

樊纲 主编
中国经济热点年度报告丛书

政府 应该管什么?

——中国投资体制改革的历程

主笔 张汉亚 张欣宇

江西人民出版社

总序

中国经济高速发展,引起全世界的关注,当然更与我们每一个中国人息息相关。也正因如此,这些年来,从政府官员,到新闻媒体,到社会大众,对经济问题都十分关心。而且,正因为经济问题与我们每个人的工作和生活都密切相关,我们每个人每天都有着对经济问题的切身感受,我们每个人在每一个经济问题中都有着这样或那样的切身利益,所以我们每个人也都能从一些特定的角度对经济问题分析研究、品头论足、指点江山,市场上有关经济问题的书籍也就非常的多。而现在,这里又多了一本,严格地说是多了一套,即由中国改革基金会国民经济研究所主持、北京白鹿苑文化传播有限公司策划、江西人民出版社出版发行的《中国经济热点年度报告》丛书,本年度计划出版3种,分别为《怎么又过热了?》《政府该管什么?》《房价谁说了算?》。

这套丛书的定位,或者说它的“目标模式”,用一句简单的话说就是:它是一套“由经济专家写的畅销书”。这里有这样几层意思:

第一,由经济专家写的书,特别是经济专家为同行们写的、为了深入讨论理论或政策问题的书,往往是晦涩难懂;分析可以头头是道,但一般人很难看得明白;即使是经济专家为了政策讨论而写的书,往往也相当抽象。而这套丛书力求做的是让专家们为大家写书,每本书分析一个当前大家都关心

的热点问题,要让大家都能看得懂,而这个“大家”,是既包括政府经济决策者,也包括经济学者以及其他学科的学者,又包括企业家、职员、工人等一切不以经济学为自己专业的社会大众。这就要求写作者真正深入浅出,用大家都懂的语言和分析方法来分析大家所关心的问题。大众都读得懂、都喜欢读,才能成为畅销书。

第二,由于专业的不同与局限,经济学家再深入浅出,也总难把书写得像小说家或记者写得那样生动活泼、引人入胜,特别是市场上一些由财经记者出身的作家写的经济类畅销书,资料丰富、事例动人、语言犀利,拥有广泛的读者。但是,那些著作在我们看来,一个难免的缺陷在于对各种经济社会问题的相互关系把握不够准确,缺少对现象背后的历史与制度原因的系统而全面的分析——不是没有分析,而是在逻辑关系上不准确、不全面,条理也不清晰,读后知道了很多的事情,但不一定就能了解个中的道理、把握某种趋势。而且,这类著作经常会有的一个特点是情感激越而理性不足,有时还容易偏激。在我们这个复杂而充满冲突的社会转型过程中,作为学者,一个重要职能就是要给社会多注入一些理性而不是发泄或鼓动情绪。这不是谁对谁错的问题,而是社会分工的问题——作家和记者的职业要求他们揭示社会情感,学者的任务则是多一些理性思考,经济学家的一个特别的职能则更是要努力找到“均衡”。而这就是这套丛书的特点所在:它是为大众写的书,但仍是理论的分析、理性的思考,浅显但仍基于事物内在的逻辑,尖锐而不失均衡。

定位独特,目标明确,却不一定做得到、做得好,不一定写出来的东西就真正是大家关心的问题,不一定真的就能做到分析得深入浅出,不一定写得生动易懂,大家爱看。这就要看我们作者们的水平与努力了。出版社与我们作者商定了“版税分成制”,书卖得好,畅销,版税就多,作者收入就多,就算是广大读者对作者的褒奖,也就是社会效益与经济效益相结合,也就是对作者的多方激励。总之,以上说的是我们的奋斗目标,在这篇简短的“总序”中摆出来,交给读者监督与评判。

好在中国的经济发展与经济改革都还在不断深入,各种问题会很多,每时都会有新的问题不断冒出来,为大家所关心、所关注,这也就为我们这套丛书的成长提供了契机——这本没有写好,可以争取下一本写好,后面的作者可以吸取前人的经验教训。这也是一个发展的过程。

