

INVESTMENT

投资体制改革

REFORMATION

的理论与实践

李春城 孙 平 蔡亦如 等著



 四川大学出版社

序

党的十六大报告指出，“改革是强国之路”，“创新是一个民族进步的灵魂，是一个国家兴旺发达的不竭动力，也是一个政党永葆生机的源泉”。为全面贯彻落实十六大精神和“三个代表”的重要思想，今年初，省委、省政府提出了加快土地资源向土地资本转变，加快民间资金向民间资本转变，加快人才资源向人才资本转变的重大举措。深化投融资体制改革，既是加快“三个转变”的重要内容，也是实现“三个转变”的基本体制保证。2003年9月以来，成都市政府相继出台了《关于加快成都市投资体制改革的决定》和5个配套文件，规范完善了相关的法律法规及政策措施，对传统的投融资体制进行了全面而深刻的改革。成都两年多的实践证明，省委、省政府提出的加快“三个转变”的先进经济思想和经营理念，是完全正确的，效果也是十分明显的。投融资体制改革极大地优化了投资环境，促进了经济社会发展，提高了城市竞争力。两年多来成都市经济增长保持在15%以上的水平，经济总量在全国15个副省级城市中名列第9位，占四川省的1/3。改革已成为推动成都经济跨越式发展的强大动力。

投资体制，是投资活动管理体制和运行机制的总称。同全国一样，尽管成都市原有投资体制经过了几次改革，但仍存在诸多弊端：

一是原有投资体制已不适应社会主义市场经济发展的要求，阻碍了投资环境的改善。

员

投资体制改革
理论与实践
与实践

投资体制改革理论与实践与实践

(员 低效率运行。过去政府管了许多应该由市场管的事，导致审批事项（含多种资质证、许可证等）过多，办事环节拉长，手续繁杂，最终反映出政府运行效率和服务水平低下，影响投资者把握市场机遇。

(圆 非公平操作。由于审批的公开化程度低，市场准入（含收费）标准不统一，可因人而异，客观上使部分投资者得不到“国民待遇”，而另一部分投资者又享受“超国民待遇”。所有制歧视、规模歧视、内外资歧视的现象大量存在，破坏了市场经济的公平竞争准则，严重地挫伤了投资者的积极性。

(猿“缺越位”明显。由于政府仍在较大程度上沿袭了计划经济体制，管了许多不该管的事，致使财政收入捉襟见肘，必然存在内在的寻租冲动。政府一旦有了寻租冲动，就会放弃一部分该管而无租可寻的事，如生态建设、环境保护、社会保障的建立与完善等，在这些领域产生政府“缺位”现象。另一方面，政府又管了一些不该管的事，如借助办企业、搞项目等方式直接参与市场竞争，获取自身利益，产生政府“越位”现象。政府“缺位”、“越位”破坏了市场公平竞争准则，恶化了投资环境。

二是政府部门凭借权力直接参与项目建设和资源配置，既直接影响市场秩序，又容易滋生腐败现象。原有的政府投资项目往往由政府部门充当业主，致使这些部门的利益寄生在建设项目之中；税费减免、信息、土地、资金、许可证、定价权等资源实行权力配置而非市场化配置，也导致政府部门权力寻租。这些问题的负面影响是：一些政府部门热衷于抓权、抓项目，无心“理政”，更不愿意简政放权；一些政府部门为了获取和维护部门利益，带头破坏市场公平竞争准则，扰乱了市场秩序，腐败现象也由此滋生蔓延。

