

第一章 财政投资概述

第一节 财政投资的特点与分类

一、财政投资的含义

(一) 投资的概念

投资是指经济主体为获取某种预期的收益或效益而进行的资金投入行为及其运动过程。投资一般包括实物投资和证券投资。实物投资就是投入资金，建造或购置固定资产和与之相联系的流动资产，以取得预期收益或效益的经济活动。证券投资则是通过购买股票、债券等有价值证券以获取收益的行为。两者的根本区别在于，实物投资以实际资产为对象，是资金的实际资产化过程，而证券投资以虚拟资产为对象，是资金的证券化过程。

实行实物投资的结果，代表社会生产能力和物质财富的实际增加，其最终提供的产品是价值和使用价值的统一。建造或购置实际资产，意味着要消耗一定的物化劳动和活劳动，这就构成了它的价值，而且，它能够满足社会生产和人民生活的需要，又具有一定的使用价值。由于实物投资是生产要素和社会财富的增加，所以从社会再生产的角度来研究的“投资”，一般都是指实物投资，特别是固定资产投资。本书也以实物投资为研究范围。

(二) 投资主体

投资主体是指具有独立投资决策权并对投资负有责任的经济

法人或自然人。它主要包括三层含义 第一 在经济发展过程中能够相对独立地作出投资决策 包括投资方向、投资数额等 第二 要有足够的资金来源进行投资 第三 投资决策者对其投资所形成的资产享有所有权和支配权 并能自主地或委托他人进行经营。我国的投资主体有 政府 中央政府和地方政府 投资主体、企业投资主体、银行投资主体、个人投资主体、国外投资主体等。各投资主体既可独立投资 也可联合投资 构成整个国民经济中多元化、多层次的投资主体结构。

（三）财政投资

财政投资是国家为了实现其职能 满足社会公共需要 投入财政资金用以转化为实物资产的行为和过程。

财政投资的主体是政府，也就是说具有独立投资决策权并对投资负有责任的是中央政府以及地方各级政府；财政投资的资金是财政资金 包括预算内资金和预算外资金 预算内资金是政府投资主体建设资金的主要来源；财政投资的方向主要是基础性项目投资和公益性项目投资；财政投资的目的是为了取得预期的财务效益、经济效益和社会效益 满足整个社会不断增长的物质文化生活需要，促进和保证国民经济持续稳定的发展。

二、财政投资的特点

（一）投资的一般特点

投资运用的直接效果，是形成一定规模的固定资产和流动资产。投资的主要特点是：

1. 投资周期长

一般物质产品生产部门，生产过程中一边投入，一边就是产出 投入和产出是在同一个很短的生产周期内完成的。而直接投入资金用于建造固定资产 投资项目构造复杂 整体性强 形体庞大，地点固定 需要经过多个阶段的工作 才能最终完成任务。因此 它

比一般的工农业产品生产的周期长。

2. 投资具有风险性

投资是投资者为获取盈利机会而投入资金的行为。但盈利机会的大小与收益程度的高低都是一种预期估量，是客观预测与主观判断相结合的产物。而投资实施中的各种客观因素复杂多变，投资的周期性与市场多发性发生矛盾，预期收益随着今后实际情况的变化而变化。这就说明，投资收益是不确定的，即投资具有一定的风险性。一般来讲，收益的不确定性、风险性与期望的收益是成正比的，即投资的风险越高，收益也越高。无风险而又高收益的投资是不存在的。投资具有风险性，能够形成投资的自我约束力，使投资者在从事投资活动时，科学预测，慎重决策，加强管理，把投资风险减少到最低限度。

3. 投资过程一般只有投入，没有产出

投资项目工程构造复杂，在建设过程中，需要投入大量的人力、物力和财力，而不能创造任何有用成果。正如马克思指出：“这些部门，如铁路建设，在一年或一年以上较长时间内不提供任何生产资料和生活资料，不提供任何有用效果，但会在全年总生产中取走劳动、生产资料和生活资料”。^①投资项目一旦开工建设，就必须不断投入资金、物资和人力，保证其连续和均衡施工。只有在建设过程结束之后，进入生产过程才开始逐渐形成产出。因此，投资必须量力而行，投资规模要和国力相适应，以缩短建设周期，提高投资效果。

