

姜洪主编： 城市经济改革研究丛书

论我国投资体制改革

刘慧勇 马春峰 著
李敏新 郭世坤

中国经济出版社

城市经济改革研究丛书

论我国投资体制改革

刘慧勇 马春峰 著
李敏新 郭世坤

中国经济出版社

责任编辑：樊 辉

封面设计：陈 乾

论我国投资体制改革

刘慧勇 马春峰 著
李敏新 郭世坤

中国经济出版社出版发行

建设银行内蒙古分行印刷厂印刷

各地新华书店经销

开本：787×1092 1/32 印张：6.0 字数：130千字

1988年10月第一版 1988年10月第一次印刷

印数：1—3,300册 定价2.40元

ISBN 7—5017—0144—X/F·202

丛 书 说 明

中央领导同志一再指出，当前我国正在深入进行的社会主义改革是一场革命。

正如任何一场革命一样，我国的社会主义改革也十分需要理论。尽管理论与实践并不一定齐头并进，有时实践还会走到理论的前面，例如前几年我国农村的改革便是如此。但如果我们不能对改革的实践加以理论上的研究，对今后的改革加以理论上的指导，那么实践的脚步也就会放慢，甚至停顿。

党的十二届三中全会的召开标志着我国的改革进入了以城市为重点的新阶段。城市改革与农村改革有着十分不同的特点，城市是大工业的集中地，是国家政治、经济机构的所在地，是原有体制的大本营。要对复杂的、有着内在联系的旧体制进行根本性的改革，离开了经济科学、哲学、社会学的深入探讨，离开了古、今、中、外的比较研究，离开了各种观点和方案的百家争鸣，是不可想象的。如果说农村的改革要求社会科学工作者经常地拿出生动、新鲜的调查报告来不断推动改革的话，那么城市的改革仅此就远远不够了，它更需要大量的理论分析、学术探讨、方案比较以及思潮碰撞。

正是基于这样一种认识，我们在中国经济出版社和北京经济研究所的帮助下，在多次的城市经济改革讨论会的基础上，形成了编写、出版《城市经济改革研究丛书》的基本构

65268/33
想。

本丛书力图从实际出发，而不是从教条出发；

本丛书力图侧重理论探索，而不是他人编述的整理；

本丛书力图以立论取胜，而不以材料丰富为长；

本丛书力图风格多样，而不求体例上划一。

在近百选题中我们精选了二十余个选题，争取在1986年出齐。

必须说明的是，尽管丛书中的各个作者有着相同的倾向，近似的学术观点，尽管编委会安排的学术交流和编者、作者的切磋，消除了一些不同点和误解，深化了大家的认识，但各个作者仍有着对理论问题的不同看法。编委会本着百家争鸣、实事求是的态度将这些差异都保留在丛书中，在这些地方，这些独特的观点既不代表编委会的看法，更不代表其他作者的意见。我们相信读者将会喜欢这种做法。

探索不可能是完备的，唯其不完备才需要进一步的探索。如果本丛书的出版，能够引起各界的关心和批评，我们就会为能够推动对改革进一步的理论探索有所贡献而欣慰。

丛书编委会

一九八五年六月

前 言

在整个社会经济体系中，投资体制占有重要地位。社会经济性质决定着投资体制的根本特点，投资体制深刻地影响着整个经济体制的面貌。由谁进行投资，以什么方式投资，投资领域各类经济实体之间的关系如何？这些不单是投资管理问题，而且鲜明地标示着社会经济关系的真实性质。

因此，投资体制改革是整个经济体制改革的重要内容，投资体制改革的深度反映着整个经济体制改革所处的阶段，投资体制改革的方向必须与整个经济体制改革的目标相适应。

本书从我国整个经济体制改革的根本方向出发，探讨投资体制改革的基本理论问题与长期趋势，并非单纯描述我国投资领域目前实行的改革措施，也不限于投资体制改革的短期构想。当然，改革是分阶段的渐进过程，在讨论投资体制改革的基本目标时，不能不以一定篇幅评述我国投资体制改革的历史发展与目前状况，但这不是本书的重点。

