



KUNMINGSHI 2008 NIAN
NIANDU SHEKE GUIHUA KETI CHENGGUO XUAN

昆明市2008年 年度社科规划课题成果选

龙东林 主编



云南出版集团公司
云南科技出版社



图书在版编目 (C I P) 数据

昆明市 2008 年年度社科规划课题成果选(下)/龙东林主编. — 昆明:云南科技出版社, 2011. 1
ISBN 978 - 7 - 5416 - 4432 - 0

I. ①昆… II. ①龙… III. ①社会科学—科技成果—
—

昆明市 2008 IV. ①C127. 41

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 005634 号

云南出版集团公司

云南科技出版社出版发行

(昆明市环城西路 609 号云南新闻出版大楼 邮政编码:650034)

昆明理工大学印务包装有限公司印刷 全国新华书店经销

开本:787mm × 1092mm 1/16 印张:37. 375 字数:790 千字

2011 年 1 月第 1 版 2011 年 1 月第 1 次印刷

印数:1 ~ 1000 册 定价:50. 00 元(上、下册)



主 编：龙东林

副主编：李自明 赵 勇 莫俊红

编 辑：张学琼

校 对：沈 德 汪献勇 张宇川 马颂梅

张海燕 王清海 于 春 杨富刚

栗红涛 雷春春 赵晓春 黄忠勇

目 录

昆明市政府公共投资管理研究

- 一、昆明市公共投资管理现状
- 二、昆明市公共投资管理存在的主要问题
- 三、加强昆明公共投资管理的措施建议

昆明市地方税收收入发展与税源构建研究

- 一、昆明市地方税收收入基本情况分析
- 二、影响昆明市地方税收收入的重大经济政策分析
- 三、昆明市经济税源建设构想

政府环境审计研究

- 一、环境审计概述
- 二、政府环境审计的发展状况
- 三、昆明市政府环境审计的实践
- 四、政府环境审计的制约因素
- 五、完善地方政府环境审计的建议

昆明市工业化进程研究

- 一、研究背景和主要研究思路
- 二、工业化理论综述
- 三、工业化的本质和内涵
- 四、昆明工业化进程评价指标体系与研究路径
- 五、昆明工业化发展水平的现状及阶段评估
- 六、制约昆明工业化进程的主要因素
- 七、新型工业化的内涵
- 八、昆明新型工业化评价指标体系和评价标准
- 九、加快昆明工业化进程、提高新型工业化水平的对策及建议

全面提升昆明国际农业博览会会展水平问题研究

- 一、昆明国际农业博览会取得的经济效益和社会效益

- 二、国际国内会展业发展的主要特点和趋势
- 三、昆明国际农业博览会提高会展水平存在的主要问题
- 四、提升昆明国际农业博览会的会展水平势在必行
- 五、提升昆明国际农业博览会会展水平的主要优势和有利条件
- 六、提升昆明国际农业博览会会展水平的对策建议

昆明市全面取消农业税后农村新情况、新问题及对策研究

- 一、昆明市农村税费改革基本情况回顾
- 二、农村税费改革给昆明市农村带来的深刻变化
- 三、昆明市全面取消农业税后农村出现的新情况、新问题及原因分析
- 四、加快配套改革，巩固和发展农村税费改革成果的对策建议

昆明市民办非义务教育发展研究

- 一、现代教育变革与发展中的民办非义务教育
- 二、昆明市民办非义务教育发展现状
- 三、昆明市发展民办非义务教育的有利条件及存在的问题
- 四、促进昆明市民办非义务教育发展的建议及对策

昆明市中小学学业“减负”对策研究

- 一、研究的内容、对象、方法及工具
- 二、中小学生学业负担的含义及衡量标准
- 三、昆明市中小学生学业负担的基本情况
- 四、昆明市中小学生学业负担过重的原因
- 五、措施与对策

