

第 1 章

导 言

1 地方政府投资行为的界定

1.1 政府行为与国家行为

界定地方政府的投资行为，首先必须弄清楚政府与国家的联系与区别。

关于国家的性质和职能，有两种不同的解释：一种是社会契约论。契约理论有悠久的历史，其主要代表人物有霍布斯、洛克、卢梭等人。这种观点认为，国家是公民达成契约的结果，国家的职能则是满足社会的公共需要，为公民服务。契约论的基本观点是，人类社会在进入政治社会之前，生活在“自然状态”之中，享有自然权利，并受自然法则的支配。为了保护自己的利益，人们根据本性的要

求，订立契约，把自己的一部分权力托附给统治者，从而开始了国家生活。契约论者的共同特点是他们都认为国家是超越阶级的，不同点则在于他们内部对国家应该为公民提供哪些公共服务存在认识上的分歧。另一种是马克思主义的观点。马克思主义者认为：“国家是社会在一定发展阶段上的产物；国家是表示，这个社会陷入了不可解决的自我矛盾，分裂为不可调和的对立面而又无力摆脱这些对立面。而为了使这些对立面，这些经济利益互相冲突的阶级，不致在无谓的斗争中把自己的社会消灭，就需要一种表面上驾于社会之上的力量，这种力量应当缓和冲突，把冲突保持在‘秩序’的范围以内；这种从社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会脱离的力量，就是国家。”^[1]“国家是属于统治阶级的各个个人借以实现其共同利益的形式。”^[2]同时，马克思主义者也认为：“随着城市的出现，……就需要有公共的政治机构。”^[3]“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础，而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能持续下去。”^[4]这就是说：一方面，国家是阶级统治的工具，执行对被统治阶级进行专政和其他有关事务的政治职能；另一方面，国家是从人类社会分离出来的公共机构，执行公共管理的社会职能包括经济职能。按照马克思经典作家的预言，“政治国家以及政治权威将由于未来的革命而消失，这就是说，社会职能将失去其政治性质，而变为维护社会利益的简单的管理职能。”^[5]列宁把处于这一阶段的国家称为“非政治国家”。^[6]随着社会主义制度的建立，阶级斗争不再是社会的主要矛盾，社会主义国家就逐步进入向“非政治国家”转化的历史时期，经济职能成为国家的主要职能。很显然，马克思国家理论与契约论的主要区别在于它的阶级性，但它们都承认国家担负着公共管理的社会职能。

政府是国家的组成部分，是国家行政机关，即国家权力的执行机关。它与国家既有联系，又有区别。古德诺曾作过这样的描

述：“作为政治实体的国家的行为，既存在于对表达其意志所必需的活动中，也存在于对执行其意志所必需的活动中。在进行政府活动之前，必须建立或形成国家或主权者的意志。而如果这种意志会导致政府行为的话，则国家或主权者的意志形成以后，就必须得到执行。进一步说，国家或其机关的一切行为，都是为了既便于这一意志的表达，又有助于这一意志的执行。这一点，似乎无论其政府体制形式上的特点如何都莫不如此。”^[7]值得指出的是，在不同的政体中，国家意志的表达及执行的方式、程序和机构是不尽相同的。在君主政体下，国家意志的表达和执行远不及民主或民治政体下那样复杂。西方民主共和国制国家，无论其阶级实质内容如何，形式上立法与行政、司法三者是分立的，而且是相互制衡的。在这些国家，国会、议院是表达国家意志的机构；总统、内阁和法院则负责执行国家意志。我国是人民民主专政的共和国，国家机构实行民主集中制原则，人民代表大会是负责表达国家意志的机构；国务院及其所属的各部委是国家意志的执行机关。还需要指出的是，无论在哪种政体下，政府执行国家意志的行为与国家表达其意志的行为，都不是截然分开的。政府经常被赋予表达国家意志的具体细节的职责；以表达国家意志为主要职责的机构常常以某种方式控制政府对国家意志的执行。在缺乏民主和法制约束的条件下，甚至还会出现以党代政、以政代国的情形，以至于人们将政党、政府与国家混为一谈。本课题所研究的政府是作为国家权力执行机关的政府。

2 地方政府行为与中央政府行为

政府包括中央政府和地方政府。恩格斯曾经指出：“国家和旧的氏族组织不同的地方，第一点就是它是按照地区来划分它的国民。”^[8]氏族公社的存在是以氏族成员与一定的地区的联系为前提的，人们在地域空间的流动必然冲破氏族公社的基础。“因

