

走向市场经济的投融资体制

ZOU XIANG SHI CHANG JING JI DE TOU RONG ZI TI ZHI

清林宏 郭树清
主 编 吴天先
副 编 邓先宏

改革出版社

走向市场经济的 投融资体制

主 编 郭树清
副主编 吴天林
邓先宏

改 革 出 版 社

图书在版编目(CIP)数据

走向市场经济的投融资体制/郭树清主编. -北京:
改革出版社,1998.5

ISBN 7-80143-124-3

I.走… II.郭… III.①投资-金融体制-经济体制改革-中国②融资-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(98)第 11066 号

责任编辑 杜 豪

封面设计 刘志豪

监督印制 郝平生

走向市场经济的投融资体制

主 编 郭树清

副主编 吴天林 邓先宏

改革出版社出版发行

社址:北京市东城区安德里北街 23 号

邮政编码:100011

北京宏伟胶印厂印刷

新华书店经销

1998 年 5 月 第 1 版 1998 年 5 月 第 1 次印刷

850×1168 1/32 13.25 印张 337 千字

印数:5000 册

ISBN 7-80143-124-3/F·079

定价:29.00 元

编委会名单

主 编:郭树清

副主编:吴天林 邓先宏

编 委:郭树清 吴天林 邓先宏

陆景奎 侯建奇 胡德巧

张长源 吴 柏 张东强

唐华东 叶海生 刘中元

前 言

投融资体制是关于全社会固定资产投资融资活动的制度安排,包括投资主体、投融资方式、资本市场、宏观调控等方面。投融资体制改革是我国经济体制改革的重要内容,也是当前经济工作中一项十分紧迫的任务。

改革开放以来,尤其是党的十四大提出建立社会主义市场经济体制的改革目标以后,我国投融资体制改革取得了积极的进展。主要是,逐步缩小投资的指令性计划,相对简化审批程序,着手赋予地方和企业一定的投资自主权,开始探索了试行项目法人责任制、资本金制度及设备和建设招投标制的路子,积极稳妥地培育资本市场,并越来越多地运用经济手段来调控投融资活动。在投融资领域中,投资主体多元化、融资渠道和投融资方式多样化,以及投融资活动市场化的格局开始显现。

但是,目前投融资领域依然存在着投资结构不合理、投资规模难以控制、投资效益差的问题。这些问题之严重,已经到了难以为继的程度。究其根本原因,是现行投融资体制与社会主义市场经济要求还很不适应,投融资活动中还存在大量的政府行为。投资项目的行政审批制随意性大,透明度低,严重阻碍市场机制发挥作用,模糊了社会经济管理者与出资人、债权人的权责,侵害了企业的投资决策自主权,使投融资活动缺乏利益约束机制和风险约束机制,而且易于产生投资失误甚至腐败。我们正在进行国有企业和国有银行的改革,如果不同时推进

投融资体制改革,显然是非常不利的。重复建设、盲目投资造成了经济结构的恶化,加大了改革的成本和代价。因此,投融资体制改革要取得新突破,是今后几年内重要的改革任务之一。从当前的情况看,加快投融资体制改革的条件和时机均已成熟。我国经济已经成功地实现了从卖方市场向买方市场的转变。目前,市场约束能力增强,市场机制在资源配置中的基础性作用越来越明显。在这种情况下,加快投融资体制改革,有利于国民经济持续、快速、健康发展,是难得的历史机遇。

为适应改革形势的需要,从1997年上半年开始,我们来自各有关部门和机构的一些经济工作者组成了一个课题组,分专题研究投融资体制改革问题,形成了近20万字的专题研究报告。国家体改委与中国投资协会联合于1997年8月在新疆召开了全国投融资体制改革座谈会。该项课题研究报告和会议经验交流受到了与会者的普遍关注和好评。会后,又邀请有关部门的专家学者多次座谈讨论,对研究报告进行修改补充。

为了推进投融资体制改革理论的研究和实践的探索,我们把专题研究报告和全国投融资体制改革座谈会上的交流材料加以整理,汇编成书,以飨读者。本书是探索的产物,故各篇文章观点不尽相同,也不完全代表编者的意见。希望本书能为广大理论工作者和实际工作者提供某些有益的启示。不足之处,欢迎读者批评指正。

编者

1998年2月

目 录

前言..... (1)

专论

务求经济体制改革取得新的突破 张皓若(1)

抓住机遇 深化投融资体制改革 王文泽(12)

关于加快投融资体制改革的几点设想 郭树清(22)

投资公司改革实践及发展的思考 邹泽宇(32)

