内容提要

本书共分三编 第一编是理论编，分五章介绍了我国政府投资项目管理制度的历史沿革，比较了美国、英国、德国以及我国香港地区对公共工程管理的国际惯例，详细阐述了代建制的概念、模式、契约关系及监管体系 第二编为实务及案例编，分六章介绍了政府投资项目代建工作的具体程序，包括代建项目的委托、代建人的选择、代建合同及其管理、代建项目的前期管理和代建项目实施阶段的项目管理，涵盖了一个代建项目具体操作过程中的所有程序，并且结合工作流程对具体的案例进行了剖析，给读者一个更为直观的认识 第三编为附录，列出了代建制相关法律法规、各地代建制管理办法以及有关的合同文件示范文本，供读者参考。

本书既可以作为广大从事或立志于从事政府投资项目代建管理工作的企事业单位及管理人员的操作手册，也可以作为代建项目的业主进行代建管理工作招标的指南，还可以为政府相关管理部门进行代建行业管理提供理论依据。从其理论价值来看，也可以作为高等院校和研究机构从事工程项目管理，尤其是政府投资工程项目管理研究的专业人员的参考书以及高等院校工程投资[illegible]管理类研究生的辅助教材使用。

摇图书在版编目（[illegible]）数据

摇政府投资项目代建制理论与实务 [illegible]贻林，阎孝砚主编援
—天津：天津大学出版社，[illegible]
摇[illegible]

摇Ⅰ援[illegible]摇Ⅱ援①尹[illegible]②阎[illegible]摇Ⅲ援[illegible]国家行政机关 原投资 原基本建设项目 原项目管理摇Ⅳ援[illegible]

摇中国版本图书馆 [illegible]数据核字（[illegible]）第 [illegible]号

组稿编辑：张摇颖
责任编辑：姚卫东摇徐摇阳
封面设计：谷英卉
技术设计：郭摇婷

出版发行摇天津大学出版社
出版人摇杨欢
地摇摇址摇天津市卫津路 [illegible]号天津大学内（邮编：[illegible]）
电摇摇话摇发行部：[illegible]摇邮购部：[illegible]
网摇摇址摇[illegible]
短信网址摇发送“天大”至 [illegible]
印摇摇刷摇保定市印刷厂
经摇摇销摇全国各地新华书店
开摇摇本摇[illegible]
印摇摇张摇[illegible]
字摇摇数摇[illegible]千
版摇摇次摇[illegible]年 [illegible]月第 [illegible]版
印摇摇次摇[illegible]年 [illegible]月第 [illegible]次
定摇摇价摇[illegible]元

前　言

摇摇随着我国投资体制改革的不断深入，政府投资项目的建设管理模式已由“投、建、管、用”一体化的模式逐渐向“投、建、管、用”职能分离的模式转化。近年来，全国各地均已开始推行政府投资建设工程“代建制”项目管理模式的试点工作，并取得显著成效。国务院于[illegible]年[illegible]月发布的《关于投资体制改革的决定》就明确指出“加强政府投资项目管理，改进建设实施方式”，“对非经营性政府投资项目加快推行‘代建制’，即通过招标等方式，选择专业化的项目管理单位负责建设实施，严格控制项目投资、质量和工期，竣工验收后移交给使用单位”。推行“代建制”的目的，就是要通过专业化的建设项目管理，最终达到控制投资、提高投资效益和管理水平的目的，这也是我国政府投资项目管理的一种制度创新。

作为一种新的项目管理模式，要在全国范围内推行，尚存在两方面的困难：一方面，学者们在理论上仍存在一些认识上的分歧，无法给代建各方以清晰的理论指导；另一方面，由于国家尚未颁布相应的管理办法，在代建项目实施过程中面临的一些问题还没有明确的法律依据，让代建各方感到无所适从。

为配合政府投资项目“代建制”的推行，解决代建项目实施中的理论与实践问题，天津理工大学公共项目与工程造价研究中心（[illegible]）在总结近几年有关政府投资项目管理的研究成果的基础上，通过对国内“代建制”试点大量典型案例的调研和分析，在[illegible]全体同仁的努力下，倾力打造出全国第一部详细阐述我国政府投资项目代建管理理论与实务的巨著，力图在理论上能够统一对“代建制”这一新生事物的认识，为在实践中具体从事代建管理工作的单位和人员提供一本操作性较强的实用手册。

本书参编人员分工如下。

第一编：

第一章摇刘金来摇摇摇摇摇摇第二章摇李丽香摇摇摇摇摇摇第三章摇刘金来摇严摇玲

第四章摇严摇玲摇摇摇摇摇摇第五章摇李丽香摇赵摇军

第二编：

第一章摇吕胜普摇陆晓春摇第二章摇严摇玲摇摇摇摇摇摇第三章摇赵摇军

第四、第五章摇吕胜普摇赵摇军摇摇摇摇摇摇摇摇摇摇摇摇第六章摇王文超摇严摇玲

第三编：

李丽香摇刘文芳

虽然从本书的立意到最后的完成，仅仅经历了一年的时间，但如果追溯到我中心从[illegible]年就已经开始的有关政府投资项目的研究工作来看，我更愿意称之为一项产品，即使用“穷六年心血，斥百万巨资”来形容它，亦不为过。尽管我们已经倾尽全力，但由于编者水平有限，再加上一些问题本无定论，书中难免有纰漏或不妥之处，希望广大读者批评指正。

本书在编写过程中，得到了北京国金管理咨询有限公司、天津大学出版社等单位的大力支持，使本书得以顺利完成。我们在此一并向他们表示衷心的感谢！

天津理工大学摇尹贻林

[illegible]

[illegible]年[illegible]月[illegible]日

第一编摇政府投资项目理论

此为试读,需要完整PDF请访问: www.ertongbook.com

第一章

政府投资项目及其管理概述

第一节摇政府投资项目的界定

一、政府本质的演进

马克思曾经指出，人的本性并非其自然属性，而是其社会性。“人的本质并不是单个人所固有的抽象物。在其现实性上，它是一切社会关系的总和。”①同时他指出：“人的依赖关系（起初完全是自然发生的）是最初的社会形式。在这种形式下，人的生产能力只是在狭小的范围内和孤立的地点上发展着的。以物的依赖性为基础的人的独立性，是第二大形式。在这种形式下，才形成普遍的社会物质交换、全面的关系、多方面的需要以及全面的能力的体系。建立在个人全面发展和他们共同的、社会的生产能力成为从属于他们的社会财富这一基础上的自由个性，是第三个阶段。”②而国家强权组织的建立，正是人的社会性最发达的终极表现。政府则是一个国家的立法、行政和司法等机关的总称。政府的特性主要表现为：①阶级性，政府的阶级性是其赖以建立的社会关系和社会环境所规定的，是国家的阶级性在政府基本特性方面的体现；②公共性，政府本质上是统治阶级的统治工具，但是，政府的作用必须通过一定的程序和途径，在形式上或者实质上把自己的主张、制度、规则和政策等上升为对普遍的公共利益的诉求，以公共利益的名义或者实际要求来行使权力；③权威性，政府的权威性是国家的强制性和合法性的有机结合和集中体现；④有机组织性，尽管现代政府都形成了严格的职能分工和权力划分，但是就政府机关各部分之间的关系而言，则构成了严密的有机整体；⑤特定的职能规定性，从总体上来看，政府执行着国家对内和对外的政治统治和政治管理的基本职能，但是，在不同的历史时期、不同的社会经济背景下，各个不同国家的政府的职能在其范围、内容和行使方式等方面，都有其特定的内容。

