

金马威工程管理咨询丛书



● 周和生 尹贻林 主编



政府投资项目 全生命周期项目管理

The Project Management of the Life
Cycle of Government-invested Project

如何采取有效措施
加强政府投资项目的管理
并管好用好政府投资项目的建设资金
提高政府投资项目管理效率
具有非常重要的现实意义
本书为政府投资项目中项目管理人员
如何进行全生命周期项目管理
提供了解决方案

 天津大学出版社
TIANJIN UNIVERSITY PRESS



金马威工程管理咨询丛书

政府投资项目 全生命周期项目管理

The Project Management of the Life
Cycle of Government-invested Project

周和生 尹贻林 主编

 天津大学出版社
TIANJIN UNIVERSITY PRESS

内 容 提 要

本书从政府投资项目中项目管理人员如何进行全生命周期项目管理的视角出发,分别从理论和实务两个方面对政府投资项目全生命周期项目管理进行了系统全面的介绍。理论部分主要包括政府投资项目理论概述、政府投资项目全生命周期项目管理概述、全生命周期项目组织管理、全生命周期项目过程管理、全生命周期项目信息管理以及全生命周期项目管理工具概述六个章节。实务部分主要从项目全生命周期的各个阶段出发,分别从政府投资项目决策阶段项目管理、政府投资项目设计阶段项目管理、政府投资项目实施阶段项目管理、政府投资项目运营阶段项目管理以及政府投资项目后评价等方面作了系统性的介绍。

图书在版编目(CIP)数据

政府投资项目全生命周期项目管理/周和生、尹
贻林主编. —天津:天津大学出版社, 2010.2

ISBN 978-7-5618-3364-3

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 013503 号

组稿编辑:田 菁
责任编辑:张 颖
装帧设计:谷英卉
技术设计:油俊伟

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
印 刷 保定市中画美凯印刷有限公司
经 销 全国各地新华书店
开 本 210mm×297mm
印 张 14.75
字 数 650 千
版 次 2010 年 2 月第 1 版
印 次 2010 年 2 月第 1 次
印 数 1-4 000
定 价 48.00 元

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页等质量问题,烦请向我社发行部门联系调换

版权所有 侵权必究

本书编委会

主 编：

周和生(北京金马威工程咨询有限公司董事长)

尹贻林(天津理工大学管理学院教授、院长

IPPCE 研究所所长 天津大学博士生导师)

副主编：

严 玲(天津理工大学管理学院教授 博士)

柯 洪(天津理工大学管理学院副教授 博士)

参编人员：

第一篇 理论篇

第一章 陈伯乐

第二章 陈伯乐

第三章 邢 冉

第四章 陈伯乐

第五章 郭慧岩

第六章 徐 晋

第二篇 实务篇

第七章 郭慧岩 高 波

第八章 陈伯乐 周锦棠

第九章 邢 冉 李 飞

第十章 徐 晋

第十一章 张金辉

◆◆◆ 序 言 ◆◆◆

在我国,政府投资项目在经济生活中一直都起着非常重要的作用,如何提高政府投资项目的绩效水平也一直是一个焦点和难点问题。许多专家、学者及实务工作者都在试图找到各种理论和方法改善和提高项目管理水平,提高项目的经济和社会效益。目前来看,全生命周期项目管理是一个很好的思路和理论,在国外也有了比较多的研究和实践,取得了很好的效果;在国内,很多政府投资项目也自觉或自发地运用全生命周期项目管理的理论和工具解决一些项目管理中的问题。

但是如何将理论和实践结合起来,真正实现理论上所提出的预期效果还是很困难的,因为全生命周期项目管理实质上也是一种项目的集成与整合管理,目前有许多机理还没有经过分析和实证,也就很难形成完善的理论体系。尽管如此,本书的初衷还是想将国内自发使用的一些零星的政府投资项目全生命周期管理经验进行提炼和总结,结合国内外学术研究的成果,推动全生命周期项目管理理论和实践的发展。金马威公司的周和生董事长从他的长期工作实践中,敏锐地认识到这是一个很重要、很值得去研究和推动的课题。

