

浙江财经学院财政与公共管理学院学术文库 2005

DiFangZhengFuGongGong
TouZiXiaoLuYanJiu

张雷宝◎著

地方 政府公共 投资效率 研究



中国财政经济出版社

浙江财经学院财政与公共管理学院学术文库 2005

地方政府公共投资 效 率 研 究

张雷宝 著

中国财政经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

地方政府公共投资效率研究/张雷宝著. —北京: 中国财政经济出版社, 2005.11

(浙江财经学院财政与公共管理学院学术文库 2005)

ISBN 7 - 5005 - 8693 - 0

I. 地… II. 张… III. 政府 - 投资 - 研究 - 中国 IV. F832.48

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 120844 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

880 × 1230 毫米 32 开 11.625 印张 295 000 字

2005 年 10 月第 1 版 2005 年 10 月北京第 1 次印刷

印数: 1—2 000 定价: 23.00 元

ISBN 7 - 5005 - 8693 - 0/F·7557

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

总序

现在奉献在读者面前的是浙江财经学院财政与公共管理学院的学术文库。

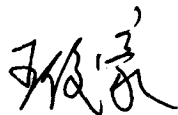
浙江财经学院是一所年轻的地方财经院校，财政与公共管理学院是在原财政系、税务系的基础上于2000年组建的。经过多年的建设与发展，现拥有经济学和管理学两个学科，财政学、税务、行政管理、劳动与社会保障、公共管理4个本科专业和财政学（含税务）硕士学位点。财政学科是浙江省重点学科和重点专业，《财政学》课程为浙江省精品课程。财政学科经过多年的建设与发展，已初步形成了自己的特色，并且建立起在省内及国内同类院校中的优势地位。

科学研究既是高校的重要功能，也是学科发展的动力。没有高水平的科研，就不可能有高水平的教师，更不可能培养出高质量的学生。教师要提高学术水平，创造出高水平的学术成果，只有通过科学研究的实践活动。为此，财政与公共管理学院实施科研带动战略，始终坚持教学与科研相结合，牢固树立科研促进教学的观念。他们重视学术研究活动，加强对科研工作的组织和规

划，建立学术研究机构，制定科研奖励办法，形成了一套有效的激励约束机制，积极地调动了教师进行学术研究活动的积极性，取得了丰硕的研究成果。近10年来，财政与公共管理学院的教师承担了30多项国家社科基金、国家自然科学基金和省、部级规划项目，研究成果得到国家领导人的批示并受到财政部、国家税务总局等政府部门的高度重视。在《经济研究》、《财贸经济》、《财政研究》、《税务研究》、《世界经济》等重要学术期刊上发表论文百余篇，有多篇论文被《新华文摘》、《中国社会科学文摘》和中国人民大学《报刊复印资料》全文转载，在学术界具有较好的反响。有多项成果获奖，其中获全国青年哲学社会科学优秀成果一等奖、浙江省哲学社会科学优秀成果一等奖各1项，浙江省优秀教学成果一等奖2项，浙江省科技进步三等奖1项，其他获奖成果30多项。

“十一五”时期，是浙江财经学院改革与发展的战略机遇期，是承前启后，实现学校新一轮发展的关键阶段。我们必须抓住机遇，迎接挑战，励精图治，通过不懈的努力，使学校的教学、科研和社会服务工作再上一个新台阶，实现跨越式、有特色、可持续发展，使学校的办学实力和综合竞争力进一步加强，为浙江经济社会的发展做出更大的贡献。

我相信，财政与公共管理学院的师生将和学校一起，锐意进取，与时偕行。我也祝愿财政与公共管理学院的学人们，笃志钻研、笔耕不辍，为学校的改革和发展贡献自己的智慧和力量，为读者奉献更多更好的学术成果。



2005年7月

摘要

公共投资是一个十分复杂、重要而且备受关注和争议的课题，因此，国内外相当多的经济文献对此进行了规范和实证研究。然而，许多研究将政府投资混同于公共投资，而对地方政府公共投资的效率评价也往往是单线条的。事实上，国内有些研究将政府投资视为一个同质的整体而忽视了地方政府投资的特殊性。本书在承认地方政府与中央政府之间存在一系列共性的前提下，之所以强调地方政府这个投资主体，主要是基于：（1）理论上，资源配置（特别是公共基础设施）职能的主要承载者是地方政府，而收入分配以及宏观调控职能的主要承载者是中央政府。（2）本书的研究背景、数据采用以及结论的适用性都是基于中国地方政府而展开的。值得指出，由于历史和现实的双重原因，近年来中国各区域的公共资本处于普遍性的“短缺”状态，各种各样的地方政府公共投资也在如火如荼地展开。在此背景下，如何在客观公正的基础上对地方政府公共投资效率进行综合评价也变得日益迫切。鉴于此认识，我们建立了一个“立体三维”式的综合效率

