

中国青年经济学家论丛

中国市场化过程中的地方政府 投资行为研究

The Research on the Investment
Behavior of Local Government In
the Process of China's Marketization

By Zhāng Zhonghua

张中华 著



湖南人民出版社

ABSTRACT

Our study of the investment behavior of local government has been concentrated on the direct and indirect investment by the local government and the government regulation of the investment of the other investors within its jurisdiction. According to the economic theory, compared with the central government, the local governments are set up for more efficient functions with relatively lower transaction costs. Desired investment behavior of local government can not only stimulate the regional economic growth but also play an important role in the countrywide economic growth; if the opposite holds, the conditions will be different. In the traditional planning economy system, the government works as a perfect substitute for the market. The only problem about investment is the division of investment control among governments of different levels. Thus, some critical problems have derived from the investment planning system, such as the violate fluctuation inefficiency and undesired structure of investment, etc., all of them undermined the long run growth of the economy. The markets oriented economic reform in essence is to

build the market economy, that is, make the market a dominate role to allocate the resource instead of the government. Because of the important role of local government in the economic reform, much attention shall be paid to adjusting and improving the investment behavior of local government, so as to stabilize the investment growth, optimize the investment structure and improving the efficiency of investment. However, until now, the reform of our investment planning system has been limited although much progress made the local governments to some extent a substitute for the central government. Old problem has not been solved yet and there comes the new ones, such as similar investment structure across jurisdiction, the failure of macroeconomic investment policies. So it is important to study the investment behavior of local governments in the economic transformation.

This book consists of 9 chapters, in the first chapter, the differences between government behavior and state behavior, central government behavior and local government are first examined. Then the relation between the institutional transition and the investment behavior of local government, at last, we outline the basic structure of the book.

In chapter 2, various aspects of western economics about government behavior are provided including the classical, neo-classical economics, Keynesism monetarist, the school of public choice and the school of property right etc. The focus of the arguments was the role of govern-

ment in economy. the classical and neo-classical economics argues that the market can allocate the scarce resources efficiently, the only role for government in the field of investment is to be an investor in public sector. The welfare economist and Keynesism proved the possibility and the mechanism of the market failure. They believed that government shall not only invest in public sector but also take an active role in the management of social investment. Here, the role of government is determined exogenously and both of them did not answer the question whether the government is capable of doing. Monetarist, the schools of public choice, new institution and property right proved that government intervention can not correct the market failure perfectly, whether the government intervention can achieve the optimal outcome depends on the motive of the government, transaction costs and the interaction between the various agencies in markets.

In chapter 3, the theory of the government behavior of developing countries is outlined. It is right for the development economists to emphasize the role of government in economic development, but they exaggerated the special property of development countries and underestimated the importance of markets in promoting the economic development, they stressed the point that markets are imperfect, but ignore the defects of government, So, they overestimated the ability of government. In the 1960s, the neo-classical revived in the field of development economics and become the mainstream. Considering the experience of dif-

ferent developing countries, it argues that it was impossible for government to solve the problems collectively, markets, instead of government are the basic approach to economic development. Although it is illuminating to the recognition of the different role of markets and government in economic development, it has ignored the institutional constraints. In the 1980s, the institutional analysis had been introduced to the development economics, the institutional analysis and the conclusions derived are more persuasive. However, being a rising theory, it needs to be developed further, some arguments it put forward have not been tested empirically. In addition, few research has been carried about on investment behavior of local government.

Chapter 4 devotes to the theory of the government behavior of socialist countries. It includes 3 parts, the theory of classical Marxism, the arguments of government economic behavior of the former Soviet Union and eastern European countries and the eastern scholars, the research of Chinese scholars. Marxism had only described a sketchy ideal social pattern, much has been stressed on the defects of capitalism. He believed that markets had so many drawbacks that an advance government made up of the elite of workers and peasants could substitute for markets perfectly. Lenin and Starling learned from the Soviet practice that it was impossible for government to take the place of markets in the transition to socialism and the whole stage of socialism. Nevertheless, they insisted that markets did

not belong to the socialism. The economists of the former Soviet Union and eastern European countries had discussed the relations between market, government and firms thoroughly. Both the classical Marxism and the former socialist economists did not touch on the relation between firms, local and central government. In the process of economic reform, Chinese economists have been studying the role of local government, but there are no systematic studies.

