

TOUZI

科学健全有效的 投资监督体系探索

KEXUE JIANQUAN YOUXIAO DE TOUZI JIANDU TIXI TANSUO

主 编 彭 森
副主编 李德崑 金春田



中国计划出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

科学健全有效的投资监督体系探索/彭森主编. —北京: 中国计划出版社, 2006. 12
ISBN 7-80177-722-0

I. 科... II. 彭... III. 投资—监督管理—体系—研究 IV. F830.59

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 118183 号

**科学健全有效的
投资监督体系探索**

主 编 彭 森

副主编 李德崑 金春田

☆

中国计划出版社出版

(地址: 北京市西城区木樨地北里甲 11 号国宏大厦 C 座 4 层)

(邮政编码: 100038 电话: 63906381 63906433)

新华书店北京发行所发行

三河富华印刷包装有限公司印刷

880 × 1230 毫米 1/32 10.25 印张 236 千字

2006 年 12 月第一版 2006 年 12 月第一次印刷

印数 1—5000 册

☆

ISBN 7-80177-722-0/F · 143

定价: 20.00 元

本书是在《加强和改进对政府投资管理行为的监督》课题研究报告的基础上，将研究过程中的相关调研（考察）报告等文献、相关法规制度一并收录编纂而成的。《加强和改进对政府投资管理行为的监督》课题研究报告是由驻国家发改委纪检组监察局承担的中央纪委研究课题的研究成果。研究报告按照《国务院关于投资体制改革的决定》对加强投资监督的要求，适应完善社会主义市场经济的需要，对政府投资管理行为的监督进行了深入分析，探讨了加强投资监督，从源头上防治投资领域腐败的相关问题。本书是我国投资监督方面的研究专集，其内容既有专题研究报告，又有参考文献和相关法规制度，有较强的可读性。

主 编：彭 森

副 主 编：李德崑 金春田

编委会成员：（按姓氏笔画为序）

王荣生 王树理 王爱臣

王晓沙 刘少军 刘玮英

刘桂红 吕 侃 李干明

时希杰 杨国宙 肖斯俊

陈 群 罗国三 都 秀

高举红 梁中枢 程庆荣

雷良龙 颜廷忠

顾 问：杨庆蔚 曹长庆 牛昌文

孔令龙 张汉亚

序

推进投资体制改革是我国在建立和完善社会主义市场经济体制过程中必须解决的关键问题之一。2004年，国务院颁布了《关于投资体制改革的决定》，提出建立市场引导投资、企业自主决策、银行独立审贷、融资方式多样、中介服务规范、宏观调控有效的新型投资体制。并特别提出，要加强和改进投资的监督管理，建立和完善政府投资监管体系。为了促进政府投资监管体系的建立，驻国家发展和改革委员会纪检组监察局按照中央纪委监察部的要求，在国家发展改革委党组的支持下，发动多方面的力量，对投资监督体系进行了较为全面、系统和深入的研究，取得了可喜的研究成果。呈现在读者面前的这本书就是这一研究成果的汇总。

投资是推动国民经济和社会发展的重要力量，在社会主义现代化建设中具有举足轻重的地位。在原有的投资体制下，由于投资监管不完善等原因，政府投资领域存在着决策机制不规范，投资浪费现象严重，各种“形象工程”、“政绩工程”屡禁不止，投资效益不高，腐败现象突出，大案要案时有发生等突出问题。解决这些问题，迫切需要深入推进投资体制改革，加强和改进对政府投资管理行为的监督。

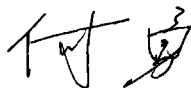
加强和改进投资监督是推进投资体制改革的重要环节。加强和改进投资监督，可以进一步增强各级领导干部的责任意

