

“十二五”国家重点图书

中国农业科学院  
农业经济与发展研究所

研究  
论丛

第 3 辑

IAED

Research on the Impulsive Investment  
Behavior of Chinese Local Governments

# 地方政府 投资冲动行为研究

■ 詹卉 / 著



经济科学出版社  
Economic Science Press

“十二五”国家重点图书

中国农业科学院  
农业经济与发展研究所

研究  
论丛

第 3 辑

F832.48  
123

IAED

Research on the Impulsive Investment  
Behavior of Chinese Local Governments

# 地方政府 投资冲动行为研究

■ 詹卉 /著



经济科学出版社  
Economic Science Press

## 图书在版编目 (CIP) 数据

地方政府投资冲动行为研究 / 詹卉著. —北京: 经济科学出版社, 2013. 12

(中国农业科学院农业经济与发展研究所研究论丛. 第3辑)

ISBN 978-7-5141-4138-2

I. ①地… II. ①詹 III. ①地方政府-政府投资-投资行为-研究-中国 IV. ①F832.48

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 304832 号

责任编辑: 齐伟娜 易 莉

责任校对: 隗立娜

责任印制: 李 鹏

## 地方政府投资冲动行为研究

詹 卉 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: 100142

总编部电话: 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)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http://jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京季蜂印刷有限公司印装

710×1000 16 开 9.25 印张 140000 字

2013 年 12 月第 1 版 2013 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5141-4138-2 定价: 28.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 88191502)

(版权所有 翻印必究)

- 本书为中央级公益性科研院所基本科研业务费专项资金资助项目

中国农业科学院农业经济与发展研究所  
研究论丛编委会

---

主 任：秦 富

常务副主任：王济民

执行副主任：毛世平

编委会成员：（按姓氏笔画为序）

马 飞 朱立志 任爱荣 任爱胜

李宁辉 李先德 吴敬学 赵芝俊

夏 英 蒋和平

# 前 言

较长一段时间以来，我国的经济增长很大程度上依靠政府投资来刺激和带动，造成一系列影响深远的严重问题。例如，“冲动”的政府投资影响价格信号、干扰市场行为；政府权力过大而民营经济活力不足，政府行为得不到有效监督而腐败愈发严重；中央出台的经济调控政策屡屡受到地方干扰而无法有效执行和发挥应有作用，等等。由此导致地方政府债务高筑、“土地财政”严重威胁经济健康和社会稳定、产能严重过剩等一系列问题。目前这种不可持续的经济增长方式已经到了必须改变的阶段，特别是当前让市场发挥决定性作用和政府更好发挥作用，以及提倡和推动公共部门和私营部门、政府和社会共同发挥作用的形势和背景下，深入分析我国地方政府投资冲动行为的形成根源、作用机理、传导机制、影响危害等，对规范政府投资行为、推进相关体制改革、促进我国经济健康发展具有重要意义。

本书的研究思路是：首先，提出地方政府投资行为的合理标准，并由此提出地方政府投资冲动行为是对这种合理性的偏离，为分析地方政府投资冲动行为提供理论分析基础。然后在地方政府投资规模不断膨胀、投资结构偏向重化工业和房地产业、投资呈现一定区域差异等方面，对地方政府投资冲动行为进行了实证分析。接下来，从中央与地方政府间关系、行政管理体制、投资体制、财税体制、金融管理体制、区域战略和政策等方面，对我国地方政府投资冲动行为进行了根源剖析。深入分析了地方政府投资冲动行为所造成的一系列影响，包括宏观经济波动、产能过剩、房地产调控政策失效、地方政府债务等。最后结合上

述分析,提出了规范地方政府投资行为的思路建议,包括完善中央与地方的行政管理、投资、财税、金融、区域等体制和政策,创新基础设施投融资模式,加强地方政府预算管理从而构建有限政府等。

本书对地方政府投资冲动行为的表象、成因、影响及规范建议进行了较为系统和深入的分析。其中,在分析成因时,剖析了不同体制对地方政府投资冲动行为所形成的不同程度和不同方面的作用;在分析影响时,不仅阐述了这种行为所导致的后果,还分析了其内在作用机理和传导机制;在提出政策思路时,不仅针对体制制度成因提出了相应的改进建议,还进一步拓展分析了创新基础设施投融资的原理和机制,以及加强地方政府预算管理、构建有效政府,以期更深入地对规范地方政府投资行为提出意见和建议。

