



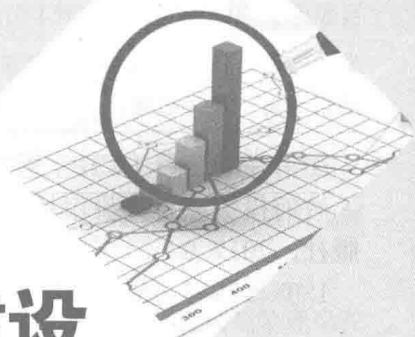
政府投资项目建设 市场化改革及其绩效研究

—— 王 燕 ◎ 著 ——

 **北京理工大学出版社**
BEIJING INSTITUTE OF TECHNOLOGY PRESS

政府投资项目建设 市场化改革及其绩效研究

—— 王 燕 ◎ 著 ——



北京理工大学出版社

BEIJING INSTITUTE OF TECHNOLOGY PRESS

内 容 提 要

在政府投资项目建设领域,中国和西方市场经济国家经历了一个既类似,又存在重要区别的
改革实践过程。这一过程中出现了一系列有待解决的理论和实践问题,可以归纳为:第一,
为何许多在国外运行良好的政府投资项目建设运营模式被引入中国后,却不能适用于中国政府
投资领域,进而出现了诸多“熟知但非熟用”的现象?第二,针对政府投资项目建设市场化改
革进程中出现的各种问题,能否建立一个统一的分析框架予以考查和给出一个具有一般性的解
释?本书是作者运用产权理论、规制理论及可竞争市场理论对以上问题进行分析,同时采用文
献综述研究方法、经济学理论分析方法、实证研究方法对以上问题进行研究的总结。

版权专有 侵权必究

图书在版编目(CIP)数据

政府投资项目建设市场化改革及其绩效研究 / 王燕著. —北京:北京理工大学出
版社, 2017. 9

ISBN 978-7-5682-4849-5

I. ①政… II. ①王… III. ①政府投资—基本建设项目—经济改革—研究
IV. ①F284

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第223385号

出版发行 / 北京理工大学出版社有限责任公司

社 址 / 北京市海淀区中关村南大街5号

邮 编 / 100081

电 话 / (010) 68914775(总编室)

(010) 82562903(教材售后服务热线)

(010) 68948351(其他图书服务热线)

网 址 / <http://www.bitpress.com.cn>

经 销 / 全国各地新华书店

印 刷 / 北京紫瑞利印刷有限公司

开 本 / 710毫米×1000毫米 1/16

印 张 / 10

字 数 / 177千字

版 次 / 2017年9月第1版 2017年9月第1次印刷

定 价 / 62.00元

责任编辑 / 王晓莉

文案编辑 / 王晓莉

责任校对 / 周瑞红

责任印制 / 边心超

图书出现印装质量问题,请拨打售后服务热线,本社负责调换

前言 Preface

政府投资项目建设市场化是我国政府今后一段时间推进经济体制改革的重点和难点。20世纪70年代以前,我国政府投资项目建设市场普遍存在行政性垄断、较高国有化等特征。这种模式带来了严重的资源浪费和损害消费者利益的问题。因此,从20世纪70年代中期开始,我国开始对政府投资项目建设市场进行改革,主要包括三个维度:引入竞争机制、产权改革和建立有效的规制制度。

我国现有的政府投资项目建设市场化改革及其绩效理论在研究方向和内容体系上都不尽完善,尤其是缺乏对中国特定市场背景的关注,未能准确揭示出政府投资项目建设市场化发展的基本规律,不能满足国民经济和社会发展对政府投资项目建设需要。有鉴于此,本书试图构建一般性的、具有中国特色的政府投资项目建设市场化改革及其绩效理论,以探寻政府投资项目建设市场化的途径和相应绩效评价体系。

本书以如何提高政府投资项目建设市场绩效为主线,采用实证分析与规范分析相结合、定性分析与定量分析相结合、一般分析与典型分析相结合、综合分析 with 比较分析相结合的研究方法,对政府投资项目建设市场化改革及其绩效关系问题进行研究。

