

Theory and Practice of Agent Construction in Public Project

政府投资项目 代建制 理论与实务

尹贻林 阎孝砚 主编

中国工程咨询协会 中国勘察设计协会 中国勘察设计协会



中国工程咨询协会 中国勘察设计协会 中国勘察设计协会

中国工程咨询协会 中国勘察设计协会 中国勘察设计协会

Theory and Practice of Agent Construction in Public Project

政府投资项目

代建制

理论与实务

尹贻林 阎孝砚 主 编
严玲 赵军 杜金熊 副主编



天津大学出版社
TIANJIN UNIVERSITY PRESS

内容提要

本书共分三编:第一编是理论编,分五章介绍了我国政府投资项目管理制度的历史沿革,比较了美国、英国、德国以及我国香港地区对公共工程管理的国际惯例,详细阐述了代建制的概念、模式、契约关系及监管体系;第二编为实务及案例编,分六章介绍了政府投资项目代建工作的具体程序,包括代建项目的委托、代建人的选择、代建合同及其管理、代建项目的前期管理和代建项目实施阶段的项目管理,涵盖了一个代建项目具体操作过程中的所有程序,并且结合工作流程对具体的案例进行了剖析,给读者一个更为直观的认识;第三编为附录,列出了代建制相关法律法规、各地代建制管理办法以及有关的合同文件示范文本,供读者参考。

本书既可以作为广大从事或立志于从事政府投资项目代建管理工作的企事业单位及管理人員的操作手册,也可以作为代建项目的业主进行代建管理工作招标的指南,还可以为政府相关管理部门进行代建行业管理提供理论依据。从其理论价值来看,也可以作为高等院校和研究机构从事工程项目管理,尤其是政府投资工程项目管理研究的专业人员的参考书以及高等院校工程投资/管理类研究生的辅助教材使用。

图书在版编目(CIP)数据

政府投资项目代建制理论与实务/尹贻林,阎孝砚主编.

—天津:天津大学出版社,2006.1

ISBN 7-5618-2199-9

I.政... II.①尹...②阎... III.国家行政机关—投资—基本建设项目—项目管理 IV.F284

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 144946 号

组稿编辑:张 颖

责任编辑:姚卫东 徐 阳

封面设计:谷英卉

技术设计:郭 婷

出版发行 天津大学出版社

出 版 人 杨 欢

地 址 天津市卫津路 92 号天津大学内(邮编:300072)

电 话 发行部:022-27403647 邮购部:022-27402742

网 址 www.tjup.com

短信网址 发送“天大”至 916088

印 刷 保定市印刷厂

经 销 全国各地新华书店

开 本 210mm×285mm

印 张 33.75

字 数 1172 千

版 次 2006 年 1 月第 1 版

印 次 2006 年 1 月第 1 次

定 价 78.00 元

◆◆ 前 言 ◆◆

随着我国投资体制改革的不断深入,政府投资项目的建设管理模式已由“投、建、管、用”一体化的模式逐渐向“投、建、管、用”职能分离的模式转化。近年来,全国各地均已开始推行政府投资建设工程“代建制”项目管理模式的试点工作,并取得显著成效。国务院于2004年7月发布的《关于投资体制改革的决定》就明确指出“加强政府投资项目管理,改进建设实施方式”,“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”。推行“代建制”的目的,就是要通过专业化的建设项目管理,最终达到控制投资、提高投资效益和管理水平的目的,这也是我国政府投资项目管理的一种制度创新。

作为一种新的项目管理模式,要在全中国范围内推行,尚存在两方面的困难:一方面,学者们在理论上仍存在一些认识上的分歧,无法给代建各方以清晰的理论指导;另一方面,由于国家尚未颁布相应的管理办法,在代建项目实施过程中面临的一些问题还没有明确的法律依据,让代建各方感到无所适从。

为配合政府投资项目“代建制”的推行,解决代建项目实施中的理论与实践问题,天津理工大学公共项目与工程造价研究中心(IPPCE)在总结近几年有关政府投资管理的研究成果的基础上,通过对国内“代建制”试点大量典型案例的调研和分析,在IPPCE全体同仁的努力下,倾力打造出全国第一部详细阐述我国政府投资项目代建管理理论与实务的巨著,力图在理论上能够统一对“代建制”这一新生事物的认识,为在实践中具体从事代建管理工作的单位和人员提供一本操作性较强的实用手册。

