

地方政府公共投资自利性行为的研究

史欣欣

西北政法大学 陕西 西安 710063

摘要：地方政府公共投资是国家进行宏观调控、优化资源配置、促进国民经济持续协调发展的重要手段，但地方政府在公共投资中因自利性的问题造成政府形象受损、寻租及资源浪费等问题频频出现。本文基于此背景对地方政府自利性的表现及成因进行分析，从而从制度、政绩考核及监督体系等措施来规避自利性的发生。

关键词：地方政府；公共投资；自利性

一、地方政府自利性的内涵

地方政府自利性是指地方政府在执行一些行政活动中，并非将公共利益的最大化放于首位，而是将个人、部门自身的利益优先考虑。其中公共性是政府存在的本质属性，而自利性则是公共性的附属物。合理的自利性可以有效推动地方政府经济、文化、政治等的全面发展和项目政策的顺利落实，不合理的自利性将会对政府的形象、信誉等产生负面的影响。归根结底来说，自利性并非单纯服务于某一团体或某一个人更应该是服务于其公共性这一本质属性。

自利性源于1994年“分税改革”的提出，其赋予地方政府相比于中央集权制度下更大的自主权并拥有自己独立的行政机构形态。这就造成地方政府的扩权虽能借其自主性和独立性因地制宜的为当地的经济社会发展做贡献，但也会因自利性的存在出现：地方主义、本位主义、腐败和寻租等现象。出于自利性考虑，一些地方政府在进行公共投资或是地方政府之间合作时，他们先会进行成本—收益分析，若是收益小于成本，他们会处于自身的利益及政绩压迫的考虑，可能会在可迂回的空间内选择性的投资或是不投资一些基础设施建设或是政企等之间的合作与否来实现自身利益的最大化；若是收益大于成本，他们则会积极主动的超额的去投资来带动经济发展及政绩目标的实现；若是成本与收益相等他们则会犹豫考虑一些其他因素来选择执行与否。如：房产热化、政企合作融资造成的债务危机等现象都体现出自利性在政府投资中的自利性。自利性的存在引发了地方政府与中央政府的利益、地方政府与民众的利益等的冲突从而使得信用下降、政府形象及社会利益受损等。

二、地方政府自利性在公共投资中的表现

地方政府公共投资是指以政府为公共主体利用公共财政等进行公共产品和服务的提供从而满足社会公众的需求及促进社会经济的持续发展。其本质属性也是公共性。地方政府的公共投资是带动经济发展的动力。如在经济出现低迷、衰退的景象时，可利用政府这只看得见的手来通过基础设施建设、惠民工程或是资金投放等公开市场操作来拉动内需、刺激当地的经济增长。如：在2020疫情期间，西安市政府的固定资产投资同比增长12.8%，比上季度提高12.3个百分点。其中工业、民间、公共服务、教育、体育、卫生和社会工作的投资增长分别为：42.1%、4.1%、1.6%、79.6%和42.0%。拉动了全市GDP增速5.5%，达10200亿。其对疫情后的复工复产及经济增长起到了坚实的保障作用。同时地方政府公共投资也是弥补市场失灵的有效工具和宏观调控的重要手段。即在市场经济条件下提供纯公共物品或准公共物品的部门、企业或个人等微观主体不愿、无力或不适宜投资市场机制难以达到资源合理配置。这就需要政府投资发挥作用克服市场失灵通过市场私人投资和政府公共投资的共同调节实现资源合理配置。其次政府公共投资是政府进行宏观调控的重要手段作为社会总需求的一个重要组成部分公共投资的总量扩张或收缩以及投资结构调整对经济总量和结构将产生调节效应。就西安市固定资产投资的成效来看，政府公共投资在促进区域协调发展、推动绿色发展转型、引导产业优化升级、提高公共服务能力、保障社会和谐稳定方面发挥了重要作用。

1. 过度重视经济效益

GDP指标是考核政绩工程的主要指标，这就造

成一些政府部门或是地方官员为了获得自身成就出现政治锦标赛的现象，从而投资一些短期能够推动经济发展的项目或是工程，而忽视后续的可持续性 & 社会效益的长期成效。

2. 寻租

地方政府为了追求其自利性，在项目工程进行招投标的过程中，利用职权之便以权谋私使企业和自身同时获利来损害公共利益。造成一些“烂尾工程”、“长期消耗工程”“开发商跑路”频频出现。如：房产投机炒作以及公民保障性住房的落实不到位等都是地方政府为满足自利性而对整个公共投资政策的曲解维护自身利益所造成。

3. 地方债务危机的加重

地方政府为带动地方经济的发展做出一些政绩，需要进行一些基础设施的投资，在资金落实不到位的情况下，通过地方债券的发行及企业之间的合作等形式进行融资。其中在与企业进行合作的过程中出于自利性进行合作分红，使得企业无利可挣，造成企业、开发商等都不愿来当地进行投资。基于债务的清偿，一些地方政府又采用同样的方式进行融资来偿还上一年的债务，进行拆东补西的恶性循环，雪球越滚越大，从而使得地方政府债务危机的不断深化。