在国家产生后的各个时代，人们对于政府本质的认识多有不同。但随着时间更替，人们对于政府的认识，已经从政权优越的超强政体转变为对内的契约法人。早在员苑园年，美国人就在《独立宣言》中庄严宣告：“我们认为下面这些真理是不言而喻的：人人生而平等，造物者赋予他们若干不可剥夺的权利，其中包括生命权、自由权和追求幸福的权利。为了保障这些权利，人类才在他们之间建立政府，而政府之正当权力，是经被治理者的同意而产生的。……当追逐同一目标的一连串滥用职权和强取豪夺发生，证明政府企图把人民置于专制统治之下时，那么人民就有权也有义务推翻这个政府，并为他们未来的安全建立新的保障。”而在资本主义启蒙时期，思想家们一致认为国家与政府应当服从人作为其本身的目的。洛克就认为，政府是通过社会契约建立的，而建立政府的唯一目的就是“保护每个人的私有财产”。从经济学角度，亚当·斯密的自由放任主义理论在自由资本主义时期影响了整整几个时代的思想家和政治家。他们相信经济的自我调节机能，相信市场这只“看不见的手”会自觉地指明前进的方向，而国家只需充当“守夜人”的角色，管得越少越好。一时之间，经济的自由放任、政府的不加干预成为管理经济最成功的经验。然而，员怨世纪末 圆园世纪初，席卷整个资本主义世界的经济危机打破了亚当·斯密为人们所设想

① 《马克思恩格斯选集》，员怨园年版，第 员卷，员怨页，北京，人民出版社。

② 《马克思恩格斯全集》，员怨怨怨年版，第 猿园卷，员园园- 员怨怨页，北京，人民出版社。

的最为理想的经济模式。经济危机使人们认识到由于在市场机制作用下，市场经济主体具有天然趋利性和盲目性，因而也产生了单纯市场主体本身难以克服的缺陷。其后出现的凯恩斯学派，主张扩大政府职能，以各种经济政策来干预消费倾向和投资，从而刺激生产。他还主张国家通过税收等政策来改变资本主义收入分配不公的状况。由于凯恩斯的宏观经济学理论对政府干预过分依赖，缺少对资本主义制度本质的剖析，使其完成了“反危机”任务后对新出现的经济滞胀现象显得力不从心。这时，众多新的经济学派开始对凯恩斯的理念进行批判。供应学派认为，[illegible]世纪[illegible]年代资本主义经济的主要问题是滞胀，政府对社会经济生活的干预是必要的，但干预范围有限，应实行“小政府”下的“无为而治”。社会市场经济学派认为，自由、竞争和限制政府干预是社会市场经济的三个核心，而社会市场经济是将自由与秩序有机结合之后形成的在绝对自由与集权之间的一条健全的中间道路。公共选择派更是一针见血地指出，凯恩斯所设想的政府是由一群精英人物所构成的理想政府，在现实生活中只要是人就会有局限，因此这种理想政府是不存在的。他们认为市场调节的社会效率高于官僚主义的干涉方式，市场比政府更靠得住。从上面的争论可知，无论是何种学派都表明了同一种观点：“自由放任主义和政府干预主义已经不再是人们的两极思维方式了，而能有机地、科学地把自由放任和政府干预主义结合起来成为人们的辨证思维方式。他们并不是完全绝对地选择此而摒弃彼，而是将它们融会贯通，结成一体。”①从而，人们对于政府的政治与经济职能形成了新的认识。对于现代人类社会而言，市场和政府是一个国家其他一切组织、制度存在的环境，它们是最基本的组织、制度安排。单独的市场和政府作用被证明是不能保证个体理性与群体理性协调和统一的，我们要着力寻找市场与政府的均衡点。

二、政府投资的经济学分析

西方经济学理论认为，人类的诸多需求大致可以分为两类，一类是私人需求（[illegible]），另一类是公共需求（[illegible]）。所谓私人需求是指个人能够独自满足的要求，是具有排他性的欲望，不允许他人共享；而公共需求则是公众可以共同享有的需求，是不具有排他性的欲望，一人对某件物品的需求不妨碍他人对同一物品的同样需求。在统收统支的计划经济体制下，私人需求是受到压抑和批判的，公共需求也采取了不是建立在私人需求基础上，不以服务于私人需求为目的的国家需要的形式，集权政治与计划财政是其当然选择，以行政命令为主要方式，国家全部领域的重要投资均属政府公共投资，由国家专有并专断管理。只有在市场经济的基础上，私人需求与公共需求的区分与联系，才能引出公共财政的理论与实践。

在市场经济条件下，私人需求及其实现和满足是整个社会经济运行的基础，建立在主体人格独立和私人需求互补基础上的市场机制，可以高效率地配置社会资源，促进整个社会财富的最大化。而公共需求说到底不过是一种特殊的私人需求，国防巩固、社会治安、秩序良好是所有市场主体的必然需求，只是因为这是一种社会的共同需求，任何人对它的要求在质和量上都具有共性，但是却无法分割，不可独占，无法按照私人经济的收费形式进行供给，因此天然与市场的秉性不符，所以称之为公共需求，并设法寻求特殊的主体以特殊的形式予以满足。可以满足公共需求的物品称为公共产品（[illegible]），可以是有形的商品、行为或者服务。对此，萨缪尔森指出：“每个人对这种产品的消费，并不能减少任何他人对于该产品的消费。”②公共产品在消费时具有非排他性和非对抗性，一旦有人提供，并不妨碍任何人同等享受。正因为这种产品的提供是开放的，无法为某个人所独享，因此就必然会出现有人愿意“搭便车”而不愿意付费的情况，因为每个人的缴费相对于服务提供的总费用来说是微乎其微的，而要严格做到对每一个受益人足额收取相应的费用，其成本是非常高的。虽然能够提供这种公共产品的主体可能是个人、企业或者其他组织，但是由于这种供给与消费活动完全不能以市场交换的方式来解释和实现，他们无法遵循市场机制定价收费，或者这种收费不可能（因为私人主体无法强制他人缴费），或者收费成本和收费所带来

① 邱本：《自由竞争秩序调控：经济法的基础建构与原理阐析》，[illegible]页，北京，中国政法大学出版社。

② 张馨：《公共财政论纲》，[illegible]页，北京，经济科学出版社。

的社会成本太过高昂，因而只有国家或者政府才最适合担当此任。因为国家或政府是一类享有强制权力的政治实体，其权力范围和活动空间覆盖整个领土辖区，它所提供的公共服务能够使其管辖下的每一个个体受益，同时它也能够行使国家管辖权，强制性地收取提供公共产品的费用，并能使任何人都没有机会“搭便车”。美国教授赛奇认为，现代政府的主要任务有以下六点。①政府在避免干预微观经济管理的同时，应保持基本的宏观经济处于良好的运行状态。②维持基本的政府功能，例如国防、外交和决定一个国家属性的核心工作。所谓决定国家属性的核心工作，是指维护基本的政治价值和道德价值，改革的结果不能改变国家的社会性质。③为了保证平等而重新分配资源，特别是在收入分配方面，要明确在什么意义上进行和怎样达到平等分配。④收集数据，促进信息流动和以信息为基础的联系。政府应在这样的工作中起主导作用，像过去它在基础设施建设中起到的作用一样。⑤在社会的不同部分之间建立桥梁。政府的管理改革要依靠不同的官僚机构之间、政府和市民社会之间的紧密联系，要在变动的世界和变动的社会中“活化政府治理结构”，打破官僚制。⑥政府应时刻站在国家的立场上作战略性的思考，谋求社会长远、稳定的发展和国家的战略安全。因此在市场经济体制下，政府会承担更多的经济职能，这主要包括：通过国有经济、政府消费、发行债券等方式直接参与经济活动，通过制定法律、法规和规范来监督、管理社会经济活动，运用各种手段对社会经济进行宏观调控。政府作为国家公共财政的掌控者，其利用国家公共财政对国民经济的特殊领域以特有的方式进行投融资活动，无疑是政府履行其经济职能的一种重要方式。市场的本质是交换，在人类文明高级阶段，它能够对社会资源进行合理分配；国家则管理社会，维护统治阶级的秩序，保证各种有冲突的经济利益方能够和平地实现交换和共处。市场为社会创造了巨大的生产力，而政府能够对市场失控、经济危机、社会公正等问题进行处理，并为社会提供诸如国防、教育等公共品。政府和市场都是人类社会发展到现阶段的必要条件，是推动社会前进的两个车轮。今天，世界上大多数国家都相当重视政府和市场的作用，都在寻求发挥两者最优作用的最佳配合点。“政府和市场二元机制相结合的混合经济已为越来越多的国家所接受。”

