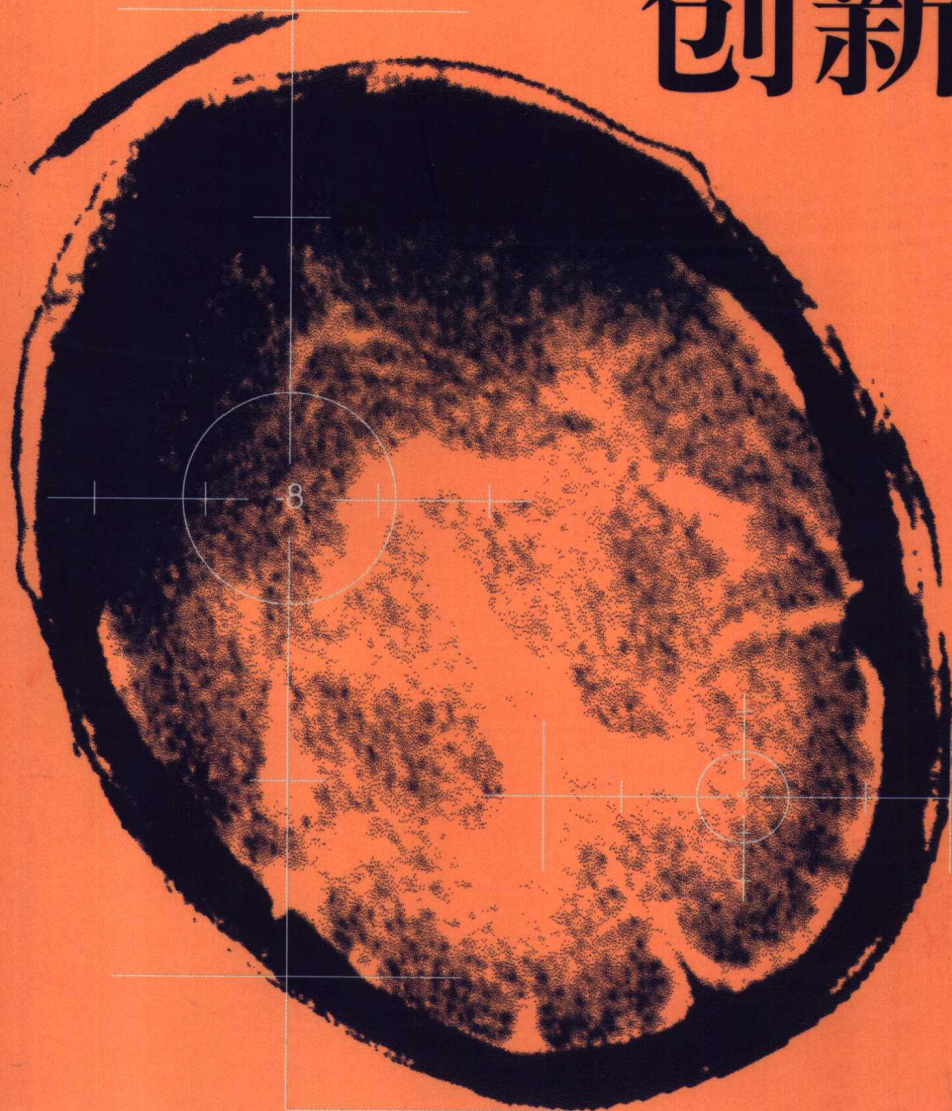


经济管理出版社

郭励弘<sup>①</sup>著

# 投融资 · 工程经济 · 创新



# 投融资·工程经济·创新

郭励弘 著

经济管理出版社

责任编辑:李金澍

版式设计:徐乃雅

责任校对:张晓燕

**图书在版编目(CIP)数据**

投融资·工程经济·创新/郭励弘著. —北京:经济管理出版社,  
2001

ISBN 7-80162-193-X

I. 投… II. 郭… III. ①投资—经济体制—研究—中国②融  
资—经济体制—研究—中国③高技术产业—经济发展—研究—中  
国 IV. F12

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 24286 号

**投融资·工程经济·创新**

郭励弘 著

---

出版:经济管理出版社

(北京市新街口六条红园胡同 8 号 邮编:100035)