（二）财政投资的特点

财政投资除了具有投资的一般特点外，与企业投资、个人投资等相比较，还有自身的特殊性。

1. 财政投资的宏观性

^①《马克思恩格斯全集》第24卷，人民出版社1972年版，第350页。

财政投资的主体是政府 政府不是经济组织 而是整个社会综合利益的集中代表。政府的经济职能旨在实现资源的最佳配置,协调宏观与微观的经济利益 不断提高社会效益。这一点在很大程度上是通过政府的直接投资来实现的,政府运用手中强大的财力直接投资于基础设施、公共工程及各类重要产业 直接进行资源的配置 推动经济发展。财政投资追求的是社会长远的、综合的效益 因此 具有宏观性。

2. 财政投资的公共性

财政投资一个非常重要的领域就是公益性项目,如科研、教育、文化、卫生、环保、城市公用设施、国防等项目 这些公益性投资的建设效益为社会共同享受,受益范围是全社会的人民大众,因此 财政投资具有公共性的特征。

3. 财政投资的示范性和引导性

财政投资的方向主要是基础性项目和公益性项目。基础性项目一般是本行业的骨干项目,对于该行业的发展和运行具有带头、示范和支撑等作用。基础性项目为人类的生活、生产和建设活动提供原料、燃料、动力以及交通运输和通讯等基本服务 构成了国民经济赖以运行的物质基础。由于财政投资的领域至关重要,它制约资源配置和经济布局 并为企业、个人投资创造了环境和条件。因此,财政投资方向、结构必然对企业投资活动产生重要导向作用,而且可以凝聚和融通其他各种投资。

4. 财政投资效益的双重性

投资主体的投资动机和目的 是为了获取效益。效益包括经济效益与社会效益。企业、个人等的投资主要是考虑直接的经济效益 即获取预期收益 以尽可能少的资金投入获取尽可能多的预期收益。一般要求盈利性投资的收益率在社会资金平均利润率以上,至少在扣除货币时间价值以后的投资收益额还有一定剩余。由于财政投资的主体是政府 投资的目标是服务于社会的整体利益 因

此 财政投资的主要目的不是盈利 而是协调国民经济发展 它的效益主要应通过社会福利水平和整个宏观经济效益的提高来体现。财政投资一方面要讲求经济效益 既讲求投资项目的微观经济效益 又要讲求投资的宏观效益 另一方面 财政投资更注重社会效益。社会效益是投资项目对社会的贡献 体现在国家民族、教育科学、公益福利、生态环境和身心健康等方面 这些项目受益对象为整个社会 往往不易甚至不能组织投资资金的回流 社会效益好而经济效益低,一般的投资主体是不愿进行投资的 只能依靠政府投资。

三、财政投资的分类

财政投资是一个范围广泛、内容丰富而又复杂的过程 它不仅涉及政府各部门、国民经济各方面 而且涉及中央与地方、以及国家、企业、集体、个人多方面的经济利益。因此,为了明确财政投资的范围、方向和用途,便于计划管理和财政资金运用的监督管理,提高财政投资的使用效益 必须根据财政投资的性质和作用 对其进行科学的分类。

(一 按投资与再生产的关系分类 可分为固定资产投资与流动资产投资

1. 固定资产投资

固定资产投资是投资主体建造或购置固定资产。固定资产是指在社会再生产过程中 能够在较长时期 通常在一年以上 为生产、生活服务的物质资料。固定资产按其经济用途可分为经营性固定资产与非经营性固定资产两大类。经营性固定资产是在物质资料生产过程中,能在较长时期内发挥作用而不改变其实物形态的劳动资料 是人们用来影响和改变劳动对象的物质技术手段 如厂房、机器设备、铁路等。非经营性固定资产是为非生产领域和人民物质文化生活服务,且在较长时期内使用而不改变其实物形态的

物质资料 如学校、医院、科研设施、办公楼、住宅等。固定资产投资按固定资产再生产的方式不同，可分为基本建设投资和更新改造投资。基本建设投资是指投入资金运用于建筑、购置和安装固定资产的活动以及与此相关的其他活动，包括通过新建、扩建、改建、恢复等形式实现的固定资产扩大再生产的投资。更新改造投资是指投入资金对现有企业原有设备和设施进行更新和技术改造，是实现固定资产再生产的重要形式。

