

CHINA INVESTMENT WHITE PAPER
(ANNUAL REPORT)

中国投资白皮书

国家计委固定资产投资司·国家计委重点建设司·国家计委投资研究所
国家经贸委技术改造司·国家统计局投资统计司
编纂

1997

 国际文化出版公司

INTERNATIONAL CULTURE PUBLISHING CORPORATION

中国投资白皮书

China Investment White Paper (Annual Report)

国家计委固定资产投资司 国家计委重点建设司
国家计委投资研究所 国家经贸委技术改造司
国家统计局固定资产投资统计司
编 纂

(1997)

国际文化出版公司

图书在版编目(CIP)数据

中国投资白皮书:1997年版/国家计委固定资产投资司等编纂.-北京:国际文化出版公司,1997.12

ISBN 7-80105-610-8

I.中… II.国… III.①投资-概况-中国-1997②投资-展望-中国-1998 IV.F832.48

中国版本图书馆 CIP 数据核字(96)第 18685 号

中国投资白皮书
(1997)

编 纂 国家计委固定资产投资司 等
责任编辑 江 红
封面设计 张乃萱
出 版 国际文化出版公司
发 行 国际文化出版公司
经 销 新华书店
排 版 河北徐水激光照排厂
印 刷 新燕印刷厂
开 本 787×1092 毫米 16 开
19.75 印张 460 千字
版 次 1997 年 12 月第 1 版
1997 年 12 月第 1 次印刷
印 数 2000
书 号 ISBN 7-80105-610-8/F·77
定 价 60.00 元

国际文化出版公司地址
北京安定门内大街 40 号 邮编 100009
电话 64010831 64010840

主 编 郭树言 (国家计划委员会副主任、国务院三峡工程建设委员会副主任)
陈同海 (国家计划委员会副主任)

常务副主编 张汉亚 (国家计委投资研究所所长)

副 主 编 宋 密 (国家计委固定资产投资司司长)
姜伟新 (国家计委重点建设司司长)
朱 蕤 (国家经贸委技术改造司司长)
刘成相 (国家统计局投资统计司司长)

编 审 罗云毅 张长春 张志强 任树本 黄建中 李万茂

供 稿 单 位 国家计委 国家经贸委 农业部
林业部 水利部 煤炭部
电力部 冶金部 化工部
机械部 铁道部 交通部
民航总局 邮电部 国家统计局
中国石化总公司 中国有色金属工业总公司

撰 稿 人 (按姓氏笔画排序)

马小丁 丁文革 王岢然 方春阳 田江涛 孙立功 任树本
刘 虹 刘德顺 宋 宏 汤晓文 张长春 张汉亚 张永贵
张志强 邹 勇 何 毅 陈群香 杨 萍 聂振邦 黄建中
郭万宇 程 选 谢兴旺 葛建军 潘文灿 穆 虹等

资 料 整 理 程 翼 张 抗

前 言

在举国欢庆香港回归祖国和中国共产党的十五大召开之年,我们的第九本《中国投资白皮书》问世了。

从1989年我们开始编写出版《中国投资白皮书》(当时的正式名称是《中国投资报告》)到今年的九年之中,我国的经济实现了新一轮的快速发展,提前两年实现了邓小平同志提出的国民生产总值翻两番的战略目标;确立了社会主义市场经济体制改革的方向,并取得了突破性的进展;包括投资体制在内的各种经济体制的改革都取得了可喜的成果。我们的《中国投资白皮书》在这九年之中也逐渐成熟,成为投资领域具有一定名气的定期出版物。

在今年的《中国投资白皮书》中,读者可以从本书主编国家计委副主任郭树言提供的特稿中,了解我国改革开放以来投融资体制改革的进程、存在的问题、改革的目标模式、近期改革的设想和调整投资结构的主要措施。

重点建设是国民经济持续、快速、健康发展的主要物质保证。今年《中国投资白皮书》的中心内容就是介绍对我国经济发展具有重要作用的重点建设。从国家各有关部门提供的稿件中,读者既可以知道我国建国以来重点建设的概况,又能够了解各主要行业在“八五”时期重点建设的成就和“九五”时期重点建设的规划内容。

