

中国地方政府投资对经济发展影响的研究

ZHONGGUO DIFANG ZHENGFU TOUZI DUI JINGJI
FAZHAN YINGXIANG DE YANJIU

郭冠楠 著

中国财经出版传媒集团
 经济科学出版社
Economic Science Press

北京工商大学青年教师科研启动基金项目资助

(项目号: QNJJ20123-10)

中国地方政府投资对 经济发展影响的研究

郭冠楠 著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

中国地方政府投资对经济发展影响的研究 / 郭冠楠著.
—北京: 经济科学出版社, 2017. 11
ISBN 978 - 7 - 5141 - 6186 - 1

I. ①中… II. ①郭… III. ①地方政府 - 政府投资 -
影响 - 区域经济发展 - 研究 - 中国 IV. ①F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 250519 号

责任编辑: 王东岗
责任校对: 隗立娜
版式设计: 齐 杰
责任印制: 邱 天

中国地方政府投资对经济发展影响的研究

郭冠楠 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: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网站: 经济科学出版社旗舰店

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

北京财经印刷厂印装

880 × 1230 32 开 7 印张 200000 字

2017 年 11 月第 1 版 2017 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 6186 - 1 定价: 30.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn))

前言

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》提出：“构建扩大内需长效机制，促进经济增长向消费、投资、出口协调拉动转变”，肯定了投资对促进我国国民经济发展的重要地位。地方政府投资是我国经济社会建设的重要推动力之一，而且是国家投资宏观调控的主要对象之一。但是地方政府投资对经济发展并非只有正面效应。地方政府在经济活动中所扮演的多重角色和地方政府官员的政治动机，也容易造成中央政府决策执行不力，投资效果偏离既定目标，投资过度，地方保护主义，市场分割，权力寻租等问题。规范和优化地方政府投资行为对于促进我国经济社会平稳快速发展具有重要的意义。

有鉴于此，有必要对地方政府投资做系统的研究：第一，现行的地方政府投融资体制是怎样的；第二，我国地方政府投资行为存在哪些问题；第三，地方政府投资与经济增长的关系；第四，地方政府投资如何促进经济社会发展；第五，如何规范和优化地方政府投资行为。探索 and 解答以上几个问题，无论是在完善和发展政府投资理论，还是在地方政府投资促进经济发展提供可操作性的对策措施方面，都具有积极的意义。

通过借鉴国内外研究成果，深入分析和研究我国地方政府投资现状和地方政府投资对经济发展的影响，并提出合理规范地方政府投资行为的建议。具体来看，共分为五章，各章的主要研究内容如下所述。

第一章：导论。首先说明了现实背景和政策背景，在明确地方

政府投资和经济发展两者概念的基础上，提出研究方法、内容以及可能实现的创新。

第二章：文献综述。对地方政府投资在经济学中的相关理论和我国地方政府投资对经济发展影响的理论进行综述，并对现有研究进行了总结与评述。

第三章：我国地方政府投资现状的分析。地方政府投资对经济发展影响的研究，首先应当考量地方政府投资体制的历史沿革，包含投资体制改革在内的经济体制改革和分权化改革改变了地方政府在经济体系中职责和手段。我国地方政府在经济中作为投资决策主体始于分权化改革。分权化改革赋予了地方政府作为独立主体，参与经济决策以及决策实施。改革开放之后，随着对社会主义市场经济体系认识和建设的不断深入，地方政府也伴随着经济体制的改革而转型。一方面，地方政府逐渐从地方经济发展中获得了经济成果收益权，地方政府真正成为经济活动中投资决策的主体；另一方面，地方政府不仅是中央政府政策执行者的角色，同时承担起对地方区域经济发展的投资管理职能。随着地方政府对区域经济的控制力度逐渐增强，地方政府同中央政府之间存在的“委托—代理”矛盾也显著影响了地方政府的投资行为。再加之地方政府官员的政治利益驱动，地方政府的“准企业”投资行为表现明显，并容易诱发投资规模求大、投资的经济社会效益低下和社会资源浪费等问题。尽管从制度建设的角度来看，我国已经初步建立了能够适应我国经济发展的地方政府投资决策管理体系。但是，这并不能完全解决地方政府给经济发展带来的问题。从我国经济发展的实践经验来看，地方政府投资是我国改革开放后主要几次经济波动，尤其是经济过热的重要影响因素。比如在 1992 ~ 1996 年的经济过热中，以地方政府主导的投资促进效应表现明显。尽管随着民营经济等其他经济形式在我国经济中的作用逐渐增大，地方政府投资行为对于经济过热的影响因素已经逐渐减小，但其不当的投资行为仍然能够引起经济的局部过热，比如 2002 ~ 2007 年间表现出投资过热。这也