2. 流动资产投资

固定资产投资，不论是建立新企业，还是更新改造现有企业，其新增固定资产的运行都必须以相应的流动资产与之配套。投资主体投入资金用于增加流动资产，满足生产经营过程中资金周转的需要，称为流动资产投资。流动资产投资数量的大小同生产经营规模成正比，同自身周转速度成反比关系。安排流动资产投资，应在周转速度有所提高的前提下满足生产经营的需要为原则。

固定资产投资和流动资产投资都属于直接投资。直接投资按照资金运动的方式不同，分为经营性投资和非经营性投资。经营性投资实现的是固定资产和流动资产，在生产经营过程中自行周转，以其收入弥补支出，并核算盈亏，因而投资能够回收和增值。非经营性投资只有固定资产投资，没有流动资产投资，所实现的固定资产并不用于生产经营，资金不能自行周转，没有资金回流，不能组织回收，更不能产生增值。

(二) 按财政投资的管理层次分类，可分为中央投资和地方投资

1. 中央投资

中央投资的主体是中央政府，投资的范围主要是关系国民经济全局的基础产业和基础设施，以及全国性的科研、教育、卫生、体育、广播、通讯、国防等领域。

2. 地方投资

地方投资的主体是地方政府，投资的范围主要是地方的基础产业、城市公用设施以及地方的科研、教育、文化、卫生等项目。

（三）按财政投资项目的性质分类，可分为基础性项目投资和公益性项目投资

单纯按建设项目的性质分类，可分为竞争性项目、基础性项目和公益性项目。竞争性项目以企业为投资主体，基本向市场融资，政府一般不参与竞争性项目投资。因此，财政投资项目按性质划分，就只有基础性项目投资和公益性项目投资两大类。

1. 基础性项目投资

基础性项目包括农、林、牧、渔、水、气象、能源、交通、邮电、通讯、地质普查和勘探业、一部分支柱产业的项目。基础产业、基础设施的建设投资规模大、资金周转慢、建设周期长、风险大，是个别企业难以承担或不宜承担的，由政府投资，可以发挥国家的优势，在短时期内集中必要的财力、物力，加快基础产业、基础设施的建设，促进国民经济迅速发展。

2. 公益性项目投资

公益性项目包括科技、教育、文化、卫生、体育、环保、广播电视事业的项目、公、检、法、司等政权机关建设的项目、政府、社会团体、国防设施。公益性项目的建设效益为社会共同享受，建设项目的资产也属公共所有，从而决定了公益性项目主要是由政府投资。

（四）按财政投资的资金来源划分，可分为预算内投资和预算外投资

1. 预算内投资

预算内投资是指国家利用财政预算收入进行的投资。其资金来源主要是通过国家财政直接参与国民收入和一部分社会产品的分配和再分配而形成的，包括通过税收、国有企业上缴利润、债务收入等形式形成的。预算内投资是财政投资的主要资金渠道。

2. 预算外投资

预算外投资是按照国家制度规定，不纳入国家预算，由各级地方财政、各部门、各单位自行筹集用于基本建设的资金，是财政投资的重要组成部分。预算外投资对发展我国社会生产和改善人民生活起到了十分重要的作用。

第二节 财政投资与国民经济

一、投资效应

投资对于国民经济能产生两方面的效应：投资的需求效应与供给效应。

（一）投资产生的需求效应

直接投资都要通过购买和建造，实现为固定资产和流动资产。在投资的实现过程中，不断运用货币资金购买物资和支付工资，从而引起对生产资料与消费资料的大量需求，引起国民经济中需求总量的增加，这就是投资的需求效应。

（二）投资产生的供给效应

直接投资实现为固定资产和流动资产后，非经营性固定资产交付使用就直接供给社会消费，经营性固定资产投入生产，为生产提供劳动资料，并与流动资金相结合，实现劳动资料、劳动对象、劳动力的结合，再生产出产品，生产资料和消费资料供给社会，从而引起国民经济中供给总量的增加，这就是投资的供给效应。