当然,冰冻三尺非一日之寒,在我国长期以来形成的计划经济思维、政府权力的不断放大和疏于监管、相关体制落后于经济形势变化等作用下,我国地方政府投资行为的规范也不是一日之功,必然牵涉到经济体制、社会管理、行政管理等多方面变革。但我们也欣喜地看到,我国正在向正确的方向迈进,加上矢志不移地努力和追求,改变依靠地方政府投资来推动的不可持续的经济发展方式也是指日可待的。这也需要我们对其中涉及的关键性问题进行深入研究,特别是在当前全面深化改革的新时期和大背景下,研究要摸准时代脉搏、密切联系实践、放宽研究视野,从实践中总结和发展理论,再将理论指导和应用于实践。

本书在写作过程中,得到了相关领导、老师和同事的指导和帮助,在此深表谢意。感谢经济科学出版社为本书的编辑和出版付出的辛勤劳动。由于时间仓促,文中如有纰漏之处,请读者批评指正。

作 者

2013年10月

# 目

# 录

## *Contents*

### 第1章 地方政府投资冲动行为理论分析 / 1

- 1.1 问题的提出与研究框架 / 1
- 1.2 关于地方政府投资行为的文献综述 / 6
- 1.3 地方政府投资冲动行为的理论界定 / 9

### 第2章 基于固定资产投资的地方政府投资冲动行为实证研究 / 19

- 2.1 固定资产投资规模和结构状况体现投资冲动行为 / 19
- 2.2 固定资产投资比较与地方政府投资冲动行为的区域差异 / 30

### 第3章 地方政府投资冲动行为形成因素分析 / 40

- 3.1 中央与地方政府间关系：地方政府投资冲动行为的前提 / 40
- 3.2 行政管理体制：地方政府投资冲动行为的原动力 / 44
- 3.3 投资体制：地方政府投资冲动行为的“温床” / 48
- 3.4 财税体制：地方政府投资冲动行为的激励因素 / 53
- 3.5 金融管理体制：地方政府投资冲动行为的助推因素 / 59
- 3.6 区域战略和政策：投资冲动行为区域差异的根源 / 62

## 第4章 地方政府投资冲动行为的影响分析 / 68

- 4.1 地方政府投资冲动行为与宏观经济波动 / 68
- 4.2 地方政府投资冲动行为与产能过剩 / 77
- 4.3 地方政府投资冲动行为与房地产调控政策失效 / 87
- 4.4 地方政府投资冲动行为与地方债务风险 / 95

## 第5章 规范地方政府投资行为的政策思路 / 109

- 5.1 完善中央与地方相关管理体制 / 109
- 5.2 创新基础设施投融资模式 / 120
- 5.3 加强地方政府预算管理，构建有限政府 / 129

## 参考文献 / 137

# 第 1 章

## 地方政府投资冲动行为理论分析

### 1.1 问题的提出与研究框架

#### 1.1.1 问题的提出

在我国改革开放 30 多年的实践中，地方政府投资强劲是主流。我国历经多次经济过热，地方政府的过度投资是重要的推动因素之一。尽管中央政府出台了相应的调控措施，但仍然无法完全和有效地控制住地方政府的投资冲动行为，形成一系列危害宏观经济运行的巨大风险。地方政府为何有如此强烈的投资冲动，且这种有损全局利益的欲望缘何能够得以实现？地方政府的投资冲动行为引起了怎样的宏观经济波动，又有哪些负面效应？上述问题，是提高我国政府调控经济能力、促进经济平稳健康发展、建设社会主义市场经济所亟待解决的。

鉴于此，本书以地方政府投资冲动行为研究为主题，从界定地方政府投资行为及其合理性标准入手，提出地方政府投资冲动的概念，实证剖析我国地方政府投资冲动行为的种种表象并挖掘其深层次制度原因，针对由此产生的宏观经济波动和干扰宏观调控等问题，提出规范地方政府投资行为的初步政策和机制设想。

## 1.1.2 核心概念

### 1. 地方政府

我国实行的是中央、省、市、县、乡五级行政级别，除了中央政府，其他四个都属于地方政府。实际上，无论是什么级别的地方政府，都面临相似的经济体制、政治体制、历史文化传统等约束条件，因此各级地方政府实际上都具有投资冲动，但投资规模取决于地方政府所掌控的资源和其面临的经济、政治、政策环境。因此，这里研究的地方政府，不具体明确是指哪一级地方政府，但由于在目前我国的经济体制下，地方政府投资行为基本上由省级政府和少数地市级政府主导，因此本书以省级政府为主进行分析。

