

中国投资协会
投资咨询专业委员会

投资建设三十年回顾

——投资专业论文集

4

叶 汇 ● 主编



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

中國投資協會
投資諮詢專業委員會

投資建設三十年回顧

——投資專業論文集

4

叶 汇 ● 主 编



经济管理出版社

ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

投资建设三十年回顾/叶汇主编. —北京: 经济管理出版社, 2009.3

ISBN 978-7-5096-0336-9

I. 投… II. 叶… III. 经济体制改革—中国—文集
IV. F121-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 013929 号

出版发行：经济管理出版社

北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 11 层

电话：(010)51915602 邮编：100038

印刷：三河市海波印务有限公司印刷 经销：新华书店

责任编辑：赵 琪 张世贤

技术编辑：杨国强

责任校对：陈 颖

720mm×1000mm/16 22.75 印张 350 千字

2009 年 3 月第 1 版 2009 年 3 月第 1 次印刷

定价：50.00 元

书号：ISBN 978-7-5096-0336-9

·版权所有 翻印必究·

凡购本社图书，如有印装错误，由本社读者服务部

负责调换。联系地址：北京阜外月坛北小街 2 号

电话：(010)68022974 邮编：100836

编者的话

中国投资协会投资咨询专业委员会编辑出版的第四本专业论文集如期和大家见面了。中国改革开放已经走过三十年的历程，有必要认真回顾投资领域改革开放三十年的足迹，深入总结投资管理体制的经验教训。因此，这本论文集取名《投资建设三十年回顾》。

投资咨询专业委员会的理事们围绕这一中心议题撰写出 30 余篇文章。有的从宏观层面全方位论述了固定资产投资规模发展、结构调整、体制改革取得的巨大成就；有的从行业、部门、地方投资发展的层面，反映投资管理体制重大变革的经验和教训；有的以高度的责任感献计献策，提出了许多有价值的改革建议。

在这些作者当中，有包括石启荣会长在内的许多老同志，他们是三十年来投资领域改革的参与者和亲历者，也有一些是思维敏锐、多有著述的中青年专家学者。

这本书组稿出版之时，正值由美国次贷危机引发的全球性金融危机向实体经济蔓延，我国经济也受到全球金融危机和经济下行周期的叠加影响。中央及时启动了扩大内需的战略举措，投资再次充当了国民经济发展的均衡调节器。这又一次凸现了完善投资体制改革、调整投资结构、在投资领域深入贯彻落实科学发展观的重要性。

倘若此书能唤起年长者对三十年难忘往事的回忆，让年轻人能了解这段永远值得记取的历史，进而把对经验教训的梳理作为起点，使今后投资领域的改革开放步伐迈得更扎实、更迅捷，我们将感到十分高兴。

本书的出版得到经济管理出版社的大力支持，在此一并表示感谢！

中国投资协会投资咨询专业委员会

2008 年 12 月 31 日

目 录

浅议我国投资领域改革三十年	石启荣 (1)
中国的固定资产投资体制改革三十年	张汉亚 (8)
中国经济体制改革的进程、经验和展望	范恒山 (32)
投资体制改革三十年梳理	田江海 (51)
中国经济社会三十年的大发展	李晓超等 (63)
对我国固定资产投资状况的回顾与展望	李 皎 (83)
学习科学发展观对固定资产投资问题的若干思考	王慧炯 (98)
改革开放早期的投资体制改革	林森木 (115)
对投资率三十年波动的回顾与启示	刘慧勇 (119)
改革开放三十年的成功经验及未来三十年的发展思路	王小广 (131)
改革开放以来中国投资波动的因素分析	胡曙光 (136)
优化投资结构,促进固定资产投资健康平稳增长	胡少维 (145)
我国建设用地管理发展与改革回顾	潘文灿 (155)
新一轮投资热应注意的几个问题	丁立宏 (175)
我国固定资产投资宏观效益的实证分析与国际比较	吴亚平 (180)
改革开放三十年农业基础设施投资建设成就回顾	李笑光 (187)
改革开放以来中国的城市化进程	肖金成 (196)
用科学发展观指导我国工业固定资产投资	张世贤 (214)
钢铁工业三十年投资和发展	迟京东 李全功 (222)
改革开放引领电子信息产业固定资产投资持续增长	董云庭 (233)
中长期铁路网发展规划的调整对铁路建设投资的影响	李群仁 赵长江 (238)
航空工业三十年投资回顾与展望	方保才 (251)