政府投资的必要性理论主要有三种。

员 市场失灵理论摇市场经济的实践史已经表明，市场经济体制与人类社会经济具有相当的适宜性与先进性，对人类社会文明的发展起了巨大的促进作用。然而市场经济并非完美无缺和无所不能，它也有很多缺陷，存在着自身无法克服的局限性，并且常常会出现失灵。市场本身无法纠正自己的失灵，只有靠政府的干预。政府干预的手段很多，其中直接投资是干预经济最有效的方法之一。通过政府投资可以提高社会的整体利益，为社会提供比较充裕的公共产品或劳务，为市场经济主体创造一个适宜的经营环境，降低生产单位的成本，以获得社会利益最大化。当然，政府投资有较严格的职能和范围，其主要范围为：一是进行重大生产性项目投资，对基础性设施、基础产业和支柱产业的项目进行投资，这些项目投资大、建设工期长，关系到国民经济的长远发展，而地方、企业以及个人限于资金不足，无力进行投资，只有中央政府才能承担；二是非生产性项目投资，如全国性文化、教育、慈善及其他公益项目等项目的投资，这些项目是社会精神文明的基础设施，大多不以营利为目的，中央政府往往要承担这类投资中全国性的、跨地区的重点项目；三是国防建设投资；四是投资兴办少量与人民生活密切相关的第三产业，这类投资项目与人民生活紧密相连，对于满足消费者需要、保障人民生活、平抑物价等都有积极作用。

圆 非均衡发展理论摇“均衡发展”与“非均衡发展”是发展经济学有关经济发展的两种理论模式。均衡发展理论强调，社会经济中存在着“不可分性”，互相联系，互为条件，主张在各个地区、各个产业部门全面地、大规模地进行投资，形成按比例均衡发展。非均衡发展理论则认为，由于发展中国家现有资源的稀缺、企业家的缺乏和市场不健全等原因，导致均衡发展是不能实现的，应当集中有限的资本和资源首先发展一部分地区的一部分产业，以此为动力形成产业“联系效应”，逐步带动其他产业的发展。在这种非均衡发展中，除了靠当地人的努力之外，各级政府的投资尤为重要，特别是中央政府。

猿 经济增长理论摇经济增长理论最早来源于西方经济学，从古典学派开始，经济增长就成为经济学研究的重要课题。圆园世纪 源园年代开始，经济增长成为一个独立的、特定的研究领域。西方经济学家主

要围绕经济增长的途径以及影响经济增长的因素等问题展开论述。其实，一个国家的经济增长取决于诸多因素，包括生产率、投入要素、结构、制度和技术创新等许多内生变量和外生变量。在其他因素保持相对稳定时，投资常常对经济增长起决定作用。更为重要的是，当一个国家经济发展速度减慢、消费需求萎缩时，政府投资往往成为刺激消费、启动市场、拉动经济增长的“第一级助推火箭”。政府投资从两方面推动经济增长：一是提高了未来的生产能力，增加了将来的供给；二是增加了现实的需求。政府投资要投入大量的投资品和劳动力，从而对生产资料和消费资料的需求增加，这样就会刺激生产的扩张，从而提高就业率，活跃市场，加快经济发展的速度。当然，如果政府投资规模过大，投资的供给效应远远滞后于需求效应，社会总供给小于总需求，那么就会造成物资紧张、物价上涨，同时建设工期拉长、投资周期延长，投资效益就会下降①。

但是就政府组织的政治和法律属性而言，在一国之内，本国政府无疑垄断性地享有最高的政治地位和最为强大的经济实力，它既是社会法律规则的制定者，又是这些规则的强力执行机构，享有最为优越的政府判断力和执行能力，而这些都是国内其他任何组织和个人所无法比拟的。倘若任由政府以普通法人的身份加入社会经济生活，而疏于制约管理，由于政府组织的特殊地位与权力——既是社会经济的规制管理者又是经济活动的参与者，既担任裁判员又充当运动员，可能会因政府工作人员本身的谋利欲望，政府组织难免沦为个别公务人员谋取个人或团体利益的工具，同时其他的社会私人或者法人等社会经济组织必然受到侵害，将严重损害社会公平正义与经济健康发展。因此，凡市场经济发达国家必制定繁密的法律规则以制约政府之行政权力。由于政府参与经济活动的资金来源是国家公共财政，是社会全体成员之共同财富，因而政府投资行为应当接受下列条件的制约。

员 投资目的的公益性摇政府及其代理人运用国家公共财政资金的投资行为不得以营利为目的，而应当以提供社会公共物品或者服务，增加社会全体成员福利总量为宗旨，限于促进经济发展、弥补私人投资不足、完成宏观调控、保护和改善生态环境等事项。凡供给之私人物品或者服务，可以从中获取经济利益，能以市场自足之方式完成者，政府应当创造相应外部环境与条件鼓励国民或者私营性组织进行供给，而不应与民争利，获取超经济的不当利益，否则易损及社会公平正义与经济发展。

圆 投资行为的程序法定性摇实行社会民主政治、三权分立的宪政国家，国家政权一般划分为立法权、行政权与司法权。立法权由国家代议机构（一般是国会）享有，司法权由法院独享，行政管理权则归国家行政机构。由于宪法规定的职权所在，可以动用政府财政资金参与投资的机构必为其行政机构与部门，而行政机构在立意投资时必得经过议会辩论、审议与表决、监督，政府投资行为不可能是随意和武断的，并且整个投资参与过程中的行政行为应当符合行政法的基本原则与程序，保持相当的透明度。

猿 投资行为与责任的一致性摇基于法律制度的相对完善，政府行政机构参与投资行为的风险与失败责任与投资行为的决策实施职权相对应，因而容易确定责任。责任人除承担相应的政治责任、行政责任、经济赔偿责任外，有时还面临刑事责任的追究。由于责任重大，政府投资行为一向十分消极谨慎，非十分必要、不得以乃为之。

源 政府投资行为相对交易人交易机会的平等性摇由于政府财政来源于国民分配的公共性，本质上应当属于全体国民共有，因而在政府组织支出财政资金进行投资时，凡符合投资目的与条件的公民、法人或其他组织均享有与之进行交易的自由机会，因而政府投资相对人的确定一般属于竞争性质，公平选任适合者。