投资项目的建设会对国家经济和社会的许多方面带来影响,是直接关系可持续发展战略的重要问题。因此,对投资项目不但要进行经济评价,也应该进行社会评价。本书介绍的重点建设项目社会评价的两个案例,是国家计委投资研究所的研究人员在前几年对社会评价理论和方法研究的基础上,进行投资项目社会评价的实际尝试,读者可以从中了解社会评价的基本内容和做法。我们期望投资项目社会评价的方法能够就此得以推广和应用,尽快成为项目可行性研究不可缺少的组成部分。

和历年的《中国投资白皮书》一样,本书的综合篇向读者详细地介绍和分析了我国去年和今年上半年固定资产投资的情况,并对今

年全年固定资产投资的形势发展做了预测,为关心我国投资和经济发展的读者提供了参考资料。附录部分登载的《国务院关于固定资产投资项目试行资本金制度的通知》和《关于实行建设项目法人责任制的暂行规定》是我国去年公布的投资体制改革方面的重要文件,也是今后几年我国投资领域要重点推行的主要法规。

本书最后部分的固定资产投资统计表、政策信息和大事记,是《中国投资白皮书》的必备内容,对收集投资领域连续信息的读者是不可缺少的资料。

本书收集的资料、信息截止到 1997 年 6 月底。

编 者

1997 年 8 月

目 录

特 稿	郭树言 1
-----------	-------

综 合 篇

1996 年固定资产投资分析	15
一、1996 年固定资产投资实况	15
二、1996 年固定资产投资特点	15
三、1996 年固定资产投资中存在的主要问题	18
四、1996 年投资体制改革	20
1997 年固定资产投资分析与预测	22
一、1997 年上半年的投资情况	22
二、1997 年固定资产投资预测	24
三、1997 年投资体制改革的重点	26
1996 年技术改造投资分析	29
一、1996 年技术改造投资进展与特点	29
二、1996 年技术改造主要成效	30
三、1996 年技术改造投资的管理与改革	31
1997 年技术改造工作重点	35
一、当前制约技术改造的主要问题	35
二、1997 年全国技术改造工作重点	36

重点建设篇

中国重点建设概述	41
一、我国重点建设的发展历程	41
二、“八五”时期重点建设的主要成就	43
三、我国重点建设的主要特点	45
四、“九五”时期重点建设的主要工作	47
“九五”期间国家重点建设项目综合分析	51

一、“九五”期间我国重点建设的主要任务	51
二、“九五”期间国家重点建设管理方面的特点	54
三、“九五”期间在建基本建设大中型项目存在的主要问题	56
四、主要的政策与措施	58
中国农业重点建设	60
一、“八五”期间建成投产的重点建设项目情况	60
二、当前在建重点建设项目概况	61
三、“九五”期间拟建重点项目	63
中国林业重点建设	66
一、“三北”防护林体系建设工程基本情况	66
二、“三北”防护林体系二期工程建设情况	67
三、“三北”防护林体系建设三期工程执行情况	68
四、1996 年“三北”防护林体系建设三期工程执行情况	70
中国水利业重点建设	71
一、“八五”期间建成投产的重点建设项目情况	71
二、当前在建重点建设项目情况	73
三、“九五”计划安排	79
四、国家支持水利发展的政策与措施	82
中国煤炭业重点建设	84
一、“八五”期间重点建设项目完成情况	84
二、1996 年重点建设项目实施情况	85
三、“九五”期间重点建设项目安排情况	85
四、几点建议	86
中国火电行业重点建设	89
一、“八五”期间建成投产的重点建设项目情况	89
二、当前在建重点建设项目情况	96
三、“九五”期间拟建重点建设项目情况及有关政策和措施	101
中国水电业重点建设	102
一、“八五”期间重点建设项目完成情况	102
二、当前建设情况	103
三、“九五”期间建设展望	103
中国核电业重点建设	109
一、“八五”期间建成投产的建设项目情况	109
二、“九五”计划及在建项目情况	110
中国钢铁工业重点建设	113
一、“八五”期间重点建设项目情况	113
二、当前在建重点建设项目情况	116