本书参编人员分工如下。

第一编:

第一章 刘金来

第二章 李丽香

第三章 刘金来 严 玲

第四章 严 玲

第五章 李丽香 赵 军

第二编:

第一章 吕胜普 陆晓春

第二章 严 玲

第三章 赵 军

第四、第五章 吕胜普 赵 军

第六章 王文超 严 玲

第三编:

李丽香 刘文芳

虽然从本书的立意到最后的完成,仅仅经历了一年的时间,但如果追溯到本中心从1999年就已经开始的有关政府投资项目的研究工作来看,我更愿意称之为项产品,即使用“穷六年心血,斥百万巨资”来形容它,亦不为过。尽管我们已经倾尽全力,但由于编者水平有限,再加上一些问题本无定论,书中难免有纰漏或不妥之处,希望广大读者批评指正。

本书在编写过程中,得到了北京国金管理咨询有限公司、天津大学出版社等单位的大力支持,使本书得以顺利完成。我们在此一并向他们表示衷心的感谢!

天津理工大学 尹贻林

E-mail: yinyilin@tjut.edu.cn

2005年12月8日

◆ ◆ 目 录 ◆ ◆

第一编 政府投资项目理论

第一章 政府投资项目及其管理概述	(3)
第一节 政府投资项目的界定	(3)
一、政府本质的演进	(3)
二、政府投资的经济学分析	(4)
三、中国政府职能变迁与投资体制改革	(6)
四、政府投资项目的概念及其特征	(8)
第二节 我国政府投资项目管理方式的历史沿革	(14)
一、单一国家投资主体阶段政府投资项目管理模式	(14)
二、多元化政府投资主体阶段政府投资项目管理模式	(16)
第三节 传统政府投资项目管理模式及其弊端	(18)
一、传统政府投资项目管理模式的特征	(18)
二、传统政府投资项目管理的主要弊端	(19)
三、我国政府投资项目管理方式改革的总体思路 and 方向	(22)
第二章 政府投资项目的国际惯例	(29)
第一节 美国政府投资项目管理	(29)
一、美国的政府采购制度	(29)
二、政府工程采购管理	(31)
三、政府投资项目的监管	(32)
第二节 英国政府投资项目管理	(35)
一、英国的政府采购制度	(35)
二、政府工程采购管理	(36)
三、政府投资项目的监管	(38)
第三节 德国政府投资项目管理	(43)
一、德国的政府采购制度	(43)
二、政府工程采购管理	(44)
三、政府投资项目的监管	(45)
第四节 香港特别行政区政府投资项目管理	(47)
一、香港特别行政区的政府采购制度	(47)
二、政府工程采购管理	(48)
三、政府投资项目的监管	(50)
第五节 政府投资项目国际惯例的特点与启示	(57)
一、发达国家和地区政府投资管理方式的比较	(57)

二、发达国家和地区政府投资管理的特点	(59)
三、发达国家和地区政府投资管理方式对我国的启示	(59)
第三章 政府投资项目的代建制	(61)
第一节 代建制的提出和概念	(61)
一、代建制在我国的起源	(61)
二、代建制的概念	(71)
三、代建制的理论基础与作用	(77)
第二节 典型的代建制模式	(82)
一、国内实施代建制的典型模式	(82)
二、国内工程项目委托管理市场的发展	(91)
三、我国现阶段代建制的可行方式与发展方向	(95)
四、企业型代建制与 PMC	(98)
五、代建制与其他项目采购方式的比较	(99)
第三节 我国政府投资项目代建制现存问题及其完善	(103)
一、政府投资项目代建制在我国实践过程中存在的问题	(103)
二、政府投资项目代建制的发展和完善	(105)
第四章 代建制契约关系的分析	(108)
第一节 代建项目中的委托代理关系分析	(108)
一、代建项目委托代理关系	(108)
二、第一级多重委托代理关系中代理问题	(108)
三、国有经济的第二等级代理关系及其代理问题	(110)
四、国有产权市场代理中的委托人及其监督行为	(112)
第二节 代建制合同及其当事人	(112)
一、代建制合同的类型	(112)
二、代建合同的当事人	(114)
三、代建合同的经济学解释	(115)
第三节 代建制中的法律关系分析	(119)
一、代建制中的行政法律关系	(119)
二、代建制中的民事法律关系	(120)
第五章 代建制下政府投资项目的监督体系	(127)
第一节 代建制下政府投资项目的法律监督体系	(127)
一、代建制与政府采购法	(127)
二、代建制与招标投标法	(128)
三、代建制与合同法	(130)
四、代建制与建设法规	(130)
第二节 政府职能部门监督体系的建立	(130)
一、资金集中支付制度	(130)
二、财政投资评审制度	(134)
三、政府投资项目的后评价制度	(135)
四、招标投标管理	(137)
五、合同管理	(139)
第三节 市场准入监管	(140)

