

第一篇

公共投资总论

第一章 公共投资概论

第二章 公共投资决策与实施

第三章 公共投资的资金回收

及其效益与风险

第一章 公共投资概论

第一节 公共投资概论

一、公共投资的含义

要学习公共投资学，必须首先了解这门学科的含义。

所谓公共投资，是指公共部门投资经济主体预先垫支一定数量的货币或其他资源（如各种实物），将其投入到经济活动中，以获取相应的经济收益的一种行为。

公共投资这一概念的成立，必须具备以下几个因素：投资主体、投资目的、投资方式、投资资金运动过程、投资载体。

公共投资主体，是指具备独立投资决策权的并承担相应投资责任的国家机构及其所属的企事业单位，它是公共投资行为的经济主体，习惯上称为投资主体，又名投资者、投资方。当前我国社会已处于多元化的所有制结构并存的历史时期，投资主体呈现出多层次、多元化、相互交叉渗透的显著特点，但公共部门投资主体仍是投资主体的最重要组成部分。

投资目的，即投资者为什么要投资？从经济学的角度看，无非是资源稀缺，要改变这种状况，则必须投入一定数量的资源（包括货币、实物、劳动力等）用于生产，以扩大社会产品的产出。因此，一切经济活动都必然会给投资主体带来经济效益、社

社会效益和财务效益。而经济效益是投资活动的起点和归宿，即用较少投入换取更多产出，这主要是从宏观角度考虑到投资活动对整个国民经济所带来的积极影响。社会效益也是投资行为对社会的贡献，尤其是当代，我国的经济的发展不能只顾经济效益，而忽视了社会效益，如生态保护、资源的保护性开发、环境污染的治理等，因此，不能单单地从垫付货币或资源的回收来判断投资的效益。财务效益，这是从微观角度考虑，一个投资项目必须使其盈利，做到收大于支，以达到偿还贷款、创汇、回收投资资金的目的。当然，广义的投资经济效益，则包含有经济、社会及财务效益的辩证统一的关系。公共投资更应体现这种辩证关系。

投资方式，即采取什么样的形式去投资。公共投资主体进行投资时一般有两种情况：一是垫支货币资本，购买生产资料进行生产，生产出商品，以扩大社会生产和再生产能力，同时创造出社会发展的物质基础，这就是直接投资。它表现为投入再生产的固定资产和流动资产费用的总和；二是公共投资主体通过金融市场、利用种类多样的虚拟资本以现货或期货方式购买有价证券，即金融资产形式进行投资活动，其实质是资金所有者与资金使用相分离的运动，这就是间接投资。这种投资由于不直接进入社会生产过程，因而不能直接导致社会产品的增加，但从整个社会的宏观角度看，这部分资金最终会流入生产过程，从而刺激社会生产能力的增加。

公共投资资金运动过程是指公共投资行为是一个包含有一定货币或资源的计划、实施、使用、回收以及转化等诸多环节的动态过程，这些过程或环节是有机联系缺一不可的，否则，投资活动将会中断，投资效益也就无从显现。当前，我国经济活动中存在的投资效益差的状况，就是这一动态过程中或多或少地存在着

问题或弊端的表现。

公共投资活动得以发生的条件，就是公共投资主体必须预付一定数量的货币或其他资源，这里的货币或资源即成为投资活动的载体，这些载体称之为资金。它分为货币资金和财产物资两种形式。值得注意的是我们必须将资金与成本、经费等概念区别开来。货币从本质上讲不是资金，它只是在投资主体将其作为预付资本以获取未来收益情况下才转化为资金。而成本则是指商品生产者为了生产某种商品而消耗的物化劳动和活劳动的货币表现。经费则是指一定的组织机构为了工作的顺利开展而耗费的公共开支。

上述的公共投资概念是从广义上讲的，这种投资既包括以更新和改善生产能力为主的生产性投资以及以增加服务为主的非生产性投资，又包含了以购买股票、债券等有偿证券为主的金融性投资。事实上，在西方投资学课程中，所讲的投资主要是金融性投资，其投资主体是私人或私人企业。因为在西方社会看来，生产性投资是私人企业自身的经济行为，其是否投资扩大生产或是从事其他领域的活动，均由企业自身根据市场状况来决定，政府无权干涉，因此其投资学课程主要是讲证券投资的理论及其技巧。但在我国，由于经济发展尚处于起飞阶段，政府及其附属机构、部门、企业在投资中起着举足轻重的作用，而这些部门随着经济发展，改革深入，而日渐具备公共部门的性质。因此本书着重讨论和研究的就是这种投资，即在政府机构及其所属的企事业单位中，以更新和增加社会生产能力为主的生产性投资，我们称之为公共投资。

