

中央政府投资的法律规范

学校编码: 10384

分类号_____密级_____

学号: 12920061150491

UDC_____

厦 门 大 学

硕 士 学 位 论 文

中央政府投资的法律规范

Central Government Investment Regulated by Law

王 兴 杰

王兴杰

指导教师: 卢炯星教授

指导教师姓名: 卢炯星 教授

专业名称: 经 济 法 学

论文提交日期: 2009 年 4 月

论文答辩时间: 2009 年 月

学位授予日期: 2009 年 月

答辩委员会主席: _____

评 阅 人: _____

厦 门 大 学

2009 年 4 月

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月

内容摘要

随着社会主义市场经济体制的健全、完善及政府职能的转变，中央政府投资因其自身的特殊性而广受关注；但更因现行投资法律和体制存在诸多问题，导致中央政府投资不科学、不民主、效益低下而广受民众责怨。在世界金融危机大环境下，为化解危机，国务院公布了高达4万亿元人民币的“救经济”投资措施。这样，探究中央政府投资的法律规范问题既具有理论意义，也具有很重要的现实意义。本文在法学、经济学、公共管理学等多学科基础上，主要运用系统研究方法和比较研究方法——包括微观比较和宏观比较，对中央政府投资主要问题作了多学科视角的系统比较探究，以期抛砖引玉。

全文包括引言和结语在内，共有七部分。

文章第一章，首先对中央政府投资的有关概念作了明确界定，并在公共产品理论与公共财政理论、公共选择理论和宏观调控法理论的基础上，重点论述市场失灵与政府失灵问题，提出中央政府投资存在的合理性与受法律规范的必要性。同时，该部分重点论述了文章所要解决的政府投资立法问题与政府投资体制方面所存在的主要问题。

文章第二章，紧跟第一章中所提出的政府投资立法问题，在论述政府投资立法价值取向和立法原则基础上，探究性地提出了解决政府投资立法问题的建议。

文章第三章，针对第一章提出的政府投资体制方面所存在的中央政府投资范围问题作了探究，在分析相关理论的一般性界定和确定原则的基础上，借鉴域外有关经验，明确中央政府投资职责后，确定了中央政府的投资范围。

文章第四章，针对第一章提出的政府投资体制方面所存在的中央政府投资决策问题作了探究，在借鉴域外经验的基础上，提出了符合我国国体和政体的解决中央政府投资决策问题的建议。

文章第五章，针对第一章提出的政府投资体制方面所存在的中央政府投资监督和责任机制问题作了探究，在借鉴域外经验的基础上，提出了完善我国中央政府投资监督和责任机制的意见。

关键词：政府投资；投资体制；法律规范

ABSTRACT

With the improvement of socialist market economy and transformation of governments' roles, central government investment has gained extensive attention for its own characteristics. But it has also been criticized for being unscientific, undemocratic and low-efficient resulted from problems existing in the current investment system and legislation. Under the world financial crisis circumstances, the State Council issued an economic bailout of 4 trillion yuan to end the crisis. Thus the research into legislation on central government investment has not only theoretical values but also an inspiration to practice. Aimed at casting some light on this research subject and starting more exchanges of valuable views, this thesis explores the major problems of government investment from a wide variety of subjects ,such as law, economics and public management, and adopts a systematic and comparative method, including macro-comparison and micro-comparison.

The whole text is comprised of 7 parts including introduction and conclusions.

The first chapter makes clear definitions related to central government investment and mainly deals with the problems of market failure and government failure, based on theories of public goods, public finance and public choice as well as macroeconomic regulation law theory. It justifies the existence of central government investment and demonstrates its necessity to be regulated by law. This part also examines problems this thesis seeks to solve, which exist in the government investment system and legislation.

The second chapter, following problems of government investment legislation brought up in the previous chapter, puts forward proposals for those problems.

To answer the question on the scope of central government investment raised in the first chapter, the third chapter absorbs overseas related experiences and defines duties and responsibilities of central government and then, defines

the scope of central government investment, based on analysis of general definitions and principles of related theories.

Based on lessons from overseas, chapter 4 makes proposals which are in accordance with China's national and political systems to solve problems in decision-making system brought forward in the first chapter.

The last chapter brings up some suggestions to improve supervision and responsibility systems of central government investment in response to problems existing in the systems after borrowing related experiences from foreign countries.

