

当代中国的 固定资产投资管理

中国社会科学出版社

1989·北京

当代中国的固定资产投资管理

DANGDAI ZHONGGUO DE GUDING ZICHAN TOUZI GUANLI

《当代中国》丛书编辑部	编辑
中国社会科学出版社	出版 发行
新华书店	经销
北京新华印刷厂	印刷

850×1168毫米 32开本 19.75印张 24插页 426千字

1989年9月第1版 1989年9月第1次印刷

(平)ISBN 7·5004·0505·7/Z·115

(精)ISBN 7·5004·0504·9/Z·117

定价: (平)12.70元 (精)14.40元

《当代中国》丛书
编辑委员会

主 编

邓力群 马 洪 武 衡

编 委 (按姓氏笔画排列)

丁伟志	于光远	王忍之	王惠德
朱穆之	华楠	杜润生	杨白冰
谷羽	张友渔	周扬	周克玉
林涧青	房维中	胡绳	贺敬之
袁宝华	梅益	薛暮桥	

《当代中国》丛书编辑部

(按姓氏笔画排列)

刘 杲	杜 敬	杨福云	吴家珣
陈伯林	张 定		

《当代中国的固定资产投资管理》

编辑委员会

顾 问	任 超	耿耕山			
主 编	周道炯				
副主编	景宗贺	曹尔阶	田椿生	王加春	林犹恭
	钟成勋				
编 委	(以姓氏笔画为序)				
	王加春	王福穰	邓海魁	田椿生	吕有仙
	纪兆才	乔永昌	刘守新	刘建民	刘揆初
	刘慧勇	陈晚荷	邵以智	杨德向	李兆永
	李则上	李学良	周大富	周道炯	林 丛
	林犹恭	封焕来	姚梅炎	胡乾文	钟成勋
	钟焕豫	郭光耀	秦 文	曹尔阶	景宗贺
	韩双林				

《当代中国的固定资产投资管理》作者

(以姓氏笔画为序)

马耕之	王加春	王福穰	邓海魁	孔永新
田椿生	任淮秀	吕有仙	纪兆才	乔永昌
刘守新	刘建业	刘建民	刘铁民	刘揆初
刘慧勇	何国梁	陈晚荷	邵以智	吴 迁
沈志钦	杨德向	李 才	李兆永	李则上
李学良	李敏新	周大富	林 丛	林犹恭
封焕来	姚梅炎	胡乾文	钟焕豫	赵富高
梅亚星	曹尔阶	景宗贺	韩双林	

总 序

中华人民共和国，作为一个伟大的社会主义国家，屹立于世，已经整整三十五个春秋。

当此之际，我们决定把三十多年来的历史经验，分门别类，加以总结，编纂成书，陆续付梓，以献给这一伟大事业的创业者和建设者，献给行将参加到这一事业中来的一代又一代新的建设者，献给全国各族同胞和世界上一切关心我们事业的朋友们。

在中华民族四千多年的文明史上，我们当代的历史——中华人民共和国的历史，是最辉煌的篇章。这个时期，中国大地上社会的发展，历史的进步，各项事业的兴旺，人民的团结，都是空前的。我们并不满足于既有的初步成就，并不想以此矜夸于人，但是我国人民通过三十多年的实践，确实重新建立了充分的民族自信。实践本身向全世界宣告，有着古老文明的中华民族，在中国共产党领导下，恢复了和勃发着青春的活力，她完全有能力在比较短的时间内，扎扎实实，以比较高的速度，迎头赶上，

