



公共行政与社会学系列

PUBLIC Administration

公共投资引论

本教材系列的编写思想与其说是一套规则，不如说是一个目标、一个呼吁、一个组织知识的形式框架。它只能具有如下开放性特征：

公共权力与社会正义相结合
学术理论与国情诉求相结合
宏观比较与基层研究相结合

白 冰 李文星 主编
刘邦驰 审阅
四川人民出版社

S O C I O L O G Y



四川大学公共行政与社会学系

公共投资引论

白 冰 李文星 主编
刘邦驰 审阅

四川人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共投资引论/白冰,李文星主编. —成都:四川人民出版社,2001.3
(公共行政与社会学教材系列/陈昌文主编)
ISBN 7-220-05367-3

I. 公... II. ①白...②李... III. 公共经济学:投资经济学—研究 IV. F830.59

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 16616 号

GONGGONG TOUZI YINLUN

公共投资引论

白 冰 李文星 主编

责任编辑
封面设计
技术设计

王定宇
魏晓舸
古 蓉

出版发行
网 址

四川人民出版社(成都盐道街3号)
<http://www.booksss.com>
E-mail: scrmcbf @ mail.sc.cninfo.net

防盗版举报电话

(028)6679239

印 刷

成都金龙印务有限责任公司

开 本

850mm×1168mm 1/32

印 张

12.75

字 数

297 千

版 次

2001 年 4 月第 1 版

印 次

2001 年 4 月第 1 次印刷

印 数

1-3000 册

书 号

ISBN 7-220-05367-3/F·547

定 价

20.00 元

■ 著作权所有·违者必究

本书若出现印装质量问题,请与工厂联系调换

总 序

上世纪 80 年代中期，国家行政被列入我国高等教育的专业认识领域以来，政治学、公务员制度和管理科学一直是此类教材编写者所强调的主题。经过十余年探索，“公共管理”（Public Administration or Management）——这个更深层次的核心概念标示在高教体制中，在世纪交叉点上，又成为新一轮课程组织和教材编写的中心课题。为此，我们着手对四川大学行政管理专业使用过十余年的教材进行系统的修订、重组、重编和扩展，以适应新世纪社会发展的需要，适应以国家行政为主体的各类公共机构对人才的更高要求。

编写“公共行政与社会学教材系列”的指导思想有两个来源：一是差不多两代教师专业视野的扩展和知识积累；二是十多届毕业学生和研究生关于教材内容与工作现实存在的反差、距离和成就结合点的社会反馈。尤其是后一点，帮助我们调整出“应当怎样”和“实际怎样”的恰当距离。毫无疑问，矫正这一认识的基础是我们这个社会十多年来的巨大发展及其可以预见的国际化趋势。为此，由历史形成的、以“公有制”构造全部社会生产乃至生活要素、并由国家计划机制垄断的这种“公共”含义将在公民的、法治的社会基础上被重新认识。公务人员也必须面对更加广阔的现实世界和更加广阔的知识与观念来组织任务。同理，本教材系列的编写思想与其说是一套规则，不如说是一个目标、一个呼吁、一个组织知识的形式框架。它只能具有如下开放性特

征：

公共权力与社会相结合：公共权力来源于社会、服务于社会。“公仆”与“主人”的关系决定了公共管理的首要任务是认识和适应社会，然后才谈得上使用管理技术优化自身、服务社会。反过来说，学习社会学也必须了解对社会具有巨大控制力的公共权力及其结构，在很多历史时期，这种异化了的公共权力甚至就是第一社会现象。

学术理论与国情相结合：教材对知识的组织，首先要吸收人类思想体系中经实践证明最有效、最稳定持久的理想定义或理论。“正义”、“科学”、“法治”和“发展”是组织公共管理知识系统最有效的概念工具，也是公务人员最稳定的行为指南。但是，必须立足国情，以概括的国情特征和本土案例来充实“公共”范畴的经验内涵，才能把教育所必须的超前性与学生实际能力的培养结合起来。

宏观比较与基层行政的视野：以公共管理的体制和社会效应为基准，同国际上不同的运作模式和经验进行比较，是中国公共管理体制改革的必要借鉴途径。同时，无论国家机器有多么庞大和复杂，市、县级以下的基层行政组织才是它与社会直接接触或互动的主要层面。这一层面问题最多，也最容易处于公共行政学和社会学的单向研究盲区，但它同时也是两个学科专业交叉发展的纽结。我们希望这方面的关注能够调动广大学生的直接经验并转化成未来的学术资源。

环境、家庭、公共卫生与健康正在成为现代公共机构的工作焦点，同时也是公共和公务人员私生活质量的主要条件。为此，我们增设了有关教材。行政社会学和城市社会学牵涉国家与社会的复杂的互动关系，理论选择和现实描述都面临着困难和挑战；

