

分类号 _____
U D C _____

密级 _____
编号 10741

兰州财经大学

LANZHOU UNIVERSITY OF FINANCE AND ECONOMICS

硕士学位论文

论文题目 区域经济协调发展的财政投资调控法律制度研究

研究生姓名: 田裕昌

指导教师姓名、职称: 何立慧 教授

学科、专业名称: 法学(经济法学)

研究方向: 财税法

提交日期: 2023年6月10日

独创性声明

本人声明所呈交的论文是我个人在导师指导下进行的研究工作及取得的研究成果。尽我所知，除了文中特别加以标注和致谢的地方外，论文中不包含其他人已经发表或撰写过的研究成果。与我一同工作的同志对本研究所做的任何贡献均已在论文中作了明确的说明并表示了谢意。

学位论文作者签名： 田裕昌 签字日期： 2023.6.10

导师签名： 何湛 签字日期： 2023.6.10

关于论文使用授权的说明

本人完全了解学校关于保留、使用学位论文的各项规定， 同意（选择“同意” / “不同意”）以下事项：

1. 学校有权保留本论文的复印件和磁盘，允许论文被查阅和借阅，可以采用影印、缩印或扫描等复制手段保存、汇编学位论文；
2. 学校有权将本人的学位论文提交至清华大学“中国学术期刊（光盘版）电子杂志社”用于出版和编入 CNKI《中国知识资源总库》或其他同类数据库，传播本学位论文的全部或部分内容。

学位论文作者签名： 田裕昌 签字日期： 2023.6.10

导师签名： 何湛 签字日期： 2023.6.10

Study on the Legal System of Financial Investment Regulation for the Coordinated Development of Regional Economy

Candidate : Tian Yuchang

Supervisor:He Lihui

摘要

我国由于历史、自然等多种因素的制约，呈现出区域经济发展的不平衡、不协调的现状，这种区域经济发展的不协调，严重影响我国经济高质量建设和发展。2022年党的第二十次全国代表大会再次强调“促进区域经济协调发展”的战略部署，面对区域经济协调发展这项耗时久、任务重的事业，在依法治国的时代背景下，我们需要总结各方经验，规范现有制度以及创制一些制度来稳定区域经济发展的政策，而其中财政投资调控相关法律制度，在推动区域经济协调发展过程中最为直接有效，为确保制度的稳定性、持续性以及有效性，构建财政投资调控法律制度就成为我国促进区域经济协调发展的必由之路。

本文主要分为六个部分。第一章为绪论。第二章梳理了区域经济协调发展的财政投资调控法律制度的相关基本概念；第三章分析了区域经济协调发展的财政投资调控法律制度的相关理论，这是本文的价值取向；第四章纵向研究了我国财政投资的发展历程，以及我国区域经济协调发展的财政投资调控法律在中央政府与地方政府的发展现状，结合我国实情从财政投资规划、财政投资决策权限、财政投资资金管理欠缺规范以及财政投资评审缺乏独立的法律地位五方面概括了现阶段法律层面存在的不足。第五章考察了域外区域经济协调发展的财政投资调控法治实践，主要研究了美国、德国与日本三个国家的实践经验，强调我国区域经济协调发展中必须以法为重，完善法律制度体系建设的重要性，培育欠发达地区自我发展能力。第六章主要是对完善我国区域经济协调发展的财政投资调控法律制度的初步思考，提出建立科学高效的长期财政投资规划的多方面协调机制、财政投资权限划分、加强财政投资方式管理以及强化财政投资评审监督制度等相关具体建议。

关键词：区域经济协调发展 财政投资调控 财政投资法律制度

Abstract

As a developing country with a large land area and the largest population in the world, China presents an unbalanced and uncoordinated situation of regional economic development due to the constraints of history, nature and other factors. This lack of coordination in regional economic development has seriously affected the further development of our economy. In 2022, the 20th National Congress of the Communist Party of China once again emphasized the strategic deployment of "promoting the coordinated development of the regional economy", in the face of the time-consuming and heavy undertaking of coordinated regional economic development, in the context of the era of governing the country according to law, we must use the most serious and mandatory laws to stabilize the policy of regional economic development, adjust various legal relationships for the coordinated development of the regional economy, and among them, financial investment regulation and control is the most direct and effective in the process of promoting the coordinated development of the regional economy, in order to ensure the stability of the system, Sustainability and effectiveness, the construction of a legal system for fiscal investment regulation and control has become the only way for China to promote the coordinated development of regional economy.

This article is mainly divided into six parts. The first chapter is an

introduction. Chapter 2 sorts out the relevant basic concepts of the legal system of fiscal investment regulation and control for the coordinated development of regional economy. Chapter 3 analyzes the economic and economic law theoretical basis of the legal system of fiscal investment regulation and control for the coordinated development of regional economy, which is the value orientation of this paper. Chapter IV studies the development process of China's fiscal investment longitudinally, as well as the development status of fiscal investment regulation and control laws for the coordinated development of China's regional economy in the central government and local governments, and summarizes the shortcomings at the current stage of law from five aspects: financial investment planning, financial investment decision-making authority, financial investment scope, financial investment mode and financial investment supervision in combination with China's actual situation. Chapter 5 examines the practice of fiscal investment regulation and control rule of law in the coordinated development of regional economies outside the region, mainly studying the practical experience of the United States, Germany and Japan, emphasizing the importance of putting law first, improving the construction of legal system and cultivating the self-development capacity of underdeveloped regions in the coordinated development of China's regional economy. Chapter VI is mainly a preliminary consideration for improving the legal system of fiscal investment regulation and control for the coordinated development of China's regional economy, and puts forward specific suggestions on establishing a departmental coordination mechanism for medium-term fiscal planning,

reasonably dividing the authority of financial investment decision-making, strictly standardizing the financial investment decision-making procedures, establishing and improving the list system of fiscal investment scope, improving financial investment methods, and improving financial investment supervision.

Keywords : Coordinated development of regional economy; Financial investment regulation; Industrial optimization; Legal system for financial investment

目 录

1 绪论	1
1.1 研究背景	1
1.2 研究意义	2
1.2.1 理论意义	2
1.2.2 实践意义	2
1.3 国内文献综述	2
1.3.1 关于财政投资法律体系	3
1.3.2 关于财政投资实施与项目管理	3
1.3.3. 关于财政投资监管的法律	4
1.3.4 综述点评	4
1.4 研究方法	5
1.5 创新点与不足	5
2 区域经济协调发展的财政投资调控法律制度之基本理论	6
2.1 区域经济协调发展的界定	6
2.1.1 区域	6
2.1.2 区域经济	7
2.1.3 区域经济协调发展	7
2.2 财政投资调控	8
2.2.1 投资与财政投资	8
2.2.2 财政投资调控	9
3 区域经济协调发展的财政投资调控理论基础	11
3.1 市场失灵理论	11
3.2 公共产品理论	12
3.3 财政投资性支出理论	12
3.4 可持续发展理论	13
4 我国财政投资调控法律制度现状与困境	15

4.1 我国财政投资发展现状	15
4.1.1 起步阶段	15
4.1.2 转轨扩大阶段	15
4.1.3 加快发展阶段	16
4.1.4 规范完善阶段	16
4.2 区域经济协调发展的财政投资调控法律制度现状	17
4.2.1 国家层面的财政投资立法现状	17
4.2.2 地方层面的财政投资立法现状	18
4.3 区域经济协调发展的财政投资调控法律存在的问题	19
4.3.1 缺乏财政投资规划机制	19
4.3.2 财政投资权限划分不够科学	20
4.3.3 财政投资资金管理欠缺规范	20
4.3.4 财政投资评审缺乏独立的法律地位	21
5 财政投资调控法律制度域外经验和启示	22
5.1 域外发达国家的财政投资调控法律制度	22
5.1.1 美国财政投资调控法律制度	22
5.1.2 德国财政投资调控法律制度	23
5.1.3 日本财政投资调控法律制度	24
5.2 域外国家财政投资法律制度的启示	25
5.2.1 财政投资决策立法体系严密、科学、完善	25
5.2.2 财政投资决策的民主化、透明化程度高	25
5.2.3 财政投资决策受到严格监督	26
6 完善区域经济协调发展的财政投资调控法律制度的对策建议 .	27
6.1 明确区域经济协调发展的财政投资调控法律制度的宗旨和原则	27
6.1.1 明确财政投资调控法律制度宗旨	27
6.1.2 强调财政投资调控原则	28
6.1.3 贯彻财政投资调控法律规制原则	29
6.2 建立科学高效的长期财政投资规划的多层次协调机制	30
6.2.1 建立科学高效长期投资规划	30

6.2.2 建立结构科学的规划组织机构	30
6.3 科学配置财政投资决策权限	31
6.3.1 科学划分财政投资决策权限	31
6.3.2 科学配置财政投资决策权限原则	31
6.3.3 科学配置财政投资决策权限的要求	32
6.4 财政投资方式法治化	34
6.4.1 财政投资层次化、法治化	34
6.4.2 财政投资方式创新规范化	35
6.5 完善财政投资评审监督制度	36
6.5.1 以法律形式确立财政投资评审权	36
6.5.2 财政投资项目全过程评审监督	36
7. 结语	38
参考文献	39
致谢	43

1 绪论

1.1 研究背景

改革开放四十多年来,我国社会经济高速发展,然而不同地区之间的发展差距问题不容忽视。改革的重要目标之一便是要建立协调联动的区域发展体系^①,因此,近年来“促进区域经济协调发展”“推动区域协调发展”及“区域协调发展战略”等多次在中央文件中出现。自2018年中央提出“推动形成优势互补、高质量发展的区域经济布局”,2019年习近平总书记在中央财经委员会第五次会议上强调“要促进形成优势互补高质量发展的区域经济布局”,2020年国家发改委提出“构建全国高质量发展重要增长极”。在国家层面对区域协调发展战略作出顶层设计,对于区域经济的长远发展具有十分重要的意义。在刚刚过去的二十大中,促进区域协调发展被再次重申和强调,自二十一世纪起,协调地区发展就一直是国家工作重心之一。经过中央政府、地方政府以及民间力量等各方的不懈努力,区域经济协调发展取得了一系列的进展与成果,如京津冀、长三角、珠三角已成为推进我国区域经济协调发展的排头兵。然而,当下区域间经济发展不协调的状况依旧存在,缩小区域经济差距的初衷并没有完全实现,各地贫富差距、可持续发展等问题仍较为突出。同时,随着区域经济发展的“一体化”进程不断深入,地方政府在“本地竞争”的基础上,往往会将自身的“本地利益”置于国家整体利益之上,忽视其他地方群体的利益诉求。基于此,需要在制度建设中通过立法方式予以解决。另外,随着新经济地理格局的出现,区域间存在着空间差异,在经济社会发展过程中出现了不同地区之间不平衡现象。针对这一问题,有学者提出了“不平衡发展论”,认为要促进区域经济协调发展,必须调整区域之间的经济关系、实现区域间的产业互补与分工协作、建立科学合理的地区产业分工体系、合理分配资源并加强基础设施建设、完善社会保障机制。究其原因,在于没有一套长效并稳定的法治机制用以保障区域经济协调发展长期运行,“公平与公正”价值理念并没有得到有效贯彻。因此,有必要在区域经济协调发展的基础上进一步完善现有的法律制度,将“公平公正”的价值理念内嵌于其中,充分发挥法律在推进区域经济协调发展中的积极作用。

一直以来财政投资是国家在推进区域经济协调发展的重要手段,经过几十年的发展成绩显著,但同时也暴露出许多问题,例如贫困县独山县斥400亿建“烂尾城”事件让

^① 丁庭威. 促进区域协调发展的经济法律路径——以“发展规划法”的制定为中心[J]. 地方立法研究, 2021, 6(04): 57-70.