充分表现出地方政府投资对经济发展并非只是单纯的正面效应。

从理论角度出发,地方政府投资与社会资本投资的异同可以从资金来源、投资目的、投资方式等多方面相比较。从资金来源来看,地方政府投资所使用的资金是社会公共资源,资金的使用应当受到社会的公共监督。这决定了政府的投资决策、监督行为要比一般企业投资或个人投资更加复杂。从投资目标来看,除了部分投资需要承担营利性的目的之外,大部分政府投资的目标都是解决经济中的公共物品缺乏的问题,这也不同于企业或个人。此外,由于政府投资行为往往是被认为很多投资于不可营利性项目,由此来弥补市场资源在一些领域的缺失。因此,对于地方政府投资的绩效评价不能简单地同企业投资或个人投资绩效评价一致,需要全面考虑经济效益与社会效益。从投资方式来看,对于公共物品部门和部分准公共物品部门,地方政府通过直接投资的方式满足社会对公共物品的需求和公共物品的投资刚性需求。对于私人物品部门,地方政府通过间接投资的方式,发挥其对社会资本投资的引导效应。最后,从政府投资体制建设与地方政府投资的实际操作来看,地方政府投资的决策机制、决策监督机制在不断地完善,地方政府投资项目管理模式也在不断地改进与发展。

第四章:地方政府投资与经济发展。本章首先对地方政府投资对经济增长的影响进行了实证研究与机理分析。在借鉴前人研究的基础上,分别选用地方政府财政支出和社会固定资产投资中国有经济投资分别作为地方政府投资的狭义表达和广义表达,运用1995~2009年全国31个省(区、市)的面板数据,对我国地方政府投资对经济增长的影响加以模型分析。考虑到我国经济对外依存度较高的实际情况,在研究中,我们以C-D函数为基础,在经济模型中加入了对外贸易因素。尽管狭义表达的地方政府投资对经济增长的作用缺乏统计上的显著性,但是却都证实了地方政府投资对经济增长的正效应,同时也证实了对外贸易对经济发展的正向促进作用。在地方经济增长中,对外贸易对经济增长的拉动效应非常显

著，这也有助于解释我国东西部经济发展区域性差异较大的原因。东部沿海地区自改革开放以来，凭借着有利的地理条件，对外开放程度较高，对外贸易发展很快，这也是东部沿海地区经济发展的重要推动力之一。而中西部地区对外开放落后于东部地区，对外贸易发展比较缓慢，对经济拉动作用不大。这是东西部地区发展不均衡逐渐扩大的原因之一。狭义地方政府投资的增加有助于促进广义地方政府投资的形成，这种促进作用主要表现为对于投资环境的改善和示范拉动效应。从我国经济发展的实际情况来看，区域间投资环境的差异确实能够影响社会投资的决策。政府效率更高、基础设施越好、财税支持力度大的区域能够更加有效地吸引投资。地方政府投资可以通过改善投资环境来吸引投资，提高外贸发展程度，进而促进经济增长。

