既是上海财经大学“211工程”的重点建设项目,又是公共经济与管理学院的重点课程建设项目。上海财经大学博士生导师杨大楷教授、硕士研究生导师简德三副教授任该项目组组长。在此之前,我们分别于1998年、2000年、2003年完成了教育部、上海市教育委员会组织的三项普通高校重点教材的建设任务^①。随后,又承接和完成了国家自然科学基金和国家社会科学基金有关公共投资的六项研究课题^②,以及上海市人民政府、上海市科委、上海市哲学社会科学基金、苏浙沪三省市联合发布的有关投融资学的八项重点研究课题任务^③。这些积累为我们撰写这部教材奠

① 参见杨大楷:《国际投资学》,全国普通高等教育“十五”国家级规划教材,上海财经大学出版社2003年版;杨大楷:《证券投资学》,上海市普通高校“十五”重点教材,上海财经大学出版社2004年版;杨大楷:《国际投资学》,全国财经金融高等院校“九五”重点教材,西南财经大学出版社2000年版。

② 参见国家自然科学基金项目《中国企业海外投资效应分析及对策研究》,项目编号:70172009;国家社会科学项目《中国海外直接投资问题研究》,项目编号:00BJL039;国家自然科学基金项目《国债管理与利率研究》,项目编号:79790130;国家社会科学基金项目《启动民间投资问题研究》,项目编号:02BJY122;国家社会科学基金项目《国债规模的控制与管理》,项目编号:97BJB052;国家社会科学基金项目《国家企业债券市场发展战略与监理论架》,项目编号:04BJY088。项目组组长均为杨大楷教授。

③ 参见上海市重大决策咨询研究课题《中国发展跨国公司与上海的对策》,项目编号:2004-A-14;上海市重大决策咨询课题《上海提高外资质量与水平研究》,项目编号:2005-A-09;上海市科学技术发展基金重点项目《跨国公司研发全球化趋势及应对策略研究》,项目编号:026921008;上海市哲学社会科学基金重点项目《国际直接投资与国有经济战略调整》,项目编号:2002AJL002;上海市哲学社会科学基金重点项目《上海进一步发展资本市场研究》,项目编号:2004XAB004;上海市哲学社会科学基金项目《我国产业基金运营机制研究》,项目编号:2005BJL004;苏浙沪三省市联合发布规划项目《长江三角洲地区跨国公司发展态势研究》,项目编号:2005SBG001;苏浙沪三省市联合发布规划项目《长江三角洲区域科技创新能力研究》,项目编号:2007SBG005。项目组长均为杨大楷教授。

定了坚实的基础。项目组从前沿性、前瞻性的角度出发,除了在体系上注重教学的系统性、完整性和科学性外,在内容上积极吸收了国内外经济学流派对公共投资评估研究的最新成果,认真整合了我们二十多年来对博士、硕士、学士授课的教学案例和研究专题,使经济学、管理学、财务学、投资学、评估学、统计学的相关知识相互衔接,力求方法的指导性和可操作性,体现理论与实践的有机结合,并渗透到全书各章节中去。因此,这部教材主要供普通高等院校MPA和公共管理的本科生教学用,也可以作为实际工作部门的经济管理人员的参考读物。为了便于教学安排,本书配套了《公共投资项目评估案例与习题集》,它包括了教学大纲、教学安排、习题库、案例库和资料检索等内容。同时,对各章的习题、案例、专题分析也附上了讨论性的答案。