本书由金马威公司和天津理工大学 IPPCE 共同组建编写团队,历时一年,在京津两地进行十余次研讨,几易其稿,最终形成了本书稿。书稿介绍了国内外全生命周期项目管理理论,尤其是全生命周期项目组织管理、全生命项目过程管理、全生命周期项目信息管理三大内容。实务部分从国内政府投资项目建设的基本程序出发,重点分析了项目决策、设计阶段的项目管理,补充了项目运营阶段项目管理的内容,既有继承性又有一定的创新性。本书的推出可以说是抛砖引玉,进行一次有益的尝试,把长期以来萦绕于心的愿望和研究成果呈现出来。当然,研究的结论仅供理论研究和项目管理人员及广大同行借鉴。希望能有好的建议、想法提出来,我们共同研讨。

本书既可作为广大从事或立志于从事政府投资项目管理的政府直属事业型机构的项目管理人员、社会专业化的项目管理公司及管理人员的参考书,也可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专业人员的参考书以及高等院校工程投资/管理类专业研究生的辅导教材。

尹贻林
2009年9月

前言

随着我国改革开放事业的进一步发展,特别是我国加入 WTO 以来,我国政府每年投入数千亿元资金用于道路、桥梁等基础设施的建设,这对推动国内经济的持续高速增长起到了重要作用。由于政府投资项目一般项目规模大、投资额度高、影响范围广,往往受到社会各界的广泛关注。因此,如何采取有效措施加强政府投资项目的管理,并管好、用好政府投资项目的建设资金,提高政府投资项目管理效率就具有非常重要的现实意义,同时也有利于树立政府的良好形象,有利于建立和谐社会。

具体来说,政府投资项目的管理工作是涉及多个相关部门协调管理的系统工程,它需要将大批设计、技术、经济、项目管理人员等纳入到统一的项目管理队伍中来,需要投资、设计、施工、材料、合同、监理等多方面的紧密结合,才能有助于政府投资项目管理目标的成功实现。

与此同时,国外发达国家的政府投资项目管理已经形成了一整套较为科学的管理体系,政府、管理机构、企业等各方在项目全生命周期中发挥着各自的重要作用,项目生命期的各个阶段能够实现信息资源的有效共享,政府对投资项目监管到位,资金的利用率高,项目全生命周期投资可以得到精确的控制,项目能够发挥预期的经济效益和社会效益。但是,由于国外发达国家已经过了建设的高峰期,当前的建设总量少,总建设投资也小。我国的情况与之相比,政府投资项目管理的工作要复杂很多。其中,我国当前政府投资项目往往具有社会影响大、建设项目多、投资额度高、建设周期长、涉及部门多、项目社会环境变化快、影响项目造价费用的因素复杂等特点,因此给政府投资项目的全生命周期项目管理带来了巨大挑战。同时,政府投资项目的管理通常是在不同阶段进行的,每一阶段有不同的管理内容,并且往往由不同的组织执行。这些阶段对应于政府投资项目全生命周期包括决策阶段、设计阶段、实施阶段和运营及拆除报废阶段。它们之间虽有密切的联系,但都是独立的管理过程,政府投资项目的各个利益相关者如果只顾自身利益,忽略项目的总体目标,就会导致许多难以克服的弊端。

本书旨在以政府投资项目理论及全生命周期项目管理理论分析为基础,利用全生命周期和集成化管理的思想,在政府投资项目的建设和运营过程中建立一种全生命周期集成化的管理模式,从而克服现阶段政府投资管理中存在的诸如过程割裂、组织管理脱节等一系列的问题,并对我国现阶段传统的政府投资项目管理方式进行改造,同时借助国内外先进的方法和工具,以提高项目价值为目的,减少项目参与方之间的相互争执和冲突,实现项目的整体目标,以最终达到改善政府投资项目管理绩效的目的。