人触目惊心，尽管 2019 年已经出台了第一部专门规制财政投资的行政法规——《政府投资条例》，但是这并不能作为区域经济协调发展的“引擎”，对财政投资调控的规制还很不够，因此本文基于对财政投资的规制研究，助力区域经济协调发展的目标达成。

1.2 研究意义

1.2.1 理论意义

财政投资在推动我国各种发展战略方面有着举足轻重的作用，即使是在当下社会，财政投资依旧是我国区域经济协调发展的“动力引擎”。与财政投资深厚历史不匹配的是，目前有关财政投资法律制度的学术研究还比较薄弱，主要表现在以下三方面：第一，法学学界对财政投资的内涵和外延还未达成共识。而且财政投资决策是否需要法治化、能否法治化的问题也未解决，更谈不上对以区域经济协调发展为目的的财政投资法律制度的系统性研究。第二，对财政投资的研究既缺乏一般理论的抽象，更缺少具体制度的设计以保障区域经济协调发展。简言之，现有财政投资调控法律制度方面的学术研究的成果以及理论积累，难以回答和解决如何更加有效地推动区域经济协调发展。

1.2.2 实践意义

新中国成立以来，我国财政投资进行了重大调整：宏观上，对财政投资决策或管理体制进行了多次改革，以规范财政投资及其决策行为；微观上，优化项目审批权限、资金分配方式等，以增强微观经济主体活力，促进经济快速稳定持续增长。从实际情况看，有了积极的效果，财政投资范围已在领域层次上已经基本明晰，投资方式的愈发全面多样等等，但是实现区域经济协调发展的要求相比差距还很大。财政投资制度严重缺失，经常有决策失误、投资浪费、重复建设等问题被新闻曝出，财政投资的效益低可见一斑。如何通过财政投资机制的设计与制度重构，实现财政投资的规范化，使财政投资保障财政投资效益，进而促进区域经济协调发展，显得极为迫切。

1.3 国内文献综述

因政治经济体制等因素的影响，财政投资法律研究，域外研究相对有限。尤其财政投资是我国特有的法律术语，国外针对财政投资法律制度体系的相关研究极其贫瘠。在中国，财政投资虽然范围较广，体量相对巨大，但因长期的计划经济体制背景，使得学术界对它的研究在某种程度上成为一种不必要，因此研究成果也略显单薄，直到依法治国成为治国方略后，才有部分学者对财政投资的法治化展开了研究。

1.3.1 关于财政投资法律体系的研究

孙放（2012）认为我国财政投资法律制度经过大量的社会实践，缺乏一种有益的积累，缺乏技术的创造，更没有能够创建出传统的体系，财政投资的立法系统已经不可避免地走入了一种困境。^①冯果（2014）认为在市场深化的背景下，财政投资体制有必要从推进政府投资立法、界定政府投资范围、拓展政府融资渠道以及规范地方政府融资平台等方面进行治道变革。^②徐虎（2014）认为我国的政府投资法制建设严重滞后，与市场经济的运行严重分离，需要运用法律规制政府投资，实现政府投资的价值，是国家和人民的必然追求。因此，当务之急一定是建立系统完善的政府投资法律体系。^③杨云燕（2019）立足于我国的具体情况，构建符合我国国情的政府投资法律体系是现阶段政府投资立法的现实需求。构建多层次的立法体系。^④

1.3.2 关于财政投资实施与项目管理的研究

1. 关于财政投资决策的研究

孙晋（2017）认为对非市场理性地倾斜财政投资极有可能破坏市场公平竞争秩序，目前的政府投资决策制度缺乏对这种现象的规制，需要在投资决策中以竞争评估制度与听证制度补足其规制空白，从源头上杜绝对市场公平竞争秩序的伤害。文章试图从正当性与合理性两个维度重建政府投资决策制度的理论基础。^⑤丁庭威（2021）认为要理清中央政府与地方政府之间的财政投资界限，需要制定政府投资调控法律制度。

2. 关于财政投资方式的研究

金香爱（2019）通过梳理我国相关规范性文件及基金运作中的现实问题，提出提高立法层级、改变重叠交叉的监管秩序，实行分层管理、平衡政策性目标与盈利性目标的关系，细化基金设立可行性审查标准、解决盲目跟风导致的同质化问题等对策，以期政府产业投资基金能够符合市场化运作要求，促进相关产业自身形成科学合理的竞争秩序。^⑥于安（2021）根据政企投资分离的改革方针和服务型政府的建设要求，以公共服务行政法作为对财政投资活动进行系统性规范。^⑦

3. 关于财政投资范围的研究

^① 孙放. 中国政府投资法律制度研究[D].华东政法大学,2012.

^② 冯果,张东昌. 市场深化下政府投融资体制的治道变革[J]. 现代法学, 2014, 36(03):92-101.

^③ 徐虎. 论政府投资的法律规制[D]. 南京师范大学, 2014.

^④ 杨云燕. 我国政府投资立法研究[D]. 安徽大学, 2019.

^⑤ 孙晋,钟瑛嫦.我国政府投资决策制度的反思及补正[J].学术论坛,2017,40(01):118-124.

^⑥ 金香爱,李岩峰.政府产业投资基金法律规制路径探析[J].征信, 2019, 37(05):80-84.

^⑦ 于安.论政府投资法的基本制度[J].法学论坛, 2021, 36(03):62-67.

邹焕聪(2019)认为新时代政府投资范围的合理界定,需要确立行政任务性质标准、政府职能依法全面履行标准和公民基本权利保障标准等法律标准。在立法实践中,还需从法律上构建政府投资的清单制度,从而政府投资的范围有效规范。^①尹捷(2018)认为处理好政府投资范围与民间投资范围之间的关系,首先要明确政府投资的功能定位,在基础性、公益性、竞争性的各个领域,民间资本与政府资本所占据的主导地位各有不同。^②

1.3.3. 关于财政投资监管的研究

王华(2012)认为目前我国对财政投资监管的问题研究并不成熟,大多集中在财政投资范围、投资资金的管理,监管的程序、方式、项目后评价和责任追究机制,而对这些问题大多集中在探讨阶段,仍没有权威性的定论。对于财政投资监管的理念、原则、主体方面讨论的并不多。目前看来,我国急需一部有关的财政投资监管的法律。^③张帆(2015)认为现行法律缺乏专门的政府投资监督法律制度,部分政府投资监督法律法规规定滞后,相关政府投资监督法律规定刚性不足,代建制等政府投资监管模式缺乏统一法律规范,政府投资合同法律属性缺乏明确规定,相关政府投资监督法律解释匮乏等,需要制定专门的政府投资审计监督法律法规;^④刘畅(2016)认为当前我国投资资金监管不力,使得财政投资效益低下,有必要健全政府性投资监管法律体系,厘清各部门监管权限、重构监管机制,规范政府性投资资金监管,加快政府性投资监管制度改革。^⑤杨海静(2018)认为现行财政评审与审计监督一方面是财审在监管实践中的强大效力与法律地位不足,另一方面是审计的监督错位与事实上的力有不逮。为克服两审并存的弊端,各地进行了不同探索,境外相关制度设计也提供了有益借鉴。两审重置应在尊重市场、效率优先和权力制衡的理念下,尊重和回归审计的监督属性,确立财政投资评审权,明确财政投资评审结论的法定性、权威性、共享性。^⑥李粉(2021)建议从完善财政投资监管法规体系、建立有效的激励机制、建立依据财政投资方式的绩效评价目标、加强外部监管主体的作用四方面完善财政投资项目监管,更好发挥财政投资效益。^⑦

1.3.4 综述点评

^① 邹焕聪. 政府投资范围的法治化研究——以地方立法文本为素材的分析[J]. 行政论坛, 2019, 26(03):117-123.

^② 尹捷. 政府投资范围的法律界定[J]. 三明学院学报, 2018, 35(05):40-45.

^③ 王华. 财政投资监管法律制度研究[D]. 兰州商学院, 2012.

^④ 张帆. 完善政府投资审计法律制度研究[J]. 审计研究, 2015(05):8-13.

^⑤ 刘畅, 华国庆. 我国政府性投资监管法律制度研究[J]. 长春理工大学学报(社会科学版), 2016, 29(03):29-32+49.

^⑥ 杨海静. 政府投资项目两审并存的法律逻辑与制度替代[J]. 南开学报(哲学社会科学版), 2018(02):69-79.

^⑦ 李粉. 完善政府投资项目分级分类监管[J]. 中国投资(中英文), 2021(23):64-65.

总体而言，我国财政投资法律研究还处于起步阶段，学界对财政投资的研究多从宏观层面对其进行研究，而对财政投资的具体规范分析不足。虽然近些年来学者也在不断探索，但从研究的广度和深度上仍有待提升。对于财政投资的理念、原则、规划和主体等方面的研究寥寥无几，而其中以财政投资为手段推动对区域经济协调发展的法律制度研究和思考，更是零散地出现在现有的研究当中，因此具有很大的研究价值，笔者在总结前人研究成果的基础上，进一步从理论层面上进行挖掘，从法律角度对我国财政投资调控法律制度中存在的问题进行研究，希冀为我国区域经济协调发展提供一些帮助。

1.4 研究方法

文献研究法。通过搜集国内外有关区域经济协调发展、财政投资等相关内容的期刊研究报告、学术论文、专著以及立法资料，作为相关推论的基础材料，实现最终的推论。

比较研究法。通过借鉴美国、德国以及日本在经济发展的过程中所制定的财政投资调控法律规定，剖析其社会背景，判断这些立法实践对我国财政投资调控法律制度的完善是否有借鉴意义。

实证分析法。通过对我国区域经济发展进行财政投资调控困境进行分析。随着我国区域经济发展不平衡愈发明显，财政投资调控作为协调发展的重要推动手段，本文的研究必须建立在现实梳理的基础上，以现实为问题研究的起点，以理论为支撑，以问题为导向，对实践中出现的法律问题进行分析，为区域经济协调发展目标的实现提供制度指引。

1.5 创新点与不足

本文的创新点在于：（1）系统收集前人在法律制度层面规范财政投资的研究成果，并将这些成果归类用以解决区域经济协调发展中出现的各种问题；（2）指出我国现行制度中关于财政投资法律法规的不足，特别是用以引导到区域经济协调发展上，提出一系列完善法律制度的建议。

本文的不足在于：财政投资调控研究比较复杂，涉及多学科。由于作者掌握资料状况、学术能力有限，研究角度具有一定的局限性，对促进区域经济协调发展的作用有限。

2 区域经济协调发展的财政投资调控法律制度基本理论

2.1 区域经济协调发展的界定

区域是人类生活学习活动的空间基础，经济活动也在其中不断发生，而不同的区域条件，例如沿海或内陆，市场经济或者计划经济，区域经济活动也会发生相应的变化，可以说，正是各个区域经济社会活动的不同，才造就了不同的区域经济特征。^①如今，我们对人类经济社会活动的区域性进行深入研究，并且对区域和区域经济的内涵和外延进行界定，对于促进区域经济协调发展的相关法律制度的制定和实施都十分有益。

2.1.1 区域

《现代汉语大词典》对区域有两种基本解释，一是地区；二是领域、范围。从学术角度看，很多学科对于区域这一概念已经使用，譬如在数学中就有专门的区域概念，除此之外，对区域的认识更多的还是基于地域空间上的^②，英国地理学家迪金森（R. Dickinson）认为，区域概念是用来研究各种现象在地表特定地区结合成复合体的趋向的，这种结合在一定意义上说，将给予这类地区以区别于其周围地区的特点，这些复合体有一个场所、一个核心和他们边缘地区的、明确程度不同的变化梯度。它是一种自然地理空间，也是一个社会经济活动空间，可以用来指称不同的地理空间和不同的社会经济活动。它在社会经济发展中起着重要作用，如在地区间差异、城市化发展水平、人口分布等方面都体现了一定的区域性特征，构成了特定地域范围内社会经济发展水平的整体表征。

区域是以经济活动和社会发展为基础，通过地域空间的分工合作而形成的。区域作为人类社会中具有组织形式和联系方式的社会单元，其内涵也是随着社会的发展而不断发展的。区域空间是指区域在一定历史时期内所呈现出来的地域空间结构，它是各种自然因素和经济因素在一定地域范围内综合作用的结果，并随着经济社会的发展而不断发展。它具有一定的开放性和流动性，并随着人类社会交往范围的扩大而不断发展。区域空间结构是指区域内部各组成要素之间通过一定形式有机联系在一起而形成的某种具有特定功能和属性，并具有相对稳定性和连续性特征的结构体系。区域作为一个特

^① 彭芳梅. 论促进区域经济协调发展的金融法律制度的完善[D]. 湖南大学, 2011.

^② 孙超. “区域法治发展”中“区域”的概念[D]. 南京师范大学, 2016.

