

# 中国政府投资 法律制度研究 ——回归权利的视野

孙放/著

*A Study on the Legal System of  
Chinese Government Investment*



立信会计出版社

LIXIN ACCOUNTING PUBLISHING HOUSE

# 中国政府投资法律制度研究

## ——回归权利的视野

孙 放/著



立信会计出版社

LIXIN ACCOUNTING PUBLISHING HOUSE

## 图书在版编目(CIP)数据

中国政府投资法律制度研究——回归权利的视野 /  
孙放著. —上海: 立信会计出版社, 2012. 6  
ISBN 978 - 7 - 5429 - 3562 - 5

I. ①中… II. ①孙… III. ①政府投资—金融法—研  
究—中国 IV. ①D922. 280. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 112373 号

责任编辑 黄成良

封面设计 周崇文

## 中国政府投资法律制度研究——回归权利的视野

---

出版发行 立信会计出版社

地 址 上海市中山西路 2230 号 邮政编码 200235

电 话 (021)64411389 传 真 (021)64411325

网 址 www.lixinaph.com 电子邮箱 lxaph@shl63.net

网上书店 www.shlx.net 电 话 (021)64411071

经 销 各地新华书店

---

印 刷 常熟市梅李印刷有限公司

开 本 787 毫米×960 毫米 1/16

印 张 15.5 插 页 2

字 数 224 千字

版 次 2012 年 6 月第 1 版

印 次 2012 年 6 月第 1 次

书 号 ISBN 978 - 7 - 5429 - 3562 - 5/D

定 价 36.00 元

---

如有印订差错,请与本社联系调换

# 上海市教育委员会重点学科建设项目(J52101)成果

近十几年,中国的政府投资发展很快,但是它所带来的问题也很多,而且越来越引起社会各界的重视,要求对政府投资加强监管的呼声更是此起彼伏。实际上从20世纪90年代起,我国就已经开始针对政府投资出台相关的法律。从中央到地方都做了大量的工作,包括颁布法律法规、建立规章制度。仅仅从每年出台的法律法规的数量来看,与政府投资规模的加速发展相对照,基本保持了一定的同步性。但是,制度建设的整体效果并不理想,这种不理想突出地表现在政府投资中存在的问题不是越来越少,而是不见好转并越来越趋于恶化。而且已经陷入一种困境,也就是说制度建设按照现在的模式和思路继续发展下去将走入死胡同,只能使情况越来越糟糕。因此,政府投资的法律制度建设到了此刻必须停下来深刻地反思:究竟出了什么问题?问题出在哪里?什么才是正确的方向和出路?

简单地说,法律制度必须能作用于它的规范对象,并产生应有的效果,这样的立法才有意义。如果要实现这样的立法,立法者就必须首先搞清楚他的对象是一种什么样的情况。比如说,有多少个主体参与其中?这些主体的法律性质、法律地位或者法律特征是什么?这些主体之间存在多少种关系?哪些关系是我们立法者关心的法律上的关系,哪些不是?这些法律上的关系,它们的法律性质又是什么?

这是一个透过现象发现本质的过程。梳理和总结出全部的法律要素,同时对每一个要素作出明确、精准的法律定义或者法律定位。只有这样,立法者在立法过程中才可能有的放矢,制定

出行之有效的法律制度。当前的问题就在于：我们对于政府投资这个对象的认识一直是十分笼统、十分粗糙的，没有深究过它的法律内涵，也没有掌握其中全部的法律细节。粗糙的认识必然导致粗糙的立法，制定出来的法律其效果也就可想而知。

这就引出一个新的问题：什么是我们辨别这些主体、区分各种关系的标准呢？我们发现，政府投资中突出的问题是权力与权利，也就是权力与权利之间的冲突。这提示我们政府投资中的核心问题其实就是权力与权利之间关系的问题。如果能确定以权力与权利中的某一方为作为出发点，制度设计的基点也就容易找到了。接下来的问题就是选择，通过对政府投资行为的分析，并对其中各种权力与权利现象进行梳理，可以看出政府投资首先是一种投资行为，本质上与私营部门的投资没有区别。因此，政府投资本质上是一种权利现象。那么，以权利作为制度思考的出发点才是符合逻辑的。

