

经济学人文库

中国地方政府 投资研究

李一花 / 著



经济科学出版社

经济学人文库

中国地方政府 投资研究

李一德 / 著

中国社会科学出版社

经济学人文库

中国地方政府 投资研究

李一花 著

 **经济科学出版社**

责任编辑：吕 萍 段小青

责任校对：杨晓莹

版式设计：代小卫

技术编辑：王世伟

中国地方政府投资研究

李一花 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

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

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

天宇星印刷厂印刷

永明装订厂装订

880 × 1230 32 开 9.5 印张 250000 字

2003 年 12 月第一版 2003 年 12 月第一次印刷

印数：0001—3000 册

ISBN 7 - 5058 - 4021 - 5 / F · 3317 定价：16.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)



作者简介

李一花, 1971年出生, 山东东营人。2002年毕业于厦门大学财金系, 获经济学博士学位。现任山东大学经济学院副教授, 主要从事公共财政理论与政策、地方财政、比较财政的教学与科研工作, 已在《财政研究》、《文史哲》、《财经问题研究》等重要学术刊物上发表论文40余篇, 并有多篇论文被中国人民大学复印资料全文转载; 近年承担和参加国家社科基金项目、国家自然科学基金项目、省部级课题6项; 获省部级奖4项; 出版著作和教材5部。

编 者 的 话

人类社会已跨入了 21 世纪。在 20 世纪的最后 20 多年中，中国经济在改革开放大潮的推动下取得了前所未有的进步和发展。经济理论工作者在中国经济长期持续增长中所起的作用是有目共睹的。理论来源于实践，是对社会实践的总结与升华；理论又作用于实践，指导着社会实践不断完善和深入。中国经济自党的十一届三中全会以来的发展并非一帆风顺，从计划调节到市场调节，从短缺经济到过剩经济，从通货膨胀到通货紧缩，从经济过热到市场低迷等，我们曾遇到过一个又一个实践上的难题，我们也曾陷入一个又一个理论上的困惑。为了寻求解决这些难题和困惑的方法，也为探索有中国特色的经济发展道路，我们的经济理论工作者进行了不懈的努力，付出了艰辛的劳动，也取得了丰硕的研究成果。这些研究成果不仅是经济理论工作者呕心沥血的劳动结晶，而且是人类社会在从必然王国向自由王国摸索前进中经验的总结与规律的总结；这些研究成果既要为后来人继续攀登新的科学高峰奠定理论阶梯，也要为中国经济的持续稳定发展提供理论依据和决策参考。《经济学人文库》的编纂正是要把这些研究成果集结成套，奉献给广大的读者，奉献给那些关注着中国

中国地方政府投资研究

经济发展和理论探索动态的朋友们。我们希望这套文库的出版和发行能为传播学术成果和活跃学术气氛，并进而为推动中国经济学理论和改革开放事业的发展有所裨益。

《经济学人文库》编委会

2001年10月

序

李一花同志的《中国地方政府投资研究》这本专著是在她的博士论文的基础上修改充实而成的。我作为她的博士生导师，为她的新书即将付梓感到由衷的高兴，欣然作序。地方政府投资问题是我国当前理论界和实际工作部门十分关注并存在很大争论的热点问题和难点问题。我认为，这本专著具有以下意义：

首先，它从一定程度上弥补了我国财政研究、投资研究中的薄弱环节。本书立足于地方政府投资研究，这对促进和推动我国一向薄弱的地方政府财政研究和投资研究大有帮助。纵观我国政府投资的理论研究和实践探索，从总体上看，显示出一定程度的滞后。新中国成立之后，固定资产投资一直是我国经济发展的主要推动力。因此，投资领域中的改革是我国经济改革中的一个重要组成部分。从1979年开始进行“拨改贷”试点到1999年的“债转股”，近20年中在投资和与投资有关的体制方面颁布和推行的改革政策和措施超过40项。与其他领域比较，可以说投资领域推行的改革政策和措施是最多的，但投资领域的改革给人的印象却是滞后的：不仅改革一直处在零打碎敲的状况，而且改革的效果不明显，投资规模、投资结构、投资效益一直难以得到有效的控制和约束。还有政府投

