



中国经济文库·应用经济学精品系列

Perfect Our Country Government
Investment Project Construction Management
Agent System Research

完善我国政府投资项目 建设管理代理制度研究

王周张

平霞丽

◎
著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

国家社会科学基金项目编号：09BJY075

完善我国政府投资项目 建设管理代理制度研究

Perfect Our Country Government
Investment Project Construction Management
Agent System Research

王 平 周 霞 张 丽 著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北 京

图书在版编目 (CIP) 数据

完善我国政府投资项目建设管理代理制度研究/王平, 周霞, 张丽著.

北京: 中国经济出版社, 2012. 4

ISBN 978 - 7 - 5136 - 0326 - 3

I. ①完… II. ①王… ②周… ③张… III. ①政府投资 - 基本建设项目 - 项目管理 - 代理制 - 研究 - 中国 IV. ①F284

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 038168 号

选题策划 张晓楹

责任编辑 李 博 王 建

责任审读 贺 静

责任印制 常 毅

封面设计 华子图文

出版发行 中国经济出版社

印 刷 者 北京市昌平区新兴胶印厂

经 销 者 各地新华书店

开 本 710 × 1000mm 1/16

印 张 28.75

字 数 471 千字

版 次 2012 年 4 月第 1 版

印 次 2012 年 4 月第 1 次

书 号 ISBN 978 - 7 - 5136 - 0326 - 3/C · 246

定 价 60.00 元

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换 (联系电话: 010 - 68319116)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010 - 68359418 010 - 68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390)

服务热线: 010 - 68344225 88386794

前 言

《完善我国政府投资项目建设管理代理制度研究》一书终于出版了，这是让我忘了自己、忘了生活，耗费时间最长、写得最辛苦、最让我倾注心血的一部著作，著作的大量内容源于调查实践获取的第一手材料。

到了 50 岁的年龄，著书已经不再是为了功名利禄，学术研究不是追逐时尚，而是要通过实践调查研究，追求原创和恢复其客观、真实面目的过程，尽管原创会使研究变得异常的劳累、辛苦与艰难。

自 2009 年 8 月以来，我采集了大量的资料，包括厦门市、重庆市、上海市、北京市等 15 个城市的代建情况问卷调查和访谈，全国 39 个省、自治区、直辖市、省会城市、较大城市实施的代建制度，北京、重庆等地 59 个政府投资代建项目，对政府投资项目建设管理代理制度进行了研究。

第一，研究界定了政府投资项目代建制的内涵。依据 2004 年 7 月国务院发布的《国务院关于投资体制改革的决定》规定，结合各地代建制度实施规定，在借鉴学术界一些专家观点的基础上，认为界定代建制的含义可以考虑以下因素：一是政府投资项目建设管理代理制度要达到的目的；二是实施代建制的政府投资项目范围；三是明确委托人；四是委托人选择代建人的方式；五是代建人的资质与概括职责。基于这五个方面考虑，对代建制概念的理解为：为了有效控制非经营性政府投资项目（也可称公益项目）的投资效益，提高政府投资项目建设管理水平，由委托人（政府投资主管部门或其授权机构）通过招标方式选择专业化的项目管理单位（代建人），委托人与代建人通过代建合同的约定，由委托人支付代建费用，代建人负责对委托人委托的项目进行建设管理，严格控制项目投资、质量和工期，竣工验收符合相关规定后移交给使用单位的一种建设管理方式。

第二，通过政府投资项实施代建制时间段、地区、项目、规模、制度建设等几个方面，研究了我国政府投资项目实行代建制度的发展历程。我国代建制度经历了四个阶段：第一阶段是试点探索阶段（2004 年 7 月以

前);第二阶段是快速推广阶段(2004年7月—2006年12月);第三阶段是缓步发展阶段(2007年1月—2008年12月);第四阶段是逐步完善阶段(2009年迄今)。

第三,采用与政府投资代建项目相关的实际调查、问卷、走访,形成了独有的调查分析与结论。代建制实施以来,尽管其进度控制的效果不甚理想,但是在投资控制、建设规模和内容控制、质量和安全控制等方面效果明显,对于我国政府投资项目“三超”问题的解决起到了积极作用,值得进一步推广。由实证调查结果看,法律制度空缺、项目资金管理主体不明、代建人激励约束机制不完善、代建市场不成熟等问题严重制约了代建制效果的发挥。