缘 政府投资监管的多重性摇由财政归属、权力属性决定，政府投资行为必须要接受监督职权机构、社会舆论乃至国民私人的监督与控诉。

三、中国政府职能变迁与投资体制改革

员缘源怨年 员园月 员日中华人民共和国成立后，经过短期的过渡（员怨缘怨~ 员怨远远年，对农业、手工业和资本

① 白跃世：《政府投资的内源性及绩效分析》，载《兰州大学学报（社会科学版）》，[illegible]页。

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

主义工商业进行了社会主义“三大改造”），在当时的国际政治经济大环境之下，新中国只能选择学习前苏联经济理论，照搬前苏联经济管理体制和模式，在很长时期内实行的都是严格的计划经济体制。在这种经济体制之下，由于突出人治作用，过于夸大政府职能，国家计划无所不包、无所不能，违背社会发展经济规律，因而给社会经济发展造成了极大的破坏与制约，再加上政治体制存在的严重问题，导致我国政府职能严重扭曲，社会经济长时间停滞不前，甚至发生了严重的社会动乱。经过圆园世纪苑园年代末的拨乱反正，国家工作中心向经济建设发生重大转移。改革开放之后，早在员怨怨圆年我国就提出要建立社会主义市场经济，并在员怨怨苑年的机构改革中强调政府对市场的职能主要在于制定规范、进行监督，即所谓的政府“不能既当裁判员，又当运动员”。政府应该作为社会公共权威加强对市场秩序的管理，利用各种法律的、经济的手段实现对市场活动和微观主体的保护。但我国政府在这方面的职能转变始终未能到位。首先是各种市场法规的制定非常不完善，既没有形成一个健全的市场规范体系，也欠缺一定的应变性，难以适应变化的市场状况；其次，执行已有的法规时执法不严，这既有政府公共行政能力低下的原因，更是政府执法意识和观念的缺失；再次，地方政府对严重破坏市场秩序的地方保护主义放任自流，甚至同流合污，极大地阻碍了我国统一市场体系的建立。由于历史条件的制约和宏观环境的限制，行政管理体制中存在的诸多问题仍未得到根本性的解决。员怨怨怨年的第二次政府机构改革，是新中国建立以来规模最大、力度最大、难度最大的一次改革。这次改革不但明确提出以转变职能作为政府机构改革的核心，更将内容丰富化。这次改革中转变职能已不再仅仅局限于转变政府的经济职能，而是全方位地转变和调整政府管理社会的职能和方式。从总体上看，政府自身的体制改革仍然落后于经济体制转轨的步伐，政府职能转变力度也小于机构改革的力度。在政府与市场、政府与企业、政府与社会等关系中，一系列深层次的矛盾尚待解决。这主要表现在：①规范、监管市场秩序的力度不够；②政府对微观经济特别是国有企业的直接干预依然过多；③投融资管理体制改革滞后；④一些政府部门出现利益集团化和非公共机构化倾向；⑤中央和地方的责权利关系尚未理顺；⑥依法行政的统一性和透明度不高①。

在这种大的社会经济背景之下的中国政府投资体制当然会带有明显的时代特征。随着政治经济形势的变化，我国政府投资体制的沿革大致可以分为四个时期，即：建国初期至员怨怨怨年，为计划经济体制下的投资体制形成和发展时期；员怨怨怨年至员怨怨员年，是对计划经济体制下的投资体制进行初步改革和新体制探索时期；员怨怨圆年邓小平同志南巡讲话发表至圆园园员年，是建立社会主义市场经济体制下的政府投资体制改革和探索时期；圆园园圆年至今，根据宰相的规则和入世承诺，是实现对社会主义市场经济体制下的政府投资体制进一步规范和完善时期。在后两个时期，我国的政府投资体制改革取得了重大的突破和创新，有力地促进了国民经济的高速发展。这主要表现在国家对社会公益事业基本建设投资逐年增加，政府投资范围主要限定在非竞争性领域。员怨怨怨~圆园园圆年国家对社会公益事业的基本建设投资情况见表员怨怨怨。

表员怨怨怨~圆园园圆年国家对社会公益事业的基本建设投资　　单位：亿元

	员怨怨怨年	圆园园园年	圆园园员年	圆园园圆年
公共设施服务业	摇摇摇员员怨	摇摇摇员源圆	摇摇摇员遭员	摇摇摇圆园园
卫生体育和社会福利业	员怨	圆园	圆园	猿圆
教育文化艺术和广播电影电视业	苑园	愿圆	怨缘	员员园
科学研究和综合技术服务业	愿	员圆	员园	员圆
国家机关、党政机关和社会团体	员园园	愿园	员园园	员猿园
年度合计	猿员园	猿愿园	源园园	缘园园
年增长率	—	苑园％	员园怨％	圆园％

① 李丹阳：《中国政府职能转变的历史沿革、问题与对策——兼谈经济全球化对中国政府职能转变的冲击》，学说连线网。

为了规范各级政府的投资行为，提高投资效益，建立权责明确的政府投资新体制，[illegible]年[illegible]月[illegible]日国务院发布了《关于投资体制改革的决定》，其中明确指出深化投资体制改革的指导思想：按照完善社会主义市场经济体制的要求，在国家宏观调控下充分发挥市场配置资源的基础性作用，确立企业在投资活动中的主体地位，规范政府投资行为，保护投资者的合法权益，营造有利于各类投资主体公平、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，优化投资结构，提高投资效益，推动经济协调发展和社会全面进步。今后一段时期内深化投资体制改革的目标是：改革政府对企业投资的管理制度，按照"谁投资、谁决策、谁收益、谁承担风险"的原则，落实企业投资自主权；合理界定政府投资职能，提高投资决策的科学化、民主化水平，建立投资决策责任追究制度；进一步拓宽项目融资渠道，发展多种融资方式；培育规范的投资中介服务组织，加强行业自律，促进公平竞争；健全投资宏观调控体系，改进调控方式，完善调控手段；加快投资领域的立法进程；加强投资监管，维护规范的投资和建设市场秩序。通过深化改革和扩大开放，最终建立起市场引导投资、企业自主决策、银行独立审贷、融资方式多样、中介服务规范、宏观调控有效的新型投资体制。为此，要合理界定政府投资范围。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，保护和改善生态环境，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。能够由社会投资建设的项目，尽可能利用社会资金建设；合理划分中央政府与地方政府的投资事权；中央政府投资除本级政权等建设外，主要安排跨地区、跨流域以及对经济和社会发展全局有重大影响的项目。加强政府投资项目管理，改进建设实施方式。规范政府投资项目的建设标准，并根据情况变化及时修订完善，按项目建设进度下达投资资金计划。加强政府投资项目的中介服务管理，对咨询评估、招标代理等中介机构实行资质管理，提高中介服务质量。对非经营性政府投资项目加快推行"代建制"，即通过招标等方式，选择专业化的项目管理单位负责建设实施，严格控制项目投资、质量和工期，竣工验收后移交给使用单位。增强投资风险意识，建立和完善政府投资项目的风险管理机制。加强对投资中介服务机构的监管。各类投资中介服务机构均须与政府部门脱钩，坚持诚信原则，加强自我约束，为投资者提供高质量、多样化的中介服务。鼓励各种投资中介服务机构采取合伙制、股份制等多种形式改组改造。健全和完善投资中介服务机构的行业协会，确立法律规范、政府监督、行业自律的行业管理体制，打破地区封锁和行业垄断，建立公开、公平、公正的投资中介服务市场，强化投资中介服务机构的法律责任。

从上述国务院《关于投资体制改革的决定》的内容来看，我国政府投资的主管部门已经深刻认识到原有投资体制的缺陷，并着意从制度的高度对政府投资体制进行改革，把建立公开、公平、公正的投资市场秩序作为改革的主要目标，并且根据我国具有中国特色的改革开放的实践经验，明确提出了责权明晰的代建制作为改革的主要试点投资方式，待取得相应的成功经验后再向全国普遍推开。

四、政府投资项目的概念及其特征

（一）政府投资项目的界定

政府投资项目是在我国改革开放中出现的一个新概念。在国外，一般叫做"政府工程"（[illegible]），如美国；也有的国家和地区叫"公共工程"（[illegible]），如日本和我国的香港等。在我国，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贷款等方式独资或合资兴建的固定资产投资项目。

在此之前，政府投资项目又称财政性投资项目。财政部财基字[illegible]号文《财政性基本建设资金投资项目工程预、结算审查操作规程》中明确指出：财政性基本建设资金投资项目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。该文件明确了财政性基本建设资金包括以下五项内容：

①财政预算内基本建设资金；

②财政预算内其他各项支出中用于基本建设项目的资金；

③纳入财政预算管理专项基金中用于基本建设项目的资金；

④财政预算外资金中用于基本建设项目的资金；

⑤其他财政性基本建设资金。

财政部财基字［[illegible]］[illegible]号文在[illegible]号文的基础上，进一步规范化，并明确提出了财政性基本建设资金投资项目的概念，即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。政府投资工程与政府投资项目实质是一个概念，但也存在细微差别。政府投资工程是专指政府投资项目前期工作结束后已立项的建设工程，也就是说，政府投资工程只是政府投资项目的特定阶段的叫法，即可行性研究被批准后，从设计、施工到竣工验收这一阶段。