参加本书撰写的主要成员有上海财经大学杨大楷博士、简德三博士、万军博士、杨晔博士、王洪卫博士、姚玲珍博士、应望江博士、方芳博士、刘伟博士、蔡锦涛博士、杨畅博士,以及杨倩倩硕士、胡潇红硕士、潘玉智硕士、杨倩硕士、葛馨蔚硕士、龙昔茹硕士、孙素淑硕士、孙婕硕士等。其中,第1章、第2章、第3章、第4章、第5章由杨大楷、杨晔、简德三、杨倩倩、胡潇红、潘豫、杜方敏撰写;第6章、第7章、第8章、第9章由简德三、杨晔、杨大楷、杨倩倩、杨倩、马飞、孟金卓、潘玉志撰写;第10章、第11章、第12章由杨大楷、万军撰写;第13章由简德三、孙晷撰写。同时,各章思考题的撰写工作分别由下列成员完成:第1章、第2章、第3章由王洪卫、应望江承担;第4章、第5章、第6章由方芳、刘伟、蔡锦涛承担;第7章、第8章、第9章由杨畅、葛馨蔚、龙昔茹承担;第10章、第11章、第12章、第13章由孙素淑、孙婕承担。配套辅导书《公共投资项目评估案例与习题集》的工作由杨晔等承担。最后,全书由杨大楷教授进行总纂和定稿。

杨大楷、简德三

于上海财经大学春晖园

2007年5月

目 录

第 1 章 总论	1
第一节 公共投资项目概述	1
第二节 公共投资项目评估概述	19
复习思考题	30
第 2 章 公共投资项目的社会评估	32
第一节 公共投资项目社会评估概述	32
第二节 公共投资项目社会评估的内容	38
第三节 公共投资项目社会评估中的公众参与	42
第四节 公共投资项目社会评估的方法与应用范围	47
复习思考题	49
第 3 章 项目效益费用划分与价格的确定	50
第一节 项目的效益与费用划分	50
第二节 项目价格的确定	54
复习思考题	62
第 4 章 公共投资项目的评估方法	63
第一节 有无对比法	63
第二节 费用效益分析	64
第三节 费用效果分析及加权费用效果分析	76
复习思考题	84
第 5 章 交通运输项目评估	85
第一节 交通运输项目概述	85
第二节 交通运输项目交通量需求预测	87
第三节 交通运输项目评估的主要内容	98
复习思考题	110
第 6 章 农业综合开发项目评估	111
第一节 农业综合开发项目概述	111
第二节 农业综合开发项目评估的主要内容	117

复习思考题	123
第7章 水利水电项目评估	124
第一节 水利水电项目概述	124
第二节 水利水电项目评估的主要内容	125
复习思考题	134
第8章 文化教育项目评估	135
第一节 文化教育项目概述	135
第二节 文化教育项目评估的主要内容	137
复习思考题	152
第9章 卫生保健项目评估	153
第一节 卫生保健项目概述	153
第二节 卫生保健项目评估的主要内容	159
复习思考题	179
第10章 城市基础设施项目评估	180
第一节 城市基础设施项目概述	180
第二节 城市基础设施项目评估的主要内容	184
复习思考题	202
第11章 扶贫项目评估	203
第一节 扶贫项目概述	203
第二节 扶贫项目评估的主要内容	209
复习思考题	223
第12章 非自愿移民项目评估	224
第一节 非自愿移民项目概述	225
第二节 非自愿移民项目评估的主要内容	229
复习思考题	240
第13章 项目的不确定性分析与风险分析	241
第一节 项目的不确定性分析	242
第二节 项目的风险分析	251
第三节 概率分析	257
复习思考题	263
参考文献	264
教学课件索取单	

第1章

总论

现代社会许多活动内容是以项目的形式组织和实施的。现代投资项目,作为实现社会经济发展目标的有效手段和主要途径,在实现国民经济和社会发展的过程中起着极其重要的作用。公共投资项目作为投资项目中一个重要的组成部分,主要是为社会经济生活提供物质条件和公共产品,以满足人们的公共消费需求。为此,对公共投资项目进行科学的评估与分析,是实现投资项目决策科学化、民主化、规范化,提高项目效益及其可持续性所必不可少的,是管理和决策的需要。