民国时期商标法规与昆明市档案馆馆藏老商标研究

- 一、民国时期商标法规研究
- 二、昆明市档案馆馆藏民国时期老商标研究

现代新昆明建设中的社会动员机制创新

- 一、社会动员及其在现代新昆明建设中的现状分析

- 二、社会动员机制创新的紧迫性、重要性及其对宣传文化系统的新挑战
- 三、社会动员机制创新的原则与内容
- 四、社会动员机制创新的对策建议

昆明市城市创新系统的动力机制和创新能力研究

- 一、城市创新系统概念和要素构成
- 二、城市创新系统的动力机制研究
- 三、昆明市城市创新系统动力机制的实证分析
- 四、城市创新系统的创新能力研究
- 五、昆明城市创新能力建设中存在的主要问题
- 六、完善昆明城市创新动力机制，增强创新能力的构想

昆明市城市管理中的公众参与问题研究

- 一、公众参与城市管理的理论背景和必要性探讨
- 二、昆明市城市管理中公众参与的现状分析
- 三、昆明市全面推进公众参与城市管理的路径探索

昆明市政府公共投资管理研究

昆明市财政局课题组

公共投资是国家或政府为国民经济发展提供公共产品和公共服务而进行的投资，其投资主体是政府，目的是提供公共产品和准公共品，保证社会经济的可持续和科学发展，满足公共需要。伴随着经济社会的快速发展，尤其是在扩大内需保持国民经济稳定增长的经济政策的影响下，对城市基础设施、义务教育、公共卫生、环境保护等公共领域需求不断增加，加大政府投入乃大势所趋。在加快建设现代新昆明、推进昆明市跨越式发展的背景下，如何建立科学的地方政府公共投资管理体系，解决公共投资的“短缺”成为当务之急。

本课题研究的公共投资主要指基本建设和城市基础建设投资。本课题在分析昆明公共投资管理现状和存在问题的基础上，对如何完善公共投资体系、提高公共投资效率进行了研究探讨。

一、昆明市公共投资管理现状

（一）公共投资规模不断扩大，政府投资成为引导全社会投资的重要杠杆

近年来，昆明市投资力度不断加大。2006～2008年，昆明市固定资产投资从654亿元增加到1050亿元，年均增长26.2%，其中公共投资（以昆明市地方一般预算支出代替）从133.6亿元增加到233.7亿元，年均增长26.7%。同期，昆明市生产总值（GDP）从1207亿元增加到1600亿元，年均增长14.7%。由此可见，公共投资作为拉动内需、促进经济社会全面发展的重要手段，引导社会资金为经济的持续稳定增长作出了积极贡献（详见表1、表2、图1）。

表 1 2006 ~ 2008 年固定资产投资、地方一般预算支出及 GDP 情况 单位：亿元

	2006 年 完成数	2007 年 完成数	2007 年比 上年增幅	2008 年 完成数	2008 年比 上年增幅
固定资产投资	654	818	25. 08%	1050	28. 36%
一般预算支出	133. 6	165	23. 4%	233. 7	41. 64%
GDP	1207	1393. 6	15. 84%	1600	14. 81%

表 2 2006 ~ 2008 年一般预算支出占固定资产投资及 GDP 的比重

	2006 年	2007 年	2008 年
一般预算支出占固定资产投资比例	20. 43%	20. 17%	22. 28%
一般预算支出占 GDP 比例	11. 07%	11. 84%	14. 61%