一、各地对代建单位资质的规定	(140)
二、市场准入制度分析	(143)
三、对代建单位的资质管理	(144)
四、代建单位专业人士的监管	(145)

第二编 政府投资项目代建工作程序

第一章 代建项目的委托	(151)
第一节 政府投资项目代建范围的管理	(151)
一、地方财政投资项目代建范围的管理	(151)
二、中央财政投资项目代建范围的规定	(152)
第二节 政府投资项目代建方式的选择	(153)
一、根据委托范围划分	(153)
二、根据委托内容划分	(154)
第三节 代建人的资格	(155)
一、部分省市代建管理办法对代建人的资格要求	(155)
二、建设部《建设工程项目管理试行办法》	(156)
三、“1+X”资质	(157)
第四节 代建手续的办理	(161)
一、分阶段代建手续的办理	(161)
二、分阶段代建的接口管理	(162)
第二章 代建人的选择	(165)
第一节 代建人的选择方式	(165)
一、招标方式	(165)
二、非招标方式	(165)
第二节 招标选择	(166)
一、招标组织	(166)
二、招标准备工作	(167)
三、编制招标文件	(168)
四、代建费计价方法	(172)
五、代建评标方法	(174)
六、招标公告和投标邀请书的编制和发布	(175)
七、资格预审	(176)
八、投标	(177)
第三章 代建合同及其管理	(180)
第一节 代建合同的签订	(180)
一、中标通知书	(180)
二、代建项目的合同框架	(180)
三、代建合同当事人	(181)
四、代建合同条款	(183)
五、代建合同范本	(184)
六、代建合同谈判	(189)
七、代建费的确定	(189)

第二节 代建合同的履行	(190)
一、代建合同变更	(190)
二、代建合同索赔	(190)
三、代建合同终止	(191)
四、违约责任	(191)
第三节 争端解决	(192)
一、和解	(192)
二、调解	(192)
三、仲裁	(192)
四、诉讼	(193)
第四章 代建项目前期管理	(194)
第一节 项目建设周期	(194)
一、项目建设周期的阶段划分	(194)
二、项目管理服务范围	(195)
三、项目各阶段管理工作量的对比	(195)
第二节 项目报批管理	(196)
一、建设程序	(196)
二、建设程序与报批管理	(196)
三、基本建设程序	(197)
第三节 项目功能策划	(197)
一、项目功能策划报告	(197)
二、项目全过程的功能策划	(199)
第四节 项目融资和信用担保	(199)
一、投资结构对融资安排的影响	(199)
二、融资协议中的关键性条款	(201)
三、融资结构设计的要点	(201)
四、项目风险评估与信用担保	(202)
五、履约担保	(203)
第五节 项目可行性研究	(204)
一、项目投资估算	(204)
二、可行性研究	(208)
第六节 项目设计方案优选和限额设计	(210)
一、设计方案评价的原则	(210)
二、设计方案评价方法	(211)
三、利用价值工程进行方案优化	(213)
四、限额设计	(214)
第五章 代建项目建设实施阶段的项目管理	(217)
第一节 施工图设计	(217)
一、中外工程设计安排对比	(217)
二、组织施工图设计	(217)
三、施工图审查	(218)
第二节 项目管理组织机构	(219)

