



改革、制度建设与反腐倡廉知识读本

投资体制改革

国家发展和改革委员会投资司 编写

中国方正出版社



改革、制度
建设与反腐败知识读本

投资

江苏工业学院图书馆
藏书

改革

国家发展和改革委员会投资司 编写

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

投资体制改革/国家发展和改革委员会投资司编写. —北京: 中国方正出版社, 2004.9

(改革、制度建设与反腐倡廉知识读本)

ISBN 7-80107-904-3

I. 投… II. 国… III. 投资-金融体制-经济体制改革-中国
IV. F832.48

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 093087 号

投资体制改革

国家发展和改革委员会投资司 编写

责任编辑: 王相国 向晓静

责任校对: 张 蓉

责任印制: 郑 新

出版发行: 中国方正出版社

(北京市西城区平安里西大街 41 号 邮编: 100813)

发行部: (010) 66560933 门市部: (010) 63094573

编辑部: (010) 63099854 出版部: (010) 66510958

网 址: www.fzpress.com

责编 E-mail: XXJ@fzpress.com

经 销: 新华书店

印 刷: 中国农业出版社印刷厂

开 本: 850×1168 毫米 1/32

印 张: 5.125

字 数: 88 千字

版 次: 2004 年 9 月第 1 版 2004 年 9 月北京第 1 次印刷
(版权所有 侵权必究)

ISBN 7-80107-904-3

定价: 8.00 元

(本书如有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换)

序 言

由十多个中央部门共同编写的这套丛书，介绍了改革和制度建设方面的专题。这些问题是深入开展党风廉政建设和反腐败工作涉及的重要内容，也是建成完善的社会主义市场经济体制、发展社会主义民主政治需要解决的重大课题。

我们党是全心全意为人民服务的好党，从诞生之日起，就一直高度重视反腐倡廉问题。在革命战争年代，毛泽东同志就教导我们，搞革命就是要建立“廉洁政治”。在改革开放和现代化建设的新形势下，邓小平同志强调，对于腐败问题，“如果我们党不严重注意，不坚决刹住这股风，那末，我们的党和国家确实要发生会不会‘改变面貌’的问题。这不是危言耸听。”江泽民同志指出，“不解决好反腐倡廉的问题，改革、发展、稳定就没有坚强的政治保证，党和政府就会严重脱离群众，就有亡党亡国的危险。”进入新世纪新阶段，以胡锦涛同志为总书记的新一

届中央领导集体,十分重视反腐倡廉工作,明确提出按照“为民、务实、清廉”的要求,依靠广大人民群众,坚定不移地推进党风廉政建设和反腐败斗争,不断增强广大党员干部特别是各级领导干部拒腐防变和抵御风险的能力。

反腐倡廉要靠教育,也要靠制度。制度问题带有根本性、全局性、稳定性和长期性。我国正处在改革深化、体制转轨、结构调整的社会大变革时期,客观上存在滋生腐败的土壤和条件,腐败现象在一些领域呈现易发多发的态势。因此,深入开展党风廉政建设和反腐败斗争,必须坚持标本兼治、综合治理,惩防并举、注重预防,在保持查办违纪违法案件强劲势头,重点查处领导干部滥用权力、以权谋私问题的同时,积极推进体制机制制度改革,建立健全有利于防范腐败的新体制,逐步铲除滋生腐败的土壤。

党的十六大指出:“加强教育,发展民主,健全法制,强化监督,创新体制,把反腐败寓于各项重要政策措施之中,从源头上预防和解决腐败问题。”十六届三中全会提出,要“建立健全与社会主义市场经济体制相适应的教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系。”按照党中央、国务院的要求,近几年中央纪委全体会议和国务院廉政工作会议都明确提出,要进一步推进行政

审批制度改革、财政管理体制改革、投资体制改革、干部人事制度改革和金融体制改革，严格执行建设工程招标投标、经营性土地使用权招标投标挂牌出让、产权交易进入市场、政府采购等制度，建立健全社会信用制度，深入开展政务公开、厂务公开、村务公开。这些重大改革和制度建设措施的提出，反映了我们党对社会主义市场经济条件下反腐倡廉规律认识的深化。在全党全社会的共同努力下，随着反腐败各项部署和措施的落实，一定能够有效遏制和预防腐败问题的发生，把消极腐败现象减少到最低限度。对此，我们要有充分的信心。