资理论存在着争论和分歧,如政府投资的口径、政府投资的范围及相关研究,其观点的纷争、内容的差异十分明显,对它们研究有一定的难度,而且具有复杂性。投资研究不仅涉及投资理论本身,还涉及经济增长理论、金融理论、中央和地方分权理论、产业经济学、国有资产管理等多门学科的知识,其作为交叉学科的特点异常鲜明。何况,投资领域所涉及的许多内容还因国家的行政管理体制、计划体制、财政体制、金融体制、市场和价格体制、国有资产管理体制、乃至人事体制的调整变动直接影响投资领域的发展和变化。可见,投资体制作为一种综合体制,它的改革进程必然受到其他体制改革进程的影响和制约。在这样一个理论和实践背景下对原本就很薄弱的地方政府投资展开系统的理论与实证研究,其难度是可想而知的,但作者对此作了不懈的努力和探索,并形成了自己的理论研究体系和提出了一些有价值的政策建议,这对丰富我国的财政投资研究是大有裨益的。

其次,本书的出版具有重要的实践意义。大家知道,从1998年开始,国际国内经济形势发生了重大变化,为应对这一突变,我国政府果断实施积极财政政策,几年下来,经济增长的目标基本实现了,但累积起来不容忽视的财政风险也引起了学界和政府的高度重视。在目前积极财政政策还不宜淡出,但又要防范债务和财政风险的两难背景下,进一步健全和完善地方政府投融资体系并对此开展系统、深入的理论研究,无疑对继续实施积极财政政策大有帮助。这也是顺应国际范围内财政分权化潮流的需要。从另一个方面来看,进入21世纪,我国经济结构战略调整的任务异常艰巨,可以说,中国正处于一个重要的转折时期,或者说已经到了一个不进

行大幅度结构调整，经济就难以获得进一步增长动力的关键时期。这就对政府投资，尤其是地方政府投资的规模、结构、效益提出了严峻的挑战。因此，规范地方政府投资行为、优化结构、提高效益正是应对这一挑战，推动我国市场经济向纵深化发展，加快建立公共财政基本框架的题中应有之义。

纵观全书，我认为，本书还有以下特点：

一是在研究思路的总体把握上，颇有新意。全书的研究起点是从界定投资概念出发。作者认为，投资，是指固定资产投资。这样，本书从投资主体角度出发，按照其在不同的阶段的不同任务并考虑到投资资金的运动过程将投资理解为投资融资（聚财）、投资运用（用财）、投资回收（生财）三阶段构成的一个连续的资本形成过程。融资是投资的基础；投资的中心环节是运用资金，即用财。而用财，从宏观来说，包括规模和结构两个极为重要的方面。生财是投资的目的，要实现这一目的，健全的投资决策和管理是必不可少的。这种理解既恪守了经济意义上的投资的基本内涵——即实际固定资本的形成，又不同于大多数人对投资侧重于某一阶段或某一侧面的理解。由此，作者不仅对地方政府投资的有关理论基础进行了深入探讨，而且紧密结合中国地方的现实情况和国外经验，对地方政府融资、投资规模、投资结构、投资管理等进行了深入系统的研究，提出了一些重要的理论观点和建议，从而形成了中国地方政府投资研究的较为完整的体系。从全书的体系安排来看，作者思考问题的角度新颖、立意高，实证分析与规范分析、理论分析与政策研究有机的结合起来，这是本书的一个鲜明特色。

