

JIANGXITOURONGZITITIZHIGAIGEYUCHUANGXIN

江西投融资体制

主编◎洪礼和 **改革与创新**

江西人民出版社

课题组成员名单

- 组 长:洪礼和 江西省发展计划委员会主任
- 副组长:张桃生 江西省发展计划委员会副主任
- 周国兰 江西省宏观经济研究所所长 高级经济师
- 成 员:李庆红 江西省宏观经济研究所副所长 高级经济师
- 黄新建 南昌大学经管院副院长 教授 博导
- 胡援成 江西财经大学财金学院 首席教授 博导
- 谢元态 江西农业大学经贸学院院长 教授 硕导
- 王云刚 江西省宏观经济研究所 硕士
- 赖南京 江西省计委投资处副处长
- 邓 强 江西省计委投资处主任科员
- 吴海清 江西省宏观经济研究所副所长 高级经济师
- 刘 蓓 南昌大学经管院 副教授
- 梁国萍 南昌大学经管院 副教授
- 刘 兵 江西省计委综合处副处长 博士

解放思想 探索新路 加快发展(代序)

孟建柱

观念就是财富。坚持解放思想、实事求是、与时俱进,不断创新观念,是促进经济快速发展的首要动力。实践证明,解放思想是改革之魂、发展之源。观念一变天地宽,观念一新财富来。我们已取得的发展变化,靠的是解放思想、创新观念;要有更大的作为、更大的发展,仍然需要不断解放思想、实事求是,与时俱进、创新观念。我们的事业没有止境,解放思想也没有止境。面临新形势、新任务,我们要在进一步解放思想中抓住发展的新机遇,继续坚决冲破一切束缚发展的思想观念,克服解放思想中的盲点,在创新观念中完善发展的新思路,在超越自我中提升发展的新境界。

思路决定出路。坚持开创性、坚韧性和操作性的统一,制定实施切实可行的发展战略,是开创全省经济快速发展新局面的关键所在。实践证明,发展思路是否对头,有了好的发展思路能否一以贯之地实施,决定着一个地区经济建设的兴衰成败。江西这几年发展之所以比较快,关键在于思路对头、定位准确、执行坚决。要巩固发展全省的好形势,要有积累的韧性和沉住气、追求卓越的信念。我们要坚持正确的发展思路不动摇,不因闲言碎语而分神,不因阻力和干扰而退却;同时又要适应新的形势,总结新的实践,不断深化和完善发展思路,并锲而不舍地抓好落实,使全省经济发展始终保持鲜明的特色和与时俱进的

活力。

环境是最大的品牌。着力治理和优化发展环境,是加快江西发展必须常抓不懈的基础工程。在市场经济条件下,区域经济的竞争力取决于环境的竞争力。实践证明,环境优势是加快发展最大的优势,优化环境是加快发展最重要的条件。经济发展越快,环境要求越高。我们必须坚持不懈、持之以恒,在优化环境中不断加快发展,在加快发展中进一步优化环境。优化环境是一个系统工程,硬环境的投入是有限的,而软环境的投入是无限的。可以这么说:“江西环境好”驰名之时,就是我省经济真正腾飞的开端。

发展永恒的主题。围绕中心,服从大局,在不争论中发展,在不折腾中前进,在不甘落后中奋起,是全省上下必须始终坚持的兴赣之道。发展是第一要务,也是永恒的主题。实践证明,坚持以发展为主题,才能明辨是非,统一思想,凝聚人心;坚持以发展为大局,才能团结汇集各方面的力量,做到干事业一条心、抓工作一盘棋、搞建设一股劲。实现江西在中部地区崛起、全面建设小康社会,我们要走的路还很长。全省上下要十分珍惜来之不易的好形势,自觉坚持在不争论中发展、在不折腾中前进、在不甘落后中奋起这一兴赣之道,团结一致、坚韧不拔,共同成就我们的兴赣大业。

(摘自孟建柱在省委十一届四次全体会议上的讲话)

