

双循环格局下的政府投资优化研究

何代欣

(中国社会科学院,北京 100028)

内容提要:旨在畅通国内大循环,促进国内国际双循环的战略部署,落脚于全面促进消费,拓展投资空间,政府投资将扮演重要角色。研究发现,我国全社会固定资产投资和能够体现政府投资的城市市政公用设施建设固定资产投资,在过去数年都呈现了一定的波动。这是经济发展方式转变与财政扩张规模变化的结果。当然,我国政府投资长期服务于经济社会战略,作为全社会投资的重要组成部分,面临不少挑战,需要进行改革和调整。为了实现双循环格局下的政府投资优化,研究提出六个方面的建议:全面审视政府投资与宏观调控的关系;逐步探索并明确政府投资中财政作用方式和进入模式;建立防范化解政府投资风险的体制机制;将政府投资改革纳入财政体制改革、行政体制改革和金融改革的全局中;构建科学评估政府投资绩效和项目运行成效的管理办法;有序推进政府投资改革实施步骤并建立保障措施。

关键词:双循环 政府投资 投资体制 扩大内需 宏观调控

中图分类号:F812.45 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2020)11-0017-07

中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议提出,形成强大国内市场,构建新发展格局。坚持扩大内需这个战略基点,加快培育完整内需体系,把实施扩大内需战略同深化供给侧结构性改革有机结合起来,以创新驱动、高质量供给引领和创造新需求。要畅通国内大循环,促进国内国际双循环,全面促进消费,拓展投资空间。

上述部署,最终落脚于全面促进消费,拓展投资空间。事实上,构筑稳定的消费和投资循环,一直是中国宏观调控的重要目标。政府投资活动在国民经济循环中的作用不可或缺,这是实现扩大内需战略的基础。追溯理论,马斯格雷夫所设定的国民经济三部门(政府、企业和个人)循环中,政府投资活

动能够改善复杂经济环境下的经济活力不足,还能够熨平经济波动影响。新时代政府投资的作用如何定位?又面临哪些现实局面?亟待分析厘清。本文将首先梳理了现阶段中国政府投资活动的基本情况;而后,通过比对主要国家的政府投资模式,结合中国现实分析了现阶段面临的具体挑战及成因;最后,给出双循环格局下优化政府投资的策略与建议。

一、我国政府投资的现状

我国政府投资长期服务于经济社会战略,是全社会投资的重要组成部分。学界流行的一种观点认为,中国创造的经济增长奇迹,很大程度上是高储蓄率下的高投资率推动的。这其中,政府投资的作

[收稿日期]2020-10-19

[作者简介]何代欣,财经战略研究院财政研究室主任,副研究员。

[基金项目]国家自然科学基金面上项目“积极财政政策松弛地方政府借款约束的理论机制、趋势预测及管控策略”(项目编号:71973149);中国社会科学院哲学社会科学创新工程A类项目“加快建立现代财政制度研究”(项目编号:2020CJY01-A002)。

用又十分突出。为了准确定位我国政府投资的特征，本研究整理了全社会固定资产投资的演化趋势。考虑到国民经济统计核算科目中没有与政府投资直接对应的统计科目，本文以城市建设固定资产投资这一具有代表性的指标来标示政府投资，以此观察政府投资活动的变化。

为什么将城市市政公用设施建设固定资产投资作为政府投资的代理变量。主要有两方面的考虑，第一是投资的范围。按照统计规范，城市市政公用设施建设固定资产投资大致涵盖了供水、燃气、集中供热、轨道交通、桥梁隧道、排水、防洪、园林绿

化、市容环境卫生、地下综合管网等分类。这些内容是传统上政府直接负责的公共产品。虽然近年来PPP等模式引入，有了社会资本的进入，但总体来看上述范围的主要力量来自政府投入。第二是投资的影响。相对于其他政府投资活动需要一定转换周期，基础设施投入扩张全社会供给和需求有直接作用。一般来说，城市市政公用设施建设具有投资周期相对较长、资金规模可观的特点，因此将其作为分析政府投资对国民经济作用的观察窗口，具有一定的合理性。

