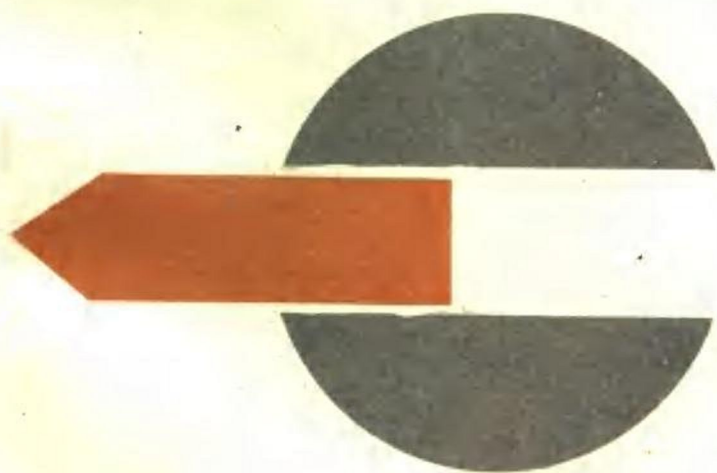


固定资产投资方向 调节税概论

主编·鲍志明



2

东北财经大学出版社

94
F812.42
58
2

XAIK57/08

固定资产投资方向调节税概论

主 编 鲍志明

副主编 曹 聪 段淑芝

东北财经大学出版社

945634

(辽)新登字 10 号

固定资产投资方向调节税概论

主编 鲍志明

东北财经大学出版社出版发行(大连黑石礁)

吉林省吉林市税务票证印刷厂印刷

开本:850×1168 1/32 印张:10.63 字数:288 000

1992 年 9 月第 1 版 1992 年 9 月第 1 次印刷

责任编辑:杨放

责任校对:吴玉英

印数:1—27 000

ISBN 7—81005—640—9/F·484 定价:5.80 元

前 言

随着改革开放,体制转轨,诞生了不少新生事物,出现了很多新鲜名词。表现在税收领域,特别目的税的独立成类,固定资产投资方向调节税(以下简称“投资方向调节税”)的开征,就是显著一例。

税无大小之分,却有新老、难易之别。投资方向调节税是一个新税,历史上没有经验可供参考,世界上也没有惯例可资借鉴,一切都要靠我们自己去探索。投资方向调节税又是一个难税,政策复杂,征管难度大,对此,我们也只有知难而进,迎难而上。为了做好这项工作,为了适应对内培训,对外宣传基础工作的开展,由国家税务局统一编写一本类似教材的专业书是十分必要的。

投资方向调节税没有现成的理论,税目税率表的注释工作也刚刚开始,在这种情况下,撰写一本既有一定理论深度,又有一定现实可操作性的书是困难的。但这项工作又不能等到万事俱备时再写,那样就为时太晚。因此,为了应各地急需,我们仓促地编写了这本书。等到税目税率表注释出来,要出单行本,可做为这本书的补充。

投资方向调节税是改革建筑税的产物,相对说来,无论在政策上,还是在征管上,都比建筑税完善。但是,客观地讲,投资方向调节税作为在微观放开搞活的同时加强宏观间接调控的新一代探索手段,也不是十全十美的,也有一定的现实局限性。我们要在实践中不断地发展它、完善它。

目 录

第一章 投资方向调节税的开征意义	1
第一节 投资方向调节税的概念	1
第二节 投资方向调节税的沿革	6
第三节 投资方向调节税的产生	19
第二章 投资方向调节税的征税范围	23
第一节 投资方向调节税的纳税义务人	23
第二节 投资方向调节税的课税对象	26
第三章 投资方向调节税的税目税率	38
第一节 投资方向调节税税目税率的概念	38
第二节 投资方向调节税税目税率设置总的原则	48
第三节 投资方向调节税税目的设置	70
第四节 投资方向调节税税率的设置	73
第四章 投资方向调节税的计税依据	77
第一节 投资方向调节税的计税依据	77
第二节 投资方向调节税的预征依据	80
第三节 投资方向调节税年度结算的计税依据	93
第四节 投资方向调节税竣工清算的计税依据	103
第五节 固定资产投资与生产经营费用的划分	107
第五章 投资方向调节税的计算方法	110
第一节 计算投资方向调节税的基本方法	110
第二节 基本建设项目投资方向调节税的计算	114
第三节 更新改造项目投资方向调节税的计算	118
第四节 在建项目投资方向调节税的计算方法	120
第五节 商品房投资方向调节税计算方法	121