除了能够促进经济增长，地方政府投资在区域经济发展、产业调整、就业等方面也影响着经济发展。第一，在区域经济发展方面。1978年后，中央政府根据不同历史时期的国情和经济发展需要实施了不同的区域战略政策，旨在促进地方经济发展积极性，带动经济社会的全面发展。随着改革开放的逐渐深化和区域经济政策的逐渐落实，东部、中部、西部地区在经济所有制结构、企业制度改革发展以及区域市场化方面的差异程度更加显著。同时在社会制度保障系统方面，各地区也呈现出了比较明显的差异。这些差距进一步影响了各区域间的经济社会发展不平衡。基础条件较好，地理优势明显的东部区域快速发展起来，并逐渐成为我国经济建设的龙头。而中西部地区由于受到地理区位、基础条件等方面的影响，经济发展缓慢，与东部地区的差距逐步拉大。在刚刚过去的“十一五”期间，我国经济发展虽然取得了不小的成绩，但是我国经济发展的不平衡问题依然十分严峻。中央政府是解决区域发展不平衡的关键，而地方政府在解决区域发展不平衡的问题上有着不可替代的作用。通过部分省级数据总结与比较，可以看出各个地方政府在投资行为上并无太大差异，各地地方政府都在积极争取中央政府的

投资支持与政策倾斜；贯彻中央政府的政策和精神并根据本地实际情况进行投资决策，并进行比较有效的投资管理。但是，区域经济社会发展的差距造成地方政府投资阶段目标或者任务上的差距，比如不发达地区的扶贫任务比较艰巨；特殊时期一些地方政府有特殊的投资建设任务，比如灾后重建；财力水平和经济发展水平方面的差距造成了地区政府投资力度、规模上的差距，以及地方政府对中央政府依赖程度的不同。第二，在产业结构调整方面，中央政府对经济结构的调整有最高决策权，地方政府作为中央政府宏观政策的执行者，其投资行为对产业结构的调整也起着至关重要的作用。中央政府的产业发展规划和产业调整政策是地方政府审批决策相关投资项目的重要依据。通过部分省级数据进行比较分析，可以看出地方政府投资在促进产业结构调整的方式和行为特点。依据各个行业的特点不同，地方政府投资方向和所解决的问题也有所差异。比如，在农业投资方面，地方政府主要采取惠农补贴、现代农业投入、改善农村基础设施建设、发展农业保险金融等方式；在工业结构优化方面，地方政府主要在加强工业企业自主创新能力、推动工业企业节能减耗、支持高技术产业等方面进行投资与支持，并制定产业结构调整升级方面的政策与规划；在第三产业发展方面，地方政府根据各个行业的特点和属性进行多元化投资支持，全方位的发展包括科技、文化、金融在内的第三产业。第三，在促进就业方面。促进就业已经成为我国的长期战略与政策，在 2007 年以后，中央政府在促进就业方面发布了多项条例与通知，尤其是《中华人民共和国就业促进法》的发布，突出了促进就业在经济社会发展中的重要地位，并且明确了地方政府在扩大就业方面的责任与义务。地方政府也试图通过多种方式促进就业。在这些措施中，除了响应国家政策，制定促进就业的政策与办法，做好社会公共管理，满足社会求职需求之外，地方政府还采取了一些更为直接促进就业的投资方式。比如，建立创业基金、完善小额担保贷款体系，落实小额担保贷款贴息等方式，大力支持创业，以创业带动就业；减轻

企业负担、扶持小微企业，采取税费减免、贷款贴息、社会保险补贴、岗位补贴等就业援助办法，以稳定劳动关系并扩大就业；通过职业技术培训，提高劳动者技能，增强其就业、创业能力；加大对重点人群的就业扶持力度；开拓公益性岗位范围、增加公益性岗位、增加公益岗位补贴；开展就业服务活动，培育健康、开放、公平的人力资源市场等。