二是本书反映地方特色，提出了一些有价值的新观点，值得人

去思考。如关于公共财政与“吃饭财政”的关系问题，直接涉及本书的逻辑基础和研究起点，是首先需要回答的问题。作者认为：（1）界定公共财政的活动范围必须严格遵循“市场失效”准则。而市场失效的范围，不仅包含一部分非生产性领域，如文教科卫、国防支出、社会保障等；也包含一些生产性领域，如基础设施（路、水、电）、基础产业（能源、原材料）以及部分高新技术产业。可见，上述市场机制不能或不能充分发挥作用的失效领域，无论是非生产性项目、还是生产性项目，公共财政都要介入。（2）一般而言，地方财政的资本支出比例高于省或州，州财政高于中央；这是因为不同级次的财政支出结构侧重点不同。而且，由于各国具体国情不同，尤其是市场经济发展阶段不同，各国公共财政中用于生产建设的投资支出比重是有差异的，但从总体看，发展中国家要显著高于发达国家。对于地方政府投资退出营利性、竞争性领域的问题，也是当前经济理论中的一个热点问题，很多学者都笼统的主张“完全退出”，对此，作者提出了自己的看法。她认为：（1）主张地方政府投资必须从竞争性领域退出的意见显然忽视了国有经济实现政府宏观经济目标和作为实施国家产业政策有效手段的功能。（2）从转轨时期地方政府的特殊作用来看，“地方政府承担着繁重的领导经济改革和促进经济增长的重任，特别是目前面临着艰巨的结构调整任务，国有企业的扭亏脱困不可能依靠市场自发来实现；政府对高新技术产业的扶持，对关系国民经济命脉的重要行业的投资，不可能简单地退出”。在系统考察了地方政府融资的现状以后，作者对今后地方政府融资的发展方向提出了一些有启发意义的政策建议：（1）除了直接的预算内拨款和少量的预算外资金以外，从近期来看，完善地

方政府融资体系的重点应放在加大邮政储蓄、社会保险、住房资金等社会资金的筹集力度上。(2) 加大实施间接融资形式的力度, 如财政贴息、BOT 等。(3) 从长远来看, 实施 ABS 和发行地方公债应是地方政府将来融资进一步发展的方向。关于地方政府投资结构问题, 作者做了比较系统的理论分析。她主张, 合理的政府投资结构应具有如下基本规定性: (1) 在政府投资产业结构方面, 要适应产业结构的动态协调性。(2) 在政府投资规模结构方面, 要按照产业投资最小规模原则, 实现规模结构合理化。(3) 从政府投资区域结构上讲, 要根据社会资金配置的地区分布确定政府投资结构, 并要以公平为主, 兼顾长期效率。循此标准, 作者认为, 优化地方政府投资结构, 不仅在政府职能的转变、优化政府投资规模结构、缩小地区差距等方面, 而且着重提出要加强重点产业的投资: (1) 首先是加大对农业的投入。农业是国民经济的基础产业, 又是市场竞争中的弱质产业。这就需要规范和引导地方政府的投资行为, 逐步加大地方财政的支农力度; 合理界定财政支农资金投向, 明确资金投放重点; 加强财政支农资金管理, 提高资金使用效果。(2) 重视对科技教育的投入, 继续把支持科技教育作为重点, 进一步提高财政支出中科技教育经费的比重; 科学地规范财政对科技教育事业的供应范围, 提高资金使用效益; 动员全社会的力量, 建立健全多元化的社会科技教育投入体系。(3) 大力促进基础设施和基础产业的发展, 许多基础设施可以由政府投资与民间投资、国有企业与非国有企业联合办理, 对于不同类型的基础设施, 吸引民间资本的方式也有所不同。总之, 作者对地方政府投资的一系列重大理论政策问题进行了深入思考, 很多观点和看法不人云亦云, 有所创新, 读后给