第六章 投资方向调节税的减免及优惠	127
第一节 投资方向调节税的减免规定及其原因.....	127
第二节 投资方向调节税的优惠办法及其理由.....	129
第七章 投资方向调节税的征收管理	131
第一节 投资管理.....	131
第二节 投资方向调节税的纳税程序.....	139
第三节 投资方向调节税的源泉控管.....	143
第四节 投资方向调节税的征管形式和征管办法.....	150
第五节 投资方向调节税的纳税期限和纳税地点.....	154
第六节 投资方向调节税的违章处理.....	157
第八章 投资方向调节税的检查	160
第一节 投资方向调节税检查的要求、形式和方法 ...	160
第二节 固定资产投资计划执行情况的检查.....	162
第三节 建设项目和投资完成额的检查.....	167
附录一 基本规定	172
附录二 领导讲话	200
附录三 有关文章	232
附录四 相关资料	240

第一章 投资方向调节税的开征意义

第一节 投资方向调节税的概念

投资方向调节税是国家为了贯彻产业政策等目的而对全社会固定资产投资课征的一种特别目的税。特别目的税从广义上讲包括三部分：一是只为了特别的经济目的而课征的目的税；二是只为了特别的财政目的而课征的特别税；三是既为了特别的经济目的又为了特别的财政目的而课征的特别目的税。投资方向调节税属于特别目的税。特别目的税在不同的国家里，地位是不一样的。日本的特别目的税理论研究得深，实践流行得广。在特别目的税问题上，目前国际上有两种截然不同的观点：一是所谓的拥护论，二是所谓的反对论。投资方向调节税的特点有五：一是课税目的的宏观经济性；二是征税范围的广泛性；三是税源的间断性；四是税率的倾斜性与灵活性；五是源泉控管手段的特殊性。

一、投资方向调节税的概念与特别目的税的性质

投资方向调节税是国家为了贯彻产业政策、控制投资规模、引导投资方向、调整投资结构、加强重点建设、促进国民经济持续、稳定、协调发展而对全社会固定资产投资课征的一种特别目的税。

所谓特别目的税，是“一般普通税”的对称。特别目的税与一般普通税是税收的一种分类，它是以课税是否具有特别目的为标准而划分的。特别目的税从广义上讲包括三部分：一是只为了特别的经济目的而课征的特别税，比如我国的奖金税、工资调节税、筵席税等，国外的养狗税、赌博税等。这部分税具有寓限于征的特性。二是只为了特别的财政目的而课征的目的税，比如我国的城市建设维护税，国外的社会保险税、地方道路税、汽油税等。这部分税具有

专款专用、相对有偿的特性。三是既为了特别的经济目的又为了特别的财政目的而课征的特别目的税,比如我国烧油特别税、投资方向调节税。当然,投资方向调节税主要是为了贯彻国家产业政策这个经济目的,但也有为重点建设筹集资金这个财政目的。这部分税具有寓限于征与专款专用的双重属性。^① 特别目的税在不同的国家里,地位是不一样的。在美国,社会保险税是主体税种,但很少用特别目的税来称呼。在日本,普通税、目的税的称谓非常流行,是仅次于中央税与地方税的一种划分方法。日本的目的税将近 20 种之多,但不构成主体税种。在我国,特别目的税的称谓是自 1982 年开征烧油特别税、1983 年开征建筑税之后才开始流行的,而且往往与流转税类、所得税类、财产行为税类、地方税类、涉外税类等相提并论,被视为辅助或补充税种。目前,一般把烧油特别税、投资方向调节税、奖金税、工资调节税、特别消费税、筵席税等划为特别目的税,但也存在与此不同的划分方法。