此，按地区划分就被作为出发点，并允许公民在他们居住的地方实现他们的公共权利和义务，不管他们属于哪一族或哪一部落。这种按照居住地组织国民的办法，是一切国家共同的。”^[9]无论是大国，还是小国，无论是联邦制国家，还是单一制国家，都按地区来划分它的国民，并按区域设置各级地方政府。对于单一制的国家来说，设立地方政府的目的是为了更有效地行使政府职能，地方政府的权限由中央政府根据其执行国家意志的需要予以规定。对于联邦制国家而言，中央政府与地方政府间则存在着相互制衡的关系。关于设立地方政府的必要性，卢梭曾经作过非常精彩的论述：“每个政治体都有一个它所不能逾越的力量极限”，“距离越远，行政也就愈发困难，正好像一个杠杆愈长则其顶端的份量也就会愈重。”^[10]杰斐逊则从权力制衡的角度指出：“如果把国内外一切政事，事无巨细，均集中到作为一切权力中心的华盛顿的话，它将使一个政府部门对另一政府部门的牵制成为无力的了”。^[11]而人民将权力首先分给两级不同的政府，然后把各级政府分得的那部分权力再分给几个分立的部门，人民的权力就有了双重保障。两种政府将相互控制，同时各政府又自己控制自己。^[12]

就大陆而言，我国是一个单一制的国家。但是，由于幅员广阔，人口众多，各地经济发展水平和文化的差异大，地方政府的设立也就显得特别重要。按我国宪法总纲的规定：“中央和地方的国家机构的职权的划分，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则。”^[13]为了充分发挥地方的主动性和积极性，我国按地区设立了多层次的地方政府，其中主要的有如下三个层次：一是由省、自治区和直辖市构成的省级政府；二是由地级市、自治州和地区行署构成的地级政府；三是由县、县级市和自治县构成的县级政府。但是，地级政府和县级政府的机构设置及其职能和省级政府相差无几，且不构成一级独立的地方

政府。所以，本课题所研究的地方政府主要指省级政府。我国还在少数民族集聚的地区设立民族自治区、自治州和自治县，在沿海地区设立经济特区，并拟在香港成立特别行政区，赋予这些地区一些特殊政策。

地方政府行为是它履行其职能的各种活动的总称。在不同的国体和政体下，地方政府所担负的职能是不同的；在同一国家的不同历史发展阶段上，地方政府所担负的职能也是不同的。因此，地方政府行为的内容是多种多样的，既包括政治行为，也包括经济行为。投资行为是地方政府的重要经济行为之一，它指地方政府以直接或间接方式从事投资及对其所辖区域范围内其它主体的投资活动进行管理的行为。地方政府投资的方式很多，诸如独资兴办企业；与其它企业合资兴办企业；购买企业发行的原始股票和债券；收购现有企业全部或部分的产权；运用财政信贷资助企业进行投资或者运用财政贴息和补贴支持企业投资。地方政府以直接或间接的方式从事投资活动都需要耗费一定量的政府财政收入，其投资支出作为该地区投资的一部分将会直接影响该地区投资的总规模和结构。地方政府的投资管理行为指它对所辖区域内的投资进行规划、组织、调节、监督以及提供相应的服务等。主要包括制定地区投资立法、政策和发展规划；土地批租；政府订货；特许经营；价格和利润限制；税收减免；银行信贷担保；提供投资信息；审批企业投资项目计划；任免企业领导以及有关合同的仲裁鉴证等。地方政府的投资管理活动是以政府的行政权威为依据的。凭借这种权威，地方政府可以超出其直接掌握的财政预算能力的限制，对所属区域范围内其它主体的投资行为产生重要影响，甚至成为该地区投资的实际主宰。所以，本课题不仅要研究地方政府直接和间接的投资行为，还要研究地方政府对所辖区域范围内其它主体的投资活动进行管理的行为。

