

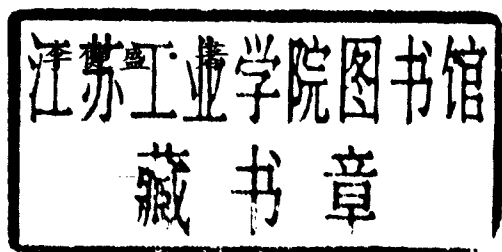
政府公共投资的

经济社会效应及 其协调机制研究

李健盛·著

廣東省出版集團
廣東人民出版社

政府公共投资的经济社会 效应及其协调机制研究



廣東省出版集團
廣東人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府公共投资的经济社会效应及其协调机制研究 / 李健盛 著
—广州：广东经济出版社，2009.4
ISBN 978-7-5454-0108-0

I. 政… II. 李… III. 国家机构—公共经济学：投资经济学
—研究 VI. F830.59

中国版本图书馆CIP数据核字(2009)第038908号

出版发行	广东经济出版社(广州市环东路水荫路11号~12楼)
经销	广东新华发行集团
印刷	深圳市碧兰星印务有限公司(深圳市八卦岭工业区544栋)
开本	889毫米×1194毫米 1/32
印张	6.75
字数	194 000字
版次	2009年4月第1版
印次	2009年4月第1次
印数	1~1000册
书号	ISBN 978-7-5454-0108-0
定价	18.00元

如发现印装质量问题，影响阅读，请与承印厂联系调换。

发行部地址：广州市环市东路水荫路11号11楼

电话：(020) 38306055 38306107 邮政编码：510075

邮购地址：广州市环市东路水荫路11号11楼

电话：(020) 37601950 邮政编码：510075

营销网址：<http://www.gebook.com>

广东经济出版社常年法律顾问：屠朝锋律师、刘红丽律师

· 版权所有 翻印必究 ·

序

始于美国房地产次级抵押贷款市场的危机已经酿成一场全球性金融风暴，正在冲击世界实体经济运行，全球金融危机对实体经济的冲击和造成的损失正进一步扩大，全球经济增长将因此放缓。据国际货币基金组织（IMF）的报告预测，受这场经济危机的影响，全球经济正进入一个明显的减速阶段，许多发达国家的经济正接近衰退的边缘，而新兴市场国家也在急速下滑。在全球化背景下，2009年中国和亚洲经济区的增速也将明显放缓。

可以说，脱离政府监管、不断翻新的各种金融衍生产品充斥市场、市场信用评级机构这只“无形的手”推波助澜以及过度负债消费的信贷市场等，是导致这场金融危机发生的直接原因。因此，有学者批评指出，西方国家一贯主张经济自由化，极力反对国家干预，过分强调市场“无形的手”的作用，从而导致长期对金融市场的监管缺失，是这次金融危机爆发的根源。有的学者甚至直言不讳地指出，这次金融危机的爆发与蔓延，是经济自由主义的失败！

金融危机爆发后，重构世界金融秩序、加强政府监管成了界的共同呼声，注资、减税、减息等财政、货币政策成为各国应对金融危机、抵御经济衰退的工具和手段。

危机告诫我们，完全的自由市场经济是无法避免经济波动甚至经济危机的产生。金融市场、资本市场、虚拟经济如此，一国的宏观经济运行更是如此。

回顾世界经济发展历程，每逢经济陷入衰退周期，政府都毫无例外地采取扩大财政支出、增加基础设施投入、加大公共服务（社会救济、社会保障和医疗卫生、教育）支出，以刺激经济的复苏和增长。近期，我国也宣布了刺激经济的4万亿元的投资计划，在未

来几年内将加大对基础设施和民生领域的政府投入，力保国民经济的平稳增长。

政府公共投资作为资本要素的组成部分，既是一国经济的内生增长因素之一，又是影响市场短期需求变动的重要因素，因此，它时常被用来作为调节经济周期、减少经济波动的政策工具。适逢此时，李健盛博士的新作《政府公共投资的经济社会效应及其协调机制研究》，将政府公共投资影响经济增长和社会稳定的研究成果呈现在读者面前，似乎可以为政府的“救市”计划增加一个佐证。