表 1 2005 年-2018 年全国固定资产投资情况

| 年份 | 城市建设固定资产投资(亿元)① | 全社会固定资产投资(亿元) | ①占全社会固定资产投资的比重 | 国内生产总值(亿元) | ①占国内生产总值的比重 |
|------|-----------------|---------------|----------------|------------|-------------|
| 2005 | 5602.20 | 88774 | 6.31% | 187318.90 | 2.99% |
| 2006 | 5765.10 | 109998 | 5.24% | 219438.50 | 2.63% |
| 2007 | 6418.90 | 137324 | 4.67% | 270092.30 | 2.38% |
| 2008 | 7368.20 | 172828 | 4.26% | 319244.60 | 2.31% |
| 2009 | 10641.47 | 224599 | 4.74% | 348517.70 | 3.05% |
| 2010 | 13363.90 | 251684 | 5.31% | 412119.30 | 3.24% |
| 2011 | 13934.20 | 311485 | 4.47% | 487940.20 | 2.86% |
| 2012 | 15296.40 | 374695 | 4.08% | 538580.00 | 2.84% |
| 2013 | 16350.00 | 446294 | 3.66% | 592963.20 | 2.76% |
| 2014 | 16245.03 | 512021 | 3.17% | 643563.10 | 2.52% |
| 2015 | 16204.44 | 562000 | 2.88% | 688858.20 | 2.35% |
| 2016 | 17459.97 | 606466 | 2.88% | 746395.10 | 2.34% |
| 2017 | 19327.61 | 641238 | 3.01% | 832035.90 | 2.32% |
| 2018 | 20123.18 | 645675 | 3.12% | 919281.10 | 2.19% |

资料来源:Wind 数据库。经过国家统计局官方数据比对。

表 1 显示,2005 年-2018 年,我国全社会固定资产投资和城市市政公用设施建设固定资产投资不断增长。这是全社会投资和政府投资不断增加的直接表现。从政府投资占全社会投资占比看,2005 年-2008 年是一个下降区间,而 2008 年-2012 年有一定的恢复增长,2013 年开始再次下滑。这从侧面说明,政府投资在全社会投资中的作用有进一步提升的空间。从政府投资占 GDP 角度看,2008 年和 2009 年是城市市政公用设施建设固定资产投资占国内生产总值最高的年份,均值为 3.15%。此后,这

一占比缓慢下滑,2018 年仅为 2.19%。上述两个情况表明,我国政府投资在促进投资增长和促进经济增长方面的作用可以更加突出。

进一步,我们来拆解城市市政公用设施建设固定资产投资资金来源。这是观察政府投资构成的关键细节。表 2 拉长了数据的时间段,将改革开放以来 1978 年至 2018 年的资金来源进行汇总。研究采用统计局的口径,有七个类别,分为:中央财政拨款、地方财政拨款、国内贷款、债券、利用外资、自筹资金和其他资金。