定的概念，其外延具有相对性，即具有一定地域范围和界限；但作为一种相对于政治、经济等概念而言的范畴，又具有一定的抽象性和概括性，即其外延具有相对稳定性。从区域产生与发展的历史过程看，区域是人类社会在经济活动和社会活动中逐渐形成和发展起来的，并随着区域间交往范围的扩大而不断发展。

2.1.2 区域经济

区域经济是指一定地域范围内的经济活动及其相互关系，包括区域间的经济活动及其相互关系。以空间作为区域经济的尺度，经济运行可以分为三个层次，即世界经济、国民经济以及区域经济。区域经济是指一国部分地区根据一定渊源形成的经济集合体，它是构成国民经济整体的一部分，是微观经济与国民经济的中间体。区域经济是特定地区空间范围内的经济活动和经济关系的总称，不同区域会根据区域特色形成不同的区域经济是一个具有一定地域范围的经济系统，由一个或多个不同经济活动和经济关系构成。它是在一定自然、经济条件下，在政治、文化和地理因素影响下，以一定的社会组织形式为基础，在生产、流通、分配和消费等环节上以不同的方式进行的人类各种生产、交换活动。它是自然地理因素（包括气候、地形、自然资源、生态环境等）、社会经济因素（包括历史传统、民族文化等）和政策制度因素综合作用的结果。

区域经济的主要内容有：经济结构（包括产业结构、产品结构）；产业布局；投资结构；流通体系；企业组织形式；人才流动与教育；城乡关系等。区域经济在我国的发展是以东部沿海发达地区为龙头，带动中部地区发展，向西部推进，形成东中西互动互促的区域经济发展格局。区域经济构成国民经济的一部分，是社会劳动分工协作后的结果状态，同时兼有区域性和综合性。由于各区域的历史条件、产业布局和发展机遇等各种因素的影响，各个区域经济发展存在着一定的差异性。区域内的产业结构演进、城市建设布局、社会生活质量以及对外开放程度等因素对区域经济的发展都有重要影响。

2.1.3 区域经济协调发展

区域经济协调发展是指在一定时期内，以经济和社会发展水平为基础，以地区间的经济联系和产业分工为纽带，在全国范围内形成若干个相互联系、相互促进、优势互补的经济地带和城市带，从而实现区域经济整体最优和共同发展。所谓协调发展，就是指区域之间的经济活动在时间、空间上的协调，即不同区域之间的经济活动应具有相对一致的目标，以保证各区域之间在经济活动中协调有序地进行。其结果是使不同区域之间达到均衡、持续和稳定的发展状态。

改革开放以来,我国形成了沿海地区与内地相结合、东部地区与中部地区相配合、西部地区与东北地区相呼应的区域经济发展格局,为促进国民经济持续快速健康发展发挥了积极作用。随着我国社会主义市场经济体制的建立和完善,全国各地区的经济联系越来越密切,形成了你中有我、我中有你的局面。区域经济协调发展的核心内容就是要解决好各个地区的特色和优势问题,促进各地区之间在市场经济条件下优势互补、共同发展。在这个过程中,一个区域之间的相互作用就构成了整个区域经济协调发展的重要内容。

区域经济协调发展面临着许多新情况新问题。从整体上看,我国区域间合作仍不够深入。东部地区与中西部地区在资源利用、市场环境和投资环境方面存在较大差异,西部地区与中部地区在人力资源、交通基础设施、市场潜力等方面存在较大差异。从现实看,各省市在各自利益最大化的目标下,积极参与区域合作,但各省市之间存在着一定程度的竞争。这种竞争不是建立在互惠互利基础上的竞争,而是一种带有浓重行政色彩的竞争。

2.2 财政投资调控

2.2.1 投资与财政投资

投资,即生产要素的增加,是指个人和企业向某一生产要素的投入,其目的在于获得该生产要素所带来的回报,同时也包括企业内部资产的增加。投资可以分为生产性投资和非生产性投资两种。生产性投资是指对国民经济增长具有直接贡献的项目,如基本建设、交通、通讯、能源等;非生产性投资是指对国民经济增长没有直接贡献,但有间接拉动作用的项目,如农业、教育、科技、卫生等。投资是人类社会发展到一定阶段的产物,它既是经济增长的源泉,也是经济增长的制约因素。投资活动对社会经济增长起着十分重要的作用。一是扩大投资规模可以改善投资结构,提高投资效益;二是扩大投资规模可以提高劳动生产力;三是扩大投资规模可以促进企业技术进步和结构升级。一般说来,一个国家或地区在一定时期内的经济发展水平决定了它对各种生产要素投入的需求,并决定了其固定资产投资额占国内生产总值的比重。

财政投资主要是指财政投资主体为建设经济社会发展而进行的投资。这是因为财政投资具有公共性、基础性、非营利性的特点。^①所谓公共性,是指财政投资应有利于社

^① 苗迎春.财政投资管理[M].北京:中国物价出版社,2003.

会经济的发展,有利于提高人民的物质文化生活水平,有利于推进社会主义精神文明建设。所谓基础性,是指财政投资应与国民经济发展的需求相适应,即基础设施的发展应与社会经济发展的需要相适应。所谓公共性,是指财政投资应有利于提高公共产品的供给水平和质量,有利于改善人民生活条件。所谓公益性,是指财政投资应有利于维护国家利益和社会公共利益。所谓非营利性,是指财政投资不能追求高额利润,而应具有社会公益性质。

在一定时期内,财政用于非生产性投资的部分资金称为财政投资。财政投资与政府公共支出的目的不同,前者是为了改善人民生活水平,增加社会福利;后者是为了调节经济运行,刺激经济发展。从分类上看,财政投资可分为:预算内投资、政府间财政转移支付和政府性基金等。预算内投资包括预算内基本建设支出、中央预算内基本建设投资、专项建设基金、财政周转金等。在市场经济条件下,财政投资主要是由中央和地方政府投资组成的公共投资体系。从我国目前的财政状况来看,公共财政预算收入已占全部财政收入的70%以上。随着我国市场经济体制的不断完善和深化改革进程的逐步推进,我国公共财政预算收入在未来一段时期内仍将继续保持快速增长。同时,随着经济体制改革和对外开放进程的不断推进和深化,我国公共财政预算收入也将呈现出快速增长、结构不断优化、体制逐步健全等新特征。

2.2.2 财政投资调控

财政投资调控是财政投资主体为了实现宏观经济目标,运用各种行政的,经济的,政策的手段对全社会的投资总量、结构、布局等进行调节和控制的宏观经济活动。财政投资调控的作用主要表现在:

(1) 扩大和稳定社会总需求。财政投资属于政府公共支出,具有直接增加社会总需求的作用。财政投资既可以直接增加社会总需求,也可以通过财政政策间接地增加社会总需求。从短期看,当经济过热、通货膨胀时,政府可以通过增加财政支出来扩大社会总需求;当经济过冷、通货紧缩时,政府可以通过减少财政支出来缩小社会总需求。

(2) 调节产业结构。在国民经济中,产业结构是指一国或地区在一定时期内国民经济各部门之间的结构关系和比例关系,它反映了经济发展水平和经济结构状况。当国民经济中存在着不合理的产业结构时,就会影响国民经济的协调发展。当产业结构不合理时,可以通过政府投资来加以调整和优化。

(3) 是调节经济周期。在经济周期中,市场经济一般会经历繁荣、衰退和萧条三个阶段。在衰退阶段,政府可以通过扩大财政支出,减少税收等措施来刺激投资需求;

在繁荣阶段，政府可以通过扩大财政支出，减少税收等措施来抑制投资需求；在繁荣阶段和衰退阶段，政府可以通过扩大财政支出和减税等措施来刺激投资需求。

(4) 实现宏观经济稳定。在经济运行中，当市场发生严重失灵时，为了使市场机制能够有效地运行并促进社会福利水平的提高，就需要国家进行宏观调控。

财政投资的基本内容有：

2.2.2.1. 财政投资主体

财政投资主体是指经国务院授权，代表中央政府行使投资和资产运营管理职能，具有法人地位的经济实体。在市场经济条件下，财政投资主体主要有中央政府和地方政府。

中央政府和地方政府都有一定的财政收入来源和支出方向。中央政府主要通过预算安排和政策调整来调节国家与社会之间的关系，为整个国民经济的发展提供宏观指导；地方政府主要是通过政府预算安排对本地区进行管理，通过财政支出来调节本地区经济发展水平。

2.2.2.2. 财政投资范围

财政投资的主要依据是市场失灵，集中在公共产品（公益性与准公益性领域）和外部性（竞争性领域）两类领域，具体包括社会公益服务、公共基础设施、农业农村、生态环境保护、重大科技进步、社会管理、国家安全等项目。因为政府与市场和社會的关系经常变化，市场和社会对财政投资的需求也不断地更新，所以财政投资的具体项目范围会定期进行评估和调整。

2.2.2.3. 财政投资方式

财政投资方式是指在特定的固定资产投资建设活动中，政府预算资金直接用于固定资产投资项目的资金使用方式或安排方式，包括直接投资、资本金注入、投资补助和贷款贴息等。不同的财政投资方式应当与财政投资目的相匹配，才能提高财政投资的效益。

2.2.2.4. 财政投资程序

财政投资程序是指在实施财政投资时，应当依照已有制度规定来执行，在制度的框架下进行，不能对其违背。不同的阶段有不同的程序，在决策，实施，监督等部分都有制度规定，则不能相互混淆。财政投资程序是其他部分的边界，在实施财政投资时，应严格遵守财政投资程序。

3 区域经济协调发展的财政投资调控理论基础

3.1 市场失灵理论

“市场失灵”理论是现代西方经济理论的重要组成部分，它为政府如何处理好自己和市场的关系提供了理论基础。近几年来，市场失灵理论不断丰富和完善，已形成较为完善的理论体系。尽管市场失灵理论仍有其不足之处，但对于我国目前的发展来说，还是有一定的参考价值的。市场失灵表现为对“合乎需要”的行为进行定价或对“不合需要”行为进行定价，即市场体制偏离理想，导致市场资源配置效率低下。要明白，市场失灵只是市场运行的一种偏离理想的状态，并不代表市场崩溃。20世纪60年代，市场失灵理论的主流观点认为，市场机制的不确定因素很多，仅靠市场自身是不可能实现有效运作的。在市场失灵的情况下，必须借助外部力量来调节市场，而政府作为社会的主导者，自然责无旁贷。其后，庇古和其他学者通过反思自由主义理论，对市场失灵进行了进一步的发展。直到20世纪90年代，市场失灵的发展才进入了一个较为成熟的阶段，它将垄断、收入差距等因素都纳入到了其中，从而进一步丰富了市场失灵理论的内涵。

“市场失灵”理论本身即是财政干预作用于市场的解释，它为政府投资的立法提供了理论依据。^①市场是有缺陷的，所以政府投资能够在市场无法达到或无法有效分配资源的地方发挥作用。在中国古代，有“官山海”之说，意思是盐铁由官方垄断，山海指的是盐铁。目前，在国家安全、公共基础设施建设以及不宜市场进入的领域内，政府投资对资金流向及发展方向起到指导作用，为人民生活提供了有力的保障。尤其是区域经济发展，财政投资具有关键基础建设作用和重要投资引导作用。经济的发展也是有规律可循的，根据成本收益的基本原理，行为人在进行投资时会追求经济利益最大化，社会公平不在考虑的范畴当中，这是区域经济发展失衡以及差距越来越大的根源。出于促进社会公平的考量，需要政府对市场投资行为进行干预。政府对市场的干预不能太多，也不能太少，更不能随心所欲。因此，对其进行法律规制是政府投资发展的需要。在市场存在失灵风险的情况下，政府作为人民利益的代表，并以人民的授权为基础，展开投资活动，不仅可以实现国家对经济运行的调控，还可以保障全社会民众的基本需求，有利

^① 漆多俊.经济法基础理论.[M].北京：法律出版社，2008.

于促进社会经济的持续稳定发展。

3.2 公共产品理论

斯蒂文在他的书里说，公共物品通常不能从私人部门得到充分的供应，因此必须由公共部门来维持。在传统经济学中，社会产品被划分为私人产品和公共产品。私人产品具有竞争性、排他性、市场自给自足等特点。公共物品不具备上述特征，公共物品的提供并不意味着被排除在外，公共物品的使用并不必然带来收益。因此，一般情况下，私人很少主动地提供公共物品，公有化的供给模式就成了公共物品供给的唯一方式。但是，如果仅仅由公共部门来提供公共物品，则会使公共物品负担过重，不能保证其正常运行，因此，在某些情况下，公共物品的使用者需要支付一定的费用。在此基础上，新经济学把公共物品分为纯公共物品与准公共物品。现代社会的公共物品供给主要是政府提供的。在这两种商品中，纯公共物品不需要直接支付报酬，而准公共物品则需要使用者支付报酬。“准公共物品”具有一定的收益性，在政府支持和引导下，私人资本可单独投资，也可与政府合作。现代公共物品理论认为，公共物品的选择过程实质上是一种政治过程，其内容由不同阶层、不同群体的利益博弈决定。根据这一理论，政府必须满足公共需求，也就是说，政府是最主要的公共物品提供者。纯公共物品的供给需要一定的途径，而政府投资则是其中最主要的途径。为了保持公共物品供给的平衡，政府需要对其进行立法规制，以确保其通过投资实现纯公共物品供给的稳定，并防止其他社会资本被挤压。

3.3 财政投资性支出理论

财政既是国家的一项经济活动，也是经济领域中政治内容最多、经济关系最多的一门学科。财政的主要功能是资源配置功能、收入分配功能、经济稳定和发展功能。财政实现资源配置的机制和手段，首先是确定社会公共需要和基本范围，以此来确定财政收支占的合理比例，从而达到资源配置的总体效率。二是优化财政支出结构，保障重点领域支出，改善资源配置结构的效率；三是政府投资规模与结构的合理安排，确保国家重大项目的顺利实施；四是通过政府投资、税收政策、财政补贴等方式，扩大民间投资，拉动经济增长；财政行使收入分配职能，主要是通过划分市场分配和财政分配的界限范围，规范工资制度，税收调节和转移性支出等手段。财政的稳定与发展功能，主要表现

在财政政策的相机选择、投资、补贴与税收等方面，以及保障社会基本需求等方面。从这两个方面可以看出，财政支出是财政职能发挥、财政政策发挥作用的关键因素。财政支出理论认为，在财政支出总额中，购买性支出所占的比重决定了财政活动对生产和就业的直接影响，比重越大，影响越大，通过财政配置的资源规模也就越大，执行配置资源的职能就较强。转移性支出在收入分配中所占比例越大，收入分配功能就越强。财政投资开支属于购买性开支。在凯恩斯看来，投资既是经济增长的推动力，又是经济增长的乘数效应。这个乘数是指每一单位投资所带来的收益增加的倍数。在直接刺激需求增长的同时，投资又通过增加供给来改善供给，对调节总供求关系起到了重要作用。投资对经济增长起着推动作用，但同时也受产量和收入水平的限制。政府投资（财政）与民间投资共同构成了社会投资的总量。在对财政投资支出进行研究的过程中，还应考虑投资规模的适当性，投资结构的合理性，投资效益的合理性等问题。同时，相对于民间投资而言，财政投资也具有自己的显著特征：一是政府在宏观调控中起着主导作用，财政投资可能是微利的，甚至是零利润的，投资的效果是以社会效益和社会成本为标准来衡量的；二是财政投入资金雄厚，多用于长期、大规模的项目；三是财政投资要注重结构优化，能够也应当侧重于那些具有较大“外部效应”、关系国计民生的领域。财政的功能与投资性支出理论，为财政对产业投资基金的支持提供了理论基础与实现途径。

