

新时期政府工作
研究系列丛书

国家行政学院教务部组织编写

中国投资体制改革



ZHONG GUO
TOU ZI TI ZHI GAI GE

○改革出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国投资体制改革/国家行政学院编. - 北京:改革出版社, 1997. 1

ISBN 7-80072-958-3

I. 中… II. 国… III. 投资-经济体制改革-中国
IV. F 832.48

中国版本图书馆 CIP 数据核字(97)第 00402 号

中国投资体制改革

国家行政学院 编

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

中国铁道出版社印刷厂印刷

新华书店经销

1997 年 2 月第 1 版 1997 年 2 月第 1 次印刷

850×1168 1/32 10.875 印张 290 千字

印数:4000 册

ISBN7-80072-958-3/F·575

定价:18.00 元

前 言

国家行政学院是为了适应国家改革开放、建立社会主义市场经济体制、推行国家公务员制度需要而开办的培训国家高中级公务员、造就现代行政管理人才的新型学校。1993年10月正式成立以来,遵照国务院领导同志关于要以邓小平同志建设有中国特色社会主义理论和建设社会主义市场经济体制为主线,围绕政府职能转变和政府工作需要开展教学活动的指示和要求,为探索我国公务员培训模式和行政学院的办学特色,边建设、边办学,先后举办了多种类型的培训班、研究班,并积累了初步的经验。

省部级领导干部专题研究班是国家行政学院实施高级公务员培训的一个重要班次,是贯彻党中央、国务院对行政学院办学的指示,实施高中级国家公务员培训的有益尝试。从1995年开班以来,已经举办了五期。有关部委的领导同志和专家在这些班上讲课,参加研讨,国务院领导同志同学员座谈,听取大家的学习心得并进行总结。这种教学方式很受欢迎,收到了较好的效果。“新时期政府工作研究”系列丛书就是省部级干部专题研究班教学和研究成果的结晶。国家行政学院举办省部级干部专题研究班主要体现了以下五个特点:

第一,紧密结合国家改革开放和建立社会主义市场经济体制的需要,围绕政府关心的问题选择研究课题。不仅体现了公务员培训要理论联系实际、按需施教的原则,而且可以对政府的现实工作起到积极配合和参谋咨询的作用。

第二,教学内容有较强的针对性,并重视安排相应的理论教学。既有党和政府关于深化改革的重大方针、原则,又有基本理论知识;既有宏观情况,也有微观管理问题,对学员了解、掌握中央的改革思路和基本政策,提高理论、政策水平,有针对性地做好本地区、本部门的工作很有帮助。

第三,与政府主管业务部门联合办学,举办省部级领导干部研究班,旨在结合政府工作中某个方面、某个领域的问题,进行专题学习和研究,直接为政府工作服务。依托政府业务主管部门,采取联合办班形式,是办好研究班的重要途径。这不仅促进理论与实践的结合,也有利于政府部门进一步改进工作,实践证明,与政府部门联合办学应成为国家行政学院办学的重要特色。

第四,聘请部委领导同志任教,国务院领导同志与学员座谈。国家行政学院的师资是专兼结合的、以兼为主。由部委领导同志和有关的专家学者授课,从根本上改变了从理论到理论的办学模式。部委领导同志在长期工作实践中积累了丰富的经验,又有较高的理论修养,因此每个专题讲授都达到相当的高度和深度,既有理论,又有实践,也有方法。特别是国务院领导同志与学员座谈,直接听取大家的意见和建议,有针对性地讲一讲,对启发大家的思路很有帮助,同时也扩大了社会影响。

第五,教学方式生动活泼,注重办学效果。办好省部级领导干部专题研究班,关键是在学习理论、政策的基础上,联系实际搞好研讨。研究班采取讲授与研讨相结合,以研讨为主的教学方法,把学员参与贯穿于教学的全过程。一是通过课堂提问、答疑,加强教员与学员之间的沟通与交流;二是引导学员围绕重点、难点问题,从宏观上、政策上开展讨论,集思广益;三是组织学员撰写心得体会,并在大会进行交流,通过学习和研讨,每位学员都结合本地区、本部门实际,写出有理论、有实际、有分析、有建议的学习体会和政策建议,取得了明显的效果。