改革开放促进装备制造业迅猛增长	李昌礼 (263)
建筑业实行工程招标的变革	陈祥福 张敢明 (268)
改革开放三十年北京市固定资产投资体制改革进程及 建设成效回顾	宋 宇 (272)
关于浙江省“十一五”重大建设项目规划的中期评估研究	刘 亭 (286)
固定资产投资成效显著 推动河北经济社会又好又快发展	苏银增 (297)
积极调整能源发展战略 应对油价波动	林志远 (306)
关于高校固定资产管理的思考与对策	杨德勇 肖 佳 (315)
产业投资基金组织形式的比较与中国的选择	杨大楷 (321)
工程咨询与我国工程管理专业的发展	刘应宗 (344)
改革开放三十年我国债券市场的发展历程	庞洪梅 (351)

浅议我国投资领域改革三十年

石启荣

改革开放三十年来，我国经济社会发生了翻天覆地的变化。投资作为国民经济发展的一个重要动力，随着改革开放的深化而不断发展，投资领域改革也在经济体制改革大潮中，不断深化和完善，对我国经济和社会发展起到了重要的推动作用，投资成为拉动国民经济增长的“三驾马车”之一。

新中国成立后，我国采用苏联计划经济的基本建设管理体制，中央政府的投资额，长期占全社会投资的80%以上，资金、设计、施工等环节的管理运行都是事业性质。1978年，中央政府的投资仍占全社会固定资产投资总额的62.2%。随着改革开放的不断深化，我国固定资产投资规模，从1978年的基本建设投资总额479亿元，增长到2007年的全社会固定资产投资总额137239亿元，增长了280多倍；全社会固定资产投资总额与GDP之比，2007年已高达56.1%；中央政府投资占全社会固定资产投资总额的比重，已从1978年的62.2%下降到2006年的3.9%。资金运作、设计、施工等单位逐步改为市场化的有偿服务。投资体制发生了翻天覆地的变化。

一、三十年固定资产投资领域改革的回顾

《国务院关于投资体制改革的决定》指出：“改革开放以来，国家对原有的投资体制进行了一系列改革，打破了传统计划经济体制下高度集中的投资管理模式，初步形成了投资主体多元化、资金来源多渠道、投资方式多样化、项目建设市场化的新格局”。改革开放三十年来，我国投资领域的改革不断深化。改变了投资管理体制，确立了企业在投资活动中的主体

地位，落实了“谁投资、谁决策、谁收益、谁承担风险”的原则，确立了国有投资的民主和科学决策规则，建立了项目监督体系，实施了项目建设市场化运作。归纳起来，我国投资领域改革主要围绕以下几个方面展开。

（一）投资决策程序不断完善

投资决策过程在改革开放中逐步提高民主化、科学化水平。1983 年国家计委颁布了《建设项目进行可行性研究的试行管理办法》，开始推行固定资产投资项目进行可行性研究；1986 年国务院决定调整中国国际工程咨询公司职能，由其承担大中型项目的项目建议书和可行性研究报告的评估。重大项目由社会各界专家充分论证之后再行决策，推动投资决策的民主化、科学化水平逐步提高。为及时总结投资经验和教训，政府投资项目的后评价制度也在逐步建立。

