

建立社会主义市场经济体制系列图书

中国投资体制 改革

● 姚振炎等 主编



ONG GUO
U ZI TI ZHI
I GE

中国财政经济出版社

建立社会主义市场经济体制系列图书

中国投资体制改革

姚振炎 魏礼群 徐荣初 王武龙 主编

中国财政经济出版社

(京)新登字 038 号

图书在版编目(CIP)数据

中国投资体制改革 / 姚振炎等主编. —北京:
中国财政经济出版社, 1994.2
(建立社会主义市场经济体制系列图书)
ISBN 7-5005-2521-4
I. 中… II. 姚… III. ①投资-经济体制改革-
中国②经济体制改革-投资 中国 IV. F832.48
中国版本图书馆 CIP 数据核字(94)第 00422 号

中国财政经济出版社出版

社址: 北京东城大佛寺东街 8 号 邮政编码: 100010

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

*

850×1168 毫米 32 开 5 印张 113 000 字

1994 年 6 月第 1 版 1994 年 6 月北京第 1 次印刷

印数: 1—6 000 定价: 6.50 元

ISBN 7-5005-2521-4 / F · 2388

(图书出现质量问题, 本社负责调换)

建立社会主义市场经济体制系列图书

《中国投资体制改革》

作者名单

主 编：姚振炎
 魏礼群
 徐荣初
 王武龙

编写人员：罗国三 欧 鸿 孙 建
 王元京 林门福 罗云毅
 邱全宁 任树本 张群杰
 姜伟新 李金早

出版说明

邓小平同志指出：“**改革是中国的第二次革命。**”为了有助于完整地准确地宣传和组织实施《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》及各项重大改革，给广大干部群众提供权威的学习贯彻改革方案的指导性读物，我社约请国务院参加制定改革方案的有关部委行局领导分别主编了建立社会主义市场经济体制系列图书。老一辈无产阶级革命家薄一波同志为这套丛书题写了“**建立社会主义市场经济体制系列图书**”。

最近陆续出版的首批书目有：

《中国财政体制改革》，由财政部部长刘仲藜作序，副部长项怀诚主编；

《中国金融体制改革》，由中国人民银行总行党组书记、副行长周正庆作序，副行长陈元主编；

《中国税收制度改革》，由国家税务总局总经济师张忠诚主编；

《中国投资体制改革》，由国家计划委员会副主任姚振炎等主编；

《中国计划体制改革》，由国家计划委员会副主任桂世镛等主编。

这套系列图书分别全面系统地阐述了有关最新改革内容，具有其他同类书所不可比拟的权威性和可操作性，适合广大干部群众阅读，可作为各级经济管理部门和有关院校的培训教材。同时，也希望听取各种意见，以便再版时加以补充、修改和发展。

中国财政经济出版社

1994年2月

目 录

第一章 十五年来投资体制改革的主要进展和基本	
评价	(1)
一、改革开放以前传统投资体制的特征	(1)
二、十五年来投资体制改革的主要进程和措施	(4)
三、十五年投资体制改革的基本估价	(9)
第二章 当前投资领域和投资体制存在的主要问题	(13)
一、当前投资领域存在的问题	(13)
二、当前投资体制存在的问题	(16)
第三章 深化投资体制改革的主要目标和任务	(23)
一、投资体制改革的主要目标	(23)
二、投资体制改革的基本任务	(28)
第四章 发展与完善多种投融资方式	(36)
一、投融资方式的项目差别化	(36)
二、投融资方式的产业性矛盾	(40)
三、发展与完善投融资方式	(44)
第五章 努力使企业成为真正的投资主体	(50)
一、促使企业成为真正的投资主体，是建立社会 主义市场经济体制的内在要求	(50)
二、企业在现行投资体制中的地位及其内在运行 机制的现状	(52)
三、从投资决策与内在约束两方面深化改革，促	

使企业真正成为投资主体·····	(55)
第六章 强化投资风险约束机制和责任 ·····	(62)
一、我国实行投资责任制的历史回顾·····	(62)
二、积极推行企业法人责任制·····	(66)
三、规范项目融通资金的行为·····	(68)
四、建立科学和严格的投资决策责任制·····	(72)
第七章 拓宽基础性项目的投融资渠道 ·····	(75)
一、基础性项目释义·····	(75)
二、关于基础性项目投融资问题的经济学考察·····	(77)
三、我国基础性项目投融资面临的困难与症结·····	(80)
四、拓宽基础性项目投融资渠道的原则和措施·····	(86)
第八章 加强国家重点建设 ·····	(93)
一、我国重点建设取得的成就·····	(93)
二、目前我国重点建设存在的矛盾和问题·····	(96)
三、解决重点建设中的矛盾与问题的对策·····	(98)
第九章 积极吸引外资, 合理引导外资投向 ·····	(101)
一、国外贷款·····	(106)
二、外商直接投资·····	(111)
三、鼓励、限制和禁止外商直接投资的主要领域·····	(118)
第十章 加快培育为投资主体服务的市场体系 ·····	(122)
一、建立工程咨询服务体系·····	(123)
二、建立设计服务体系·····	(125)
三、加快建立社会审计组织·····	(127)
四、大力推行工程监理制·····	(128)
五、引进竞争机制, 建立中介机构和服务市场·····	(131)
第十一章 建立有效的投资宏观调控体系 ·····	(133)
一、建立投资宏观调控体系的指导思想·····	(133)

