

教育部人文社会科学研究青年基金项目资助 (11YJC630301)

政府投资项目集成管理

Integrated Management System of Government Investment Projects

周 君 著

中国建筑工业出版社
ARCHITECTURE & BUILDING PRESS

教育部人文社会科学研究青年基金项目资助 (11YJC630301)

政府投资项目集成管理

Integrated Management System of Government
Investment Projects

周 君 著

中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府投资项目集成管理/周君著. —北京: 中国建筑工业出版社, 2012. 5

ISBN 978-7-112-14335-1

I. ①政… II. ①周… III. ①政府投资-基本建设项目-项目管理-研究 IV. ①F284

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 101401 号

政府投资项目既是经济发展的重要支撑条件, 又是社会事业发展的重要物质保障, 在促进经济发展、改善民众生活、推动社会进步方面作用巨大。但目前的政府投资项目中也存在很多问题, 主要表现在三个方面: 一是项目融资结构单一, 二是项目设计与施工工作脱节, 三是项目难以持续经营。

针对这些问题, 本书中创新地采用了多种集成管理技术, 对政府投资项目的各个发展阶段进行整合和优化, 构建出一个稳定而统一的全生命周期集成管理系统 (LCIMS, Life-Cycle Integrated Management System), 使之贯穿政府投资项目的融资决策、设计、施工和运营各个阶段, 实现对政府投资项目管理整体改造和系统优化。

* * *

责任编辑: 牛 松 蔡文胜

责任设计: 董建平

责任校对: 肖 剑 赵 颖

教育部人文社会科学研究青年基金项目资助 (11YJC630301)

政府投资项目集成管理

周 君 著

*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京西郊百万庄)

各地新华书店、建筑书店经销

霸州市顺浩图文科技发展有限公司制版

北京世知印务有限公司印刷

*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 9¼ 字数: 175 千字

2012 年 6 月第一版 2012 年 6 月第一次印刷

定价: 30.00 元

ISBN 978-7-112-14335-1

(22392)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

前 言

政府投资项目既是经济发展的重要支撑条件，又是社会事业发展的重要物质保障，在促进经济发展、改善民众生活、推动社会进步方面作用巨大。随着市场经济体制逐渐形成，政府投资领域也发生了巨大变化，而当前我国政府投资项目作为行使政府职能的重要手段，还存在着对旧有管理模式的路径依赖，问题很多，弊端很大，改革势在必行。

在新的投资体制下，微观层面项目本身缺乏集成管理的现象，主要表现在三个方面：一是项目融资结构单一，二是项目设计与施工工作脱节，三是项目难以持续经营。针对这些问题，本书创新地采用了多种集成管理技术，对政府投资项目的各个发展阶段进行整合和优化，构建出一个稳定而统一的全生命期集成管理系统（LCIMS，Life-Cycle Integrated Management System），使之贯穿政府投资项目的融资决策、设计、施工和运营各个阶段，实现对政府投资项目管理的整体改造和系统优化。在内部结构上分为五个集成模型：①全生命期目标集成体系（LCIOS，Life-Cycle Integrated Objective System）；②决策与经营集成的融资模型（ILCP，Integrated Life-Cycle Partnership）；③决策与设计集成的需求汇总—设计详化模型（DG-DD，Demands Gathering-Design Detailing）；④设计与施工集成的基于动态联盟的设计导向管理模型（DOC，Design Oriented Construction）；⑤施工与经营集成的二次竣工验收模型（TAC，Twice Acceptance Check）。这样，政府投资项目的目标、组织、过程都得到了全方位的整合，同时，项目决策、设计、施工、经营可以进行综合规划和集成实施，有效地解决了现阶段政府投资项目所面临的持续经营、多头管理、投融资等方面的困惑和难题。

当然，政府投资项目集成管理还是个较新的课题，本书的研究也只是一孔之见，还存在许多需要进一步深入调查、研究和完善的地方，本书提出的政府投资项目的跨阶段过程集成管理模型，其内部方法和技术实现还有待于在实践中进一步的发展和完善，政府投资项目集成管理信息集成系统的建立、研发、管理等问题还需要进一步深入研究。

本书是许多人共同工作的结果，在此感谢江俊龙、马宁、肖珂、杨慧君、张震、武军辰、赵嘉、马倩、李晨阳、李国伟、王申、吴昊、章健敏、武浩峰、王亚军、屠闻、梁振朋、刘钊等博士、硕士研究生付出的辛勤劳动。