政府投资中的权利主要表现为各种财产权利，其核心问题是政府投资所使用的资本和投资收益的产权属性。从宪法来看，政府性资本和一切国有资产一样，其所有人应该是人民，从法律意义来讲也就是全体公民。但是现实中，政府的所作所为明明白白说明政府是所有权人。这就产生了“一物两权”的矛盾。当然，这种矛盾只是一种表象，政府和公民同时拥有所有权是基于某种产权架构的设计。这种产权架构就是信托。全体公民拥有的是所有权，而政府拥有的是信托所有权。

对政府投资法律制度的研究应该从三个层次着手。第一，要透彻地研究法律制度的规范对象；第二，在充分理解规范对象的基础上探讨制度形成的机制；第三，再落实到立法和制度建设的具体实践。基于这样的思路，本研究首先对政府投资的概念作了分析，之后对政府投资的信托结构进行了剖析。同时，研究

还发现政府投资在政府及其各级机构之间发生转移的过程中,权利的转移实际上是借助权力的传递系统来完成的。通过对静态的信托结构的解剖和动态过程的描述,法律和制度在政府投资这个对象上可以发挥作用的作用点也就清晰了。由此,也就勾勒出了本研究的核心理论分析框架。其次,在此框架下,分别针对政府投资的三个主要环节(决策、执行和监督)展开分析。最后,对政府投资法律制度的建设思路提出建议,分别从权利的价值基础、制度体系的构建、实体法立法、程序法及其对实体法的促进以及诉讼制度的作用等方面展开讨论。

研究者认为,一套行之有效的政府投资法律制度,不是告诉政府或者帮助政府决定哪些该投、哪些不该投;而是要通过制度的规范,让政府回归投资人应有的理性,由其自己做出准确和恰当的决策。要实现这一目的,只有通过绩效管理才能真正实现。因此,政府投资的法律制度最终必须走向以绩效管理为核心的体系建设。

由于中国政府投资法律制度研究尚属一个新的研究领域,受作者能力、资料获取和时间方面的限制,书中难免存在缺陷和不足,恳请同行专家和读者批评指正。

孙 放

2012年5月

# 目 录

|                        |     |
|------------------------|-----|
| 第 1 章 绪论               | 1   |
| 1 研究缘起                 | 1   |
| 2 文献综述                 | 3   |
| 3 研究方法思路               | 7   |
| 第 2 章 政府投资概述           | 11  |
| 1 投资的概念及其特征            | 11  |
| 2 政府投资的概念              | 16  |
| 3 相关概念辨析               | 22  |
| 4 政府投资的理论基础及法律规制之必要性   | 28  |
| 第 3 章 中国政府投资法律制度的现状与困境 | 31  |
| 1 中国政府投资法律制度的演进与缺失     | 32  |
| 2 政府投资法律制度的困境与思考       | 52  |
| 3 政府投资法律制度困境的深层次原因     | 61  |
| 第 4 章 政府投资的权利解析及其内在规律  | 66  |
| 1 政府投资中的权利现象与权力现象      | 67  |
| 2 政府投资信托权利关系的解析        | 83  |
| 3 政府投资信托结构中的权利转移与权力传递  | 97  |
| 4 结论与启示                | 104 |
| 第 5 章 政府投资决策的法律制度思考    | 107 |
| 1 政府投资中的决策过程及其法律机理     | 107 |
| 2 政府投资预算的决策制度          | 117 |



|                                 |            |
|---------------------------------|------------|
| 3 政府投资具体项目的决策制度 .....           | 131        |
| <b>第6章 政府投资执行的法律制度思考 .....</b>  | <b>150</b> |
| 1 政府投资中的执行过程及其法律机理 .....        | 151        |
| 2 政府投资预算资金的执行 .....             | 158        |
| 3 政府投资具体项目的执行 .....             | 168        |
| <b>第7章 政府投资监督的法律制度思考 .....</b>  | <b>186</b> |
| 1 政府投资监督的原理性问题 .....            | 187        |
| 2 监督的类型及其绩效管理 .....             | 191        |
| <b>第8章 政府投资法律制度的构想与建议 .....</b> | <b>199</b> |
| 1 政府投资立法实践的基本思路 .....           | 199        |
| 2 以绩效管理为核心的制度转型及其具体实施 .....     | 215        |
| <b>参考文献 .....</b>               | <b>228</b> |

