

调整优化投资结构研究

张长春／等著

Study on
Adjusting and Optimizing
Investment Structure



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

调整优化投资结构研究

张长春／等著

Study on
Adjusting and Optimizing
Investment Structure



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

调整优化投资结构研究/张长春等著. —北京: 经济管理出版社, 2013. 11

ISBN 978-7-5096-2654-2

I. ①调… II. ①张… III. ①投资结构-结构最优化-研究-中国-2011~2015
IV. ①F832.48

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 229084 号

组稿编辑: 高小霞

责任编辑: 张 马 高小霞

责任印制: 黄章平

责任校对: 付晓洁

出版发行: 经济管理出版社

(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038)

网 址: www.E-mp.com.cn

电 话: (010) 51915602

印 刷: 北京紫瑞利印刷有限公司

经 销: 新华书店

开 本: 720mm×1000mm/16

印 张: 17

字 数: 297 千字

版 次: 2013 年 11 月第 1 版 2013 年 11 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5096-2654-2

定 价: 58.00 元

· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部负责调换。

联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

前 言

以行业或领域的具体比例关系为目标调整优化投资结构的前提是，能寻找到准确识别最优结构的标准或依据。依此标准来判断现实投资结构优还是不优，离最优有多远，在此基础上有针对性地运用政策工具干预现实结构，使之趋近最优。

但在竞争性领域，投资结构由众多分散的微观投资主体的自主选择行为所塑造，且该结构会随着市场供需关系的变化而变化。总体上讲，瞬息万变的竞争性市场中并不存在一个能为人们准确识别和准确预知、可作为政策操作目标的最优结构。如果竞争性市场中真的存在这一最优结构，通过计划手段实现这一最优结构就是最有效率的。

苏联和我国改革开放前的发展实践也已证明，经济现实中并不存在一个能为人们准确识别和准确预知的最优结构，从而也就不存在准确判别结构优与不优的清晰标准。

人们在最优结构认识上的分歧，与自经济学诞生以来一直困扰学界和管理部门的两个基本理论问题密切相关，第一个是供给与需求的关系，第二个是计划与市场的边界。在供给与需求关系认识上的分歧以及计划与市场边界的原则性，导致人们在有无最优结构上的分歧，也决定了以存在最优结构为前提的结构标准或依据必然是模糊不清。此外，转型体制下复杂的经济现实，也影响着人们对结构形成的微观机理的准确认知。结构标准不清，形成机理不明，面对纷繁复杂的经济现实，结构政策的效果自然就不尽如人意。

在结构管理上，我们面临着两难选择：一方面，将竞争性领域的结构

管理完全交给市场并不现实，但另一方面，原则性的模糊不清的标准根本不能准确指导管理部门管理结构的实践。

破解这一两难问题需要另辟蹊径。回归结构形成的微观基础，从政府、国企、民营外资三类投资主体所应具有的投资职能角度，寻找判断投资结构合理与否的依据，并据此管理投资结构。

本书的结论是：①结构政策效果欠佳缘于人们在基本理论认识上的分歧和理论自身的原则性所导致的结构标准模糊不清，以及复杂的经济现实使人们对结构形成的微观机理不甚明了。②调整优化投资结构需要转变结构管理思路，将结构管理的重点从关注各行业或各领域具体的比例关系，转到促进实现政府、国企、民企外资三类投资主体应承担的投资职能上来。

全书共包括十一章，执笔人分别为：第一章、第二章、第四章、第十一章张长春，第二章、第七章王双正，第三章吴亚平，第五章罗松山，第六章杨萍，第八章刘立峰，第九章岳国强，第十章林勇明。

本书是国家发改委宏观院“‘十二五’时期调整优化投资结构研究”课题的研究成果。课题研究得到了委内外专家的悉心指导。专家们严谨治学的风范，令人钦佩！在此一并致谢！

张长春

2013年6月

目 录

第一章 总论：转变结构管理思路，促进三类投资主体职能归位·····	1
第一节 基本理论与复杂的经济现实使结构政策效果有限·····	1
一、基本理论问题导致人们在有无最优结构认识上的分歧 和结构标准模糊·····	1
二、复杂的现实影响人们对结构形成机理的认识·····	5
第二节 结构问题集中地表现为投资主体职能越位与缺位·····	7
一、投资职能越位与缺位的表现·····	7
二、体制机制欠完善是结构问题的根本原因·····	9
第三节 优化投资结构的总体思路是促进投资主体职能归位 ·····	10
一、政府投资促进全民享有均等化公共服务 ·····	11
二、国企投资追求公共利益 ·····	12
三、非国有投资结构由市场选择 ·····	13
第四节 投资职能归位的近期目标与远期目标 ·····	15
一、“十二五”时期目标 ·····	15
二、远期目标 ·····	16
第五节 促进投资职能归位的政策措施 ·····	16
一、近期措施 ·····	16
二、长期措施 ·····	22
第六节 相关配套措施 ·····	25
第二章 结构问题的理论、观点及评述 ·····	27
第一节 新古典主义与结构主义在政府干预结构上的理论分歧 ·····	27