我国的政府投资项目主要是指财政全额、控股和参股投资，财政证券投资以及政府提供保证的使用国外贷款进行转贷投资的工程①。我国建设部印发的《关于建设市场运行机制改革的汇报提纲》（讨论稿）中提出，按照国际通行的做法，我国的政府投资应定为政府全额、控股和参股投资，财政证券投资以及政府提供保证的使用国外贷款进行转贷的投资；并把我国国有企业的全额及控股投资也视同政府投资，认为应该把我国的工程分为政府投资工程（包括政府和国有企事业单位）和非政府投资工程（包括集体单位、非国有经济成分的股份制企业、外商和私人投资等）两大类。值得注意的是，我国政府投资项目不应该包括国有企业的全额及控股投资工程。这主要有两个方面的原因。首先，这样区分政府投资工程与非政府投资工程不符合我国国有企业改革的要求。国有企业改革的方向是把所有权和经营权相分离，建立以“产权明晰、权责明确、政企分开、管理科学”为主要特征的现代企业制度，国有企业是具有财产经营权的独立法人，政府不能直接干预国有企业资产的投资方向。国有企业进行产权改革后，其企业治理机制发生了深刻的变化。国有企业应该抓紧通过国有股的流通和转让，引入民营的法人、机构和个人投资者解决产权残缺的问题。同时严格按照公司法的有关要求来规范董事会、经理人员和股东的行为，真正形成相互监督、有效制衡的法人治理结构。我国是以公有制为主的社会主义国家，如果把所有公有经济投资工程都纳入政府投资工程范围，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也难以形成。我国绝大部分公有经济投资工程是国有企业投资工程，其投资主体是国有企业。国有企业进行的固定资产投资主要是以营利为目的的，这是由企业性质所决定的。因此国有企业投资工程不应视为政府投资工程。另外一个原因是，宰[illegible]的政府采购协议（[illegible]）的约束。我国已加入宰[illegible]，必须与国际惯例接轨。[illegible]的核心原则是无歧视性原则。如果把国有企业的投资行为视同政府投资，国有企业就将受到政府的特殊保护，从而违反无歧视性原则。西方发达资本主义国家把工程分为政府工程与私人工程，公营机构投资一般视同政府投资，是因为这些国家的私人工程占主导地位（而我国是公有经济占主导地位）。所以，我们不能照搬国外的做法，单纯把工程分为政府工程与私人工程。

因此我国按照资金来源而不是按照经济类型划分政府投资项目与非政府投资项目是符合中国国情的。

从上述分析可看出，对于政府投资项目概念的认识是一个逐渐深入的过程，这反映出财政部基建管理机构对这个问题的创新思维。政府投资项目无疑比财政性投资项目的内容更宽，也更准确地指明了财政部门进行投资管理的范围，其资金来源除了财政性资金外，还应包括财政担保的国内外金融组织的贷款、外国政府赠款以及国际援助资金等。

因此，我们认为政府投资项目的定义应该是：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兴建的固定资产投资项目。按照资金来源可以分为财政性资金项目（包括国债在内的所有纳入预

① 尹贻林：《工程造价管理相关知识》，第[illegible]版，[illegible]页，北京，中国计划出版社，[illegible]

算管理的资金项目）、财政担保银行贷款项目和国际援助项目。其他资金来源项目都属于非政府投资项目，包括国有企业、集体企业、外商和私人投资等。我国的国家机关和实行预算管理的事业单位、团体组织履行自己的职能所使用的资金，既有预算内的，也有预算外的，这是我国财政性资金的特色，国外财政资金只有预算内资金。另外，财政性资金还包括国债资金，因为它需要国家财政偿还，相当于国家未来的税收收入。

（二）政府投资项目的特征

政府投资项目的特点是由该项目产出的基本特性和政府投资目标的基本指向两个方面的因素决定的，有以下特点。

员产出具有非私有品性摇私有产品的使用具有明显的竞争性和排他性，即一旦某人有了消费某物品或服务的权利，就排除了他人对这种权利的拥有。相反，公共物品的特征是非竞争性和非排他性，即公共物品可以集体消费，而且是免费消费。比如，城市的一条收费公路可以集体使用，但是并不把不交费者排除在外。政府投资项目所提供的产品或服务往往具有较强的公共品性质，这是此类项目的显著特点之一。

圆较大的外部性摇外部效应是指项目投资对其他生产者或消费者产生的有利或不利影响。比如某投资主体兴建了一座水电站，它可以通过发电获取受益，而下游居民也能从电站大坝的修建中获得减少洪水灾害的受益。这种受益尽管可能很大，但是下游居民却是免费获得的。公益性项目往往具有较强的外部性。

猿政府投资项目的目标与竞争性建设项目的目标不同摇政府投资项目的基本目标有两个：一是效率目标，即促进社会资源的有效配置，促进国家或地区的经济增长；二是公平目标，即促进社会福利的公平分配，普遍改善人民的福利水平。政府投资项目往往同时具有以上两个目标。

源政府投资项目的成本与收益构成复杂摇政府提供公共物品所考虑的成本是社会成本。社会成本不仅包括直接消耗的经济资源，还包括公众所受到的环境污染、不安定的社会秩序等各种经济损失。所考虑的投资收益是社会收益，它不仅包括经济上的直接收益，还包括整个经济体系的发展、公众文化水平和健康水平的提高、社会秩序的安定。同时政府投资项目具有较强的外部效应。因此项目的经济效益，除了项目直接获得的内部效益外，还涉及项目对外部社会环境发生的间接影响，而且有些很重要的外部影响很难用货币来衡量，从而使得政府投资项目的成本和收益具有不可计量性，比一般项目复杂。

（三）政府投资项目的分类

在当前市场经济阶段，政府投资建设项目可以按照不同的划分标准分为不同的种类。

员按管理权限划分

按照管理权限不同，可以分为中央政府投资建设项目和地方政府投资建设项目。中央政府投资建设项目就是中央政府投资资金投资的建设项目。中央政府投资建设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。地方政府投资建设项目就是地方政府投资资金投资的建设项目，地方政府投资建设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。

圆按资金来源划分

按照资金来源不同，可以分为财政性资金投资的政府投资建设项目、财政担保银行贷款投资的政府投资建设项目和国际援助投资的政府投资建设项目。财政性资金投资的政府投资建设项目包括财政预算内、预算外基本建设资金的投资建设项目，也包括使用纳入财政预算管理专项基金中用于基本建设项目的资金投资建设的项目（如国债专项投资项目等）。财政担保银行贷款投资的政府投资建设项目是指由国家或地方财政承诺担保的银行贷款投资建设项目。国际援助投资的政府投资建设项目，一般侧重于对受援国的基础设施和公共建设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。对大型政府投资建设项目提供援助的国际组织主要有世界银行及其他区域

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

性经济组织（如亚洲开发银行等）。另外，友好国家的援助也是国际援助投资建设项目的重要资金来源。

针对三类不同投资资金来源的政府投资建设项目，要分别采用不同的管理办法。对财政性资金投资特别是国家预算内资金投资的政府投资建设项目，应该采用更加严格规范的法律法规进行管理；对国际援助投资的政府投资建设项目，则必须遵照我国与提供资金援助的外国政府的约定或国际金融组织通行的相关法规和合同文件的规定进行管理，如《FIDIC施工合同条件》、《亚洲开发银行贷款采购指南》等等。

按建设项目性质划分

按照建设项目性质不同，可以分为经营性的政府投资建设项目和非经营性的政府投资建设项目。

政府提供公共产品或劳务，并不意味着公共产品或劳务一定由政府部门来直接生产或管理。因此不但要对于政府投资项目和非政府投资项目分开管理，而且对于经营性和非经营性政府投资项目也要采取不同的管理方式。