同时，本书的研究得到了铁道部经济规划研究院的大力资助。

目 录

1 绪论	1
1.1 研究背景	1
1.2 政府投资的概念与分类	2
1.3 政府投资的基本性质	5
1.4 政府投资的作用与意义	6
1.5 政府投资项目的概念与范围	9
1.6 本书的结构和内容	13
2 我国政府投资项目管理的问题分析	16
2.1 国外政府投资项目管理简介	16
2.2 我国政府投资项目管理的问题	22
2.3 存在问题的根源与应对策略	25
2.4 实践过程中的几个关键问题	26
3 政府投资项目全生命期集成管理系统 (LCIMS)	30
3.1 理论基础与研究现状	30
3.1.1 项目生命期管理	30
3.1.2 项目集成管理	35
3.1.3 项目生命期集成管理	39
3.2 政府投资项目全生命期集成管理模式	42
3.2.1 全生命期集成管理界定	42
3.2.2 全生命期集成管理系统 (LCIMS)	43
3.2.3 LCIMS 的内部构成	44
3.3 本章小结	45
4 政府投资项目全生命期目标集成体系 (LCIOS)	47
4.1 项目的目标体系及其特点	47
4.1.1 项目目标体系的内涵	47
4.1.2 项目目标体系的特征	48
4.2 全生命期目标集成体系的构建	48
4.2.1 基本目标层	49

4.2.2	关键目标层	50
4.2.3	长远目标层	52
4.3	目标体系的均衡稳定性	53
4.3.1	组织支持	53
4.3.2	流程控制	53
4.4	本章小结	54
5	政府投资项目全生命期参与主体集成模型	55
5.1	项目经营方参与模式的优势分析	55
5.1.1	经营参与模式的优势	55
5.1.2	经营方的职能分析	57
5.2	项目全生命期参与方集成模型	60
5.2.1	ILCP 模型概述	60
5.2.2	ILCP 结构和运作流程	62
5.2.3	ILCP 的保证组织	64
5.3	ILCP 模型的辅助机制	65
5.3.1	经营方参与机制	65
5.3.2	风险应对机制	68
5.3.3	利益共享机制	71
5.3.4	信任机制设计	73
5.4	本章小结	75
6	决策-设计阶段的过程集成模型	76
6.1	理论基础	76
6.1.1	质量功能展开理论 (QFD)	76
6.1.2	QFD 的研究和应用现状	80
6.2	需求汇总-设计详化模型 (DG-DD)	81
6.2.1	DG-DD 的原理和目标	81
6.2.2	DG-DD 的层次结构	83
6.2.3	DG-DD 的应用流程	86
6.2.4	需求冲突解决技术	89
6.3	DG-DD 模型的应用原则	93
6.3.1	公益性和盈利性平衡	93
6.3.2	公开、公平、公正原则	94
6.3.3	最低改建成本原则	95
6.3.4	持续方案优化原则	95
6.4	本章小结	96

7 设计-施工阶段的过程集成模型	97
7.1 理论基础	97
7.1.1 工程总承包模式	97
7.1.2 项目管理一般模式	101
7.1.3 动态联盟理论	106
7.2 基于动态联盟的设计导向管理模型	109
7.2.1 设计导向模型 (DOC) 概述	109
7.2.2 DOC 模型的内部结构	110
7.2.3 动态联盟组织架构	115
7.3 基于 DOC 总承包模式的特点	117
7.3.1 招标投标的特点	117
7.3.2 合同价格条款	118
7.3.3 项目监督机制	123
7.4 本章小结	123
8 施工-运营阶段的过程集成模型	124
8.1 项目竣工验收概述	124
8.1.1 项目竣工验收的概念	124
8.1.2 竣工验收的目的和意义	125
8.1.3 项目竣工验收的程序	126
8.2 二次竣工验收模型 (TAC)	129
8.2.1 TAC 模型概述	129
8.2.2 TAC 模型的结构和流程	130
8.2.3 TAC 模型的外部要求	132
8.3 二次竣工验收模型的支持机制	132
8.3.1 双向验收机制	132
8.3.2 持续商业验证机制	133
8.3.3 责任划分机制	133
8.3.4 公示与公众调查机制	133
8.4 本章小结	133
9 结论与展望	134
9.1 结论	134
9.2 进一步研究内容	135
参考文献	136

