



高等学校投资学、财政学专业主要课程系列教材

政府投资学

陈 工 主编

高等教育出版社
HIGHER EDUCATION PRESS

高等学校投资学专业主要课程系列教材

中国投资学科建设研究	张中华等
战略投资学——实物期权和博弈论	[美] Han T
投资学 (配教学课件)	张中华
项目融资 (配教学课件)	马秀岩
投资项目评估 (配教学课件)	王红岩 王
投资银行学 (配教学课件)	栾 华
国际投资学 (配教学课件)	卢汉林
证券投资理论与实务 (国家精品课程配套教材) (配教学课件)	桂荷发 吕江林
政府投资学 (配教学课件)	陈 工

高等学校财政学专业主要课程系列教材

财政学 (第三版) (送教师课件)	邓子基
财政学 (第三版) (送教师课件)	储敏伟等
财政学 (第二版) (送教师课件)	王国清等
财政学 (送教师课件)	钟晓敏
财政学原理 (送教师课件)	刘京焕等
财政学 (第三版) (送教师课件)	樊丽明等

ISBN 978-7-04-036330-2



9 787040 363302 >

定价 35.00元



高等学校投资学、财政学专业主要课程系列教材

政府投资学

Z h e n g f u T o u z i x u e

陈 工 主编



高等教育出版社·北京
HIGHER EDUCATION PRESS BEIJING

内容简介

作为国内首本《政府投资学》教材,本书综合运用了投资学、财政学、金融学、宏观经济学、微观经济学等相关学科内容,全面介绍了政府投资所涉及的经济理论、实践运作和体制改革等方面的知识。全书内容主要涉及政府投资理论概述、政府公共项目投资、政府国有资本投资这三大方面,并具体分为17章,依次为政府投资概述、政府投资体制概述、政府投资决策机制、政府投资与经济增长、政府投资规模与调控、政府投资结构与优化、政府公共项目投资的管理模式、政府公共项目投资的决策机制、政府公共项目投资的融资机制、公共设施建设的BOT项目融资模式、政府公共项目投资管理——代建制、政府公共项目投资的绩效评价、政府公共项目投资的监管制度、国有资本投资概述、国有资本投资管理、国有资本转让管理、国有资本经营预算管理。全书内容全面、体系完整、资料丰富,具有较强的理论性、知识性、实践性和可读性。

本书适合作为高等学校经济类、管理类专业,特别是财政学、投资学专业的本科生教材,也可作为这些专业领域研究的参考读物。对广大政府经济管理部门,特别是对政府财政部门、体制改革部门、国有资产监督管理部门、建设部门、工程咨询和评价的工作人员而言,本书更是一本有益的参考读物。

图书在版编目(CIP)数据

政府投资学 / 陈工主编. —北京: 高等教育出版社, 2012. 12

ISBN 978 - 7 - 04 - 036330 - 2

I. ①政… II. ①陈… III. ①政府投资 - 高等学校 - 教材 IV. ①F830. 59

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 240726 号

策划编辑	郭金录	责任编辑	郭金录	特约编辑	吕培勋	封面设计	张楠
版式设计	余杨	插图绘制	尹文军	责任校对	刁丽丽	责任印制	韩刚

出版发行 高等教育出版社
社 址 北京市西城区德外大街 4 号
邮政编码 100120
印 刷 北京玥实印刷有限公司
开 本 787 mm × 1092 mm 1/16
印 张 21.75
字 数 460 千字
购书热线 010 - 58581118

咨询电话 400 - 810 - 0598
网 址 <http://www.hep.edu.cn>
<http://www.hep.com.cn>
网上订购 <http://www.landaco.com>
<http://www.landaco.com.cn>
版 次 2012 年 12 月第 1 版
印 次 2012 年 12 月第 1 次印刷
定 价 35.00 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换
版权所有 侵权必究
物 料 号 36330 - 00

前言

在现代市场经济体制下,政府投资是实现政府资源配置和宏观调控职能的主要途径,在促进经济增长、结构优化和宏观稳定上发挥着十分重要的作用。虽然随着经济发展和政府职能的变化,政府投资在整个社会固定资产投资中的份额总体呈下降趋势,但其在弥补市场失灵、为社会民间投资提供外部环境、平衡社会总供需等方面却发挥着越来越重要的作用。