国家行政学院开办省部级干部专题研究班,还仅仅是个开端,所取得的成果和经验也是初步的。随着学院正式建成开学,这个班将作为相对固定的班次长期办下去。我们将不断总结经验,提高教学质量,努力把省部级干部专题研究班办出特色。希望“新时期政府工作研究”系列丛书能引起研究班学员、政府部门及有关方面的兴趣,共同关心和支持国家行政学院的培训教学工作。

国家行政学院常务副院长 桂世镛

一九九七年一月十六日

目 录

领导讲话

- 邹家华副总理在省部级领导干部“深化投资体制改革”
专题研究班座谈会上的重要讲话 (3)
- 李贵鲜同志在省部级领导干部“深化投资体制改革”
专题研究班开学典礼上的讲话 (6)

讲授专题

- 第一讲：按照建立社会主义市场经济体制的总体目标，
进一步深化投资体制改革
..... 国家计委副主任 郭树言 (13)
- 第二讲：银行在固定资产投资中的宏观调控作用
..... 中国人民银行副行长 朱小华 (50)
- 第三讲：投资性能及对经济运行的影响
..... 国家计委投资研究所所长、教授 田江海 (60)
- 第四讲：深化投资体制改革，加大技改投资力度
..... 国家经贸委副主任 徐鹏航 (78)
- 第五讲：工程咨询在投资建设中的作用
..... 中国国际工程咨询公司总经理 石启荣 (104)
- 第六讲：固定资产投资中利用外资的渠道和方式
..... 国家计委副主任 甘子玉 (120)
- 第七讲：关于“九五”计划和 2010 年远景目标的基本
思路和框架 国家计委主任 陈锦华 (124)

政策建议

- 不断调整和完善产业政策，加强计划、资金和资产经营管理
..... 海南省委副书记、常务副省长 汪啸风 (143)
- 统一思想，加快投资体制改革步伐

.....	河南省副省长	张洪华	(149)
加强和改善固定资产投资宏观调控 促进地区经济发展			
.....	四川省副省长	马 麟	(156)
加强和改善固定资产投资的宏观调控			
.....	广东省委常委、副省长	张高丽	(162)
深化投资体制改革是促进资源输出省区与全国经济协调、 健康发展的有效途径			
.....	山西省副省长	纪磐芳	(168)
加大固定资产投资宏观调控力度 完善投资市场服务体系			
.....	河北省副省长	何少存	(174)
加快投资体制改革步伐 强化投资宏观调控			
.....	贵州省副省长	姚继元	(179)
深化投资体制改革的关键在于建立投资风险约束机制和 宏观调控体系			
.....	广西壮族自治区副主席	刘 洪	(183)
加强固定资产投资的宏观调控 促进中西部地区经济发展			
.....	甘肃省常务副省长	郭 琨	(189)
要建立与社会主义市场经济体制相适应的投资体制			
.....	山东省省长助理、计委主任	林书香	(196)
深化投资体制改革 优化经济结构			
.....	安徽省省长助理、计委主任	黄岳忠	(203)
深化投资体制改革要区别对待, 分类实施			
.....	黑龙江省政府副秘书长	曹亚范	(209)
深化投资体制改革是加快铁路发展的巨大动力			
.....	铁道部副部长	孙永福	(217)
关于深化投资体制改革的几点看法			
.....	煤炭工业部副部长	张宝明	(225)
关于深化交通投资体制改革的几点看法			
.....	交通部副部长	李居昌	(233)
关于电力投资体制改革的回顾与深化改革的建议			