对原有投资体制主要弊端的认识和判断，是本书研究问题的基点。针对这些问题，本书认为投资体制改革的阻力主要来自政

府内部而非市场。在改革进程中要注意处理好三个关系：一是改革投资体制与改善投资环境的关系。改革投资体制是手段，改善投资环境是目的。改革投资体制可以显著地改善投资环境，但不能彻底解决投资环境中存在的一切问题。二是政府与市场的关系。要严格区分政府的职能与市场的作用。政府主要是制定规则、当好“裁判”、搞好服务。政府要退出不该管的领域，充分发挥市场在资源配置中的基础性作用。政府应建立以政策引导、信息发布等间接调控手段为主的投资宏观调控体系。三是政府与企业（投资者）的关系。企业是市场的主体，投资什么、投资多少都应由自己决定。对非政府投资项目要实施“谁投资、谁决策、谁受益、谁承担风险”的原则，尽量减少行政干预，真正发挥市场主体的作用。在项目管理方式上要还权于投资者，还权于企业。

投资体制改革是一个复杂的系统工程，内容十分广泛，如何抓住重点，兼顾全面，是改革成败的关键。本书从五个方面进行了探索：

一是要切实减少市场准入限制。

（一）对一切投资主体一视同仁，实行国民待遇。为了充分体现社会主义市场经济所要求的公正性和公平性，凡法律、法规和政策未明确限制的投资领域，对所有投资者全面开放。

（二）清理、规范投资领域中的行政法规和收费，降低政府服务成本，减轻投资者负担。成都市通过全面清理和规范，废止不适应市场经济要求的行政法规和规章，涉及固定资产投资领域的行政事业性收费由原来的 150 项减少到 10 项，减少了 93%，收费总水平下降了 50%。

改革行政审批制度，提高办事效率。为改变过去行政审批事项多、手续繁、效率低、透明度差等弊端，截至 2004 年底，成都市通过改革，行政审批事项减少 50 项，减少 50% 以上。国家非限制类的非政府投资项目从立项到竣工验收的必经管理环节减少到

项目，其中审批 2 项、登记备案 1 项。政府投资项目从立项到竣工验收的必经管理环节减少到 3 项，其中审批 2 项、登记备案 1 项。一般性项目办理时间从原来平均 100 个工作日降低到 20 个工作日。直接涉及固定资产投资的证照由 10 个减少到 5 个，减少了 50%。

(三) 加强市场监管的力度，弥补市场缺陷。政府要由事前监管转变为加强事中、事后监管，由单纯的行政性监管转变为行政性监管与行业自律相结合，由单纯的市场执法主体转变为执法与信息导向并重，提高投资市场监管效率。建立健全监管处罚制度，对严重违反规定的投资者，实行有限期甚至无限期的市场禁入处罚。

(四) 规范政府投资行为，发挥政府投资的引导作用。政府原则上不参与一般竞争性投资项目的竞争。政府资金主要用于基础设施、教育和精神文明、生态和环境保护、国家机器等基础性和公益性项目。通过财政补贴等多种方式引导非政府投资者投资基础性、公益性项目，引导各类投资者投资高新技术产业化等风险投资项目。

二是要发挥市场机制的基础性作用，改革投资项目管理方式。按项目业主的不同，将投资项目分为政府投资项目和非政府投资项目。政府投资项目，指运用国家预算内资金和市级财政资金(不含补贴性资金)、国债资金、政府专项资金、土地出让收益、国外政府贷款等进行的固定资产投资项目以及多元主体投资项目中政府控股的项目，除此以外为非政府投资项目。

对符合成都市中长期发展规划、城市发展总体规划和产业政策的国家非限制类非政府投资项目，在市级审批权限内实行登记或备案制，管理机关实行窗口式的一条龙服务。对审批或登记备案事项有前置条件或需相关部门联合办理的，由主办部门统一受理并负责答复。属于国家限制类的非政府投资项目，按上级规定

方式管理。

对政府投资项目，实行投资、建设、运行管理、监督“四分离”的体制，形成“政府—投资公司—建设公司—运营公司”四个层次，明确投资、建设、运营各个不同阶段不同主体的责、权、利，以市场化办法协调各主体间的关系，强化彼此间的约束。在项目建设上，实行项目业主代理制和无标的招投标制；在项目管理体制上，严格遵循基本建设程序，实行集体决策制度；在项目资金管理上，由政府统筹安排，集中使用；在项目监督管理上，由政府投资项目稽察机构负责对政府投资项目的监督工作。