4. 公共资金与资源的浪费

在进行一些项目工程的实施中，政府各自部门只负责自身的职责而忽视整个项目的完结需要各个部门的协调配合实施来实现最大化的公共利益。但都出于自利性等因素，自扫门前雪不管整体，造成公共资金和资源的浪费。例如：在一些基础设施地铁、隧道等的施工中，常常会出现路面铺好了，负责电的又没装好，把路又挖开装电、电装好了、水又管道没装好需要调整再把路面挖开继续修正，这种重复工程不仅耗费人力、物力、资金的消耗也对工程的效率和进度产生很大的影响。

三、地方政府公共投资自利性的危害

1. 市场恶性竞争

对于一些比较饱和的行业或是公共服务，地方政府若是因为政绩的考核进行重复建设无用的投资，只会扰乱市场秩序及增加同质化的竞争或是垄断等现象的出现影响社会公共的利益。

2. 地方政府声誉受损

地方政府本应对当地的经济等各项社会事务进

行统一公正合理的管理，但在实际的操作中出现利用职权之便将公共资金投入不该投向的产业项目领域，从而降低其合法高效的应用，造成公共资金和资源的大量浪费和流失，同时也会对公共利益产生一定的影响，从而使得社会公众对政府的公正、公平为人民服务的形象大打折扣，损害政府的形象和声誉。

3. 地方政府经济职能的扭曲

政府在市场的运行中应该是维护其公平、公正，但为追求政绩忽视了其他就业、医疗卫生等成效短的服务，介入市场的发展，出现越位、缺位、错位等的情况进行有利可图的项目企业紧抓不放手造成公共投资的效率低下。这种风气助长经济职能的扭曲化。

四、地方政府公共投资自利性的原因

1. 审批决策程序不规范

在进行一些项目审批上，经常会出现审批资料的不全，但碍于人情、利益等各种因素进行先拨付资金后补全资料或是资料缺失漏洞。一些执行部门或是政务人员为了彼此之间相互利益的交换常常开口子，造成审批决策程序的不规范为自利性提供了便利条件。

2. 政绩考核标准不合理

因为经济指标比较量化且易衡量将GDP作为政绩考核的主要指标，无形中就引导地方政府及官员为达标只注重经济效益的发展而忽视科、教、文、卫、体等成效较慢的行业的服务。应将各项成效进行综合作为政绩考核的标准来降低自利性的出现。

3. 自由裁量权的扩充

给予地方政府独立的机构形态及自主性也即其行政自由裁量权的权力，有了这项权力在进行某项投资时，对其自利性可有合理的隐性解释，在进行核实时其理由既适度也无法裁断对错。

4. 公共支出不透明

一些地方政府在年报及季报支出中，只会进行大类固定资产投资、建筑、交通、水利等这种呈现，而不细分各类中资金投入到哪些项目，收益率及增长率等呈现的非常模糊。以还未结项无法计算、内部资料等为由为自利性进行隐蔽。

5. 监督体系不到位

虽存在司法、检查、公众、审计等各个机关存在。但进行一些项目实施过程中，一些地方政府部门之

间不仅是相互配合还是职权之间相互穿插的，这就造成进行投资的过程中，不公开与外界企业进行合作，而是交付于自身发展的事业单位进行承包式一条龙服务。相互利益相通，加深了自利性的发展。并使得公众在享受政府提供的公共投资数量、额度等的全然不知多少，且表达等反映不足造成监督效率不到位的情况。

五、规避地方政府在公共投资中的自利性的有效途径

1. 完善各项规章制度及程序范围的界定

科学严格的规章制度是行政行为及公共利益正常实现的前提。（1）加强审批制度的审核。对于不符合条件需严卡，确有急需需开出证明方可审批；（2）严控行政自由裁量的范围；（3）加强人员素养和公共精神的培训和提升；（4）对公共投资的范围进行严格界定。例如：非竞争性物品、公共基础设施和电路、铁路等的建设等。

2. 政绩考核标准的综合化

不应只注重 GDP 的考核而忽视不易衡量的科教、文、卫、体等的考核，这些指标对于政务服务及社会的发展和公共利益的实现同等重要。

3. 公共投资透明公开化

只有政务工程阳光化、政府与公众的信息对称化，才能更有助于社会公众的监督，使得政府与个

人利益的明晰化、透明化、科学化。

4. 完善公共投资中的全方位监督

监督评估是公共投资活动中最重要的一环，应加强公共投资过程的事前、事中、事后监督工作。

（1）完善相关公共投资中法律监督体制，对于出现的问题进行有法可依、有法必依、执法必严。（2）明确各监管部门之间的职责防止职能交叉进行全方位实时动态监督；（3）积极调动政府、公民、社会团体、大众传播媒介等各方面力量参与监督；（4）对审批过的公共投资项目进行廉洁公正的审核和评比。

参考文献：

[1] 论政府应急管理中的自利性与控制 [J]. 李咏梅 郑千千. 辽宁大学学报 (哲学社会科学版). 2020(06)

[2] 项目制扶贫参与主体的行为逻辑与博弈关系——兼论政府的公共性与自利性 [J]. 刘俊英. 社会科学战线. 2019(11)

[3] 地方政府公共投资研究 [J]. 郝晓燕. 内蒙古科技与经济. 2009(07)

[4] 财政分权体制下地方政府的自利性行为研究 [J]. 赵浪. 安徽行政学院. 2014(03)

[5] 试论政府自利性及其矫正对策 [J]. 刘学民. 郑州大学学报 (哲学社会科学版). 2003(05)