

中国投资体制改革中的 政府职能定位研究

陈 晨 著

中国社会科学出版社

中国投资体制改革中的 政府职能定位研究

张 燕 著

中国投资体制改革中的 政府职能定位研究

陈 晨 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国投资体制改革中的政府职能定位研究 / 陈晨著.
北京: 中国社会科学出版社, 2011. 7

ISBN 978 - 7 - 5161 - 0212 - 1

I. ①中… II. ①陈… III. ①投资体制改革 - 政府
职能 - 研究 - 中国 IV. ①F832. 48

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 213855 号

出版策划 官京蕾
特约编辑 李 鸣
责任校对 安 然
封面设计 弓禾碧
技术编辑 李 建

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010 - 84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京奥隆印刷厂 装 订 广增装订厂

版 次 2011 年 7 月第 1 版 印 次 2011 年 7 月第 1 次印刷

开 本 880 × 1230 1/32

印 张 9.75 插 页 2

字 数 251 千字

定 价 30.00 元

本书获中国社会科学院出版基金资助

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 选题背景与研究意义	(1)
一 选题背景	(2)
二 研究意义	(4)
第二节 既有研究述评	(6)
一 研究综述	(6)
二 现有研究文献评价	(21)
第三节 中心论点、本书结构和研究方法	(22)
一 中心论点	(22)
二 本书结构	(23)
三 研究方法	(25)
第二章 投资体制改革的理论框架	(28)
第一节 投资体制概述	(28)
一 投资含义的厘清	(28)
二 投资体制的含义及其构成	(35)
第二节 范式视角中的投资体制类型	(38)
一 政府与市场:投资体制范式类型的两个“硬核” ...	(38)
二 投资体制的基本范式	(46)
三 从范式视角划分投资体制类型的意义	(52)
第三节 投资体制改革的理论基础	(54)
一 历史唯物主义理论	(54)

二 治理中中国投资体制存在的问题分析	(162)
三 治理理论视角下中国投资体制改革路径 ——构建公私伙伴关系	(165)
第五章 投资体制模式与政府职能	(172)
第一节 中国投资模式改革中的政府行为困境 ——“诺斯悖论”	(172)
一 “诺斯悖论”的内涵	(172)
二 “诺斯悖论”在中国投资体制改革中形成的 原因	(173)
三 “诺斯悖论”在中国投资体制改革中的表现	(175)
四 “诺斯悖论”对中国投资体制改革的危害	(180)
第二节 政府在投资体制改革重塑中的作用	(183)
一 政府在制度变迁中的作用	(183)
二 政府在投资体制改革中的作用	(186)
第三节 投资体制改革与政府职能转变	(191)
一 投资体制改革要求政府职能转变	(192)
二 投资体制改革中政府职能的转变	(200)
第六章 中央政府在投资体制改革模式重塑中的职能	(213)
第一节 扶持民间经济：确立其“第一行动集团” 地位	(213)
一 加强对私有产权的保护，增强民间投资 动力机制	(215)
二 为民间投资提供良好的服务环境	(217)
三 拓宽民间投资的融资渠道	(220)
四 为民间投资创造良好的投资环境	(223)
第二节 破解地方主义投资的“囚徒困境”	(227)
一 地方利益及其对投资制度生成的影响	(227)
二 地方主义投资的“囚徒困境”	(230)

三 走出“囚徒困境”：中央政府的职能履行·····	(235)
第三节 提供参与平台，引导并生成投资制度·····	(243)
一 提供参与保障·····	(243)
二 引导投资制度生成·····	(246)
三 生成投资制度·····	(249)
第七章 地方政府在投资体制改革模式重塑中的职能·····	(253)
第一节 地方政府在投资体制改革模式重塑中的	
一般职能·····	(253)
一 完善市场机制，扶植民间投资主体·····	(254)
二 构建监督机制抑制政府利益的膨胀·····	(255)
三 构建多元参与平台，推动投资体制改革的议程·····	(258)
四 次级行动团体：向中央政府传递投资制度的	
实际需求信息·····	(259)
第二节 地方政府在投资体制改革模式重塑中的职能	
差异·····	(261)
一 地方政府在新型投资体制改革模式构建中职能	
定位的差异性·····	(261)
二 东部地方政府在新型投资体制改革模式构建中	
的职能分析·····	(268)
三 中部地方政府在新型投资体制改革模式构建中	
的职能分析·····	(273)
四 西部地方政府在新型投资体制改革模式构建中	
的职能分析·····	(276)
结束语·····	(283)
参考文献·····	(287)
后记·····	(304)