三是要充分运用市场规律，合理有效地配置政府控制的资源。对政府控制的土地、财政性资金、特许经营权及信息等资源进行合理有效的配置。

在土地资源调控方面，政府高度垄断一级市场，统一征地，统一供地；放开激活土地二级市场。实行土地收购储备制度，增强政府对土地市场的调控力度。

在财政性资金调控方面，行政性收费实行统一收取，统筹使用，进一步强化收支两条线的管理，对固定资产投资项目实行“一门式”集中收费。财政性资金中用于固定资产投资的部分应集中使用，统一管理。进一步规范、完善政策采购制度。

在特许经营权方面，对出租汽车运营、加油站、加气站、公交运营线路、建筑垃圾处置场、旅游设施、户外广告设施、城市基础设施运营等特许经营项目及市政府设立的其他项目的特许经营权的出让，通过公开向社会招标、拍卖等方式实现，出让收益纳入财政性资金进行管理。

在信息资源调控方面，明确规定与投资有关的政策、审批事项、办事程序、收费标准、城市规划信息、建设用地信息、国有资产信息、招投标信息、环境质量与管理信息、统计信息、市场监管信息等投资信息，凡法律法规和政策未规定保密的都要向社

缘

投资体制改革理论与实践

会公开发布。

四是要完善投资中介服务体系，促进投资市场成长。对投资中介机构实行脱钩改制，即在编制、人员、财务、收费、职能、名称等六个方面与政府部门彻底脱钩。目前，成都市的 100 多个投资中介服务机构中已有 70 多个完成脱钩改制，占 70% 左右。

加强招投标活动的行政监管。为禁止规避招标、虚假招标、抬标、骗标、泄密、行贿受贿等违法行为，对必须招标项目的范围和规模标准、招标、投标、开标、评标、定标和签订合同、行政监督等内容应作详细要求。必须进行招标的政府投资项目应当公开招标，情况特殊需邀请招标的需经政府批准；必须进行招标的非政府投资项目中涉及公共安全和公共利益的项目应当招投标，但招标方式、招标组织形式可自主决策。

五是要盘活存量资产，拓宽融资渠道。

（员 退出竞争领域后的存量国有资本变现后，在主要用于结构调整的同时，要积极进入风险投资基金和中小企业贷款担保基金。鼓励国内外投资者以参股、控股、联营、收购、承包、租赁等形式参与成都国有企业改革，以多种形式参与基础性、公益性项目建设。

（圆 切实发挥优良国有资产的融资功能。鼓励上市公司收购优良国有资产。鼓励优良国有资产以各种形式上市融资。对上市公司的国有股权，积极寻求转让。对不良国有资产，通过改制、租赁和变卖等方式尽可能转让。

（猿 对基础性国有资产，包括收费公路和桥梁、自来水设施、污水处理设施、垃圾处理设施、城市公交设施、天然气输配设施、电力设施，主要通过资产经营权转让、股权转让、特许经营权转让、合资合作等多种方式对国内外投资者开放。对盘活国有资产筹集的资金，按照“集中管理、统一使用、突出重点”的原则进行运营。

成都市在投资体制改革方面的实践与探索尽管是初步的，但效果却是明显的。实践证明，投资体制改革有利于改善投资环境，有利于转变政府职能，有利于深化国有企业改革，有利于改变干部和群众的思想观念。但是，我们必须看到，投资体制改革是一个复杂的工程，随着生产力的发展和国内国际环境的变化，改革还将进一步深化。

本书以成都市投资体制改革为实例，探讨了我国投资体制改革过程中带有共同性的问题，提出了一些可供操作的方式方法，总结出了一些带有普遍性的规律和经验，目的是要将这些成果奉献给社会，以飨读者，更重要的是希望引起更多的理论工作者和实际工作者深入研究投资体制改革问题。需要指出的是，由于时间仓促，水平有限，难免有谬误和遗漏之处，敬请读者批评指正。