一、项目管理组织机构设置	(219)
二、代建人项目管理部组织架构图	(219)
三、代建人项目部岗位设置与职责	(220)
第三节 施工、采购合同管理	(223)
一、工程范围分解	(223)
二、绘制合同网络图	(226)
第四节 投资控制	(228)
一、项目投资管理工作的重点	(228)
二、项目投资管理工作的内容	(228)
三、项目投资管理工作的方法	(229)
四、项目投资管理程序	(236)
第五节 进度控制	(237)
一、项目进度管理工作的重点	(237)
二、项目进度管理工作的内容	(237)
三、项目进度管理工作的主要方法	(237)
第六节 质量、环境、职业健康安全一体化管理体系	(239)
一、质量、环境、职业健康安全管理体系整合的思路和方法	(240)
二、一体化管理体系的框架	(242)
三、一体化管理体系的程序文件	(246)
四、一体化管理体系的运行控制文件	(246)
五、相关法规清单	(247)
六、一体化管理手册	(247)
第七节 项目验收与保修管理	(249)
一、项目验收、保修管理工作的重点	(250)
二、项目验收、保修管理工作的内容	(250)
三、项目竣工验收的条件	(250)
四、项目竣工验收工作管理	(250)
五、项目竣工后的保修管理	(251)
六、项目工程竣工验收保修管理工作的流程	(251)
第八节 项目后评价	(252)
一、项目后评价的内容	(252)
二、后评价的程序	(253)
第六章 北京为民代建项目案例分析	(255)
第一节 关于为民项目代建单位的招标	(255)
一、项目概况	(255)
二、为民项目招标文件的组成	(255)
三、为民项目的代建人招标程序	(256)
四、为民项目委托代建合同	(258)
第二节 为民项目代建人的项目组织结构	(260)
一、为民项目的组织结构模式	(260)
二、为民项目代建人项目部的组织	(261)
第三节 关于 B 公司代建工作的专业化管理	(264)

一、B 公司代建项目部的前期工作	(264)
二、B 公司代建项目部前期工作的重点和难点	(265)
三、B 公司代建项目部在建设实施阶段的主要工作	(270)
四、B 公司代建项目部对各承包商的招标	(271)
第四节 对 B 公司代建管理的评价	(277)
一、关于 B 公司项目管理机构的评价	(277)
二、关于 B 公司项目管理装备的评价	(277)
三、关于 B 公司项目管理实务的评价	(277)
四、关于 B 公司项目管理成果的评价	(278)
第五节 项目实施代建制的效果	(279)
一、项目实施代建制的优势	(279)
二、项目实施代建制面临的困境	(280)

第三编 附 录

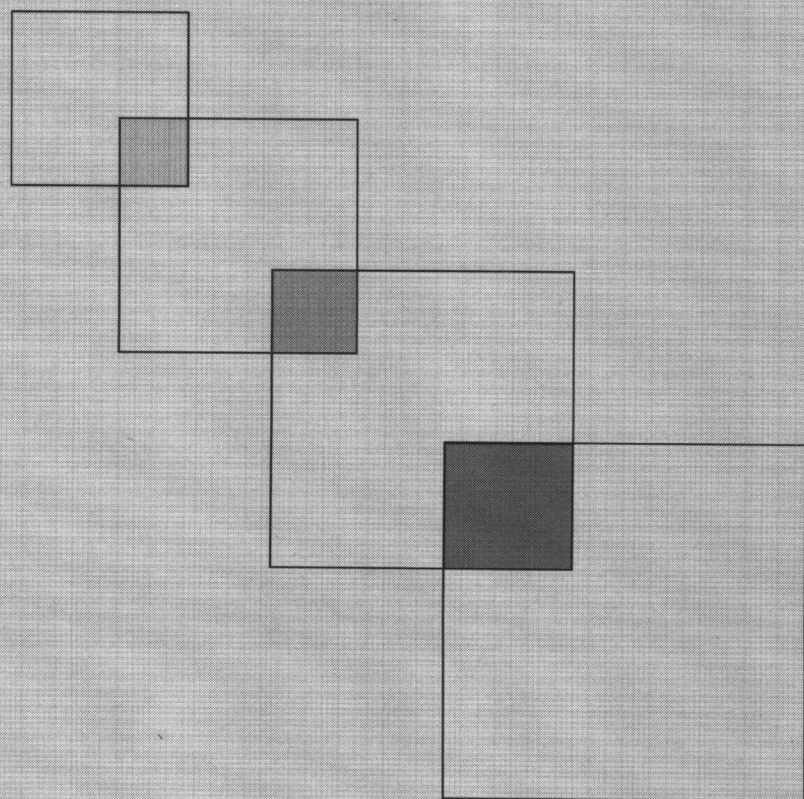
附录一 代建制相关法律法规	(283)
1 代建制相关法律	(283)
1.1 中华人民共和国建筑法	(283)
1.2 中华人民共和国合同法	(289)
1.3 中华人民共和国招标投标法	(310)
1.4 中华人民共和国政府采购法	(315)
2 行政法规及部门规章	(322)
2.1 国务院关于投资体制改革的决定	(322)
2.2 工程咨询单位资格认定办法	(328)
2.3 工程咨询业管理暂行办法	(332)
2.4 建设工程项目管理试行办法	(334)
2.5 关于培育发展工程总承包和工程项目管理企业的指导意见	(336)
2.6 建设工程价款结算暂行办法	(338)
2.7 建设部建设工程勘察设计公司资质管理规定	(342)
2.8 中华人民共和国建设部关于颁发工程勘察资质分级标准和工程设计资质分级标准的通知	(346)
2.9 建设工程勘察设计管理条例	(355)
2.10 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	(358)
附录二 代建制管理办法篇	(360)
1 北京市政府投资建设项目代建制管理办法(试行)	(360)
2 北京市发展和改革委员会关于政府投资管理的暂行规定	(363)
3 北京市公路项目代建制实施办法(试行)	(368)
4 房山区政府投资建设项目代建制管理办法(试行)	(371)
5 上海市市政工程建设管理推行代建制试行规定	(374)
6 深圳市政府投资项目管理条例	(376)
7 广州市市政园林工程建设项目实施代建管理的暂行规定	(380)
8 厦门市重点工程建设项目代建管理暂行办法	(382)
9 重庆市政府公益性项目建设管理代理制暂行办法	(384)

