

第一章 国内政府投资法制现状

政府投资主要是指财政投资,是国家为了实现其职能,满足社会公共需要,由政府通过投入财政资金,以建造固定资产等实物资产的行为和过程。政府财政投资关乎经济社会发展,与人民群众利益密切相关。前几年国家实行积极的财政政策,地方政府主要拿投资做文章,导致投资过度膨胀,进而导致经济过热。我国至今尚没有制定一部有关政府财政投资的综合性基本法律,存在立法空白。调整政府财政投资关系的法律规定分散在相关的部门法律法规中,立法层次不高,系统性、科学性不强,协调性不够。政府投资的管理方式、管理机构、运作方法与私人投资有所不同,国家应尽快出台关于政府财政投资法的专门法律,并进一步完善《预算法》、《招标投标法》、《审计法》等法律法规。

第一节 政府投资概述

一、政府投资的定义

投资是指经济主体为了获取经济效益而垫付货币或其他资源,进而将其转化为实物资产或金融资产的活动。在投资活动过程中,每项投资的主体、投资对象和投资用途千差万别,根据这些差别我们可以从不同的角度对其进行分类。

按投资主体分,投资可分为政府投资、国有企业投资、集体企业投资、个人投资和国外投资。政府投资是指政府机构作为经济主体进行的投资。国有企业、集体企业和个人投资是指以国有企业、集体企业和个人作为经济主体进行投资。国外投资是指国外经济组织或个人作为经济主体在我国进行的投资。

按运用投资形式的不同,投资可分为直接投资和间接投资。直接投资是将资金直接投入投资项目,形成固定资产和流动资产。间接投资,又称金融投资或证券投资,是指投资者通过购买股票债券等
有价证券,形成证券金融资产并获取收益的投资。

按资金来源,投资可分为财政投资、信贷投资和自有投资。财政投资是指利用各级财政资金所进行的投资。信贷投资是指利用国内外各类经济组织的贷款或利用发行债券所得的资金所进行的投资,包括国内信贷投资和国外信贷投资两种。自有资金投资是指投资主体利用自行积累的资金或利用发行股票所筹集的资金进行的投资。

按地域分类,投资可分为国际投资和国内投资。国际投资是指投资者在其本国地域之外的其他地区所进行的投资。国内投资是指投资者在本国领土疆界之内所进行的投资,它还可以细分为本地区投资(投资者在其所在行政区域内的投资)和跨地区投资(投资者在其所在行政区域之外的投资)。

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,它包括中央政府投资(国家投资)和各级地方政府投资。与政府投资相对应的非政府投资则是指由具有独立经济利益的微观经济主体所进行的投资。政府投资是国家直接干预经济和进行宏观调控的重要方式。政府投资与经济增长之间存在相互促进、相互制约关系。政府投资能刺激经济发展,促进经济增长。政府投资在社会投资中起着导向作用,政府投资的过度增长和过度压缩都会阻碍经济增长,带来经济震荡,破坏国民经济持续、稳定和协调发展。

在市场经济条件下,政府投资属公共财政的范畴,其对社会投资具有基础性(公共性)、带动性、引导性、调节性作用,对社会经济至关重要,具有“四两拨千斤”的乘数效应。集中政府财力办大事,提高政府对整个国民经济和社会发展的引导、推动和调控能力,是提升经济社会发展水平至为重要的内容。其主要目标有:促进国民经济增长,提高人均国民收入水平;引导市场经济中各投资主体的投资规模、投

资结构和投资方向;增加社会供给,减少通货膨胀对国民经济和人民生活的影响;增加就业机会,降低失业率。

在一个社会中,政府投资和非政府投资所占比重究竟多大,主要取决于两个因素:一是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。二是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。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:弥补市场失灵的原则、维护市场配置功能的原则、调节国民经济运行的原则。

政府投资项目是一个在我国改革开放过程中出现的新概念。2000年以前,政府投资项目在我国又称财政性投资项目。财政部财基字(1999)27号文《财政性基本建设资金投资项目工程预、结算审查操作规程》中明确指出:财政性基本建设资金投资项目指经政府职能部门批准立项,由各类财政性基本建设资金投资或部分投资的项目。该文件明确了财政性基本建设资金包括以下5项内容:一是财政预算内基本建设资金,二是财政预算内其他各项支出中用于基本建设项目的资金,三是纳入财政预算管理专项基金中用于基本建设项目的资金,四是财政预算外资金中用于基本建设项目的资金,五是其他财政性基本建设资金。

