

中等财经学校试用教材

# 财政 投资决策 与管理

徐景泰 主编

上海财经大学出版社

0.59

96  
F830.59  
88  
✓

中等财经学校试用教材

# 财政投资决策与管理

主编 徐景泰

V013410

上海财经大学出版社

责任编辑:王联合  
封面设计:周卫民

**财政投资决策与管理**

徐景泰 主编

上海财经大学出版社出版

(上海市中山北一路 369 号 邮编 200083)

新华书店上海发行所发行 上海逸骅印刷厂印刷

开本 850×1168 1/32 印张 6.75 字数 168000

1996 年 2 月第 1 版 1996 年 2 月第 1 次印刷

印数 1-5000

ISBN 7-81049-031-1/F·22

定价:9.50 元

## 编 审 说 明

本书是全国财经类通用教材。经审阅,我们同意作为中等财经学校试用教材出版。书中不足之处,请读者批评指正。

财政部教材编审委员会

1995 年 11 月 27 日

---

## 编写说明

《财政投资决策与管理》是为中等财政(经)学校财政专业编写的专业课教材,也可作为成人中专、在职干部培训和财政系统干部自学参考用书。

为适应我国社会主义市场经济条件下投资主体多元化,投资渠道多样化,财政投资方向、范围、管理等方面变化的新形势,在财政部的组织和领导下,我们根据财政部中等专业学校教学计划和《财政投资决策与管理》编写大纲的基本要求编写了本教材。

本教材结合专业特点,从财政投资的概念出发,以投资决策活动过程为主线,揭示投资决策活动的客观规律性,较为系统地论述了财政投资资金的筹集、财政投资战略和财政投资决策的基本理论,以及对财政投资项目技术上、财务上和国民经济上的可行性进行评价的基本知识和基本方法,便于学生掌握实用技能。本教材力求做到理论联系实际,内容简练。

本教材由徐景泰主编,共十一章。其中,第一章、第七章、第八章、第十章由四川省财政学校徐景泰编写;第二章、第三章、第四章由江苏连云港财经学校汪兆林编写;第五章、第六章、第九章、第十一章由广西财经学校聂鸿飞编写。全书由徐景泰修改定稿。

由于改革在不断深化,财政投资领域的不少问题有待进一步实践和理论总结,且该教材是新编,没有现成的蓝本可供借鉴,从基本观点的确立,基本规律的概括到全书结构框架的设计均属尝试,加之编者水平有限,定有不足之处,恳请读者批评指正,以便使这门课程逐步走向成熟与完善。

编者

1995年9月

# 目 录

## 第一章 财政投资概述

- 第一节 财政投资的特点与分类..... (1)
- 第二节 财政投资与国民经济..... (8)
- 第三节 投资管理体制 ..... (15)
- 第四节 财政投资方向和投资形式 ..... (19)

## 第二章 财政投资资金

- 第一节 投资资金的形成与筹集方式 ..... (24)
- 第二节 财政投资资金的筹集 ..... (31)

## 第三章 财政投资战略

- 第一节 制定财政投资战略的基本原则 ..... (40)
- 第二节 财政投资目标 ..... (44)
- 第三节 财政投资规模 ..... (48)
- 第四节 财政投资结构 ..... (52)
- 第五节 财政投资布局 ..... (58)

## 第四章 财政投资决策

- 第一节 财政投资决策的意义、分类和过程..... (62)
- 第二节 财政投资决策的一般原则 ..... (67)
- 第三节 投资项目决策概述 ..... (71)

## 第五章 财政投资项目可行性研究与评估

- 第一节 财政投资项目的可行性研究 ..... (82)
- 第二节 财政投资项目评估 ..... (88)

## 第六章 财政投资项目的市场研究、技术评估 和基本财务数据评估

- 第一节 财政投资项目的市场研究 ..... (94)
- 第二节 财政投资项目的技术评估 ..... (98)
- 第三节 财政投资项目的财务数据评估 ..... (102)

## 第七章 财政投资项目的财务效益与国民经济效益评估

- 第一节 财政投资项目的财务效益评估 ..... (111)
- 第二节 财政投资项目的国民经济效益评估 ..... (127)

