

百家论丛

段晓晨 李利军 李艳丽 著

国家自然科学基金子课题项目
河北省社科规划研究2004年度项目



基础设施建设管理 与投资控制问题研究

JICHU SHESHI JIANSHE GUANLI
YU TOUZI KONGZHI WENTI YANJIU

中国文史出版社

基础设施建设管理与 投资控制问题研究

段晓晨 李利军 李艳丽 著

中国文史出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

基础设施建设管理与投资控制问题研究/段晓星, 李利军, 李艳丽著. —北京: 中国文史出版社, 2005.12

(百家论丛)

ISBN 7 - 5034 - 1728 - 5

I. 基 ... II. ①段 ... ②李 ... ③李 ... III. ①基础设施—管理—研究—中国 ②基础设施—投资—研究—中国 IV. F299.24

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 131341 号

责任编辑: 李春华

封面设计: 孟祥成

出版发行: 中国文史出版社

社 址: 北京太平桥大街 23 号 100811

印 刷: 北京荣玉印刷有限公司 邮编: 101500

装 订: 北京荣玉印刷有限公司 邮编: 101500

经 销: 新华书店北京发行所

开 本: 850×1168 毫米 1/32

印 张: 8.125 字数: 200 千字

版 次: 2005 年 12 月北京第 1 版

印 次: 2005 年 12 月第 1 次印刷

定 价: 180.00 元

文史版图书如有印、装错误, 工厂负责退换。

前 言

本书是根据作者多年从事《机械制图》课程的教学和教材编写工作的经验编写而成的。在编写过程中，参考了国内外有关教材和文献资料。本书可作为机械类、近机械类专业的教材，也可供从事机械工作的工程技术人员参考。

的研究工作以英、美、日、中国香港等发达国家和地区为典型，涉及管理机构、目标模式、决策程序、评价方法、建设方式、政府采购的运作模式、支付监控体系等各个方面。这些国家和地区经济发展水平高，市场制度发达，政府投资控制体制经历了上百年的经验积累和演化发展，具有相对完善的组织体系、控制方法体系和配套制度体系，控制能力强。就现实情况来看，这些国家和地区政府投资项目资金控制的模式也并不是完全相同的，但同时也存在着比较明显共同之处。比如，在项目规划、决策和实施管理中，都有着比较集中的政府管理机关，这些政府投资项目的管理机关权利义务关系高度明确统一，在项目的全过程充当“业主”身份，负责项目造价控制、质量保证等诸方面的监控管理工作，在项目验收试用后才交付政府使用部门。还有，这些国家和地区都采用规范的政府采购制度，通行市场化的造价原则。政府采购制度是规范财政开支的有效制度，西方国家普遍把政府投资项目作为政府采购的一个重要部分，对其操作给予了高度的重视。另外，发达国家和地区对于政府投资项目的资金控制是通过市场化、社会化的投资测算控制体系和严格的法律责任制度来实现的。预算师、建筑测量师、工程师、承包商等参与者都是市场中独立实体，他们在项目中分工合作，在法律责任的约束下相互牵制控制，其中在投资测算和控制中尤以预算师、建筑测量师（我国现称造价工程师）为典型，它受政府决策部门或承包商的委托，独立完成造价投资预算，并对其承担法律责任，避免了类似我国“可批性报告”、“钓鱼工程”的现象。

我国对建设项目区分政府投资项目和私人项目进行学术研究是近几年才开始的。2004年7月25日，国务院发布《关于投资体制改

革的决定》，把这种区分付诸实践，但目前仅限于投资审批立项的区分，并未对政府投资建设项目的管理与资金控制问题做出明确调整。

本书在参照发达国家和地区的先进经验，分析我国改革试点地区得失的基础上，主要对政府投资公共基础设施建设管理体制的总体改革思路、项目审批决策主体及其职能、政府工程采购机制、项目施工管理主体及其职能、项目监督主体及其职能等问题进行了探讨，提出并论证了“三层管理控制体系”和以“两局一制”为核心的改革方案。“三层”是指建设管理局的全过程管理控制层、使用单位和市场服务机构的用户监控和市场牵制层、政府监督、人大监督、司法监督、媒体监督和社会专门廉政监察等外部监督层。“两局”是指组建政府投资工程建设管理局和基础设施廉政监察局两个专职管理机构，“一制”是指在政府投资的公共基础设施建设领域推行两级代理建设体制。