第四,以厦门市、上海市、宁波市、重庆市、北京市、贵州省、海南省、云南省、武汉市、浙江省、陕西省、山西省、郑州市、广州市、广西壮族自治区、深圳市、青岛市、湖南省、南宁市、宁夏回族自治区、天津市、四川省、河南省、大连市、广东省、江苏省、福建省、合肥市、河北省、银川市、太原市、福州市、杭州市、新疆维吾尔自治区、长春市、南昌市、湖南省、湖北省、内蒙古等39个省、自治区、直辖市、省会城市、较大城市的代建制度实施状况为基础,提出代建项目的范围、选择代建单位的方式、代建活动的主管部门、代建形式(代建工作范围)、代建资金的管理、代建激励机制与惩罚措施为我国代建制运行模式的六大基准点及其在四个不同发展阶段的运行模式。

第五,在借鉴美国、英国、德国、中国香港的采购制度和法律体系的基础上,结合选择的代建项目,进行了实施效果分析,并用层次分析法构建了政府投资代建项目绩效评价的指标体系。

第六,客观地分析了我国政府投资代建项目存在的主要问题及成因,有针对性地提出了完善我国政府投资项目建设管理代理制度10点建议。政府投资项目建设管理代理活动制度的完善与否,直接关系到政府投资效益的成败。

我国政府投资项目建设管理制度需要不断地建设和完善。在这里我想用制度经济学中常常引用“分粥”的案例来说明这个问题。在一个僧多粥少的庙里,人们发现掌勺和尚分粥有多有少,因人而异,很不公平,于是掌勺和尚改由大家推选。但一段时间后,发现这种方法也行不通,因为谁

都有私心，大家推选的掌勺和尚其实也亲疏有别，难以公平。经商量，决定轮流掌勺，一人分一顿，情况虽一时有所好转，但时间一长，发现问题更多，因为个别和尚不仅分亲疏贵贱，轮到自己时还又吃又藏。经过反复讨论，大家决定在轮流掌勺的基础上再加上一条规矩：分粥者必须最后拿剩下的那一份。这样，问题最终得到了很好的解决。

一个新制度的诞生就像刚出生的婴儿一样，人们总是寄予它更多的期望。制度也有生命周期，包括其萌芽期、生长期、成熟期、完善期。对待新诞生的制度，不但要有耐心，更要有恒心，相信我国政府投资项目建设管理代理制度建设将会越来越科学、合理。