三、“九五”期间拟建重点建设项目情况	119
四、需要采取的措施	120
中国有色冶金工业重点建设	122
一、“八五”期间基建投资情况	122
二、1996 年基建投资情况	122
三、“九五”期间拟建重点建设大中型项目总体情况	125
四、存在的问题	126
五、政策及措施	127
中国石化工业重点建设	128
一、“八五”期间固定资产投资完成情况	128
二、“九五”计划发展思路	133
中国化肥工业重点建设	137
一、近年来的建设与发展情况	137
二、“九五”计划发展的原则和目标	138
三、“九五”计划拟建项目情况	139
四、“九五”计划发展的主要措施和政策	140
中国汽车工业重点建设	143
一、“八五”期间重点建设项目完成情况	143
二、当前在建重点建设项目实施情况	148
三、“九五”期间建设重点和发展方针	149
四、国家组织和支持汽车工业的有关政策和措施	149
中国铁路业重点建设	151
一、“八五”期间建成投产重点建设项目情况	151
二、当前在建重点建设项目情况	155
三、“九五”期间拟建重点建设项目	160
中国公路业重点建设	163
一、“八五”时期重点建设情况	163
二、当前在建重点投资概要	167
三、“九五”时期重点建设投资概要	168
四、国家组织和支持公路重点建设的有关政策和措施	169
中国民用航空业重点建设	171
一、“八五”期间重点建设回顾	171
二、“九五”期间拟建(含在建)重点建设项目概况	172
三、国家支持民航重点建设的有关政策和措施	180
中国邮电业重点建设	181
一、“八五”期间重点建设回顾	181
二、“八五”期间建设的基本经验	184

三、“八五”期间建设存在的主要问题	185
四、“九五”期间建设展望	186

案 例 篇

长江三角洲及沿江地带投资问题研究	189
宁夏扶贫扬黄灌溉工程项目社会评价报告	200
河北宣钢年产 100 万吨钢项目社会评价报告	214

附 录 篇

新公布的主要投资法规	222
固定资产投资数据统计表	229
投资领域大事记	274
投资政策信息	287
主编单位简介	305

特 稿

深化投融资体制改革， 加强对全社会投资资金的调控引导^①

郭树言
(1997年3月)

一、投融资体制改革的回顾和评价

1978年,党的十一届三中全会确立了改革开放方针之后,我国经济体制和运行环境发生了深刻的变化。伴随这一大趋势,投融资体制改革也做了积极探索和实践,涉及宏观、微观和市场多个层面,并取得了许多阶段性成果。

(一)18年投融资体制改革的进展

1. 第一阶段(1979年—1987年)

这一时期,我国经济体制改革的重点从农村开始,逐步转向城市,投融资领域的改革处于起步阶段,简政放权、缩小指令性计划范围和建设实施市场化是这一时期改革的基本特点。主要包括:(1)实行“分灶吃饭”的财政包干体制,改变了建国以来由中央集中“统收统支”的财政分配体制,出现了中央政府和地方政府两级利益主体,包括投资事权在内的两级事权得到初步划分。随着国有企业实行经营承包制、乡镇企业的崛起和三资企业的出现,以往政府作为单一投资主体的局面开始被打破;(2)中央财政预算内基建拨款实行“拨改贷”,地方财政利用机动财力和预算外收入扩大基建投入,国内银行逐年扩大固定资产投资贷款业务,开征国家能源交通重点建设基金和建筑税,企业用自身积累资金和折旧基金扩大

^① 本文为郭树言副主任于1997年3月在第十二届全国固定资产投资管理研讨班开学式上的讲话,本书发表时做了少量删节。

投入,发行重点建设债券和企业债券,借入国际金融组织和外国政府贷款,外商直接投资涌入等,使建设资金渠道迅速拓展,有偿使用的范围不断扩大;(3)改进投资计划管理体制,开始编制全社会固定资产投资计划,对全社会的固定资产投资活动进行分类计划和指导,下放了对固定资产投资项目的审批权限,简化了项目审批程序(五道改二道),进一步扩大了地方政府和企业的投资决策自主权;(4)借鉴国际上先进的技术经济评价方法,重新规范建设项目前期工作的程序、内容和深度,成立中国国际工程咨询公司,将可行性研究报告及评估工作正式纳入项目决策程序;(5)在建设施工领域全面推行建设项目投资包干责任制,对勘察设计单位推行技术经济承包责任制,推进建筑材料和设备供应单位实现企业化经营,试行建筑安装工程招标投标和工程承包制,在建设实施领域率先引入市场竞争机制。

2. 第二阶段(1988年—1991年)