评价框架，运用相关理论成果和数理模型，对现阶段中国地方政府公共投资的三种效率进行了重点研究，并提出了一些有针对性的政策和建议。我们期望，这些探索对改进地方政府公共投资综合效率能够提供有益的理论依据和政策基础。总体上，本书的研究方法可概括为“三个结合”，即理论与实践相结合、定性与定量相结合、一般抽象与案例分析相结合。

全书共分八章，各章相对独立。

第一章是本书的基础，即导论部分。简要说明了研究背景和研究意义，初步界定了主要概念，述评了国内外的研究现状，并概括和交待了基本思想、研究框架以及创新之处。值得指出，公共投资是公共财政的重要但非唯一的组成部分，公共投资（Public Investment）和公共资本（Public Capital）是一个问题的两个方面，但公共投资和政府投资（Government Investment）之间既有共性也更有差异。本书指称的地方政府公共投资，主要指地方政府以公共领域（Public Domain）为主要对象的投资活动。显然，地方政府公共投资具有公共性、双重性（即同时满足于生活和生产的需要）、多样性、系统性等特征，是对市场投资的补充而非替代。

第二章主要从博弈理论角度对地方政府公共投资的行为特质进行了透视，主要包括地方政府投资行为的理论假设，地方政府与中央政府之间的投资博弈，地方政府与地方政府之间的投资博弈。地方政府和中央政府的利益偏好并非“铁板一块”。与中央政府和非政府主体相比，地方政府这个特殊集团的投资活动在行为动机、行为环境、行为过程、行为模式等方面都具有一定的特殊性。实践中，地方政府公共投资的规模效率、结构效率以及产出效率往往是在一定制度条件下各级利益主体之间互动博弈的某种结果。因此，深刻认识地方政府公共投资的行为特质，是对地方政府公共投资综合效率进行评价的重要前提。

第三章主要讨论地方政府公共投资的规模效率与规模非效率的

问题。为此，本章引入地方政府公共投资的规模效率概念。与规模效率相对应，现实中必然存在公共投资规模非效率的情形。显然，公共投资规模的非效率问题是指地方政府公共投资规模偏离了适度投资规模的合理界限所导致的各种效率损失。按地方政府公共投资非效率性质的不同，具体可分两种：公共投资过度型和公共投资不足型。此外，本章还对公共投资需求拉动所引致的中国“地方债务风险”问题进行了探讨。利用区域公共投资供给指数（或强度指数）和区域公共投资需求指数（或脆弱指数）的匹配关系，本章对中国各地区公共投资规模的非效率问题进行了探索，研究发现：在中国 31 个省、自治区、直辖市中，仅有上海处于相对的地方政府公共投资过度型规模非效率，北京和天津处于相对的地方政府公共投资规模效率，其余 28 个省份则都处于地方政府公共投资不足型规模非效率状态，其中，严重不足型规模非效率则占了 64.29%。

第四章讨论了地方政府公共投资的结构效率与结构非效率方面的理论问题。结构效率是研究地方政府公共投资效率问题的另一重要视角，在此方面的探索即使是粗浅的，但也是有意义的。本章在对公共投资结构效率进行理论界定和模型表述的基础上，分析了结构效率的复杂性和动态性，研究了优化地方政府公共投资结构的理论准则，剖析了公共投资结构非效率的特征及其成因，最后探讨了兼顾效率条件下的两种公平分配模型：ED_e 模型和 ED_p 模型。总体上，现实中的地方政府公共投资结构低效率本质上反映了地方财政职能的“缺位”和“越位”问题。本章的分析还表明：区域之间的发展不平衡是世界范围内一个较为普遍的现实问题，地区经济发展政策往往处于效率与公平之间的“选择困境”，但在以公平为导向的区域公共投资政策中，机会公平模型（ED_p Model）是一种解决公共投资结构分配难题（Structural Distribution Problem）的较好选择。最后，本章以中国实行积极财政政策以来的国债政策为例，说明了公共投资的区域公平分配理念并未在国债转贷资金的区域配