本书通过对政府投资项目经济属性和产权属性进行分析,结合政府投资项目建设市场的特点,指出政府投资项目建设市场化就是在政府投资项目建设市场中,充分发挥市场在资源配置中的基础性作用。主要有以下三种途径:一是建立有效竞争的市场体系;二是实施有效的产权改革措施;三是改变国家宏观、微观大一统的局面,不断完善政府规制的经济职能和社会职能。

在对政府投资项目建设市场化内涵进行分析的基础上,认为

竞争、产权及规制改革是我国政府投资项目建设市场化改革的重要途径。提高政府投资项目建设市场绩效是政府投资项目建设市场主体行为实现其自身目标而展现在市场不同层面的有效输出。本书综合政府投资项目建设市场化改革本身所蕴含的制度创新的特点，提出了基于扩展SCP范式的政府投资项目建设市场绩效运行机制。

在对政府投资项目建设市场绩效评价框架进行分析的基础上，认为改进的模糊神经网络（T—S）模型可以实现对我国政府投资项目建设市场主体行为的模拟。并据此构建了政府投资项目建设市场绩效评价系统，主要包括两个部分：政府投资项目建设市场绩效评价指标体系和评估模型。

运用政府投资项目建设市场化改革及其绩效理论、改进的T—S模型对代建制绩效进行了实证分析。认为代建制作为我国政府投资项目建设市场化改革的产物，应当将其作为政府投资项目建设市场化改革的切入点和重要途径，以适应完善社会主义市场经济体制的需要。同时还对代建制的内涵、实施范围和完善政府投资项目建设代建制等相关问题进行了分析。

最后，提出了实施有效竞争的建筑市场结构重组政策，实施竞争性激励规制政策及产权改革政策的思路。

本专著是湖南省哲学社会科学基金资助项目：“湖南省公共交通项目建设市场化及其绩效研究”（2011YBA183）。

著 者

目 录 Contents

第一章 绪论	1
1.1 研究背景及意义	1
1.2 研究综述	6
1.3 研究方案	22
1.4 研究创新	26
第二章 理论基础	28
2.1 政府投资项目建设市场化理论	28
2.2 政府投资项目建设市场绩效理论	49
2.3 本章小结	51
第三章 竞争、产权、规制与政府投资项目建设市场绩效	53
3.1 政府投资项目建设市场的竞争、产权	53
3.2 政府投资项目建设市场的竞争、规制	60
3.3 政府投资项目建设市场的产权、规制	69
3.4 政府投资项目建设市场绩效的分析框架	71
3.5 本章小结	74
第四章 政府投资项目建设市场绩效评价 体系	76
4.1 政府投资项目建设市场绩效标准	76
4.2 政府投资项目建设市场绩效评价指标体系	79
4.3 政府投资项目建设市场绩效评价方法	90

4.4 政府投资项目建设市场绩效评价的改进T-S模型	95
4.5 本章小结	100
第五章 代建制绩效的实证分析	101
5.1 代建制的内涵	101
5.2 长沙地区代建制绩效分析	104
5.3 本章小结	118
第六章 政府投资项目建设市场化改革的政策取向	119
6.1 实施有效竞争的市场结构重组的政策	119
6.2 实施竞争性激励规制政策	128
6.3 产权改革的政策思路与途径	130
6.4 本章小结	131
第七章 结论与展望	133
7.1 本书主要研究成果	133
7.2 有待进一步研究的问题	135
附录A: 政府投资项目建设市场绩效评价指标调查问卷	136
附录B: 长沙地区政府投资项目代建制绩效评价调查问卷	138
参考文献	143
致谢	153

第一章 绪 论

1.1 研究背景及意义

1.1.1 研究背景

1.1.1.1 政府投资项目对我国经济增长的推动作用

1. 政府投资项目对我国经济增长的直接推动作用

政府投资是社会总投资的重要组成部分，是政府实现其经济职能的重要手段之一，也是政府进行宏观经济调控的主要措施。在市场经济条件下，政府不能在微观层次上直接介入企业的活动领域。因此，国家通常运用政府投资对经济发展做出有意义的补充及宏观调控活动。

