

构建公共财政下的 基建投资管理体制

○ 金钟 钱建宁 李宏玉 王书俊

随着社会主义市场经济的发展和财政改革的不断深化，财政管理正逐步从微观管理转向宏观调控，财政支出正进一步趋向公共支出，但由于政府职能调整尚未到位，各级政府财力尚不充裕，财政支出结构及运行机制需待完善，目前要建立比较完善的公共财政支出运行机制，尚需抓紧完善各个投资领域的管理体制，因此，构建公共财政下基本建设投资管理体制也就越显紧迫。

一、当前基本建设投资管理体制现状及存在的问题

改革开放二十年来，我国投资管理体制从宏观管理到微观运行的各个方面，从投资决策、项目管理到建设实施的各个阶段都实施了一系列改革，形成了以投资主体多元化、资金来源多渠道和在建设市场引入竞争机制为特征的新局面。尽管投资管理体制发生了巨大变化，投资管理取得了可喜的进步，但按照公共财政基本特征和建立社会主义市场经济体制的基本要求，现行的基本建设投资管理体制仍有一些不相适应的地方，尤其是一些深层次的矛盾还没有得到根本解决。主要表

现在以下几个方面。

1. 投资主体不明确。一是国有投资企业缺乏自我积累能力，缺乏独立自主参与市场竞争的能力，没有成为实际上的投资主体。二是政府公益性投资项目的投资主体不明确，权责不清。本应以“谁投资、谁决策、谁受益”的公认的市场理论来确认政府公益性投资项目的投资主体，但因为是国家投资，谁都想管、谁又不真正管，站在本位、局部利益上，争项目、争资金，随意扩大建设规模、随意抬高建设标准，甚至挪用、侵占国家基建资金。

2. 配套资金的到位率不高。从投资资金渠道来看，多渠道资金来源的格局正在形成，但配套资金的到位率不高。部分地方、部门和企业配套资金不落实、不到位，出现了套取国家资金的“钓鱼工程”、“胡子工程”。

3. 投资决策“计划”过多，形成了行政审批模式。从投资决策上来看，宏观投资决策中计划手段过多，项目决策基本上还是中央与地方、部门与部门之间的行政性分权，虽审批程序和方法有所简化，但并没有根本改变行政性的项目审批制度。各地

区、各部门站在局部利益上，争上所谓“时髦项目”、“形象工程”，大搞重复建设，造成严重的结构性失调。

4. 市场对投资管理和投资运行机制的调节乏力。从投资管理来看，投资的宏观管理政出多门，政令不统一，行政手段过多，经济、法律手段乏力，新的符合社会主义市场经济体制的宏观调控体系尚未真正形成。从投资运行来看，由于条块分割的行政隶属体制没有改变，长期资金市场尚未形成，资金市场发育十分缓慢，投资的流动性较差，资源仍主要靠行政计划配置，市场经济资源配置的基础性作用还未充分发挥。

5. 投资风险约束机制尚未建立。从投资决策到建设实施全过程，严格的责任约束和法律约束办法没有真正建立起来，“大锅饭”体制还没有彻底打破。国有投资开发企业内在的自我约束、自担风险、自求发展、面向市场的运行机制还没有真正建立起来；政府公益性投资项目的决策风险约束机制有待于进一步研究和建立。

上述问题的存在，对我国的基本建设投资活动产生了一系列不良影

响：投资总体规模调控困难、投资结构不合理，重复建设、盲目建设严重，投资效益低下、资金回收缓慢，存在大量“胡子工程”、“钓鱼工程”、“豆腐渣工程”，导致了基本建设投资领域仍存在较为混乱的现象。

二、对基本建设投资管理体制的构想

公共财政主要体现为国家以社会和经济管理者身份取得收入，并用于政府公共活动支出，保障国家安全和社会秩序，提高社会公共服务水平，实现经济均衡发展，促进社会公平的政府财政活动。因此，符合公共财政要求的基本建设投资管理体制模式应该是综合式公益性投资体制模式，其具体内容：

