

中国省级政府投资中的正式与非正式制度比较 ——以 A 省为例

周 燕

(中山大学 行政管理研究中心, 广东 广州 210275)

[作者简介] 周 燕(1977), 女, 山东平邑人, 中山大学行政管理研究中心讲师, 管理学博士, 主要从事公共管理与制度分析研究。

[摘 要] 政府投资是政府部门实现资源配置及其宏观政策意图的重要手段和基本途径。无论是发达国家还是发展中国家, 其数额都十分可观。通过对 A 省省级各部门的深度访谈发现, 目前我国省级政府中的投资管理体制除了有明文规定的各种正式制度外, 在决策上还存在着非正式的分管领导制度与部门决策权, 而这一制度在政府投资决策中起着决定性的作用。

[关键词] 地方政府; 政府投资; 正式制度; 非正式制度

[中图分类号] D035 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2006)06-0811-08

在实行市场经济的国家, 资源主要通过市场机制进行配置。然而, 由于公共用品(public good)自身的性质特点以及外部性问题的存在, 常常导致市场不能有效供给某些产品与服务。因此, 无论是发达国家还是发展中国家, 政府为了提供某些产品与服务所进行的投资, 数额都十分可观。公共部门进行的投资, 如道路、港口等一般被称为公共投资或政府投资(public investment), 并且有广义与狭义之分。从狭义上来讲, 政府投资是指公共部门拥有的固定资产投资; 而在广义上, 则包括了人力资源、研究与发展投资。大多数经济学家在研究政府投资问题时都采用了狭义的定义^[1](第 1177, 21 页), 因此政府投资往往指的是政府基建投资(infrastructure investment)。

在现有的研究文献中, 国外学者主要把焦点放在了政府投资与一国经济增长的关系上。我国的研究文献则更侧重于政府投资中的项目管理模式(如代建制的设立等问题)。从管理体制的角度提出政府投资改革方向的文献也不少, 但以谈原则的文献居多, 缺乏对该问题进行调研的第一手资料。本研究受 A 省发展和改革委员会(以下简称发改委)的委托, 历时一年多, 通过对该省省级各部门进行深入访谈, 发现目前我国省级政府中的投资管理体制除了有明文规定的各种正式制度外, 在决策上还存在着非正式的分管领导制度与部门决策权, 而且正是这些非正式制度在政府投资决策中起着决定性的作用。这与马骏、侯一麟^[2](第 14, 20 页)对中国预算制度的研究结论相一致。本文包括以下五方面的内容: (1)正式制度中政府投资的审批与建设程序; (2)非正式制度中分管领导在政府投资中的作用; (3)非正式制度中省级部门的决策权问题; (4)政府投资管理体制中存在的问题与对策; (5)结论与未来研究的方向。

一、背景: A 省省级政府投资规模与正式制度

政府投资是政府部门实现资源配置及其宏观政策意图的重要手段和基本途径。从理论上讲, 地方

政府比中央政府更了解当地居民对公共物品的偏好,更能准确地满足地方居民对公共物品的需求,所以以政府投资为载体的公共物品的提供无疑成为了地方政府的一大职责。即使是中央政府的投资,也往往与地方政府资金相配套,以提高资金的使用效率。在我国,每年用于固定资产投资的资金大概有 75195.42 亿元,其中国家预算内资金大概有 3255.1 亿元(《中国财政年鉴》2005 年)。从各级政府的投资角色来看,不同省份之间省级政府的投资角色不尽相同。以 2002 年为例,河北、浙江、湖南三省的基建投资重点在县一级,江苏、广东的投资重点在市一级,山西的投资重点在省一级,陕西和甘肃较为平均,省、市、县的投资项目数大致相同(《中国固定资产统计年鉴》2003 年)。A 省属于经济发达省份,每年的政府投资规模大概 300 多亿元。省、市、县的政府投资项目比例大概为:19%、29%、23%。虽然 A 省省级政府的投资角色不如市县重要,但由于地区发展不平衡,富裕地区与贫困地区财力差距大,所以计划部门经常会面临贫困地区官员来“跑项目”的问题。