第一节 公共投资项目概述

一、投资概述

(一) 投资的内涵

对于投资这个名词,人们在日常生活中经常可以碰到和用到,虽然一些人对它的经济含义不是很了解,但只要他们进行投资活动就都

会基于这样一个出发点,即期望通过投出一部分钱物以便能在未来获取一定的回报与利益。例如,人们把钱存入银行,就是为了定期或不定期地得到一定的利息收入;将钱用于购买证券,以期能获得一定的增值收益和差价收益;把钱用于兴办工厂并生产产品,是为了得到必要的销售收益;等等。那么,投资究竟具有怎样的经济含义呢?从不同的角度(如国民经济角度、投资者角度、投资的对象及投资与储蓄消费的关系)来看,投资的内涵不是完全一致的。在经济学上,投资是与储蓄相对应的,从宏观经济的角度来看,如果不考虑外资因素,则一定时期的投资总量与储蓄总量总是相等的。由于储蓄是一种延期的消费,故在西方经济学中将投资定义为:为了将来的消费或价值而牺牲现在的消费或价值。而在我国,较普遍地将投资定义为:经济主体为了获取预期的、不确定的效益,投入一定量货币资金而不断地转化为资本的全部经济活动。在这个定义中,包括如下几个方面的内容:

(1) 投资是由投资主体进行的一种有意识的经济活动。投资活动的经济主体是投资主体或投资者。在现实的经济活动中,投资主体呈现出多元化及多种类型的特征。它既可以是法人单位,也可以是自然人,如直接从事投资活动的各级政府部门、机构、企业、事业单位或个人等。投资就是这些投资者或人格化的社会组织进行的一种有意识的经济活动。

(2) 投资活动的目的是为了获取一定的预期的且是不确定的效益。投资主体投入一定量的货币资金,旨在保证回流并实现增值。投资要获取效益尤其是经济效益,因为,在进行投资或经济活动过程中,获取的成果应超过消耗,以一定的投入换取更多的产出,是任何社会形态下人类经济活动都应遵循的一条基本规律,也就是说,经济效益是投资活动的出发点和归宿点。当然,随着人类社会的发展,效益的范畴也在不断拓展延伸,即其不再仅仅指一般意义的收入、收益或增值,而且还应包括那些不能用货币来衡量的效用,即经济效益(财务效益与国民经济效益)、社会效益和环境效益(也可归入到社会效益)。

(3) 投资的手段和方式多种多样。投资的手段包括有形资产和无形资产,如机器设备、原材料、厂房等有形资产及专利权、商标、非专利技术等无形资产。但需要说明的是,如果投资主体是以除货币以外的资产进行投资,必须使用价值尺度将其转化为一定量的货币。因此投资的手段可以概括为一定量的货币资金投入。

投资可以运用多种方式,投放于多种行业。投资主要有两种方式:一种是直接投资,主要形成实物资产;一种是间接投资,主要形成金融资产。

(4) 投资是一个复杂的行为过程,收益性与风险性并存。投资的行为过程,既包括一定量货币的投入,也包括将货币转化为资产或资本,即投资的实施、使用、回收,是资金运动的全过程。因此,无论是社会总投资或是个别投资,投入只是投资的开始,只有通过投入、实施、使用、回收的资金运动全过程,才能考察投资预期目的的实现程度,构成投资行为统一的整体。另外,由于资金的投入与回收在时间上存在差异,因此投资在

具有收益性的同时,也具有不稳定性 and 风险性。投资的风险与收益及时间成正相关关系,一般时间越长、收益越高,则其风险性越大。所谓的“收益是风险的补偿,风险是收益的代价”,正是说明了在投资行为过程中,收益与风险并存的道理。

总之,投资主体、投资目的、投资手段与方式及投资行为过程的内在特点和相互联系,反映了投资这一经济范畴的质的规定性。需要说明的是,由于在投资活动中运用货币资金与转化为资产的经济活动是紧紧联结在一起的,故投资往往具有双重含义:既指特定的经济活动,也可指特定的货币资金,也就是说,投资是投资主体为了获取预期效益而投入的、不断地转化为资产的一定量的货币资金。

