

制

体式

GUO JIA TOU RONG ZI TI ZHI YUN ZUO XIN MO

资模

GUO JIA TOU RONG ZI TI ZHI YUN ZUO XIN MO

融新

GUO JIA TOU RONG ZI TI ZHI YUN ZUO XIN MO

投作

GUO JIA TOU RONG ZI TI ZHI YUN ZUO XIN MO

家运

GUO JIA TOU RONG ZI TI ZHI YUN ZUO XIN MO

国

GUO JIA TOU RONG ZI TI ZHI YUN ZUO XIN MO

新华出版社

主编 张维



国家投融资体制运作新模式

主 编 张 奎

副主编 邢荣庭

杜学武

新 华 出 版 社

(京)新登字 110 号

图书在版编目(CIP)数据

国家投融资体制运作新模式/张奎等编. —北京:新华出版社,1994.7

ISBN 7-5011-2566-X

I. 国… II. 张… III. ①投资—经济体制—模式—中国②
融资—经济体制—模式—中国 N. F832.48

中国版本图书馆 CIP 数据核字(94)第 05326 号

国家投融资体制运作新模式

主编 张奎 副主编 邢荣庭 杜学武

*

新华出版社出版发行
全国各地新华书店经销
山西省经委印刷厂印刷

*

850×1168 毫米 32 开本 11.6 印张 300,000 字

1994 年 7 月第一版 1994 年 7 月第一次印刷

ISBN 7-5011-2566-X/F·348 定价: 12.80 元(平)
19.80 元(精)

追踪实践的脚步
改革发展的探索
戎子和 一九九二年

戎子和原国家财政部代部长、中国财政学会会长、中国财经学院院长、著名经济学家

深化改革
发展经济
作出贡献



段云



段云原国家计划委员会副主任、中国财政学会和金融学会顾问、著名经济学家

序一

一国的投融资体制在整个经济体制中处于十分重要的位置。在计划经济体制之下,计划的投融资体制对于经济增长率和国民收入分配格局起着关键性的作用。因此,在我国由计划经济体制向社会主义市场经济体制转变的过程中,投融资体制的改革必须加速进行。投融资体制改革的滞后,必然直接影响到整个经济体制改革的进展。至于当前困扰着中国经济的投资规模失控、投资经济效益低下、由投资需求过大而引发的通货膨胀、以及国有大中型企业至今未能摆脱行政部门附属物的地位等情况,也都与投融资体制改革滞后有关。张奎同志主编的这部《国家投融资体制运作新模式》,恰好抓住了这一关系到我国经济体制转轨能否顺利实现,我国经济能否在较稳定、协调的条件下迅速发展,我国的劳动生产率能否在投资规模逐年扩大的同时不断增长的实质性问题,深入探讨,展开论述。这项研究不仅具有重大的理论意义,而且具有迫切的现实意义。

改革开放以前,我国的投融资体制是纯粹计划经济性质的。国有单位投资为主,国家财政拨款为主,中央决策为主,政府独家投资为主,计划配额为主——这五个“为主”体现了计划经济的特色。改革开放十多年来,我们开始逐渐摆脱传统的计划经济的投融资模式,如扩大了地方和企业的投融资决策权限,实行资金的有偿使用,引进了市场机制,并对投融资的宏观调控方式作了一些改进,这样,投融资领域发生了如下的变化:

第一,由以往的国有单位投资为主走向投融资主体的多元化,即由国有单位投资为主转变为国有、集体、个体和外商投资的多元投资格局;

第二,由以往的国家财政拨款为主走向资金来源的多种渠道,即随着国有、集体、个体和外商多元投资格局的逐步形成,现在已由国家财政拨款为主渠道转变为由国家财政拨款、银行信贷、外资引进、社会集资、以及各部门、地方和企事业单位自筹资金等多种渠道融资集资;

第三,由以往的中央决策为主走向投融资决策的多层次,即随着国有单位投资为主走向投融资主体的多元化,国家财政拨款为主走向资金来源的多种渠道,投融资决策也由以中央决策为主转变为中央、地方、企事业单位的多层次决策;