政府投资工程建设管理局专职进行建设管理和投资控制工作，解决了管理主体虚位的问题，并参与到决策过程的设计与预算审定中，奠定了两级代理建设体制的基础，成为政府工程采购的具体执行人和使用单位的建设代理人。基础设施廉政监察局在借鉴我国香港廉署的基础上进行组建，专职进行政府投资基建项目各环节的贿赂、串标、贪污、偷工减料等违法违规问题的查处，解决多头监督但相互扯皮的弊端，有效地控制政府投资和工程质量。两级代理建设体制针对我国的具体国情提出，既可防止现行使用单位“自建”行为的一系列问题，也可克服单纯代建制中政府单位“距离代建商和施工方太近”，容易被“大政府小市场”所同化的弊病，通过发挥建设管理局、总承包商和市场服务机构的积极性和专业优势，实现政府投资的公共基础设施建设中

投资可控、质量可靠、社会满意的新型管理体制。

本书是河北省社科规划项目《基础设施建设项目投资控制主体重塑问题研究(200402030)》的主要成果材料,也是国家自然科学基金项目《政府投资项目全面投资控制理论与方法(70373032)》的前期成果材料之一。全书由段晓晨教授立意策划,由李利军副教授设定篇章结构,第一章、第五章由段晓晨和李利军执笔,第三章由李艳丽执笔,第六章、第七章和第八章由李利军和李艳丽执笔,第二章、第四章由李利军和付红执笔,第九章由李利军和蒋春艳执笔。

本书的写作和出版得到了石家庄铁道学院科技处的资助,也得到了学校和经管分院领导的关心,在写作中参阅了大量专家学者的著作和论述,在此一并表示感谢。由于写作时间较为紧张,作者水平能力有限,书中一定存在不足甚至谬误之处,恳请读者不吝指出,以求闻道知新,不断改进。

作者

2005年9月

目 录

第一章 基础设施的界定和基本认识	(1)
1.1 基础设施的界定和分类	(1)
1.2 基础设施在国民经济和社会生活方面的重要作用 ...	(3)
第二章 基础设施建设管理中存在的问题	(5)
2.1 基础设施建设管理体制的发展	(5)
2.2 基础设施建设管理中存在的主要问题	(21)
2.3 基础设施建设管理中存在问题的分析	(38)
第三章 发达国家和地区基础设施建设投资控制的经验 ...	(53)
3.1 发达国家和地区基础设施建设管理概述	(53)
3.2 主要发达国家和地区基础设施建设管理情况介绍 ...	(55)
3.3 WTO 及 GPA 对我国基础设施项目管理发展的要求	(65)
第四章 我国部分省市基础设施建设投资控制改革经验 ...	(69)
4.1 深圳基础设施建设管理情况	(69)
4.2 厦门基础设施建设管理情况介绍	(77)
4.3 上海基础设施建设管理改革分析	(81)
4.4 珠海基础设施建设管理改革情况调查	(95)
4.5 重庆市和其他地区基础设施建设管理改革情况	(102)
第五章 基础设施建设项目管理体制改革的总体思路	(108)
5.1 国内基础设施建设管理改革地区经验分析	(108)
5.2 发达国家和地区基建管理的共性分析和经验借鉴	(119)

5.3	基础设施建设项目管理体制改革的总体设想	(132)
5.4	政府投资工程建设管理局的设立及其职能	(135)
5.5	在基础设施建设管理中设立建、管、用三分机制	(139)
5.6	健全基础设施建设的监督与责任追究机制	(142)
第六章	基础设施建设项目审批主体改革研究	(145)
6.1	基础设施建设项目审批主体改革构想	(145)
6.2	基础设施建设工程立项审批主体的职能及审批流程	(147)
6.3	基础设施建设工程的立项审批流程	(153)
第七章	基础设施建设项目政府采购机制改革研究	(155)
7.1	我国政府采购的基本发展情况	(156)
7.2	我国政府工程采购领域存在的问题	(160)
7.3	我国政府工程采购的招投标制度建设	(168)
7.4	政府工程采购定价制度改革	(180)
7.5	我国政府工程采购支付体系改革	(187)
第八章	基础设施建设项目施工管理主体改革研究	(195)
8.1	基础设施建设项目施工管理主体改革思路	(196)
8.2	将代建思路融入政府投资工程建设管理局构建当中	(202)
8.3	以建设管理局为基础的双层代建管理体制	(208)
8.4	双层代建制总承包人的相关管理	(213)
第九章	基础设施建设项目监督主体改革研究	(216)
9.1	我国政府投资建设项目现行监督主体体系及其存在的 问题	(216)
9.2	我国政府投资建设项目监督制度改革与完善的思路	(220)
9.3	基础设施廉政监察局的建立问题探讨	(235)

