

# 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

编

中国计划出版社

# 1994 中国投资白皮书

国家计划委员会固定资产投资司  
国家计划委员会重点建设司  
国家计划委员会投资研究所

中国计划出版社

1994 北京

(京)新登字 078 号

1994 中国投资白皮书

国家计划委员会固定资产投资司

国家计划委员会重点建设司

国家计划委员会投资研究所

\*

中国计划出版社出版发行

(北京月坛北小街2号 3号楼 邮编:100837)

中国投资与建设杂志社排版

北京外文印刷厂印刷

787×1092mm 16开本平装 18印张 45万字

1994年9月第1版 1994年9月第1次印刷

印数 3000

ISBN 7-80058-370-8/F·228

定价:25.00元

# 1994 中国投资白皮书

**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:**田江海(国家计划委员会投资研究所所长)

**副 主 编:**王武龙(国家计划委员会固定资产投资司司长)  
刘振峨(国家计划委员会重点建设司司长)

**编 审:**姜伟新 张汉亚 沈志群 张苏平 张长春

**供 稿 单 位:**国家计划委员会固定资产投资司  
国家计划委员会重点建设司  
国家计划委员会长期规划和产业政策司  
国家计划委员会国土规划和地区经济司  
国家计划委员会投资研究所  
铁道部京九铁路建设办公室  
国家统计局固定资产投资统计司  
中国投资与建设杂志社

**撰 稿 人:**(按姓氏笔划排序)

|     |     |     |     |     |
|-----|-----|-----|-----|-----|
| 于慧利 | 王元京 | 田江海 | 田秋军 | 刘 鹤 |
| 任树本 | 沈志群 | 杜 平 | 李 航 | 杨伟民 |
| 张长春 | 张汉亚 | 范 必 | 罗云毅 | 邱全宁 |
| 欧 鸿 | 路 英 | 穆 虹 |     |     |

**资 料 整 理:**程 翼  
**编 务:**张 抗

# 前 言

《中国投资白皮书》(原称《中国投资报告》)自1989年问世,至今已连续出了六年。由于本书比较全面、深入地反映了投资领域的形势、动态,宏观调控的方针、政策及重大措施,体制改革的思路与进展,人们关注的热点与难点问题,信息量大,又以第一手资料为主,数据翔实、可靠、系统,因此颇受读者欢迎。从今年起,本书由国家计委副主任郭树言、陈同海同志担任主编,由国家计委固定资产投资司、重点建设司和国家计委投资研究所作为主办单位。原主办单位之一的国家统计局投资司仍然提供有关资料,支持编好本书,对此,我们深表谢意。

1993年党的十四届三中全会通过了《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,很多改革措施随之先后出台,投融资体制如何遵循《决定》指引的方向进行改革,是国内外人士都很关心的大问题。本书发表了本书主编、国家计委副主任郭树言同志对投融资体制改革问题的重要论述,并请国家开发银行行长姚振炎同志对投资体制改革中的一项重要措施——国家开发银行的设立撰写了专文。

1993年是中国国民经济持续、快速发展的一年,总的形势是好的,针对出现的问题,党中央、国务院及时、果断地采取了加强和改善宏观调控的重大措施,收到了预期效果。鉴于投资规模仍然过大、结构不够合理等问题,国务院在1994年初决定继续加强固定资产投资调控,并于4月组织若干检查组到各地了解贯彻落实国务院文件的情况。本书提供了这次大检查的全面信息。

1993年中国的固定资产投资增长幅度达到80年代以来的最高点,它的具体内容、结构和效益情况如何,以及1994年的固定资产投资增长会达到什么程度,是许多读者所关心的,本书对此以详尽的数据进行了分析和预测,对您了解投资态势会有所帮助。

在建总规模的调控、国有资产投资的机制、法人投资责任制以及房地产业的发展等问题,是1993年中国投资领域的热点问题或难点问题,本书发表的几篇专题研究成果在这几个问题上会给读者一些启迪。

投资产业和部门结构、投资地区布局,以及与此相关的国家产业政策和地区经济政策与地区发展规划的制定,虽然不是新问题,但在老题目下却有大量

的新文章可做。在这方面,本书也邀请了有关部门和专家提供了一组有参考价值和指导意义的著述。

国家重点建设项目,是国民经济的支柱,是国民经济持续、快速、健康发展的重要物质保证。本书不但对1993年重点建设的情况作了总结,还对1994年的重点建设情况作了介绍。