研究报告

关于进一步深化投融资体制改革的若干意见

..... 投融资体制改革研究课题组(43)

我国投融资体制的演变 问题及改革思路 ... 第一专题小组(50)

政府在新投融资体制中的地位和作用 第二专题小组(62)

企业在新的投融资体制中的地位和作用 第三专题小组(82)

商业银行在新投融资体制中的地位和作用 ... 第四专题小组(95)

政策性银行的功能 机制及在新的投融资体制中的

地位和作用..... 第五专题小组(109)

加快发展证券市场..... 第六专题小组(123)

如何发展投资基金..... 第七专题小组(165)

发展多种新型投融资方式..... 第八专题小组(178)

实践探索

北京市加快投融资体制改革..... 北京市体改委(198)

利用市场机制筹集社会资金 加快城市基础设施

建设..... 广州市体改委(206)

深化城建投融资体制改革..... 西安市体改委(212)

哈尔滨市推进投融资体制改革情况·····	哈尔滨市体改委(219)
福州市投融资体制改革的实践探索·····	福州市体改委(227)
改革投融资体制 加快基础设施建设与公用事业的 发展·····	广东省清远市体改委(235)
引导民间资金投入基础设施建设的有益尝试 ·····	福建泉州市体改委(242)
温州投融资体制改革的新探索·····	温州市体改委(246)
苏州市积极推进投融资体制改革·····	苏州市体改委(254)
加快投融资体制改革 促进经济稳步健康发展 ·····	唐山市体改委(262)
办好投资集团公司 促进投资体制改革 ·····	天津经济建设投资集团总公司(269)
发挥投资主体作用 积极推行项目法人责任制 ·····	河北省建设投资公司(278)
发挥股份制优势 拓展企业发展空间 ·····	吉林省开发建设投资公司(286)
加快信托 证券 投资和境外业务的发展 ·····	江苏省国际信托投资公司(293)
对深化投融资体制改革的思考 ·····	湖南省经济建设投资公司(297)
关于政府投资机构改革的思考·····	江西省投资公司(303)
实施资本化改造和资本运营·····	山西省经济建设投资公司(308)
构建国有资本营运主体 促进国有资产高效增长 ·····	武汉国有资产经营公司(315)
投资公司发展方向探索·····	宁波市经济建设投资公司(323)
实行建设项目法人责任制 走多元投资滚动发展 的路子·····	安徽新集能源开发公司(332)
BOT项目的操作实践及其认识 ·····	广西开发投资有限责任公司(338)

水电建设体制改革的实践与探讨

..... 二滩水电开发有限责任公司(348)

附 录

当前国家重点鼓励发展的产业、产品和技术目录 (359)

外商投资产业指导目录(1997年12月修订) (371)

国务院关于固定资产投资项目试行资本金制度的通知

(1996年8月23日 国发[1996]35号)..... (386)

国家经贸委关于认真贯彻执行国务院固定资产投资
项目试行资本金制度有关事项的通知

(1996年10月3日 国经贸改[1996]664号) (390)

可转换公司债券管理暂行办法

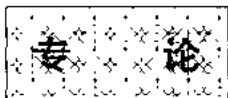
(经国务院批准 1997年3月25日由国务院证券

委员会发布实施) (392)

证券投资基金管理暂行办法

(1997年11月5日国务院批准 1997年11月14日

由国务院证券委员会发布) (400)



务求经济体制改革取得新的突破*

张皓若

在中国投资协会的大力支持下,国家体改委在新疆乌鲁木齐召开的这次投融资体制改革座谈会,主要是学习贯彻江泽民同志“5·29”的重要讲话精神,交流各地投融资体制改革经验,研究投融资体制中的重大问题,按照江泽民同志讲话精神统一思想,明确任务,进一步推进投融资体制改革工作。我想借这个机会,就经济体制改革要在哪些方面突破和如何突破讲几点意见,作为学习江泽民同志讲话的体会,供大家参考。

一、把国有企业改革与结构调整结合起来, 在整体搞活国有经济方面要有新的突破

江泽民同志在讲话中指出,要把国有企业改革与结构调整结合起来,这是非常重要的精神,大家要认真学习和领会。我看应着重抓好以下几项工作:

第一,加快国有企业改革的步伐,要在大中城市形成现代企业制度的基本框架,或者说在大中城市建立起以现代企业制度为主要形式的企业制度。发展多元化投资主体,把更多的国有大中型企业改制成股份有限公司和有限责任公司,力争在公司制改造方面取得较大的突破。要拓宽企业融资渠道,特别要支持有市场前景的

