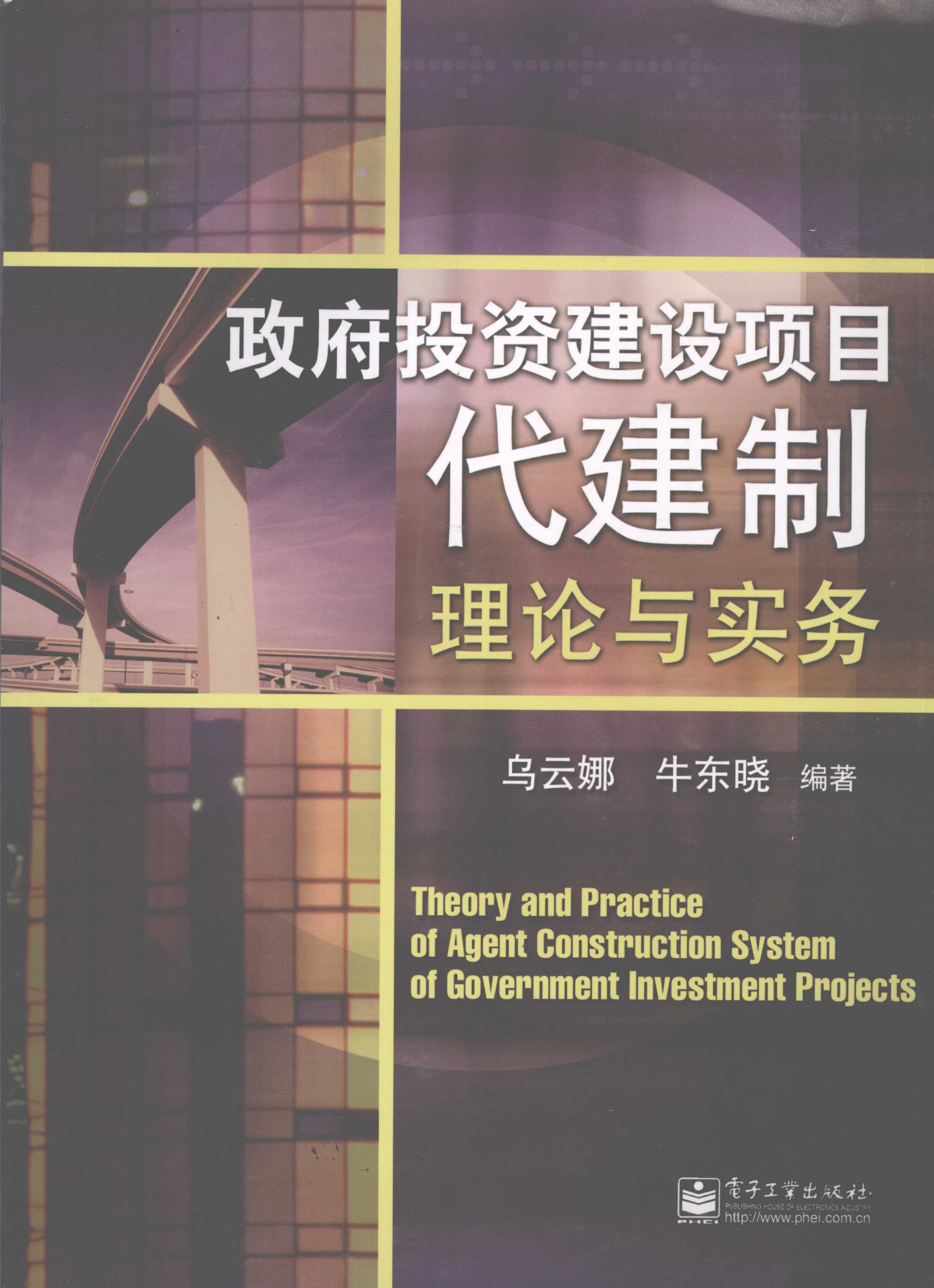




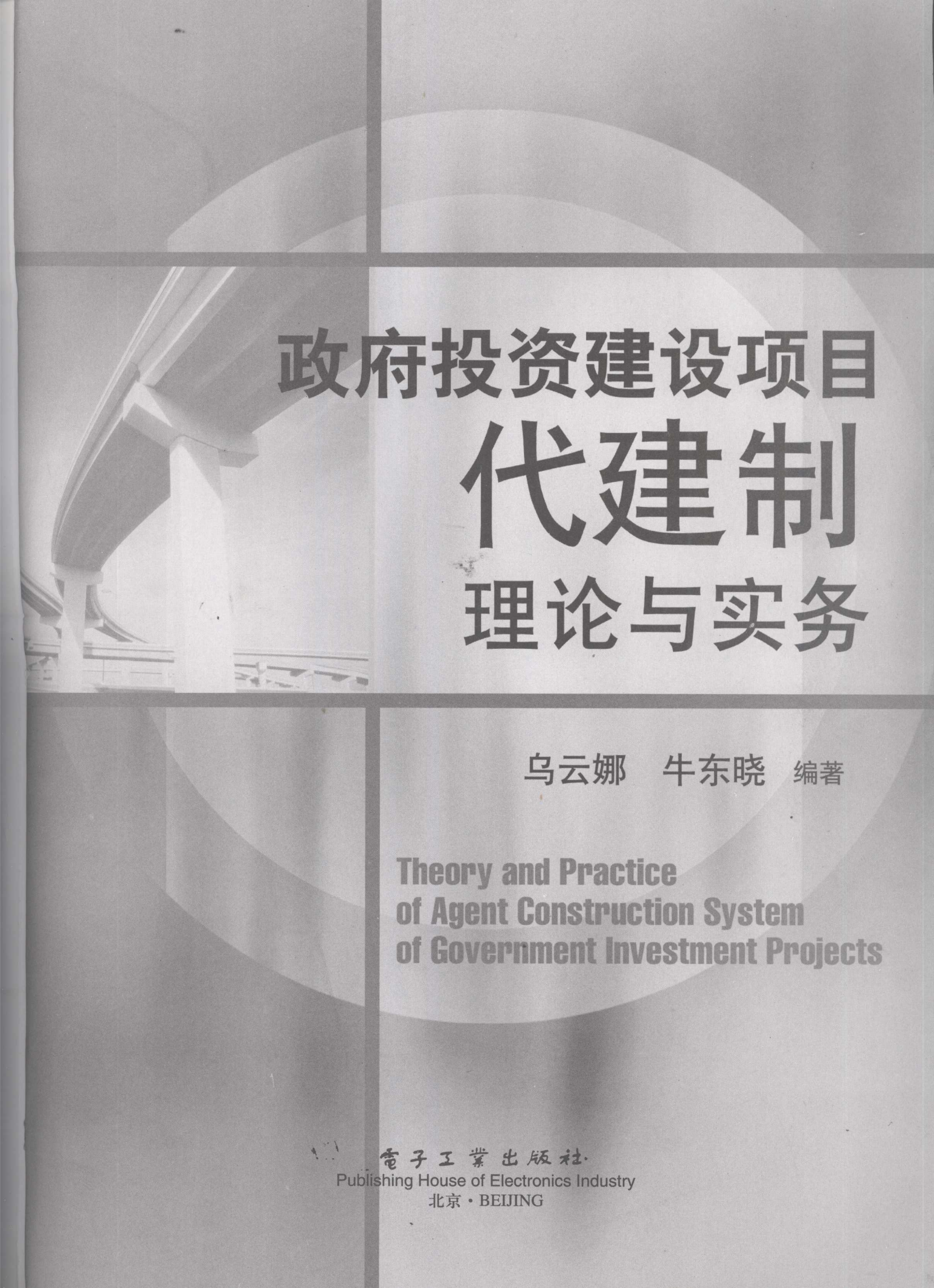
政府投资建设项目 代建制 理论与实务

乌云娜 牛东晓 编著

Theory and Practice
of Agent Construction System
of Government Investment Projects



电子工业出版社
PUBLISHING HOUSE OF ELECTRONICS INDUSTRY
<http://www.phei.com.cn>



政府投资建设项目 代建制 理论与实务

乌云娜 牛东晓 编著

Theory and Practice
of Agent Construction System
of Government Investment Projects