日本的特别目的税理论研究得深,实践流行得广,很值得介绍以资借鉴。

根据上面我们对特别目的税概念的分析,日本的特别目的税属于第二部分,即只为了特别的财政目的而课征的目的税,在日本,亦称“特定财源”。

日本的目的税是战后伴随着经济的发展和政府活动范围的扩大而形成的,至今共有 20 种。其中国税中的目的税有九种,具体是:挥发油税、地方道路税、石油关税、石油天然气税、汽车重量税、飞机燃料税、电力开发促进税、石油税、特别吨税。地方税中的目的税有 11 种,其中属于道府县的有 4 种,具体是:轻油交易税、狩猎税、汽车购置税、水利地益税。属于市町村的有 7 种,具体是:入浴税、城市规划税、事业所税、公共设施利用税、宅地开发税、国民健

^① 过去常提:“寓禁于征”这个词,其实是不准确或自相矛盾的,因为国家禁止的东西是不能用税收来调节的。所以我们改用“寓限于征”这个词,意指国家限制的东西可用税收适当调节。

康保险税、水利地益税。下面我们分别择其主要的介绍一下。

(一) 国税中的目的税

1. 挥发油税

它是 1954 年 4 月开征的。纳税人是挥发油的生产者,课税对象是挥发油,税率是 45 600 日元/千公升,其收入全部用于国家道路的整治。

2. 电力开发促进税

它是 1974 年 11 月 1 日开征的。纳税人是一般电力企业(主要是 9 个电力公司),课税对象是销售的电力,税率是 445 日元/千瓦。其收入用于促进原子能发电设施、火力发电设施、水力发电设施以及电代油能源政策的费用开支。

(二) 地方税中的目的税

1. 道府县中的目的税

(1) 狩猎税

它是 1963 年开征的。纳税人是狩猎登记者,税率是气枪登记者 2 000 日元,其他 6 000 日元。其收入用于保护鸟兽等野生动物和狩猎行政费用开支。

(2) 汽车购置税

它是 1968 年开征的。纳税人是汽车的购置者,课税标准是汽车的购置价格,税率是差别比例税率,营业用汽车税率 3%,其它(轻汽车除外)税率 5%。汽车购置包括旧汽车的购置,但购置价格在 30 万日元以下的免税。其收入全部用于地方道路建设。

2. 市町村中的目的税

(1) 入浴税

它是根据 1957 年的税制改革,由普通税变为目的税的。纳税人是入浴者,标准税率是每人每天 150 日元。其收入用于矿泉浴场所在的市町村的环境卫生设施、矿泉水源的保护管理设施、观光设施以及消防设施的开支。

(2) 城市规划税

纳税人是城市规划区内土地或房产的所有者,课税标准是土

地或房产的价格,税率不能超过 0.3%。其税款用于城市规划事业和城市改造事业的开支。

在目的税问题上,目前国际上有两种截然不同的观点:一是所谓的拥护论:①由于对税收负担者来说,税收负担和享受利益的关系比较容易明白,因而对新税导入和税率提高易于得到理解;②可以稳定地确保被当作开支的为了公共服务、计划的继续实施的财源;③从租税受益税的立场看有公平性。二是所谓的反对论:担心没有达成资金的有效最佳的分配或者目的税创设之初的目的完成后也可能继续存在,造成财政运营的僵直化。

现代西欧诸国比较倾向于反对论,并在预算运营上根据所谓禁止税收目的约束原则(亦即以国家预算通过一般财源为原则),基本上否定了目的税制度。在现代英国,目的税多次不存在就是代表的例子。