一、理论假设不同	28
二、在市场机制作用上的认识差异	29
三、在政府干预市场必要性与效果上的分歧	30
四、两者都强调体制、人力资本和技术创新的重要性	32
五、简评	33
第二节 国内调整优化投资结构观点综述	34
一、投资总量调控与投资结构优化孰轻孰重	34
二、有无最优投资结构	35
三、投资结构失衡与结构政策效果有限的原因	36
四、调整优化投资结构的迫切性	38
五、调整优化投资结构：目标与原则	39
六、调整优化投资结构：依靠政府还是依靠市场	40
七、结构调整中需要关注的几个问题	42
八、简评	44
第三章 对调整优化投资结构政策有效性的评价	47
第一节 近年来调整优化投资结构政策回顾	47
一、2003~2007 年主要政策导向	48
二、2008 年以来主要政策导向	50
三、近年来调整优化投资结构主要政策措施	53
第二节 投资结构调整政策有效性评价	57
一、投资结构调整政策有效性评价的框架思路	57
二、投资结构调整政策总体上发挥了积极作用	58
三、存在的主要问题	61
第三节 提高投资结构调整政策有效性的几点建议	63
一、投资结构调整政策要尊重市场经济规律	63
二、投资结构调整要从规范各类投资主体行为着手	64
三、投资结构调整政策制定要考虑资源、市场的国际化背景	65
四、减少行政力量推动的重复建设	65

第四章 近年来投资结构变动特点、存在问题与原因	68
第一节 近年来投资结构变动特征	68
一、二产比重上升、三产比重下降，劳动密集型制造业比重提高	68
二、投资空间格局发生了根本性改变，投资重心由东部移向内地、东北地区	70
三、国有投资比重大幅下降，民间投资比重明显上升	70
四、政府投资更多地投向教育、卫生等民生领域，中西部投资比重增加	72
五、股票、债券等直接融资比重有所增加，银行贷款比重明显下降	73
第二节 投资结构领域存在的主要问题与原因	73
一、能源资源消耗性行业投资扩张动力强劲	73
二、行政因素引致的区域投资同构化问题长期存在	74
三、部分重要行业“国进民退”趋势明显	75
四、部分基础设施投资规模偏大且资金来源结构不合理	76
五、长期存在的中小投资者融资困难未有改观	77
第五章 投资区域结构变动趋势	87
第一节 近年来我国区域投资结构总体变动趋势	87
一、“九五”时期开始东部地区投资比重持续加速下降	87
二、“十一五”时期投资增速居前的均为内陆地区省份	89
三、区域投资结构与经济结构变动间存在时滞	90
第二节 投资区域主体结构变动分析	93
一、政府投资不断向内陆地区倾斜	93
二、非国有企业投资近年来大幅度向内陆地区倾斜	96
第三节 区域投资结构变动原因分析	102
一、东部地区产业出现对外转移的需要	103
二、内陆地区逐步具备吸纳产业转移的能力	111

三、政府政策对区域投资结构改变发挥了推动作用·····	123
第四节 结论与政策含义·····	126
一、结论·····	126
二、政策含义·····	128
第六章 投资的所有制结构变动与政策建议·····	130
第一节 引言·····	130
第二节 投资所有制结构研究的理论依据·····	131
一、与国有经济定位相关的理论·····	131
二、小结：市场经济条件下国有投资及国有经济的理论范围·····	135
第三节 与不同所有制经济主体投资范围相关的方针政策·····	135
一、我国对民间、国有及政府投资的相关规定·····	135
二、与国有企业投资相关的制度演进·····	136
三、小结：现行方针政策的主要特点·····	139
第四节 投资所有制结构变动状况·····	140
一、从投资规模上看，“国退民进”特征显著·····	140
二、分行业看，制造业投资“国退民进”最为明显·····	141
三、基础设施投资由国有部门主导，民营投资作用有待提高·····	144
四、东中部地区投资所有制结构相近，西部地区国有投资 占比较高·····	145
第五节 对投资所有制现状的思考及相关政策建议·····	147
一、投资领域的“国退民进”没有改变国有经济行业分布 过宽的状况·····	147
二、要改变目前市场力量上的“国进民退”，就必须深化改革， 改变单纯依靠促进民间投资政策效果有限的状况·····	149
第七章 近年来投资资金来源结构变动特征与未来变化趋势·····	151
第一节 “十五”时期以来投资资金来源结构变动特征·····	151
一、总体情况·····	151