## 第八章 财政投资项目经济效益的不确定性分析

- 第一节 不确定性分析的内容和方法 ..... (140)
- 第二节 盈亏平衡分析 ..... (142)
- 第三节 敏感性分析 ..... (147)
- 第四节 概率分析 ..... (151)

## 第九章 财政投资项目的总评估

- 第一节 总评估的意义和程序 ..... 155)
- 第二节 总评估的内容和方法 ..... (157)
- 第三节 总评估报告 ..... (162)

## 第十章 财政投资管理

- 第一节 财政投资的宏观管理 ..... (166)
- 第二节 财政投资的中观管理 ..... (172)
- 第三节 财政投资的微观管理 ..... (178)
- 第四节 财政投资效果评价指标 ..... (186)

## 第十一章 财政投资项目后评价

- 第一节 项目后评价概述 ..... (190)
- 第二节 项目后评价的基本内容与方法 ..... (193)

## 附录

- 附表 1: 整付终值系数表 ..... (200)
- 附表 2: 整付现值系数表 ..... (201)

|                    |       |
|--------------------|-------|
| 附表 3:年金终值系数表 ..... | (202) |
| 附表 4:年金现值系数表 ..... | (203) |
| 附表 5:投资回收系数表 ..... | (204) |
| 附表 6:储备年金系数表 ..... | (205) |

# 第一章 财政投资概述

## 第一节 财政投资的特点与分类

### 一、财政投资的含义

#### (一) 投资的概念

投资是指经济主体为获取某种预期的收益或效益而进行的资金投入行为及其运动过程。投资一般包括实物投资和证券投资。实物投资就是投入资金,建造或购置固定资产和与之相联系的流动资产,以取得预期收益或效益的经济活动;证券投资则是通过购买股票、债券等有偿证券以获取收益的行为。两者的根本区别在于,实物投资以实际资产为对象,是资金的实际资产化过程;而证券投资以虚拟资产为对象,是资金的证券化过程。

实行实物投资的结果,代表社会生产能力和物质财富的实际增加,其最终提供的产品是价值和使用价值的统一。建造或购置实际资产,意味着要消耗一定的物化劳动和活劳动,这就构成了它的价值;而且,它能够满足社会生产和人民生活的需要,又具有一定的使用价值。由于实物投资是生产要素和社会财富的增加,所以从社会再生产的角度来研究的“投资”,一般都是指实物投资,特别是固定资产投资。本书也以实物投资为研究范围。

#### (二) 投资主体

投资主体是指具有独立投资决策权并对投资负有责任的经济

法人或自然人。它主要包括三层含义：第一，在经济发展过程中能够相对独立地作出投资决策，包括投资方向、投资数额等；第二，要有足够的资金来源进行投资；第三，投资决策者对其投资所形成的资产享有所有权和支配权，并能自主地或委托他人进行经营。我国的投资主体有：政府（中央政府和地方政府）投资主体、企业投资主体、银行投资主体、个人投资主体、国外投资主体等。各投资主体既可独立投资，也可联合投资，构成整个国民经济中多元化、多层次的投资主体结构。

### （三）财政投资

财政投资是国家为了实现其职能，满足社会公共需要，投入财政资金用以转化为实物资产的行为和过程。

财政投资的主体是政府，也就是说具有独立投资决策权并对投资负有责任的是中央政府以及地方各级政府；财政投资的资金是财政资金，包括预算内资金和预算外资金，预算内资金是政府投资主体建设资金的主要来源；财政投资的方向主要是基础性项目投资和公益性项目投资；财政投资的目的主要是为了取得预期的财务效益、经济效益和社会效益，满足整个社会不断增长的物质文化生活需要，促进和保证国民经济持续稳定的发展。

## 二、财政投资的特点

### （一）投资的一般特点

投资运用的直接效果，是形成一定规模的固定资产和流动资产。投资的主要特点是：

#### 1. 投资周期长

一般物质产品生产部门，生产过程中一边投入，一边就是产出，投入和产出是在同一个很短的生产周期内完成的。而直接投入资金用于建造固定资产，投资项目构造复杂，整体性强，形体庞大，地点固定，需要经过多个阶段的工作，才能最终完成任务。因此，它

