



深化投融资体制改革研究

主编 韩英杰 谭恩河 邓从国

国家社会科学基金资助研究项目



经济科学出版社

国家社会科学基金资助研

深化投融资体制改革研究

主编 韩英杰 谭恩河 邓从国

经济科学出版社

责任编辑:闫建平

责任校对:马金玉

版式设计:代小卫

技术编辑:董永亭

深化投融资体制改革研究

主编 韩英杰 谭恩河 邓从国

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址:北京海淀区万泉河路 66 号 邮编:100086

总编室电话:62541886 发行部电话:62568485

网址:www.esp.com.cn

电子邮件:esp@public2.east.net.cn

中国铁道出版社印刷厂印刷

河北三佳集团装订厂装订

850×1168 32 开 13.5 印张 335000 字

2000 年 6 月第一版 2000 年 6 月第一次印刷

印数:0001—5100 册

ISBN 7-5058-2222-5/F·1614 定价:26.00 元

(图书出现印装问题,本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

序

投融资体制改革是经济体制改革的重要组成部分。投融资体制改革不仅关系到投资领域的一系列改革,而且同国有企业改革和宏观调控体系的完善有密切的关系。改革开放以来,投融资体制改革取得了重要进展,但距社会主义市场经济体制对投融资体制的要求还差得很远,加快投融资体制改革仍是一项紧迫的任务。投融资体制是一种跨部门的综合性体制,其中包含着许多错综复杂的关系,改革的难度很大,因此,投融资体制改革又是一项艰巨的任务,需要各方面做出艰苦的努力。

目前我国系统地研究投融资体制改革的著述尚少,韩英杰、谭恩河和邓从国同志主编的《深化投融资体制改革研究》一书的出版,很有现实意义。作者是一批资深的学者和优秀的业务骨干。该书是一本有分量的研究投融资体制改革的专著,值得一读。我觉得该书有以下优点:第一,内容比较全面。该书的一部分文章侧重从总体上对投融资体制改革进行了分析,另一部分文章又侧重从不同的角度、从各个侧面对投融资体制改革进行了分析,全书涵盖了投融资体制改革的各个方面;第二,分析比较深入。作者对许多问题都进行了比较深入的分析,比如,在固定资产投资总量调控、项目审批、投资主体、商业银行投资贷款、政府投资范围、产业投资基金和创业资本产业等问题上都有比较深刻的见解;第三,重视政府投资。在社会主义市场经济体系下,市场将对资源配置起基础性作用,但政府投资仍然占有重要地位,没有一定规模的政府投资,就没有强有力的宏观调控。近年来学术界对政府投资的研

究有所忽视,本书用了较大的篇幅研究政府投资,值得称赞;第四,注重研究实际。本书侧重理论探讨,但探讨是在联系实际中进行的,许多对策性研究和建议很有针对性,对实际工作有重要参考价值。该书还有许多优点,不再一一列举。

我国的投融资体制改革正处在攻坚的阶段。《深化投融资体制改革研究》一书的出版,为加快投融资体制改革提供了重要的舆论支持。希望各方专家学者继续与投融资战线上的同志共同研究投融资体制中的问题,以推动投融资体制改革的不断深入。

丁先觉

1999年12月12日

国家社科规划·基金资助课题立项通知书

韩英杰同志：

经学科评审小组评议，全国哲学社会科学规划领导小组审批，你申报的96年度基金课题关于完善投融资体制的研究，已获准立项，批准号96BJB017，项目类别一般项目。

（略）

全国哲学社会科学规划办公室

1996年5月17日

抄送：课题组负责人所在单位

前 言

投融资是制约整个国民经济发展的的重要因素。改革开放以来,投融资体制改革取得了重要进展。但是,由于在计划经济体制下投融资领域是指令性计划管理和行政干预最强的领域,同时又由于投融资体制改革涉及到众多的部门、地区和单位,包含着许多复杂的关系,要触动各方面的利益,改革的难度很大,所以,投融资体制改革又是经济体制改革中一个比较滞后的领域。加快投融资体制改革是一项艰巨而又紧迫的任务。为了从舆论上支持加快投融资体制改革,我们编著了《深化投融资体制改革研究》一书。

