

中国投资问题报告

[.....文章代 舒乡 编著]

C 投桃报李 A CHINA

中国问题丛书



昨天与今天
模式与框架
难点突破

居民：新崛起的投资主体
狂热的证券投资

沈阳出版社

李 报 桃 投

——中国投资问题报告

文章代 舒 乡 主编

0029410

沈 阳 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

投桃报李：中国投资问题报告 / 文章代, 舒乡著. — 沈阳: 沈阳出版社, 1998. 9

(中国问题丛书)

ISBN 7-5441-1117-2

I. 投… I. ①文… ②舒… II. 投资—中国—研究报告
IV. F832.48

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 27258 号

沈阳出版社出版

(沈阳市沈河区南翰林路 10 号 邮政编码 110011)

北京牛山世兴印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行

开本: 850×1168 毫米 1/32 字数: 257 千字 印张: 10.75

印数: 1-5100 册

1998 年 9 月第 1 版

1998 年 9 月第 1 次印刷

责任编辑: 潘晓翊

责任校对: 沈 笑

封面设计: 杨 群 李 栋

版式设计: 姚德军

定价: 17.40 元

中国投资问题报告

[.....中国问题丛书.....]

投桃报李



沈阳出版社

主 编 致 辞

我们正走向充满希望的明天

走向明天的道路充满曲折

我们能够走出曲折，抓住明天。

目 录

第一章 昨天与今天

——中国投资体制改革历史回顾

第一节 投资体制：经济、财政、金融体制的集中体现·····	(1)
1.1 蓦然回首改革路·····	(1)
1.2 波涛汹涌：近20年的投资体制改革·····	(12)
第二节 撬起中国资本的支点·····	(30)
2.1 深化改革：实施投资项目业主责任制·····	(30)
2.2 约束，再约束：建立投资风险约束机制·····	(34)
2.3 建立和完善投资宏观调控体系·····	(35)

第二章 模式与框架

——中国投资体制改革思路探索

第一节 体制中的缺陷与改革中的矛盾·····	(37)
1.1 现行投资体制的缺陷·····	(37)
1.2 投资体制改革中的主要矛盾·····	(39)
第二节 目标模式与改革思路·····	(45)
2.1 改革的总体目标·····	(45)
2.2 投资体制改革的若干思路·····	(48)
第三节 治理“投资三失”，提高投资效益·····	(56)

- 3.1 建立投资贷款的制约机制, 硬化预算约束…………… (57)
- 3.2 建立投资决策的制约机制, 加强责任约束…………… (62)
- 3.3 取消项目分类, 取消不合理的管理办法…………… (66)
- 3.4 计经两委在投资体制中的合理分工…………… (73)
- 3.5 近期内扩大直接融资的主要方向…………… (77)

第三章 难点突破

——对深化投资体制改革的探讨

第一节 深化投资体制改革的几个环节…………… (80)

- 1.1 基础: 塑造具有自我约束机制的微观投资
主体…………… (80)
- 1.2 主导: 形成综合运用各种经济杠杆的宏观调控
体系…………… (83)
- 1.3 桥梁: 培育、拓宽融资渠道的资本市场…………… (86)

第二节 改革的重点: 国有投资主体…………… (88)

- 2.1 国有投资主体改革步履艰难…………… (88)
- 2.2 规范投资主体行为…………… (99)
- 2.3 建立规范的内外约束机制…………… (105)

第四章 还权予企业

——企业如何成为投资主体

第一节 资源配置, 重心下移: 建立企业投资主导

机制…………… (110)

- 1.1 建立企业自有投资机制…………… (111)
- 1.2 建立企业证券投资机制…………… (113)
- 1.3 建立企业集团投资机制…………… (114)

第二节 资本性投资: 公司投资问题探讨…………… (120)

- 2.1 公司资本投资与投资主体…………… (120)
- 2.2 公司资本投资的分类…………… (122)

2.3	公司资本投资的特点	(124)
2.4	公司资本投资方向与技术内容的选择	(130)
第五章 超“凡”脱“俗”		
——政府在投资活动中应扮演的角色		
第一节	政府投资机制的再塑造	(150)
1.1	基本目标	(150)
1.2	投资增量股份化	(152)
1.3	资产存量市场化	(153)
1.4	政府政策性投融资机制	(154)
1.5	政府债务投融资机制	(156)
第二节	政府在投资体制中的职能定位	(160)
2.1	产权界定和政府职能	(160)
2.2	地方政府在投资体制中的合理定位	(161)
2.3	以增量投资带动国有企业的存量重组	(166)
第六章 控而不死		
——投资监管问题透视		
第一节	调控之手：国民经济的稳定器	(172)
1.1	投资监管体制概要	(172)
1.2	投资监管的内容	(174)
1.3	投资监管的目标及其选择	(178)
1.4	对金融机构作为投资主体的监管	(180)
第二节	综合运用投资监管手段的优化	(195)
2.1	投资监管手段概要	(197)
2.2	行政手段和法律手段	(202)
2.3	经济手段和技术手段	(215)
2.4	综合运用监管手段的意义和效果	(221)