为切实了解固定资产投资宏观调控政策的效应及所遇到的诸多问题和矛盾,本书详细提供了对部分省(自治区、直辖市)、地、县、企业分别进行问卷调查的资料,希望能引起各级领导重视和读者关注,以期集思广益、群策群力来解决一系列实际问题。

一本好的读物,会吸引越来越多的读者;有越来越多的读者给予关心、爱护和支持,也一定会使一本读物越办越好。我们诚恳期望各界读者批评、指导。

编 者

1994年6月

## 目 录

### 前言

|    |                          |                 |
|----|--------------------------|-----------------|
| 特稿 | 中国投融资体制改革 .....          | 郭树言(1)          |
|    | 深化投融资体制改革,办好国家开发银行 ..... | 姚振炎(7)          |
|    | 1994 年中国投资大检查 .....      | 国家计委固定资产投资司(11) |

### 第一部分 1993 年投资实况与 1994 年投资预测

|                               |      |
|-------------------------------|------|
| 1993 年投资总体形势描述 .....          | (15) |
| 一、投资规模 .....                  | (15) |
| 二、投资结构 .....                  | (17) |
| 三、投资效益 .....                  | (18) |
| 基本建设 .....                    | (19) |
| 一、主要成就 .....                  | (19) |
| 二、投资变化 .....                  | (19) |
| 三、主要问题 .....                  | (20) |
| 四、工业基本建设 .....                | (21) |
| 更新改造 .....                    | (21) |
| 一、主要成就 .....                  | (22) |
| 二、投资变化 .....                  | (22) |
| 三、主要问题 .....                  | (23) |
| 商品房建设 .....                   | (24) |
| 一、投资增长情况 .....                | (24) |
| 二、建设情况 .....                  | (25) |
| 三、销售情况 .....                  | (25) |
| 1994 年投资形势分析和预测 .....         | (25) |
| 一、1994 年我国固定资产投资合理规模的估算 ..... | (25) |
| 二、1994 年实际可能达到的投资规模预测 .....   | (27) |
| 三、1994 年投资结构和效益分析 .....       | (28) |

## 第二部分 投资领域的重点和热点问题

|                             |      |
|-----------------------------|------|
| <b>我国在建项目投资总规模的调控</b> ..... | (29) |
| 一、在建总规模的变动态势及特点 .....       | (29) |
| 二、适度在建总规模的判别方法 .....        | (39) |
| 三、90 年代在建总规模的预测 .....       | (43) |
| 四、对在建总规模的宏观间接调控 .....       | (44) |
| <b>重构国有资产形成机制</b> .....     | (52) |
| 一、国有资产投资形成的基本状况 .....       | (52) |
| 二、国有资产投资形成来源分析 .....        | (54) |
| 三、重构国有资产投资形成机制 .....        | (66) |
| <b>建立法人投资责任制</b> .....      | (68) |
| 一、“法人投资”是改革深化的产物 .....      | (68) |
| 二、企业法人投资责任制的特色 .....        | (71) |
| 三、企业法人投资责任的实施要点 .....       | (73) |
| 四、业主责任制向企业法人责任制过渡 .....     | (75) |
| <b>加强房地产业宏观管理</b> .....     | (76) |
| 一、1992 年以来房地产业发展形势 .....    | (76) |
| 二、房地产业发展的现状及市场培育中的问题 .....  | (79) |
| 三、我国房地产业发展前景和近两年走势分析 .....  | (81) |
| 四、促进房地产业健康发展的对策 .....       | (82) |

## 第三部分 产业结构与地区布局

|                              |       |
|------------------------------|-------|
| <b>80 年代以来我国的投资结构</b> .....  | (85)  |
| 一、投资主体 .....                 | (85)  |
| 二、投资方向 .....                 | (86)  |
| 三、资金来源 .....                 | (93)  |
| 四、关于投资结构中几个问题的思考 .....       | (98)  |
| <b>我国产业结构演进的总趋势</b> .....    | (104) |
| 一、新的发展现象 .....               | (104) |
| 二、发展的趋势及含义 .....             | (107) |
| 三、新趋势下产业政策类型 .....           | (109) |
| <b>我国产业结构关联过程的实证分析</b> ..... | (111) |
| 一、产业结构运行和关联的基本趋势 .....       | (111) |