希望得到读者的支持,更希望这套丛书真正能为中国经济发展和经济改革的不断成功,为中国社会理性思考的普及与增进,作出一份新的贡献。

樊 纲

2004年11月22日完稿于巴塞罗那

前 言

自 2003 年下半年以来,我国固定资产投资的快速增长引起了经济发展是否过热的争论,今年第一季度的投资高增幅使中央政府下定了对投资进行调控的决心,并采取一系列措施制止投资的快速增长,引起了人们对国家究竟应该如何管理投资的思考。2004 年 7 月 16 日,有关部门经过十几年的努力,进行了几十次修改完成的投资体制改革方案,终于获得了国务院的批准,并于 7 月 25 日以《国务院关于投资体制改革的决定》(以下简称《决定》)的名义被新华社公之于世。这两件事使我国的投资体制成为今年人们关心的热点问题。

《决定》对投资体制改革提出了一系列原则性的意见。但它在某些方面的规定仍受到一些经济界、法律界和企业界人士的质疑。对投资的宏观调控和《决定》所引发的不同看法在于:在社会主义市场经济体制下,政府对投资管理的职责是什么?

任何一个国家的政府在投资领域都具有双重职能:一是全社会的管理者(主要指中央政府);二是国有资产所有者的代表。

作为全社会的管理者,中央政府必须保证国家经济和社会健康发展,需要对全社会的投资进行宏观调控。为此,首先需要明确的是该管什么,其次是要明确应该怎样管。在市场经济国家,政府对非政府投资者的态度是:“你投资,我欢迎;你盈利,我收税;你犯法,我抓人;你破产,我同情。”就是说,在这

些国家,政府对投资者的调控不是靠审批或核准,而是靠法律约束;投资者在决策项目建设时必须研究有关的法律,要在不违犯法律的前提下进行投资建设。在我国目前法制尚不健全的条件下,则还需要国家对社会投资者的一些投资项目采取核准的办法直接进行干预。

《决定》的重要贡献是明确了在投资领域“政府该干什么,企业该干什么”,将有助于解决长期以来存在的“政企不分”现象。

《决定》宣布:政府将对社会投资采用“核准制”和“备案制”的办法分别管理:政府仅对重大项目和限制类项目从维护经济安全、合理开发利用资源、保护生态环境、优化重大布局、保障公共利益、防止出现垄断等方面的角度进行核准;其他项目无论规模大小,均改为备案制,项目的市场前景、经济效益、资金来源和产品技术方案等均由企业自主决策;此外,国家将“综合运用经济的、法律的和必要的行政手段,对全社会投资进行以间接调控方式为主的有效调控”。在目前的体制下,这种定位是合适的,关键是在实际执行过程中是否能够坚守这些原则。

作为国有资产所有者的代表,为满足经济社会发展和人民生活水平不断提高的需要,政府是公益性和一部分基础性项目的投资主体。政府的职责是在投资决策和项目建设过程中如何保证投资效益,使国有资金不浪费和不流失。《决定》提出,将通过合理界定投资范围,健全投资项目决策机制,规范投资资金管理,简化和规范投资项目的审批程序,加强投资项目管理,引入市场机制等方面的规定对政府投资加以规范。如果能够严格执行有关的规定,对于完善政府投资职能,提高政府投资的效率和效益,减少和杜绝政府投资活动中出现贪污、受贿等腐败现象,防止资金浪费和流失,都将起到重要的促进作用。

《决定》指出了今后一个时期我国投资体制改革的方向,但其作用如何,要看为其配套的一系列措施及贯彻执行的力度。

《决定》只是适应现实的阶段性成果,还有许多不足之处。随着我国社会主义市场经济体制和法制的完善,投资体制还要进一步改革。

目 录

1 部分I 主报告

1

3 “铁本事件”反映出的问题

3 “铁本事件”

4 铁本项目是怎么发展起来的

10 处理铁本公司的大背景

2

13 投资“老三篇”困扰下的投资体制

13 投资——中国宏观管理的难题

17 延续多年的审批制

18 经济过热过冷都怨投资规模

19 投资规模总是不能令人满意

22 我国经济并不是那么脆弱

24 投资结构总是不合理

26 不能把责任都推给钢铁、水泥和电解铝

30 国有单位投资的效益为什么不高

3

以往国家投资管理中的弊端和漏洞	34
中央政府投资管理机制的弊病	34
宏观调控为什么难以如愿	42
难以控制的地方政府投资	43
国家投资项目是收费重点	51
国有企业投资缺乏责任约束	52
承担建设的单位非法支出和浪费严重	53
规划设计部门把关不严导致资金流失	54
施工单位层层转包和虚报工程款	56
不少贪官向国家项目伸“黑手”	57
国债项目成为重点侵蚀的对象	59
水利建设中的漏洞	63
公路建设过程中的腐败	65