1 绪论

1.1 研究背景

随着国家经济的快速发展，人民生活水平的不断提高，政府投资项目在启动消费、拉动经济增长、改善民生方面的功能也越来越显著，政府投资项目正成为实现政府经济职能和社会职能的重要手段。在我国，政府投资项目作为建设项目的一个重要类型，其概念及内涵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，它属于政府采购的工程项目部分，主要目的是为了显著区分政府性质和非政府性质的建设项目。政府投资项目是全社会固定资产投资的重要组成部分，大多都是集经济、政治、文化于一身的重要建筑和基础设施，是城乡经济、文化、科技和建筑艺术的橱窗，它从一个侧面反映了该地区的经济实力、环境状况、民众的生活水平和文化发达程度。政府投资项目是对市场机制失灵的建设领域的补充，改革开放以来，特别是国有企业建立现代企业制度后，企业和私人投资开始不断增长，各种投资主体并存的多元化格局形成。在私有品的供给方面，市场配置资源的优势明显，在可以通过企业和私人投资的非政府投资领域，政府部门积极转变政府职能，逐步从竞争性项目中退出，把注意力集中在公共产品和服务的供给上。

政府投资项目的管理在世界各国都是一个十分重要且争议颇多的话题，讨论的中心或者说最关键的问题是如何去管理政府投资项目，如何管理才更加有效。尽管改革开放以来，我国政府投资项目一直保持着较快的增长速度，取得了令人瞩目的发展成果，但相对于我国庞大的人口数量来说，公众可支配的公共资源一直处于严重短缺和低水平经营的状态。与发达国家相比，除了数量上有较大差距，功能布局不合理、使用效率低、经营方式落后等问题普遍存在。我国政府也已逐渐认识到这些不协调的问题，并加大了对社会必需的政府投资项目的资金投入、建设管理、经营和服务。在我国，随着社会主义市场经济的建立和逐步完善，将逐步加大对公共领域的政府投资，投资重点转到基础设施、公益事业等方面。近年来，国家采取了积极的财政政策，加大固定资产投资来拉动经济发展，由此带来了大规模的政府投资。而要完成大规模的政府投资就要实施卓有成效的项目管理，传统的松散

型组织模式和管理方法难以为继，政府除了需要在政策、资金、自然资源等方面的支持外，采取有效的项目管理制度和方法决定了目标实现程度。因此，认清我国政府投资项目发展的历史环境，剖析当前发展中存在的问题，创新政府投资项目建设与经营理念，解决当前政府投资项目中面临的一系列问题，是十分重要而具有实际意义的。

政府投资项目既是经济发展的硬件条件，又是社会事业发展的重要物质保障，在我国正以其迅速的发展态势，强大的关联作用，刺激着经济的发展，影响着民众的生活，推动着社会的进步。但是在实践中，“管理低效”和“管理无效”现象却经常成为公众和社会抱怨的主要话题，管理能力和效率也经常成为人们怀疑甚至攻击的对象。产生这一现象的原因是多个方面的，如政府投资项目本身的复杂性和不确定性。虽然全世界政府投资项目管理的理论和方法很多，我国也进行了各个方面的改革和试验，但针对性和关键性的问题没有找到，存在极大的盲目性，普遍缺乏规范的专业理论的指导。目前在我国，人们关注的热点更多地驻留在投资体制改革、职能转变、机构调整等问题上，深入到项目管理过程、流程再造与集成、经营机制、规划设计与功能改善等方面的研究较少。在本书中，我们认为政府投资项目的前期决策和后期运营阶段没有紧密地结合到项目管理中是最大的问题，由此又衍生出3个具体问题：融资结构单一导致管理主体分散、项目设计与施工工作脱节、项目建成后难以持续经营；然后，我们针对这些问题，通过深入分析政府投资项目普遍存在的经营困境的实质，揭示项目决策、设计、施工、经营四个阶段间的重要联系和搭接规律，试图设计一个系统化的解决方案，对政府投资项目进行全生命期集成和优化。

1.2 政府投资的概念与分类

政府投资理论的产生和发展是与市场运行、经济发展和政府职能息息相关的。随着经济的发展，人们逐渐发现，市场机制配置资源的方式并不总是有效的，市场机制运行中常常出现失灵现象。如市场机制不能解决宏观总量的平衡问题；市场机制不能解决国民经济的长期发展问题；市场机制难以调整和优化产业结构；市场机制不适应于公共产品的有效生产；市场机制难以解决外部效应问题；市场机制存在过度竞争，容易引发垄断问题；市场机制不能解决收入分配不均衡问题；市场机制无法避免经济波动问题；市场机制本身也容易受到破坏；市场交易成本过高等等。从西方市场经济的理论与实践来看，市场缺陷和市场失灵被认为是政府干预的基本理由。凯恩斯主义提倡运用公共财政政策解决有效需求不足问题。他认为：对于刺激消费需求和刺激投资需求两种方法的选择，应着重于增加投资，尤其是政府对公共工程方面的投资。在财政政策和货币政策的选择上，认为仅仅依靠货币政策很难

