

国有资产投资管理。

李 燕 王 奕 主 编

中国环境科学出版社

1 9 9 3

前 言

国有资产投资就是以政府和全民所有制企业单位为主体所发生的投资行为。建国以来，通过年复一年的国家巨额投资，我国已经积累起了价值两万多亿元的国有资产，它是我国进行社会主义现代化建设的坚实基础和可靠保障。

改革开放以来，我国投资领域从高度集中统一的计划经济体制下的以单一的国家投资为主，开始向投资主体多元化、投资渠道多源化、投资方式多样化转变。在各种投资中，以各级政府和国有企业为主体的国有资产投资仍具有举足轻重的地位，它在引导全社会的投资方向，优化资源配置，保持合理的投资规模和结构，提高投资的经济效果，保证国民经济协调稳定发展等方面起着重要的宏观调控作用。因此，加强对国有资产投资管理内容、方法的研究就显得尤为重要。本书即以国有资产投资为研究对象，总结了我国国有资产投资管理中的经验和问题，从我国实际出发，着重探讨了在向社会主义市场经济体制的转变过程中，如何加强各个层次、各种方式的国有资产投资的管理。

本书由李燕、王奕主编并总纂。全书共分八章，各章分由专人编写。第一章由李燕、张富根执笔，第二章由王奕执笔，第三章由刘玉平执笔，第四章和第六章由金玲执笔，第五章由马海涛执笔，第七章由张葳、张富根执笔，第八章由邢建平执笔。

由于目前对国有资产的投资管理尚处于起步和探索阶段，诸多理论与方法还不成熟，加之编者水平所限，因此，此书无论在结构体系的选择构造上，还是在理论与实践的探索研究上，都不尽完善，难免有疏漏错误之处，恳请广大读者批评、指正。

编 者

1992年12月1日

目 录

| | |
|----------------------------------|---------|
| 第一章 国有资产投资管理概论..... | (1) |
| 第一节 国有资产投资的基本概念..... | (1) |
| 第二节 国有资产投资的范围、特点及职能作用..... | (10) |
| 第三节 国有资产投资管理的研究对象..... | (22) |
| 第四节 国有资产投资管理的必要性和任务..... | (26) |
| 第二章 国有资产投资的宏观管理..... | (30) |
| 第一节 国有资产投资宏观管理的意义、任务和原则..... | (30) |
| 第二节 国有资产投资规模的宏观管理..... | (38) |
| 第三节 国有资产投资结构的宏观管理..... | (51) |
| 第四节 国有资产投资宏观管理手段..... | (60) |
| 第三章 国有资产投资项目管埋..... | (72) |
| 第一节 国有资产投资项目管埋的意义和任务..... | (72) |
| 第二节 国有资产投资项目决策阶段管埋..... | (80) |
| 第三节 国有资产投资项目实施阶段管埋..... | (91) |
| 第四章 国有资产投资的银行管埋..... | (106) |
| 第一节 国有资产投资管埋的金融机构..... | (106) |
| 第二节 建设银行对预算内固定资产投资拨款的管埋..... | (112) |
| 第三节 建设银行对预算内固定资产投资贷款的管埋..... | (120) |
| 第四节 建设银行对基本建设支出预算和基本建设基金的管埋..... | (126) |
| 第五节 银行对国有固定资产和流动资产投资的管理..... | (136) |
| 第五章 国有资产证券与股份投资管理..... | (147) |
| 第一节 国有资产证券投资管理..... | (147) |
| 第二节 国有资产股份投资管理..... | (163) |
| 第六章 国有资产涉外投资管理..... | (175) |
| 第一节 我国间接利用外资的管埋..... | (175) |

| | | |
|-----|---------------------------|---------|
| 第二节 | 我国直接利用外资的管理..... | (186) |
| 第三节 | 我国对外直接投资的管理..... | (195) |
| 第七章 | 国有资产投资回收与效果考核管理..... | (204) |
| 第一节 | 国有资产投资回收管理..... | (204) |
| 第二节 | 国有资产投资效果考核的基本概念..... | (208) |
| 第三节 | 考核和评价国有资产宏观投资效果的指标体系..... | (226) |
| 第四节 | 考核和评价国有资产微观投资效果的指标体系..... | (231) |
| 第八章 | 国有资产投资管理体制..... | (240) |
| 第一节 | 国有资产投资管理体制的基本内容..... | (240) |
| 第二节 | 我国国有资产投资管理体制的沿革..... | (245) |
| 第三节 | 我国现行国有资产投资管理体制..... | (255) |