第一章

导 论

如何充分发挥投资的引导作用，最大限度提高全社会投资的效益，关键在于是否有一个良好的制度保障，即一个有效的、富有激励性的投资体制。在我国投资体制改革过程中，政府起着不可或缺的作用。为使投资体制改革取得实质性进展，以适合我国经济社会发展的需要，我们必须深入思考和准确把握政府在投资体制改革中的职能定位问题。从一定程度上来说，研究投资体制改革，关键是要研究政府在投资体制改革中的职能定位问题。“导论”中，笔者首先介绍选题背景及意义、相关文献综述、结构安排、研究方法、创新之处以及研究难点。

第一节 选题背景与研究意义

当前，中国处于社会主义现代化建设的关键时期，是全面建设小康社会的攻坚阶段。2007年下半年，由美国“次贷危机”所引发的全球性经济危机给中国的经济社会发展带来严重挑战。为了应对这场危机，防止经济增长的快速下滑，保持国民经济平稳较快发展，中央政府尤其注重发挥投资的积极作用。一般来说，一个有效的、富有激励性的投资体制是投资充分发挥作用的关键，而政府作为一个行为主体在投资体制改革过程中发挥着重要的作

用。因此，系统研究政府在中国投资体制改革中的职能定位问题，具有重要的理论意义和现实意义。

一 选题背景

2007年下半年，美国次贷危机爆发并引发了全球性的经济危机。这场经济危机从发达国家向新兴市场经济国家、从虚拟经济向实体经济快速蔓延，给世界各国的经济社会发展带来了严重的冲击。作为出口导向型国家，中国在这场国际金融危机中也遭受了比较严重的影响，具体表现为：进出口贸易大幅下滑，出口导向型企业生产经营困难，工业生产产能过剩，电力和煤炭等能源需求萎缩，就业形势趋于严峻，国内消费信心不振等。为了应对这场危机，世界各国尤其是发达市场经济国家纷纷出台降息、注资、减税等种种措施，以刺激消费，提高社会信心。

中国正值社会主义现代化建设的关键时期，面对国际金融危机的挑战，为了防止经济增长快速下滑，保持国民经济平稳较快发展，中央政府及时研判形势，在较短时期内出台了一系列以“保增长、扩内需、调结构、惠民生”为核心的政策措施。在刺激消费、扩大内需、着力转变经济发展方式的同时，中央政府特别重视投资在保增长中的作用，及时出台了4万亿投资的经济刺激方案。2008年第四季度中央政府投资1000亿，2009年中央政府投资总额达9080亿元。面对规模如此庞大的投资计划，一个不可避免的问题就是：如何发挥好政府投资的引导作用，最大限度发挥全社会投资的效益？在中国现阶段的国情下，要实现这一目标的关键在于政府能否提供一个良好的制度保障，即一个有效的、富有激励性的投资体制。在一定程度上来说，投资体制作为一种制度安排，对于经济社会发展是至关重要的，它提供着一系列约束和激励机制，规范和引导着政府以及企业、个人等各种经济社会主体的投资行为。因此，构建一个与中国现阶段经济社会发展水平