二、公共投资分类

公共投资是以更新和改善生产能力为主的投资，可以分成以下几类：

（一）固定资产投资和流动资产投资

这是从投资资金所形成的资产形态的角度来划分的。固定资产投资是指用于购置、建造、更新生产性以及非生产性固定资产所进行的投资。这类投资在社会再生产过程中，能够在较长时间内反复使用，并且以其原有实物形态表现出来，其价值在使用中不断减少，但使用价值却保持相对完整，如房屋、运输工具、机械设备等等。它按照最终用途，又可分为生产性固定资产和非生产性固定资产。生产性固定资产是指在较长时间内不改变原有实物形态，但反复发生作用的物质资料，如机械设备。非生产性固定资产是指能满足人们物质精神文化生活需要的非物质生产领域的物质资料，如学校、住宅、公园等。

流动资产投资，是指为促使生产和经营连续运动而投放的以货币计量的流动或流通基金。流动基金是指使生产和经营者为保证生产活动的顺利进行而垫付的用于购买劳动资料、支付劳务费用以及生产过程中的消耗等方面的资金；流通基金则指用于商品购销过程中在运输和结算进程中所耗费的资金。二者合起来构成流动资金，流动资金的各种存在状态称为流动资产。它们在生产过程中被使用的时间较短，且大部分为一次性使用，实现价值与使用价值的切换，这种把资金转换为流动资产的经济活动，称为流动资产投资。在实际的公共投资过程中，要求注意固定资产和流动资产投资的比例。二者的比例应与生产经营活动的工艺流程、规模、技术限量、人员素质等相协调，否则，就会降低投资

的效益。

（二）经营性投资和金融性投资

这是从微观角度以及投资的实现形式来划分的。经营性投资是指把资金转化为实物形态，如固定资产或流动资产，直接作用于社会再生产过程，以增加社会产品，实现收入弥补支出，并核算盈亏的经济行为。

金融性投资，是间接性投资的方式。它指投资主体通过金融中介，采取有价证券或虚拟资本形式融资，从而间接作用于社会再生产过程的投资。其特点是不能直接增加社会产出。它又分为信用投资和证券投资。信用投资又包含信贷投资和信托投资。信贷投资是指将资金提供给借款者，并直接以利息形式分享投资收益；信托投资则指资金所有者委托银行或投资公司进行投资，并以信托收益形式分享投资效益。二者都是基于信用的基础之上而进行的投资行为。证券投资，则是投资者通过购买各种有价证券，如股票、债券等，将资金使用权转让给有价证券的发行者，并以各种股利、债息形式分享投资收益的投资。金融性投资能够在较短时间内实现低成本地扩大资金供给，从而间接地增加社会产出，最终实现资源的优化配置。

（三）微观投资、中观投资、宏观投资

这是从投资的规模、体系方面来看的。微观投资是指社会经济活动中基本经济单位的投资活动，其经济性或经营性特色较为显著，收益大小关系到微观经济主体的存在和发展。

中观投资则是指某一地区、行业或部门内部的投资，它直接关系到该地区、部门或行业的经济发展速度和效益。它在整个公共投资体系结构中起着承上启下的作用。

宏观投资则是指从国民经济发展整体的角度出发而进行的投

资。它直接影响着整个国民经济的发展速度、水平、层次以及布局，关系到整个国民经济在一个较长时间内的可持续发展问题。它对于直接有效地增加社会生产及再生产能力有十分重要的作用。

（四）长期投资和短期投资

这是从投资收益回收的时间角度来划分的。长期投资是指投资者投入的资金，其回收期限在一年以上，进行此类投资的主要目的在于：（1）积累一定数量的资金，以作特殊用途；（2）为扩大再生产规模积累资本；（3）为赚取预期收益。长期投资主要采取以下几种方式进行：（1）购买中、长期债券；（2）购买其他公司、企业股票；（3）以合作经营或联合投资形式进行产业投资。