表 2 1978 年-2018 年城市市政公用设施建设固定资产投资资金来源

单位:亿元

| 年份 | 中央财政拨款 | 地方财政拨款 | 国内贷款 | 债券 | 利用外资 | 自筹资金 | 其他资金 |
|------|--------|---------|---------|--------|--------|---------|---------|
| 1978 | 6.40 | | | | | | |
| 1980 | 6.10 | | 0.10 | | | 8.20 | |
| 1981 | 5.30 | | 0.40 | | | 13.80 | 0.50 |
| 1982 | 8.60 | | 1.00 | | | 16.50 | 1.10 |
| 1983 | 8.20 | | 0.90 | | | 17.20 | 2.20 |
| 1984 | 11.80 | | 2.10 | | | 25.50 | 2.30 |
| 1985 | 13.90 | | 3.10 | | 0.10 | 40.90 | 5.80 |
| 1986 | 13.20 | | 3.10 | | 0.10 | 57.40 | 6.00 |
| 1987 | 13.40 | | 6.20 | | 1.30 | 61.40 | 7.70 |
| 1988 | 10.20 | | 7.10 | | 1.60 | 78.00 | 15.70 |
| 1989 | 9.70 | | 6.00 | | 1.50 | 72.90 | 16.70 |
| 1990 | 7.40 | | 11.00 | | 2.20 | 82.20 | 18.40 |
| 1991 | 8.60 | | 25.50 | | 6.00 | 108.10 | 21.90 |
| 1992 | 9.90 | | 43.10 | | 10.30 | 180.40 | 38.90 |
| 1993 | 15.90 | | 72.80 | | 20.80 | 304.50 | 107.60 |
| 1994 | 27.90 | | 58.30 | | 64.20 | 397.10 | 118.00 |
| 1995 | 24.20 | | 65.10 | | 84.90 | 493.30 | 140.00 |
| 1996 | 34.80 | | 122.20 | 4.90 | 105.60 | 486.10 | 117.50 |
| 1997 | 43.00 | | 165.30 | 3.20 | 129.50 | 554.30 | 161.40 |
| 1998 | 100.20 | | 284.80 | 40.60 | 110.10 | 600.40 | 210.60 |
| 1999 | 173.80 | | 357.80 | 56.20 | 68.60 | 595.20 | 201.90 |
| 2000 | 222.00 | | 428.60 | 29.00 | 76.70 | 682.70 | 301.50 |
| 2001 | 104.90 | 379.10 | 603.40 | 16.80 | 97.80 | 636.40 | 274.50 |
| 2002 | 96.30 | 516.90 | 743.80 | 7.30 | 109.60 | 866.30 | 365.70 |
| 2003 | 118.90 | 733.40 | 1435.40 | 17.40 | 90.00 | 1350.20 | 398.00 |
| 2004 | 63.00 | 938.40 | 1468.00 | 8.50 | 87.20 | 1372.90 | 445.00 |
| 2005 | 63.90 | 1050.60 | 1805.90 | 5.20 | 170.00 | 1728.00 | 453.00 |
| 2006 | 89.20 | 1339.00 | 1880.50 | 16.40 | 92.90 | 1638.10 | 379.20 |
| 2007 | 77.30 | 1925.70 | 1763.70 | 29.50 | 73.10 | 1635.70 | 409.00 |
| 2008 | 72.70 | 2143.90 | 2037.00 | 27.80 | 91.20 | 1980.10 | 537.60 |
| 2009 | 112.90 | 2705.10 | 4034.80 | 120.80 | 66.10 | 2487.10 | 950.70 |
| 2010 | 206.00 | 4465.60 | 4615.60 | 49.10 | 113.80 | 3058.90 | 1125.20 |
| 2011 | 166.33 | 4555.63 | 3992.76 | 111.56 | 100.34 | 3478.65 | 1103.87 |
| 2012 | 171.10 | 4446.60 | 4366.70 | 26.80 | 150.80 | 3740.50 | 1766.40 |
| 2013 | 147.50 | 3573.20 | 4218.00 | 41.80 | 62.20 | 4714.10 | 2377.70 |
| 2014 | 102.20 | 4135.20 | 4383.10 | 96.00 | 42.00 | 4294.70 | 2046.70 |
| 2015 | 202.06 | 4406.40 | 3986.32 | 189.09 | 46.59 | 4258.03 | 2187.28 |
| 2016 | 119.44 | 5183.70 | 4338.72 | 133.39 | 34.64 | 3963.57 | 2603.01 |
| 2017 | 290.45 | 5465.73 | 4987.50 | 163.20 | 28.70 | 4997.84 | 2311.67 |
| 2018 | 255.24 | 4552.30 | 4508.97 | 117.23 | 46.88 | 5105.18 | 3253.49 |