与西方市场经济体制国家不同的是,我国是一个由计划经济向市场经济转型的“转轨国家”,由此决定了我国政府投资有着许多自身的特色。其中一个突出的特点是,我国政府既是公共服务的提供者,又是营利性国有资本的所有者。因此,我国政府投资构成则既包括公共项目投资,又包括国有资本投资,而后者构成了我国特有的政府投资内容。

我国政府投资改革的深入与实践的发展,对政府投资学的教学和科研提出了现实的需求,这是我们编写本书的动因所在。为了较为全面地反映社会经济运行过程中政府投资的一般运动规律及其与经济运行关系,本书力求将理论分析与现实介绍相结合,将国外经验与我国现实国情相结合,系统介绍政府投资学的一般理论、运作实践和体制改革的相关知识。其主要包括以下几个方面的内容:(1)政府投资概述及政府投资理论基础;(2)政府投资体制、决策机制和融资机制等;(3)政府投资规模、投资结构等与经济增长和经济波动的关系;(4)政府公共投资的项目管理、项目评价、项目监管等;(5)国有资本投资和国有资本预算体制的相关问题。

政府投资学固然可视为投资学的一个分支,但在实际上它更应是处于财政学、金融学和投资学间的一个交叉学科。因此,我们在撰写这本《政府投资学》教材时,注重综合运用现代投资学、财政学、金融学、宏观经济学、微观经济学等相关学科知识,力求从多学科多角度全面展示政府投资学的理论基础、学科特点、实践运作,力求体现相关理论知识的系统性和实践知识的新颖性。

本书是集体协作的成果,各章初稿的编写者如下:第一章“政府投资概述”——刘晔、陈工;第二章“政府投资体制概述”——刘晔、孙党华;第三章“政府投资决策机制”——刘晔;第四章“政府投资与经济增长”——周志波;第五章“政府投资规模与调控”——周志波、刘晔;

第六章“政府投资结构与优化”——刘晔、张芳莉；第七章“政府公共项目投资的管理模式”——王艺明；第八章“政府公共项目投资的决策机制”——王艺明；第九章“政府公共项目投资的融资机制”——王艺明；第十章“公共设施建设的 BOT 项目融资模式”——王艺明；第十一章“政府公共项目投资管理——代建制”——王艺明；第十二章“政府公共项目投资的绩效评价”——王艺明；第十三章“政府公共项目投资的监管制度”——王艺明；第十四章“国有资本投资概述”——谢贞发；第十五章“国有资本投资管理”——谢贞发；第十六章“国有资本转让管理”——谢贞发；第十七章“国有资本经营预算管理”——谢贞发。全书由陈工教授策划、审阅、修改并最终总撰定稿。

感谢中国投资学会、高等教育出版社、厦门大学经济学院财政系对本书撰写和出版所给予的大力支持和热情帮助，这是本书得以顺利完成和出版发行的重要原因。

限于编者理论水平、实践知识和时间精力等方面的局限性，本书必然还存在各种各样的不足，恳请广大读者给予批评指正。

编 者

2012 年 10 月

目 录

第一篇 总 论

第一章 政府投资概述	3
第一节 政府投资学的定义及研究对象	3
第二节 政府投资的动因及功能定位	9
第三节 政府投资范围的理论基础及界定	13
第四节 政府投资的特征、形式及分类	17
第二章 政府投资体制概述	23
第一节 政府投资体制的界定	23
第二节 中央政府与地方政府投资的关系	31
第三节 我国政府投资体制变迁与改革	37
第三章 政府投资决策机制	48
第一节 政府投资决策与公共选择	49
第二节 政府投资决策中的公共选择机制	55
第三节 政府投资决策主体的行为分析	60
第四节 我国政府投资决策机制的科学化	68
第四章 政府投资与经济增长	76
第一节 政府投资对经济增长的作用机制及效应	76
第二节 政府投资与经济周期的关系	87
第三节 我国政府投资对经济增长的影响	95
第五章 政府投资规模与调控	104
第一节 政府投资规模的影响因素	104
第二节 政府投资的最优规模	113