编者
2009年9月

目 录

第一篇 理论篇

第一章 政府投资项目理论概述	(3)
第一节 政府投资项目的界定	(3)
一、政府投资项目的经济学分析	(3)
二、政府投资项目的概念及特征	(5)
第二节 政府投资项目管理模式的沿革	(7)
一、计划经济投资管理体制阶段(1949年至1978年12月)	(7)
二、投资管理体制初步改革阶段(1979年至1992年)	(9)
三、投资管理体制深化改革阶段(1992年至今)	(9)
第二章 政府投资项目全生命周期项目管理概述	(12)
第一节 项目生命周期的界定	(13)
一、生命周期理论的发展	(13)
二、项目生命周期概念的界定	(14)
第二节 全生命周期项目管理思想的产生及其在国内的发展	(14)
一、全生命周期项目管理思想的产生	(14)
二、全生命周期项目管理思想在国内的发展	(16)
第三节 全生命周期项目管理在政府投资项目中的具体应用	(18)
一、全生命周期项目组织管理	(20)
二、全生命周期项目过程管理	(21)
三、全生命周期项目信息管理	(22)
第三章 全生命周期项目组织管理	(23)
第一节 全生命周期项目组织管理的产生及现状	(23)
一、传统的政府投资项目组织管理	(23)
二、全生命周期项目组织管理	(26)
三、全生命周期项目组织管理的基本形式	(27)
第二节 全生命周期组织管理的理论基础	(28)
一、系统论	(28)
二、交易成本理论	(29)
三、团队理论和企业知识理论	(29)
第三节 全生命周期项目组织管理的实施	(30)
一、全生命周期项目组织运行的支撑平台	(30)
二、全生命周期项目组织的基本功能	(32)
三、动态联盟的实施程序	(34)

第四章 全生命周期项目过程管理	(36)
第一节 全生命周期项目过程管理的国内外发展现状	(36)
一、国外全生命周期项目过程管理发展现状	(36)
二、国内全生命周期项目过程管理发展现状	(36)
第二节 全生命周期项目过程管理的理论基础	(38)
一、建设工程项目的增值理论	(38)
二、过程建模	(40)
三、过程改进	(41)
第三节 全生命周期项目过程管理的实施	(42)
一、政府投资项目全生命周期内的参与主体	(43)
二、工程建设总体模型的建立	(44)
三、全生命周期视角下各阶段的工作内容	(44)
第五章 全生命周期项目信息管理	(50)
第一节 全生命周期项目信息管理的国内外发展现状	(50)
一、国外全生命周期项目信息管理发展现状	(50)
二、国内全生命周期项目信息管理发展现状	(51)
第二节 全生命周期项目信息管理的作用	(56)
一、传统项目管理模式的弊端	(56)
二、全生命周期项目信息管理的作用体现	(56)
第三节 全生命周期项目信息管理的实施	(58)
一、建设项目信息特征	(58)
二、全生命周期项目信息管理的关键问题	(58)
三、全生命周期项目信息管理信息流分析	(58)
四、全生命周期项目信息管理的实现方法	(62)
第六章 全生命周期项目管理工具概述	(67)
第一节 项目管理的相关方法与工具概述	(67)
一、项目管理相关方法与工具概述	(67)
二、方法论、工具和方法之间的逻辑图	(67)
三、非金字塔方法论	(68)
四、项目管理工具在我国的应用	(69)
第二节 全生命周期视角下项目管理方法与工具的使用	(70)
一、全生命周期成本(LCC)	(70)
二、利益相关者分析	(72)
三、价值工程	(74)
四、可施工性分析	(75)
五、可持续设计	(79)
六、质量展开	(80)

第二篇 实务篇

第七章 政府投资项目决策阶段项目管理	(83)
第一节 政府投资项目决策阶段项目管理现状分析	(83)
一、政府投资项目决策阶段的主要内容	(83)