财政部财基字(1999)37号文在27文的基础上,进一步规范化,并明确提出了财政性基本建设资金投资项目的概念,即财政性基本建设资金投资项目是指经政府职能部门批准立项,由各类财政性基本建设资金投资或部分投资的项目。

1999年下半年,财政部牵头组织了有关专家学者多次专题讨论,最后于2000年初出版了《政府投资目标底审查实务》一书,并在该书中正式提出了政府投资项目的定义。政府投资项目就是指为了适应和推动国民经济或区域经济的发展,为了满足社会的文化、生活需

要,以及出于政治、国防等因素的考虑,由政府通过财政投资,发行国债或地方财政债券,利用外国政府赠款以及国家财政担保的国内外金融组织的贷款等方式独资或合资兴建的固定资产投资项目。这个概念把政府投资工程的资金来源进一步扩大到财政性资金以外,即除了预算内和预算外的财政性资金外,政府投资工程的资金还包括政策性贷款和债券(如国家开发银行的贷款、国债或地方财政性债券),以及来自外国政府和国际金融机构的贷款和赠款等。

二、政府投资项目的分类

政府投资项目一般有如下分类:

1. 财政性投资项目 包括财政预算内和预算外基本建设资金投资的项目,以及使用纳入财政预算管理专项基金中的用于基本建设投资的项目。

2. 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专项国债用于基础设施建设的资金,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资金,因此必须纳入财政基本建设支出预算管理范围。

3. 政府担保银行贷款建设项目 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赢利的公共项目,也包括少量虽有赢利但投资回收期较长的项目。对于非赢利的项目,一般由财政负责筹措资金还本付息;少数有赢利性但投资回收期较长的建设项目,也由各级财政承担风险,故此项目也应纳入政府投资项目严格管理。

4. 国际援助建设项目 国际援助支持的建设项目,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),友好国家的援助也是国际援助项目资金的重要来源。

此外,如果按照管理权限,政府投资项目可以分为中央政府投资项目和地方政府投资项目。中央政府投资项目就是中央政府投资资

金投资的建设项目。中央政府投资项目应按照项目性质、资金来源和建设规模,分别由国务院、中央政府投资主管部门或行业主管部门按建设程序进行审批,并由专门组建的中央政府投资工程管理机构集中管理。地方政府投资项目就是地方政府投资资金投资的建设项目。地方政府投资项目除国家有特殊规定外,均由地方政府相关主管部门按建设程序进行审批,并由专门组建的地方政府投资项目管理机构集中管理。如果按照建设项目的性质不同,政府投资项目还可以分为经营性的政府投资项目和非经营性的政府投资项目。经营性的政府投资项目是具有营利性质的政府投资工程。政府投资的水利、电力、铁路等工程基本都属于这类性质。非经营性的政府投资项目一般是非营利性的,主要是追求社会效益最大化的公益性项目。学校、医院以及各行政、司法机关的办公楼以及一些工程都属于此类。

三、政府投资项目的特点

由于政府投资项目是以政府财政基本建设资金为投资主体的项目,所以它具有与一般投资项目不同的特点。

1. 政府投资项目大多数是为社会发展服务的公益性项目 这是由政府投资项目的性质所决定的,这种性质就是非营利性。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、难以营利或投资回收期较长的项目则不会涉足,但这些项目又往往是国家或区域发展必不可少的基础设施,所以国家财政基本建设资金必须集中投资在这些公益性的基础设施上。正是由于这个特点,在发展中国家,由于基础设施短缺,所以政府投资项目所占比例相对发达国家较大。

2. 政府投资项目比一般项目投资大,风险大,影响大 这是由政府在国家公共利益中肩负重任的性质所决定的。有些投资大、风险大的超大型政府投资项目,如果没有政府资金的介入,项目将很难实施。但是一旦项目决策上马就将形成巨大的生产力,并影响着诸多产业和部门,影响着区域经济的发展与产业结构的再造,甚至影响到整个社会经济的发展与人民生活质量的提高。所以这些工程项目必