电子工业出版社
Publishing House of Electronics Industry
北京·BEIJING

内 容 简 介

政府投资建设项目是全社会固定资产投资的重要组成部分,代建制的产生是我国政府对投融资体制进行改革的产物,也是改革政府投资项目管理模式的一种有益探索。

本书在分析政府投资建设项目管理特点和现状的基础上,探讨了政府投资建设项目代建制的概念、模式、合同关系、监管体系以及代建管理工作的内容和具体程序,同时,对代建项目管理目标的实现途径进行深入剖析,提供了代建人招标文件和代建人投标文件范本以供参考,并附列了一些地方、部门代建制的相关规定。

本书是从事政府投资建设项目代建管理工作的专业人员、咨询工程师、监理工程师、建造师、造价工程师和建筑业高级职业经理不可多得的工作宝典,同时也可以供高等院校项目管理工程硕士、MBA项目管理专业、管理科学与工程硕士、工程管理本科生以及项目管理研究人员阅读参考。

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。
版权所有,侵权必究。

图书在版编目(CIP)数据

政府投资建设项目代建制理论与实务 / 乌云娜, 牛东晓编著. —北京: 电子工业出版社, 2007.2
ISBN 978-7-121-03690-3

I. 政… II. ①乌… ②牛… III. 政府投资—基本建设项目—管理体制—研究—中国 IV. F284

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 158934 号

责任编辑: 常淑茶

印 刷: 北京智力达印刷有限公司

装 订: 北京中新伟业印刷有限公司

出版发行: 电子工业出版社

北京市海淀区万寿路 173 信箱 邮编 100036

开 本: 880×1230 1/16 印张: 24.25 字数: 407 千字

印 次: 2007 年 2 月第 1 次印刷

定 价: 48.00 元

凡所购买电子工业出版社图书有缺损问题, 请向购买书店调换。若书店售缺, 请与本社发行部联系, 联系电话: (010) 68279077; 邮购电话: (010) 88254888。

质量投诉请发邮件至 zlts@phei.com.cn, 盗版侵权举报请发邮件至 dbqq@phei.com.cn。

服务热线: (010) 88258888。

前言

政府投资项目代建制，也称公益性政府投资项目代建制，简称代建制，是指将政府投资无收益建设项目的建设单位与使用单位分离，政府投资项目经过规定的程序，委托有相应资质的工程管理公司或具备相应工程管理能力的其他企业，作为项目建设期法人，全权负责项目建设全过程的组织管理，促使政府投资工程“投资、建设管理、使用”的职能分离，通过专业化项目管理最终达到控制投资、提高投资效益和管理水平的目的。

政府投资建设项目是全社会固定资产投资的重要组成部分，在我国的经济活动中起着非常重要的作用，同时也受到社会的密切关注。特别是在当今以扩大内需为主的政策措施下，这种重要性就更加突出。目前我国政府投资项目所占比重很大，近年来随着国家实施积极的财政政策以扩大内需，政府投资数额急剧增长，政府投资建设项目扮演了举足轻重的角色。“代建制”的产生是我国政府对投融资体制进行改革的产物，也是改革政府投资项目管理模式的一种有益探索。

本书是依据作者参与国家发展和改革委员会重大问题软科学项目“政府投资项目建设管理方式的改革研究”（项目编号：50100800030039）课题研究成果，结合自身多个代建项目管理实践，并借鉴现代项目管理学中的最新理论与方法编著而成的。本书密切联系实际，理论研究和实际应用融为一体，理论性、实践性和可操作性强。

本书可作为高等院校项目管理工程硕士、MBA 项目管理专业、管理科学与工程硕士、工程项目管理本科教学参考书，也可作为咨询工程师、监理工程师、建造师、造价工程师和建筑业高级职业经理人培训用书，还可作为在实际项目中从事政府投资建设项目代建管理工作的专业人员学习和工作的参考书。

全书由华北电力大学乌云娜和牛东晓编著。由于政府投资建设项目代建管理是一项崭新的制度，可供借鉴的理论、方法和实际操作不多，加之作者水平有限，书中难免有错漏和不妥之处，恳请读者给予批评指正。