跻身于世界先进民族之林。

中华人民共和国的历史，是一部艰苦卓绝的社会主义创业史。其所以艰苦卓绝，一则是由于我们的基础太差，起点太低；二则是由于我们没有经验。如何把一个贫困落后的半殖民地半封建的旧中国改造和建设成为一个富强先进的社会主义新中国，不仅在我国的历史发展中是前无古人的创新之举，而且在世界范围内也无成例可援。我们固然可以参考和借鉴别人的经验，但从根本上来说，却只有靠我们自己运用马克思列宁主义的普遍真理，独立地认识和分析中国的特殊国情，以无畏的革命创造精神和严格的科学态度，找出一条中国化的建设社会主义的道路。只有这样，振兴中华的大业才会事半功倍，卓有成效。在革命战争年代，我们把马克思列宁主义普遍真理和中国革命具体实践相结合，形成了适合中国情况的科学的指导思想，即毛泽东思想。是否坚持马克思列宁主义普遍真理和中国革命具体实践相结合，是决定新民主主义革命成败的关键。建国以来的历史实践表明，这同样是决定我国社会主义事业成败的关键。三十多年来，中国人民为此贡献了智慧，付出了劳动，备尝了失误的苦痛和成功的欢欣。党的十一届三中全会以后，我们总结过去正反两方面的丰富经验，坚持和发展马克思列宁

主义、毛泽东思想，逐步制订和完善各方面的方针政策，在探索建设有中国特色的社会主义的道路上，有许多新的创造，取得了重大的成就。在一九八二年党的第十二次全国代表大会上，邓小平同志提出：“把马克思主义的普遍真理同我国的具体实际结合起来，走自己的道路，建设有中国特色的社会主义，这就是我们总结长期历史经验得出的基本结论。”建设有中国特色的社会主义，这是一个实践的过程，又是我们的认识不断提高和深化的过程，这是我们的出发点，又是我们的奋斗目标。我们完全可以自豪地说，沿着这条道路前进，通过全体共产党人和各族人民脚踏实地的艰苦奋斗，把我们的祖国建设成为一个高度文明、高度民主的社会主义的现代化强国，是指日可待的。

社会主义中国的历史还在发展。我们有责任把我国走过的道路和取得的经验，介绍给全国各族人民，介绍给世界人民。我国人民必能从中吸取到爱国主义和社会主义的可贵教益，国外一切关心中国的人也能够由此增进对社会主义新中国的了解。这就是我们编撰出版这套《当代中国》丛书的主要目的。

《当代中国》丛书，将遵循实事求是的科学的态度，不虚美，不掩过，用可靠的事实资料，如实地

写出新中国三十多年的建设史，为世人为后代留下一部科学的信史。我们深信，只要把三十多年建设的成功和挫折的经验，运用马克思列宁主义、毛泽东思想——加以科学的总结，那就会使之成为传诸后世的国宝。

当然，任何珍贵的历史经验，都不应变成妨碍人们继续前进的沉重负担。我们不仅不能重复过去的错误，也不能为成功的经验所束缚，而故步自封。历史经验的可贵，在于提供给人们继续前进的力量，在于给人们研究和解决新问题以智慧。现在，为了实现社会主义现代化，全面进行经济改革和技术革命的历史任务，已经提上了议事日程。这些在新的历史条件下面临的重大的新课题，显然是不可能从既往的历史经验中找到现成答案的。我们的任务在于，正确运用历史经验，从中得出规律性的认识，以使用科学性和革命性紧密结合的革新精神，去迎接我国社会主义现代化建设的新高潮。

《当代中国》丛书编辑委员会

一九八四年五月三日

凡 例

一 《当代中国》丛书所论述的是中华人民共和国建设和发展的历史过程和经验。为了说明问题，许多卷书以专章，或在绪论及某些章节中，简要地论述了旧中国的有关情况。

二 按内容，本丛书可分为五大类。第一类，综合性的，如《当代中国的政治制度》、《中国共产党》等；第二类，部门、行业性的，如《当代中国的农业》、《当代中国的轻工业》、《当代中国的钢铁工业》、《当代中国的教育事业》等；第三类，专题性的，如《当代中国的人口问题》、《中国的土地改革》、《中国资本主义工商业的社会主义改造》等；第四类，以省、市、自治区为单位编写的地区性的，如《当代中国的北京》、《当代中国的四川》、《当代中国的西藏》等；第五类，人物传记，如《毛泽东传》、《董必武传》、《刘伯承传》等。各卷在出版顺序上不按类别安排，先完稿的先出版。