须通过政府投资。如果项目在工程建设中应用先进的科学技术和方法,其劳动生产率将大幅提高,特别是一些高新技术的应用将给项目带来巨大的附加价值;如果项目决策正确合理,方案先进可行,将不仅仅是取得巨大的经济效益,还将为公众创造方便、舒适和安逸的生活环境。但如果项目决策不科学,事先没有充分考虑各种风险因素,从而导致项目失败,那么带给国家或地区的将不是巨大的生产力和社会经济效益,而将是沉重的财政负担和资源环境的破坏污染,甚至是整个生态系统的严重失衡。所以,政府投资项目必须进行全过程的决策风险管理。

3. 政府投资项目具有比一般项目更严格的管理程序 政府为保证政府投资项目的投资效益,一般采取了更严格的管理程序,这主要表现在:按照国家规定履行报批手续,严格执行建设程序;严禁挤占、挪用政府投资;严禁搞边勘探、边设计、边施工的“三边”工程;财政部门要执行项目评审程序,以保障财政基本建设资金不被浪费。

4. 政府投资项目更容易受到社会各界的关注 由于政府投资项目涉及社会生活的各个方面,又是使用国家或地方财政的资金,涉及社会公众的切身利益,成为社会舆论的关注焦点。因此,政府投资项目也要注重公共关系工作,要设立专门公共关系部门或人员负责与媒体的联络或直接与公众对话,向社会报告政府投资项目的建设意义、施工进度、施工质量、建成后对公众生活质量改善等的具体情况,争取舆论的支持,自觉接受公众舆论的监督,是保证政府投资项目顺利完成的重要保障。

5. 政府投资项目周期长 政府投资多为大中型项目,这些项目地理位置固定,建设规模庞大,具有不可分割性,投资周期长,一般需要5—10年。因此,政府投资在投资决策期应有足够的时间进行充分审慎地研究论证,以保证投资的社会效益和经济效益,避免浪费。在投资实施和资产形成期间,大量的一次性费用长时间地退出流通领域,而且不能制造出产品,直至建设周期结束,才能形成资产。所以,投资规模要和国家的物力、财力相适应,投资项目才能顺利实施。政府投资要量力而行,循序渐进,这有利于加快建设速度,缩短投资

周期,提高投资效益。投资回收期加快,可以尽快收回投资,实现政府投资的良性循环。

6. 政府投资项目实施的连续性 政府投资和其他投资活动一样,其实施是一个连续性的过程。投资项目被批准动工以后,就必须连续地投入资金、劳动力和其他资源,以保证施工的连续性和均衡性。否则,不仅不能按期形成固定资产,还会占用大量的资金,扩大投资支出,降低资金使用效率,如对在建工程和设备保养维护不当,还会造成严重的损失和浪费。

7. 政府投资项目的周期性 由于投资的非均匀性、投资品不能满足投资需求、技术进步的阶段性和投资的软约束,政府投资具有周期性。在投资周期中,投资支出在各阶段差别比较大,通常实施期投资支出比决策阶段多,建筑施工阶段支出比建设准备阶段大,建筑施工中期投资达到最高峰。在既定的时期内,如果政府投资过多,许多项目同时处于投资高峰,那么,各类投资品中的某些投资品供给不足或资金不够,必然会延缓投资速度,导致投资出现波动。在技术开发积累到一定程度,实现了重大技术开发的突破,投资机会就会猛增,从而引起投资的波动。政府投资资金是软约束,有着强烈的扩张投资的欲望,国家要运用适当的经济政策控制投资需求,国家经济政策的变动,也会引起投资的波动。因此,政府投资有明显的周期性。

8. 政府投资收益的不确定性 政府投资大部分是投资周期长、风险大的项目,未来情况多变,投资的预测的决策难免会有偏差和失误,管理能力也决定着投资的收益,因此,投资收益具有不确定的特征。政府应该加强科学预测,慎重决策,强化管理,以减少投资失误,提高投资效益。