### 2. 地方政府投资行为

地方政府投资行为有狭义和广义之分。

狭义地方政府投资行为是指作为独立经济利益主体的地方政府为了获得预期效益，投入一定量的货币，进而形成资产来从事某项产业的经济活动，是旨在推动和适应区域经济发展而实施的一种公益性长期资金支出行为。

广义地方政府投资行为可以界定为：地方政府从事、参与、服务、管理投资建设活动的一系列行为。包括地方政府自身投资的行为，也包括政府影响社会投资的行为。

### 3. 地方政府投资冲动行为

地方政府投资冲动行为是指由于受一定的利益或其他原因驱使，地方政府有特别强烈的扩张辖区内投资的意愿，并通过积极运用广义地方政府投资行为，达到扩张辖区内投资的目的。

### 4. 政府间宏观调控

本书后面章节分析了地方政府投资冲动行为对中央政府宏观调控政策



贯彻落实所产生的影响,并将此定义为“政府间宏观调控协调”。从字面上理解,“政府间”既可以指中央政府与地方政府之间,也可以指省级政府与市级政府之间,还可以指平级政府之间。但在西方经济学和财政学上,“政府间”特指中央政府与地方政府之间的政策和行为关系,本书也采用这种理解。

### 1.1.3 逻辑思路和框架

#### 1. 逻辑思路

本书的逻辑思路可以概括如下:将地方政府投资行为区分为狭义地方政府投资行为和广义地方政府投资行为,从多个角度界定了地方政府投资行为的合理性标准,而对偏离合理性标准的投资行为界定为地方政府的投资冲动行为。然后本书从固定资产投资角度分析了地方政府投资冲动行为的现状和特征,从中央与地方政府关系、行政管理体制、投资、财税、金融、区域等角度深入剖析地方政府投资冲动行为的形成因素,从宏观经济波动、产能过剩、房地产调控和地方政府债务角度,分析地方政府投资冲动行为的内在作用机理和产生的影响,最后围绕上述因素分析,提出规范地方政府投资行为的政策思路。

#### 2. 研究框架

本书共分为五章。

第1章为“地方政府投资冲动行为理论分析”,对本书的论题、研究意义、概念界定、逻辑思路与研究框架、研究方法作以概要论述。本章主要辨析狭义和广义地方政府投资行为。地方政府投资行为不仅仅是地方作为独立主体的投资行为,而且是包括从事、参与、服务、管理投资建设活动的一系列行为,这个概念的提出是分析地方政府投资行为影响宏观经济的前提条件。只有从广义的概念层次上,才能够清楚地看出地方政府是如何通过其行为影响辖区内的投资,进而对宏观经济产生影响。本章还试图在理论上说明地方政府投资行为的合理性界限,以合理性界限为基础,提

出地方政府投资冲动行为的概念。

第2章为“基于固定资产投资的地方政府投资冲动行为实证研究”，主要通过分析地方政府固定资产投资规模和结构以及区域投资差异，实证描述地方政府投资冲动行为的现状。

第3章为“地方政府投资冲动行为形成因素分析”，力图深入剖析地方政府投资冲动行为的成因。首先对中央政府和地方政府博弈关系的形成进行分析，说明这是地方政府投资冲动行为的前提。其次从政府规划、五级政府层级设置、政府部门设置、GDP考核机制方面，分析了行政管理体制是地方政府投资冲动行为的原动力。最后分别从投资体制、财税体制、金融体制、区域政策几个方面全面剖析我国地方政府投资冲动行为产生的深层次体制原因，提出投资体制是地方政府投资冲动行为的“温床”，财税体制是激励因素，金融管理体制是助推因素，区域战略和政策是形成区域投资差异的根源。

第4章为“地方政府投资冲动行为的影响分析”。本章从宏观经济波动、产能过剩、房地产调控和地方政府债务四个角度深刻剖析地方政府投资冲动行为导致的后果。首先构建了地方政府投资冲动行为下的宏观经济波动与调控机制的理论模型，并通过实证分析说明地方固定资产投资变动对宏观经济波动的影响具有较高的相关性。接下来将地方政府投资行为引发的产能过剩，细分为地方政府自身投资行为导致的产能过剩和地方政府干预引发企业过度投资导致的产能过剩，详细阐述了当前我国主要行业的产能过剩情况和整体特点。在此基础上，剖析了地方政府与房地产市场之间盘根错节的利益关系，以及由此造成的房地产调控政策的失效。最后从地方政府债务的划分、规模、结构、资金来源及用途等方面阐述地方政府投资冲动行为引发的地方政府债务高企，并对未来地方政府债务压力进行了预测分析。

