

ZHENGFU TOUZI LILUN
YU ZHENGCE

政府投资理论与政策

刘立峰 著

山西出版集团
山西经济出版社



作者简介

刘立峰，1988年中国人民大学工业经济系本科毕业。1999年获得中国社会科学院经济学博士学位。2003年被聘为研究员。2002—2008年，为中国社会科学院研究生院硕士生导师，2008年至今为博士生导师。2009年，被评为新世纪百千万人才工程国家级人选。2004年10月—2006年6月，在四川广元市挂职市长助理。现为国家发改委投资研究所战略室主任、研究员，国家发改委宏观经济研究院学术委员会委员，中国投资协会理事，国家开发银行专家。主要研究领域为宏观经济分析、投资与经济发展战略、投资与经济中长期规划。共主持或参与完成研究院重点课题、部委课题、地方政府和企业委托课题60多项。独立完成课题研究报告上百余篇。曾出版专著《宏观金融风险——理论、历史与现实》，主编《国债政策的可持续性和财政风险研究》，参与20多部书籍的写作。

Z HENGFU TOUZI LILUN
YU ZHENGCE

政府投资理论与政策

刘立峰 著

山西出版集团
山西经济出版社

前 言

从2005年开始，我为中国社会科学院研究生院投资系开设了《政府投资学》课程。但是，一直苦于找不到规范的教材。相关研究成果多是从公共部门经济学或财政学的角度进行研究，与政府投资的范畴还有较大的差距。我只能在讲课过程中逐步积累素材。通过5~6年的教学实践，我对政府投资的理论体系、发展过程、运行模式有了更深的理解。总体来讲，政府投资涉及的学术领域较为宽泛，是从投资主体角度研究政府投资的规模、结构、分工、决策、方式、调控、效益的一门综合性的学科，很难用单一的学科体系进行描述。由于中国转轨时期经济体制的特殊性，政府投资领域的许多方面都是新的，探索的任务很艰巨，意义很大。

多年来，随着政府投资在基础设施建设和公共服务提供方面的作用不断提升，有关政府投资的研究越来越受到决策层的关注与重视。我先后承担了国家发展和改革委员会投资司和社会司、国家开发银行、国家发改委宏观经济研究院等部门10多项相关课题研究任务，涵盖了政府投资的规模与结构、政府投资管理体制、地方政府融资、社会事业投融资、财政资金与信贷资金的配合使用、主体功能区基本公共服务均等化政策、国债政策的可持续性、投资调控的方法与手段等诸多领域。这些课题成果直接服务于中央政府部门的投资决策，其中的一些内容成为本书的重要支撑。

2004年9月，我作为中共中央组织部、共青团中央博士服务团的一名成员，有幸到西部边远地区的一个地级市挂职近两年时间。在那里我接

触到了中国经济发展与投资建设中的一些最基础、最本质的东西，完成了一系列的研究报告，内容涉及交通枢纽和物流中心建设、以工代赈和扶贫开发、小额贷款公司和村镇银行发展、欠发达地区的区域协作、统筹城乡的义务教育投入等方面的问题。同时，我也参与了部分项目策划和筹集资金的工作，深深体会到了地方同志工作的艰辛和不易，使我对中央和地方政府决策以及投融资活动的一般规律有了深刻的认识，也更直观地感觉到了政府投资体制中的弊端和缺陷。

“八五”时期以来，我先后参与了多个地区、企业的五年计划或规划的前期研究和编制工作。深刻体会到地方政府官员发展经济的迫切愿望，感觉到投资特别是政府投资在地方经济社会发展中的重要地位，以及地方政府扩张投资的冲动。有些地方急于改变经济发展的面貌，或者为了争取更多中央资金，没有充分考虑当地财力和群众的承受力，编制的规划目标过于超前，规模过大。应该说，这种投资冲动既可能成为政府投资规模扩大、结构调整和体制创新的动力，也可能导致政府投资行为扭曲，政绩工程层出不穷，重复建设屡禁不止，投资过热难以抑制以及社会和谐遭受破坏。政府已经到了从热衷招商引资、拆房卖地导致的虚假繁荣中清醒过来，认真反思其投资行为是否真正有利于保障和改善民生，有利于促进社会公平正义的时候了。