资料来源:Wind 数据库。经过国家统计局官方数据比对。

表2所示,中央财政拨款、地方财政拨款和自筹资金是2000年之前,城市市政公用设施建设固定资产投资资金的主要来源。而在2003年以后,自

筹资金和其他资金的规模不断增加。这说明,虽然是典型的公共产品投入,多样化的资金注入已成趋势(见图1、2)。

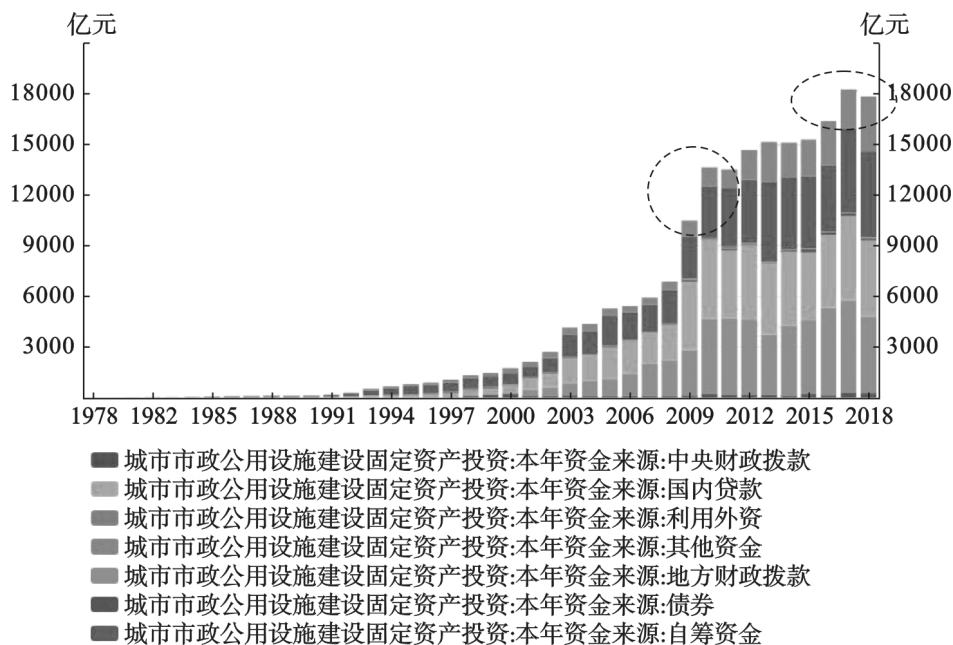


图1 城市市政公用设施建设固定资产投资资金来源(1978-2018)

图1中2009年附近的第一个虚线圈反映了当年的积极财政政策在增加城市市政公用设施投资中的努力;2017年附近的第二个虚线圈标注了新一轮积极财政政策尤其是中央财政赤字不断扩张和PPP模式全面推进后,城市市政公用设施投资的提振。

回过头来,我们再观测全社会固定资产投资的资金来源。如图2所示,应当讲,2013年以后来自国家预算内资金的固定资产投资占比开始增加。外资所占比例的减少与预算内资金和国内贷款比例增加同时发生。

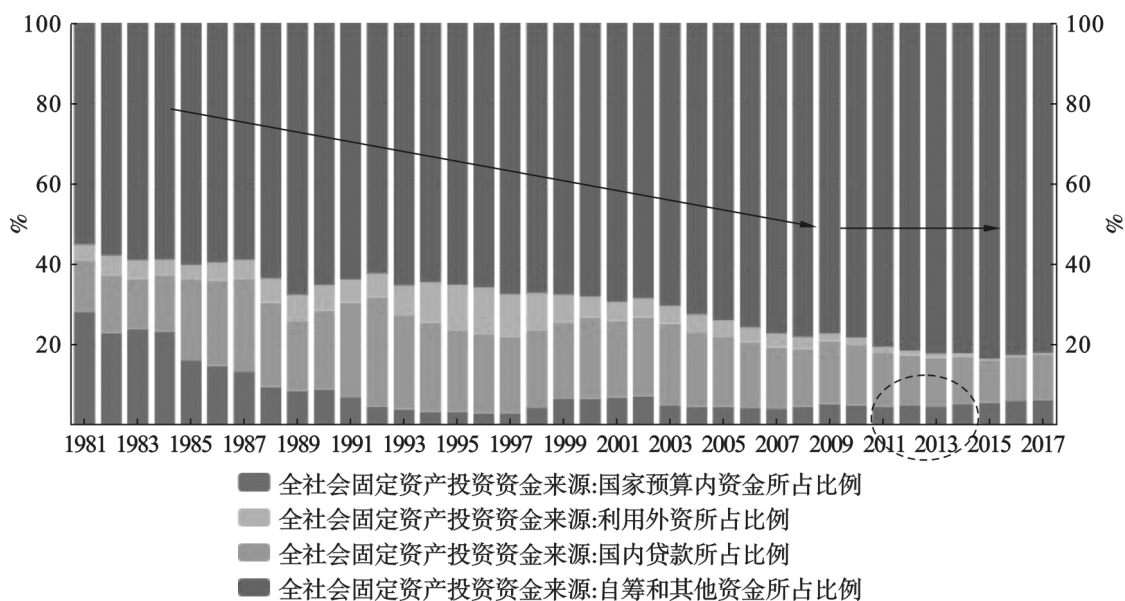


图2 全社会固定资产投资资金来源占比构成(1981-2017)