为了规范政府投资行为,A 省(发改委)制订了比较规范的政府投资项目审批与建设管理制度。在审批环节,报建单位必须要提供可行性研究报告与项目建议书,对项目建设的必要性和依据、拟建地点、拟建规模、投资估算和资金筹措设想、经济效益和社会效益等进行详尽分析,还必须附有相关部门的评估结论(例如对环境有影响的项目,必须要具备环境评估的部分;涉及到一些大江大河的项目,则要经过水土评估)。这些资料报送发改委后,要经过发改委相关专业处室的审批、调整和审查。通过之后才能获得投资许可证,进入建设环节。在 A 省,发改委的专业处室包括投资处、工业处、农村经济处、基础产业处、高技术产业处等 10 多个处室,分别归口管理着不同部门、不同资金来源的项目报批。

而在建设环节,A 省近年也有较大规模的改革。过去建设方式全都集中在建设部门(如建设厅)审批,现在放权给了各个部门。如水利厅与交通厅自己就可以决定并审批建设方式,建设厅进行配合,通过招投标方式实现项目的建设。在建设过程中实行业主负责制,业主为该建设项目的管理单位或使用单位。工程从设计到施工等一系列工作都由业主负责完成,政府部门主要是行业管理。换言之,建设单位与施工、监理、设计这三个单位签订合同,形成一种经营关系,他们为业主服务。政府则主要对工程的质量、安全进行监督。在验收阶段,过去是由政府进行验收,现在则改为业主验收,业主可能是政府部门,也可能不是。政府主要负责消防、环保与规划的验收。至于工程本身能不能使用,则是由业主自己负责的。近年来 A 省还发展出了一个后评估即财政性资金的审计(如竣工决算审计)环节,这一环节一般由发改委、财政厅负责。

以上这些步骤完成后,就形成了一个建设的周期——从开始项目建议一直到竣工、验收。图 1 直观地描绘了上述步骤。

二、省级政府投资中的非正式制度——分管领导的作用

从上述政府投资流程图中不难发现,发改委在政府投资项目的审批与决策上起到了至关重要的作用。其中实施的分行业管理似乎更具专业水准,使项目的挑选也更加合理,而可行性研究报告与项目建议书则体现了项目本身的科学性。然而,在组织中,除了正式确立的成文规则外,非正式制度往往会起到十分重要的作用,甚至是主导作用。这是因为正式制度是由人来执行的,各种信息与指令难免会通过非正式制度中的沟通链条进行传递。即使在现代商业企业中,企业内部的社会关系网络往往也会绕过森严的等级制,决定着高层管理者的决策。

在 A 省,许多项目的决策权并非完全属于发改委,省级分管领导在项目审批方面有着实质上的决定权。因此,“发改委是会计,财政厅是出纳的说法并不正确,真正的会计是分管领导”^①。这是中国省级政府投资中一个非常重要且与众不同的非正式制度。一般来讲,在省级政府投资中,几乎所有的财政性资金都要提交省政府审批。如果分管领导不同意,项目就不会被批准。一些固定资产投资项目,尽管报给发改委审批,但发改委并没有完全的权力,他们会将该项目提交给分管省长,如果是重大项目还要

经过省政府的常务会议决定。在常务会议中,主管领导将起到非常重要的作用,各个省长与副省长会就自己分管的部门交换意见,最终确定投资项目。因此,对A省而言,发改委并没有太大的决定权,只有具体经办的权力,真正的权力在省政府,而省政府的决定来自于分管省长。在项目的筛选与确定过程中,分管领导要经过三个“平衡”:

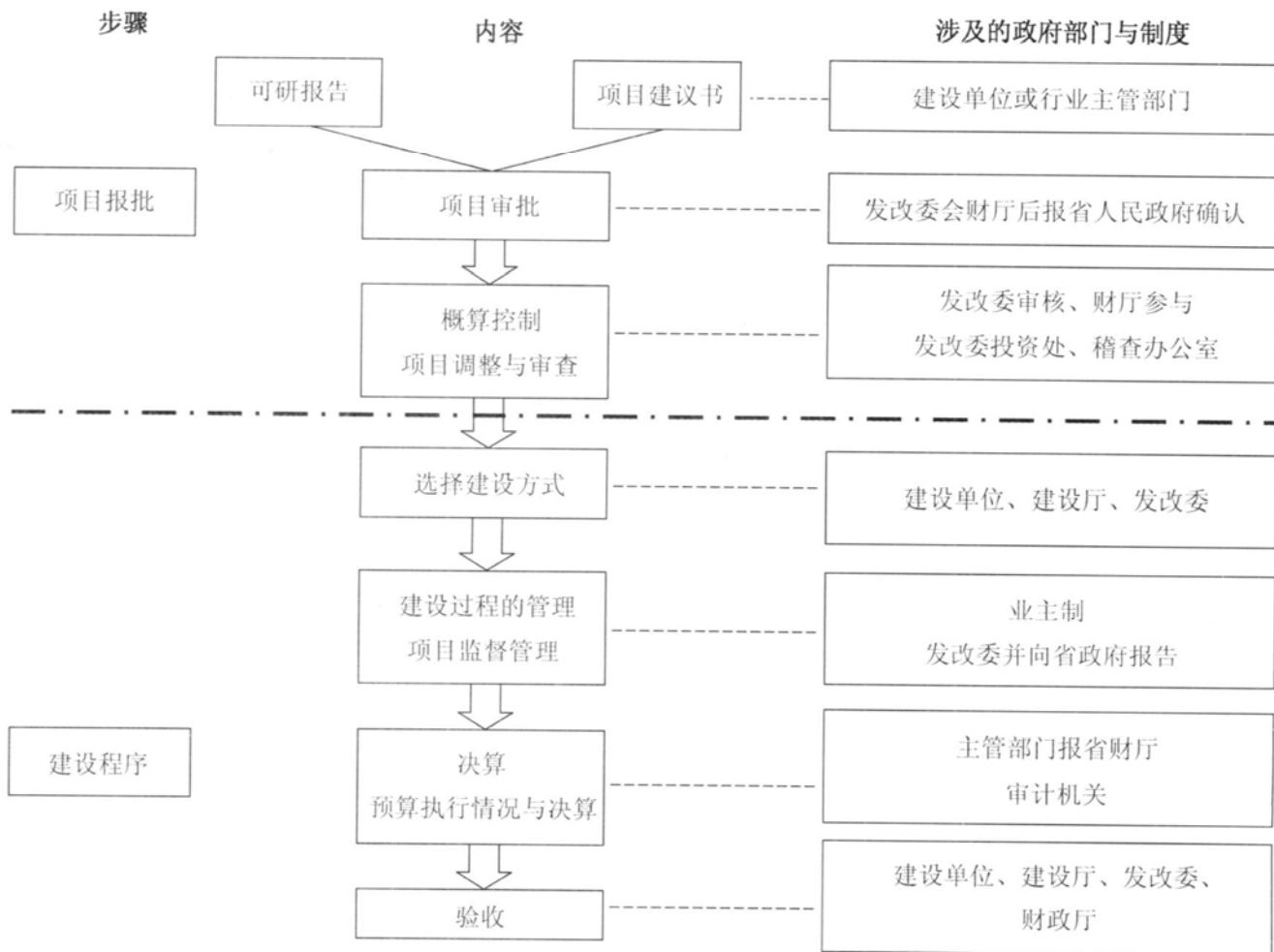


图1 省级政府项目投资申报与建设过程流程图

平衡1。由于财政资金的数额有限,而每个分管领导都希望自己能够多得一些,所以就存在一个“平衡”的问题。每年发改委都会要求各个部门作下一年的发展计划,各部门根据过去和现在的需要,制定计划后把这些计划集中到发改委进行平衡。当然,发改委在平衡计划时会向分管各个部门的副省长请示,而分管的副省长也会将自己的意图告诉发改委。一些领导表示,每年都会尽量多地争取项目。例如报三个项目,只要能够确保一个项目,就算完成任务,多争取一个,那就更好,如果能够全部争取,就最好不过,但一般来讲只能够争取到有限的项目。因此,作为部门领导,一方面要与发改委保持良好的关系,另一方面他们还会专门找分管的省长进行协商。

平衡2。除了上述发改委进行的平衡外,省政府办公会议还要平衡一次,大的项目还要再到省政府常委、党委去平衡。在这一平衡过程中,分管领导之间的权力制衡会起决定性的作用,即最终项目的确定“往往是跟人的,谁是强势的人可能就谁说了算”^②。以A省的农业项目为例,在省委一边,省委某副书记甲分管农口,具有决定权。而在省政府一边,也有分管农业的副省长乙。副书记甲不管省政府这边的农业,但A省的农村领导小组是甲负责,因此农业问题还是由他决策,他的权力最大(省委的权力较大)。而如果A省的农村领导小组不是由甲负责,或者甲比乙的资历浅,这时的决定权就很有可能以乙为主(省政府的权力较大)。由此可见,项目决策权到底在谁手里,是要根据具体的情况而定的。