发行:经济管理出版社总发行 全国各地新华书店经销

印刷:北京神箭印刷厂

---

850×1168 毫米 1/32 13 印张 314 千字

2001 年 5 月第 1 版 2001 年 5 月北京第 1 次印刷

印数:1—6000 册

---

ISBN 7-80162-193-X/F·185

定价:25.00 元

---

·版权所有 翻印必究·

凡购本社图书,如有印装错误,由本社发行部负责调换。

通讯地址:北京阜外月坛北小街 2 号 邮编:100836

联系电话:(010)68022974

## 序

我们处于经济体制转轨时期，正经历着极其深刻的社会巨变过程。这一过程中，几乎涉及所有个人、所有机构，包括政府机构、赢利机构和非赢利机构的社会处境、地位和利益关系的调整。改革最终会使全社会受益，改革的成果也会由绝大多数的社会成员分享，这是毋庸置疑的。在改革过程中，各个利益主体有得有失、获利不均衡难以避免，但这一切必须得到全社会的理解和认同，必须在社会可承受的范围之内进行。

因此，转轨时期必须稳妥地设计改革方案，并使其和发展、稳定取得均衡，这其中遇到问题的复杂程度远不是一般时期所能相比。中国选取的是渐进式改革途径，这符合中国国情，但也使许多旧体制深层次问题的处理往往不能一步到位，给改革方案设计带来了难度。任何一项改革，可行的方案往往不止一个，制定和选取改革方案的艺术在于既不偏离改革目标，又能抓住时机，巧妙地选取阻力最小、成本最低的路径一次转轨或分步实施。有时还须通过必要的迂回、让步甚至赎买以实现改革的目的。在改革的过程中，必须警惕那些为局部利益而背离改革目标的行径；必须防止为暂时过得去而给进一步改革设置更大的障碍。因此，深入实际，调查研究，分析矛盾，找出症结，提出可行的建议，就显得十分可贵。

确实，坚持改革目标，针对复杂的现实情况制订出科学、可行的政策方案并不是一件容易的事。这里不仅要有政治、经济理论研究的基础，有对中国现实的深度理解，而且这一过程必须能

排除各个利益主体从自身利益出发而施加的影响，必须能排除政策制定机构眼界的局限和利益的牵制，提出可与现实体制、利益格局衔接的、可过渡的方案。

郭励弘同志是国务院发展研究中心资深研究员，有良好的技术背景和扎实的政治学功底。更为重要的是，作者长期身处政策咨询机构，地位超脱，在进行政策咨询研究中，除了社会和国家之外没有其他利益的牵制。为给政府提供政策咨询，多年来他对我国经济发展和体制改革的热点、难点问题持续地跟踪调查研究、进行深度的理论思考，结合现实提出了很多创新的思想 and 可行的建议。本书收录的就是他近年撰写的部分调查报告。

作为政策研究的成果，撰写报告是为了给有关政府机构或政策制定者阅读，因而本书每篇文章都针对我国经济发展和体制改革中的一个问题展开，具有主题突出，分析到位，观点鲜明，建议中肯，言简意赅的特点。文章不是纯理论的阐述，却有深刻的理论内涵；不是对现实的一般描述，而是基于社会调查和资料研究获得的结果；不是隔岸观火式的评论和议论，而是为揭示矛盾进行的透彻分析；没有华丽的辞藻和惊人的语句，却提出了立足现实的解决途径和中肯的政策建议。尽管政策研究也因掌握信息的局限有其自身的局限，而且具体改革途径和方案的提出与制定是个优化的过程，但作者对问题的深刻认识却在某些方面对我国的政策研究和政策制定产生了积极的影响。这是十分难能可贵的。

