

▲ 当代管理前沿文库

Frontier Series in Contemporary Management

王红岩 著

Research on Public Project Evaluation

公共项目评价体系研究

▲当代管理前沿文库

Frontier Series in Contemporary Management

王红岩 著

Research on Public Project Evaluation

公共项目评价体系研究

FE 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press

大连

© 王红岩 2008

图书在版编目 (CIP) 数据

公共项目评价体系研究 / 王红岩著. — 大连: 东北财经大学出版社, 2008.5

(当代管理前沿文库)

ISBN 978-7-81122-363-7

I.公… II.王… III.公共管理: 项目管理-项目评价
IV.F062.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 070065 号

东北财经大学出版社出版

(大连市黑石礁尖山街 217 号 邮政编码 116025)

总编室: (0411) 84710523

营销部: (0411) 84710711

网址: <http://www.dufep.cn>

读者信箱: dufep@dufe.edu.cn

大连图腾彩色印刷有限公司印刷

东北财经大学出版社发行

幅面尺寸: 148mm×210mm

字数: 162千字

印张: 7

印数: 1—2 000 册

2008年5月第1版

2008年5月第1次印刷

责任编辑: 孙晓梅 刘东威

责任校对: 毛杰

封面设计: 冀贵收

版式设计: 刘瑞东

ISBN 978-7-81122-363-7

定价: 22.00 元

序

从国民经济的角度来考察,投资的实现载体为投资项目,表现为经营性资产的形成或优化。自改革开放以来,我国经济一直保持持续高速增长,国民经济综合实力得到极大增强,投资一直是其第一推动力。实现投资项目决策的科学化、民主化和程序化,对于资源有效配置和提高投资效益,具有极为重要的意义。我国关于投资项目评价体系的理论研究和实践活动始于20世纪80年代初,经过20多年的探索,已基本建立了一套符合我国国情的投资项目评价理论与方法。现行的投资项目评价体系是在必要性、技术、建设条件和市场分析的基础上,运用成本效益分析原理,从投资主体和国民经济两个层次评价投资项目的费用与效益,进而判断其可行性的。该评价指标体系适用于一般投资项目评价,但对公共项目评价并不完全适用,需要作一定的调整、补充和完善。公共项目是为社会提供基础性和共用性商品或服务的投资项目,如水库、港口、铁路和公路等。正如本书作者所指出的那样,与一般投资项目相比,公共项目具有鲜明的特征,如经济外部性和经济福利性等,然而运用现行的投资项目评价指标体系难以对其真正的费用与效益做出科学的鉴别、度量和评价。

王红岩博士在借鉴国内外已有研究成果和比较国内外公共项目评价指标体系的基础上,潜心研究并撰写了《公共项目评价体系研究》一书,对投资项目评价指标体系问题作了十分有益的创新性研究,颇具新意。第一,从各利益主体的效率性、公平性、参与性和可持续发展性等多元价值观的视角,提出了公共项目评价体系的设

计思路，并分析了若干关键性因素。第二，提出了不同类型公共项目财务评价的内容与指标体系，并加以比较，特别分析了公共项目的财务生存能力。第三，在经济评价中，作者提出了以实物期权评价“平台性”公共项目期权价值的技术思路，以此作为公共项目经济分析的辅助方法。第四，本书作者特别强调，对于特大型公共项目，应当进行宏观经济影响分析和社会影响分析，并运用可持续发展理论和循环经济理论，对现行的公共项目评价指标体系进行了必要的补充和完善。当然，公共项目评价指标体系是一个复杂的系统，不同类型的公共项目又各有其特点，本书关于公共项目部分外部间接费用与效益的鉴别、度量和相应指标的设计尚显不足，有待于作者进一步深入研究。

20多年来，王红岩博士一直从事投资项目评价等方面的教学和研究，发表了大量的研究论文，主持或参与了数十个大型项目的前期评价工作，具有较扎实的理论基础和较丰富的实践经验。作为作者近30年的同学、同事和朋友，我为本书的出版感到由衷的高兴，希望作者以此为起点，对公共项目评价体系作更为深入的研究，并取得更多、更好的研究成果。