|                               |              |
|-------------------------------|--------------|
| 二、对当前产业结构走势及关联过程的评价和估计 .....  | (113)        |
| 三、维护产业结构正常关联的几项中长期对策 .....    | (115)        |
| <b>产业政策的表现形式 .....</b>        | <b>(117)</b> |
| <b>改革开放以来我国投资布局变动分析 .....</b> | <b>(121)</b> |
| 一、投资总量的空间变动 .....             | (121)        |
| 二、地区投资结构变化 .....              | (128)        |
| <b>我国地区政策评价 .....</b>         | <b>(130)</b> |
| 一、地区布局和投资政策 .....             | (131)        |
| 二、地区产业政策 .....                | (131)        |
| 三、地区优惠政策 .....                | (132)        |
| 四、地区经济管理政策 .....              | (133)        |
| 五、地区利益平衡政策 .....              | (134)        |
| 六、地区经济协作和联合政策 .....           | (134)        |

## 第四部分 重点建设与重点项目

|                              |              |
|------------------------------|--------------|
| <b>国家重点建设概况 .....</b>        | <b>(136)</b> |
| 一、1993 年国家重点项目建设的回顾 .....    | (136)        |
| 二、1994 年国家重点项目建设的安排与进展 ..... | (138)        |
| 三、当前重点建设存在的主要问题 .....        | (139)        |
| 四、当前加强国家重点建设的政策措施 .....      | (139)        |
| 五、1994 年国家重点建设项目名单 .....     | (141)        |
| <b>三峡工程准备工作进展情况 .....</b>    | <b>(143)</b> |
| <b>建设中的京九铁路 .....</b>        | <b>(148)</b> |

## 第五部分 问卷调查与分析

|                        |              |
|------------------------|--------------|
| <b>投资形势与宏观调控 .....</b> | <b>(150)</b> |
| <b>地方政府投资行为 .....</b>  | <b>(160)</b> |
| <b>企业投资行为 .....</b>    | <b>(174)</b> |

## 第六部分 附录

|                                           |              |
|-------------------------------------------|--------------|
| <b>90 年代国家产业政策纲要 .....</b>                | <b>(189)</b> |
| <b>1993 年和 1994 年上半年发布的有关投资重要法规 .....</b> | <b>(196)</b> |
| <b>1993 年我国固定资产统计综合表 .....</b>            | <b>(215)</b> |

# 中国投融资体制改革

国家计划委员会副主任 郭树言

投融资体制是经济体制的重要组成部分。投资活动直接影响国民经济发展的规模、速度、结构和效益。为了推进投融资体制的改革,加快建立社会主义市场经济体制,党的十四届三中全会明确了投融资体制改革的方向和主要内容。

## 一、改革投融资体制的必要性

改革开放 15 年来,我国在固定资产投资管理上逐步下放审批权限,引入市场机制,从宏观管理到微观运行都进行了一系列改革,整个投资领域正在发生着深刻的变化。投资资金由过去主要靠国家财政拨款,转变为投资单位自筹资金、银行贷款、财政拨款和利用外资等多种渠道;投资主体由过去主要是中央政府一个投资主体,转变为中央和地方政府、企业、集体、个体、外商等多元化的主体;投资方式由过去主要是政府独家投资,转变为联合投资(即所谓的拼盘投资)以及中外合资、合作建设等多种形式;扩大再生产的形式,从过去主要靠铺新摊子、上新项目,转变为在新建项目的同时,开始注重现有企业的技术改造,走内涵扩大再生产的路子;投资项目的建设实施由行政分配任务,逐步向引进竞争机制、实行招标投标办法转变。

但是,对照十四大提出的建立社会主义市场经济体制的要求,要真正实现市场对资源配置起基础性作用,现行投融资体制还有相当大的距离。从当前投资领域的实际情况看,突出地存在三个方面的问题:一是投资总规模过大。以 1993 年为例,全社会固定资产投资规模达到 12458 亿元,按可比口径计算比 1992 年增长 50% 以上,是 80 年代以来增幅最高的一年,比国民生产总值增长超出 20 多个百分点。全社会固定资产投资率高达 38% 左右。国有单位基建和技改项目共新开工 8.9 万个,总投资 4500 多亿元,比 1992 年增长 51.8%。投资增长过猛,战线拉得太长,是造成社会资金和物资紧张的主要原因。投资类产品,诸如水泥、建筑钢材等的物价上升 25% 左右,加大了通货膨胀的压力。二是投资结构不合理,大量资金流入低水平、低效益的重复建设,或盲目地搞房地产和开发区,而“瓶颈”部门和符合经济规模要求的建设项目的投资却不足。三是投资效益不高、浪费大。乱集资、乱拆借行为提高了投资成本,加剧了资源配置上的不合理,降低了投资的宏观效益。