作者

1999年 愿月

苑

投资体制改革
的理论
与实践

投资体制改革理论与实践

目 录

第一章 导 论

第一节 投资体制是投资运行机制和管理体制的总称	轶
一、投资与投资体制	轶
二、投资体制的功能	轶
第二节 深化我国投资体制改革势在必行	轶
一、投资体制改革的基本理论	轶
二、投资体制改革的历史轨迹	轶
三、我国投资体制存在的主要弊端	轶
第三节 市场化是我国投资体制改革的基本取向	轶
一、两个主要市场经济国家的投资管理经验	轶
二、我国投资体制改革的方向	轶

第二章 市场准入

第一节 对不同投资者实行国民待遇	轶
一、国内市场外商投资主体的国民待遇	轶
二、国内市场竞争中的非国有资本的国民待遇	轶
三、投资领域进一步实行国民待遇	轶
第二节 清理规范投资领域中的行政法规和收费	轶

一、收费的理论依据	转页
二、我国行政事业收费的历史沿革和现状	转原
三、清理规范投资领域中的行政法规和收费的实践	转缘
四、行政法规和收费进一步改革的方向	转怨
第三节 改革行政审批制度	转页
一、行政审批制度的沿革	转圆
二、行政审批制度的现状	转猿
三、行政审批制度改革的实践	转源
四、进一步深化行政审批制度改革	转苑
五、加强行政审批的监督监管	转怨
第四节 加强对市场主体的监管力度	转圆
一、加强对市场主体的监管	转圆
二、市场监管的实践	转原

圆

第三章 投资项目的管理方式

第一节 投资项目分类及其意义	转苑
一、政府投资与非政府投资	转苑
二、政府投资项目分类	转猿
三、非政府投资项目分类	转苑
第二节 政府投资项目管理方式	转圆
一、传统管理模式及其弊端	转圆
二、政府投资项目的管理模式	转圆
三、政府投资项目管理方式的改革实践	转怨
第三节 非政府投资项目管理模式	转圆
一、非政府投资项目管理模式的一般讨论	转圆
二、构建非政府投资项目管理模式坚持的基本原则	转圆
三、非政府投资项目管理模式的基本框架	转页

四、非政府投资项目管理方式的实践

续前

第四章 政府控制资源的配置

第一节 政府控制资源概念

续前

一、政府控制资源的含义

续前

二、政府控制资源的分类

续前

第二节 政府控制资源实行市场化配置

续前

一、政府控制资源配置的现状和主要问题

续前

二、市场化配置政府控制资源的必要性

续前

第三节 政府控制资源的配置方式

续前

一、政府控制资源的配置思路

续前

二、土地资源的配置

续前

三、财政性资金的配置

续前

四、特许经营权的配置

续前

五、投资信息资源的配置

续前

六、规划资源的配置

续前

七、国有资产存量的配置

续前

第五章 投资中介服务体系的规范与管理

第一节 投资中介服务的功能与作用

续前

一、中介分类

续前

二、投资中介的作用与功能

续前

第二节 中介组织的运行

续前

一、中介组织发展的基本要素

续前

二、发达国家或地区中介组织运行模式和管理

续前

第三节 中国中介机构的发展

续前

猿

投资体制改革理论与实践

一、发展概况	边缘
二、成都中介业的发展	边缘
第四节 中国投资中介业的规范与管理	边缘
一、投资中介机构脱钩改制的内容及实施	边缘
二、规范管理投资中介机构的制度体系	边缘
三、政府对中介机构的扶持	边缘

