

ZHONGGUOZHENGFEUTOUZIZHENGCE
ZHUANBIANJIQIYINGXIANG

中国政府投资政策 转变及其影响

周法兴/著



中国财政经济出版社

中国政府投资政策 转变及其影响

周法兴 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国政府投资政策转变及其影响/周法兴著. —北京: 中国财政经济出版社,
2007. 12

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0348 - 5

I. 中… II. 周… III. 政府投资 - 金融政策 - 研究 - 中国 IV. F832. 48

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 174761 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×960 毫米 16 开 11.25 印张 162 000 字

2007 年 12 月第 1 版 2007 年 12 月北京第 1 次印刷

印数: 1—1500 定价: 25.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0348 - 5/F · 0287

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

序 言

自20世纪70年代末以来,中国经历了翻天覆地的经济和社会变革,财政成为推动这场变革的中心力量之一,在这一过程中财政自身也发生了重大调整和转型。作为公共财政的一个重要内容,政府投资随着经济社会发展和经济体制变迁,其实施政策和管理方式持续处于调整和完善之中。当前我国经济社会发展已进入一个黄金发展期、矛盾凸显期和战略机遇期。在这一新的历史发展阶段,如何确定符合经济社会发展水平和政府职能转型要求的政府投资政策,是确保政府投资安排使用合乎民心、顺乎民意和提高效率的必然要求,也是落实科学发展观、构建社会主义和谐社会、推动社会经济持续稳定发展的重要任务。

正是基于上述考虑,周法兴博士撰写了其学位论文《中国政府投资政策转变及其影响研究》。论文顺利通过了答辩,得到了答辩委员会专家的充分肯定和高度评价。大家一致认为:作者紧密结合中国实际,基于二元经济结构和社会经济体制结构双重转型的背景,研究中国政府投资政策的历史转变及其对社会经济结构的影响,具有重要的理论意义和现实应用价值。特别是作者结合工作实际,较准确把握政府投资及政策呈现出市场化和多重化变化的趋势,较系统地

探讨了未来我国政府投资政策转变的方向和策略，成果具有很强的现实操作性和决策参考价值。呈现在我们面前的这部力作，正是法兴同志在博士论文的基础上整理完成的。它的出版适逢其时，实乃可喜可贺。

作为他的博士论文指导教师，我为法兴同志所取得的学术成就由衷地感到高兴，并借此机会着重谈三个问题。

首先是关于政府投资的概念界定和划分问题。一般而言，政府投资是指政府为了实现预期的宏观经济效益和社会效益，促进社会经济协调、稳定和可持续发展，将一部分公共支出转化为公共资本以满足社会公共需要的经济行为。在西方，一般政府投资的概念是相对“私人投资”而言，被称为“公共投资”。由于经济体制和制度习惯有所差别，西方“公共投资”的概念在分析我国政府投资时并不完全适用。事实上，中国的政府投资范围很广。从投资对象研究，实际上可以分为金融投资和固定资产投资（实物投资），中国对金融投资在最近规模很大，包括对银行改制、保险、证券的注资活动（产权投资），对外汇投资的拓展等。本书主要是对政府的固定资产投资活动的全面考察，并按照政府控制力由强至弱，以及各自的存在形式，分三类（即三重）政府投资。应该说这种划分与政府投资及政策呈现市场化和多重化变化趋势有关。所谓市场化，是指政府投资领域逐步向市场让渡，政府投资本身日益注重采用市场化的方式；所谓多重化，就是政府投资本身日益由单纯的政府直接投资转向直接投资和间接控制并举，出现了多种政府投资形式。显然，明确政府投资的三重概念，将有助于厘清中国政府投资内涵的变化，有助于分析不同时期政府投资对经济、产业、地区等产生的影响，有助于认清目前政府投资与社会投资的关系，有助于提出合理、恰当的政府投资政策转变的对策。当然，本书定义的第三重政府投资，涉及国有及国有控股企业的投资，已超出了公共财政的范畴，这正是中国的特殊国情所在。如何从公共财政角度理顺第三重政府投资，还有待今后进一步探索。