限于水平，书中难免有缺点和错误，恳请读者批评指正。

作 者

1987年1月

目 录

前言

第一章 投资体制改革概论

- 第一节 投资体制三要素..... (1)
- 第二节 我国投资体制沿革..... (2)
- 第三节 进一步改革投资体制需
要遵循的原则..... (13)

第二章 投资主体改革

- 第一节 投资主体需要多层化..... (21)
- 第二节 中央投资的职能与地位..... (28)
- 第三节 地方投资的职能与地位..... (32)
- 第四节 企业投资的职能与地位..... (39)
- 第五节 银行间接投资的职能与地位..... (47)
- 第六节 投资主体多层化条件下的宏
观调节机制..... (50)

第三章 投资方式改革

- 第一节 投资方式需要多样化..... (65)
- 第二节 中央投资方式..... (75)
- 第三节 地方投资方式..... (82)
- 第四节 企业投资方式..... (85)
- 第五节 银行投资方式..... (89)

第六节	投资方式多样化条件下 的宏观调节机制.....	(93)
-----	----------------------------	--------

第四章 投资领域经济关系改革

第一节	投资领域应当充分贯彻 商品经济关系.....	(101)
第二节	投资咨询机构的建立与发展.....	(107)
第三节	勘察设计单位企业化.....	(113)
第四节	施工企业要成为独立商品生产者	(119)
第五节	工程承包公司与综合开发公司的 建立和发展.....	(127)
第六节	建设物资供应单位企业化.....	(131)
第七节	商品经济关系条件下的 宏观调节途径.....	(135)

第五章 投资立法改革

第一节	投资立法需要系统化.....	(139)
第二节	要制订投资法.....	(144)
第三节	要制订资金市场管理法.....	(150)
第四节	要制订投资咨询法.....	(154)
第五节	要制订工程项目施工合同法.....	(162)
第六节	要制订建设物资购销合同法.....	(168)
第七节	要制订投资环境保护法.....	(172)

第一章 投资体制改革概论

第一节 投资体制三要素

我们认为，投资体制由以下三要素组成：（一）投资决策主体的层次与结构，（二）由此决定的投资筹集与运用方式，（三）受上述两方面制约的投资领域内各类经济实体之间的关系。

投资决策主体的层次与结构，是指具有投资决策自主权的经济实体的构成及他们之间在投资决策权限方面的关系。在投资体制三要素中，投资决策主体的层次与结构是最核心的问题，最能说明投资体制的真正属性。它在投资体制三要素中占居主导地位，对其他两要素起支配作用；同时也需要其他两要素紧密配合。

投资筹集与运用方式是指投资主体筹集资金的渠道和方法以及具体运用投资的形式。投资方式是由投资主体的层次与结构决定的。投资主体单一，投资权集中于国家，那么，投资方式必然也是单一的，资金由国家财政统收统支，投资采取拨款方式。投资主体多元化或多层化，那么，就必然有投资方式多样化与之相适应，除了拨款投资之外，还需要有银行贷款、债券、股票等投资方式。在投资体制三要素中，投资方式是投资体制质的规定性的外在反映，它反过来又会影响投资主体的层次与结构。

投资领域内各类经济实体之间的关系是指投资项目的建

设单位、建筑施工企业、勘察设计单位、建筑材料生产供销企业、机器设备生产供销企业以及银行、投资咨询机构等各类参与投资活动的经济实体之间的分工协作与经济利益联系。它由投资主体的层次与结构决定，并受投资方式影响。投资主体与投资形式单一，主要是国家投资、财政拨款，那么，投资领域内各类实体之间的联系就会更多地带有行政性质。而投资主体多层化，投资形式多样化，企业投资项目增多，那么，投资领域内各类经济实体之间的联系便更多具有商品经济性质。投资领域内各类经济实体之间关系的性质反过来又会影响投资主体与投资方式。投资领域各类经济实体之间的商品经济联系增强，彼此按照等价互利原则进行经济核算与交往，那么，在投资的筹集与运用活动中就有可能更多采取预购定金、预付款、分期付款、赊购等商业信用形式以及设备租赁、补偿贸易等投资形式，同时也有利于企业行使投资决策权，进行自主的投资决策。