二、政府投资项目决策阶段项目管理的主要内容	(93)
三、对政府投资项目决策阶段项目管理的评述	(96)
第二节 政府投资项目目标体系的建立——可行性研究中对应项目目标的项目需求确定	(97)
一、政府投资项目需求分析	(97)
二、政府投资项目目标体系的构建途径	(99)
第三节 政府投资项目全生命周期成本的预测和分析——投资估算的全生命周期分析	(104)
一、建设成本估算	(104)
二、使用成本估算	(107)
第四节 政府投资项目的经济效益评价和社会效益评价——可行性研究的全生命周期效益评价	(108)
一、基于 LCC 的经济效益评价	(108)
二、对社会成本、环境成本的分析	(110)
第八章 政府投资项目设计阶段项目管理	(115)
第一节 政府投资项目设计阶段项目管理现状分析	(115)
一、政府投资项目设计阶段的主要内容	(115)
二、政府投资项目设计阶段项目管理的主要内容	(118)
三、对政府投资项目设计阶段项目管理的评述	(121)
第二节 全生命周期视角下设计阶段限额设计的实施	(123)
一、全生命周期视角下限额设计的实施前提	(123)
二、全生命周期视角下限额设计的实施步骤	(123)
三、用价值工程优化设计限额	(124)
第三节 全生命周期视角下设计阶段价值管理的实施	(125)
一、设计阶段的价值规划	(125)
二、设计阶段价值管理的具体实施——价值工程	(127)
第四节 设计阶段可施工性分析的实施	(129)
一、可施工性分析	(129)
二、可施工性的分类	(129)
三、实施可施工性研究的要素	(130)
四、可施工性分析在设计阶段的实施	(131)
第五节 全生命周期视角下设计阶段可持续设计的实施	(132)
一、基于 LCC 的可持续设计切入点	(133)
二、基于 LCC 的项目可持续设计框架	(134)
三、设计阶段实施可持续设计的技术措施	(136)
第九章 政府投资项目实施阶段项目管理	(139)
第一节 政府投资项目实施阶段项目管理现状分析	(139)
一、政府投资项目实施阶段的主要内容	(139)
二、政府投资项目实施阶段项目管理的主要内容	(146)
三、对政府投资项目实施阶段项目管理的评述	(150)
第二节 全生命周期视角下施工招标的评标管理	(151)
一、工程量清单计价模式下评标方法的比较	(151)
二、全生命周期视角下评标方法的优化	(153)
第三节 施工阶段的挣值管理	(158)

一、政府投资项目投资偏差分析方法——挣值分析法	(158)
二、质量控制思想的改进挣值分析法	(160)
三、改进挣值法的应用举例——某机场项目的挣值管理	(161)
第四节 政府投资项目资金监管约束机制的建立	(163)
一、资金集中支付制度	(163)
二、财政投资评审制度	(166)
三、政府采购审计监督制度	(166)
第十章 政府投资项目运营阶段项目管理	(169)
第一节 政府投资项目运营管理模式	(169)
一、国内外政府投资项目运营管理模式制度变迁	(169)
二、现阶段国内政府投资项目运营管理机制	(171)
第二节 基于全生命周期的政府投资项目运营阶段设施管理	(172)
一、设施管理理论体系	(172)
二、设施管理服务内容	(173)
三、LCM 在 FM 中的应用	(176)
四、VM 在 FM 中的应用	(180)
五、设施管理价值实现	(183)
第三节 政府投资项目运营阶段项目管理实例	(186)
一、天津站交通枢纽运营管理公司的组建	(187)
二、天津站交通枢纽运营管理公司内部价值获取机制的构建	(191)
三、天津站交通枢纽运营管理公司外部利益返还机制的构建	(196)
四、天津站交通枢纽运营管理公司盈利模式的改进建议	(197)
第十一章 政府投资项目后评价	(198)
第一节 政府投资项目后评价的现状	(198)
一、政府投资项目后评价的主要内容	(199)
二、项目后评价的主要指标	(201)
三、项目后评价的组织与实施	(203)
四、项目后评价结果与反馈	(203)
五、全生命周期视角下看政府投资项目后评价的实施	(204)
第二节 全生命周期视角下政府投资项目过程绩效后评价	(206)
一、政府投资项目利益相关者的识别	(206)
二、政府投资项目管理绩效的关键因素分析	(207)
三、绩效评价指标的选取	(208)
第三节 全生命周期视角下政府投资项目实施效果评价	(212)
一、项目各阶段实施效果后评价的定位	(212)
二、项目各阶段实施效果的指标体系	(213)
第四节 全生命周期视角下政府投资项目后评价结果的使用和反馈	(219)
一、亚洲开发银行后评价成果的应用及反馈系统	(219)
二、日本海外经济协力基金项目后评价结果的应用与反馈	(221)
三、建立政府投资项目全生命周期项目管理后评价的反馈系统	(221)