投融资领域存在的这些矛盾和问题,产生的原因是多方面的,从体制上看主要有以下四点:

一是投资的风险约束机制没有建立起来,“大锅饭”体制还没有真正打破。投资行为主要仍是政府行为。目前,从政府投资主体来看,缺乏有效的监督、制约机制,同时也没有建立起责任约束机制;从国有企业投资主体来看,尚未改变依赖政府保护的状况,内在的自我约束、

自担风险、自求发展的运行机制尚未建立起来。造成一些企业和地方超越资金、物资供给的可能,追求不切实际的过高的发展速度,盲目上项目,铺摊子。这是造成投资规模膨胀的根本原因。

二是随着投资审批权的下放,一些地方的审批权已经超越了平衡的能力,而投资的宏观调控体系又没有相应建立起来,投资总规模难以有效的调控。投资的间接和直接融资一度管理混乱,如 1992 年和 1993 年一个时期发生的乱集资、乱拆借等。国家对银行贷款的投向缺乏调控能力。政策性金融与商业性金融混在一起,弱化了银行的责任。国家产业政策由于缺乏必要的经济杠杆相配合,难以充分发挥调控作用。基础设施和基础产业的产品价格扭曲,影响了投资结构的有效调控。

三是为投资建设服务的市场体系不健全,加上地方、行业存在着保护主义,推行竞争机制困难较多。

四是法规建设跟不上。当前正处于计划经济体制向社会主义市场经济体制转换的过程中,老的投资管理办法很多已经不适用了,而新的办法尚未制订出来,因而不能有效地规范投资活动。

要从根本上解决投融资领域存在的问题,必须从改革入手,建立与社会主义市场经济相适应的投融资体制。

## 二、投融资体制改革的主要内容

根据建立社会主义市场经济体制的要求,从我国目前的实际情况出发,针对投融资领域存在的主要问题,近期投融资体制突出从七个方面进行改革。

### (一)改革投融资方式

按照不同投资主体的投资范围,以及各类建设项目不同的经济效益、社会效益和市场需求等情况,将投资大体划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,即竞争性投资项目以企业作为基本的投资主体,主要向市场融资;基础性投资项目在加强中央政策性投融资的同时,加重地方和企业的投资责任;公益性投资项目主要由政府拨款建设。

1、关于竞争性项目。竞争性项目主要指投资收益比较高、市场调节比较灵敏、具有市场竞争能力的项目。这其中包括大量的加工工业。

今后,将逐步把竞争性项目的投融资推向市场,由企业通过市场筹资、建设和经营。政府对这部分投融资主要是加强政策指导,并逐步从竞争性项目投资中退出。

竞争性项目的融资方式主要是通过商业银行进行间接融资。按照金融体制改革的决定,商业银行要面向市场,开展竞争,实行资产负债比例管理和风险管理。在目前专业银行向商业银行过渡的时期,还要实行贷款限额管理下的资产负债比例管理。在这个基础上,银行贷款实行项目和商业银行之间的双向自主选择。根据国家的有关规定,企业除进行间接融资外,也可通过发行企业投资债券、股票和联合投资等方式,进行直接融资。

2、关于基础性项目。基础性项目主要包括建设周期长、投资大而收益较低、需要政府扶植的基础设施和一部分基础工业项目,以及直接增强国力的符合经济规模的支柱产业项目。

这类项目在今后一定时期内,大部分属于政策性投融资范围,主要由政府集中必要的财

力物力,通过经济实体进行投资,并广泛吸引地方、企业参与投资;鼓励以大型骨干企业为主进行投资;有的还可以吸引外商直接投资。

基础性项目的投融资既要注重社会效益,也要遵循市场规律,讲求经济效益。为了加强这类项目的建设,一是要加大政府投资力度,拓宽投融资渠道,提高其在全社会固定资产投资中的比重。对新建的基础设施项目,鼓励合资建设,并组成规范化的有限责任公司或股份有限公司进行投资建设。二是加重地方政府进行基础性项目建设的责任。今后除了事关国计民生、跨地区的重大基础设施、重大基础工业项目和重大农业、水利工程项目的建设由中央政府投资主体为主承担外,地方性的交通、邮电通讯、能源工业、农林水利设施和城市公用设施等的建设,按照“谁受益、谁投资”的原则,主要由所在地政府的投资主体承担。三是制定有关政策,支持基础性项目扩大利用外资。四是充分发挥省级地方投资公司在地方基础性项目投融资中的主体作用。今后,应促进省级地方投资公司联合起来,向投资集团公司过渡,改变目前地方投资使用分散的局面。为了拓宽省级地方投资公司的融资渠道和经营范围,经过批准,省级地方投资公司也可以具有一定的融资职能。