而宗教与社会心理从社会基础层面去拓宽公共行政与社会学的视野，对于我国多元化的民族文化资源在现代化进程中的作用——尤其是“西部大开发”中的作用，必须加以重视。当然，这样的教材也势必具有较大的探索性。

科学精神与法治精神是公共权力和公民社会共同利益取向的基本途径，也是本教材系列的思想指南。藉此，我们有了一个较过去好得多的社会，也将有一个较现在好得多的国家，尽管二者是法理上的统一体，而管理科学却应更加注意优化二者的互动关系。

我们将尽微薄之力去接近上述目标。就课程体系而言，我们力图以四川大学公共行政与社会学系两个硕士点（行政管理、社会学）教师为主体，组织一些西部地区高校以及海外同类研究领域专家，计划 2001 年内分批出版本系列 16 本教材，但我们也深知，问题和答案的历史循环是永无止境的。

陈昌文

2000 年 1 月 1 日

第四章 公共投资主体..... (94)
第一节 公共投资主体的含义及其类型..... (94)

第二节	公共投资主体的行为动机·····	(97)
第三节	我国公共部门投资主体的范围·····	(102)
第五章	公共投资体制·····	(105)
第一节	公共投资体制的含义及特征·····	(105)
第二节	经济制度与公共投资体制·····	(113)
第三节	我国的投资体制·····	(116)
第六章	公共投资环境·····	(125)
第一节	公共投资环境的含义、构成及其类型·····	(125)
第二节	公共投资环境的构成体系及其特征·····	(129)
第三节	公共投资环境的评估·····	(134)
第七章	公共投资资金·····	(147)
第一节	公共投资资金形成的理论基础和实践特征 ·····	(147)
第二节	公共投资资金的筹措·····	(154)
第三节	建立社会主义市场经济的资金市场·····	(177)

第三篇 公共投资的动态分析

第八章	公共投资布局·····	(188)
第一节	公共投资布局概述·····	(188)
第二节	公共投资布局与经济发展战略·····	(195)
第三节	公共投资布局的基本原则及其规律·····	(204)
第九章	公共投资结构·····	(214)
第一节	公共投资结构概述·····	(214)
第二节	影响公共投资结构变动、优化的主要因素 ·····	(225)

第三节	公共投资结构的演变及其规律·····	(233)
第十章	公共投资调控·····	(240)
第一节	公共投资调控概述·····	(240)
第二节	公共投资调控的形式、内容及其意义·····	(255)
第三节	建立灵活、高效的公共投资调控机制·····	(263)

第四篇 投资实务

第十一章	公共项目投资的策划及方法	(280)
第一节	公共项目投资策划的意义	(280)
第二节	公共项目投资策划对理论研究的要求	(285)
第三节	公共投资项目策划的方法	(289)
第十二章	案例：四川省××县东槽电网技术改造工程	(318)
第十三章	证券投资	(336)
第一节	证券投资概论	(336)
第二节	证券投资的环境分析	(357)
第三节	证券投资的技术分析	(376)
第四节	证券投资理论	(388)
主要参考书目		(394)
后 记		(397)

第一篇

公共投资总论

第一章 公共投资概论

第二章 公共投资决策与实施

第三章 公共投资的资金回收

及其效益与风险

第一章 公共投资概论

第一节 公共投资概论

一、公共投资的含义

要学习公共投资学，必须首先了解这门学科的含义。

所谓公共投资，是指公共部门投资经济主体预先垫支一定数量的货币或其他资源（如各种实物），将其投入到经济活动中，以获取相应的经济收益的一种行为。

公共投资这一概念的成立，必须具备以下几个因素：投资主体、投资目的、投资方式、投资资金运动过程、投资载体。

公共投资主体，是指具备独立投资决策权的并承担相应投资责任的国家机构及其所属的企事业单位，它是公共投资行为的经济主体，习惯上称为投资主体，又名投资者、投资方。当前我国社会已处于多元化的所有制结构并存的历史时期，投资主体呈现出多层次、多元化、相互交叉渗透的显著特点，但公共部门投资主体仍是投资主体的最重要组成部分。

投资目的，即投资者为什么要投资？从经济学的角度看，无非是资源稀缺，要改变这种状况，则必须投入一定数量的资源（包括货币、实物、劳动力等）用于生产，以扩大社会产品的产出。因此，一切经济活动都必然会给投资主体带来经济效益、社

