

积极增加公共产品 有效投资

郭克莎 著

图书在版编目(CIP)数据

积极增加公共产品有效投资 / 郭克莎著. —北京: 中国言实出版社, 2015.3

ISBN 978-7-5171-1213-6

I. ①增… II. ①郭… III. ①公共物品—供给制—研究—中国 IV. ①F20

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第053285号

责任编辑: 佟贵兆

出版发行 中国言实出版社

地 址: 北京市朝阳区北苑路180号加利大厦5号楼105室

邮 编: 100101

编辑部: 北京市西城区百万庄大街甲16号五层

邮 编: 100037

电 话: 64924853 (总编室) 64924716 (发行部)

网 址: www.zgyscbs.cn

E-mail: zgyscbs@263.net

经 销 新华书店

印 刷 三河市祥达印刷包装有限公司

版 次 2015年3月第1版 2015年3月第1次印刷

规 格 850毫米×1168毫米 1/32 0.625印张

字 数 10千字

定 价 3.50元 ISBN 978-7-5171-1213-6

积极增加公共产品有效投资

发展经济是政府工作的中心任务，面对经济下行压力，必须着力扩大内需。李克强总理在十二届全国人大三次会议上所作的《政府工作报告》（以下简称《报告》）中指出，要增加公共产品有效投资。主要着眼点有两个方面：一是扩大有利于稳定需求和经济增长的投资；二是扩大有利于推进结构调整优化的投资。这是促进经济行稳致远的重要基础。

一、2015 年投资增速仍面临下行压力

2014 年，我国固定资产投资（不含农户）增长 15.7%，比上年回落 3.9 个百分点；扣除价格因素实际增长 15.1%，比上年回落 4.1 个百分点。这已是投资增速连续第四年下降，而且降幅明显扩大，对经济增长产生了较大影响。2015 年，投资增速下行压力依然存在，主要原因是：

（一）房地产投资增速可能继续下滑。

2014年房地产开发投资增长10.5%，比上年回落9.3个百分点，扣除价格因素实际增速只有9.9%。其中，12月份当月投资同比下降1.9个百分点。2014年房地产市场的调整下行，将对2015年房地产投资产生后续影响。一是新开工面积下降的影响。2014年房屋新开工面积比上年下降10.7%，其中住宅新开工面积下降14.4%，将影响2015年在建规模投资的增长。二是土地购置面积下降的影响。2014年房地产开发企业土地购置面积比上年下降14.0%，将影响2015年房屋新开工面积和投资增长。三是商品房销售下降和库存上升的影响。2014年全国商品房销售面积比上年下降7.6%，其中住宅销售面积下降9.1%。截至2014年12月末，全国商品房待售面积已达6.2亿平方米，比上年同期增长26.1%。这将影响2015年房地产开发企业的投资倾向。四是投资资金来源约束的影响。2014年房地产开发企业到位资金比上年下降0.1%，与房地产开发投资增长的落差为-10.6%，将对2015年投资扩大带来资金约束。同时，预计2015年房地产市场总体上仍延续调整趋势，也

将制约房地产开发企业的投资热情。2014年房地产开发投资占固定资产投资的比重为18.9%，房地产投资下滑仍对整个投资增速有较大影响。

（二）制造业投资增速下行趋势尚未改变。

2014年制造业投资增长13.5%，比上年回落5个百分点，降幅比整个投资降幅多了1.1个百分点，也比上一年降幅扩大1.5个百分点。制造业投资的市场化程度较高，这几年其投资增速持续下滑，主要是受到产能过剩影响，民间投资增速回落幅度也较大。2015年，国内外市场可能依然低迷，加上房地产市场调整的影响较大，制造业产能过剩问题仍比较突出，工业生产者价格下降的状况短期内难以改变。这将继续制约制造业的投资增长，预计增速下行趋势还将延续。2014年制造业投资在固定资产投资中的占比为33.3%，虽比上年下降0.5个百分点，但仍是所有产业中比重最大的一块，其增速下滑将拖累整个投资增长。