没有这些年政府的高强度投入及其引领作用，中国经济就不可能取得如此令世人瞩目的巨大成就。与成熟市场经济国家显著不同，我国的各级政府也是重要的市场竞争主体。正是由于各级政府的积极参与和主导，才使得中国经济一直保持旺盛的活力和竞争力。但是，这种政府对经济的强势干预又与社会主义市场经济发展的要求相背离，容易使人产生诸多的疑问：政府投资的性质到底是建设性的还是服务性的？怎样看待政府投资决策民主和决策效率的关系？如何充分发挥好政府投资的引导和杠杆作用？如何减少政府投资项目出现的中间损耗和腐败现象？投资调控的重点是调控产品的供求，还是政府投资行为？如果政府投融资扩张是以透支民众现实和未来幸福为代价，是不是应该受到约束？

同时，感谢我的父母把我领上了学术研究的道路，并鼓励我坚持到现在。是他们使我明白了这样的道理：只有认认真真地走好眼前的路，扎实做好当前的研究工作，才有可能最终真正实现人生的价值。感谢国家发改委宏观经济研究院、投资研究所以及中国社会科学院研究生院投

资系的领导和同事，是他们给了我参与和主持课题研究以及为学生授课的机会，并为我提供了非常宽松的研究环境和条件，使我有现在的知识积累。感谢在地方挂职时关心我的各级领导和朋友们，让我感受到像在家一样的温暖，没有他们的器重和信任，我就不可能对政府及其投资活动有现在这样直观和清晰的认识。本书的出版得到了山西经济出版社编辑部主任李慧平女士的大力支持，在此表示衷心的感谢！

刘立峰

2010年12月30日

目 录

前言	1
第一章 导论	1
一、研究政府投资的意义	1
二、政府投资的基本概念	2
三、本书的框架	6
第二章 政府投资的基本状况	7
一、发展阶段	7
二、主要成就	16
三、基本特征	23
第三章 政府投资的规模与结构	27
一、政府投资规模和结构的决定	27
二、我国政府投资规模和结构状况	37
三、政府投资规模和结构发展趋势	43

附件1 统筹城乡义务教育投入中的问题和建议	
——对四川省广元市义务教育投入情况的调查	62
一、城乡义务教育现有投入差距	62
二、城乡义务教育发展水平差距	64
三、实施义务教育经费保障机制后的问题	65
四、推进城乡义务教育投入均等化的措施	67
第四章 政府间投资分工	69
一、政府间投资分工的原则	69
二、我国政府间投资分工现状	72
三、政府间职责划分的国际经验	78
四、我国政府间投资权限的划分	81
附件2 以工代赈项目实施中的成效、问题及对策	88
一、项目实施的成效	88
二、存在的问题	90
三、改进的对策建议	94
第五章 政府的投资决策	97
一、政府投资决策理论	97
二、国外政府投资决策经验	103
三、我国政府投资决策的问题	110
四、政府投资决策案例	113
五、我国政府投资决策机制改革	121
第六章 政府的投资方式	125
一、政府投资方式的理论描述	125
二、政府投资的主要模式	132

三、政府投资方式转变中的问题	145
四、促进投资方式转变的政策措施	147
 第七章 政府的资金来源渠道	 151
一、财政拨款	152
二、国债	154
三、地方债	162
四、政府性基金	170
五、土地收益	175
六、政府收费	180
 第八章 地方政府融资	 187
一、地方政府融资的概念	187
二、地方政府融资状况	189
三、地方政府融资的基本模式	193
四、地方政府融资存在的问题	197
五、地方政府融资的新形势	200
六、地方政府融资的新思路	203
七、主要措施	205
 附件3 湖北省财政资金与信贷资金配合使用情况调查报告	 211
一、基本经验	211
二、主要问题	215
三、对策建议	219
 第九章 政府投资调控及其政策	 223
一、内涵和工具	223
二、适度投资的判断标准	230

三、政府投资行为及其调控	242
四、投资调控政策的演变	248
五、未来投资调控政策取向	261
附件4 投资宏观调控调研报告	268
一、对国家投资宏观调控的总体评价	268
二、投资宏观调控对当地经济与社会发展的影响	269
三、投资宏观调控过程中存在的问题	271
四、对未来投资宏观调控的建议	276
第十章 政府投资的效益	279
一、政府投资效益评价	279
二、政府项目建设成本与质量	288
三、国有企业的投资效益	293
参考文献	303

第一章 导 论

内容提要：

政府投资是指政府为了实现其职能,满足社会公共需要,实现经济和社会发展战略,投入资金用以转化为实物资产的行为和过程,通常是一级政府利用财政预算内、预算外资金和上级政府补贴资金、社会捐款等政府财力所进行的固定资产投资行为,也包括一级政府利用其下属部门或直属公司最终依托财政担保而进行融资后开展的投资活动。政府投资关系到经济发展和国计民生的长远大计,关系到经济、政治、社会发展的深层问题,政府投资的重要性正在不断提高。但是,政府投资领域也存在着很多问题,政府投资研究具有现实的重要性和紧迫性。