我想，这本书，政府和研究人员阅读，会得到工作的启示；企业的经理人员阅读，有利于了解全局；大学的教师和学生阅读，会增加对现实的理解。

陈洁表

2001年4月27日

# 目 录

## 国有资本 国有产权

### “国有”辨析

|                          |    |
|--------------------------|----|
| ——论产权清晰 .....            | 3  |
| 集约化就是提高经济效益              |    |
| ——兼议设置集约增长指标体系的必要性 ..... | 12 |
| 税负增加，利润减少，折旧率下降          |    |
| ——析国企为何“冷落技改” .....      | 18 |
| “不改造是等死，改造是找死”的财务原理      |    |
| ——再析国企为何“冷落技改” .....     | 22 |
| 经济结构调整：国外的进展与中国的选择 ..... | 27 |
| 经济结构调整：政府的职责与国资的动作 ..... | 34 |
| 学习香港地铁 推行减持上市 .....      | 41 |
| 基础设施投资市场化与国有资本运作 .....   | 45 |

## 投资体制 投资效益

|                             |    |
|-----------------------------|----|
| 根本措施是建立出资人制度 .....          | 59 |
| 全社会严重缺乏信用观念 .....           | 64 |
| 要科学地对项目分类 .....             | 69 |
| 需要重新认识“流动资金” .....          | 73 |
| 建立投资决策的制约机制，加强责任约束 .....    | 78 |
| 取消不正确的土造用语，取消不合理的管理办法 ..... | 84 |

|                        |     |
|------------------------|-----|
| 西部开发战略中宜采取的投融资政策 ..... | 91  |
| 开发区要进一步改善商业环境 .....    | 96  |
| 基础设施投资释疑 .....         | 100 |

## 工程经济 产业经济

|                         |     |
|-------------------------|-----|
| 军品建设项目经济评价的环境及特点 .....  | 107 |
| 不同电源的经济比较方法 .....       | 122 |
| 不同电源的经济性比较 .....        | 128 |
| 核电经济性评价及扶持核电发展的政策 ..... | 137 |
| 大型水利工程的环境评价 .....       | 142 |
| 关于水利工程的费用—效益分析 .....    | 148 |
| 三峡移民工程若干问题探讨 .....      | 156 |
| 实施大水利发展战略 .....         | 179 |
| 重点煤炭企业投融资之道 .....       | 185 |
| 必须大大增加装备工业的研发投入 .....   | 208 |

## 公司融资 项目融资

|                             |     |
|-----------------------------|-----|
| TOT: 近期内电力工业引进外资的可行之路 ..... | 221 |
| 资金来源及融资方案分析 .....           | 226 |
| 地方铁路引进外资问题探讨 .....          | 266 |
| 管道输煤项目的经济效益和融资事项 .....      | 276 |

## 技术创新 制度创新

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| 技术可以超越, 体制无法超越 .....     | 283 |
| 高新技术产业发展的特殊规律 .....      | 292 |
| 风险投资的制度建设 .....          | 305 |
| 技术成果占股权的比例不应有上限 .....    | 323 |
| 股东权益转增资本金不应征缴个人所得税 ..... | 327 |

|                         |         |
|-------------------------|---------|
| 远大技术创新富有特色·····         | 330     |
| 实验开发的国内外比较·····         | 333     |
| 进一步加强技术市场的建设·····       | 340     |
| 什么是创新服务体系·····          | 349     |
| 一些发达国家政府的创新服务·····      | 359     |
| 地方政府如何强化创新服务·····       | 367     |
| 专业技术服务业的比较研究·····       | 378     |
| 地方政府如何规范和完善专业技术服务业····· | 388     |
| 发展区域金融服务·····           | 398     |
| <br>后记·····             | <br>404 |

国有资本

国有产权



# “国有” 辨析

## ——论产权清晰

建立产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度，是国企改革改制的纲领。其中，产权清晰是其他许多工作的基础，推进产权制度改革确是当务之急。产权清晰诚然——如一些理论工作者指出的——不能解决国企的所有问题，但是产权不清晰却使几乎所有深层次问题的解决都失去前提。因此，不能因为产权清晰对国企改革不具有充分性，就同时低估了它的必要性和紧迫性。