4

中国投资体制的变迁	72
-----------	----

72	—— 投资体制必须进行改革
73	—— 改革开放前的中国投资体制
74	—— 中国投资体制改革的历程
80	—— 投资体制改革的阶段性成果
82	—— 投资体制改革为什么滞后

5

86	—— 投资体制需要在哪些方面进行改革
86	—— 改革应以提高效益为目标
87	—— 必须改变国有资产投资管理体制
88	—— 关键问题是约束地方政府
89	—— 改变政府对投资的调控方式
90	—— 需要规范投资服务体系

6

91	—— 国家关于投资体制改革的总体思路
92	—— 建立新型投资体制
92	—— 确立企业投资主体地位
93	—— 改“审批制”为“核准制”和“备案制”

放宽民营投资的领域和范围	94
对政府投资行为进行规范	95
改进对投资宏观调控的手段	96
加强对投资活动的监督管理	97
规范投资中介机构	97

7

近期投资体制改革的方向与举措	99
改进政府对投资的管理	99
加强中央政府的调控能力	100
提高计划的权威性	100
提高经济调控手段的有效性	101
实行严格的法律约束	103
建立有效的信息导向制度	103
落实投资决策者责任制	104
严格可行性论证的制度	105
强化对政府出资项目的监督	106
建立项目后评价制度	106

8

- 107 —— 投资体制改革配套措施
- 107 —— 规范社会咨询服务体系
- 108 —— 拓宽投融资渠道
- 110 —— 对政策性银行进行改革
- 111 —— 营造公平竞争的市场环境
- 111 —— 加快投资领域的法律法规建设

9

- 113 —— 继续深化投资体制改革的建议
- 113 —— 理顺政府部门的分工与合作关系
- 115 —— 确立经营性国有投资主体
- 117 —— 组建强大的国家队
- 118 —— 试行“财政报账制”
- 119 —— 规范政府投资的决策程序
- 119 —— 健全对政府投资的社会监督机制
- 120 —— 建立责任追究制度

10

总结:政府对投资该管什么	121
--------------	-----

部分Ⅱ 遴选文章	123
----------	-----

国务院关于投资体制改革的决定	125
----------------	-----

政府核准的投资项目目录(2004年本)	132
---------------------	-----

企业投资项目核准暂行办法	139
--------------	-----

国家发展和改革委员会副主任姜伟新在记者招待会上的讲话(2004年7月28日)	145
--	-----

投资体改十年磨砺(21世纪圆桌论坛)	154
--------------------	-----

核准制之感:改革还是改良?(2004年10月21日)	163
----------------------------	-----

投融资体制改革滞后严重	167
-------------	-----

控制项目建设造价的对策建议	171
---------------	-----

深化投资体制改革 加强宏观调控	182
-----------------	-----

部分 I

主报告

1

“铁本事件”反映出的问题

2004年4月,一个全国绝大多数人没有听说过的名字“铁本”突然成为人们关注的焦点。一直到笔者写本书时,“铁本”仍然是各类有关经济形势的研讨会上常被人们提到的名词。

“铁本事件”

“铁本”是江苏省常州市一家民营企业的名字,全名是“江苏铁本钢铁有限公司”(下称“铁本公司”)。它的名字于2004年4月4日开始在媒体上出现。当天,在中国具有权威地位而且读者众多的新华网以头条位置对“铁本”公司在常州新北区长江沿岸违法占地、建设840万吨大型钢铁项目(下称“铁本项目”)的行为进行了报道。国内大多数网站立刻予以转载,“铁本”随即成为绝大多数网民认识的新名词。

10天后,新华社报道,国务院已派出由国家发改委、监察部、国土资源部、人民银行、税务总局、工商总局、环保总局、审计署、银监会等有关部委的人员组成的检查组,对铁本项目进行全面调查。

4月28日,国务院总理温家宝主持召开国务院常务会议,责成江苏

省和有关部门对铁本公司违规建设钢铁项目有关责任人作出处理。

当天晚上7点开始的中央电视台“新闻联播”节目接连播放的两条关于“铁本”的消息,将铁本公司和其法人代表戴国芳的名字传播到了国内外。

“新闻联播”的报道列举了联合调查组的发现:

——当地政府及有关部门严重违反国家有关法律法规,越权分22次将投资高达105.9亿元的项目分拆审批;

——违规审批征用土地6541亩,违规组织实施征地拆迁;