王平

2012年3月

目 录

CONTENTS

第一章 我国政府投资项目建设管理代理制度 / 001

第一节 我国政府投资项目建设管理代理制度的产生 / 001

一、政府投资项目 / 001

二、政府投资项目的分类 / 003

三、我国政府投资项目建设管理代理制度的产生 / 006

第二节 政府投资项目建设组织管理的代理制度与其他建设管理模式 / 010

一、政府投资项目建设管理代理制度的含义 / 010

二、政府投资项目建设组织管理模式 / 013

三、完善政府投资项目建设管理代理制度的现实意义 / 026

第二章 我国政府投资项目建设管理代理制度的发展历程 / 028

第一节 试点探索阶段 (2004 年 7 月前) / 028

一、厦门——工程建设管理体制改革实行代建制率先试点 / 028

二、地方实行代建制项目建设管理试点范围的扩大 / 028

三、地方代建制项目管理模式的初步形成 / 032

第二节 快速推广阶段 (2004 年 7 月—2006 年) / 033

一、中央政府投资项目开始酝酿推行代建制的试点 / 033

二、早期试点地区代建力度的进一步加大 / 034

三、代建经验在国内其他地区的快速推广 / 035

第三节 缓步发展阶段 (2007—2008 年) / 044

一、新立项目减少, 原有项目的代建管理仍在继续推进 / 044

二、已经实施代建制度的省、区、市在其辖区范围内继续扩大覆盖区域 / 045

第四节 逐步完善阶段 (2009 年迄今) / 048

一、早期试点地区代建步伐的重启 / 048

二、2004 年以后开始试点的部分省市开始全面推广代建制 / 049

三、中西部地区在代建建设方面异军突起 / 049

第三章 我国政府投资项目建设管理代理制度运行现状的调查与分析 / 052

第一节 各地区运行现状的访谈与问卷调查 / 052

一、调查主要内容 / 052

二、调查范围 / 052

三、主要调查结果 / 059

第二节 各地区代建项目实施效果评价 / 103

一、评价项目的选择 / 103

二、评价的主要内容 / 103

三、主要调查、评价结果 / 104

第四章 我国政府投资项目建设管理代理制度的运行模式 / 113

第一节 试点探索阶段的多种运行模式并存 (2004 年 7 月前) / 113

一、政府投资代建项目范围 / 114

二、代建单位的选择方式 / 116

三、代建活动的主管部门 / 119

四、项目代建形式 (代建工作的范围) / 121

五、代建项目资金的管理与代建费用的支付 / 123

六、代建激励机制与惩罚制度 / 131

第二节 快速推广阶段的趋向主流运行模式 (2004 年 7 月—2006 年 12 月) / 136

一、代建项目范围 / 137

二、代建单位的选择方式 / 141

三、代建活动的主管部门 / 143

四、代建形式 (代建工作的范围) / 148

五、项目资金的管理与代建费用的支付 / 152

六、激励机制与惩罚措施的规定 / 159

七、履约保证金或履约保函的广泛应用 / 163

第三节 缓步发展阶段的制度缺失与趋向单一化运行模式 / 165

一、代建项目范围 / 166

二、代建单位的选择方式 / 168

三、代建活动的主管部门 / 170

四、代建形式 / 172

五、代建项目资金的管理与代建费用的支付 / 173

六、激励机制与惩罚措施规定 / 177

第四节 逐步完善阶段的理性化运行模式突显 / 181

一、代建项目范围 / 182

二、代建单位的选择方式 / 186

三、代建活动的主管部门 / 189

四、代建形式 / 191

五、代建项目资金的管理与代建费用的支付 / 195

六、激励机制与惩罚措施规定 / 200

第五章 政府投资代建项目的委托人与代建合同的主体 / 205

第一节 代建单位进入（退出）代建市场的标准 / 205

- 一、探索试点阶段的代建单位进入代建市场的标准 / 206
- 二、快速推广阶段的代建单位进入（退出）代建市场的标准 / 208
- 三、缓慢发展阶段的代建单位进入（退出）代建市场的标准 / 214
- 四、逐步完善阶段的代建单位进入（退出）代建市场的标准 / 215
- 五、代建单位进入（退出）代建市场标准的研究结果 / 218

第二节 政府投资代建项目的委托人与代建合同主体规定 / 220

- 一、探索试点阶段的代建项目的委托人与代建合同主体 / 220
- 二、快速推广阶段的代建项目的委托人与代建合同主体 / 224
- 三、缓慢发展阶段的代建项目的委托人与代建合同主体 / 231
- 四、逐步完善阶段的代建项目的委托人与代建合同主体 / 233

第三节 政府投资代建项目的委托人与代建合同主体的职责 / 236

- 一、探索试点阶段的代建项目的委托人与代建合同主体职责 / 236
- 二、快速推广阶段的代建项目的委托人与代建合同主体职责 / 239
- 三、缓慢发展阶段的代建项目的委托人与代建合同主体职责 / 254
- 四、逐步完善阶段的代建项目的委托人与代建合同主体职责 / 259

第四节 各个阶段的研究结论 / 264

- 一、探索试点阶段的研究结论 / 264
- 二、快速推广阶段的研究结论 / 266
- 三、缓慢发展阶段研究结论 / 268
- 四、逐渐完善阶段的研究结论 / 270