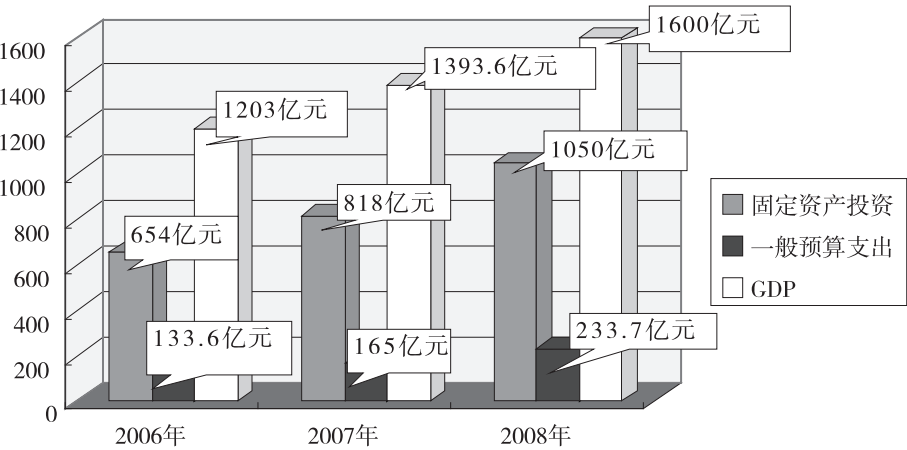


图 1 2006 ~ 2008 年固定资产投资、地方一般预算支出及 GDP 情况

（二）不断创新公共投资模式，推进了以市场化为导向的投融资体制改革

1. 改善投资软环境，鼓励和引导国内外社会资本参与公共投资

随着进一步减少公共市场的准入限制，通过建立投资补偿机制，实施招商引资“一把手”工程，坚持政企联动、群专结合，加强中介代理招商、专业化招商、以商招商和利用现代信息手段招商，鼓励社会资本以独资、合资、合作、联营、项目融资等方式参与基础设施、教育、卫生、文化、工业产业等政府公共投资领域，2008 年，昆明市招商引资 530 亿元，工业类 230. 12 亿元，占引资总额的 43. 38%；

农业类 9.88 亿元，占引资总额的 3.89%；三产项目 290.47 亿元，占引资总额的 54.76%。

2. 调整公共投资方式，进一步提高了政府投资效益

(1) 改变财政投入方式

通过存量资产、资本金、贷款贴息、资源配置等方式，创新政府投资运行机制，充分发挥政府投资的杠杆作用，提高政府资源的投入产出效果，强化对重大基础设施项目建设的资金保障。截至 2009 年 5 月，昆明市政府对 8 个投资公司注入资本金 164 亿元，存量资产约 42 亿元、财政补贴 8.2 亿元以及土地资源、特许经营权和收费权等。

(2) 是积极探索国有资产的运作机制

按照“靓女先嫁”的理念，对已建成的公路、供水、污水处理及面向市场的公建项目，采取公开方式整体或部分的转让产权、经营权，收回政府投资和收益，盘活国有资产存量，用于新的项目投资。如将昆明市自来水公司股权转让收入投入掌鸠河及清水海引水工程建设，形成资产、资本的良性循环。

(3) 对特许经营权进行市场化运作和监管

通过公开有偿竞买等办法，利用专业市场的开发权以及道路、桥梁、广场、停车场、河道等市政公用设施冠名权、广告权、收费权等筹资建设。如昆明国际信托特许经营权的成功转让，并引导收购企业捐款用于昆明市公益事业投入。

(4) 坚持“政府引导、市场运作”的思路和政府定项目、定规划、定政策、市场竞争定业主的方式

对部分基础性设施项目，如路、桥、水电等，采用 BT（建设——移交）、股权信托、企业债券等途径，直接放开让社会主体参与投资。

（三）公共投资管理不断加强，切实保证了公共资金的安全和效率

1. 完善管理制度

先后制定出台了《昆明市政府投资建设项目管理暂行规定》、《关于进一步深化投融资体制改革的意见》、《昆明市重点工程项目投融资管理暂行办法》、《昆明市市本级政府投资建设项目前期工作经费管理办法》等一系列规章制度，为规范公共投资运行、提高公共投资效益提供了制度保障。第一，对政府投资的概念、边界、范围、方式以及不同投入方式的审批程序进行了明确，对投资项目管理、建设实施管理、投资计划管理以及资金管理进行了规定；第二，对深化投融资体制改革的方向路径进行了明确，在减少市场准入限制、规范政府投资行为、创新政府项目投入方式、配置政府控制资源、调整优化融资结构、拓宽融资渠道以及建立完善社会投资中介服务体系等方面进行了规定；第三，对政府重点工程项目