平衡3。一位副省长可能分管四五个厅局,到底给哪一个部门分配投资资金?这也存在一个平衡问题。分管领导会通过不同年份分配不同的投资重点来平衡。但最常见的就是对人的任用。“这些领

导一般都是有事业心的人,希望真的能干出点成绩”^③。因此他们也担心,某个部门获得了资金,是否能够把该办的事情办好。分管领导如果对某个厅局的领导比较熟悉,也比较放心,相信他能够做出成绩,那么这个厅局就比较容易获得投资资金。一位在 A 省曾经担任过某市副市长且在建设厅担任过处长的官员表示^④,他以前曾经分管过交通,当时因为和书记关系好,所以项目就特别多。当他离任后,交通方面的项目就少了许多,而对农业的投资增加了,原因是那位书记后来与分管农业的副市长关系较好。分管领导虽然是为了本人出政绩,但客观上确实把当地的交通、农业搞好了。与此同时,这位书记本人与省里、市里的关系很好,因此也可以获得较多的资金,这也是上级领导对他的信任。由此可见,分管领导会根据对下属的判断来确定资金投放的重点。实际上,在商业组织中这种非正式制度也十分常见。

三、省级政府投资中的非正式制度——省级部门的决策权

在省级政府投资决策中,分管领导、发改委与财政厅扮演着核心角色。与此同时,在部门预算实行的过程中,由于财政科目的粗略与基建资金来源的多元化,省级各部门在投资决策方面往往也掌握着相当大的权力。厘清它们之间的关系,可以令我们对省级政府投资决策体制有一个清晰的认识。

(一) 分管领导、发改委与财厅的相互关系

一般来讲,省领导常务会议会根据财政资金的情况确定本年度的政府投资,许多官员将其比喻成一个切蛋糕的过程。在各分管领导的争取下,各部门的投资资金总额基本确定,然后由省领导下达给发改委。发改委根据省领导常务会议的决定进行行业细分,并在这一额度下确定具体项目。当然,并非所有的项目都由发改委确定,除了发改委各处室手中的投资额度^⑤外,在大多数情况下是由建设部门先从分管领导处获得批准,然后拿着领导的“批示”,或者通过分管领导给发改委“打招呼”来确定。确定的项目经发改委各专业处室平衡审核后发放投资许可证,并与财政厅汇签后,建设单位就可以获得财政厅的拨款进行投资建设了。分管领导、发改委与财厅三者间的相互关系与作用,可用图 2 表示^⑥。

(二) 各部门与省发改委的关系

按照正式制度规定,只要是政府部门的基建投资都必须经过发改委审批立项。每年在省领导常务会议确定投资重点之后,省级财政预算内基建投资计划由发改委投资处提出安排方案,经党组决定后,各专业处在切块额度内提出具体项目投资安排计划,经分管副主任审核后,送投资处汇总,报主任办公会议讨论确定,并由投资处统一下达。经过批准的项目由省发改委与省财厅汇签,投资处发放投资许可证,财厅负责拨款给业主。此时业主就可以开始进行建设了。

按照这一正式制度,发改委在基建投资立项方面应该具有相当大的决策权。然而,在实际运行的非正式制度中,除了发改委各个专业处室自己拥有的专项投资资金外,对于预算内的其他资金以及单位自筹资金项目的审批,发改委只是起到“橡皮图章”的作用,只要部门有领导的批示,只要建设单位有资金,发改委就不得不发放投资许可证。因此,一些官员表示:“一般来说,计委是走一下程序,只要你有钱,我就给你立项了……一般都是(分管)领导说给谁,钱就给谁了。比如,我们厅想盖栋办公楼,如果不知道领导同不同意,那他们(计委)就不一定给立项,那(我们)就先报省长那里批,批完同意盖后再报上去,计划委员会基本上就立项了。……一般来说,报到计划委员会的项目基本都是领导同意的。”^⑧

(三) 各部门与省财政厅的关系

在省财政厅,可以用作基建投资的资金有三大块:一般预算、基金预算与专户管理。一般预算又称为预算内,资金必须要落实到项目,需经省政府批准或发改委批准。基金预算的资金,单位自主性较强,可以用作基建,其科目较粗,一般没有基建这么细的科目;而专户管理的资金的自主性更强,只需从单位的收费中扣除 3%~5%后,余额退还,由单位自主支出^⑨。