（二）扩大资金来源

1979 年国务院批准了《关于基本建设投资试行贷款办法的报告》，开始推行“拨改贷”，改变了建设投资由政府财政无偿拨款的计划经济模式。随着对外开放不断扩大，外资成为我国投资资金的重要来源之一。2007 年我国实际使用外商直接投资金额达 748 亿美元，是 1978 年全国基本建设投资总额的 10 多倍。1981 年国务院颁行《国库券条例》，通过发行国债筹集部分建设资金。1982 年颁行《关于试行国内合资建设暂行办法》，进一步引导社会资金参与投资建设。1983 年开始征收国家能源重点建设基金和建筑税，用于能源等重点建设。1988 年国务院原则同意《关于投资管理体制的近期改革方案》，扩大企业投资决策权、建立基本建设基金，成立国家农业、林业、能源、交通、原材料和机电轻纺六大专业投资公司，作为国家经营性项目投资主体。

1993 年，党的十四届三中全会《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，提出在投资领域要实现市场对资源配置的基础性作用，把投资项目分为公益性、基础性和竞争性三类。公益性项目由政府投资建设，基础性项目以政府投资为主，并广泛吸引企业和外资参与投资，竞争性项目由企业投资建设。1994 年国务院决定以六个国家专业投资公司的自有资产合并组成国家开发投资公司，组建国家开发银行作为国家政策性金融机构。1996 年国务院颁布《关于固定资产投资项目试行资本金制度的



通知》，对各种经营性投资项目的资金进行规范；1997年取消国有银行固定资产贷款规模限制，实行银行自主审贷。1998年国务院决定发行建设国债，用于基础设施等方面建设。

（三）简化投资审批

1983年国务院决定将基本建设和技术改造分别交由国家计委和国家经委管理，对投资建设实行两级（中央和省级）管理。1984年国家计委出台《关于简化基本建设项目审批手续的通知》，项目审批环节由原来的五道，简化为审批项目建议书或设计任务书（后改为可行性研究报告）和开工报告两道。1987年国务院下发《关于放宽固定资产投资审批权限和简化审批手续的通知》。

2003年，党的十六届三中全会审议通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》指出，深化投资体制改革的方向是：“进一步确立企业的投资主体地位，实行谁投资、谁决策、谁收益、谁承担风险。国家只审批关系经济安全、影响环境资源、涉及整体布局的重大项目和政府投资项目及限制类项目，其他项目由审批制改为备案制，由投资主体自行决策，依法办理用地、资源、环保、安全等许可手续。对必须审批的项目，要合理划分中央和地方权限，扩大大型企业集团投资决策权，完善咨询论证制度，减少环节，提高效率。健全政府投资决策和项目法人约束机制。国家主要通过规划和政策指导、信息发布以及规范市场准入，引导社会投资方向”。此后，投资项目不再划分技术改造和基本建设，统一作为建设项目管理。2004年《国务院关于投资体制改革的决定》，将企业投资项目的审批制改为核准制和备案制。

（四）不断改进投资调控

为适应社会主义市场经济的发展，更多地运用经济和法律手段对全社会投资进行引导和规范。1991年国家对固定资产投资项目按差别税率征收固定资产投资方向调节税，开启了以经济杠杆调控投资的方式。1994年国务院批准发布《90年代国家产业政策纲要》，明确国家宏观调控的导向。1995年国务院批准发布《指导外商投资方向暂行规定》。1998年国务院批准发布《当前国家重点鼓励发展的产业、产品和技术目录（试行）》（2000年7月修订后重新发布），指导企业投资。2000年国务院颁布《中