日本仍然倾向于拥护论,并且继续实行目的税制度。这里有两点理论基础:①从负担税的国民看,即从纳税人来看,负担与受益的对应关系密切并明确,易于理解明白。②从税收的用途看,即被当作开支的公共服务视为准公共财。

那么,何谓准公共财呢?日本认为:国家和地方公共团体进行公共服务,根据其受益的范围,可以分成三类:①公共财;②准公共财;③准私人财。所谓公共财,是指具有全体国民一律享受的性质且通过市场机构中活动的民间部门几乎不能供给的公共服务,例如警察、防卫等。有关此公共财的供给经费的一般财源(即一般税)维持是妥当的。所谓准公共财,是指全体国民并没有享受一律相同的利益,由于依存民间部门供给是困难的,国家和地方公共团体插手供给的财和服务,例如道路整治等。有关准公共财的供给经费以特定财源(即目的税)提供是妥当的。所谓准私人财,是对消费者来说,如何享受其服务可以自由选择,原则上民间部门提供也是可能的,由于制度的理由及其它,国家和地方公共团体插手提供的财和服务,邮电事业相当于此类。曾经,国有铁道和电信电话公司进行的服务也被定义为准私人财。与此准私人财的供给有关的经

费以所谓的不是税收的手续费的受益者负担金维持是妥当的。

尽管日本认为目的税的存在具有准公共财这个理论基础,但也注意到了反对论的意见。所以有学者提出为了使目的税名符其实,有必要借鉴西欧的经验,对目的税就上述两点理论基础从岁入、岁出两方面进行严格且不断的重新评价。并举例说在法国,目的税每年新设、继续、更新时,都要就税的课税目的、税率评价、税收的用途等进行参事院、国会、会计检查院三阶段的严格的审核。大规模工程基金特别税 1987 年末废止是这个审核的结果。

二、投资方向调节税的特点

投资方向调节税除了具备税收的一般共性外,与其它税种相比较,还具有以下几个明显的特点:

1. 课税目的的宏观经济性

普通税如产品税、所得税的课税目的一般都是组织收入,具有很强的财政意义;个人收入调节税的课税目的主要是调节社会分配不公,具有明显的社会意义;奖金税是在控制消费基金的过快增长,具有一定的宏观经济意义;烧油特别税目的在于调整燃料结构,促进以煤代油,具有某一方面的经济意义;而投资方向调节税的课税目的着眼于调节社会总需求与社会总供给,贯彻国家产业政策,调整投资结构,其宏观经济意义最大。

2. 征税范围的广泛性

普通税如产品税、所得税的征税范围主要是生产、经营者,某些财产、行为税如房产税、土地使用税、车船使用税的征税范围虽然也包括政府机关、科研院校等一些行政事业单位,但仅限于其出租经营(非自用)的部分;而投资方向调节税的征税范围中不仅包括生产、经营者这些经常纳税户,也包括行政事业单位这些非税户或非经常纳税户,而且也不论行政事业单位的投资是否自用,一律征税,所以说,它调节的领域最宽,开征的范围最广。

3. 税源的间断性

普通税如产品税是对产品的销售征税,所得税是对所得收入征税;烧油特别税是对烧油的行为征税,而投资方向调节税则是对固定资产投资行为的征税。

产品销售、所得收入与企业的生产经营紧密相连,一个企业,只要从事生产经营,就不可能没有产品销售,就不可能没有所得收入,因此,产品税、所得税的税源具有明显的连续性、稳定性,这也是成为主体税种必备的条件。烧油行为在窑炉、锅炉改造之前是连续存在的,在改造之后就不复产生,因此,烧油特别税的税源从一个企业来讲,要么连续,要么没有。固定资产投资行为从全社会角度讲,年年都有,不会间断,但从一个企业来看则不然。不可能年年都有,也不可能年年没有,有可能间断。因此,投资方向调节税的税源具有间断性、不稳定性。这也决定了它辅助税种的地位,表现在减免上,普通税如产品税、所得税大都有减免期限,而投资方向调节税如有减免则主要是一次性减免。