相适应的投资体制就显得非常重要，它在很大程度上决定着投资的效率、经济增长的质量和持续性。王小鲁（2001）研究表明：资本形成的加速对中国经济的高速增长作出了很大的贡献，其中的缘由在于投资制度的变革引发的资源配置方式在一些经济领域的转变；未来经济能否继续保持持续的高速增长，关键取决于投资体制改革能不能引发若干深层体制改革和政策调整。^①然而，就目前中国投资体制的实际情况来看，投资体制改革依然步履维艰。比如，由于政府投资的责任约束机制并未真正建立起来，基于无休止的投资冲动，政绩工程、形象工程仍然屡禁不止；又如，政府投资对民间投资的挤出效应不断强化，伴随着大规模的政府投资活动，“国进民退”趋势仍在加剧，民间投资出现了局部萎缩现象；再如，政府投资监管缺位现象严重，投资效益被腐败现象和低效率不断侵蚀等。种种现象表明，中国的投资体制改革依然任重道远，一些关键性的问题如政府投资与民间投资的边界依然模糊不清，投资体制的基础性制度安排依然缺失。这种情况下，中国政府历次实施的宏观调控尤其是政府庞大的投资计划都不可避免带有较重的行政色彩，政府“有形之手”对经济发展频频施加干预，相反，民间投资或者被拒于“门槛”之外，或者投资信心不足。这种政府一元主导型投资体制不利于社会主义市场经济的长远发展，并带来了种种不虞效果。所以，当前中国政府采取的通过投资刺激经济的种种措施能否真正取得实效，关键在于能否建立一个富有效率和激励性的投资体制。因此，投资体制的进一步改革是中国政府面对的迫切课题。

中国的投资体制改革怎样才能走出滞后的“泥淖”，逐步建立符合市场经济导向的投资体制，从而有助于中国经济形态成功向

^① 王小鲁：《改革20年和今后20年：投资对经济增长的贡献》，《国家行政学院学报》2001年第4期。

社会主义市场经济转型?对这一问题的思考构成了本书的研究主线,亦即投资体制改革中的政府职能应该如何定位。从社会实践来看,中国是一个发展中的国家,建设社会主义宪政国家是中国社会主义政治文明建设的方向,其中社会主义宪政的一个重要内容就是构建合理的政府与市场关系,合理确定政府在经济社会发展中的职能限度和权力边界。从目标取向来看,社会主义宪政下的政府职能定位应该是一个有限政府、法治政府和服务型政府,政府将自身职能集中于必要的领域之内,除必要的规范和监管外,不对经济社会发展加以过多干预。但是,在现阶段市场制度缺位、市场主体和公民社会发展不太成熟的情况下,中国政府在经济社会发展中依然发挥着不可或缺的基础性作用,是社会主义现代化的领导者和组织者,是各项改革的重要推动者,这是中国经济社会发展的现实需要。所以,对于现阶段的投资体制改革而言,政府一方面要通过实施投资来刺激经济、引导社会投资,一方面要在市场和社会的协助下通过不断的制度创新、通过提供制度安排来推动投资体制的发展完善。以政府在投资体制改革中的职能定位为主线对投资体制改革过程中的政府与市场关系进行探讨,能够比较清晰地厘清投资体制改革的路径和脉络,从而较好地把握投资体制改革的方向,这也符合政府主导的强制性制度变迁逐步向市场主导的诱致性制度变迁转变的改革路径。

二 研究意义

政府作为一个行为主体在经济发展过程中发挥着重要的作用,其一方面可以通过财政政策和货币政策等手段直接干预经济,另一方面可以通过提供制度供给来保障经济健康有序进行。这在投资领域表现得尤为突出。因此,系统研究中国投资体制改革中的政府职能定位,具有重要的理论意义和现实意义,有助于把投资体制改革的相关研究进一步系统化、深入化。从现有的文献来看,

学术界对投资体制的研究更多的是停留在现象层面,缺乏从本质层面上进行深入的理论探讨。本书从政府在投资体制改革中的职能定位入手,在已有研究的基础上,提出了中国投资体制改革的三种模式,即供给主导型、混合型(包括模式Ⅰ和模式Ⅱ)、需求诱致型,并进一步探讨了中央政府和地方政府各自在投资体制改革中的作用。从总体上看,本书以政府职能为中心的分析脉络有助于更深入地剖析投资体制存在的问题,更深入地理解投资体制改革的价值取向,更全面地思考政府在投资体制改革中的定位与作用。与此同时,以政府职能定位为主线来分析中国投资体制改革存在的问题以及改革方向,有助于将关于投资体制改革的研究在理论层面上进一步系统化,从而进一步增强探讨投资体制改革方向的针对性。