短期投资是指投资者投入的资金，其回收期限在一年以内，或者购买随时可以变现或回收的有价证券等的投资。进行此类投资的主要目的在于：（1）用于购置生产、经营上所需的实物，以便进行周转；（2）通过买卖及变现等活动获取证券的买卖价差，以便分散和减少因价格波动而造成的损失。

（五）政府投资、政府所属企事业单位投资

这是从公共投资主体的构成来划分的。政府投资通常是指中央政府和地方政府所进行的财政性投资，是政府机构作为投资决策者，为促进整个社会生产能力的提高、满足广大市民的物质精神文化生活的需要、加强国防科技力量等而进行的投资。

政府所属企事业单位投资是指企业、事业单位为扩大生产能力，加速技术改造，提高产品质量，增加市场供给而进行的投资。企业、事业单位投资具有财务效益要求高、能迅速满足社会对产品的需求的特点，是现代社会市场经济条件下重要的投资主体。

（六）竞争性投资、基础性投资和公益性投资

这是从产品或产业性质来划分的。竞争性投资是指产品具有特定的市场，其价格主要受市场调节，政府不对其进行干预与调节的投资，如各种化妆品、日用消费品的生产等方面的投资。

基础性投资是指对作为社会经济发展的基础性产业或行业的投资，如电力、水利设施、铁路、通讯等。这些产业是为国民经济的发展提供基础性服务，它具有自然和技术垄断性强、投资大、建设周期长、其产品价格和数量不能完全按市场调节的特点。

公益性投资是指为增加社会福利，满足市民物质精神文化需要的，并且不以营利为目的的投资，如公园、动物园、大江大河治理、国防、卫生、环保等。

当然，公共投资还可以按其他标准进行分类，如按部门进行划分，可分为农业投资、工业投资、商业投资、交通投资等；还可按地区及国别进行划分，可分为国内投资、国外投资；还可以按产业进行划分，如第一产业投资、第二产业投资、第三产业投资，等等。当然这些划分标准不是绝对的，它们之间常常有交叉。

三、公共投资的特点

公共投资作为经济学的特殊分支，具有不同于一般物质生产、流通等经济现象的特殊性。这些特殊性表现在以下几个方面：

（一）投资范围的广阔性和投资行为的复杂性

公共投资活动是波及全社会的经济行为之一。无论是国内还是国外投资，无论是微观还是宏观投资，它都将涉及到国民经济

各组成部门的发展，涉及到与这些部门有关的配套行业的发展。尤其是现代高新技术的发展，社会分工日益精细，这就需要使公共投资活动不仅要加强对传统领域的关注，还应密切注视高新技术产业在推动国民经济发展中所创立的新兴产业或行业的发展。

由于公共投资范围的日益广阔，使得公共投资经济行为在面对错综复杂的经济形势时显得更为复杂。首先，公共投资涉及到各投资主体的利益，必须处理协调好各投资主体的经济关系。其次，投资的区域、重点、力度等关系到社会生产发展的战略布局，需要按照国民经济发展的总体思路进行，这势必会影响到地方、行业、部门等方面的局部利益。再次，面对投资领域及范围的日益扩大，选择哪一个公共部门、公共领域或者是项目进行投资，以获取最大的经济收益，实现投资的财务效益、经济效益和社会效益，是公共投资主体必须考虑的。最后，任何一项社会经济行为，都要受到诸如人、财、物、时间、空间以及社会生产技术的制约，而这些因素是按一定的方式、结构织成的一张复杂的经济关系网。因此，公共投资经济行为，必须面对这些情况，仔细分析，权衡利弊，做到统筹安排，精心实施。

（二）公共投资行为的连贯性和公共投资效益的风险性

任何公共投资，都不可能在较短时期内一次性完成，而是要经过计划、立项、审批、评估、实施等一系列过程，即使是在实施过程中，投资资金的发放、使用等都不是一次性完成，而是一个逐步实施的过程，这是由社会化大生产的客观条件所决定的。因此，无论是公共投资经济主体，还是获取公共投资资金的经济法人，都必须遵循公共投资这一经济规律。