作者克服了学界研究政府公共投资宏观效应长期侧重于经济领域的局限性，颇具前瞻性地将政府公共投资的社会效应也纳入到统一的研究框架中，探索性地分析了两种效应的相互影响和相互协调的机制，得出一些有益的研究结论，为我们深化研究政府公共投资的宏观效应，促进财政投资职能转变提供了新的视野。

作者运用凯恩斯的乘数理论从需求角度研究了政府公共投资经济效应的传导作用；运用巴罗—卡拉斯分析策略从供给角度考察了政府公共投资的内生增长作用；同时以深圳市为例进行实证分析，得出了政府公共投资的乘数效应与巴罗—卡拉斯效应可以相容的基本结论。

作者认为，政府公共投资的社会效应主要体现为维护社会稳定和社会公平，减少贫困和返贫现象的发生，缩小城乡差距、收入差距和区域差距，促进人力资本的形成与积累；并着重从收入分配关系入手阐述了政府公共投资的经济社会效应相互协调的机制，分析指出了政府公共投资可以通过社会稳定机制、投资—消费机制、信贷市场机制和政治—经济机制等多种作用机制，发挥其社会效应，从而促进经济更加平稳地增长。

作者结合自己的工作实际，对深圳市的政府公共投资的经济与社会效应进行了实证分析，并与市场经济发达的香港、新加坡两个大都市进行了比较分析。

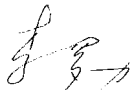
通过分析表明，处于改革开放前沿的深圳市，其政府公共投资

的乘数效应高于全国同期平均水平，且呈现出逐步增强的趋势。作者根据巴罗—卡拉斯公共投资效应分析认为，深圳市的物质资本公共投资具有明显的经济增长效应，其物质资本公共投资占 GDP 的比重已初步达到最优规模水平。

但作者同时指出，与香港和新加坡两个国际大都市相比，深圳市政府公共投资所承担的社会职能明显偏弱，其所发挥的社会效应仍有较大的差距，其经济社会效应协调的程度也远不及香港和新加坡两地。从香港、新加坡的发展经验来看，物质资本公共投资的比重逐步降低，而人力资本和社会领域公共投资的地位将逐渐上升，这是国际化大都市政府公共投资发展的必然趋势。

这些研究结论都为我们进一步完善政府投资体制、优化投资结构、提高投资效果提供了依据。

当然，作者的研究尚具有明显的探索性和尝试性，例如对于政府公共投资的社会效应的研究，尚未建立起更为全面的数量分析模型；此外，作者虽已初步建立起分析政府公共投资的经济与社会效应相互协调机制的结构框架，却对这一分析结构的深化论证和阐释仍显不足，一些分析结论尚待进一步深化。但尽管如此，我认为，本书仍然值得一读，因为作者毕竟为同行们开启研究政府公共投资的社会效应及其对经济发展的影响提出了一个新的探究路径，具有一定的启发意义。



2009年1月10日

【李罗力系中国体制改革研究会副会长，综合开发研究院（中国·深圳）副理事长，南开大学教授、博士生导师。】

摘 要

政府公共投资是公共财政的重要组成部分，可以影响经济的长期发展和社会的持续进步。我国政府公共投资在提供基础设施和公共产品、推动经济增长、调节经济周期、调整经济结构和协调区域经济发展等方面扮演着重要的角色。从未来发展趋势来看，我国经济市场化程度将不断提高，政治民主化程度不断健全，政府宏观管理制度将不断完善，政府的经济职能将由直接管理向间接调控转变，相应的公共管理和社会发展职能将日益凸显，政府的经营性和生产性投资的比重将逐步降低，而具有较大外部性的社会性公共投资的比重将逐步加大，其作用也必将日益重要。因此，研究政府公共投资对我国经济增长和社会发展的作用机制及其未来改革方向，对进一步明确和界定政府投资职能、优化政府投资规模和结构、促进科学发展以及构建和谐社会的理论意义。