第六章 政府融资

第一节 政府融资概述	边缘
一、政府融资的概念	边缘
二、政府融资的种类	边缘
第二节 地方政府融资存在的问题	边缘
一、融资渠道单一	边缘
二、融资责任主体不规范	边缘
三、资金使用效率不高	边缘
第三节 构筑地方政府融资载体	边缘
一、规范融资责任主体	边缘
二、明确投资公司的定位及主要职责	边缘
三、规范投资公司运作	边缘
四、组建开发性投资公司	边缘
第四节 推进政府融资方式多样化	边缘
一、继续利用信贷资金	边缘
二、提高直接融资比重	边缘
三、设立政府专项基金（资金）	边缘
四、盘活国有资产存量	边缘
五、促进和引导民间投资	边缘
第五节 建立健全政府投资项目监管和偿债机制	边缘

一、加强对政府投资项目资金的监管	来源
二、建立政府投资项目偿债机制	来源
附录：成都市人民政府关于加快成都市投资体制改革的决定	来源

第一章 导 论

投资体制，是投资活动管理体制和运行机制的总称。新中国成立以来，我国投资体制经历了多次变革，尤其是在改革开放后，为适应社会主义市场经济的需要，投资体制更是稳步推进。同全国一样，成都市投资体制也经历了由初步到深入、由单一到全面的改革过程。特别是 1984 年开始的投资体制改革，极大地优化了投资环境，改进了经济发展，提高了城市竞争力。

员

投资体制改革理论与实践
成都市投资体制改革理论与实践

第一节 投资体制是投资运行机制和管理体制的总称

投资是在一定的自然、技术、经济和制度条件下进行的资源配置活动。投资体制是决定投资活动参与者相互关系的行为规则，是制度条件的构成要素。投资体制对资源配置效率的影响是无可非议的，不同的投资体制往往有不同的资源配置效率。

一、投资与投资体制

（一）投资概述

“投资”虽然被频繁地使用，但人们对投资的界定可谓仁者见仁，智者见智。常见的投资定义有：“‘投资’最主要的含义是

为了将来某种不确定的价值而牺牲目前一定的价值。”^①“投资是资本货物的购买。”^②“对于经济学者而言，投资的意义总是实际的资本形成——增加存货的生产，或新的工厂、房屋和工具的生产。对于一般人而言，投资的意义仅仅是购买几张通用汽车公司的股票，购买街角的地基或开立储蓄存款的户头。……只有当物质资本形成产生时，才有投资；”^③投资“通常是指购买和建造固定资产、购买和储备流动资产的经济活动，有时也指购买和建造固定资产、购买和储备流动资产的资金”^④。

为了便于讨论投资体制，我们把投资定义为：人们为了实现预期目的，利用可支配的资本或资源，吸取科学技术成就，不断形成或扩大其生产能力或使用功能的经济活动。换句话说，投资的意义在这里仅仅是实际的资本形成——增加生产能力或使用功能的生产活动，其实质是人们在一定自然、技术、经济和制度等条件下的一种资源配置行为。从人类投资实践的历史来看，投资经历了从简单的朴素投资活动到复杂的现代投资活动的演变过程。在这个过程中，最有意义的变化莫过于间接投资的出现。间接投资是资本所有者为了实现预期目的，把资本借给他人，或购买企业股票、债券或其他有价证券的经济行为。间接投资的社会作用主要在于为直接投资提供资本支持。因此，在我们看来，间接投资仅仅是直接投资的一个资本来源渠道。

（二）投资体制

众所周知，任何一项投资活动不仅是投资决策制定和投资决策执行的统一，而且是由许多协作者共同完成的，因此，它同人类其他活动一样自始至终都会受到制度安排的作用和影响。比如，