其次是关于研究方法问题。本书采用了理论分析、历史分析和经验（统计）分析相结合的方法。这是值得肯定和大力推荐的。作者从历史

维度出发,按照不同经济体制和国家总体发展战略,把建国以来政府投资政策实践划分为三个历史时期:计划经济时期、计划经济向市场经济转轨时期、1998年以来的市场经济完善时期。分别从纵向和横向角度剖析政府投资政策转变历程,以及政府投资政策对各时期经济增长、区域经济布局、城乡二元经济结构、产业结构变动的影响,总结经验教训。在实证分析基础上,结合当前我国经济社会发展阶段、经济体制状况和国家总体发展战略,提炼理论观点,提出政策建议。同时,本书运用大量详细的资料,适当采用了统计回归方法,系统分析了政府投资对各时期经济增长和经济波动的影响。特别值得一提的是,本书提供了详尽的三重政府投资的历史统计数据,对于该领域的深入研究也具有较大的价值。

最后是关于政府投资政策转型的目标定位和重点问题。长期以来,政府投资作为我国经济建设的重要政策手段,在经济社会发展中扮演着十分重要的角色。建国以来,按照国家发展战略要求和各时期具体战略目标,我国政府投资的内容、实施政策和管理方式不断发生调整。从某种意义上讲,政府投资政策的确立决定了政府投资的方向、政府的职能定位选择以及国家发展战略的实现。本书正是立足中国经济社会可持续发展的需要,遵循落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的战略思路,提出了政府投资政策转变的主要内容和途径。在本书中,作者旗帜鲜明地提出政府投资定位应紧扣经济社会发展大背景,按照公共财政的要求,由“以经济建设为主导”向“实现基本公共服务均等化为目标”的转变;并提出要按此定位,实现政府投资重点的“三个转变”,一是由城市转向农村建设,二是由基础设施建设转向公共社会事业发展、环境保护和生态建设;三是由经济建设转向促进科学发展。应该说,这种战略思考紧扣了当前我国经济社会发展阶段和国家战略选择,把握了改革的正确方向。可喜的是,其中许多建议和思路已得到了决策部门的采纳和运用,同时也引起了科研机构和相关研究人员的高度关注。

当然,需要指出的是,政府投资政策转变是一个异常复杂的问题。它必然要涉及政府投资体制、投资管理方式,以及与之相关的诸多问

题，也涉及经济结构转型与公共财政转型的相关理论问题。这些在本书中尚未能深入探讨。同时，作为一部尝试性的探索之作，本书还存在诸多有待完善的地方。我衷心地期待，法兴同志以此为起点，在今后的工作和学习中进一步深入研究，取得更大的成就。

张建华

2007年8月

于华中科技大学经济学院

前 言

政府投资是我国政府实现经济建设、公共服务和宏观经济调控职能的重要政策手段。政府投资政策是政府投资的职能定位及实现其职能的具体运作和管理方式。通常，政府投资政策是一定时期经济社会发展所处阶段、经济体制、国家发展战略等在投资领域的集中体现。建国以来，按照国家发展战略要求和各时期具体战略目标，我国政府投资政策一直处于不断演变之中，而这对各时期发展战略的落实、经济增长及经济结构调整都具有重要影响。各时期政府投资政策转变的得失取决于国家经济体制和发展战略选择，以及政府投资政策选择本身。因此，本书旨在总结历史经验教训、探讨如何合理调整政府投资政策并使其有助于国家发展战略的实现。

按照历史维度，本书将建国以来我国经济社会发展划分为三个时期：计划经济时期（1949～1978年）、计划经济向市场经济转轨时期（1979～1997年）和1998年以来的市场经济完善时期，同时，采用实证方法，并从历史演进的角度对我国政府投资政策的形成、发展，以及对经济社会发展的影响作了全面总结和评价，在此基础上，探讨未来我国政府投资政策转变的方向和策略。全书从以下三个方面展开研究：

首先概要性探讨了政府投资政策自身的转变历程。通过对上述三个不同时期政府投资政策的形成和转变的总结归纳,理出了我国政府投资政策转变的方向和步骤,并分析了各时期政府投资政策转变的基本特点和利弊得失。通过分析发现,新中国建立以来我国政府投资政策转变取得了一定的成效,然而,当前我国政府的投资政策还存在不适应整体发展战略的地方。因而,进一步转变我国政府的投资政策显得尤为必要。

