

刘明 © 著

政府投资

对区域经济发展的影响

非
外
借

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

中共重庆市委党校、重庆行政学院学术著作出版资助项目

政府投资对区域 经济发展的影响

刘 明 著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

政府投资对区域经济发展的影响 / 刘明著. —北京:
经济科学出版社, 2017. 6

ISBN 978 - 7 - 5141 - 8160 - 9

I. ①政… II. ①刘… III. ①政府投资 - 影响 - 区域
经济发展 - 研究 - 中国 IV. ①F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 150349 号

责任编辑: 侯晓霞 程辛宁

责任校对: 隗立娜

责任印制: 李 鹏

政府投资对区域经济发展的影响

刘 明 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

教材分社电话: 010 - 88191345 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮箱: [houxiaoxia@ esp. com. cn](mailto:houxiaoxia@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcs. tmall. com](http://jjkxcs.tmall.com)

北京季蜂印刷有限公司印装

880 × 1230 32 开 5.25 印张 140000 字

2017 年 6 月第 1 版 2017 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 8160 - 9 定价: 22.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191510)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn))

前 言

在我国现行财政体制和人事制度安排下，政府不但有能力而且有动力去影响辖区内的基础设施、人力资本及优惠政策投资。一方面，在中国目前的行政体制下，政府对一些重要资源（如财政资金、优惠政策及土地征用等）具有巨大的影响力和控制力，使政府有能力调动这些资源来增加政府投资。例如，各地政府设立大量建设开发公司、交通投资公司等地方政府融资平台，为筹集基础设施建设所需资金获得了大量银行信贷和社会资金。另一方面，自 20 世纪 80 年代以来，政府工作重心开始转向经济建设，在人事制度安排上，将政府官员晋升与辖区经济发展绩效挂钩，由此形成了政府官员之间围绕 GDP 增长而进行的“晋升锦标赛”竞争。政府官员在政治晋升的激励下，会致力于辖区的经济发展，凸显任期内的“政绩”。而在财政分权的背景下，地方官员可以动用各种手段“为增长而竞争”，其中增加辖区内的政府投资便成为地方官员推动经济发展的重要手段。

正是在该逻辑下，自改革开放以来，我国政府为推动经济快速发展，既对基础设施、人力资本进行了大量货币性投资，也通过优惠政策等方式进行了大量非货币性投资。在基础设施投资方

面，自 1998 年亚洲金融危机以来，为扩大内需，拉动经济增长，政府对基础设施投资进入了快速扩张期。在人力资本投资方面，以作为政府人力资本投资重要因素的公共教育支出为例，其支出占 GDP 的比重持续提高。在优惠政策方面，我国自改革开放后，各省、市也相继实施了许多优惠政策，开放区域已经扩大到全国，并且仍在继续扩大开放区域。然而，这些政府投资行为既有在既定约束条件下追求利益最大化进行理性选择，从而促进经济高速增长、改善就业的一面，也有在急于出政绩和局部及个人利益驱动下片面追求 GDP 增长、限制有限资源与劳动力有效结合的一面。综合来看，我国各地区的政府基础设施、人力资本以及优惠政策投资规模是否达到了最优水平？是否对区域经济发展起显著促进作用？仍需针对我国各地区、具体时期的经济现实情况，进一步深入研究。为此，本书将从内生增长模型、福利经济学等视角探讨政府投资行为对区域经济发展的影响机理，并结合大量经验数据，采用门槛回归模型实证评估我国政府投资对区域经济发展的影响，以期为政府投资决策提供参考。

当然，我们也清楚地认识到，政府投资对区域经济发展的影响是一个极复杂的研究课题，目前国内外仍没有权威的研究结论。本书旨在抛砖引玉，不妥之处，热忱期望专家学者们不吝赐教指正。