二、投资宏观调控的目标·····	(135)
三、加强投资宏观调控的措施·····	(138)
第十二章 搞好与投资体制改革相关的配套改革·····	(145)
一、加快金融体制改革·····	(145)
二、加快财政体制改革·····	(146)
三、加快价格体制改革·····	(147)
四、改革有关的计划管理方法·····	(148)
后 记·····	(149)

第一章 十五年来投资体制改革的主要进展和基本评价

一、改革开放以前传统投资体制的特征

固定资产投资体制，一般是指固定资产投资活动的运行机制和管理制度，包括宏观管理和微观管理两个层次。宏观管理主要是指政府对全社会固定资产投资活动进行指导、调节和管理的制度和方式，固定资产投资计划、建设项目决策和各类国家参数的确定及审批、指导方式，各类经济杠杆的调节方式，以及对各类市场（长期资金、建筑、设计、物资等）的政府监督方式等。微观管理主要是指各类投资主体、建设主体的运行（行为）机制，包括发展机制和约束机制，如资金的筹措方式、经营方式、回收方式、项目建设的组织管理方式、投资收益分配和投资风险的承担方式等。

我国的投资体制，是随着建国初期大规模的经济建设而逐步形成的，在此后的近 30 余年间，即一直到 70 年代末 80 年代初之前，尽管也进行过大大小小的、许许多多的变革，但由于受到传统的计划经济体制的制约，这一时期投资体制的本质特征并没有发生根本性的变化。人们一般把这一时期称为传统投资体制占统治地位的时期。

众所周知，我国建国以后建立的经济体制，是以传统的计划经济为基础的经济管理体制，而传统的经济发展模式，又是以“高积累、高速度”为特征的、单一依靠投资拉动经济增长的典型外延型、粗放式的经济增长模式。因此，计划经济从内容、形式、指标、方法，在很大程度上以投资管理为中心，投资体制也就成为传统计划经济体制的核心组成部分。传统投资体制的主要特征是：

1. 在投资主体方面，政府是唯一的投资主体，并且又以中央政府投资主体为主，政府投资包揽了各行各业、大大小小的建设。传统投资体制的一个最本质的特征是，企业（当时的企业绝大部分是国有国营企业）不是独立的投资主体，只是政府部门的附属和投资的使用者（花钱者），不承担任何经济责任。其运行轨迹可简单描述为：由政府决定建设具体的项目，通过财政拨款方式给予投资，由行政部门安排设计和施工，建成后由行政主管部门任命厂长（经理）和安排产、供、销，生产的利润（甚至包括折旧）全部上缴财政。需要上新的项目时，再由政府重新安排，开始新一轮循环。

2. 在建设项目决策方面，投资决策的权限高度集中在政府（主要是中央政府）手中。一方面，对投资总量、结构的决策完全控制在中央政府，以指令性计划的方式贯彻实施，企业和地方政府只有执行计划的责任，没有决策的权力；另一方面，建设项目审批权高度集中在政府手中，无论是扩大再生产的项目，还是维持简单再生产的项目，都必须按照一定限额，从提出项目建议书、设计任务书（当时又称计划任务书，1991年起与可行性研究报告合并），到初步设计、开工报告，都要报中央或省级政府部门审查批准。

3. 在建设资金渠道方面，基本上是国家财政预算内拨款的

单一渠道，采取按部门和按地区切块方式分配。这种单一财政拨款制的最大特点是投资使用的无偿性。此外，国内银行信贷资金极少用于固定资产投资，国外贷款也十分有限。

4. 在投资运行方面，“条”（各部门）“块”（各地区）分割严重，投资要素（包括资金、投资品和劳动力）流动性很差，或者基本上不流动。

5. 在投资计划管理方面，基本上是单一的指令性计划方式和行政性的控制。对建设项目的决策、资金和物资的分配以及项目的设计、施工等活动，都按国家指令性计划行事，按行政隶属关系、用行政手段分配任务，完全排斥市场的作用。

6. 在投资风险责任方面，基本上没有任何风险责任约束，无论是全国性的投资总量、结构、布局安排的决策发生失误，还是某个具体建设项目决策或设计、施工发生失误，都难以追究责任。