（三）基础设施投资加快增长空间较小。

2014年第三产业投资增长16.8%，比上年回落3.2个百分点，增速总体上逐步下行。不含电力的基础设施投资增长21.5%，增速比上年提高

0.3 个百分点；其中，水利管理业投资增长提高 5.2 个百分点，道路运输业投资增长提高 1.8 个百分点，铁路运输业投资增长提高 10.3 个百分点，而公共设施管理业投资增长回落 4.7 个百分点。需要看到，近两年政府扩大基础设施投资，使交通运输等行业投资大幅扩大，减弱了制造业、房地产业投资增速下滑的影响，但目前这个领域的投资增速已在高位运行，持续高增长的难度加大，如 2014 年基础设施投资全年增速比 1—11 月回落 0.3 个百分点，水利、公共设施、铁路等投资增速都呈回落态势，其中铁路运输业投资全年增速比 1—11 月回落幅度达 8.1 个百分点。预计 2015 年基础设施投资增速高位回落的压力有所加大。

同时，几年来保障性安居工程的投资持续增加，目前总量已相当可观，2015 年只能基本上保持 2014 年的投资规模，也就是说，增幅与 2014 年相比将减小。

另一方面，2014 年固定资产投资到位资金增长 10.6%，比上年回落 9.5 个百分点，明显低于投资增速；其中其他资金下降 5.1%，比上年大幅回落 30.4 个百分点；利用外资下降 6.3%，

比上年降幅扩大 2.6 个百分点。2014 年全年新开工项目计划总投资增长 13.6%，也呈回落态势。这些都可能引起 2015 年投资增速继续下滑。

在我国拉动经济增长的三驾马车中，目前出口增长仍面临较大不确定性，消费增速因多种原因影响有所回落，因而投资稳定增长对于经济稳定增长具有关键性作用。如果投资增速滑出了合理区间，经济增速就会滑出合理区间。

二、增加公共投资是稳增长、调结构的重要举措

2015 年，我国经济发展进入新常态的特征会更加明显。由旧常态向新常态转变，是一个艰难曲折的过程，其中的最大风险，就是经济出现失速，引发就业、财政、金融等领域的剧烈波动。在这种情况下，增加公共投资，带动社会投资扩大，既可以起到稳定投资和经济增长的作用，又可以促进结构调整优化，增强经济发展后劲。

（一）增加公共投资有利于促进经济稳定增长。

当前我国经济增速下滑的压力，既有发展阶段变化的原因，也有短期因素的影响。通过增加

公共产品有效投资，促进投资和经济平稳增长，具有以下几个方面的依据：

一是扩大公共投资可以促进投资稳定增长，减弱周期性因素的影响。我国经济发展阶段发生变化，潜在增长率下移，高速增长转向中高速增长，是符合国际上一般规律的大趋势。但从当前经济走势看，周期性因素产生多方面影响，可能大幅拉低年度增长率。这主要包括：国际经济周期影响仍在延续，世界经济复苏缓慢而波动，国际贸易增长还低于经济复苏进展，制约中国的外需和出口；国内房地产市场进入周期性调整，对投资、消费和相关产业增长带来了较大冲击；还有制造业调整周期、地方经济转型周期、环境污染治理周期等，都对经济增长产生了不利影响。在这种情况下，政府增加公共产品有效投资，促进社会投资增长，对冲周期性因素的影响，短期内有利于经济和社会稳定，从长期看也不会背离潜在增长趋势，不会留下明显后遗症。

二是扩大公共投资有助于维护就业稳定，支持居民增加收入和扩大消费。稳增长从根本上说是为了稳就业。现在我国就业问题似乎不突出，经济增速下来了，新增就业人数还在增加。主要

原因是，近几年服务业发展快和比重上升，使产业运行和增长的就业密度提高；同时，也有国有企业维护社会稳定的因素，不少国有工业企业减产不减员，企业内部冗员现象比较普遍。即使这样，每年仍有部分大学生、研究生难以找到合适工作岗位。如果经济增速下滑幅度过大，就业矛盾就可能集中爆发。因此，政府只有扩大公共产品投资，带动社会投资，使投资保持平稳增长，经济运行不偏离合理运行区间，才能维护社会就业相对稳定；同时，也才能支持居民收入正常增长，促进社会消费不断扩大，拓展内需发展的空间，增强经济增长的可持续性。

三是扩大公共投资有利于引导市场预期，减少经济运行的不稳定因素。在经济增速出现下行趋势，尤其是周期性波动时，悲观预期可能加大下行幅度，使经济滑出正常运行轨道，甚至出现难以挽回的后果。主要问题是，悲观预期会影响企业投资意愿，使部分投资者进入收缩、观望状态；一些银行业金融机构也会采取顺周期行为，减少对实体企业的信贷供给，这些都可能增加不稳定、不确定性因素，并在市场上产生连锁反应。这时候政府出手干预，扩大公共产品有效