## 1 研究缘起

“中国政府投资法律制度研究”的核心问题是：如何通过机制的设计与制度的构建实现政府投资行为向理性的回归。本选题基于以下三个方面的考虑。

### 1.1 实践性：回归理性的政府投资行为

如果从 1949 年新中国成立算起，中国的政府投资经历了 60 多年的发展。在这一发展过程中，政府投资所具有的经济能力得到了巨大提高。尤其是近十年间，政府投资总值是过去 50 多年全部政府投资总额的十几倍。如此大规模和高速度的发展，政府投资的总体效益必然备受关注。但现实情况是投资膨胀、银政联盟、投资浪费、重复建设、质量堪忧等问题普遍存在；腐败工程、政绩工程等层出不穷；“与民争利”、“国进民退”等质疑声不绝于耳。为此，我国中央和地方政府在近十年间陆续出台了一系列法规、规章、规范性文件。然而由于法律制度自身的缺失，导致法律制度总体上陷入“量效背反”的困境。如何使我国政府投资行为回归理性从而保障公民的利益，已成为学界和实践界共同关注的问题。从法学的角度看，政府投资管理的法治化水平较低，粗糙而且形式化的法律制度是导致政府投资行为失范的关键因素。随着 2010 年地方政府投融资平台的大量推出和融资规模的快速发展，地方政府投资的负债规模也在急剧扩大。由此，加快对政府投资行为的规范管理就显得更为迫切。

## 1.2 理论性：填补政府投资理论研究空白

政府投资在我国社会经济生活中一直占有重要地位。但是针对政府投资法律制度的学术研究还处于较为落后的状态。这种落后,至少体现在以下三方面:

第一,到目前为止,政府投资的内涵和外延在学界尚未达成共识。而且政府投资是否需要法治化,能否法治化的问题也未解决。更谈不上对政府投资法律制度的系统性研究。

第二,学术研究中忽视中国的实际情况。目前,国内学术界对政府投资法律规制研究主要以西方的公共投资理论为理论依据,对小政府主义不加筛查地膜拜。这一方面使得以制度探索为核心的法学研究陷入经济学的窠臼;另一方面更限制了中国在政府投资这一拥有最多实践资源的领域发展学术自主创新的可能。

第三,对政府投资的研究既缺乏一般理论抽象,更缺少严谨并且具有可操作性的制度设计。

可以说,现有学术研究的成果以及理论积累还不足以回答和解决政府投资在实践中所面临的各种各样的问题。作为政府投资走向法治化的制度前提,制度理论的建立尤其是对政府投资内涵的理论解读就变得极为重要和迫在眉睫。

## 1.3 社会性：维护社会政治秩序的稳定

虽然政府投资本质上讲是一种经济现象,但是它在现实中更主要地表现为处于一个国家政治、经济框架内的政府性行为。政府投资从资金来源到投资方向,从投资决策到投资实效无不与社会环境紧密相关。可以说,社会中的每一个人都直接或间接地受到政府投资的影响。正因为如此,政府投资从未脱离社会价值的评判体系。通过对法律制度的研究和探索,使政府投资走向规范合理的法治化道路是整个社会的期待。具体来看,政府投资中政府与公民之间是一种信托性质的关系。这种信托关系由于公民委托人的非实质化以及政府的权力主体身份等因素的影响,在结构上存在天然的不稳定性。再考虑到信托关系的可撤销性与可变更性,更加加剧了这种不稳定性。法律制度建设的目的是通过规范政府投资以达到稳定这种信托结构的目的。只有如此,社会秩序才有可

能获得长久与良性的保持。基于此,笔者欲大胆尝试,对“如何通过机制的设计与制度的构建实现政府投资行为向理性的回归”这一问题作出回答。

## 2 文献综述

因政治经济体制等因素的影响,政府投资在世界范围内大多数国家的实践相对有限。尤其政府投资是我国特有的法律术语,国外针对政府投资的研究微乎其微。在中国,政府投资虽然范围较广,体量相对巨大。但因长期的计划经济体制背景,使得学术界对它的研究在某种程度上成为一种不必要。只是在最近十几年间,随着经济体制的转型,政府投资才开始被学界关注。但研究成果也略显单薄。