在我国经济界的理论研究中常常出现这样的现象：对关键的用语未作严格定义和区分，就在讨论中大量引用，以至于使旁观者怀疑，在同一命题下讨论的是不是同一事物。这种现象在自然科学界和国外经济学界是难得发生的。这可能与我国经济界亟待研究的问题太多有关，也与转轨时期同一用语必须承启计划的和市场的两种内涵有关，近期内很难避免。但是无论如何，还是应该尽量、尽快严谨起来才好，至少可以使人们少做一些无用功。从这样一种考虑出发，在讨论“产权清晰”的时候先对“国有”加以辨析，也许并不是无益的。

### 一、这“国有”不是那“国有”

国家的概念，从政治含义上看是清楚的，从经济含义上看则未必。举例来说，在探讨宏观调控之初，很多研究是围绕“国家

与企业”的关系而展开的，这时的宏观调控是指“国家对企业”的调控，“国家”则是泛指各级政府。经过一段时间之后，才认识到起码在投资领域，地方政府的位置更多地是居于调控对象而不是调控主体，“国家的”宏观调控应理解为“中央政府的”（对企业及各级地方政府的）宏观调控，才更确切一些。从这个例子可见，即使是对“国家”这样一个似乎最基本最浅显的概念，在不同的经济分析中也需要根据其不同的内涵给予确切的定义，以避免引起研究中的混淆。

在关于国企改革的讨论中，对于什么是“国有”，同样也可以有两种理解，或者不如说客观上已经存在着两种概念。出自不同概念的两两种意见，看似都在讨论产权清晰和产权制度改革，实则有着完全不同的讨论方向和内容。

第一种概念，是从政治经济学的角度、所有制的角度来诠释“国有”。简言之，“国有”就是全民所有。就产权改革而言，一派意见（仅概括其大意）认为，国企产权虚置的根本原因在于“全民所有”的所有者权利是无从体现的，要想使产权清晰，就要搞股份制、民营化、私有化；此外，最能体现“全民”内涵的机构是全国人民代表大会，“国有”既然是全民所有，其“最终所有权”就应该归属全国人大；等等。另一派意见则针锋相对地提出：“一千个人所有，一万个人所有，产权都是清晰的，为什么全民所有的产权就不是清晰的？”（林毅夫，《中国经济时报》1996年11月1日）“国有企业就是国有企业。国有企业现有的产权制度是内生于国有经济的，是国有企业的根本属性。只要是国有企业，就必然采取这一既定的产权制度安排。从这个意义上看，通过国有企业的产权改革来搞活国有企业是一个悖论。”（王宇，《经济日报》1996年9月18日）等等；总而言之，不存在产权不清的问题，根本没有进行产权改革的必要。

有论者指出：在马克思主义创始人那里，并没有出现过“全

民所有”和“全民所有制”的提法。无论马克思还是恩格斯，在其著作中述及未来社会的所有制时，只是交替使用“公有”和“社会所有”这两个概念，用来表达同一含义。<sup>①</sup> 在前苏联继而在中国成为经济常用语的“全民所有制”，“是全体社会成员共同占有生产资料和生产成果的一种社会主义公有制形式；但是由于社会尚未占有全部生产资料等多项原因，全民所有制是不完全、不成熟的全社会所有制；现阶段的全民所有制采取国家所有制的形式。”<sup>②</sup> 公有、社会所有、全民所有、国家所有等不同用语之间，就是这样拉上了等号。

第二种概念，是从法学的角度、所有权的角度，来认识“国有”。简言之，“国有”就是政府所有。无论是马克思主义创始人那里的公有、社会所有，还是马克思主义继承人那里的全民所有、国家所有，在现阶段只能具体体现为政府所有（此处并不严谨，但就一般国企而言已足够了）。政府投资兴办企业并非中国专利，市场经济国家早已有之，现仍有之；为什么在它们那里没有出现产权虚置以及由此引出的一系列问题，而在我们这里却不得不作为一个重大课题来研究解决呢？这主要是因为在过去的计划体制下，我们没有把产权制度提高到应有的地位来加以认识。在出资者对企业拥有的各项权利中，长期以来一直有效实施（甚至过度实施）的是发展规划权、重大决策权、选择管理者权等，一直忽视而没有规范化的是资产所有权、资产受益权和资产处置权——在“国有”资本占统治地位的经济体制中，这几项权利被看作是不言而明的、理所当然的，因而无需制度化。现在要从计划向市场转轨，由产权虚置而派生的各种矛盾突显了、尖锐了，