奏效，主要应当依靠财政政策，这说明了政府投资存在的必要性。另外，由于消费倾向在短期内相对稳定，增加投资需求，通过投资乘数作用来改善有效需求不足的状况，对于拉动经济就显得愈加重要。美国经济学家詹姆斯·M·布坎南（1948）认为由于存在着市场失灵，公共产品必须由政府来提供，政府在决定公共产品供给数量与结构时，也必须借助于非市场机制来解决。政府部门和官员的消费偏好，在一定程度上决定和影响了公共支出的结构，影响着公共产品的投入导向，影响着政府投资的资金流向。新凯恩斯主义则通过从微观经济上阐明市场缺陷的必然性和政府干预的必要性，认为政府必须通过投资提供公共产品和调节总需求，通过收入再分配等政策增进公平，通过税收补贴消除外部性。

关于政府投资的界定主要有以下几种代表性的方法：

（1）传统上，根据马克思主义政治经济学原理，按照政府投资用途分为补偿性投资和积累性投资两类。所谓补偿性投资是指为了维持简单再生产，补偿消耗掉的生产资料所需要的投资，即所谓重置投资。所谓积累性投资是指为了进行扩大再生产，以储蓄的形式沉淀下来，再通过各种渠道转化成的投资，即所谓净投资。

（2）理论界比较通行的界定方法是将政府投资从投资方向来划分为两大类：一类是社会公益性项目投资，也称为非生产性投资，包括对国防、政府行政机构、司法部门等的投资，科研、教育、卫生部门的投资，以及环境保护部门和社会福利部门等的投资。一类是经济基础类项目投资，也称为生产性投资，包括对能源、交通、邮电和通讯，农业、水利、气象设施，以及高新技术产业等的投资。

（3）根据发展经济学家阿伦（Allen）的研究，也可以将政府投资分为三类：第一类是资金密集型的政府投资。主要包括对灌溉和公共水利设施，如水坝、水渠、江河分流、排水系统等投资；对运输设施，如公路、铁路、桥梁、船舶、飞机、港口、船坞等的投资；对储藏设施，如储藏塔、货栈等的投资；对加工设施，如机器设备、厂房建筑等的投资；对电力、通讯、供水、煤气、互联网等公共事业的投资。第二类是非资金密集型的政府投资。主要包括对教育机构、统计机构、科研机构、金融机构和卫生保健机构的投资。第三类是对社会事业的投资。主要包括对司法、执法、行政以及社会文化性质正式和非正式机构的投资。

（4）霍尔兹-伊肯（Holtz-Eakin, 1994）在分析美国政府投资的形成与增长时，将政府投资按照其最终用途分为四类，即：教育投资；道路以及高速公路投资；污水处理设施投资；公共事业投资。

（5）越郎盐治（Etsuroshioji, 2001）根据日本的情况，将政府投资定义得相对广泛。一是教育类；二是基础设施类，包括公共房屋、污水处理、

垃圾处理、水的供给、城市公园、道路、港口、机场、工业用水；三是国有土地保护，包括山脉、河流与海岸；四是农业和渔业。

(6) 我国学者于长革(2004)认为政府投资是指政府为了实现预期的宏观经济效益和社会效益，促进社会经济协调、稳定、可持续发展，将一部分公共支出转化为公共资产以满足社会需要的经济行为。他将政府投资分为六类：①燃料和能源支出，用于能源的探测、供给、开发和控制；②农、林、渔、猎支出，主要包括土地管理、农产品价格支持以及病虫害防治等；③采掘和矿产资源、制造业与建筑支出，用于矿产资源经营、产业升级和控制、工业研究开发等活动；④交通与通讯支出，用于交通系统和通讯的建设与管理；⑤住房及社区环境支出，用于住宅开发、城市规划、社会发展、供水、排污、垃圾处理和环境管理；⑥其他经济事务和服务支出。有的学者按照政府投资在各经济部门的分布状况，分析政府投资的部门结构，采用按部门分类的方法(杨军，2003)。也有学者通过研究政府间的财政关系来分析政府投资的行政结构，根据投资主体不同将政府投资分为中央政府投资和地方政府投资(张许颖，2007)。还有学者研究政府职能状况，按照政府职能类别对政府投资进行分类，分析政府投资的职能结构。根据公共资本流向的社会生产部门的不同，可以分为农村、城市、公共卫生、产业、区域政府投资等等。