第一篇 理论篇

第一章

政府投资项目理论概述

第一节 政府投资项目的界定

一、政府投资项目的经济学分析

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^①。

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,建立在此基础上的市场机制,可以高效率地配置社会资源,促进整个社会财富的最大化。同时,公共需求也是一种特殊的私人需求,国防巩固、社会安定、秩序良好是所有市场主体的必然需求,也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统计,所以称之为公共需求。可以满足公共需求的物品称之为公共产品(public goods),它可以是有形的商品、行为或服务。公共产品也称公共物品,在早期美国经济学家萨缪尔逊的著述中已有了简明扼要的定义:如果每个人对一种物品的消费不需要从其他人对它的消费中扣除,那么这种物品就是公共物品^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,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。虽然能够提供这种公共产品的主体可能是个人、企业或其他组织,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,它们无法遵循市场机制定价收费,或者私人主体无法强制他人缴费而使这种收费不可能,或者收费成本和收费所带来的社会成本太过高昂,因而只有国家或政府才最适合担此重任。因为国家或政府是享有强制权力的政治实体,其权力范围和活动空间覆盖整个领土辖区,它所提供的公共产品或服务能够让其管辖下的每一个个体受益,同时它也能够行使国家管辖权,强制性地收取提供公共产品的费用,并能让任何人都没有机会“搭便车”。

在市场经济体制下,政府作为国家公共财政的掌控者,利用国家公共财政对国民经济的特殊领域以特有的方式进行投融资和建设活动,无疑是政府履行其经济职能的一种重要方式。市场的本质是交换,在人类文明高级阶段,它能够对社会资源进行合理分配;国家则管理社会,维护统治阶级的秩序,保证各种有冲突的经济利益方能够和平地实现交换并共处。市场为社会创造了巨大的生产力,而政府能够对市场失控、经济危机、社会公正等问题进行处理,并为社会提供诸如国防、教育等公共产品。因此,政府和市

^① 尹贻林,阎孝砚. 政府投资项目代建制理论与实务. 天津:天津大学出版社,2006:4.

^② 莫童. 公共经济学. 上海:上海交通大学出版社,2005:128.

场是人类社会发展的必要条件和推动因素。今天,世界上大多数国家都相当重视政府和市场在社会发展中的重要作用,并着力去寻找它们两者之间的最佳配合点。

政府投资的必要性理论主要有以下三种。

(1) 市场失灵理论。市场经济的实践史已经表明,市场经济体制与人类社会经济具有相当的适宜性与先进性,对人类社会文明的发展起到了巨大的促进作用。然而市场经济并非完美无缺和无所不能,它也有很多缺陷,存在着本身无法克服的局限性,并且常常会出现失灵的情况。当这种情况发生时,只有靠政府的干预。政府干预的手段很多,其中直接投资是干预经济最有效的方法之一。通过政府投资可以提高社会的整体利益,为社会提供比较充裕的公共产品或服务,为市场经济主体创造一个适宜的经济环境,降低生产单位的成本,以获得社会利益最大化。

(2) 非均衡发展理论。“均衡发展”与“非均衡发展”是发展经济学有关经济发展的两种理论模式。均衡发展理论,强调社会经济中存在着“不可分性”,互相联系,互为条件,主张在各个地区、各个产业部门全面地、大规模地进行投资,形成按比例均衡发展。非均衡发展理论,则认为由于发展中国家现有资源的稀缺、企业家的缺乏和市场不健全等原因,均衡发展是不能实现的,应当集中有限的资本和资源首先发展一部分地区的一部分产业,以此为动力形成产业“联系效应”,逐步带动其他产业的发展。在这种非均衡发展中,除了靠当地人的努力之外,各级政府的投资尤为重要,特别是中央政府。

(3) 经济增长理论。经济增长理论最早来源于西方经济学。从古典经济学派开始,经济增长就成为经济学研究的重要课题。其实,一个国家的经济增长取决于诸多因素,包括生产率、投入要素、结构、制度和技术创新等许多内生变量和外生变量。在其他因素保持相对稳定时,投资常常对经济增长起决定作用。更为重要的是,当一个国家经济发展速度减慢、消费需求萎缩时,政府投资往往成为刺激消费、启动市场、拉动经济增长的重要因素。政府投资从两方面推动经济增长:一是提高了未来的生产能力,二是增加了现实的需求。政府投资需要投入大量的投资品和劳动力,从而增加对生产资料 and 消费资料的需求,这样就会刺激生产的扩张,从而提高就业率,活跃市场,加快经济发展的速度。

但是,由于政府参与经济活动的资金来源是国家公共财政,是社会全体成员的共同财富,因而政府的投资行为必须接受投资目的的公益性、投资行为的程序法定性、投资行为与责任的一致性、政府投资行为相对交易人交易机会的平等性、政府投资监管的多重性等诸多条件的制约。