4. 税率的倾斜性与灵活性并存

普通税如产品税虽然也实行差别比例税率,具有一定的倾斜性,但税率档次多,级距小,倾斜度较小,且实行差别税率的原则是产品盈利水平。烧油特别税实行从量定额税率,其原则是产地的油价。而投资方向调节税则实行五档差别比例税率,级距大,具有明显的倾斜性,并且其税目税率表可以定期调整,具有灵活性。倾斜性与灵活性的同时并存,是投资方向调节税的一个显著特点。

5. 源泉控管手段的特殊性

为了加强源泉控管,保证税款及时足额入库,投资方向调节税实行投资许可证制度,即所有投资项目都必须在领取投资许可证的前提下方可动工;而投资许可证必须在交税的前提下方可领取。这样,通过行政手段,强化税收征管。源泉控管手段上的投资许可证制度,又是投资方向调节税的一个鲜明特点。

第二节 投资方向调节税的沿革

投资方向调节税的前身是建筑税,建筑税是在1983年10月1日开征的,它的开征原因有二:一是调控固定资产投资膨胀;二是集中国家重点建设资金。《建筑税征收暂行办法》的主要内容是:(1)纳税人:一切国营企事业单位、机关团体、部队、地方政府,以及

所属的城镇集体企业。(2)课税资金：国家预算外资金、地方机动财力、企事业单位留用的各种自有资金(包括主管部门集中调剂使用的自有资金)、银行贷款(包括外汇贷款)、其他自筹资金。(3)课税对象：自筹基本建设投资、更新改造措施项目中的建筑工程投资，按规定不纳入国家固定资产投资计划的建筑工程投资。(4)税率：10%的固定比例税率。建筑税在其实施7年多的时间里，1985年和1987年进行过两次比较大的改革，实践证明，建筑税在控制投资规模、集中重点建设资金方面确实起到了不可忽视的作用和成效，但同时也存在一些问题。

投资方向调节税是在建筑税的基础上演变而来的，它的前身是建筑税。因此，在论述投资方向调节税的产生之前，我们先回顾一下建筑税的开征历史。

一、建筑税的开征缘由

建筑税是在1983年10月1日开征的，是我国首次运用税收手段专司调控固定资产投资。是当时政治经济形势和固定资产投资情况的必然产物。它是从匈牙利借鉴而来的。

建筑税的开征基于两个原因：一是调控固定资产投资膨胀；二是集中国家重点建设资金。下面就具体、详细地加以剖析。

(一)建筑税的开征，是调控固定资产投资膨胀的需要

1. 固定资产投资膨胀的根源与危害

现代各国经济发展的实践表明，固定资产投资膨胀在任何制度，任何体制下都有可能出现，它不是中国独有或社会主义国家的特产。当然，不可否认的是公有制下的社会主义国家更容易发生投资膨胀。

虽然固定资产投资膨胀现象具有国际性，但其产生的根源却因不同的所有制、不同的经济体制而具有不同的特点。

首先，在私有制度下，投资膨胀的根源是投资的市场调节，即投资受平均利润率规律作用的支配，自发地随利润率的高低而转移，不可避免地造成投资的盲目性，所谓“一轰而起”就是生动的写照。

其次，在公有制度的旧模式下，即高度集中计划经济体制下，

投资膨胀的根源是投资者只有投资利益,没有投资风险,不存在自我约束机制,所谓“投资饥饿症”,就是形象的说法。

再次,在公有制的模式转换中,即从高度集中的计划经济体制向有计划的商品经济的转换过程中,投资膨胀的根源一方面是投资的“软预算约束”,一方面是投资的市场调节。

尽管固定资产投资膨胀的根源不同,但危害却是一样的。都会造成国民经济发展的周期性起伏,即大起大落,影响国民经济健康、稳定发展,使国民经济产生过热现象,引起物价上涨,通货膨胀,人民生活水平下降,严重的还会影响政局稳定。