近年来，随着我国财政收入规模的逐步增大和公共财政框架的逐步确立，我国财政管理改革已逐步进入以支出管理改革为重点的新阶段^[1]。为了适应国际国内经济形势的需要，我国采取了积极的财政政策，作为财政资源支出的重要组成部分和国民经济增长的主要动力，政府投资力度进一步加大。2004—2009 年统计资料表明，我国投资增长率分别为 26%、23.9%、24.8%、25.9% 和 30%，如图 1-1 所示。资料显示^[2]，我国建设行业总产值近几年一直保持在年均 2 万亿元左右的水平，政府投资保持年均 4 000 亿元的水平。而且，“十二五”期间中国经济的增长仍将是固定资产投资拉动型的增长方式^[3-4]。据推算，工程设施建设投资将超过 3 万亿元的年平均水平，政府公共投资年均水平将接近 6 000 亿元。以北京市为例，2009—2011 年，政府不断加大项目投资力度，加快完善社会公共服务及城市功能，改善人民生活环境，同时，不断加强制度建设，管理水平和工作效率均大幅提高。仅仅 2009 年的固定资产投资就有 66 项，安排资金 42.1 亿元，年增长 94%。

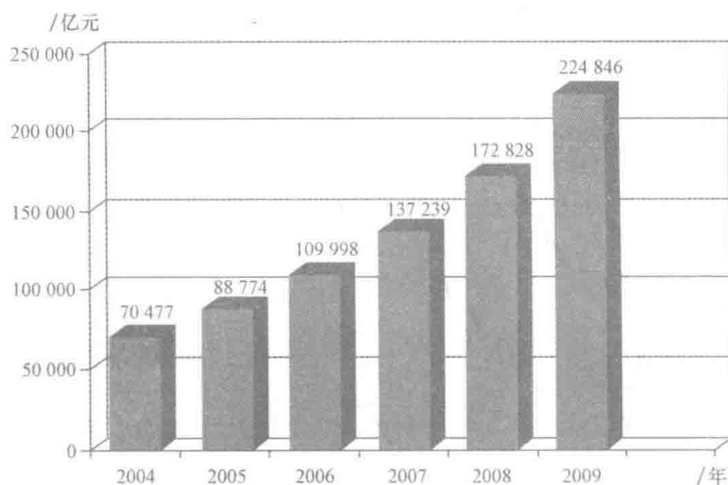


图 1-1 2004—2009 年政府固定资产投资额

作为国民经济的组成部分，政府投资本身所创造的产出的增加，直接引起国内生产总值(GDP)的增加，从而促进经济增长。我国政府投资增长明显快于 GDP 的增长，从表 1-1 中可以看出，从 2004 年到 2009 年，政府固定资产投资额由 2004 年的 70 477 亿元增加到 2009 年的 224 846 亿元，增长了 2.19 倍。同期，全国 GDP 增长了 1.13 倍，政府固定投资对国民经济的直接拉动作用得到充分体现。

表 1-1 政府投资完成额占全国 GDP 比重变化情况

年份	全国 GDP/亿元	政府固定投资额/亿元	政府投资的占比/%
2004	15 987 888	70 477	0.441
2005	18 386 888	88 774	0.483
2006	21 192 333	109 998	0.519
2007	25 730 666	137 239	0.533
2008	30 067 000	172 828	0.575
2009	34 050 690	224 846	0.660