第一章 国有资产投资管理概论

第一节 国有资产投资的基本概念

一、国有资产投资的概念

(一) 什么是投资

投资是一个多层次、多侧面、内涵丰富的经济概念。它属于商品货币经济的范畴，随着社会经济的发展，其内容不断被拓宽，并在不同的社会政治经济条件下，被赋予特定的含义。

投资，在资本主义经济中，通常是指投资者以获取利润为目的投入资本于国内或国外企业的行为。这种行为主要是通过购建企业直接经营，或通过购买企业发行的股票和公司债券以及从事货币的贷放和不动产的购置等活动来实现的。就是说，在资本主义社会里，投资的目的是为了最大限度地获取利润，其形式既包括投资者直接地运用资本建造厂房、购置机器设备和原材料等进行生产经营的直接投资形式，也包括投资者通过购买证券，诸如购买政府和公司债券、企业股票等，以转让资本的使用权，而获得利息或红利的间接投资形式。

投资除了具有直接投资和间接投资两种主要形式外，还具有双重含义。从静态上讲，可以把投资看作一笔用于特定目的的资金；而从动态上讲，投资又是一种把资金用于特定目的的经济活动。因此，投资既用来代表特种资金，又用来特指某些经济活动。

由于投资属于商品货币经济的范畴，因此它并不是资本主义社会所特有的，在存在商品货币关系的社会主义社会中，也必然

存在投资这个经济范畴。即投资——或是购买生产资料、劳动力并采取一定方式使之结合，以获得利润；或是购买债券或股票，以使投入的资金增殖，这种经济活动，在社会主义社会也广泛存在着。所不同的是，由于社会主义社会的生产关系发生了根本变化，因而投资在社会主义经济当中被赋予了更加丰富的内容。

投资在社会主义经济中是指以发展社会生产力，增加社会财富为主要目标，以满足整个社会不断增长的物质和文化需要为目的，将资金投入用于购置和建造固定资产，购买和储备流动资产以及购买各种证券的经济行为。

社会主义投资存在着投资的一般属性，即通过投资活动使资产得以增加，资金得以增殖。这是生产扩大，社会进步的基础。这就要求在进行投资时，要讲究投资的经济效益。另一方面，社会主义生产目的是满足整个社会日益增长的物质文化需要，它又决定了社会主义投资与资本主义投资所不同的社会属性，即在追求投资的经济效益的同时，还要讲究投资的社会效益。因此，在我国的投资中，包括生产经营性投资和非生产经营性投资两大部分，生产经营性投资能够回收并增殖，它主要目的是扩大或保持物质生产能力、提供更多的物质产品和服务。非生产经营性投资主要用于文教科学卫生设施、社会基础设施、国防设施等，因此它一般不能增殖，甚至不能回收，但它又是社会主义经济建设和文化建设所必需的，要予以保证。

社会主义投资也包括直接投资和间接投资两种形式，直接投资具体化为固定资产和流动资产的投资，间接投资具体化为各种证券投资。

固定资产投资是指投入用于固定资产再生产的资金及与之相联的投资行为。

固定资产是指在社会再生产过程中，能够在较长时期内，为生产和生活服务，并在使用过程中，保持原有物质形态的劳动资料 and 消费资料。按其经济用途，可分为生产性固定资产和非生产性固定资产两大类。生产性固定资产，是指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、水库等；非生产性固定资产是指直接服务于人民物质文化生活的消费资料，如医院、学校、住宅及其它生活福利设施。

由于固定资产能够在较长时期内使用，并在使用过程中逐渐损耗而最后丧失它的效用，所以，为了保证原有的生产规模和进一步扩大生产规模，就必须不断地进行固定资产再生产，就是固定资产本身不断补偿和不断积累，不断更新和不断扩大的连续过程。它包括简单再生产和扩大再生产。固定资产的简单再生产是指建造出来的新的固定资产只能补偿、替换被消耗掉的固定资产，因此，建设只能在原有的规模上进行；固定资产的扩大再生产是指建造出来的新的固定资产多于被消耗掉的固定资产，因而建设得以在扩大的规模上进行。所以，为了使固定资产的再生产能够正常进行，就需要有相应的固定资产投资做保证。