然而，无论学术界还是政府部门，以往对政府的经济发展职能强调较多，关于政府投资领域的研究也大多集中在经营性投资和生产性投资方面，即经济增长效应方面，对社会性的公共投资的研究仍显不足。探讨政府公共投资的社会效应及其与经济效应的协调，是本书的分析重点。

从美国、英国、法国、日本等发达国家政府公共投资的实践情况来看，教育领域和社会福利方面的政府投入比重呈现出随经济发展水平提高而上升的趋势，政府越来越重视通过公共投资发挥社会效应，以应对贫困、人力资本投资不足、收入差距扩大等棘手问题。新中国成立以来，我国政府公共投资在推动国民经济发展方面发挥着极为重要的作用，但在发挥调节收入分配、促进社会公平与和谐发展方面仍然相当薄弱，政府公共投资领域中存在的物质资本投资过高、人力资本投资偏低、社会福利投资不足和投资体制不尽完善

等问题，对公共财政建设和社会和谐发展将产生不利影响。

本书运用凯恩斯的乘数理论从需求角度研究了政府公共投资经济效应的传导，运用巴罗—卡拉斯分析策略从供给角度考察了政府公共投资的内生增长作用。

本书认为，政府公共投资的社会效应主要体现为维护社会稳定和社会公平，减少贫困和返贫现象的发生，缩小城乡差距、收入差距和区域差距，促进人力资本的形成与积累。

本书分析认为，可以通过社会稳定机制、投资—消费机制、信贷市场机制和政治—经济机制等多种机制，促进公共投资经济效应和社会效应的协调。在社会稳定机制下，加大政府公共投资，缩小收入差距，减少贫困人口，不仅有利于社会稳定，而且能够促进经济增长，从而将社会效应和经济效应协调起来。在投资—消费机制下，通过政府的公共投资，保障中低收入群体的基本生活，解决他们的后顾之忧，可以拉动消费，促进增长。在信贷市场不完全的情况下，信贷渠道往往会设立较高的准入门槛，将低收入者阻挡在信贷市场之外；低收入者依靠自身的收入难以完成系统而有效的人力资本积累。在信贷市场机制下，政府提高人力资本投资的比重，可以增加低收入群体受教育的机会，获得人力资本积累，提高收入，缩小与高收入者的差距，并促进社会和谐与经济增长。而在政治—经济机制下，政府公共投资实施缩小收入差距的再分配政策，不仅能够直接发挥社会效应，还能通过“中间投票人”的作用，缓解高资本税率的倾向，促进投资和经济增长。

实证分析表明，作为我国改革开放前沿阵地的深圳市，其政府公共投资效率较高，均显著高于全国水平，且大体上与其经济发展的水平相适应。深圳市财政基本建设支出增量具有带动全市基本建设投资倍增的效应，其政府物质资本公共投资的乘数平均在3倍以上，高于同期全国平均水平，且呈现出逐步增强的趋势。根据巴罗—卡拉斯公共投资效应分析，深圳市的物质资本公共投资具有明显的经济增长效应，其边际产出高于全国甚至日本的平均水平，其物质资本公共投资占GDP的比重已初步达到最优规模水平。

