

经济稳增长首先须稳政府投资

产能过剩与政府投资波动过大密不可分

中国社科院财经战略研究院 汪德华

我国目前尚处于基础设施建设的高峰期，加上赶超发展战略的影响，初步估算政府投资在全口径财政支出中比重接近 50%。与社会福利性支出较为刚性有所不同，政府投资的扩张或收缩相对容易操作，因此一直是我国宏观财政政策的主要手段。改革开放后，中国经济增长的每一次大起大落，都与政府主导的投资扩张密切相关。面向未来，如何适应新的宏观经济形势与政府职能格局，改革现有政府投资管理体制，已成为一个迫切任务。

按照经济合作与发展组织 (OECD) 的定义，政府投资是以一般政府部门为主体的投资活动，包括基础设施建设在内的固定资本形成，以及对私营部门投资补助等资本转移这两种形式。与其他财政政策手段相比，基础设施建设直接扩张总需求，其在调控总需求方面作用直接，见效快。

当前地方政府投资存四大弊端

当前很多地方政府的投资都没有依照经济规律，本应作为经济稳定器的政府投资，在经济萧条时却鲜有作为，没有稳定经济发展。此外短期内出台一些经济刺激计划，导致一些产业盲目扩张，也加重了部分行业的产能过剩，我国近 20 年来产能过剩问题反复出现，从需求面来看，以基础设施建设为主体的政府直接投资波动过大是重要原因。

地方政府投资冲动强烈，易热不易冷。从宏观调控角度看，政府投资

应该逆周期运行。但在我国，地方政府投资典型地体现为易热不易冷，部分表现为顺周期运行，即经济繁荣时，地方政府可支配财力增加时，往往更爱扩大投资，经济萧条时，受困于财力缩水，政府反而无法扩大投资稳定经济。

与之同时，在各项政府职能属地化管理的体制背景下，地方政府为扩大投资往往会忽视环境保护、土地开发管理等方面的要求，由此滋生诸多结构性经济问题。

投资补贴过度、基础设施建设速度过快易诱发产能过剩。当前政府投资补贴主要体现为两种形式，一是国有企业的利润并不向公共财政上缴，相当于变相增加了国有企业的投资能力；二是地方政府招商引资竞争程度

过于强烈，对企业部门事前事后的投资补贴过度。这两者都会扭曲市场决策，导致一些行业出现产能过剩。后者中的一个典型体现是当前的新能源产业。

近些年来，尤其是经济刺激计划的出台，使得基础设施建设项目上马过多，钢铁、水泥等相关产业为满足短期激增的需求而大幅扩充产能。但这种短期激增的需求不可能持续下去。当受政府债务、金融风险等因素的干扰时，相关产业的产能过剩就出现了。我国近 20 年来产能过剩问题反复出现，从需求面来看，以基础设施建设为主体的政府直接投资波动过大是重要原因。

“土地财政”加“地方融资平台”的筹资模式难以为继。政府投资一般说来需要配套的外部融资手段。近年来地方政府逐步发展出“土地财政”加“地方融资平台”的建设融资机制，对于城市基础设施建设起到了较大的促进作用，但其负面作用日益凸显。

首先，正常的预算管理制度无法管理这类预算外循环的资金，进而导致城市建设行为缺乏必要的公共约束，浪费、腐败，以及好大喜功的市政建设难以避免。其次，土地出让收入是地方融资平台运转的基础，但地价、房价不断攀高的现实加剧了收入分配不公，高收入人群的投机性或投资性购房更是妨碍了社会和谐发展。其三，“地方融资平台”的筹资模式不透明、不规范，由此导致筹资本和金融风

险较高。

以审批和信贷控制的调控手段易扭曲经济结构。在现行体制下，中央政府主要采用事前项目审批制施加直接控制，以信贷控制、土地控制施加间接的影响。但这些手段都带有一定的行政性调控的色彩。政府主导和行政调控会致使经济结构进一步扭曲，出现效率不足、腐败等问题。

编制资本预算， 遏制地方政府不合理 投资冲动

理顺政府投资管理体制的总体思路是，让地方政府的投资融资行为公开化、透明化，推行统一完整的资本预算制度加以管理监督。当地方政府更关注政府投资的成本收益比时，中央政府应淡化行政审批的调控作用，通过对地方政府筹资总量的控制、对市场利率水平的调控，来实现对政府投资的宏观调控，发挥其促进宏观经济平稳增长的功能。

以制度保证基础设施建设遵循“适度超前”原则。当基础设施建设到一定规模和水平之后，再继续扩张将降低宏观经济效率。为此，基础设施建设应与经济发展水平相适应适度超前，但不能过度超前，建设时间应适度拉

长，为相关产业提供正确的市场信号。

我国基础设施建设将依然处于高峰期，城市基础设施、水利、环境保护设施等将是政府投资的重点。为此需要制定富有前瞻性、科学合理的城市规划和专项规划，确立中长期的项目建设计划，并严格实施。对于规划确需修改的，应经过社会公开讨论、人大批准等严格的程序。更重要的是，在实施积极财政政策时，不能仅仅看到政府投资项目见效快而力度过大，还需考虑到政府投资项目的长期影响，考虑到相关支撑行业的长期可持续发展。

建立以一般债和专项债为主体的地方政府新筹资机制。应在新修改《预算法》的框架下，加快《预算法实施条例》的修订，正式启动地方政府一般债和专项债的发行工作，并明确风险控制措施，替代“土地财政”加“地方政府融资平台”的原有的融资机制。与此同时，除部分政策性金融外，应切断地方政府直接从银行系统融资的渠道。地方政府发行一般债和专项债，应由中央政府实施总量控制和核准。中央政府的总量控制权限，将成为新形势下落实财政政策，实施宏观调控的抓手。

建立中长期资本预算制度，加强事后审计监督。缺乏统一完整的资本预算制度，地方政府可以随意动用相当一部分预算外管理财政资金和债务资金，使得政府债务管理失控，财政政策调控失效。

为此，应推动地方政府建立中长期资本预算制度，包括政府直接投资以及用于招商引资的投资性补贴。与现有的预算编制同步，每年均应单独编制资本预算，涵盖所有政府直接投资项目计划及其中长期的资金安排，项目所涉及的公共财政、政府性基金、债务性资金均应包括起来。

资本预算应经人大审批，同时向社会公布。审计机关应加强事后审计监督，及时对每年的资本预算执行情况以及单个投资项目进行审计。

以体制改革削弱地方政府不合理的投资冲动。地方政府不顾成本的投资冲动，是政府投资干扰宏观经济的体制性因素。对于地方政府偏好于扩大投资不能简单否定，而是应通过体制改革，削弱其不合理的投资冲动，确保其投资行为沿着增强本地居民福利、与宏观经济大局相适应的方向。

一是在政绩考核上，降低经济增长及其相关指标的权重，增加代表本地居民福利水平的指标。二是在中央与地方之间的财力分配上，在增值税的分成公式中增加常住人口、环境保护类指标，使得地方所获得分成收入与扩大投资之间的关联度下降。三是在政府职能配置以及支出责任分担上，改变一边倒的属地化管理倾向，将区域外部性较强的环保等职能上收到上级政府，通过不同级次政府间政府职能的相互制约，使得地方政府的一些不合理的投资行为直接受到限制。🔴

责编：朱禁强 美编：孙珍兰