2 研究地方政府投资行为的若干假定

2.1 地方政府投资行为的内在假定

任何一个经济主体的行为都是主观见之于客观的活动。它包括四个基本要素：行为动机、行为环境、行为过程和行为结果。行为动机即是经济主体的行为目的。经济主体的行为动机不是主观随意的，而是由经济主体的本质属性所决定的。行为环境即是经济主体从事经济活动的外在条件。在经济主体的行为动机一定的条件下，其行为随时间而表现出来的表面复杂性，主要是它所处的环境的复杂性的反映，或者说，其行为反映的主要是外部环境的特征。^[14]行为过程即是经济主体从事经济活动的过程，它受经济主体的行为动机支配，并受一定的行为环境约束。行为结果即是经济主体行为过程的结果，一定的行为过程必然导致一定的行为结果。如果说经济主体的行为动机给出行为的目标函数，行为环境给出行为的约束条件，行为过程即是求解过程，行为结果也就是所获的解。

在现实中，经济主体的行为动机是多元化和多层次的，行为环境是复杂多变的，由此也就决定了其行为过程和行为结果的多样性。为了从理论上揭示经济主体行为的基本特征，必须给出一些假定，以舍象掉一些次要因素对理论分析的干扰。西方经济学家关于厂商行为、消费者行为和政府的理论都是在一系列的假设前提下发展起来的。为了以后研究的方便，对地方政府投资行为，我们给出如下一些假定：

1 行为一致。指我国不同类型的地方政府的投资行为具有共同的特征，也就是说，不同层次和不同经济发展水平的地方政府具有共同的行为动机，当处于相同的行为环境时，将作出相同

的行为反应，并得到相同的行为结果。行为一致假定舍弃掉了不同类型的地方政府行为的特殊性，显然是非现实性的。作出行为一致假定的目的是为了便于我们集中研究各类地方政府投资行为的共性。这种共性也就是地方政府投资行为不同于中央政府、企业及居民投资行为的特性。只有在我们充分认识地方政府行为的共性后，也才可正确认识不同类型的地方政府行为的特殊性。

2、有限理性。指地方政府能够对它所处的行为环境及其未来的变化作出准确或接近于准确的判断，并据此选择正确的行动方案。在现实中，地方政府的判断及其选择可能会犯错误，地方政府官员的能力也可能有强有弱，但从整体上看，地方政府处在它的地位比别的主体对其行为环境和行为后果的判断更准，它会从错误中吸取教训，修正错误。作出有限理性假定，撇开地方政府的非理性行为，旨在集中研究地方政府采取这种或那种行为的必然性，同时也是为了集中研究实现地方政府投资行为合理化所必要的制度保证。

3、双重效用最大化。指地方政府既追求所辖地区效用的最大化，同时又追求政府官员效用的最大化。这是地方政府行为不同于企业、居民，也不同于中央政府行为的基本原因之所在。企业行为所追求的是企业效用的最大化；居民行为追求的是个人效用的最大化；中央政府行为追求的则是整个社会效益的最大化和中央政府官员效用的最大化。所辖地区效用的最大化和地方政府官员效用的最大化虽然有可能同时达到，但在现实中也会经常发生矛盾。正由于这种矛盾，所以需要对方政府行为加以必要的规范和约束。

4、规避风险。指地方政府在投资活动中总是力求将外在环境变化所可能带来的损失降低到最低限度。投资活动中充满了不确定性，可以说风险是无处不在。正是因为有风险的存在，人们便不能毫无顾虑地去追求效用的最大化。如果说追求双重效用的

最大化，是地方政府投资行为的内在动力，规避风险则是地方政府投资行为的内在约束力量。规避风险不等于完全回避风险，而是要在收益与风险损失之间寻找最佳均衡点，达到两者最佳的组合。

5 时间偏好。指地方政府在现期效用和未来效用评价上，总是看重现期的效用。投资是一定经济主体为了获取预期不确定的效益而将现期的一定收入转化为资本的经济行为。在预算收入一定的条件下，是否以直接或间接的方式进行投资，地方政府就必须在现期效用和未来效用之间进行选择。投资有长期投资，也有短期投资，在决定投资以后，地方政府还须在短期效用和长期效用之间进行选择。地方政府看重现期效用，不等于地方政府可以不考虑未来效用，而必须在现期效用和未来效用之间寻求最佳组合。时间偏好难以直接度量，一般以利率表示。时间偏好越强，利率越高，未来的投资收益折现为现期收益的值就越低。