总体而言,一般预算的资金管理较为规范,支出的项目与总量较为明确。然而,在一般预算中有些科目在年初作预算时是很粗的,例如专项资金与事业费。专项资金是预算内的资金,由省政府批准后设

立。专项资金由工贸处等业务处确定,在年初预算中批准一个数额,但没有具体到项目。因此,在年中预算执行过程中有可能会用在基建项目上。但是这笔钱将不再通过财厅基建处^⑤。事业费也是预算内资金,与专项资金相类似,在做预算时确定的是一个很粗的数额,而在年中预算执行过程中很有可能会用在基建项目上,而这笔钱同样也不会再通过财厅基建处。

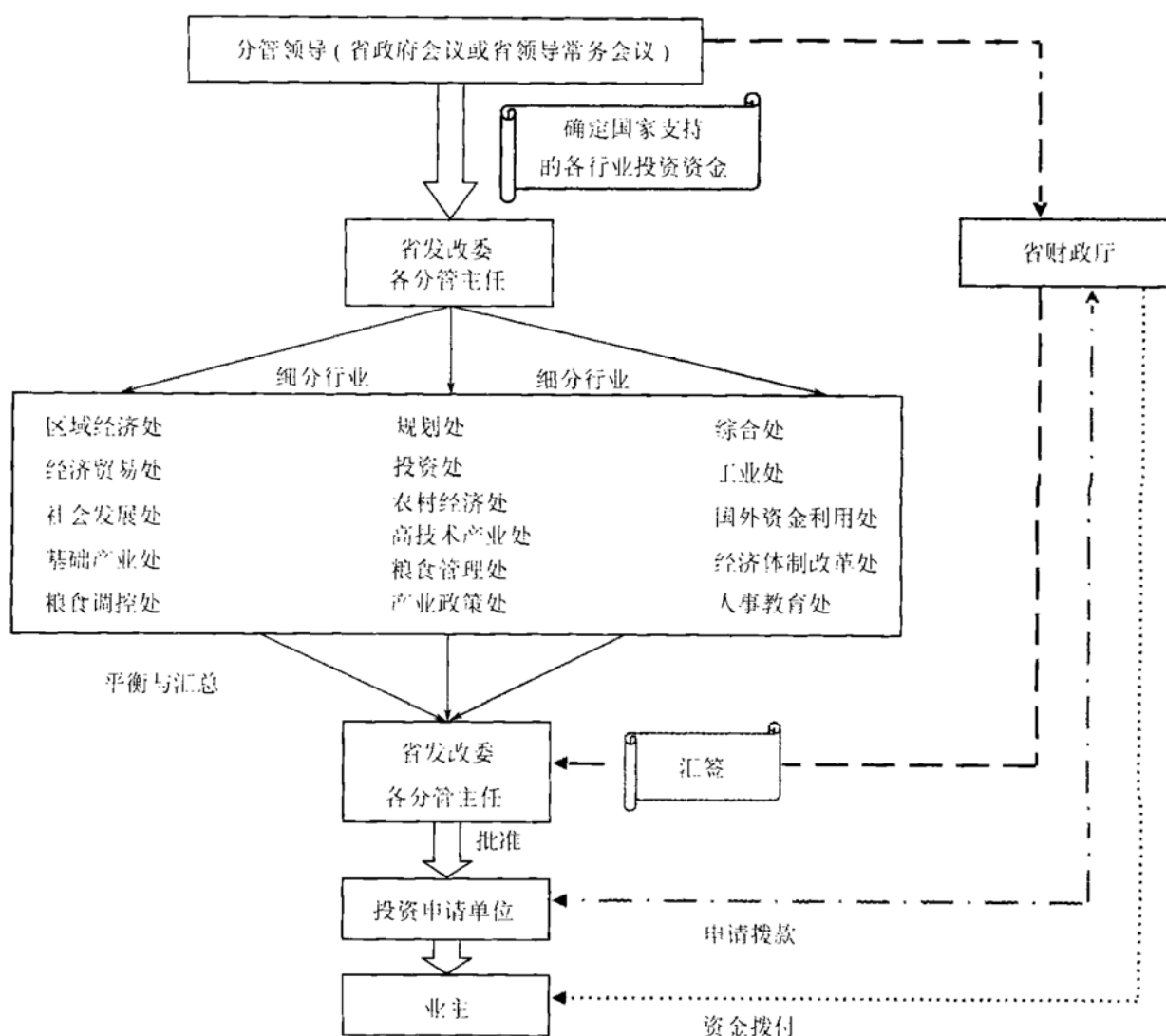


图2 政府投资中分管领导、发改委与财政厅之间的关系^⑥

除此以外,分管省长手中还有一部分不在预算内的“特别经费”^⑦。这笔经费在预算年度之初一般都没有落实到具体项目,而由分管领导在预算年度中按照需要在政策领地内分配,因此,也有可能用于基建。例如A省文化厅要建书法院,就从某分管省长处获得了这样的资金^⑧。