Chapter 5 exams the different investment behavior of local government in different economic system in China. It analyses the evolution of the investment behavior of local government and gives the logic clue of the evolution. Emphases have been put on the motives, constraints and the game of local governmental investment; it illustrates the necessary economic environment for effective macroeconomic policies and the particular economic environment that induced the ineffectiveness of economic policies in China. In the traditional planning economy, the goal of local government is to complete the task set by the central government, to increase the employment and to promote the economic growth within its jurisdiction. The constraints are funds, materials and techniques allocated by the central government according to the annual economic plan. In the investment game between local government and central government, the strategy of local government is underestimating the cost of investment, applying to the central government for more projects, funds and other unplanned auxiliary projects, etc. In such an economy, there

are some requirements that are necessary for the effectiveness of central government's macroeconomic policies, but they are not satisfied in China, so, the investment behavior of local governments is distorted unavoidably.

Chapter 6 discusses the investment behavior of local government in the transitional economic system. It introduces the economic reform of China; analyses the evolution of institutional constraints which determines the behavior of local government; studies the motives of local government behavior in the changing institutional constraints; it describes the games of favorite investment policies, fiscal funds, foreign investment; it discusses the efficiency of the behavior of local government.

Chapter 7 reconsiders the role of local government in investment. It starts from the basic properties of local government and the requirement of markets. Basing on the culture, politics and economic conditions of China, it determines the role of local government in investment as follows: regulating the investors by law; providing local public goods; regulating the natural monopoly; solving the externality caused by investment and regional economic planning; investing in agriculture. in additon, it clarifies the different roles of different type of local government; points out the trend of the changing role of different types of local government in investment.

Chapter 8 provides the auxiliary economics reform to rationalize the investment behavior of local government. The role of firms, central and local government in invest-

ment is determined by the economic and politic system of a country. The adjustment of the investment behavior of local government is the result of the game between central and local government. In order to rationalize the investment behavior of local government, the following auxiliary economic steps are necessary: stimulating the institutional innovation of firms; promoting the fiscal reform; promoting the financial reform; improving the macroeconomic management; constructing an efficient mechanism of the decision making of local government; making residents the main investors.

Chapter 9 devotes to the discussion about how to improve the efficiency of the investment of local government. First, it studies the optimal provision of local public goods, then the reveal of the preference of local public goods; crowding cost and increasing return; the different way of providing local public goods and the way that should be chosen by the local governments of China. At last, it provides some suggestions on how to enhance the project management and how to choose the cheap and safe way to finance the projects.

内 容 提 要

地方政府投资行为指地方政府以直接或间接投资方式从事投资及对其所辖区域内其它经济主体的投资活动进行管理的行为。就经济方面而论，设立地方政府是为了以较低的成本费用较好地发挥政府的作用。地方政府投资行为合理不仅可以促进该地区的经济发展，而且可以对宏观经济的发展产生积极的作用；相反，如果地方政府的行为不当，不仅会阻碍该地区的经济发展，对宏观经济的发展也将产生不利的影响。在传统的计划经济体制下，政府几乎完全替代了市场在投资领域的作用，投资管理权限的调整仅涉及是主要由中央政府还是主要由地方政府替代市场。这样就使我国的投资增长起伏跌宕，投资结构不合理，投资效率不高，严重影响了国民经济的发展和人民生活水平的提高。以建立社会主义市场经济为基本取向的改革，实质是要以市场替代政府在资源配置方面发挥基础性的调节作用。地方政府处于中央政府与企业、居民的中间，中央政府与企业、居民之间纵向的信息流往往必须经过地方政府；中央政府对企业和居民的激励和约束往往也需要经过地方政府。为了保持投资稳定增长，优化投资结构，提高投资效率，必