刘 明

2017 年 1 月

目 录

第 1 章 绪论	1
1.1 研究背景与研究问题	1
1.2 研究思路与研究方法	5
1.3 研究意义	8
1.4 研究创新与不足	9
第 2 章 基本概念与文献综述	12
2.1 政府投资的基本概念与国内外理论综述	12
2.2 政府基础设施投资概念与文献综述	17
2.3 政府人力资本投资概念与文献综述	21
2.4 政府优惠政策投资概念与文献综述	26
2.5 本章小结	30
第 3 章 政府投资对区域经济发展影响的理论基础	31
3.1 政府投资理论的发展	31
3.2 区域经济增长理论的回顾	39
3.3 政府投资对区域经济发展影响的相关理论	48

3.4 本章小结	54
第4章 政府基础设施投资与区域经济发展： 基于内生增长理论的分析	56
4.1 我国基础设施投资的特征事实	57
4.2 基础设施投资对区域经济发展影响的 理论机制分析	64
4.3 模型的构建及门槛值确定方法	69
4.4 实证检验及分析	76
4.5 本章小结	84
第5章 人力资本投资与区域经济发展： 基于内生增长理论的分析	87
5.1 政府人力资本投资的特征事实	88
5.2 政府人力资本投资对区域经济发展影响的 理论机制分析	93
5.3 模型的构建及门槛值确定方法	99
5.4 实证检验及分析	103
5.5 本章小结	111
第6章 政府优惠政策投资与区域经济发展： 不同经济发展水平下的倒“U”型曲线考察	113
6.1 我国政府优惠政策投资的特征事实	114
6.2 优惠政策投资对区域经济发展影响的 理论机制分析	121

6.3 模型的构建与变量的选取	128
6.4 实证检验及分析	131
6.5 本章小结	137
第7章 研究结论及政策建议	139
7.1 研究结论	139
7.2 政策建议	141
参考文献	146
后记	158

第 1 章

绪 论

本书主要研究政府货币性与非货币性投资对区域经济发展的非线性影响，按研究对象分为三个研究主题：第一，政府对基础设施投资与区域经济发展之间是否存在非线性关联？如果存在，其影响的内在机理是什么？各地区在不同时期的政府基础设施投资对本地区的经济发展产生何种影响？第二，政府在增加人力资本投资同时，是否会“挤出”非政府人力资本投资和物质资本的相对供给？政府人力资本投资与区域经济发展之间是否存在类似“Army 曲线”的非线性关系？第三，如何衡量政府优惠政策水平？在不同经济发展水平下，政府优惠政策对区域经济发展的影响机理又是什么？这种影响是否会随着经济发展水平的不同而存在差异？

1.1 研究背景与研究问题

1.1.1 研究背景

自改革开放以来，我国政府为推动经济快速发展，既对基础

设施、人力资本进行了大量货币性投资，也通过优惠政策等方式进行了大量非货币性投资。在基础设施方面，自 1998 年亚洲金融危机以来，为扩大内需，拉动经济增长，我国基础设施建设进入了快速扩张期。截至 2014 年底，高速公路里程数已迅速增长到 11.19 万公里，铁路营业里程数增长到 11.18 万公里，分别是 1994 年的 70 倍和 1.9 倍^①。近年来，在全球经济危机背景下，我国出台了一系列交通基础设施投资计划，各地区竞相掀起了新一轮的投资热潮。在人力资本投资方面，以作为我国政府人力资本投资重要因素的公共教育支出为例，其支出占 GDP 的比重远远落后于发达国家和许多发展中国家。1990 年，我国公共教育支出占 GDP 的比重仅为 2.34%，分别比美国、法国低 2.75% 和 2.97%，同时比印度和马来西亚分别低 1.31%、2.73%，可见我国公共教育支出远低于发达国家的支出水平，甚至低于部分发展中国家。此后，我国提出了“财政性教育经费占国民生产总值的比重在世纪末达到 4%”的战略目标。然而，2000 年我国公共教育支出占 GDP 的比重仅增加到 2.87%，到 2010 年也才增加至 3.13%，在我国经济高速发展了近二十年后仍与此目标有较大差距^②。在优惠政策方面，我国自改革开放后，各省、市也相继实施了许多优惠政策。至 2008 年，我国已在全国设立 54 个国家级经济技术开发区和 14 个边境经济合作区，天津滨海新区与重庆两江新区分别于 2009 年和 2010 年相继成立，2013 年中国（上海）自由贸易试验区正式成立，开放区域已经扩大到全国，并且我国政府仍在继续扩大开放区域。