* 本文是张皓若同志在1997年8月召开的投融资体制改革座谈会上的讲话。

大企业上市融资。筹集的资金应重点用于企业兼并,使优势企业能进一步扩张。用这种办法发展大企业、大集团,这可能是下一步改革的重要突破点。

小企业改革要在更广的范围和更深的层次上取得突破,并取得更好的效果。目前小企业改革已在面上展开,改革快的省市已达到60%,有的城市已达到80%。但是各地情况不一,发展很不平衡,有些地区小企业改制还不到一半。小企业改革一方面要在面上展开,另一方面应以改制为主,改制后要充分发挥新体制、新机制的作用,努力提高企业的经济效益。小企业改制多数取得了好的效果,但是还有一些改制后效果不太理想,亏损依旧,应引起我们的注意。从当前的实践看,小企业改制形式多样,其中采取股份合作制的较多。最近,国家体改委发布了《关于发展城市股份合作制企业的指导意见》,各地应加强对股份合作制的引导。在总结已有实践的基础上,应尽快着手制定和形成股份合作制的法律法规。

第二,加大国有经济结构调整的力度。结构调整的一项重要内容就是进行资产重组,首先要盘活存量,同时要用好增量,并将两者很好地结合起来,通过资产的流动重组,提高国有经济的质量和整个经济的效益和效率。为顺利推进国有经济的战略性调整,必须切实解决历史遗留的国有经济布局不合理、不良资产比重过高、富余人员过多和企业办社会等问题,并要下决心为之付出必要的成本和代价。这样,才能避免由于继续进行大量的无效益生产和投资所带来的巨大损失。通过盘活国有存量资产和土地资源,建立多层次的社会保障体系,增加国家财政收入和重组银行资产负债,完全可以筹措到必需的资金来支持国有经济的改革和改组。企业改组要采取各种可行方式,要特别注意引入新的投资者对企业进行资产债务重组和注入新的资金,同时对企业进行改制和改造。

第三,先在大中城市建立国有资本营运体系。要学习借鉴和

进一步完善上海、深圳国有资产管理体制改革的经验,以确立国有资本营运主体为重点,落实国有资本保值增值责任为核心,加快建立国有资本营运体系。在大中城市要选择一批有条件的大公司和企业集团,通过明确出资关系使之成为国有资本营运机构。有条件的行业主管部门也可以改组为控股公司或国有投资公司,在改组的过程中,一定要进行职能分解,分离行政职能。有的要打破行业界限,在全市范围内组建若干家综合性的资产经营公司。要紧紧抓住建立国有资本营运主体这一环节,加快构造国有资本出资人制度,建立明确的国有资本经营责任制,确保国有资本的保值增值。

二、要在推进经济市场化方面取得新的突破

实现经济市场化的核心是使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用,关键是要形成由市场决定产品、服务和生产要素价格的机制,重点是培育要素市场,特别是资本市场。经过十多年的改革,我们在商品价格改革方面已经基本上取得了成功,下一步要将粮食、棉花、石油和化肥等产品价格的形成机制市场化。同时要抓紧理顺住房、非义务教育等重要服务项目的价格,加快利率、租金、工资等要素价格市场化的改革。利率市场化可按照先放开拆借市场利率,再放开贷款利率,在条件具备时放开存款利率来分步操作。

培育和发展资本市场是推进经济市场化的一个突破点。要把培育和发展资本市场与金融体制改革紧密结合起来,进一步扩大股票市场规模,积极稳妥地发展企业债券市场,规范发展投资基金,加强对证券经营机构和其他中介机构的引导和监管。重点要抓好以下工作:一是对银行、保险业、证券业实行分业经营、分业管理,并建立起相互独立、严密有效的金融监管体系,切实防止金融风险。二是加快实行资产负债比例管理,逐步取消银行信贷规模管理。三是积极培育竞争有序的资金市场,包括短期拆借市场,开

展有序竞争。进一步加快发展中央银行公开市场业务,再贴现业务,提高中央银行对基础货币的控制能力。四是进一步分离政策性业务和商业性业务,落实商业银行的自主经营权,解决银行资本金不足问题,建立特种贷款的补偿机制,提高国有商业银行总行的资金调度能力和对经营风险的控制能力,不断提高银行资产的安全性,降低不良贷款的比率。五是加快银行自身机构的改革。银行自身机构的设置不符合商业银行的要求,已成为银行改革的一个障碍,这个问题不解决,国有银行要实现商业化很困难,下一步改革要合理调整国有商业银行的组织机构,改变现行多级管理的不合理体制。六是积极探索股票市场的规范、扩容和并轨,逐步实现国有股、法人股的正常流动。在规范发行办法的基础上,逐步扩大企业可转换债券的发行规模,加强对可转换债券发行、转换及兑付工作的监管。要尽快出台投资基金管理办法和相关法律法规,规范投资基金的发展。