识，促进各种投资决策行为的规范和完善，提高决策的科学化、民主化水平，有利于投资效益的提高；加强和改进投资监督，可以有效地促进和增强国家宏观调控措施的实施，促进科学发展观在投资领域的贯彻落实；加强和改进投资监督，有利于投资领域各项法律法规制度的完善和落实，规范权力，堵塞漏洞，建立和形成良好的投资秩序，减少权力寻租机会，从源头上铲除滋生腐败的土壤，促进投资领域党风政风的根本好转；加强和改进投资监督，可以促进新型投资管理体制的建立，规范政府对投资领域的管理，切实发挥市场在投资领域资源配置的基础性作用。因此，加强和改进投资监督具有十分重要的意义和作用。基于上述认识和思考，本书研究分析了我国投资体制和投资监督管理体制中存在的主要问题和原因，借鉴了一些市场经济国家在这方面的经验和做法，论述了加强和改进投资监督的必要性和重要意义，提出并阐述了构建科学、健全、有效的投资监督体系的构想，并对今后一段时间的工作提出了建设性的意见和建议。内容所及具有较深的理论性和较强的指导性，此书的出版必将对加强和改进投资监督工作产生积极影响。

当前，全党上下正在努力构建教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系，这是促进党风政风根本好转的治本之策。在此过程中，我们必然会遇到许多新情况和新问题。这就要求我们要以求真务实的精神，针对工作中的薄弱环节和问题，大兴调查研究之风，多出成果，出好成果；要坚持从实践中来、到实践中去的观点，用研究成果指导我们的工作和学习，促进党风廉政建设和反腐败工作的深入开展；要将纪检监察工作寓于构建社会主义

和谐社会各项工作之中，为其创造良好的发展环境和氛围。驻国家发改委纪检组监察局通过课题研究，将纪检监察工作和驻在部门业务工作紧密结合起来，相互促进，共同提高，这是对新形势下做好纪检监察工作的有益探索和尝试，也希望大家在这方面做更多的工作。

中央书记处书记、中央纪委副书记



2006年10月

目 录

序

第一部分 课题研究报告

- 加强和改进对政府投资管理行为的监督课题研究报告
…………… 驻国家发改委纪检组监察局课题组 (3)
- 附录 1 国务院总理温家宝关于深化投资体制改革
工作的重要批示…………… (28)
- 附录 2 我国投资体制的演变过程…………… (29)
- 附录 3 一些市场经济国家政府投资管理监督的做法
…………… (41)

第二部分 相关文献

- 加强和改进投资监督,从源头上防治投资领域的腐败
…………… 驻国家发改委纪检组组长彭森(53)
- 关于深圳、上海投资政务公开的调研报告
…………… 驻国家发改委纪检组监察局调研组(59)
- 贵州、宁夏以工代赈扶贫投资监督调研报告
…………… 驻国家发改委监察局、国家发改委地区司(73)
- 加强和改进对投资项目的监管
…………… 重庆市发改委纪检组监察室(104)
- 关于黑龙江省投资体制改革和政府投资项目管理的
思路及对策…………… 黑龙江省发改委纪检组监察室(113)
- 加快投资体制改革步伐,促进党风廉政建设
…………… 河南省发改委纪检组监察室(123)

- 治防改结合, 加强对政府投资行为的管理与监督
 河北省发改委纪检组监察室 (131)
- 积极推进投资体制改革, 加强和改进对政府投资
 活动的管理与监督 ... 山东省发改委纪检组监察室 (137)
- 关于固定资产投资管理和监督的思考
 陕西省发改委纪检组监察室 (145)
- 加强对政府投资工作中权力行使关键环节的监督
 湖北省发改委纪检组监察室 (152)
- 对我区项目管理实行监督制约机制情况的调研报告
 内蒙古自治区发改委纪检组监察室 (162)
- 澳大利亚政府投资监管及其启示
 驻国家发改委纪检组监察局考察团 (171)
- 比利时、德国政府投资管理与项目监管的做法及启示
 国家发改委赴欧盟国家培训团 (180)
- 南非政府投资项目监管的特色与借鉴
 国家发改委稽察办考察团 (191)
- 加拿大政府公共项目监管考察报告
 国家发改委稽察办考察团 (197)

第三部分 相关法规制度

- 国务院关于投资体制改革的决定
 (国发〔2004〕20号) (205)
- 企业投资项目核准暂行办法
 (国家发展改革委第19号令) (214)
- 境外投资项目核准暂行管理办法
 (国家发展改革委第21号令) (221)
- 外商投资项目核准暂行管理办法