西部地区外商投资优势产业目录》。2002 年国务院颁行了新的《指导外商投资方向规定》，不断完善对投资的引导。

（五）规范项目建设

初步建立了建设项目法人责任制、投资项目资本金制、招标投标制、工程监理制和合同管理等，对于保证投资效益发挥了重大作用。1985 年国家计委和城乡建设环境保护部颁布《工程设计招标投标暂行办法》，规定大中型项目的工程建设进行设计招标。1988 年建设部发布《关于开展建设监理工作的通知》，开始试点政府投资项目建设监理工作。1994 年国家计委颁布《工程咨询业管理暂行办法》，进一步规范工程咨询业的发展。1996 年国家计委发布《关于实行建设项目法人责任制的暂行规定》明确投资项目由项目法人全过程管理。1997 年国家计委颁布《关于基本建设大中型项目开工条件的规定》和《国家基本建设大中型项目实行招标投标的暂行规定》，对项目法人、资本金、设计、监理、开工准备工作等条件作了规定，要求国有大中型项目要实现全过程招标。1998 年在国家计委设立“国家重大项目稽查特派员办公室”，对国债项目和国家大型项目进行稽查。2000 年 1 月 1 日起《中华人民共和国招标投标法》实施，国家计委发布《工程建设项目招标范围和规模标准规定》和《招标公告发布暂行办法》。2000 年国家计委公布《国家重大项目稽查办法》。

二、进一步完善投资领域改革的建议

改革开放三十年来，我国投资管理体制取得巨大成就。当前，投资领域的改革仍然需要不断深化和完善。从近几年的实践来看，投资领域还存在信息滞后、部分行业和地区投资混乱、投资结构失衡、不同行业投资冷热不均、市场准入标准不健全和投资调控乏力等问题。根据 2004 年《国务院关于投资体制改革的决定》所确立的改革目标，我国投资管理体制应在改进政府投资管理和加强中央政府对投资的调控力度等方面继续深化改革，加快建立全社会投资信息系统、建立和完善产业规划、健全和细化各行业市场准入标准，进一步提高投资决策的民主化、科学化水平。

（一）健全投资法规和监管体系

要加快转变政府职能，进一步减少投资项目审批，政府部门将主要精



力放在推进改革、国民经济发展重大问题和政策法规制定，要加快投资领域的立法进程，加快完善产业政策和行业规则，制定行业市场准入标准，加强投资监管，健全行业信息发布制度，正确引导社会投资方向。一是尽快健全公益性、基础性和竞争性三类项目的投资管理法规和细则，根据三类项目的不同特点建立相应的管理体系和框架，分别制定全社会固定资产投资管理、国有企业投资管理、基础性投资项目规划、竞争性投资项目管理等条例。二是尽快建立全社会固定资产投资监管机构，加强对市场准入、银行贷款和项目投产运营的监管。目前重视投资事前审批，轻视事后监管和落实。大量项目违规上马，有些获准项目未按审批原则进行建设，任意扩大生产能力；有些项目建成后不按审批要求运行，如污水处理和脱硫装置建成后不按规定运行或不运行的实例比比皆是。要进一步严格投资监管，国家发改委宜组建全社会固定资产投资监管机构，建设、安全生产、环保和消防等部门不得验收违规建设项目。三是规范投资项目前期工作范围。目前有许多项目打着“前期工作”的旗号在项目核准之前就大兴土木，有不少项目凭借国家发改委的所谓“路条”在项目核准之前就盲目建设，这些行为干扰了国家宏观调控政策的落实，严重违背科学发展观，必须严肃纠正。建议国家发改委根据投资体制改革的要求进一步规范投资项目前期工作，明确不同项目前期工作范围。四是真正建立投资决策责任追究制度。要严格相关法规，重点是规范政府投资和国有企业投资，对于国有企业违规投资造成经济损失的，要严肃追究有关人员法律责任。

（二）建立全社会投资项目管理信息系统

目前的投资管理缺乏及时掌握全社会投资信息的手段，判断投资形势要等待统计信息或组织调研。信息滞后、不全面、不真实，不利于对投资规模适时、适度调控。仅建立覆盖政府投资项目的信息系统，不足以有效提高调控全社会投资的科学化、规范化、现代化水平。为此，建议启动“金投”工程——全社会固定资产投资项目监管信息系统，由国家发改委牵头、有关部门配合，在充分利用现有的财政、税务、土地、环保和银行信息系统资源的基础上，建立全社会固定资产投资的实时信息系统，与财政、税务、土地、环保和银行信息系统实现资源共享，覆盖各级政府，具备投资政策、投资管理、决策支持和信息发布等功能，作为固定资产投资