其次，由于公共投资是一个长期的连续性的经济行为，从投资资金筹集、分配、实施、回收整个投资活动的完成，都面临

着许多不确定的经济和社会因素，如资金筹措不到位、资金分配不合理、资金使用不科学、资金利息回收慢、市场疲软、宏观经济环境不理想、各种自然灾害等等，都会给投资活动带来风险，导致投资出现了亏损、持平或获利等不同的结果。正因为公共投资效益具有不确定性和风险性特点，公共投资主体在投资之前必须对投资环境、项目选择、投资条件和投资风险防范能力、被投资方的经营管理能力作认真而仔细的考察，尤其是对投资风险进行预测后，才能作出决策。

（三）公共投资行为的波动性和投资功效的二重性

公共投资行为的波动性具有两层含义：一是指公共投资行为受经济周期发展规律的影响，在经济发展的高涨期出现投资行为频繁、资金投入增加，而在经济发展的衰退或萧条时期，出现投资行为减少、资金投入也锐减的现象，因而显示出与经济发展周期同步运动的波动性；二是指投资行为自身从投资决策到实施及完成，投资资金的投入时多时少，使其呈现出高低不等的波动性。

公共投资功效的二重性包括两个方面：一是指通过公共投资主体注入资金进行生产，为社会提供更多的物质资料或产品，以满足社会的需要，从而增加社会供给；二是公共投资主体在运用资金投入进行生产时，需要购买大量的投资品，即劳动工具、劳动对象以及劳动力，这实质上也是消耗社会产品的过程，即消费过程。可见公共投资具有增加供给、消费社会产品两种功效。

第二节 公共投资的研究对象及研究方法

一、公共投资的研究对象

公共投资作为研究公共投资资金运动规律的一门科学，其理论基础的产生和形成并未完全从投资经济学中独立出来。事实上，投资经济学的理论基础最早诞生于西方经济学之中。古典经济学派很早就对资本的使用方向、使用途径、将对国民经济产生何种影响、资本的类别以及资本积累对经济发展和国民收入分配的影响提出了许多理论见解。后来，马歇尔将边际分析的方法引入经济学，从而为投资学提供了效益评估、成本核算的工具。凯恩斯则在其宏观理论中将“投资 = 储蓄”作为宏观分析的基础和构架，并提出“投资乘数原理”来论证投资对于国民收入的加倍推动作用。在现代西方经济学中，哈罗德—多马的经济增长模型、新古典学派的增长模型、新剑桥学派的经济增长模型都对投资问题作了深入分析。萨缪尔森也对此作过理论探讨。在马克思主义政治经济学中对于资本的运动、资本积累、社会生产方式、借贷资本、信用、股份公司等许多涉及投资学的问题都作过理论阐释。可见投资经济学理论并不是一种独立于西方经济学和马克思主义政治经济学之外的理论，而是在这些理论基础上延伸出的关于公共投资资金运动过程中的一般规律及特殊运动规律的一门经济学的分支学科。

正是基于这样的认识，公共投资经济学的研究对象应包括以下几个方面：

(1) 关于公共投资经济行为产生及其发展以及公共投资在社会再生产过程中所发挥的作用的一般理论问题。这其中涉及到资本的产生、资本的类别、资本的循环与周转、借贷资本的运动等经济学的基础理论。

(2) 关于公共投资的宏观管理问题。这些问题包括公共投资的规模、结构、布局以及影响公共投资增长的国民生产总值、经济发展周期、财政收支状况、投资环境、投资调控等诸多宏观因素将对投资带来何种影响，此外还包括不同类别投资的特殊的运动规律问题，如工业投资、农业投资、商业投资等。

(3) 关于公共投资的微观方面。包括不同公共投资主体怎样进行决策，不同公共投资项目的实施及其管理（包括市场预测、建设规模的确定、财务评估、投资项目的监督检查和后评估等），投资风险的规避等问题。

(4) 关于微观投资过程中的具体操作问题，即投资实务。包括怎样进行可行性研究及撰写可行性研究报告，怎样进行市场预测，怎样阅读财务报表，怎样进行项目的经济评价，怎样编制项目投资概预算等。