(二) 投资的分类

投资可以按其性质、对象、期限、用途等进行分类。

1. 按性质划分

投资按其性质的不同,可分为固定资产投资、无形资产投资和流动资金。

所谓固定资产投资是指固定资产的再生产,即建设和形成固定资产的资金。固定资产是指在再生产过程中,能在较长时期里(长于一年或一个生产周期)反复使用,并在其使用过程中保持原有物质形态,其价值逐渐地、部分地转移到产品中去劳动资料和其他物质资料,如房屋、建筑物、机器设备、运输设备等。它是国民财产的重要组成部分,是人们从事生产和生活消费的物质基础和基本条件。构成固定资产一般需同时具备两个条件:一是使用期限在一年以上或长于一个生产周期;二是单位价值达到规定的标准。

无形资产是指能长期地为使用者发挥作用但不具备实物形态的资产,如土地使用权、专利权、非专利技术、商标、商誉等。用于购买和形成无形资产的费用支出就称为无形资产投资。

流动资金是指在生产过程中,垫支在流动资产上的资金,而流动资产是指不断地改变其物质形态、其价值一次性转移到产品中去资产,如原材料、燃料、在产品等。

2. 按运用形式和投入行为划分

投资按其运用形式和投入行为的程度不同,可分为直接投资和间接投资。

直接投资是指投资者直接将货币资金投入投资项目及资产,并拥有被投资对象的经营控制权的投资。它一般都可形成新的资本,扩大生产能力和工程效益,并通过其生产活动,直接增加社会的物质财富,提供社会所必需的劳务或服务。直接投资的实质是资金所有者和使用者、资产所有权与经营权的统一。

间接投资是指投资者以其资本购买公司债券、金融债券或公司股票等各种有价证券,以期获取一定收益的投资。由于其投资形式主要是购买各种各样的有价证券,因此也被称为证券投资。与直接投资相比,间接投资的投资者除股票投资外,一般只享有定期获得一定收益的权利,而无权干预被投资对象对这部分投资的具体运用及其经营管理决策。

3. 按投资期限划分

投资按其投资期限的长短,可分为长期投资和短期投资。

长期投资是指投资者的投资回收期限在一年以上的投资以及购入的在一年内不能变现或不准备变现的证券等投资。这类投资属于非流动资产类,其投资的目的主要有积累资金、为经营获利及扩大规模做准备、取得对被投资企业的控制权等。

短期投资则是指投资者以暂时闲置的资金购买能随时变现、回收的有价证券以及不超过一年的其他性质的投资。这类投资属于流动资产类。

4. 按用途分

投资按其用途的不同,可分为生产性投资和非生产性投资。

生产性投资是指投入到生产、建设领域等物质领域中的投资,其直接成果是货币资金转化为生产性资产,而生产、建设活动必须同时具备生产性固定资产和流动资产。因此,生产性投资又可细分为固定资产投资和流动资金。

非生产性投资是指投入到非物质生产领域中的投资,其成果是转化为非生产性资产,主要用于满足人们的物质文化生活需要,如投入到文化、教育、卫生、体育、国家政权及政府设施等的投资。

5. 按不同所有制形式分

按不同所有制形式或经济类型分,可划分为多种类型的投资。

在我国社会主义初级阶段的市场经济条件下,生产资料所有制存在着多种形式。现阶段,从所有制形式角度考察,全社会的投资包括全民所有制单位投资、城乡集体所有制单位投资、私营企业投资、个人投资和外商投资等。

从1997年起,国家规定,我国经济成分划分为九种类型。投资按经济类型划分,可分为:国有经济投资、集体经济投资、私营经济投资、个体经济投资、联营企业投资、股份制经济投资、外商投资、港澳台投资和其他经济投资。

二、项目概述

(一) 项目的含义及其特征

1. 项目的含义

对于什么是项目,项目具有哪些特征,目前国内外理论界的认识并不完全统一,且存在着很多种解释。

(1) 美国的项目管理机构——美国项目管理协会(The Official Project Management Institute USA, PMI)在其《项目管理知识体系》(Project Body of Knowledge)文献中称,“项目是可以按照明确的起点和目标进行的任务,现实中多数项目目标的完成都有明确的资源约束”,是一种被承办的旨在创造某种独特产品或服务的临时性任务。