目 录

解放思想 探索新路 加快发展(代序) … 孟建柱
总报告

江西投融资体制改革与创新研究 …… (3)

第一章 投融资体制改革概述 …… (4)

一、我国投融资体制的理论基础、历史沿革和
现行制度框架 …… (4)

二、江西投融资体制改革进程 …… (12)

三、国外投融资体制的借鉴 …… (20)

第二章 江西投融资现状分析 …… (29)

一、江西投融资发展情况 …… (29)

二、江西投融资的主要差距 …… (32)

三、江西投融资体制存在的主要问题 …… (38)

第三章 深化江西投融资体制改革的总体构想 …… (45)

一、指导思想和基本原则 …… (45)

二、目标和基本思路 …… (47)

第四章 大力推进政府投资体制改革 …… (48)

一、合理界定政府投资范围,实行分类管理 …… (48)

二、创新政府投资项目管理运行机制 …… (51)

三、强化政府投资的调控功能 …… (62)

四、推进政府投资决策机制的科学化、民主化 …… (64)

五、建立健全项目监督和责任约束机制 …… (66)

第五章 重点推动基础设施和社会事业领域的

投融资体制改革 …… (69)

一、确立政府主导、市场运作的改革思路 …… (69)

二、基础设施领域投融资体制改革 …… (70)

三、社会事业领域投融资体制改革	(72)
第六章 创新市场化融资机制	(75)
一、大力拓展民间投资	(75)
二、充分利用资本市场筹资	(79)
三、努力扩大间接融资规模	(85)
四、进一步提升利用外资水平	(90)
五、积极探索新的融资方式和手段	(95)
第七章 完善投融资调控和服务体系	(105)
一、建立健全协同配合的投融资宏观调控体系	(105)
二、完善投融资信息发布制度	(105)
三、深化项目审批制度改革	(106)
四、加大调整各级政府的利益分配格局	(109)
五、理顺公用产品和服务的价格体系	(110)
六、培育和完善中介服务体系	(111)
七、创造良好的法制环境	(113)
参考文献	(114)

分报告

政府投融资运作水平和创新能力研究	(117)
一、江西投融资的现状、特点及存在的问题	(117)
(一)江西投融资现状分析	(117)
(二)江西投融资的特点	(119)
(三)江西投融资体制存在的主要问题	(121)
二、我国先进城市投融资体制改革借鉴	(124)
(一)上海模式——投资主体多样化,资金运作市场化	(124)
(二)杭州模式——“自筹、自用、自还”的投融资体制	

.....	(126)
(三)大连模式——“政府主导、多元参与”的投融资体制	(128)
(四)珠江模式——外商投资模式的典型样本	(129)
(五)江浙模式——民间主体投资模式的样本	(130)
三、提高政府投融资能力的具体做法	(131)
(一)土地批租	(131)
(二)财政贴息	(137)
(三)城市经营	(139)
(四)存量资本运营	(144)
四、提高江西投融资能力的建议	(146)
(一)建立健全多元化的投融资体制,加大对 民营经济、中小企业的支持	(146)
(二)进一步拓宽城市建设融资渠道,实现融资 途径多样化	(148)
(三)规范财政投融资方式,做到投资决策科学化	(150)
(四)规范和完善投资中介服务体系	(151)

积极引入新的投融资方式,努力拓宽投融资渠道

一、积极引入新的项目融资方式	(152)
(一)项目融资发展现状	(153)
(二)项目融资的特点	(155)
(三)实施项目融资应注意的问题	(157)
(四)发展江西项目融资的建议	(159)