李东阳

2008年3月15日于东财烛光园

目 录

第 1 章 绪 论	1
1.1 选题背景与研究意义	1
1.2 公共项目及其相关概念界定	6
1.3 国内外相关研究回顾	19
1.4 本书的结构安排以及创新与不足	34
第 2 章 公共项目评价的理论基础	40
2.1 公共物品理论	40
2.2 外部性理论	45
2.3 公共项目分析理论	51
2.4 可持续发展理论	63
第 3 章 公共项目决策机制的国际比较	72
3.1 公共投资领域的国际比较	72
3.2 发达国家公共项目建设方式的比较	78
3.3 发达国家公共项目决策体系的比较	83
3.4 发达国家公共项目决策的实践经验和启示	86
第 4 章 国内外评价体系的比较	91
4.1 西方公共项目评价的主要方法体系	91
4.2 我国现行项目评价的主要方法体系	93
4.3 中西方项目评价方法的比较	94
4.4 我国现行评价指标体系存在的问题	99
4.5 我国公共项目评价的发展方向	101

第 5 章 公共项目经济评价体系设计思路:	
多元价值观.....	103
5.1 多元价值观的提出	103
5.2 公共项目评价的多元价值观内涵	105
5.3 实现多元价值观的关键因素	112
5.4 完善公共项目评价体系的设计思路	117
第 6 章 公共项目财务分析.....	119
6.1 公共项目财务效益与费用识别原则	119
6.2 公共项目财务分析框架	121
6.3 公共项目财务生存能力分析	123
第 7 章 公共项目经济分析.....	125
7.1 公共项目经济效益和费用的识别	125
7.2 经济费用与效益的计算方法	132
7.3 以实物期权评价公共项目期权价值的思路	147
第 8 章 公共项目宏观经济影响与社会影响分析.....	155
8.1 公共项目宏观经济影响与社会影响分析的意义	155
8.2 公共项目宏观经济影响与社会影响分析的原则	159
8.3 公共项目宏观经济影响与社会影响分析的内容	160
8.4 公共项目宏观经济影响与社会影响评价指标体系	163
第 9 章 公共项目评价方法在不同行业的应用	179
9.1 公共项目评价方法在交通运输项目评价中的应用	179
9.2 公共项目评价方法在农业项目评价中的应用	187
9.3 公共项目评价方法在教育项目评价中的应用	189
9.4 公共项目评价方法在卫生保健项目评价中的应用	193
9.5 公共项目评价方法在市政公用设施项目评价中的应用	195
9.6 公共项目评价方法在环境保护项目评价中的应用	201

9.7 其他典型行业公共项目评价方法的应用	203
参考文献	206
后 记	214

第1章 绪论

1.1 选题背景与研究意义

公共投资是政府扩大内需、促进经济社会全面发展的重要手段。公共项目是维护社会生产和生活的基础，是支撑城乡健康运行的命脉，对经济社会的可持续发展、促进和谐社会的构建起着重要作用。特别是目前在以扩大内需为主的政策下，公共项目更是发挥了举足轻重的作用。

1.1.1 选题背景

在第十届全国人民代表大会第五次会议上温总理提出了今后一定时期公共项目投资的重点范围：加强关系经济社会全局和长远发展的重大项目建设，加快大型水利、能源基地、铁路干线、国道主干线等重要基础设施建设。积极引导社会资金更多地投向农业农村、社会事业、自主创新、资源节约、环境保护和中西部地区。要深化投资体制改革，完善重大投资项目决策制度和责任追究制度。由此可见，在今后一定时期政府要加大公共项目的投资力度，加强公共项目的建设，以实现社会经济可持续发展的长远目标。而完善重大投资项目决策制度和责任追究制度是实现这一目标的基础和制度保证。