国内最早专门研究政府投资的成果是倪家铸等在1993年出版的《地方政府投资行为研究》。该书从经济学的角度,以改革开放十余年为历史背景,解读了当时政府投资非理性的实际状况。作者通过研究发现地方政府投资过度扩张的原因,主要在于受传统经济发展模式和经济管理体制的影响,其具体表现为价格体系扭曲导致加工工业投资膨胀、供给型的金融体制阻碍、地方政府职能转换滞后与宏观调控的弱化等。并着重提出完全依靠市场对政府投资进行约束,往往是滞后的。因为在我国的现行体制下市场的约束力量只有在投资膨胀到了一定的临界点时,才能由隐性变为显性。而此时再压缩投资,代价是巨大的。由此,作者提出了建立地方投资公司等方式,使不同投资主体在责权利纽带的联结下形成一种自觉的制约机制<sup>①</sup>。经济学家较为透彻地解读了政府投资的问题之所在。但仅以经济学的视角,提出的对策尚不完全。而且近20年的实践也证明了,政府投资中的非理性膨胀等问题依旧存在。如何从根本上规制政府投资仍待解决。

法学界比较普遍的观点是,公众与政府之间是一种契约关系。在政府投资中,这种关系则具体体现为委托代理关系。当面对政府与公众的

---

<sup>①</sup> 倪家铸、严英龙. 地方政府投资行为研究[M]. 北京: 中国经济出版社, 1993.

地位与责权利不平等、信息不对称、政府的经济人特性等问题时,政府实际上很难真正为被代理人服务,也难以达到公众的预期。所以学者们认为强化政府的代理理念与服务理念,对于规制政府投资行为是极其重要的<sup>①</sup>。还有学者提出了“政府产权”的理论,以此解读政府投资的法律性质,确定政府投资的权力结构及权力边界。该理论认为政府权力结构与社会产权制度之间存在极强的内生关系,应将政府权力纳入社会产权制度框架中来,通过立法确保政府的权力和市场的权力达到均衡状态,使对政府投资的监管在明确的法律框架下进行<sup>②</sup>。对于政府投资中公共服务领域缺失的问题,有学者以“不完全契约”理论为依据,提出法律制度的作用在于可以促进财政契约关系回归完全性契约关系,帮助构建公共服务型财政体系<sup>③</sup>。

笔者对学界关于政府投资的具体制度的研究成果进行了梳理,按照政府投资的原则、政府投资的决策制度、政府投资的实施管理制度分别综述如下:

## 2.1 关于政府投资的原则

首先针对政府投资行为原则,有学者提出:市场化原则、统一集中原

---

① 何文君.政府的基本职能:代理与服务——国家起源的政治学与经济学再解读[J].思想战线,2005(6):124—127.

王林秀,杨建喜,李飞.基于委托代理的政府投资建设项目评标模型设计[J].建筑管理现代化,2007(5):13—16.

程瑜.政府预算中的委托代理关系研究——一个契约经济学的分析框架[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2009(3):56—62.

严玲,赵黎明.公共项目契约本质及其与市场契约关系的理论探讨[J].中国软科学,2005(9):148—155.

后小仙.基于公共受托责任的政府投资项目契约性质分析[J].中国行政管理,2008(12):105—108.

后小仙.政府投资项目中的公共受托责任:基于契约理论的视角[J].建筑经济,2008(11):22—25.

② 冯涛,袁为.“政府产权”范式的理论内涵及其对政府改革的意义[J].福建论坛·人文社会科学版,2008(3):4—14.

陈维达.论政府产权制度的完善[J].重庆工商大学学报(社会科学版),2007(4):13—19.

③ 娄峥嵘.财政不完全契约条件下我国财政支出优先次序的选择——兼论我国公共服务型财政的构建[J].理论探讨,2010(1):140—143.