2. 政府投资项目对我国经济增长的间接推动作用

政府投资项目对经济增长的间接推动作用主要表现在以下几个方面。

(1)投资的乘数效应。政府投资建设，一方面能改善政府提供公共物品的条件，促进居民的消费，从而提高居民收入用于消费的比例。另一方面能创造就业

机会,增加居民收入。政府投资利用一般的投资原理传导的投资乘数效应对经济发展产生推动作用。

(2)投资的成本效应。政府投资项目的增加改善了公共物品提供条件,提高了公共设施的服务功能和水平。

(3)投资的结构效应。因为政府投资项目集中在固定资产投资领域,可以极大地促进建筑产业本身的结构升级,实现建筑产业的高度化、高效化和合理化,并以此为基础通过产业间的关联效应带动和推进其他相关产业的结构升级,所以提高了整个产业结构的效益,进而推动了经济的增长。

(4)投资的需求效应。固定资产投资扩大,必然带来钢材、水泥、沥青、筑路机械设备的大量需求,从而产生了此类产业投资的需求,进一步扩大了相关产业的生产能力和产量,从而拉动了经济增长。

1.1.1.2 政府投资项目建设市场目前存在的主要问题

从计划经济体制沿袭下来,政府及其政府投资部门集权是政府投资资源配置制度安排的主要形式。政府承担着包括各种政府投资在内的“监、管、建、营”一体化的职责,私人部门和市场机制被完全排斥在政府投资项目建设市场领域以外。政府投资项目在经济上的重要地位以及对垄断权力的关注使得政府成为唯一的社会资源配置主体,经济系统缺乏动力机制和约束机制。这样,必然导致政府投资资源配置及其效率低下,主要体现在以下几方面^[5-10]。

1. 准入壁垒

在我国,承担政府投资项目建设的主要是各级各类国有企事业单位及某些垄断性的大型总承包建筑企业。私人部门和外国资本因严格的政府管制和行政审批制度不能进入政府投资项目建设市场。单单是我国的政府行政审批制度就几乎覆盖了所有的政府投资领域,目的是保护政府投资项目建设领域里的所有垄断企业。但是,随着中国经济的发展和人民生活水平的不断提高,社会大众对政府投资项目的满意程度的标准也在不断提高,政府投资项目建设市场的这种准入壁垒将造成政府投资项目建设的质量低下。

2. 单一的产权结构

政府投资项目建设管理制度壁垒导致了政府资源在政府部门与私人部门之间以及其各自内部流动僵化并阻断了其优化组合。政府投资项目产权是集权于政府的,而且产权结构单一、僵化。这样不利于政府投资项目建设市场的有效竞争。无论是从存量产权还是从增量产权来看,虽然近年来政府放松了一些政府投资项目建设市场规制,允许新企业进入,但是这并不能改变政府投资项目建设领域中

产权单一的市场结构。究其原因如下。

(1)新进入的建筑、企事业单位主要是通过原有垄断性行业的分拆重组而成的,分拆后的垄断行业还可以通过控股的方式控制新的建筑、企事业单位。其结果并不能完全改变单一的国有产权结构。

(2)引入竞争后,政府投资项目建设市场的垄断利益和行政权力的结合导致了极强的垄断势力,而且建设市场又属于垂直一体化垄断,这必然促成可竞争的环节都掌握在垄断部门手中。因此,新的进入者常常处于不公平的地位。原有垄断企业在竞争方面不仅具有压倒性的先动优势,还可凭借相关优势采用各种手段排挤新进入企业,政府投资项目建设市场的有效竞争则最终无法实现。

政府投资项目一般均由政府投资,但并不是说一定要由政府来负责建设、管理和运营。事实上,除了少数涉及国家安全的政府投资项目需要由政府部门直接进行建设、管理外,其他的政府投资项目都可以考虑采用公开招标方式,交给民企建设,然后由政府采购。

3. 资源配置不合理

改革开放以来,集权过度的矛盾有所缓解。但是,从总体上看,中国现行政府投资资源配置中依然存在着很多矛盾,问题的核心不在于去争论该不该分权,而在于把握好集权与分权的度。如果政府集权过度,那么政府投资项目建设市场上的制度性缺陷所带来的直接后果就是资源配置的低效率和公共福利的损失。