投资体制的性质具体通过其三要素表现出来。投资体制三要素的变化，反映着投资体制演变的历史阶段性。分析投资体制三要素的状况，可以看清投资体制改革的实际进展情况，便于找出投资体制改革的薄弱环节与问题，能够促进投资体制实行系统的配套改革。

第二节 我国投资体制沿革

从投资主体、投资方式、投资领域内各类经济实体之间的关系等三个方面综合考察，我国投资体制经历了以下三大阶段。

一、1949—1956年的以国家投资为主的投资主体多元化

阶段。

1956年，我国基本上完成了对个体农业、手工业和私人资本主义工商业的社会主义改造。在此之前，按照生产资料所有制的性质划分，存在着五种经济成份，即全民所有制经济、集体所有制经济、公私合营经济、私营经济和个体经济。1952年，我国国民收入中各种经济成份的比重为：全民所有制占19.1%，集体所有制占1.5%，公私合营经济占0.7%，私营经济占6.9%，个体经济占71.8%。

当时的多种经济成份并存，决定了投资主体多元化；社会主义经济的根本性质，决定了全民所有制投资占主导地位。

在这一时期里，个体经济所创造的国民收入比重较高，但由于大多数是刚刚解放的个体农民和个体手工业者，积累资金进行投资的能力很低，因而个体经济的投资比重并不高。有一些个体农户添置了车马，进行的一定量的固定资产投资，由于每项投资额很小，未纳入国民经济统计。

除了个体经济外，该时期内，全民所有制经济创造的国民收入比重最高。同时，由于当时的全民所有制经济单位多为大中型的工商企业，劳动生产率较高，积累与投资的能力强；加之国家财政从各种经济成份所取得的税收也有一部分用于全民所有制投资，因而在这个时期中，全民所有制经济的投资占绝大部分，可以说是我国投资的主力军。

私营经济所创造的国民收入占有一定的百分比。相对地说，其生产的机械化程度和生产效率也较高，具有一定程度积累资金、进行投资的能力。在一些需求大于产出，急需增加产品的行业，国家在政策上允许和鼓励私营企业投资扩大企业或兴建新厂。如上海刚解放时原有38家私营小冶金

厂，到1956年已发展到好几百家，主要是一些小轧钢厂、拉管厂、冷轧带钢厂等。其中有个四通电缆电线厂股份有限公司，就是由严孝钢集资6万元，雇了13名职工办起来的。这个厂在七年之内，由最初的年加工电线1.4万元增长到公私合营前的年加工124万元，增长了102倍，职工由13人增加到50多人。公私合营时，该厂与几个小厂合并成立了上海铅锡材料厂，由严孝钢担任副厂长。他在党的统一战线政策感召下，进行自我改造，在实践中锻炼提高，成为办钢厂的工作骨干。①但由于该时期我国正处于所有制结构的过渡阶段，我们党和政府对私营经济采取利用、限制、改造的方针，私营经济并未把税后利润大部分用于固定生产投资，其实际投资比重不高。

集体所有制经济与公私合营经济所创造的净产值在该时期我国国民收入中的比重不高。限于财力，其投资比重也就不可能很高。但集体经济的投资积极性还是高的，没有私营经济那样的抽逃资金现象。公私合营经济得到国家的支持，国家通过公私合营企业的投资扩大其中的公股股份。例如，湖北省沙市在解放初期在经济上的一个突出特点是洋行林立，私营商业畸形发展，1950年全市商业资本与工业资本的比例为1.64:1，私营资本与国营资本的比例为3.75:1；1953年初，全市仅有9万多人口，从事私营商业活动的就有8,177户，从业人员10,954人。他们以经营粮棉买卖为主，在国家实行粮食统购统销和油脂油料、棉花棉布计划收购供应后，沙市私营商业面临困境，沙市人民的就业出现问题。为了把