2006年，中央财政全年用于“三农”的支出共2 626亿元，比2005年增长22.5%；西部大开发新开工10项国家重点建设工程，总投资800亿元；东北老工业基地振兴，国家支持启动了197个调整

改造项目；15个采煤沉陷区治理工程开工建设；中央财政用于科技、教育、文化、卫生、体育事业的支出987亿元，投入国债资金147亿元；国家创新体系基础研究、科技基础设施建设和基层科技工作进一步加强，中央财政全年用于社会保障的资金达1465亿元，增长18.1%，安排扶贫资金122亿元。

随着我国各项政治、经济体制改革不断深化，城市建设迅猛发展，我国对公共项目提出了更高的要求。如何有效地进行项目投资决策，实现合理地配置社会资源、满足社会需求的目标，如何使项目决策实现从过程到结果的社会公平等一系列问题值得我们认真思考和研究。

2004年7月16日，国务院颁布了《国务院关于投资体制改革的决定》（以下简称《决定》），新投资体制对我国投资项目决策、投资项目管理产生了非常深远的影响。在新形势下，深化投资体制改革是建立和完善社会主义市场经济体制的重要举措，对当前加强和改善宏观调控有特别重要的意义。新投资体制把充分发挥市场配置资源的基础性作用确定为指导思想，这是对社会主义市场经济条件下政府有所为和有所不为理念的认同。新体制终结了旧体制下单一的项目审批制度，代之以审批制、核准制、备案制三者并立的投资项目管理制度，进一步确定了企业投资自主权，规范了政府投资行为，改进了投资宏观调控及监管体系。《决定》中提出应“健全政府投资项目决策机制，进一步完善和坚持科学的决策规则和程序，提高政府投资项目决策的科学化、民主化水平”。政府投资项目的科学性，首先应体现在投资需求的决策上。在我国公共项目领域，长期存在着项目决策失误率居高不下、形象工程泛滥、“豆腐渣”工程频频出现、官员贪污腐败等现象，形势不容乐观。近几年，我国政府投资领域被审计出的投资问题很多，损失浪费现象较为严重，出现了不少脱离实际的所谓“政绩工程”、“形象工程”。2005年

6月,在审计署的一份审计报告中显示,10家中央企业涉嫌经济犯罪金额16亿元,由于决策失误造成的经济损失高达145亿元。而据世界银行估计,“七五”至“九五”期间,中国投资决策失误造成经济损失约在4000亿~5000亿元。来自国务院发展研究中心的估算显示,因决策失误造成地方政府债务至少达10000亿元。究其原因,除体制、法制和执法的问题外,经济评价的非科学化、随意性也是一个重要原因。事先的评价没有依据,任意高估效益,重复计算,经济评价往往流于形式,从而导致事后的效益审计失去了方向。私人投资项目有市场的制约,其效益和费用可以用货币形象地加以监控,而公共投资项目多数都被冠以“为公众服务”的名义,效益是无形的,由此就出现了项目决策的随意性,浪费的可能性也随之增大。这无疑要归因于公共项目决策机制的不完善。

(1) 偏好显示机制不健全。公共项目是一种公共物品,客观上不存在完善的、运行良好的市场,消费者的偏好无法通过市场机制反映出来,消费者也就无法通过市场把其偏好传递给决策者。在现实生活中,决策者往往只是根据经济生活中出现的短缺信号(如交通堵塞、缺电缺水等),做出“问题导向型”的项目投资决策,而无法对消费者的偏好做出回应并预测其偏好的未来变化。在这种情况下,获取真实的偏好信息,建立健全偏好显示机制就显得尤为重要。目前我国还缺乏有效的公共项目偏好显示机制,信息不对称导致决策者无法全面、准确地了解社会成员的个人偏好,更无法将其转换成项目决策依据,这就不可避免地出现了“面子工程”、“政绩工程”等。

(2) 决策规则软化。目前我国还没有统一的公共项目决策规则,项目决策规则没有统一的法定权威说法,决策规则存在政出多门、各自为政的问题。对公共项目决策管理的法律法规分散于建筑法、环保法、交通法、规划法等法规条文中,而且这些法规条文调整对