第5章为“规范地方政府投资行为的政策思路”。结合上述几章对地方政府投资冲动行为形成的深层次根源的分析，分别从完善中央与地方相关管理体制、创新基础设施投融资模式和加强地方政府预算管理、构建有限政府三大角度构建相关政策框架思路。首先，从完善行政管理体制以抑制地方政府投资冲动原动力、改革投资体制以规避地方政府投资冲动形成



条件、改革财税体制以防止对地方政府投资冲动的扭曲性激励、改革金融管理体制以减少对地方政府投资冲动助推力以及实施区域协调发展政策等方面进行阐述。接下来提出一个以生命周期理论为基础而构建的基础设施投融资创新模式,从缓解地方政府投资资金压力并提高投资效率角度,提出一个规范地方政府投资行为的思考框架。最后提出强化地方政府全口径预算管理、推行政府预算公开,构建有限政府,使政府投资行为法制化、规范化、制度化。

本书的研究思路与框架如图 1-1 所示。

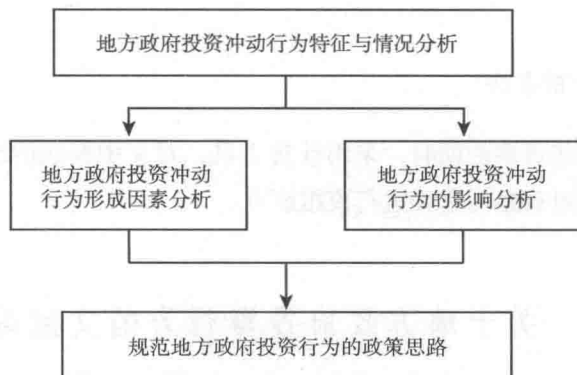


图 1-1 研究思路与框架

#### 1.1.4 研究方法

##### 1. 综合分析方法

“理性经济人”是西方经济学的一个基本假设,并对西方经济学的发展起到了极为关键的作用,成为贯穿西方经济学的一根红线。但实际上,这种经过抽象和简化的假设忽视了经济学作为一种社会科学是不同于自然科学的,往往成为致命缺陷和错误的根源。鉴于此,本书部分吸收西方经济学的“经济人”假设,尤其是公共选择学派将政府及政府官员的行为也纳入“经济人”假设的方法,同时,充分考虑我国的特殊国情:我国经济尚处于计划经济向市场经济转轨的过程中,目前的市场经济尚受到传统集权观念和中央计划体制的影响而体现出一种以权力为社会经济体制核心,

并左右经济运行方式、经济发展和动力机制的特征。因此，本书采取的是一种以理性为基础的综合分析方法，一方面，保持与主流经济学的衔接，另一方面，尽量将经济学理论与中国现实相结合，以弥补主流经济学假设的过于绝对性，并将理论应用于中国实际。

## 2. 实证研究方法

本书在陈述现象和分析原因时应用了大量数据，包括相关年鉴、统计公报的原始数据和据此整理而得的数据，也包括从地方相关部门获取的第一手资料。

## 3. 计量分析方法

本书在表述现象的同时，采用计量工具，对文中描述的经济现象进行检验和估计，对现象与过程进行模拟研究。

# 1.2 关于地方政府投资行为的文献综述

我国地方政府投资行为及其对宏观经济波动及宏观调控的影响，已经引起国内外学者的广泛关注，一些学者试图从各个角度分析地方政府投资行为的形成原因以及地方政府投资行为的宏观影响。

## 1.2.1 国外学者的分析

金，钱颖一和温格斯特（Jin, Qian and Weingast, 2001）在市场保护的联邦主义理论的基础上，通过考察我国中央和地方政府关系的变化及其对市场发展的影响，认为财政分权带来的财政激励促进了地区经济的发展。

埃尔维恩·杨格（Young, 2000）通过考察各地区国民收入构成以及国民生产总值中三个产业相对比重的演变，提供了我国地区间贸易保护主义和产业趋同化的经验证据，并认为地方财政激励和扭曲的价格体系是产