3、关于公益性项目。公益性项目主要包括科技、教育、文化、卫生、体育、环保等事业的建设项目,公、检、法、司等政权机关的建设项目以及政府机关、社会团体办公设施、国防设施建设项目。公益性项目投资主要由政府用财政资金安排。除了特别重要的项目和必须由中央政府安排投资的项目由中央政府承担投资外,绝大部分项目应按受益范围由所在地方政府承担投资。同时,广泛吸引社会各界资金参与。

对公益性项目要建立规范化的投资管理制度。投资的使用单位必须加强管理,明确责任。

三大类投资项目的划分及融资渠道的重新确定,是投融资体制改革的重要内容,是与建立社会主义市场经济体制的要求相适应的,同时也考虑了向市场经济体制过渡时期的特点。考虑到目前我国各地区之间经济发展和改革开放程度很不平衡,对于竞争性项目和基础性项目的范围,各地区可以略有不同。

需要指出的是,确立企业为基本的投资主体,是投融资体制改革迈出的重要一步。今后,让企业在投融资活动中占主导地位,改变过去政企不分、投资行为主要是政府行为和政府包揽过多的状况,这对于充分调动企业投资的积极性,拓宽投融资渠道,减轻政府投资的负担,加快竞争性和基础性项目的建设,提高投资效益,将会起到重要作用。

### (二)强化投资风险约束机制

强化投资风险约束机制是投融资体制改革的最重要的措施,这是解决投资吃“大锅饭”、投资膨胀和浪费严重等问题的关键。

今后,要实行企业法人责任制。建设项目要逐步做到首先明确投资责任主体,即先有法人主体,后定项目。由企业法人对建设项目的筹划、筹资、建设直至生产经营、归还贷款和债券本息以及资产的保值增值,实行全过程负责,承担投资风险。改、扩建和新建项目,都要尽可能依托现有企业进行,项目由企业或由新组成的法人提出。不能依托现有企业的项目,可由政府部门或有关单位提出,但经批准后要迅速确定法人。

建设项目经批准立项后,有关资金筹措、招标投标、建设实施、生产经营、人事任免等,将逐步过渡到由企业法人按照国家有关规定自主决定。凡符合国家产业政策、由企业投资的竞

竞争性项目,其可行性研究报告和初步设计,由企业法人自主决策。项目建设与生产所需的外部条件,由企业法人与有关企业签订合同。但需要国家安排资金和外部条件需要国家统筹安排,应按规定报批。

扩大企业法人决策权后,因决策失误或管理不善造成企业法人无力偿还债务的,银行有权依据合同取得抵押资产,或由担保人负责偿还债务。

实行企业法人投资责任制,与刚刚颁布的《中华人民共和国公司法》是相衔接的。建设项目实行企业法人投资责任制,不仅是项目组织管理形式的改革,而且是企业经营机制的转换,有利于解决企业产权关系不清、所有权与经营权不清、政企职责不清的问题,对于实施《公司法》,加快现代企业制度的建立有推动作用。

与此同时,还要实行建设项目资本金制度,企业法人的自有资金要占项目总投资的一定比例才准许注册登记。具体比例将另行规定。严禁使用借入资金注册,不能再搞无本的项目。

今后不再笼统使用企业自筹投资概念,企业投资资金来源统一规范为企业自有资金和企业对外筹措资金两部分。企业自有资金是指企业有权支配使用、按规定可用于固定资产投资的资金。企业对外筹措资金是指以企业名义从金融机构和资金市场借入、需要偿还的用于固定资产投资的资金。这部分资金主要包括商业银行贷款和经批准发行的企业债券等。今后新开工项目要坚持三条原则:一是不搞无本投资,新建项目必须有一定比例的资本金,然后才能申请银行贷款;二是项目要打足铺底流动资金;三是不能挪用流动资金贷款搞固定资产投资。