上述情况说明,我国投资特别是政府投资在过去 40 年中,还是呈现出了一系列的波动。这些波动背后是经济循环中的全社会投资定位及政府投资定位的变化。事实上,当中央将扩大内需作为中国转型增长的战略基点后,扩大内需为主导的促进消费亟需相关投资,尤其是政府投资作为支撑。这也是要畅通国内大循环,促进国内国际双循环,全面促进消费,拓展投资空间的逻辑主线。

二、拓展政府投资国际经验及国内挑战

拓展投资空间的第一步是政府投资当有所作为。这不仅牵涉到投资规模的多寡,而且关系到诸如投资体制改革、任务目标、模式选择、政策执行、经验积累和风险防范等一系列关键性环节的调整。本研究整理了主要发达国家,包括:美国、德国、英国、法国和日本的相关经验。结合我国的情况,研

表 3 主要国家政府投资基本情况

| 环节 | 美国 | 德国 | 英国 | 法国 | 日本 |
|-----------|---|--|--|--|---|
| 体制沿革 | ①战后到 70 年代公路以外市场为主②70 年代后全面放开垄断、政府作用显著降低 | ①1950~1990 三阶段私有化②1990 年以后铁路和电信才有市场机制 | ①战后到 70 年代凯恩斯主义式政府投资②1979~1990 私有化政府退出③90 后政企合营的探索 | ①战后到 80 年代中央政府主导②之后尝试调动地方积极性、授权模式(中央制) | ①战后到 70 年代除教育以外政府为主②70 年代后重视项目运营绩效 |
| 改革目标 | ①为减税减支创造条件(86 税改)②最大程度发挥市场机制作用 | ①优化宏观调控②提升投资效率③经济平稳运行 | ①化解财政负担过重问题②提升基建投资效率 | ①解决快速城市化以后的基建维护与更新②提升项目运营绩效 | ①发挥政府应有作用,金融、财税和投资政策重新组合②探索多元化投资方式 |
| 模式选择 | ①纯私人投资、政府引导②利用强大资本市场推进 PPP 和 REITS③形成三级预算体制 | ①缓慢引入市场机制②国企改革为主③利用市场机制、不排斥民间资本但没有强推的时间表 | ①政府分级负责项目审批、运营和监管②鼓励 PFI 模式私人资本进入以减轻财政压力 | 具有租赁特征的特许经营模式,无需私有化过程。按契约办事,引入保险 | ①财政与政策性金融担保的模式②大型国有企业民营化:电信、铁路、邮政(处置大财团) |
| 政策执行 | ①全面取消垄断部门:航空、铁路、电信、能源②理顺公共资金供给机制:地方、中央和基金分担 | ①公有制主导②积极引入竞争机制,不以私有化为目标③制定并严格执行地方政府投资规划 | ①售出项目资产②自由竞争、政府补贴、政府购买③所有行动规范、透明、独立监督 | ①制定与宏观调控结合的中长期发展规划②确定投资主体③确定运营方式 | ①制度建设②法规建设③金融市场建设 |
| 经验启示 | ①在较为完善的基础设施建成后利用市场机制形成的独特模式②政府压力逐步减轻,但新基建建设也遇到困难(高铁和数字设施) | ①社会主义市场经济模式②政府积极有为③竞争是解决效率问题的办法 | ①放权竞争②搭建合作平台③政府高效运作,商业银行作用突出 | ①遵守契约机制②政府体制灵活③制定收益和风险预先分担方案 | ①国企渐进式改革②带动民间资本③塑造金融市场 |
| 政府融资及风险防范 | ①依靠市政债融资、利用金融市场透明运作防风险②国会、政府和公众监督政府投资全流程 | ①财政投入②银行贷款③地方债、租金或运营所得 | ①提供不同融资模式和风险层级的合作方式②项目融资为主,项目有限责任 | ①地方税、经营开发与分担税费、规划开发税、国家拨款、各种基金补充②贷款担保、租金公共定价 | ①用之前国企出让所得为后来改革积累经验和资金②发挥国会在 PPP 项目风险中的作用 |