上述各种关于政府投资的界定和观点，具有一定的差异和区别，但是其所包含的基本内容是一致的。尤其是在政府投资的主体和目的性认识上达成了广泛共识。因此，可以认为政府投资，是指为了保证社会经济的可持续发展，满足社会公共需要，政府行使其经济职能过程中投入资本的行为和过程。其内涵在于：政府投资的主体是政府，政府投资的目的是提供公共产品、准公共产品，保证社会经济的可持续和科学发展，满足公共需要。虽然政府投资也重视经济效益，但它更加注重投资所带来的社会效益。其资金来源主要是财政预算和政府信用融资。

在我国实际工作中，对政府投资的内容和外延有不同的理解和认识。一种观点认为，政府投资是指直接从国家财政预算中每年安排用于固定资产投资支出，即国家预算内投资。一种观点认为，除了国家财政预算内投资部分，还包括其他各类属于财政性的投资，这些资金大大超过财政预算内投资，已经成为政府投资的重要组成部分，主要有国债、各类国家专项基金(电力、铁路、邮电、民航、港口等)、其他预算外收入、政府统借统还的外债等。还有一种观点从广义角度出发，认为判断一种投资是否属于政府投资，除了看资金本身的财政属性外，还要从项目的性质和出资人的性质来判断。如一些基础设施项目，虽然从表面看，建设资金是由民营企业或外商出资，但因这些项目涉及公共利益，政府拥有专营特许权，虽然政府没有出资

金，但政府将这种特许专营权转让给他人本身也是一种政府投资，只不过政府投入的不是钱而是一种权利。国外政府采购法中，都将这类项目纳入政府投资采购范围进行管理的。关于国有企业的投资，表面上看这些投资属于企业本身出资，但追索国有企业的真正出资人、控股者，并不是企业的总经理其本人，而是政府，也就是说政府是国有企业的国有资产代表。因此，国有企业的投资，从本质上说也属于政府投资范畴。但是如果把所有公有经济投资项目都纳入政府投资范畴，势必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，故不将国有企业的投资视为政府投资（周和生，尹贻林，2010）。

1.3 政府投资的基本性质

（1）外部性

政府投资是弥补市场失灵的有效手段，政府投资形成的公共产品一般具有正的外部性。在市场经济条件下，投资活动要以市场调节为基础，以价格机制为导向。市场引导投资在各部门的流进和流出，是以投资的预期收益率为前提的，这是资本趋利的特性。而对于社会基础设施和社会公益项目来说，由于这些部门和行业一般具有投资规模大、风险大、回收期长等特点，甚至有些项目的投资难以通过市场价格机制回收，更无利润可言。如果完全依靠市场发挥基础性作用对这些行业和部门配置资源，往往达不到有效率的供给水平，最终导致市场失灵。因此，为了经济社会的协调发展，政府必须充分发挥政府投资的作用，弥补市场缺陷。

（2）基础性

政府投资为“经济起飞”和社会进步创造前提条件。美国经济史学家 W. W. Rostow（1960）根据现代西方经济史，把所有国家从不发达到发达的过渡概括为 6 个阶段的经济增长：传统社会阶段、为“起飞”创造条件阶段、起飞阶段、走向成熟阶段、大众高消费阶段和追求生活质量阶段。罗斯托认为在经济发展的早期阶段，公共部门要为经济发展提供社会基础设施，如道路、运输系统、环境卫生系统、法律与秩序、健康与教育以及其他人力资本的投资等。政府投资对于经济发展由早期阶段进入起飞阶段的国家来说是必不可少的。他认为：在经济发展的中期阶段，政府投资还应继续进行，但这时政府投资只是为了保证经济的良性运行对私人投资进行引导和补充。一旦经济进入成熟期，政府投资的重点将从基础设施建设转向教育、保健与福利的支出。