由此可见,每年各省统计年鉴中基建投资的数额仅仅统计了部分基建投资数,还有大量的基建投资都在一般预算中的专项资金与事业费、基金预算、专户管理^⑨甚至是省领导的特别经费中。在这些项目下,基建投资数额并没有被统计,所以统计报告中的基建投资数一般是被低估了的,而部门对这些资金有着完全的决策权。

从这个方面来看,由于财政预算的科目并没有细化,许多投资项目可以在各种财政科目下进行具体分配,因此,在非正式制度中,各部门实际上掌控着相当大的投资权限。因此,发改委的同志反映:“铁路、交通利用政府基金做投资计划不通过发改委。在交通厅,每年的基建投资数大概为80亿,其中30个亿通过发改委下计划。另外50亿编到日常经费中,不通过发改委。A省每年100个亿的基建资金只有一半下计划,40—50亿的基建投资是由财厅与部门通过日常经费的形式编列,发改委无从管理。”

四、政府投资体制中存在的问题与“对策”

本研究无意对上述正式制度与非正式制度的“好”与“坏”提出评价,实际上这涉及到复杂的制度评估问题。我们认为,一种制度的存在与出现是一系列约束条件下的结果。并不是完美的制度无法设计出来,而是因为完美的制度在现有的约束条件下也许根本不能有效实施,强制实施的结果可能是带来更多的问题。当然,这并不妨碍我们对现行制度中存在的问题进行剖析,更有效的制度设计可能就发端于信息约束的变化上。

(一)项目的可行性问题

由上文的分析可知,部门在立项的时候,所谓项目可行性审批的关键往往不在项目本身,而在于分管领导是否同意。相关部门的同志认为:“领导说要上的项目,我怎么也得说得它可以。”^[1]这样的制度有其弊端,也有其有利的一面。

弊端主要体现为钓鱼工程的出现。由于对项目的可行性评估不足,部门领导对项目的评估往往是十分粗略的。有的同志反应,“当很多事情没有定的时候,他先把盘子都给你定了,这个过程你不一定衔接得很好。”在项目实施的过程中,难免会出现资金不足的情况,只能继续向财厅要钱。与此同时,也会有一些部门领导在项目审批时故意少报,例如在项目审批时故意漏掉工程里面的一些配套部分。当项目被批准了时,才告诉财政没有配套的东西,需要追加投资。当然,这样的做法会冒很大的风险,因为部门领导这么做是会失去上级领导信任的,所以本文认为前一种情况发生的可能性更高,而后一种较低。

有利的一面主要体现为领导对“人”的判断未必不如对“项目”的判断。因为如果以项目的可行性来审批,对于那些想获得财政资金的部门来讲,它可以把不好的项目也做得至少在可行性报告中“很好看”,多讲乐观的前景,刻意规避不可行因素。由于存在许多技术与具体细节的问题,除了建设单位外,其他单位根本不可能比他知道得更多。所以,由于存在信息的费用,项目的可行性本身也不一定是真实准确的^[2]。与此相反,领导把责任放在个人身上,如果项目出了问题,负责向省长要项目的人可能会因此而影响仕途,为了能够继续留任,他是不会把一些劣质项目向分管领导申请资金的,而分管领导也不会一直任用那些没有投资眼光的人^[3]。

(二)缺乏统一管理的问题

由于分管领导所负责的行业与领域不同,在为自己负责的部门争取投资资金的同时,会出现缺乏统一管理的问题,即对全省的政府投资缺乏一种长期的、带有战略眼光的统筹安排。加上各部门为了自己的利益各自为政,这就使得有限的财政资金难以用在最有需要的地方。除此之外,在决策部门,如发改委、财政厅本单位内部各个处室也都归口管理着不同部门、不同数量、不同资金来源的基建投资。而各个科室负责审批的资金,其他科室无从过问,即使是发改委的投资处、财政厅的基建处这些综合性的管理部门也无法知晓这些资金的来龙去脉。A省财政厅的一位同志发出了这样的感慨:“隔行如隔山,虽然我们都在财厅,但不同处室之间,各自的情况别人都不会太了解。”^[4]