三、要在改革政府机构、转变政府职能、 改变政府管理经济的方式方面有新的突破

政府的机构改革和职能重新定位,其原则:一要有利于解放生产力,促进经济社会和文化的全面发展;二要有利于推进企业改革、市场体系形成、宏观调控体系的建立和其他方面的改革,加快建立起社会主义市场经济体制;三要有利于减少对微观经济活动的行政审批和直接干预,防止政府部门的腐败。政府机构改革的大背景是从计划经济体制转变为市场经济体制,因而与延安时期的精兵简政有很大的不同,仅只沿用当时的指导原则是很不够的。要按照建立市场经济新体制的要求,认真清理政府的经济管理职能。该由市场处理的问题由市场处理,能交社会中介机构替代的由社会中介机构办理。对必须保留的部门或行政职能,也要大大缩减分配指标、分配资金的做法和权限;对少数必须保留的审批权限,也要做到公开、透明,依法运作。只有这样才能真正杜绝权钱

交易,政府机构改革才能有实质性的突破。

新一轮的政府机构改革,应大力减少和压缩专业主管部门,调整综合部门,加强监督部门,建立统一的社会保障机构,进一步发展各种社会中介机构。凡属竞争性行业,专业部门应改组为行业协会;凡属自然垄断性行业,应改组为全国性总公司;凡属由于历史原因形成的行政性垄断的行业,则应打破这种格局,鼓励开展竞争,成立若干家控股公司或集团公司。从这些年的改革实践看,迫切需要建立统一的社会保障管理机构,有必要新设社会保障部,主要管理养老、医疗方面的社会保险。失业保险与劳动就业关系甚大,仍归劳动部门管理。原有若干家全国性总公司,应加快改组为控股公司,所属企业应全面参与全国范围的产业结构调整 and 产权的流动重组。党政机关(包括所属各部门)直接办公司,容易形成狭隘的部门利益,产生腐败现象,应一律与机关彻底脱钩。

四、要在投融资体制改革方面有新的突破

改革开放以来,我国的投融资体制和机制发生了很大的变化,初步形成了投资主体多元化、资金来源多渠道、投资决策多层次、投资方式多样化的格局。上海这几年之所以发展这么快,关键是投融资体制改革走在了全国的前列,新的投融资体制解决了城市资金短缺问题,有力地促进了上海的结构调整 and 经济发展。安徽淮南新集煤矿在实行项目法人责任制方面取得了好的经验,福建省泉州市刺桐大桥是我国首例以民间资本为主、采用 BOT 方式承建基础设施的有益尝试,等等。各地都创造了不少好的经验,这次会上将进行交流。

我国的投融资体制虽然发生了很大的变化,但仍然不适应发展社会主义市场经济体制的要求,存在以下几个方面的主要问题:

一是没有人或部门对政府的投资真正负责,缺乏对政府投资行为的约束机制。按目前的体制,政府的投资管理权分散于政府各个部门,这种体制本身就决定了没有任何一个部门去承担投资

主体的责任,即使一个投资项目给国家造成了损失,也无法追究其责任,这是导致政府投资决策随意性和整体效益低下的重要原因。

二是企业还不是真正的投资主体,国有企业投资严重缺乏自我约束机制。作为投资主体关键是要有投资决策自主权。由于政府职能尚未转变,国有企业特别是大中型国有企业的投资决策权并没有真正落实,对国有企业投资决策起主要作用的还是各级政府。不仅如此,由于国有企业缺乏自我约束机制,国有企业的投资可以不顾风险,扭曲了企业的投资行为。

三是投资领域里市场机制发育滞后,间接调控的投资管理体制尚未形成。主要是,投资市场的主体尚未形成,多数建设项目特别是大中型项目的业主还不是企业;投资程序的各个环节尚未进入市场,从咨询、设计、承建、采购到施工等,引入市场竞争机制还远远不够;资本市场发育滞后,企业直接融资困难,市场机制的作用还没有得到很好的发挥;投资的调控体系还很不健全。

四是与投资体制密切相关的财税、金融、价格体系的改革没有到位,支持政府合理投资行为的资金得不到保障。财政税收未能随国民经济的增长而同步增长,财政不能保障政府合理的投资需要。银行的政策性业务和商业性业务还没有真正分开,使得一些银行对有盈利的一般项目即使不符合国家产业政策最后也可能超规模发放贷款,而有些重点项目的投资资金则得不到保障。此外,由于煤炭、石油、电力、运输及部分重要原材料的价格仍然偏低,使得投资于基础产业无利可图,严重影响基础产业发展。