我国利用财政政策在支持区域经济不发达地区发展方面做出了很多努力，积累了大量经验，但经济失衡现象依然严重。没有绝对的区域经济均衡，要实现区域经济协调发展，首先要把经济差距控制在一个合理的范围内，其次，由于市场投资具有马太效应，使得市场投资难以流入相对落后的地区，只有通过财政投资引导，发挥杠杆效应，才能把“活水”引入到区域经济协调发展中来。

3.4 可持续发展理论

可持续发展理论是指在不损害后代满足其需求的能力的情况下，以公平、可持续和共同性为三项基本原则，满足当代人需求的发展。所谓公平，是指机会选择的平等。可持续发展中的公平原则包括两个方面：一方面，当代人的公平，即一代人的横向公平；另一方面，它指的是代际公平，即代际之间的纵向公平。可持续发展就是满足当今所有人的基本需求，并让他们有机会实现对更美好生活的渴望。

可持续发展不仅要求今世公平，而且也要求今世后代之间的公平，因为人类赖以生

存和发展的自然资源是有限的。^①从伦理上讲，子孙后代应该拥有与当代人相同的权力，以阐明他们对资源和环境的需求；连续性原则，这里的连续性是指生态系统在受到某种干扰时保持其生产力的能力；共同性原则，可持续发展与全球发展息息相关，为了实现可持续发展的总体目标，必须寻求协调一致的全球行动，这由地球的完整性和相互依存性所决定。可以说可持续发展是区域经济协调发展的内核，无论是区际公平还是代际公平，区域经济协调发展都是实现这些目标的必定途径，是一条可持续的道路。而财政投资是推动这个目标实现的关键动力，因此可持续发展理论也构成了研究财政投资调控法律制度的合理性条件。

^① 李振华.政府投资立法[M].北京：中国政法大学出版社，2013.

4 我国财政投资调控法律制度现状与困境

4.1 我国财政投资发展现状

4.1.1 起步阶段（1979—1992）

20世纪70年代末，我国开始了对经济体制改革的探索，这是我国改革开放的第一次重大突破，也是经济体制改革取得成效的标志。1978年10月召开了党的十一届三中全会，提出了以经济建设为中心、实行改革开放和现代化建设的战略决策。1979年2月，中共中央发布《关于加快农业发展若干问题的决定》，提出“要把农业放在第一位，把工业和农业、城市工作与农村工作统一起来”。由此，我国开始了大规模的社会主义现代化建设。在财政投资方面，1979年7月，中共中央发布了《关于财政经济工作的若干问题的决定》。在改革开放之前，基本建设是从国家预算开始展开进行的。政府的预算拨款允许建设单位免费使用。这种政府直接投资的方式是传统的经济体制，但极易出现“大锅饭”，导致基本建设规模过大、节奏慢、结构不合理。

针对这一问题，我国从1979年开始尝试实施基本建设的“拨改贷”政策，从基本建设投资的角度看，从原来的财政无偿拨款形式转向后来的有偿使用模式。这意味着，企业只要有一定的还款能力，就可以通过贷款获得基本建设所需的相关资金。1985年，我国实行“分税、定级审批收支”的税收管理和财政制度，88年也实行相应的财政一揽子制度，地方政府从原来的服务中进一步筹集资金提供服务，调整相应的支出责任，没有做到收支平衡。而从现阶段的银行体系来看，四大国有银行还没有成为独立的经营实体，政府部门通过对金融资源的控制，不断增强金融能力，政府部门利用银行信贷资金填补财政投资资金缺口，使其成为财政投资的主要来源。

4.1.2 转轨扩大阶段（1993—1997）

这一时期，财政投资管理进一步明确了政府与市场、中央与地方财政的投资分工。1993年，《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》全面提出进一步改革有关投资体制，将项目投资分为基础投资、公益投资、竞争性投资三大方面。基础项目建设要鼓励和吸引多方资金参与投资，地方政府负责区域项目建设，中央负责国家重大重点项目建设，地方政府与中央统一规划，通过国家开发银行通过财政投融资等多种方式筹集资金。采取持股参股形式，在贷款方面采取政策性优惠贷款等多种方式。在

“八五”期间，投资管理进一步明确了政府与市场、中央与地方的投资分工。1994年，中央提出“国家预算以公共财政为原则”，财政投资管理从“统收统支”向“分灶吃饭”转变。竞争性项目由企业自主决定，一切风险由企业自己承担，分税制后，地方财力匮乏，土地收入在地方政府资金来源中所占比重越来越大。一些地方政府开始尝试走市场融资模式。在此期间，信托业在为政府筹集资金以发展当地企业和经济活动方面发挥了关键作用，因为在中国政府的支持下，信托公司更容易扩展业务和获得外债。^①

4.1.3 加快发展阶段（1998 - 2010）

受1998年亚洲金融危机影响，我国经济形势发生了巨大变化，为应对危机的进一步蔓延，政府实施了积极的财政政策，如增发国债，增加了政府财政，从而带动了经济的稳定增长。2001年，我国开始进行社会主义市场经济体制改革，从根本上确立了我国的市场经济体制，并进一步明确了政府与市场的分工。在财政投资管理方面，“九五”期间政府投资主要集中在交通、能源、科技、教育等基础设施领域，政府对关系国民经济发展全局的关系到人民生活改善的社会基础设施，如水利、环境保护、城市公用设施等项目进行了重点投入。“十五”时期我国财政投资主要集中在基础设施领域和社会事业领域，政府投资在一定程度上能够起到四两拨千斤的作用。在财政投资管理方面，“十五”期间财政投资的结构比例进一步优化。随着国有企业改革的深入进行，我国国有企业越来越多地参与到市场竞争中来，相应的国企所承担的政府公共服务职能逐渐减弱。为了避免“市场失灵”，政府更多地通过财政资金来弥补国有企业的不足。1994年开始，国家逐步推进社会事业领域市场化改革。

一般来说，中央政府可以根据融资体系批准一些项目给予中央财政支持，但同时，地方政府也要安排相当数量的配套资金。这意味着，在政府增发国债、收支平衡的制约下，地方政府基础设施建设压力较大。

2008年底以来，中央投入4万亿元，让地方基础设施建设项目掀起发展高潮，推动政府财政体系向更深层次发展。地方投融资以国债转贷，落实对地方政府的贷款，满足各方投资需求。地方政府创新发行地方政府债券，地方政府通过投资平台集中资金、土地、股权和国有资产，进一步覆盖公用事业、城建、高科技等各个领域。

4.1.4 规范完善阶段（2010 - ）

2010年以来，中国政府实施积极的财政政策，涌现出较多的地方投融资平台，借款

^① 刘婉婧. 我国基础设施财政投融资改革问题研究[D]. 首都经济贸易大学, 2015.

规模大幅增加，因此也在一定程度上加大了地方债务风险。2010年1月19日，在国务院第四次全体会议上，时任国务院总理温家宝将“出台实施地方融资平台防范潜在财政风险的监管措施”作为当年宏观政策实施的重点内容。国务院常务会议于2010年5月26日召开特别会议，讨论部署进一步加强地方政府融资平台公司管理有关问题，国务院也于6月10日发布《关于加强地方政府融资平台公司管理有关问题的通知》，通知中提出要对融资平台公司相关债务要进行核实、清理、妥善处理。要进一步规范融资平台公司清理工作，做好银行业等相关金融机构开展的信用管理活动，禁止地方政府做担保。新修订的《预算法》于2015年生效，是全面放开地方政府自主发行债券融资的第一年。地方债券融资模式合法化以来，已然成为地方政府满足区域公共服务供给，缓解资金压力以及促进经济发展的重要工具之一。^①

党的十八大以来，我国在不断加强相关法制建设的同时，积极推进金融投融资体制改革。例如，新的《预算法》赋予地方政府借款融资的权利；2019年施行的《政府投资条例》规范了政府财政投资。财政部、国家发改委等主管部门出台了一系列关于地方政府债券、政府和社会资本合作（PPP）、财政投资基金、房地产投资信托（REITs）的规章制度，有力地推动了财政投资体系的改革和发展，为财政投融资创造了良好的制度条件。

4.2 区域经济协调发展的财政投资调控法律制度现状

就现行立法的实际情况而言，我国没有真正的法律来规范财政投资，与财政投资有关的规定大多见于国务院行政法规、有关部门规章、规范性文件和地方性法规。财政投资的基本问题有待通过法律创制以及提高法律位阶来解决，实践中的财政投资大多缺乏参照。为了更好地探讨财政投资过程中的立法问题，应梳理和解读现阶段财政投资立法的现状。

4.2.1 国家层面的财政投资立法现状

1994年《预算法》颁布实施后，我国财政投资立法经历了两个阶段：一是“有法可依”阶段（1994年—1999年）。主要是制定《预算法实施条例》，对预算的编制、执行、决算、调整和监督等做了比较明确的规定。二是“依法理财”阶段（1999年—2006年）。主要是将1994年《预算法》实施以来，国务院颁布的一系列涉及财政投资的法律法规和部门规章上升到法律层面。之后，财政投资立法开始重视财政投资的法治建设，

^① 梅建明,戴琳,吴昕扬.中国地方政府投融资改革70年:回顾与展望[J].财政科学,2021(06):26-37.

相继出台了一些部门规章和地方性法规。2014年修订的预算法规范了政府的财政收支，财政投资是一种财政行为，相关规定自然也对财政投资产生影响。这类立法中关于财政投资的规定还有很多。第二，党和国家在一些重要会议上发表的论述和决议，也涉及财政投资的重要规定。例如，2013年，中共十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中提到要深化财税体制改革，完善立法，明确职权，建立现代财政制度，发挥中央和地方的积极性。财政投资是各级政府行使职权的重要途径之一，因此完善立法的内涵也包含了财政投资领域立法的要求。

2018年，国务院办公厅印发《国务院2018年立法工作规划》，指出要全面贯彻新发展理念，构建现代经济发展体系，财政投资立法再次进入我们的视野。最后，国家还出台了行政法规和一系列规章或政策文件作为指导。关于财政投资的规定最早可以追溯到1982年国务院颁布的《国务院关于严格控制固定资产投资规模的补充规定》（废止），此时财政投资的管理重点是控制投资总量和管理计划投资，包括确定政府固定资产投资范围、资金来源、项目建设审批和监管。

这些条例的出台，为财政投资的发展提供了指导，使财政投资更好地发挥作用。在国家层面的财政投资立法中，特别值得一提的是国务院2019年颁布的《政府投资条例》。《政府投资条例》规定，涉及总则、财政投资决策、年度财政投资计划、政府投资项目实施、监督管理、法律责任及附则七个方面，明确规定要充分发挥财政投资的作用，逐步加强财政投资的规范化管理，并应遵守相关政策和制度。同时，强调对财政投资的监管，提高财政投资的效率，进而充分发挥财政投资的作用。《政府投资条例》的出台是我国财政投资立法的一大进步，但这并不意味着我国的财政投资立法已经完善。财政投资多次出现不规范的行为，说明财政投资没有得到有效规范，立法缺失造成的财政投资领域还存在不少问题。经过30多年的立法过程，我国现行财政投资法律法规和一系列规章文件，在财政投资的审批、范围、实施、管理和监督立法方面积累了一定的经验，为完善财政投资法律体系奠定了基础。

4.2.2 地方层面的财政投资立法现状

随着财政投资的不断发展，特别是国务院《决定》颁布后，我国大部分地区的地方政府相继出台了不少地方性法规、政府规章和规范性文件，以提高财政投资的管理水平。地方财政投资立法主要可分为三类：一是关于财政投资行为的总体立法，如广州，2010年，广州市人大常委会批准了《广州市财政投资管理政府投资条例》（已废止）。

其重点规定了方向、投资规模、投资方式等。明确投资主管部门和投资监管责任。

二是财政投资项目立法，如北京、深圳等。1999年，《北京市政府投资建设项目管理暂行规定》颁布，这是我国地方政府颁布的第一部财政投资规范性文件。主要规定了建设项目的范围、主管部门、履行的审批程序和建设和管理等。目的不仅是加强投资项目管理，更是约束风险，提高投资效率。2000年，经市人大常委会批准，深圳市政府颁布了《深圳市政府投资项目管理条例》，这是我国第一部财政投资的地方性法规，具有重大意义。不过与北京市政府颁布的财政投资文件相比，该文件明确了财政投资项目应当遵循的原则，项目职责分工，市审计机关和人大及其常委会分别依法对财政投资项目的预算实施和项目实施进行监督，明确财政投资责任承担。三是财政投资基金管理立法，如《安徽省政府投资基金管理办法》，对如何加强财政投资基金的管理监管进行了规定。