作 者

2007 年 1 月于北京

目录

第 1 章 政府投资建设项目的定义、特点及现状	1
1.1 政府投资建设项目的定义	1
1.1.1 政府投资建设项目的意义	1
1.1.2 政府投资建设项目的概念	3
1.1.3 政府投资建设项目的分类	4
1.1.4 政府投资建设项目的范围	6
1.2 政府投资建设项目的特点	8
1.3 政府投资建设项目管理现状	12
1.3.1 政府投资建设项目管理方式	12
1.3.2 传统管理方式的弊端	13
1.3.3 规范政府投资建设项目管理的紧迫性 ..	18
1.4 政府投资建设项目委托管理探析	20
1.4.1 政府投资建设项目管理走向市场化	20
1.4.2 政府投资建设项目委托管理的优势	21
第 2 章 政府投资建设项目实行代建制的探讨	23
2.1 政府投资建设项目实行代建制的必要性	23
2.1.1 实行代建制是政府投资建设项目管理改革的需要	23
2.1.2 实行代建制是政府投融资体制改革的需要	24
2.1.3 实行代建制是规范政府投资建设项目管理的需要	25
2.1.4 实行代建制有助于加快政府职能的转变	26
2.2 代建制的政策背景及意义	27
2.2.1 以往政府投资体制的弊端	27
2.2.2 政府投资建设项目实行代建制的优势 ..	28

2.2.3	政府投资建设项目实行代建制的定义	28
2.2.4	政府投资建设项目实行代建制的重大现实意义	30
2.3	代建制的主要形式	31
2.3.1	集中代建	32
2.3.2	分散代建	34
2.4	政府投资建设项目代建管理方式	37
2.4.1	全过程代建管理方式	37
2.4.2	两阶段代建管理方式	38
2.5	代建人与投资人/投资主体的关系	39
第3章	代建制建设项目管理模式	41
3.1	我国建设项目管理方式及存在的问题	41
3.2	工程总承包管理模式	42
3.2.1	设计-建造总承包模式	42
3.2.2	设计-采购-施工总承包模式	46
3.2.3	交钥匙总承包模式	48
3.2.4	工程总承包三种管理模式的应用分析	49
3.2.5	工程总承包管理模式的发展	51
3.3	项目委托管理模式	53
3.3.1	项目委托管理的概念	53
3.3.2	项目管理服务	54
3.3.3	项目管理承包	55
3.3.4	PM/PMC 管理模式	56
3.3.5	项目管理承包与项目管理服务	57
3.4	代建制中的委托人和受托人	57
3.4.1	代建制中的委托人	57
3.4.2	代建制中的受托人	58
3.4.3	对代建人(受托人)的培育	60
3.4.4	政府对代建人的监督管理	61
第4章	代建项目的采购	62
4.1	代建项目招标投标的法律基础	62
4.1.1	《招标投标法》对招标的基本规定	62
4.1.2	《招标投标法》对投标的基本规定	65

4.1.3	《招标投标法》对开标、评标的基本规定	68
4.1.4	《招标投标法》对中标的基本规定	70
4.1.5	招标投标中的主要法律责任	72
4.2	代建项目招标管理	75
4.2.1	代建项目招标管理的重点	75
4.2.2	代建项目招标管理工作程序	76
4.2.3	代建项目招标的实施	77
4.3	代建项目的投标	80
4.3.1	投标的应对策略	80
4.3.2	研究代建项目招标文件的特点	80
4.3.3	代建项目投标文件的编制	81
4.3.4	编制投标文件时应重点考虑的问题	82
4.4	代建项目评标的程序和内容	83
4.4.1	代建项目评标程序	83
4.4.2	代建项目评标内容	86
4.5	建设项目委托代建合同	87
4.5.1	委托代建合同的法律特征	87
4.5.2	委托代建合同的主要内容	88
4.5.3	签订委托代建合同应注意的问题	89
第5章	代建项目前期的代理工作	90
5.1	项目的可行性研究	91
5.1.1	项目可行性研究的概念	91
5.1.2	项目可行性研究在建设前期中的作用	91
5.1.3	项目可行性研究阶段的划分	92
5.1.4	项目可行性研究报告的编制依据	93
5.1.5	项目可行性研究的工作程序	93
5.1.6	项目可行性研究的内容	95
5.1.7	项目可行性研究报告的编制程序	110
5.1.8	项目可行性研究报告的审批	112
5.2	设计方案招标与评标	115
5.2.1	设计方案招标	115
5.2.2	设计方案评标	116