比一般的工农业产品生产的周期长。

## 2. 投资具有风险性

投资是投资者为获取盈利机会而投入资金的行为。但盈利机会的大小与收益程度的高低都是一种预期估量,是客观预测与主观判断相结合的产物。而投资实施中的各种客观因素复杂多变,投资的周期性与市场的多变性发生矛盾,预期收益随着今后实际情况的变化而变化。这就说明,投资收益是不确定的,即投资具有一定的风险性。一般来讲,收益的不确定性(风险性)与期望的收益是成正比的,即投资的风险越高,收益也越高。无风险而又高收益的投资是不存在的。投资具有风险性,能够形成投资的自我约束力,使投资者在从事投资活动时,科学预测,慎重决策,加强管理,把投资风险减少到最低限度。

## 3. 投资过程一般只有投入,没有产出

投资项目工程构造复杂,在建设过程中,需要投入大量的人力、物力和财力,而不能创造任何有用成果。正如马克思指出:“这些部门,如铁路建设,在一年或一年以上较长时间内不提供任何生产资料和生活资料,不提供任何有用效果,但会在全年总生产中取走劳动、生产资料和生活资料”。<sup>①</sup>投资项目一旦开工建设,就必须不断投入资金、物资和人力,保证其连续和均衡施工。只有在建设过程结束之后,进入生产过程才开始逐渐形成产出。因此,投资必须量力而行,投资规模要和国力相适应,以缩短建设周期,提高投资效果。

### (二)财政投资的特点

财政投资除了具有投资的一般特点外,与企业投资、个人投资等相比较,还有自身的特殊性。

#### 1. 财政投资的宏观性

---

<sup>①</sup> 《马克思恩格斯全集》第24卷,人民出版社1972年版,第350页。

财政投资的主体是政府,政府不是经济组织,而是整个社会综合利益的集中代表。政府的经济职能旨在实现资源的最佳配置,协调宏观与微观的经济利益,不断提高社会经济效益。这一点在很大程度上是通过政府的直接投资来实现的,政府运用手中强大的财力直接投资于基础设施、公共工程及各类重要产业,直接进行资源的配置,推动经济发展。财政投资追求的是社会长远的、综合的效益,因此,具有宏观性。

## 2. 财政投资的公共性

财政投资一个非常重要的领域就是公益性项目,如科研、教育、文化、卫生、环保、城市公用设施、国防等项目,这些公益性投资的建设效益为社会共同享受,受益范围是全社会的人民大众,因此,财政投资具有公共性的特征。

## 3. 财政投资的示范性和引导性

财政投资的方向主要是基础性项目和公益性项目。基础性项目一般是本行业的骨干项目,对于该行业的发展和运行具有带头、示范和支撑等作用。基础性项目为人类的生活、生产和建设活动提供原料、燃料、动力以及交通运输和通讯等基本服务,构成了国民经济赖以运行的物质基础。由于财政投资的领域至关重要,它制约资源配置和经济布局,并为企业、个人投资创造了环境和条件。因此,财政投资方向、结构必然对企业投资活动产生重要导向作用,而且可以凝聚和融通其他各种投资。

## 4. 财政投资效益的双重性

投资主体的投资动机和目的,是为了获取效益。效益包括经济效益与社会效益。企业、个人等的投资主要是考虑直接的经济效益,即获取预期收益,以尽可能少的资金投入获取尽可能多的预期收益。一般要求盈利性投资的收益率在社会资金平均利润率以上,至少在扣除货币时间价值以后的投资收益额还有一定剩余。由于财政投资的主体是政府,投资的目标是服务于社会的整体利益,因

此,财政投资的主要目的不是盈利,而是协调国民经济发展,它的效益主要应通过社会福利水平和整个宏观经济效益的提高来体现。财政投资一方面要讲求经济效益,既讲求投资项目的微观经济效益,又要讲求投资的宏观效益;另一方面,财政投资更注重社会效益。社会效益是投资项目对社会的贡献,体现在国家民族、教育科学、公益福利、生态环境和身心健康等方面,这些项目受益对象为整个社会,往往不易甚至不能组织投资资金的回流,社会效益好而经济效益低,一般的投资主体是不愿进行投资的,只能依靠政府投资。