三 这部丛书共约二百卷，每卷一册，少数卷分上、下册。

四 部分卷的内容，间有交叉，但从各卷的特点出发各有侧重。

五 各卷的结构大体一致，但不尽相同。一般采用编、章、节的形式，有的则不完全是这三个层次；多数卷写有《前言》、《后记》或《绪论》；多数卷编有《附录》，但内容不尽相同。

六 凡附有人名索引者，人名均按汉语拼音音序排列。

七 书中译名，人名采用国内通用译法，并参照辛华编的《世界人名译名手册》；无通用译法者，按“名从主人”原则译出。地名根据地图出版社一九七二年出版的《世界地图集》，并参照辛华编的《世界地名译名手册》；自行译出者，仍遵“名从主人”原则。

八 书中我国各省、市、自治区的行政区划图，根据地图出版社一九七四年十月出版的《中华人民共和国分省地图集》绘制；我国古代地理区划图，参考地图出版社出版的《中国历史地图集》绘制。

九 书中使用的度量衡单位，采用国务院一九八四年三月四日颁布的《中华人民共和国法定计量单位》中的有关规定。

十 书中统计数字的使用，遵行一九八三年十二月十日颁布的《中华人民共和国统计法》中的有关规定。

十一 书中所用科学技术术语、名词、名称，以有关方面审定的为准；未经审定和统一的，从习惯。

十二 书中字体，除必要时使用繁体字外，一律用一九五六年国务院公布的《汉字简化方案》中的简化字。

十三 书中所用数字，除习惯用汉字表示者以外，一般用阿拉伯数字。

十四 书中注释采用脚注方式，当页编码，不编通码。

建立有中国特色的 社会主义投资管理体制

(代 序)

新中国三十多年的固定资产投资管理，经历了曲折的发展，取得了重大成就，积累了正反两方面的宝贵经验。中共十一届三中全会以前，与各个时期经济管理体制相适应，投资管理推行过两种不同的体制。一种是中央集权制，实行于国民经济恢复时期、第一个五年计划时期和六十年代经济调整时期。在这种体制下，绝大部分社会投资活动，包括中央和地方的投资分配、投资的战略决策和项目决策等，统由中央一揽子做出，以便于国家统筹规划，调整和改善投资结构和产业结构。另一种是中央统一领导下的地方分权制，实行于“大跃进”和“文化大革命”两个时期。这种体制是针对中央集权条件下权力过分集中，投资管理趋于僵化的状况而实行的改进措施，中心是扩大地方投资分配权限，调动地方管理投资的积极性。这两种体制，在中国经济建设的历史上发挥过积极作用。特别是五十年代初期，在国家经济技术发展水平较低、基础比较薄弱、产业结构不尽合理的条件下，中央集中管理，保证了国家财力、物力的集中使用，有效地改变了中国不合理的工业布局，奠定了国民经济物质技术的初步基础。六十年代初，针对“大跃进”时期国民经济失去平衡的状况，国家从体制上加强集中统一，搞好综合平衡，促进了调整任务的完成。国民经济得

到迅速恢复和发展。根据经济发展的变化，两度实行中央与地方分权的体制，解决了中央权力过分集中所产生的某些弊病，中央与地方的投资分配关系有所改善。但是由于受“左”的指导思想影响，特别是“大跃进”中高指标、瞎指挥、共产风盛行和“文化大革命”中无政府主义泛滥，这种放权体制没有取得预想的效果。