（3）战略性

一般而言，政府投资具有两大职能：宏观调控职能和建设职能。从某种意义上讲，政府投资的这两大职能都是其战略性的表现。一方面，在市场经

济中，政府对经济进行宏观调控，维持市场的正常运转，避免由于企业盲目追求利润最大化而导致的市场秩序混乱。在经济发展的不同阶段，通过调节政府投资来调节总需求，协调经济增长。在经济处于低谷时，通过加大政府投资力度，扩大需求、刺激经济。在经济过热时，减少政府投资，避免导致通货膨胀。从这个角度来讲，政府投资成为了一国政府为保证经济的可持续发展的重要的战略工具。另一方面，政府投资在发展基础设施和基础产业，改善投资环境，提高劳动力素质和生产力水平等方面发挥着战略性作用。包括劳动力素质和研发条件在内的广义社会基础设施以及由此带动的基础产业一般具有投资额大、建设周期长、收益率低的特点。尤其是在不发达经济体中间，政府投资的合理运用，对于打破低水平循环发展，具有现实的战略意义。

（4）结构变动性

政府投资的结构变动性，即政府公共资本在不同的发展阶段具有不同的结构特征。政府投资结构表面上表现为一定政府投资的数量关系，但实质上体现了政府职能状态和政府政策。同时，政府投资结构还反映出财政配置资源的效率，以及财政配置与市场配置之间是否协调，进而反映出社会资源的总体配置效率。通过对政府投资结构变动这一长期过程的研究，可以发现经济增长过程中政府投资结构变动的一般规律。一方面，我们可以通过研究政府投资结构，探讨政府投资结构变动的决定机制，从而为政府投资体制改革和政府投资政策提供指导性建议；另一方面，我们可以通过研究政府投资结构及其变动性，充分发挥政府投资的外部性、基础性、战略性和结构变动性作用，对私人投资形成合理的利用和引导作用，共同促进产业的整体和协调发展，共同形成对经济增长方式转变的合力。

1.4 政府投资的作用与意义

从长期看，政府投资规模具有不断增长的趋势。德国经济学家瓦格纳最早提出了公共支出不断增长趋势的观点。美国经济学家马斯格雷夫则从发展经济学的角度说明了政府投资的增长趋势。政府投资在我国几十年固定资产投资中扮演着重要角色，始终处于主导地位。从新中国成立以来到改革开放前，我国固定资产投资基本上都是国家财政预算内资金。从 20 世纪 80 年代到 1998 年，随着我国经济体制特别是投融资体制改革的逐步深化，旧有的投资格局被打破，投资来源由过去的单一中央投资变成多个渠道，资金来源的构成也相应发生了巨大变化。在政府投资中，国家财政预算内投资的比重逐步下降，预算外资金、国有企业投资、利用外资逐步增加。在全部固定资产投资中，政府投资的比重下降，集体、个体、外商投资的比重逐年加大。但政府投资比重的下降，并不意味着其主导地位的角色发生根本性的改变。

政府投资的巨大投入，在我国经济发展中发挥了重要的作用。20 世纪 50 年代，我国在经济基础十分薄弱、国家财力有限的情况下，集中资金、物资，在冶金、机械、汽车、煤炭、电力、国防军工等方面进行了以“156 项”为骨干的重点建设，为我国工业化奠定了初步基础。20 世纪 60 年代和 70 年代，我们克服了重重困难，重点建成了大庆油田、攀枝花钢铁基地、刘家峡水电站、四套大化纤、十三套大化肥、湖北二汽、成昆铁路等一大批骨干项目。在此期间，我们还对兵器、航天、核工业、电力、船舶部门进行了重点建设，使我国的国防工业和国防科技达到了新的水平。80 年代以来，国家集中了大量的财力、物力对基础产业、基础设施、支柱产业以及其他行业的骨干项目进行了大规模的重点建设。从 1982 年开始，国家每年都确定一批关系国计民生的国家重点建设项目，在资金、物资、运输、征地、拆迁方面给予优先安排，促进其加快发展。1982~1999 年，国家共确定 520 多个重点建设项目，这些重点项目个数虽然只占同期计划内大中型项目的 20% 左右，但年度安排的建设投资却占同期计划内大中型项目投资的 50% 以上。已建成投产了京九铁路、南昆铁路、秦皇岛港煤码头、宁沪杭角高速公路、南沿海光缆工程、大亚湾秦山核电站、上海宝钢一二期工程、江苏仪征化纤一期、二期、三期工程、无锡微电子工程、北京正负电子对撞机工程、二滩水电站、广东岭澳核电站、秦山核电站二三期、上海浦东机场、首都国际机场、宝钢三期等一批重大项目和重点单项工程。这些国家重点项目的建成投产，对增强国家经济实力、促进对外开放、调整产业结构、缓解经济发展的“瓶颈”制约，保证国民经济持续、快速、健康发展，发挥了极为重要的作用。