### 三、财政投资的分类

财政投资是一个范围广泛、内容丰富而又复杂的过程,它不仅涉及政府各部门、国民经济各方面,而且涉及中央与地方、以及国家、企业、集体、个人多方面的经济利益。因此,为了明确财政投资的范围、方向和用途,便于计划管理和财政资金运用的监督管理,提高财政投资的使用效益,必须根据财政投资的性质和作用,对其进行科学的分类。

(一)按投资与再生产的关系分类,可分为固定资产投资与流动资产投资

#### 1. 固定资产投资

固定资产投资是投资主体建造或购置固定资产。固定资产是指在社会再生产过程中,能够在较长时期(通常在一年以上)为生产、生活服务的物质资料。固定资产按其经济用途可分为经营性固定资产与非经营性固定资产两大类。经营性固定资产是在物质资料生产过程中,能在较长时期内发挥作用而不改变其实物形态的劳动资料,是人们用来影响和改变劳动对象的物质技术手段,如厂房、机器设备、铁路等。非经营性固定资产是为非生产领域和人民物质文化生活服务,且在较长时期内使用而不改变其实物形态的

物质资料,如学校、医院、科研设施、办公楼、住宅等。固定资产投资按固定资产再生产的方式不同,可分为基本建设投资和更新改造投资。基本建设投资是指投入资金运用于建筑、购置和安装固定资产的活动以及与此相关的其他活动,包括通过新建、扩建、改建、恢复等形式实现的固定资产扩大再生产的投资。更新改造投资是指投入资金对现有企业原有设备和设施进行更新和技术改造,是实现固定资产再生产的重要形式。

## 2. 流动资产投资

固定资产投资,不论是建立新企业,还是更新改造现有企业,其新增固定资产的运行,都必须以相应的流动资产与之配套。投资主体投入资金用于增加流动资产,满足生产经营过程中资金周转的需要,称为流动资产投资。流动资产投资数量的大小同生产经营规模成正比,同自身周转速度成反比关系。安排流动资产投资,应以在周转速度有所提高的前提下满足生产经营的需要为原则。

固定资产投资和流动资产投资都属于直接投资。直接投资按照资金运动的方式不同,分为经营性投资和非经营性投资。经营性投资实现的是固定资产和流动资产,在生产经营过程中自行周转,以其收入弥补支出,并核算盈亏,因而投资能够回收和增值;非经营性投资只有固定资产投资,没有流动资产投资,所实现的固定资产并不用于生产经营,资金不能自行周转,没有资金回流,不能组织回收,更不能产生增值。

(二)按财政投资的管理层次分类,可分为中央投资和地方投资

### 1. 中央投资

中央投资的主体是中央政府,投资的范围主要是关系国民经济全局的基础产业和基础设施,以及全国性的科研、教育、卫生、体育、广播、通讯、国防等领域。

### 2. 地方投资

地方投资的主体是地方政府,投资的范围主要是地方的基础产业、城市公用设施,以及地方的科研、教育、文化、卫生等项目。

(三)按财政投资项目的性质分类,可分为基础性项目投资和公益性项目投资

单纯按建设项目的性质分类,可分为竞争性项目、基础性项目和公益性项目。竞争性项目以企业为投资主体,基本向市场融资,政府一般不参与竞争性项目投资。因此,财政投资项目按性质划分,就只有基础性项目投资和公益性项目投资两大类。

#### 1. 基础性项目投资

基础性项目包括:农、林、牧、渔、水、气象、能源、交通、邮电、通讯、地质普查和勘探业、一部分支柱产业的项目。基础产业、基础设施的建设,投资规模大、资金周转慢、建设周期长、风险大,是个别企业难以承担或不宜承担的,由政府投资,可以发挥国家的优势,在短时期内集中必要的财力、物力,加快基础产业、基础设施的建设,促进国民经济迅速发展。