二、积极发展金融租赁	(160)
(一)我国金融租赁业发展现状	(160)
(二)金融租赁的独特优势	(162)
(三)发展江西金融租赁业的建议	(164)
三、大力发展江西风险投资基金	(165)
(一)风险投资的发展概况	(166)
(二)发展风险投资基金的作用	(167)
(三)加速发展江西风险投资基金的建议	(168)
四、有条件地运用可转换债券融资	(171)
(一)发行可转换债券的概况	(172)
(二)发行可转换债券的特点	(172)
(三)江西发行可转换债券的建议	(175)
 江西农村投融资体制改革问题研究	(182)
一、江西农村投融资体制现状与问题	(182)
(一)农村投资现状	(182)
(二)农村融资现状	(184)
(三)农村投融资存在的主要问题	(184)
二、江西农村投融资体制改革的方向	(190)
(一)农村投资体制改革的方向	(190)
(二)农村融资体制改革的方向	(193)
三、江西农村投融资体制改革的总体框架	(196)
(一)农村投资体制改革总体框架	(196)
(二)农村融资体制改革总体框架	(197)
 附录 有关政策法规	(205)
后记	(287)



总报告

江西投融资体制改革与创新研究

投融资体制改革一直是我国经济体制改革的重点和难点。改革开放以来,我国投融资体制进行了一系列改革,打破了传统计划经济体制下高度集中的投资管理模式,初步形成了投资主体多元化、资金来源多渠道、投资方式多样化、建设实施市场化的新格局。我省结合实际,在投融资领域也进行了许多积极的改革探索,20多年来的渐进式改革已从很多方面突破了旧体制的束缚,取得了明显成效。尤其是近两年来,在解放思想学习教育活动的推动下,我省在优化投资环境,扩大招商引资;开放投资领域,促进和引导民间投资;组建城市建设投资公司,建立面向社会融资搞城市建设的新机制;实行土地收购储备制度,推动城市经营;精简行政审批事项,建立公正公开高效的行政审批运行机制;试行外商投资项目审批制改登记制,改革交通投资管理体制等方面,都迈出了很大步伐。但从总体上看,现行投融资体制在许多方面仍然不适应我省改革、开放和发展的客观要求,一些深层次的矛盾和问题尚未有效解决。进一步深化投融资体制改革已是经济发展的迫切需要,是进一步提升我省改革开放水平,形成体制创新强动力的内在要求,也是扩大投资需求,促进江西在中部地区崛起目标顺利实现的重要手段。

第一章 投融资体制改革概述

投融资体制是指固定资产投资管理制度和运行机制的总称,其主要内容包括投资主体行为、资金筹措制度、资金投入方式、项目决策程序、建设实施管理和宏观调控制度等方面。它在过去一般称为投资体制或投资管理制度。投融资体制具有综合性的特点,也最能集中反映其所属经济体制的本质特征,它与计划、财政、金融、企业制度等多方面的改革密切关联和相互制约,贯穿于经济体制改革的全过程。正因为如此,自改革开放以来,投融资体制改革一直是我国以及我省经济体制改革的重要方面。

一、我国投融资体制的理论基础、历史沿革 和现行制度框架

(一)理论基础

由于我国的经济理论是以马克思主义经济理论为基础的,因此,我国投资理论实际上也是建立在马克思主义资本理论和社会再生产理论基础上的。

在《资本论》中,马克思从资本循环的角度,把资本划分为货币资本、生产资本和商品资本;从资本周转的角度,把资本划分为固定资本和流动资本;从资本和价值增值的关系角度,把资本划分为不变资本和可变资本等。这些划分都主要是从生产经营角度考察资本运行的。马克思指出:“社会的生产力是用固定资本来衡量的,它以物的形式存在于固定资本中。”因此,在 20 世纪 80 年代中期以前,我国的投资理论研究把投资问题长期限定在基本建设投资

和固定资产投资的范畴之内。

20世纪80年代中期以后,随着改革开放的不断扩大,社会主义市场经济体制的建立和不断完善,我国借鉴西方投融资理论,开始了对市场经济条件下投融资理论与实践的研究。投资研究范围拓宽,其涵义出现了狭义和广义之分。狭义的投资,也称实物投资或经济学意义的投资,指垫付货币以形成固定资本和流动资本的一种经济活动。广义的投资,不仅指实物投资,还包括金融资本、人力资本的投资。在西方国家,由于其资本和资产都已经高度信用化、证券化,更强调从金融角度研究投资,如美国一些学者认为“投资是投入现在的资金以便利用利息、股息、租金或退休金等形式取得将来的收入,或者使本金增值”。另外,基于知识经济的兴起,人力资本投资即对教育和卫生的支出活动也愈益引起我国理论界的关注。