四、政府投资基本制度

(一)政府投资决策

投资项目决策是政府投资过程中首先要解决的一个重要环节,它是对建设地点的选择、投资方案和确定等重大问题做出判断和决定。项目决策的正确与否,关系到建设项目的成败,对国家经济发展速度和企业生产效益具有现实的和深远的影响。政府投资项目决策

程序,是指决策过程中符合投资运动规律的各项工作环节的先后顺序。按照国家规定,大中型投资项目决策的程序主要为:

第一,提出项目建议书。其主要内容为:投资项目的必要性,产品方案、拟建规模和建设地点,资源情况、建设条件、协作关系的初步分析,投资估算和资金筹措的设想,偿还贷款能力测算,项目的大体进度,经济效益和社会效益的估计。项目建议书经国家综合平衡、审查、筛选后,分别纳入国家、部门和地区的建设前期工作计划。

第二,编制可行性研究报告。凡纳入前期工作计划的投资项目都要进行可行性研究,如进行市场供求的调查与预测,对自然条件、资源条件、交通运输条件、协作配套条件等建设条件进行抽查。根据抽查资料对投资项目技术上的可行性、经济上的合理性以及建设的可能性等方面进行技术经济论证,对不同的建设方案做分析比较,并在研究分析投资效益的基础上,提出建设项目是否可行和怎样进行建设的意见和若干方案,然后根据以上的分析论证编写可行性报告,供进一步调查研究和编制计划任务书之用。

第三,编制计划任务书(又称为设计任务书)。计划任务书是确定投资项目及建设方案的重要文件,也是进行投资项目工程设计的重要依据。对可行性报告中所提供的方案再进行抽查、研究、补充、修正,选定最佳方案作为编制计划书的可靠依据。

第四,项目评估。邀请技术专家、经济专家和承办投资贷款的银行对项目的可行性研究报告进行预审,然后由投资贷款银行的咨询机构或计划决策部门委托工程咨询公司进行项目评估,对项目的可行性研究报告和计划任务书进行全面认真审查、计算和核实,而后写出项目评估报告,为投资项目最后决策提供可靠的科学依据。

第五,项目审批。投资项目按以上决策程序完成后,决策部门再对可行性研究报告和计划任务书及评估报告等文件进一步加以审核,如果项目是可行的,即可批准。计划书一经批准,就算立项,投资项目就基本定下来了。至于投资项目何时纳入年度计划,还需由计划部门经过综合平衡后予以确定。投资的监督调控是指国家依据投资计划、投资政策、经济法规及投资管理机关发布的指示或命令对投资

活动进行检查和处理,以保证投资正常运行。

(二)政府投资管理

从目前的体制看,政府投资项目的管理主体较多,呈多元化现状。发展改革委负责项目建议书、可行性研究报告、设计文件与概算审批;财政部门负责概、预、结(决)算,包括标底审查与支付审核;建设行政主管部门负责实施。上述单位均是政府投资项目管理的外部控制与监督系统,尚不能承担管理政府投资项目主体的职责。

从现在的各种文件规定分析,政府投资项目管理体制主要有政府采购制度、工程合同管理制、建设监理制、财政基本建设资金评审与财务管理制度等内容。

1. 政府采购制度 建设领域中政府采购制度是发源于西方发达国家的一项规范政府投资项目材料、设备、以及施工、管理服务采购行为的制度。为了保证政府采购的公正、公平、公开,便于纳税人监督,政府采购制度的核心是实行竞争性招标制度。我国从 20 世纪 90 年代中期开始试行政府采购制度,取得了良好的效果,既减少了政府采购支出又赢得了社会各界的赞赏。1999 年全国人大颁布了《中华人民共和国招标投标法》,进一步从法律制度上明确了政府采购的基本形式即招标投标制,为规范政府采购制度奠定了法律基础。财政部为了规范政府采购行为,加强财政支出管理,提高财政资金使用效益,促进社会和经济的发展,根据有关法律法规制定了《政府采购办法》,于 1999 年下半年实施。该办法针对政府采购的一些普遍性问题做了明确规定。我国加入世界贸易组织,必须遵守世界贸易组织的《政府采购协议》,该协议中最经典的原则就是竞争性和无歧视性。竞争性要求招标程序必须符合国际竞争性招标原则,包括低价中标原则等。无歧视性要求必须向全球供应商公开招标,不得设置歧视性评标定标程序,妨碍开放性。