要从根本上解决当前投融资领域存在的问题,必须进一步深化投融资体制改革,使投资活动符合社会主义市场经济要求,让市场在国家宏观调控下对资源配置发挥基础性作用,真正建立起与社会主义市场经济体制相适应的投融资体制。具体来说,要重点抓好以下几方面的工作:

第一,进一步清理和界定政府的投资和融资职责范围,改革政府出资的方式方法。政府一般不对竞争性项目直接投资,已经投

资的建设项目,政府应向企业转让股份,收回资金用于其他项目。公益性项目则主要由政府机构或其他社会团体等承担投资主体,并筹资建设。财政资金主要投入科教文卫、普通公路以及尖端性的高风险高技术产业等难以自筹投资、自负盈亏的少数行业。政策性金融主要投入基础设施、国土开发和农林水利等低盈利行业。在政府规定的投融资领域里,政策性金融机构应享有充分的项目审定权和经营自主权。改革政府直接出资的方式方法,或者通过政策性银行提供信贷,或者通过国有投资公司或国有资产经营公司认缴股本。

第二,强化企业投资主体地位,建立投资风险约束机制。竞争性项目要由审批制改为登记备案制,完全由企业承担投资主体,包括煤炭、发电、石油开采、收费公路、铁路、航空运输等基础性行业都要引入竞争机制。要抓住落实企业投资自主权这一中心环节,明确企业自主投资的权利、责任和义务,促使企业真正成为市场主体和投资主体。按照投资决策与投资责任相联系的基本原则,使国有企业能建立起有效的投资自我约束机制。竞争性项目的资金来源主要是通过企业向银行申请贷款,或进入资本市场直接筹措资金。新开工建设的竞争性项目,一律实行项目法人责任制和资本金制度,要按公司制先成立企业后开工建设。垄断性基础产业项目,包括供水、供电、煤气、机场、港口、邮政和基础电信等行业,要由审批制改为专家评议制,通过招标投标等公开竞争方式确定项目法人,由项目法人在拥有一定比例资本金的前提下,向资本市场融资,广泛吸引各种社会资金。

第三,加快投融资领域市场机制发育。要促使投资市场主体的形成,加快建筑业市场的发育,在设计、施工、建设监理、设备采购等方面,推行招标、投标制度,发展工程咨询、预决算审计验证和资产评估等中介服务,按照公平、公开、公正的原则,实行市场竞争。要以扩大直接融资为突破口,鼓励和支持大企业、大集团上市,利用资本市场进行融资,为大企业、大集团的发展提供融资条

件,把企业或更多行业的投融资活动推向市场,在投资领域广泛引入市场竞争机制。

第四,深化价格、财税、金融等配套改革。基础产品的价格改革应尽快到位,以保障基础产业的自我发展能力。财税体制改革应力争使财政收入占国内生产总值的比重上升到合适的比例,确保政府合理投资的需要。金融体制改革要合理划分政策性投资业务和经营性投资业务,促使银行更多地承担投资贷款的风险和责任。同时,要加快建立国有资本营运体系,把增量投资纳入国有资本营运体系当中去,通过已建立起来的国有资本经营公司来进行投资。

五、要在基本理顺收入分配关系和 推进住房制度改革方面有新的突破

理顺收入分配关系要以初次分配货币化为突破口,改变国有经济部门“低工资、高福利”的分配方式,从住房、医疗、养老和实物发放等方面入手,取消巨额隐性补贴和实物分配。在市场化初次分配的基础上,增强再次分配的功能,逐步理顺收入分配关系。当前要积极推进住房制度改革,将住房补贴列入工资,实现暗补变明补。养老、医疗保险实行社会统筹和个人账户相结合。要减少或取消国有单位的实物分配,对其中合理的分配项目实行货币工资化。

住房制度改革要着眼于培育新的经济增长点,加快住房的实物分配向货币分配的转变进程。有计划、有限期地在大中城市,首先在大中城市企业中取消福利分房,事业单位也要有限期地取消福利分房。要按照国务院关于住房制度改革的《决定》所确定的方针,加快提租的进度。积极开展购房信贷,扩大个人购房抵押贷款业务。要对拥有完全产权的住房进入二级市场采取宽松的政策,促进住房的商品化和市场化。与此同时,要加快解决积压商品住宅的销售问题。