置中得到较好的体现。

第五章运用有限的数字资料对中国地方政府公共投资的结构效率进行了实证研究，重点探讨了地方政府公共投资的城乡、区域和产业结构分布效率状态。主要研究结果表明：（1）地方政府公共投资的城乡结构性差异则是导致目前我国城乡经济“龟兔赛跑”格局的重要原因。也就是说，现行的城乡公共投资结构引致了农村经济结构的僵化，导致了城乡经济交往的割裂，并在某种程度上也造成了农村与居民的对立。（2）从中国三大经济区域的比较来看，尽管区域投资的不均衡分布不利于区域间的协调发展，但实证研究表明1982—2002年间的中国区域投资结构每变动一个百分比就可使GDP增长率提高0.167个百分点，即投资资金的区域间（由西向东）流动有利于中国经济产出效率的总体增加。但必须看到这样一个自我累积的公共投资路径锁定机制：相对落后的经济、封闭的地理条件和落后的公共基础设施→西部地区投资边际效率较低→区域内的有限资本不断流出（如“孔雀东南飞”现象）→西部地方财政能力下降→无力对区域公共基础设施进行更新和改造→区域投资效率进一步下降→区域之间的经济水平差距进一步扩大→长期来看不利于区域公平和结构效率的改进。（3）1991—2002年间中国地方政府基本建设投资 and 更新改造投资的结构变动效应的回归模型表明，地方政府的这种投资结构每变动一个百分点，区域经济增长率就下降0.013个百分点，显示了相应结构安排的总体不合理性。（4）借助区域产业结构水平、区域结构水平（以城乡结构来替代）、所有制结构水平三个结构指标，对中国各地方政府的公共投资结构水平进行综合评价，发现各地区的结构水平差异十分巨大，如结构水平评价最高的浙江（1.85）与最低的西藏（0.22）之间相差高达8.41倍，在均值为1、标准差为0.3849的31个样本观测值中，有20个省份的结构水平处于全国平均水平之下，约占样本总量的65%。

第六章，地方政府公共投资产出效率的理论与实证。在对公共投资产出效率和非效率进行一般性理论分析的基础上，通过可获得的大量面板数据（Panel Data），运用构造的生产函数模型、资产效应评价模型等对中国地方政府公共投资的产出效率进行了实证分析。主要研究结论包括：（1）立足区域经济这个中观的角度，实证地比较了中国的地方公共企业、地方私人企业和地方政府等不同类型主体的投资产出效率，证实了“地方政府公共投资产出效率 > 区域私人企业投资产出效率 > 区域公共企业投资产出效率”的理论假设。（2）从创值论（Value-created Theory）的角度来探讨三种投资主体的产出效率，我们研究发现：地方政府公共投资的创值率最高（约 8.2%），区域私人企业创值率居中（约 4.8%），区域公共企业总体上无创值（约 -0.9）。实际上，创值本身更为准确地披露了投资收益信息，并为投资资本的流动和转换提供了一个合理的效益导向信号。（3）通过对地方政府拥有的国有资产存量指标，透析我国各地方政府投资的产出效率及其区域分布状态。实证分析发现：地方政府投资所引致的国有资产存在规模扩张过大（即地方政府投资的不合理发散）与产出效率不高并存的现象，资产产出效率指标也反映了不同省份的地方性国有资产的产出效率水平，存在着巨大的区域性差异，如最高的是浙江（35.15），最低的是黑龙江（-55.70）。

第七章详细分析了地方官员腐败（寻租行为）对地方政府公共投资效率的各种影响。公共投资领域是发展中国家腐败的“高发区”和“重灾区”，需要给予特别的关注和研究。事实上，由于经济利益的内在驱动和博弈空间的相对宽松，发展中国家的公共投资腐败是一个较普遍的问题。在中国，许多“政绩工程”、“胡子工程”、“豆腐渣工程”等公共投资项目中都能发现地方腐败官员的影子。本章在经济人有限理性、信息不对称、不完全合同等假设条件下，重点分析了腐败对公共投资效率（包括规模效率、结构效率和