Key Words: Government Investment; Investment System; Legal Rules

引 言	1
第一章 中央政府投资概念、一般理论及存在的主要问题	3
第一节 中央政府投资概念	3
一、中央政府投资有关概念的界定	3
二、政府投资与非政府投资关系及中央政府投资与地方政府投资关系	4
第二节 中央政府投资与相关学科理论及宏观调控法	6
一、中央政府投资与公共产品理论和公共财政理论	6
二、中央政府投资与公共选择理论	7
三、中央政府投资与宏观调控法	8
第三节 当前中央政府投资所存在的主要问题	9
一、政府投资立法方面存在的问题	10
二、政府投资管理体制方面存在的问题	11
第二章 加强和完善政府投资立法	17
第一节 政府投资立法价值取向和立法原则	17
一、政府投资立法价值取向	17
二、政府投资立法原则	18
第二节 政府投资立法具体建议	21
第三章 中央政府投资范围的规范	23
第一节 中央政府投资范围的一般性界定	24
一、中央政府投资范围一般性界定的主要关涉点	24
二、确定中央政府投资范围的原则	26
第二节 中央政府投资范围的具体确定	26
一、投资范围的划分	26
二、明确中央政府的投资职责	27
三、我国中央政府投资范围的确定	29

第四章 中央政府投资决策体制的完善	30
第一节 美国、英国、德国中央政府投资的决策管理	30
一、美国中央政府投资项目的决策管理.....	30
二、英国中央政府投资项目的决策管理.....	31
三、德国中央政府投资项目的决策管理.....	32
四、美、英、德等国中央政府投资决策体制对我国的启示.....	33
第二节 我国中央政府投资决策体制的完善	36
一、扩大全国人大及其常委会的投资决策权和建立事后审查机制.....	36
二、决策、执行和监督分离.....	37
第五章 中央政府投资监督和责任机制的完善	38
第一节 中央政府投资监督机制的完善	38
一、域外中央政府投资监督的特点.....	38
二、我国中央政府投资监督机制的完善.....	39
第二节 中央政府投资责任机制的完善	41
结 语	43
参考文献	44
后 记	48

CONTENTS

Introductions	1
Chapter 1 Definition and general theories of central government investment and its major problems	3
Subchapter 1 Definitin of central government investment	3
Section 1 Definitions related to central government investment.....	3
Section 2 Relationship of government investment to non-government investment and that of central government investment to regional government investment.....	4
Subchapter 2 Government investment and theories of related subjects and macroeconomic regulation law	6
Section 1 Central government investment and theories of public goods and public finance.....	6
Section 2 Central government investment and public choice theory.....	7
Section 3 Central government investment and macroeconomic regulation law.....	8
Subchapter 3 Major problems in the existing central government investment	9
Section 1 Problems with respect to government investment legislation.....	10
Section 2 Problems with respet to management system of government investment.....	11
Chapter 2 Strengthening and improving legislation on government investment	17
Subchapter 1 Values and principles concerning government investment legislation	17
Section 1 Values concerning government investment legislation.....	17
Section 2 Principles of government investment legislation.....	18
Subchapter 2 Concret proposals for government investment legislation	21
Chapter 3 Regulating the scope of central government investment ...23	
Subchapter 1 Defining the scope of central government invesment in general ...24	
Section 1 Main factors to be considered when we define the scope of central government investment.....	24
Section 2 Principles of defining the scope of central government investment.....	26
Subchapter 2 Defining the scope of central government investment in detail	26

Section 1 Division of the scope of the investment.....	26
Section 2 Defining duties and responsibilities of central government.....	27
Section 3 Defining the scope of central government investment of China.....	29
Chapter 4 Perfecting decision-making system of central government investment.....	30
Subchapter 1 Decision-making management of the central government investment in the US,UK and Germany.....	30
Section 1 Decision-making management of the central government investment projects in the US	30
Section 2 Decision-making management of the central government investment projects in the UK	31
Section 3 Decision-making management of the central government investment projects in Germany.....	32
Section 4 Lessons we can learn from the experiences of US ,UK and Germany	33
Subchapter 2 Perfecting decision-making system of central government investment of China.....	36
Section 1 Enlarging NPC and its standing committee’s decision-making rights and building up post-review mechanism.....	36
Section 2 Separating decision-making ,enforcement and supervision.....	37
Chapter 5 Improving supervision and responsibility systems for central government investment	38
Subchapter 1 Improving supervision system for central government investment.....	38
Section 1 Characteristics of foreign central government investment supervision systems	38
Section 2 Improving central government investment supervision system of China.....	39
Subchapter 2 Improving responsibility system for central government investment.....	41
Conclusions	43
Bibliography.....	44
Postscript.....	48