一、研究政府投资的意义

当今社会,政府在人们的生活中扮演着越来越重要的角色,它的触角已经渗透到社会经济的各个领域。但是,如果缺乏好的制度规范,政府活动包括政府投资就会出现这样或那样的问题。

一方面,政府投资的重要性不断提高。随着经济的发展和收入的增加,人们对公共服务的需求越来越多,要求越来越高,这些领域私人不愿进或没有条件进,政府必须承担更多的责任,因而政府支出和政府投资规模不断扩大。19世纪80年代,德国经济学家瓦格纳在对许多国家公共支出的实证分析基础上,得出了著名的瓦格纳法则。即随着国家职能的扩大和经济的发展,要求保证行使这些国家职能的财政支出不断增加,即随着人均收入提高,财政支出相对规模相应提高。1890年,美国各级政府公共支出总额为8亿美元,90年以后,1980年上升为8690亿美元,1995年又上升到15907亿

美元,增长了近2000倍。这一时期价格上涨了10倍,按不变价格计算,公共支出实际增长近200倍。2008年,美国政府财政总支出达到47403亿美元,占GDP(国内生产总值)的32.8%;其中,联邦财政支出29826亿美元,占GDP的20.7%,而1937年,联邦财政支出占GDP的比例只有8.6%。中国改革之初的1980年,财政支出只有1228亿元,而到2009年,中国财政支出已达7.6万亿元,占GDP的比重为22.6%,这是自1994年财税改革以来的最高水平。

另一方面,政府投资领域又存在很多问题。在经济发达的美国也是这样。有资料表明,美国公共住房的建设成本平均比私人的住房建设成本高出20%以上。美国政府投资的高成本,也是美国总统不得不关注的问题。^①日本的公共投资效率明显低于民间投资。一般认为,公共工程的成本平均比民间投资工程的成本高30%以上。以道路为例,1998年,日本道路投资额约为15万亿日元,其中仅有40%形成固定资本,浪费掉的资金达到4万亿~5万亿日元。更为严重的是,盲目建设造成大量无用和“胡子”工程。^②近年来,日本在政府工程建设领域屡屡爆出腐败案件。日本官僚、财团、企业互为一体,企业为了获得政府工程合同,大肆向官僚行贿、提供政治献金。在我国,政府投资领域中的问题更多、更严重。应该说,政府投资面临比私人投资更为严重的不完全信息问题,容易产生逆向选择和道德风险。与一般社会主体以利益最大化决定投资选择不同,政府投资负责人缺乏追求“价廉物美”工程的动力。不求有功、但求无过的心理促使工程负责人宁愿选择墨守成规,而不是运用智慧去削减支出。权力缺乏监督或监督不到位,使得政府的投资活动容易产生各类的寻租机会,容易成为滋生腐败的领域,导致宝贵公共资源的浪费。

政府投资关系到经济发展和国计民生的长远大计,关系到经济、政治、社会体制改革的深层问题,政府投资研究具有现实的重要性和紧迫性。

二、政府投资的基本概念

(一)政府的起源

从奴隶社会以来,代表不同阶级利益的哲学家和政治思想家们纷纷对政府的起源问题进行探讨和论证,得出了许多不同的结论。其中,“神权论”

^①巴曙松:《“新加坡溢价”:政府投资如何会变成“高价投资”?》,www.china-review.com,2001-07-26。

^②《日本公共投资的现状、问题及启示》,中国改革论坛,2002-08-27。

用天意或神的安排来解释国家和政府起源，并对国家和政府的权力作用进行了相应的神化。持这种观点的政治思想家，少数是古代奴隶社会奴隶主阶级的代表人物，大多数都是封建地主阶级的代言人。他们中的许多人均从教会信条出发，用基督教教义来解释国家和政府的起源，论证一切国家和政府的权力均来自于上帝，把封建社会的国家制度和国家机构说成是上帝创造的严格等级系统的一部分。我国封建专制时期的大多数思想家们也持此观点。在这个时期盛行把皇帝称为天子，就突出地显示了这一点。可见，“神权论”的政府起源观，是为封建专制国家中少数统治者服务的一种观点。