与固定资产再生产的特点相适应，固定资产投资也分为两类：基本建设投资 and 更新改造投资。前者主要用于固定资产的扩大再生产，后者则主要用于固定资产的简单再生产。

流动资产是指在企业的生产经营过程中，经常改变其存在状态的那些资金运用项目。如工业企业的材料、在产品、产成品、库存现金、银行存款等。用于流动资产的资金称为流动资产投资。通常情况下，如果经济愈发达，管理水平愈高，则流动资金所占比例愈小。

另外，随着改革开放的推进，证券（主要是债券、股票）投资也开始出现并逐步扩大，它为我国社会主义的投资增加了新的内容。

（二）国有资产投资

在我国目前的经济体制下，投资呈多层次、多元化。全社会的投资包括各级政府投资、全民所有制单位投资、城乡集体所有制投资、城乡个人投资、外商投资等。因此，经过投资行为后形成的资产也归属不同的投资主体。所谓国有资产，顾名思义，是

指属于国家所有的资产，所以，其投资的主体应该是国家，具体化为各级政府和全民所有制单位。因此，国有资产投资就是以政府和全民所有制单位为投资主体所发生的投资行为，在我国社会主义条件下，这种投资行为具有社会主义投资的内容。其中，政府投资是指由国家直接安排的投资，由各级政府计划部门根据国家宏观调控和产业政策的要求及财政分配情况确定投资项目；全民所有制单位投资，这里主要是指国有企业投资，它是以国有企业为投资主体，用国家资金或留用资金等向国内各地区、各行业的投资，购买或持有其他企业股份以及向境外的投资。

二、国有资产投资的形成

进行国有资产投资活动需要有资金，而资金只能来源于社会产品价值的转化，因此，对国有资产投资资金来源于社会产品总价值 C 、 V 、 M 的哪一部分，需要做认真的考察。

M 部分是投资形成的根本源泉。 M 是物质生产部门劳动者为社会创造的纯收入，是剩余产品的价值表现。从 M 部分获得投资的资金来源，是通过在再生产过程中不断进行积累形成的。社会主义积累就是一定时期将社会纯收入资金化的过程。国有资产的投资资金的来源，主要是从社会产品的 M 部分转化来的。由于我国是以生产资料公有制为基础的，国家一方面拥有政治权力，可以参与社会产品的初次分配和再分配，从社会纯收入中取得各种税收收入，同时，它还拥有生产资料所有权，可以参与国有企业收益分配，取得企业收入。

V 的一部分可以在一定条件下转为投资。 V 部分价值，是生产过程中用于补偿劳动者活劳动消耗的价值量，是社会主义条件下劳动者为自己进行的必要劳动价值。这部分价值的用途是个人消费，原则上只能用于劳动力的再生产。但从社会发展的角度看， V 的实际构成内容在不断变化，如我国近年来的变化，从原来的主要用于满足温饱，逐渐发展为在温饱基础上住、用、行水平的

提高。由于V部分价值所表现的货币基金通常是先形成后使用，在形成和使用的期间存在着货币的闲置阶段，而且，一般来说，这部分收入通常会有消费剩余，用于住、用、行方面货币更是如此，这是因为住、用、行等费用并不象吃、穿那样具有即时性，它在花费之前需要有一段时期的累积过程。这部分剩余，既可以由银行通过信用方式收集起来，也可以由财政通过发行公债方式收集起来，将其转化为投资资金。

C部分在一定条件下可以用于扩大再生产投资。社会总产品价值中C的部分是补偿基金。补偿基金中用于补偿原材料等劳动对象价值的消耗部分由于很少有闲置阶段，不可能再作其他用途，也就不能用于新的投资。补偿基金的另一部分是企业在生产过程中建立的固定资产折旧基金，是企业固定资产简单再生产的重要资金来源，主要作为原有固定资产的修复和更替的货币准备金。从折旧基金的形成和使用的特点来说，折旧基金是固定资产游离价值在一定时期的沉淀，这种沉淀一直延续到固定资产更新之时，在折旧基金的提取到使用期间，存在着暂时闲置现象。根据折旧基金的这一特点，马克思提出折旧基金具有补偿性和积累性双重性质的原理。马克思在分析了资本积累的过程后指出，凡是使用许多不变资本，因而也使用许多固定资本的地方，补偿固定资本损耗的这部分产品价值就是积累基金，这个基金可以被使用它的人用来作为新固定资本（或流动资本）的投资，而且这部分积累根本不是从剩余价值中扣除的。企业虽然时刻在进行着固定资产的更新，但更新时所用资金是该固定资产本身的货币准备金。所以说，在拥有一大批固定资产的企业中，在某一时期企业虽然会有一些固定资产因达到报废年限而需要资金用于更新，但总有一些固定资产在使用之中，也即总有一些货币准备金在闲置着，且这些闲置资金随着社会再生产的扩大而不断增加，折旧基金用于积累性的新的投资的可能性和数量也在不断增长。