经营性政府投资项目具有一定的营利性质。对于属于经营性政府投资项目范畴的基础设施项目，如港口、机场、电厂、水厂、煤气、公共交通等设施，建成后有长期、持续、稳定的收益，项目自身具备有一定的融资能力，还可以吸收政府以外的企业和外商投资。因此这类项目建设管理上有条件实现建设项目法人责任制，由项目法人负责项目筹划、设计、概算审定、招标定标、建设实施，承担部分资金筹措、投资控制直至生产经营管理、归还贷款以及资产保值增值的责任。

非经营性政府投资项目一般是非营利性的，主要是追求社会效益最大化的公益性项目。对于属于非经营性的政府投资项目范畴的公益性项目，如文化、教育、卫生、科研、党政机关等，其产品和服务具有显著的公共品性。这类项目具有三个特征：

①资金来源基本由财政收入支付；

②投资不能产生直接微观的财务效益；

③这种投资所形成的固定资产在使用上是无偿的。

对经营性政府投资建设项目可以采用项目法人责任制进行管理，也可以委托大型项目投资公司负责管理。比如重庆市的城市建设投资公司，经常受市政府委托负责经营性的政府投资建设项目的建设管理，并代表政府以投资建设项目业主身份对城市大型桥梁等可经营政府投资基础设施项目进行融资、建设和经营管理。

而大多数政府投资建设项目都是非经营性的公共工程，对这类建设项目不能靠利润来激励项目法人进行建设管理，如何在当前国家财政投入有限的情况下，采用资金运作、城市经营等多种手段，组织实施好非经营性政府投资建设项目，是值得深入研究的问题。如果没有特别说明，本书以下所指政府投资项目仅指非经营性政府投资项目。

（四）对政府投资项目的分类管理

按照公共财政理论，市场经济条件下的政府职能作用应逐步转移到以下四个方面：提供公共产品和准公共产品；对私人产品进行必要的管制和一定程度的公共生产；对市场分配结果进行收入再分配；调控宏观经济，克服和减少经济波动。政府投资的主要目的在于纠正市场经济条件下的市场失灵，弥补市场缺陷，以实现经济资源的优化配置。我国是发展中国家，经济基础和技术水平比较落后，地区经济发展极不平衡，就更需要政府加大对交通运输、邮电通讯、农业、能源和原材料工业以及落后地区的投资力度。改革开放以来，国家采取扩大地方和企业的投资决策权、实行资金有偿使用、建立投资责任制、引进市场机制等办法，对投资体制进行改革，初步形成了投资主体多元化、资金来源多渠道、投资决策分散化、投资方式多样化的新格局。政府投资建设项目的范围、力度也有了较大调整。

公共部门经济学认为，社会对公共产品的需求是客观存在的，但由于公共产品或服务具有效用的不可分割性、消费的非竞争性、受益的非排他性等基本特性，使市场机制无法或难以有效提供满足社会需要的公共产品，只有依靠政府以征税手段取得资金并用于公共产品的供给。市场失灵是政府部门存在的前提条件。市场在资源配置、收入分配和经济稳定方面的失灵，赋予了政府三大职能，即资源配置职能、调

节分配职能和稳定经济职能。因此，政府提供和保障公共产品或服务的职能就成为界定其投资范围的基本依据。政府投资的职能和范围从属于政府职能。所以，根据政府投资职能的要求及变化，根据不同物品与服务的特点及供给方式的不同，对政府的投资范围进行明确的界定和调整，具有重要意义。其一，只有合理界定政府投资，才能使有限的政府资金最大限度地发挥效用，保证最为急需的公共产品及服务领域获得政府的投资支持。其二，合理界定政府投资范围，是集中政府财力保证建设重点、进一步推进经济和社会发展、迈向小康社会、提前基本实现现代化的需要。同时，也是改革政府投资管理方式，确保政府投资决策科学，提高政府投资效益的前提和条件。其三，对适应加入 宰鞯，逐步推行公共财政制度具有重要意义。我国政府投资范围原则上主要包括如下领域①。

第一类，具有非竞争性和非排他性的纯公共产品，如国防、司法、行政、邮政、防灾救灾、卫生防疫、大江大河治理、重大科研计划、消防、公共博物馆和图书馆等。政府部门的直接投资是这类产品的唯一供给方式。政府直接投资上述领域，并不意味着此类公共产品的全部投资与运营责任都需要政府部门承担。上述产品与服务领域仍然可以作更为细致的分类，将竞争性业务与普遍服务性业务分业经营。政府投资与补贴只负责保障提供普遍服务。政府也可以借助市场组织和社会组织的优势与能力，来生产这些公共产品。

第二类，带有显著外部收益、能够创造社会公平的准公共产品和服务，如高速公路、城市道路、基础教育、公共医疗卫生、公有住房、社会福利、环境保护等。这些领域可以是政府投资的范围，也可通过政府补贴和特许权经营引入非营利组织和企业投资经营。政府介入程度的高低取决于政府的财力及经营的效率。在政府财力有限和经营效率低下的情况下，完全可以借助社会及市场的力量。但是，社会化及市场化的范围和程度要有明确的限制，同时，要对社会化和市场化提供的公共产品及服务（准公共产品及服务）进行科学的规划、组织，并实行严格的监管和控制。当政府财力充裕的时候，政府部门应当在具有显著外部效应（如城市道路、基础教育、公共卫生）的领域发挥更大的作用。

第三类，以电力、铁路、电信、地铁、供水、污水处理、垃圾处理、广播电影电视等为代表的自然垄断产品。这些产品和服务或具有排他性，或具有竞争性，存在着超额需求，消费者愿意直接付费，这就为社会资本通过市场供给提供了现实可能性。这些产品和服务的市场供给形式可以有两种。其一，社会资本的完全供给，即公共产品的投资、生产以及运营由私人单独完成，私人通过收费的方式向消费者收取费用；其二，社会资本与政府的联合供给，政府为私人提供一定的补贴和优惠政策，或政府根据合同进行采购。此类产品和服务必须实施政府管制，包括价格管制和市场准入管制，以避免由于企业拥有市场垄断地位，或因厂商盲目竞争而导致资源配置效率的损失。

在我国社会主义市场经济体制建立和完善阶段，发达地区、欠发达地区和不发达地区的市场发育程度不同，适应市场经济要求的地方政府的职能转变也存在较大差异。因此，现阶段我国政府投资的范围与完全市场经济条件下的政府职能的要求存在某种程度的不一致，政府投资范围仍然过宽，涵盖了许多政府不该管、管不了、管不好的领域。国务院《关于投资体制改革的决定》根据我国现阶段的国情和市场发育状况，对政府投资的范围和领域进行了原则规定，是我国投资体制改革的历史性进步。但必须强调，政府投资的范围不是一成不变的，需要根据我国经济社会的发展和市场经济的发育状况，适时地进行调整。

目前，在我国，政府投资项目从广义上讲是指部分或全额利用政府资金（包括政府预算内资金、土地开发基金以及其他财政性资金）进行的固定资产投资项目，有时甚至可以包括部分国有企事业单位投资的建设工程。政府投资建设项目是全社会固定资产投资的重要组成部分，特别是在目前以扩大内需为主的政策措施下，政府投资建设项目处于举足轻重的地位。应当指出的是，随着投融资体制和国有企业改革的深入，政府投资建设项目的范围在逐步缩小，不仅国有企业投资的建设工程不再被视为政府投资建

① 参见 [illegible]年 [illegible]月 [illegible]日《经济日报》。

设项目，而且一些过去主要依靠政府财政投资的非经营性建设项目也已开始转变为经营性项目，如城市污水处理、学校教育等建设项目的投资，已有外商或私人资本开始进入。

所谓项目区分理论就是将项目区分为经营性项目与非经营性项目，根据项目的属性决定投资主体、运作模式、资金渠道及权益归属。非经营性项目投资主体由政府充当，按政府投资运作模式进行，资金来源应以政府财政投入为主，并配固定的税种或费种来保障，其权益也归政府所有，当然运作必须以市场化方式进行，并需提高投资决策的科学性和规范性。经营性项目则属全社会投资范畴，其项目必须符合城市规划和产业导向政策，通过市场化方式运作，投资主体可以是各种所有制企业，其融资、建设、管理及运营均自行决策，并享受各种权益。但在价格制定上，政府应兼顾投资方利益和公众承受能力，采取“企业报价、政府核价、公众议价”的定价方法，尽可能做到公众、投资方、政府三方满意。