须在改革中规范和调整地方政府的投资行为。迄今为止的改革，使市场在诸多的领域替代政府发挥了重要作用，但市场在投资领域的作用还十分有限，地方政府在诸多方面替代了中央政府的作用。这极大地调动了地方政府投资的积极性，但没有从根本上解决传统体制下投资领域存在的诸多问题，而且带来了诸如地区投资结构趋同、投资宏观调控不灵等新问题。研究市场化过程中地方政府投资行为的新情况和新问题，探讨实现地方政府行为合理化的政策措施，对于促进我国由计划经济体制向市场经济体制的转变以及保持现阶段经济的稳定发展都有着十分重要的意义。我国是一个发展中的大国，为了发挥大国经济优势和后发展经济优势而弥补其不足，研究地方政府投资行为有着特别重要的意义。全书分为9章，其主要内容如下：第1章：导言。本章在区分政府行为与国家行为、中央政府行为与地方政府行为的基础上，明确界定了地方政府投资行为的研究范围，给出了有关地方政府投资行为的若干假定，概述了地方政府投资行为与制度变迁的内在联系，阐明了研究地方政府投资行为的意义，并提出了研究地方政府投资行为的逻辑思路和本书的基本结构。本书认为，政府是国家意志的执行机构；地方政府的投资行为包括四个基本要素：行为动机、行为环境、行为过程和行为结果；地方政府行为的内在假定有：行为一致、有限理性、双重效用最大化、规避风险和时间偏好；在这些假定下，地方政府的行为变化反映的主要是其所处的外在环境的特征，而地方政府所处的外在环境主要是由经济制度决定的，必然受居民、企业、银行尤其是中央政府选择的影响，研究地方政府的投资行为必须联系制度变迁，并运

用博弈论的方法。第2章：西方经济学家关于政府行为的理论。本章评述了古典、新古典经济学家关于政府的论述；凯恩斯学派等关于市场失灵与政府职能的论述；货币主义学派、供给学派、公共选择学派、产权及新制度学派和理性预期学派关于政府失灵与减少政府干预的论述；新凯恩斯主义关于政府干预经济的理论；关于地方与中央政府分权的理论。从中可以看出，西方经济学家有关政府的论述主要集中在政府的经济职能及其作用问题上，古典经济学家和新古典经济学家着力论证了市场机制的自发作用可以实现资源的最优配置，因此认为政府除了负责少数公共工程的投资外，不必从事私人商品的投资，也无需政府对私人投资进行调节。福利经济学和凯恩斯学派分别从微观和宏观经济学的角度，着力论证了市场失灵的可能性及其原因，因此认为政府不仅要负责公共商品的投资，还需对投资实行“社会综揽”。在这里，政府的职能范围是外生决定的。至于政府能否有效地履行这些职责，无论是福利经济学或是凯恩斯学派都没有予以回答和论证。现代货币主义学派、供给学派、公共选择学派、产权学派和新制度学派以及理性预期学派的主要贡献就在于证明了市场的缺陷并不是由政府替代市场的充分理由。政府能否有效地替代市场实现资源的最优配置，取决于政府的行为动机、政府采取行动的成本以及政府作用对象的反映。只有把这些问题弄清楚了，才能确定政府可能做什么，能够做什么以及应该以何种方式来做。现代货币主义学派、供给学派、公共选择学派、产权学派和新制度学派以及理性预期学派，分别从不同的角度对上述问题进行了分析，应该说大大地推进了人们对政府行为的认识。新凯恩斯学派对

凯恩斯理论的发展正是对新自由主义者所提出的各种质疑的回应。他们尽管深化了对市场失灵的认识，但对如何解决市场失灵问题，尚缺乏系统的研究和明确的答案。西方经济学家，尽管对地方政府行为问题也有过一些专门论述，但基本上还局限在有关中央政府与地方政府分权及地方政府职责范围的划分上，至于地方政府的行为动机与中央政府的行为动机有何区别，怎样的责权划分才能最有效地节约政府配置资源的成本以及地方政府的行为在何种条件下才能有效发挥作用等，从现有的思想材料中还难以找到现存的答案。第3章：发展经济学关于政府行为的理论。早期发展经济学家从发展中国家的现实出发主张政府在经济发展过程中发挥更多的作用，这是正确的。但是，他们夸大了发展国家的特殊性，低估了市场对经济发展的作用，只强调发展中国家市场的不完善性，而忽视了发展中国家计划的不完善性，因而高估了政府的作用。60年代以后，新古典主义在发展经济学领域复兴，并逐渐占据主流地位。这一时期的发展经济学家，从总结发展中国家经济发展的实践经验出发，指出了政府集中解决发展问题的不可行性，主张以市场作为解决发展问题的基本手段，对正确认识政府和市场在经济发展过程中的作用，是具有启发性的。但是，新古典主义的发展经济理论忽视了市场解决发展问题的制度条件，因而对如何发挥市场的作用未能提供明晰的答案。80年代以后，制度分析被引入对发展问题的分析，为发展中国家提供了一条通过制度创新推进经济发展的新思路。发展经济学的制度学派不是一般地讨论市场失败和政府失败，而是立足于发展中国家的特殊社会、政治、经济背景，深入探讨哪些因素制