作为契约论的代表人物，英国学者洛克对政府的起源进行了论述。洛克的一个基本观点是：政府是一种社会契约的产物，是人民把本来属于每个人自己的权力拿出一部分，委托给政府来行使，以协调不同个体与群体之间的利益冲突。契约是政府合法性的唯一源泉，合理的社会契约应当是多数人同意的契约。一句话，政府权力的基石是个人的自由。在政府建立之前，人们自我统治、自我管理；政府权力的源泉是每一个成员所拥有的天赋政治权力，个人权力是政府权力的基石。可见，洛克政府起源理论渗透着自由主义的基本精神。后来，又经过西方学者不断发展，作为一种普遍的学说被不同国家认可，在近代以来西方国家意识形态中占有主流地位。

马克思主义政府起源论认为，国家不是从来就有的，而是人类社会分裂为阶级社会时的产物。这时，国家就成为从社会中产生但又凌驾于社会之上的力量，成为维护统治阶级利益、实施阶级压迫、控制阶级对抗的机器。政府作为国家机器的主要组成部分，是随着国家的产生而产生，随着国家性质的变化而变化，随着国家的发展而发展，随着国家的消亡而消亡。马克思主义认为，国家是在经济上占统治地位的阶级的国家，是统治阶级实行阶级统治和阶级专政的工具，这就是国家的本质。这样，作为主要的国家机构的政府，它在政治上的主要职能也就是维护统治阶级，实行阶级统治和阶级压迫。当然，就对外关系来说，政府还有一项基本政治职能，就是维护国家的独立和主权，防止和抵御外来的侵略。这是对国家和政府起源问题的科学解答。

（二）政府部门

一般来说，人类社会的经济活动是众多特定行为主体的资源配置行为。按照行为主体的产权基础、决策机制、交易机制的不同，可以把这些行为主体分为公共部门和私人部门。从产权基础看，私人部门的产权基础是

私有产权,公共部门的产权基础是公有产权。由于界定产权需要成本,那些界定产权成本大于收益的项目,自然就是公有产权;从动力与约束机制看,私人部门的行为目的是私人利益最大化,公共部门是公共利益最大化;从决策方式看,私人部门决策分散、自主行使,公共部门决策通过公共决策机制集中行使;从交易方式看,私人部门经济活动的交易机制是市场机制,公共部门是非市场机制,一方面无偿地从私人部门取得资源,另一方面,无偿提供公共产品与服务。

政府部门是公共部门的一类组织,狭义的政府仅指行政机关。在现代国家,一般由宪法和法律规定政府的结构、组成和职权。一个国家的政府又可分为中央政府和地方政府。中央政府是管理一个国家全国事务的国家机构的总称,地方政府是管理一个国家内部行政区事务的政府组织的总称。由于国体和国体结构形式不同,地方政府的构成、职能、权力配置,以及地方政府与中央政府的关系等都存在较大的差异。在单一制国家,中央政府以下的地域性政府都属于地方政府;而在联邦制国家,联邦组成单位不属于地方政府,而是具有相对独立性的准中央政府。联邦组成单位以下的区域性政府才被视为地方政府。一般来说,地方政府的角色都具有双重性的特点。一方面,地方政府是中央政府以下的区域性政府,它代表辖区内民众的利益,为辖区内的民众提供公共产品,对辖区社会进行管理;另一方面,地方政府也是中央政府的代表(在中央集权型的单一制国家)或国家的代表(在联邦制国家和分权型的单一制国家),它必须依法维护国家的利益。高层地方政府要受制于国家或中央的法律,中层地方政府和基层地方政府既要受制于国家或中央的法律,也要受制于上级地方政府。虽然各国的地方政府由于权力的配置存在较大差异,中央政府与地方政府的的关系也因此而存在各种不同的模式,但是,这两种角色基本上都是存在的。

(三)政府的经济职能

一般来说,从奴隶社会以来,政府都承担以下5项经济职能。一是作为国家主要组成部分的政府,要维护它赖以建立的经济基础。二是要改进或改革不适合经济基础需要的经济体制。三是作为全社会代表的政府,要承担人类社会发所必需的社会公共事务,提供某些公共产品和服务。四是实现以上3项经济职能(还要加上前述的政治职能),政府必须征收税收,承担一定的国民收入再分配职能。五是为实现上述职能,政府还必须直接经营和管理某些产业。

到了资本主义社会,上述政府经济职能的结构和范围有了空前未有的变化和扩大。特别是在资本主义从古典的自由放任的市场经济发展到现代的有国家干预的市场经济以后,还产生了全新的政府经济职能,即主要通过立法和经济等间接手段干预经济。

在计划经济体制下,总的来说,政府经济职能也包括上述5项职能。但呈现出两个基本特点:一是政府主要依靠行政命令手段直接管理整个国民经济;二是国有经济在国民经济中占据主导地位。