第五章：合理规范地方政府投资行为的建议。第一，应当明确地方政府投资的职责与范围。在中央政府进行经济调控决策时，应当广泛征求地方政府的意见，提高宏观调控政策的科学性和适用性，同时可以提高宏观调控政策在地方政府层面的执行效率。在政策发布后，地方政府对政策的执行应当坚决。通过加强对地方政府调控政策落实的督导检查，达到政策调控的预期效果。在投资范围方面，地方政府投资应当在保证社会公共物品需求，避免投资“失位”的基础上，逐渐完善市场竞争体系，坚决制止地方政府投资“越位”的行为。并且通过根据项目特点，逐渐完善对中央政府和地方政府投资层级的划分，避免重复建设等问题。第二，完善地方政府投融资体系。政府投资决策责任制和责任追究机制作为投资约束机制的重要表现，是完善投融资体系的基础。通过投资决策责任制的完善，有利于保证政府投资决策的科学性、有效性，也有利于解决在政府和投资主体间可能出现的“委托—代理”矛盾所带来的问题。此外，可以适当考虑对政府投资资金的集中使用加以探讨，并改进配套投资决策程序；合理发挥地方政府融资平台的功能与作用，都有助于完善地方政府投融资体系并有效规范地方政府投资行为。第三，充分发挥地方政府在推动社会主义市场建设中的作用。目前，我国的资本形成机制具有明显的二元特征，即以市场为主导的资源配置机制和以政府为主导的资源配置机制情况并存，要求以政府为主导推动社会主义市场经济建设，并随着市场化进度逐渐调整行政力量对经济调控的影响。在此过程中，需要协调政府推动与市场增进相结合的方式。根据区域的实际发展情况，各地方

政府要有侧重地运用投资方式，行使投资管理职能。第四，以科学发展观指导地方政府投资行为，建立有利于市场经济发展的制度基础、合理的财税体系以及有效的信息传导系统，合理发挥地方政府的投资管理职能。这也是地方政府在促进我国经济社会快速平稳发展，推动社会主义市场经济体系建设中的最根本需求。

本书创新点主要体现在以下三个方面。

第一，针对中央政府宏观调控经常出现的“一刀切”的现象，提出中央政府在制定宏观调控政策时应当让地方政府更深入地参与其中，提高国家宏观调控政策的科学性和适用性。地方政府既是中央政府调控政策的执行者，也是区域性经济发展的政策制定者。由于不同地区经济发展水平不一致，产业结构布局有所差异，经济发展的战略重点也各不相同；而且地方政府对于区域经济更具信息优势。通过让地方政府更多地参与中央政府宏观经济调控的政策制定，不仅有助于中央政府把握宏观调控的力度和节奏，提高决策的适用性；同时也可以加深中央政府同地方政府之间的沟通，有助于提高宏观调控政策在地方政府层面的执行效率。

第二，考虑到对外贸易在我国经济结构中的重要地位，将其加入到 C-D 函数和 Barron 产出模型中建立了新的研究模型。同时使用现有公开数据中最能直接体现地方政府投资，且同其有较强正相关的数据为研究样本。实证部分以 31 个省级地区从 1995~2009 年的面板数据为样本，进行了固定效应模型分析。实证研究证实了地方政府投资以及对外贸易对经济增长的正向影响。在此基础上，分析了地方政府投资促进经济增长的传导机理。

第三，根据中央政府制定的区域发展最新战略与政策，将我国区域经济发展的历史阶段进行了重新划分与梳理。改革开放至今，我国的区域发展经历了三个阶段：“东部率先发展”阶段、促进落后地区发展阶段以及促进区域协调发展阶段。其中“东部率先发展”阶段包括“东部沿海地区优先发展”、开发开放浦东为龙头开放，发展沿江江边内地地区、“东部率先发展”新格局，开发开放

天津滨海新区；促进落后地区发展阶段包括西部大开发、振兴东北地区等老工业基地、中部地区崛起；促进区域协调发展战略是“十一五”规划纲要的重要内容，是我国区域经济发展新篇章的指导思想，2007年起，中央政府加快了对重点地区和热点地区的发展规划以及全国区域经济的整体布局。

郭冠楠

2017年10月

目 录

第一章 导论	1
第一节 研究背景和目的	1
第二节 地方政府投资和经济发展的概念	5
第三节 本书研究的方法和内容	8
第四节 本书研究的特点和创新之处	9
第二章 文献综述	11
第一节 地方政府投资行为在经济学中的相关理论	11
第二节 我国地方政府投资对经济发展影响的 理论综述	17
第三节 对现有文献的总结	23
第三章 我国地方政府投资现状的分析	25
第一节 我国政府投资体制的历史沿革	25
第二节 地方政府投资行为分析	36
第三节 地方政府投资资金来源	50
第四节 地方政府投资领域和方式	65
第五节 地方政府投资决策机制与监管	76
第六节 地方政府投资项目建设管理模式	80