1988年国务院颁发《关于投资管理体制的近期改革方案》。这一方案在总结前些年改革经验教训的基础上,针对投融资领域存在的新旧问题,第一次较为系统地提出投资体制改革的基本任务和一系列推进改革的措施。这一阶段改革的主要内容包括:(1)对重大的长期的建设投资实行分层次管理,初步划分中央和地方政府的投资范围,加重地方的重点建设责任;(2)国务院发布当前产业政策要点的决定,第一次用产业政策的形式明确国民经济各个领域中支持和限制的重点,提出产业发展序列,并以此作为调整产业结构、进行宏观调控的依据;(3)为保证重点建设有稳定的资金来源,建立了基本建设基金制,结合基础产品价格调整,在电力、石油、铁道、交通、邮电、民航等基础产业部门建立了专项建设资金,开征了固定资产投资方向调节税;(4)在1988年国务院行政机构改革中,对原来由各部门管理的投资按经营性和非经营性进行剥离,成立国家专业投资公司,用经济办法对政府经营性投资进行管理;(5)进一步扩大建设债券发行规模,1990年建立了上海和深圳两个证券交易市场,发行股票为直接融资开辟了新渠道。

3. 第三阶段(1992年—现在)

1992年以后,在邓小平同志南方谈话精神鼓舞下,按照中共十四大提出的建立社会主义市场经济体制的要求,我国的经济体制改革进入了一个崭新时期,建立现代企业制度、财税、金融、外贸等方面的改革全面展开,投融资领域也陆续推出了一些新的改革措施,主要内容有:(1)《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》中提出深化投资体制改革的主要方向和基本内容;(2)在财政体制改革中,开始实行经常性预算和建设预算相分离的复式预算管理,根据国务院《关于金融体制改革的决定》,组建了国家开发银行,实行政策性金融与商业性金融相分离,各种非银行金融机构出现并介入投融资活动;(3)实行了项目法人责任制和固定资产投资项目资本金制度,建立和规范投资主体的风险约束机制,开展了“贷改投”试点工作;(4)《全民所有制工业企业转换经营机制条例》和《中华人民共和国公司法》,对企业依法享有包括投资决策权在内的一系列权益做出了具体规定;(5)上市公司迅速增加,股票、债券发行规模扩大,资本市场发育与发展明显加快;(6)在治理通货膨胀和实现“软着陆”过程中,开始形成以国家产业政策为核心、以资金源头控制为主要手段的投资宏观调控体系。

(二)对前一阶段投融资体制改革的基本评价

18年的投融资体制改革,冲破了传统体制的束缚,使投融资运行机制发生了积极和深刻的变化,有力地推动了这一时期社会生产力发展,同时也积累了宝贵的经验教训,为建立适应社会主义市场经济的新型投融资体制奠定了初步基础。从总体上看,前一阶段投融资体制改革的基本方向是正确的,也取得了许多阶段性成果。

综观十多年的投融资体制改革,由于我们对社会主义市场经济的本质和转轨过程的复杂性认识不足,对新事物新问题研究不够,使不同时期出台的改革措施带有明显的局限性,主要表现为:

(1)缺乏对投融资体制改革的目标模式的认识,造成一些改革实践的的目的性、系统性和配套性较差。

(2)投融资体制的深层次的矛盾尚未真正触及,如自我约束的微观基础未能建立,政府职能没有大的转变,投资要素市场仍受条块分割的影响等。

(3)投融资体制改革与其他方面相关改革(如财政、金融、国有企业改革等)的内在联系和配合性差。

(4)宏观管理中运用直接手段多,间接手段少,在加强对全社会投资的调控和引导方面效应不明显。

(5)改革思路在空间上展开不够,改革措施过多集中于投资计划管理和项目审批权限方面,涉及融资结构、资本市场和盘货存量方面较少。

(6)投资管理和立法工作滞后,往往是先破后立、先乱后治。

从目前情况看,现行投融资体制中既融入了一些市场经济的客观要求,也还深深地带有传统体制的烙印,新旧因素的撞击和摩擦加剧了转轨时期的矛盾,一些深层次的体制问题已经充分暴露,进一步深化改革成为客观形势发展的内在和必然的要求。

二、投融资运行中存在的主要问题及其体制原因

(一)投融资运行中的主要问题

1. 总量膨胀和周期性波动

改革开放以来,我国固定资产投资总量呈快速增长态势,从1978年~1996年,按可比价格计算,年度投资规模年均增长速度达到29.1%,1996年与1978年相比,全社会在建投资规模和年度投资规模均翻了三番以上。固定资产投资总量的快速增长,对国民经济的快速发展发挥了积极的推动作用。但也给经济正常运行带来了一些问题:

从1981年~1995年,按可比价格计算,我国固定资产年度投资规模年均增长22.9%,

在建总规模年均增长 20%，而同期 GDP 年均增长只有 10.2%，年度投资规模和在建总规模增长速度分别快于 GDP 增长速度 12.7 个百分点和 9.8 个百分点；全社会固定资产投资率由 1981 年的 19.8% 上升到 1995 年的 34.4%。投资总量增长过快，投资率相对偏高，使我国投资总量运行始终面临规模膨胀的压力。投资膨胀常常与消费膨胀相互促动，最终导致国民收入超分配和通货膨胀，严重威胁宏观经济稳定。从实际运行看，我国投资增长过快的年份，在当年和下一年都出现了经济过热和通货膨胀现象。

与国外相同发展阶段的国家相比，我国投资波动次数偏多，波动幅度也较大。从“八五”看，年度投资规模波动相当剧烈，环比增长速度最高年份与最低年份之间相差将近 40 个百分点。“六五”、“七五”和“八五”期间，由于投资增长不稳定，均不同程度地引起国民经济出现大起大落，政府被迫进行治理整顿。

2. 结构性矛盾突出，“大而全、小而全”和盲目重复建设现象严重

总体说来，改革开放后我国投资结构的变化趋势与我国工业化和市场经济发展方向是一致的，近年来的投资结构状况也有所改善，但由于历史遗留问题与新出现问题相互交织，致使投资的结构性矛盾，尤其是“大而全、小而全”，盲目、重复建设问题十分突出。

(1) 投资产业结构不合理。一是农业投入不足，受建设资金来源的制约，农业基础设施特别是水利设施非常脆弱，农业生产的基础和后续能力还很不稳固。二是基础工业和基础设施建设在总体投资不足的同时，一些地区在公路、港口、机场和城市基础设施建设中盲目攀比、重复布点的现象加剧。三是第三产业投资力度仍不够，不能满足为生产企业提供社会化服务和增加就业机会的要求，房地产业受结构问题困扰仍未走出困境。四是支柱产业投资力度不足。“八五”时期电子和汽车工业的投资比重分别不到国有单位投资的 2% 和 1.5%。石化工业投资不到 4%。这与发达国家支柱产业投资比重占 GDP 的 10% 相比差距甚远，导致支柱产业总徘徊于幼稚阶段，难以发挥带动作用 and 参与国际竞争。

(2) 投资地区结构东重西轻，差距扩大。改革开放以后，东部地区投资增速明显高于中西部地区，1982 年全社会投资中，东部沿海地区投资比重为 50.6%，内地中西部地区投资比重为 42.4%，到了 1995 年，东部地区升为 63.8%，中西部地区降到 33%。地区差距进一步扩大，给国民经济的长远发展和社会稳定都带来一些问题。

(3) 在投资使用结构中，技改投资严重不足，投资的技术含量下降。“八五”计划原规定技改投资应占国有单位固定资产投资总投资的 25.1%，而实际执行仅为 17.1%，比原计划低 8 个百分点，比“七五”时期低 4.7 个百分点。“八五”期间国有单位投资中，改建和技术改造投资所占比重由“六五”时期的 29.6% 下降为 18.5%，设备工器具投资所占比重由“七五”期间的 30.3% 下降为 25.7%。统计调查显示，技术改造投资中，有相当一部分实际上是以扩大生产能力为主要目的，真正用于提高技术含量、节能降耗、改善产品结构、提高性能和质量的，仅占 20% 左右。

(4) 国内融资结构存在明显缺陷。一是国内资本市场不发育，股票、债券等直接融资方式规模很小，即使加上不规范的企业内部集资，目前直接融资比重也不到企业外部筹措总量的 10%。企业外部融资过分依赖贷款，不仅增加了融资成本，也加重了银行的金融风险。二是政府财政性投资不足，目前国家预算内投资占全社会总投资的比重只有 3% 左右，政府

投资对全社会投资的引导和影响能力很弱。三是预算外资金管理分散,各种专项建设基金、土地批租收入、城市建设费等难以进行统筹安排。四是老企业资产负债率高,缺乏资金自我积累能力,新项目没有资本金来源,靠全额负债难以体现效益。五是目前资金市场混乱,运作无序,乱集资和金融机构违章拆借贷款,扰乱了正常的金融秩序,也加重了企业负担。