第一章 基础设施的界定和基本认识

1.1 基础设施的界定和分类

1.1.1 基础设施的概念及其理解

基础设施是一个广泛使用的概念，但很难给出一个准确的定义。一般而言，它是指为其他经济产业或部门提供共同生产条件，也为各种社会生活和消费提供共同便利条件的设施，是社会生存和发展的基础。在实际应用中，基础设施这一概念有广义和狭义之分，狭义上通常是指供电、供水、供气、交通运输和邮电通信等设施；广义上除这些之外，还包括文化、教育、科学、卫生等设施。多数文献资料是在狭义上使用基础设施这一概念的。

事实上，基础设施的概念是动态的。我国曾一度在统计中将基础设施等同于非生产性建设。这样的界定一直持续到 20 世纪 80 年代初期。现在，我国一般将第二产业中的电力、煤气和自来水的生产和供应业，第三产业中的水利、铁路运输、公路运输、管道运输、航空运输、邮电通信、公共服务和环境保护投资等统计为基础设施。

1.1.2 基础设施的分类

(1) 按照统计学的方法，可将基础设施分为以下三类：

①电力建设；

②运输邮电，包括交通运输和邮电通信两类；

③公用设施，包括市政建设和公用事业两类。市政建设包括园林绿化、环境卫生、市政工程管理等；公用事业包括自来水、煤气、市内公共交通等。

(2) 世界银行在《1994年世界发展报告》中，将基础设施分为三个方面：

①公共设施，如电力、电信、自来水、卫生设施与排污、固体废弃物的收集与处理及管道煤气；

②公共工程，如公路、大坝和灌溉及排水用的渠道工程；

③交通设施，如城市与城市间铁路、城市交通、港口和水路、航道和机场。

(3) 按照产出（产品形态），基础设施可以分为产品型、服务型 and 共享型：

①产品型基础设施，这种基础设施的形态与其他产品基本类似，生产的是某种有形产品，消费者购买的是某种商品，如煤气、自来水、电力等；

②服务型基础设施，这种基础设施并不提供有形产品，只提供某种服务，以满足消费者的某种需要，如公园、邮政、电讯等；

③共享型基础设施，这种基础设施提供的是某种公共的服务，或者说是某种公共的消费，产品和服务是不能分割的，指由政府所有、供公众享用的固定设备或装备，如道路、桥梁等。

1.1.3 本研究中基础设施的界定

绝大多数基础设施具有自然垄断性，属于公共品，同时，基础设施大都具有初始投资量巨大，建设周期长，投资回收期长或难以回收的特点，多数由政府部门筹措资金进行建设。改革开放以来，我国基础设施建设速度逐步加快，规模迅速扩大，随着市场经济体制的逐步建立，投资多元化形式开始出现。但是，虽然

基础设施建设投资中直接来自于政府预算内资金的比例有所降低。但基础设施建设投资总额中的其余部分也大多是以集资费、增容费、配套费、世行贷款、专项国债基金、发展基金等形式由各有关部门管理的政府预算外资金，如果算上这一部分，则政府投资所占份额仍是很大的。尤其是对于经营性比较差、公共性比较强的基础设施，基本上仍然是政府全额投资。在某种意义上，基础设施建设投资仍然主要由政府负责，而对基础设施建设进行投资是政府财政支出的重要方向。

本研究中对基础设施这一概念的使用，是建立在以下界定条件基础上的：

(1) 属于上面所提出的各种基础设施的内涵之内，不排除包含广义基础设施的可能；

(2) 一般具有非经营性特征；

(3) 由政府全额投资或主要由政府投资进行建设。这是最重要的特点，也是出现投资“三超”问题的主要症结所在，因而也是本项目研究的核心问题。

基于以上认识，本书讨论的基础设施是政府投资的非经营性基础设施。

1.2 基础设施在国民经济和社会生活方面的重要作用

基础设施借助网络传输系统，主要是管网（自来水、煤气、排污）、线网（电信、电力）、路网（铁路、公路）、渠网（灌溉）以及场站（机场、港口、码头、车站）向社会提供服务。对市场物价总水平有重要影响，也是直接决定社会福利的基本要素。良好的基础设施将改善投资环境，形成分工和协调发展的条件，保证再生产的顺利进行，创造更多的就业机会；推动经济结构和社会结构的变革，促进社会经济的有效增长，改善大众生活。基础设施在经济发展的初期和中期具有超前发展的客观必要性。正因