4. 寻租猖獗,腐败蔓延,效率损失

(1)因为政府部门对资源配置有着高度集权,所以这种事实上的垄断地位给了政府部门获取垄断租金的机会,从而损害了社会公共福利。政府投资项目建设市场一直是实行由政府负责、“投、管、建、营”一体的供给机制,因此,可以通过降低或限制项目建设产量来提高价格,从而获得超额垄断利润。

(2)政府投资项目建设市场中的某些企事业单位因政府特许或其他垄断等因素获得垄断地位后,未获取既得的超额垄断利润。这些垄断企业必须向供给者支付租金。很显然,当超额利润产生时,这些寻租者就会将有限的资源花费在促使相关的政府规制部门制定对其有利的规则方面,而非用于建设、服务或者提高自身的技术能力方面,从而造成效率损失。同样,经济人假设的政府则为了自身利益的最大化,将会设置更为烦琐的行政垄断权力,并借此设置租金,获取不当利益。政府作为一个行政主体,极具行政垄断性,没有面临直接的竞争,造成“X低效率”。因为没有竞争对手,政府机构有可能一方面过分投资,生产出多余社会需要

的建设项目；另一方面在投资建设中的寻租与腐败现象大量滋生。

以上披露的问题出现的原因有诸多方面，伴随着我国社会主义市场经济体制的建立和进一步完善，政府投资项目建设市场化推进缓慢，政府投资项目建设管理中还保留着浓厚的计划经济色彩，难以适应我国建立与完善社会主义市场经济体制的需要。尽快从理论上论证政府投资项目建设市场化的必要性和合理性，并在推进政府投资项目建设市场化进程中实施有效的措施，这将会对我国公共建设事业的快速发展产生有利影响。所以，应当重视并加强对政府投资项目建设市场化以及绩效问题的理论研究。

1.1.1.3 市场化改革是政府投资项目建设市场健康发展的必然选择

从根本上讲，政府及其相关部门垄断配置的制度安排所导致的高成本与低收益，是我国寻求政府投资项目建设市场化的根本动因。

为了解决政府投资项目建设市场领域存在的种种问题，我国政府近十年不断颁布政府投资领域的相关政策法规：2004年国务院发布的“关于投资体制改革的决定”旨在优化投资结构，建立公平、有序竞争的市场环境，促进生产要素的合理流动和有效配置，提高投资效益，推动经济协调发展和社会全面进步；2007年提出从制度上更好地发挥市场在资源配置中的基础性作用；2008年进一步提到建立和完善社会主义市场经济体制；2010年更是确立了“投资主体多元化、资金来源多渠道、投资方式多样化、项目建设市场化”的新体制框架和投资调控。这些政策充分表明了政府在实践中不断地探索政府投资项目建设市场化的道路。鼓励社会民间资本进入政府投资建设市场的政策目标日益明确，政策措施也不断具体化。

随着社会主义市场经济体制的逐步完善，我国市场化进程也在逐步推进。在市场化问题上，将更多地关注考虑如何将各种类型建筑企业作为市场经济活动的主体，促进政府和某些利益相关方进行合理分工的同时，减少政府对政府投资项目建设市场建设过程的直接干预。重点是发挥市场在政府投资项目建设资源配置中的主体性作用，从而达到政府投资项目建设资源的优化配置。不可否认的是，在如何市场化、市场化的程度如何等问题上仍存在较大的争议。有关政府投资项目建设市场的理论体系尚未建立，政府投资项目建设市场化进程中所涉及的具体问题还有待通过深入的理论研究来做出回答。