第四,由以往的政府独家投资为主走向投融资方式的多样化。要知道,在计划经济体制下,既然以往以国有单位投资为主、财政拨款为主、中央决策为主,因此在投融资方式上,不可避免地形成了政府独家投资的方式。现在,投资主体多元化了,投资资金来源多渠道了,投融资决策分散了,于是就形成了联合投资的新格局,比如说,中央与地方、地方与地方、政府与企业、国有投资主体与非国有投资主体、中方与外方之间的联合投资方式目前已相当普遍;

第五,由以往的计划配额为主走向市场调节与计划配额并存。过去,在计划经济体制下,任何投融资主体的投融资行为能否实现取决于计划配额,即取决于计划部门所规定与下达的额度。随着投融资体制的改革,投融资体制的变化之一表现于市场调节的作用加强了。尽管目前仍然保留了计划规定与下达的额度,但额度以外的、通过市场调节的投融资行为的存在则给投融资体制带来了新的活力。

从以上五个方面的变化,可以看出这十多年来投融资体制的改革已经取得了一定的进展。大一统的投融资计划体制被打破了,各类投融资主体的积极性被调动起来了,投资资金来源的渠道拓宽了,这些无疑对80年代至90年代初我国经济的较快发展起了重要的作用。然而,投融资体制的改革依然只是迈出了最初的步

伐,目前的投融资体制带有过渡性质,它与市场经济的发展还很不适应。一个关键的问题是:投融资的风险机制尚未真正形成。

投融资体制改革的核心是让投融资主体承担投融资决策与经营的风险。投资效益低下,无效益投资难以禁止,重复建设一再出现,根本的原因在于投融资主体不承担风险。假定这个关键问题没有得到解决,从某种意义上说,投资主体多元化、投资决策分散化、投资资金来源多渠道化等等,很可能对投资规模的失控起了推波助澜的作用。因此,当前在投融资体制改革中面临的首要任务,应当是建立让投融资主体承担风险的机制。这样才能使我国的投融资走上一条与市场经济相适应的道路。张奎同志主编的这部《国家投融资体制运作新模式》把这个关键问题列入研究的重点。该书第二章“投融资体制的约束机制”和第七章“责权利结合的投融资风险机制”,对此作了详细的阐述。可以肯定地说,这是抓住了要害。

那么,怎样保证投融资体制形成风险机制呢?怎样才能使新的投融资体制正常运作并能对投资膨胀起到抑制作用呢?这涉及两方面的问题:一是投融资体制的规范化、法制化,二是有关投融资体制的宏观调控体系的建立与完善。

投融资体制的规范化、法制化是指:投融资主体的投融资活动应当在公平竞争的环境中进行;投融资行为应当有法可依,违法必究;投融资主体由于决策失误而造成的损失,应有明确的责任者,责任者所承担的法律責任也应当明确;投融资的收益的分配应当遵循法律、法规与公司章程等。如果投融资活动未能在规范化、法制化的轨道上进行,即使投资主体多元化了和决策分散了,投融资依旧与市场经济的要求不相适应。本书的第五章“国家投资公司的组建”、第六章“政策性投融资新体制”、第八章“建立规范化、法制化的投融资新体制”,集中讨论了新的投融资体制中投融资主体及其行为的规范化、法制化问题。他们在这些章节中坚持理论与实践并重,深入浅出地阐释了新的投融资体制的要点与运行原则。

有关投融资体制的宏观调控体系的建立与完善之所以重要，是与市场经济体制下分散决策等可能导致的宏观微观经济不协调有关的。正如我们所了解的，以市场经济中的投融资的各个投融资主体的分散决策作基础。在分散的投融资决策的条件下，投融资活动带有强烈的自发性，资源的流动与资源的重新组合都将在利益的驱动下进行，这样，社会总需求与社会总供给之间差距的偏大有可能出现。宏观调控的使命之一在于及时调节社会总需求与社会总供给之间的关系，避免出现过大的经济波动和过分剧烈的社会动荡，以弥补分散的投融资决策与分散的投入产出行为的不足。