此后，《重庆市财政投资项目管理办法》《浙江省财政投资项目管理办法》等地方财政投资行政法规和规范性文件相继出台。目前，财政投资的法律法规有100多部，政府出台的规范性文件数量更多。从立法内容来看，比较完整，几乎都涵盖了财政投资责任主体、投资方式等等。整体来看，虽然不同地区立法涉及的内容略有不同，但总体上差不多，规则模糊，缺乏可操作性。

4.3 区域经济协调发展的财政投资调控法律存在的问题

财政投资能否充分发挥其效用，对区域经济协调发展有推动作用，和我国财政投资法律制度是否完善有很大关系。综合分析现行财政投资法律制度中存在的不足之处，主要包括以下几点：

4.3.1 缺乏财政投资规划机制

我国工业领域产能过剩、建设过剩等问题时有发生，我们屡屡陷入鼓励工业领域发展，各地为争取政策优惠而一哄而上的局面，遇到困难就一次又一次“半途而废”。上述问题很大程度上是由于我国财政投资缺少规划导致的。为加快产业发展，地方政府往往通过投资补贴、贷款贴息、产业基金投资等多种方式鼓励产业投资，地方政府或其下属投融资平台公司投入大量资金建设产业园区等配套基础设施，其典型后果是各地新兴产业结构高度雷同，又普遍缺乏竞争力，在总量上容易造成产能过剩，导致资源和资金的浪费。我国区域经济投资规划相关的立法有法律，也有地方性法规和部门规章，但是与区域之间的投资规划仍停留在指导性文件上，如《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》和《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》，而没有一部专门针对区域经济协调发展的投资规划的法律，典型的后果是各地

产业结构高度相似，普遍缺乏竞争力，容易造成总量产能过剩，引发同质化竞争和市场分割，导致资源和资金浪费。^①我国区域内经济投资规划相关立法有法律，也有省级地方性法规、地方政府规章和部门规范性文件，但区域间投资规划仍停留在指导性文件上，如《中华人民共和国国民经济和社会发展“十四五”规划和2035年远景目标纲要》和《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》，而没有一部专门针对区域经济协调发展的财政投资规划的法律，因此，区域经济规划只是作为行动和纲领的作用，缺乏强制性。

对于地方政府共同制定的区域经济规划，主要基于行政区际规划权，我国宪法和组织法没有明确规定，地方政府对跨行政区域事务没有管辖权，同时，对于联合制定的区域经济规划，涉及的主体很多，存在只有部分行政机关拥有地方立法权的情况，制定的区域经济规划对行政管辖范围以外的其他地区的影响尚不清楚。

4.3.2 财政投资权限划分不够科学

财政投资是一个复杂的过程，由于财政投资项目不同，决策主体多种多样，区域经济协调发展是一个方向，如果权力分配不合理，造成实施约束，就会大大降低财政投资的效率。决策权的分配，是指在组织的不同位置或组织任务的不同环节，赋予不同的人相应的决策权。总之，决策权分配就是决定谁拥有相应的决策权。在财政投资项目决策权划分上，在政府内部，需要明确不同层级、不同机构之间的权限分配。现实中，各级政府根据项目投资规模划分财政投资项目审批决策权，而不是以资金来源、项目性质、产业政策为划分标准，加之我国现行相关法律不完善、规定笼统，导致政府内部各部门、各层级决策范围界定不清，决策权划分不清，决策权不断重叠或相互指责，给财政投资决策权的有效实施设置了障碍，实现区域经济协调发展目标自然困难重重。

4.3.3 财政投资资金管理欠缺规范

1994年分税制改革实施后，中央与地方财政收支责任错配，加上当时《预算法》对地方债券发行的限制，给地方政府资金来源带来了较大压力。从实践上看，因为很多地方财政投资资金缺乏有效的预算约束，导致一些渠道的资金在分配和使用过程中没有完全受预算限制，进而导致了在管理上存在一些漏洞，如虚报项目资金、恶意串通骗取资金、擅自挪用资金等。该阶段，尽管通过财政投资为我国经济建设发挥重要作用，但不可否认的是，在投资过程中也存在财政投资效益低下等问题。

4.3.3.1 财政投资分级管理与按投资方式管理边界不清

^① 曹心然. 区域经济规划的法律问题研究[D]. 甘肃政法大学, 2021.

中央政府对中央财政资金投资形成的资产不主张所有权,其实质是对地方政府或企业投资项目进行补贴,而在客观上地方政府享有此类项目的经营权或资产所有权。实践中,由于各级财政投资不存在规范的协调机制,受项目资金混合影响,此类项目管理多根据政府直接投资模式,中央补贴地方财政投资与中央政府直接投资管理相混淆。此外,这些项目大多由资金渠道层次最高的政府管理部门决定,而项目运营则由各级政府根据项目对区域的影响程度负责,项目的投资决策与项目的效益和运营管理主体不一致。^①

4.3.3.2 财政投资方式规范管理滞后

《政府投资条例》明确,财政投资方式为直接投资、注资、投资补贴和贷款贴息。从财政投资的定义来看,政府资产产业基金涉及的固定资产投资活动,以奖代换、先建后补、绩效政府缴费 PPP 不能完全排除在财政投资范围之外,相应的资金使用或安排方式在一定程度上也是财政投资方式。现行的《政府投资条例》回避了这些内容,直接结果是政府资产行业基金(财政投资基金)和绩效政府支付 PPP 仍遵循以部门规章和规范性文件为基础的多部门管理模式,实际上对地方政府的约束有限,难以消除许多违规行为。到目前为止,仍然没有法律体系支持地方政府投融资。2017年发布的《PPP 政府投资条例》尚未出台,而2014年颁布的财金〔2014〕113号文已超过试行有效期三年多,发展过程中 PPP 模式的法律支持不足。专项债券实施以来,发展势头迅速,但由于实施时间短,缺乏很多相应的实施细则,影响了项目落地率和资金利用率,迫切需要推进地方政府债券立法工作,为改革事业提供保障。

4.3.4 财政投资评审缺乏独立的法律地位

财政评审是对财政投资进行监督的重要手段,但与财政审查机构大而有效的工作不相称的是其尴尬的法律地位。评价机构的主体地位和法定职能不明确,限制了财政评审的权限、监督和外部性质,无法发挥相应的财政管理职能。^②从中央到地方,没有专门的财政投资审查法律法规,财政部出台的《财政投资评审管理条例》,只是财政部发布的规范性文件。学术界通常将财政投资审查的权力追溯到《预算法》,但《预算法》并没有直接规定财政投资审查的权利。实践中,财政投资审查的职能往往是通过各级财政部门的“三个确定方案”来实现的,但这三个确定方案并不是宪法和法律赋予的独立权力,不足以确立“财政投资审查”的独立地位。如果财政投资审查具有独立监管的地位,可以有效监督复杂财政投资的全过程,因为一些财政投资项目涉及多个区域,中央财政

^① 祁玉清. 分级分类规范和拓展政府投资方式[J]. 宏观经济管理, 2020(02):21-28.

^② 杨海静. 政府投资项目两审并存的法律逻辑与制度替代[J]. 南开学报(哲学社会科学版), 2018(02):69-79.

投资审查部门的监管将极大地促进区域经济的协调发展。

5 财政投资调控法律制度域外经验和启示

5.1 域外发达国家的财政投资调控法律制度

经济发达国家的项目管理始于 18 世纪初，由于其发展早，在财政投资调控方面具有成熟而丰富的经验。本部分根据我国与发达国家财政投资调控理论与实践经验差距的实际情况，通过总结几个具有市场经济的发达国家财政投资调控体系的经验，为完善我国财政投资调控法律体系寻找启示。

受经济发展传统和行政管理体制的影响，各国财政投资的组织实施存在差异，在一定程度上影响了财政投资调控体系的框架。在本节中，选择了美国，德国和日本三个具有代表性的国家作为研究样本。

5.1.1 美国财政投资调控法律制度

财政投资调控法律制度是一国财政法律制度的重要组成部分。在美国，政府财政投资调控的主体包括总统、国会、白宫和财政部。总统是最高国家权力机关的首脑，是美国财政投资调控的最高决策者和最高行政当局，总统有权通过制定和执行财政投资调控法律来对财政投资进行调控。国会是立法机关，它有权制定和修改有关财政投资的法律、法规，并对政府的财政投资活动进行监督。白宫是美国最高行政机关，它由美国总统任命、批准，其主要职责是制定和执行各项法律法规，并对立法机关负责。

美国与财政投资项目相关的法律法规包括：美国国会颁布的签订政府合同过程中的诚信法、美国国会年颁布的促进政府合同订立公平竞争法、联邦采购政策办公室制定的《联邦采购规章》，以及各行政机关制定的部门规章制度。此外，美国财政投资项目的合同管理还必须遵守一些公共法律，如合同法、企业法、小企业法等。美国政府注重运用财政投资手段促进产业结构优化和区域经济均衡发展，20 世纪以来，美国先后颁布了《区域再开发法》《加速公共工程法》和《农村发展法》等等。美国政府还通过税收优惠、补贴、贷款优惠等财政投资手段来调节产业结构，促进区域经济均衡发展。美国财政投资调控法律制度的核心内容是对财政投资行为进行规制。美国财政投资调控法律制度的最大特点是：财政投资调控主要依靠税收等经济手段来实现，而不是依赖于行政命令；财政投资调控手段主要由法律加以规定，而不是由行政部门规定。

财政投资决策制度。关于投资决策的概念和机制，联邦和州财政投资项目的决策有

所不同,但一般在项目决策阶段有以下制度规定:一是联邦财政投资项目的决策是多部门联合磋商讨论的结果.美国行政机构长期以来一直征求第三方的意见。美国政府投资公共设施主要有两种方式:一是政府有关部门对建设项目直接承建;第二种是与私营部门签订财政投资项目相关合同,只在设计、监督方面保留权力。

财政投资监管体系。为了防止财政投资项目实施中的腐败,确保投资的有效性,美国政府建立了相应的监督机制。监督财政投资项目的主要部门是政府行政总检查局、国民议会总审计办公室和联邦法院。此外,政府雇员、业主代表、承包商、设计师、项目经理等的固有约束和激励机制。有效保证项目建设的进度、质量和成本控制。这种监督是内在的、全面的和更具约束力的。

5.1.2 德国财政投资调控法律制度

德国是大陆法系国家的典型代表,其财政投资调控法律制度非常完善,体系也非常健全。其财政投资调控法律制度主要包括:一是《预算法》。《预算法》是德国预算法律体系中的基本法,是德国预算制度的核心,规定了各级政府的预算程序、支出范围和基本原则等内容。二是《联邦财政管理法》。《联邦财政管理法》规定了联邦政府和各州政府的预算监督权限、程序、内容和具体措施等内容,对联邦政府预算、地方政府预算和外国援助的支出进行了详细规定。该法律规定了财政年度的财务报表编制、审计以及每年所需要提交的财务报告,对各行业财务报表的内容、编制标准以及具体要求进行了详细规定,并对信息披露问题作了明确规定。

财政投资决策制度。德国的财政投资决策主体非常广泛,财政投资决策参与主体包括交通、建设和住房部、财政部,具体分工是交通部,建设和住房部主要负责土地规划、城建、住宅建设、建筑业管理和道路交通等方面的行政工作。大部分财政投资项目的建设和管理,以及昂贵而漫长的东部建设也由该部负责。在决策程序上,由两步审查流程组成,其中项目使用者一般先向财政部申请设立财政投资项目,再由财政部和建设部共同审查,充分保证财政投资决策的合法性和合理性。德国财政投资项目预算管理完备,权威性强,科学性强,对申报项目的预算审查严格细致,对预算执行结果的考核也分阶段把关。

财政投资管理制度。德国财政投资的管理机构主要包括交通、建设和住房部、财政部、联邦建设有限公司、联邦铁路公司、各州建设局,各司其职,独立履行职责,不受任何政府部门的干预,真正实现了财政投资的价值。^①

^① 顾宁. 欧洲主权债务危机对中国的启示[J]. 中国管理信息化, 2010, 13(17): 39-41.

