

殷强
著

中国

公共投资效率研究

ZHONGGUO GONGGONG TOUZI XIAOLU YANJIU



经济科学出版社

中国公共投资效率研究

殷 强 著

经济科学出版社

责任编辑：吕萍 于源

责任校对：徐领柱

版式设计：代小卫

技术编辑：邱天

中国公共投资效率研究

殷强 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲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)

北京汉德鼎印刷有限公司印刷

德利装订厂装订

880×1230 32开 7.5印张 200000字

2008年1月第一版 2008年1月第一次印刷

印数：0001—2000册

ISBN 978-7-5058-6833-5/F·6086 定价：15.00元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

图书在版编目 (CIP) 数据

中国公共投资效率研究 / 殷强著. —北京: 经济科学出版社, 2008. 1

ISBN 978 - 7 - 5058 - 6833 - 5

I. 中… II. 殷… III. 投资 - 研究 - 中国 IV. F832.48

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 205828 号

序

《中国公共投资效率研究》一书是殷强在其博士论文基础上修改完成的，我作为他的博士生导师，应邀欣然为其作序，以示庆贺。

一、选题的意义

研究公共投资效率问题，首先需要明确什么是公共投资？它包括哪些范围？公共投资，通常是指政府投资，它同非政府投资相对应。

政府投资，从资金来源来看，也有宽窄口径的不同。窄口径的政府投资，是指预算内投资；宽口径的政府投资，除预算内投资外，还应包括用预算外及制度外资金进行的投资，即凡是用政府资金进行的投资都属于政府投资。另外，投资概念也有宽窄口径之分。广义的投资，包括实物投资和金融投资，其中实物投资又包括固定资产投资和流动资产投资；狭义的投资，是单指固定资产投资。就财政支出而论，有的把整个财政支出都看作是投资，比如，把教育支出等同于教育投资；窄口径，则仅把教育支出中用于学校的校舍和大型仪器设备等固定资产方面的支出称作教育投资。本书所讲的投资概念，是指固定资产投资，其中的公共投资或政府投资，是指在国家预算内资金投资的基础上再加上预算外的固定资产投资部分。按这一口径，计划经济时期，在全社会固定资产投资中，政府投资占绝大部分，而到了2005年，这一比重仅为5%。那么，这是否意味着研究中国公共投资效率问题意义不重要呢？显然不是。这主要应从以下两方面来分析。

首先，从公共投资的性质和特征来看，公共投资提供的产品属

于公共产品范畴，它不同于非政府投资所形成的私人产品性质。公共产品具有非排他性和非竞争性特征，适于由政府来提供，但其效益通常会低于由市场通过竞争提供的私人产品的效益。本书认为“公共投资应该主要投入到具有纯公共产品、外部效应和自然垄断性质的范围，具体应包括：基础设施、资源开发和环境保护、教育、科学文化卫生、社会秩序维护等”。显然，投入到这些领域的投资具有特殊性，同投资于竞争性项目相比，通常效益和效率比较低，也难以衡量，因此，研究提高公共投资效率的计量方法、指标体系和制度建设等问题，是非常有意义的。

其次，从公共投资效率在整个财政支出效率中的地位来看，公共投资效率处于关键地位，对提高和改革绩效预算有重要意义。从财政预算的构成来看，可以分为两部分：项目投资支出和经费支出，前者属于投资性支出，最终形成固定资产；后者属于消费性支出，最终被消费掉。目前我国财政支出规模不断扩大，增长迅速，如何提高财政支出效益和效率是个重要问题，现正在探索和推广绩效预算的评价与改革。很明显，由于公共投资是整个财政支出的重要组成部分并在其中占有重要地位，并且其效率评价较经费支出效率评价要容易些，因此，研究公共投资效率问题对提高整个财政支出效率，进而对提高政府效率，实现政府转型改革具有重要意义。

二、提高公共投资效率的关键是加强制度建设

作者通过对中国公共投资宏观和微观效率的研究，得出的结论是：公共投资的产出效率低于非政府投资的产出效率；中国的公共投资配置效率系数低于 Jeffrey Wurgler 考察的 65 个国家的平均配置效率系数；在微观上，公共投资存在 X 低效率问题。

书中对我国公共投资低效率的成因进行了多角度分析，认为，其中根本原因是存在制度缺陷。作者运用制度经济学理论，从制度变迁的路径依赖、公共选择和委托代理等方面进行了深入分析。