引言

改革开放近 30 年来，我国投资领域打破了传统计划经济体制下高度集中的模式，发生了重大而深刻的变化，政府单一投资主体的模式已被打破，初步实现了投资主体多元化、资金来源多渠道、投资方式多样化、项目建设市场化的新投资格局，各类投资活动不断得到规范。经济体制转变前，中央政府投资曾经一度是我国唯一的投资形式；经济体制转为市场经济体制后，虽然投资主体多元化，但中央政府投资仍是一种重要的投资形式，且其地位是其他投资形式所不可取代的，其作用也是其他投资形式所不具备的，特别是其对宏观经济的调控作用。因此，中央政府投资日益受到关注与重视。在世界金融危机的大环境下，为了化解金融危机，渡过经济艰难时期，国务院于 2008 年 11 月公布了 10 项以扩大投资为主，在未来两年内投入 4 万亿的“救经济”措施，^①这也再一次开启了以政府投资拉动经济增长的大门。中央政府投资成为了金融危机下解决失业等问题和促进经济增长的重要方式。但由于当前我国中央政府投资体制的诸多不完善与制约因素，中央政府的经济调控、引导作用未能得到充分发挥，而且“非理性”投资问题日益严重，如投资决策不科学、投资规模膨胀、投资结构不合理和投资效益低下等问题明显。在当前加大、加快中央政府投资的情况下，投资决策程序问题也十分突出，已经引起人们的高度关注。^②在这种情况下，我们亟须解决以下问题：以何种理论为指导才能解决中央政府这一重要的投资主体在市场经济中的定位问题？如何健全、完善中央政府投资的决策程序？如何确立中央政府投资的范围才能解决中央政

^① 新华网.国务院出台扩大内需十措施确定 4 万亿元投资计划[EB/OL].
<http://finance.sina.com.cn/g/20081109/19215484791.shtml>, 2008-11-09.

^② 2008 年 11 月 11 日，国家发改委紧急召开会议安排四季度新增 1000 亿元投资工作。由于国务院要求必须在明年两会前落实到项目上，在余下的 110 天里，争分夺秒地投资，成了各级政府的要务。与此同时，对于 4 万亿投资计划，地方企业也是纷纷闻风而动，带着项目来北京寻求支持，希望能从这份投资计划中分一杯羹。——据记者观察，近日国家发改委门前人头攒动，从早上 8 点到 11 点半，进出发改委的人起码有 200 位以上。这样的场景，无疑给人亦喜亦忧之感。喜的是：在短短不到一个星期之内，4 万亿投资计划便迅速从纸面走向实际，从中央到地方，均“闻风而动”、速度空前。这或许表明，此前国务院会议“扩大投资出手要快，出拳要重”要求，已得到真切地贯彻。而隐隐之中担忧的又是，此一人们其实并不陌生的“人头攒动”场面，是否潜伏暗藏着某种投资效率质量上的风险、隐患？比如，一直以来我们十分熟悉的“跑部钱进”式争项目、跑审批活动中，常常不可避免的一些问题——投资效率低下、“跑冒滴漏”等投资浪费严重，乃至滋生各种“饕餮盛宴”式的投资腐败。

参见：张贵峰.4 万亿投资计划求快亦要求好[EB/OL].

<http://theory.people.com.cn/GB/49154/49155/8333984.html>, 2008-11-13.

府投资的“缺位”和“越位”问题？中央政府与地方政府之间的投资职责如何划分才能解决两者的“错位”问题？如何确定中央政府投资的法律责任？等等。解决好中央政府投资过程中出现的这些问题，是我国有效实现投资宏观调控、促进经济平稳较快发展的关键之一。而本质上，只有依靠法律法规等制度建设，这些问题才能得到切实可靠的解决而不致反复、折腾。

在我国，投资号称促进经济发展的“三架马车”之一，由此可见其重要性。我国经济学界对金融投资和固定资产投资等都作了较广泛而深入的研究，并取得了一定的成果。但是，由于我国投资法律制度极其不完善，而很多投资问题都是因投资法律制度缺失而引致的，可是我国法学界——特别是与投资法律密切相关的经济法学界——对投资问题的研究或言对投资的法学角度研究却明显的不足，这也许是我国经济法学理论不完善的地方之一。

研究我国中央政府投资问题，特别是从法学角度对中央政府投资各主要方面进行探讨研究，并提出相应的化解策略，对我国中央政府投资宏观调控作用充分有效的发挥具有重大的现实意义，对投资法理论研究的深入和完善也具有一定的意义。中央政府投资很多的是具有战略性意义的投资，对其进行规范，并提供法律保障而将其纳入法治轨道是具有重要意义的。时代呼唤着与社会主义市场经济相适应的投资法律作为投资和经济发展的保障。