二、主要行业资金来源结构特征·····	153
三、地区资金来源结构特征·····	156
第二节 “十二五”时期影响投资资金来源结构变化的主要因素 ···	158
一、财税体制改革·····	158
二、金融市场化改革·····	163
三、投资体制改革·····	167
四、利用外资政策·····	168
五、“十二五”时期投资资金来源结构变化趋势 ·····	173
第三节 “十二五”时期重点行业、区域投资资金来源分析 ·····	174
一、重点行业、领域融资与风险防范·····	174
二、重点区域融资分析·····	183
第四节 政策建议·····	186
一、加快推进财税体制改革，增强地方政府特别是基层政府 财政能力·····	186
二、加快多层次资本市场体系建设，继续提高直接融资比重·····	187
三、拓宽民间资本投资领域，缓解民间投资融资困难·····	187
四、坚持调整结构和丰富方式并重，不断提升利用外资质量 和水平·····	188

第八章 各地区“十二五”时期投资结构调整方向、特征与问题 ·····	190
第一节 投资结构调整的主要方向·····	190
一、战略性新兴产业成为热点·····	191
二、服务业的地位显著提升·····	192
三、基础设施仍然保持高强度·····	194
四、城镇化建设强调质量和水平·····	196
五、资源环境保护力度加大·····	196
六、民生建设普遍受到重视·····	197
第二节 投资结构调整优化的基本特征·····	198
一、经济社会转型成为主旋律·····	198

二、重视与国家战略有效衔接·····	199
三、突出各地的特色和优势·····	200
四、在区域合作中寻求发展·····	201
五、注重创新驱动引领发展·····	201
第三节 投资结构调整优化的主要问题·····	202
一、产业转移缺乏区域间互动·····	203
二、核心区域与其他地区不平衡加剧·····	203
三、许多地区仍然依赖“两高一资”产业·····	204
四、公共投资缺乏足够的资金保障·····	206
五、促进民间投资发展的办法不多·····	207
第四节 结论·····	208
 第九章 对“十二五”投资结构的定量预测·····	210
第一节 预测方法与思路·····	210
第二节 产业结构变动趋势·····	211
一、“十二五”时期经济发展阶段·····	212
二、产业结构变动的国际经验·····	212
三、“十二五”时期我国产业结构变动趋势·····	215
第三节 “十二五”经济增长率估计·····	218
第四节 “十二五”时期储蓄率和投资率估计·····	221
一、储蓄率估计·····	221
二、投资率估计·····	223
第五节 边际资本产出率估计·····	224
第六节 “十二五”时期投资结构估计·····	227
 第十章 国外政府投资结构变动特征与启示·····	231
第一节 美国政府投资结构特征及其变动趋势·····	231
一、政府支出的长期趋势·····	231
二、政府投资与私人投资的比例·····	232

三、政府投资结构·····	233
四、政府基础设施投资的变化趋势与特征·····	236
第二节 英国政府投资特征及其变动趋势·····	238
一、1910~1950 年政府公共支出的变化趋势 ·····	238
二、20 世纪 50 年代末期至今政府公共支出与投资发展趋势 ·····	239
三、近期政府投资结构·····	240
第三节 政府投资结构的国际比较·····	243
第四节 发达国家完善政府投资决策机制的主要做法·····	244
一、以立法规范政府在投资决策方面的权限，与国会之间 形成相互制衡的关系·····	245
二、在具体项目实施上贯彻分权原则，使政府各部门间形成 权力分布恰当、相互制衡的关系·····	245
三、完善公共项目决策与实施程序，确保政府投资决策与 管理制度化·····	245
四、在监督方面，建立多层次的政府投资监管体系·····	246
五、在项目决策中，以多种形式保证公众参与决策·····	246
六、通过“决策信息公开化、监督机构独立化、项目管理合同化” 等措施，保证政府投资决策的民主化、科学化与法治化·····	247
第五节 结论与启示·····	248
 第十一章 产业政策的最终目标应转向促进市场竞争·····	250
第一节 主要大国在世界经济舞台上的盛衰交替·····	250
第二节 长期增长绩效主要受政府干预经济和产业的目的与 方式影响·····	253
一、英国经济和产业政策的最终目的主要是维护公司 自主权·····	253
二、美国产业政策经历了从干预产业发展到促进市场竞争的 剧烈转变·····	254
三、法国通过中央政府的指导性计划直接干预产业发展·····	255