本选题源于湖南省哲学社科一般课题“非经营性政府投资代建制绩效评价及其改进研究”，项目编号：2010 YBB043。本书将成为该项目研究成果的重要组成部分。

1.1.2 研究意义

本书将“政府投资项目建设市场化改革及其绩效评价研究”作为研究的对象和主题，并且在扩展的产业组织分析框架下进行研究，这具有一定的理论与现实意义。

1. 基于扩展 SCP 范式分析，丰富了政府投资项目建设市场化理论

在研究竞争、产权、规制与政府投资项目建设市场绩效的分析框架过程中，将传统产业组织理论应用于政府投资项目建设市场化研究中；对于竞争、产权与规制三维改革共同决定的政府投资项目建设市场绩效，其中任何一个因素都无法有效解释项目建设市场绩效的变化。因此，本书将这三维纳入传统 SCP 范式中，形成项目建设市场竞争结构、市场产权结构、政府规制制度的扩展结构性要素—项目建设市场主体行为—项目建设市场绩效的分析框架。这样就将项目建设市场化改革的三维改革因素纳入了范式分析中，结合运用产业组织理论的范式分析，丰富了政府投资项目建设市场化改革的理论。

2. 本书能为我国的政府投资项目建设市场化提供理论依据和指导

虽然改革开放以来，我国的政府投资项目建设市场化在不断深入。但是与发达国家相比，改革进程与项目建设市场绩效仍相差甚多。改革绩效不理想仍然会给社会福利造成很大的损失，常常引起社会公众的强烈不满。因此，全面分析和认识现实中我国政府投资项目建设市场化中存在的问题十分必要。本书的分析，就是衡量政府投资项目建设市场化的程度及效率，找出关键因素。据此提出相应的改革政策建议，对于进一步深化我国政府投资项目建设市场化具有重要的现实意义。

1.2 研究综述

1.2.1 相关概念

1.2.1.1 政府投资项目的属性

由于不同历史阶段政府投资项目所体现的特征不同，政府投资项目概念也在不断发展，人们对公共物品的范围以及政府行为有不同的理解，因此对政府投资

项目内涵与外延的界定存在不同观点。为便于后续的研究,先对本书的政府投资项目的定义以及其他相关概念做出界定。西方学者一般是将政府投资项目称为公共项目,主要指投资于基础设施的项目,包括公路、桥梁、给排水、电信、港口、航空港以及相关服务设施。我国学者对政府投资项目的界定也不尽相同。

(1)尹贻林和郝建新(2002)对政府投资项目概念产生的历史脉络做了分析。在财政部〔1999〕137号文件中用的是财政性基本建设资金投资项目。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。财政性基本建设资金是指财政预算内和财政预算外用于基本建设项目投资的资金。而在国家计委的“投融资改革方案(草稿)”中用的是中央政府投资资金和地方政府投资资金项目。中央政府投资资金主要包括中央财政预算内建设投资、纳入中央财政预算管理的各类专项建设资金、国债投资和借用国际金融组织以及外国政府贷款等外债;地方政府投资资金主要包括地方财政预算内建设和纳入地方财政预算管理的各类建设资金。在2000年年初出版的《政府投资目标底审查实务》一书中正式提出了政府投资项目的定义,即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,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,利用外国政府赠款以及国家财政担保的国内外金融组织的贷款等方式独资或合资兴建的固定资产投资项目。

(2)随着政府投资项目管理方式的改革,中国内地展开了一系列的研究和实践活动。为了对政府投资项目实施更加严格规范的管理,同时又为非政府投资项目创造更为宽松的政策环境,进一步将政府投资项目分为经营性和非经营性两大类,这种分类是由于在建设管理中项目管理存在很大的差异,应区别对待。林宏强(2004)提出,政府投资项目是指由政府负责筹集资金建设的项目。赵复元(2004)提出,政府投资项目是在我国改革开放和现代化建设实践过程中逐步形成的,一般指使用“财政性基本建设资金”投资建设的工程项目。陈赞^[1]则认为项目一是不能从资金来源上区分,只有政府出钱的项目是政府投资项目,不是政府出钱的项目不是政府投资项目,因为这样易把大量介于二者之间的项目,即政府和民间各出资一定比例的项目分离到政府投资项目之外,不利于政府投资项目广泛筹资。二是不能从固定资产与非固定资产来进行区分。并认为从内涵和外延两个方面分析,它是一种项目,具有唯一性、不确定性、临时性等特征,符合项目概念的要求,具有投资目标追求、各级政府作为投资主体的项目。