---

① 宋书声、王锡君、王学东等：《马克思恩格斯著作中表述未来社会所有制的几个概念辨析》，《求是》1995年第18期。

② 何盛明主编：《财经大辞典》。

要解决或缓解这些矛盾，就必须把产权清晰置于改革的重要地位。产权清晰的要义是：明确“国有”资产所有者的代表机构及相应的责任、权利，通过改革体制和健全法制，奠定政企分开的基础：一方面，使得政府得以尽量减少对经营者的直接干预，同时又享有投资者的应有权益；另一方面，使得企业切实承担起对于投资者的应尽职责，同时又具备市场经济中经营者的全部充要条件。至于是否以及如何搞股份制、民营化或私有化（这里不作价值判断），完全是第二层次的问题，是产权清晰之后的产权重组或产权转让问题，根本不是“产权清晰”的题中之义。

以上，第一种含义的“国有”，其侧重点实际上是生产关系，即生产资料所有者与劳动者的关系。第二种含义的“国有”，其侧重点是产权关系，即出资者对企业的占有关系。这“国有”不是那“国有”。这两个不同质的问题本来是可以分开讨论的，但是在相当多的著述中被扯到了一起来谈，这就不能不使“产权清晰”的概念本身也不那么清晰了。更严重的问题在于，混淆的概念有定型为法律用语的危险。无论是《国有企业财产监督管理条例》还是《中华人民共和国国有资产法（草案）》，开宗明义都提到国有企业财产（或国有资产）“属于全民所有即国家所有。国务院代表国家统一行使所有权……”，这种合二而一的定义，其客观效果只能是延误产权改革。国资法迄今尚未获准通过，实乃万幸之事。

本文拟在上述第二种含义的基础上，对“国有”作更深入的概念定位。这并不是在钻词义学的牛角尖，而是确有其需要。

## 二、地方所有不是“国有”

对于国有企业产权改革的顶极域（借用网络术语）或称最前位模式，存在着分级管理、分级代理、分级所有三种观点。有论者对这三种形式各自的利弊做过细致分析，并以“分级代理”作

为合理选择，因为这一模式可解决“国家统一所有权”与市场主体多元化要求之间的矛盾（丁宁宁：“分级代理”是国家统一所有权合理的实现形式。国务院发展研究中心《择要》1995年第40号）。

如果“国家统一所有权”是一个不可逾越的理论障碍或法律界限，那么当然就不必再深入探讨下去了；但是如前所述，这一措辞实际上是把所有制与所有权混为一谈的模糊用语，大有深究的必要。又如果“国家统一所有权”已经是现实存在，那么所要讨论的也只限于“分级所有是不是一种更合理的可选方案”；但是问题恰恰在于，几十万家国有企业由中央政府统一所有，这种所有权关系只是一种理念，事实上从来没有存在过（即使是在高度集权时期也有大量的地方国营企业），在向市场经济转轨之中、之后更不可能存在。是继续强化理念以维持一种并不存在的统一所有权，还是实事求是地确认实际存在的分级所有权并使其规范化、法制化，这是产权改革首当其冲所要解决的问题。

在市场经济国家，只要政府是分级的，那么财政税收就是分级的，政府资产及政府兴办的企业也必然是分级所有，国有企业仅指由中央政府（或联邦政府）兴办的企业。例如，日本的公有企业是指公共自治体（国家和地方）投资兴办的企业，其中只有由国家兴办、所管的公有企业才是国有企业。

从国内情况来看，首先，地方政府作为出资者，拥有对地方“国有”企业的全部权益，这已经是不争的事实。特别是在“国有”企业创造的增加值中，不仅应付利润由政府以出资者名义分级所有（这是国际上的通行做法），而且连所得税也由作为出资者的政府分级所有（这恐怕是中国独有）。其次，分税制的成功改革已经确定了国税和地税的分级所有，地方政府用自己的财政收入投资兴办企业，为什么就变成了中央政府所有？当一笔资产从流动形态变为固定形态之后，其所有者也就随之而变，这是产