以上对传统投资体制的简要描述，归纳起来，就是以政府的直接干预、包揽一切、绝对权威为基础，构成了一个以政府（主要是中央政府）为主体，操纵投资活动全过程的相对完整的体系。

应该指出，在我国建国初期工业基础近乎空白、现代基础工业十分薄弱的情况下，为了加快国民经济的恢复和进行大规模的经济建设，这种高度集中的、由政府直接组织投资和建设的体制有不可低估的历史作用。特别是在我国第一个五年计划时期，它有效地集中了国家有限的财力、物力和人力，成功地进行了以156个骨干项目为中心的594个限额以上项目的建设，对中国工业化体系的初创发挥了重要作用。在第二个五年计划以后的几个计划时期，这种老的投资体制也曾发挥过积极作用。但是，由于我们对社会主义发展阶段以及经济体制的理论认识和指导思想发

生了重大失误，使传统的投资体制逐步发展演变成为一种僵化的模式，在许多方面对生产力的发展起着阻碍的作用。实践证明，改革开放前的投资体制，严重地束缚了地方特别是企业的积极性，越来越不适应投资活动的客观规律和发展要求，是造成我国经济发展历史上多次发生投资规模膨胀、结构失调、效益低下的根源之一。显而易见，传统的投资体制的历史使命早已完成，改革已经势在必行。

二、十五年来投资体制改革的主要进程和措施

我国的投资体制改革在城市经济体制改革中起步较早。1978年底党的十一届三中全会重新确定，把全党的工作重点转移到经济建设上来，随后，农村经济体制改革率先开始试点，整个国民经济开始全面调整。与此同时，在1979年初全国基本建设工作会议上，提出了对全民所有制单位基本建设投资进行由财政拨款改为银行贷款的改革试点，拉开了投资体制改革的序幕。同时，在项目的设计、施工管理方面也提出了改革措施，如设计单位实行企业化经营和推行施工项目承发包合同制等。尔后至今的十五年间，我国在投资体制的各个方面由浅入深地实行了一系列的改革，并形成了两次改革高潮：

第一次改革高潮形成于1984年，以《国务院批转国家计委〈关于改进计划体制的若干暂行规定〉的通知》（国发〔1984〕138号文）和国务院《关于改革建筑业和基本建设管理体制的若干问题的暂行规定》（国发〔1984〕123号文）为标志。这一阶段的改革从下放权限、缩小指令性计划范围入手，重点主要集中

在对项目建设实施阶段的管理体制进行全面改革。

国发〔1984〕138号文指出，为了适应对内搞活经济、对外实行开放的需要，我国现行计划体制必须进行改革，要根据“大的方面管住管好、小的方面放开放活”的精神，适当缩小指令性计划的范围，扩大指导性计划和市场调节的范围。主要改革措施有：

1. 适当缩小指令性计划的范围。全民所有制单位投资中，国家预算内投资、贷款投资、利用国外金融组织和外国政府贷款投资实行指令性计划；地方、部门自筹投资和国家统借地方自还，地方、部门自借自还的外资实行指导性计划，由地方、部门负责平衡。城乡集体所有制单位投资和城乡个人投资，由各地区进行估算，实行指导性计划。

2. 为了控制投资总规模，引导自筹投资的使用方向，当年使用的自筹投资要提前半年存入建设银行；除了用于能源（包括节能）、交通、学校、医院、环境保护等方面的投资以外，要征收建筑税。

3. 下放项目审批权限。生产性建设项目，国家计委审批限额由1000万元提高到3000万元（1987年又将能源、交通和部分原材料工业项目的限额提高到5000万元），其中2亿元以上的项目报国务院审批。非生产性建设项目，建设和生产条件能够自行解决的，原则上由各省（自治区、直辖市）自行审批。利用外资项目，建设和生产条件不需要国家平衡的，各省（自治区、直辖市）的审批权限放宽到500万美元以下，部分沿海省（市）放宽到1000万美元以下，天津、上海则为3000万美元以下。

4. 简化审批手续。由国家计委审批的大中型项目，只审批项目建议书和设计任务书（利用外资、引进技术项目用可行性研究报告代替设计任务书）。有关单位在设计任务书批准后，即可

进行设计、招标。设计由各部门、各地区审批。

5. 实行承包责任制。对一部分行业实行投资大包干；对建设项目推行承包办法，即包建设规模、投产时间、新增生产能力（效益）、新增产量和品种，以及投资回收期。

6. 从1985年起，将国家预算内拨款投资改为用银行信贷方式进行管理，即“拨改贷”。

其后的一段时间，对项目建设实施的管理体制又明确提出了十六项具体改革措施，主要有：（1）全面推行建设项目投资包干责任制；（2）大力推行工程招标承包制；（3）建立工程承包公司；（4）建立城市综合开发公司；（5）勘察设计实行企业化、社会化，推行技术经济承包责任制；（6）建筑安装企业推行万元产值工资含量包干制；（7）建筑材料供应由工程承包单位实行包工包料制；（8）建筑业用工制度实行劳动合同制。