1996年中国人民大学韩英杰教授主持国家社会科学基金研究项目“关于完善投融资体制的研究”课题的研究工作,中国人民大学及国家计委、河南省财政厅等单位的学者和业务骨干共同参加。1997年11月中国人民大学科研处、河南省财政厅和课题组在济源市召开了完善投融资体制改革研讨会。会议收到了课题组及有关单位提交的一批研究投融资体制改革的论文。

本书是在济源研讨会的基础上编著的,其中,一部分文章是由会议论文修改而成,另一部分文章是会后请有关同志撰写,可以说,本书是“关于完善投融资体制的研究”课题研究成果的进一步拓展和深化。

在我国投融资一词用得很广,本书不是研究广义的投融资,而主要是研究投融资中的核心内容即固定资产投资。固定资产投资又包括两类内容:一类内容是与固定资产投资相联系的资金运作方面的问题,如投资主体、投资范围、投资来源、融资渠道等;

另一类内容是施工管理方面的问题,如工程招标、工程监理等。从完成固定资产投资的全过程来看,两类内容都是重要的,但从国民经济宏观管理的角度看,前一类内容更为重要。本书主要是研究前一类内容,即主要研究与固定资产投资相联系的资金运作方面的问题。

本书是一本论文集形式的专著,全书按一定的内在联系进行编排。第一章是在济源研讨会的基础上由韩英杰同志执笔撰写的一份“关于完善投融资体制的研究”课题组的综合性研究报告,第二章至第七章是从总体上对固定资产投融资体制改革所作的分析,第八章至第二十五章是从不同的角度对固定资产投融资问题所作的分析,最后一章是肖炎舜同志为济源研讨会写的纪要。本书不是教材,全书的内容都带有探索的性质,因此,在主要观点基本一致的前提下,保持了各篇文章的独立性,统编中没有把所有的观点和资料作硬性统一,以尽量反映作者的原意。

固定资产投融资体制改革是一个非常复杂的问题,加之我们的水平所限,书中的缺点和错误在所难免,欢迎广大读者批评指正。

编 者

1999年10月10日

目 录

第一章	关于完善投融资体制的研究报告	1
第二章	我国投融资体制改革回顾	27
第三章	关于传统投资体制的分析	62
第四章	投融资体制改革要有新的突破	79
第五章	固定资产投资宏观调控改革 ——由直接控制向间接调控转变	90
第六章	建立适合中国国情的投融资体制	98
第七章	深化投融资管理体制改革的构想	111
第八章	政府投资若干问题研究	126
第九章	建立统一的政府投资体系	186
第十章	财政建设资金规模与结构的分析及若干 政策建议	197
第十一章	当前国债投资的分析及有关政策建议	208
第十二章	我国应进一步完善政策性金融体系	218
第十三章	国家开发银行建立政策性银行筹资机制 的探索	240
第十四章	国有商业银行固定资产贷款的几个问题	247
第十五章	关于我国企业集团财务公司的发展前景	255
第十六章	改善国有企业资产负债结构的思考	277
第十七章	关于我国股份制改革若干问题的分析	296
第十八章	关于中小型企业改制的几个问题	312

第十九章	关于城市基础设施建设资金来源问题的探讨	318
第二十章	构架创业投资体制培育创业资本产业为可持续 发展奠定坚实基础	336
第二十一章	建立健全风险投资体制发展我国高技术	348
第二十二章	关于文化领域投融资体制改革的若干问题	367
第二十三章	完善我国利用外资管理体制研究	374
第二十四章	提高我国利用世界银行贷款的管理水平	394
第二十五章	关于基本建设财务制度改革的几个问题	405
第二十六章	完善投融资体制研讨会在济源召开	416

第一章 关于完善投融资体制的研究报告

投融资既涉及宏观经济又涉及微观经济,是制约整个国民经济发展的重要因素。改革开放以来,投资体制改革取得了重要进展,但是,总的讲,投资体制改革是经济体制改革中一个比较滞后的领域。因此,在深化经济体制改革中,必须把改革投资体制作为一个重要问题进行研究。