①参见中国社会科学出版社1984年版《当代中国的经济体制改革》第324—325页。

沙市私人资本由商业引向工业生产，彻底改变沙市工商业比例畸形的状况，同时也是为了消除和减少资本家的顾虑，国家对当时确定转建的13个工厂中的7个公私合营厂共投资40.48万元，并选派得力干部帮助、领导其转业工作，解决有关问题，迅速投入生产。^①这对于创建沙市的第一批工业企业，把沙市由一个消费城市转变为生产城市，起了重要作用。

概括起来说，以国营经济投资为主，辅以公私合营经济投资、私营经济投资、集体经济投资、个体经济投资的投资主体多元化，是该阶段我国投资体制的基本特征。

由于投资主体多元化，该时期的投资方式也就相应带有多样性的特点。粗略分析，这一时期的投资方式有：

1、国家财政拨款投资。

1950年，国家财政拨款的基本建设投资为12.5亿元，占财政支出的比重为18.4%。1956年国家财政拨款投资增长到139.6亿元，占财政支出的比重上升为45.7%。这一期间，通过国家财政拨款投资，建立了飞机制造、汽车制造、新式机床制造、发电设备、冶金设备和矿山设备制造、高级合金钢和重要有色金属冶炼等我国过去所没有的新的工业部门，修建了一万多公里铁路，十多万公里公路，为我国的工业化奠定了基础。

2、公私合股投资。

在公私合营企业中，由公私双方共同投资，按股份比例分息分红。这种股份经济有利于调动公私双方的积极性，对于吸引私人投资，发展生产，加速流通具有促进作用。

^①参见中国社会科学出版社1984年版《当代中国的经济体制改革》第703—704页。

3、银行贷款投资。

一些工商企业利用贷款进行设备更新和厂房翻修。

4、赎买投资。

国家通过赎买把民族资产阶级的生产资料逐步转归国有。这种以赎买形式进行的国家投资，不需要动用本期的国家财政资金，是中国共产党和中国政府在特定历史条件下的一大创造，既彻底完成了对资本主义工商业的社会主义改造，又避免了可能因变革而暂时引起的生产中断与损失。据当时估算，民族资产阶级的全部资产核定为34亿元，其中工业25亿元，商业8亿元，交通运输及其他1亿元。按照商定的5%年息，国家每年付出的定息为1.65亿元。

在多种经济成份并存，投资主体多元化的情况下，作为“主力军”的国营经济投资则是集中管理的，投资决策权基本上集中于国家，企业没有扩大再生产的投资权，保持简单再生产的投资决策也需要经过主管部门批准。

与投资主体的多元化和国营经济投资高度集中管理相适应，当时我国投资领域各类经济实体之间的联系既有较强的行政性质，又具有一定程度的商品经济关系。国家拨款投资工程项目的资金与物资供应、地质勘察与设计，主要通过行政系统分配任务；工程施工则较多采取甲乙双方签订承发包经济合同的方式，明确双方的经济权益与责任，体现着商品经济联系。至于个体经济投资、集体经济投资、私营经济投资，公私合营经济投资，则更多反映着商品经济关系。

二、1957—1978年的全民所有制投资集中管理阶段。

经过个体农业，手工业和私人资本主义工商业的社会主义改造，1957年在我国国民收入中，各种经济成份所占

比重比解放初的1952年发生了显著变化：全民所有制经济所占比重上升到33.2%，集体所有制经济上升到56.4%，公私合营经济上升到7.6%，个体经济下降到2.8%，私营经济已经消失。这样，社会主义公有制经济已经在国民经济中占据了绝对优势。1966年9月，国家停止了对资本家支付定息，进一步使公私合营企业完全变成社会主义全民所有制企业。随着社会主义生产与建设的不断发展，到1980年，在我国的工农业总产值中，全民所有制经济占60.3%，集体所有制经济占34.6%，加上全民所有制经济与集体所有制经济合营的部分，公有制经济占95.3%，个体经济及其他经济所占比重不到5%。