象又都涵盖了更大的范围。法律制度上的某些空白或薄弱之处造成了实践中公共项目决策规则刚性不强，各个地方更青睐于非正式规则，根据当地的需要和已形成的习惯来实施公共项目的决策管理，做法各异，存在着一些非理性行为。

(3)项目决策中的利益集团问题。长期以来，我国公共项目领域一直是政府牢固控制的领域，而现在各种利益集团已经逐渐发展成熟，在一定范围内和一定程度上可以左右行政的力量，逐渐打破了行政权力单一控制、干预公共事务的局面，其中一些享有话语权、资源支配权的利益集团影响公共项目选择的力量显著；而由弱势群体组成的利益集团组织松散，缺乏对项目决策过程施加压力的手段和途径，在政府公共决策中的作用微乎其微。这样，决策者无法听到弱势群体的声音，也感受不到弱势群体的压力。任何一项公共项目的建设实施都要付出一定社会代价，从理论上说，这种社会代价应当由全体社会成员共同承担。但在实际生活中，大多数情况下社会代价都是由社会弱势群体承担了，这不利于真正实现公共项目维护社会公平、促进社会协调发展的建设宗旨。

(4)项目纵向分权决策“断层”现象。公共项目受益范围的地域空间差异性决定了全国性的公共项目由中央集中决策供给；受益范围和程度有限的地方公共项目则主要由地方政府决策供给。随着我国推行财政承包制、分税制改革，中央与地方之间的事权和财权逐渐明晰，但是区域层面和社区层面的公共项目决策权的配置还有待改革完善。由于地方财力有限，又迫于地方发展的压力，各地方政府往往只关注本区域内的一些短期效应明显的、能够快速改变城乡面貌的公共工程建设，忽视区际间的、有利于整个区域经济社会长远发展的项目投资，最终造成跨区、跨省的公共项目供给不足，不利于整个社会福利水平的提高。

(5)政府官员决策行为变异。在我国“官本位”社会意识形态下，

政府官员手中掌握的权力意味着一种可谋利的资源。长期以来，我国公共项目决策权垄断在一些少数人手中，而缺乏监督约束的权力将导致大量以权谋私、以权谋利等非理性甚至是非法的行为出现。

为了从源头上防止腐败，治理盲目投资，必须重视公共项目的可行性研究和项目评估，完善公共项目评价理论和方法体系，以提高决策的科学性。本书旨在从多元价值观的角度，对完善公共项目评价体系展开研究，力图在完善公共项目评价体系上进行一些尝试。

1.1.2 研究意义

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》中明确提出的循环经济、经济社会和谐发展、建设社会主义新农村等发展目标，是对经济增长质量要求的具体注解，这也使政府政策定位与选择发生了明显的转变。总体来说，从以追求经济高速增长为主要目标，转变为现阶段关注经济增长过程中的经济协调发展问题、收入分配问题，以及经济可持续发展的循环经济发展模式。公共投资一直作为公共财政支出的重要方向，对公共投资项目的评价理论依据也应该与时俱进地发展。传统的对于建设项目的“财务评价”和“国民经济评价”两个体系，明显含有改革开放初期的“效率优先、兼顾公平”的思想，因此，对于公共项目的评价理论，有必要根据我国经济发展现阶段的特征，考虑一定的前瞻性，整合相关经济理论，形成系统化、专门服务于公共项目评价的理论体系，并以之作为我国公共项目评价的理论基石。当然，构建公共项目评价理论体系的过程不是对现有体系的否定，而是一种完善和补充，是将我国经济发展过程中新的、特殊的目标有机地融入评价理论体系的过程。

笔者在攻读博士学位期间，参加了中国投资学会《公共（公用）事业投资项目评估体系研究》的课题研究，经过前期的调研、资料收集，中期的资料分析、课题写作，到后期的修改，获得了许多关于公共项目经济评价的资料和研究心得。在此期间进行了大量的文