就我国当前的实际情况而言，有关投融资的宏观调控尤为必要，这与我国的经济非均衡状态直接有关。我国经济的非均衡反映于这样两点：第一，市场机制还不完善，第二，企业缺乏活力。因此，在资源供给有限的条件下，怎样通过分散的投融资活动把有限资源用于社会最需要的领域，怎样在整个投融资的活动中保证资源使用效率不断提高，分散的投融资主体是解决不了这个问题的。资源供给越充分，资源的流动和重新组合越顺利，那么由分散投融资决策所导致的宏观微观经济不协调问题就越少。但即使如此，为了保证有足够的资源投入社会效益高而经济效益较低的部门，宏观调控仍是不可缺少的。何况，当前我国的资源供给不足，“瓶颈”制约严重，所以在投融资活动中，宏观调控尤其重要。任何否定市场经济体制下宏观调控的必要性的观点，都是不科学的。

虽然政府的宏观调控是不可缺少的，但在市场经济中，对投融资活动究竟采取什么方式进行调控，却有研究的必要。在计划经济体制下习惯采取的行政干预方式和计划配额方式，并不是有效控制投资规模和促进投资经济效益增长的好办法。投融资体制的改革要求与投融资有关的宏观调控体系也有相应的改革。总的改革趋势是：宏观调控应转向以间接调控为主，即政府主要运用利率、税率、汇率等调节手段来影响投融资主体的决策，同时政府在必要

的场合仍可运用行政手段来进行调控,但这只能处于次要的地位。对那些资源供给缺口较大而资源供给价格弹性又较小的产品,在一定时期内保留计划配额也是必要的,因为这是非均衡经济的要求。至于政府宏观调控的力度,则是有伸缩性的、可变的,一切依具体情况为转移。关于这些,本书第九章“强化投融资体制的宏观调控能力和手段”和第十章“健全以国家产业政策为主的投融资政策体系”,都作了充分的阐述。

最后,我想在这里探讨一下与投融资体制改革有关的宏观经济理论问题,这就是:如何看待投融资领域内的资金供给不足。为什么会提出这个问题?这是因为,在现阶段的中国,资金供给不足成为投融资活动受限制的一个有力的因素,如果这个问题不能很好地解决,不仅现有大中型企业的技术革新和进一步发展会受阻,而且处于“瓶颈”状态的基础设施部门也难以迈上新台阶,从而会使九十年代后半期的经济持续增长缺乏后劲。提高投资经济效益固然非常必要,但不容忽视的是,增加新的投资往往是提高投资经济效益的前提之一,比如说,为了提高投资经济效益,增添新的技术设备,加速管理手段现代化,加强岗位培训等等,都需要追加投资。更重要的是要保证经济持续增长,应当新建具有先进技术管理水平的新兴行业的企业、基础部门和支柱部门的企业,在这方面增加投资是必要的。那么,在资金供给不足的情况下如何筹集资金?如何把民间的资金潜力动员出来,投入社会急需的领域?金融市场在投融资方面的重要性正在于此。从静态看,国内可以用于投资的资金总量是既定的,超过了这一既定的资金总量,在没有国外资金流入的情况下,投资的资金只能以此为限。这种分析当然是有根据的。然而,从动态看,问题可能有另一种解决方式。

可支配收入分解为两部分:消费与储蓄。这里所说的消费是指现期消费支出。储蓄可以转化为投资,储蓄本身又具有延迟消费的性质。投资作为经济增长的第一推动力量,不仅可以带来新的收

入,而且投资可以吸收更多的投资,也就是可以把更多的储蓄转化为投资,把更多的现期消费支出转化为延尺的消费支出,进而转化为投资。只要人们既有消费意愿和储蓄意愿,又有较浓厚的投资兴趣或投资意愿,上述转化是有可能变为现实的。

从动态看,财富存量与收入流量之间存在着这样的关系:财富存量产生收入流量,而收入流量又形成财富存量。在分析社会可以动员的投资资金来源时,不能只注意当年的收入流量中有多少可以被用于投资,还要注意到现有的财富存量中是否也可以被用于投资。财富存量用于投资需要一个转化过程,这要根据财富存量的类别而定。例如,居民手中的外汇积蓄、黄金制品或其它易于变为现金的物品,国家拥有的土地和非生产用的房屋,企业拥有的非生产用的房屋等等,可以通过不同的途径转化为可用于投资的资金。如果我们把眼光扩大到财富存量向投资资金的可能的转化,投资的资金就不以当年的收入流量中可用于投资的部分为限。