第七章 暴利的诱惑

——投资犯罪问题透视

第一节 危险的警号：投资领域犯罪猖獗·····	(227)
1.1 投资犯罪侵害目标范围扩大·····	(228)
1.2 犯罪金额不断上升·····	(230)
1.3 犯罪方式不断翻新·····	(231)
1.4 犯罪手段高科技化·····	(233)
1.5 犯罪人员复杂化·····	(234)
第二节 投资犯罪成因面面观·····	(237)
2.1 犯罪类型种种·····	(237)
2.2 有助于犯罪的现实条件·····	(238)
第三节 投资犯罪的防范对策·····	(240)
3.1 健全法制，以法律为准绳·····	(242)
3.2 完善制度建设·····	(246)
3.3 加强监督检查·····	(249)
3.4 重视提高自身素质·····	(251)
3.5 掌握涉外经济法规与国际惯例·····	(253)

第八章 居民：新崛起的投资主体

第一节 拓展和变革：重新认识投资范畴·····	(255)
1.1 传统“投资”范畴的历史局限·····	(256)
1.2 现实经济发展对“投资”认识上的挑战·····	(260)
第二节 居民收入分配状况与居民投资倾向·····	(262)

第九章 狂热的证券投资

——居民投资问题探讨之一

第一节 狂潮下的沉思：居民的股票投资·····	(269)
1.1 股民：从盲目到理性的投资者·····	(269)
1.2 股户：投资群体阶层的行为特征·····	(274)

1.3 投资者还是投机者：规范股市的思考	(278)
第二节 波动心态的剖析：居民的债券投资	(283)
2.1 居民购买债券行为：从行政配给到市场 认购	(284)
2.2 居民购买债券选择：资产工具的统一	(290)
2.3 居民购买债券市场：从完全垄断到垄断 竞争	(294)
第十章 理性的实物与实业投资 ——居民投资问题探讨之二	
第一节 置办家业：居民的实物投资	(300)
1.1 从福利性实物配给到投资性财产所有的历史 转变	(301)
1.2 居民实物投资的依托载体：家庭	(305)
1.3 居民实物投资的原因、内容及范围	(310)
第二节 聚财图富：居民的实业投资	(318)
2.1 民间融资和居民集资	(318)
2.2 居民入股与合作创业	(322)
2.3 庭院产业：居民的副业投资	(325)

第一章

昨天与今天

——中国投资体制改革历史回顾

投资作为一个极为重要的经济行为，是关系到宏观经济发展和微观经济效率的重要经济变量。投资是一种资本积累，是为取得用于生产的资源、物力而进行的购买及创造的活动。党的十一届三中全会以前，我国投资体制的主导模式是集权投资模式。十一届三中全会以后，我国的经济管理体制开始从传统的计划体制转向市场体制，投资体制也相应迈出了改革的步伐。深化改革和完善投资决策体制的目标，是实现投资决策科学化和民主化，建立起责、权、利相结合的多层次投资决策体制；是解决由谁投资、如何投资，以及由谁决策、由谁承担风险和责任的问题。

第一节 投资体制：经济、财政、金融体制的集中体现

1.1 蓦然回首改革路

调控投资的经济体制，通称投资体制。投资体制是解决由谁

投资、如何投资，以及由谁决策、由谁承担风险和责任的问题。

投资体制由投资主体、投资方式和投资调控体系三项要素组成。在这里，投资主体指的是包括投资决策主体的各个层次及其结构，以及它们在决策权限方面的关系。投资方式指的是投资主体筹集资金的方法、资金运用方式以及投资执行中各个方面之间的关系。投资调控体系指的是国家用以扶持、引导、限制和管理投资的调节控制体系。

投资体制是经济模式及其所决定的一定的经济体制、财政体制和金融体制的集中体现。投资体制必须受制于经济模式，经济模式是经济运行的现实基础。但是，投资体制的作用决不是消极的。投资体制实际上担负着所有制的组织和执行的作用。现实的经济体制以及与之相适应的经济结构、企业结构和技术结构、产品结构，一直都是由投资体制以及与之相适应的投资结构来维系和支撑的。