的组织体系、职责分工、计划管理、资金管理、监督考核、工作制度进行了明确；第四，对政府投资建设项目前期工作经费的资金来源、使用范围、申报审批、使用管理等进行规定。

2. 规范管理流程

建立程序过滤项目机制，要求安排资金的项目必须取得可研、环评、土地和规划批复“四项审批”。推行政府性投资项目总计划制度，坚持计划与财政部门联动，将政府性投资项目计划与建设性债务资金预算有机结合、同步编制，提高项目的前瞻性、计划性和规范性。凡是纳入年度投资计划，需政府投资的项目，对项目及资金实行归口管理原则，改变成立政府建设指挥部进行项目运作的方式，由行业主管部门履行行政管理职能，负责研究制定行业发展的中长期规划、年度工作计划及相关的监管政策等，并组织有关部门和专家研究论证规划、项目可行性和排序，明确具体的项目业主，做实做细前期工作，除技术路线方案外，还着重研究项目的投融资和建设以及管理模式，形成了政府与投融资公司的联动机制。

3. 加强资金管理

全面推进部门预算、国库集中支付、政府采购以及“收支两条线”改革，财政资金分配使用在政府、财政、部门每一个环节都有严格的制度约束，规范了政府理财行为，提高资金管理的规范性和资金使用的安全性。严格资金审批、拨付和监管，建立重点项目投资评审机制，加强项目资金的监控。对政府投资的重点基础设施项目均纳入投资评审和审计监督范围。强化对重点基础设施建设项目资金的监管和控制，建立专家评审与审计监督相结合的监督机制。

二、昆明市公共投资管理存在的主要问题

（一）公共投资模式传统单一，难以适应市场经济的发展变化

1. 公共投资主体单一与效益不高并存

由于体制性障碍和门槛约束，公共投资项目主要依靠财政预算内拨款、国有企业自筹资金及商业银行贷款资金，其他融资渠道还比较单一，远不能满足地方政府公共投资的发展要求。而且，政府出资缺乏获利动机和刚性财务约束，即企业认为从财政获得的资金往往是无偿的，因而使企业成本意识淡薄，缺乏追求投资效益的最大化的外部压力和内部动力。

2. 出资者往往缺乏获利动机和安全投资意识

从政府的角度看,由于追求的目标是社会公益最大化,其投资的资金源于税收,具有无偿性质。因此,作为出资者的各级政府并无很强的直接获利动机,即使有也缺乏投资风险意识,更无积极性去严格监督国有资产运营。按照这一趋势,政府将没有足够财力承担全部投资,负担过重会导致政府超负荷运转和经济发展出现后劲不足的严峻局面。

(二) 缺乏科学的公共投资决策机制

由于公共投资项目一般是以政府财政资金为主,与一般投资决策相比,具有特殊性和差异性,加上公共投资的职责定位、范围有待于进一步明确,政府公共投资决策缺乏有效的约束机制,投资决策中存在不容忽视的问题,突出表现在:一是投资决策不切合实际,缺乏科学的决策程序和决策办法;二是决策的程序方法不科学,有些甚至违背科学规律;三是缺乏公共投资的风险意识和约束机制。各级政府、各部门都可以不对投资风险负责,政府公共投资决策的责任无人承担,因此都热衷于上投资、上项目,普遍存在着忽视投资成本和投资效益的扩张冲动。

(三) 公共投资管理体制有待完善

1. 公共投资的“越位”和“缺位”并存

目前,政府投资对竞争性和公益性投资分类过于笼统,公共投资领域确定操作难度大,加上公共投资管理职责不清,存在有决策权的不一定承担后果,有受益权的不一定承担风险等问题,造成公共投资管理宏观性未发挥作用,微观性未很好解决矛盾的两难境界。