..... 电力工业部副部长	赵希正 (242)
尽快建立适应市场经济发展的投资体制, 促进林业	
发展再上新台阶	林业部副部长 李育才 (253)
加快投资体制改革步伐 提高经济增长的质量和效益	
..... 国家经贸委	朱 蕤 (261)
加强固定资产投资审计 不断深化投资体制改革	
..... 国家审计署副署长	郑 力 (264)
投资总量必须与社会信用总量相适应	
..... 中国人民银行行长助理	陈耀先 (269)
关于深化技术改造贷款管理体制改革的几点意见	
..... 中国工商银行副行长	刘廷焕 (277)
当前举债筹集建设资金要慎重	
..... 中国人民建设银行副行长	苏文川 (282)
建立投资风险约束机制是投资体制改革的紧迫任务	
..... 国家开发银行总稽核师	徐荣初 (284)
必须加强和改善固定资产投资的宏观调控	
..... 济南市委常委、副市长	徐华东 (293)
对提高投资效益问题的思考	成都市副市长 孙家驷 (297)
深化投资体制改革的几点体会	南京市副市长 肖调禄 (302)
关于加强和改善投资宏观调控的几点建议	
..... 长春市副市长	刚占标 (307)
投资体制改革必须与企业制度改革配套实施	
..... 兵器工业总公司副总经理	马之庚 (311)
统一思想 提高认识 狠抓落实 加快投资体制改革	
的步伐	中国石化总公司副总经理 王基铭 (317)
改善宏观调控, 加强微观管理, 提高投资效益	
..... 中国石油天然气总公司副总经理	周永康 (325)
对投资和投资体制改革的看法	

..... 中国有色金属工业总公司副总经理 张 健 (329)

关于建立投资风险约束机制问题的思考

..... 中国国际信托投资公司副总经理 黄寄春 (332)

领导讲话

邹家华副总理在省部级领导干部 “深化投资体制改革”专题研究班 座谈会上的重要讲话

1995年7月28日

1995年7月28日下午,国务院副总理邹家华同志在国务委员、国家行政学院院长李贵鲜同志陪同下,看望了“深化投资体制改革”专题研究班的全体学员,并和大家一起座谈讨论。

邹家华副总理在听取了汇报和发言后作了重要讲话。他主要讲了三个问题:

一、关于计划问题

当前,国家和各地区都在编制“九五”计划。搞好一个五年计划,必须注意瞻前顾后考虑三个方面,一是客观分析前期生产力在即期能发挥多少作用,这是一个现实基础。要看已经形成生产力的有利条件,也要看到其中的不利因素和存在的问题。要把解决这些问题和进行改善的措施纳入计划,否则会对经济发展起制约作用。二是实事求是地确定即期应完成的任务,也就是“九五”应达到的目标。三是深入考虑对后期发展的影响,为以后需要完成的任务作必要的准备,否则不能保持经济发展的连续性。全面考虑这三个方面,才能编制出一个好的五年计划。顺便说一句,对计划经济怎样看?应当用历史唯物主义的观点来认识,正如党的十四大报告所指出的计划经济在我国经济发展的历史中曾经发挥了重要的积极作用,但随着经济规模不断扩大,经济现象日益复杂,它越来越不能适应经济发展的要求了,因此必须改革。然而,实践证明的一些行之有效的好东西,如能够集中力量办大事等等,应当在确立体制中予以继承发扬。

二、关于速度问题

经济发展速度快和慢到底怎么看?从中央到地方,从干部到老

百姓,都希望经济发展快一些,尽快改变落后面貌,这种建设社会主义国家的积极性,是非常珍贵的。我赞成江总书记讲的,对这种积极性一要保护,二要引导,三要发挥。这三句话是一个整体,不能分割。同时应该认识到,经济发展不仅仅有积极性就够了,还要符合经济发展的规律,我们总结了几十年的经验,提出持续、快速、健康的发展,这三句话也是一个整体,不能只讲快速,不讲持续发展、健康发展。现在的问题,就在于要把积极性引导到符合经济规律要求的轨道上来。我们必须自觉地学习、掌握和运用经济规律。特别是在由计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨的过程中,更需要不断学习、不断掌握我们不熟悉的、国外也没有现成经验的社会主义市场经济体制运行规律和经济发展规律。我们提出要实行社会主义市场经济,社会主义四个字不能丢,一是公有制,二是共同富裕,这两条决不能动摇,这是我们区别于资本主义市场经济的最根本的所在。

现在我们已经认识到,速度问题慢了固然不好,但也不是越快越好,应该有一个合理的界限,这个界限就是不出现通货膨胀或过高的通货膨胀。高通胀对经济发展肯定不利,通胀率可以作为速度快慢的一个界限。