业趋同化和地区间贸易保护主义的重要原因。

麦金农 (McKinnon, 1992)、蒙蒂诺拉等 (Montinola et al., 1995) 以及布兰查德和施莱佛 (Blanchard and Shleifer, 2000) 认为我国 20 世纪 80 年代至 90 年代初期的财政承包制改革确定了地方政府“剩余占有者”地位, 使额外增长的税收大部分归地方政府支配, 从而地方政府有强烈的激励对发展地方经济伸出“援助之手”。

钱德等 (Chand et al., 1999) 认为, 由于财力限制, 地方政府也开始更多地利用土地优惠政策进行引资, 成为近年来我国“圈地风”盛行以及房地产投资过热的一个重要原因。而企业的寻租行为和地方政府存在的财政腐败问题进一步加剧了地方政府利用违规优惠政策吸引国内民间资本和外国资本的行为。

### 1.2.2 国内学者的分析

欧阳昌朋 (2006) 认为, 我国经济发展战略和经济分权体制导致地方政府在地方经济发展中的主导作用, 形成了在地方经济发展中具有特殊功能的松散的地方利益集团, 从而对我国宏观经济调控产生了重要影响。他还认为, 近年来地方政府投资波动是导致我国宏观经济波动的主要原因。

何晓星 (2005) 认为, 对于中国地方政府而言, 收益很大而成本很小才产生了异常强烈的投资冲动。其必要条件是在中国特殊国情和时代条件下地方官员横向扩张个人控制权的强烈冲动, 充分条件是在特殊国情和时代条件下中国地方资源的产权性质与公共选择制度约束失效。

钱颖一 (2004) 认为, 推动中国经济增长的竞争不是通过企业开展的, 企业并未成为市场竞争真正主体, 反而是地区间的竞争和攀比使得省际、市际、县际关系逐步市场化, 促进了计划经济向市场经济的过渡, 地方政府支配的资源 and 承担的职能大大拓展, 故而在经济运行中的角色地位也明显有别于成熟市场经济国家。他进而指出: 中国 20 多年经济改革历程, 促进和保持经济稳定增长的主要源泉既不是中央政府, 也不是企业主体和市场需求, 而是地方分权进程中形成并不断强大的区域利益主体的经济扩张冲动。

郭庆旺、贾俊雪（2005）以我国 1978 ~ 2003 年的年度数据为基础，通过分析我国财政总投资、财政基本建设投资和财政更新改造投资对总产出、全要素生产率、民间总投资、民间基本建设投资和民间更新改造投资的动态影响，得出我国财政投资对经济增长具有显著的促进作用，对民间投资的拉动效应很强的结论。郭庆旺、贾俊雪（2006）还建立了一个三阶段序贯博弈模型，分析了地方政府行为对宏观经济稳定的冲击。表明地方政府在财政利益和政治晋升的双重激励下，总是会产生用违规优惠政策进行引资的强烈动机，从而引发企业投资冲动，导致投资过热，进而对宏观经济稳定产生巨大冲击。

夏杰长和曹红辉（2004）、舒洪冰（2006）等认为，近几年中国经济出现过热，很大程度上是地方政府主导的投资过热。在实际中，地方政府官员具有追求政治晋升的内在驱动，但是政绩考核体系不科学、不健全、不完善，导致地方政府投资存在短期化、急功近利、不计成本、重复建设等特征，产生中央宏观调控失灵、政策偏差现象。

张卫国（2005）认为，在中国经济转轨的过程中，地方政府具有了相对独立的经济利益，成为推动我国经济增长和社会投资的行为主体。他们积极进行城市建设投资，并采取多种措施努力扩大本地投资水平，推动了当地的经济增长，也促进了就业的增加。但缺乏严格预算约束的地方政府主导的投资，其效率总体上来讲并不高，难以拉动起更多的民间投资，投资的乘数效应较小，这也导致了中国的就业弹性不断下降。

黄小维等（2005）认为，地方政府投资行为存在不断扩大规模，肆意干预企业投资和投资结构扭曲等失范现象。其原因可以从中央政府权利的下放、地方政府对地区经济发展责任的增强、政资合一的国有资产产权制度、投融资渠道发展的滞后、权力寻租等方面得到解释。

谢岸隆（2000）认为，如何使地方政府投资行为合理化，一直是我国资源配置方式从计划经济体制向市场经济体制过渡的渐进制度变迁过程中一个热点问题。在我国长达 20 年的经济改革中，虽然在配套性制度层面上，对财政制度和投融资制度进行了一定程度的结构安排，但对基础性制度的改革——国有资产产权制度的改革却停滞不前，从而形成了制约地方政府投资行为的“微观制度基础盲区”。