产出效率)的各种理论效应,在此基础上,进行了一定程度的实证分析和案例剖析。例如,近年来中国约有17省的交通厅长因贪污腐败而被查处和判刑,基本上都属于地方政府公共投资型腐败案件,这恰恰从侧面说明了我国公共投资领域腐败问题的严重性以及相应监管制度存在的巨大漏洞。主要研究结论:(1)地方索贿官员的腐败行为不仅会使无效的地方政府公共投资过多并导致公共投资规模的非效率,也会造成区域内的有效私人投资不足。(2)拥有公共投资项目决策权的地方索贿官员,在更多腐败租金的诱导作用下,必然使得区域公共投资的结构发生扭曲,从而导致区域公共投资结构的非效率状态。(3)作为一种带有高福利成本特性的武断性“税收”,地方索贿官员的腐败从两个方面的路径机制导致了公共投资产出效率的降低:无效或无谓的公共投资成本的增加;既定投资成本下公共基础设施资本产出的减少。总之,公共投资领域的腐败既是经济腐败又是政治腐败,其造成的各种腐败损失既是巨大的又是隐性的,而腐败和地方政府公共投资效率之间的关联也是多渠道的。显然,缺乏足够制约机制的地方政府权力是导致中国转轨时期公共投资领域大量腐败和寻租行为的重要根源。在政治学领域,流行英国阿克顿勋爵的一句名言:“权力导致腐败,绝对的权力导致绝对的腐败。”我们认为,权力并不一定必然导致腐败,但不受制约的绝对权力会导致绝对的腐败,而受有限制约的相对权力则会导致相对的腐败。

第八章,结合我国现实情况,围绕公共投资效率,主要从管理制度方面探讨了提高地方政府公共投资效率的各种制度改进措施。从哲学角度讲,地方政府公共投资管理制度的本质是控制,其控制的重点应由资金投入转向投资的效率结果。可以说,公共投资效率是管理出来的,而不是评价出来的。为此,就需要在公共投资项目的各个运作环节建立全过程的管理制度,具体包括:(1)加强科学决策,解决公共投资的“先天不足”问题。(2)构建制度约束,防

范公共投资过程中的“道德风险”问题。公共投资项目工程中的腐败现象也许永远不会销声匿迹，但建立防范个人利益过度侵蚀公共利益的制度约束体系却是必须的。也就是说，制度不是万能的，但没有制度却是万万不能的。(3) 深化投融资体制改革，突破公共投资的“效率困境”。显然，单纯由地方政府来统包和统揽区域内的所有公共投资项目是不现实的。(4) 建立公共投资项目的效率后评价制度 (Post - Evaluation System)。显然，科学合理且有效运作的后评价制度是提高公共投资效率的重要环节。事实上，我国公共投资项目的可行性报告流于形式、投资无效率却无人负责、公共工程项目质次价高以及“边设计、边投资、边修改”的不符合建设规律现象之所以长期存在，与效率后评价制度的缺失具有一定的关系。当然，如前所述，我国地方政府公共投资效率的不足问题，既可能源于“先天不足”（即前评价缺陷），也可能源于“后天失调”（即后评价机制的缺陷），而后评价的缺失往往加剧了前评价的缺陷。

值得指出，对于地方政府公共投资效率这样复杂的研究课题来说，期望通过发现一些简单的结论、普适的答案以及准确的指南，来一劳永逸地告诉地方政府能够以及应该做些什么，这样的想法有时是一种奢望或冒险。本书期望这里的摸索和探索有助于公共投资效率问题研究在一个相对正确的方向上有所推进。

**Study on the Public Investment Efficiency of Local Governments
Based on an Integrative Evaluation Framework**



Abstract

The issue of public investment is such a complex but important subject that often receives special interests and arguments. As a result, quite a few economic literatures from home and abroad discuss this issue both theoretically and empirically. However, many researches confuse the conception of government investment with public investment, and evaluate the efficiency of local – government public investment from just one single aspect instead of comprehensive analyses. In fact, some domestic researches have regarded government investment as a whole but neglected the particularity of local government investment. This research aims at emphasizing local government as an independent investing entity based on the agreement that there exist a series of commonalities between local government and central government, and the reasons why we stress the local government as an independent investing entity lie in: (1) Theoretically, Local governments assumes the main responsibility of resources allocation (especially in providing public infrastructures), and central government is mainly responsible for income distribution and macroeconomic adjustment. (2) The back-

ground, data and conclusions applied in this research are all based on the local government in China. The importance of this research is decided essentially by the needs of both theoretical and practical development, but not by debate. In fact, due to the dual – reasons of historic development and actual demand, regional public capitals in China are in shortage widely, and various types of local government investment have been carried out heatedly in recent years. Faced with this situation, it is becoming more and more urgent to find a scientific and logic “efficiency evaluation model” of local public investment in a fair and subjective way. Based on these concepts, this dissertation builds up a “three – dimensional” integrative efficiency evaluation framework, discusses the three kinds of public investment efficiency of local government in China by using some pioneering and theoretic methods and quantitative models, and puts forward some relevant proposals and suggestions for regional public investment. We expect that this kind of exploration can provide us with effective theoretic foundations and policy bases as regard to improving the efficiency of public investment by local governments. As a whole, the methodologies applied to this paper may be generalized as “three – combinations”: the combination of theory and practice, the combination of qualitative analysis and quantitative analysis, and the combination of abstract method and case study.