资料来源:本研究整理。资料部分线索来源于:王秀云.城市基础设施投资体制改革[M].中国金融出版社,2020 年版。

究总结了双循环格局下我国政府投资可能面临的挑战。

从国际经验看,建立适应不同环境的政府投资体制机制,是应对复杂宏观形势,推动战略目标尽快落地见效的重要抓手。回到眼下,2020年中央政府加大融资力度,新增预算资金规模超过2万亿;地方亦加快各类政府债务融资力度——全国发行地方政府债券49584亿元,较2019年1-8月39626亿元同比增加25.1%。这些资金迅速起到了兜底经济运行的支撑作用。但也应看到,当前疏通政府投资渠道的压力不小,具体表现为:资金进入领域的选择标准模糊和资金风险的管控难度加大等问题开始显现。为了统筹推进中央决策部署,发挥政府投资在畅通国内大循环,促进国内国际双循环,拓展投资空间的枢纽作用,研究提出应健全市场化投资机制与政府投资活动之间的协作关系,从纵向政府投资职能划分、横向部门协调及发挥市场在资源配置中决定性作用等角度切入,化解政府投资渠道运行不畅的难题。对比经验、结合启示,我们将具体挑战及成因归纳为如下几个方面:

一是政府投资在宏观调控中的定位不清。更加积极有为的财政政策要求政府投资主动发挥作用。而2012年以后,政府投资对宏观调控的贡献有所减弱——以城市市政公用设施建设固定资产投资资金来源为例:2012-2018年,财政拨款(中央+地方)占社会总投资的比重不断降低。这直接导致该项投资年度同比增速(实际完成额)在2014年前后出现了负增长,为-0.63%。造成这一局面的原因一部分是各级财政收支压力较大、政府投资能力有所降低,还有一部分是PPP等融资方式全面进入,投资渠道有所拓宽。但2020年,整个经济形势有较大变化,我国宏观调控已转向为规模性扩张,财政政策更加积极有为。为此,政府投资所扮演的角色定位,需要进一步明确。

二是政府资金进入投资领域的作用方式与运行模式有待明确。供给侧结构性改革以来,政府资金进入投资领域方式和模式不断调整。社会资本一直受到鼓励。但回过头来,政府资金发挥什

么作用、如何发挥作用却鲜有提及。事实上,只有政府资金找准在投资领域的位置,才能给社会资本留出位置。一个很大的误区是:政府投资往往依据可动用的预算规模来确定活动范围——钱多则多选择一些项目,钱不够则少做点事。长此以往,恐怕难以体现政府投资在经济社会发展中的真正价值。

三是管控政府投资风险的经验欠缺。要对政府投资领域中的项目实施全流程风险管理本身就是一项比较困难的任务。即使交由专业的项目风险管理机构,也有大量工作需要政府自己来履行。目前来看,为了应对各种不确定性风险,如何与其他出资方分担项目风险,又怎样依据市场规则处置纠纷,再如何阻断项目风险扩散传导都应有所准备。

四是部门间协调推进政府投资体制改革的动力不足。当今的政府投资不仅涉及财政出资,还牵扯到金融运转以及行政推动。落实2016年颁布的《中共中央 国务院关于深化投资体制改革的意见》的关键,很可能在推动部门间协调机制的形成。同时,现阶段政府投资的大规模推进亟需依靠金融市场来实现资源优化配置。

五是评估项目投资绩效的方式方法较为落后。传统的项目绩效评估方式多表现为重形式、轻实效。尤其是那些见效周期较长、运营管理复杂程度较高的民生工程,大都缺乏行之有效的追踪评价办法。而长期来看,政府投资或许会从经济效益型的工程项目逐步退出,进而转向更多的民生福利项目。从这个意义上讲,现行的项目绩效评估方式方法已经落后于优化政府投资决策的需要,亟需改革调整。

六是健全市场化投资机制的改革试点进展还不充分。渐进式改革是中国发展模式的有益经验。市场化政府投资改革试点更是多年来始终坚持的方向。调研发现,由于传统的政府投资改革试点办法比较简单粗放、选择领域和执行措施较为随意,导致一些积累的所谓经验,推广效果远不及预期。上述问题产生的根源很多是缺乏科学有效的试点办法和评估试点效果的检验方法。为此,我们投资体制改革需要引入更加可信、可靠的科学手段,来