(1) 投资目的的公益性。政府及其代理人运用国家公共财政资金的投资行为不得以盈利为目的,而应当以提供社会公共物品或者服务,增加社会全体成员福利总量为宗旨,并致力于促进经济发展、弥补私人投资不足、完成宏观经济调控、保护和改善生态环境等事项。

(2) 投资行为的程序法定性。在实行社会、民主、政治三权分立的宪政国家中,国家政权一般划分为立法权、行政权与司法权。立法权由国家代议机构(一般是国会)享有,司法权由法院独享,行政管理权则归国家行政机构。由于宪法规定的职权所在,可以动用政府财政资金参与投资的机构一般为国家行政机构,而国家行政机构在立意投资时必须经过议会辩论、审议与表决、监督,政府投资行为不可能是随意和武断的,并且整个投资参与过程中的行政行为应当符合行政法的基本原则与程序,保持相当的透明度。

(3) 投资行为与责任的一致性。基于法律制度的相对完善,政府行政机构参与投资行为的风险与失败责任与投资行为的决策实施职权对应,因而容易确定责任。责任人除承担相应的政治责任、行政责任、经济赔偿责任外,有时还面临刑事责任的追究。

(4) 政府投资行为相对交易人交易机会的平等性。由于政府财政具有国民分配的公共性,本质上应当属于全体国民共有,因而在政府组织提出利用财政资金进行投资时,凡符合投资目的与条件的公民、法人或其他组织均享有与之进行交易的自由机会。

(5) 政府投资监管的多重性。由财政归属、权力属性决定,政府投资行为必须要接受监督职权机构、社会舆论乃至国民私人的监督和控诉。

二、政府投资项目的概念及特征

1. 政府投资项目概念的界定

政府投资项目的概念是在我国改革开放和现代化建设的实践过程中逐步形成的。在国外,一般叫做“政府工程”(government project)或“政府项目”,在我国香港和日本等地区和国家叫做“公共工程”(public project)。政府投资建设项目是指以政府为投资主体,由政府来筹集资金的投资建设活动,其中投资主体是指对投资资金拥有所有权或者经营管理权,对投资项目有决策权,对投资所形成的固定资产有收益权,并因此承担投资的法律责任和经济风险的法人和自然人^①。

最初,政府投资项目称为财政性投资项目,财政部财基字[1999]37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。同时,该文件又明确了财政性基本建设资金包括以下五项内容^②:

- (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。

事实上,随着我国建设工程投融资体制改革的深入发展,政府投资项目的内涵及其范围也在不断扩展。政府投资项目概念的出现,源于项目资金来源的多元化。对政府投资项目概念的认识,主要区别在于其资金来源的不尽相同。政府投资项目无疑比财政性基本建设资金投资项目的范畴更广,因为在现实实践中,特别是在政府投资项目的采购行为中,资金来源往往包含政策性贷款和债券,如国家开发银行的贷款、国债或地方财政性债券等,甚至涉及来自商业性银行或金融机构的贷款,同时也不排除来自证券市场、资本市场的融资资金。政府投资项目的资金来源还应包括事业收入、捐款、赠款和国内外贷款等。同时,由于我国是以公有制为主体的社会主义国家,如果把所有公有经济投资工程都纳入政府投资工程范围,势必会造成政企不分的后果,而且国有企业的产权改革和法人治理机制难以形成,故不应将国有企业投资工程视为政府投资工程。另外,WTO的政府采购协议(GPA)的核心原则是无歧视性原则,故如果把国有企业的投资行为视同政府投资,国有企业就将受到政府的特殊保护,从而违反原则。而西方发达资本主义国家把项目分为政府项目与私人项目,把公营机构投资一般视同政府投资。因为这些国家的私人项目占主导地位,而我国却是公有经济占主导地位,所以,我们不能照搬国外的做法,单纯把项目分为政府项目与私人项目。显然,该概念是根据政府投资项目资金来源划分为政府投资项目和非政府投资项目的。按照政府投资项目资金来源而不是按照经济类型划分政府投资项目与非政府投资项目是符合中国国情的。

鉴于此,我们认为政府投资项目的定义应该是:政府投资项目是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、向证券市场或资本市场融资、利用外国政府赠款、国家财政担保的国内外金融组织贷款以及行政事业性收入等方式独资或合资兴建的固定资产投资项目。

从上述分析可看出,对于政府投资项目概念的认识是一个逐渐加深认识的过程,这反映出财政部基建管理机构对这个问题的创新思维。政府投资项目无疑比财政性投资项目的范围更宽,也更准确地指明了财政部门进行投资管理的范围。这为国家各级财政部门加强对国家财政性基本建设资金使用的管理和控制将起到积极的促进作用。

^① 钱从龙. 投资学概论. 北京:中国财政经济出版社,1996:55.