2.2 地方政府投资行为的外在假定

在上述假定前提下，本课题将集中研究地方政府投资环境变化对地方政府行为的影响及地方政府投资行为对外在环境变化的反应。新古典经济学派在研究居民、厂商的经济行为与其行为环境的关联时总是以这样三个假定为前提的：一是决策独立，不依赖于其它主体的选择；二是预算约束，经济主体的投资和消费行为受其收入的限制；三是价格具有充分弹性，可以灵敏反映供求关系的变化。在这些假定下，经济主体的行为，就是在给定一个价格参数和它的收入条件下，实现效用最大化。个别经济主体的效用函数只依赖于它自己的选择，而不依赖于其它经济主体的选择。个别经济主体的最优选择只是价格和收入的函数而不是其它经济主体选择的函数。在这里，经济作为一个整体，经济主体与经济主体之间的选择是相互作用的，但对单个主体来说，其它主

体的行为都被反映在一个参数里，这个参数就是具有充分弹性的价格。这样，经济主体在作出决策时，它面临着的是一个共同的外部环境，这个外部环境只是时间的函数，而不是时间和其它主体选择的共同函数。这些假定对研究我国地方政府的投资行为是不适用的。

首先，地方政府是政府组织和国家机构的一部分，其行为既不同于独立的居民，也不同于独立的企业。在单一制的国家，地方政府的权力是由中央政府直接授予的；在联邦制的国家，地方政府与中央政府的权力是相互制衡、相互影响的。在传统计划经济体制下，企业、银行从属于政府，地方政府从属于中央政府，因此企业、银行必须听令于地方政府，地方政府必须听令于中央政府。在这种情况下，中央政府的行为支配着地方政府的行为，地方政府的行为直接影响所辖区域内的企业和银行。在现阶段的双重体制下，企业、银行仍然没有完全摆脱对政府的行政依赖，地方政府的权力还是由中央政府授予。

其次，地方政府既是一个经济主体，又是一个行政主体；既拥有财产权力，又拥有国家授予的政治权力；既可以直接或间接的方式进行投资，又负责对所辖区域内其它投资主体的投资进行管理。很显然，它作为行政主体的投资管理行为是不直接受其收入的预算约束的。地方政府从事直接或间接投资所需的资金有两种来源：一是地方政府凭借财产权力从其所投资的企业获得的纯经济收入；二是地方政府凭借政治权力获得的收入，包括地方税收、中央财政转移支付以及凭借行政权威取自于企业或银行的收入等。这表明，地方政府可以超出其纯经济收入的预算约束从事直接或间接投资。但是，地方政府凭借政治权力所能获得的收入不是无限的，在中央政府支配的投资资源一定的条件下，一个地方从中央获得的投资来源增加，其他地区的投资来源就会相应减少。在企业经营收入一定的条件下，地方政府取走的收入增加，

剩余下来可供企业支配的收入就会减少。

再次，作为行政主体的地方政府不是价格的被动接受者，也不应该只是价格的被动接受者，相反它拥有决定价格或影响价格的权力和可能。它需要从所辖地区和自身效用的最大化着眼进行投资决策，而不单以价格为依据进行决策。如果仅凭价格为依据进行决策，地方政府的投资就与企业投资没有实质性的区别，从而也就失去了其存在的意义。

3 地方政府的投资博弈与制度变迁

3.1 地方政府投资是一种博弈行为

在现实中，地方政府投资的外在环境必然受到居民、企业、银行与中央政府选择的影响，地方政府与地方政府间的选择也是相互影响的。地方政府的效用函数不仅依赖于它自己的选择，而且依赖于其它主体包括内部其它地方政府的选择；地方政府的最优选择是其它主体包括内部其它地方政府选择的函数。这就是说，地方政府的投资行为是地方政府与中央政府、地方政府与地方政府、地方政府与企业、银行及居民间的博弈行为。随着市场化的进展，中央政府与地方政府以及地方政府与地方政府之间利益差别的扩大，它们之间的博弈也日趋复杂。因此，研究地方政府的投资行为，必须运用博弈论（*Game theory*）的方法。

一般认为，博弈理论开始于 1944 年由冯·诺依曼和摩根斯坦恩合作的《博弈论和经济行为》一书的出版。经过纳什、泽尔腾、海萨尼等人的发展，现已形成关于博弈行为的一整套理论和分析方法。到 80 年代，博弈论在政治、经济、军事、公共选择等多个领域获得了广泛的应用，其中最为成功的或许是在经济学中的应用。博弈论已迅速成为西方主流经济学的重要组成部分，