人启发。

理论探索是艰辛的，也是无止境的，衷心希望李一花同志在今后的学术探索中再接再厉，勇攀高峰，取得更大的成绩。

邓子基

2003年10月于厦门大学

摘 要

对地方政府投资问题的研究历来是我国财政研究中的一个薄弱环节。这一现状已受到多方面的挑战。首先是世界范围内财政分权化的冲击。其次是积极财政政策的持续实施,需要发挥地方政府投融资的作用。再次是进入 21 世纪我国经济结构的战略调整,不能依靠市场自发进行,必须发挥各级政府投资的能动性。最后从建立公共财政来看,以往政府投资的范围、结构也要进行调整。有鉴于此,本文选取地方政府投资作为研究的主题,无疑具有较强的理论意义和实践价值。

关于投资内涵的界定有多种。本文作者认为,投资是由融资(聚财)、投资(用财)、回收(生财)三阶段构成的一个连续的资本形成过程。融资是投资的基础;投资的中心环节是运用资金,即用财,而用财,从宏观来说包括规模和结构两个极为重要的方面;生财是投资的目的,要实现这一目的,健全的投资决策和管理是必不可少的。围绕投资的此种理解,本文的内容框架是这样安排的:

第 1 章导论。首先对本书涉及的主要概念——投资、政府投资、地方政府投资进行界定,此后对研究背景、分析方法加以说明,继而阐明主要观点,最后说明本书的结构安排。

第 2 章分析地方政府投资的理论依据及其职能作用。本章作为本书研究的逻辑起点,首先要回答地方政府投资存在的必要性,这就涉及公共财政与“吃饭财政”的关系问题,本文作者认为,界

定公共财政的活动范围必须严格遵循“市场失效”准则，而仔细分析市场失效的范围，就会发现：它不仅包含一部分非生产性领域，如文教科卫、国防支出、社会保障等；也包含一些生产性领域，如基础设施（路、水、电）、基础产业（能源、原材料）以及部分高新技术产业。在上述市场机制不能或不能充分发挥作用的失效领域，无论是非生产性项目、还是生产性项目，公共财政都要介入。由此，我们不难看出，实行公共财政并不意味着财政从生产领域中完全退出，而只管“吃饭”。正是剖析了公共财政所含有的生产建设性因素，本项研究的意义才得以成立；而且地方政府投资是否退出竞争性、盈利性领域问题也与本章的主题密切相关，对此本文的回答是否定的。这是因为，第一，主张国有经济必须从竞争性领域退出的意见，显然忽视了国有经济实现政府宏观经济目标和作为实施国家产业政策有效手段的功能。第二，从转轨时期地方政府的特殊作用来看，也不可能简单地退出。这就证明了政府参与竞争性投资的必要性。最后集中探讨我国地方政府投资的职能和作用。这部分内容还涉及政府投资的挤入效应（乘数效应）和挤出效应等几个重要的理论问题。判断近年来财政扩张是否具有挤出效应，应首先分析财政赤字是否提高了利率。应该说，我国自1998年以来，实际利率是处于上升的。但问题的关键是，利率的上升是不是由政府支出扩张所引起的呢？我们认为不是。理由是，第一，政府支出扩张引起实际利率上升，要有货币供给不变这个条件。但是，我国近年来在扩张政府支出的同时也增加了货币供给。第二，我国近年来实际利率上升的原因之一是因物价水平下降，中央银行没有及时随物价调整名义利率所致，因而价格水平下降不是政府支出扩张的结果。第三，我国的利率没有完全市场化，近年来实际利率上升是商业银行名义利率下调幅度不够。这也与政府支出扩张无关。近几年商业银行的超额准备率都超过7%~10%，存在较大的存贷差额，并且商业银行近年的资金过剩是在满足了政府借款需求之后的过剩，过剩主要是由于商业银行风险意识增强和企业投资利润率