约着市场经济中的制度变迁以及制度对经济发展的具体影响，从而寻找市场与政府协调解决经济发展问题的途径。大量事实表明，经济发展过程同时也是制度变迁过程；无论是中央政府还是地方政府都只能在特定的制度背景下按特定的方式发挥其职能作用。从这个意义上说，制度分析方法及其所得出的观点更为贴近发展中国家的实际。不过，就目前而言，这个学派还处在初兴阶段，他们对发展中国家的制度状况还缺乏系统全面深入的考察，并时常用发达国家的历史经验来规范发展中国家的现实选择。对地方政府的投资行为更是缺乏专门而深入的研究。他们所提出的许多观点也有待经验事实的检验。

第4章：社会主义国家的政府行为理论。本章评述了马列主义经典作家的有关论述；西方和前苏联、东欧国家对社会主义经济中政府职能的探讨；我国关于如何处理地方政府与中央政府关系的探讨。马克思和恩格斯本人对未来社会经济模式的构想只是粗线条的，他们在批判资本主义制度的弊端时，深刻地揭示了市场的缺陷，但他们把未来社会的需求估计得过于简单，并将社会主义国家及政府的作用设想得过于理想化，从而得出了政府可以完全替代市场的作用的结论。列宁、斯大林从前苏联社会主义经济的实践中已经看到在向社会主义制度过渡乃至在整个社会主义时期，政府都不能完全替代市场，但他们始终把市场看作外在于社会主义的力量。马列经典作家在如何处理中央政府与地方政府的关系上，都主张实行民主集中制的原则，但都没有详细界定中央政府和地方政府的职责。布哈林关于在从资本主义向社会主义过渡时期不应排斥市场关系的论述是极其深刻的，西方经济学家关于计划经济现实性的论述也不

无合理的成份，但长期被作为谬误加以批判，无疑影响了人们对社会主义国家政府和市场的关系的全面思考。前苏联、东欧经济学家在改革时期，围绕政府、市场和企业的关系，作了大量论述，但很少涉及地方政府与中央政府、企业、市场的关系。在实行改革开放政策以前，我国党和国家的领导人，从我国地广人众的实际情况出发，就地方政府与中央政府的关系作了不少探讨，但这种探索始终是在计划经济的基本框架下进行的。实行改革开放政策以来，党和国家领导人及学术界对地方政府的职能进行新的探讨，但对地方政府的行为动机、地方政府行为与中央政府调控方式、企业体制及行为方式的关联以及如何实现地方政府投资行为的合理化等，还缺乏深入的研究。第5章：我国地方政府投资行为的历史考察。本章从分析我国投资历史演变过程入手，总结出了这种变化的基本线索和传统体制的基本特征。在此基础上，本章重点分析了传统体制下地方政府投资的效用函数、投资的约束条件及其博弈行为；阐述了传统体制下中央政府对地方政府进行有效的调控的前提及这种前提条件的不完全性。总起来看，在传统的计划经济体制下，政府是作为市场的全面替代物出现的，企业则是政府的附属。投资体制虽然几经变化，但长期停留在中央政府与地方政府的行政分权与收权之上。在这种体制下，地方政府行为的主要动机是完成和超额完成中央政府下达的计划指标，尽可能地加快本地区经济发展速度，增加本地区的就业和增加本地区的产业门类；地方政府投资行为的主要约束条件是中央政府计划分配的资金、物资和技术力量；地方政府的博弈行为包括争投资项目、争财政资金、争物资和争施工力量。地方政府博