中央有关部门发挥职能优势和业务专长，撰写了这套丛书，有助于广大党员干部特别是纪检监察干部更好地学习和掌握相关专业知 识，也有助于社会各界全面了解、支持和参与反腐倡廉工作，是一件有意义的事情。

李 卡 心

二〇〇四年九月八日

目 录

第一章 投资与投资体制	(1)
第一节 投资与经济和社会发展的 关系	(1)
第二节 投资主体	(12)
第三节 资金筹措方式和特点	(18)
第四节 投资项目决策程序	(28)
第五节 投资建设实施管理	(31)
第六节 投资的宏观调控	(35)
第七节 投资监管制度	(49)
第二章 我国投资体制改革历程	(54)
第一节 计划经济下投资体制的 建立和发展	(54)
第二节 传统投资体制的改革和发展	(67)
第三节 市场经济发展和投资体制 改革	(88)
第四节 今后较长一段时间内：市场 经济进一步完善和投资 体制的重大改革	(94)

第三章 我国投资体制发展中存在的问题 及改革的重要意义·····	(96)
第一节 我国投资体制存在的主要问题·····	(96)
第二节 我国投资体制改革的重要意义·····	(105)
第四章 投资体制改革方案制定及其实实施·····	(114)
附 录: ·····	(124)
国务院总理温家宝关于深化投资体制改革 工作的重要批示·····	(124)
国务院关于投资体制改革的决定·····	(125)
附件: 政府核准的投资项目目录 (2004 年本) ·····	(136)
完善社会主义市场经济体制的重要举措 ·····《人民日报》评论员	(146)
积极稳妥推进投资体制改革 ——国家发展和改革委员会负责人就深化 投资体制改革答记者问·····	(149)
后 记·····	(154)

第一章 投资与投资体制

投资是经济增长的主要动力之一，投资的运行受投资主体行为特征的影响，同时也受投资管理制度的影响。社会主义市场经济一个最主要的特征是市场对资源配置起基础性作用，而投资就是资源配置最直接的活动，因此投资主体行为的“市场化”即“谁投资、谁决策、谁收益、谁承担风险”是我国投资体制改革的重点。

第一节 投资与经济社会发展 的关系

一、投资

投资是指经济主体为了获取未来收益或效益，投入资金或其他经济资源，以形成资产的经济活动。由于投资有收益滞后的特点，而未来又往往难以准确预见，所以，投资是一项有风险的经济活动。

投资可分为“经济学意义的投资”、“金融学意义的

投资”和“更广义的投资”。“经济学意义的投资”，是指垫付货币用以形成固定资本和流动资本的一种经济活动，也叫“实物投资”。马克思在《资本论》中曾指出，“投资，即货币转化为生产资本”。“金融学意义的投资”，则主要是指股票、债券等金融资产的形成与运用，可以理解为通常所说的“证券投资”。“更广义的投资”，是指包括物质资本、金融资本和人力资本的投资，即投入形成的资产，不仅是实物资产、金融资产，还包括人力资本。人力资本投资主要是指用于教育和卫生的支出活动。这一概念的提出，是由于技术进步要素在经济社会发展中的重要性日益突出，特别是在知识经济兴起的时代，人力资本投资的作用更加显著。

投资还可以根据研究、管理与操作的需要，从不同的角度进行多种分类。如按投资主体来分，有政府投资、企业投资、个人投资；按投资所形成的资产形态来分，有有形资产投资、无形资产投资；按投资的投入行为来分，有直接投资、间接投资；按实物投资对象的周转方式来分，有固定资产投资、流动资产投资；按实物投资的用途来分，有生产性投资、非生产性投资；按投资的地区来分，有国际投资、国内投资；按金融投资对象的性质来分，有信用投资（包括信贷投资和信托投资）、证券投资、外汇投资等等。

在西方国家，由于其资本和资产都已经高度信用化、证券化，人们所说的投资，更多的是指证券投资或

金融资产投资，但在宏观经济总量平衡与国民经济统计核算以及企业实际生产经营决策中，实物投资仍然具有重要意义。我国过去所使用的投资概念，主要是指实物投资或固定资产投资。随着市场经济尤其是金融市场的发展，人们已越来越多地使用金融投资的概念。目前我们在谈到投资时，既可能是指实物投资，也可能是指金融投资，可谓为广义的投资概念。近年来，人力资本投资愈益引起人们的重视，更广意义的投资概念也开始在我国流行。因此，理解投资的涵义，要视具体情况而定。然而，值得注意的是，构成国民经济物质系统的投资是实物投资。而实物投资中，固定资产投资的地位和作用又是最主要的。