第三节	我国政府投资规模的现实约束与调控	120
第六章	政府投资结构与优化	126
第一节	政府投资结构的影响因素及最优化条件	126
第二节	我国政府投资结构的变迁及现存问题	131
第三节	我国政府投资结构的优化	141
 第二篇 政府公共项目投资篇		
第七章	政府公共项目投资的管理模式	151
第一节	政府公共项目投资的概念	151
第二节	政府公共项目投资的管理模式:以深圳市为例	156
第八章	政府公共项目投资的决策机制	161
第一节	公共项目决策机制概述	162
第二节	公共项目经济评价的费用—效益分析法	166
第九章	政府公共项目投资的融资机制	175
第一节	政府公共项目投资的融资方式	175
第二节	我国政府公共项目的融资管理	181
第三节	地方政府融资平台的发展与问题	185
第十章	公共设施建设的 BOT 项目融资模式	193
第一节	BOT 项目融资方式	193
第二节	我国政府公共项目投资的 BOT 案例 ——泉州刺桐大桥项目	199
第三节	我国政府公共项目投资的 BOT 案例 ——成都自来水六厂 B 厂项目	203
第十一章	政府公共项目投资管理——代建制	208
第一节	代建制的定义及作用	208
第二节	代建制的主要模式及比较	212
第三节	公共项目代建制的管理	217
第十二章	政府公共项目投资的绩效评价	224
第一节	政府公共项目投资绩效评价的定义与特征	225
第二节	公共项目投资绩效评价的指标体系	228

第三节 公共项目投资绩效评价	
——以京津风沙源治理工程项目为例	237

第十三章 政府公共项目投资的监管制度 248

第一节 发达国家对公共项目投资的监管	248
第二节 世行、亚行等大型国际组织对建设项目的监管	251
第三节 公共项目投资监管在中国的实践	255

第三篇 国有资本投资篇

第十四章 国有资本投资概述 267

第一节 国有资本与国有资本投资	267
第二节 公共财政与国有资本投资	269
第三节 我国国有资本管理体制	271
第四节 建立现代国有资本管理制度改革	276

第十五章 国有资本投资管理 286

第一节 国有资本投资的目标	286
第二节 国有资本投资范围	289
第三节 单、复式预算下国有资本投资管理决策的差异	290
第四节 我国国有资本投资管理	294

第十六章 国有资本转让管理 304

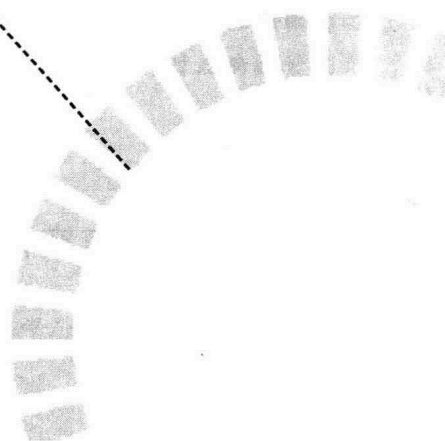
第一节 国有资本调整与转让	304
第二节 国有资本转让管理的国际经验	306
第三节 我国国有资本转让管理	311

第十七章 国有资本经营预算管理 318

第一节 我国国有资本经营预算制度的诞生	319
第二节 建立国有资本经营预算制度的意义	320
第三节 国有资本经营预算试行的基本内容	321
第四节 国有资本经营预算的编制、执行和监督	324
第五节 公共财政框架下国有资本经营预算制度的完善	328

第一篇

总论



第一章 政府投资概述

■ 案例导入:2010 年中央政府公共投资情况

2010 年,通过公共财政预算拨款、政府性基金收入、国有资本经营收益等方式筹措资金,中央政府公共投资支出达到 10 710 亿元。其中:农业基础设施及农村民生工程投资 3 153 亿元,教育卫生等社会事业建设投资 1 065 亿元,保障性安居工程建设投资 765 亿元,节能减排和生态建设投资 995 亿元,自主创新、技术改造及服务业投资 736 亿元,重点基础设施建设投资 2 604 亿元,地震灾后恢复重建投资 1 092 亿元,其他社会事业等投资项目 300 亿元。为确保中央政府公共投资安全、规范、有效使用,财政部门不断健全和完善监管机制,将扩大内需政策落实和资金管理使用的日常监控与专项检查结合起来,提高监管成效。2011 年年初,共抽调检查人员 497 人,对 2010 年中央政府公共投资项目进行检查,共检查 285 个市县的 3 359 个项目,涉及项目投资总额 468 亿元,发现各类违规问题 483 个,涉及违规资金 20 亿元。