投资，带动相关投资增长，有利于稳定和引导市场预期，增强实体企业和金融机构的信心，抑制不稳定因素的影响。特别是在现行经济体制下，地方政府对经济发展作用力强，民间投资与政府行为关联度高，能不能稳定各方面预期，引导市场投资和经济运行走向，所产生的效果可能完全不一样。市场预期的负面影响是向下拉，而正面影响是向上拉，两者加起来对经济增长的整体效应，估计要达到 GDP 的 1 个百分点以上，绝不能低估和忽视。

四是扩大公共投资还有利于防范债务、金融风险，促进经济社会稳定发展。经济增速持续下滑必然影响增长质量和效益，主要是：企业经营效益下降、负债率上升，亏损企业增多，产能过剩行业中的问题更加突出；同时，使政府财政收入增长滑坡，收支矛盾逐步显现，地方政府性债务负担加重。房地产市场的深度调整，进一步加大以上两个方面压力，使产能过剩行业、地方政府的债务风险上升。当经济增速下滑超过一定临界点，一些工业企业、地方政府将难以避免偿债违约问题，可能引爆银行业等金融风险，并产生连锁反应和波及影响，对经济社会稳定带来较大

冲击。从这个角度看，政府加强宏观调控、增加公共产品投资，促进投资和消费良性互动，努力使经济增长保持在合理区间，是防范债务风险、保障金融安全的必要举措，也是促进经济社会稳定运行和健康发展的重要基础。

总之，扩大公共投资作为宏观调控的一个重要手段，对于稳定需求和经济增长，防范大的经济波动及其带来的风险，不仅能较快发挥作用，而且具有多方面的效果。

（二）增加公共投资有利于促进结构调整优化。

《报告》指出：确保完成“十二五”规划重点建设任务，启动实施一批新的重大工程项目。这些重大投资项目具有补短板的特点，属于发展有需求，百姓有期盼的投资，从中长期看，有利于推进结构调整，加强经济发展后劲。主要重大项目及作用有以下七大方面：

1. 棚户区 and 危房改造、城市地下管网等民生项目。主要包括：一是继续推进保障性安居工程建设，加快各类棚户区改造，实现保障房建设规划目标，搞好相关配套设施建设。二是摸清城乡危房存量和增量情况，加快重点地区、重点危房

改造，加大各级财政资金投入。三是加快城市供水、排水和污水处理设施改造建设，完善各类地下管网设施。这些都是事关民生改善的工程，既是提高人民群众生活质量的大事，也有利于促进居民消费结构升级。

2. 中西部铁路和公路、内河航道等重大交通项目。主要包括：一是构建高效的铁路网。重点加快中西部铁路建设和快速客运网络建设。二是构建便捷的公路网。重点是完善国家公路网，实施国家高速公路“断头路”工程，推进普通国道和农村公路建设。三是建设畅通的内河高等级航道网。重点是加快内河干支航道建设，使高等级航道尽快达到规划标准。四是建设发达的航空运输网络。重点是提高枢纽机场、干线机场的保障能力，完善支线机场布局。五是建设有效衔接的城际铁路网络。重点是建设城市群有机衔接的城际铁路网体系。这些重大工程都旨在加强区域交通联系，加快中西部基础设施建设，推动区域协调发展。

3. 水利、高标准农田等农业项目。重点是加强重大水利工程建设，保障粮食安全、防洪安全、供水安全、生态安全；加强粮食基础设施建

设，提高粮食综合生产能力。主要包括：一是重大引调水工程；二是重点水源工程；三是江河湖泊治理骨干工程；四是新建大型灌区工程；五是跨界河流开发治理工程；六是新增千亿斤粮食产能规划田间工程；七是重大粮食仓储和物流设施工程。这些工程除了加强农业基础、减灾防灾、发展现代农业外，还有利于推进生态环境治理，从整体上提高经济社会发展水平。

4. 信息、电力、油气等重大网络项目。主要包括：一是加快国家新一代信息基础设施建设。重点是电信运营企业基础网络建设、民营企业虚拟运营试点项目、中西部地区中小城市基础网络完善工程、宽带乡村示范专项、下一代互联网示范城市建设专项、物联网重大应用示范工程区域试点专项、云计算平台建设工程。二是加快跨区输电、区域主干电网、城市电网和农村电网建设，增强综合供电能力。主要是建设一批远距离、跨区域输电通道。三是加快油气管网和储存设施建设，保障油气资源安全有效供应。显然，这些重大工程主要是加快信息平台及应用设施建设，加强电力油气供给能力，提升经济发展水平和后劲。