最近出版的西方中、高级微观经济学和宏观经济学著作大多已被博弈论改写。博弈论研究的是决策主体的行为发生直接的相互作用的时候的决策以及这种决策的均衡问题。在博弈论里，经济主体的效用函数不仅依赖于他自己的选择，而且依赖于其他经济主体的选择；个体的最优选择是其他人选择的函数。从这个意义上说，博弈论研究的是存在相互外部条件下的经济决策问题。^[15]按照博弈论的方法，研究地方政府的投资行为，不仅要研究地方政府的行为动机及其行为函数，而且要研究中央政府行为、企业和居民行为对地方政府行为的影响以及地方政府行为相互间的影响。

博弈论的基本概念包括：参与人、行动、信息、战略、支付函数、结果、均衡。参与人是指博弈中选择行为以最大化自己效用的决策主体；行动是参与人的决策变量；信息指参与人在博弈中的知识，特别是关于其他参与人（对手）的特征和行动的知识；战略是参与人选择行为的规则；支付函数是参与人从博弈中获得的效用水平，它是所有参与人战略或行动的函数；结果指参与人在博弈中获得的收益值；均衡是所有参与人最优战略或行动的组合。上述概念中，参与人、行动、结果统称博弈规则，是任何博弈都必须具备的三个基本要素。我们所要研究的地方政府投资博弈，是地方政府与中央政府的博弈、地方政府与企业的博弈以及地方政府之间的博弈，其参与人即投资主体，不仅包括地方政府，还包括中央政府、企业和居民；地方政府的投资博弈行动不仅包括投资与不投资的选择、增加或减少投资的选择、投资不同产业和项目的选择，还包括如何获得投资资金来源的选择以及对企业投资采取何管理方式的选择等；地方政府投资博弈的信息，不仅包括市场供求关系的信息，还包括中央政府和企业特征和行动的信息；地方政府投资博弈的战略是地方政府在与中央政府及企业的博弈中选择投资行为的规则，它支配着地方政府在什

么时候选择什么投资行为，是地方政府对中央政府及企业行动作出反应的“相机行动方案”；地方政府投资的支付函数不仅取决于地方政府自己的战略选择，还取决于中央政府及企业的战略选择，因而是地方政府、中央政府及企业战略选择的函数；地方政府在投资博弈中所获得的收益值既可能与期望值一致，也可能与期望值不一致；地方政府投资博弈的均衡是地方政府、中央政府及企业最优战略的组合。

博弈可以从多种不同的角度划分为不同的类型，如合作博弈与非合作博弈、静态博弈与动态博弈、完全信息博弈与不完全信息博弈等。合作博弈与非合作博弈的主要区别在于参与人的行为相互作用时，参与人能否达成一个具有强制约束力的协议。如果一方能够强制另一方遵守这个协议，就是合作博弈；反之，如果一方不能强制另一方遵守这个协议，则是非合作博弈。地方政府的投资博弈是合作博弈还是非合作博弈，取决于地方政府与中央政府、企业及居民的相互关系。中央政府实行高度集权的指令性计划，地方政府必须听命于中央政府，地方政府与中央政府的博弈可以说是合作博弈；反之，地方政府拥有投资自主权，成为独立或相对独立的投资主体，地方政府与中央政府的投资博弈则是非合作博弈。静态博弈和动态博弈的主要区别在于是否考虑参与人行动的先后顺序。静态博弈指的是参与人同时选择行动或虽非同时但后行动者并不知道前行动者采取了什么具体行动；动态博弈指的是参与人的行动有先后顺序，而且后行动者能够观察到先行动者所选择的行动。投资是周而复始的社会再生产的重要组成部分，社会经济要不断发展，就要不断进行投资，地方政府、中央政府和企业的投资都不可能一次完结。在多次反复的投资过程中，地方政府、中央政府和企业的投资有先有后，在每一次投资时，地方政府都可以观察到中央政府和企业已采取的投资行动，因而必然受到中央政府和企业决策的影响；地方政府的每一次决

策反过来又会影响到中央政府和企业的下一次投资行动。因此，地方政府的投资博弈是一种动态的博弈或者说是一种多阶段的博弈。完全信息博弈与不完全信息博弈的区别主要在于参与人对有关其他参与人的信息知识不同。完全信息指的是每个人对所有其他参与人的特征、战略空间及支付函数有准确的知识；否则，就是不完全信息。投资具有不确定性，在特定的时点上，地方政府对中央政府和企业的特征、战略空间及支付函数都不可能准确的有准确的知识。因此，地方政府的投资博弈是一种不完全信息博弈。