在制度变迁方面，经过 50 多年的制度发展，正逐渐形成由公共投资体制和民间投资体制组成的多元化投资体制，但公共投资体

制仍然对高度集中的投资体制存在路径依赖，表现在：第一，在投融资上，虽然扩大了地方政府和部门行政事业单位的投资自主权，但融资权力仍由中央政府集中；第二，投资决策权力集中于政府部门，运用公共选择手段不足，对社会公共需求考虑不够；第三，投资效果的评审权力集中于政府部门，社会成员影响投资效果的能力有限。这些路径依赖，必然造成投资效率损失。

在公共选择方面，存在以下问题：（1）我国社会成员的偏好显示制度不发达、不健全，下情上达的渠道不多，也不畅通，使公共决策和公共投资的效率低下。（2）在公共选择的规则上，存在操纵规则、信息不对称等问题，使公共决策和公共投资受控于决策部门。（3）我国公共选择中存在利益集团问题，使公共投资可能过于偏向满足强势利益集团的公共需求，而忽视弱势群体的公共需求。

在委托代理方面，公共投资中，由于代理层次较多，初始委托人对最终代理人的监控能力较弱，而中间委托人同时也是代理人，如果缺乏有效的监督，他们不仅不努力行使监督权，甚至会与下级代理人合谋违背委托人的利益。这就造成各级代理人（有些同时是委托人）都在追求自身利益最大化，几乎没人考虑初始委托人的利益、考虑公共投资的效果。所以，如果缺乏有效的约束激励机制，公共投资低效率就成为必然。

在该书中，作者针对我国公共投资在制度方面存在的问题，提出了加强制度建设的政策建议，主要有：改革选举制度，增强社会公众显示需求偏好的能力；改革公共投资决策制度，使公共投资的决策权回归社会公众；建立公共投资信息公开制度，加强公众监督；建立公共投资绩效评价制度，构建激励约束机制；引入竞争机制，提高公共投资执行阶段的效率；加强公共投资中的程序建设，保障制度的执行；等等。应当说，这些建议，针对性强，颇有见地，对实际工作有参考价值。

三、注重计量分析

在对现代经济问题的研究中，运用计量分析方法非常必要，也

很重要。它可以对定性分析的结论进行验证，使其更加科学、准确。本书是对公共投资的效率问题进行研究，就更离不开计量分析方法，作者十分重视这一问题，广泛运用计量工具，尤其是将资本配置效率模型引入公共投资配置效率的分析。对公共投资效率的研究，传统的分析主要是运用定性的方法分析其规模的适度性和结构的合理性，本书借鉴前人的研究，运用生产函数法分析了产出效率和规模效率。对于结构效率的分析，本书引入了 Jeffrey Wurgler 在金融市场领域中研究资本配置效率的模型，运用面板数据模型，分析公共投资在各行业的增长与各行业产值增长的弹性关系，进而说明公共投资配置的结构效率。

总之，本书对中国公共投资的效率研究，具有一定的深度和开拓性。不足之处是，对我国公共投资的规模和结构的合理性及其数量界限，尚需进一步研究。

安体富

2008年2月15日

于北京世纪城

摘 要

1998年实施积极的财政政策以来,我国财政支出规模快速扩大,用于基础设施等公共物品方面的公共投资规模也逐年增加。1998~2005年,来自财政预算内的固定资产投资平均每年增长达27.38%。在公共投资规模不断扩大的同时,关于“形象工程”、“豆腐渣工程”的报道也常见诸于报端,公共投资的效率问题凸现。关系到社会民生的公共投资项目尤其受到公众的关注,人们不仅关注公共投资对社会产生的效果,也开始关注公共投资过程中的成本、效率。本文的研究重在分析我国公共投资的宏观和微观效率,寻找公共投资产生效率问题的原因,并探讨提高公共投资效率的对策。

党的十六届六中全会提出了到2020年构建社会主义和谐社会的九大目标和任务,其中要求:“基本公共服务体系更加完备,政府管理和服务水平有较大提高。”这一要求既需要政府调整提供公共服务(物品)的结构,又要求政府提高工作效率。在此背景下,本文的研究至少在两个方面具有重要意义。

第一,公共投资效率研究可以为我国构建“和谐社会”增添理论依据。我国公共投资宏观效率、微观效率都不高,表面上看决策失误、寻租、浪费是造成低效率的原因,但根本上的原因还应归结于制度的不健全。公共投资是为社会公众提供公共物品的,但在公共投资中社会公众缺少表达需求偏好的渠道,决策者的决策很容易脱离社会公众,并且公众基本上不能对公共投资进行有效监督,实