(5)利用外商投资(主要是直接投资)结构也存在很多问题。如外商投资主要集中于劳动密集型加工业和房地产业,对国家产业政策鼓励的农业、能源、交通、重要原材料工业,以及技术密集型和高新技术产业投资较少;外商投资过份集中于东南沿海地区,中西部地区较少;各地在利用外资中重数量轻质量、重资金轻技术管理、重引进轻消化吸收的现象比较普遍。

(6)“大而全、小而全”和盲目重复建设的现象呈加剧和蔓延趋势。“大而全、小而全”和盲目重复建设,是各种结构性矛盾的集中反映。如“九五”计划中,全国将汽车工业、机械、电子列为支柱产业多达 20 余个省份。我国现有炼油能力已达 2.12 亿吨,开工率只有 70.4%,按照国际上的合理开工率 85% 计算,等于放空 15% 的能力,也就是说有 3200 万吨的能力闲置。但是,现在仍有不少新建炼油厂项目报到国家计委,要求与外商合资新建的炼油能力就达 6000 多万吨,需要投资 1000 多亿元。1996 年全国摩托车市场需求 900 万辆,而生产能力已达 1500 万辆,现在马上要投产的尚有 500 万辆。国家统计局去年发布的工业普查及工业统计结果表明,全国 640 种工业产品中,除 30 几种产品的生产能力能发挥到 80% 以外,其他大部分产品的生产能力仅能发挥 40%~70%。这些问题如不及早采取措施抓紧解决,很有可能酿成新一轮规模更大、浪费更多的盲目重复建设。

3. 宏观和微观效益皆不理想

投资效益低下是我国投资领域的老问题。改革开放后,我国投资效益在某些方面虽有所改善,但改善程度不大且极不稳定。从宏观效益看,投资系数(也叫资本系数)自 1994 年以来一直呈上升趋势,表明回报率越来越低。国有单位投资项目的固定资产交付使用率由“七五”期间的 76.2% 下降到“八五”期间的 66.5%。从微观看,投资效益低下的事例更是比比皆是。据中国国际工程咨询公司对“八五”期间投产的 457 个大中型项目后评估调查,投产即亏损的 89 个。江总书记多次指出的汽车、家电、氧化铝等一些项目,有的投产许多年仍达不到设计生产能力,长期处于亏损状态,资产负债率高达 100% 以上。据国家计委 1995 年对全国基建大中型项目概算检查,项目超概算的比例平均为 91%,其中交通、铁道、煤炭、电力等行业基建大中型项目概算增加超过 100%,石化和化工行业平均达到 50% 左右,有些项目投资超过原批概算 2 至 3 倍;单位生产能力造价大幅度攀升,如电力工业每千瓦造价“七五”期间的平均为 2577 元,“八五”期间平均为 4780 元,上升了 85%。从总体上看,我国投资建设领域效益状况极不理想,提高效益的任务仍十分艰巨。

(二)造成投融资运行中诸多矛盾的主要体制原因

投融资运行中存在诸多问题和矛盾,究其根源是多方面的,除了指导思想上的偏差和管理水平低下等原因之外,其根本性原因在体制和机制方面。

1. 投资风险责任约束机制没有真正建立起来

(1)政府投资主体不明确,政府投资责任虚化。在国有资产的形成和经营过程中,尽管许多政府部门都参与了管理,但却没有一个部门承担投资主体的全部责任。从属于政府的国有企业和项目建设单位没有获得真正的法人地位,无法行使投资主体职责,也无须对国有投资的效果和风险负责,投资的“大锅饭”由财政吃到银行,“投资饥渴症”仍很严重。

(2)由各级政府审批权限构成的项目决策制度,从内部而言缺乏明确的责任约束和足够的风险意识,从外部而言缺乏必要的民主监督,使决策工作极易受局部利益、短期利益,甚至领导者个人意志的影响。表面上的集体负责和事实上的无人负责形成决策责任的无追索性。

(3)政府预算约束的软化和国有银行风险意识淡薄,使国有企业和建设单位缺乏必要的外部约束力。

2. 宏观管理体制不健全,调控能力薄弱

(1)政企职能不分,造成政府包揽过多,不能把主要精力集中到搞好宏观调控、制订中长期发展战略和改善投资环境上来。

(2)投资管理机构重叠、政出多门、综合调控能力差。由于投融资调控权分散于计委、经贸委、财政、银行等多个综合管理单位和多层次的专业管理部门,各部门分头制订政策、分别操作、分散决策项目,政策之间不协调甚至互相掣肘,混乱的管理削弱了宏观调控能力。