2. 监管机构设置存在缺陷

对公共投资项目进行监管的机构可分为内部机构和外部机构,当前这两类监管机构的设置在实际监管过程中都存在各自的缺陷。一方面,缺乏系统、协调的内部监管机构。各监管部门各自为政、职责划分不明确,机构设置重叠、职能交叉,重复监管与监管漏洞同时存在;由于有关规定的內容过于概括、空泛,缺乏具体的解释,可操作性不强,使监管机构在履行监管职能时主观性和随意性很大,难以保证监管的质量和效果。另一方面,缺乏独立的外部监管部门。从事社会监督的职能机构大多隶属于党政机关,缺乏必要的独立性和权威性;有些群众团体在组织上缺乏独立性,难以进行有效的监督;公共投资透明度低,缺乏完善的举报系统,社会公众舆论没有发挥应有的监督作用。

3. 公共投资监管运转缺位

从项目实施过程中的监管情况来看,由于建筑市场还不完善,工程监理制、项目法人责任制等制度执行不力,尚不能对项目投资、质量和进度实行有效控制。在

公共投资资金监督管理方面,由于监管机制不合理、监管制度不健全,缺乏明确的责任制度和强有力的监督措施,使资金挪用浪费现象比较严重,投资效益低下。管理评价考核机制不够完善,投资项目竣工决算评审中不断遇到项目档案不全难以评审、超概算工程没有按程序报审等问题,也没有统一的对项目及其实业主进行考核、评价和奖惩的制度,政府对投资建设项目前期工作的设计单位也缺乏有效的考核、约束机制。

4. 过程管理随意性较为突出

由于政府投资的方式、项目建设原则和标准不够明确,政府投资计划中部分项目难以确定投资方式和总额,执行过程中还会不断调整,同时对执行过程中的技术和投资的调整缺乏有效的审核制度和制约机制,导致项目完工后,政府在无奈之下不得不接受既成事实的调整。另外,昆明市政府对县区以下各级政府的公益性和基础设施类项目采取何种投资补助方式,存在较大的随意性和弹性空间,加上投资主体不明确、权责不清晰,导致项目完工后资金承担的扯皮推诿。

(四) 公共投资“委托—代理”关系存在制度性缺陷

公共投资领域的委托—代理问题已成为影响公共投资效果的主要因素之一。在委托—代理关系中,委托人和代理人双方目标的不一致以及双方信息的不对称,导致了代理人不为委托人的利益服务或以牺牲委托人的利益为代价来谋取私利问题出现。在公共领域中,公共投资主要源于财政,由于委托人与代理人之间存在着明显的信息不对称,导致委托人信息不完全和监督代理人的成本过高,以致委托人难以对代理人履行代理责任的过程和状况采取有效的监管与控制,于是公共资源使用的“内部人”控制问题便十分突出,这就使政府的行为以及公共政策的实施与公共利益最大化的目标有了一定的背离,正是这种背离导致了基础设施工程造价高、拆迁补偿标准高、工业用地地价高等“三高”问题,造成了公共投资效率低下。

(五) 公共投资项目基础管理工作相对滞后

1. 思想观念相对滞后

公共投资项目普遍存在着“重建设、轻管理”、“重融资、轻效益”等问题,未能处理好项目软管理和资金硬投入之间的关系,在项目设计和管理方面多数未能体现机制创新、技术创新、制度创新的效益价值,导致公共投资项目效率相对低下。

2. 项目建设前期工作滞后

前期准备深度不够,论证不充分,建设项目超计划现象突出等问题一直困扰着投资管理,可行性研究未能起到决定性的作用。项目前期工作无具体规范和要求,对技术可行性、投融资模式、投建经营方式、项目实施业主等方面,缺乏科学系统

的研究,从而使项目前期工作对项目实施的指导性作用未能较好发挥。导致在技术、土地、投融资、项目投资效益等关键性因素尚没得到充分论证和落实的情况下,项目即已开工建设,使资源配置处于完全被动的状态,既达不到资源的优化配置,还易造成重复投资和资源浪费。