实际上是公民权利的丧失，是不利于社会和谐的一种表现。

构建和谐社会的根本要以“民主法治、公平正义”的制度保障公民权利，才能使社会安定有序、充满活力。公共投资的效率研究分析了我国公共投资过程中公民权利丧失问题，研究了保障公民权利可以提高公共投资效率，为构建和谐社会增加了理论依据。

第二，公共投资效率研究可以为政府部门改革探索道路。在新公共管理运动的国际背景下，和构建和谐社会的国内环境中，我国正在进行旨在提高政府效率的政府转型改革。绩效预算是提高政府效率的重要改革，但我国尚不具备全面推行绩效预算改革的条件，还需要在某些方面进行改革试点，积累改革经验。公共投资绩效评价制度是建立激励约束机制，提高公共投资效率的一个重要方法，也是绩效预算的重要组成部分，研究以项目评价为主的公共投资绩效评价体系，可以为我国推广绩效预算改革、提高政府效率探索道路。

文章分六个部分分析我国公共投资的效率、原因及对策。

第1章界定了投资和公共投资及效率的概念。我国对投资的理解经过了基本建设投资、固定资产投资两个概念，现在对投资的理解同西方相似，包括实物投资和金融投资两种，本书的研究对象是实物投资。广义上讲，提供公共物品的所有投资都是公共投资，可以由政府提供也可以由民间提供。民间提供公共物品的投资与其投资于竞争行业并无不同，都以追逐利润为目的，本书认为可以不作为公共投资的研究对象。本书研究的公共投资界定为：由政府提供的、用于提供公共物品的、最终形成固定资产的投资。文章从宏观和微观角度来分析公共投资效率。宏观上，公共投资效率就是以最小的成本最大程度上满足社会公共需求，可以用产出效率和配置效率（包括规模效率和结构效率）来衡量；微观上，公共投资效率体现在具体的投资项目的效率上，以成本效益法和X效率来分析。

第2章分析公共投资的宏观产出效率，以公共投资和国民经济增长之间的关系来衡量。运用IS-LM模型分析公共投资对国民经

济的影响，发现公共投资对私人投资具有挤出效应。文章再应用生产函数法，引入公共投资、非政府投资、经济增长水平（GDP）、劳动力四个变量，实证分析公共投资和非政府投资对经济增长的贡献（产出弹性），结果表明我国公共投资对经济增长存在显著的促进作用；但其产出弹性小于非政府投资的产出弹性，即公共投资的产出效率低于非政府投资的产出效率。所以，公共投资的挤出效应会带来全社会投资产出效率的损失。

第3章分析公共投资的宏观配置效率。宏观配置效率可以从规模效率和结构效率两方面来分析。公共投资经常处于适度规模中，但达到最优规模才是最有效率的。多数学者用公共投资占GDP的比重来分析最优投资规模。借鉴巴罗（Barro）为分析财政支出最优规模，以政府支出为中心建立的内生增长模型，本书用公共投资替换巴罗模型中的财政支出。实证分析结果表明，现阶段我国公共投资的最优规模是公共投资占GDP的7.68%，而2005年这一比率的只为2.44%，没有达到最优规模。说明我国经济处于快速发展阶段，社会公众对公共物品的需求较大，但我国公共投资尚存在规模不足的低效率。对公共投资结构效率的分析，本书引入Jeffrey Wurgler（2000）研究资本配置效率的模型。Jeffrey Wurgler在研究金融市场中的资本配置效率时提出，资本配置效率的提高意味着在高资本回报率行业（项目）内继续追加投资，在低资本回报率行业（项目）内适时撤出投资。可以用资本对于行业（长期）盈利能力的敏感性，作为衡量社会资本配置效率的主要指标。本书将公共投资引入该模型，利用可查到的数据，用大口径和中口径公共投资在行业间的分配相对于各行业增加值的敏感性，来衡量公共投资的配置效率。实证分析结果表明，大、中口径公共投资的配置效率系数分别为0.3008和0.1647，低于Jeffrey Wurgler考察的65个国家的0.429的平均配置效率系数。