### (三)建立和完善投资宏观调控体系

这里主要讲四点:

第一,宏观调控的责任体制。投资的宏观调控,实行中央统一确定调控政策和目标,中央和省两级负责的原则。全国性的投资宏观调控的政策、目标和法规,由国务院统一组织制定。对投资的宏观调控,要综合运用经济手段、法律手段、计划手段和必要的行政管理手段,主要采用间接调控的办法。

省级人民政府在投资管理中负有重要责任,主要是对本地区投资总量和结构进行调控,保证国家重点建设的顺利进行和创造良好的投资环境。近期内,省级人民政府还要把国有单位的竞争性项目投资、集体投资和个体投资的引导和管理作为调控的重要内容,认真抓好。

第二,投资总量调控。对投资总量,近期内仍要以计划管理为主,从资金源头入手,严格调控,以保证计划目标的实现。

对预算内投资、银行贷款投资、证券投资 and 借用国外贷款投资的总量,还要继续加强管理。

随着金融体制改革的深化,国家将通过运用存款准备金率、固定资产贷款比例、中央银行贷款利率等杠杆,从源头上及时和灵活地调节流入固定资产投资领域的信贷资金量,实现对投资总规模的调控。

国家要着手建立起一套衡量全国和各地区适度投资规模的综合指标体系,对全国和各地区投资活动进行监测。根据监测的数据,及时通过调整信贷规模、债券发放额度和新开工规模等措施进行调节。

第三,投资结构调控。根据经济发展的新情况,围绕一个时期经济发展的主导产业和“瓶

颈”产业,国家将制订出近期和中长期的国家产业政策、技术政策和装备政策,重要产品的经济规模标准和技术标准,以及保证实现产业政策所需要的经济政策。

为了保证投资结构的调控和产业政策落到实处,一是运用价格手段,对不盈利或盈利小的基础设施和基础产业项目,在经过批准的情况下,可以实行还本付息价格或微利价格;二是运用税收手段,按照简化手续、强化征管的原则,进一步改进和完善投资方向调节税征管办法,充分发挥其对投资结构的调节作用;三是通过规划,确定一定时期经济发展的重点,并向政策性银行和商业银行推荐建设项目。不仅政策性银行,而且商业银行都要在产业政策和技术政策的指导下,在充分考虑推荐意见的基础上选择项目;四是运用区域经济政策,支持经济不发达地区从事国家鼓励发展的项目建设。国家将提高在这些地区的政策性贷款比重,在建设项目布局上实行同等优先的原则。国家还要通过一定的优惠政策,鼓励经济发达地区到经济不发达地区投资。

第四,完善项目审批制度,建立投资信息反馈系统。

这有两种情况:

一是对重大的项目继续实行审批制度,但审批的项目,必须经过科学的论证和评估,并要简化审批手续,提高审批质量和效率。

二是对一般项目今后将逐步取消审批制度,主要通过及时发布投资信息来加以引导。要尽快建立项目申报登记和备案制度。通过项目的申报登记和备案,国家宏观经济管理部门可以进行投资信息的收集和分析工作,定期发布有关重要产品已经形成和正在建设的生产能力,以及国内外市场供求变化趋势等信息,以指导全社会投资活动。具体办法国家计委正在制定。

#### (四)组建国家开发银行,建立中央政策性投融资体系

为了加强对基础性项目建设的融资手段,建立较稳定的资金来源,从我国实际情况出发,借鉴国外的经验,党的十四届三中全会确定要组建国家开发银行。

国家开发银行是一个具有独立法人地位的经济实体,是专门承担政策性业务的金融机构,实行独立核算、自主经营、自担风险、责权统一。国家开发银行的组建,是投融资体制改革的一项重要举措,它有利于筹集和引导社会资金,确保建设重点,调节投资结构,提高投资效益,促进国民经济的迅速发展。

关于国家计委与国家开发银行的关系:国家计委今后将主要侧重于固定资产投资规模和结构的宏观调控以及重大建设项目的立项决策工作;国家开发银行根据筹资能力和项目的实际情况,负责具体的项目资金配置工作。工作程序是,国家计委、国家经贸委在批准项目建议书后,向国家开发银行提出政策性项目需要配置资金的建议。国家开发银行在对项目进行财务评估的基础上,根据筹资能力提出具体的资金配置意见。国家开发银行安排完项目资金后,纳入国家的投资计划。通俗些讲,就是国家计委、国家经贸委负责“挖坑”,国家开发银行负责“栽苗”。对国家开发银行认为不该“栽苗”的项目,要充分进行协商,但国家开发银行不能在“坑”外“栽苗”。总的来说,国家计委、国家经贸委与国家开发银行在工作中要加强合作,共同安排好重点工程的建设。