财政投资项目的建设管理主要由两部分组成：一是通过公开招标选择承包人，使财政投资建设主体能够参与公平竞争，保护每个投标人的权益，防止财政投资过程中的寻租腐败。二是项目运行情况要接受检查和审计，在财政投资项目建设过程中，国家审计署可以定期审计财政投资项目资金使用情况，建设部门可以对财政投资项目实施情况进行突击检查，财政投资主体要严格遵守各项法律法规，不得随意变更财政投资项目的核定方案和资金，不得违反国家关于土地规划和使用的规定。

财政投资监管体系。德国对财政投资有严格的三级监督机制。一是联邦建设部设立了一个直属国务秘书的内部监督办公室，负责根据《联邦政府官员法》监督参与财政投资的人员在决策中的行为；二是审计监督，是德意志联邦共和国依照基本法规定设立的不受政府和任何部门管辖的独立机构，审计署主要按照基本法的规定审查建设项目的法律和经济性质，并限制决策者的欺诈行为；三是通过联邦议会进行监督，联邦议会也受到新闻界的监督。此外，德国对国家工作人员腐败的处理非常严格，一旦国家公务员在财政投资中出现寻租腐败问题，就会无限期开除公职，追究相应的刑事责任。

5.1.3 日本财政投资调控法律制度

日本是世界上最早制定财政投资调控法律的国家，从明治维新开始，日本就有了对财政投资的宏观调控法律制度。二战后，日本将财政投资作为政府财政政策的重要组成部分，经历了由战时计划经济向市场经济转轨的过程，在此期间，日本逐步形成了一套完善的财政投资调控法律制度。《经济基本法》及《经济财政特别措施法》是日本财政投资调控的主要法律依据。

二战后，日本根据《旧金山和约》《波茨坦公告》等国际公约和国内立法，相继制定了一系列关于经济和财政投资的法律法规。这些法律法规基本上涵盖了日本财政投资调控的主要内容。《经济财政特别措施法》是日本为了实现经济政策目标而制定的综合性法律。该法在日本被称为“特别措施法”。它以《旧金山和约》为依据，以保障国民基本权利为出发点，对政府宏观调控经济行为进行了明确规定。

日本财政投资项目的决策在不同的经济发展时期会有不同的进行方式，财政投资始终与政府的产业政策紧密相连，经济复苏期财政投资的重点是河流整治、农业基础设施等基础领域，经济快速发展时期的财政投资转向基础设施和公共工程等。公路运输，自20世纪80年代以来，日本的经济基础得到了迅速发展。优先满足公众的文化需求已成为财政投资的重点领域。

日本的中长期经济规划明确了财政投资的总体目标,专项规划可以对财政投资提出具体要求。日本的财政投资管理制度。中央设有国土交通省机构,国土交通省全面负责与国内社会公共利益相关的财政投资项目的管理,其余其他财政投资项目移交相关部门管理,日本首相府下属的环境厅和土地厅也是财政投资和建设活动的指导、监督和管理。

日本的财政投资监管制度。日本中央政府通过完善财政投资发展规划决策过程、加强财政投资项目事后评估建设、合理划分中央和地方政府投资权限、不断完善财政投资招标制度、加强财政投资监督制度建设等方式,全面推动财政投资监管体系的完善和完善。

5.2 域外国家财政投资法律制度的启示

在财政投资法律体系方面,发达国家和地区普遍形成了一套严谨、科学、完善的体系,比较分析其主要内容,总结具有普遍适用性的客观规律。学习域外财政投资法律制度及其实践,吸取先进经验,对推动我国投资体制改革进一步深化,建立健全我国财政投资决策法律制度,实现我国财政投资决策法治化具有重要参考意义。^①

5.2.1 财政投资决策立法体系严密、科学、完善

几乎所有发达国家都高度重视财政投资项目决策阶段的法律制度建设,制定了专门齐全的法律法规。财政投资严格按照法律规定进行,决策必须依法进行,即使牺牲效率。严格完善的财政投资决策法律制度使财政投资主体行为规范化,为财政投资决策提供法律依据,将财政投资决策充分纳入法律的监管和保护之下,有效消除人为因素或群体利益的干扰,进而保证财政投资决策的科学性以及财政投资的效益。

5.2.2 财政投资决策的民主化、透明化程度高

发达国家财政投资决策的参与者限于政府部门,还包括社会公众。财政投资决策民主化、透明化程度高。首先,通过建立财政投资项目论证制度和评审制度,保证了财政投资项目决策程序的民主化;其次,通过建立预算评审中心等机构对重大建设项目进行评审管理,保证了财政投资决策程序的民主化;最后,通过加强对财政投资项目决策过程中各方面意见和建议的收集、整理、分析、汇总、反馈和应用等工作,保证了财政投资决策程序的民主化。

财政投资决策民主化主要体现在两个方面:一是要听取人民群众的意见,二是要通过法定程序将人民群众的意见转变为国家意志。通过法定程序将人民群众的意见转变为

^① 王本宏. 政府投资决策法律制度研究[D]. 南京大学, 2013.

国家意志，体现了民主政治发展的要求。从财政投资决策民主化的角度看，国家在重大经济事项的决定过程中，要广泛征求和听取各方面的意见。

5.2.3 财政投资决策受到严格监督

在美国、德国等发达国家，财政投资决策受到多方监管，严格的监管机制既包括透明的操作程序，也包括严格的外部监督，从而保证了财政投资决策的科学、正确和高效。美国财政投资决策的监督机制是完善的，如果认为财政投资决策违法，公民可以向法院提起诉讼，法院受理并做出决定是否违法的判决，政府和公民必须执行法院的最终判决。对于财政投资决策，德国实行立体监测机制：联邦交通、建设和住房部设立了一个专门的内部监督机构，主要负责内部检查和预防腐败；由议员们将选民的问题和问题提交议会，实现联邦议会对财政投资决策过程的监督，同时议会和议员接受新闻界和舆论的监督；联邦审计局不受任何政府当局的约束，作为一个独立机构，依法审查财政投资项目的经济和法律方面。

6 完善区域经济协调发展的财政投资调控法律制度的对策建议

党的二十大报告指出，要促进区域协调发展战略、推进乡村振兴战略、加快生态文明体制改革，建设美丽中国。国家提出要构建高质量的区域经济布局和国土空间开发保护新格局。在中国特色社会主义进入新时代之际，推动形成区域协调发展新格局是全面建成小康社会和实现社会主义现代化强国目标的必然要求。要实现这一目标，就需要坚持在发展中保障和改善民生、促进共同富裕、坚持人与自然和谐共生等，从而推动全体人民共同富裕。在国家战略布局中，我国各地区在经济、社会、文化、生态等方面都存在着显著差异。为了解决这一问题，就必须要建立和完善与之相适应的财政投资调控法律制度。

6.1 明确区域经济协调发展的财政投资调控法律制度的宗旨和原则

6.1.1 明确财政投资调控法律制度宗旨

经济法的宗旨是经济法应当依法运用国家调制手段解决市场失灵问题，保障经济与社会中普遍公正价值的实现，维护社会公共利益，促进经济与社会的良好运行与协调发展。从属于经济法的财政投资调控法，其宗旨自然也包含在经济法的宗旨中，而区域经济协调发展是财政投资调控法的重要意图之一。

6.1.1.1 财政投资调控法律制度通过规范财政投资，进而解决区域经济失衡问题

地区要发展，方方面面都需要投资，不管是基础设施的建设，还是购买产业生产资料等等，都需要大量的资金，可以说，缺少投资是制约地区发展的重要原因，甚至是首要原因，只有资金具备了，其他的生产要素才能流动起来。又因为市场资本的逐利性，先发展起来的地区具有先发优势，与落后地区形成方方面面的差距，投资会形成马太效应，地区的贫富差距就会形成。市场是配置资源最有效率的手段，而缩小区域经济发展差距是公平价值的体现，市场无法在不干预的情况下实现缩小区域发展差距，在这个目标上它是失灵的，而财政投资则恰好能够弥补市场投资这一缺陷。但是在实践中，财政投资经常被滥用，“面子工程”层出不穷，大量投资没有用到合适的地方，这体现了在财政投资上的政府失灵。而将财政投资法律化，恰好能规范财政投资行为，将权力放到笼子里，只有这样财政投资才能够真正地、可持续地缩小区域经济差距，进而实现区域经济协调发展。

6.1.1.2 财政投资调控法律制度以区域经济协调发展为目标

区域经济协调发展仅靠一个地区的奋力发展是难以实现的，需要具备一定的制度条件，既有纵向的，中央政府对各个地区之间的安排，也有横向的，区域之间的协调机制。产业是区域经济发展的支柱，产业协调发展也是区域经济协调发展的重心，但是目前各个省份的支柱产业都比较相似，各地大量的财政资金投入其中，不能有效地带动地区发展，反而造成产业过剩和资源浪费等问题。区域经济协调发展在产业发展方面的体现就是产业协调，而在我国财政投资对于产业发展极其重要，特别是市场不愿投入的阶段，如果能完善财政投资的法律制度体系，对于区域经济协调发展的促进作用是不言而喻的。

6.1.2 强调财政投资调控原则

立法是一个漫长的过程，但是经济发展是一个持续的过程，财政投资行为并不会突然停止，所以有必要对财政投资的调控原则进行阐述。

6.1.2.1 催生和培养自我发展能力相结合原则

地区自我生长能即区域经济可持续发展，一般具有三个特征（1）具有稳定的地方主导产业（2）完善的基础设施建设以及制度建设（3）持续的创新力，能够跟上时代发展。现如今有许多城市，因为资源而曾经兴旺，又因为资源枯竭而衰落，这些城市被称之为资源枯竭型城市，这些城市的转型是现代经济发展的一大难题。所以财政投资应当有一定的投资范围，使得地区能够催生出自我生长能力，不会因为社会向前发展给落下。所以财政投资调控法律制度应当保障区域自我发展能力。

6.1.2.2 财政投资和驱动民间投资相结合原则

在市场经济中，民间资金的投入始终是主要的、不可替代的，而政府的投入仅仅是一种辅助性的模式，其作用仅仅是对私人资金的投入进行补偿和矫正，只要私人资金的投入可以有效推动社会资源的配置，就无需对其进行其他力量的干预，避免对市场的实际需求造成严重的影响，从而给私人资金创造出一个最大的发展空间。但是如果民间投资不愿往国家希望的地方去，作为国家宏观控制的主要工具的财政，就应当采取一套有效的方法来对民营企业的投资进行补充和完善。但是，我们也要看到，即便要进行调节，其力度也要适度，要发挥杠杆作用，也要避免出现对私人资本的挤出。

6.1.2.3 财政投资重点明确化原则

财政投资应当重点明确，关注财政投资范围的边界，如果可以，甚至可以列出一个投资清单，真正实现“好钢用在刀刃上”。一方面是因为财政投资来源是极其有限的，如果面面俱到，就很难对特定项目产生影响，更不用说拉动民间投资；另一方面，财政

投资虽然不追求利润，但是它有社会效益上的追求，需要对区域经济带来积极影响。因此财政投资应当重点明确，将资金投放到能促进区域经济协调发展的地方。

6.1.2.4 财政投资分类管理精准化原则

财政投资的系统化对财政投资体系提出了要求。要注意财政投资项目的分类，对比不同的投资项目要有相应的投资程序和不同的投资方式，对其监管要适当调整。比如，一些行业具有较强的外部性影响范围，具有与国计民生相关的影响力（如国防、军工、防洪工程等领域），政府需要通过直接投资或注资来保持控制。如果一个公共产品的内容和要求能够准确描述，不容易被误解，其产出的质量更可衡量，那么市场化的供给方式就更加可行，政府就可以减少直接投资，通过投资补贴的方式鼓励市场供给。相反，产出质量的可衡量性越低，对政府直接投资的依赖就越大。一般来说，对于监管难度大、投资风险高的竞争性领域（如需要鼓励创新的高科技领域），建议采取投资基金、事后补贴等方式，在债务融资约束方面，主要问题是融资成本或信贷不足。由于投资项目多样，属性不尽相同，风险也大不相同，如果实施“一刀切”，很多投资目标无法实现，甚至对区域经济发展产生负面外部性影响，对民间投资产生挤出效应。因此，财政投资调控应具有系统化的特点，从而有区域经济协调发展的目标。

6.1.3 贯彻财政投资调控法律规制原则

6.1.3.1 财政投资调控法治原则

法治要求社会公众通过法定程序对政府行为进行制约与监督，而政府行为又必须依法进行。只有在法律框架内对政府财政收支进行约束，才能使政府的职能得以发挥，才能使人民的利益得到保障。在财政投资领域，法治原则是指财政投资活动必须依法进行，否则就必须承担法律责任。贯彻法定原则，能使财政投资更加合法。一方面，财政投资必须体现其价值，促进经济发展，造福于民，因此，政府必须对其进行立法，以防止在决策过程中出现盲目性。另一方面，对财政投资决策、审批、管理等环节进行了详细的规定，使财政投资活动能够依法进行。只有对财政投资行为进行法律规制，才能真正实现财政投资“利民”的最终目的。另外，明确监管主体，明确监管职责，虽然能减少财政投资中因缺乏规范与约束而导致的投资失败，但却不需要承担相应的责任。因此，在财政投资法律制度中，无论从财政收支立法还是公共利益保护的角度来看，都应当将法治原则纳入其中

6.1.3.2 法律体系协调原则

财政投资调控涉及许多法律，按法的内容进行分类，财政投资实体法与财政投资程

序法应当有所对应,规划、决策、监督都应当根据各自的特点设立对应的程序,来保障实体制度发挥其应有的作用。此外,财政投资法律体系的各个部分之间也应当协调一致,财政投资决策制度应当在财政投资规划的框架内,投资主体与投资行为应当有对应的监督等等。法律体系中的各种法律只有协调有序,才能发挥出其应有的作用。

6.2 建立科学高效的长期财政投资规划的多层次协调机制

6.2.1 建立科学高效长期投资规划

将三年期投资规划的编制时间和长期的财政规划联系起来,与财政长期规划并行编制三年投资规划,对三年投资计划中项目资金来源和财政资金需求进行明确,为年度预算、中期财政规划衔接、合理安排政府专项债融资提供依据。^①以联席会议为基础,直接把三年滚动投资计划中各级政府预算内的基建项目纳入三年滚动财政规划,并把三年滚动投资规划延长为10年滚动投资规划。为了满足跨多个规划周期的重大工程项目资金持续保障的需求,将三年滚动投资规划延长到十年滚动投资规划,将已经实施执行的重大项目优先纳入到财政项目库和投资项目数据库中,并将其作为确定年度预算资金数额或发放专项资金的依据,为财政资源的跨期配置提供支持。

6.2.2 建立结构科学的规划组织机构

区域经济协调发展是可持续状态,是长期财政投资的方向,方向的具体化需要制定长期的财政投资规划。在财政规划编制阶段,可以建立由国务院领导主持,财政和发展改革部门作为常任成员,各级地方政府参与规划期内公共资源配置和产业发展充分考虑、沟通、示范和基本共识的联商论证制度。全国人大在确立财政长期规划的法律地位之前,应当以中央或国务院发布的文件形式,加强长期财政规划的权威性、稳定性和约束性。

6.2.2.1 机构设置

可在中央一级设立相对固定的联席会商组织。以产业协调为例,因为对整体的产业协调状况,中央政府是比较全面客观的,地方政府对于一些重大投资项目,包括但不限于产业方面的,可与相关政府在联席会议中商议,并将商议结果写入长期规划中。

6.2.2.2 组织价值取向

会议应当以效率优先兼顾公平为会议价值取向。区域经济协调发展并不是区域经济均衡发展,应当推动区域共同发展,会议价值应当贯穿于该机制中。

^① 徐孟洲.论经济社会发展规划与规划法制建设[J].法学家,2012(02):43-55+177.