#### 2. 公益性项目投资

公益性项目包括:科技、教育、文化、卫生、体育、环保、广播电视事业的项目,公、检、法、司等政权机关建设的项目,政府、社会团体、国防设施。公益性项目的建设效益为社会共同享受,建设项目的资产也属公共所有,从而决定了公益性项目主要是由政府投资。

(四)按财政投资的资金来源划分,可分为预算内投资和预算外投资

#### 1. 预算内投资

预算内投资是指国家利用财政预算收入进行的投资。其资金来源主要是通过国家财政直接参与国民收入的一部分社会产品的分配和再分配而形成的,包括通过税收、国有企业上缴利润、债务收入等形式形成的。预算内投资是财政投资的主要资金渠道。

#### 2. 预算外投资

预算外投资是按照国家制度规定,不纳入国家预算,由各级地方财政、各部门、各单位自行筹集用于基本建设的资金,是财政投资的重要组成部分。预算外投资对发展我国社会生产和改善人民生活起到了十分重要的作用。

## 第二节 财政投资与国民经济

### 一、投资效应

投资对于国民经济能产生两方面的效应:投资的需求效应与供给效应。

#### (一)投资产生的需求效应

直接投资都要通过购买和建造,实现为固定资产和流动资产。在投资的实现过程中,不断运用货币资金购买物资和支付工资,从而引起对生产资料与消费资料的大量需求,引起国民经济中需求总量的增加,这就是投资的需求效应。

#### (二)投资产生的供给效应

直接投资实现为固定资产和流动资产后,非经营性固定资产交付使用就直接供给社会消费;经营性固定资产投入生产,为生产提供劳动资料,并与流动资金相结合,实现劳动资料、劳动对象、劳动力的结合,再生产出产品(生产资料和消费资料)供给社会,从而引起国民经济中供给总量的增加,这就是投资的供给效应。

#### (三)投资需求与供给的关系

客观经济过程表明,投资的需求效应是与投资过程同时产生的;而投资的供给效应,要待形成固定资产以后,交付使用或投入生产,并与流动资金相结合才能出现。两者在时间上是不同步的,供给效应滞后于需求效应,两者之间存在一个时滞,称为供给时滞。

供给时滞的长短,取决于建设时间、生产时间和流通时间的长短。各类投资的供给时滞长短不同,有的投资当年就能产生供给效应,有的投资供给时滞达一、二十年,甚至更长。一般地说,基本建设投资比更新改造投资的供给时滞长;在经营性投资中,有机构成高的投资比有机构成低的投资的供给时滞长;项目规模大的投资比项目规模小的投资的供给时滞长。

投资对国民经济的需求和供给,是社会总需求和总供给的重要部分。社会总需求和总供给的平衡是国民经济持续、稳定、协调发展的必要条件。进行投资(财政投资也不例外),不能只着眼于追求投资能够增加供给,而必须重视投资立即产生的需求效应,否则就会产生为增加供给而投资,却带来社会总需求和总供给失衡,导致破坏国民经济持续、稳定、协调发展的严重后果。

## 二、财政投资与经济增长

投资与经济增长具有同步趋势,反映出投资与经济增长之间存在着相互促进、相互制约的辩证关系。

### (一)经济增长是决定财政投资增长的主要因素

投资是对社会产品价值的一种分配与运用,而经济增长是生产的发展。根据马克思主义经济理论,生产、分配、交换、消费四个环节,存在着相互作用,但总的来说是生产决定分配、交换、消费,这是它们相互关系的主导方面。因而,按照马克思的再生产理论,应当说在一般情况下,经济增长对投资增长具有决定性作用,是矛盾的主要方面。在积累率或投资率既定的条件下,经济增长率提高,社会总产品和国民收入增长幅度就大,财政收入增长速度就快,政府能够用于投资的建设资金随之增多,这样就能使财政投资以较大幅度增长;反之,经济增长率下降,财政收入减少,政府能够用于投资的建设资金较少,投资只能以较小的幅度增长,甚至下降。可见,在一般情况下,年度之间的经济增长率变动,决定着投资