权不清晰的最明显的表现之一。

名义上统一所有而实质是分级所有，这个矛盾给所有权的文字表述带来了困难。自 1995 年初推出德阳经验，“市属国有企业”一类的提法渐显于报端。仿此，当然还可以有“县属国有企业”、“省属国有企业”以致于“国属国有企业”之类的措辞。若推而广之，对于非生产性的政府资产，也可以使用“国立国有清华大学”、“省立国有河北大学”、“县立国有洪洞三中”等用语。听起来未免滑稽，但这正是不恰当地、不实际地强调“国家统一所有权”所致。

总而言之，对“国有”企业建立起分级所有的管理体制，从道理上讲是名正言顺的，从操作上看只不过是认可既成事实的合法性。在分级所有的体制下毋庸赘言，地方所有不是“国有”，只有中央政府拥有的企业才是产权和法学意义上的国有企业。广东顺德、山东诸城、河北新乐、黑龙江宾县、四川宜宾、浙江兰溪等市县在放开放活“国有”企业、盘活或处置“国有”资产方面都作出了积极的探索，但是说到底，这其实是县市政府在处置本县市的资产，与国有企业或资产无干。

确认分级所有，虽则只不过是确认一个客观存在的事实，但还是会引起某些担心，这是完全可以理解的。这里试举几例：其一，阐明了“国有”就是各级政府所有，会不会使“政企分开，权责明确”等目标更加难以实现？应该说，分级所有本身既不会消除、也不会强化政企不分的弊端，但它却明确了应该由谁来解决哪些企业的政企不分问题。因此完全可以设想，一些改革意识较强、改革措施较得力的地方政府，在建立现代企业制度方面将有可能走在中央政府前面。其二，分级所有继分税制后将进一步固化行政性分权的利益格局，这会不会导致中央的宏观调控更加软弱无力？应该认识到，在利益格局固化的情况下，才可能有利益的增损，而各地方政府利益的增损恰恰是宏观间接调控的主要

着力点。因此完全可以说，分级所有是有效实施宏观调控的产权基础。对于这个问题需要展开论述，限于篇幅，拟另文探讨。其三，能否成功地推进存量调整、资产重组，是国企生存发展的一大关键，分级所有会不会导致丧失当中央政府作为唯一所有者时的组织优势？应该看到，现在在产权调整问题上，即使中央各部对于部直属企业也往往是有心无力，可见问题的症结在于所有者的虚置而不在于所有者的分级。资产重组是一个危险与机遇并存的大动作，能否顺利推进、加速推进，很大程度上取决于政府的行政意志、行政能力和行政质量；分级所有使各级政府处于落后就要挨打的竞争状态，它将调动而不是抑制各级政府的能动作用，从而加快资产重组的步伐。

类似的顾虑难免还有一些，但是经认真剖析后总可以发现，实实在在的“分级所有”并不会比名不符实的“统一所有”带来更多的问题，只会为解决问题提供一个更扎实的产权基础。

真正需要慎重对待的问题是：在过去几十年的管理制度变革中，有相当一部分大型企业时而上归中央，时而下放地方，目前仍然处于下放状态。例如，机械工业和化学工业就是这样一种情况，部属企业几乎绝迹。在重要的产业方向上只有地方企业，没有国有企业，这对于资产重组是非常不利的，对于迎接国际竞争更是有害无益。在废弃“分级管理”、确立“分级所有”的产权明晰过程中，应该考虑有选择地收回一些大型企业归中央政府所有——在“分级管理”体制下，企业的收和放只是管理权限的重新划分问题，而在“分级所有”体制下，它变成了中央政府和地方政府之间的产权交易问题，到那时再想“回收”企业，就只有通过购买产权才能实现了。

### 三、法人所有不是“国有”

首先需要申明，这里所说的法人所有，与所谓“企业法人财