生产资料所有制结构的重大变革，使投资体制发生很大变化。这一时期，投资体制的基本特点是全民所有制投资以国家为决策主体，对大部分投资项目实行以中央各部门为主的垂直管理，地方的投资决策权限很小，企业基本上没有扩大再生产的投资决策权。相应地，全民所有制投资主要采取无偿拨款方式，在投资领域各类经济实体之间更多的是行政联系。全民所有制单位建设项目的施工任务，由建委系统向下安排，机械设备与主要建筑材料由物资部门统一分配，勘察设计不收费、不计入工程造价，而由事业费开支，很少体现商品经济关系。

进一步考察，这一阶段又可划分为前后两个时期。

（一）1957—1966年的全民所有制投资统一管理体制时期。

这一时期，对全民所有制投资不仅实行国家集中管理，而且全部由计委系统实行统一管理，即不是划分为基本建设

投资与更新改造投资，不是由计委与经委两个系统分口管理。国家财政不仅通过税收和利润上交形式集中国民收入中的积累资金，而且将企业补偿固定资产磨损的折旧基金也全部集中上来。另一方面，国营企业所需要的投资，又全部向国家和主管部门申请，纳入国家投资计划。企业进行固定资产更新和技术改造所需要的技术措施费、新产品试制费、劳动安全保护费和零星固定资产购置费等“四项费用”，也由财政拨款解决。

（二）1967—1978年的全民所有制投资切块管理时期。

这一时期我国投资体制的主要特点是把全民所有制固定资产投资日益明确地划分为基本建设与更新改造投资两大部分，并逐渐形成成为两条投资渠道，分别由计委与经委两个国家经济部门主管。与此相适应，在计划、资金、物资等方面，也实行了归口管理。譬如，在计划管理方面，国家计划委员会管基本建设投资计划，国家经济委员会管更新改造计划。基本建设物资由国家物资局根据基本建设计划进行安排，用于企业更新改造的物资则没有计划保证。

三、1979年以来的投资体制改革全面展开阶段。

1978年底召开的中国共产党十一届三中全会，提出了我国经济体制改革的伟大历史任务，在中国大地上拉开了全面经济体制改革的序幕。我国农村经济体制改革首先取得重大突破。1984年底召开的党的十二届三中全会，遵循马克思主义基本原理与中国社会主义经济建设实践相结合的原则，总结了建国以来35年正反两方面的经验，特别是十一届三中全会以来城乡经济体制改革的经验，提出了加快以城市为重点的整个经济体制改革步伐的历史性任务。与此相适应，我国

投资体制从1979年开始，以试行国家预算内基本建设投资由财政拨款改为建设银行贷款，少数地方试行建设工程招标投标制等一系列改革作为先导，进入了全面改革的新阶段。

在这一阶段上，从投资主体、投资方式和投资领域各类经济实体相互关系等方面，都进行了积极的改革尝试。其中改革较多、步伐迈得较大的是投资体制的第三构成方面，即投资领域各类经济实体之间的相互关系改革。其次，是投资方式改革。

（一）在投资领域各类经济实体相互关系方面的改革探索主要有：

第一，成立投资咨询公司和工程承包公司、综合开发公司。

投资咨询公司、工程承包公司、综合开发公司等投资领域专业性公司的建立，是我国投资领域各类经济实体之间商品经济关系发展，社会分工加深加细的一种表现。投资咨询公司使投资项目的可行性研究工作开始走向专业化，显示出独立成为一个特殊服务行业的趋势。工程承包公司和综合开发公司承担了投资项目建设单位的一部分工作与建筑施工企业的一部分组织工作，有助于沟通甲乙方的联系，合理挖掘与利用建筑施工队伍的潜力，集约化地运用建设物资，加快建设速度，缩短建设工期。

第二，勘察设计单位实行企业化管理。

勘察设计的建筑产品生产过程中不可缺少的一个环节，是一种重要的创造物质财富的生产劳动。勘察设计单位企业化，勘察设计合理取费，计入建筑产品造价，是我国投资领域经济实体之间商品经济联系发展的必然结果，这样才能正