在我国的经济管理中,通常讲的投资一般指固定资产投资。本课题所研究的对象也专指固定资产投资以及与之联系的融资,即固定资产投融资的体制问题。

固定资产投融资体制实际上包括了两类内容,一类内容主要是属于资金方面的问题,包括投资主体、投资范围、投资来源、融资渠道以及对资金的宏观管理问题等。另一类内容主要是施工方面的问题,包括甲乙双方关系问题、招标问题、工程监理问题等。从完成投资的全过程来看,两类内容都是重要的。但从国民经济的宏观管理来讲,从优化投资结构来讲,前一类内容更为重要。本研究报告,主要是对前一类内容的研究,并侧重对策和宏观方面的研究。

一、改革投资总量调控方法

在计划经济体制下,国家对投资总量的管理主要依靠行政办法,也就是把投资规模作为指令性计划分别下达到各个部门和地

区,各部门和各地地区的实际投资不得超过下达的投资规模。

投资规模是制约货币投放从而制约总需求的重要因素,同时也是推动国民经济发展的重要因素。投资规模在整个经济管理中具有特别重要的地位,在以往的投资管理中,特别强调对投资规模的控制,是可以理解的。

但是,随着计划经济体制向市场经济体制的转变,过死的投资规模调控方法的积极作用越来越小,因为:①过死的规模调控方法必然是一刀切的方法,而一刀切的方法不利于企业随着市场变化及时调整投资。②实际的投资规模同计划中的投资规模往往差距很大,这也削弱了投资规模计划的严肃性,人们也就越来越不重视投资的规模计划。③以往,投资规模的管理对象,主要限于全民单位。在所有制结构已经有了很大变化的情况下,用计划控制投资规模的效果也就越来越差。④最主要的是,以往,对投资规模的管理是同国家对人、财、物的集中管理相互配合的。在新的体制下,国家基本上不再集中管理人力、物力,集中管理财力的程度也有很大变化。在这种情况下,孤立地用行政办法控制投资规模,其效果必然是越来越差。就算是投资规模计划本身比较符合实际,实际执行中也缺乏有力的保证措施。可见,对于主要用行政办法调控投资规模的办法必须进行根本性的改革,带指令性的投资规模指标应当取消,而代之以预测和监测性质的投资总量指标。

投资总量在经济生活中的重要地位是一种客观存在。就是在西方的市场经济国家,实际上也存在一个对投资总量的调控问题,不过,其调控方法主要是经济方法,而非行政办法。所以,在我国新的投融资体制中,不是完全取消对投资总量的调控,而是改革调控投资总量的方法。投资规模作为指令性计划指标被取消之后,作为宏观调控目标的投资总量仍然要保留。作为宏观调控目标的投资总量,由中央掌握,并由中央进行预测和监测,不必再下达到各部门和各地区,至于投资总量作为宏观调控目标的实现,则主要

是通过经济的办法,也就是主要通过货币政策以及货币政策同财政政策的协调来实现,在传统体制下,由于人财物的管理都是围绕着指令性计划来运作,再加上投资领域的行政干预比较大,因此,在很大程度上形成了一个投资规模对货币供应的倒逼机制。随着计划管理体制的根本性变化,投资对货币供应的倒逼机制正在逐步减弱。同时,随着经济体制和金融体制改革,货币政策的独立地位越来越大,中央银行在调控货币供应中的独立作用也越来越大。从长远来看,对于投资总量的调控,应主要通过货币政策以及货币政策同财政政策的协调来进行。

二、改革投资项目的管理方法

在计划经济体制下,指令性的计划管理从宏观一直延伸到微观。在固定资产投资领域,用行政办法控制投资规模和用行政办法审批投资项目是互相联系的。一方面,通过控制投资规模,从总体上控制投资项目的数量;另一方面,又通过控制具体项目,实现控制投资规模的总体目标并调控投资结构。所以,在计划经济体制下,通过行政办法审批项目,对于控制投资规模以及改善投资结构确实起到过积极的作用。