领域加强动态监管、提高效率和改善公共服务的办公业务资源系统和宏观管理系统，提高固定资产投资管理的现代化和信息化水平。中央和地方政府可以实时掌握投资增长情况，银行只对进入监控系统的项目审核和投放贷款，有利于适时调控投资规模和减少违规项目，增强政府宏观经济调控能力和固定资产投资管理能力。

（三）深化投资项目分类审批的改革

对公益性、基础性和竞争性三类不同项目实行不同管理制度和规则。一是，切实加强规划工作，把规划作为公益性和基础性项目审批的基础，加强规划的约束力，包括产业、土地和环保规划的约束。建议国家发改委整合国内产业规划和项目评估力量，做好各行业规划的编制和协调工作。二是对规划内的战略性、基础性项目，按规划和市场准入规则组织实施，通过招标确定投资主体，避免企业“跑马圈地”和无序竞争，做到信息透明、竞争公平。三是竞争性项目通过市场准入制度加以规范，项目实施根据市场准入标准以及行业环保、土地、节能等准入标准决定，由监管机构办理相关准入许可，银行加强信贷审查。四是规范政府和国有企业投资。要制订更为严格的投资规划、评估、审批、核准、监管和审计制度，增强政府和国有企业投资的透明度，加大对于违法违纪的追究力度，严防决策失误、浪费资金和国有资产流失。五是投资管理程序要区别对待不同投资项目。为增强企业投资自主权，企业投资的项目核准只有一道手续，可是项目要满足核准条件的前期工作需投入大量资金，企业投资得到核准之前的投入风险大为增加。许多基础产业项目投资规模大、建设周期长、社会影响大，过去一般在项目建议书批准后才大量投入前期工作资金，而核准项目要达到可行性研究报告的深度，不少项目投入上亿元的资金还不能确定能否获得核准。因此宜进一步完善核准制，根据项目的具体情况，选择一次核准或二阶段核准。

（四）完善和细化市场准入规则

温家宝总理 2004 年在十届全国人大二次会议指出：“宏观调控的一项重要任务是遏制部分行业和地区盲目投资、低水平重复建设，要坚持以市场为导向，主要运用经济、法律手段，辅之以必要的行政手段，加强引导和调控。一要完善产业政策和行业规则，健全行业信息发布制度，正确引



导社会投资方向。二要抓紧制定和完善行业准入标准，严格市场准入”。投资体制改革三十年来，投资管理仍靠项目审批（核准、备案），至今没有一套完整、科学、系统的行业准入规则。各行业的准入标准，目前仅在产业政策或规划中有所涉及，尚未形成规范的做法和完备的标准。建议国家发改委尽快组织编制详细、量化的行业市场准入标准，特别是产业、产品环保标准和技术标准，经国务院批准后颁布执行。

（五）健全投资宏观调控体系

恢复投资方向调节税，改进调控方式，完善调控手段。近几年的持续高投入、高增长，造成结构性矛盾突出。改进投资管理要在增强结构性调控上下功夫，建议对工业投资项目恢复投资方向调节税，配合利率杠杆调控项目的资金成本，强化以经济手段调控全社会固定资产投资规模和结构。

固定资产投资方向调节税自 1991 年开始征收，在控制投资规模和引导投资方向等方面发挥了积极作用，在 2000 年为鼓励固定资产投资和扩大内需而暂停征收。通过恢复开征投资方向调节税，既有利于工业内部投资结构调整，还有利于引导和鼓励社会资金投入第三产业，加快经济结构调整。对工业投资项目恢复开征投资方向调节税，对不同行业和行业内不同类型的项目，实行差别税率并由宏观调控部门根据调控投资增长的需要适时调整。税收收入划归中央财政，由国税系统征收管理。投资方向调节税收入纳入中央财政预算，全部用于节能环保需要，加大节能环保投入。