There are eight chapters that are relatively independent as follows:

Chapter 1 serves as the start – point of this dissertation, which explains briefly the background, significance, main definitions, and existing literatures of this research. Besides, analytical framework and meaningful innovations of this dissertation are also included in this chapter. Obviously, public investment is an important but not the only

part in public expenditures. Public investment and public capital are two aspects of one problem, but there are many distinct differences as well as commonalities between them. The object of this study is public investment of local government, which can be defined as the investment activities by local government in the public domain. It is well known that this kind of investment activities has the characteristics of commonality, duality, diversity, and systematic practice, which is a supplement of private investment instead of a substitution of it.

Chapter 2 tries to capture the main economic characteristics of investment behavior of local government from the aspect of game theory, which includes the theoretic hypothesizes of local government investment behavior, the strategic game model of investment between local government and central government, and the strategic game model of investment between different local governments. The interest preferences of local government and central government are not exactly the same. Compared to central government and other non - governmental entities, there are certain particularities in the investing behavior of local government concerning its behavior motivations, environment, process and patterns. In practice, the scale efficiency, structure efficiency and output efficiency of public investment of local government could be the result of the mutual interactions between different interest groups of the game under certain institutional conditions. Therefore, a substantial understanding of the characteristics of investment behavior of local government is a very important prerequisite in order to evaluate the public investment efficiency of local government.

Chapter 3 discusses the problem of scale - efficiency and scale - inefficiency of public investment of local government. Hence, the chapter introduces the concept of scale - efficiency of public investment

of local government. In contrast with scale - efficiency, scale - inefficiency of public investment must also exist in reality. Obviously, the issue of scale - inefficiency of public investment means different kinds of losses resulting from a deviation of public investment scale from the appropriate level by local government. We can classify the scale - inefficiency of public investment of local government into two types according to its nature: over - public - investment of inefficiency and under - public - investment of inefficiency. Moreover, we discuss the "local liability risk" caused by regional public investment demand in China. Utilizing the matching relationship between supply index and demand index of regional public investment, the paper discusses the scale - inefficiency of local public investment in China and finds out that: except that Shanghai has got the label of over - public - investment of scale inefficiency and Beijing and Tianjin have been selected as the regions of relative scale efficiency of public investment, the remaining 28 regions are under scale inefficiency of public investment, among which 64.29% of them have been categorized as extreme under - public - investment of inefficiency.

In the chapter 4, the paper mainly focuses on the theoretic argument of the structure efficiency and structure inefficiency of local public investment. Structure efficiency is another important aspect to study public investment of local government. The exploration of this aspect is meaningful even if the research is superficial. After theoretically defining "structure efficiency of public investment" and its model, the chapter analyzes the complexity and dynamics of structure efficiency of local public investment, studies the theoretic principles of optimizing public investment of local government, discusses the characteristics and causes of structure inefficiency of public investment and finally discloses

es the two equitable distribution models on the condition of efficiency: equal development model (Ede model) and equal opportunity model (EDp Model) . In general, the low efficiency of actual local - government public investment in essence reflects the problems of “under - reacting” and “over - reacting” by regional public finance functions, which could result from difficulties caused by some objective reasons and also from some subjective deviations by upper and basic levels of government. The analyses of the chapter also shows that the successive enlargement of economic disparities between the regions is a world wide realistic problem, which always puts the regional development policy in the efficiency and equality “trade - off puzzle” . But in an “equality - oriented” regional public investment policy, we find EDp Model is a better one in solving the Problem of Structural Distribution in public investment funds. According to the data available in the period of active fiscal policy in China, we find that the distribution of national debt enhances the disparities of economic disparities instead of closing the gap in China.

By using the limited data available in China, chapter 5 mainly concerns with the empirical research of structure efficiency of local - government public investment, which puts a special emphasis on the structure efficiency of local public investments between rural and urban area. Some meaningful conclusions are: (1) The imbalance in distribution of local public investment funds is the significant cause of disparity between rural and urban area in China, which results in the rigidity of rural economic structure, separation of rural economy from urban one and conflicts between the farmers and city residents. (2) Comparing the three important economic regions in China, we find that although the uneven distribution of regional investments is bad for the mutual