与上述决策部门的分散化相对应,政府投资资金的名目繁多也就不难理解了。笼统的专项资金、基金、事业费科目等增强了部门自行决策的权利。在部门预算中,年初只需确立一个大的资金数额,至于用来做什么则在预算执行过程中由部门说了算。而这些资金很有可能都在发改委或财厅的监控之外。

20世纪90年代以来的全球政府改革一直在强调政府部门的战略管理,资本预算也许是解决我国这一基建投资分散化的一剂良方。因为资本预算的核心是形成资本改进计划,即在分析目前的服务特征与财政资源的基础上,形成一个多年期的资本改进计划,里面包括了政府准备在未来五年内实施的资本项目。这就要求政府部门对政府投资资金要有一个统一管理。然而,统一管理是否优于现在的分散管理,这还有待进一步研究,在现有的文献中也还没有得到一致的结论。这是因为一方面,一旦资金收归统一管理,必定会打击各部门收费的积极性。从中国目前的情况来看,一些公共设施的收费(如道路、

桥梁等)实际上是投资回报的直接收入凭证,有利于解决科斯所讲的“社会成本问题”,缓解外部性所带来的投资不足。另一方面,统一管理以及在此基础上设计的资本改进计划要求对环境变化进行深入准确的分析以及相应的计划实施测评监控体系。随着环境不确定性程度的提高,即使是反应灵敏的企业也难以识别并迅速采取适应性行动,更何况是政府部门?与此同时,统一管理要求有战略眼光的高层管理者,目前的政府官员是否具备这一素质?这些问题得不到解决,统一管理就有可能带来更多的问题。

五、结 论

与以往的政府投资研究文献不同,本文研究的目的在于政府投资与经济增长的关系,而旨在揭示中国省级政府投资程序与决策制度。在20多年的改革开放过程中,中国政府尝试了各种制度创新,发展出了与他国不同甚至是各省、各市都不相同的制度模式。这些在中国特定市场条件下发展出的管理模式有其合理性,当然也存在着问题。

政府投资制度的改革关系着我国政府机构改革,甚至于政治体制改革。对A省的调研使我们知道,在现有的政府投资决策制度中,存在着以法律法规为依据的正式制度,也存在着以信任、默契为依托的非正式制度。充分认识并合理评估后者的重要作用客观研究的基础。通过对其他省或直辖市的调查,我们发现本文冀望通过对A省的研究从而了解全国省级政府的投资决策模式是不现实的,实际上,各省的决策模式都不尽相同,发改委与财厅的角色也大相径庭。对更多的省进行调研是我们未来的工作。除此以外,本文还得出了一些未来研究的重点与方向:(1)与其他国家的决策模式不同,中国省级政府投资管理中的分管领导制度有着非常浓厚的集权特点。为何在我国形成了具有以上特征的政府投资制度?这种投资制度的效率如何?即对这一制度的效率进行科学评价是未来研究的重点。实际上,领导对人的信任以及相应的任免权利,也许比对项目本身的评价可能更加可靠。(2)在政府投资方面,各部门缺乏统一管理,发改委、财政厅本身也无法统计各部门的基建支出。因此,以公共部门战略管理为指导的资本预算也许是改变这一状况的一剂良方。然而,统一管理是否比分部门管理更具效率,这也是值得深入研究的。从发达国家的实践经验来看,约翰逊(Johnston)认为,人们大都以肯定的态度对待战略计划,但是在实际操作过程中仍然存在着许多与技术以及冲突相关的问题^[3](第352,17页)。如果这些问题得不到解决,那么资本预算的引进就难以发挥效果,可能还会带来更多的问题。

在以往的研究中,往往遵循着“存在问题——解决方案”的逻辑展开。然而,笔者认为,这中间缺少了一个重要环节——“为什么会出现这些问题?”如果不明白问题或制度形成的原因而提解决方案,即使方案做得滴水不漏,也会因现实的约束而无法施行。因此,对政府投资问题,我们未来研究方向是:为何在我国形成了具有以上特征的政府投资制度?这种投资制度的效率如何?即该制度的效率评价,这是一种在完全考虑了所有约束因素后的效率评价。只有对这两个问题进行了清楚解答,我们才有可能提出切实有效的“怎么办”的政策方案。

注 释:

① 2005年3月3日访谈某市发改委官员。

②③④ 例如副省长的资格老,可能分管常委就让着他,多听他的意见。2005年3月3日访谈某市发改委官员。

⑤ 该额度在不同省、市之间各不相同,发改委的各处室之间也不相同。

⑥ 当然,这只体现了纳入预算内管理的那部分资金,对于未纳入预算内的资金,部门的自主性相当高。在已有财政科目下安排的基建投资是不经过财厅的。而发改委也只是起到“橡皮图章”的作用。只要部门有领导的批示,只要有资金,发改委就会发放投资许可证。

⑦ 该图反映的是政府投资中财政性资金的情况,对于自筹等其他资金的使用,省政府、发改委与财政厅的关系则又是另一种情况。

⑧ 2004年4月19日访谈某审计部门投资审计处官员。

- ⑨ 例如学校的收费。
- ⑩ 审计署审计长李金华 2003 年 6 月 25 日向全国人大常委会报告 2002 年度中央预算执行和其他财政收支的审计情况时指出, 审计国土专项资金、企业基本养老保险基金、民航建设资金欠收欠缴、挤占挪用问题依然存在。3 个城市土地管理部门应收未收、违规减免国土专项资金 66.96 亿元, 地方财政等部门挤占挪用 4.55 亿元, 主要用于平衡预算、兴建办公楼和对外投资等。参见 <http://business.sohu.com/19/34/article210463419.shtml>。
- ⑪ 马骏与侯一麟(2004)的研究表明, 这种类型的资金有时可占财政资金的 34% 以上。
- ⑫ 2005 年 12 月 1 日, 访谈某发改委投资处官员。
- ⑬ 一般官员反映, 地税局进行的一些基建投资, 其资金并不是从基建项目下出的, 而是在税收征管经费中出。——2005 年 4 月 19 日对某审计部门投资审计处官员的访谈。
- ⑭ 2005 年 5 月 5 日, 访谈某市原副市长。
- ⑮ 可行性报告的问题即使在企业中, 也是同样存在的。朱武祥(2002)认为, 企业投资项目可行性报告通常由专业规划设计院(主要由受过传统的技术经济培训的工程师、经济师或会计师负责), 按照国家计委或行业可行性报告分析规范编制, 重大项目由中国国际咨询公司提供财务可行性报告, 给出拟投资项目财务上是否可行的结论。但大多数可行的项目实际运作后的财务结果与可行性报告预期的财务结果相距甚远, 因投资可行性项目而陷入财务危机甚至破产境地的企业不胜枚举。因此, 可行性报告在投资决策支持方面基本上沦落为一种无实效而又必要的形式, 形同虚设, 日益不为企业管理层所重视和信任。
- ⑯ 在访谈过程中, 一些政府官员表示, 他们地区的领导人的确是想干一番事业的, 当你获得了他的信任后, 也会想尽量协助他把事情办好。2005 年 5 月 19 日, 访谈某省建设厅官员。
- ⑰ 2005 年 7 月 13 日, 访谈某省财政厅官员。

[参 考 文 献]

- [1] Gramlich, M. Edward. Infrastructure Investment: A Review Essay[J]. Journal of Economic Literature, 1994, (9).
- [2] 马 骏, 侯一麟. 中国省级预算中的非正式制度: 一个交易费用理论框架[J]. 经济研究, 2004, (10).
- [3] Johnston, Judy. Strategy, Planning, Leadership and the Financial Management Improvement Plan: the Australian Public Service 1983—1996[J]. Public Productivity & Management Review, 1998, 21(4).
- [4] 朱武祥. 上市公司募集资金投向决策分析[J]. 证券市场导报, 2002, (4): 49-53.

(责任编辑 叶娟丽)

Comparison between Formal and Informal Institutions of Public Investment in China

ZHOU Yan

(Center for Public Administration, Zhongshan University, Guangzhou 210275, Guangdong, China)

Biography: ZHOU Yan(1977), female, Doctor, Lecturer, Center for Public Administration, Zhongshan University, majoring in public management and institutional analysis.

Abstract: Public investment is an extremely important instrument for the governments to allocate recourses and carry out their decisions and policies. Both developed and developing countries have a large scale public investment. In this paper, we investigate the government sectors of province A in China and detect the decision process of investment. We find that besides formal institutions, there is an informal institution, decentralization system(including governors and departments), which is a decisive factor in this process.

Key words: local government; public investment; formal and informal institutions