二、公共投资的研究方法

公共投资是在投资学理论上，将研究主体集中在公共部门的范围内。从这个意义上讲，公共投资经济学研究的主体范围比我国传统意义上的投资学（即政府投资学）研究的主体范围要更为宽泛，我国传统意义上的投资学主要研究以政府作为投资主体的投资理论。由于我国社会主义市场经济的建立与发展，政府所属的企事业单位形成了政府经济中的一个相当重要的组成部分，因而公共投资则将政府投资主体扩大至政府所属的企事业单位。

位。正是由于这种投资主体范围的扩大，导致了投资运行机制发生了变化，比如筹资方式、风险承担、投资组织与实施机制、投资资金回收等。这种变化更主要地体现出公共投资主体必须按照社会主义市场经济体制的要求，遵循社会主义市场经济发展的一般规律和投资资金运动的特殊规律来从事投融资活动。

我国社会主义市场经济体制的建立，要求打破过去以政府为主、以财政资金划拨为主的单一的投融资模式，市场经济的运行机制客观上要求政府的经济活动也必须从市场出发，按价值规律办事。为此，政府作为单一投资主体的模式不可能适应市场经济发展的需要，它必须将统得过多过死的投融资权限下放给所属的各种类型的企事业单位，充分调动这些经济实体参与投融资、参与市场竞争的积极性。政府的投资活动将改变过去无所不包的格局，主要集中在公益性、基础性以及关系国计民生、推动整个国民经济发展的重大项目上，而其他经营性和金融性投资项目应大胆放权，充分发挥所属企事业单位参与投融资活动的独立性、自主性，让他们自主决策、自行筹资、自我实施、自我经营管理，以投资效益为中心，兼顾投资的社会效益，做到投资的责、权、利结合，改变过去我国投资领域中长期存在的效益差的状况。

可见，政府投资经济学同公共投资经济学的研究内容在本质上并无区别，它们的主要区别在于政府投资经济学的投资主体是政府部门或机构，公共投资经济学的投资主体不单单是政府部门、机构，还包括政府所属的企事业单位。政府投资经济学的研究内容体现了政府的目的、意志，公共投资经济学的研究内容不仅体现了公共企事业单位在投资时所遵循的政府的意愿，而且也体现了这些投资主体的投资意愿。政府所属的企事业单位投资主体的投资意愿同政府的投资意图并不是一对不可调和的矛盾，事

实上二者是辩证统一的。企事业单位投资主体在追求自身投资效益的同时，客观上将优化投资资源的配置，促进产业结构的改善，而这些目标的实现，也正是政府投资所要求达到和追求的目标。

由此可见，政府投资经济学的研究内容实质上同公共投资经济学并无两样。政府投资经济学的研究方法同样适用于公共投资经济学，这些研究方法主要有：

(1) 坚持辩证唯物主义，做到理论与实践相结合、历史和逻辑相结合。坚持马克思主义的科学世界观和方法论，是我们研究一切问题、认识客观事物发展规律的真理性的认识。一切从实际出发，按照事物发展的本来面目去寻找它们之间的内在联系，这就是唯物观。在认识的过程中，还必须坚持用联系的观点、发展的观点来揭示事物发展的规律性。坚持理论和实践相结合，绝不能把理论当做僵化的教条来束缚我们的实践，也不能因为强调实践活动而忽视科学理论的指导作用。尤其公共投资经济学是一门实践性、操作性很强的学科，这就需要在研究其发展规律性的同时要从中国的实际出发，从活生生的投融资领域的现实出发，研究这些现象之间的本质联系，从而为进一步做好投资工作打下理论基础。

(2) 定性与定量相结合。公共投资经济学涉及到大量的计量数据，这是由这门学科自身的性质所决定的，同时也是我们在研究时所必须采用的科学方法。由于客观事物现象之间并非都存在着因果联系，这就需要我们运用数理统计的方法，对客观事物发生的现象进行数字化的描述，从中寻求出现这种现象的可能有的内在联系。

(3) 动态分析与静态分析相结合。公共部门的投资活动是一

个不断变化的过程，这就需要我们既要以某一具体的时间、地点、条件为出发点进行静态分析，还要引入时间变量，历史地考察其变动状况。只有引入时序概念，才能对投资资金的运动规律有深入、真实的认识。