在发达市场经济国家,投资总量是一个介于宏观经济政策目标与政策工具之间的中间变量,对投融资体制的研究则主要集中在微观层面,强调市场调节,间接调控。我国由计划经济体制向社会主义市场经济体制的转变尚未最终完成,现仍然把投资总量或投资率、投资增长率作为宏观调控的重要预测目标。由于历史的原因以及受经济基础和上层建筑的影响,我国的投资理论对投资主体、投资结构、投资利益等一些主要问题还缺乏深入研究,在理论上也存在着某些误区,例如,对代表公有制的政府以外的其他投资主体的行为研究不够重视;在研究方向方面,存在重速度、轻效益,重投入、轻产出,重宏观计划比例、轻微观运作效果,重生产性投资、轻非生产性投资等片面性。总的来看,目前我国投融资理论研究明显滞后于投融资实践,尚未形成与我国日趋成熟的社会主义市场经济体制相

适应的投融资理论体系,有待进一步建立和完善。

鉴于国内对投融资体制的一般性定义,本课题所研究的投资主要指固定资产投资。同时,由于融资的目的是为了投资,从某种意义上看,投资与融资也是一个问题的两个方面,因此,本课题研究涉及的融资,主要指与投资密切相关的融资。

(二)历史沿革

从建国以后到改革开放前,我国实行的是计划经济投资体制,这种以政府为主导、以对投资的集中计划管理为核心内容的投融资体制具有高度集中统一的特点,形成的是一种由国家“全统全包”的投资分配制度。在这种制度下,投资项目的决策权和审批权高度集中于中央政府,建设资金由国家财政统一无偿拨付,基本上是以政府为惟一的投资主体,而在融资制度上也是实行单一的财政融资。改革开放后,我国确立了建立社会主义市场经济体制的改革目标,投融资体制开始逐步向分权决策的市场主导型投融资体制转轨。以 1978 年党的十一届三中全会决定对我国经济体制进行重大调整为界,可以分为改革开放前后两个具有明显特征的发展阶段。

1. 改革开放前高度集中的计划投资体制的形成与发展。自建国到改革开放前的 30 年,与我国的计划经济体制相适应,形成了对我国这 30 年的经济建设起着支配作用的计划经济投资体制,这一制度的形成与演变大致经历了以下几个时期。

第一,从 1949—1952 年的国民经济恢复时期。在这一时期,虽然我国存在国营经济、国家资本主义经济、私营经济、合作经济和个体经济等多种经济成分并存,但是不断壮大社会主义性质的国营经济的发展方向,决定了国家投

资的主体地位。从1950年起,国家陆续发布了《关于统一国家财政经济工作的决定》《关于决算制度、预算审核、投资的施工计划和货币管理的决定》《基本建设工作暂行办法》《基本建设工程程序暂行办法》等一系列投资管理和财经制度,从而形成了早期计划经济体制下投资管理体制的框架。当时,投资决策权高度集中于国家,省级以下政府无权审批决策任何国家投资项目,国营企业也没有扩大再生产的投资权,甚至连维持简单再生产的投资也要经过主管部门的批准。

第二,从1953—1957年的“一五”时期。这一时期,投资管理体制按照计划经济体制的要求,进一步向高度集中统一方向发展,最终形成了“全包全统”的一体化投融资管理体制,其主要特征为:(1)投资项目的决策权和审批权高度集中于中央,中央政府不仅进行投资规模、结构、布局等战略决策,而且直接负责项目安排。(2)计划管理通过指标控制实现,各部门、各地区必须严格执行计划指标,无权增减调整。(3)建设资金由财政统收统支、无偿划拨使用,基建物质由国家统一分配,施工力量由国家统一安排。