与全国的情况类似，深圳市政府公共投资的社会效应公共投资不足的问题同样存在。比较香港和新加坡两个国际大都市的公共投资实践和经验，深圳市政府公共投资仍存在较大的差距。香港的物质资本公共投资占财政支出的比重，仅相当于深圳的一半，而其人力资本公共投资和社会效应公共投资占财政支出的比重，却远远高于深圳的水平。从投资结构上看，香港政府公共投资的社会效应发挥较为充分，已经进入了侧重发挥社会效益的公共投资高级发展阶段，新加坡在剔除国防方面的支出后，其公共投资也呈现出经济发展支出占财政支出比重逐渐降低的长期趋势，其社会发展支出比重较高的特点与香港类似。相比之下，深圳市政府公共投资所承担的社会职能明显偏弱。从香港和新加坡的发展经验来看，物质资本公共投资的比重逐步降低、人力资本和社会效应公共投资的地位逐渐上升，是国际化大城市政府公共投资发展的必然趋势。从经济社会效应协调的实际情况来看，深圳市政府公共投资的两个效应基本协调，但协调的程度和水平不及香港、新加坡两个国际大都市。

改进政府公共投资政策，是发挥政府公共投资经济效应和社会效应、完善经济社会效应的协调机制，是实现政府投资转型的基本策略。根据对全国和深圳市政府公共投资的经济效应、社会效应以及两者的相互协调机制进行分析的结论，本书着重从界定政府公共投资的范围、保持政府公共投资合理规模、调整和优化政府公共投资结构、完善政府公共投资运行体制等几个方面提出了相应的政策建议。

关键词：公共投资 经济效应 社会效应 协调机制 深圳市

Abstract

Fiscal public investment is the major component of public finance which influences long-term economic growth and social development. In China, fiscal public investment plays an important role on provision of infrastructure and other public goods, driving economic growth, ironing economic cycle, adjusting economic structure, and coordinating regional development. In the future, as market economy further develops, the proportion of fiscal physical investment is to decrease while that of fiscal social investment with greater externality will increase. Therefore, it is of both theoretical and practical importance to study the influence of fiscal public investment on economic growth and social development.

However, existing literatures of public spending focus on issues with economic aspects, other than to study social aspects. Social effects of fiscal public spending and its coordination with economic effects just are the focuses of this paper.

According to the practice of industrialized nations, like the United States, England, France, and Japan, the proportion of education and social welfare expenditure is very high in public spending. In order to deal with issues such as poverty, inadequate human capital formation and income inequality, government inclines to pay more attention to social effects of fiscal public spending. Since the founding of the People's Republic of China, China's fiscal public investment has played a very important role on economic growth. However, issues such as income distribution, social justice and harmonious development are lack of public investment support. With

the excessive proportion of fiscal physical investment but relative shortage of human capital and social welfare expenditure, the transformation of fiscal public spending is confronted with many obstacles, doing harm to social harmony.

Economic effects are in the center of traditional public investment studies, within which Multiplier theory and Barro-Karras methodology explain those problems from demand side and supply side respectively. Social effects of fiscal public investment mainly include social stability and justice, poverty reduction and relief, income distribution, as well as formation and accumulation of human capital. Analytically, there are four theoretical mechanisms to coordinate economic and social effects of fiscal public investment, including social stability mechanism, investment-consumption mechanism, credit market mechanism, and political economy mechanism.

Shenzhen is the frontier of China's reform and opening-up and it is with high economic effects from both approaches. That means that fiscal public spending of Shenzhen is of higher efficiency than national average in terms of both Multiplier and Barro-Karras approaches. The multiplier of Shenzhen's fiscal physical investment is 3 times on average, which is higher than national average and even higher in recent years. In light of the Barro-Karras analytical methodology, the ratio of Shenzhen's fiscal physical investment against GDP has achieved its optimal level, and Shenzhen's fiscal physical investment is with greater marginal production than that of Japan. This indicates that Shenzhen's fiscal physical investment generally coordinates with its economic development. Shenzhen's fiscal public investment also plays an active role on areas such as education, healthcare, and social improvement. Still, it is not adequate, neither in the whole country. Hong Kong and Singapore are two metropolitan cities similar to Shenzhen. Compared with their practice and trend of public in-