① 根据各年《中国统计年鉴》整理。

② 世界银行 WDI 数据库、国家统计局、国家信息中心等。

这些政府投资行为既有在既定约束条件下追求利益最大化进行理性选择,从而促进经济高速增长、改善就业的一面,也有在急于出政绩和局部及个人利益驱动下片面追求 GDP 增长、限制有限资源与劳动力有效结合的一面。然而,各地区的基础设施、人力资本以及优惠政策投资规模是否达到了最优水平?是否对区域经济发展起显著促进作用?还需针对我国各地区、具体时期的经济现实情况进行研究。为此,本书将从内生增长模型、福利经济学等视角深入探讨政府投资行为对区域经济发展的影响机理,评估我国政府投资对区域经济发展的影响,以期建立与科学发展观相符的政府投资行为规制。

1.1.2 研究问题

政府投资主要包括基础设施、人力资本和政府优惠投资,本书将从这三方面进行研究。研究问题阐释如下:

1.1.2.1 政府基础设施投资与区域经济发展的理论研究

随着我国经济的发展及财政体制改革,地方政府在财政收入和政治晋升的双重激励下,地方政府加大了基础设施投入。而这些基础设施投资的效益如何?还须进一步分析基础设施投资行为对区域经济发展的影响机制。

问题一:基础设施投资的正效应:当政府对基础设施投资处于合理水平时,政府对基础设施投资能显著促进区域经济发展主要体现在两个方面:一是可以提高全要素生产率;二是具有“规模效应”和对私人资本“挤入效应”。然而,在考虑基础设施存量最优的情况下,其背后的内在机制是什么?现有研究并没有系统的研究结论。

问题二：基础设施投资的负效应：当政府对基础设施投资不足或过多时，政府对基础设施投资对经济增长产生不利影响主要体现在两个方面：一是基础设施投资不足时，会增加企业的物流成本，不利于降低企业生产成本；二是基础设施投资过剩时，会使企业税赋过重，出现“扭曲性税收”，并对企业产生“挤出效应”。因此，在考虑政府对基础设施投资不足或过剩时，其对经济增长影响的内在机制是什么？也需进行系统研究。

1.1.2.2 政府人力资本投资与区域经济发展的理论研究

一般而言，增加人力资本投资会促进经济增长。然而，政府人力资本投资具有公共品属性，使其对经济增长具有正效应同时，对贡献于经济增长的其他因素则具有“挤出效应”。因此，政府人力资本投资对区域经济发展的影响在一定范围内是非单调的，这就需要分析背后的作用机理。

研究问题：政府在增加人力资本投资同时，是否会“挤出”非政府人力资本投资和物质资本的相对供给？政府人力资本投资对区域经济发展是否存在类似“Aremy 曲线”的非线性关系？如果存在，如何使政府人力资本投资在满足社会需要的同时又不损害区域经济发展？以及如何确认最优的政府人力资本投资规模？

1.1.2.3 政府优惠政策投资对区域经济发展的影响

如何衡量政府优惠政策水平？在不同经济发展水平下，政府优惠政策对区域经济发展的影响机理又是什么？这种影响是否会随着经济发展水平的不同而存在差异？这就需要进一步分析以下两个问题。

问题一：国内外学者对政府优惠政策的衡量进行了大量研究，如部分学者采用地区虚拟变量和市场化指数进行衡量。但这

些衡量方法是否合理？是否能从质量和数量两方面来构建更合理的政府优惠政策投资指数？

问题二：目前，关于优惠政策对区域经济发展的影响问题在理论上仍没有一致的结论，且以往研究较少考虑到优惠政策对区域经济发展的影响可能会随着经济发展水平的不同而呈现出非线性效应。为弥补这些不足，本书拟从新经济地理学、福利经济学等视角分析在不同经济发展水平下，政府优惠政策投资对区域经济发展影响的理论机制。