三、关于投资问题

投资在经济发展中具有重要地位和作用,无论是外延和内涵扩大生产,都需要投资;由粗放经营为主向集约经营转变,也需要在投资活动上作出努力。应当说,投资是推动经济增长的重要动力。正因为这样,我们必须高度重视做好投资工作。现在的问题是多年延续下来的,投资规模过大,结构不合理,效益不高。几十年投资体制的多次变革没有解决好这些问题。因此,深化投资体制改革,要实现的目的可以归纳为四句话:总量要适度,结构要合理,重点要保证,效益要提高。

1. 总量要适度。投资规模过大不行,但多大为好,用什么作投资,理论上还在进行研究、讨论。现在常用投资率指标,经验数据是

超过 30% 可能会出现过高的通胀。前两年远远超过了界限,确实过高了。当然这是全面而言的,各个地区不能简单套用这个投资率。特别要提出,总量适度不仅要看年度的投资规模,还要看在建总规模,根据我国经验,大体与年度规模比例为 1 比 3 较适宜,当然,各行业也有区别。这两个规模合适了,适度的总量目标就可以实现。

2. 结构要合理。投资问题的一个重大问题是投资结构失调。要注意两种结构,一种是大部分地区共性的结构问题,如农业、水利、电力、交通、通讯等,另一种是地区性的特殊结构。现在讲调整结构要求更多地考虑共性的结构,也就是要把农业和一些“瓶颈”基础设施搞上去。当然,从中央看还要考虑地区布局政策,“九五”计划特别注意强调了加快中西部地区发展的问题。

3. 重点要保证。这与调整结构紧密相关,重点建设上不去,一般项目搞得再多也无法发挥效益。重点建设的布局,要兼顾东中西部地区、南北地区的协调发展,还要处理好长线与短线的关系,截长补短。

4. 效益要提高。投资效益差对整个经济发展是个严重的制约因素。讲求投资效益不能等项目建完了再考虑,必须在项目筹划时就讲效益。投资体制改革要建立风险约束机制,也是要求投资者切实讲求投资效益。

投资体制改革要有利于解决上述四个问题。从现实情况看,大家反映最多的是资金问题。各地区已经铺开的项目,准备开工的项目和正在上报的项目非常多,需要的投资资金规模非常大,作为一种意向和思路都可以,但在具体实施时,就必须研究每个项目的合理性、科学性、必要性、紧迫性,按项目的轻重缓急进行排队,然后根据资金可能,确定开工项目,决不留缺口。集中力量打歼灭战。干一个就要干成一个。这是一条老经验,在新的历史时期,仍然应作为投资建设工作的重要指导方针。

李贵鲜同志在省部级领导干部 “深化投资体制改革”专题研究班 开学典礼上的讲话

1995 年 7 月 20 日

同志们：

国家行政学院是培训高中级国家公务员的学校。1987 年开始筹建，袁宝华、赵东宛同志先后担任筹建领导小组的组长。1993 年党中央、国务院批准学院正式成立，目前领导班子已配齐，主要精力是抓基建，同时也开办一些试验性的培训班。现在基建主要工程框架都起来了，有的工程近期就能竣工交付使用，预计明年下半年一期工程将全面建成。按照今天学院教学工作安排，经李鹏同志、锦涛同志批准，计划举办三期省部级领导干部专题研究班。前面已办了两期，一期是与外经贸部联合举办的“利用外资”专题研究班；一期是与中组部、人事部共同举办的“推行国家公务员制度”研修班。这是第三期，与国家计委联合举办的“深化投资体制改革”研究班。下面，我主要讲两点意见：

一、为什么要办这个班

这期研究班，经过充分调查研究，并与国家计委等有关部门多次商讨，选定“深化投资体制改革”这个专题，主要出于以下几个方面的考虑：

第一，深化投资体制改革，是建立社会主义市场经济体制的重要内容。党的十四届三中全会决定，确立了社会主义市场经济体制的基本框架。一年多来，在党中央、国务院领导下，进行了财税、金融、外汇、外贸、投资、价格和流通体制等方面的重大改革，迈出了决定性的一步。但是，投资体制改革是一项复杂的系统工程，还有许多问题要进一步研究和探讨。特别是有些问题是长期以来一直在研究的难