（三）投资需求与供给的关系

客观经济过程表明，投资的需求效应是与投资过程同时产生的，而投资的供给效应要待形成固定资产以后，交付使用或投入生产，并与流动资金相结合才能出现。两者在时间上是不同步的，供给效应滞后于需求效应，两者之间存在一个时滞，称为供给时滞。

供给时滞的长短 取决于建设时间、生产时间和流通时间的长短。各类投资的供给时滞长短不同 有的投资当年就能产生供给效应 有的投资供给时滞达一、二十年 甚至更长。一般地说 基本建设投资比更新改造投资的供给时滞长 在经营性投资中 有机构成高的投资比有机构成低的投资的供给时滞长；项目规模大的投资比项目规模小的投资的供给时滞长。

投资对国民经济的需求和供给，是社会总需求和总供给的重要组成部分。社会总需求和总供给的平衡是国民经济持续、稳定、协调发展的必要条件。进行投资（财政投资也不例外）不能只着眼于追求投资能够增加供给 而必须重视投资立即产生的需求效应 否则就会产生为增加供给而投资 却带来社会总需求和总供给失衡 导致破坏国民经济持续、稳定、协调发展的严重后果。

二、财政投资与经济增长

投资与经济增长具有同步趋势，反映出投资与经济增长之间存在着相互促进、相互制约的辩证关系。

（一）经济增长是决定财政投资增长的主要因素

投资是对社会产品价值的一种分配与运用，而经济增长是生产的发展。根据马克思主义经济理论 生产、分配、交换、消费四个环节 存在着相互作用 但总的来说是生产决定分配、交换、消费，这是它们相互关系的主导方面。因而，按照马克思的再生产理论，应当说在一般情况下 经济增长对投资增长具有决定性作用 是矛盾的主要方面。在积累率或投资率既定的条件下，经济增长率提高，社会总产品和国民收入增长幅度就大，财政收入增长速度就快 政府能够用于投资的建设资金随之增多 这样就能使财政投资以较大幅度增长 反之 经济增长率下降 财政收入减少 政府能够用于投资的建设资金较少，投资只能以较小的幅度增长，甚至下降。可见 在一般情况下 年度之间的经济增长率变动 决定着投资

的增长情况 经济是基础 投资的增加依赖于经济的增长。

（二）财政投资对经济增长具有重要的促进作用

投资对经济增长具有重要的促进作用 在一定条件下 投资能成为影响经济增长的决定性因素之一。投资增长对经济增长的促进作用主要表现在以下两个方面：

1. 从较长时期看 投资是生产要素的增加 生产能力的扩大。追加投资 增加固定资产 增加劳动手段 提高技术装备水平 从而扩大产品的生产能力 增加社会总供给 最终促进经济的增长 这就是投资的供给效应。可见 投资的供给效应是促进经济增长的重要因素。财政投资主要是投向基础产业和基础设施 这对于促进经济增长有着非常重大的意义。

2. 从短期看，在建设过程中，投资代表着对社会产品中的投资品的购买 也就是对建设物资的需求 而经济增长则是供给。适当增加投资 增加购买 扩大需求 可以刺激生产 增加供给 从而促进经济增长 而过度投资 过分地扩大需求 则将造成供不应求，反而会扰乱经济发展秩序，阻滞经济增长，甚至带来经济负增长，这就是投资的需求效应。可见 投资的需求效应也是刺激生产、促进经济增长的重要因素。

综上所述 在一般情况下 经济增长决定投资增长 同时投资增长对经济增长具有促进作用，在一定的条件下可以起到决定作用。经济增长与投资增长之间尽管存在着密切的依存关系 但从相对动态考察 两者却不是以相同的比例按相同的方向发生变化 甚至会发生方向背离的情况 原因在于制约它们的因素各不相同。经济增长除了投资增长制约因素外，还主要受到宏观管理的质量以及企业内部挖潜的状况等因素的影响。同样 财政投资增长除取决于经济增长以外，财政分配政策和分配结构的调整以及经济体制的改革等也是重要的影响因素。这样 经济增长与投资增长的对比关系，一般有两种状态：一是投资增长快于经济增长 这种情况一