第三,从1958—1960年的“大跃进”时期。1958年,“大跃进”全面开始,由于前一段时间实行高度集中统一的投资管理体制显露的弊端,在随后的3年里,我国投资管理体制按照由“条条为主”转向“块块为主”的方向发生重大改变,中央只保留了涉及全国生产平衡、跨地区且对生产力布局有重大影响的大型骨干项目的审批权,其余的均下放给了地方。

第四,从1961—1965年的经济调整时期。三年“大跃进”期间,由于投资管理权限失控,导致投资规模严重膨胀,基本建设投资基本处于无计划、无约束状态,造成国民

经济比例严重失调。1961年,中央决定实行“调整、巩固、充实、提高”八字方针,对国民经济进行了全局性调整。在投资管理方面,开始实行收权措施,重新恢复集中统一的投资管理体制。但是,这次运用行政手段强制调整,使投资体制比“一五”时期更为集中,其弊端后来又逐渐显露出来。

第五,从1966—1976年的“文化大革命”时期。文化大革命期间,无政府主义盛行,各项工作基本瘫痪。这一阶段的投资领域,必要的基本建设程序及投资管理制度被简化甚至废除,投资管理工作处于极其混乱状态。

第六,从1977—1978年的“文化大革命”后的制度重建时期。粉碎“四人帮”后,开始了投资管理制度的重建工作。当时有针对性地展开了以清理基建财务、严格投资计划管理、加强项目的经济核算和拨款监督、强化建设程序为重点的基建投资整顿,1978年下达了《关于试行加强基本建设管理几个规定的通知》,随《通知》还下发了《关于加强基本建设管理的几项规定》《关于加强自筹基本建设管理的规定》《关于基本建设程序的若干规定》《关于基本建设项目和大中小型划分标准的规定》《关于基本建设投资 and 各项费用划分的规定》等5个文件,这些文件全面、系统地恢复了在“文化大革命”中遭到破坏的投资管理制度,投资管理工作的开始步入正轨。

2. 改革开放后以市场为导向的投融资体制改革。1978年,党的十一届三中全会胜利召开,中国经济体制改革正式启动,投融资体制改革也朝着市场化取向逐步推进,至今大体上经历了三个阶段。

第一阶段是从1979年到1987年。简政放权、改革投资计划管理和建设实施市场化是该阶段改革的基本特点。

在这一阶段,首先推出了“拨改贷”办法,投融资体制由单一财政融资逐步向债务性融资转变。之后,在设计、施工企业管理制度、建设单位责任制等方面进行了初步的改革。从1984年起,改革开始触及投资决策与管理中的计划与市场问题,先后在扩大地方与企业的投资项目决策审批权限、确立基本建设程序、推行设计施工招标投标和工程总承包制度、扩大建筑材料和设备供应的市场调节范围等方面,进行了一系列改革。

第二阶段是从1988年到1992年。该阶段的投融资体制改革在前一段改革的基础上得以进一步深化和完善。这一阶段以1988年国务院颁布的《关于投资管理体制的近期改革方案》为标志,根据《方案》制定和实施了一系列具有标志性意义的改革措施,如合理划分中央与地方的投资范围、建立以产业政策为核心的投资宏观调控体系、建立中央基本建设基金制度、建立证券交易市场、成立国家专业投资公司,等等。

第三阶段是从1992年至今。1992年10月,党的十四大确定了建立社会主义市场经济的改革目标,以1993年十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》为标志,我国投融资体制市场化取向改革进入了较快发展时期。国家在投融资领域进行了一系列改革。划分了政府与企业各自的投资责任,推出了项目法人责任制、项目资本金制、招标投标制、工程监理制和重大项目稽查特派员制度等改革措施;成立了政策性银行,对国有金融机构进行了商业化改革,取消了固定资产贷款的指令性计划和规模控制。

(三)制度框架

经过改革开放20多年的变革,我国现行投融资体制总