其次着重分析了各时期政府投资政策转变对经济增长和经济结构的影响,主要包括政府投资对经济总量和波动的影响、对国家区域经布局的影响、对农村基础设施建设,以及产业结构变动的影响。结果发现:(1)我国政府投资对经济增长持续发挥着重要作用,政策选择直接影响着经济的增长速度和波动趋势;(2)政府投资作为财政政策手段之一,在区域协调发展中发挥着重要作用;(3)政府投资不足是农村基础设施落后并造成城乡基础设施水平差距的重要原因;(4)各时期由于经济体制变化,政府投资在落实国家产业政策中,影响方式和影响效果发生了很大变化。因此,为了完善社会主义市场经济、构建合理的公共财政体制,我国迫切需要改进政府投资政策。

最后系统地提出了政府投资政策转变的战略构想。本书认为:在当前我国进入新的发展阶段,我国政府投资政策转变的目标定位和变动方向应按照落实科学发展观和构建社会主义和谐社会的总体要求,从“经济建设型”转向“公共服务型”。

本书的创新主要体现在四个方面:

第一,尝试性地提出了三重政府投资概念,由于对政府投资新的定义,从而解决了仅以财政预算内投资作为政府投资统计口径所造成的统计不全及可能引起的宏观调控偏差,为政府制订政策和宏观决策提供了新的视野和思路,将更加有利于政府转变自身在市场经济中资源配置的作用。

第二,紧扣当前我国经济社会发展新阶段和国家战略选择,结合转变政府职能需要,本书鲜明地提出了政府投资应由“经济建设型”向“公共服务型”转变的目标定位。

第三，提出了政府投资重点“三个转变”的结构调整思路，从而明晰了向“公共服务型”政府投资转变的具体政策方向和实现路径，具有较强的现实性和可操作性。

第四，提出了利用国有资本经营预算资金，即部分第三重政府投资支持经济建设的观点，从而较好地解决了政府投资越位与缺位问题，并试图解决在公共财政建设过程中政府投资公共服务职能和经济建设职能之间如何协调的问题。

Abstract

Government investment is an important means for Chinese government to realize its functions of economic development, public service and macroeconomic regulation. Policies of government investment include both role orientation and practical operation. Generally speaking, policies of government investment are the embodiment of various factors in the field of investment, for instance development period, economic system, development strategy, and etc. Since the foundation of China, policies of government investment have been evolving according to specific development strategy. And those policies have great impacts on the implementation of the strategy, economic growth, as well as economic structure adjustment. The effectiveness of policy changes in various periods depends on economic system, selection of development strategy and policies of government investment. In view of experiences of past time, this dissertation aims to discuss the way of adjust investment policies and how to make it helpful to the realization of China's development strategy.

According to China's modern history, there are three stages of economic development since 1949; including

the planned economy period (1949 ~ 1978), the transformation period from planned economy to a market economy (1979 ~ 1997), and the market economy period (1998 ~). With empirical analysis, this dissertation analyzes the changing courses and impacts of government investment policies on economic and social development in each stage. There after, the author suggests the possible direction and strategy for the adjustment of government investment policies.

This dissertation mainly includes three parts.

Firstly, it discusses the path for the adjustment of government investment policies. With a glimpse of the formation and change of government investment policies during three stages, this dissertation brings forward the direction and method for policy change, as well as analyzing the characteristics, advantages and disadvantages of adjustment of government investment policies. After analysis, it affirms the achievements of government investment policies since 1949, but also points out the great gap between current government investment policies and the optimal one. Therefore, there exists a necessity of further improvement in government investment policies.

Secondly, it concentrates on the impacts of government investment policies change on economic growth and structure, which covers the impact of government investment on economic growth and fluctuation, regional economic distribution and rural infrastructure construction. The result shows that government investment in China has an important effect on economic growth and fluctuation, government investment plays a very important role in balanced regional development, lack of government investment in rural area is the main cause of low level infrastructure construction, means and effects of government investment on industrial structure change is varying over time. As a result, it is urgent for the government to improve government investment strategy so as to perfect socialist market economy and construct a reasonable public finance system.

Lastly, it puts forward strategic blueprint of government investment policies change. And it is suggested that the framework and target for policy change of government investment should accord with the “*Scientific Development Notion*” and “*Harmonious Society Construction*”.