但不管怎么说,金融市场、黄金市场、外汇市场、房地产市场都可以在新的投融资体制下发挥积极的作用。本书第十一章“尽快培育适合不同经济主体投资要求的金融市场”就这个问题作了一些探讨,并对我国金融市场与企业集资融资的前景作了预测,这些都能使读者得到启示。

总之,这是一部理论与实践并重,兼有学术性和可操作性的经济学读物,它的出版将有助于推进我国投融资体制的改革,有助于市场经济体制的建立。

厉以宁

1993.3.5 于北京大学

厉以宁同志现任全国人大常委、北京大学教授、是我国著名的经济学家

序二

张奎同志主编的《国家投融资体制运作新模式》一书,是为适应我国社会主义市场经济体制的确立,揭示我国投融资体制与市场经济的内在联系和运行规律,探索市场经济条件下适合我国国情的投融资体制,建立优化资源配置的市场机制和保持供求平衡的宏观调控体系,推进我国投融资体制的规范化和市场化而新近推出的一部力作。

张奎同志现任山西省计划委员会主任、高级经济师,山西经济管理学院兼职教授,他毕业于山西财经学院,长期从事银行和国民经济的计划管理工作,对国家宏观经济的运行、监控和管理工作非常熟悉,同时对国民经济的运行方式,管理手段等有关国家宏观经济的研究也极为深入。他既是实际工作的干家,也是理论研究的大家。勇于实践、敢于探索、勤于思考及锐意改革,求实创新的可贵精神和品质,已给我留下深刻的印象。受他的委托,审读了书稿的全部内容,我觉得此书最显著的特点在于:

第一,系统论的观点。整个国家的经济体系是一个由各行各业、各个部门组成的多层次、多要素的系统整体。国民经济的管理是一项庞大的系统工程,众多的因素交织在一起,只靠沿用传统的思维,难以分清问题的主次,只靠抓主要矛盾,也很难都有“迎刃而解”之效,尤其是在改革、开放的今天,只讲“摸着石头过河”也难以顺应激流勇进之势。现实生活中的种种问题,激发了张奎同志在近30年的工作实践中,坚持不懈地进行一些新的理论探索。他用系统整体的观点,多极、多层次的思维,解决宏观经济管理工作中的有关问题,从而收到“整体大于部分之和”的效果。如书中对国家投融资体制运作新模式的探讨,不仅从建立规范化、法制化的投融资

新体制方面进行探讨,而且也从建立责权利相结合的投融资风险机制方面进行探讨;不仅从建立投融资体制的约束机制方面进行探讨,同时也从建立投融资体制的调节机制方面进行探讨。

第二,超前性的认识。投融资问题,对于发展中国家的经济建设来讲,历来是举足轻重的,而对于正处于改革开放和经济发展关键阶段的中国来说,解决好投融资问题尤其至关重要。对此,张奎同志在主编此书过程中,阐述了许多高见,可谓高屋建瓴,提醐灌顶,这些观点具有很强的超前性。如:现在制约我国经济发展的问题,并不在于是投资拉动型,还是消费拉动型,关键是如何在理论上和实践中正确地解决好适应于时代发展的一系列问题;在固定资产投资宏观调控上,长期以来,偏重于年度投资规模,放松了在建投资总规模;在投资结构方面,偏重于投资增量调整;放松了资产存量调整;用传统方式调节投资流向失灵,不应视为坏事,勿宁说它是深化改革,发展市场经济的必然结果;各地出现的重复建设、盲目建设,是投资流向不合理的重要反映,解决的根本途径在于通过市场竞争机制,优胜劣汰;为打破资产存量凝固化格局,有必要通过生产要素市场的建立和发展来促进生产要素的合理流动;如何利用民间资本应成为必须足够重视的现实问题,应依靠加速发展金融市场来解决这一问题等。