——铁本公司通过提供虚假财务报表骗取银行信用和贷款,挪用银行流动资金贷款20多亿元用于固定资产投资;

——铁本公司大量偷税漏税;

——有关金融机构严重违反国家固定资产贷款审贷和现金管理规定。

4月29日,《人民日报》发表社论,称“国务院责成江苏省和有关部门对这一案件涉及的有关责任人作出严肃处理,是严格依法行政、维护宏观调控政令畅通的重要举措”。

铁本项目是怎么发展起来的

戴国芳是什么人?他所建设的铁本项目为什么会使国务院的领导都要亲自过问,下令予以查处并连带到常州至江苏省的有关部门?

戴国芳是常州武进区东安镇人,现年41岁,初二时,由于家中贫困,父母让他辍学,参加了建筑队,担任瓦工。一个时期之后,他感觉这个工作没有前途,退出建筑队回家,买了一辆手扶拖拉机,和父亲一起在乡下、城里收废铁,然后再送到废品收购站,赚些差额。为了方便运送,戴国芳后来还买了一台压块机器,将收购来的碎铁压成铁块,再卖到废品收购站。从那时起,戴与钢铁结缘。他在做废铁收购和轧辊生意的时候发现,炼钢炼铁的利润要比废铁买卖的利润高得多。并对钢铁行业产生了浓厚的兴趣。在有了初步的资金积累之后,他购进了三台30吨的小电炉炼钢。1996年,他在东安成立了“常州市铁本铸钢有限公司”,注册资本200万元,经营轧辊铸造加工、轧材加工、钼铁和锡铁片销售。按照公司内部的说法是,戴取铁本的名字,正因为公司是以铁为本慢慢发展起来的缘

故。铁本公司初期基本上是小电炉加废铁屑“土法炼钢”。由于小电炉原料昂贵,电耗成本很高,戴国芳很快又抛弃了电炉。1998年底,从上海钢铁三厂等处购买了三台30吨的二手转炉和三个50吨的化铁炉。为了尽快形成生产规模,他到处聘请技术人员,并每天和工人吃住在一起。经过努力具有一定实力之后,戴国芳有了一定的原始积累,他又连续承包租赁了濒临倒闭的六个国有钢铁企业,如苏州钢铁厂、无锡钢铁厂、常州钢铁厂、江阴钢铁厂、南京第二钢铁厂等的部分车间。2000年,开始在铁本公司兴建转炉。2002年3月,转炉开炉后,又建设高炉。铁本公司迅速发展为占地800亩、员工超过5000人的钢铁企业。2003年,铁本的销售额达到了17.7亿元,产钢80万吨,上缴利税3741万元。销售额相对上年大增,大部分功劳来自于铁本公司2003年上半年一个新高炉的投产。

地处东安的厂门口挂着四个“牌子”——铁本公司、常州鹰联钢铁有限公司、常州市三友轧辊厂和信达公司,四家公司财务统一管理。其中,常州鹰联钢铁有限公司是与“港资”合作经营的企业,注册资本为1200万美元。铁本公司有4个股东,都是戴家的人,据说其他三位股东是“虚持”,资产都是戴国芳的。2003年4月,铁本公司正式改名为“江苏铁本钢铁有限公司”,注册资本增至3.02亿元,增加了进出口及“三来一补”业务,法人代表是戴国芳本人。

2002年,铁本公司入选“中国民营企业500强”,戴国芳本人亦在次年被《新财富》排入中国400富人榜第376名,估算身家2.2亿元。

随着铁本的迅速发展,戴国芳感到不方便的是,铁本附近没有铁路和港口,运输全部依靠陆运,这大大增加了企业的成本。加上环保等各方面的因素,他决定为“铁本”寻求新的地方发展。

戴国芳扩张规模的想法和常州市政府不谋而合,并因此改变了其命运。2002年下半年,常州市准备在长江沿岸附近辟出30000亩左右的土地建设产业基地,使之成为常州市经济发展的一个新发动机。

地处江苏南部的常州,素有“八邑名都,中吴要辅”的美誉,向来与苏州、无锡以“苏锡常”并称。但随着近年来南通、徐州国内生产总值连连超过常州,在新千年江苏“三圈四市”的城市发展战略规划中,未来江苏建设的四个特大型城市为南京、苏州、无锡和徐州,没有常州。

为了改变落后局面,常州地方政府决定“奏响沿江开发最强音”。然