会效益和财务效益。而经济效益是投资活动的起点和归宿,即用较少投入换取更多产出,这主要是从宏观角度考虑到投资活动对整个国民经济所带来的积极影响。社会效益也是投资行为对社会的贡献,尤其是当代,我国的经济发展不能只顾经济效益,而忽视了社会效益,如生态保护、资源的保护性开发、环境污染的治理等,因此,不能单单地从垫付货币或资源的回收来判断投资的效益。财务效益,这是从微观角度考虑,一个投资项目必须使其盈利,做到收大于支,以达到偿还贷款、创汇、回收投资资金的目的。当然,广义的投资经济效益,则包含有经济、社会及财务效益的辩证统一的关系。公共投资更应体现这种辩证关系。

投资方式,即采取什么样的形式去投资。公共投资主体进行投资时一般有两种情况:一是垫支货币资本,购买生产资料进行生产,生产出商品,以扩大社会生产和再生产能力,同时创造出社会发展的物质基础,这就是直接投资。它表现为投入再生产的固定资产和流动资产费用的总和;二是公共投资主体通过金融市场、利用种类多样的虚拟资本以现货或期货方式购买有价证券,即金融资产形式进行投资活动,其实质是资金所有者与资金使用者相分离的运动,这就是间接投资。这种投资由于不直接进入社会生产过程,因而不能直接导致社会产品的增加,但从整个社会的宏观角度看,这部分资金最终会流入生产过程,从而刺激社会生产能力的增加。

公共投资资金运动过程是指公共投资行为是一个包含有一定货币或资源的计划、实施、使用、回收以及转化等诸多环节的动态过程,这些过程或环节是有机联系缺一不可的,否则,投资活动将会中断,投资效益也就无从显现。当前,我国经济活动中存在的投资效益差的状况,就是这一动态过程中或多或少地存在着

问题或弊端的表现。

公共投资活动得以发生的条件，就是公共投资主体必须预付一定数量的货币或其他资源，这里的货币或资源即成为投资活动的载体，这些载体称之为资金。它分为货币资金和财产物资两种形式。值得注意的是我们必须将资金与成本、经费等概念区别开来。货币从本质上讲不是资金，它只是在投资主体将其作为预付资本以获取未来收益情况下才转化为资金。而成本则是指商品生产者生产某种商品而消耗的物化劳动和活劳动的货币表现。经费则是指一定的组织机构为了工作的顺利开展而耗费的公共开支。

上述的公共投资概念是从广义上讲的，这种投资既包括以更新和改善生产能力为主的生产性投资以及以增加服务为主的非生产性投资，又包含了以购买股票、债券等有偿证券为主的金融性投资。事实上，在西方投资学课程中，所讲的投资主要是金融性投资，其投资主体是私人或私人企业。因为在西方社会看来，生产性投资是私人企业自身的经济行为，其是否投资扩大生产或是从事其他领域的活动，均由企业自身根据市场状况来决定，政府无权干涉，因此其投资学课程主要是讲证券投资的理论及其技巧。但在我国，由于经济发展尚处于起飞阶段，政府及其附属机构、部门、企业在投资中起着举足轻重的作用，而这些部门随着经济发展，改革深入，而日渐具备公共部门的性质。因此本书着重讨论和研究的就是这种投资，即在政府机构及其所属的企事业单位中，以更新和增加社会生产能力为主的生产性投资，我们称之为公共投资。

二、公共投资分类

公共投资是以更新和改善生产能力为主的投资，可以分成以下几类：

（一）固定资产投资和流动资产投资

这是从投资资金所形成的资产形态的角度来划分的。固定资产投资是指用于购置、建造、更新生产性以及非生产性固定资产所进行的投资。这类投资在社会再生产过程中，能够在一个较长时间内反复使用，并且以其原有实物形态表现出来，其价值在使用中不断减少，但使用价值却保持相对完整，如房屋、运输工具、机械设备等等。它按照最终用途，又可分为生产性固定资产和非生产性固定资产。生产性固定资产是指在较长时间内不改变原有实物形态，但反复发生作用的物质资料，如机械设备。非生产性固定资产是指能满足人们物质精神文化生活需要的非物质生产领域的物质资料，如学校、住宅、公园等。

流动资产投资，是指为促使生产和经营连续运动而投放的以货币计量的流动或流通基金。流动基金是指使生产和经营者为保证生产活动的顺利进行而垫付的用于购买劳动资料、支付劳务费用以及生产过程中的消耗等方面的资金；流通基金则指用于商品购销过程中在运输和结算进程中所耗费的资金。二者合起来构成流动资金，流动资金的各种存在状态称为流动资产。它们在生产过程中被使用的时间较短，且大部分为一次性使用，实现价值与使用价值的切换，这种把资金转换为流动资产的经济活动，称为流动资产投资。在实际的公共投资过程中，要求注意固定资产和流动资产投资的比例。二者的比例应与生产经营活动的工艺流程、规模、技术限量、人员素质等相协调，否则，就会降低投资