2. 工程合同管理制 加强政府投资项目管理,保护政府投资项目工程合同双方的合法权益,对政府投资项目必须实施严格的工程合同管理制。工程合同管理包括勘察、设计合同管理,总承包合同管理,建设监理合同管理、材料、设备采购合同管理和施工合同管理等

内容,但工程合同管理的核心是施工合同管理。

3. 建设监理制 为了保证政府投资项目目标的实现,国家要求实行建设监理制。工程建设监理是指监理单位受项目法人的委托,根据国家有关部门批准的工程建设文件、法律法规和工程建设监理合同及其他工程建设合同,对工程建设实施的监理工作。

4. 项目的评审与财务管理制度 基本建设支出预算编制制度,投资项目的概、预、决算审查和财务报表审核制度,投资效益的分析报告制度,总称为政府投资项目的评审与财务管理制度。推行“三项制度”,就是要明确财政基本建设管理工作的主要内容和具体途径,做好基建资金预算编制、工程预(结)决算审核、财政资金拨付、项目竣工财务决算批复和投资效益分析评价5个环节的工作。

(三)政府投资监督

投资的监督调控是对投资活动的合法性、全局性和效益性进行审查监督,及时准确地反映投资情况,发现调动现有的和潜在的力量,优化投资运行,提高投资效益。其主要形式有3种:

1. 法律监督调控 它通过各种立法和司法对投资活动进行监督。各级人民代表大会是各级投资监督调控的最高立法机关,负责审查批准各级投资计划、预算和决算,监督其执行情况、计划完成情况,检查投资实施过程中是否遵守国家的法规、政策和命令,以保证投资宏观目标的实现。

2. 经济监督调控 这是指各种经济组织和经济业务机构依照有关法规、政策等对投资活动所进行的监督调控。其具体的监督形式主要有三:一是计划监督,由国家计划部门及其有关的机构对投资计划的制定和执行实施监督;二是财政监督,由国家财政机关和税务部门依照财政法律程序对投资活动实施监督;三是审计监督,各级审计机关依照法律规定,对不同的投资主体、各种渠道的投资活动进行审核和稽查。

3. 行政监督调控 这是指行政机构根据有关的政策、法规对投资活动实施监督调控,其中主要是投资的行政监察。投资的行政监察是指国家行政监督机关对国家行政机关及其工作人员和国家机关

任命的其他人员贯彻执行国家有关投资法律、法规和政策,以及遵守政纪的情况所实施的监督检查。

第二节 中国政府投资法制现状评析

一、现行主要政府投资立法概况

(一)中央政府投资立法

- ①《国务院关于投资体制改革的决定》(2004年7月16日颁布)
- ②《关于印发〈国家发展改革委中央政府投资项目公示试点办法〉的通知》(2005年10月17日颁布)
- ③《国家发展和改革委员会关于印发审批地方政府投资项目有关规定(暂行)的通知》(2005年7月27日颁布)
- ④《中央投资项目招标代理机构资格认定管理办法》(2005年9月19日颁布)
- ⑤《中央预算内投资补助和贴息项目管理暂行办法》(2005年6月8日颁布)
- ⑥《财政部关于印发〈中央预算内固定资产投资补助资金财政财务管理暂行办法〉的通知》(2005年7月26日颁布)
- ⑦《财政部关于印发〈中央预算内固定资产投资贴息资金财政财务管理暂行办法〉的通知》(2005年7月26日颁布)
- ⑧《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》(2005年5月25日颁布)
- ⑨《国际金融组织和外国政府贷款投资项目管理暂行办法》(2005年2月28日颁布)
- ⑩《境外投资项目核准暂行管理办法》(2004年10月9日颁布)
- ⑪《财政部关于开展中央政府投资项目预算绩效评价工作的指导意见》(2004年12月23日颁布)
- ⑫《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》(2004年9月6日颁布)
- ⑬《财政部关于切实加强政府投资项目代建制财政财务管理有

关问题的指导意见》(2004年9月16日颁布)