第一章 中央政府投资概念、一般理论及存在的主要问题

本文为了使论述在一定范围内展开而不致偏题,首先需要对中央政府投资的有关概念作出界定,明确有关概念的内涵与外延。这是一项基础而重要的工作。同时,本文为了保证论述的合理性、可靠性和针对性,需要为论题的展开提供一定的理论基础,并提出所要分析、阐述的中央政府投资所存在的问题。因此,本章首先从概念入手;并在概念的基础上,引用公共产品理论与公共财政理论、公共选择理论和宏观调控法学等相关理论,重点论述了市场失灵与政府失灵问题,提出中央政府投资存在的合理性与受法律规范的必要性。与此同时,本章重点分析了文章所要解决的政府投资立法问题与政府投资体制方面所存在的主要问题。

第一节 中央政府投资概念

一、中央政府投资有关概念的界定

在投资经济学上,投资一般是指经济主体为获取经济效益而垫付货币或其他资源于某些事业的经济活动。^①投资也就是为了取得未来收益,而将各种形式积累的资源用于产品或劳务生产。从社会的再生产过程看,投资也就是不断地将货币资本转化为各种生产性要素的过程。^②投资是投资经济学的一个基础概念,由于研究内容的侧重点不同,本文不对投资概念的不同涵义作进一步的探究。

在投资学上,依投资资金筹集和运用形式的不同,可将投资分为直接投资和间接投资;依所投资的产品性质不同,可将投资分为竞争性投资、基础性投资和公益性投资;依投资所形成的资产形态不同,可将投资分为固定资产投资和流动资产投资;依投资主体的不同,可将投资分为政府投资、厂商投资和社会团体投资。不同的分类标准可以得出不同类型的投资形态,本文的“中央政府投资”是从投资主体方面来区分界定的,但不同

^① 苗迎春.财政投资管理[M].北京:中国物价出版社,2003.71.

^② 杨文进.投资经济学(第二版)[M].北京:中国财政经济出版社,2004.7.

类型的投资形态在本质上又会有交叉。

至今,国内外对政府投资概念都没有权威、公认的界定。而对政府投资概念作一番探究,作出合适的定义,并上升到法律的高度,这对规范中央政府投资是很有必要的。按照政府投资外延的大小,可以将政府投资分为广义的包括以政府和国有企业为投资主体的政府投资,和狭义的仅包括以政府为投资主体的政府投资。^①对狭义的政府投资,理论界和实务界一般从资金来源角度进行界定,一般认为政府投资是指政府使用政府性资金所进行的投资。政府性资金包括财政预算内资金、发行债券所筹集的资金、国外政府赠款以及以国家财政担保的国内外金融组织的贷款等。^②国务院于2004年7月16日颁布的《国务院关于投资体制改革的决定》等法规和各地方政府颁布的政府投资管理办法均在此意义上界定政府投资。为了契合本文的研究,本文使用狭义上的政府投资概念。但由于研究的侧重点不同,本文在吸收学者已有成果的基础上,对政府投资做了新的界定。纵观经济学和法学的理论研究,笔者认为,狭义的政府投资是指政府为实现一定的经济效益和社会效益,依法将政府性资金进行投资,以满足社会公共需求的经济行为。而本文所探究的中央政府投资则指,中央政府为实现一定的社会效益和宏观经济效益,依法将中央政府性资金进行投资,以满足社会公共需要的经济行为。本文所探讨的中央政府投资是一种面向基础性和公益性建设的投资,是一种直接投资,也是一种固定资产投资。

二、政府投资与非政府投资关系及中央政府投资与地方政府投资关系

(一) 政府投资与非政府投资的关系

非政府投资主要指厂商投资和社会团体投资,政府投资与非政府投资的区别是明显的。首先,在投资动因上,非政府投资具有明显的趋利性,追求微观经济利益的最大化;而政府投资则主要受社会动因支配,追求社会效益、生态效益和经济效益的最大化。这决定了政府投资的范围需要法律法规的明确规范,以避免政府与民争利或在竞争性领域形成垄断而损害

^① 张长春,主编.政府投资的管理体制——总体框架、近期改革重点与促进措施[M].北京:中国计划出版社,2005.2.

^② 丁茂战,主编.我国政府投资治理制度改变研究[M].北京:中国经济出版社,2006.5.