(3)2004年7月发布的《国务院关于投资体制改革的决定》中则将政府投资项目

范围确定为：“政府投资主要用于关系国家安全和市场不能有效配置资源的经济和社会领域，包括加强公益性和公共基础设施建设，保护生态环境，促进欠发达地区的经济和社会发展，推进科技进步和高新技术产业化。”从中可见我国政府投资涉及具体的主要领域：

①涉及国家安全的行业，包括军事工业、造币工业、航天工业等必须由国家垄断经营的产业；

②自然垄断的行业，如大型不可再生资源(油田、天然气、大型煤矿)等的开发项目以及项目投资规模大而不宜于让外资控股的产业；

③提供重要公共物品和服务的行业，如大型基础设施，包括铁路、公路、港口、机场、邮政通信以及电力供应中的基础设施部分；

④具有较大外部性(社会经济效益)的建设项目，包括江河治理、重点防护林工程、重点公益事业等社会效益好、受益面广的项目；

⑤城市公共基础设施(城市供水、污染物排放、管道煤气等)；

⑥科技、教育、文化、卫生、体育、国防、外交、公安、司法等公共服务设施。

对上述投资的领域进行概括，并运用项目区分理论分析，政府投资应集中在以下三类领域：第一类，成熟市场经济体制下需要政府投资的领域，即非竞争性、非排他性和外部性明显的公共产品领域。不管我国市场经济体制完善程度如何，这一类领域应该由政府投资，如国防、司法、警察、邮政、中央政府行政管理、重大基础科研、空间开发、防灾减灾与救灾和消防等产品的投资。第二类，从社会属性出发，与西方市场经济体制国家相比，我国政府投资应该更多关注和倾斜的领域，如为解决“三农”(农业、农民、农村)问题，进行的农村地区和不发达地区的基础设施建设等。第三类，政府和市场投资比例受市场发育水平影响较大的领域，即随着市场经济体制的逐步完善，政府投资比重可以逐步降低，非政府投资比重可逐步提高的准公共产品领域，如高速公路、城市道路、地铁、海洋开发、尖端科技，以供水、供电、管道煤气等为代表的自然垄断产品，需要规模建设的基础设施和大型基础设施等。上述三类政府投资项目的最为显著的特征，即具有项目建设市场垄断特性和产出品公共物品特性。为了更好地区分项目建设市场的垄断性质，我们要在上述分类基础上进一步分析项目的其他属性。

1. 政府投资项目的经济属性

(1)从项目产出品属性的角度，政府投资项目具有公共物品的属性。按照萨缪

尔森的描述,判断一种产品是公共物品还是非公共物品(私人产品),无非是看两个方面,即它是否具有非排他性和消费的非竞争性。所谓非排他性是指只要有人提供公共物品,不论其意愿如何都不能排除其他人对该产品的消费。若想排除其他人从公共物品的提供中受益,或者在技术上是不可行或极其困难的,或者排除的成本过于高昂而缺乏可行性。所谓消费的非竞争性是指某物品在增加几个消费者时其边际成本是零,即在公共物品数量一定的情况下,将其多分配给几个消费者的边际成本为零,但这并不意味着多提供几个单位的公共物品的边际成本也是零。公共物品可以分为以下两类。

①纯公共物品:具有完全的非竞争性和非排他性,如国防和灯塔等,通常采用免费提供的方式。在现实生活中并不多见。

②准公共物品:所谓准公共物品不是完全意义上的公共物品,也就是说,不能同时满足公共物品所具有的“消费非竞争性”和“受益非排他性”的公共物品。一般分为两类,一类是指具有受益排他性但不具有消费竞争性的公共物品,也称为“拥挤性公共物品”,如义务教育、公共图书馆、博物馆、公园等;另一类是指具有消费竞争性但不具有受益排他性的公共物品,又称为“共同资源”,如电信、电力、自来水、管道、煤气等公共事业产品。