5.3	勘察设计招标与评标	119
5.3.1	勘察设计招标	119
5.3.2	勘察设计评标	121
5.3.3	勘察设计招标与评标流程	122
5.4	编制初步设计文件	123
5.4.1	初步设计文件的内容	123
5.4.2	初步设计文件的深度及质量要求	124
5.4.3	初步设计文件的审批	124
5.5	项目报建工作	126
5.5.1	工程项目报建内容	127
5.5.2	工程项目报建程序	127
第6章	代建项目实施阶段的管理	129
6.1	施工图设计	130
6.1.1	施工图设计内容	130
6.1.2	施工图设计招标	131
6.1.3	施工图设计审查	132
6.2	监理、施工招标	134
6.2.1	监理招标	134
6.2.2	施工招标	140
6.3	办理建设工程规划许可证和施工许可证	143
6.3.1	办理建设工程规划许可证	143
6.3.2	办理建设工程施工许可证	147
6.4	代建项目实施阶段的合同管理	151
6.4.1	代建项目中建设单位的主要合同关系	152
6.4.2	代建单位合同管理的内容	153
6.5	组织工程验收并编制工程决算报告	162
6.5.1	工程竣工验收	162
6.5.2	编制工程决算报告	165
6.6	向使用单位办理移交、归档	167
第7章	代建项目实施阶段管理目标控制	170
7.1	项目投资管理目标控制的方法和措施	170
7.1.1	投资管理目标控制分析	170

7.1.2	投资管理目标控制的原则与方法	171
7.1.3	投资管理目标控制措施	172
7.2	项目投资管理目标的过程控制	173
7.2.1	设计阶段投资管理目标的控制	173
7.2.2	施工阶段投资管理目标的控制	174
7.3	项目进度管理目标的控制	181
7.3.1	项目进度管理目标控制的内容	181
7.3.2	项目进度管理目标控制的方法	182
7.4	项目质量管理目标的控制	201
7.4.1	项目质量管理目标控制的主要内容	201
7.4.2	项目质量控制的原则	202
7.4.3	项目质量控制的工作要点	203
7.4.4	项目质量管理计划	207
7.4.5	项目质量管理目标控制工作程序	208
7.5	项目环境与安全管理	209
7.5.1	建立项目环境与安全管理系统的 必要性及要求	209
7.5.2	环境、安全因素的识别与评价	212
7.5.3	施工中的环境与安全管理	218
第 8 章	代建项目招标文件范例	225
× × × ×	工程建设项目代建人招标文件	226
第 9 章	代建项目投标文件范例	269
× × × ×	工程建设项目代建人投标文件	270
附录		
附录 A	北京市政府投资建设项目代建制管理 办法（试行）	314
附录 B	北京市发展和改革委员会关于政府投资 管理的暂行规定	320
附录 C	北京市发展和改革委员会关于政府投资 管理有关问题的补充通知	329
附录 D	上海市市政工程建设管理推行代建制 试行规定	331
附录 E	深圳市政府投资项目管理条例	334

附录 F	浙江省政府投资项目实施代建制 暂行规定	340
附录 G	河北省省直公益性项目建设管理 实施细则	345
附录 H	宁波市关于政府投资项目实行代建制 的暂行规定	350
附录 I	武汉市政府投资项目管理办法（试行）	354
附录 J	武汉市非经营性政府投资城市市政基础设 施建设项目代建制实施细则（试行）	362
附录 K	奥运工程建设项目代建制管理 办法（试行）	366
附录 L	南水北调工程代建项目管理 办法（试行）	370
附录 M	四川省政府投资非经营性项目实行代建 管理的暂行办法	374

第1章

政府投资建设项目的定义、特点及现状

1.1 政府投资建设项目的定义

1.1.1 政府投资建设项目的意义

根据现代西方经济学的基本理论,在以市场为资源配置主体的社会中,市场机制具有天然的合理性,并在经济运行中起着重要作用,但是它也有种种局限性,即存在所谓市场失灵,而市场机制发生失灵的领域,就是需要政府发挥作用的领域。公共产品和劳务是市场机制发生失灵的一个重要领域,即公共产品和公共服务需要由政府提供才能保证效用的最大化。在工程建设领域,政府投资建设项目主要集中在公共工程和准公共工程上。同时,各级政府在投资的事权和财权上也都有比较明确的分工。在西方发达国家,如德国,就各级政府的投资范围的划分是:联邦政府主要负责一般的国道、高速公路和邮电等大型项目投资;各州政府