1998 年东南亚“金融危机”后，为了保持我国国民经济的稳定发展，党中央、国务院及时做出决策，实行积极的财政决策，发行长期建设国债，以扩大内需，促进经济增长。从 1998 年到 2002 年，国家共发行长期国债 6600 亿元，安排项目 8000 多个，项目总投资规模超过 2.4 万多亿元。连续 5 年的国债投资，对有效扩大内需、促进经济稳定增长发挥了重要推动作用。据统计，1998 年国债投资带动 GDP 增长 1.5 个百分点，1999 年带动 2 个百分点，2000 年带动 1.7 个百分点，2001 年带动 1.8 个百分点。政府投资对经济的促进、发展、带动作用比其他资金所无法比拟的，今后政府投资仍将发挥重要作用。改革开放以来，中国连续 30 年保持平均近 10% 的增长，这些年的经济高速增长总的来说是属于投资拉动型的，期间政府投资发挥着巨大作用。多年来我国政府投资占 GDP 比重虽然呈现逐年下滑的趋势，政府投资总量规模却一直呈上升趋势，至 2007 政府投资规模已经达到 18542.57 亿元，是 1981 年 513.80 亿元的 36.09 倍。

在我国，政府投资仍然需要发挥其应有的作用。在加快经济增长方式转

变过程中,政府投资具备发挥对私人投资的弥补作用,应当着力构建引导机制,针对束缚经济增长的“瓶颈”有所作为。同时,我国政府投资应着眼于结构调整,加大对农村基础设施、公共医疗卫生体系及促进老工业基地发展的投入;应进一步提高教育支出比重,并优化教育投资结构,加大基础教育特别是农村地区基础教育的投入;加大对科学研究的支持力度,特别是要增加对基础研究的投入,并通过税收优惠和财政补贴激励企业与私人增加研发投入。总之,社会发展仍然需要政府投资发挥关键性作用,在今后一定时期内至少在以下3个方面大有作为:

(1) 促进经济发展

第一,政府投资对经济具有双重促进作用。首先,从总需求角度来看,政府投资是总投资的一个重要组成部分,作为调节总需求的一个重要手段,其扩张本身就意味着总需求的扩张。在总供给大于总需求的宏观经济态势下,按照凯恩斯(J. M. Keynes)的理论,它对于弥补总需求不足,促使经济尽快走出萧条具有重要的积极意义。其次,从总供给角度来看,政府投资的主要领域往往具有典型的正外部性,如公共基础设施建设的投资是政府投资的主要方面之一,它为相关产业部门的扩张提供了直接支持和间接支持。政府投资的先期扩张,往往带来私人投资的扩张,从而为经济增长带来积累效应。因为,政府投资改善了经济供给能力,扩大了经济容量,调整了经济结构,提高了私人资本的边际生产率,从而引致私人投资。

第二,除了基础设施建设领域,政府投资重点转向一些特殊领域。如教育投资、科技研发投资和公共卫生投资等。它们本身就是劳动力素质提高和技术进步的源泉,是经济可持续发展的重要动力。如政府通过公共财政对教育的投资可以形成人力资本,对经济长期健康发展产生智力支持。自舒尔茨(1961)提出“人力资本”概念,即体现在人身上的技能和生产知识存量。他认为人力资本是通过对人的教育、培训、保健等方面的投资形成。自此,人力资本积累就被认为是长期经济增长的潜在动力。一系列经济学文献通过建立包括教育支出的内生经济增长模型得出教育支出与经济增长的关系,在这些模型里,公共教育支出直接影响人力资本积累,最终影响长期经济增长(Glornm and Ravikumar 1992, 1997, 1998; Kaganovieh and Zileha, 1999)。此外,教育支出还可以通过鼓励私人投资间接影响经济增长(Zhang, 1996; Milesi-Ferretti and Roubini, 1998; Brauninger and Vidal, 1999)。同时,科技研发(R&D)的政府投资,提高生产资本的技术含量,提高生产率,从而促进经济增长。