1.2 研究思路与研究方法

1.2.1 研究思路

综合国内外相关文献的研究脉络与进展，形成了本书的研究框架（见图1-1）。具体而言，我们从基础设施投资、人力资本投资和优惠政策投资三个方面考察政府投资对区域经济发展的内在机理。在此基础上，分析在不同经济条件下政府投资的效率变化，形成对政府投资的系统性研究。

结合图1-1，可以将文章具体研究思路总结如下：

（1）政府基础设施投资：当基础设施投资相对较低时，表明其投资不足，不能较好满足经济发展需求。此时，政府增加对基础设施的投资可带来两方面的益处：一是，较低的基础设施存量和众多的企业数量意味着此时企业承担的税赋相对较低，对非基础设施资本“挤出”较少，而增加基础设施的投资会改善当

地的投资环境，产生“挤入效应”；二是非基础设施资本存量高，意味着企业数量的值较大，可以提高交通基础设施的利用效率，产生“规模经济效应”。当基础设施相对过剩时，情况正好相反。

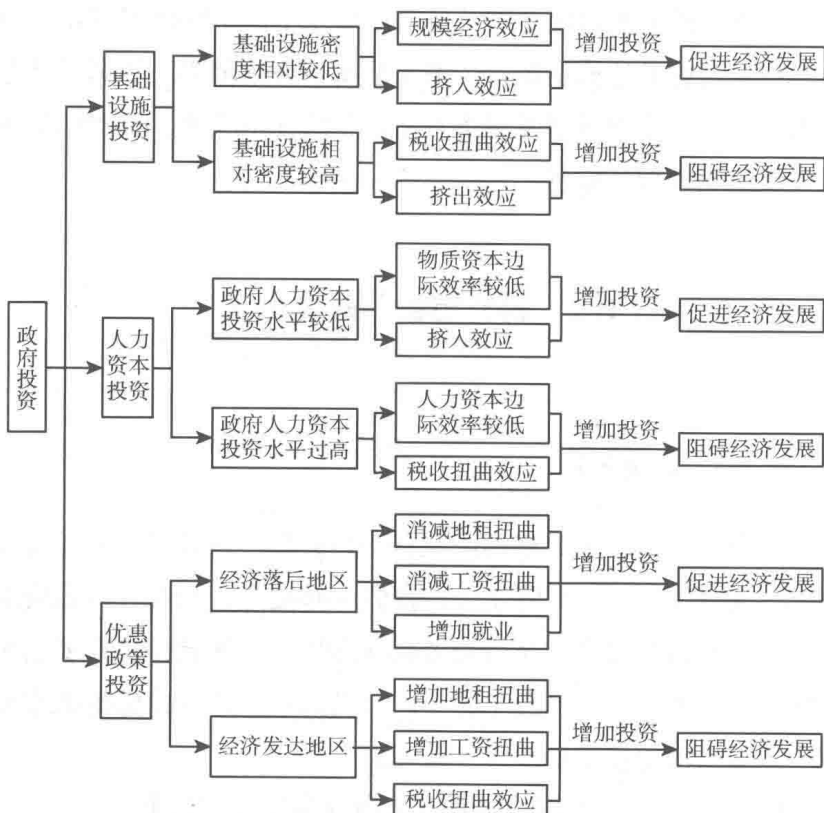


图 1-1 研究框架

(2) 政府人力资本投资：当政府人力资本投资不足时，政府通过征税来增加人力资本投资，其对经济增长的直接促进作用可能大于因其对非政府人力资本投资和物质资本产生“挤出效