本文所论述的投资，是指固定资产投资，在叙述时往往将固定资产投资简称为投资。

二、固定资产投资的性能和特征

1. 固定资产投资

实物投资主要包括两大部分，即固定资产投资和流动资产投资。

固定资产投资通常是指用于购建新的固定资产（土地、房屋设备、道路等）或更新改造原有固定资产的投资。

流动资产投资则是指企业用于购买、储存劳动对象（原燃材料、电力等）以及占用在生产过程和流通过程

的在产品、产成品等周转资金的投资，西方经济学通常称为增加存货投资。

在考虑实物投资时，不能只限于固定资产投资，还要顾及流动资产投资。如果两者不按一定比例安排，或者只安排固定资产投资而不相应安排铺底流动资金，就不能实际进行生产，也不能实现预期目的。但固定资产投资居于主导地位，流动资产投资是作为固定资产在使用过程中的需要而存在的。

从理论上讲，固定资产投资可划分为用于扩大再生产的新增固定资产投资和用于维持简单再生产的对原有固定资产折旧进行补偿的投资。前者被称为基本建设，后者被称为更新改造。然而在现实经济活动中，这两类投资很难截然划分。例如，就全社会而言，把分散的折旧基金集中起来用于新建项目，既可以说是基本建设，也可说是更新改造；就某个具体的投资项目而言，也可能既包括对原有固定资产的更新改造，也包括新增固定资产，而且更新改造也不能原样“复制古董”。因此，把固定资产投资分为基本建设投资 and 更新改造投资来管理，实际上不可能真正按照它是用于扩大再生产还是简单再生产来划分。现实做法是按照投资项目的建设性质和管理部门来划分。

目前我国固定资产投资分为基本建设投资、更新改造投资、房地产开发投资和其他固定资产投资四类。

(1) 基本建设投资。这是指以扩大生产能力或工程

效益为主要目的的工程建设及有关工作所用的投资。

(2) 更新改造投资。也称技术改造投资。主要是指现有企事业单位对原有厂房、设备和设施等固定资产进行更新和技术改造的投资,包括用新技术、新工艺、新设备、新材料去提高产品的质量,加强资源综合利用和治理污染,提高社会综合效益等方面的项目投资。

(3) 房地产开发投资。这是指从事房地产开发和经营的投资。如各种经济类型的房地产开发公司、商品房建设公司和其他房地产开发单位统一建设的商品住宅、厂房、仓库、饭店宾馆、写字楼、办公楼等房屋建筑项目和配套服务设施及土地开发工程(七通一平)的投资,但不包括单纯的土地交易活动。

(4) 其他投资。这是指不被纳入前三项范围的建设项目投资,主要包括用油田维护费和石油开发基金进行的油田维护与开发工程,矿山和森林等采掘采伐业用维简费进行的开拓延伸工程,交通部门用公路养路费对原有公路、桥梁进行改建的工程,商业部门用简易建筑费建造的仓库工程等。

固定资产投资也可以作其他分类。按投资主体的经济类型分类,可分为国有经济投资、集体经济投资、个体经济投资、联营经济投资、股份制经济投资、外商投资(指境外投资,包括港澳台投资);按资金来源分类,可分为国家预算内投资、国内贷款、利用外资、自筹投资、其他投资;按固定资产投资的使用构成分类,可分为建筑

安装工程费、设备与工器具购置费、其他费用等。

2. 固定资产投资的性能和特征

固定资产投资对国民经济的总量平衡、结构优化和持续增长都具有重要的影响。之所以如此，是与固定资产投资所固有的性能和特征分不开的。

(1) 通过固定资产投资形成的固定资产，有其明显的周转特征。

它的实物形态运动与价值形态运动不一致，实物磨损与价值补偿不一致，所用资产与所费资产不一致。正是固定资产具有这样的周转特点，在资本主义制度下，大规模的固定资本更新成为资本主义周期性经济危机的物质基础，它促进危机阶段过后社会生产的恢复和发展，为复苏和高涨阶段提供了物质条件，同时又为新的生产过剩和下一次危机的到来准备了物质前提。社会主义市场经济条件下的经济波动与资本主义的经济周期有着本质上的不同，但从宏观经济总量平衡的角度看，固定资产投资往往是一个最活跃、最容易在短期发生较大变化的因素，因而是导致经济波动不可忽视的一个经济变量。