点问题,还没有找到准确的答案。如投资规模问题,究竟多大为好,到底占国民生产总值或国民收入多大比例,各方面意见尚不一致。由于投资规模与价格水平、经济建设速度、通货膨胀等都有紧蹙的联系,所以投资规模的确定是一个很重要的指标。当然,像过去那样按照指令性计划来确定投资规模显然是不行的,搞了多年的指令性计划也未能控制住;完全按照指导性计划也不行。在社会主义市场经济条件下究竟怎样解决,值得我们很好研究。

第二,随着社会主义市场经济体制的逐步建立,我国的投资体制正处于转轨时期,投资领域出现了许多新的情况、新的问题。过去搞计划经济是中央计划,国家拿钱,企业使用。十多年来,投资体制进行了多项改革,项目的审批权限逐年下放,变成了多渠道、多层次的投资体制。哪些应由中央解决,哪些由地方、企业解决,哪些由个人和外资解决,应该很好地研究明确下来。从目前情况看,还是要集中资金、人力、物力搞一些大的基础设施,如大的水利工程、铁路、公路干线、港口、电力设施、重要原材料等等。利用外资大部分搞固定资产,是不小的数目,我们借用的外债,包括长期、短期的余额就近一千亿美元左右,外国公司在我国搞合资、独资的企业也接近 1000 亿美元左右,这就有一个引导问题,所以体制问题值得我们认真研究。

第三,投资领域有许多重大课题亟待探讨。如资金来源问题。目前主要有这样几个渠道:一是纳税人交来的钱,约一百几十个亿,还要给各省一部分指标。二是基金,如石油、铁路、交通等,可能比预算内给计委的要多;地方还有城市建设维护税、养路费等预算外收入。第三是集资、发行股票等筹集的资金。四是企业的折旧和大修资金比较大,企业留利搞固定资产、搞投资的不多。全国企业的固定资产量很大,如按 5% 左右提取折旧,量就不小了,这部分钱企业自主使用了。但大型项目使用款项还要批准后才能使用,这也是一部分资金来源。还有一部分转移性质的资金究竟量有多大,没有底数。如流动资金转移到固定资产方面的,从 1978 年利用贷款搞固定资产

投资每年也有几百亿,现在余额约有1万亿左右。投资的资金来源是多方面的、多渠道的,怎么来规范这些投资。无论是计划经济,还是市场经济;无论是社会主义市场经济,还是资本主义市场经济,都需要调控。调控就是有调有控、有增有减、有松有紧。如何调节投资方式,是计划好呢?还是其它方式好?西方资本主义的方式就是利率和汇率。如美国,一看投资规模大了,通货膨胀了,利率马上就提高0.5个百分点,投资的积极性就下来了;一看经济萎缩了、速度下来了,又把利率减下来,投资相应加大,经济增长加快。日本还有窗口指导。我们怎么办?如调控办法不适当,再着急也控制不住。1988~1990年曾经下决心压缩500亿元投资,最后实际执行只压缩了380亿元,结果机械、建筑、建材工业很快就不行了,再启动就需要再增加投资。如果速度过高,通货膨胀又来了。因此,通过什么手段来调控,是多层次还是一个层次调控,需要拿出切实可行的办法来。

再一点,投资与其他经济指标的关系。如投资与通货膨胀的关系,与就业率的关系等等。姚依林同志主管投资工作时,我参与了前几年的调控工作,一下压缩380亿元,农村建筑队伍回去500万人左右,回去后他们变成了生产者,而在城市时他们是消费者,农产品生产者一下子增加了500万,而消费者减少了500万,一反一正就是1000万,物价肯定会降下去,实际就是降低了投资。投资与速度、与货币的关系有不少学者有论述,投资增大了,货币供应量增加多了;投资少了,货币供应量也增加少一些,最后反映在工资上、物价上。投资主体是企业,是不是可以采用注册资本的办法,一个项目有注册资本金20~30%,其余利用贷款,这是国际上普遍采用的办法。如何处理好这一系列的关系?陈云同志一再强调“一要吃饭、二要建设”,我们怎么把投资搞得更好,需要坐下来认真研究探讨。

出于上述考虑,我们感到现在办这个班条件比较成熟,对我们的工作很有针对性。