在我国由计划经济体制向社会主义市场经济体制的转轨时期,政府经济职能的主要内容是:①维护社会主义公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度。②实现以建立社会主义市场经济体制为目标的经济体制改革。③要以科学发展观为指导,以发展为第一要务,实现社会主义现代化建设三步走的战略目标。④逐步实现主要依靠立法和经济等间接手段调控国民经济的发展。⑤要建立和实施公共财政。

这些政府经济职能表明:在我国经济转轨时期,政府投资具有特殊重要的意义。

(四)政府投资

2004年发布的《国务院关于投资体制改革的决定》指出,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等。2010年国务院法制办公布的《政府投资条例(征求意见稿)》提出,政府投资是指使用财政预算内资金、各类专项建设基金、国家主权外债资金和其他政府性资金进行的固定资产投资活动。而在一些地方政府出台的政府投资管理办法中,政府投资则通常被定义为县级以上人民政府利用财政预算安排的建设资金、纳入财政预算管理的专项建设资金、政府融资以及利用国债的资金、土地使用权出让金、国有资产权益收入等政府资金所进行的固定资产投资。

可见,政府投资的定义基本上可以从投资主体、投入方向和资金来源3个方面进行界定。我们认为,政府投资就是指政府为了实现其职能,满足社会公共需要,实现经济和社会发展战略,投入资金用以转化为实物资产的行为和过程,通常是一级政府利用财政预算内、预算外资金和上级政府补贴资金、社会捐款等政府财力所进行的固定资产投资行为,也包括一级政府利用其下属部门或直属公司,最终依托财政担保而进行融资后开展的投

资活动。政府投资与公共投资有区别,由于政府部门只是公共部门的一类组织,因此,政府投资的范围要比公共投资小,最起码国有企业和各类社团投资不属于政府投资。但是,政府投资又不简单是政府全额出资的概念,从广义的角度讲,凡是政府出资或补助达到一定规模或比例的项目都属于政府投资的范畴。投资又可根据行政结构和层级不同分为中央政府投资和地方政府投资。

三、本书的框架

政府投资主要涉及以下的问题:第一,政府为什么要投资,涉及公共需求、市场失灵、政府部门的职能要求;第二,政府投资应投向何处,涉及政府支出的方向;第三,中央政府和地方政府间的投资职责如何划分;第四,政府的投资决策机制是怎样形成的;第五,政府应该怎样投资,涉及政府投资的方式、方法;第六,政府投资应该如何融资;第七,政府应该怎样管理与调控投资,涉及政府管理、调控社会投资以及自身投资;第八,政府投资的效益如何评价与衡量。

本书将围绕上述内容展开讨论。第一章导论,研究政府投资的意义及概念,第二章研究政府投资的基本状况,第三章研究政府投资的规模与结构,第四章研究政府间投资分工,第五章研究政府的投资决策,第六章研究政府的投资方式,第七章研究政府的资金来源渠道,第八章研究地方政府融资,第九章研究政府投资调控及其政策,第十章研究政府投资的效益。另外还有若干附件,是对有关章节的进一步补充说明和背景资料。

第二章 政府投资的基本状况

内容提要：

我国政府投资的历史进程大致可以划分为起步阶段、拓展阶段、转轨阶段和深化阶段,在这4个阶段中,政府投资方向和目标越来越明确,投资方式和融资渠道逐渐多样化。总体来讲,政府投资取得了巨大成就,基础设施和公共服务得到了改善,产业园区成为工业化的动力,促进了经济的持续稳定增长,完善和拓展了投融资的制度和政策空间。我国当前的政府投资呈现出不同于传统计划经济时期,也不同于市场经济国家的特征。政府投资特征的形成有其深刻的政治、经济和社会背景,正确激励与合理引导能够形成对经济发展的推动力,反之,则可能演变为经济发展的障碍。

一、发展阶段

从改革与发展的基本路径和特征来看,我国政府投资的历史进程大致可以划分为4个阶段。由于影响因素的复杂性和多样性,这4个阶段难以分开;而对于不同地区来讲,由于发展水平和基础条件不一样,可能在同一时间处于不同阶段。

(一)起步阶段(1978~1984年)

这一时期,原有“统收统支”的财政体制被打破,政府基本建设投资由传统的财政无偿拨款方式向有偿使用方式过渡,政府投资项目的资金来源逐步拓宽。地方政府财权和事权都有所扩大,政府投资项目的融资方式仍以财政资金为主。

从1980年开始实行的“分灶吃饭”的财政体制,改变了新中国成立以来由中央政府“统收统支”的财政分配体制,出现了中央政府和地方政府两级