10	浙江省政府投资项目实施代建制暂行规定	(386)
11	浙江省政府投资项目选择确定代建单位的程序(草案)	(389)
12	浙江省代建单位资格评审暂行办法	(390)
13	贵州省省级政府投资工程项目代理建设管理暂行规定	(391)
14	海南省人民政府政府投资项目代建制管理办法	(393)
15	山西省建设厅关于建设工程项目代建管理实施办法(试行)	(395)
16	河北省省直公益性项目建设管理实施细则	(398)
17	宁波市关于政府投资项目实行代建制的暂行规定	(401)
18	武汉市政府投资管理暂行办法(试行)	(403)
19	武汉市非经营性政府投资项目实行代建制管理办法(试行)	(408)
20	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)	(411)
21	郑州市政府投资项目代建制管理办法(试行)	(413)
22	柳州市政府投资项目代建制暂行办法	(417)
23	绍兴市政府投资项目实行代建制的暂行规定	(419)
24	绍兴市财政局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的通知	(421)
25	威海市政府投资管理暂行办法	(422)
26	嘉兴市(市级)政府投资项目实行代建制的暂行规定	(426)
27	焦作市政府投资项目代建制管理办法	(428)
28	安顺市人民政府投资项目代建制管理办法(试行)	(432)
29	鹤壁市政府投资建设项目建设代建制管理办法(试行)	(434)
30	江门市政府投资工程建设管理暂行办法	(436)
31	龙岗区政府投资项目代建制管理暂行办法	(438)
32	奥运工程建设项目代建制管理办法(试行)	(442)
33	南水北调工程代建项目管理办法(试行)	(444)
	附录三 代建制管理服务篇	(446)
1	代建合同示范文本	(446)
1.1	北京市政府投资建设项目委托代建合同(示范文本)	(446)
1.2	北京市建设工程监理招标文件(示范文本)	(451)
1.3	建设工程勘察合同(一)(示范文本)	(458)
1.4	建设工程勘察合同(二)(示范文本)	(461)
1.5	建设工程设计合同(一)(示范文本)	(465)
1.6	建设工程设计合同(二)(示范文本)	(469)
1.7	建设工程招标代理合同(示范文本)	(472)
1.8	建设工程施工合同(示范文本)	(480)
1.9	建设工程委托监理合同(示范文本)	(495)
1.10	建设工程造价咨询合同(示范文本)	(500)
2	代建人招标文件	(504)
2.1	武汉市非经营性政府投资项目代建制招标投标办法(试行)	(504)
2.2	代建制招标标书	(507)
3	服务协议书	(518)
3.1	业主/咨询工程师标准服务协议书	(518)