(2) 区域协调发展

我国经济社会发展存在较大的区域差异,东、中、西部地区差距继续扩大。政府投资在区域之间的分配对区域经济的发展影响极大,它是区域经济

发展的直接推动力，反过来说，区域经济发展水平也影响着政府投资导向，如我国在九十年代中期提出的“西部大开发”，吸引大量社会资本注入，带动西部社会经济发展，为缩小东西差距做出了贡献。鉴于政府投资与区域经济发展的紧密联系，我们有必要研究清楚政府投资促进区域经济发展的作用机制。

(3) 改善农村发展

城乡二元结构的状况是中国社会经济的重要特征之一，城乡差距表现在以“低效率农村、低产值农业和低收入农民”为主要标志的“三农”问题。究其原因：第一，农村的低效率是与农村公共基础设施投资严重不足有着密切关系的，如农田水利设施、农村道路交通设施、运输工具、大中型农机设备、农产品贮藏加工设备等保证基本生产需要的政府投资相对匮乏。同时邮电通讯设施投资、医疗卫生设施的投资、学校和培训设施投资、能源供给设施投资、养老院等福利设施投资、娱乐设施投资等保证基本生活需要的政府投资投入有限。这就直接导致了农村的低效率。第二，农业的低产值是与农业科技含量不高，生产方式落后和农业科技投入不足有关系。目前，我国农业的科技含量只有40%，而发达国家为60%~80%，相差15~20年。对农业科研的投入，我国只有5%的年增长率。我国农业科研的投资收益率为50%~60%，但科研投资的回报率有较长的滞后期，必须长期坚持足够的强度（李琳，2007）；第三，农民的低收入的直接原因是农业的低产出和农业从业人口的绝对过剩，但是深层次原因在于我国对农村人力资本投资不足造成的农民素质和技能跟不上社会经济发展需要，以至于形成农业劳动力转移障碍。因此，以“农村基础设施建设投资、农业科技研发投资和农业从业人员的人力资本投资”为主要内容的政府投资是促进城乡经济结构调整、缩小城乡差距的迫切需要。

1.5 政府投资项目的概念与范围

政府投资最终会落实到具体的投资项目。在微观层面上，项目的选择、规划、设计、建造和运营，甚至报废拆除，决定了政府投资的绩效；不合理的项目管理将会浪费有限的政府资金和社会资源，损害公众利益。政府投资项目是指为了适应和推动国民经济或区域经济的发展，满足社会文化生活的需要，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。这是一个在我国改革开放中出现的新概念，在国外，一般称之为“政府工程”，如美国；有的国家和地区叫“公共工程”，如日本和我国香港等。政府投资项目分广义和狭义的解释。广义的解释是指政府计划兴

办的公共设施，如道路、桥梁、学校等凡是与公众的安全和福利有关的工程，不论建设单位为谁，都为政府投资项目。而狭义的观点，则是指专由政府兴建的基础性建设项目和社会公益性建设项目，以满足国家或地区的社会发展需要，增进社会福利为目的，这些项目都称为政府投资项目。我们采用狭义政府投资项目定义，即全部或部分使用财政预算内用于固定资产投资和国有土地使用权出让金收入用于固定资产投资的资金，以及使用城市基础设施费、社会事业建设费、水利建设基金、养路费等专项建设资金、国债专项资金、中央补助投资、境外赠款和由计划、财政部门承诺还款的国内外借款等资金，对国民经济和社会发展有重要影响的基础设施建设项目及其他建设项目。

政府投资项目的分类方法很多，按照不同的划分标准，可以分为不同种类：

(1) 按照管理权限，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和管理。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和管理。

(2) 按照资金来源，分为财政性资金投资项目、财政担保银行贷款投资项目和国际援助投资项目。财政性资金投资项目包括财政预算内、预算外基本建设资金的投资项目，包括使用纳入财政预算管理专项基金中的用于基本建设的项目（如国债专项投资项目等）。国际援助投资项目，一般侧重于对受援国的基础设施和公共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（亚洲开发银行），友好国家的援助也是国际援助项目的重要资金来源。

(3) 按照建设项目的性质，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项目。政府投资的高速公路、港口、电厂、地铁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，并主要追求社会效益最大化的公益性项目，政府办公楼、公立医院和学校、城市道路和桥梁等都属于此类。

(4) 按照投资项目是否形成资产，可以分为消耗性投资项目和非消耗性投资项目。凡是投资项目实施后不形成资产的，为消耗性支出项目；凡是项目实施后形成固定资产的，为非消耗性支出项目。

(5) 根据投资项目的效益是否可以用货币直接计量，可以将政府投资项目分为三类：①经济性项目，项目实施提供的主要产品或服务可以直接以货