献检索，从而拥有了关于公共项目评价丰富、翔实的研究资料和统计数据。在研究中，笔者深感决策环节是项目周期管理中最关键、最重要的一环，也是最亟待改革完善的对象。在课题研究的基础上，笔者对公共项目评价方法中现实存在的问题及理论研究上的不足作了进一步思考，从深度和广度两方面进行了拓展研究，最终形成了这部著作。

本书的研究意义在于：力图通过对公共项目评价体系进行深入、系统的研究，捕捉新形势下公共项目评价体系的新特点、新规律，探寻完善公共项目评价体系的新思路，提出解决问题的方法，以多元价值观的视角对现有评价体系进行补充和完善，并在现有指标体系的基础上，构建以可持续发展理论和循环经济理论为依据的公共项目宏观经济影响和社会影响评价（指标）体系，尝试建立一套理论科学、切合实际、系统完整、操作容易的公共项目评价体系，为公共项目的可行性研究和评估的实践工作提供参考。

1.2 公共项目及其相关概念界定

由于不同历史阶段公共项目所体现的特征不同，公共项目概念也在不断发展。为便于以后的研究，先对本书所要研究的公共项目内涵以及其他相关概念做出界定。

1.2.1 公共项目概念界定

1) 公共项目的含义

从投资项目产出品属性看，公共项目本质上是提供公共物品的投资项目。尽管近年来公共项目以及公共物品的供给模式从单一由政府承担，发展为由政府主导、市场机制参与的多元化趋势，但是公共物品的非排他性和非竞争性决定了公共项目的主要资金来源仍是公共财政支出。由于人们对公共物品的范围以及政府行为的不可

同理解，因此对公共项目内涵与外延的界定存在不同的观点。

西方有学者认为，公共项目是投资于基础设施的项目，包括公路、桥梁、给排水、电信、港口、航空港以及相关的服务设施。^①也有学者认为，公共投资项目按照其最终用途应被分为四类：第一类是教育投资项目；第二类是道路以及高速公路投资项目；第三类是污水处理设施投资项目；第四类是公用事业投资项目。^②另有学者认为，公共项目是政府根据公共事业和经济发展的需要而建设的投资项目，资金来源于政府财政性收入，投资行为体现政府的意图。^③还有学者认为，公共项目一般被界定为由中央和地方政府投资所形成的固定资产投资项目，基于政府不能在微观层次上直接介入市场竞争领域的特定认识，这些政府投资往往被限定在公共服务领域，因此这些投资项目被称为公共项目。^④

尽管西方经济学家们对公共项目的定义不同，但从投资主体角度看，一般是将由政府充当投资主体的投资项目称为公共项目；从投资形成资本或提供的商品（或服务）的经济属性，或依存的外部背景分析，将投向于公共服务行业的投资项目定义为公共项目。总之，在西方经济学的研究视野中，公共项目是以政府为投资主体，在市场失灵的基础设施和自然垄断行业中建设的投资项目。公共项目主要涉及道路、水库、大坝等公共工程；公路、铁路、港口、桥梁、机场等重要基础设施；供水、供电、管道煤气、排污、固体废弃物处理等城市公共基础设施。

公共项目的概念有广义和狭义之分。广义的公共项目是指所有投向公共基础设施和公共服务行业，能为社会提供基础性和公共性

① Trish Kelly, "Public Investment and Growth: the Non-linearity Hypothesis." *International Review of Applied Economics*, Vol. 11, No.2, 1997.

② Douglas Holtz-Eakin, "Public-sector Capital and the Productivity Puzzle", *The Review of Economics and Statistics* 76(Sep.), 1994.

