

我国地方政府偏重基础设施投入的原因及其影响

蔡伟贤

内容提要：本文探讨了我国地方政府偏重基础设施投入的原因，认为财政分权与相对绩效考核相结合的混合激励结构为地方政府基础设施建设提供了强大的内在激励。分析了这种激励机制导致地方政府财政支出结构失衡所带来的影响。

关键词：基础设施 财政分权 财政支出结构 主成分分析法

作者：厦门大学经济研究所博士研究生。

改革开放30年来，我国基础设施水平发生了翻天覆地的变化，即使是在内地城镇，宽广的马路、开阔的市容规划常常让世人惊诧不已。我国的财政体制使得公共投入的责任更多地落在地方政府身上，在基础设施建设上，我国演绎出了一个非常有效的机制，大大领先于同水平发展中国家。但在充分肯定这个有效机制的同时，也应该看到逐步显露出来的一些矛盾，需要注意适当调整。

一、地方政府偏重基础设施投入的原因

大量经济学研究文献发现，一个国家的基础设施水平是它的政府治理水平、政治的管理模式以及地方分权竞争效率的典型体现。对于欧美发达国家而言，政治分权和经济分权体制都高度成熟而稳定，因而国际文献更多地关注公共财政资源向基础设施领域的分配如何受选民或党派行为的影响。但我国是政治上高度集权而经济上高度分权的，地方政府控制着地方的土地、企业、能源和原材料等大量资源，地方基础设施建设的责任更多在地方政府身上。要有效地解释我国基础设施得以显著改善的原因，需要从地方政府面对的激励入手。

在经济上，我国是高度分权的，地方经济分权的最重要特征是地方政府控制着我国大部分的经济资源。例如，我国地方财政支出占全国财政支出的比例远高于世界上的主要联邦制国家，从20世纪80年代中后期开始，地方财政支出占全国财政支出的比例基本稳定在70%左右。这与经济分权形成对照，在政治上，中央政府拥有对地方官员的任免权，这是我国现有政治体制非常重要的特征。这种与经济分权相配合的政治上的中央集权在我国产生了“向上负责”的政治激励与治理模式。

我国多级政府财政分权和政治集权相结合的分权模式把公共部门的多任务目标治理变成了地方政府之间简单的标尺竞争机制，制造了地方政府间为增长而竞争的发展共识和强大激励。M型经济结构使得地区之间的标尺竞争为中央政府提供了反映地方政府绩效的有效信息，GDP增长率和财政收入增长率成为考核地方政府官员政绩的两个最重要指标，地方政府

官员根据经济增长和财政收入增长绩效获得晋升机会，因而更加注重能够很快在经济增长上获得效果的工作，而对其它长期目标则相对忽视。为了实现经济上的竞争优势，对缺乏货币干预手段的地方政府来说，财政手段就显得非常重要。^① 在财政投入上，经济建设支出和大规模的基础建设支出在提升地方经济发展水平和城市面貌的短期效果更显著，而教育和医疗等方面的投入对短期经济增长效果不显著，因而地方政府在安排财政支出结构上存在明显的偏向：在基本建设上热情高涨甚至过度供给，而在教育、医疗等公共服务上则缺乏动力、供给不足。

另一方面，对于地方政府而言，标尺竞争的重要策略之一就是为地方经济招商引资。然而外资对投资所在地的投资环境有较高要求，这就派生了地方政府对改善地方基础设施的内在激励，影响了地方财政支出结构，地方政府从而扩大在基础设施上的投入，挤占了在公共服务（尤其是卫生服务）方面的投入。

二、中国式分权体制的影响

我国的分权式改革在很大程度上是将整个经济当作一个大的政治组织来看的，中央政府在组织内部通过“分权”模拟出一个类似企业组织的激励机制，但又缺乏一个外部的充分统计量指标可以对官员进行客观评估。基于相对绩效评估的激励手段就是职务晋升，^② 上级政府通过考察下一级政府辖区内的经济发展（尤其是 GDP 和财政收入）的相对绩效来晋升官员。在缺乏统计量的政绩考核体系下，相对 GDP 和财政收入增长可能是一种次优的考核官员政绩的具有信息量的指标，这种财政分权与相对绩效评估相结合的体制弊端也日益显现。其中最主要的方面就体现在地方财政提供教育和医疗等公共服务上，地方政府的目标相对社会目标来说更加短期化，在地方政府的官员根据经济增长绩效和财政收入指标获得晋升的体制下，地方政府官员会更加注重能够很快在经济增长上获得效果的工作，而对其它长期目标则相对忽视。教育和医疗的发展就是对于经济增长短期效果不显著，但从长期来看非常重要的目标，因而对教育和医疗采取了“甩包袱”的做法，进行了大规模的市场化改革，使得这些公共服务的财政投入相对不足。