3.2	工程咨询成果质量评价办法(试行)·····	(525)
4	代建项目项目管理工作表格·····	(527)
4.1	非经营性政府投资城市市政基础设施建设项目代建单位资格确定申请表·····	(527)
4.2	履约银行保函格式·····	(528)

第一编
政府投资项目理论

The Theory of Public Project Management



第一章

政府投资项目及其管理概述

第一节 政府投资项目的界定

一、政府本质的演进

马克思曾经指出,人的本性并非其自然属性,而是其社会性。“人的本质并不是单个人所固有的抽象物。在其现实性上,它是一切社会关系的总和。”^① 同时他指出:“人的依赖关系(起初完全是自然发生的)是最初的社会形式。在这种形式下,人的生产能力只是在狭小的范围内和孤立的地点上发展着的。以物的依赖性为基础的人的独立性,是第二大形式。在这种形式下,才形成普遍的社会物质交换、全面的关系、多方面的需要以及全面的能力的体系。建立在个人全面发展和他们共同的、社会的生产能力成为从属于他们的社会财富这一基础上的自由个性,是第三个阶段。”^② 而国家强权组织的建立,正是人的社会性最发达的终极表现。政府则是一个国家的立法、行政和司法等机关的总称。政府的特性主要表现为:①阶级性,政府的阶级性是其赖以建立的社会关系和社会环境所规定的,是国家的阶级性在政府基本特性方面的体现;②公共性,政府本质上是统治阶级的统治工具,但是,政府的作用必须通过一定的程序和途径,在形式上或者实质上把自己的主张、制度、规则和政策等上升为对普遍的公共利益的诉求,以公共利益的名义或者实际要求来行使权力;③权威性,政府的权威性是国家的强制性和合法性的有机结合和集中体现;④有机组织性,尽管现代政府都形成了严格的职能分工和权力划分,但是就政府机关各部分之间的关系而言,则构成了严密的有机整体;⑤特定的职能规定性,从总体上来看,政府执行着国家对内和对外的政治统治和政治管理的基本职能,但是,在不同的历史时期、不同的社会经济背景下,各个不同国家的政府的职能在其范围、内容和行使方式等方面,都有其特定的内容。

在国家产生后的各个时代,人们对于政府本质的认识多有不同。但随着时间更替,人们对于政府的认识,已经从政权优越的超强政体转变为对内的契约法人。早在 1776 年,美国人就在《独立宣言》中庄严宣告:“我们认为下面这些真理是不言而喻的:人人生而平等,造物者赋予他们若干不可剥夺的权利,其中包括生命权、自由权和追求幸福的权利。为了保障这些权利,人类才在他们之间建立政府,而政府之正当权力,是经被治理者的同意而产生的。……当追逐同一目标的一连串滥用职权和强取豪夺发生,证明政府企图把人民置于专制统治之下时,那么人民就有权也有义务推翻这个政府,并为他们未来的安全建立新的保障。”而在资本主义启蒙时期,思想家们一致认为国家与政府应当服从人作为其本身的目的。洛克就认为,政府是通过社会契约建立的,而建立政府的唯一目的就是“保护每个人的私有财产”。从经济学角度,亚当·斯密的自由放任主义理论在自由资本主义时期影响了整整几个时代的思想家和政治家。他们相信经济的自我调节机能,相信市场这只“看不见的手”会自觉地指明前进的方向,而国家只需充当“守夜人”的角色,管得越少越好。一时之间,经济的自由放任、政府的不加干预成为管理经济最成功的经验。然而,19 世纪末 20 世纪初,席卷整个资本主义世界的经济危机打破了亚当·斯密为人们所设想的最为理