#### (五)集中财力、物力,确保重点建设

重点建设是影响国民经济发展的关键。解决得好,可以直接带动国民经济快速发展,或

者创造出快速发展的条件。邓小平同志在 80 年代初就曾指出：“真想搞建设，就要搞点骨干项目，没有骨干项目不行。不管怎么困难，也要下决心搞。”因此，我们必须集中必要的财力、物力，加强重点建设。由于国家重点项目大都具有投资大、建设周期长、本身直接经济效益不高而社会效益显著的特点，目前单凭市场竞争的办法，难以顺利建设。这在客观上要求对重点建设仍然要实行以计划管理为主的体制，通过计划，集中力量予以保证。但在具体实施中，诸如一部分资金的筹措，设计、施工、监理单位的选择，设备物资的采购等，要充分发挥市场的作用，尽可能多的引进竞争机制，采用招投标方法，努力提高投资效益。

#### （六）加快发展为投资建设服务的市场体系

改革开放以来，为投资建设服务的市场体系有了一定的发展，但总的看，这方面的建设还很薄弱。为了适应投融资体制的改革，实施企业法人责任制，需要加快建立为企业法人服务的工程咨询、工程设计、工程施工、工程审计、工程监理等市场体系。

根据我国目前的实际情况，要在发展为宏观决策服务和为建设项目前期工作服务为主的咨询机构的同时，大力发展为建设项目实施阶段服务为主的建设管理公司，接受企业法人的委托，具体负责项目建设全过程（即所谓“交钥匙”工程）或部分阶段的组织管理工作。

今后要大力推行招标投标制。新上的建设项目，其建设地点、设计方案、施工和监理单位的确定，除受资源限制和国家有特殊规定者外，原则上必须通过招投标择优确定，各地区、各部门不得干扰，不应当采取狭隘的行业或地方保护主义。

#### （七）加强立法工作

随着投融资体制改革的深入，我们将抓紧制定有关的法律、法规，用以规范投资行为，保证投资活动有序地进行。

今年是推进建立社会主义市场经济体制的关键一年。我们要按照十四届三中全会《决定》的精神，加快改革步伐，实施好投融资体制改革的措施。与此同时，我们也要看到，今年的投资需求与资金、物资供给之间的矛盾仍然十分尖锐，整个宏观经济环境依然偏紧，通货膨胀的现实压力还没有缓解，投资建设领域所面临的形势还是很严峻的。对此，我们应当保持清醒的判断，切不可掉以轻心。为了防止经济出现大起大落，并为一系列改革方案的出台创造有利的经济环境，促进国民经济持续、快速、健康地发展，国务院在年初发出了紧急电报通知，提出了十条重要措施，要求继续加强固定资产投资的宏观调控。让我们大家共同努力，在党中央、国务院的正确领导下，把投融资体制的改革引向深入。

# 深化投融资体制改革 办好国家开发银行

国家开发银行行长 姚振炎

## 一、国家开发银行的性质和作用

运用政策性投融资引导社会投资的方向,较好地满足社会重要基础设施建设对投资的需求,扶持具有国际竞争能力的支柱产业的形成,是发展中国家实施赶超战略的成功经验。我国实现国民经济持续、快速、健康地发展,需要对基础设施和基础产业进行大规模的建设,特别是尽快打破交通、能源的“瓶颈”制约,已成为国民经济发展亟待解决的突出问题。国家开发银行是在借鉴国外政策性银行的实际操作经验和总结我国投融资体制改革经验的基础上,作为一个集中资金和力量保证国家重点建设,增强国家投资宏观调控能力的政策性金融机构应运而生的。

政策性金融机构是各国金融体系中与商业性金融机构并存、互补,又与之对应的一种特殊类型的金融机构。它的独特性表现在以下三个方面:一是任务特殊,它是一个充当政府发展经济、促进社会进步、支持国家进行宏观经济管理的银行;二是经营目标特殊,是一个不以盈利为目标,而主要从经济发展的角度来评价和选择项目的银行;三是融资原则特殊,本身一般不直接对社会办理储蓄,而是通过特定的渠道融资。