因此,做为组织管理国家经济健康、稳定发展的现代各国政府,都十分重视对投资膨胀的宏观调控,通常的手段有行政的、法律的和经济的。

2. 我国的旧体制下固定资产投资膨胀的基本情况与采取的措施

党的十一届三中全会以前,我国实行高度集中的计划经济体制,固定资产投资的基本格局是:投资主体单元化、投资来源单渠道、投资调节单一形式。具体说来,就是投资决策权集中在国家手里,投资来源主要是国家预算内拨款,投资调节主要是指令性计划。据统计从1953~1980年,国家预算内投资占基本建设投资的比重是相当大的(见表1),而基本建设投资又占固定资产投资相当大的比重。城镇集体所有制单位投资在70年代末80年代初,每年不过30~40亿元左右,个体投资用于购置生产性固定资产的更是微乎其微。

表 1 基 本 建 设 投 资 构 成

	投资总额(亿元)		投资总 额合计	比重(合计 100)	
	预算内投资	预算外投资		预算内投资	预算外投资
一五时期	531.18	57.29	588.47	90.3	9.7
二五时期	944.38	261.71	1206.09	78.3	21.7
1963~1965 年	371.74	50.15	421.89	88.1	11.9
三五时期	871.28	104.75	976.03	89.3	10.7
四五时期	1454.72	309.23	1763.95	82.5	17.5
五五时期	1808.49	533.68	2342.17	77.2	22.8

在这种旧的投资格局下,我国历史上多次发生投资膨胀,其中比上年猛增 100 亿元以上较大规模的投资膨胀就有三次,即 1958 年的大跃进,1970 年的大三线,1978 年的洋冒进。虽然这三次投资膨胀的具体情况不同,如 1958 年是在“超英赶美”的口号下大上钢铁投资的结果,1970 年是在“备战备荒”的口号下大搞军工建设的结果,1978 年是在“大干快上”的口号下盲目引进的结果,但其原因都是指导思想上的急于求成,片面追求经济增长速度,投资体制上的大锅饭。危害都是给经济发展带来了巨大的挫折和人力、物力、财力的巨大浪费。共同特点是投资膨胀主要发生在预算内特别是中央预算内,投资主体主要是政府特别是中央政府,投资膨胀是靠挤消费形成的。因此,当中央纠正了急于求成的指导思想后,通过行政手段即削减预算内投资规模就可以达到调控目的。从实践来看,行政手段是很奏效的,能够起到立竿见影的作用。所以,解决旧体制下的投资膨胀,关键在于思想认识,而不是调控手段。这是由当时的投资者与调控者的同一性所决定的。总之,旧体制下的调控投资膨胀是不需要通过征收建筑税手段的。

3. 我国新旧体制转轨时期固定资产膨胀的基本情况及建筑税的引进

党的十一届三中全会以后,我国开始从高度集中的计划经济体制向有计划的商品经济体制转换。在这新、旧体制转轨时期,我国的固定资产投资领域发生了很大变化,逐步形成了一种新的投资格局:投资主体多元化,投资来源多渠道,投资调节多种形式。具体说来,就是全民所有制投资占全社会投资总额的比重不断下降,而集体所有制和个体投资与全社会投资总额不断上升;在全民所有制投资中,国家预算内投资所占比重大幅度下降,而部门、地方和企业自有资金、银行贷款和利用外资等其它非预算内投资所占比重大幅度上升(见表 2)。

从表 2 可以看到,1982 年全社会固定资产投资比上年增加 255 亿元,全民所有制投资比上年增加 178 亿元,是新旧体制转轨时期发生的第一次规模较大的投资膨胀。这次投资膨胀与旧体制

下的投资膨胀相比,具有不同的特点。

表 2 1980~1982 年全社会固定资产投资构成(亿元)