(国家发展改革委第 22 号令)	(228)
国际金融组织和外国政府贷款投资项目管理暂行办法	
(国家发展改革委第 28 号令)	(234)
工程咨询单位资格认定办法	
(国家发展改革委第 29 号令)	(241)
中央预算内投资补助和贴息项目管理暂行办法	
(国家发展改革委第 31 号令)	(252)
中央投资项目招标代理机构资格认定管理办法	
(国家发展和改革委员会第 36 号令)	(261)
国家以工代赈管理办法	
(国家发展改革委第 41 号令)	(270)
国家高技术产业发展项目管理暂行办法	
(国家发展改革委第 43 号令)	(276)
关于印发国家发展改革委核报国务院核准或审批的 固定资产投资项目目录(试行)的通知	
(发改投资〔2004〕1927 号)	(290)
国家发展改革委委托投资咨询评估管理办法	
(发改投资〔2004〕1973 号)	(293)
国家发展改革委关于实行企业投资项目备案制指导 意见的通知	
(发改投资〔2004〕2656 号)	(297)
关于印发《国家发展改革委关于改进和完善报请 国务院审批或核准的投资项目管理办法》的通知	
(发改投资〔2005〕76 号)	(300)
国家发展改革委关于进一步加强中央党政机关等 建设项目管理和投资概算控制的通知	
(发改投资〔2005〕907 号)	(304)

国家发展改革委办公厅转发财政部关于切实加强政府 投资计划项目代建制财政财务管理有关问题的指导 意见的通知 (发改办厅〔2004〕1736号)	(309)
后记	(315)

第一部分

课题研究报告

加强和改进对政府投资管理行为的监督 课题研究报告

驻国家发改委纪检组监察局课题组

为了进一步拓宽从源头上防治腐败的领域，中央纪委第三次全会要求，积极推进投资体制改革，建立与社会主义市场经济相适应的新型投资体制，加强和改进对投资活动的管理与监督。2004年3月，驻国家发改委纪检组监察局根据中央纪委总体部署和分工，成立了《加强和改进对政府投资管理行为的监督》课题组。在时间紧、任务重，研究基础工作相对较薄弱的情况下，课题组收集整理了大量文献资料，深入到地方和项目单位调研，并先后多次召开各级政府投资主管部门的座谈会及专家讨论会，广泛听取意见。课题组总结归纳了中央和地方近年来投资体制改革及强化监督的成功经验，分析了建国50多年来，特别是改革开放以来我国投资体制的改革和演变过程，概括了我国在投资监督方面存在的问题，借鉴了一些国家在投资监管方面的经验，阐述了加强和改进投资监督，对推进投资体制改革和从源头上防治腐败的重要意义，研究了从源头上预防投资领域腐败的方法和途径，提出了加强和改进投资监督的对策建议。

本课题所研究的对政府投资管理行为的监督，简称投资监督，包括对政府投资行为和政府管理投资行为的监督两个方面的内容。所谓投资监督就是依据法律、法规、制度，对政府投资活动和政府管理投资活动的每个环节进行监督，其实质是对政府权力的约束和规范，使政府投资管理在法律制度范围内开

展活动。

一、我国原有投资体制和投资监督存在的弊端及问题

(一) 我国原有投资体制存在的弊端及问题

投资是经济增长的基本推动力，在促进国民经济和社会发展中起着极其重要的作用。新中国建立后，党和国家一直非常重视投资建设，在建设领域投入了大量的资金，对促进经济和社会的全面发展、壮大国家综合实力、提高人民生活水平起到了非常重要的作用。

投资体制改革一直是我国经济体制改革的重要组成部分，经过 20 多年的改革，我们打破了传统计划经济体制下高度集中的投资模式，明确提出要使企业成为投资的主体，改变了政府直接管理投资的方式，减少了对投资项目的行政性审批，实行了项目负责人责任制、工程监理制、招标投标制、合同管理制以及重大投资项目稽察制度，初步形成了投资主体多元化、资金来源多渠道、投资方式多样化、建设实施市场化的新格局。据统计，从 1993 到 2003 年，我国共完成固定资产投资 311986.4 亿元，在工业、农业、基础设施、科学技术等领域建设了一大批重大项目，对促进我国经济和社会的全面发展、壮大国家综合实力、提高人民生活水平起到了极其重要的作用。