⑭《国务院办公厅关于清理固定资产投资项目的通知》(2004年4月27日颁布)

⑮《国家税务总局转发国家发展改革委关于做好清理固定资产投资项目善后工作有关问题的通知》(2004年9月29日颁布)

⑯《关于印发〈国家投资土地开发整理项目实施管理暂行办法〉的通知》(2003年4月16日颁布)

⑰《财政部关于印发〈中央基本建设投资项预算编制暂行办法〉的通知》(2002年9月1日颁布)

⑱《财政部办公厅关于印发〈财政投资项目评审操作规程〉(试行)的通知》(2002年12月31日颁布)

⑲《财政投资评审管理暂行规定》(2001年10月12日颁布)

(二)主要地方政府投资立法

①《深圳市政府投资项目管理条例》(2000年4月4日颁布)

②《深圳市政府投资项目审计监督条例》(2004年7月1日颁布)

③《关于印发北京市发展和改革委员会政府投资管理暂行规定的通知》(2004年11月9日颁布)

④《北京市发展和改革委员会关于印发〈北京市政府投资建设项目代建制管理办法(试行)〉的通知》(2004年3月1日颁布)

⑤《浙江省政府投资项目管理办法》(2005年1月19日颁布)

⑥《合肥市人民政府关于印发〈合肥市政府投资项目管理暂行办法〉的通知》(2005年5月18日颁布)

⑦《郑州市政府投资项目管理条例》(2003年4月16日颁布)

⑧《郑州市人民政府关于印发政府投资项目监督管理规定的通知》(2005年6月12日颁布)

⑨《武汉市人民政府关于印发〈武汉市政府投资项目管理办法(试行)〉的通知》(2005年1月19日颁布)

⑩《珠海市政府投资项目管理条例》(2003年4月23日颁布)

⑪《重庆市政府投资项目管理办法》(2003年12月23日颁布)

⑫《重庆市发展改革委关于审批政府投资项目的有关规定(暂

行)》(2005年11月14日颁布)

⑬《重庆市人民政府办公厅关于进一步做好清理政府投资项目拖欠工程款工作的通知》(2005年8月16日颁布)

⑭《甘肃省政府投资项目暂行管理办法》(2005年7月27日颁布)

⑮《贵州省人民政府关于印发〈贵州省省级政府投资工程项目代理建设管理暂行规定〉的通知》(2004年4月7日颁布)

⑯《昆明市人民政府关于印发〈昆明市政府投资建设项目审计监督管理办法〉的通知》(2005年8月15日颁布)

二、我国现行政府投资立法评析

(一)中央政府投资立法评析

政府投资主要是财政投资。我国现有的财政投资立法层次不高,主要是由国家部委规定的规章,如由财政部办公厅颁布的《财政投资项目评审操作规程》、财政部颁布的《基本建设财务管理规定》。加之我国没有制定任何一部有关财政投资的综合性基本法律,而调整财政投资关系的法律规定分布在相关的部门法律法规中,导致财政法制体系系统性、科学性不强,法律的协调性不够,如民用交通工程只有1992年由交通部颁布实施的《交通基本建设项目竣工决算报告编制办法》做了部分的规定。但是这对于控制、监督财政投资金额巨大的工程项目,无论如何也是起不到其应有的连贯作用。也正是在这些彼此衔接不紧密的规章、条例之间,形成了巨大的、可被腐败人员利用的利益空间。不难想象,纳税人缴纳的财政收入由于没有财政投资基本法的有效保障,利润被非透明地最大化地抽取后,当应用于实际的公益产品或服务时,其质量也是低劣不堪的,为以后的国家生产和建设埋下了更深的隐患,建设性工程质量由“形象工程”蜕变为“腐败工程”也就在意料之中了。

到目前为止,关于社会固定资产管理的行政法规却一直没有颁布施行。作为发展计划行政主管部门在受理大量的固定资产项目立项申请、下达投资计划、审批初步设计文件、竣工验收过程中,认为目前存在问题比较多、反映比较集中的是使用政府资金投资的固定资产投资项目,但是对其进行管理、处罚的手段却没有法律授权。同样,