第六章 发达国家和地区政府投资项目建设管理模式经验与借鉴 / 273

第一节 发达国家和地区政府投资项目管理研究的主要内容 / 273

- 一、政府采购管理 / 273
- 二、政府投资项目的政府组织管理方式 / 275

三、发达国家和地区的政府投资项目管理存在的问题和改革方向 / 280

四、我国政府投资项目需要借鉴的地方 / 280

第二节 国外发达国家和地区政府投资项目管理 / 283

一、美国政府投资项目采购制度 / 283

二、英国政府投资项目采购制度 / 297

三、德国政府投资项目采购制度 / 309

四、中国香港特别行政区政府投资项目采购制度 / 318

五、几个发达国家和地区政府投资管理的共性 / 329

第三节 国外发达国家和地区政府投资项目制度对我国的启示和借鉴 / 330

一、国外发达国家和地区政府投资项目制度对我国的启示 / 330

二、国外发达国家和地区政府投资项目制度对我国的借鉴 / 331

第七章 政府投资项目代建绩效评价 / 337

第一节 我国政府投资项目代建绩效评价的发展概况 / 337

一、代建人与代建项目的绩效评价 / 337

二、国内建设项目评价与政府投资项目预算评价体系 / 339

三、非经营性政府投资项目代建绩效评价体系 中现存的问题 / 344

第二节 政府投资项目代建绩效评价指标体系的构建 / 346

一、指标选择的原则 / 346

二、运用层次分析法建立代建绩效评价的递阶层次结构模型 / 346

三、运用德尔菲法构造成对比较矩阵，确定各指标权重 / 353

四、综合评价价值的估算 / 363

第八章 完善我国政府投资项目建设管理代理制度的建议 / 364

第一节 政府投资项目建设管理代理制度出现的主要问题 / 364

一、代建制度实施问题的调查与分析 / 364

二、代建制运行模式实施中出现的主要问题 / 371

三、代建单位进入（退出）代建市场标准出现的问题 / 384

四、选择代建单位部门（单位）与代建合同主体出现的问题 / 388

五、代建活动的监督管理问题 / 393

六、缺少政府投资代建项目的建设管理过程的评价制度 / 403

第二节 完善我国政府投资项目建设管理代理制度几点建议 / 403

一、继续推广代建制度，加快全国统一立法，完善相关制度 / 403

二、解决政府投资代建项目范围和数额标准问题 / 404

三、加强代建活动主管部门的管理力度，确立招标选择代建单位的主流方式 / 407

四、全过程与分阶段代建逐步向全过程代建形式过渡 / 411

五、实现代建项目资金财政统一管理和支付，适当提高代建项目取费标准 / 413

六、注重完善代建激励机制，避免激励机制与惩罚措施失衡 / 417

七、加强选择代建单位的部门、委托主体及二者职责的规范，明确代建合同主体 / 420

八、统一规范代建单位进入代建市场的资质条件，弥补退出代建市场规定的缺失 / 424

九、明确代建活动监管部门、监管内容、监管程序 / 427

十、科学构建政府投资项目待见绩效评价指标体系 / 428

参考文献 / 429

附表 1 / 438

附表 2 / 440

附表 3 / 444

附表 4 / 445

后 记 / 446

第一章

我国政府投资项目建设管理代理制度

第一节 我国政府投资项目建设管理代理制度的产生

一、政府投资项目

(一) 政府投资

政府投资这一概念在经济学和管理学中还没有权威公认的定义。厉以宁教授 1999 年谈到政府投资的概念时, 相对应出现的概念常常是民间投资。吴敬琏在 2003 年谈到政府投资时, 常常与企业投资相对应, 即政府投资只包括以政府为投资主体的投资, 不包括以国有企业为投资主体的投资^[1]。吴法兴博士认为, 政府投资从投资对象研究, 可以分为金融投资和固定资产投资(实物投资)。他的著作《中国政府投资政策转变及其影响》中研究政府投资主要是固定资产投资。他将政府投资的界定分成三重概念: 第一重概念是政府直接管理的财政预算内安排的投资, 主要是财政预算内安排的基本建设支出; 第二重概念是除第一重概念外, 每年从政府财力中安排的投资, 主要包括纳入预算管理的政府性基金、土地出让金、各项收费、社保基金、地方政府负债融资等用于固定资产投资的部分; 第三重概念是国有及国有控股企业的投资。在西方, 政府投资概念一般来讲相对于私人投资而言的, 被称为公共投资^[2]。我们在研究完善政府投资项目建设管理代理制度的课题中, 主要采用的是固定资产投资中的第一重和第二重意义上的政府投资。

(二) 政府投资项目

关于项目有不同的解释, 如 ISO10006《项目管理质量指南》对项目的

阐释：“具有独特的过程，有开始和结束日期，由一系列相互协调和受控的活动组成。过程的实施是为了达到规定的目标，包括满足时间、费用和资源等约束条件”。德国国家标准 DIN69901 认为，“项目是指在总体上符合如下条件的具有唯一性的任务（计划）：（1）具有预定的目标；（2）具有时间、财务、人力和其他限制条件；（3）具有专门的组织。”国际项目管理协会主席断言：21 世纪一切都是项目。由此可见，项目的含义非常广泛。我们要研究的项目仅限于政府投资的固定资产项目。