6.2.2.3 组织启动要求

对于进入联席会议商讨的事务应当满足这几项要求：（1）投资数额巨大（2）涉及国家规划（3）有两个或者两个以上的财政投资相关方。其中具体的数额以及产业规划相关内容，需要根据现实情况进行规定。

6.3 科学配置财政投资决策权限

如果说财政投资规划是为财政投资划定方向以及财政投资的可选择区间，那么财政投资的决策则是对财政投资进一步的具体化以及财政投资的实施。区域经济协调发展本身也是一个无法量化的概念，但是它有标准，在界定区域经济协调发展部分已经论述，在此就不再赘言，财政投资应当将协调发展一以贯之。

6.3.1 科学划分财政投资决策权限

从财政投资决策的程序看，财政投资决策权的内容主要有项目审批和资金分配两种。财政投资是指以财政投资项目为主要形式，运用政府资金所进行的固定资产投资活动。财政投资决策就是财政投资项目对政府资金的选择过程，实质上是将政府资金和财政投资项目结合在一起的一种决策活动。^①因此，财政投资项目的选择（项目审批）与政府拨款（拨款）是财政投资决策的两个重要环节。

二者是有机统一、不可分离的。如果不选好项目，就不能合理地分配资金，也不能进行投资；反之，如果财政投资项目得不到保证，则是无源之水，难以实施。因此，一项完整的金融投资决策，必然包含了项目选择与资金配置两个方面的内容。在此应注意到，选题与拨款这两个环节常常互相交织在一起。财政投资项目在审批时，常常要求项目单位在提交项目建议书、可行性研究报告时，必须对项目投资估算、资金筹措等内容进行说明。投资主管部门正在审查项目建议书和可行性研究报告，并对资金问题进行审查。但是，有的时候，项目审批通过了，但资金却得不到及时的保证，这是因为财政投资部门要经过一系列的筛选，才能把项目纳入到投资计划中来。同时，财政投资项目资金来源也存在着多渠道、多层次政府参与的现象。所以，一项工程得到了政府的批准，并不代表其他各级政府也会批准，还是要得到上级政府的批准。

从以上可以看出，财政投资项目的选择与政府资金的投资并不完全对应。因此，从财政投资决策过程来看，有必要将其分为两个环节：项目选择和资金分配。

6.3.2 科学配置财政投资决策权限原则

^① 刘洪岩.政府投资的“法治化”革新[J].人民论坛, 2019(27):113-115.

6.3.2.1 职能分工原则

政府事权是指政府依据自己的地位与职能，对公共事务进行管理的权力。政府之所以拥有权力，是因为政府负有对公共事务进行管理的职责。政府是一个具有多层次组织结构的行政机构，不同层次的财政投资主体不仅在职责功能方面存在着较大的差别，而且在利益关系方面也存在着很大的差别。在此基础上，各级政府在财政投资决策中所享有的权力也各不相同。例如，宏观调控的职能主要是由中央政府来行使，而作为宏观调控职能的财政投资决策权，则应当由中央和中央财政来行使。地方政府在资源配置中发挥着主导作用，相应的财政投资决策权也应该由地方政府和其财政控制。之所以如此，是因为中央与地方在性质上的差异。这样的基层划分，既符合中央对于统筹全局的要求，又体现了地方政府因地制宜的要求。

因为资源配置具有很强的地域性，地方财政投资主体应该更好地发挥资源配置功能。地方政府与公众的距离越近，对地方公共品需求越了解，越有利于公众参与公共品的决策，越有利于提供符合当地居民偏好的公共品。比如，在少数民族地区实行民族区域自治，就能更好地为他们提供公共物品。地方政府投资决策权限的扩大，将有利于公共产品的创新、政府之间的竞争和资源配置效率的提高。

6.3.2.2 受益范围原则

如前文所述，公共物品有两个基本特征，即消费非竞争与利益非排他性，两者兼而有之，可称之为“纯公共物品”。受地域、空间等因素制约的非竞争、非排他性公共物品，往往表现为“准公共物品”或“混合型公共物品”。公共物品按其利益范围可划分为全国性公共物品与区域性公共物品。国家公共物品是指与全国人民密切相关、全体社会成员共同享有的公共物品；区域性公共物品，其受益范围仅限于本地区，原则上由地方政府提供，中央与地方政府各有侧重。尽管从公共物品自身的特征、利益领域的差异和各级政府的内在责任等方面，可以将国家公共物品和地方公共物品分别划分为中央政府和地方政府，但是，这只是一种简单理解。在实际的经济生活中，中央政府提供的公共物品主要是北京，而不是像奥运会这样的公共物品。与此类似，地方政府提供区域公共物品的行为也并非必然，因为很多地方政府提供的公共物品都会产生溢出效应。

总之，多数公共物品的利益范围都很模糊，因为不存在单纯的国家或单纯的区域公共物品，多数都是既有国家又有区域的公共物品。

6.3.3 科学配置财政投资决策权限的要求

发达国家财政投资决策过程中的每一项任务，都是由多个机构在合理明确的决策权

限划分下共同完成的，各部门各司其职，密切合作，相互制约。就美国而言。不同的行动者，如最终用户、管理和预算办公室、议会和财政部门，以不同的形式参与决策。

针对我国财政投资决策权划分不合理、决策权重叠、相互指责等问题，要加快建立健全财政投资决策统一协调机制，通过法律明确市场经济体制下各级政府的决策权和权力，各决策主体必须在财政投资决策权范围内行使决策权。法定职权，除法律授权或者委托的情形外，不得擅自越位行使。财政投资项目的决策是一个系统的决策，从项目的设立到全过程的完成，明确划分决策主体的决策权和责任，制定详细的实施细则和行为规范，确定违法行为的惩戒措施，都需要以法律的形式确定，规章制度，是保证全过程科学决策的重要条件。因此，有必要以法律的形式明确每个决策主体的决策权，法律中应明确以下几个方面：

（一）各级政府的投资决策权根据投资资金来源和国家产业政策进行划分，以法律形式建立分级自主决策的投资决策制度，国家投资部门负责需要国家投资、不需要国家投资但属于国家投资的限制性投资项目的审批和决策。国家产业政策制定受限，对不需要国家投资、受国家产业政策鼓励的财政投资项目，由地方政府负责审批和决策，克服原有弊端，增强实践可操作性。切实落实国家产业政策，实现产业协调发展。

（二）各级各类财政投资决策要相互衔接协调，在程序和原则上作出具体规定，做到各级各类财政投资决策一体化，消除现实中的矛盾和恶性竞争，实现各级各类财政投资决策的协调统一。

（三）政府相关部门应共同制定决策，具体从共同制定的程序、方法、意见和取舍等方面出发，避免联合制定在实践中只是一种形式，这样才能保证财政投资项目的顺利实施。

（四）明确决策分工。根据政府职能的划分，通过法律的规定进一步确立决策主体的合理组成，明确各决策主体的职责和权力，每个决策主体只能依照法律规定实施决策行为，不能越权或推卸责任。发展改革部门作为各级财政投资项目的唯一负责部门，负责财政投资项目规划、项目审批、组织方案实施、协调监督、检查后评价等工作。各政府部门应当根据发展规划和项目前期工作，负责对所属单位财政投资项目年度规划提出初步意见，会同国土行政部门编制年度建设用地规划，编制综合财政投资项目年度规划方案建议书，并报投资部统筹协调。

（五）各政府部门应当共享所掌握的决策相关信息，并具体规定信息共享的方法、范围、原则等方面，实现不同部门之间不同信息及时、充分、准确的共享，消除信息壁

垒。

6.4 财政投资方式法治化

6.4.1 财政投资层次化、法治化

财政投资在不同领域的投资目标和投资职能不同，应当有与之配合的财政投资方式以及具体实施细则。推进财政投资功能补贴和精细化管理，使财政投资由“按项目投资需求补贴”向“按项目功能补贴”转变。一是重点对市场主体经营功能和经济行为的补贴。聚焦市场投资不足或补充外部性等领域，如研发、绿色技术、民生等，为避免影响企业产品的正常竞争行为，财政投资补贴不应直接干扰竞争产品的建设和运营成本。有关部门要从多个方面将政府补贴业务与非补贴市场之间的界限具体化，将重点放在产业发展初期和技术创新起始的补贴上，支持共享项目的建设，调整财政投资项目补贴和利息折扣管理办法，明确具体补贴标准。对《企业投资项目资金申请报告编制纲要》进行修订，以适应新的要求。二是根据高质量和创新发展的要求，适时调整财政投资补助范围，对企业的专利技术补助、员工培训补助、土地成本构成补助等进行补助。

有许多需要财政支持的项目，具体该如何支持，支持多少，要与新时代下经济发展的实际情况相结合，国家的各种发展战略更要将政府的债务状况考虑进去，对财政投资补贴项目的建立机制进行完善，合理确定支持标准和支持方式。一是系统而全面地评价现有财政投入的各个领域，并在此基础上对其进行调整；取消那些不再需要进行评估的补助计划；对仍然需要补助但管理不规范的地方，进行适当合并，规范补助标准、补助程序，提高补助的科学性；当补贴效果好、需要继续支持时，政策应保持稳定、连续；调整规范后，对补助项目进行了相应的管理，并向社会公示。二是建立和规范部门补助项目的审批程序，严格设置准入门槛；明确不同类型财政投资绩效评价的侧重点，制定《财政投资绩效评价管理办法》，完善评价机制，明确评价对象、评价标准、评价程序和评价结果的运用方法，为财政投资绩效评价提供科学依据。凡是新增的财政投资补贴项目，都要向社会公开征求意见，这样才能保证人民群众的知情权，并以此作为调整和优化项目管理方式的重要依据。

（一）在政府直接投资项目中，绩效考核将重点放在决策需求分析、决策公众参与、规范安全执行、绩效目标达成程度以及项目影响效应等方面，注重提高公共服务能力与政府的财政负担能力，有效防止项目建设超出自身经济能力范围。

（二）政府投资项目的绩效考核将重点放在对项目运营可持续性、融资可行性合理

性、服务价格可接受水平等方面，并充分考虑到项目实施的环境、生态、社会等方面的外部性，有效地落实项目法人责任，强化对项目法人责任的考核。对地方政府（或下级政府）项目给予补助，绩效考核以推动基本公共服务均等化、区域平衡发展为重点，注重调动地方政府积极性，实行投资补贴与任务完成的权利责任对等，避免上级政府对财政投资的过度依赖、套利行为，同时也防止同级政府为配合上级政府进行配套投资而加重财政负担。

（三）对企业投资进行补贴，将重点放在设立补贴项目的必要性上，注重对绩效目标设定的合理性、实施效果的有效性和针对性、过程管理的规范性和公平性等方面，要突出投资补贴对社会投资预期的引导作用，突出国家重大战略以及经济社会领域中关键环节的支撑作用。

6.4.2 财政投资方式创新规范化

按资金来源、使用主体、投资方向分类，规范跨地区投资模式。直接投资主要针对的是同级政府或共所有制项目，各级政府对资产权利的享有可以按照投资比例进行划分，政府间投资方式规范协调的关键难点在于投资补贴项目，需要根据补贴对象对其进行分级分类管理。不同级别的政府对企业投资项目进行补贴，不管是对同级政府资金还是对上级政府资金，监管的重点是对各级政府投资责任的合理划分。

一是完善多来源资金的整合与协调机制，在规划决策和投资方案编制阶段，加强部门间的统筹协调，增强多种投资模式的协同效应。二是解决企业投资决策的一体化和分工问题；要做到放权，充分调动被补助地方政府的积极性；要做到统筹规划，体现上级政府的全局与整体意识。上级政府应该按照总体财政投资的规划要求，对下级政府的投资方式、项目管理要求以及补贴资金的适用领域进行明确，确保地方政府补贴项目能够规范运作并取得良好的整体效果。