第4章分析公共投资的微观效率。在微观上，公共投资存在X低效率问题，即存在一些与价格、市场和资源配置无关的低效率。

比如，同样的资产同时投入同样的行业，由不同的两批人去组织生产，可能会出现不同的生产结果。因为“人”的不同可能会产生不同的效率。微观上，评价公共投资项目的效率可以运用成本效益分析法等方法，在投资前或投资后对公共投资项目的投资效果进行分析，本章考察了一个实际案例，发现我国在运用成本效益法分析公共投资项目的效率时，考虑因素仍然较少，并不能全面衡量公共投资项目的成本和效益。

第5章运用制度经济学原理，从制度上寻找我国公共投资低效率的原因。经过50多年的制度发展，我国逐渐形成公共投资的管理理念，但公共投资体制仍然对高度集中的传统投资体制存在路径依赖。这些路径依赖使政府部门愿意掌握集中的权力，从而使社会成员对公共投资的参与度不够，公共投资不能有效反映社会公共需求，造成投资效率损失。公共投资不能有效反映社会公共需求，是公共投资宏观效率的最大损失，主要的原因在于我国公共投资中存在的公共选择问题，使社会公众缺乏参与公共投资的渠道，公民的利益偏好不能有效向政府部门表达。微观上的效率损失主要源于公共投资中的委托代理问题。公共投资从决策到执行存在着多层委托代理关系，其中政府同时扮演“代理人”和“委托人”的角色，使道德风险发生的概率较高。由于缺乏激励约束机制，公共投资的代理人不承担公共投资失败的责任，也没有追求投资效率的动力，是造成决策执行中公共投资低效率的主要原因。

第6章研究了提高公共投资效率的对策。改革选举制度，增强社会公众显示需求偏好的能力；改革公共投资决策制度，使公共投资的决策权回归社会公众；建立公共投资信息公开制度，加强公众监督，都是以满足社会公共需求为目标进行的制度调整，使公共投资的决策和执行能够更贴近社会公众，决策者也能够更容易地掌握社会公众的实际需求。公共投资中代理问题严重的主要原因在于缺乏激励约束机制，代理人可以不负责任。对公共投资进行绩效评价是解决代理问题的一个方法。建立公共投资绩效评价制度，不仅仅

是建立一个公共投资后评价的指标体系，而是对公共投资的决策、执行、效果进行全面评价，并且在制度上建立奖惩办法，构建公共投资过程中的激励约束机制。在公共投资工程施工阶段引入竞争，可以减少政府部门寻租的机会，也给了社会公众直接比较、评价公共投资效果的渠道。加强制度建设是提高公共投资效率的重要手段，加强程序建设则是制度能够有效发挥作用的保障。加强公共投资活动中的程序建设，可以减少政府行政行为的随意性，增强制度的稳定性。本书探讨了建立“公共投资程序规范”，以程序规范公共投资行为。

本书在对我国公共投资的效率研究中大量运用了经济学、计量经济学、新制度经济学及法学方面的知识，采用了定性和定量相结合、规范与实证相结合理论和实践相结合的方法。在借鉴前人研究的基础上，本书努力寻求研究中的突破，主要的创新有三个方面：

(1) 在研究方法上，运用计量工具，尤其是将资本配置效率模型引入公共投资配置效率的分析。对公共投资效率传统的分析主要是运用定性的方法分析其规模的适度性和结构的合理性，本书借鉴前人研究运用生产函数法分析了产出效率和规模效率。对于结构效率的分析，本书引入了 Jeffrey Wurgler 在金融市场领域中研究资本配置效率的模型，运用面板数据模型，分析公共投资在行业的增长同行业产值增长的弹性关系，进而说明公共投资配置的结构效率。

(2) 在研究角度上，从制度经济学的角度分析公共投资产生效率问题的原因。现有对公共投资效率问题的分析多是从财政资金分配的角度，分析资金使用的不合理。本书运用制度经济学的知识，分析了公共投资效率问题的根源。官僚主义的公共投资体制是因为对传统投资体制的制度依赖；公共投资不能有效满足社会需求，原因在于我国的公共选择问题使社会公众不能有效参与到公共投资中；决策执行中的效率损失，是因为我国公共投资过程中的多层委托代理关系，并且缺乏激励约束机制，使代理问题泛滥。