本书研究的着力点是从政府职能的视角来求解投资体制改革模式的重塑,这在本质上奠定了研究的现实意义和价值。本书认为,只有政府在投资体制改革中自我进行正确定位并履行相应的引导职能,通过建立一个富有效率和激励性的投资体制即形成一个多元投资主体参与投资的制度平台,才能最大限度发挥各种投资主体尤其是市场投资主体对经济的拉动作用,从而实现经济复苏和社会持续发展。当前,中国经济体制改革已进入了一个关键时期,而投资体制改革即是其中的一个重要议程。在中国推进社会主义和谐社会建设的大背景下,尤其是在当前应对国际金融危机的形势下,如何通过改革形成一个富有效率和激励的投资体制、最大限度发挥投资对保持国民经济平稳较快发展的拉动作用,已成为中国应对危机的重要措施之一,也是政府工作的重中之重。因此,探讨政府在投资体制改革中的职能定位,对于应对金融危机之后我们所面临的困难的经济发展形势具有很强的现实意义。

第二节 既有研究述评

投资体制改革问题是中国经济体制改革进入关键时期的一个重要议题。就现阶段的投资体制改革而言,政府在这一过程中依然发挥着基础性作用。适时调整投资体制改革中政府与市场的关系,对于厘清投资体制改革的路径与脉络、把握好投资体制改革的方向和保障市场经济体制改革的顺利进行具有重要意义。学者们对投资体制改革进行了有益的探索,这些研究为投资体制改革的顺利进行提供了宝贵的理论指导和经验总结。

一 研究综述

改革开放以来,党中央、国务院对固定资产投资体制改革非常重视,先后出台了一系列政策措施和法律法规,进行了不少可贵的探索,积累了有价值的经验教训,为进一步深化改革开辟了广阔前景。以我国投资体制改革的历程为轴,我国投资体制改革大致经历了四个阶段,分别为投资体制改革萌芽阶段、扩大投资体制的市场机制作用阶段、深化投资体制改革阶段和社会主义市场经济投资体制框架逐步形成阶段。从现有的文献来看,学者对我国投资体制改革的研究实际上也是围绕上述四个阶段展开。与此同时,中国的投资体制改革是在计划经济体制向市场经济体制转变的背景下展开的。“在市场经济国家,一般没有人专门地研究投资体制,而中国之所以要专门地研究投资体制,是因为中国长期实行的计划经济体制,一直是以国家政府部门作为主要的投资主体,并把投资作为政府经济管理的一项主要的工作”。^① 因此,

^① 张汉亚:《政府该管什么?》,江西人民出版社2004年版,第63页。

对投资体制改革的研究主要集中于国内研究，对之进行研究的角
度主要表现为两个方面：一是从经济运行的角度来研究；二是从
政府职能转变的角度来研究。

（一）投资体制改革萌芽阶段（1979—1983 年）

在一定意义上来说，从新中国成立到十一届三中全会期间，
我国经济体制属于传统计划经济体制。传统计划经济体制的突出
特征就是高度集中统一，几乎所有计划经济体制都依赖政府的指
令性计划，所以又称“指令性经济”、“行政经济”、“审批经济”。
在这种体系下，国家在生产、资源分配以及产品消费各方面，都
是由政府或财团事先制订计划。这一特征在投资体制上显得尤为
突出，集中表现为所有制趋向单一，中央集权过多，企业自主权
过小，过分强调“条条”管理等，在一定程度上影响了地方和企
业的积极性，妨碍经济的发展。为了改变这种状况，政府先后出
台了一系列文件，尝试以计划经济为主、市场经济为辅来调配资
资源配置，从而提高投资建设的效益。1979 年 8 月，国务院批准了
《关于基本建设拨款的报告》，开始在基本建设领域进行“拨改贷”
的试点，从而一举打破长期以来基本建设由政府财政无偿拨款的
计划经济模式，使资金配置权由财政转向银行，迈出了开辟投资
资金来源渠道的第一步；1980 年 11 月，国务院批转国家计委等部
门《关于实行基本建设拨款改贷款的报告》，要求自 1981 年起，
凡是实行独立核算、有还款能力的企业，都实行基建拨款改贷款
的制度。随着 1980 年深圳等经济特区的建立，国家开始允许外资
直接参与中国项目建设，使外资成为投资资金的又一重要来源；
1981 年国务院颁行《国库券条例》，通过发行国债筹集部分基本建
设资金，使投资资金来源渠道被进一步拓宽；1982 年国家计委等
部门颁发了《关于试行国内合资建设暂行办法》，有利于促进和引
导合资联营事业的发展；1983 年国家计委又颁布了《建设项目进