第四章 地方政府投资与经济发展	87
第一节 地方政府投资对经济增长影响的实证分析	87
第二节 地方政府投资促进经济增长的传导机理分析	95
第三节 地方政府投资与区域经济发展	99
第四节 地方政府投资与产业结构调整	116
第五节 地方政府投资对就业的影响	131
第五章 合理规范地方政府投资行为的建议	137
第一节 科学界定地方政府投资职责和范围	137
第二节 完善政府投融资体系	145
第三节 发挥政府在推动社会主义市场经济建设中的 作用	152
第四节 合理充分发挥政府投资调控的作用	157
附录	166
参考文献	200
后记	212

第一章

导 论

第一节 研究背景和目的

新古典经济增长理论认为，投资是推动经济发展的要素之一。从世界范围来看，尽管投资在不同国家对经济发展，尤其是经济增长，所表现出的效率有所不同。但是，增加投资是各国政府都在利用的推动经济发展的手段之一。20 世纪后半叶以来，亚洲国家和地区高投资所带来的经济高速增长及其这种增长方式的可持续性更是为广大经济学家所关注。比如，保罗·克鲁格曼认为：东亚经济增长表现为高投入增长驱动，这种资源驱动提前获得了未来报酬。长期来看，由于这种资源驱动没有形成有效的技术进步，因此东亚经济的高投入驱动增长可能会损害未来经济增长效率。^① 由此可见，如何更好的投资，投资投向何处，以及由此引发的经济发展问题值得研究。

新中国成立后，投资在我国国民经济发展中发挥了明显的主导作用。时至今日，这种主导地位依然无法撼动。2010 年 10 月，公布的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划

① [美] 克鲁格曼：《亚洲奇迹的神话》，载《现代外国哲学社会科学文摘》，1995 年第 7 期。

的建议》，为我国未来五年经济发展指明了方向，这份文件是我国未来五年经济发展的纲领性指导文件。文件提出：要“构建扩大内需长效机制，促进经济增长向依靠消费、投资、出口协调拉动转变”。作为促进经济发展的重要手段，文件强调了消费和出口在今后拉动经济增长中的促进作用。尽管如此，文件依然肯定了投资在经济增长中的支柱性地位。由此可见，今后投资依然会在我国国民经济发展中发挥重要作用。

投资行为根据不同的标准可以有多种划分方式。根据投资主体不同，可以将投资行为划分为政府投资和社会投资。在我国，国有经济是国民经济的支柱力量，以国有经济为载体的政府投资在经济中的主导地位明显。新中国成立伊始，经济基础薄弱，社会生产力水平底下，生产要素有限，百废待举，百业待兴。为了实现经济、社会的跨越式发展，我国采用了以中央政府为主导的高度集中的计划经济体制。在计划经济体制下，国家可以有效聚集有限的社会资源，集中力量办大事，促进国民经济快速发展。进入改革开放时期后，经济体制逐渐由计划经济体制向社会主义市场经济体制转型。在经济体制改革过程中，也伴随着包括财政税收制度改革、政府部门组织结构变更等一系列政治体制改革。这一系列的经济体制改革和政治体制改革是渐进式实现的。通过渐进式的改革，国有经济的支配权和剩余索取权有很大一部分逐渐让渡给地方政府，中央政府对经济的直接管理逐渐减弱，而各级地方政府对国有经济资源的掌控力逐渐增强，已成为中国经济体系中重要的参与主体。可以说，地方政府在经济体系中的作用和职责的变化是同经济体制和政治体制改革紧密相关的。进入 20 世纪 80 年代后期，改革开放为中国民营经济发展提供了良好契机，民营经济发展迅速，在国民经济中所占比重逐渐增加，社会资本作为重要的投资资金来源开始在经济体系中发挥出强大力量。