项目区分的内涵与标准是：根据社会产品或服务在消费上是否存在竞争性、供应上是否存在排他性及这种物品是否具有外部利益等特征，分为纯公共物品、纯私人物品和准公共物品三类。市政公用基础设施项目分为两类，一类是无收费机制、无资金流入的非经营性项目，另一类是具有收费机制、有资金流入的经营性项目。经营性项目又以其有无收益（利润）为标准分为两小类，即纯经营性项目和准经营性项目。纯经营性项目为营利性项目，而准经营性项目为有收费机制但无法收回成本的项目。各种属性的项目还可以相互转化，通过制定特定政策或价格的浮动提升或降低可经营指数，使其属性发生变异。项目区分理论可促使政企真正分开，使政府和企业各尽所能、各司其职，有利于提高效率和管理水平，有利于建立还贷机制和拓展资金筹资渠道。政府投资的项目区分见表 [illegible]

表 [illegible]政府投资的项目区分

项目属性		适用性	投资主体
经营性项目	纯经营性项目	收费高速公路、收费桥梁、收费地道、废弃物的高效益资源利用厂等	社会投资者
	准经营性项目	煤气厂、地铁、轻轨、自来水厂、垃圾焚烧厂、收费不到位的高速公路等	吸纳社会投资 政府适当补贴
非经营性项目		敞开式城市道路、公共设施等	政府投资为主

随着我国政府行政职能的转换，作为业主的政府应当根据项目的属性确定投资主体，建立投资管理模式。非经营性项目由政府投资，而经营性项目则由全社会参与投资。经营性项目的实施与运行按照完全市场化的方式进行，而对于由政府投资的非经营性项目，虽然项目性质决定其无法实行完全的市场化运作，但是也可以对其项目实施过程进行市场化改革。

我国在深化工程建设管理体制改革的过程中，政府投资性社会事业建设项目管理中仍存在“投资、建设、监管、使用”多位一体的弊端，由此导致工程项目难以依法实施、工程建设管理水平低下、工程项目的超标准和低质量以及贪污腐败等问题丛生。政府部门身兼管理和经营双重职能，独掌勘探、设计和施工的招投标以及物料采购大权，这就从机制上造成了工程项目难以控制和权力寻租等问题。为了解决这一制度弊端，在中央政府倡导下，我国很多地方政府已经开始试点尝试通过采用招投标或直接委托等方式，将一些基础设施和社会公益性的政府投资项目委托给一些有实力的专业公司，由这些公司代替业主对项目实施建设，并在改革中不断对这种方法加以完善，逐步发展成为现在的项目代建制度。

代建制是指业主将由其投资的建设项目委托专业机构管理的一种项目建设管理模式。在我国，代建制主要指将政府投资项目委托给熟悉建设程序和相关法律法规、具备一定专业技术力量的、有资格的代建单位进行全过程管理的制度。与传统的政府投资项目管理方式相比，代建制具有如下特点：①将内部委托—代理关系转化为外部委托代—理关系，能够充分发挥市场竞争的作用，从机制上防止“三超”行为的发生；②对政府投资项目实施代建制管理，实现了项目管理队伍的专业化，为提高政府投资项目管理水平提供了基础；③对非经营性政府投资项目实施代建制管理，能够规范政府投资项目建设实施管理行为，

增强项目使用单位的责任意识；④代建制的实施，能够从机制上隔离行政权力与市场资本，压缩政府权力寻租空间，有助于加快实现政府职能转变。

一段时间以来，我国大陆从中央到地方各级政府都是把政府投资项目的代建制作为我国转变政府职能、建立公共财政体制、从机制上防范腐败行为等的一种投资管理体制的改革趋势和政策取向。可以预见，对政府投资项目管理的代建制改革会进一步深化。

第二节摇我国政府投资项目管理方式的历史沿革

一、单一国家投资主体阶段政府投资项目管理模式

（一）政府投资管理体制的沿革

新中国成立以来，我国经济体制走过了从逐步建立、进一步发展完善到完善改革的历程，政府投资项目的管理体制也大致经历了三个阶段。

1949～1978年：计划经济投资管理体制

在解放后长达[illegible]多年的时间里，我国投资体制经历了收权—放权—再收权—再放权的循环，但这种“收”“放”调整始终是在中央政府和地方政府之间进行的，政府在整个投资活动过程中的角色并没有改变过。因此，这一时期所有的项目都是政府投资项目。

1949～1957年，中央高度集权，统一管理。在国民经济恢复时期和“一五”时期，我国经济体制处于逐步建立的过程中，国家投资实行集中管理，投资决策权集中于国家，建立起高度集中计划的投资模式。在计划管理的条块关系上，强调以条条管理为主，国家计划委员会、国家基本建设委员会和建筑工程部先后成立。管理制度方面，确定了“先勘察，后设计；先设计，后施工”的建设程序以及有关设计程序，制定了预算定额、概预算编制细则、预算价格和各种工程费用定额标准。

1958～1960年，投资管理第一次放权。这一时期政府对投资管理进行了一些变革，但只是简单的放权，并没有建立和完善投资约束机制，经济建设急于求成，高指标、盲目投资、重复投资之风泛滥。计划改为块块管理为主，部分年度国民经济计划和国家预算核定的成本建设投资实行包干制。一些合理的制度被废除，时兴“边勘察、边设计、边施工、边生产”的“四边”项目，返工损失和工程质量事故屡见不鲜。

1961～1965年，重建中央集权管理。**1961**年国民经济进入调整时期，国家重申全国统一计划的原则，上收下放给地方的投资管理权限，基本建设投资不再由地方财政包干，而由中央财政专项拨款。加强了管理机构的建设，恢复和重建投资管理规章制度，严格基本建设审批权限。集中投资，集中管理，使投资体制又返回到“一五”时期高度集权的轨道。

1966～1978年，投资管理全面混乱。**1966**年开始的“文化大革命”使我国经济建设和社会生活的各个领域受到严重破坏，基本建设管理体制被打乱，基建投资的计划审批权限再次下放。投资管理组织体系全面崩溃，投资管理方针、政策和规章制度被全盘否定，投资管理权限大量向地方下放。这一时期政府对投资项目失去监控能力。

1979～1984年：投资管理体制改革探索

党的十一届三中全会掀开了我国经济体制改革的序幕，政府对投资项目的管理也开始了一系列改革。

1979～1983年，集中计划管理模式开始裂变。国家建委提出在基本建设中推行合同制，将建筑施工企业从接受指令施工，变为与政府部门签订合同。国营施工企业开始推行经济责任制，建筑企业从实行利润留成到利改税，开始试行国际通行的建筑工程安装招标制度，工程设计单位实行设计取费制度。这样，曾经是政府事业单位的建筑施工企业、设计单位开始按照市场规则行事。政府开始从唯一的投资者和投资活动的直接操纵指挥者，向凌驾于各投资主体之上的社会投资活动的综合管理者转变。

员员员员~员员员员年，市场经济投资管理体制萌芽。随着经济体制改革的深入进行，政府对投资的管理也需与市场化的步伐合拍。实行多种计划管理形式，逐步缩小指令性计划范围，固定资产投资项目的决定权逐步分散，投资项目评估审议制度建立，投资建设领域推行招标投标制，政府进一步实现了由投资活动的直接控制者向社会投资活动的宏观管理者的转换。