则、综合平衡原则、政府投资的宏观调控原则<sup>①</sup>；也有学者认为，不与民争利是政府投资的原则<sup>②</sup>。其次，针对政府投资法律制度的原则，笔者仅找到施正文教授的研究建议：政府职能服务原则；投资规模适度原则；优化投资结构、促进经济结构和区域经济合理均衡原则；推行责任制、提高投资效益原则<sup>③</sup>。

## 2.2 关于政府投资决策

其一，政府投资决策体制。马俊教授对政府投资决策体制，通过问卷、调研等实证研究提出了集中政府投资资金的分配权，整合投资计划和投资预算等过程，明确划分政府部门间投资权力及责任等对策。<sup>④</sup>并且有学者提出在决策机制中引入公共决策的方案<sup>⑤</sup>。其二，决策风险防范。国家发改委投资研究所祁玉清研究员提出，提高决策依据、手段的科学性；严肃项目决策程序，规范中介咨询市场；明确决策中的责任，建立决策失误追究机制；建立项目决策监督机制等几点防范决策风险的建议<sup>⑥</sup>。为具体应对政府投资决策的随机性、模糊性、灰色性特点，谢琳琳教授设计了灰色评价的经济分析方法<sup>⑦</sup>。其三，关于决策监督问题。区莹副教授认为应按照“以权制权”的思路，将决策权、建设管理权、监督权“三权”分离；同时建议合理运用外部监督资源，赋予社会公众一定的监督权力<sup>⑧</sup>。

① 吴斌. 政府投资行为法律调控初论[J]. 湘潭大学社会科学学报, 2000(12): 44—46.

② 汤敏. “不与民争利”是政府投资的原则[J]. 领导决策信息, 2003(3): 23.

③ 施正文. 关于我国政府投资法制建设几个问题的探讨[J]. 国家行政学院学报, 2005(1): 49—52.

④ 马俊, 周燕. 中国省级政府投资决策体制研究：一个案例研究[J]. 公共管理研究, 2006(00): 15—28.

⑤ 区莹, 宁骚. 超计划政府投资现象的公共决策研究[J]. 经济与管理, 2005(9): 5—8.

⑥ 祁玉清. 防范政府投资项目的决策风险[J]. 宏观经济管理, 2006(7): 60—62.

⑦ 谢琳琳, 傅鸿源. 基于灰色评价的政府投资项目决策风险分析[J]. 建筑经济, 2005(10): 11—14.

⑧ 区莹. 政府投资工程项目决策监督机制研究[J]. 经济师, 2007(2): 11, 13.

## 2.3 关于政府投资实施与项目管理

针对政府投资的实施中存在的问题,国内有很多学者对政府投资实施方式进行了研究,尤其深入研究了代建方式,如严玲(2006)、肖艳(2010)、吴亚平(2006)、张伟(2006—2008)、吴秋艳(2008)等;并且对于政府投资项目的管理模式(尹贻林,2010),项目建设中的风险和评价问题(陈赞,2008;后小仙,2011),项目责任问题(周国栋,2007)等都进行了研究。但是,现有对于政府投资行为的研究大多以经济学、建筑学为视角,更多关注政府投资决策、执行等环节中的项目管理及建设法规等。

综观国内学界对政府投资的规制研究,对政府投资的本质的研究尚显不足;尤其缺乏一条思想主线将各个角度的研究贯穿起来;也未能形成一以贯之的分析框架。并且大多数的研究成果过于“就事论事”又缺乏理论支撑,致使对实践的指导力度非常有限。借用邓正来教授对中国法学现状评价的句式:中国政府投资理论研究,在整体上丧失了主体性,缺乏理论研究,基本上无力为评价与指引中国政府投资法治实践提供理论判断和发展方向<sup>①</sup>。

笔者认为,关于政府投资研究需要首先解决几个问题。第一,界定政府投资的资本来源、性质、资本权利构成;第二,政府投资的权力分配与边界;第三,政府投资的价值取向与制度逻辑。在具体制度方面则需要进行结构化的制度架构,如政府投资决策制度;政府投资资本制度;政府投资实施制度;政府投资的评估与监管制度等。现有研究,一方面,对理论尚待深入,同时也缺乏对制度的系统性研究;另一方面,现有具体制度仅仅是对实施、管理制度研究得较充分。而对更为根本的、关键性的决策与资本制度,学者们对其或莫衷一是或避而不谈。若要突破政府投资法律制度研究的片面化现状,笔者窃以为应该尝试对政府投资的价值理念、制度逻辑等基本问题进行研究,再以其为基础对具体制度展开结构化的设计。

---

<sup>①</sup> 邓正来. 中国法学向何处建构“中国法律理想图景”时代的论纲[M]. 北京: 商务印书馆,2006: 3.