负责各州的教育、医疗设施等投资；市镇级政府主要负责社会福利设施等方面的投资。各级政府在税收方面的分配则与各自的投资范围相适应，其他国家和地区也大致如此。

在我国传统的计划经济体制下，政府扮演了一个全能的角色，它不仅制定宏观经济政策，直接参与生产、流通和分配，更重要的是，以直接配置资源为己任，将投资高度集中在其行政控制之下，使政府投资成为推进国民经济发展的主要动力。这不仅仅体现在政府投资在数量上占主导地位，而且体现在政府投资在国民经济各领域无所不在的投资结构上，这在某种意义上可以说是计划经济最典型的特征。20 世纪 80 年代初，我国开始了以市场经济为导向的经济体制改革，政府逐步从社会再生产中最主要的、大一统的投资者、直接生产者、组织者转变为市场运行机制的协调者、监督者。随着我国经济体制改革的不断深入，政府投资所占比例逐年下降。分析研究这种形势下的政府投资管理对加快我国经济体制改革、促进我国经济与世界经济接轨有着重要的意义。政府投资建设项目作为政府实践其职能的一种重要手段，在我国的经济活动中起着非常重要的作用，同时也受到社会的密切关注。

政府投资建设项目是全社会固定资产投资的重要组成部分，特别是在当今以扩大内需为主的政策措施下，这种重要性就更加突出。目前，我国政府投资项目所占比重很大。近年来随着国家实施积极的财政政策以扩大内需，政府投资数额急剧增长，政府投资建设项目扮演了举足轻重的角色。据统计，我国 2004 年固定资产投资总额为 70 447.4 亿元，从 2001 年开始，基本建设投资成为推动投资增长的主要因素。一方面，基本建设投资增速呈持续上升状态，2003 年达到 29.7%；另一方面，基本建设投资在总投资增量中的比重是最大的，保持在 43.4%。这主要是由于扩大内需政策重点虽然有一定的调整，但政策效果仍主要依靠基本建设投资体现，基本建设投资是投资增长的主体贡献部分。2004 年财政性投资主要集中在基本建设领域，应当说明的是，随着投融资体制和国有企业改革的深入，政府投资建设项目的范围在逐步缩小，不仅国有企业投资的建设工程不再是政府投资建设项目，而且一些过去主要依靠政府财政投资的非经营性建设项目已开始转变为经营性项目，如城市污水处理、学校教育等建设项目的投资，已经有外商或私人资本开始涉足，并按照成本效益原则实行商业化运作。

1.1.2 政府投资建设项目的概念

在改革开放前,作为国家物质实体的政府充当着唯一的投资主体的角色,其中虽然有过中央政府和地方政府在行政上的集权、分权上的反复,但仍然没有打破投资主体单一化的格局。由于投资主体的单一,因此对于建设项目统称为基本建设项目,没有也不太可能提出政府投资建设项目的概念。

改革开放以后,由于国家陆续实行了分级包干、“分灶吃饭”、对企业减税让利、积极发展多种经济成分与多种经营方式等一系列改革措施,形成了投资资金的分散化,出现了政府和各种经济成分企业等多元投资主体并存的格局。为了与其他投资主体投资的工程相区别,逐步形成了政府投资建设项目的概念。

我国的政府投资建设项目,在国外如美国等国家一般称为“政府工程”(Government Project),也有的国家和地区,如日本和中国香港称为“公共工程”(Public Project)。深圳市在政府文件中首次提出了“政府投资项目”的概念,对其定义为:利用市级预算内资金、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项目。

(1)《国务院关于投资体制改革的决定》中,对政府投资项目的界定是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等。

(2)人们对“政府投资建设项目”的认识经历了一个过程,即从“财政性基本建设资金投资项目”,到1998年国家发展和改革委员会提出“中央政府投资项目和地方政府资金项目”,再到财政部2000年正式提出“政府投资项目”。

由此可以看出,对政府投资建设项目的定义虽然有很多,不同的政府部门、学术界在具体描述上不同,但它们所指的含义和界定的范围是基本一致的,通俗地讲,政府投资建设项目就是使用“财政性基本建设资金”投资建设的工程项目。