综上所述，国有资产投资是社会总产品中转化过来的价值，但社会总产品价值中的各不同价值部分，有着不同的性质和用途

规范。M部分是投资资金的根本源泉，V和C部分的价值只是在一定条件下才能转化为投资资金。

三、国有资产投资的筹集

筹集投资资金是组织投资活动的关键环节，国家应尽力开辟投资渠道，积极筹集投资资金。当前，国有资产投资资金来源渠道主要有：

（一）国家预算

指国家根据国民经济和社会发展的需要，由中央和地方各级政府从其组织的财政收入中直接安排用于各项国有资产的投资支出。包括：

1. 国有资产收益

国有资产收益是国家凭借生产资料所有权而获得的利润上缴、承包费及租赁费上缴和国有资产产权变动收入等。国有资产产权变动收入是指国有企业转让、出售、拍卖、兼并等取得的收入，转让、出售国有专利技术、商誉等无形资产取得的收入，以及国有土地使用权转让收益，矿藏资源开采权转让收益，山林、草地、河流开发权转让收益和森林采伐权转让收益等等。这些收入是国家参与国有企业纯收入分配和国有资产处置过程中获得的，是国家掌握的集中性资金的一部分，资金的使用具有长期性的特点，主要用于国有经营性资产的再投资。

2. 税收

税收是国家凭借政权所取得的强制性、无偿性的资金，它来源于包括全民和非全民所有制组织和个人的全体社会成员的缴纳。国家税收形成的资金，主要是国家参与国民收入的再分配得来的，它是国家掌握的集中性资金的主要部分，这部分资金的使用同样具有长期性的特点。国家税收一方面是作为国家一般管理和组织机构所需费用的必要扣除，同时也是满足社会共同需要所

需资金的主要来源。国家税收在用于国有资产投资时，主要用于保证行政、国防、文教科学等非经营性国有资产的投资和国家重点经济建设的经营性国有资产的投资。

3. 国家建设性公债

公债是国家信用形式之一，是国家运用信用手段，按照有偿的原则筹集的资金，是国家财政前两个来源的重要补充和调剂。国家发行公债，主要是为弥补税收和企业收入不足而采取的特殊措施，同时公债也对供求关系的调节起重要作用。以公债方式筹集的资金，是有借有还的周转性资金，虽然公债可以有长期公债，但公债的使用总是有一定时限，且到期必须归还。这就是说，公债筹集的资金，是社会闲置资金的利用，资金的使用具有暂时性的特点。公债有内债和外债之分。内债主要有国库券、各种建设债券等。国库券一般用于弥补预算收支差额，但我国国库券实际上也是筹集建设资金的一种方式，而各种建设债券则明确直接用在国有资产投资上。外债可以分为在国外发行公债券和向国外借款。其中，向国外借款可以是政府贷款、国际金融组织贷款，也可以是一般的商业贷款。应视项目的迫切程度、预期收益确定具体的借贷方式。

（二）银行信贷渠道

在我国，作为国家银行的银行信用，是为社会主义建设筹集资金的两条重要渠道之一，它通过国家银行的受信和授信活动，对社会资金进行余缺调剂，在筹集资金和调节供求关系上起着重要的作用。银行的受信活动是银行以吸收存款方式筹集资金的过程，主要吸收包括企业存款、财政性存款和居民储蓄存款等暂时闲置资金，它以偿还和付息为条件取得这些资金。银行以贷款方式进行授信活动，其资金的使用是有偿性质的，这与无偿性的财政资金不同，银行信贷资金除了一部分作为沉淀性资金也可以长期使用外，其大部分资金是短期周转性资金。进行国有资产投资可以利用的银行贷款，主要是建设银行贷款，此外还有其他银行

和金融组织的贷款。

（三）国有企业自筹

国有企业是国家直接投资的产物，作为国有资产收益一部分的企业税后留利以及企业提取的固定资产折旧基金等，是国有企业用于国有资产投资的重要资金来源。

（四）地方自筹

各级地方政府在统一的国家预算资金之外，还可以通过各种渠道，自行筹集国有资产投资资金。其来源主要是地方预算机动财力和地方财政掌握的各种预算外资金。这些资金在保证其特定用途之后的结余，可以由地方筹集用于国有资产的投资。