### 3 研究方法及思路

无论对现实问题的解读还是对现有理论的超越,都需要借助一定的研究方法。研究方法的科学性是研究结论科学性的重要保障。正如马克思所说,“探讨的结果应当是合乎真理的,引向结果的途径也应当是合乎真理的。真理探讨本身应当是合乎真理的,合乎真理的探讨就是扩展了真理。”<sup>①</sup>同时,“没有一种工具在所有时间适用于所有目的”<sup>②</sup>。所以,面对政府投资如此宏大的题目,如此复杂的系统性问题,本研究力图因事制宜、博采众长,在保证科学性的基础之上,大胆尝试各种新的思维、引入新的研究方法。

通过对本课题不断的深入探索,笔者越来越深刻地认识到,解决政府投资如此复杂的问题,仅仅依赖文字的铺陈已经不能全面、真实更毋庸说生动地展示其全貌;对现象的掌握尚难准确,又何谈对本质的揭示;不能把握本质,又怎敢奢谈规制。如此推理下来,如何找到强有力的研究方法从而能在最本质上洞悉政府投资本身的内在规律,这应当是本研究最先要解决的一个问题,也是最为根本的问题。这也是马克思所说的“真理探讨本身应当是合乎真理的”之真意所在。

#### 3.1 本书的研究方法

##### 3.1.1 工程学的研究方法

政府投资本质上讲是一个复杂系统的动态运转过程。对于它的系统性和复杂性并不难理解。但是,它的系统性表现在哪里,其复杂性来源于何处,至今并未有精细入理的分析;至于什么是动态的过程更少有人谈及。而这种“复杂系统的动态过程”却是实实在在地发生、发展着,时时刻刻影响着我们的社会经济生活和社会政治生活。如果对如此明显的现象都不能做出清晰的分析和准确的把握,那么以其为对象的法学研究将不

---

① 马克思恩格斯全集.第1卷,北京:人民出版社,1956:8.

② [美]阿伦·威尔达夫斯基.预算:比较理论[M].荀燕楠译,上海:上海财经大学出版社,2009:2.



可避免地是盲目的。

政府投资的动态性表现在其系统内部各种因素、各种基本单元都始终处于一种动态地相互作用、相互影响过程之中,而这正是导致其系统复杂性的根本原因,即没有一个因素或单元在任何时刻是处于机械静止状态的。如果研究者以静态机械的思维将永远无法跟上这个系统变化的脚步,也就必然无法勘破其内在的运动规律。

工程学研究方法的一个最根本的方法论就是:任何复杂的现象都必然遵循基本的运动规律,是由构成它的各种要素和单元按照基本规律进行运动的集合而已。因此,工程学的研究思路就变得至为简单:首先,按照还原论的思想将复杂现象分解成构成它的基本要素和单元;其次,抽象出要素与单元自身的和它们之间的最本质的运动规律;然后,分析要素与单元按照规律进行运动的动态过程及其后果;最后,也是最为重要的就是发现每个单元和要素的运动如何汇集形成系统的表观现象。这是一个从宏观走向微观并最终把握宏观的过程。这也是人类在自然科学领域已经成功实践过的道路。从地下的矿石、原油转变成火箭和航天飞机;从苹果的坠落、星辰的斗转星移到脱离地球引力走入太空。工程学的研究方法已经将人类认识甚至掌握“我”之外的能力发展到极致。这种方法应用到对人类自我的认识却刚刚开始。笔者认为这将是包括法学在内的所有社会科学的必经之路。人类对社会规律的认识如同对物质世界的认识一样,必须在探秘的道路上走到微观的尽头,才有资格和能力转回身来走向最终的宏观在握。

### 3.1.2 结构化的分析方法

对于政府投资是一种系统性问题已经是共识性的认识。而这种系统到底是什么样的、有什么样的构造、其抽象意义何在,对于这些问题并没有认真的思考和明确的解答。从至为复杂的系统到最为基本个人,这是当前政府投资研究都必须关照的研究对象。但是在如此跨度距离内揭示规律性将是无比浩瀚的工程。结构化的方法就是将庞大系统首先分解为若干结构组成单元或者行为构成单元。一方面可以分别研究每种单元内部的个人规律,另一方面可以研究每个单元在系统中的作用。由此,形成一种模块化的研究系统,既简化了研究的复杂程度又可以实现多任务