(3)国家产业政策过于笼统,重点不突出,缺乏行业发展规划、区域发展规划和技术经济政策的有机配合,缺乏财政、金融、税收等经济杠杆的有力支持,又不能适时进行调整、修改和补充,不能形成一个完整的政策体系。

(4)投资宏观管理仍然以行政手段为主,由实物工作量指标构成的投资计划难以发挥控制资金源头的作用,对政府直接调控范围以外、占全社会投资近三分之二的投资活动缺乏引导手段,基本处于失控状态。

3. 投融资市场体系发育迟缓,不能发挥基础性调节作用

(1)条块分割的管理体制,割断了经济活动的内在联系,所得税征收属地原则和信贷资金的切块管理,进一步助长了地方和部门的保护主义行为,限制了全国统一市场的形成。资本要素不能自由流动,合理的商品比价关系难以形成,市场信号不能正确反映资源的稀缺程度和生产成本,市场优化资源配置的功能被人为阻断,造成地区投资结构趋同、项目规模不经济以及不合理重复建设和不合理重复引进等一系列问题。

(2)资本市场欠发达,融资渠道狭窄,融资工具较少,难以满足企业发展、改组、收购、兼并等对长期资金的需求。金融结构中的间接融资比重相对过高,直接融资比重过低,增加了投资的财务成本,也不利于分散投资风险。在融资方式的选择上,多以政府和企业融资方式为主,项目融资等有限追索方式较少运用。国有企业资产的不能自由流动,造成资源重复配置和效率低下,难以实现跨地区、跨部门和跨企业的资产重组和优化。

(3)投资中介服务体系发展滞后。现在大多数投资中介服务机构,仍未割断与政府部门

千丝万缕的联系。地方保护和行业垄断,使企业不能择优选择中介服务机构,中介服务机构之间也不能实现公平竞争。中介服务机构由于受到行政权力的干预和自身利益的左右,难以提供客观、公正、科学、可靠的服务产品,执业信誉不高。在一些发展较快的投资服务领域,政府对中介服务机构缺乏严格的资质评审和执业监督考核制度,行业自律性组织没有形成和发挥应有作用。

4. 投资立法工作缓慢,缺乏有力的实施手段

我国至今还没有制定一部比较系统和完整的投资法律。现行投资管理规章制度存在明显缺陷:一是严重滞后,许多规章是十几年或几十年前出台的;二是短期效应,往往只是针对短时期内出现的问题而采取的应急措施;三是政出多门,过于分散,造成文件之间互相矛盾和抵触;四是多数为权限划分和程序性的规定,没有明确严格的责任约束。现行投资管理法规,存在诸多缺陷,在施行中又因监管不力而大打折扣。随着经济环境的变化和改革的不断深化,原有的投资管理规章,有的已经失效或不能适应形势的发展,对于新生事物和新生问题出现管理上的真空,一些改革成果也不能及时以立法形式得以巩固。市场经济是法制经济,投资领域里的一些基本关系和行为准则,包括规范投资主体和管理者的责任和行为、保护正当的投资权益、维护和建立严整的建设管理程序和有序竞争的市场规则等,都亟待以法律形式加以明确。

三、对投融资体制改革的目标模式和近期改革的初步设想

(一)投融资体制改革的目标模式

按照党的十四届三中全会所提出的建立社会主义市场经济的总体目标和基本原则,我国投融资体制改革的目标模式必须反映中国基本国情、社会主义基本制度和市场经济基本规律这三个本质特征,其内容可简要概括为:在坚持公有制为主体、多种经济成份共同发展的方针下,使企业获得自主决策、自主经营、自负盈亏、自我约束的独立法人地位,成为社会再生产的主要投资主体,其投资、融资行为完全按照市场经济规律运作;在国家宏观调控下,实现投资要素的自由流动,发挥市场对优化资源配置的基础调节作用,投资主体及投资中介服务组织在健全的法律规范下开展健康有序的竞争;政府行使社会管理者职能,综合运用产业政策、经济、法律等手段,对投资总量和结构进行必要的、以间接方式为主的宏观调控。

(二)投融资体制改革的实施步骤

为实现在本世纪末初步形成社会主义市场经济体制的基本框架,并在下个世纪进一步