我国政府投资项目的内涵源于财政性基本建设资金投资项目。财政部《关于印发〈财政性基本建设资金投资项目工程预决算审查操作规程〉的通知》（财基字〔1999〕37 号）的附件《财政性基本建设资金投资项目工程预、决算审查操作规程》第 1 章第 1 条中明确规定：“财政性基本建设资金投资项目指经政府职能部门批准立项，由各类财政性基本建设资金投资或部分投资的项目。”第 2 条对财政性基本建设资金进行了列举。财政性基本建设资金包括：①财政预算内基本建设资金；②财政预算内其他各项支出中用于基本建设项目的资金；③纳入财政预算管理专项基金中用于基本建设项目的资金；④财政预算外资金中用于基本建设项目的资金；⑤其他财政性基本建设资金。

《国务院办公厅关于加强基础设施工程质量管理的通知》（国办发〔1999〕16 号）文件中提到了中央项目、地方项目、国家投资的建设项目。

根据国办发〔1999〕16 号文件，北京市政府于 1999 年 10 月 9 日发布了《北京市政府投资建设项目管理暂行规定》（京政发〔1999〕31 号）。该暂行规定的第 2 条使用了政府投资建设项目这一概念，并进行了解释。政府投资建设项目，是指使用市财政预算内用于固定资产投资资金和土地批租收入用于固定资产投资的部分，城市基础设施“四源”建设费、市政公用设施建设费、社会事业建设费、水利建设基金等专项建设资金，中央补助投资和由计划、财政部门承诺还款的借款资金的项目。同时该规定第 4 条对政府投资建设项目的范围进行了规定。政府投资建设项目的主要范围：为社会发展服务、不以赢利为目的、难以直接回收投资的公益性项目；具有垄断性或者建设周期长、投资大而收益低的基础设施和部分基础产业项目；对本市经济发展有重大作用的支柱产业和高新技术产业等竞争性项目。

深圳市第 2 届人民代表大会常务委员会第 38 次会议于 2000 年 3 月 3

日通过并公布了《深圳市政府投资管理条例》即《深圳市人民代表大会常务委员会公告（第105号）》，第一次在地方性法规中使用了政府投资项目这一概念。该法规第2条规定，深圳市本级政府投资项目是指利用市本级预算内资金、土地开发基金以及其他财政性资金所进行的固定资产投资建设项目。

2000年4月，由财政部组织编写、经济科学出版社出版的《政府投资项目目标底审查实务》一书也提出了政府投资项目的定义，即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，为了满足社会的文化、生活需要，以及出于政治、国防等因素的考虑，由政府通过财政投资，发行国债或地方财政债券，利用外国政府赠款以及国家财政担保的国内外金融组织的贷款等方式独资或合资兴建的固定资产投资项目。

2004年7月国务院发布了《国务院关于投资体制改革的决定》，该《决定》的第三部分“完善政府投资体制”规范政府投资行为中阐述了合理界定政府投资范围，即政府投资主要用于关系国家安全和市场不能有效配置资源的经济和社会领域，包括加强公益性和公共基础设施建设，保护和改善生态环境，促进欠发达地区的经济和社会发展，推进科技进步和高新技术产业化。

依据国务院关于投资体制改革的决定，结合财政部编写的《政府投资项目目标底审查实务》一书中的观点，我们认为政府投资项目的含义可以这样理解：为了保证国家安全、解决市场不能有效配置资源、保障经济与社会的发展，满足社会公共需要，由政府通过财政投资，发行国债或地方财政债券，利用外国政府赠款以及国家财政担保的国内外金融组织的贷款以及行政事业性收入等进行兴建的固定资产投资项目。

二、政府投资项目的分类

（一）投资项目分类

中国共产党第14届中央委员会第3次全体会议于1993年11月14日通过了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，从十个方面讨论了关于建立社会主义市场经济体制的若干重大问题，这十个方面具体包括：一，我国经济体制改革面临的新形势和新任务；二，转换国有企业经营机制，建立现代企业制度；三，培育和发展市场体系；四，转变政府职能，建立健全宏观经济调控体系；五，建立合理的个人收入分配和社会保障制度；六，深化农村经济体制改革；七，深化对外经济体制