① 《马克思恩格斯选集》,1972 年版,第 1 卷,18 页,北京,人民出版社。

② 《马克思恩格斯全集》,1995 年版,第 30 卷,107~108 页,北京,人民出版社。

想的经济模式。经济危机使人们认识到由于在市场机制作用下,市场经济主体具有天然趋利性和盲目性,因而也产生了单纯市场主体本身难以克服的缺陷。其后出现的凯恩斯学派,主张扩大政府职能,以各种经济政策来干预消费倾向和投资,从而刺激生产。他还主张国家通过税收等政策来改变资本主义收入分配不公的状况。由于凯恩斯的宏观经济学理论对政府干预过分依赖,缺少对资本主义制度本质的剖析,使其完成了“反危机”任务后对新出现的经济滞胀现象显得力不从心。这时,众多新的经济学派开始对凯恩斯的理论进行批判。供应学派认为,20世纪70年代资本主义经济的主要问题是滞胀,政府对社会经济生活的干预是必要的,但干预范围有限,应实行“小政府”下的“无为而治”。社会市场经济学派认为,自由、竞争和限制政府干预是社会市场经济的三个核心,而社会市场经济是将自由与秩序有机结合之后形成的在绝对自由与集权之间的一条健全的中间道路。公共选择派更是一针见血地指出,凯恩斯所设想的政府是由一群精英人物所构成的理想政府,在现实生活中只要是人就会有局限,因此这种理想政府是不存在的。他们认为市场调节的社会效率高于官僚主义的干涉方式,市场比政府更靠得住。从上面的争论可知,无论是何种学派都表明了同一种观点:“自由放任主义和政府干预主义已经不再是人们的两极思维方式了,而能有机地、科学地把自由放任和政府干预主义结合起来成为人们的辩证思维方式。他们并不是完全绝对地选择此而摒弃彼,而是将它们融会贯通,结成一体。”^① 从而,人们对于政府的政治与经济职能形成了新的认识。对于现代人类社会而言,市场和政府是一个国家其他一切组织、制度存在的环境,它们是最基本的组织、制度安排。单独的市场和政府作用被证明是不能保证个体理性与群体理性协调和统一的,我们要着力寻找市场与政府的均衡点。

二、政府投资的经济学分析

西方经济学理论认为,人类的诸多需求大致可以分为两类,一类是私人需求(private wants),另一类是公共需求(public wants)。所谓私人需求是指个人能够独自满足的要求,是具有排他性的欲望,不允许他人共享;而公共需求则是公众可以共同享有的需求,是不具有排他性的欲望,一人对某件物品的需求不妨碍他人对同一物品的同样需求。在统收统支的计划经济体制下,私人需求是受到压抑和批判的,公共需求也采取了不是建立在私人需求基础上,不以服务于私人需求为目的的国家需要的形式,集权政治与计划财政是其当然选择,以行政命令为主要方式,国家全部领域的重要投资均属政府公共投资,由国家专有并专断管理。只有在市场经济的基础上,私人需求与公共需求的区分与联系,才能引出公共财政的理论与实践。

在市场经济条件下,私人需求及其实现和满足是整个社会经济运行的基础,建立在主体人格独立和私人需求互补基础上的市场机制,可以高效率地配置社会资源,促进整个社会财富的最大化。而公共需求说到底不过是一种特殊的私人需求,国防巩固、社会治安、秩序良好是所有市场主体的必然需求,只是因为这是一种社会的共同需求,任何人对它的要求在质和量上都具有共性,但是却无法分割,不可独占,无法按照私人经济的收费形式进行供给,因此天然与市场的秉性不符,所以称之为公共需求,并设法寻求特殊的主体以特殊的形式予以满足。可以满足公共需求的物品称为公共产品(public goods),可以是有形的商品、行为或者服务。对此,萨缪尔森指出:“每个人对这种产品的消费,并不能减少任何他人对于该产品的消费。”^② 公共产品在消费时具有非排他性和非对抗性,一旦有人提供,并不妨碍任何人同等享受。正因为这种产品的提供是开放的,无法为某个人所独享,因此就必然会出现有人愿意“搭便车”而不愿意付费的情况,因为每个人的缴费相对于服务提供的总费用来说是微乎其微的,而要严格做到对每一个受益人足额收取相应的费用,其成本是非常高的。虽然能够提供这种公共产品的主体可能是个人、企业或者其他组织,但是由于这种供给与消费活动完全不能以市场交换的方式来解释和实现,他们无法遵循市场机制定价收费,或者这种收费不可能(因为私人主体无法强制他人缴费),或者收费成本和收费所带来

① 邱本:《自由竞争秩序调控:经济法的基础建构与原理阐释》,112页,北京,中国政法大学出版社。

② 张馨:《公共财政论纲》,608页,北京,经济科学出版社。