① 威廉·夏普：《证券投资原理》，西南财经大学出版社 1984 年版，第 3 页。

② 沃纳·西奇尔：《微观经济学，基本经济学概念》，中国对外贸易出版社 1984 年版，第 10 页。

③ 萨缪尔森：《经济学》（上册），商务印书馆 1984 年版，第 10 页。

④ 景宗贺等：《投资学教程》，中国财政经济出版社 1983 年版，第 1 页。

在投资决策制定阶段，资本所有者在一定条件下，可通过资本——这一特殊选票的使用来表现自己对某一投资对象选择的态度——认同或反对。这里的“一定条件”是指自然、技术、经济和制度条件的集合。在投资决策制定阶段的主要制度安排既包括解决出资问题、确定投资决策权归属、处理出资人和经营者相互关系的制度，又包括市场准入制度、产业政策等。在投资决策执行阶段，假定其诸多的参与者——政府、生产资料所有者、投资主体、投资品供给者、投资项目的设计者、投资项目的具体实施者（建筑安装企业）——有利益最大化的愿望和动机，但不能充分获取投资活动中的各种信息，那么他们之间的协作就可能不那么一帆风顺。换句话说，由于各个协作者的自利动机、行为以及信息获取的不充分会导致他们的协作出现一些不可避免的摩擦，这些摩擦可能会损害投资活动的秩序和效率，于是就需要在既定的基本经济制度基础上构造一种对投资活动参与者相互行为的激励约束结构。这些激励约束结构也是投资体制的要素。

由此可见，投资体制是投资活动运行机制和管理制度的总称，或者说是关于投资活动参与者相互关系的行为准则^①，具体包括以下内容：

一、有关投资主体的制度安排

这类制度安排主要明确谁是投资主体和确立投资主体结构。明确投资主体是投资体制的核心内容，它表明投资体制的真正属性。对投资主体条件的规范和投资主体结构的选择在本质上都包含了对生产资料所有制结构的选择。一般而言，投资主体往往指的是具有独立投资决策权，能支配足够资本并对投资所形成的生产能力和使用功能拥有所有权和支配权，能承担投资风险的经济

^① 有关投资活动参与者相互关系的行为规则的安排，既有正规的，也有非正规的。为了集中讨论问题，我们在本书只讨论正规的行为规则的安排，而暂不讨论诸如习俗、习惯等非正规的安排。

主体。同时，如果生产资料所有制实行单一的公有制，那么投资主体结构往往便是单一的；如果生产资料所有制结构多元化，那么一般就会有多元化的投资主体结构。在我国的经济实践中主要有两大类投资主体：一是政府投资主体，二是非政府投资主体。

有关投资决策权的结构与层次方面的制度安排

投资决策权的结构与层次方面的制度安排主要解决投资决策权在社会成员间的分配问题，即决定谁拥有投资决策权。由于投资决策权结构与层次在本质上决定于生产资料所有制，因此人们一般都确信生产资料的所有者自然拥有投资决策权。事实上问题并非如此简单，因为投资决策权结构与层次的制度安排还可能涉及两个问题：一是生产资料所有者（出资人）和生产资料使用者（经营者）之间的问题；二是在一个投资主体系统内的投资决策权的划分问题。比如在计划经济条件下，实行生产资料公有制，政府是主要的投资主体，几乎整个社会的投资都在政府层级系统内实行多重委托代理安排：中央政府按投资性质与规模大小将部分投资决策权授予地方各级政府，企业实施政府投资，只是政府投资的代理人，没有任何投资决策权。在社会主义市场经济条件下，我国实行多元化的生产资料所有制结构，生产资料所有权是分散的，投资决策权也是分散的，即除政府以外，企业和个人都可能成为生产资料所有者而拥有投资决策权。政府投资决策权还会因政府系统的结构和信息获取等原因而继续实行多重委托代理制；企业投资决策权的层次也会因组织形式和治理结构的不同而不同。具体地讲，在企业治理结构既定的前提下，企业投资决策权的结构既包括了我国《公司法》中有关公司经理与董事会的投资决策权划分，也包括公司经营层与其下属部门和管理者的投资决策权划分。

有关投资运行方式的制度安排

投资运行方式的制度安排主要解决投资激励约束问题，它