3.2 地方政府的投资博弈与制度变迁

经济学家对制度的定义很多，不尽统一。康芒斯认为制度是集体行动控制个人行动，并指出这种控制是通过所有权关系来施行的。凡勃伦认为制度是一种自然习俗，由于被习俗化和被人们广泛接受，这种习俗已成为一种公理化和必不可少的东西。T.W. 舒尔茨将制度定义为管束人们行为的一系列规则，这些规则涉及社会、政治及经济行为。V.W. 拉坦认为制度是一套行为规则，它们被用于支配特定的行为模式和相互关系。诺斯则认为制度是社会游戏的规则，是人们创造的、用以限制人们相互交流的框架。在这里，我们将制度定义为人们创造的、用以约束人们行为的一整套规则。其中，经济制度主要涉及到两个不同的层面：一是产权关系；二是经济运行。产权制度界定人们在经济活动中获益或受损的边界；经济运行制度则是人们从事投资、生产、交换、分配和消费的行为规范。制度作为一系列规则的集合，其中既有不同层次的规则，还有主次不同的规则。当我们论及经济体制时，通常是就产权关系以及经济运行的基本规则而言的。产权关系以及经济运行的基本规则不同便构成不同的经济体制。至于社会主义制度、资本主义制度等范畴，则是就一个社会形态的总体特征而言的，它涉及经济、政治和社会意识形态多个

方面的基本规则。

投资博弈总是在一定制度条件下进行的，制度对投资博弈行为有着决定性的影响。制度不同，投资博弈参与人、战略空间、支付函数、信息传递方式不同，从而也就有不同的战略组合、不同的行动选择和不同的行动结果。以投资博弈的参与人为例，是以政府部门为主体，还是以私人部门为主体，政府部门是以中央政府为主体，还是以地方政府为主体，直接决定于社会经济剩余的分配。如果全部或绝大部分社会经济剩余集中于政府，政府便是主要的投资者；反之，如果社会经济剩余主要由私人部门占有和支配，私人部门则是主要的投资者。社会经济剩余的分配，是由产权制度规定的。因此，投资博弈参与人的结构，归根到底还取决于社会的产权制度安排。要改变投资博弈的参与人、战略空间、支付函数、信息传递方式，则必须改变现有的经济制度及现有的政治制度。

制度不是固定的，而是不断变化的。人们所以需要制度，是为了规范人们的行为，以最大限度地减少人们相互间的摩擦，用新制度经济学家的话说就是为了节约“交易成本”。正如恩格斯所指出：在社会发展某个很早的阶段，就“产生了这样一种需要：把每天重复着的生产、分配、交换产品的行为用一个共同规则概括起来，设法使个人服从生产和交换的一般条件。这个规则首先表现为习惯，后来便成了法律。”^[16]随着社会生产力的发展和经济条件改变，原有的制度不再适应人们从事生产、分配和交换产品的需要，制度创新就会发生。制度创新是一个充满选择的过程，同时也是人们相互博弈的过程。如何选择改革的路径、方式、重点和时机，必须着眼于节约交易成本和推进社会生产力发展，同时充分考虑各种利益关系的协调，从而有利于实现人们行为的合理化。

因此，研究地方政府投资博弈行为，必须联系制度变迁，或

者说，研究地方政府的投资博弈必须置于制度变迁的背景之下。另一方面，研究制度的变迁，必须充分考虑实现地方政府投资行为合理化的要求。目前，计划经济体制、双重经济体制和市场经济体制下的地方政府投资行为是迥然不同的。因此，我们需要分别对这三个不同环境下的地方政府投资行为加以研究。其中，揭示传统计划经济体制下地方政府投资行为的局限性，是我们研究的历史起点；分析实行改革开放政策以来地方政府投资行为的变化及其对整个经济运行的影响，是我们研究的重点；探讨如何按市场经济的内在要求调整和规范地方政府的行为，促进地方政府活动和整个投资效率的提高，则是我们的最终目的。

4 研究地方政府投资行为的意义

4.1 研究地方政府投资行为的一般意义

政府作为上层建筑的重要组成部分，从它产生之日起，就以这样或那样的方式反作用于经济基础。正如恩格斯所指出：“在政治权力对社会独立起来并从公仆变为主人以后，它可以朝两个方面起作用：或者按照合乎规律的经济发展的精神和方向在起作用，在这种情况下，它和经济发展之间没有任何冲突，经济发展就加速了。或者违反经济发展而起作用，在这种情况下，除少数例外，它照例总是在经济的压力之下崩溃。”^[17]除开政治上的作用不论，就经济方面而论，政府的作用在于弥补市场的缺陷。