（作者单位：国家发展和改革委员会）

中国的固定资产投资体制改革三十年

张汉亚

新中国成立之后，面对国家一穷二白的状况和以美国为首的资本主义国家的经济封锁，缺乏建设经验的中国采取了向苏联学习经济建设的方针。随着苏联和东欧社会主义国家援助的 156 项工程建设的实施，苏联计划经济的投资管理制度也搬到了中国。之后，虽然根据经济发展的实际需要，进行了一些调整，但直到改革开放初期，投资体制一直是按计划经济的脉络发展。

解放初期的投资主体是中央政府、私人企业和农民。在对城市的工商业进行社会主义改造和农村的公社化之后，投资主体只剩下中央政府和集体所有制的城市小企业和农村人民公社。其中中央政府的投资额占全社会投资的 80% 以上。

改革开放之前的 30 年间，投资体制的主要特点是：

国有单位的投资建设全部纳入国家计划，由中央政府主管全国的建设。税收、企业利润、固定资产折旧等可用于固定资产投资的各项费用全部上缴政府。1967 年国家曾决定把 50% 的折旧资金留给地方和企业，但实际上是由地方政府掌握。直到 1978 年，才确定把固定资产折旧的 50% 留给企业作为更新改造资金。用于投资建设的资金绝大部分是由中央政府根据计划拨付地方政府和企业使用，地方政府掌握有一部分自有资金，企业没有投资自主权。大型企业 800 元以上、中型企业 500 元以上、小型企业 200 元以上的固定资产购置和建设计划都要纳入年度的固定资产投资计划。

在投资体制方面也进行过一些调整，如在 1958 年“大跃进”时期和 1970 年前后，为了“发挥中央和地方的两个积极性”，中央政府曾把一部



分投资权限下放到省级地方政府，但很快就收回了。在资金来源方面，国家在 20 世纪 50 年代曾发行了一些国债用于建设，并接受苏联等社会主义国家的建设项目资金援助。从 60 年代初期开始，国有投资的来源绝大部分是中央预算性资金，当时的银行只为企业的流动资金贷款。投资方式是基本建设投资和少量的更新改造投资。

在改革开放之前的经济和社会环境下，政府投资管理中存在的主要问题是投资建设以领导意志为主，中央政府投资决策大多数是从政治的需要出发，经济的考虑往往放在第二位，不注意科学决策。特别是在“大跃进”和“三线建设”等时期，上了许多无效的项目，造成许多建设资金的浪费。当时的项目建设都是采用行政办法进行管理，有较为严格的程序。经过“三反”、“五反”等运动，参与投资建设的人员基本上都能克己奉公，极少出现腐败现象，建设管理中的资金浪费和流失现象不明显。

改革开放之后，为了适应经济发展的需要，充分发挥投资在国民经济和社会发展中的作用，党中央和国务院非常重视投资体制的改革和建设，一直把投资体制改革作为经济改革的重点之一。从 1979 年开始，国家和政府有关部门在投资体制改革方面做了大量的工作，出台的有关投资体制改革的政策和措施超过 60 项，涉及到投资领域的各个方面。经过不断地探索和试验，总结经验和教训，调整和提高，使我国的投资体制逐渐向适应社会主义市场经济发展的方向转变，为我国的经济建设做出了巨大的贡献。

一、改革开放后的投资体制改革

在近 30 年的改革历程中，投资体制的改革一直伴随着经济体制的发展而不断向前推动，大体上可以分为四个阶段。

（一）探索阶段（1979~1983 年）

改革首先是以提高政府投资建设的效益为目标而开始的。1979 年 8 月，为了提高基本建设项目的投资效益，国务院批准了《关于基本建设投资试行贷款办法的报告》，开始在基本建设领域进行“拨改贷”的试点，打破了基本建设由政府财政无偿拨款的计划经济模式。

1979 年还在基本建设中试行了合同制、设计单位实行企业化管理、



改进国营企业折旧费使用办法、开征企业固定资产税等工作。其后，在1980年的全国基本建设会议上提出了扩大施工企业经营管理自主权，实现利润留成制度。1981年在国营施工企业试行经济责任制。1982年试行工程招标投标制度。1983年国家计委颁布了《建设项目进行可行性研究的试行管理办法》；同年开始对基本建设项目试行“包干经济责任制”，实施建设前期工作“项目经理制”，等等，都是为提高政府投资建设的效益而采取的措施。