以上两种体制的共同特点，都是以行政办法管理投资，资金无偿使用，偏重于指令性控制，企业只是听命使用资金，充当国家的报帐单位。这在商品经济不够发达、经济关系不甚复杂的条件下，能够较好地贯彻国家的投资政策，使投资决策与政府确定的经济发展目标保持一致。随着社会生产力的发展和生产关系的变革，原有适合于用行政办法管理投资的经济条件被相继冲破。中共十一届三中全会以后，国家实行对内搞活、对外开放的政策，大力发展社会主义商品经济，竞争机制引入企业经营。在这种情况下，企业作为独立的商品生产者的地位日益突出，继续按行政手段管理投资，弊病就明显地暴露出来：一是把行政权力与投资决策权力捆在一起，不能适应“国家调节市场，市场引导企业”新机制的要求。由于政府不直接受经济利害关系的制约，决策不承担风险，花钱不承担责任，投资吃“大锅饭”现象比较突出，因而很难促进投资效益的提高。在行政分权条件下，受区域利益的驱动，还助长地方追求局部和近期目标，加之资金无偿使用，促使各地盲目上项目，铺摊子，争夺稀缺资源，阻碍经济横向流动，重复建设、重复生产在所难免。二是中央和地方在集权分权上兜圈子，不能有效地建立企业自主投资、自我发展的经济机制，也不可能提出确立企业投资主体等问题。而我们知道，在商品经济社会里，企业作为社会经济的细胞，其活力大小是推动经济发展的重要因素。在国家计划和法令的指导约束下，企业在人、财、

物和产、供、销等方面享有自主权,是诱发企业活力的基本条件。而为了保证这些权力得以实现,企业必须拥有投资项目的决策权。只有这样,它才能够经受市场的检验,根据市场条件的变化,及时安排投资,调整产品结构,改进工艺技术,在竞争中生存下来,并求得不断发展。如果企业没有投资决策权,所有投资项目都由国家确定,那么企业的独立经营权是不完全的,也是不稳固的。

为了改变旧管理体制存在的弊端,在经济体制改革过程中,正在探索一种新型的投资管理模式,即统一计划下的中央、地方、企业分权制。从七十年代末开始,在扩大地方机动财力,增大地方投资权的同时,国营企业财务分配体制也进行了相应改革,企业留利和折旧基金逐年增加,企业拨入资金实行了有偿使用。与此相适应,国家也赋予企业以一定的投资决策权,从而形成了中央、地方和企业并行的投资决策格局。

正在进行的这项改革,使企业的投资行为开始得到承认,这是一个很大进步。方向是正确的,改革也是有成效的。但是,国家在放权后,宏观调控手段不健全,国民收入超分配和投资规模膨胀的问题比较突出。进入八十年代,继一九八〇年投资大幅度增长以后,一九八四年和一九八五年出现了投资波峰。加上信息不畅通等原因,造成生产能力分布不均衡。一般加工工业和非生产性建设方面重复建设、盲目建设的现象比较突出,国民经济薄弱环节的能源、交通、原材料、邮电通信愈显薄弱。同时,企业投资行为虽有所增强,但企业作为投资主体的地位和经济条件还没有最终确立,仍然影响着企业自我发展和自身积累。这些情况说明,在健全投资管理体制方面还要继续探索前进。

改革和健全投资管理体制的目标,一是要把社会的投资总额和投资方向控制住,保证各个投资主体的决策符合国家宏观经济

发展的方向；二是要最终确立企业投资主体的地位，使各个投资主体具有较大的灵活性和主动性。在这个前提下，健全完善的投资管理模式的基本要求是：

第一，在投资决策上，改政府一个层次决策为政府和企业多层次决策。随着国营企业财务分配体制改革的深入，企业作为投资主体的地位将逐步确立。政府部门直接确定项目、指令下达的做法必须进行调整。政府主要是搞好全社会财力、物力的综合平衡，合理安排积累与消费的比例，在综合平衡的基础上，确定全国的投资规模、投资结构和投资布局，搞好战略决策。国家要运用各种手段，包括行政的、经济的、立法的手段，保证投资总供给与总需求的平衡，指导社会资金的合理使用。至于具体项目的决策，除了政府投资(包括中央和地方)外，属于企业的投资，原则上要把决策权交给企业，由它们自主确定项目、自己承担风险。国家在不直接干预企业投资项目决策后，要有效地运用各种经济杠杆，包括价格、税收、信贷、利率、补贴等，并采取控制决策环境、规定决策程序、制定投资法规、核定投资限额等方法实行间接管理。政府的投资，主要是用于国家重点建设和必要的非生产性建设。前者涉及国民经济发展的全局需要，后者在资金垫付后不能返还，因此必须由国家作为投资主体，使用预算资金予以安排。其中中央与地方两级政府，可以根据各自的收入来源和建设需要，对投资范围作个大体划分。中央投资主要是满足宏观经济发展的需要，地方投资则应与地方经济的发展相适应。这种决策结构，既扩大了企业投资决策权，提高了企业自主能力，又可以保证国家重点建设、市政公用和社会福利等公共设施的建设，为国民经济的良性循环奠定良好基础。

