

# 按计划原则加强政府投资管理

文◎ 国家发展和改革委员会投资研究所所长 罗云毅

“ 在市场化社会经济运行中，之所以要按计划原则对政府投资进行管理，因为政府投资与企业投资有若干根本不同点。从我国近年来政府投资计划管理的实践来看，要加强政府投资计划的科学性，按科学化、民主化原则完善政府投资决策程序；政府投资的计划管理体制应当是分层次的，但同时上级政府要保持对下级政府投资的高度控制，并且在政府投资体制改革中应进一步完善相关规定。

”

## 为什么要按计划原则对政府投资进行管理？

在市场化社会经济运行中，之所以要按计划原则对政府投资进行管理，是因为政府投资与企业投资比较有若干根本不同点。

首先，政府投资领域主要是公共性的经济基础设施和社会基础设施领域，其产品或服务大都具有较强的福利性质，投入的规模、时间和布局的决策，都以实现政府职能、满足基本公共需求为前提。各投资项目相互间是统一、协调、互补的紧密关系，而

不是优胜劣汰的竞争关系，这一特点从根本上决定了政府投资管理本质上不可能像市场机制那样由供求关系决定的价格水平变动自动调节。特别是从规模经济的角度考虑，许多公共投资项目的建设 and 运营范围往往超过行政区划的界限，因而不仅需要各区域间的大规模协作，还需要更高级政府的全盘考虑和协调各区域间的利害关系，进一步决定了政府投资必须通过严密统一的计划管理完成。

其次，由于我国当前政府体制改革还远远没有到位，对地方政府还没

有形成健全的约束机制，不少地方政府投资项目建设科学决策水平还较低，不足以充分保证投资项目的合理性和效率。近年来，各地源源不断产生的各种各样的“政绩工程”、“形象工程”，如具有现代化水平的大广场、纪念碑和漂亮的政府办公楼等。在我国现行体制下，对这类项目的上马，由于地方政府所具有的“绝对权威”，民众往往无可奈何，因此还不得不借助于上级政府的睿智、理性和权威，通过统一的计划管理加以限制。在地方建一座广场，或一座办公楼还要上级权力机关审批，这当然不是一种有效率的、理想的体制，但却现实环境中理智而无奈的选择。

第三，由于财力不足，不少地方政府都是通过债务融资方式进行投资项目建设，因此往往与其债务风险密切相关。在我国单一制政体下，下一级政府财政出现问题时，最终都要由上一级财政“兜底”。正是由于这种机制的缘故，我国预算法规定只有中央政府可以负债融资，地方政府未经批准不得负债融资，以免因地方政府债务规模失控引起财政危机。也正是

因为存在这样的机制（当然还有其他方面的体制因素），地方政府就可能产生所谓“道德风险”，即尽可能多借贷搞建设，对债务风险的控制也会比较放松。因此，即使下一级政府建立起较强的政府内部自我约束机制和外部社会监督机制，凡是实际上要由政府承担偿还债务的投资项目，也要由上级政府审批，以控制财政风险。

最后，与企业部门投资者由于能够获得投资收益提高的成果，因而有着强大的动力不断完善和改进投资管理、提高投资效益不同，政府投资的资金都直接或间接最终由纳税人承担，属公共资金。这必然导致政府投资责任约束形成机制的外部压力不足。不仅如此，更值得注意的是，由

于政府官员们也是“经济人”，便总是在自觉或不自觉地为自己的物质利益奋斗着，力图利用公共资源（其最重要的组成部分之一就是公共投资）实现自己利益最大化。在监督机制不健全的时候，公共投资就有可能成为某些官员牟利的工具。还应当指出的是，与支出规模和科目相对稳定的经常性支出相比，公共投资项目总是随着时间的变动而变动，在计划安排上具有大得多的弹性或灵活性，官员们手里也往往掌握着大得多的自由裁量权。

## 怎样按计划原则管理政府投资？

### 第一，加强政府投资计划的

科学性。从我国近年来政府投资计划管理实践的角度来看，加强政府投资计划的科学性应包括以下要点：

1、加强政府投资性支出与经常性支出的整体平衡。从社会经济全面和谐发展的角度考虑政府资源的合理配置，政府应把投资计划放到整个经济社会发展对政府资源需求安排的平衡中考虑，全面体现政府的战略、工作重心和次序安排，不能就投资论投资。例如，就我国一些地方政府的实际情况而言，相当一部分政府债务已不能按时清偿。这不仅可能导致财政危机，也严重影响国家诚信体系的建设，因而确保偿债支出是比上投资项目更重要的当务之急。

2、加强政府投资计划的全面性。在我国现行政府建设资金管理体制下，因各种财政性建设资金分散在不同部门，我国各级政府的投资主管部门编制的政府投资计划还往往不能反映政府投资的全貌，不能全面反映政府的长远发展目标和政策，极大地制约了政府资源运用效率的提高。因此，在编制政府资本性支出计划时，就要强化政府投资计划的全面性。应考虑整合各种财政性投资资源，将原来分散在各部门（财政、发改委、农业、铁路、交通、水利、城建等）的政府投资支出逐步集中到统一的计划文本中。可想而知，当原来分配配置的各种各样的政府投资项目集中在一起时，人们就应该更容易对政府投资结构的合理性和各类项目间的轻重缓急比较做出评价了。

需要强调的是，所谓财政性投资资源，不仅包括预算资金，还应包括那些最终要由政府承担债务风险的融资，如各类地方政府投资公司的投资。虽然因为这些公司至少在表面上是具有独立性的企业，进行独立核算，独立承担风险，因此，对将其投资计划列入政府投资计划的要求可能会引起争议，但这样做将有利于提高政府投资效率，减少政府的债务风险。发达国家的实践经验也证明了这一点。