(3) 在研究内容上，提出以程序建设维护公共投资制度的执

行。公共投资的效率问题产生的根源在于制度问题，加强制度建设是提高效率的有效途径，但需要保障制度的执行，制度才能发挥作用。我国经常存在“有法不依、执法不严”的现象，为使提高公共投资效率的制度安排能够发挥作用，应该加强对行政程序的立法，从程序上要求政府部门（公务员）必须执行相关制度，并且要承担法律责任。鉴于我国《行政程序法》的立法尚需时间，本书建议先在公共投资领域中专门设置法律级次较低的“公共投资程序规范”，并尝试设计了规范内容。

由于水平有限、资源有限，本书的研究还存在一些不足：限于掌握案例较少，对公共投资微观效率的研究尚需深入；掌握的计量分析工具不足，分析中只运用了Eviews软件；对公共投资的程序建设也只是处在设想阶段，尚需要进一步研究。

关键词：公共投资 效率 制度 程序

Abstract

The central government has followed a proactive fiscal policy since 1998, the scale of fiscal spending in China has been expanded rapidly, in which the public investment in the public facilities such as infrastructure has also been expanded year by year. The average increase in fixed asset investment per year included in the fiscal budget reached 30 percent from 1998 to 2005. Meanwhile, such reports as “image project” and “Bean waste project” emerged in the media sometimes. The problem of public investment efficiency comes to stay in the limelight. The public investment projects related to the social development and people’s lives has become their vital interests. As to the public investment, the public not only concern its effects on the society, and also begin to pay attention to the cost, efficiency in its process. My dissertation is mainly concerned with the following aspects: the analysis of the macro and micro efficiency of China’s public investment; seeking for the reason of the efficiency problem, and exploring the solution of improving the public investment efficiency.

In the 6th Plenary Session of the Sixteenth Central Committee of the Communist Party of China, nine targets and tasks has been put forward in building the harmonious society by 2020, which includes that: the basic public service system will be more consummate, the level of government management and services will be promoted largely. This requirement both needs the government to adjust the structure, and requires the govern-

ment to improve its efficiency. In this background, my dissertation shows great significance at least in two aspects.

First, the research on the public investment efficiency provides the theoretical basis for the building of China's harmonious society.

Generally the macro and micro efficiency of public investment in China is not very high. On the surface, policy-making fault, rent seeking and waste is the crux of low efficiency, but getting to the bottom of the matter, I think the system incomplete is the important reason. The public investment aims to provide the society general with the public facilities, but the public general lack the channel of expressing their demand liking. So decision makers are likely to depart from the demand of the public general, and the public cannot make the effective supervision on the public investment basically. In fact it is the loss of civil rights, which is not conducive to the social harmony.

To build the harmonious society, it requires ensuring the civil rights by the system with "democratic government by law, the fair justice". Under such condition, the society is possibly stable and orderly and full of energy. The research on the public investment efficiency analyzes the problem of the loss of civil rights during the process. The guarantee of the civil rights can improve the public investment efficiency, which offers the theoretical basis for building the harmonious society.

Second, the research can explore the appropriate path for the reform of the government departments.

Against the international background of the New Public Management campaign, and the environment of building the harmonious society, China is carrying out the reform of the government transformation committed to improve the government efficiency. Performance budget is an important measure of the improving the government efficiency. But nowadays China does not possess the conditions of carrying out the overall reform, we still

need to launch the pilot project in some aspects first and summarize and acquire the experiences gradually. Public investment performance appraisal is an important method of building the drive and restraint mechanism and the vital part of the performance budget. The research on the public investment achievement appraisal system that is mainly concerned with the project appraisal can promote the reform of the performance budget and explore the appropriate path for improving the government efficiency.

This dissertation is divided into six chapters to analyze the efficiency, reason and solutions of China's public investments.

In the first chapter, I define the investment, the public investment and its efficiency. In the course of the definition evolution, China has experiences the two conceptions of infrastructure investment and fixed assets investment. Up to now the understanding of investment is very similar with the western countries including the real assets investment and financial assets investment. The research object of my dissertation is the real assets investment. In the broad sense, all investments providing the public goods is called the public investment, which can be provided by the government and the non-governmental organizations. Like their investment in the competitive industry, the latter aims to seeking for the profit. So I think it should not be classified into the public investment. Therefore, in my definition, the public investment is defined as investment provided by the government, investing in the public goods, forming the fixed assets finally. I make the analysis of the public investment efficiency from the macro and micro perspectives. From the macro aspects, the public investment efficiency is measured by the satisfaction the social demand to the largest extent at the lowest cost by the index of the production efficiency and allocation efficiency (including scale efficiency and structure efficiency); from the micro aspect, the public investment effi-