(2) 西方管理学辞书《管理百科全书》对项目的解释是:项目是一个用于达到某一目标的组织单元,这个目标是遵守预算限额,依照预定的性能规定,准时成功地完成一件开发性的产品和任务。

(3) 美国项目管理教材《项目管理——一种计划、进度规划和控制的系统方法》中

对项目的界定是：“项目可以被视为具有下列特征的任何系列活动或任务：有确定的起点和终点；有一个明确的目的及详细的目标规定；有资金限定（如可能）；需要资源（如货币、人员、设备）。”

（4）世界银行的观点。世界银行是一个以项目为基本组织管理形式的实体，它对项目的界定对研究项目理论与方法体系具有特别重要的意义。总体上说，世界银行对项目作了如下的界定：

- ① 项目是单次性的投资方案或规划方案；
- ② 项目是一个系统的有机整体；
- ③ 项目是实现计划（规划、战略）的一种手段；
- ④ 项目是一种规范化、系统化的管理方法；
- ⑤ 项目有明确的界定，明确的起点和终点；
- ⑥ 项目有明确的目标；
- ⑦ 项目的成功并不需要一个普遍接受的规范定义；
- ⑧ 项目是主观界定的一个管理对象，应服从于主体的管理和控制。

从上述说明中可以看出，作为项目应具有两大基本特征：一是主观方面的特征，即项目是作为一定的管理主体的被管理对象和管理手段而存在的；二是客观方面的特征，即项目在客观上必须具备单次性任务（活动）的属性。基于这一认识，项目可以定义为：项目是在规定的期限内、按预定目标完成的一系列单次性活动。

项目的两大基本特征是一个项目存在的充分必要条件。首先从客观特征方面看，只有被管理的对象具有单次性任务这一基本属性时，在主观上才有可能把它作为一个项目来管理。如一栋大楼的施工任务可以作为一个项目进行组织管理；我国目前的经济体制改革是一个不断深化的探索过程，不是单次性任务，因而不能作为一个项目来组织管理。其次从主观特征方面看，即使被管理对象在客观上具备了单次性属性，是否要作为一个项目来管理还取决于管理主体的主观意愿。即只有当某一单次性任务作为一个项目有助于管理者有效地实现任务的目标时，可作为项目来管理，否则不必作为项目来管理。一般来说，具有下列特点的单次性任务可作为项目进行组织管理：

- ① 需要投入的资金或其他资源量较大，其中包括投入的劳动力较多及物质设备较多；
- ② 任务成果的价值影响较大；
- ③ 对时间或质量的约束性条件的规定非常严格；
- ④ 任务比较复杂，涉及面广；
- ⑤ 具有典型意义的任务。

2. 项目的特征

从上述项目的基本特征，可以概括出项目的一般特征。

（1）项目的相对性。项目既然是作为一种组织形式和单次性任务，那么它就不是一个固定的目的物。如可以将正在建设中的某条道路作为一个项目，而不能说已经建

设好的某条道路是一个项目。项目总是相对于确定的主体而存在的,所以说项目具有相对性。

(2) 项目的临时性。项目是一定的管理主体在一定时期内的组织形式,只在一段有限的短暂的时间内而存在,所以具有临时性。即在经过一定的寿命周期之后,原来构成一个项目的各种要素就不复作为一个项目存在。如建设某建筑物的任务可能构成一个项目,它随着建设任务的开始而确立,随着建设任务的完成而终结。

(3) 项目的目标性。项目既然作为一个任务,那么它就有明确的目标。项目的目标就是项目的管理主体在完成项目的任务时所要实现的目的。一般地说,项目最终的统一目标是效益目标,而通常提到的时间(或进度)、成本、质量目标应服从于效益目标,是项目的二级目标。