般出现在总供给大于总需求的时期；二是投资增长慢于经济增长，这种情况一般出现在总供给与总需求大体平衡。经济增长稳定时期，主要依靠技术进步来促进经济增长。

三、财政投资与国民经济结构

国民经济结构主要体现为产业结构，产业结构是指国民经济中各个产业之间的比例关系。产业结构与财政投资有着密切的关系。

（一）产业结构对投资总量和投资结构起着决定作用

现存的产业结构的状况，特别是生产投资品的产业，如机器制造业、建筑业、材料工业等的状况，决定着投资总量和结构。因为生产投资品的数量是投资总量得以实现的前提，投资品的构成，如机器制造业产品的构成，是投资构成得以实现的前提。现存产业结构的不合理性，在客观上决定了产业结构的调整和演变方向，从而对投资结构提出调整要求，形成一种引导力。我国由于长期以来价格体系不合理，基础设施和基础产业的产品价格相对偏低，而加工工业产品价格相对偏高，造成基础设施和基础产业投资严重不足，使其成为国民经济发展的薄弱环节，“瓶颈”制约不断加剧。要持续、稳定地发展国民经济，就必须调整投资结构，使投资多投向“瓶颈”项目，促使产业结构合理化。

（二）投资总量和投资结构影响和改变产业结构

投资总量的增长速度影响着产业结构的变化方向。在投资增长迅速的时期，对投资品的需求扩大，从而促使生产投资的行业（如机器制造业、建筑业、建材业等）加快发展，在国民经济中占有更重要地位；反之，投资总量减少，对投资品的需求萎缩，生产投资品的行业发展缓慢，甚至萎缩。通过调整投资结构可以改变现存的产业结构，如果说现存的产业结构是以往投资的结果，那么，未来的产业结构是现时投资的结果，通过合理安排投资总量，即新增投

质量 在各产业之间的分配比例 调整投资结构 使各产业的生产能力有不同程度的此消彼长 改变旧的产业结构。通过投资结构的合理调整，优先将资金投向对整个国民经济发展起关键作用的项目 加速薄弱环节和短线产品的发展 抑制长线产品的发展 优化生产能力和生产要素的配置，推动高附加值的产品和高科技产业的发展 建立新的产业结构 从而促进国民经济持续、稳定、协调地发展。

现存的产业结构是存量，投资的产业结构是增量，增量的改变 会使存量发生变化。但是 增量的改变方向 不是任意确定的，而是由存量结构的演变需求决定的。产业结构的现状及其需求变化决定着投资结构的调整方向和程度。

四、财政投资在国民经济中的作用

投资活动的结果都会形成实际的生产要素，即固定资产和流动资产并转化为新增生产能力 成为推动经济发展的强大动力。建国 40 多年来，政府是主要的投资主体，财政为国民经济投入了上万亿元的巨额资金，初步形成了门类齐全的、独立的国民经济体系。

（一）财政投资是奠定国民经济物质技术基础的重要力量

社会要向前发展 就必须不断地进行生产。固定资产是社会再生产的物质技术基础，只有不间断地进行固定资产建设和更新改造，才能保证社会再生产正常运转和国民经济持续、稳定地发展。固定资产的数量多少和水平高低标志着国家的发达程度。固定资产的数量是由投资数量决定的，其技术状况也由投资所采用的技术先进程度决定。我国在建国初期工业基础近乎空白 现代基础工业十分薄弱，“一五”时期 政府集中有限的人力、物力、财力 成功地进行了以 156 个骨干项目为中心的 594 个限额以上项目的建设 国家预算拨款 506.44 亿元，占同期财政支出的 37.6% 这些

投资奠定了我国工业体系的基础。在 1949~1988 年的 40 年间 我国全民所有制单位固定资产投资总额达 21538 亿元 有 4393 个大中型项目建成投产 新增固定资产 15619 亿元 建立了比较完整的工业体系和门类齐全的国民经济体系。