3. 项目储备机制不够完善

在经济社会发展规划中储备的项目库及其科学排序、滚动进入年度投资计划的循环机制不完善,年度投资计划项目的确定缺乏科学、合理的决策依据和程序,导致年度政府投资计划的项目排序和投融资渠道落实工作被动。社会发展类项目和市政基础设施项目、市本级项目和县区项目、政府预算内投资项目和信用贷款投资计划项目之间的不断博弈权衡,让政府有限的投资难以发挥最大的效益,影响了集中财力办大事原则的贯彻落实。

三、加强昆明公共投资管理的措施建议

(一) 完善公共投资管理体系

1. 构建科学的公共投资决策机制

建立符合市场经济原则的“谁投资、谁决策、谁受益、谁承担风险”的公共投资体制,提高政府公共投资的决策水平,优化决策机制,实现政府公共投资决策的科学化、民主化、程序化和法制化。

(1) 推进公共投资决策的科学化

要保证决策依据、决策方法和决策程序的科学性,避免或减少公共投资决策中的不合理因素。进一步提高全面协调可持续发展的公共投资认识,用科学的眼光看发展,用以人为本定目标,用统筹兼顾做手段,转变发展理念、完善发展思路、创新发展措施、破解发展难题。将科学发展观的指导思想贯穿于公共投资决策中,贯穿于城市发展总体规划和各专业规划中,形成经得起历史检验的公共投资规划。

(2) 是推进公共投资决策的民主化

第一,合理划分投资的决策权。从决策层次上讲,应该把宏观决策和项目微观决策适当分开。从实际操作来看,把各级政府的投资决策权进行界定和分离,避免上级代替下级决策,同时理顺政府部门与项目单位的决策权限划分,避免政府部门代替项目法人决策的问题。第二,在公共投资决策中全面推行专家论证制、重大项目公示制等制度,建立城市发展智库制度,重视公共财政投资项目的可行性研究与评估,加强对建设项目工程设计方案的技术经济分析,解决目前存在的“可批性研究”代替可行性研究的问题。第三,实行重大项目听证制度,建立社会独立机

构的监管制度及新闻媒体的监督制度，对政府公共投资的重大建设项目，逐步推行公示制度，提高透明度，公开接受社会监督。

（3）是推进公共投资决策的程序化

一项政策的好坏不在于专家建议的对错，更重要的取决于决策的规则约束，即要通过法律、法规的形式对符合公共投资内在逻辑顺序和发展规律的决策程序进行规定，逐步建立层次明确，责任清晰的分级投资决策结构，使决策规范化、程序化，尽可能不受人为主观因素的影响，以提高公共投资决策的公平和效益。

（4）推进科学决策的法制化

公共投资决策机制的优化，即科学化、民主化、程序化，只有在法律、法规上对决策的权利义务、决策方法、决策程序进行明确的规定，才能成为现实。同时，应尽快出台针对地方政府公共投资决策失误的问责制，对政府的公共投资行为加以制度约束。

2. 完善公共投资管理体制

由于政府公共投资项目是市场机制一时难以主导和发挥作用的领域，目前，仍需依靠建立激励约束机制、强化监督管理机制、规范责任主体行为等措施来实施有效的管理，以提高公共项目的投资效率。

（1）优化调整地方政府投资结构

面对国家投资体制和公共财政体制改革不同步的问题，政府投资应采取“总体统筹、阶段实施”的原则推进公共投资的改革工作，积极寻找“缺位”和“越位”的平衡点。当前，应加快退出一般性竞争领域，强化对基础设施、环境改善、民生工程等重点领域的投资，对于重点竞争性领域的投资项目，其投资范围、投资规模要适度，要根据经济发展需要和财力可能合理安排。

（2）全面推行代建制

对公共投资项目加快推行“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。通过代建制管理模式，实现政府对投资项目间接管理，使现行政府投资体制中“投资、建设、管理、使用”各环节彼此分离，相互制约，有助于防范和化解公共投资领域的道德风险问题，有效控制公共投资成本。