由谁来行使使用政府资金进行固定资产投资的准许使用管理权,政府投资建设项目应遵循的建设程序选择,资金的有偿或无偿使用,建成后的经营权,资金的投向选择、资金的使用后评价,以及监督价值如何体现等等也没有法律的明确规定,有关行政管理部门主要是依据“三定方案”的职责分工进行工作。同时,以简单的审批手段管理政府投资方式也已经不能适应时代和经济发展的要求。

2004年7月16日,备受社会瞩目的《国务院关于投资体制改革的决定》(以下简称《决定》)发布。推进投资体制改革,是建立和完善社会主义市场经济体制的重要举措,这对当前加强和改善宏观调控有特别重要的意义,实行这项改革将会对调整结构、深化改革、转变经济增长方式发挥积极作用。这次投资体制改革中的6项内容尤其令人关注。

第一,企业不使用政府投资建设的项目一律不再实行审批。《决定》规定:“对于企业不使用政府投资建设的项目,一律不再实行审批制,区别不同情况实行核准制和备案制。”企业不使用政府投资建设的项目一律不再实行审批,这是我国投资体制改革的一个重大突破,极大地拓宽了企业自主投资“施展拳脚”的空间。改革开放20多年来,我国投资领域打破了传统计划经济体制下高度集中的模式,但确实也还存在着一些企业投资决策权不落实等问题。《决定》中明确指出,彻底改革现行不分投资主体、不分资金来源、不分项目性质,一律按投资规模大小分别由各级政府及有关部门审批的企业投资管理办法。对于企业不使用政府投资建设的项目,一律不再实行审批制,区别不同情况实行核准制和备案制。

第二,颁布《政府核准的投资项目目录》。《决定》规定:“《政府核准的投资项目目录》(以下简称《目录》)由国务院投资主管部门会同有关部门研究提出,报国务院批准后实施。未经国务院批准,各地区、各部门不得擅自增减《目录》规定的范围。”《政府核准的投资项目目录(2004年本)》作为《决定》的附件一并发布,这令社会各界,尤其是企业人士所关注。值得注意的是,这一目录所列项目是具有动态性的,将根据情况变化适时调整,这有利于强化和完善投资宏观调控手

段。《决定》明确指出,要严格限定实行政府核准制的范围,并适时调整。《目录》中所列项目,是指企业不使用政府性资金投资建设的重大和限制类固定资产投资项目,分为农林水利、能源、交通运输、信息产业、原材料等 13 个类别。按照规定,企业不使用政府性资金投资建设本目录以外的项目,除国家法律法规和国务院专门规定禁止投资的项目以外,实行备案管理。

第三,放宽社会资本的投资领域。《决定》规定:“放宽社会资本的投资领域,允许社会资本进入法律法规未禁入的基础设施、公用事业及其他行业和领域。”“非禁地,即可进”,《决定》允许社会资本进入法律法规未禁入的基础设施、公用事业及其他行业和领域,这将极大调动社会资本进行投资的积极性。《决定》明确提出,能够由社会投资建设的项目,尽可能利用社会资金建设。《决定》还指出,逐步理顺公共产品价格,通过注入资本金、贷款贴息、税收优惠等措施,鼓励和引导社会资本以独资、合资、合作、联营、项目融资等方式,参与经营性的公益事业、基础设施项目建设。对于涉及国家垄断资源开发利用、需要统一规划布局的项目,政府在确定建设规划后,可向社会公开招标选定项目业主。鼓励和支持有条件的各种所有制企业进行境外投资。

第四,加快推行“代建制”。《决定》规定:“对非经营性政府投资项目加快推行‘代建制’”。所谓“代建制”,即通过招标等方式,选择专业化的项目管理单位负责建设实施,严格控制项目投资、质量和工期,竣工验收后移交给使用单位。“代建制”突破了政府工程旧有方式,使投资行为得到了规范。不少人将“代建制”看成是抑制腐败和克服“三超”(概算超估算、预算超概算、结算超预算)现象的有效武器,这将有效地预防部分政府投资项目中的不廉政和腐败行为。目前,北京市、山东省、云南省等不少地方都在推行或开展“代建制”的试点工程。从反馈情况看,各地对“代建制”大多持积极乐观态度。