事实上,政府投资建设项目概念的出现,源于项目资金来源的多元化,对政府投资建设项目概念的认识,主要区别在于其资金来源的不同。但应该看到政府投资建设项目无疑比财政性基本建设资金投资项目的范畴更广,其资金来源除了财政性资金外,还应该包括财政担保的国内外金融组织的贷款、外国政府赠款以

及国际援助资金等。政府投资建设项目是为了适应和推动国民经济发展,为了满足社会的文化生活需要,以及出于政治、国防等方面因素的考虑,利用以上来源的资金兴建的建设项目。

1.1.3 政府投资建设项目的分类

按照不同的划分标准,政府投资建设项目又可以分为不同的种类。

1. 按照管理权限划分

按照管理权限,政府投资建设项目可以分为中央政府投资建设项目和地方政府投资建设项目。中央政府投资建设项目就是中央政府投资资金投资的建设项目。地方政府投资建设项目就是地方政府投资资金投资的建设项目。

2. 按照资金来源划分

按照资金来源,政府投资建设项目可以分为财政性资金投资的政府投资建设项目、财政担保银行贷款投资的政府投资建设项目和国际援助投资的政府投资建设项目。

(1) 财政性资金投资的政府投资建设项目。这里所说的财政性资金包括:

- 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。

财政性资金投资的政府投资建设项目包括:财政预算内、预算外基本建设资金的投资建设项目,包括使用纳入财政预算管理专项基金中的用于基本建设的投资建设项目(如国债专项投资项目。国债专项资金是近年来中央财政通过增发国债专项用于基础设施等方面建设的资金,除部分资金用于技术改造项目的贴息外,绝大部分是用于基本建设项目。国债专项资金中,无论是中央财政投资、中央补助地方投资还是转贷地方资金,都是财政性资金,因此必须纳入财政性基本建设支出预算管理范围)。

(2) 财政担保银行贷款投资的政府投资建设项目。财政担保银行贷款投资的

政府投资项目，是指由国家或地方财政承诺担保的银行贷款投资项目，即由国家或地方财政承诺担保的银行贷款建设项目大多是非营利的公共项目，也包括少数有盈利但投资回收期较长的项目。对于非营利的项，一般由财政负责筹措资金还本付息；少数有盈利但投资回收期较长的建设项目，也由各级财政承担风险，对于具有公共产品特征的公共基础设施项目的贷款以财政资金作为第一还款来源。

此类项目也应纳入政府投资项目严格管理。由于这类贷款具有政府背景，以财政收入为后盾，金额较大、期限较长、短期内收益稳定且能够派生巨额银行存款，因此各银行机构普遍认为其风险小、收益高，乐于大力开展该项业务，贷款难度较小。

(3) 国际援助投资的政府投资项目。国际援助投资的政府投资项目，一般侧重于对受援国的基础设施和公共建设项目提供无偿援助或低息（无息）贷款，受援国政府是项目资金的接受者，并负责项目资金的运用。对于大型政府投资项目提供援助的国际组织主要有世界银行及其他区域性经济组织（如亚洲开发银行）。世界银行自成立到 2000 年 6 月，累计向发展中国家提供贷款总额达 4 870 亿美元，其中中国约占 7.5%。亚洲开发银行向中国提供的贷款仅居世界银行之后，从 1987 年至 2000 年年底，贷款累计达到 122 亿美元，实施项目 91 个，对中国贷款占亚洲开发银行贷款总额的 12%。从 1981 年至 2000 年，中国累计接受国际金融组织（IFC）援助性贷款 620 亿美元，支持了 259 个项目，其中 157 个已经完成。国际金融组织援助贷款的大部分用于投资周期长、社会效益显著、对国家经济具有战略性和长期性影响的部门和领域，其中建设项目所占比例很大，如基础设施类、教育卫生类、环境保护类、农业类等。另外一些友好国家的援助也是国际援助投资建设项目的重要资金来源。国际援助性贷款的流入对中国经济发展具有积极正面的影响，也做出了一定的贡献。

3. 按照建设项目的性质划分

按照建设项目的性质划分，政府投资项目可以分为经营性的政府投资建设项目和非经营性的政府投资建设项目。经营性的政府投资建设项目是具有营利性质的政府投资建设项目。目前，国家投资的经营性建设项目采取通过招标选择项目管理公司，或者由政府设立专门机构等方式去加强建设项目管理。非经营性的政府投资建设项目一般是非营利性并主要追求社会效益最大化的公益性项目。