尽管开发银行具有自己的特殊性,不以盈利为目标,但作为银行必须具有在财务上维持生存的能力,在业务中要能够获利,这是它存在的必要条件。只有财务上独立并能获利,才能为业务的发展提供财源。

国家开发银行作为政策性金融机构,其主要作用:

一是贯彻实施产业政策,促进产业结构合理化。针对经济发展的“瓶颈”制约和高新技术在经济领域的推广应用,通过开发银行给予优惠和较足量的贷款,并引导和鼓励社会资金流向“瓶颈”产业和高新技术产业。

二是充当社会主义市场经济体制下实施宏观经济调控的重要工具。政策性银行的运行是根据国家的宏观调控目标来进行,追求宏观效益和资源配置合理化。由于它是经济组织而非行政机构,是通过经济手段来执行国家的调控任务,从而克服了单靠行政干预经济活动带来的诸多负效应,同时由于从资金来源上进行调控,能收到较好的效果。

三是有利于银行体系的发展和完善。开发银行成立后可以使专业银行逐步发展成为商业银行,改变过去身肩二任,政策性与商业性不分,往往注重商业性而忽视政策性的状况。

四是使重点建设能有一个较稳定、足量的长期资金来源,有利于重点建设工程的顺利实

施。

五是贯彻实施地区发展政策,促进地区间经济发展协调与平衡。我国地域广阔,资源分布不均,地区间经济发展不平衡。从发展水平而言,明显地呈现出东部高、中部中、西部低的阶梯形下降势态。国家通过建立政策性银行,实行一定的地区优惠倾斜政策,有利于中西部地区加快经济发展。

根据国务院领导同志的指示精神,从我国实际情况出发,参照世界银行和外国政策性金融机构的经验,国家开发银行的主要任务是建立长期稳定的资金来源,筹集和引导社会资金用于国家重点建设,从资金来源上加强对固定资产投资总量及结构的控制和调节,逐步建立投资约束和风险责任机制,按照社会主义市场经济的原则,提高投资效益,促进国民经济持续、快速、健康地发展。概括起来说,一是宏观调控;二是平衡资金;三是确保重点建设;四是防止新的相互拖欠。逐步建立投资约束和风险的责任机制。

国家开发银行要建立科学和严格的决策责任制,独立核算,自主经营,责权统一,择优选定项目,只负责提供贷款不对项目进行参股。国家开发银行配置资金的对象是国家批准立项的基础设施、基础产业和支柱产业大中型基本建设、技术改造等政策性项目及其配套工程。主要包括:

1. 制约经济发展的“瓶颈”项目;
2. 直接关系增强综合国力的支柱产业中的重大项目;
3. 重大高新技术在经济领域应用的项目;
4. 跨地区的重大政策性项目;
5. 其他政策性项目。

最近,国家计委、国家经贸委划给开发银行贷款的大中型项目共计 340 多个,1994 年需配置金融资金 650 亿元。其中,基本建设 600 亿元,重点技术改造 50 亿元。这些项目都是保持国家经济发展后劲的重要骨干项目,我们的任务就是要从资金方面给予保证,支持国家的重点建设和重点技术改造。

## 二、国家开发银行的组织机构

国家开发银行是直属国务院领导的政策性金融机构(正部级单位)。开发银行虽然不是政府行政序列,但经国务院批准,要执行国家宏观调控任务并开展各项工作。

国家开发银行目前先只设总部。今后,随着业务的发展,我们将在国内外设置必要的办事机构。国家开发银行的注册资本为 500 亿元人民币,从财政划拨的经营性建设基金中安排,分四年逐步到位。行内的编制还需要经过批准,初步考虑行内设 19 个厅局。除了行内本身的职能部门外,开发银行委托中国人民建设银行进行政策性业务的资金拨付,对委托业务进行监管,对新组建的国家开发投资公司进行监管。

开发银行与建设银行的关系是经济委托和对委托任务进行监督的关系。这主要是因为开发银行资金的拨付需要由商业银行来承担,而建设银行长期以来从事固定资产投资信贷业务,我行的资金拨付委托建设银行办理比较合适。

为了进一步深化改革,在组建国家开发银行的过程中,国务院决定将六个国家专业投资公司并入开发银行。同时重新组建一个新的国家开发投资公司。