尽管我国投资建设取得了显著的成绩，但投资领域还存在不少问题，还不适应社会主义市场经济发展的需要。主要表现在，企业的投资决策权没有完全落实，市场配置资源的基础性作用尚未得到充分发挥；政府投资决策的科学化、民主化水平需要进一步提高，投资的宏观调控和监管尚待加强和完善；企业和银行的

投资机制还不健全，政府的投资行为还不够规范等。具体表现在以下几个方面：

1. 重审批轻管理，各类项目审批程序复杂

“政企不分”是我国原计划体制的一个主要问题，而在投资领域表现甚为明显。政府既承担着直接从事资产投资决策和投资管理的任务，又具有对全社会资产投资进行宏观调控的职能。政府既是裁判员，又当运动员。按原有体制，不分投资主体、不分资金来源、不分项目性质，各类投资项目一律按投资规模大小分别由各级政府及有关部门审批。这种审批制度存在着管理部门层次多、程序复杂、内容交叉重叠等问题。使项目的审批时间过长，这不仅浪费了时间，也往往会丧失一些投资机会。各部门只把精力集中在行使审批权上，对建设过程中的管理监督，项目建成之后的效果却不承担责任。

2. 决策缺乏科学性，政府投资浪费现象严重

各级政府每年都投入大量资金进行建设，但是由于没有建立严格有效的科学化、民主化投资决策机制，造成许多项目竣工之日就是亏损之时。一些部门和地方政府为了追求政绩与形象，投资决策不是以市场为导向和实际需要为目的，而是按照领导者的利益取向，导致出现所谓的“首长工程”、“拍脑袋工程”。很多地方出现一任领导就出现一批工程，领导一换，工程就无人管，项目建设没有持续性。这些投资决策不仅浪费资源，而且败坏了政府形象。据《中国统计年鉴》的统计，1958年至2001年我国投资项目失误率占总投资项目的48.57%，其中国家基本建设大中型投资项目失误率更高。“八五”期间我国中型以上项目的投资成功率仅为58%，投资浪费现象严重。审计署2003年度审计报告披露，在其当年审计和调查的城市基础设施、公路、水利等项目中，问题亦相当严重。如在国家电力公司抽查的6818个项

目中,有损失或潜损失的项目 631 个,金额 78.4 亿元。审计署 2004 年对 526 个利用国债资金建设的城市基础设施项目建设情况进行审计,发现在建成的 320 个项目中,有 119 个项目运行效果较差,占建成项目的 37.2%,如甘肃省某市城市供水项目投产一年来,供水能力尚达不到设计能力的 10%。由于地方政府许多投资项目均由中央政府审批、资金由中央政府解决,因此有的项目单位从自身的利益出发,随意变更设计,扩大规模,提高标准,出现了许多“钓鱼工程”。高估冒算、多计成本和建设过程中不断超概算现象层出不穷,有些形成“胡子工程”。四川省有关部门对最近三年全省约 30% 的固定资产投资项目进行审计,挤出的“水分”就有近 30 亿元。

3. 政出多门,政府部门之间的协调机制不完善

按原有的投资体制,政府投资主管部门、财政部门和各有关专业主管部门都具有一定的投资管理职能。这些部门在投资管理上职能交叉,每个部门都按自己制定的规章和办法,进行投资项目的管理。这种政出多门的情况,造成项目的审批管理缺乏统一与协调,甚至是管理上的混乱。各部门从其所掌握的行政资源出发,在项目审批、投资、建设、管理、使用等上采取高度垄断、封闭运行的方式,无法实现统一协调管理,从而导致盲目建设、重复建设的痼疾难以解决。由于协调机制不完善,信息无法共享,相互监督、相互制衡机制没有建立,使各部门无法真正实现有效的制衡与监督。

4. 市场的作用未能完全发挥,企业投资自主权没有完全得到落实

原有的投资体制政府包揽过多,对非国有投资主体投资限制过多,把本来应由企业自己考虑的市场前景、投资效益、资金来源和技术方案等都由政府来审批,使作为投资主体的企业缺乏充