（二）财政投资是促进产业结构合理化的重要手段

产业结构合理 比例恰当 就能促进国民经济协调发展。固定资产投资是为各部门提供固定资产的，固定资产的部门结构在很大程度上决定着产业结构。投资方向是否合理 对产业结构有着很大的影响。50 年代初期 在经济基础十分薄弱的情况下 政府集中有限的财力 以 156 项工程为骨干 在冶金、机电、国防、军工和水利等方面进行了大规模的重点建设，鞍钢、长春第一汽车制造厂、治淮工程、甘肃白银有色金属基地等一批骨干企业 现在仍然在国民经济中发挥重要作用。60 年代到 70 年代 政府大量投资 重点建设了大庆油田、攀枝花钢铁基地、刘家峡水电站、湖北二汽以及兰新铁路等一大批骨干项目，从而大大提高了我国主要工业产品的生产能力 改善了工业布局。在此期间 还对兵器、航天、航空、核工业进行了重点建设，使我国的国防能力和尖端科技达到了一个新的水平。80 年代到 90 年代 政府安排了 400 多个重点建设项目 投入了大量财政资金 加强基础设施建设 特别是优先发展交通运输、邮电通讯和能源等基础设施和基础工业建设 到 1992 年底 先后建成了葛洲坝水电站、平朔露天煤矿、上海宝钢一、二期工程、大秦铁路、沈大高速公路、南沿海光缆工程等 250 多个项目和一大批重点单项工程 同时还加快了能源建设 如秦山核电站、广东大亚湾核电站、宁夏大坝电厂等项目。这些项目的建设和建成投产 对调整产业结构 增强我国的经济实力 提高国民经济的技术装备水平起到了重要作用。

（三）财政投资是使生产力合理布局的重要途径

合理的生产力布局 应体现自然因素、社会经济因素、技术因

素三者的最优结合，要求各生产部门的产品数量在地区分布上保持协调的比例关系。根据自然资源分布的状况，使工业特别是大工业在全国各地区尽可能的平衡分布，使生产接近原料、燃料产地和产品销售地，从而促进地区经济的合理分工和综合发展，增强民族团结，缩小地区和城乡差别。投资项目的合理安排，对于优化资源配置，调整生产力布局有很重要的作用。

在新中国建立以前，我国的生产力布局是极不合理的，80%的工业集中在东部沿海地区，但这些地区的能源、原材料等资源却较缺乏，而具有丰富的自然资源和广大消费市场的内地工业生产却极其落后。新中国建立以后，为了改变生产力布局不合理的状况，国家在进一步增强对沿海各省市投资、改造沿海老工业基地的同时，逐渐将投资的重点由沿海转向内地的中西部地区。在“一五”时期，国家投资兴建的近700个大中型项目中，内地470个。在该时期的国家基建投资总额中，沿海占43%，内地占57%。从1950~1978年近30年的平均数看，国家对内地的投资在投资总额中占59%，沿海地区投资占41%左右。建国40多年来，在内地已兴建许多新的工业基地，涌现出一批新的工业城市。国家将投资重点由沿海转向内地的结果，大大促进了内地资源的开发和工业基地的建设，使我国生产力布局尤其是工业布局有了改善，在很大程度上改变了旧中国工业高度集中在沿海地区的不合理状况。

（四）财政投资是提高生产技术水平，促进生产力发展的重要依靠

我国要不断提高国民经济的技术水平，逐步实现四个现代化，就要不断地用先进的科学技术来武装国民经济各部门，从根本上改变我国国民经济和技术落后面貌，使社会生产力有一个大的发展。用先进的科学技术武装国民经济各部门，主要是通过以先进的劳动手段为核心的先进的固定资产来武装国民经济各部门。通过固定资产投资，在生产领域中采用先进适用的新技术来装备固定

资产使生产技术和劳动生产率有所提高,产生较好的经济效益和社会效益,推动社会不断向前发展。建国 40 多年来,通过财政投资建立了旧中国所没有的新部门、新产业、新企业,如飞机制造业、汽车制造业、电子工业、原子能工业、计算机工业等。这些工业的建立,大大提高了我国国民经济的技术水平。目前,虽然出现了投资主体多元化的格局,但新兴产业、高科技产业、重要科技攻关和推广运用项目的建设,由于其对经济整体水平影响较大,仍然主要由政府投资。因此,财政投资是提高生产技术水平,促进生产力发展的重要依靠。