在投资宏观调控方面，为了更加有效地管理国家的投资建设，1982年将国家建委的投资管理职能并入国家计委，其他职能并入城乡建设环境保护部。1983年，国务院决定把“技术改造作为扩大再生产主要手段”，并把基本建设和技术改造分别由国家计委和国家经委管理。在基本建设项目数量不断增多之后，为了有效发挥地方政府投资建设的积极性，对投资建设实行两级（中央和省级）管理，大中型项目由国家部门审批，小型（1000万元以下）项目下放给地方政府审批，1亿元以上的项目由国家计委核报国务院审批。

在开辟资金来源方面，随着1980年开始的特区建设，开始让外资直接进入中国的项目建设。1981年国家开始发行国债，部分用于基本建设。1982年国家计委等部门颁发了《关于试行国内合资建设暂行办法》。1983年开始征收国家能源重点建设基金和建筑税，用于国家能源等重点建设。

（二）扩大改革阶段（1984~1988年）

随着国家把经济体制改革的重点转向城市，投资体制改革出现了一个高潮，除前一阶段进行试点的改革措施在这一时期都被广泛推广外，又出台了許多改革措施。

1984年9月，国务院颁布了《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》，10月批转了国家计委《关于改进计划体制的若干暂行规定》，这两个文件对政府投资的多方面进行了改革。包括预算内基本建设投资全部由拨款改为贷款，并对不同行业采取差别利率；简化基本建设审批程序，由原来的审批项目建议书、可行性研究报告、设计任务书、初步设计和开工报告等五道程序改为只批项目建议书和设计任务书（20世纪90年代初期改为审批项目建议书、可行性报告和开工报告）；把



地方政府的投资项目审批权限，由 1000 万元提高到 3000 万元，投资 2 亿元以上的项目由国家计委核报国务院审批；在施工建设领域全面推行“工程招标承包制”，建立工程承包公司，专门组织工业交通等生产性建设；建立城市综合开发公司，对城市土地、房屋进行综合开发；勘察设计全面推行技术经济承包责任制；建筑安装企业普遍推行百元产值工资含量包干；推行住宅商品化等等。

1984 年，国家将中国人民银行确定为中央银行，其一般业务交新成立的工商银行办理，主要承担各类存款和企业流动资金的贷款业务；将中国人民建设银行从财政部划出，主要承担基本建设贷款任务，兼有政策性银行和商业银行的职能。在上海、北京等地开始股份制试点，为企业建设开辟了直接融资的渠道。

1985 年，国务院决定成立中国国际工程咨询公司，并由其承担大中型项目可行性研究报告和大型工程设计的评估。国家计委、城乡建设部和环境保护部联合颁发了《工程设计招标投标暂行办法》，招投标制度首先在政府投资建设领域全面推开。

1986 年，国家开始进行“企业债”试点，为企业直接融资开辟了新渠道。

1987 年，国务院规定：限额以下的技术改造项目，在计划规模内，由企业自主确定；把基础设施和基础产业的地方项目审批权限扩大到 5000 万元。国务院批转国家计委《关于大型工业联营企业在国家计划中实行单列的暂行规定》，规定计划单列企业的基本建设、技术改造的投资和重大项目在国家计划中单独列出，建设项目所需的中央投资（包括拨改贷、银行贷款、利用外资）和统配物资，由国家计委直接安排。同年，国务院颁布了《企业债券管理暂行条例》并开始实施；全国第一家住宅储蓄银行在烟台成立，全国第一个股份制企业集团——中国嘉陵工业股份有限公司（集团）建立。

1988 年国家政府机构改革，把国家计委和国家经委合并，基本建设和技术改造统归新成立的国家经济计划委员会管理。

同年，国务院原则同意有关部门制定的《关于投资管理体制的近期改革方案》。该方案在加大地方的重点建设责任、扩大企业投资决策权、建