不难看出，这一次改革高潮侧重于基层的、局部的、某些具体制度的变革，涉及增强市场机制功能的内容还不多，刚刚开始触及传统投资体制的实质。

第二次改革高潮，以1988年8月国务院发布《关于投资体制近期改革方案》（国发〔1988〕45号文）为标志。这一阶段改革的重点主要集中在对政府投资范围、资金来源和经营方式进行改革，具体推出了七个方面的改革措施，主要有：

1. 对重大的长期的建设投资实行分层次管理，加重地方搞重点建设的责任。中央投资或以中央为主投资的范围，包括关系国民经济全局的重大能源、原材料工业基地，跨地区的、面向全国的交通运输、邮电通信骨干设施，重大的、关键的机械电子、轻纺工业项目，大江大河大湖治理的骨干工程和重大农业基地及重点防护林工程，关键的新兴产业项目，重要的科技、文教设施，国防工业等的建设，包括重要配套设施的建设，以及对经济

欠发达地区建设的支持。地方投资的范围，包括区域性的重点建设工程和一般性的建设工程。根据以上分工，中央和地方各负其责。中央和地方可以相互参股投资。

2. 扩大企业的投资决策权，使企业成为一般性建设的投资主体。企业的技术改造工程和必要的福利设施，主要由企业投资建设。在服从国家中长期计划、行业规划和有关法规的前提下，企业有权自主地筹措资金和物资，自主选定投资方式和建设方案，进行必要的基本建设，搞扩大再生产。企业有权自主地支配应得的投资收益。

3. 建立基本建设基金制，保证重点建设有稳定的资金来源，使项目能够按照合理工期组织建设。基本建设基金包括：已经开征的能源、交通重点建设基金，已经开征的建筑税，铁道部包干收入中用于预算内基本建设投资的部分，国家预算内“拨改贷”投资收回的本息，财政定额拨款。基本建设基金分为经营性的和非经营性的，与财政费用分开。

4. 成立国家专业投资公司，用经济办法对投资进行管理，明确了能源、交通、原材料、机电轻纺、农业、林业六个国家专业投资公司是从事固定资产投资开发和经营活动的企业，是组织中央经营性投资活动的主体，既具有控股公司的职能，使资金能够保值增值，又有承担国家政策性投资的职能。国家专业投资公司作为中央政府投资的使用责任者，实行企业化经营。

5. 强化投资主体自我约束机制，改善宏观调控体系。一是改革建设项目领导体制，联合投资的项目设立董事会，单一投资的项目设立管委会，对项目从前期工作开始直至投产以后的生产经营实行全过程负责，并承担投资风险责任。原有企业进行的一般性改扩建项目，由企业负责各项工作。二是实行经营性投资的有偿使用，一种实行贷款方式，按不同行业、不同企业实行差别

利率和不同还款期；一种实行参股方式，按参股比例分得股利。三是与财政、外汇实行中央、地方“分灶”体制相适应，电力、煤炭、原材料等也要实行“分灶”供应。

6. 实行招标、投标制，充分发挥市场和竞争机制的作用。设计、施工单位要逐步成为自主经营、自负盈亏、自创信誉、权责利挂钩的企业单位。建设项目的设计、工程承包、设备材料供应、施工，都要通过招标、投标，择优选定，不搞行政分配任务，部门、地区也不得封锁。

1991 年国家开始征收固定资产投资方向调节税，作为调整投资结构的主要手段，根据国家产业政策和项目经济规模实行差别税率，要求按单项工程编报和审批计划，分别纳税，并实行开工许可证制度。同时，国家还在制定《固定资产投资法》，逐步使我国的投资建设活动纳入法制化轨道。

可以看出，这一次改革高潮开始注意到了传统投资体制的一些要害性问题，但是由于财政、金融、价格等有关方面的配套改革没能同步进行，加上从 1988 年第四季度起的三年多时间里，我国经济又进行了治理整顿，以至于这些改革措施没能全部实施。

1992 年初邓小平同志视察南方发表重要谈话以后，把中国的各项改革的进程向前推进了一大步，尤其是当年年底召开的党的十四次全国代表大会明确提出了建立社会主义市场经济的新体制，投资体制的改革以市场取向的指导思想更加明确，改革的步伐也大大地加快了。

1992 年至 1993 年，国家一直在组织新的投资体制改革方案的酝酿和制定，有关部门也提出了各种各样的改革思路，总的指导思想都是紧紧围绕着解放和发展生产力这个根本目的，进一步完善责权利紧密结合的投资主体微观运行机制，更充分地发挥市场在优化配置资源中起基础性作用，更多地运用经济的、法律的