推动未来改革试点的有序展开。

三、双循环格局下的政府投资优化

1.全面审视政府投资与宏观调控的关系

可能长期实施的积极财政政策和松紧适度的货币政策,要求政府投资保持一定的活跃度。政府有效投资不仅是宏观调控的基本要求,也是引导社会预期、稳定市场运行的“压舱石”。在经济发展不确定性增加,供需失衡可能性增大的局面下,应将优化和改进政府投资作为实现调控目标、落实宏观政策的重要抓手。

2.逐步探索并明确政府投资中财政作用方式和进入模式

我国财政收支压力增加局面下,财政作用方式当以逐步缩减直接投资规模和范围,引导社会资本进入为主。借鉴德国和日本模式,政府主导下的项目投资市场化可成为主要办法。财政进入政府投资领域应局限在公共事业领域,以增进社会福利为主要目标。参与有盈利特征的项目时,也应注重市场效益,政府投资在保本经营后让渡部分经济利益给市场主体,营造鼓励社会资本进入的合作氛围。

3.建立防范化解政府投资风险的体制机制

引入市场化的项目及资金保险机制,化解项目投资和运行中的风险分担问题。尊重市场契约、保护投资人权益,尽快建立公开、公平的纠纷处置办法。以市场机制防范融资风险,并加强对政府投资项目的金融监管,使项目本身承担应有的风险责任,及时阻断风险向其他领域传导,产生不稳定因素。

4.将政府投资改革纳入财政体制改革、行政体制改革和金融改革的全局中

财政体制改革中的政府间事权与支出责任划分中,牵涉到大量的政府投资问题。后续相关落实条例应当体现政府投资体制改革的内容。行政体制改革是解决市场准入、化解体制性垄断的办法,提高政府投资效率应有行政体制改革的配合。金融改革全面影响政府投资和融资行为,建议学习借鉴德国模式,为政府投资搭建专属的金融市场,进一步健全市场化投资机制的形成。

5.构建科学评估政府投资绩效和项目运行成效的管理办法

宏观层面应关注政府投资与民间投资是否存在最优匹配状态,中观层面应关注政府投资是否解决了发展转型中的“卡脖子”问题,微观层面关注项目投资及运营绩效是否符合预期,并发现问题所在。为此,应在政府投资项目中预留评估资金,以政府采购方式引入独立评估机构,向相关方开放各类数据资源尤其是微观数据资源。学习借鉴亚洲开发银行的做法,探索利用学术研究方法,科学评估政府投资绩效和项目运营成效。

6.有序推进政府投资改革实施步骤并建立保障措施

推进政府投资体制改革除了明确改革方向,还应关注改革步骤。可采用随机试点的方式在不同区域和不同类别项目中,推进不同的改革步骤,以此验证哪一种实施步骤可能更加有效。最新的随机实地试验方法(逐步取代现有的综合指标评价法)在印度、美国俄勒冈州都有应用于政府投资体制改革中,并被证明科学有效且利于推广。我们也有条件学习借鉴。同时,政府投资体制改革还应特别注意保障措施跟进,这也需要通过试点实验方式来不断探索。

参考文献:

- [1] 高培勇.新时代中国财税体制改革的理论逻辑[J].财政研究,2018(11):11-16.
- [2] 楼继伟.40年重大财税改革的回顾[M].中国财政经济出版社,2018年版.
- [3] 刘遵义.试论双循环[J].比较,2020(5):16-26.
- [4] 杨志勇.投资要适应经济高质量发展[J].理论导报,2018(11):60.
- [5] 何代欣.向规模性政策转型:更加积极有为地扩大内需——中国应对复杂环境与外部冲击的选择[J].地方财政研究,2020(6):21-27.
- [6] 何代欣.大国财政政策之路:导向、模式与策略[J].财政研究,2020(10):31-41.
- [7] 徐林.扩大内需的政策内涵[J].比较,2020(4):67-80.
- [8] 王秀云.城市基础设施投资体制改革[M].中国金融出版社,2020年版.

【责任编辑 陆成林】