四、国有资产投资分类

国有资产投资根据不同的划分标准，可以进行不同的分类。

（一）根据投资在社会经济中的作用不同，可分为生产经营性投资和非生产经营性投资

生产经营性投资是指物质生产及流通领域内的投资，如对工业、农业、商业、服务业、交通运输业、通讯邮电业、建筑业等部门的投资；非生产经营性投资是指在非物质生产领域内的投资，如对行政国防、科教文卫、居民住宅、商业网点、城市基础、福利设施、环境保护等方面的投资。非物质生产领域内的投资虽不直接取得盈利，但它为物质生产领域服务，与物质生产领域投资相辅相成。

（二）根据资金周转过程不同，分为固定资产投资和流动资产投资

固定资产投资是指对固定资产再生产的投资，包括基本建设

投资和更新改造投资；流动资产投资是指对原材料、燃料等劳动对象的投资。

（三）根据投入资金在社会再生产中的作用不同，分为简单再生产投资和扩大再生产投资

简单再生产投资具体表现为更新改造投资，扩大再生产投资具体表现为基本建设投资。

（四）根据投资的方式不同，分为直接投资和间接投资

直接投资是指直接购置和建造固定资产的投资；间接投资是指以购买债券、股票等形式进行的投资。

（五）根据投资范围不同，可分为国内投资和涉外投资

国内投资是指在本国内的投资；涉外投资是指跨越国界的投资，包括我国的对外直接投资，也包括外国与我国的合营、合作投资。

（六）根据投资主体不同，可分为政府投资和国有企业投资

政府投资是指由国家各级政府直接安排的投资，主要分为中央政府投资和地方政府投资。中央政府投资由中央预算对中央确定的建设项目供应资金；地方政府投资由地方各级预算对地方确定的建设项目供应资金。

国有企业投资是指国有企业直接安排的投资。随着国有企业经营机制的转换，企业经营自主权进一步扩大，国有企业作为国有资产投资主体的地位也将日益重要。

（七）根据资金管理权限的不同，可分为预算内投资和预算外投资

预算内投资是用中央和地方的预算资金，按确定的计划项目安排的投资；预算外投资是指各地区、各部门、各企事业单位用

自己的机动财力和自筹资金对所确定的项目安排的投资。

第二节 国有资产投资的范围、 特点及职能作用

一、国有资产投资的范围

国有资产投资的主体主要是各级政府和国有企业。由于各级政府和国有企业在社会管理和国民经济发展中所处的地位不同，其所担负的职责任务也不同，因此，它们在国有资产投资中有着各自的投资范围。

（一）各级政府的投资范围

根据我国宪法规定，我国的政权结构分为中央、省（市）、县（区）、乡（镇）四级。根据各级政府的职责差异及分析问题的需要划分为中央政府和地方政府两个层次，省及省以下的各级政府为地方政府。

1. 中央政府的投资范围

中央政府代表着整个国家的全局利益，担负着保障国家职能的正常行使和推动社会及经济协调发展的重大任务。因此，中央政府的投资项目一般都具有全国意义。具体包括：

（1）对经济发展的投资

在国家的经济建设中，一些具有全国意义的，关系国计民生的重点建设项目及一些代表当今世界高新技术的新兴产业部门，虽然其受益面广，但由于耗资巨大，建设周期比较长，因此风险较高，而收益较低。如国家大型骨干企业、铁路干线、大型桥涵、电站、港口码头、矿区建设、油田开发、水利枢纽、邮电通讯、粮棉基地和电子技术、航空航天等等。这些国有资产的投资，多由中央政府承担。

（2）对社会发展的投资

在我们社会主义国家，国家在承担繁重的经济建设任务的同时，还承担着对社会发展及进步的投资。在当今世界里，一个国家是否发达是一个全面性的概念，经济发展水平只是发达的标志之一，更重要的是从经济到政治、国防、文化教育、科学技术、健康水平等形成一个全面发达的社会。我们的发展目标是实现工业、农业、国防、科技四个现代化，因此，对全国性的国防建设、科学技术、教育卫生、体育发展等的投资，也由中央政府承担。

2. 地方政府的投资范围

各级地方政府代表着本地区的利益，它的投资范围有别于中央政府。

（1）对经济发展的投资

主要是对改善本地区投资环境有重要影响的地区性或跨地区的建设项目的投资。如地方的公路、铁路、桥梁建设，水利灌溉、城市农副食品基地等农业工程，电力、煤炭等能源项目的建设等。其次是对本地区的基础设施和市政建设等非经营性项目的投资，这类投资社会效益高，能够吸引企业的投资活动，提高企业的投资效率，是地方投资的重要领域。