政府投资项目大多数集中在为社会发展服务、非营利的公益性项目。因为在市场经济体制下，一般经济组织的投资活动都追求自身利益的最大化，所以除政府财政基本建设资金以外的投资都会追求高收益的回报，而对非营利、难以盈利或投资回收期较长的项目则不会涉足。因为发展中国家的基础设施短缺，所以政府投资建设项目所占比例较发达国家高。

1.1.4 政府投资建设项目的范围

1. 影响政府投资范围的因素

在任何社会中，社会总投资都是由政府投资和非政府投资两大部分构成的。政府投资是指政府为了实现其职能，满足社会公共需要，实现经济和社会发展战略，投入资金用以转化为实物资产的行为和过程。非政府投资则是指由具有独立经济利益的微观经济主体进行的投资。

在一个社会中，政府投资和非政府投资所占比重究竟多大，主要取决于以下两个因素：

(1) 社会经济制度的不同。一般而言，实行市场经济的国家，政府投资所占的比重相对较小，非政府投资所占的比重相对较大；实行计划经济的国家，政府投资所占的比重相对较大，非政府投资所占的比重相对较小。

(2) 经济发展阶段的不同。在经济发达国家，政府投资占社会总投资的比重较小，非政府投资所占比重较大；在欠发达和中等发达国家，政府投资占社会总投资的比重较大，非政府投资所占比重较小。

2. 政府投资的基本原则

一般而言，在市场经济条件下，政府投资选择必须遵循以下几个原则：

(1) 弥补市场失效的原则。在市场经济条件下，在某些领域市场机制无法正常发挥作用，出现了市场失效现象，但这些领域对社会经济发展的支持性和整体性作用又是至关重要的，因此这些领域的投资不足只能由政府投资来补充。但是，在其他领域市场机制能够充分发挥对社会资源的配置作用，政府就不应当介入其中，这就是政府投资所要遵循的最基本原则。

(2) 维护市场配置功能的原则。这是从第一个原则引申而来的。在市场失效

的领域需要政府投资，目的就是要修复市场失效的影响，从而使得市场能更好地运行，维护市场配置功能。

(3) 调节国民经济运行的原则。政府投资是调节宏观经济运行平稳的重要手段。政府投资作为全社会投资的一个重要组成部分，对社会其他投资起着示范作用和引导作用。适时适度调整政府投资的规模和结构，可以弥补非政府投资的不足，刺激社会总需求，增加社会总供给，调整产业结构和地区结构，促进国民经济的协调及稳定发展。

3. 政府投资建设项目的范围

政府投资建设项目主要包括以下几个方面：

(1) 党政工团、人大政协、公检法、国防、人民团体机关的办公业务用房及培训教育中心。公检法等政权机构的投资、国防方面的投资一方面保卫国家领土、稳定社会秩序，另一方面为市场提供必需的公共产品或服务，是必不可少的。但这些投资从微观角度来看是无任何收益可言的，因而私人投资主体不可能介入其中，只能由政府投资建设加以解决。

(2) 科教文卫体、民政、社会保障及社会福利等社会事业项目。如学校、医院、博物馆、办公楼等。科教文卫体、民政等的投资具有相当大的外溢性，如果单纯通过市场进行，则投资供给必定会少于投资需求数量。政府投资介入这一领域，可弥补投资额的不足。社会保障和社会福利同样是政府投资必须介入的领域。提供社会保障和社会福利是解决社会公平问题的重要途径。社会公平是市场无法自动解决的，但公平的影响对于市场经济运行状况的好坏又极为重要，因而这方面的建设投资也需要政府介入。

(3) 看守所、劳教所、监狱、消防设施、审判用房、技术侦察用房等政法设施。

(4) 环境保护、市政道路、水利设施、风沙治理等公用事业项目。如城市道路、桥梁、供电、供气、供水、污水处理、高速公路等。

(5) 其他公用事业项目。

4. 中央政府和地方政府投资范围划分的原则

在确定政府投资建设范围时，还有一个不容忽视的问题，即中央政府和地方政府的投资范围的划分。划分中央政府和地方政府投资范围的一般原则是：

(1) 受益原则，即按公共产品和服务的受益范围来划分投资权限。如果政府