为如此,基础设施常常被视为国民经济的命脉部门或战略部门,被发展经济学视为一个国家经济起飞的基石。基础设施是城市赖以生存和发展的基础,与经济发展密切相关。

根据《世界银行发展报告》的观点,基础设施与经济产出是同步增长的,基础设施的存量每增长1%,GDP就增长1%。国内一些专家研究表明,我国铁路密度、公路密度的增长速度与人均GDP的增长速度高度相关,相关系数达80%左右。美国经济学家钱纳里(Chenery.H.)研究表明,人均收入在140~1120美元的发展阶段,基础设施对产出增长的贡献率达30%。

基础设施对于经济发展的作用具体表现在以下几个方面:

(1)很多基础设施关系国计民生。如作为传递信息的电信设施、网络设施,已经成为现代办公和生活的重要组成部分,不可或缺。水电暖设施当然更不用强调,其重要性众所周知。

(2)降低社会成本。良好的交通设施可以提高物流的效率,降低人口和劳动力迁移、就业的成本;能源设施的发展可以促进其他产业的发展,节约生产成本;信息设施使信息传输速度加快,提高了社会效率,节约了交易费用;等等。

(3)扩大市场需求。基础设施的后向关联效应明显,在建设过程中,各种物料、各种机械的消耗量巨大,基础设施对当地产品的购买和使用可以对当地市场形成强劲的市场需求。

(4)解决就业。基础设施建设需要大量劳动力,并以体力劳动为主,可以吸纳地方闲置和剩余劳动力。基础设施的使用和维护也可以提供新的就业岗位。罗斯福新政中有一项重要措施,就是兴建基础设施,提供就业机会,并为经济复苏和繁荣打好基础。

(5)带动土地升值。基础设施的建设使周边土地的使用价值得到提高,土地价格上升,无形中增加了社会资本存量,为地区经济发展增加了资本储备。

此外,基础设施大多带有明显的公益性,属于公共品或准公共品,具有较大的外部效应,因此发挥着强大的社会功能作用。

第二章 基础设施建设管理中存在的问题

2.1 基础设施建设管理体制的发展

2.1.1 基础设施建设管理体制的发展回顾

新中国成立以来,我国经济体制走过了从逐步建立,进一步发展完善到完善改革的历程,基础设施建设管理体制大致经历了三个发展阶段。

2.1.1.1 1949~1978年:计划经济投资管理体制

在解放后长达20多年的时期中,我国投资体制经历了收权—放权—再收权—再放权的循环,但这种“收”、“放”调整始终是在中央政府和地方政府之间进行的,政府在整个投资活动过程中的角色并没有改变过。因此,这一时期所有的基础设施项目都是政府投资基础设施项目。

(1) 1949~1957年,中央高度集权,统一管理。在国民经济恢复时期和“一五”时期,我国经济体制处于逐步建立的过程中,国家投资实行集中管理,投资决策权集中于国家,建立起高度集中计划的投资模式。在计划管理的条块关系上,强调以条条管理为主,国家计划委员会、国家基本建设委员会和建筑工程部先后成立。管理制度方面,确定了“先勘察,后设计;先设计,后施工”的建设程序以及有关设计程序,制定了预算定额、概预算编制细则、预算价格和各种工程费用定额标准。

(2) 1958~1960年,投资管理第一次放权。这一时期政府对基础设施投资管理进行了一些变革,但只是简单的放权,并没有建立和完善投资约束机制,经济建设急于求成,高指标,盲目投资,重复投资之风泛滥。计划改为块块管理为主,部分年度国民经济计划和国家预算核定的基本建设投资实行包干制。一些合理制度被废除,时兴“边勘察、边设计、边施工、边生产”的“四边”项目,造成返工损失和工程质量事故屡见不鲜。

(3) 1961~1965年,重建中央集权管理。1961年国民经济进入调整时期,国家重申全国统一计划的原则,上收下放给地方的投资管理权限,基本建设投资不再由地方财政包干,而由中央财政专项拨款。加强了管理机构的建设,恢复和重建投资管理规定制度,严格基本建设审批权限。集中投资,集中管理,使投资体制又返回到“一五”时期高度集权的轨道。

(4) 1966~1978年,投资管理全面混乱。1966年开始的“文化大革命”,使我国经济建设和社会生活的各个领域受到严重破坏,基本建设管理体制被打乱,基建投资的计划审批权限再次下放。投资管理组织体系全面崩溃,投资管理方针、政策和规章制度被全盘否定,投资管理权限大量向地方下放。这一时期政府对投资项目失去监控能力。

在20多年的计划经济投资管理体制下,我国基础设施项目的工程建设管理模式主要采取过以下几种方式:

一是建设单位自营方式。由建设单位自己设置基建机构,负责支配建设资金、对工程项目建设全过程进行组织管理,自行组织设计、施工力量,配置采购施工机械材料。在国民经济恢复时期,这种方式有过短暂的应用。

二是“一五”时期采用的甲乙方承发包制度。这种方式下,虽采取合同的方式明确了甲乙双方的经济关系,但甲方(建设单位)的资金、物资供应由主管部门统一管理,同时乙方(设计院和施工企业)也由主管部门采取行政指令方式指定。

三是 1958 年以后开始实行的投资包干责任制。其主要思想是由主管部门向建设单位（或施工企业）下达施工任务以及工程所需要的资金、材料、设备，由建设单位（或施工企业）负责按期、按质、按量地完成包干任务。

四是工程指挥部方式。工程指挥部是高度集中的计划经济的产物，在“二线建设”中得到发展，指挥部通常由政府主管部门指令各有关单位派代表组成，统一指挥工程项目的全部工作。大型工程项目和重点工程项目多采用这种方式进行建设。

2.1.1.2 1979~1992 年：投资管理体制变革探索

党的十一届三中全会，掀开了我国经济改革的序幕，政府对基础设施投资项目的管理也开始了一系列的改革。

(1) 1979~1983 年，集中计划管理模式开始裂变。国家建委提出基本建设中推行合同制，将建筑施工企业从接受指令施工，变为与政府部门签订合同；国营施工企业开始推行经济责任制；建筑企业从实行利润留成到利改税；开始试行国际通行的建筑工程安装招标制度；工程设计单位实行设计取费制度。这样，曾经是政府事业单位的建筑施工企业、设计单位开始按照市场规则行事。政府开始从惟一的投资者和投资活动的直接操纵指挥者，向凌驾于各投资主体之上的社会投资活动的综合管理者转变。

(2) 1984~1992 年，市场经济投资管理体制萌芽。随着经济体制改革的深入进行，政府对投资的管理也需与市场化的步伐合拍。实行多种计划管理形式，逐步缩小指令性计划范围，固定资产投资项目的决定权逐步分散，建立投资项目评估审议制度，投资建设领域推行招标投标制，政府进一步实现了由投资活动的直接控制者向社会投资活动的宏观管理者的转换。改革开放以后，特别是在 20 世纪 80 年代，我国基础设施项目的工程建设组织方式也进行了改革的探索。1979 年，工程项目建设方式结束了长达 20 年的工程指挥部制，恢复了“一五”时期的承发包制度。1984 年开始基本建设和建筑业体制改革，实行建设工程招标投标承包制和

项目投资包干责任制,建设工程承包公司和城市综合开发公司,改革工程项目所需资源(人、财、物)的供应方式,实行设计单位企业化和建设工程质量监理制度,使我国的工程项目建设方式开始与国际惯例接轨。

2.1.1.3 1993年以来:市场经济投资管理体制框架初步形成

党的十四届三中全会提出了建立社会主义市场经济体制的总体目标,我国的改革进程开始走向主动的、系统的、有秩序的市场经济目标。政府投资管理体制也实行了一些深层次的变革,与市场经济规则相适应的投资管理体制在这一阶段得以初步形成。这期间,工程建设监理制于1996年转入全面推行阶段。国有企业作为投资过程的管理主体从政府分离出来,1996年《关于实行建设项目法人责任制的暂行规定》的出台,将政府投资实施过程的管理行为变成了企业行为。明确政府投资范围划定在非竞争性、非营利性的基础设施和公益性项目范围内,政府作为市场经济投资宏观调控主体的角色初步确立。

2.1.2 我国现行基础设施建设投资立项制度改革情况

2004年以前,政府作为惟一的投资主体,企事业单位不能独立进行投资;政府决定建设具体项目,通过财政拨款方式进行投资,由行政部门安排设计和施工,项目建成后由行政部门任命管理人员,安排生产经营。改革开放以来,国有企业的自主权一步步扩大,在项目管理上也实施过大包干、法人监督制、项目监理制等一系列改革,但并没有触及计划经济中投资体制的根本——依靠行政权力对项目进行审批。这种投资体制下沿袭了计划经济的“四位一体”模式,即项目资金从国家到各级财政、计划等部门,其投资、建设、管理、使用等基本被少数权力部门和个人控制,项目在高度垄断、封闭的状态下层层审批,缺乏有效监督和责任追究机制,容易导致暗箱操作和层出不穷的腐败。在这种体制下中国的项目建设没有持续性,按目前的管理体制,国有单位