改革，进一步扩大对外开放；八，进一步改革科技体制和教育体制；九，加强法律制度建设；十，加强和改善党的领导。该《决定》在阐述转变政府职能，建立健全宏观经济调控体系时，谈到了深化投资体制改革问题，即逐步建立法人投资和银行信贷的风险责任。竞争性项目投资由企业自主决策，自担风险，所需贷款由商业银行自主决定，自负盈亏。用项目登记备案制代替现行的行政审批制，把这方面的投融资活动推向市场，国家用产业政策予以引导。基础性项目建设要鼓励和吸引各方投资参与。地方政府负责地区性的基础设施建设。国家重大建设项目，按照统一规划，由国家开发银行等政策性银行，通过财政投融资和金融债券等渠道筹资，采取控股、参股和政策性优惠贷款等多种形式进行；企业法人对筹划、筹资、建设直至生产经营、归还贷款本息以及资产保值增值全过程负责。社会公益性项目建设，要广泛吸收社会各界资金，根据中央和地方事权划分，由政府通过财政统筹安排。根据该决定的阐述，我们可以这样理解：投资项目分为竞争性的项目、基础性的项目、社会公益性的项目三类。

为了更为清晰的展示深化投资体制改革问题中涉及到的投资项目，我们制作了表 1-1：

表 1-1 深化投资体制改革问题中涉及到的投资项目的表

投资项目	竞争性的项目	基础性的项目	社会公益性的项目
投资主体	企业	投资主体多元化	社会各界资金
资金来源	商业银行贷款	国家重大项目通过财政融资和金融债券地方基础设施建设地方政府负责	财政统筹
风险承担	投资企业自担	企业法人归还贷款本息与保值增值	政府
政府角色	提供产业政策	政府通过政策性银行融资	政府财政直接投资

(二) 政府投资项目的分类

从 2004 年 7 月国务院发布了《国务院关于投资体制改革的决定》来看，关于政府投资项目谈到了“公益性和公共基础设施建设，保护和改善生态环境，促进欠发达地区的经济和社会发展，推进科技进步和高新技术产业化。合理划分中央政府与地方政府的投资事权。中央政府投资除本级政权等建设外，主要安排跨地区、跨流域以及对经济和社会发 展全局有重大影响的项目。” 同时在进行加强政府投资项目管理，改进建设实施方式的这方面内容的阐述中又有：“非经营性政府投资项目”的说法。依据

《国务院关于投资体制改革的决定》，结合《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》的规定及财政部组织编写的《政府投资项目标底审查实务》一书中的学术观点，我们对政府投资项目可以这样进行划分：

第一，按照中央和地方政府投资或事权划分，将政府投资项目划分为中央政府投资项目和地方政府投资项目。

第二，按照资金来源划分，财政性政府投资项目和由财政担保的投资项目（包括银行贷款、国际组织和外国政府贷款和援助资金的项目）。

第三，根据政府投资项目的性质划分，经营性的政府投资项目与非经营性的政府投资项目。以这个为标准，还有一种划分方法是，经营性的政府投资项目、介于经营性与非经营性之间的政府投资项目（半经营性的政府投资项目）、非经营性的政府投资项目三种。经营性政府投资项目具有一定的营利性质，在建设管理上实行项目法人责任制，由项目法人负责项目筹划、设计、概算审定、招标投标、建设实施，承担部分资金筹措、投资控制直至生产经营管理、归还贷款以及资产保值增值的责任。对于属于经营性政府投资项目范畴的基础设施项目，如港口、机场、电厂、水厂、煤气、公共交通等设施，建成后有长期、持续、稳定的收益，项目自身具备一定的融资能力，还可以吸收政府以外的企业和外商投资。非经营性政府投资项目，一般是非营利性的，主要是追求社会效益最大化、为社会发展服务的公益性项目，对于属于非经营性政府投资项目范畴的公益性项目，如科、教、文、卫、党政机关等，其产品和服务具有显著的公共品性。这类项目资金来源基本由财政收入支付，投资不能产生直接微观的财务效益，投资所形成的固定资产在使用上是无偿的。

在这里我们有必要介绍一篇文章^①，该文提到“国家发改委投资司有关人士向《财经时报》透露，按照投融资改革的要求，今后，在中央和地方政府之间，将明确划分事权，根据事权划分确定各级政府的投资范围；政府的财政性投资，将被划分为政府公共事业投资和政府产业开发投资其中，‘政府公共事业投资’，指的是政府用于行政机构、公检法司、文化卫生、基础教育、基础科学、环境保护、国防等非经营性公益事业建设的拨款投资；‘政府产业开发投资’，指的是政府用于具有经营性质的公共基础

^① 李兆清，中央地方政府投资或按事权划分 [N]．财经时报，2007-03-21．