较低的缘故。因此,从总体判断,目前积极的财政政策没有产生挤出效应。我国不仅不存在挤出效应,还存在一些“挤入效应”。

第3章讨论地方政府融资。投资(用财)必须先聚财(融资)。本章首先阐明地方政府融资的必要性和可行性,然后分析了地方政府融资的政策性、非竞争性、社会性、多样性等特点和方式,总的来说,财政融资有狭义和广义之分。狭义的财政融资,亦称直接政府融资,即政府直接筹措建设资金的活动。广义的财政融资除了直接政府融资以外,还包括间接政府融资,即政府运用财政杠杆推动经济建设的融资方式,如税收优惠、财政贴息、财政担保等。接下来对融资来源——预算内建设资金、财政周转金、预算外建设资金等进行实证分析,在此基础上,对地方政府融资的现状进行评析——直接融资渠道受阻变窄,由此引发出如何完善我国地方政府融资体系的讨论,那就是从近期来看,完善地方政府融资体系的重点应放在加大邮政储蓄、社会保险、商业保险基金和住房基金等社会资金的筹集力度以及实施财政贴息、采用BOT方式间接融资形式上。从长远来看,完善我国地方政府融资体系应致力于推行资产证券化(ABS)以及发行地方政府债券。

完善我国地方政府融资体系,必须始终坚持以下四项原则:首先是要符合国家的宏观调控政策和产业发展政策的要求。其次是地方政府在融资项目选择中要体现政府职能的转变,尽快地、最大限度的从竞争性投资领域中退出,而转向重点支持基础项目。再次是要坚持融资结构均衡化。最后很重要的一点就是要坚持量力而行、规模适度,切实防范政府债务风险。

第4章讨论地方政府投资适度规模问题。首先界定了衡量投资规模的两个指标,即绝对规模和相对规模,接着分析了影响投资规模的若干因素;继而从纵向和横向两个方面对地方政府投资规模的发展变化进行数量分析,得出的结论是目前地方政府投资规模相对较小。改革前,地方财政建设资金在预算内财力中的占比一般在40%左右,到20世纪90年代上半期,这一比例骤降至20%,即

财政用于“建设”方面的财力与“吃饭”方面的财力为“二八”开，而且地区之间不均衡，发达地区要高于落后地区；具体分析经济建设支出的内部结构就可发现，我国地方财政建设性支出中的绝大部分项目属市场经济中政府应有所作为的领域，如此低的比重使财政投资在地方经济建设中的作用只能是“撒芝麻盐”，许多该办、想办的事都力不从心。在对地方政府投资规模进行实证分析的基础上，提出地方政府适度投资规模的数量标准，那就是财政投资应占财政支出的30%左右，当然，地方政府投资规模是否适度，还应结合非政府投资的规模来考虑，因为全社会的投资规模与经济增长有一定相关性。为此，地方政府可以通过主动直接调节自身的投资规模来间接调节非政府部门投资规模，以使两者加总起来的总量与国民经济稳定增长所要求的投资总量相吻合。

第5章分析地方政府投资结构优化。地方政府投资结构包括投资产业结构、投资规模结构、投资区域结构三方面内容。对地方政府投资结构进行理论分析，必然涉及中央和地方政府的投资范围分工，分工应遵循受益范围原则、外部效应和规模经济效应原则以及宏观经济影响原则；对地方政府投资结构的实证分析，笔者是把它划分为20世纪80年代前、后两个阶段，前一阶段表现为受中央严格控制的全能型投资结构，后一阶段无论从投资领域、投资产业结构、还是从投资规模结构以及投资区域结构上看都呈现出转轨期的特点；上述投资结构形成的原因何在？笔者把它归纳为投资体制改革滞后、中央与地方分权不规范以及相应的配套措施没有跟上；优化地方政府投资结构也就应从改革投资体制入手；加强对农业、教育科技、基础设施和基础产业等重点产业的投资；优化政府投资规模结构；缩小地区差距、克服产业结构雷同以及加快金融、价格等配套改革。

第6章探讨地方政府投资管理。任何投资的目的是为了获取尽可能大的投资效益。投资管理就是为了获得最大投资效益而对投资活动进行决策、计划、组织、实施、控制的过程。而地方政府投