^② 尹贻林,阎孝砚. 政府投资项目代建制理论与实务. 天津:天津大学出版社,2006:8-9.

2. 政府投资项目的特征

根据国际惯例,政府投资项目与一般项目存在较大的特征差别,并且其特征是由该项目产出的基本特性和政府投资目标的基本指向两个方面的因素决定的,具体体现在以下几个方面。

(1)产出具有公共品性质。政府投资项目所提供的产品或服务一般具有较强的公共品性质。比如,城市的一条收费公路可以集体使用,但是并不把不交费者排除在外。

(2)较大的外部性。公益性项目往往都具有较强的外部性,即指在相互联系、相互作用的经济单位之间,一个经济单位对其他经济单位的影响,而该单位又没有根据这种影响从其他单位获得报酬或向其他单位支付赔偿^①。如某投资主体兴建一座水电站,它可以通过发电获取收益,而下游居民也能从电站大坝修建后减少的洪涝灾害中受益。

(3)政府投资项目大多数集中在为社会发展服务且是非盈利的公益性项目。这些项目一方面是公益性的,致使以追求利益最大化为目标的一般经济组织不愿涉足,但它另一方面又往往是国家或区域经济发展所不可或缺的基础设施,是改善投资环境、改善人民生活、加强国防安全的必要配备,所以政府可谓是欲罢不能,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。

(4)超大型重点政府投资项目比一般项目投资大、风险大、影响面大,且项目的目标具有双重性,即同时注重效率目标和公平目标。同时,这类项目如果没有政府资金的介入,任何其他的经济组织都不可能承受如此巨大的投资和风险。但是,一旦项目投入运行将形成巨大的生产力,并影响与该生产力相关的诸多产业、诸多部门,影响区域经济的发展与产业结构的调整,甚至影响到整个社会经济的发展与人民生活质量的提高。

(5)委托代理性。政府投资建设项目实质上是政府代理公众进行投资,公众授予政府代理权。政府应当在自身资源优势的情况下来实施代理权。因为政府投资建设项目的目标复杂,所以政府代理具有多层次性,它与其他代理关系一样,需要建立合理的制度来激励和监督其代理权的实施。但在政府投资建设项目过程中,由于代理者的利益与委托者不一致,往往不能有效地激励和监督,因此容易导致资金的失控和腐败的产生。

3. 政府投资项目的分类

在当前市场经济阶段,政府投资建设项目可以按照不同的划分标准分为不同的种类。

(1)按资金来源分。政府投资项目的类型按其资金来源可以分为:财政性资金项目(包括国债在内的所有纳入预算管理的资金项目)、财政担保银行贷款项目和国际援助项目。其他资金来源项目都属于非政府投资项目,包括国有企业、集体单位、外商和私人投资等。我国的国家机关和实行预算管理事业单位、团体组织履行自己的职能所使用的资金,既有预算内的,也有预算外的,这是我国财政性资金的特色(国外财政资金只有预算内资金)。另外,财政性资金还包括国债资金,因此它需要国家财政偿还,相当于国家未来的税收收入。

(2)按建设项目性质分。按照建设项目的性质又将政府投资项目分为经营性的和非经营性的两大类。经营性项目包括港口、机场、电厂、水厂以及煤气、公共交通等设施项目,建成后有长期、持续、稳定的收益,项目自身具备一定的融资能力,除政府投资外,还可吸收企业和外商投资。对这类经营性政府投资项目采用项目法人责任制,法人不仅负责项目筹划、设计、概算审定、招标定标、建设实施,还要承担部分资金筹措、投资控制直至生产经营管理、归还贷款以及资产保值增值的责任。

非经营性项目包括文化、教育、卫生、科研、党政机关、政法和社会团体等投资建设项目,是为社会发展服务的,由政府作为单一主体投资建设,建成后由有关单位无偿使用,难以产生直接的回报。显然,这类项目不适用项目法人责任制的管理模式,在管理模式上与经营性政府投资项目是有区别的。对非经营性政府投资项目采取项目专业化管理是一种趋势,国务院2004年7月发布的《关于投资体制改革的决

^① 顾建光. 现代公共管理学. 上海:上海人民出版社,2004,58.