在 2008 年第四季度增加 1 040 亿元、2009 年增加 5 038 亿元的基础上,2010 年中央政府公共投资 10 710 亿元,比 2008 年预算增加 6 505 亿元,累计达到 12 583 亿元,比两年中央政府新增公共投资 11 800 亿元的计划增加 783 亿元,主要是用车辆购置税安排的公路建设支出,以及青海玉树、甘肃舟曲灾后恢复重建支出增加。中央政府公共投资重点用于支持保障性安居工程、农业基础设施及农村民生工程、教育卫生等社会事业、自主创新和经济结构调整等方面。

资料来源:财政部网站. http://www.mof.gov.cn/zhuantihuigu/czjbqk2010/4czzc/201110/t20111031_603388.html.

政府投资、公共投资、政府公共投资三者往往作为同义词而加以运用,但这三个概念之间是有区别的。本章的核心内容就在于厘清这三个概念的区别和联系,并对政府投资的范围做简要介绍。

第一节 政府投资学的定义及研究对象

政府投资学是投资学的一个分支,是一门比较年轻的经济学分支。在对政府投资学进

行定义之前,我们必须首先明确投资、投资学、政府投资等一系列概念。

一、投资与资本

近百年来,无论是马克思主义经济学还是西方经济学,投资都与资本联系在一起,都是指资本的形成(杜两省,1996)。在西方经济学中,投资的定义往往因为研究问题的不同而有所区别。资本在古典经济学时期作为投资的代名词,二者不作区分;在凯恩斯主义兴起以后,投资与资本被明确区分开来,“投资就是资本的形成——获得或创造用于生产的资源”^①;随着金融经济学的发展,投资又有了新的内涵,在金融学领域主要指对有价值证券的购买。

(一) 资本和投资的定义

1. 古典主义政治经济学和新古典主义经济学对资本的定义

在前古典和古典主义经济学时期,投资与资本通常不作区分,所有涉及“投资”的概念都由“资本”替代。在前古典时期,经济学家一般从贸易经济和农业经济背景下来考虑资本问题,将“资本”等同于“资财”,而并没有正式提出“资本”的概念。重农主义经济学家魁奈提出了“预付”概念,将“预付”等同于货币资本,并认为预付越多经济效益越高(邱华炳,孙健夫,1999)。杜尔哥更加明确地指出了“预付”的资本属性,并首次将“预付”(即资本)视为一种生产要素。

亚当·斯密在《国民财富的性质和原因的研究》中首次对资本进行了明确的定义,并将资本分为了固定资本和流动资本。他认为固定资本不仅仅包括机器和工具、建筑物、土地等实物资本,还包括“社会上一切人民学到的有用的才能”^②,也就是后来所说的人力资本。但是,斯密关于人力资本的先驱思想并没有得到其后继者的重视,他们几乎都将资本理解为实物资本,直到舒尔茨在1960年正式提出“人力资本投资”的概念^③。

继斯密之后的古典主义经济学家,在研究资本时都十分强调资本的物质性。大卫·李嘉图认为,“资本是国家用于来生产的那部分财富”,明确地将资本定义为社会生产过程中产生的财富,强调了资本的物质性。庞巴维克在对资本理论进行深入研究之后,对资本的内涵和特征的认识更为深入,论述更为深刻。耿明斋、李燕燕(2003)对庞巴维克关于资本的观点进行了总结:第一,资本具有物质性,是人类劳动的产物;第二,从资本主体考察,资本可以从社会资本和私人资本两个角度进行理解;第三,资本没有独立的生产力。^④

新古典主义经济学兴起以后,边际分析法被引入经济学的分析,使得古典经济学关于资本的理论更为体系化,分析方法更为直观形式化。这主要体现在两个方面:一是以杰文斯为代表的古典主义经济学家继承了古典经济学关于资本是一种生产要素的思想并加以体系

① 新帕尔格雷夫经济学大辞典[M].北京:经济科学出版社,1992:1053.

② 亚当·斯密.国民财富的性质和原因的研究(上)[M].北京:商务印书馆,1972:257.