(2) 固定资产投资具有两重性。它既能增加生产能力，又能创造国民生产总值。例如，建设一个新工厂，就会产生对建筑材料和机器设备的需求，这种需求就会带来创造国民生产总值的效果；另一方面，这个工厂建成投产之后，它本身就可以增加下一时期的产量，这又为国民经济增加了新的生产能力。为了使每一时期投资

所增加的生产能力能得到充分利用，就必须相应地增加有关能源、原材料、交通等方面的投入，增加消费，推动生产进一步增长；否则，生产设备就不能充分利用，进而影响收入和就业。所以，从长期来看，为使扩大的生产能力不致过剩，必须不断增加投资，以维持国民经济的持续发展和均衡。

(3) 固定资产投资具有双重效应。它既代表即期需求，又代表未来供给，同时存在着需求效应和供给效应。

因此，投资从需求拉力和供给推力两个方面影响着经济运行。值得注意的是，投资的需求效应，既包括直接的，也包括间接的；既包括对投资品的需求，也包括对消费品的需求。这种扩大的需求效应，对即期的经济增长会产生很大影响。同样，投资的供给效应，也不止于增加某种产品供给，往往会产生一系列与之相关的、刺激其他产品增加的扩大效应。

(4) 固定资产投资具有投资乘数效应和投资加速效应。

投资乘数，是从宏观角度说明投资需求对经济增长的影响作用。乘数概念是由英国经济学家卡恩于 1931 年提出的，经济学家凯恩斯 1936 年在《就业、利息和货币通论》中，根据这一概念提出了“投资乘数论”，说明投资量变与收入量变的连锁关系。这一原理认为，一个部门投资的增加会引起一系列别的部门收入的增

加，投资乘数就是总收入增量与投资增量之比。总收入增量包括间接引起的消费增量在内，边际消费倾向越大，投资乘数也就越大。用公式表示为：

投资乘数 = 收入变动 / 投资变动 = $1 / (1 - \text{边际消费倾向}) = 1 / \text{边际储蓄倾向}$

但是，投资乘数的作用以所有部门存在未被利用的生产能力为前提，只有在这种情况下，才能说明投资与国民生产总值和就业之间的某种依存关系。

投资加速原理是法国经济学家阿夫塔里昂于 1913 年提出来的，主要说明由于生产量变动如何引起投资量变动。其中心内容是投资量的变动取决于产量水平的变动，两者的变动有一种类似加速度型的函数关系。用公式表示：

$$I = V \times \Delta Y$$

式中，I 为投资量，V 为加速系数，即资本产出比率，表明每增加一单位产出量所需的投资量； ΔY 为收入（产量）增量。

乘数原理是说明投资的变化如何引起收入的变化，加速原理则是说明收入的变化如何引起投资的变化，即收入对投资的决定作用。

三、固定资产投资在经济社会发展中的作用和影响

投资是国民经济活动的重要组成部分，也是经济增长的基本推动力。它在国民经济和社会发展中的作用和

影响，是由它作为资本要素对保证简单再生产和扩大再生产的重要性所决定的。其主要表现在：

1. 对经济稳定增长的影响

经济的发展取决于投入资金的数量和资金的利用效率。固定资产投资是经济增长的重要原动力。就投资与经济增长的一般关系而言，经济决定投资，投资增长是依据和服从经济增长需要的。然而，投资活动又有其相对独立性。如果在建投资规模庞大、用于投资的资金来源缺乏必要的约束，或各地区、各行业投资冲动过于强烈，那么，投资需求扩张就会超出国力所能承受的程度，从而破坏宏观经济稳定。如果投资需求不足，则会制约经济增长，甚至导致经济滑坡。

2. 对社会总需求与总供给平衡的影响

固定资产投资具有双重效应。从需求方面来讲，投资需求虽然数量不如消费需求规模大，但由于消费需求有较强的刚性，所以在控制社会需求总量时，往往首先从投资需求上着手。

从供给方面来讲，一定时期的总供给能力，主要是由投资决定的，包括过去投资形成的存量资产所发挥的作用。从不断增加社会总供给来看，投资既不能间断又不能规模过小，否则势必导致供不应求。当然，如果供给能力的增长明显超过市场需求的扩大，也意味着生产力的闲置和浪费，这又决定了投资规模不宜过大。需要指出，投资所形成的供给应是有效供给；如果是无效供