“一个政府同另一个政府的最大不同，在于市场取代政府或政府取代市场的程度。”^[18]政府的经济职能包括资源配置职能、收入再分配职能、经济稳定及增长职能。设立地方政府，相对于中央政府来说是一种分权行为。撇开政治上的作用不论，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，或者说是为了以较低的成本费用来弥补市场的缺陷。从事投资及投资管理活动是地方政府发挥其作用的重要方面。地方政府投资行为合理，不仅可以促进该地区经济的发展，而且可以对宏观经济的发展产生积极的作用；相反，如果地方政府投资行为不当，不仅会阻碍该地区经济的发展，对宏观经济的发展也将产生不利的影响。

4.2 投资的性质与研究地方政府投资行为的意义

从宏观经济的角度考察，投资是决定和影响国民经济动态的重要变量之一。早在资本主义发展初期，亚当·斯密就指出：要增加社会财富，就必须增加资本。如果比较一个国家的前代和后代，发觉那里的财富增加了，土地的耕种状况进步了，工业扩大了，商业推广了，整个经济繁荣了，我们就可以断言，这国的资本必定增加了不少。^[19]投资既创造需求，又创造供给。一方面，投资需要耗费大量的人力、物力和财力，从而成为社会总需求的重要构成部分，而且是社会总需求中最易变的部分；另一方面，投资的结果形成资本，投资的多少决定未来时期社会生产能力的大小。因此，投资总量适当与否对社会总需求与总供给的平衡有着决定性的影响。投资结构对整个经济的产业结构和区域经济结构亦有着决定性的影响。可以这样说，现存的产业结构和区域经济结构是以前年度投资的结果；而现期的投资又塑造着未来时期的产业结构和区域结构。正因为如此，投资被萨缪尔森称作“发号施令”的因素。^[20]阿克利则说：“几乎所有宏观经济理论中投资都占有决定性的地位。这不单是对现代凯恩斯和后凯恩斯理论来说没有错，就是对最早期的‘商业循环’理论来说也是一样。”^[21]

从微观经济学的角度考察，企业的生产和发展都离不开投资。企业的投资主体结构及投资方式决定企业资产的所有制性质，并

影响企业的经营机制；企业投资资金的来源结构决定企业的资本结构；企业投资多少、投资什么、在哪里投资及何时投资直接决定和影响企业的生产规模、生产方向、地区分布和经营效益。企业投资决策正确，不等于企业生产经营一定成功；但是，企业投资决策失误，必然造成企业的先天性缺陷和不足。

就发展中国家而言，投资在整个国民经济中具有更为重要的意义。如罗斯托认为，经济增长的重要条件是积累率的迅速提高，只有使生产性投资在国民收入中的比重由 5% 以下上升到 10% 以上，才能实现起飞。^[22]刘易斯更是突出地强调资本投资对经济发展的启动作用。他认为：经济发展的中心事实是迅速的资本积累（包括资本的知识和技术）^[23]。我国至今仍处于工业化和现代化的过程之中，经济的发展还必须主要依赖于投资的促动。如何规范地方政府的投资行为，从而保证投资适度增长，改善投资结构和提高投资效率，对于我国经济的持续、健康增长，具有深远的意义。

4.3 经济体制改革与研究地方政府投资行为的意义

长期以来，我国实行高度集中的计划经济体制。在这种体制下，由于将市场经济等同于资本主义经济，片面强调并夸大市场的盲目性，政府的作用则被不适当地加以扩大化，几乎完全替代了市场在投资领域的作用：投资项目由国家指令性计划确定，投资所需要的资金由政府财政无偿拨款供给，投资资金使用由政府设立的专业银行负责监督，投资所需要的物资和施工力量也是由政府统一计划安排。我国传统的经济体制虽几经调整，但主要限于中央与地方政府间行政权限的划分，仅涉及到是由中央政府替代市场，还是主要由地方政府替代市场。在这种情况下，企业始终是政府的附属物，不同的仅在于是中央政府的附属，还是地方政府的附属。企业既无投资的决策权，也不承担投资的风