民众利益与阻碍市场经济体制的完善。其次，在投资资金上，非政府投资使用的是私有资金，而政府投资使用的是政府性资金，是一种公共性资金；这就要求对政府投资在法律上做严格的规范、约束，以防止政府投资的浪费与无效而损害纳税人的权益。再次，在投资项目上，由于非政府投资追求的是利润，所以其投资的项目大都是竞争性领域，具有短期性、营利性、资金需求量小等特点；而政府投资投向的主要是基础性建设和公益性建设，一般都是大规模的工程，具有长期性、战略性、全局性、资金投入量巨大等特点。这决定了需要法律法规对政府投资的决策、执行、监督和责任承担等有明确的规范，以保证政府投资的民主性、科学性和质量、效益。

（二）中央政府投资与地方政府投资的关系

由于政府投资主体的不同，政府投资分为中央政府投资和地方政府投资。中央政府与地方政府在公共行政层级上、所管辖的地域范围等方面有差别，两者在投资资金来源上不尽相同，如中央政府投资资金来源主要为中央税收、各种建设基金、中央政府的市场融资等，而地方政府不具备市场融资权，投资资金来源主要为通过分税制取得的税收、地方税、通过土地处理权取得的收入、有限的不规范的基金收入等。^①两者在投资职能上也有较大的区别，政府投资虽都提供公共产品，但中央政府投资还是中央政府调控宏观经济的重要工具之一，这是地方政府投资所不具备的。但是，同为政府投资，两者在本质上又是相通的，如作为公共行政都必须体现公共性，在投资决策上体现民主化与科学化，都必须建立有效的内外部监督机制等。所以，对中央政府投资法律规范问题的研究很大程度上可以为规范地方政府投资所参照，本文不对地方政府投资的问题做探究。

另外需要说明、阐释的是，在我国现代法律制度和法学理论研究中，“法律”有广义和狭义之分，广义的“法律”泛指法的整体，包括宪法、法律、行政法规、地方性法规等在内的一切规范性法律文件；狭义的“法律”特指拥有立法权的国家机关依照立法程序制定的规范性文件，为了避免造成混乱，学者们有时把广义的“法律”称为“法”。^②本文“中央政府

^① 张长春，主编.政府投资的管理体制——总体框架、近期改革重点与促进措施[M].北京：中国计划出版社，2005.2.

^② 张文显，主编.法理学[M].北京：高等教育出版社，北京大学出版社，1999.44.
张文显.法哲学范畴研究（修订版）[M].北京：中国政法大学出版社，2001.24.

投资的法律规范”的“法律”使用广义上的“法律”界定，而不仅仅包括全国人大及其常委会制定的基本法律和基本法律之外的法律。

第二节 中央政府投资与相关学科理论

一、中央政府投资与公共产品理论和公共财政理论

公共产品理论是政府经济学的核心理论之一。所谓公共产品，是指那些在消费上具有非竞争性和非排他性的产品和服务。^①公共产品一般分为纯公共产品和准公共产品。由于公共产品具有非竞争性和非排他性，使得公共产品的消费具有不可分性，也就是说它不可能被界定产权，从而也就不可能为市场竞争提供财产权性的条件。人们消费公共产品时大都是搭便车者，不付成本即可受益，且增加一个人对产品的消费不减少其他人对该产品的消费，也就是边际消费者的边际成本为零。这就决定了追求利润最大化的理性生产者是不可能自愿提供这种产品的，市场机制在配置这种产品时也发挥不了作用。市场无法有效供给公共产品，这就产生了市场失灵问题，政府由此有了介入经济生活的必要，为全社会提供公共产品，满足人们的公共需求。而且，“政府在解决公共物品所产生的问题方面有着重要的优势。它们有强制公民为公共物品收费的权力”。^②而当代西方公共财政理论认为，财政存在的必要性在于公共产品的市场供给不足，市场无法解决其自身失灵问题，如“外部效应”问题、经济的周期性波动、收入分配不公问题、供求双方信息不对称等；社会经济的运行应当以市场调节为主，只是在市场难以调节或者调节不好的领域，才需要政府进行适应性调节，对市场进行干预。公共产品理论和公共财政理论都为政府适当涉足经济领域提供了理论支持，“市场可能失败的论调广泛地被认为是为政治和政府干预作辩护的证据”。^③而政府投资正是政府调节经济的一种重要方式，是国家直接参与投资经营的方式。^④政府投资可以弥补市场调节不足，

^① 郭小聪.政府经济学[M].北京：中国人民大学出版社，2005.171.

^② [美]C.V.布朗，P.M.杰克逊.公共部门经济学（第四版）[M].张鑫译，北京：中国人民大学出版社，2000.132,142.

^③ [美]詹姆斯·M·布坎南.自由、市场和国家的政治经济学[M].吴良健等译，北京：北京经济学院出版社，1988.13.

^④ 漆多俊.经济法基础理论(第三版)[M].武汉：武汉大学出版社，2003.21.

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库