(4) 项目的寿命周期性。项目任务的单件性决定了项目有一个确定的起始、实施和终结的过程,且在此过程中的各阶段的各任务、各项工作之间是按一定的顺序进行的,这就构成了项目的寿命周期。对于一般项目来说,项目的寿命周期可分为三个阶段:第一阶段是项目前期阶段,一般包括项目规划、部署,即要明确项目的任务、基本要求、所需投入要素、目标及成本效益分析论证。第二阶段是项目实施阶段,即具体组织项目的实施,以实现项目的目标。第三阶段是项目终结阶段,包括项目终结、总结、清理等。

(5) 项目的约束性。项目是一件任务或活动,有其限定条件。项目有限定条件就构成了项目的约束性。项目的限定条件一般包括项目的投入要素(人、财、物)、时间和质量等。项目的约束性为项目任务的实施和完成提供了一个最低的参考标准。

(6) 项目的系统性和整体性。一般地,项目的各种要素之间都存在着某种联系,只有将它们有机地结合起来才能确保项目目标的有效实现,这在客观上就形成了一个系统。同时项目只有一个最终的统一的目标——效益目标,项目的其他要素及其他目标都应为其服务并统一于它的要求之下。

当然,需要说明的是,项目在西方是一个非常宽泛的概念,其涵盖的范围非常广,如召开一个会议、组织一次参观活动都可作为项目对待。另外,在现实中,项目是作为投资的主要载体而存在的,且投资活动也大多是以项目形式出现,为此,如没有特别说明,本书中的“项目”是指“投资项目”。

(二) 项目的分类

1. 按项目投资使用方向和投资主体的活动范围划分

按项目投资使用方向和投资主体的活动范围分类,可以将项目分为竞争性项目、基础性项目和公益性项目。

竞争性项目主要是指收益比较高、对市场调节比较灵敏、具有市场竞争能力的行业部门的相关项目。它主要包括工业、建筑业、商业、房地产业、公用、服务、咨询业及金融保险业等。一般来说,这类项目的投融资应直接面向市场,由企业自主决策,自担风险,通过市场进行筹资、建设、经营。

基础性项目主要是指具有一定自然垄断、建设周期长、投资量大而收益较低的基础产业和基础设施项目。从一般意义上说,基础性项目为准公共产品投资项目,是为全社会或其中一些部门运行提供共同需要的产品或服务的项目。它主要包括农林水利业、能源业、交通、邮电、通讯业及城市公用设施(供水、市政建设)等。对这些项目还可进一步分为两个部分:一部分属于在一定时期具备市场竞争条件的项目,其投融资应在政府引导的前提下,逐步推向市场;对那些不具备市场条件的项目,其投融资应由各级政府负责。近年来,随着我国投资体制改革的深化与综合国力的不断增强,越来越多的国内资金及外商资金进入到基础项目的投资领域,从而使国家在其投资中所占的比重逐渐降低,在减轻国家财政负担的同时,也增加了基础性产品的供给,提高了基础设施的运营效率。不过由于基础性项目的投资具有规模大、建设周期长、自然垄断性强、社会影响面广等特点,故要求政府对基础性投资及其运营价格进行管制。否则,自然垄断性极易导致该行业的高利润,而这会对其他部门带来诸多不利的影响。

公益性项目是指那些非营利性和具有社会效益性的项目。它主要包括教育、文化、卫生、体育、环保、广播电视等设施,公、检、法等政权设施,政府、社会团体、国防设施等。在这些项目中除少数具有一定营利性外(如影剧院、俱乐部、体育馆等),大多数公益性项目的投资基本上不形成经济效益。因此公益性项目的这种特性决定了其投融资应由政府承担,即由政府运用财政性资金采取无偿和追加拨款的方式进行投资建设。

三大类型投资项目投融资方式的划分和三大类型项目的划分及其产业内涵关系可分别参见表 1-1、表 1-2。

表 1-1 三大类型投融资方式的划分

方 式 \ 类 别	竞争性项目 投融资	基础性项目 投融资	公益性项目 投融资
投资主体	主要由企业、个人投资	政府与企业投资	主要由政府投资
投资筹措方式	经营性筹资	政策性与经营性投资相结合	主要是政策性投资
投资使用方式	风险性和规模性投资	有偿重点投资	主要是无偿投资