第三节 我国产业政策目标应转向政府促进竞争、产业由市场选择.....	256
一、发挥市场机制的择优功能是保持和增强产业持久竞争力的有效措施.....	256
二、完善市场选择机制可以提高中央政府经济政策的执行效果.....	257
三、适度弱化地方政府经济职能.....	257

第一章 总论：转变结构管理思路， 促进三类投资主体职能归位

内容提要：因理论认识上的分歧与理论自身的原则性，使投资结构标准模糊不清，加之对结构形成的微观机理不甚明了，面对纷繁复杂的经济现实，投资结构政策效果往往不尽如人意。回归结构形成的微观基础，从政府、国企、民企外资三类投资主体所应具有的投资职能角度，寻找判断投资结构合理与否的依据，并据此管理投资结构，或许是一个新的途径。

● 第一节

基本理论问题与复杂的经济现实使结构政策效果有限

长期以来，政府实施了多项调整优化投资结构的政策，这些政策总体上有效，但结构问题始终存在，有时还很严重。结构政策效果有限的原因，主要是基本理论问题和复杂的转型体制使判别结构合理与否的标准模糊不清，加之复杂的经济现实使人们对结构形成的微观机理不甚明了，结构政策效果自然就不尽如人意。

一、基本理论问题导致人们在有无最优结构认识上的分歧和结构标准模糊

1. 经常用于判断投资结构合理与否的依据很难经得起仔细推敲

在竞争性领域，我们经常将产能过剩或重复建设、产业结构层次低、城乡

区域投资不均衡等，作为判定投资结构不合理的依据，但除了从投资活动的结果所表现出的明显正外部性不足如增长中的技术贡献少，或负外部性过多如环境污染严重上，可以事后判断投资结构不合理外，其他依据很难经得起仔细推敲。

过剩与重复是市场经济的普遍现象，是企业间展开竞争、淘汰落后的前提。后来我们认识到这一依据的不足，换了另一种看似科学实则仍很模糊的表述，即不合理过剩与不合理重复。在不断变化的市场中，何种程度才是不合理，今天的不合理是否明天也会不合理，多数情况下无从断定。

产业结构演进的节奏受需求结构、技术进步、参与国际分工深度、资源条件、体制转轨进程等因素影响。这些因素中，需求结构由众多分散的市场力量形成；技术进步主要由企业谋求市场竞争优势的自主创新行为决定；参与国际分工的深度在对外开放政策相对稳定时，总体上由一国企业的国际竞争力决定；资源条件在某个发展阶段基本不变；体制转轨具有渐进性特征。长期看，上述因素的变化渐进性地推动了结构由低级向高级转换，但在结构渐变的某个阶段，上述因素以及由这些因素决定的结构层次，更多地来自分散的企业依据市场变化所进行的自主选择。如果我们认可竞争性领域市场配置资源比计划配置资源更高明、更有效率，也应该从总体上认可由市场力量所形成的结构层次在相应体制环境下的合理性。

城乡区域投资不均衡是城乡间、地区间生产要素经济丰度差异的必然结果。从城乡区域间投资差距、发展差距较大中，有可能推断出政府投资和国企投资在城乡区域间分布不尽合理。而对民企外资等非国有投资而言，他们依据谁投资、谁决策、谁受益、谁承担风险的原则，自主决策投资什么、投资多少、在哪儿投资。在遵守法规和承担相应社会责任前提下，通过竞争实现市场效率，促进产业竞争力、国家竞争力的提升。城乡区域间投资收益、风险的现实差异，决定了这些非国有投资在城乡区域间的非均衡分布。

在准公益性基础设施领域，我们仅原则性地知道基础设施投资应适度超前，超前多少算适度，并无可供政策操作的清晰标准。

判断结构合理与否的依据模糊不清甚至似是而非，这并非理论界或管理部门缺乏智慧，根本原因在于经济现实中并不存在一个可准确识别的最优结构，

进而也就不可能存在准确判定结构合理与否的清晰标准。

2. 实践已检验并不存在可识别的最优结构及准确判别结构优劣的清晰标准

在竞争性领域，需求结构由千千万万个分散的微观主体的自主选择行为所塑造，且该结构会随需求力量的变化而变化，总体上讲，瞬息万变的竞争性市场中并不存在一个最优需求结构，从而也就不存在一个与最优需求结构相适应的最优供给结构或最优投资结构。如果变化的竞争性市场中真的存在一个最优结构，且能为人们所准确识别，通过计划手段实现这一最优结构就是最有效率的。