第五,改进投资宏观调控方式。《决定》规定:“改进投资宏观调控方式。综合运用经济的、法律的和必要的行政手段,对全社会投资进行以间接调控方式为主的有效调控。”《决定》直接对政府投资行为

进行了大刀阔斧的改革,改革更是对政府部门提出了很大的挑战。相比过去对投资项目的层层审批,政府部门今后将主要通过经济的、法律和必要的行政手段对全社会投资进行间接调控,切实做到“微观上该放的一定要放开,宏观上该管的一定要管住”,保持国家对全社会投资的积极引导和有效调控。要达到这一目的,就需要充分发挥市场配置资源的基础性作用,灵活运用投资补助、贴息、价格、利率、税收等多种手段,来引导社会投资,优化投资的产业结构和地区结构。

第六,建立政府投资责任追究制度。《决定》规定:“建立政府投资责任追究制度,工程咨询、投资项目决策、设计、施工、监理等部门和单位都应有相应的责任约束,对不遵守法律法规给国家造成重大损失的,要依法追究有关责任人的行政和法律责任。”近几年,不少地方领导推崇的“政绩工程”、“形象工程”林林总总,最后“官”是升了,但其身后却落下了一大堆“花架子、无效益”的工程,劳民伤财。随着投资体制改革的推进和相关责任追究制度的建立,今后将有效抑制盲目投资的行为。

此外,对于政府投资,《决定》第三部分“完善政府投资体制,规范政府投资行为”做了原则规定,主要内容有:

第一,合理界定政府投资范围。政府投资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。能够由社会投资建设的项目,尽可能利用社会资金建设。合理划分中央政府与地方政府的投资事权。中央政府投资除本级政权等建设外,主要安排跨地区、跨流域以及对经济和社会发展全局有重大影响的项目。

第二,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;政府投资项目一般都要经过符合资质要求的咨询中介机构的评估论证,咨询评估要引入竞争机制,并制定合理的竞争规则;特别重大的项目还应实行专家评议制度;逐步实行政府投资项目公示制度,广泛听取各方面的意见和建议。

第三,规范政府投资资金管理。编制政府投资的中长期规划和年度计划,统筹安排、合理使用各类政府投资资金,包括预算内投资、各类专项建设基金、统借国外贷款等。政府投资资金按项目安排,根据资金来源、项目性质和调控需要,可分别采取直接投资、资本金注入、投资补助、转贷和贷款贴息等方式。以资本金注入方式投入的,要确定出资人代表。要针对不同的资金类型和资金运用方式,确定相应的管理办法,逐步实现政府投资的决策程序和资金管理的科学化、制度化和规范化。

第四,简化和规范政府投资项目审批程序,合理划分审批权限。按照项目性质、资金来源和事权划分,合理确定中央政府与地方政府之间、国务院投资主管部门与有关部门之间的项目审批权限。对于政府投资项目,采用直接投资和资本金注入方式的,从投资决策角度只审批项目建议书和可行性研究报告,除特殊情况外不再审批开工报告,同时应严格政府投资项目的初步设计、概算审批工作;采用投资补助、转贷和贷款贴息方式的,只审批资金申请报告。具体的权限划分和审批程序由国务院投资主管部门会同有关方面研究制定,报国务院批准后颁布实施。

第五,加强政府投资项目管理,改进建设实施方式。规范政府投资项目的建设标准,并根据情况变化及时修订完善。按项目建设进度下达投资资金计划。加强政府投资项目的中介服务管理,对咨询评估、招标代理等中介机构实行资质管理,提高中介服务质量。对非经营性政府投资项目加快推行“代建制”,即通过招标等方式,选择专业化的项目管理单位负责建设实施,严格控制项目投资、质量和工期,竣工验收后移交给使用单位。增强投资风险意识,建立和完善政府投资项目的风险管理机制。

第六,引入市场机制,充分发挥政府投资的效益。各级政府要创造条件,利用特许经营、投资补助等多种方式,吸引社会资本参与有合理回报和一定投资回收能力的公益事业和公共基础设施项目建设。对于具有垄断性的项目,试行特许经营,通过业主招标制度,开展公平竞争,保护公众利益。已经建成的政府投资项目,具备条件的经过