（3）改进公共投资项目建设实施方式

规范公共投资项目建设管理的责任主体，投资主体逐步由政府转向企业，由其代表政府承担项目建设期间的管理工作，责任主体要充分运用市场机制选择设计、监理、施工单位和项目建设管理中介，有效实施“投资、工期、质量”的控制管理。

（4）加强中介服务管理

大力发展中介机构，充分发挥市场的作用，严格对政府投资项目的咨询评估、招标代理等中介机构实行资质管理，引入竞争原则，提高中介服务质量。政府在制

定规划和政策方面，应多鼓励中介服务组织的发展，规范中介服务市场，积极推进公共投资活动的市场化。

（5）严格把好监督关口

推进事前、事中、事后的全过程监管。事前监督，即在公共投资项目开工之前，对投资方案的可行性、资金来源、投资规模等进行有效的监督；事中监管，即对已经施工的公共投资项目，应通过集中核算制全过程跟踪监督，及时发现、分析和制止问题；事后监审，即在公共投资项目竣工后，实行严格的项目结算审批制、财政投资评审制、重大项目审计制等。

（二）提高公共投资效率

1. 积极创新公共投资方式

在发达的市场经济国家，公共投资领域像其他领域一样，可以通过制度创新，最大程度地发挥市场机制和私人部门的作用，从而既减轻了政府部门公共投资的压力，又大大提高了公共部门的效率。

（1）积极推进社会资本进入公共投资领域

鼓励和引导社会资本以独资、合资、合作、联营、特许经营、项目融资等形式，参与基础设施建设。充分运用金融工具、融资工具等，实现公共投资投入产出协调的运行机制。

（2）加大和创新财政投入方式

将传统财政拨款方法改变为资本运营补贴、资本投入、贷款贴息、以奖代补、项目建成后的运营补贴等新型投资方式。强化对重大基础设施项目建设的政府资金保障，同时，充分发挥财政资金的杠杆作用和放大效应，合理引导社会投资。

（3）努力拓宽融资渠道

建立“以政府投资为引导、以市场运作为依托、社会参与为基础”的投融资体制，对公共基础设施的建设和运营都尽可能实行社会公开招标。打破垄断经营格局，引入市场竞争机制，对于市政设施、园林绿化、环境卫生等非经营性设施日常养护通过招标发包方式选择作业单位或承包单位，提高公共投资项目建设和运行的产出效率。全力争取中央和省项目、资金支持，积极利用国际金融组织和外国政府的贷款赠款，扩大建设资金来源渠道。运用市场经济手段，对城市的各种资产进行集聚或重组、运作，从总体上整合城市资源的配置，实现政府性资产的优化配置和利益最大化，以经营城市的理念，形成财政投资的专项资金，提高城市经营的经济效益和社会效益。

2. 完善委托—代理约束机制

建立激励约束机制和监督体制，从制度的角度解决委托—代理问题，提高公共投资的效率。

(1) 完善公共投资的绩效评价机制

开展绩效评价是政府加强宏观管理、促进提高政府资金运行效率、增强政府公共支出效果的关键手段。在公共财政框架体系下,可以通过科学、规范、合理的绩效评价方法和指标体系,对政府的公共投资使用的经济性、效率性、效果性进行客观评价,找出投资建设过程中存在的问题,深层次剖析投资管理体制中的缺陷。绩效评价结果应及时提交同级政府、人大等有关部门作为决策参考,为编制财政绩效预算、优化财政投资结构、提高财政投资效益以及加强项目管理监督提供依据。同时,探索组建政府投资项目稽查组织,对政府投资重大项目的 basic 建设程序、工程招投标、建设进度、工程质量、资金使用以及投资预算的控制等进行全程监督检查。