5. 清洁能源及能源矿产资源保障项目。清洁能源工程的重点是发展沿海核电、西南水电、风光电，开工建设一批重大工程。能源矿产资源工程的重点是，加快实施石油、常规天然气、煤层气、页岩气等勘探开发和矿产资源保障工程。这些工程有利于推进能源结构升级，增强油气及矿产资源供应能力，提高资源保障水平。

6. 传统产业技术改造等项目。主要内容：一是加强自主创新能力建设，加大研发投入，夯实高技术产业、战略性新兴产业发展的科技支撑。二是推进传统产业调整升级，加快企业固定资产更新，运用先进适用技术改造提升制造业，提高产品的质量和水平。三是大力发展各类服务业和新兴业态，提高现代服务业支持经济转型的能力，促进生产性服务业与先进制造业协调发展。四是严控产能过剩行业新增产能项目，防止违规项目复工建设，推动工业企业兼并重组，加快淘汰落后产能。

7. 节能环保和生态建设项目。一是大气污染防治工程。包括：重点行业大气污染治理和清洁生产技术改造，燃煤锅炉节能环保提升、余热余压利用等工程，秸秆综合利用工程等。二是

清洁水工程。包括重点流域水污染防治项目建设、城镇污水垃圾处理设施建设、城镇供水设施建设等。三是国土生态整治工程。包括：天然林资源保护二期工程、退耕还林还草工程、重点防护林体系建设工程、京津风沙源治理二期工程、岩溶地区石漠化综合治理工程、退牧还草工程、工矿废弃地复垦利用工程、农业环境突出问题治理工程等。这些工程的重要作用在于，推动生态环境持续改善，促进污染物排放量显著减少，进一步协调好经济社会发展与生态环境保护的关系。

三、加快建立政府与民间有效合作的多元投资机制

《报告》指出，扩大公共产品投资，政府不唱“独角戏”，要更大激发民间投资活力，引导社会资本投向更多领域。因此，要促进政府投资与民间投资更好结合，建立多元化投资合作机制。

——政府以优惠政策鼓励引导民间投资。这是政府以政策性投入拉动民间投资的方式。主要是通过财税、金融、土地、价格、特许经营等政策，引导民间资本进入，促进企业扩大投资。如

加快中西部交通基础设施建设，应给予投资企业一定的税收减免期；支持符合条件的企业以股票、基金、债券等方式融资；允许企业在交通设施沿线拥有房地产开发权利；对现阶段运营效益低的西部交通设施、市政设施，有条件的签订较长的收费期限协议。推动企业技术改造、固定资产更新，应实施技改贴息、投资抵扣税等政策。

——政府以一定投入带动民间投资。这是政府以较少投入拉动民间投资的方式，力争起到四两拨千斤的效果。对于投资量很大、回报率较低的环保投资，需要在完善环境公共服务定价机制、收费政策，推进环境污染第三方治理等基础上，发挥政府投入对社会投资的带动作用。根据有关部门测算，在生态环保、节能建筑方面，政府的一定资金投入，可拉动数倍的社会资本投入，带动效应相当可观。因此，对重点投资领域，应加强调查研究，测算政府投入对社会资金的带动关系，充分发挥公共投资的拉动作用。

——政府以深化改革开放促进民间投资。这是政府通过制度创新引导民间投资的方式，关键是破除市场准入限制，创造公平竞争的投资机会。对于教育、医疗卫生、养老、文化、体育等

领域，要取消对民营企业的各种不合理限制，消除国有经济的垄断地位；加快社会事业领域综合改革，按市场经济要求推进产业化经营，扩大政府采购公共服务；放开企业定价权管制，完善价格形成和补偿机制。还要允许各地根据具体情况，对民营企业发展实施初期阶段的优惠政策，包括提供税收减免返还、有利投融资条件等，激发民间投资的动力和活力。

——政府以工程项目合作导向引进民间投资。这是政府通过与社会资本合作引导民间投资的有效方式，也是在重大基础设施建设中减少政府投资压力的合理形式。目前正在推广的公私合作伙伴（PPP）模式就属于这种方式。重要的是政府不能与民争利，而要相对让利于民，确保工程项目的必要收益，使民间资本有较好投资回报率，不断增强对民间投资的吸引力。要深化投融资体制改革，充分发挥各个方面主动性、积极性，为有效引进民间投资创造有利条件。