1. 明确和完善基本建设的投资主体。使多元化的投资主体真正完善起来，行使投资主体的权力、义务和责任。国有投资企业应尽快完成自我积累的过程，最终实现自主参与市场竞争。公益性投资项目的投资主体，应进一步明确和规范，使政府职能部门、管理部门的权力和责任相统一。

2. 划分基本建设的投资范围。国家财政负责整个国民经济产业结构和社会消费结构、国防建设、公益性事业、基础设施等项目投资；地方财政负责关系到地方基础产业、基础设施、社保环保等公益性、非竞争性领域的项目投资；企业的一切决策权全部由企业自主行使，但应鼓励企业对有盈利能力的公益性、基础性项目进行投资。

3. 加大基本建设投资的宏观管理力度。一是完善宏观调控体系。根据建立公共财政的要求，合理确定基本建设投资的规模和方向，改革投融资方式，充分发挥市场对投资活动的调节作用，建立投资风险约束机制，完善与社会主义市场经济体制相适应的投资总量和结构的间接调控体系，建立与

基本建设投资活动有关的服务中介体系和要素市场。二是加强宏观调控手段。充分利用财政、税收、贷款、利率和筹资等宏观手段，引导和调节投资流向。

三、构建基本建设投资管理体制的主要措施和对策

1. 改革基本建设投资管理方式。一是完善公益性项目投资管理。公益性项目投资主要由政府用财政资金安排，要建立标准化、规范化的投资管理全程评审，加强财政支出预算、工程概预决算审查、效益分析报告制度的管理。二是拓宽基础性项目的投融资渠道。要加重政府的投资责任，制定有关政策，扩大利用外资，同时充分发挥省市级地方投资公司在地方基础性项目投资中的主体作用，拓宽地方投资公司的投融资渠道和经营范围，以筹措更多的建设资金。三是强化竞争性项目投资的市场调节，把这类项目投资活动推向市场，由企业自主决策，自担风险。

2. 建立科学的项目立项、审批制度。逐步取消非国家投资项目的审批，实行报备制度。加快建立国家或地方政府投资项目储备库，执行严格的可行性研究审批制度，审批合格的储备项目上升为年度执行项目，列入预算，报全国或地方人大专门委员会批准。将立项、审批的重点转移到政府投资项目上来。

3. 强化基本建设项目的法制化管理。一要实行《招投标法》。对基本建设项目的勘察、设计、施工、监理实行招投标；改革计划经济模式下的量(质)价不分、费用统管的管理模式，探讨“控制量、放开价、竞争费”的招标模式。二要贯彻《会计法》。对基本建设项目的财政、财务管理，严格遵照《会计法》，做到依法理财。三要严格执行《建筑法》、《合同法》等有关法律法规，使基本建设项

目投资管理纳入法制化轨道。

4. 建立科学、严密的财政资金拨付制度。一要建立政府性投资项目财务支付与质量进度相一致的制约机制，从根本上解决财政管理与建设一线脱节问题。从而避免财政经费被挤占、挪用、甚至贪污，避免劣质工程经费支出失控，而优质工程拿不到经费的现象。二要研究配套资金按比例到位的约束机制。避免套取国家财政资金的现象发生，杜绝财政资金随意拨付的行为。三要加快推行政府投资项目国库直接拨付制度，改变以往建设项目资金层层拨付、层层“把关”的做法，增加政府财政的透明度、提高资金周转率及使用效率。

5. 建立投资风险约束机制。推行项目法人终身责任制，对政府投资基建项目实行行政领导人责任制，对勘察设计部门、中介机构提供的技术资料、可行性研究报告、审核报告实行风险责任制等。

6. 建立投资信息反馈制度。所有投资项目都应向所在地区主管部门办理申报登记手续，并尽快建立项目登记备案制度。对已备案的项目，有关部门有责任在规定时间内根据国家产业政策、发展规划及环境保护、资源利用、土地占用等方面的法律规定，提出具体意见。通过申报登记，形成一个全国统一的投资项目信息系统。

(作者单位：江苏省南京市财政局)