在新中国近 50 年的投资实践中，前 30 年在产品经济模式及其所决定的统一集中管理的经济体制、统收统支的财政体制、一切信用集中于银行的金融体制的条件下，投资体制的特征，体现为国家充当投资主体，直接由国家筹措资金和分配资金的投资分配制。在投资方式上，由国家统一安排勘察设计，统一安排设备制造，统一调拨物资，统一调配施工力量和安排施工，统一安排拨款和必要的贷款，并由专业银行对建设项目使用资金的全过程实施全面的财政监督。项目建成竣工投产，连生产准备所需要的原料、材料、半成品，由国家统购包销，生产实现的利润统一上缴财政，有亏损则列入计划，称作“计划亏损”，由国家财政补贴。在这一经济体制下，由于长期的折旧基金上交国家或者大部分由地方和主管部门集中使用，所以企业一直没有成为投资主体。

产品经济模式下的投资分配制，在投资领域形成一种企业吃

国家的“大锅饭”、施工企业吃建设项目的“大锅饭”、职工吃企业的“大锅饭”的关系。因为在这一体制下，计划部门和工业管理部门对投资进行决策，但是并不承担投资风险，建设项目花钱但并不承担决策失误的投资责任。这就使得部门、地方和企业，大家都只关心争投资、上项目、增加生产能力，很少顾及投资成本和投资效益。投资领域的建设施工，也由建设部门或主管部门安排，除了工程费用之外，施工队伍的迁移、建筑机械的装备和大型临时工棚的设置等，都由建设项目开支，建设项目同施工企业的关系，或者是扯皮严重，或者是“投资无底洞，工期马拉松”。

1978年以后，实行改革开放，经济体制转换到有计划商品经济的模式，地方分灶吃饭，企业扩大自主权，成为相对独立的商品生产者和经营者，一些部门实行投入产出包干，投资方面推行“拨改贷”，实行了国家基本建设基金制，地方、部门、企业的机动财力大大增加，出现了投资主体多元化、投资资金多源化、投资方式多样化和投资决策多层次化的局面。此时，国家是投资主体，地方、部门、企业和一些金融机构也都是投资主体；资金来源，不仅有国家预算资金，而且有地方和部门的机动财力、企业的自有资金、银行贷款、利用外资；还直接向社会发行证券筹集资金。在投资方式上，逐步地从行政分配方式转向招标投标，引入竞争机制，还有租赁、补偿贸易、国内合资合作、中外合资合作，后来又发展到企业兼并和企业集团的重组等等。在投资决策上，有中央直接决策的，也有地方和部门决策的，还有企业、银行自行决策的，1988年又成立了几家专业投资公司对盈利性项目用国家分配的投资基金从事投资经营。

1992年，确立了社会主义市场经济体制，并在随后进行了一系列市场取向的经济改革。在投融资体制方面，将投资大体分为竞争性项目投资、基础性项目投资和公益性项目投资三大部分，并

重新确定其主要投资主体和投融资方式；强化投资风险约束机制，实行企业（项目）法人责任制和项目资本金制度；对投资宏观调控实行责任制，由中央和省两级负责；组建国家开发银行，建立政策性投融资体系。这些都为我国投融资体制注入了新的内容和活力，它的特征是强调了企业的投资主体地位和市场的调节作用，从而使投资体制的变化和发展更符合建立社会主义市场经济体制的要求。

党的十一届三中全会以前，与传统集中计划经济体制相适应，我国投融资体制的主导模式是集中计划投资模式。它又可分为两种不同的变化形式：一种是中央集权制，实行于国民经济恢复时期、“一五”时期和 60 年代经济调整时期；另一种是行政分权制，即中央统一领导下地方分权制，实行于“大跃进”和“文化大革命”两个时期。

1. 国民经济恢复时期（1949～1952 年），实行以国家投资为主导、投资主体多元化的计划投资体制

在国民经济恢复时期，我国经济体制重要内涵中的生产资料所有制结构，存在着国营经济、集体经济、公私合营经济、个体经济和私人资本主义经济五种经济成分。多种经济成分并存，决定了投资主体多元化；国营经济和集体经济的发展壮大，决定了国家投资占主导地位。与投资主体多元化相适应，形成了国家财政拨款投资、公私合股投资、银行贷款投资及赎买投资等多种投资方式。

恢复时期，投资不多，为了加强对基本建设投资管理，保证极有限的财力物力用于国家重点项目的建设，占主导地位的国家投资实行“两上一下”的计划管理办法，即中央人民政府政务院经济委员会（简称中财委）自上而下逐级下达基本建设年度投资控制数字，然后由建设单位自下而上在控制数字内编报基本建设

计划，最后由上而下审批下达年度基本建设投资计划。投资决策权集中于国家，国营企业没有扩大再生产的投资权，甚至维持简单再生产的投资也需要经过主管部门批准。当时，省级以下各级政府无权审批决策任何项目。