应”而产生的抵消作用，会显著促进当地经济发展；反之亦然。

(3) 政府优惠政策投资：当某区域经济发展水平落后，工资、地租水平低及非意愿性失业严重时，该地区政府通过实施吸引区域外资金的优惠政策可能促进本地经济发展；然而，当某区域经济发展水平发达，开始出现高人力成本、高地租等外部负效应时，再继续实施优惠政策，会导致企业外部环境进一步恶化和政府税收流失等不利后果，降低该地区的福利水平。

1.2.2 研究方法

本书采用了文献分析与模型演绎相结合，定量研究与定性研究的结合，并利用现代计量经济学对理论模型的基本假说进行实证检验。具体研究方法包括：

(1) 文献分析法。广泛查阅现有的文献资料，对已有的成果进行总结归纳，把握政府投资与区域经济发展的相关概念框架体系。

(2) 模型演绎法。对国内外最新相关研究文献进行综述，借鉴包括内生经济增长和新经济地理学相关理论，研究政府投资对区域经济发展影响的内在机制，建立相关理论模型，本书将理论假说和推论建立在逻辑自洽的经济模型之上。

(3) 计量分析法。利用面板数据（panel data）的最新研究方法，包括门槛回归模型（threshold regression model）、面板数据的固定效应（fixed effect）和随机效应（random effect）模型等，对经济模型演绎出的推论及假说进行实证的检验，保证研究结论的可信性。

(4) 制度分析方法。通过对我国政府投资的相关政策的系

统分析,基于公共最优选择的思路,指出目前我国政府投资制度中存在的不足与漏洞,并给予相应的改进思路,从而充分利用政府投资最优化机制,实现有效的宏观调控目的。

1.3 研究意义

1.3.1 理论层面

以 Aschauer (1989)、Locas (1988)、Barro (1990) 等为代表的新经济增长学派研究认为政府投资对经济发展都具有重要影响。而政府投资作为推动经济发展的重要手段之一,其对中国三十多年高速增长的影响已然受到理论界系统研究,而其对我国区域经济发展的非线性影响并没有得到应有的重视。从研究内容看,本书不但研究政府的货币性投资,还研究政府对优惠政策投资的非货币性投资。从理论研究看,本书从内生增长模型、福利经济学等视角出发,系统研究了政府投资对区域经济发展的非线性影响机理。从实证上看,利用门槛回归模型,检验了我国政府投资与区域经济发展的内在关系。此外,针对现有研究缺乏对政府优惠政策进行有效测度的缺陷,本书构建了相应的政府优惠政策投资指标,可为相关经验研究打下基础。

1.3.2 政策层面

后金融危机时期,面对国内外经济环境的不利影响,进行合理的政府投资,最大化促进区域经济发展是宏观经济政策的重要

目标之一。中央和地方各级政府进行了大量投资，但投资效果如何？在各地区的经济社会发展水平下，政府投资规模是否达到最优？如何避免由政府投资造成的“税收扭曲”和对私人资本的“挤出”等不利影响？如何实现政府投资过程中的“帕累托改进”？为回答上述问题，本书研究了在不同经济社会发展条件下政府的投资规模对区域经济发展的可能影响。针对我国各省（包括直辖市、自治区，下同）政府对基础设施、人力资本及优惠政策的投资现状，综合评估了这些投资对区域经济的影响。这些研究对评判政府投资效率及制定合理投资政策具有一定的现实意义。

1.4 研究创新与不足

1.4.1 研究创新

本书分别研究了我国政府的货币性与非货币性投资对区域经济发展的影响机制，构建了相关门槛回归模型，对不同地区、不同时期的政府投资水平进行了合理性检验，评估各区域不同时期的政府投资效率。由此揭示的现象、得出的结论及提出的政策建议，为促进政府投资对区域经济发展的效率提升及对区域间经济的均衡增长，提供新的思路和建议。本书主要创新之处在于：

（1）从政府投资的研究内容看，以往研究侧重于政府对基础设施、人力资本投资等货币性投资的研究，较少涉及对政府优惠政策的非货币性投资的研究。从国外及我国政府实施的优惠政