弈的主要方式包括：低估投资预期成本，争取多上项目；在计划业已批准的项目中增加计划外项目；在项目的实施过程中超预算申请追加投资。在这种体制下，中央政府有效调控地方政府的前提是：能够全面、准确、及时获得有关经济信息；能够完全代表各地区的利益；能够不折不扣地代表国家行使管理职能；与地方政府的信息对称。但是，随着经济建设的发展，这些前提条件的不完全性日见明显，这是传统体制下投资失衡的内在原因。第6章：双重体制下的地方政府投资行为。本章在概述我国经济体制改革的主要内容的基础上，指出了体制改革所带来的地方政府行为环境的变化；分析了在这种新的环境下地方政府行为动机及其行为约束条件的变化；着重研究了双重体制下地方政府争取投资优惠政策的博弈、争取财政资金的博弈、争取金融资金的博弈和争取外资的博弈行为；对地方政府行为的效率进行了客观评价。我国市场化的改革带来了地方政府行为环境的一系列变化，不仅使地方政府的权力空间扩大，所承担的社会责任相应增大，而且使投资效益与地方利益及地方政府自身利益的关联程度提高。在双重体制下，地方政府行为动机的变化表现为：主要从地方经济利益出发追求加快地方经济发展；增加地方财政收入成为直接支配地方政府投资行为的重要动机；改善本地区投资环境成为地方政府投资行为的重要动机；扩大地方就业规模成为地方政府投资行为的重要动机；提高地方政府官员的福利水平；追求产业门类齐全的动机淡化。随着生产资料和劳动力市场的逐步放开，物资和施工力量对地方政府投资的约束作用已经减弱，而资金供给的制约作用则相对增强。地方政府的投资博弈主要包括：争取中

中央政府给予优惠政策；争取财政资金；争取金融资金和争取外资。地方政府权利的扩大的积极作用表现为：推动了经济体制改革进程和制度创新；替代市场，协调地区产业结构演进；替代企业承担社会职能，为企业的制度创新创造条件；服务于企业或作为企业的代理人，促进企业的发展。地方政府在发挥积极作用的同时，也带来了一系列新的问题：中央政府实施传统的宏观调控的难度越来越大；市场分割与地区经济结构趋同；权钱交易普遍化。第7章：地方政府投资职能的重新界定。本章从地方政府的基本属性及市场经济的内在要求出发，在综合考虑社会文化、宪法秩序、发展中大国经济等现实因素的基础上，明确界定了地方政府的投资职能，主要包括：监督所辖区域内的企业和居民投资者严格遵守国家制定和颁布的有关投资的法律和法规；提供地方公共商品；对所在地区的自然行业进行投资管制；解决投资所产生的外部性、制定区域经济发展规划；进行农业投资。本章还对不同层次、不同经济发展水平和不同性质的地方政府的投资职能作了进一步的界定，并分析了地方政府投资职能的变动趋势。第8章：实现地方政府投资行为合理化的配套改革。中央政府、地方政府和企业的投资职能及其范围不可能由人们主观随意确定，而是由一定的经济体制和政治体制客观决定的。地方政府投资行为的调整是地方政府与中央政府、企业相互博弈的过程。为了实现地方政府投资行为的合理化必然确立居民投资主体，推进现代企业制度创新；推进财政体制改革，完善分税制和转移支付制度；推进金融制度改革，使银行独立于地方政府，并发展和规范直接融资市场；推进宏观调控方式的改革；推进政治民主化进程，

构建政府投资决策的约束机制。第9章：提高地方政府投资效率。地方政府可用于投资的资源总是稀缺的，为了促进整个社会经济资源的合理配置，必须讲求投资效率；充分发挥政府投资的作用。为此，本章研究了地方公共商品最优供给的条件、地方公共商品需求的显示以及拥挤成本和规模经济对地方政府投资决策的影响；探讨了地方公共商品的五种供给方式以及它们各自的适用范围与条件、地方公共商品供给方式的变动趋势、我国地方性公共商品供给方式的选择；提出了加强地方政府投资项目的主要途径以及如何拓展地方政府投资项目融资渠道、降低融资成本的若干措施。地方政府必须退出竞争性投资领域；改革对非竞争性投资的经营和管制方式；加强对地方政府投资项目的管理；正确选择地方政府投资的筹资方式和时机。本项研究的主要特色是将博弈论引入对地方政府投资行为的分析，重点研究地方政府的行为动机、约束条件及其博弈行为。所取得的主要成果有：一、系统地整理和分析了现有的关于地方政府投资行为的理论研究成果，这是研究我国地方政府投资行为不可缺少的基础工作，同时也为本项目的研究奠定了较为坚实的理论基础；二、运用博弈论的思路及其分析方法，对传统体制下和双重体制下地方政府的投资行为进行了较为深入的刻划，并客观评价了这两种不同体制下地方政府投资行为的效应，为研究我国地方政府的投资行为提供了一个新的分析框架；三、提出了调整和规范我国地方政府投资行为的基本思路及其具体的措施，其政策建议对指导我国经济体制改革有一定的参考价值。