表 1-2 三大类型项目的划分及其产业内涵关系

分 类 \ 行 业	内 涵
竞争性项目	1. 工业(不含能源) 2. 建筑业 3. 商饮、供销仓储业 4. 房产、公用、服务、咨询业 5. 金融、保险和其他行业

续 表

分类	行业	内 涵
基础性项目		1. 农、林、牧、渔、水利设施 2. 能源 3. 交通、邮电、通讯业 4. 地质普查和勘探业 5. 部分支柱产业项目和其他重点项目
公益性项目		1. 文教、科研、卫生、体育、环保、广播电视等设施 2. 公、检、法等政权设施 3. 政府、社会团体、国防设施

2. 按投资主体和资金来源划分

按投资主体和资金来源划分,可以将项目分为政府投资项目和非政府投资项目。

政府投资项目是指为了适应和推动国民经济或区域经济的发展,从满足社会、政治、文化、国防和日常生活的需要出发,由政府通过财政投资发行国债或地方债券,利用行政事业性收入或外国政府赠款,利用政府的信誉和财政担保向证券市场、资本市场融资的国内外金融贷款不定期建设的投资项目。它一般又可分为财政性资金项目(包括国债在内的所有纳入预算管理的资金项目)、财政担保银行贷款项目和国际援助项目。在政府投资项目中,资金来源往往包含政策性贷款和债券,如国家开发银行的贷款、国债或地方性债券等,甚至涉及来自商业性银行或金融机构的贷款,同时,可能也有来自事业收入捐款、赠款等。

非政府投资项目是指项目的资金来源与国家财政投入无直接联系或在项目资金筹集集中无直接、间接利用政府信誉的投资项目。它的投资主体一般为企业、集体单位、外商和私人等。

3. 按项目的规模划分

按规模(投入资源的数量、持续的时间长短、提供产品和服务的数量等)分类,可以把项目分为大型、中型和小型三种。

大型项目、中型项目、小型项目的划分与确定一般是分行业进行的。如建设项目规模的划分标准,就是以国家颁发的《我国大中小型建设项目划分标准》为依据的。

4. 按项目的结果划分

按项目的结果分类,可以将项目分为提供产品的项目、提供服务的项目或同时提供产品与服务的项目。

从项目的最终成果来看,其结果基本上可分为两类:产品与服务。因此,项目也可以分为结果为产品的项目和结果为服务的项目两大类,当然,有的项目也可同时提供产品和服务。

5. 按项目所在行业划分

按项目所在行业分类,可以将项目分为工业项目、农业项目、教育项目、房地产项目、商业项目、建筑项目。

当然,还可通过其他方法对项目进行分类,如按性质可分为基本建设项目和更新改造项目等,在此不再详述。

三、公共投资项目概述

(一) 公共投资项目的含义

社会经济活动的目的,是不断地满足人们日益增长的物质文化生活的需要,即满足人们的消费需求。一般来说,人们的生活消费是社会的最终消费,而基本建设和生产系统消耗的是投资品,属于中间消费。人们的生活消费可以分为两大类:一是直接的个人消费,如通常所说的衣食住行等;二是公共消费,如交通、通信、水电、休闲旅游等。要提高人们的生活水平,不仅需要注意满足人们对个人消费品的需求,而且还需注意满足人们对公共消费品的需求。公共消费品中的公共设施的发达、完善、便捷舒适、价格合理,阳光、空气、水资源等生存要素的优质、充足等,也是提高人们生活水平和生活质量十分重要的组成部分。

根据以上说明,可以对公共投资项目作如下的定义:公共投资项目是指直接或间接向社会提供公共消费品,以促进国民经济和社会发展,为公共生活服务,以提高社会科学文化水平和人民素质为目的,着眼于创造社会效益并进行组织和配置社会资源的一次性活动或任务。它主要是指国家出资、融资以及使用国际组织和外国政府资金,投向关系社会公共利益、公众安全的基础设施项目和公用事业项目。它主要包括交通运输、教育、科学、文化、卫生、体育、人口、资源与环境保护,以及由通讯、邮电、铁路和公共交通、水、电、煤气组成的公用事业等。也就是说,公共投资项目主要集中在前面所述的公益性项目与基础性项目。