③ 参见舒尔茨在1960年美国经济学年会演讲文章《人力资本投资》。

④ 转引自金德环.投资经济学[M].上海:复旦大学出版社,2006:4.

化;二是以克拉克为代表的经济学家对古典经济学未能说明的某些投资问题进行补充与完善(任淮秀、汪涛,2009)。

2. 马克思主义政治经济学对资本和投资的定义

马克思关于劳动价值和剩余价值的理论,从社会再生产过程的角度来考察资本在社会物质生产实践中的性质和作用,揭示了资本主义生产的实质。他将资本定义为“能够创造剩余价值的价值”,并且认为资本反映了社会生产关系,“资本不是一种物,而是一种以物为中介的任何人之间的社会关系”^①。

但是,马克思在对资本的本质进行剖析的同时,也对资本和投资进行了区别。他认为,投资就是“货币转化为生产资本”^②。杜两省(1996)指出,马克思所说的投资就是用货币购买生产资料和劳动力,以形成固定资本和流动资本的一种经济活动。由此可以看出,马克思对投资的定义只是局限于生产领域,非生产领域的投资被排除在外。

3. 凯恩斯主义以来西方经济学对投资和资本的定义

凯恩斯(1936)首次对投资与资本进行了明确区分,并将投资作为一个关键变量引入国民经济一般均衡分析中。凯恩斯指出,现行投资(current investment)“必定是现行生产活动对资本设备造成的递增值。这显然等于……储蓄”^③。同时,他还认为,投资就是资本设备价值的增加,这实际上是净投资。^④

保罗·萨缪尔森综合有关投资的定义,认为投资是“一年内一国的建筑物、设备及库存等资本存货的增加部分,意味着牺牲当前消费以增加未来消费”^⑤。同时还指出,“对于经济学家而言,投资总是意指实际资本的形成——增加存货的生产,或新工厂、房屋及工具的生产。通常一般人所说的投资,是指用钱购买通用汽车公司的股票,购买街角的地皮或开立存款的户头……从经济学上看,投资并未发生。只有当实物资本品的生产通过建造房屋、生产汽车或类似的活动产生时,才有经济学家所说的投资”^⑥。实际上,萨缪尔森关于投资的定义已经对实物投资和金融投资进行了区分。

纵观现代西方经济学理论界,投资主要从实物投资和金融投资两个方面来理解。前者通常用于经济学基础理论的研究中,指社会再生产运动中增加资金投入的活动及由此引起的实物资本增加;后者主要用于金融学领域,指对于金融工具的购买活动或购买活动所耗用的资金。实物资本侧重于对宏观经济的研究,金融资本侧重于对市场的研究(殷强,2007)。本书除非特别说明,将采用实物资本的狭义投资定义。

在明确投资定义的同时,西方经济学也对投资和资本进行严格区分。投资实际上是一

① 马克思、恩格斯文集(第五卷)[M]. 北京:人民出版社,2009:877.

② 马克思. 资本论(第三卷). 北京:人民出版社,1975:128.

③ 凯恩斯[M]. 就业、利息和货币通论. 宋韵声,译. 北京:华夏出版社 2005:48.

④ 参见杜两省. 投资与经济增长[M]. 北京:中国财政经济出版社,1996:41.

⑤ 萨缪尔森. 宏观经济学[M]. 萧琛,译. 北京:华夏出版社,1999:70.

⑥ P. A. Samuelson, W. D. Nordhaus. Economics[M]. 13th edition. McGraw-Hill Book Company, 1989:110.

定时期内新增到资本存量中的资本流量,而资本存量是经济在某一个时点上的资本总量。戴维·G. 卢恩伯格(2005)指出,“从传统意义上讲,投资是目前投入资源以其将来得到收益……有一个关于投资的更为宽泛的观点,这个观点是基于某一个时间跨度中费用和收入流量的。从这个观点去理解,投资的目的是要制定这些时间跨度中的流量形式,使他们尽可能地合意”。实际上,西方经济学理论界普遍认为,资本和投资最本质的区别在于:资本是一个存量,而投资是一个流量。投资就是资本的形成过程,是资本的动态化。^①