③ 秦辉：《构建与市场经济相适应的公共投资管理体系》，载《国有资产研究》，1999（1）。

④ 刘国亮：《公共投资与经济增长》，载《改革》，2002（4）。

商品或服务的投资项目，其资金来源既包括政府投资也包括非政府投资，既包括物质性投资也包括非物质性投资。狭义的公共项目特指政府作为投资主体，在基础设施和自然垄断行业投入建设的固定资产投资项目。本书使用的是狭义公共项目的概念。

2) 公共项目的特征

以亚当·斯密为代表的西方古典经济理论认为：在市场经济条件下，市场的价格机制在资源配置中起基础作用，它像一只看不见的手引导着资源进行合理配置。但是在现实社会中，由于一些因素的干扰，经常使这只看不见的手不能发挥正常的作用，导致市场失灵。市场失灵主要是由于垄断、市场供求非均衡、市场信息不完全、外部性及经济周期带来的经济波动等干扰了价格机制。另外，市场价格机制的种种规则对公共物品的管理失效，而且市场机制无法兼顾公平与效率，迫使政府必须对经济进行干预与管理，使经济运行重新恢复良性循环状态。政府的经济职能主要是对社会经济进行指导、培育，完善市场机制，实行宏观控制，为企业服务，对经济活动进行监督。政府投资是实现其经济职能的手段之一，政府主要进行基础性和公益性投资，少量的竞争性投资政府也可以参与。但是，由于国家财政资金是有限的，而且政府投资容易引起产权主体虚置、项目管理效率下降等问题，因此竞争性投资应主要由私人投资。政府应主要投资于市场机制失灵的基础设施项目和纯公益性项目。这两类项目更应强调宏观经济效益和社会影响，也更应注重经济分析和社会评价。^①从总体来看，公共项目具有如下经济特征：

(1) 政府是公共项目的主要投资主体

私人资本在公共项目投资领域增长速度很快，但不均衡。政府是公共项目最重要的投资主体，非政府投资在公共项目投资中居较小比例。以基础设施项目和教育投资项目为例，2001年教育投资来

^① 尹贻林、严孝砚：《政府投资项目管理模式研究》，天津，南开大学出版社，2002。

源中, 财政教育投资占 68.29%; 基础设施项目资金来源中, 政府投资占 80.85%。

在市场经济体制下, 随着吸引私人资本参与公共项目机制的不断完善, 以及私人资本规模的扩大, 公共项目投资结构中私人资本的比例有明显提高的趋势, 但这种增长在地域和公共项目的类别方面都存在着不平衡现象。1996 年和 2001 年, 电力、煤气、水生产供应的投资项目中, 非国有投资比例全国平均值为 22.26% 和 27.55%, 浙江分别达到 30.67% 和 52.52%, 广东为 50.21% 和 44.64%, 江苏为 46.30% 和 18.52%; 而贵州仅为 3.91% 和 1.17%, 宁夏为 0.03% 和 1.85%。在公共项目投资方向选择上, 浙江“九五”期间每年约有 10 亿元民间资本投资建设小水电站, 从丰富的水力资源中获取经济效益。表 1—1 为 1994—2004 年城市建设固定资产投资中的私人投资。

表 1—1 1994—2004 年城市建设固定资产投资中的私人投资

年份	固定资产投资总额 (亿元)	其中: 私人投资 (亿元)	私人投资占投资总额的百分比 (%)	私人投资占 GDP 的百分比 (%)
1994	665.50	286.13	43	0.61
1995	807.50	357.17	44	0.61
1996	871.10	359.27	41	0.53
1997	1 056.60	412.70	39	0.55
1998	1 346.40	436.97	32	0.56
1999	1 453.20	419.67	29	0.51
2000	1 740.50	480.70	28	0.54
2001	2 112.80	456.87	22	0.47
2002	2 705.90	614.07	23	0.58
2003	4 143.40	930.13	22	0.80
2004	4 383.00	944.33	22	0.81
累计	21 285.9	5 698.01	27	0.60

注: 2004 年的数据是根据《中国统计年鉴》相关数据整理的。

资料来源 天则公用事业研究中心:《公司合作制的中国试验: 中国城市公用事业绿皮书》, 上海, 上海财经大学出版社, 2005。