的效益。

（二）经营性投资和金融性投资

这是从微观角度以及投资的实现形式来划分的。经营性投资是指把资金转化为实物形态，如固定资产或流动资产，直接作用于社会再生产过程，以增加社会产品，实现收入弥补支出，并核算盈亏的经济行为。

金融性投资，是间接性投资的方式。它指投资主体通过金融中介，采取有价证券或虚拟资本形式融资，从而间接作用于社会再生产过程的投资。其特点是不能直接增加社会产出。它又分为信用投资和证券投资。信用投资又包含信贷投资和信托投资。信贷投资是指将资金提供给借款者，并直接以利息形式分享投资收益；信托投资则指资金所有者委托银行或投资公司进行投资，并以信托收益形式分享投资效益。二者都是基于信用的基础之上而进行的投资行为。证券投资，则是投资者通过购买各种有价证券，如股票、债券等，将资金使用权转让给有价证券的发行者，并以各种股利、债息形式分享投资收益的投资。金融性投资能够在较短时间内实现低成本地扩大资金供给，从而间接地增加社会产出，最终实现资源的优化配置。

（三）微观投资、中观投资、宏观投资

这是从投资的规模、体系方面来看的。微观投资是指社会经济活动中基本经济单位的投资活动，其经济性或经营性特色较为显著，收益大小关系到微观经济主体的存在和发展。

中观投资则是指某一地区、行业或部门内部的投资，它直接关系到该地区、部门或行业的经济发展速度和效益。它在整个公共投资体系结构中起着承上启下的作用。

宏观投资则是指从国民经济发展整体的角度出发而进行的投

资。它直接影响着整个国民经济的发展速度、水平、层次以及布局,关系到整个国民经济在一个较长时间内的可持续发展问题。它对于直接有效地增加社会生产及再生产能力有十分重要的作用。

(四) 长期投资和短期投资

这是从投资收益回收的时间角度来划分的。长期投资是指投资者投入的资金,其回收期限在一年以上,进行此类投资的主要目的在于:(1) 积累一定数量的资金,以作特殊用途;(2) 为扩大再生产规模积累资本;(3) 为赚取预期收益。长期投资主要采取以下几种方式进行:(1) 购买中、长期债券;(2) 购买其他公司、企业股票;(3) 以合作经营或联合投资形式进行产业投资。

短期投资是指投资者投入的资金,其回收期限在一年以内,或者购买随时可以变现或回收的有价证券等的投资。进行此类投资的主要目的在于:(1) 用于购置生产、经营上所需的实物,以便进行周转;(2) 通过买卖及变现等活动获取证券的买卖价差,以便分散和减少因价格波动而造成的损失。

(五) 政府投资、政府所属企事业单位投资

这是从公共投资主体的构成来划分的。政府投资通常是指中央政府和地方政府所进行的财政性投资,是政府机构作为投资决策者,为促进整个社会生产能力的提高、满足广大市民的物质精神文化生活的需要、加强国防科技力量等而进行的投资。

政府所属企事业单位投资是指企业、事业单位为扩大生产能力,加速技术改造,提高产品质量,增加市场供给而进行的投资。企业、事业单位投资具有财务效益要求高、能迅速满足社会对产品的需求的特点,是现代社会市场经济条件下重要的投资主体。

（六）竞争性投资、基础性投资和公益性投资

这是从产品或产业性质来划分的。竞争性投资是指产品具有特定的市场，其价格主要受市场调节，政府不对其进行干预与调节的投资，如各种化妆品、日用消费品的生产等方面的投资。

基础性投资是指对作为社会经济发展的基础性产业或行业的投资，如电力、水利设施、铁路、通讯等。这些产业是为国民经济的发展提供基础性服务，它具有自然和技术垄断性强、投资大、建设周期长、其产品价格和数量不能完全按市场调节的特点。

公益性投资是指为增加社会福利，满足市民物质精神文化需要的，并且不以营利为目的的投资，如公园、动物园、大江大河治理、国防、卫生、环保等。

当然，公共投资还可以按其他标准进行分类，如按部门进行划分，可分为农业投资、工业投资、商业投资、交通投资等；还可按地区及国别进行划分，可分为国内投资、国外投资；还可以按产业进行划分，如第一产业投资、第二产业投资、第三产业投资，等等。当然这些划分标准不是绝对的，它们之间常常有交叉。

三、公共投资的特点

公共投资作为经济学的一个特殊分支，具有不同于一般物质生产、流通等经济现象的特殊性。这些特殊性表现在以下几个方面：

（一）投资范围的广阔性和投资行为的复杂性

公共投资活动是波及全社会的经济行为之一。无论是国内还是国外投资，无论是微观还是宏观投资，它都将涉及到国民经济