总之，公共投资经济学的研究方法很多，需要我们综合起来运用才能完整、准确地把握该学科所揭示的规律。

三、本书的内容安排

由于公共投资经济学的研究对象繁杂，本书在讨论投资学的问题时主要集中在公共投资经济学的基础理论以及宏观问题方面，至于公共投资学的微观问题将在投资学的其他分支学科中讨论，如投资项目管理学、投资项目评估学等。我们认为，仅仅对基础理论和宏观问题的学习讨论只能建立起一种对公共投资经济学的初步认识，但仅有这种认识显然不够。于是，我们还编写了投资实务篇，以期通过对投资中一些具体、详实的操作规范的讲解，达到在实践中能够熟练运用理论知识进行产业投资的目的。

基于本书论述的重点在于公共部门进行产业投资的基础理论以及投资的宏观方面的问题，因而本书采取了与其他教材不同的编写体例和方法，把全书分成四个篇目，即公共投资总论、公共投资的静态分析、公共投资的动态分析、投资实务，在每个篇目下面又分成若干章节进行阐释。

（一）公共投资总论

本篇从公共投资学的概念入手，系统讲述公共投资学的范畴、类型以及研究公共投资的方法、手段、意义，并从纵向角度分析了公共投资从决策到实施、再到投资资金的回收这一过程中应该采取的措施、步骤，尤其对投资决策前的可行性研究内容、

可行性研究报告的撰写以及如何评判投资经济效益的一系列指标做了深入的详尽的探讨，因而实践性内容占有较大比重。这样编排的目的就在于通过对公共投资总论的学习，不仅对公共投资的一些概念性、理论性的知识有所了解，更重要的还在于对怎样进行公共投资有一个初步的认识，对在实践中如何操作有一个明晰的轮廓。

（二）公共投资的静态分析

公共投资主体在进行投资时，必须面对投资环境、投资制度、投资资金市场的制约与限制，这些环境、制度、资金市场在某一时间点是确定不移的，当然在一段长时间内，这些因素也是变化的，具有动态化特点，并且这些因素的动态化特点同我们在进行投资时将这些因素进行静态分析并不矛盾。前者即动态化特点是这些因素的内在特征，而后者即静态分析是方法论手段，因此二者是根本不同的两个概念。公共投资主体、公共投资制度、公共投资环境、公共投资资金市场这几个范畴并非是一成不变的。实践表明，这几个因素都是随着时间的推移、条件的变化、经济的发展而处于动态变化的过程，它们都具有动态化特点。我们这里把它们放入投资的静态分析一篇中，主要是基于这些因素的存在在某一时间、地点是相对稳定的。公共投资部门在进行投资时所面临的投资制度、投资环境、投资资金市场都是客观的，处于相对稳定的状态，否则投资者将无所适从。正因为如此，将这四个章节划入投资的静态分析篇目中，试图用静态分析的方法剖析在某一时刻或者某一时间段内影响公共投资主体行为的几个重要的外部客观因素。

（三）公共投资的动态分析

投资的动态分析主要论述了投资的规模、结构、布局、调控

等内容，这几种因素同样在某一时点是相对稳定的，但比较其前面的环境、制度、资金市场以及投资主体而言，这几种因素的动态化程度更强，更具有变动性。从一个社会而言，整个社会的投资规模、结构、布局以及国家对投资的调控，随时处于变动的状态，这就需要我们用运动的眼光，采用动态的分析方法对这些因素的运动规律进行分析和阐释，只有这样，才能揭示出投资运动的真正规律。

（四）公共投资实务

理论学习的目的在于用理论指导实践，编写这一篇的目的就在于立足于对前面几个篇目理论知识掌握的基础上，通过一系列发生在投资领域里的成功或失败的案例，告诉读者应该怎样从事投资经济行为，即人们在进行公共投资时应该采取什么样的步骤、方法，应该遵循什么样的原则、程序，应该选择什么样的方式进行筹融资等。同时本篇还提供了一个农村电网改造的项目评估报告，以期读者通过对该评估报告的学习，能够掌握项目评估报告的写法，并对一个项目投资应该从事哪些方面的准备及组织实施工作有一个大致的了解和认识。此外，基于证券投资愈益成为现代市场经济运行的重要组成部分，因而对于证券投资的一些理论和实践问题进行了探讨，以便于读者能够更加全面、系统地了解投资经济行为所具有的内涵，并在实践中运用投资理论从事实际的投资活动。