2. “一五”时期（1953~1957 年），实行高度集中统一的投资体制

“一五”时期，与高度集中统一的经济管理体制相适应，国家在投资领域也实行了高度集中统一的管理体制，或者说是一种由国家“全统全包”的投资分配制。其模式的主要框架是：

（1）投资决策权集中于中央，项目审批权高度集中。

五年计划和年度计划中的投资规模、投资方向、投资布局以及重大建设项目的投资，都由中央统一安排，集中审批确定。投资项目计划审批权限也是高度集中，所有限额以上和委托国外设计的建设项目的设计任务书，都必须由国家计委审查，报国务院审批，限额以下的地方工业项目，也必须由中央有关部门审查批准。列入基本建设计划的项目，其年度投资额、主要建设内容和建设进度都是指令性指标，部门和单位无权增减。

（2）在计划管理的条块关系上，强调以条条管理为主。

这一时期的投资体制，是以国家作为投资主体的部门分配投资的体制。也就是说，由国家计划部门有计划地把五年计划或年度计划的基本建设投资额切成若干块，分配给中央各部门，再由各部门分配给所属建设项目。

（3）投资建设资金由国家财政无偿拨款。

与高度集中、统收统支的财政管理体制相一致，这个时期的基本建设资金集中在中央财政，由国家财政无偿拨给。基本建设投资既包括新建、扩建、改建、恢复投资，也包括“四项费用”（技新劳零费用）。从 1954 年起，“四项费用”不算作基本建设投

资，但仍从财政拨款，由各主管部门分配使用。

(4) 基建物资由国家统一分配，施工力量由国家统一安排。

为了加强对物资的集中统一管理，“一五”时期，将物资分为统配物资、部管物资和地方管理物资三大类。基本建设建筑物资大多数是属于第一、二类物资。如钢材、水泥、木材三大材料，一直是国家统配物资，由国家统一调拨的。当时，可以说全国 70% 的建筑材料是由国家集中调拨和分配的。基本建设施工力量，开始是由各部所属重点建设项目组织施工力量自营施工，工程建成后，施工队伍转为生产工人。由于不利于施工经验的积累，以后不少部门就由自营施工逐步转向专业施工队伍，从而可以在全国范围内机动灵活地迁移调动，实现了工厂化施工。

(5) 建立集中统一的投资建设管理机构和管理制度。

1952 年成立了国家计划委员会，管理全国基本建设投资的长期规划和五年计划。1954 年，国家基本建设委员会成立，把限额以上项目的决策权和设计审批权集中到中央。同年成立了建筑工程部，负责归口管理全国的建筑业。此外，在管理制度方面，确定“先勘察，后设计；先设计，后施工”的建设程序以及有关设计程序，并且制定了预算定额、概预算编制细则、预算价格和各种工程费用定额标准。

(6) 建设投资统一由专业银行办理拨款和监督。

国家财政对基本建设单位的拨款，先是在 1952 年指定由交通银行负责办理和监督使用。1954 年，中国人民建设银行成立，专门承担基本建设拨款和监督工作。

3. “大跃进”时期（1958~1960 年），投资体制的第一次行政性分权

投资决策权过于集中显出了弊端。1956 年国家开始实行以扩大地方和企业的投资权限，发挥他们的主动性和积极性为目的的

投资体制变革。三年“大跃进”时期投资体制的主要变革有：

(1) 下放投资项目审批权限。

为了让地方尽快发展工业，建成工业省，中央决定下放投资项目审批权。中央只负责涉及全国生产平衡的协作关系跨几个地区的、对生产力布局有重大影响的骨干项目的审批，其余限额以上和全部限额以下项目，都由地方审批。由于“两本账”和计划方法，投资计划可允许地方层层加码，自行增加投资，地方只要有钱，可以兴办工厂，包括大型和限额以上项目。同时，将过去设计任务书中必须包括的六项内容简化为四项，极大地简化了建设项目设计任务书的深度。

(2) 在计划管理的条块关系上，改为以块块管理为主。

这时期实行的计划管理体制是以地方管理为主，由各省、市根据中央确定的方针，负责编制本地区的全部企事业（含中央管理的）计划草案，并规定地方对国家基本建设有权调整和统筹安排。

(3) 试行投资包干制。

投资包干是首先从石景山钢铁厂开始的，随后在冶金部等系统的一些建设单位推广试行。内容规定：年度国民经济计划和国家预算核定的基本建设投资，在保证不降低生产能力、不推迟交工日期、不突破投资总额和不增加非生产性建设比重的情况下，由各有关建设部门和单位统一掌握，自行安排，包干使用，有权因地、因事制宜，修改设计定额，调整建设项目，在项目间调剂资金，留用结余资金，未完工程投资可结转下年使用，年终不再收回。实行投资包干制，旨在调动建设部门、单位的主动性和积极性，鼓励节约投资，降低建设成本，加快建设进度。但投资包干的推行很快走了样。在其过程中，把“投资一顶二，产量翻一番，速度快一倍”的口号，当做投资包干的模式到处套用，助长