第三,可操作的理论。迄今为止,我国已出版了大量的有关投融资方面的论著,但多是论述投融资理论的,站在实践的角度,指导投融资体制改革运行者却寥若晨星。适应我国市场经济体制运行,探索国家投融资体制运作新的模式仍是学术空白。正因如此,张奎同志萌发了编写此书的愿望,愿借此书,将多年来积累的有关国家投融资体制改革的设想全盘托出。正如张奎同志在本书中所说的:“国家投融资体制的变革和我国社会生产力的发展一样,已在曲折的道路上走过40多年艰难而又光辉的历程,其间,有过令人振奋的思想解放,也承受过难以忘却的智慧的痛苦,然而,最值

得从事这一工作的劳动者引以自豪的是,我们有机会为这门学科的发展和理论框架的重新构建,以及可操作性方略的制定铺垫一块小石。”

总之,在对我国改革实践的深刻了解和系统总结的基础上产生的这部由一系列新观点和一整套思想体系构成的著作。作为我国第一部系统建立市场经济条件下国家投融资体制运行模式理论的著作,不仅是对我国投融资体制理论研究的一大贡献,同时也是对我国改革开放和经济建设的一大贡献,我相信该书的出版一定会受到社会各界的欢迎,并对我国的改革实践起到应有的指导作用。



1994. 3. 20 于太原山西经济管理学院

目 录

导论	(1)
第一章 资源配置的市场优化机制	(18)
第一节 促进投资要素市场的形成	(21)
第二节 全面推行建设项目招标投标制	(33)
第三节 加快服务体系的确立	(36)
第二章 投融资体制的约束机制	(39)
第一节 建立我国投资管理机制的约束机制	(39)
第二节 建立我国规模经济投资约束机制	(46)
第三节 建立我国投资管理机制的融资约束机制	(52)
第三章 投融资体制的宏观调控体系	(60)
第一节 组建固定资产投资的宏观调控体系	(60)
第二节 组建长期开发银行监事会	(70)
第三节 组建国家专业投资公司监事会	(80)
第四章 投融资体制的调节机制	(88)
第一节 充分发挥银行利率的调节作用	(88)
第二节 制定严格的差别利率政策	(103)
第三节 加强税制改革,减轻财政压力	(110)

第五章 国家投资公司的组建	(123)
第一节 国家投资公司的组建.....	(123)
第二节 固定资产投资经营方式.....	(130)
第三节 资金的主要来源.....	(137)
第六章 政策性投融资新体制	(143)
第一节 国家专业投资公司.....	(143)
第二节 国家长期开发银行.....	(151)
第三节 国际工程咨询公司.....	(161)
第七章 责权利结合的投融资风险机制	(172)
第一节 建立我国投资管理机制的风险机制.....	(172)
第二节 建立我国政府投资的风险机制.....	(179)
第三节 建立我国投资主体间接融资的风险机制.....	(185)
第八章 建立规范化、法制化的投融资新体制	(192)
第一节 建立对投资决策失误进行法律追究的机 制.....	(193)
第二节 合资建设项目推行法人持股的股份制.....	(197)
第三节 深化投融资体制改革,尽快制定与市场 经济体制相适应的投融资法规.....	(204)
第九章 强化投融资体制的宏观调控能力和手段	(217)
第一节 建立投资总规模源头控制制度.....	(217)
第二节 建立控制信贷总规模投资总量制度.....	(222)
第三节 建立地区适度投资规模指标体系.....	(230)

第十章 健全以国家产业政策为主的投融资政策体系	(235)
第一节 国家产业政策的制定	(235)
第二节 我国重点产业发展序列探索	(250)
第三节 投资方向的实现途径	(267)
第十一章 尽快培育适合不同经济主体融资要求的金融市场	(280)
第一节 金融市场的形成与功能	(280)
第二节 金融市场的主要内容	(286)
第三节 金融市场与企业融资	(302)
第十二章 国家投融资机制管理与运行的历程及展望	(313)
第一节 建国四十多年来我国投融资的伟大成就	(313)
第二节 曲折发展的国家投融资管理体系	(321)
第三节 塑造适应我国市场经济要求的投融资机制	(342)
附录	(349)
1. 主要参考文献	(349)
2. 编委及撰稿人员	(351)
后记	(352)