vestment, Shenzhen's fiscal public investment need adjust in further. At present, the proportion of Hong Kong's fiscal physical investment on public spending is as half as Shenzhen's, while the proportions of human capital and social welfare public investments are much more than those of Shenzhen respectively. The structure of Hong Kong's fiscal public investment is quite different from Shenzhen's. The former emphasizes on social effects while the latter focuses on economic effects. Singapore's proportion of defense spending is much higher than that of Shenzhen and Hong Kong, simply because it is a nation itself. Ruling out this characteristic, fiscal public investment in Hong Kong and Singapore are very similar. Compared with both cities, Shenzhen's fiscal public investment is lack of social functions. Lower proportion of fiscal physical investment with higher status of human capital and social investment is the long-term trend, which is also experienced in Hong Kong and Singapore. From these perspectives, economic and social effects are generally coordinated in Shenzhen. But the degree of coordination in Shenzhen is lower than that in Hong Kong and Singapore.

Basic strategy for exerting both economic and social effects of fiscal public investment, optimizing their coordinating mechanisms, and transforming current government investment is to improve the policies of fiscal public investment. By virtue of major conclusions drawn above, specific policy proposals are raised in this paper, including framing more appropriate boundary of fiscal public investment, remaining its optimal scale, adjusting its structure, and improving its operating system.

Key words: public investment economic effects social effects
coordinating mechanism Shenzhen

目 录

第一章 导论	1
第一节 问题的提出	1
一、研究背景	1
二、基本概念的界定	3
第二节 国内外研究现状	5
一、政府公共投资的界定	5
二、政府公共投资与经济增长的关系研究	5
三、政府公共投资与收入分配的关系研究	7
四、现有研究的主要不足	8
第三节 研究思路和内容	8
一、本书的研究思路	8
二、本书的主要内容	9
第四节 主要创新点和有待深入研究的问题	11
一、本书的创新之处	11
二、有待深入研究的问题	12
第二章 政府公共投资的范围和发展趋势	13
第一节 政府公共投资范围界定	13
一、投资范畴的界定	13
二、政府公共投资范围的划分	15
第二节 外国政府公共投资的范围和特点	16
一、美国政府公共投资	16
二、欧洲主要国家的公共投资	23
三、日本政府公共投资及其转型	27
第三节 外国政府公共投资的主要工具	32
一、发挥社会效应的政府人力资本投资	32

二、缩小区域差距的公共投资	33
三、调节收入差距的税收工具	34
第四节 我国政府公共投资概述	36
一、我国财政体制的演变	36
二、我国政府公共投资发展变化情况	38
三、我国政府公共投资存在的问题	42
第五节 本章小结	49
第三章 政府公共投资的经济效应理论分析	52
第一节 政府公共投资的凯恩斯乘数效应与需求方传导	52
一、凯恩斯乘数理论	52
二、结构式凯恩斯乘数	59
第二节 政府公共投资的巴罗—卡拉斯效应与供给方传导	64
一、政府公共投资的生产性	64
二、政府公共投资的巴罗法则	66
三、巴罗—卡拉斯公共投资分析策略	70
第三节 本章小结	74
第四章 政府公共投资的社会效应分析	76
第一节 政府公共投资与社会稳定	76
一、居民收入变动非凸性与反贫困	76
二、居民收入等级迁移与社会稳定	80
三、我国政府公共投资与社会稳定：以犯罪发展为例	84
第二节 政府公共投资与收入差距	87
一、政府公共投资与居民收入差距	87
二、政府公共投资与区域差距	89
三、我国政府公共投资与收入差距：以城乡收入差距为例	92
第三节 政府公共投资与人力资本	95
一、人力资本投资与人力资本形成	96
二、人力资本投资与收入分配	99
三、我国人力资本公共投资与城乡发展差异	103