(二) 公共投资项目的分类

1. 按提供公共消费品内容划分

按提供公共消费品内容的不同,公共投资项目可分为城市基础设施项目、公共卫生项目、教育项目、文化项目和体育项目。

城市基础设施项目是指既为物质部门生产又为人民生活提供一般条件的公共设施,是城市赖以生存和发展的基础。城市基础设施的范围大体可分为六大系统。

(1) 能源系统。它主要包括电的生产及输变电设施,人工煤气的生产及煤气、天然气、石油液化气的供应设施,集中供热的热源生产及相应设施。

(2) 水资源及供、排水系统。它主要包括城市水资源的开发、利用和管理设施,自来水的生产和供应设施,雨水排放设施,污水排放及处理设施等。

(3) 交通系统。它主要包括城市内部交通和城市对外交通设施。其中,城市内部

交通设施主要有道路交通设施,电车、汽车、轨道交通、公共货运汽车及货物流通区等设施;城市对外交通主要有航空、铁路、公路、水运、管理运输设施等。

(4) 邮电系统。它主要包括邮政设施、电信设施等。

(5) 环境系统。它主要包括环境卫生、园林绿化、环境保护等。

(6) 防灾系统。它主要包括防火、防洪、防地面沉降、防风、防雪、防冰雹、防地震以及人防备战设施等。

公共卫生项目是以提高健康卫生水平、改善医疗卫生条件、提高居民身体素质从而达到促进社会生产力的发展为目的的项目,包括卫生项目、妇女保健项目和劳动保健项目等,如医院、卫生院、疗养院、防疫站、妇幼保健站等投资项目。

教育项目是指以培养和提高受教育者认知技能、劳动技能、文化修养、道德水平等为目的的项目。它主要包括高等教育(大学)、基础教育(中小学)、职业教育、岗位培训等各级各类普通教育和成人教育项目。

文化设施项目是指以改善和调整人们的知识结构,通过文化交流扩大视野,陶冶情操,提高文化修养,从而提高全社会的文化水平与素养并加快社会物质文明建设步伐为目的的投资项目。它主要包括图书馆、博物馆、美术馆、文化馆、戏院剧场等建设项目。

体育设施项目是指以增强劳动者体质,促进劳动者智力发展,减少因伤病而损失的劳动时间,提高劳动生产率,满足劳动者精神和文化生活的需要,从而为人们身心健康全面发展创造条件为目的的投资项目。它主要包括群众体育设施(含公共体育设施与单位体育设施)、运动训练设施和运动竞赛设施等,如体育场(馆)、游泳池、射击场、训练房、健身房等建设项目。

2. 按投资资金来源划分

按投资资金来源划分,公共投资项目可分为政府投资项目和非政府投资项目。

公共投资项目是面向社会公众提供公共产品,政府在公共投资项目中起着特殊的作用。在过去很长的一段时期里,我国的公共投资项目主要是由政府投资建设和经营管理的。在国外,也有许多国家的政府在公共投资项目建设管理中发挥着重要作用,如新加坡、德国等。就公共投资项目建设 and 运行实践来看,其资金来源既有可能来自政府财政预算,也有可能来自非政府机构、企业或民间个人。随着国际经济一体化趋势的加强,国外资金进入我国公共投资项目领域并参与投资建设与经营的情况将会越来越普遍。

3. 按营利性划分

按营利性划分,公共投资项目可分为营利性公共项目和非营利性公共项目。

营利性公共项目的显著特点就是其产品或服务的最终用户,在使用产品或服务时需要向设施的提供者缴纳一定的设施使用费,或者由政府向设施的经营者一次性缴纳产品或服务的使用费,即经营者可以从中获取规定的商业利润。非营利性公共项目是指其产品或服务可以免费为社会公众所获得,或者是社会公众在使用该项目提供的公