经过改革开放近 40 年的发展，我国经济发展成果显著。在刚刚过去的“十一五”期间，我国经济继续保持高速增长，居民人

均收入持续增加,人民生活水平逐渐提高。但是,我国经济发展中仍然存在不少问题,经济发展的不平衡情况依然存在,东西部区域发展不协调,城乡区域发展不均衡,社会收入分配差距较大,产业结构不合理,科技创新能力整体不强的情况依然不可忽视。此外,从中国所面临的国际形势和世界范围来看,我国经济对外依存度仍然很高,2008年我国经济对外依存度已经超过60%。在世界金融危机之后,世界经济发展的不确定性更加明显,全球股票市场整体表现低迷,发达国家失业率居高不下,巨型跨国企业破产,市场上流动性泛滥,主权国家债务危机频现等,这些外部影响因素都会对我国经济发展产生一定影响。在这样的大背景下,改善我国经济产业结构,加快我国经济发展方式的转型,促进我国区域经济平衡发展,提高整个国民经济抗风险能力都有赖于合理、高效的政府投资。

在经济体制、政治体制转轨过程中,各级地方政府在拥有了更多经济资源控制权的同时,也逐渐获得了更大的经济管理决策权。例如,土地转让,项目审批等。一系列的决策权从中央政府转向地方政府,也强化了地方政府对于地方国民经济发展、要素市场和市场参与主体的影响作用。同时,伴随着地方政府可控制的经济资源越多、决策权越大,地方政府在经济活动中不再只单纯作为管理者和调控执行者。一方面,地方政府是我国经济体系中的参与者,是经济活动中的投资主体;另一方面,地方政府是地方经济发展的管理者,地方经济发展的好与坏,很大程度上取决于地方政府的作用。同时,伴随着地方分权化的改革,地方政府也成为经济利益相关者。尤其是在改革开放以后,“放权让利”政策和随后的“财政包干,分灶吃饭”体制的施行,也让地方政府具有了自己相对独立的利益。1994年,分税制改革使得地方政府税收与当地经济发展的情况紧密相连。只有当地的经济发展良好,才能增加税源,提高税收收入总量,因此,地方政府努力发展本地经济的积极性大大增加,比如,加大了地方政府投资的

参与和管理力度。

为社会提供公共物品和准公共物品是政府的责任。我国地域广阔，区域性行政层级较多，仅仅依靠中央政府解决全国范围内公共物品和准公共物品缺乏的问题有些力不从心。尤其是区域公共物品的提供要求地方政府投入发挥更大的作用。同时，社会主义市场经济体制需要政府纠正市场中的偏差。在地方层级，地方政府作为中央政策的执行者和区域范围内经济管理者，必须承担着对区域内经济的纠偏作用。

此外，我国的国民经济发展中存在的问题也同我国的政治体制紧密联系。我国政治体制和官员任免制度是一种高度垂直集中的体系。这容易产生官员“对上负责”的行为。上级重视 GDP 的发展使得地方政府受到政绩的驱使而产生投资冲动，容易引发投资过热的现象。而且由于每一任地方政府官员任期有限，地方政府投资也容易产生短视行为，这很容易造成在投资上“缺位”和“越位”，人为扭曲了地方政府投资行为。投资效率低下，重复建设的现象也屡见不鲜。许多迫切需要地方政府投资的领域，缺少投资；许多不需要地方政府投资的领域，政府投资大量进入，对社会资本产生了挤出效应，而且破坏了市场规则。

从上述的分析可以看到，地方政府投资是我国经济发展中的重要因素，地方政府已成为我国经济发展战略在区域发展中的推动者和实践者。如何利用好地方政府投资，发挥好地方政府在经济发展中的作用，促进经济更好更快发展的同时，解决区域经济发展不平衡，优化产业结构，提高经济体系风险能力，需要进行深入系统地研究。但在国内的学术研究中，结合目前我国经济基本特点，对地方政府投资在国民经济发展中的系统性研究依然不足。弥补这个不足是本书写作的初衷。