3、加强政府投资计划的长期性、战略性。目前，我国各级政府的投资计划多为年度性的，这不利于体现政府发展战略目标和政策的一贯性、连续性，应考虑向编制周期性长期滚动计划的方向发展。为此，建

议各级政府将年度投资计划和后备投资项目库的基础上试编长期投资计划，计划期一般为3年或4年，为适应经济和社会环境的不断变化，可在不断滚动的基础上每年调整一次。一般来说，第一年的投资计划应只包括那些已被严格确定要进行建设，而且资金来源已经完全落实的项目，这样才可能使这些项目确实得到顺利实施。第二年的投资计划，在资金约束上可有所松动，但也只应包括那些资金来源已基本确定的项目。而第三年的投资计划应包括那些有可能获得资金，但来源尚未确定的项目。

从国际经验看，编制政府长期投资计划时要防止一种倾向，即政府投资计划综合部门为安抚各领域的强烈要求，往往将长期规划变成一个表述各部门投资意向的、妥协性的项目清单。可以想见的是，当这种情况出现时，编制政府长期投资规划的意义也就不存在了。另外，从我国体制改革的角度看，这一计划的重要意义还在于强调政府投资要按既定的经过论证和按一定程序批准的计划行事，约束政府首长的个人决策行为。

第二，按科学化、民主化原则完善政府投资决策程序。依据中共中央十六届三中全会提出的“完善政府重大经济社会问题的科学化、民主化、规范化决策程度，增强透明度和公众参与度”的原则，国务院2004年关于投资体制改革的决定进一步提出，政府投资项目的决策机制的改革要“坚持科学的决策规则和程序，提高政府投资项目决策的科学化、民主化水平”。我们认为，政府

投资决策机制民主化改革的关键是民众和立法机构参与政府投资决策的程度。从长远看，政府投资决策的民主化进程必然越来越体现在纳税人和立法机构的直接参与程度上。纳税人和立法机构的直接参与程度越高，民主化的水平也就越高。但这样的一个投资决策的民主化进程能走多快将取决于各种主客观条件的成熟程度。在这方面要考虑中国国情，实行渐进式改革，防止欲速不达。

我们认为在这方面可以走得快一点，可考虑在地方政府层次进行更积极的探索：一方面明确规定重大项目的标准，如投资额在一定规模以上的、项目、占整个政府投资一定比重的项目或债务融资额达到一定规模的项目等；另一方面以三峡工程决策模式为样本，明确规定将重大项目的决策权力从行政部门转到人民代表大会，使立法机构直接介入政府投资项目的决策程序。

第三，上级政府要保持对下级政府投资的高度控制。我们强调按计划原则管理政府投资并不是要把一切政府投资都由中央政府来管理，这在传统的计划体制下都做不到。政府投资的计划管理体制应当是分层次的，但同时上级政府对下级政府投资要保持控制也应当成为一条原则。

“国务院关于投资体制改革的决定”提出，对政府投资项目，要“按照项目性质，资金来源和事权划分，合理确定中央政府与地方政府之间、国务院投资主管部门与有关部门之间的项目审批权限”。在这一原则提法

下，究竟如何在上下级政府间划分政府投资项目的审批权限还没有明确，尚需要进一步探索，其核心问题就是上一级政府对下一级政府自己筹资进行建设的项目是否保持控制和审批权。

从我国当前管理和改革实践来看，似乎存在一种倾向，即只要下级政府是自己筹资而不是向上级政府要钱进行项目建设，下级政府就往往自行决策，不向上级政府申报，上级政府也往往予以默认。在关于如何合理划分政府投资项目审批权限的讨论中也有学者支持这一倾向，认为其符合简化审批程序大方向。

## 在政府投资体制改革中进一步完善相关规定

对上述倾向，我们认为值得讨论，不应轻易肯定，不应成为改革的方向。但根本的道理只有两点：一是对地方政府的约束机制还远不完善，还不得不借助上级政府的理性和权威；二是作为下级政府债务风险最终承担人的上级政府为避免道德风险损失，也必须对下级政府的投融资保持控制权。

从发达国家的情况看，美国是联邦制，各级地方政府都有相当大的独立决策权力，上一级政府一般不直接干预下一级政府的日常运行，对其

投资项目和投资规模也不从行政角度直接干预。但这绝不意味着上级政府对下级政府投资管理的放任。一旦下级政府出现财政危机，即不能按时偿还债务，上级政府绝不会伸出援助之手，按地方政府破产法规派出人员接管地方政府的相关权力，然后依法进入破产程序，包括削减公共工程和人员经费支出、组织债务清偿等。这几个控制手段的威力恐怕并不比直接的计划控制弱。

英国的政体是单一制，中央政府具有较高的权威。在英国的体制下，其地方政府的内部控制和外部控制都极其严密，投资项目要经反复论证才可能列入计划。但即使如此，中央政府还是不仅要对地方政府的财政、债务进行极其严格的管理，投资项目也要上报伦敦，待中央政府有关部门批准后才能执行。

我们建议，在政府投资体制改革中进一步完善相关规定，明确地将在上下级政府之间正确划分政府投资项目的审批权限，强化上级政府对下级政府投资规模和投资项目的审批作为加强和完善对政府投资的计划控制的一个重要方面。上级政府对下级政府的政府投资计划、包括投资规模和所有项目安排，不论其资金来源如何，都要保持计划控制权。当然，完全由下一级政府自筹的建设资金还要由该级政府统筹安排，其投资项目计划权还在该级政府，上一级政府只拥有审批权，不能直接安排。■