(二) 投资的分类

对投资进行分类,有助于认识不同类型投资的性质和特征,有利于我们对投资活动的分析,从而为投资决策提供指导意见。按照不同的标准,投资可以做出不同的分类。

1. 按照资金运用方式划分

按照资金运用方式不同,投资分为直接投资和间接投资。

直接投资就是将资金直接投入投资项目,直接增加实际资本的投资,一般形成物质资本的积累;间接投资就是投入的资金需要经过转手才能形成实际投资的投资,一般是通过购买有价证券进行的金融投资。因此,直接投资和间接投资基本上与实物投资和金融投资相对应。

2. 按照投资主体划分

按照投资主体不同,投资分为政府投资和非政府投资。

对于政府投资的界定,目前学术界没有形成统一的意见,主要的分歧在于营利性国有企业投资(或称国有资本投资)是否属于政府投资的一部分。在西方国家,政府一般不涉及竞争性营利性领域,也就没有国有资本投资。因此,政府投资往往是作为相对私人投资的一个概念。在我国,国有企业作为社会主义政治制度的产物,其投资活动跟政府密切相关,国有企业投资的归属范畴就存在争议。刘国光(2003,2004)在谈到政府投资概念时,相对应的概念往往是民间投资,隐含了政府投资包括国有企业投资的观点;厉以宁(1999)也常有这种表述;吴敬琏(2003)在谈到政府投资时,常常与企业投资相对应,即政府投资的概念不包含国有企业投资。^②

实际上,政府投资分为广义的政府投资和狭义的政府投资。广义的政府投资,“就是中央和地方政府为了实现一定的宏观经济目标,直接作为投资主体,使用政府性资金进行的各类投资”(殷强,2007)。所有由政府部门作出的投资都是政府投资,包括对公共物品的投资和国有资本投资。狭义的政府投资,又称财政投资,指政府作为投资主体,以财政预算资金筹资对公共领域的投资。

非政府投资就是政府投资以外的投资,其投资主体包括居民、企业。不过,非政府投资

① 参见刘正山. 新编固定资产投资学[M]. 大连:东北财经大学出版社,2005.

② 参见张长春. 政府投资的管理体制——总体框架、近期改革重点与促进措施[M]. 北京:中国计划出版社,2005:(前言)1.

的外延会因为政府投资的内涵不同而有所差别。如果政府投资是广义的,那么非政府投资就只包括居民和私有企业的投资;如果政府投资是狭义的,那么非政府投资还包括了国有企业的投资,即国有资本投资。狭义政府投资就是财政投资,其资金来源于财政预算,其投资的领域通常为公共领域。图 1-1 反映了按照投资主体对投资的分类情况。

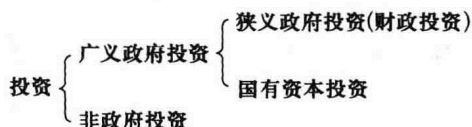


图 1-1 投资按投资主体分类

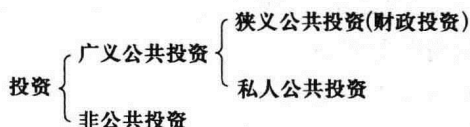


图 1-2 投资按投资领域分类

3. 按照投资领域划分

按照投资领域的不同,投资分为公共投资和非公共投资。

公共投资指各种经济主体以公共领域为投资领域的投资。公共投资的主体是多元的,包括政府主体和非政府主体(张雷宝,2005)。实际上,这是广义的公共投资。而狭义的公共投资则专指政府对公共领域进行的投资,主要是一些公共基础设施投资。狭义公共投资的资金几乎都来自于财政预算。实际上,我们可以将狭义的公共投资与狭义政府投资等同起来,其实质都是财政投资。非公共投资就是政府、企业和居民等投资主体在竞争性领域的投资,具有明显的营利性特征。但在实际工作中,公共投资的概念可能会与其理论意义有差别。Holtz-Eakin(1994)认为,“公共投资或公共基础设施的定义很大程度上取决于我们对相关数据的可获得性”。图 1-2 反映了按照投资领域对投资进行的分类。

由此可见,政府投资和公共投资的概念既有联系,又有区别。但在现实中,二者经常混用。政府投资强调的是投资的主体是政府,其投资领域可以是公共领域,也可以不是公共领域;而公共投资则强调投资的领域是公共领域,其投资主体可以是政府,也可以是居民和企业。