在计划经济体制下,行政性审批项目所以能够起到积极的作用,这同国家集中管理人财物有很大关系。在计划经济体制向市场经济体制过渡中,国家不再集中管理人力和物力。集中管理的财力也相对缩小。这样,行政性审批项目就更带有纯行政干预的性质。于是,其积极作用越来越小,消极作用越来越大。地方和单位的财权扩大之后,投资的冲动一直是强劲的。在这种情况下单纯依靠行政干预审批项目,实际上很难起到真正把关的作用。表面上看,层层把关,很严格;实际上随意性很大,许多项目的所谓可行性研究报告,成了可批性研究报告。改革开放以来,确实建成了

一大批效益好的项目,但是,也确实有许多新建的项目是失败的项目或重复建设的项目。可是这些项目又是经过各级政府批出来的,是用几十个图章盖出来的,本想通过审批项目达到控制投资规模和改善投资结构,实际上很难达到。

市场经济体制的一个基本要求是让市场在资源配置中起基础性作用,而传统的审批项目的办法越来越成为一种纯行政干预的办法,负面效应越来越大,因此,从原则讲,传统的行政性审批项目的办法应予取消(从环境保护和城市规划角度进行的审批除外),这是构建新的投融资体制中的一个关键性问题。考虑到目前各个单位特别是国有单位的自我约束机制还很不健全,为了避免一下子全部取消项目审批,可能助长单位特别是国有单位投资的盲目性,取消项目审批应分步进行。较小的项目先取消,较大的项目后取消;竞争性项目先取消,非竞争性项目后取消;政府的直接投资项目和特殊项目应保留行政性审批。为了便于国家对新建项目的监控,可以考虑建立新上项目的备案制度,但绝不能把备案搞成变相的审批。多数投资项目的行政性审批办法取消之后,国家对于投资结构的宏观调控,除了产业政策的引导以外,主要依靠经济的办法予以诱导,也即主要通过资金的运作进行诱导。

三、界定产权明确投资主体

在投资领域,特别是在国有投资领域,投资主体不明确是投融资体制改革滞后的重要原因。

投资主体应理解为投资而形成的资产的所有者,就固定资产投资来讲,投资主体应当是新购建固定资产的所有者。与此相联系,投资主体必须是投资的提供者,即出资者,同时也必须是借入资金还本付息的承担者。投资主体既然是投资的提供者和资产的所有者,也理应是投资的决策者、投资风险的承担者和投资收益的

获得者。所以,一个完整的投资主体,应当是所有者、出资者、决策者、担险者和收益者这五种功能的统一体。五种功能互为条件,不能短缺,也不能割裂。在实际的投资活动中,投资主体的五种功能被割裂的情况很多。最突出的问题是决策者既不是出资者,也不承担风险。建设时都想伸手,出了问题又找不到主儿。所以,在构建新的投融资体制时,必须首先明确投资主体。

明确投资主体,在非国有经济比较容易,在国有经济反而不容易。原因是,以往国有经济的产权界定不清,国有资产的管理体制也没有理顺,所以,研究国有经济中的投资主体,必须同研究国有经济的产权界定和国有资产的管理体制结合起来。在国有资产管理体制改革讨论中,比较一致的看法是,除了作为国家机关的国有资产管理之外,必须设置国有资产的经营机构。由国有资产经营机构代表国家执行所有者的职能。这种国有资产经营公司,可以单独组建,也可以由国家授权大的企业集团承担。

在国有经济领域,一个完整的投资主体,不能由政府机关来承担,否则无法实现政企分开。同样,一个完整的投资主体也不是任何一个基层企业都能承担,因为并不是任何一个基层企业都具有国有资产管理的职能。国有资产经营公司下属的全资国有企业和控股企业,可以在国有资产经营公司授权下执行一定的投资主体的功能。