准公共物品具有不确定性的特征,随着时间、技术以及制度安排等变化,准公共物品也会发生变化,或转变为纯公共物品,或转变为私人物品。即超过一定的临界点,非竞争性和非排他性就会消失,拥挤就会出现。

(2)政府投资项目的外部性效果。政府投资项目的外部性也称为外部性效果。在生产与消费过程中,当有人被强加了非自愿的成本和利润时,外部性就会产生。更为准确地说,外部性是一个经济机构对他人福利施加的一种在市场交易中反映出来的影响。外部性分为正外部性和负外部性。正外部性是指一种经济活动给外部造成积极的影响,引起他人效用增加或成本减少,由于在消费上具有非排他性与非竞争性,所以人们可以通过“搭便车”来分享利益。如水利项目的防洪、排涝、水环境保护等对生态、社会经济环境的改善效果等。负外部性是经济人的行为对外界具有一定的侵害或损伤,引起他人或厂商效用降低或成本增加,诸如工业生产过程中排放的废水使得环境受损,因水利工程实施而使区域自然、社会人文景观环境遭到破坏。

外部性效应既有有利的一面,又有不利的一面,其结果有可能产生正的外部经济性也有可能产生负的外部经济性。从我国现阶段的经济发展来看,普遍认为政府投资项目的外部社会收益要大于外部社会成本,即具有正的外部经济性。

(3)政府投资项目的经济福利特征。一般的政府投资项目支出为“购买性公共支出”和“转移性公共支出”，这些公共支出对国民收入分配的影响包括两方面：一是“购买性公共支出”的影响。由于项目的实施带来了相应需求的增加，刺激相关行业、地区的劳动力、投入物的需求增长，所以促进了国民收入和财富的增长；从2009年开始，国家投资4万亿元进行的基础设施建设就在很大程度上拉动了国内的消费需求。二是“转移性公共支出”涉及对政府投资项目利益相关者的直接影响，如“扶贫开发项目”和“农业服务体系建设项目”等，其主要目标是解决地区经济发展水平的不平衡、收入差距扩大等社会问题，以提高整个国民经济的总福利效果。因此，政府投资项目的福利效果也是一个不可忽视的内容。

在中国建立起完善市场机制之前相当长的一段时间内，中国的政府投资项目建设市场还是一个主体不十分成熟，市场经济关系尚未完全建立的市场。这一方面表现在公有投资主体所占比重相当大，其行为约束机制不健全，市场机制在这些主体行为上失效；另一方面表现在市场机制基本规则不完善，市场机制运作水平较低。

2. 政府投资项目的产权属性

产权关系尤其是生产资料的产权关系，构成的是客观社会经济生活的根本，同样构成了作为生产关系变革基础上的经济改革的根本。所以，社会经济生活及其变革中的一切现象、矛盾均能从产权关系上找到相应的解释。卢现祥教授就认为产权指的是由于物的存在及其使用所引起的人们之间相互认可的行为关系。产权安排实质上就是确定了每个人相应于物的行为规范，每个人都必须遵守他与其他人之间的相互关系，或者承担不遵守这种关系所产生的成本。产权本质上强调的是资产的市场运动规则，因此，市场不过是产权运动的某种方式。

探究传统的政府投资项目建设存在诸多问题的主要原因，在于政府投资项目的产权问题：作为投资人的政府与项目建设单位之间的权利义务关系不清晰，产权界区不明确。在实际工作中，政府投资项目作为一种特殊产品，在生产使用、管理以及所有权归属等方面属于项目建设单位，项目建设单位往往代行投资人职责。但在所有制范畴上则属于投资人的政府所有，在产权上存在双重归属性质，即“不光是我的也是你的”。这种属性决定了项目在建设过程中，如发生“超投资、超概算、超标准”等，最后的埋单者将是政府，而不是项目建设单位。因此，明确政府投资项目产权的归属，对于界定政府与市场在政府投资建设市场化中的关系具有重要意义。

从政府投资项目产权属性的角度来看，考虑到产权的四维结构理论，产权内