政府投资是一种提供公共产品的制度安排,但政府的投资并不都是公共投资。政府对国有企业的投资不能简单归于公共投资,因为生产的是普通商品而不是公共品(刘兵,2009)。如果政府是严格意义上的服务型政府,其活动领域仅限于非竞争领域和市场失灵领域,企业和个人也不涉足公共领域,那么,政府投资和公共投资都只能是狭义上的,二者实际上都等同于财政投资。公共投资和政府投资的关系如图 1-3 所示。

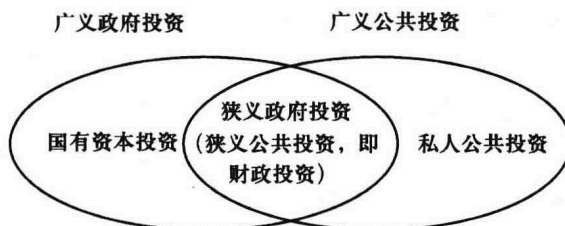


图 1-3 政府投资和公共投资关系图

二、政府投资学的定义及其研究对象

虽然目前对政府投资学这种提法不多见,但政府投资学这门新兴的经济分支学科已经形成,对于政府投资的相关理论也已经取得了深入发展。政府投资学作为投资(经济)学的一个分支,其发展始于凯恩斯的“有效需求管理”政策,要求加强政府对经济的干预,政府可以作为直接的投资主体对公共领域进行投资。在对政府投资学进行定义之前,有必要了解政府投资学的发展过程。

(一) 政府投资学的发展

古典学派从效率角度考察经济,认为投资主体只能是资本家个人,是受利益驱动的“经济人”,只有资本家才能最有效地使用资金,并实现资本的增值。但由于依靠市场机制调节个人投资存在不少缺陷,在资本主义经济危机之后,凯恩斯改变了投资者是“经济人”的经典假设,要求国家总揽投资活动(刘杰,2005)。凯恩斯及其后继者都主张政府实行“有效需求管理”政策,通过宏观调控投资来对经济进行调节。凯恩斯主义者在主张政府对投资进行总揽调控、直接参与投资活动的同时,也对政府在哪个领域投资、怎样投资、投资多少等方面进行了研究,这些理论就成为政府投资学的雏形。

苏联以马克思主义作为意识形态的指导思想,实行高度集中的计划经济体制,整个经济的投资都由中央政府统一实施、调控,其投资理论实际上就是关于政府投资的理论。第二次世界大战之后,苏联实行“国民经济军事化”的政策,其投资主要集中于固定资产等基本建设投资领域,因此,苏联理论界普遍将投资等同于建设支出,并编写了一些比较有影响力的关于建设投资理论方面的教材。这些教材中最有影响力的是苏联科学院院士 T. C. 恰恰图洛夫教授所著《基本建设投资效率》一书,该书比较全面、系统地论述了苏联基本建设投资的作用和投资规模、结构、效益等问题,并评价经济互助委员会各国关于投资效益的理论和方法,以及发达资本主义国家的投资问题(金德环,2006)。

新中国成立初期,照搬苏联模式,完成了“三大改造”,实现了社会经济的公有化,所有社会投资都由代表国家的政府进行。因此,这个时期我国的投资理论在本质上都属于政府投资学范畴。不过,这些理论大都是对马克思主义经济学的一种延伸,是从宏观上论述投资的作用以及如何投资、投资多少等问题的。其中,以毛泽东的《论十大关系》影响最为广泛。《论十大关系》被理论界视为新中国成立以来最早的关于政府投资的研究。1978年“改革开放”战略确定以后,我国理论界开始引入西方经济学中“投资经济”等概念,开始对企业投资等理论进行研究。尤其是在1992年邓小平“南方谈话”之后,我国理论界开始积极探索在社会主义市场经济中的投资问题,形成了一些重要的投资理论。随着改革的深入,我国的社会主义市场经济体制逐步完善,投资主体多元化,投资形式多元化,投资问题也日益复杂化。尤其是在转型期,我国政府的“双重身份”要求政府在进行财政投资的同时,还要进行国有资本投资。这些都迫切需要对以政府为主体的政府投资进行深入研究,以指导政府投资工作。