第四节 本章小结	104
第五章 政府公共投资经济社会效应协调机制	106
第一节 协调经济社会效应的社会稳定机制	106
一、收入差距通过社会稳定影响效率的一般机制	106
二、转型期经济社会效应协调的社会稳定机制	110
三、社会稳定机制下的政府公共投资	113
第二节 协调经济社会效应的投资—消费机制	115
一、居民收入与消费需求	116
二、有效需求不足、收入差距与消费倾向	119
三、投资—消费机制下的政府公共投资	121
第三节 协调经济社会效应的信贷市场机制	124
一、信贷市场不完全、收入分配与增长	125
二、公共教育、收入差距与增长	127
三、信贷市场机制下的政府公共投资	132
第四节 协调经济社会效应的政治—经济机制	133
一、公共选择、个人主义与经济人	133
二、投票规则、再分配与增长	137
三、政治—经济机制下的政府公共投资	141
第五节 本章小结	143
第六章 深圳市政府公共投资的实证分析	145
第一节 深圳市政府公共投资的发展	145
一、深圳市财政支出发展情况	145
二、深圳市政府公共投资发展情况	146
三、深圳市政府公共投资与香港、新加坡比较	148
第二节 深圳市政府公共投资的经济效应	150
一、深圳市政府公共投资的凯恩斯乘数效应分析	150
二、乘数效应与巴罗—卡拉斯效应相容的证据	159
三、深圳市政府公共投资最优规模与巴罗—卡拉斯效应	160
四、深圳市政府公共投资贡献评估	164
第三节 深圳市政府公共投资的社会效应	165

一、深圳市政府公共投资与教育发展	166
二、深圳市政府公共投资与医疗卫生发展	167
第四节 深圳市政府公共投资协调经济社会效应的比较分析	168
一、经济社会效应公共投资因果检验策略	168
二、香港和新加坡经济社会效应公共投资因果检验	170
三、深圳市政府的经济社会效应公共投资因果检验	172
第五节 本章小结	174
第七章 完善我国政府公共投资的政策和体制	177
第一节 界定政府公共投资的范围	177
一、明确当前我国政府公共投资的重点	177
二、合理划分中央和地方的政府公共投资范围	178
三、正确处理政府公共投资与民间投资的关系	178
第二节 保持政府公共投资合理规模	179
一、继续保持政府公共投资支出的规模	179
二、合理配置各级政府财力	180
第三节 调整和优化政府公共投资结构	182
一、继续加强基础性项目的投资	182
二、加大公益性项目的投资力度	182
第四节 完善我国政府公共投资运行体制	186
一、健全政府公共投资的决策机制	186
二、完善政府公共投资项目监督管理	187
三、强化政府公共投资决策约束机制	188
参考文献	190
后 记	199

第一章 导 论

第一节 问题的提出

一、研究背景

投资（资本）是一国经济内生增长的重要因素，在我国 GDP 增长中一直占据着重要的地位。政府的投资行为不仅能够调节经济的周期性波动，而且可以影响经济的发展和社会的进步。例如，基础设施投资经常被强调为带动地区经济社会发展的先行因素，而各地投资的力度、规模和结构等的不同却是造成区域间发展（包括经济结构、增长质量和社会发展水平等）差距扩大的重要原因之一。从新中国成立以来的工业建设、“三线”建设、农业学大寨工业学大庆，到改革开放后的珠三角长三角等东部地区的快速发展、中部崛起西部开发、振兴东北战略的提出和实施，无一不与投资，尤其是政府投资有着密切的关系；城市化进程加速、环境状况恶化、资源承载力的透支、公共基础设施供给不足、上学难就医难等问题暴露出来的基础教育和公共卫生资源供求矛盾等等，其背后实质上也与政府公共投资合理配置等问题紧密相关。以上种种现象，引发了笔者对投资，特别是政府公共投资的思考和研究的兴趣。

第一，从未来发展趋势来看，我国经济市场化程度将不断提高，政治民主化程度不断健全，政府的宏观管理制度不断完善，政府的经济职能将由直接管理向间接调控转变，而相应的公共管理和社会发展职能将日益凸显，政府的经营性和生产性投资的比重将会逐步降低，而具有较强外部性和社会性的公共投资的比重将逐步加大，其作用也必将日益重要，因此，研究政府公共投资对我国经济增长