（一）根据项目功能、风险等特点，对投资方式进行规范。实现了 PPP 项目的分类、规范化管理；而对于收费项目，则可按一般企业标准办理项目审批管理备案。对涉及政府定价或属于政府特许权范围的投资项目，要依法进行规制。

（二）对可行性缺口补助项目，按补助阶段及产权关系，进行配套建设。按照合同规定，政府部门拥有股份的，按照出资比例进行管理；对于政府没有股权的补充建设项目，应按投资补助的方式管理；如与之配套运作，则以投资补助方式进行经营。PPP 项目完全由国家出资，按照国家直接投资的方式经营。以成果为导向，针对创新阶段及项目风险特征，制定相应的管理措施，在政策目标与市场目标之间进行合理的权衡，规范

基金的分类管理。

6.5 完善财政投资评审监督制度

财政投资评审是财政投资监督众多方式中的一种,但是相比于其他监督方式,不管是外部监督还是内部审计监督,都更加专业有效。赋予其独立地位以及法律效力,能够在复杂的涉及多区域的财政投资中发挥出其应有的作用。^①

6.5.1 以法律形式确立财政投资评审权

财政投资评审指的是财政评审部门委托具有相应能力的机构,运用专业的技术手段,对财政投资项目的预算、竣工结算、决算的真实性、合法性、有效性进行评估审查的财政管理活动。为财政部门编制预算、拨付资金提供财务管理活动,为其他监管部门的评估、跟踪和问责提供依据。被评审单位和其直接利益关系人对评审结果不满意的,可申请复议或司法救济。就《立法法》而言,部门规章的法律效力过低,不足以支撑财政投资审批权的法定地位,因此,有必要将财政投资审批权纳入《预算法》。法律授权财政投资评审机构是财政投资项目审查评估的全权、唯一和独立的机构,它是与财政部门无关的机关单位,其评价行为具有法律属性。今后,《财政投资评审政府投资条例》可逐步以行政法规的形式出台,同时财政部门和其他部门也可制定配套的部门规章,从而形成财政投资评审的法律体系。

在立法中对财政投资评审结论的合法性、权威性和共享性进行了明确,财政投资评审机构的工作主要是对财政部门、审计部门等部门对财政资金管理活动的科学决策、检查和处理进行全程、全面、经济的审查,其审查结论具有法定、权威和共享的特点。各职能部门应根据财政投资审计的专业结论行使监督权力,只有在有证据证明财政投资审计结论的合法性存在“合理怀疑”时,才能行使其监督权力。财政部门根据评审结果进行资金拨付;审计机关及有关部门应依据审计结论行使其职权。当然,对于存在“合理怀疑”的职能部门,可向其共同上级机关提起行政复议,并可申请司法救济。中央财政审核机构能够对省级财政投资项目进行审核、监督,并将审核结果与财政投资计划相比较,及时调整财政投资项目审批。

6.5.2 财政投资项目全过程评审监督

严格执行内部管理制度和审查程序,加强内部监督和工作质量控制,落实“三三制”工作制度。“三三制”工作是:一是项目分配、评审、审核制;二是从结算管控前、中、

^① 杨海静.政府投资项目两审并存的法律逻辑与制度替代[J].南开学报(哲学社会科学版),2018(02):69-79.

后三个方面落实多机构督控，后续审查为辅，以结算管控为重点；三是实行初审、复审、转送论证三级复核制度。

一方面，在项目前期，要开展相应的后续调查工作，有效评估项目的合理性，形成系统的可行性报告，为前期的正确决策奠定基础。在评审过程中，首先要明确项目内容的目的及其可行性的真实性，防止一切“面子项目”“政绩项目”和“献礼项目”的产生，造成公共资源的浪费。调查过程中，调查既要采用顺查、逆向调查、详细检查、抽查、复算、核实等一般审计方法和具体审计方法，还要采用访谈、现场观察、咨询、聘请专家等调查方法，结合内控评价等特殊技术方法，抽样审核和计算机审核。在做决定时，一定要在审慎的基础上做出科学正确的决策。

另一方面，在项目建设阶段，要对建设资金的到位和管理进行监督，财政资金属于社会各界，为人民所共有，加强监管有利于防止有关单位或部门不当挪用、排挤或拦截，防止建设单位或其他单位对建设资金有违法意图。然后拿财政资金投资建设。在施工过程中，还应评估一些变更，不得允许建筑物或其他单位擅自变更，造成不必要的损失和危害。在项目的最后核算阶段，从项目的各个方面进行评估，如项目是否达到了最初的预期目标、项目的效益等，然后进行相应的结算。完成后，还需要开展跟踪调查，了解其在实施和运行阶段的状态，吸取教训，为未来的财政投资开辟广阔道路。此外，还要对存在的违法违纪行为提出处理建议，使违法违纪行为受到严惩。

7. 结语

财政投资是政府提高公共服务水平、实施宏观调控、履行政府职能、促进经济发展的重要手段，区域经济协调发展的目标自然需要依靠，同时投资一旦实施后，将是一种不可逆的经济行为，投资发生后，如再变更将会花费巨额资金，使财政投资行为更加科学、合理、有效，必须依法规范。当前，我国财政投资调控存在诸多问题，如缺乏财政投资规划和区域财政投资协调机制，财政投资程序不完善，财政投资范围模糊笼统，财政投资方式和财政投资监管不规范，导致不少财政投资没有充分发挥应有的效益。

随着区域经济发展联系越发紧密，区域经济协调发展战略进一步深化，我们深刻认识到，不从法律角度研究财政投资，就难以实现区域经济协调发展的目标。因此，有必要结合我国区域经济发展现状，完善财政投资相关法律制度，形成协调有效的财政投资调控法律体系，从而为我国经济高质量发展保驾护航。

参考文献

1. 著作类

- [1] 刘剑文. 民主视野下的财政法治[M]. 北京: 北京大学出版社, 2006.
- [2] 张文显. 法理学[M]. 北京: 高等教育出版社, 2007.
- [3] 马秀岩. 投资经济学[M]. 大连: 东北财经大学出版社, 2007.
- [4] 漆多俊. 经济法基础理论. [M]. 北京: 法律出版社, 2008.
- [5] 陈平. 政府投资法律问题研究[M]. 重庆: 重庆出版社, 2006.
- [6] 李振华. 政府投资立法[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2013.
- [7] 江世银. 区域经济发展宏观调控论[M]. 四川: 四川人民出版社, 2003.
- [8] 苗迎春. 财政投资管理[M]. 北京: 中国物价出版社, 2003.
- [9] 刘立峰. 政府投资学[M]. 北京: 科学出版社, 2018.

2. 期刊类

- [1] 丁庭威. 促进区域协调发展的经济法路径——以“发展规划法”的制定为中心[J]. 地方立法研究, 2021, 6(04):57-70.
- [2] 杨海静. 政府投资项目两审并存的法律逻辑与制度替代[J]. 南开学报(哲学社会科学版), 2018(02):69-79.
- [3] 覃成林, 张华, 毛超. 区域经济协调发展: 概念辨析、判断标准与评价方法[J]. 经济体制改革, 2011(04):34-38.
- [4] 祁玉清. 分级分类规范和拓展政府投资方式[J]. 宏观经济管理, 2020(02):21-28.
- [5] 吴有红. 更好发挥政府投资的引导带动作用[J]. 宏观经济管理, 2022(06):14-21.
- [6] 梅建明, 戴琳, 吴昕扬. 中国地方政府投融资改革 70 年: 回顾与展望[J]. 财政科学, 2021(06):26-37.
- [7] 温来成, 王若讷. 我国财政投融资管理体制改革的回顾与展望[J]. 财政科学, 2022(10):46-55.
- [8] 德国联邦政府投资项目的决策与管理[J]. 中国经贸导刊, 2004(16):22+25.
- [9] 王蓓. 关于财政投资项目全过程评审监督的思考及建议[J]. 财会学习, 2020(30):32-33.
- [10] 申现杰. 健全国家发展规划对财政政策的战略引导作用: 逻辑演进、主要问题与完

- 善策略[J]. 宏观经济研究, 2021(02):32-40.
- [11] 申现杰. 更好发挥国家发展规划对财政政策战略导向作用的建议[J]. 中国财政, 2021(09):58-60.
- [12] 孙晋, 钟瑛嫦. 我国政府投资决策制度的反思及补正[J]. 学术论坛, 2017(01):118-124
- [13] 刘剑文. 财税法功能的定位及其当代变迁[J]. 中国法学, 2015(04):162-180.
- [14] 张帆. 完善政府投资审计法律制度研究[J]. 审计研究, 2015(05):8-13.
- [15] 于安. 论政府投资法的基本制度[J]. 法学论坛, 2021, 36(03):62-67.
- [16] 刘洪岩. 政府投资的“法治化”革新[J]. 人民论坛, 2019(27):113-115.
- [17] 邹影. 政府投资决策责任追究制度的法律建构[J]. 怀化学院学报, 2018, 37(09):101-103.
- [18] 田开友. 区域经济发展失范的经济法规制研究[J]. 吉首大学学报(社会科学版), 2017, 38(03):37-42.
- [19] 张昭. 政府投资决策法律制度探究[J]. 宏观经济管理, 2012(08):68-70.
- [20] 冯果, 张东昌. 市场深化下政府投融资体制的治道变革[J]. 现代法学, 2014, 36(03):92-101.
- [21] 周蓓, 唐烈英. 经济法学背景下我国政府投资项目审计问题研究[J]. 湖南工业职业技术学院学报, 2022, 22(02):42-44+60.
- [22] 贺江华. 创业投资政府引导基金的法律规制研究[J]. 人民论坛, 2020(15):232-233.
- [23] 江霞. 我国公众参与政府投资决策法律问题及对策研究[J]. 河南机电高等专科学校学报, 2019, 27(06):67-70.
- [24] 钟鸣. 论经济法与经济规划的契合性[J]. 哈尔滨师范大学社会科学学报, 2018, 9(01):84-87.
- [25] 韩佳鸿, 谢邱, 冉廷维. 政府公共政策对风险投资的影响[J]. 中国管理信息化, 2017, 20(11):86-88.
- [26] 中央预算内投资补助和贴息项目管理办法[J]. 司法业务文选, 2013(33):43-48.
- [27] 徐澜波. 我国宏观调控权配置论辨正——兼论宏观调控手段体系的规范化[J]. 法学, 2014(05):44-57.
- [28] 徐孟洲. 论经济社会发展规划与规划法制建设[J]. 法学

家, 2012(02):43-55+177.

- [29] 王燕. 区域经贸法治的“规则治理”与“政策治理”模式探析[J]. 法商研究, 2016, 33(02):161-171.
- [30] 赵大华. 论经济法中权力主体的经济法律责任[J]. 法商研究, 2016, 33(05):66-74.
- [31] 姚海放. 论政府补贴法治:产业政策法、财政法和竞争法的协同治理[J]. 政治与法律, 2017(12):12-21.

3. 学位论文类

- [32] 孙放. 中国政府投资法律制度研究[D]. 华东政法大学, 2012.
- [33] 王本宏. 政府投资决策法律制度研究[D]. 南京大学, 2013.
- [34] 孙超. “区域法治发展”中“区域”的概念[D]. 南京师范大学, 2016.
- [35] 胡君. 区域经济协调发展的法律制度研究[D]. 华东师范大学, 2014.
- [36] 刘婉婧. 我国基础设施财政投融资改革问题研究[D]. 首都经济贸易大学, 2015.
- [37] 王华. 财政投资监管法律制度研究[D]. 兰州商学院, 2012.
- [38] 张晋莲. 财政在产业投资基金发展中的作用研究及政策建议[D]. 财政部财政科学研究所, 2013.
- [39] 杨云燕. 我国政府投资立法研究[D]. 安徽大学, 2019.
- [40] 曹心然. 区域经济规划的法律问题研究[D]. 甘肃政法大学, 2021.
- [41] 徐虎. 论政府投资的法律规制[D]. 南京师范大学, 2014.

4. 网络文献类

- [1] 薛起堂: 中国PPP立法研究-中央财经大学政信研究院, 2021-12-30, <http://igc.cufe.edu.cn/info/1012/2380.htm>
- [2] 北京市政府: 《北京市政府投资管理办法》载北京市政府网官网, 2023年1月3日, https://www.beijing.gov.cn/zhengce/zhengcefagui/202301/t20230109_2894422.htm.
- [3] 重庆市政府: 《重庆市政府投资管理办法》载重庆市政府网官网, 2021年1月29日, http://fzggw.cq.gov.cn/zfxxgk/fdzdgnr/lzyj/szfgz/202101/t20210129_88424

27. htm.

- [4] 中央人民政府：《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》载中央人民政府官网，2020年11月3日，
http://www.gov.cn/zhengce/2020-11/03/content_5556991.htm.
- [5] 蒋梦莹：《美国1.9万亿的财政刺激，“算少的”》载微信公众号“澎湃新闻”，
<https://mp.weixin.qq.com/s/0pln0oLkPGacMI8FqdtuFA>.

致谢

此刻，三年求学过往止不住地在我脑海中翻腾涌现，那些在这段路上同行的可爱人儿，仪表风度全都浮现，再一次地安抚了我彷徨不安的内心。果然，你们已经成为我无法割舍的羁绊，相信在以后的日子里也会给予我源源不断的精神力量，谢谢你们。