第二，在投资使用的宏观管理上，要建立以财政政策和金融

政策为基本手段的间接控制体系。在社会再生产中，财政与金融所处的地位和所起的作用是不同的。在实现投资的宏观控制中，财政制约着社会再生产各个方面利益的分配，财政政策的变动，直接引起企业投资主体资金来源的变化，引起投资结构的改变。例如，调整税收政策、贴息政策、折旧基金分配政策等，不仅会引起企业资金来源的变化，而且也必然指导着社会资金的使用方向。这就为控制投资规模和调整投资结构提供了有力手段。从企业投资的资金来源看，除了自有资金外，主要是社会闲散资金和银行贷款两个来源。这两条渠道资金供应量的多少，以及投资者对这些资金的可用性程度，都取决于国家的金融政策。国家在一定时期根据需要实行扩张性金融政策。例如，中央银行调低利率，扩大贷款规模，就会相应增大社会资金供给总量，增加投资来源；反之，当金融政策重点目标放在稳定通货、紧缩信贷上的时候，中央银行可以采取调高利率、回笼货币等手段，以抑制资金需求，减少货币供应量，投资规模就会随之压缩。同时，银行贷款供给的方向还直接引起投资结构性的变化。因此，金融政策的一张一弛，贷款供给的此多彼少，能够自觉地控制着社会投资需求总量及其结构。

为了使财政政策和金融政策更为有效地调节和指导资金使用，制定科学的产业政策和行业发展规划是十分必要的工作。产业政策和行业规划在社会主义投资的宏观管理中居于重要地位。它是贯彻国民经济和社会发展规划，指导项目决策的依据。产业政策主要是解决产业发展过程中的科技发展政策、技术装备政策、产业结构和产品结构以及产业规模经济和企业结构政策等重大问题。行业规划是依据产业政策制定的指导全行业的发展战略，主要在宏观上提出行业发展的方向、数量等，实行对微观经济的指导。

为此，要有灵敏的信息、强有力的经济杠杆和必不可少的行政、法律措施。而财政政策与金融政策的配合使用，正与这种要求相辅相成。

第三，在投资使用的微观管理上，建立和完善企业投资需求的自我调节机制。国家不仅赋予企业以投资决策的权力，而且要使企业对投资活动真正承担起经济责任，并享有相应的经济利益。在这方面需要解决的重要的问题就是实行“两权分离”，即全民所有制企业政企分开和所有权与经营权分离，强化企业在经营上的责任，建立起既有激励又有约束的企业经营机制，促使企业关心投入产出效果，合理使用建设资金。已经实行的承包经营责任制使“两权分离”初见端倪。企业家和职工的权益、责任开始得到确认。由于引进了竞争机制，使产权转让、企业兼并等资金的合理流动成为现实。与此同时，要调整一系列有利于促进建立企业自我调节投资需求的政策。通过改革价格体系，使企业获得的市场信号能同宏观发展的要求相吻合；实行必要的补贴政策，解决企业微观效益与宏观效益不相一致的矛盾；实行税后还贷，促进企业慎重决策，优选项目，改进管理，提高效益，等等。

第四，在政府投资的管理上，建立国家稳定的资金来源，健全投资使用的经济责任制。为了保证政府的重点建设资金有效地周转使用，解决长期存在的国家投资责、权、利相脱节的矛盾，从一九八八年开始实行国家基本建设基金制。国家预算安排的投资作为基本建设基金，由中国人民建设银行管理，同时组建若干个专业性的自负盈亏的投资公司。建设银行以基本建设基金向投资公司发放贷款，双方建立合同关系；投资公司通过对企业参股、控股引导社会资金用于国家的重点建设。这是投资管理的一项改革探索，实行这项改革，需要妥善处理好财政与银行、银行与投