定》(国发[2004]20号)中明确指出: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。

第二节 政府投资项目管理模式的沿革

新中国成立以来,我国经济经历了从计划经济向有计划的商品经济,再向社会主义市场经济的转型过程,我国的政府投资项目管理体制受宏观政治、经济体制的影响,随着经济体制改革而变迁,经历了从计划到市场化的历史发展过程。总的说来,政府投资项目的管理体制大致经历了三个阶段。

一、计划经济投资管理体制阶段(1949年至1978年12月)

从新中国成立到党的十一届三中全会以前,与高度集中的计划经济体制相适应,我国的投资体制始终在集权与分权之间来回摆动。在新中国成立后长达20多年的时期中,我国投资体制经历了收权—放权—再收权—再放权的循环,但是传统投资体制模式仍是与集中计划经济模式相适应的,属于集权投资模式,其具体表现为中央集权制和中央统一领导下的地方分权制两种具体形式。所谓的“收权”、“放权”调整始终是在中央政府和地方政府之间进行的,政府在整个投资活动过程中的角色并没有改变过。所以,这一时期所有的项目都是政府投资项目。

(1)1949年至1957年国民经济恢复时期和“一五”计划时期,中央高度集权,统一管理。在“一五”时期,随着多种所有制的社会主义改造的基本完成,我国投资体制形成了高度集中统一的模式,或者说是形成了由国家“全统全包”的投资分配制。总的来说,在国民经济恢复时期和“一五”时期,我国经济体制处于逐步建立的过程中,国家投资实行集中管理,投资决策权集中于国家,建设资金由国家统一拨款,而且统一了基本建设管理机构和管理制度,基本建设投资统一由专业银行办理拨款和监督,建立起了高度集中计划的投资模式。在管理机构方面,国家计划委员会、国家基本建设委员会和建筑工程部先后成立。在计划管理的条块关系上,投资管理强调从中央到部委的“条条”管理。在管理制度方面,确定了“先勘察,后设计;先设计,后施工”的建设程序以及“设计任务书—初步设计—技术设计—施工图”的设计程序,制定了预算定额、概预算编制细则、预算价格和各种工程费用定额标准。

(2)1958年至1960年,投资管理第一次放权。在计划管理的条块关系上,改为以“块块”管理为主,即由原来中央部委管理为主转为以地方管理为主,部分年度国民经济计划和国家预算核定的基本建设投资(包括储备资金)实行包干制。在管理制度方面,破除部分规章制度,弱化投资管理,原先的合理制度“先勘察,后设计;先设计,后施工”被废除,时兴“边勘察、边设计、边施工、边生产”的“四边”错误做法,抛弃了合理的基建程序,造成返工损失增大和工程质量事故频发。总而言之,在三年“大跃进”期间,政府对投资管理进行了一些变革,扩大了地方项目审批的权限,但只是简单的行政性放权,并没有建立和完善地方和企业的投资约束机制,经济建设急于求成,盲目追求高指标、高速度增长,盲目投资、重复投资之风泛滥。

(3)1961年至1965年,国民经济调整时期,恢复和重建中央集权管理。三年“大跃进”期间,由于投资管理权限失控,导致投资规模严重膨胀,盲目建设以及工程质量低下的情况屡见不鲜。为此,1961年国民经济进入调整时期,我国重新实行集中统一的投资管理体制,再度把基本建设管理权集中到了中央。国家重申全国统一计划的原则,收回了下放给地方的投资管理权限的规定,基本建设投资不再由地方财政包干,而由中央财政专项拨款。加强了管理机构的建设,恢复和重建投资管理规章制度,严格控制、严格规定基本建设审批权限。这些措施有效地压缩了基本建设的规模。不过这次调整借助于强制性的行政手段,集中投资,集中管理,使投资体制又返回到“一五”时期高度集权的轨道,而且比“一五”时期更为集中,使原有投资体制中的弊端更加凸显出来。