在财政分权体制下，地方政府在安排支出结构上存在明显的偏向：在基本建设上热情高涨而过度供给，在人力资本和公共服务投资上则缺乏动力、供给不足。在基础设施投资上演绎出了一个罕见的有效机制，大大领先于同水平发展中国家，而教育、卫生等其它公共服务投入却令人尴尬的不足。从跨国比较来看，1995 年，我国（包括各级地方政府）的教育投资大约占国民生产总值的 2.5%，同时国民生成总值中大约 30% 用于实物投资，在美国，相应的数字分别是 5.4% 和 17%；俄罗斯 35 个大城市中，1992-1997 年间，教育在财政总支出的比重从 19.4% 稳步上升到 22.9%，在教育、卫生和文化教育三项上的支出比重一直维持在 40% 的水平，而我国地方政府同期支出在教育和科教文卫上的比重仅为 15% 和不足 25%。

1994 年以来我国地方财政支出结构的扭曲甚至还有持续加剧的趋势，以教育为例，依

^① 关于这一观点可参见卢盛荣（2008）和李永友等（2008）的相关论述。

^② 关于这一理论逻辑的详细讨论可参见王永钦等：《中国的大国发展道路——论分权式改革的得失》，《经济研究》，2007（1）：pp. 7-8。

据 1986 年施行的《义务教育法》，义务教育经费主要由地方财政承担，逃避责任、挪用教育经费等一度成为地方政府简单的集体选择，针对这一情况，国家在 20 世纪 80 年代末确立了财政预算内教育拨款占 GDP 的比重在 20 世纪 90 年代中期或到 2000 年应达到发展中国家 4% 的平均水平的目标，^① 1996 年国家进一步将“科教兴国”立为基本国策，要求加大教育投入。然而仅从“教育经费占 GDP 的 4%”这一目标来看，无论是用预算内教育经费或者全部财政教育经费计算，这个目标至今没有一年达到过。1992 年以来，预算内教育经费占 GDP 的比重从没有超过 3%，全部财政性教育经费占 GDP 比重也一直在 3.5% 以下。^②

三、结论与展望

综合以上分析可知，我国的财政分权体制能较好的保障高质量的基础设施建设，财政分权和相对绩效考核相结合的混合激励结构为地方政府基础设施建设提供了强大的激励。改革开放 30 年来，我国基础设施投资的显著改善就是中国式的政府治理体制和财政分权体制的结果。

在我国 30 年的经济高速增长中，基础设施投资大大领先于同水平发展我国国家，发挥了举足轻重的作用。但是像教育、医疗等对经济发展和提高居民福利来说非常重要的公共服务投入却相对不足，这种基于政绩考核下的地方政府标尺竞争，导致地方政府在安排财政支出结构上存在明显的偏向，重基本建设等生产性支出，而轻人力资本投资、公共服务等非生产性支出，造成公共支出结构的严重扭曲，1994 年以来，这种扭曲有进一步持续加剧的趋势，这不利于经济的良性健康发展。因此，我国需要进行制度创新来保障非生产性支出达到合理水平。

参考文献：

1. 范九利等：《基础设施资本与经济增长关系的研究文献综述》，《上海经济研究》2004 年第 1 期。
2. 傅勇、张晏：《我国式分权与财政支出结构偏向：为增长而竞争的代价》，《管理世界》2007 年第 3 期。
3. 李伯溪、刘德顺：《我国基础设施水平与经济增长的区域比较分析》，《管理世界》1995 年第 2 期。
4. 李永友等：《辖区竞争、策略性财政政策与 FDI 增长绩效的区域特征》，《经济研究》2008 年第 5 期。
5. 卢盛荣：《中国转型期货币政策地区效应的实证研究》，经济科学出版社 2008 年版。
6. 青木昌彦、吴敬琏编：《从威权到民主：可持续发展的政治经济学》，中信出版社 2008 年版。
7. 王世磊、张军：《我国地方官员为什么要改善基础设施？》，《经济学（季刊）》2008 年第 1 期。
8. 王永钦等：《中国的大国发展道路——论分权式改革的得失》，《经济研究》2007 年第 1 期。
9. 张军等：《我国为什么拥有了良好的基础设施？》，《经济研究》2007 年第 3 期。

作者单位：厦门大学经济研究所

邮 编：361005

^① 该目标正式列入 1993 年的《中国教育改革和发展纲要》，之后又在 1995 年颁布的《中华人民共和国教育法》中作了明文规定。保障教育经费的“三个增长”的要求也在《纲要》和《教育法》中得到同步强调。

^② 关于这方面的论述可详细参见傅勇、张晏：《我国式分权与财政支出结构偏向：为增长而竞争的代价》，《管理世界》，2007（3）：PP.4-5。