否认存在最优结构并非否认真理的相对性。客观真理必须经得起实践检验，苏联和我国改革开放前的计划经济，就是认可现实中存在一个能为人们所准确识别的最优结构，并用计划手段去实现这一最优结构、检验最优结构是否为客观真理的宏大实验。实践结果已经证明，经济现实中并不存在一个最优结构，从而也就不存在判别现实结构合理与否的标准或依据。

或许有人会指出，部分东南亚国家和我们对三次产业、某些行业甚至某些产品的供给干预政策，也有成功案例，这不证明了现实中存在最优结构且能被人们所准确识别吗？但观察这些国家和我国结构政策实践的长期效果不难发现，以存在最优结构为前提并运用政策工具从供给端干预结构的成功案例，仅是小概率事件。而且，干预政策的普适性（如促进技术进步等）、审慎性越强，针对结构的层次越高（如三次产业结构），正面效果越好，负面效应越小；而干预得越微观、政策力度越大、持续时间越长，长期增长中所显现出的负面效应就越大。

尽管并不存在一个能为人们所准确识别的最优结构，但经济运行的结果总会呈现各种各样的结构，而且产业结构从低级向高级演进在方向上具有一定规律性。对后发经济体而言，如果能够加快结构演进节奏、缩短结构演进时间，就能更快地实现赶超。正是基于这种尽快发展起来、尽快使人们生活好起来的急迫心情和良好愿望，人们在结构管理实践中往往会忽视不存在最优结构这一事实。

人们在最优结构及其标准认识上的分歧，根源于基本理论认识上的分歧与理论自身的原则性。

3. 基本理论问题影响着人们对最优结构的判断并决定了结构标准模糊不清

人们对有无最优结构和结构标准的认识，与自经济学诞生以来一直重点探

讨的两个基本理论问题密切相关，第一个是供给与需求的关系，第二个是计划与市场的边界。这两个基本理论问题导致了人们在有无最优结构认识上的分歧，也带来结构标准模糊不清。

(1) 在供给与需求关系认识上的分歧。^① 从宏观总量角度看，短期中供给能力基本不变，需求可随货币、财政政策变动而变化，短期中需求决定供给。而长期中决定供给水平的技术、资本、劳动、体制等要素会发生变化，且货币、财政政策对需求的影响长期呈中性，长期中供给发挥着主导作用。

从微观角度看，竞争性领域的投资者必须以市场需求为指引来决策投资什么、投资多少，否则就难以取得预期收益或投资失败。微观领域显示的供需关系是需求决定供给。

而古典的萨伊定律认为“供给创造其自身的需求”。萨伊定律的理论贡献者之一李嘉图就指出，“任何人从事生产都是为了消费或销售；销售则是为了购买对他直接有用或是有益于未来生产的某种其他商品。所以一个人从事生产时，他要不是成为自己商品的消费者，就必然会成为他人商品的购买者和消费者。”^②

不难发现，从短期和微观领域看，需求决定供给，而从长期经济特别是萨伊定律表述的供需关系看，供给对需求发挥着主导作用。但在结构方面，无论是从短期还是从长期观察，需求结构的变化引导着供给结构的变动。

如果认为供给结构决定需求结构，通过改变供给结构就可以改变需求结构，就能预设一个最优结构，通过政策干预来实现这一结构目标。能预设且能实现最优结构，判断现实结构合理与否、优与不优的标准或依据也就随之存在。反之，如果认为需求结构决定供给结构，现实和未来的市场需求结构分别

^① 此处仅讨论竞争性产品。公共产品需要有组织的供给，从表象上看，公共产品似乎是供给结构决定需求。但从应有公众需求表达机制来发现公众需求、公共决策机制来决定公共产品供给看，公共产品的供给结构本质上也由公众需求结构决定。

^② 转引自保罗·斯威齐著，陈观烈等译，《资本主义发展论》第155页，商务印书馆1997年版。

英国哲学家和经济学家约翰·斯图尔特·穆勒在总结了李嘉图、萨伊和其父詹姆斯·穆勒的学说基础上，形成了著名的萨伊定律，萨伊定律经常表述为“供给创造其自身的需求”。萨伊定律实际上存在以下两个前提，一是货币价值在不同时点之间稳定，这样才能保证供给“创造”等量需求，二是货币只在一瞬间起媒介作用，人们不会把货币储藏起来，商品交易实质上是以物易物，这样才不会出现有效需求不足。参见约翰·斯图尔特·穆勒：《政治经济学原理》，商务印书馆1991年版。