	1980 年	1981 年	1982 年
投资总额	911	975	1230
一、全民所有制投资	746	667	845
占总额(%)	81.9	68.4	68.7
其中:国家预算内投资	382.3	286.4	323.5
占总额(%)	42	29.4	26.3
二、集体所有制投资	46	130	174
占总额(%)	5	13.3	14.7
三、城乡个体建房投资	109	163	181
占总额(%)	12	16.7	14.7
四、个体投资	10	16	34
占总额(%)	1.1	1.6	2.8

(1)旧体制下的膨胀,是在急于求成的思想指导下出现的,问题出在中央计划上,基本建设计划规模过大。而 1982 年的规模膨胀,是在国家计划指标基本适当的情况下出现的,问题出在各地区,各部门执行中央计划的过程中。

(2)旧体制下的膨胀,问题出在预算内拨款部分,是由于财政收入用于基本建设的比重(1958 年 56%,1970 年 45.9%,1978 年 40.7%)过大造成的。1982 年的规模膨胀,是在预算拨款部分没有突破计划的情况下,由于预算外投资膨胀造成的。如 1982 年投资超过计划 110 亿元,其中自筹资金超 52 亿元,国内贷款超 37 亿元,合计超 89 亿元,占超计划投资的 80%以上。

(3)旧体制下的膨胀,上的主要是大项目,是在中央掌握了较多的资金和物资的情况下出现的,其结果是生产性建设规模过大,非生产性建设比例过小,造成两者比例失调。1982 年的规模膨胀上的主要是小型项目,是在地方和企业掌握了越来越多的自有资金情况下出现的。1982 年新开工 3.4 万个工程,其结果是住宅等非生产建设占了很大比重,挤了重点建设需要的资金和物资。

总之,同过去相比,1982 年投资膨胀的发源地和主导部分已经转换,即从预算内转向了预算外,从中央转向了地方。因此,单凭

直接的行政手段进行调控是很难奏效的。因为集权式的行政性压缩对于较多地依靠行政办法扶持起来的投资项目最为有效,一压即缩,但这些投资项目主要是预算投资的项目,不是膨胀的主流,从而不是压缩的重点。应当着力压缩的是预算外投资项目,但这些项目的投资主体具有行政禁令所阻挡不住的利益冲动和不依赖拨款或贷款的自主扩张的能力。旧的调控手段失灵,就需要新的调控手段,建筑税就是在这种背景下从匈牙利借鉴过来的。

(二)建筑税的开征,是国家集中重点建设资金的需要

1. 重点建设的涵义

所谓重点建设,是指一定时期内增长速度过慢从而影响国民经济整体效益需要加速发展的部门或行业。因此,重点是相对的,重点建设是一个历史范畴。就目前而言,实质上就是基础建设。

2. 基础建设必须由国家先行投资

(1)基础建设必须由国家投资

所谓基础建设,主要是指生产生产资料的部门和行业,它主要由基础工业和基础设施两部分组成。基础工业包括原材料工业、能源工业、机器设备工业等;基础设施包括交通运输设施、邮政电讯设施、环境保护设施等。

在日本,基础建设中的基础设施被称为社会资本或社会的相关间接资本,主要包括:道路、铁道、港湾、电力、电信、电话等。

基础建设有四个主要特性:一是投资额巨大;二是建设周期长,见效慢;三是不以盈利为主要目的,大多微利或亏损;四是社会性,即主要为企业的发展提供外部经济环境的。由此,决定它的投资主体应当是国家,主要是中央政府。

因为企业机制本身决定了它的追求是投资少、见效快、获利高的短期项目,对于企业来说,它靠盈利生存,重要的是微观经济效益而不是宏观经济效益或社会效益。所以,企业不可能去追求基础建设的投资。

再看地方,地方政府追求的是本地区有效益的项目,加之地方财力有限,它至多只能搞一些本地区内的基础建设。