在社会产品和国民收入的分配过程中,政府是一个重要的分配主体。在国有经济领域,从资金的来源来讲,政府无疑是重要的资金提供者,一般情况是,政府把资金提供给国有资产经营公司。这样,同样一笔资金要先后经过政府和国有资产经营公司,如果认为凡经手者都是投资主体,那政府、国有资产经营公司都可以成为同一个投资项目的投资主体。都是主体,也就等于都不是主体,所以,为了合理界定产权,明确投资主体,必须将完整意义上讲的投资主体定位在国有资产经营公司(包括国家授权经营国有资产的

企业集团)。

作为投资主体的国有资产经营公司,从其资金(资本金)的来源讲,有两类:一类来自政府,一类来自基层企业。来自政府的资金,包括国家预算的拨款,也包括一部分带有准预算性质的预算外资金。来自基层企业的资金,包括企业的税后利润、折旧基金和其他能构成资本金的资金。从国有经济的最终所有权来讲,两类资金来源均属国有。但是,从资金管理,特别是资金的宏观调控来讲,两类资金来源又有原则的区别。来自政府的资金是政府可以直接分配的资金,在宏观调控中具有特别的重要性,而来自企业的资金不能直接成为政府调用的财力。所以,把国有资产经营公司统一掌握的投资,再按来源区分为政府投资和企业投资是必要的。如果不是从完整的意义上讲投资主体,而只是从资金来源意义上讲投资主体,讲政府是投资主体,或讲企业是投资主体,也是可以的。

在国有经济领域,界定产权和明确投资主体还涉及到中央和地方的关系问题。来自政府的投资,其中一部分,在没有转拨国有资产经营公司之前,是先在各级政府之间进行分配的。因此,政府投资又分为中央政府投资和地方政府投资,地方政府投资又分为省(市)、地(市)和县(市)政府的投资。按目前的政策,一切国有企业,不分大小,均由国家(国务院)统一所有,各级政府分级监管。但是,国有企业的这种分级,决不只是行政管理上的一种分工,而是包含着重要的物质利益关系。在国有经济领域,在中央与地方之间以及各级地方之间,有一个“你”“我”界限问题。

四、按市场经济要求划定投资范围

合理划定政府投资的范围是构建新的投融资体制中的关键问题之一。目前我国在研究如何划定投资范围时,应坚持这样一条

原则,即尽量减少政府投资的范围,因为:①在市场经济体制下,市场在资源配置中起基础性作用。凡是市场配置资源的领域,政府就不要投资或减少投资。在许多领域,政府投资和非政府投资的界限是相对的。政府投资和非政府投资的划分,在不同的国家不一样,在同一国家的不同时期也不一样。根据国内外的经验来看,在政府投资和非政府投资都可以介入的投资项目上,一般讲,非政府投资的投资效果要好一些。减少政府投资反而有利于提高投资效果。②政府投资的资金来源是财政资金。在我国,由于种种原因,长期积累起来的财政困难,很难在短期内有太大的变化。财政能够投入固定资产投资的资金是有限的。这样,如果政府投资包揽的范围太广,反而不利于以较少的资金保重点建设。尽量减少政府投资的范围,既是市场经济体制的要求,也是当前我国财政状况所决定的。

前些年,为了研究投资的范围问题,有些同志曾经提出了一个把投资项目划分为三类的方法,即把全部投资项目分为竞争性投资项目、基础性投资项目和公益性投资项目,并提出,竞争性项目由企业投资,基础性项目主要由政府投资,公益性项目完全由政府投资。应当讲,这种划分投资范围的方法,在推动我国传统的投资体制向新的投资体制的转变中是起了积极作用的,在学术界和经济管理中已经产生很大影响。但是,仔细分析,这种分类方法有很大的不足。因为,把投资项目分三类的划分方法,在三类项目之间存在很多的交叉。另外,这种划分方法,虽然注意到了减少政府投资的问题,但实际上要求政府承担的投资范围,仍然过大。因此,除了把投资项目分为竞争性投资项目、基础性投资项目和公益性投资项目以外,还应当有关于投资项目分类的其他方法。

从国家对投资的宏观管理来讲,最重要的是把投资分为两类,即政府投资和非政府投资。尽管在市场经济体制下,市场在资源配置中起基础性的作用,但有些领域还必须由政府投资。政府投