改革开放以后，特别是在员员员年代，我国政府投资项目的工程建设组织方式也进行了改革探索。员员员员年，工程项目建设方式结束了长达员员员年的工程指挥部制，恢复了“一五”时期的承发包制度。员员员员年开始基本建设和建筑业体制改革，实行建设工程招标承包制和项目投资包干责任制，组建建筑工程承包公司和城市综合开发公司，改革工程项目所需资源（人、财、物）的供应方式，实行设计单位企业化和建设工程质量监理制度，使我国的工程项目建设方式开始与国际惯例接轨。

猿员员员年至今：市场经济投资管理体制框架初步形成

党的十四届三中全会提出了建立社会主义市场经济体制的总体目标，我国的改革进程开始走向主动的、系统的、有秩序的市场经济目标。政府投资管理体制也实行了一些深层次的变革，与市场经济规则相适应的投资管理体制在这一阶段得以初步形成。工程建设监理制于员员员员年转入全面推行阶段，国有企业作为投资过程的管理主体从政府分离出来。员员员员年《关于实行建设项目法人责任制的暂行规定》的出台，将政府投资实施过程的管理真正变成了企业行为。明确政府投资范围划定在非竞争性、非营利性的基础设施和公益性项目范围内，政府作为市场经济投资宏观调控主体的角色初步确立。

（二）政府投资项目的管理模式

政府投资项目的管理模式即政府投资项目的组织实施方式，是指政府指定或委托的有关机构按照国家规定的基本建设程序，从可行性研究、项目决策到设计、施工直到竣工验收交付使用的全过程项目管理的方式。这种管理方式不同于建设行政主管部门对一般社会工程的监督管理，也有别于设计、施工、监理单位对建设工程的管理，而是政府以投资方代表的身份对特定建设项目投资、工期和工程建设质量进行全面控制。

我国政府投资项目管理模式的变革与我国工程项目投资主体格局的变化有着密不可分的关系。由于我国经济体制改革脱胎于原有计划经济模式，在向市场经济转轨的过程中，政府投资的数量和规模逐渐由小到大，基于对政府财政资金的不同认识和管理方式，我国的各级政府对于政府资金用于投资项目的管理方式长期实行过于单一、简化的方式，随着多年来经济体制、行政体制的进一步改革也出现过一些项目管理方式的局部变革与试验。就目前的情况来看，在我国政府投资项目管理模式发展过程中主要存在过如下一些主要的管理模式。

第一阶段，建设单位自营模式，这一模式主要于建国初期采用。当时设计、施工力量十分薄弱和分散，所谓自营方式就是建设单位自己组织设计人员和施工人员，自己招募工人、购置施工机械和采购材料，自行组织工程项目建设。由使用单位根据其自身的需要，在自行充分论证的基础上完成项目的建设前期论证工作，并就此向政府投资主管部门申请相应的财政投资，待政府财政投资部门审查批准后，由申请单位自行管理、支配、使用该项投资用于公益性项目的全部建设实施过程并承担相应责任。这一投资管理模式充分体现了使用单位的利益与权力，满足了公益性项目适用性的要求，其流程图见图员员员员。

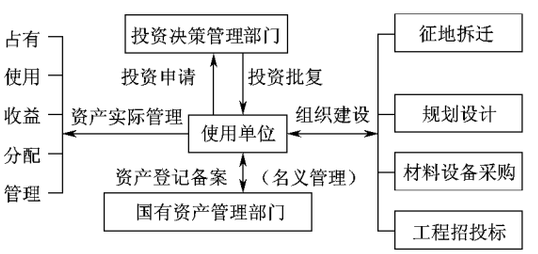

图 员员员员 自建自管方式流程图

第二阶段，从员员员员年至员员员员年，主要是学习前苏联模式，实行以建设单位为主的甲、乙、丙三方制。

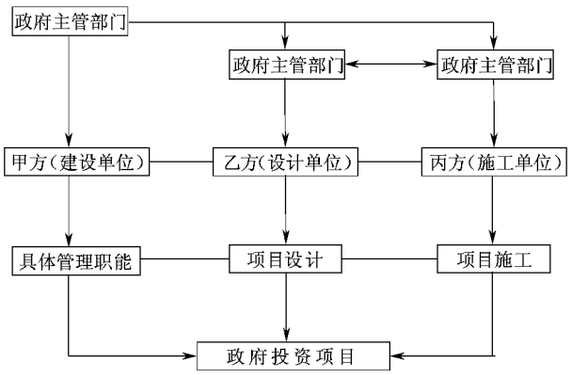

图 [illegible] 以建设单位为主的甲、乙、丙三方制流程图

甲方(建设单位)由政府主管部门负责组建,乙方(设计单位)和丙方(施工单位)分别由各自的主管部门进行管理。建设单位自行负责建设项目全过程的具体管理。设计、制造、施工任务分别由各自的政府主管部门下达,项目实施过程中的许多技术、经济问题由政府有关部门直接协调和负责解决。这种方式下,虽采取合同的方式明确了甲乙双方的经济关系,但甲方的资金、物资供应由主管部门统一管理,同时乙方和丙方也由主管部门采取行政指令的方式指定。该模式的流程图见图 [illegible]

第三阶段,从 [illegible] 年至 [illegible] 年,以工程指挥部方式为主。许多大中型项目的建设采用建设指挥部的方式,由政府主管部门牵头,组织建设单位、设计单位、施工单位针对具体项目成立项目指挥部、筹建处、办公室等,把管理建设的职能与管理生产的职能分开,建设指挥部负责建设期间设计、采购、施工的管理。项目建成后移交给生产管理机构负责运营,建设指挥部即完成历史使命而被解散。

总的来看,在政府作为单一投资主体的情况下,对投资项目的利益诉求主要是作为最终业主的政府本身,这也就决定了上述政府投资项目管理模式基本上处于粗放式管理的阶段。随着投资主体多元化局面的形成和项目利益诉求主体的增加,项目管理方式必然会走向集约化。

二、多元化政府投资主体阶段政府投资项目管理模式

传统的单一投资主体的投资管理体制有几个弊端:一是对所有投资项目不分投资主体、资金来源和项目性质,一律按投资规模大小分别由各级政府审批;二是审批手续繁杂,需要提供项目建议书、可行性研究报告以及开工报告等;第三,政府在进行审批时,把本来应由企业决定的市场前景、经济效益、资金来源、技术方案等也都审批了;第四是重事前审批,轻事后管理,批项目的时候一道道审,而对批完以后企业是否按国家的要求进行投资建设,则缺乏有效监督。在我国已经初步建立社会主义市场经济的体制框架、经济成分多元化的情况下,这种管理体制往往造成政府对企业项目管得过多过细,而对政府投资项目管得不够。

随着改革开放的深入,投资主体形成了多元化的局面,这就对项目管理的组织实施方式提出了新的要求,政府投资项目管理模式也随之在进行深刻的变化。全国各地在政府投资工程的管理实践中,根据各地的实际情况创造出许多管理模式。作为我国全面改革主要经验之一的政府项目管理方式的改革,无疑对经济体制改革的深化起到了重要的作用。总的来讲,这一阶段我国政府投资项目的管理方式主要有四种。

[illegible] 项目法人型

这种模式适用于各种国有经济主体投资的经营性工程项目。按照原国家计委计建设[illegible]号文《关于实行建设项目法人责任制的暂行规定》的规定,经营性建设项目必须组建项目法人,项目法人为依法设立的独立性机构,对项目的策划、资金筹措、建设实施、生产经营、债务偿还、资产的保值和增值实行全过程负责。实施项目法人制管理的著名项目有三峡工程、深圳的盐田港地铁工程以及各地的高速公路建设等。

[illegible] 工程指挥部型

政府投资项目的工程指挥部一般是临时从政府有关部门抽调人员组成,负责人通常为政府部门的主管领导,工程项目完成后,该工程项目的指挥部即告解散。目前,一些大型的公共建筑、市政工程以及环

此为试读,需要完整PDF请访问: www.ertongbook.com