行可行性研究的试行管理办法》，规定国家重点工程项目要进行可行性论证，基本建设项目要试行“包干经济责任制”，从而有利于改进建设项目的管理，避免和减少建设项目决策的失误，提高建设投资的综合效益。

在这一阶段相关的研究文献很少，其中张达（1982）对我国当时基本建设投资体制改革做了简要回顾并指出，从经济运行的角度来说，广开投资来源，改变投资来源结构，这是基本建设投资体制改革的核心问题；在政府职能改革的角度，新中国成立以来，基本建设投资一直实行单一的国家预算拨款制度，这是同财政实行统收统支的集中体制相一致的。经济体制改革的目标之一，是要把经济搞活，改变集中过多、统得过死的弊病，这也要求把基本建设投资搞活。搞活投资同加强基本建设的计划管理在客观上存在着一定的矛盾，但只要从上到下，大家都树立全国一盘棋思想，改进计划工作，健全必要的规章制度还是可以做到活而不乱的。^①

（二）扩大投资体制的市场机制作用阶段（1984—1990 年）

随着市场经济体制的逐步建立，我国投资体制改革进入了第二个发展阶段——扩大投资体制的市场机制作用阶段。在该阶段，国家除了广泛推广前一阶段进行试点的改革措施外，工程设计招标投标制得到推广，企业债开始试点，进一步扩大了投资领域市场机制的作用，投资体制改革出现了一个高潮。1984 年 9 月，国务院颁布了《关于改革建筑业和基本建设管理体制的若干问题的暂行规定》，同年 10 月，国务院批转了国家计委《关于改进计划体制的若干暂行规定》。这两个文件推进了分权化，引进了市场机

^① 张达：《基本建设投资体制改革的回顾》，《经济理论与经济管理》1982 年第 4 期。

制，强化了投资责任约束机制，标志着投资体制改革进入了新阶段。在投资资金来源上，同年，中国人民银行开始专门行使中央银行的职能，具体存贷款业务逐步交由商业银行办理。为鼓励竞争，促使设计单位改进管理和采用先进技术，降低工程造价和缩短工期，提高投资效益，1985年，国家计委、城乡建设银行和环境保护部联合颁发了《工程设计招标投标暂行办法》，将竞争机制引入政府投资建设领域，投招标制度在投资建设领域中全面推开。为有效利用社会闲散资金，保证国家重点建设，1986年，“企业债”开始试点，为企业直接融资开辟了新渠道。1987年，国务院颁布了《企业债券管理暂行条例》并开始实施。1988年，国务院原则同意有关部门制定的《关于投资管理体制的近期改革方案》，该方案在加大地方的建设责任、扩大企业投资决策权、建立基本建设基金、成立国家和地方投资公司、改进投资计划管理、强化投资主体自我约束机制、充分发挥市场竞争机制作用等7个方面提出了改革思路，这是改革开放之后第一个较为系统的改革方案。同年，为了提高建设项目的质量和效益，建设部颁布了《关于开展建设监理工作的通知》，中国建设监理试点工作由此起步。1989年和1990年，中国经济处于整顿的形势下，中央没有出台新的投资体制改革文件。

这一阶段，学者对投资体制改革的研究主要从经济运行和政府职能两个角度展开。

其一，从经济运行的角度来研究投资体制改革。史正富（1985）指出，投资膨胀作为现代社会主义各国多次发生的现象，根治投资膨胀是我国经济体制改革的一项重要任务。投资膨胀肇因于投资供给制，而在投资供给制下，某一企业是发展还是停滞，不是取决于该企业的经营和积累能力，而是取决于国家是否向它投资。投资作为国家的无偿供给物，无异于没有风险的礼品。国家对企业投资的无偿供给造成了企业争夺国家投资的持续动力，