(2) 完善政府投资制衡机制

投资主管部门、财政主管部门以及其他有关部门,依据职能分工,对政府公共投资的管理进行监督,审计机关依法全面履行职责,进一步加强对政府公共投资项目的审计监督,提高政府公共投资管理水平 and 投资效益。完善重大项目稽查制度,建立政府公共投资项目后评价制度,对政府公共投资项目进行全过程监管。建立政府公共投资项目的社会监督机制,鼓励公众和新闻媒体对政府公共投资项目进行监督。

(3) 完善法律法规,依法监督管理,加强对公共投资的法律约束和制度保障

尽快出台相应的法规、政策来保证监督的权威性,加强政府公共投资项目的监督力度,提高监督效率,充分发挥公共投资的社会效益和经济效益,用制度管人,用制度管事。

3. 加强公共投资资金管理

(1) 加强制度落实力度

严格执行《中华人民共和国预算法》、《基本建设财务管理规定》、《昆明市政府投资建设项目管理暂行规定》以及《昆明市重点工程建设项目投融资管理暂行办法》,增强制度的约束力和执行力。

(2) 创新资金监督方式

建立重点项目投资评审机制,加强项目资金的监控,对政府投资的重点基础设施项目均纳入投资评审和审计监督范围,进一步完善专家评审与审计监督相结合的监督机制,严格控制项目预算和投资。根据“资金跟项目走、拨款跟进度走”的原则,逐步探索落实财政基本建设投资项目资金直接支付制。

(3) 加强政府债务监管

按照经济社会发展的需要,根据财政承受能力,合理确定政府举债规模。加强政府债务的监控管理,建立完善借用还相统一、责权利相结合的管理机制,适时出台昆明市政府性债务管理办法,保证债务资金使用的安全、有效,切实增强财政风险防范能力。

4. 做实做细项目基础工作

(1) 增强公共投资计划的统筹性

坚持因地制宜、量力而行的原则，积极稳妥地处理好现实性与前瞻性、当前与长远的关系，对政府公共投资项目实行统筹安排，合理确定公共投资计划，建立三年或五年甚至更长时期的滚动循环的公共投资规划，在此基础上确定年度公共投资计划。

(2) 深化项目前期工作

全面抓实抓好投资建议书、可行性研究、环评、水保、矿产、林业等报告研究、勘察测量、初步设计、研究试验、初步设计评估、施工图设计、概算审查、咨询评审等前期工作，提高项目的前瞻性、计划性、规范性和成熟度。

(3) 加强项目储备工作

建立公共投资项目储备制度，由发改部门根据昆明市中长期发展规划和五年规划，按照专业差异、属性分类，指导各部门开展政府投资项目的前期工作，由各县（市）区、各部门结合工作实际，按照主次先后、轻重缓急的顺序上报，根据长期规划、年度计划、工作重点、资金需求以及财力可能，对项目进行先后排序，经过初审后，形成昆明市公共投资项目储备库。

5. 加强公共设施的营运管理

针对昆明市公共设施维护管理尚存在缺位现象，对已建成、在建或待建的公共设施，明确产权或管理权，建立公共设施业主管理制度，探索自营或外包方式，通过管理公司、经营公司、监理公司等机构，对政府投资的公共设施运用市场规则，有效经营公共资产或资源。

（课题组组长：余汝兴；副组长：徐毅清、孔令旗、徐柏权；组员：陶敏、左晖、赵雄凯、罗锐、何建新、黄丽辉、陈曼）

参考文献

- 1 昆明市政府投资建设项目管理暂行规定。（昆政发〔2007〕5号）
- 2 昆明市审计局课题组．政府公共工程审计监督研究．昆明市2006年度社会科学规划课题。
- 3 于长革．政府公共投资的经济效应分析〔J〕．财经研究，2006；（2）
- 4 徐传谔，刘世峰．公共服务型政府的内涵及其治理〔J〕．经济管理与研究，2006；（3）
- 5 刘月明．公共投资决策存在的问题及对策思考〔J〕．北京市经济管理干部学院学报，2002；（4）