There are four aspects of innovations in this dissertation. Firstly, it suggests the innovative concept of the Triple Government Investment, which helps to solve the problem of statistics and macro control deviation. This provides a new path for the government to stipulate policies and transform its function in market economy. Secondly, it puts forward the new target of transforming government investment from “*Economic Development*” to “*Public Service*”, which takes into account the reality in development strategy selection and role change of government. This is extremely meaningful to the future transformation of government investment. Thirdly, this dissertation puts forward the concept of “*Three Changes*” for government investment. In this way, it clarifies the concrete and feasible measures for government investment to convert into “*Public Service Type*”. At last, this dissertation suggests utilizing triple government investment to develop economy. Therefore, it properly defines the function of government investment. Right now, it is probable to harmonize the two functions of government investment, namely public service and economic development.

目 录

第1章 导 论	(1)
1.1 问题的提出	(1)
1.2 国内外研究的现状和评述	(4)
1.3 本书中政府投资的概念	(9)
1.4 本书的研究思路、方法和结构	(10)
第2章 政府投资政策的转变历程	(13)
2.1 计划经济时期的政府投资政策	(14)
2.2 计划经济向市场经济转轨时期的政府 投资政策	(20)
2.3 1998年以来新形势下的政府投资政策	(28)
2.4 本章小结	(34)
第3章 政府投资对经济增长的影响	(36)
3.1 政府投资对经济增长影响的表现形式	(36)
3.2 计划经济时期政府投资对经济增长的 影响	(40)
3.3 计划经济向市场经济转轨时期政府投资 对经济增长的影响	(43)



3.4	1998 年以来政府投资对经济增长的影响	(46)
3.5	政府投资对经济增长影响的原因分析	(49)
3.6	本章小结	(51)
第 4 章	政府投资对区域经济布局的影响	(52)
4.1	我国各时期区域经济发展战略及实现路径	(53)
4.2	各时期区域发展战略与区域经济增长	(58)
4.3	政府投资在区域发展战略中的作用分析及启示	(63)
4.4	本章小结	(69)
第 5 章	政府投资对农村基础设施建设的影响	(70)
5.1	农村基础设施的范围界定	(70)
5.2	城乡基础设施差距及对城乡二元经济结构的影响	(72)
5.3	新中国成立以来我国农村基础设施落后状况的形成过程	(75)
5.4	政府投资在农村基础设施建设中的作用分析	(85)
5.5	本章小结	(89)
第 6 章	政府投资对产业结构变动的影响	(90)
6.1	我国各时期产业政策及产业结构变动情况	(90)
6.2	政府投资对产业结构变动的影响	(96)
6.3	政府投资参与产业结构调整的评价	(104)
6.4	本章小结	(106)
第 7 章	转变政府投资政策的策略思考	(108)
7.1	按照公共财政的要求重新确定政府投资定位	(109)
7.2	推进第一、二重政府投资重点的“三个转变”	(114)
7.3	利用国有资本经营预算资金承接政府投资经济建设职能	(123)



7.4 本章小结	(126)
第8章 总结与展望	(129)
8.1 本书的创新点	(129)
8.2 需要说明的几个问题	(132)
附录1 重新认识政府投资 完善政府投资管理政策	(134)
附录2 关于稳健财政政策下加强和改进政府投资管理的几点思考	(141)
参考文献	(149)
后记	(158)

第 1 章

导 论

1.1 问题的提出

政府投资是我国政府实现经济建设职能、公共服务职能和宏观经济调控职能的重要政策手段，政府投资政策则是政府投资的职能定位选择，以及政府投资实现其职能的具体运作和管理方式。通常，政府投资政策是一定时期经济社会发展所处阶段、经济体制、国家发展战略等在投资领域的集中体现。十六大报告指出，当前我国经济社会发展已进入一个黄金发展期、矛盾凸显期和战略机遇期。在这一新的历史发展阶段，如何确定符合经济社会发展水平和政府职能要求的政府投资政策，是确保政府投资安排使用合民心、顺民意、高效率的必然要求，也是当前我国进一步完善社会主义市场经济体制的重要内容。

自新中国成立以来，中国政府一直在不断根据经济社会发展情况调整和完善政府投资政策，宏观上，对政府投资政策进行了多次改革，以规范政府投资行为；微观上，改革审批权限、管理方式等，以增强微观经济主