（2）对社会发展的投资

地方的社会发展事业是整个国家社会发展的基础，它不仅关系到本地区的经济社会繁荣，而且关系到全民族的素质的提高。因此，地方政府对本地区的科技教育、文化体育、医疗卫生等事业的发展负有极为重要的责任，是地方政府投资的重点。另外，为适应经济和社会发展的需要，地方应多投资于发展第三产业，除商业、服务业外，还要开发金融保险业、旅游业、文化娱乐业等等。第三产业行业纷繁复杂，具有规模小、信息灵、转向快的特点，地方政府应给予扶持。

（二）国有企业的投资范围

我国社会主义国有企业是适应市场的要求，从事生产、流通

以及服务性活动的基本经济单位，是依法自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的商品生产者和经营者，是独立享有民事权利和承担民事义务的企业法人。

在高度集中统一的投资管理体制下，政府投资是单一的投资形式，对企业投资的全过程都是通过国家指令性计划来组织实施的。随着经济体制改革的深入进行，社会主义市场经济体制的逐步建立，要求转换企业经营机制，要求社会主义全民所有制经济实现生产资料所有权与经营使用权分离，国家对国有企业由微观直接管理转向宏观间接管理，企业将成为社会投资的基础，承担着社会主义简单再生产和扩大再生产的任务。

国有企业的生产目的，从根本上说应当是服从于社会主义生产的最终目的。但是，在商品经济条件下，国有企业作为社会经济活动的主体，不能象政府投资那样，直接地满足整个社会的物质文化需要，它投资的直接目的，应该是为了实现价值的增值，为了盈利。只有实现价值的增值，企业作为商品生产者和经营者才有活力，才能在商品经济中，维持自身的存在和具有自我发展的能力，也只有这样，整个社会的发展及社会主义生产的最终目的的实现才能有可靠的物质基础。

根据国有企业的性质，其投资范围应该是效益好，盈利多，资金回收快的生产性项目。只有这样才能保证国有资产的保值、增值。

二、国有资产投资的特点

国有资产投资在全社会投资中的特殊地位决定了其投资具有与一般投资不同的特点。

（一）政府投资的特点

1. 以满足社会综合利益为投资目标

各级政府是整个社会综合利益的集中代表，其投资必须有利

于维护公众利益，实现经济、社会、生态的全面发展和良性循环。因此，政府投资目标不是追求投资收益的最大化，而是要追求能推动社会发展，满足全民需要的投资目标，要考虑投资的宏观性和经济、社会、环境的综合性，追求目标的多元化和利益的综合化。这就决定了政府投资政策不能出现偏颇现象，即不能偏重发展经济，而造成严重的科教文卫落后问题、环境问题、人口问题等等；也不能过分强调社会投资的作用，而出现经济发展的滞后问题。必须注意投资的综合配置。

2. 以规模大、投资期限长的项目为投资对象

政府在整个社会中的地位和作用决定了政府可以聚集全社会的资金，从事一般企业承担不了的大型、特大型项目的建设。如我国的上海宝山钢铁公司、三峡水利工程等耗资数十亿、数百亿的建设项目，其建设周期要长达几年、十几年、甚至几十年，其投资规模、投资期限、预期风险都是其它投资主体所望而却步的。因此，它必须由政府来承担。

3. 以效益的长期性为投资标准

政府投资方向的选择往往以效益的长期性为目标。基础设施的建设要符合未来经济、社会发展需要，直接生产投资要注意产业的前向、后向关联，社会投资也应符合经济发展的需要。因此，其投资项目一旦建成，将在较长时期内发挥作用，如重要基础能源、原材料工业、油田、电站、铁路公路、大桥大坝、文教卫生设施、城市基础设施等建设项目，都具有使用期限长，受产业结构、技术结构变化影响小的特点。

4. 以综合效益来评价投资效果优劣

由于政府投资具有宏观性、综合性，因此其投资项目在考虑经济效益的同时，更多的要考虑其社会效益和生态效益；在考虑眼前利益的同时，更重要的是考虑其长远利益；在考虑其直接效益的同时，还要考虑其间接效益。所以，对其投资项目的评价，不能只从经济效益出发，而要以其综合效益来评价其投资效果。

5. 以服务经济为投资的出发点