(五) 财政投资是改善和提高人民物质文化生活水平的重要保证

投资活动的最终目的是满足人民日益增长的物质文化生活需要,这表现在两方面:一方面间接为人民生活服务,通过建造固定资产,扩大生产能力,生产出数量更多、性能更好、品种更丰富的产品来提高人民生活水平;另一方面投资活动可以提供非经营性固定资产,例如文化、教育、科学、卫生、体育、社会福利、国防设施、住宅等,直接地服务于人民生活。增加非经营性固定资产投资,就能逐步改善和提高人民的物质文化生活水平。建国以来,非经营性固定资产主要是政府投资建设的,投资体制改革后,公益性项目投资主体仍然是政府。

第三节 投资管理体制

一、投资管理体制的概念

投资管理体制指固定资产投资活动中国家管理固定资产投资活动的方式、方法,以及国家关于各类投资主体在投资活动中的责、权、利关系划分的总称。科学的投资管理体制,必须保证国家对

投资活动管理的科学性和有效性，以及各类投资主体在投资责、权利上的高度统一性。

二、改革开放以前的投资管理体制

我国的投资管理体制，是随着建国初期大规模的经济建设而逐步形成的。当时的经济体制是以传统的计划经济为基础的经济管理体制，而传统的经济发展模式，又是以“高积累、高速度”为特征的，单一依靠投资拉动经济增长的典型外延、粗放式的经济模式。因此，计划经济从内容、形式、指标、方法，在很大程度上以投资管理为中心，投资管理体制也就成为传统计划经济体制的核心组成部分。传统投资管理体制的主要特征是：

1. 在投资主体方面，政府是唯一的投资主体，并且又以中央政府投资主体为主。政府投资包揽了各行各业大大小小的建设。企业（当时的企业绝大部分是国营企业，不是独立的投资主体，只是政府部门的附属和投资的使用者（花钱者）不承担任何经济责任。

2. 在建设项目决策方面，投资决策的权限高度集中在政府，主要是中央政府手中。一方面，对投资总量、结构的决策完全控制在中央政府手中，企业和地方政府没有决策的权力；另一方面，建设项目审批权高度集中在政府手中，无论是扩大再生产的项目，还是维持简单再生产的项目，都要报中央或省级政府部门审查批准。

3. 在建设资金方面，基本上是国家财政预算内拨款的单一渠道，采取按部门和按地区切块方式分配。财政拨款的最大特点是投资使用的无偿性。

4. 在投资风险责任方面，基本上没有任何风险责任约束。无论是全国性的投资总量、结构、布局安排的决策发生失误，还是个具体建设项目决策或设计、施工发生失误，都难以追究责任。

总的来看，传统的投资管理体制就是以政府的直接干预、包揽

一切,绝对权威为基础,构成了一个以政府(主要是中央政府)为主体,操纵投资活动全过程的相对完整的体系。传统的投资体制实质上就是典型的财政投资体制。

三、投资管理体制的改革

(一) 投资管理体制改革的进程

随着社会生产力的发展和生产关系的变革,企业作为独立商品生产者的地位日益突出,传统的投资体制严重束缚了地方,特别是企业的积极性,已越来越不适应投资活动的客观规律和发展要求。从1979年开始,对投资管理体制进行了一系列改革,在一定程度上打破了投资体制的传统模式,投资领域发生了多方面的变化。

1. 投资主体多元化、资金来源多渠道、投资方式多样化。投资主体由过去主要是中央政府,转变为中央和各级地方政府、国有企业、集体企业、城乡居民、外商等多元化主体。

投资主体多元化带来了投资资金来源的多渠道,由过去主要靠财政拨款,转变为依靠自筹资金、银行贷款、财政拨款和利用外资等。与此相适应,我国的投资方式也呈现出多样化的特点,由过去主要是政府独家投资,转变为中央与地方、地方与地方、政府与企业、企业与企业之间的联合投资,以及中外合资、合作建设等多种投资形式。基本形成了融资方式多样化的格局。

2. 实行了国家投资有偿使用办法。从1979年开始,我国财政投资无偿拨款部分改为贷款方式,即“拨改贷”,这有利于投资使用者增强资金周转观念和还本付息观念,克服吃国家投资“大锅饭”的弊端。

3. 初步形成民主、科学、分层次的决策体系。打破投资决策主体单一化的旧体制,改变单靠行政部门定项目的决策方式,实行分层次的投资决策,加大地方搞重点建设的责任,扩大企业的投资决策权,初步形成了民主化、科学化、分层次的决策体系。