

特 稿

国务院关于严格限制新开工项目、加强固定资产投资资金来源控制的通知

国发明电 [1995]6 号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

今年以来 按照党中央、国务院的统一部署 各地区、各部门继续加强宏观调控 完善和巩固去年出台的各项重大经济改革措施，努力抑制通货膨胀，做了大量工作，取得了积极成效 物价涨幅和固定资产投资增幅均有所回落 国民经济运行总的情况是好的。但是 当前通货膨胀形势仍很严峻 物价涨幅回落缓慢 有些地方还出现反弹 投资增幅仍然偏高 实现今年宏观调控目标的任务还十分艰巨。这种情况必须引起各级领导的高度重视，宏观调控不可丝毫松懈。

抑制通货膨胀，首先必须严格控制固定资产投资规模的过快增长。今年以来，国家明令从严控制新开工项目，国务院没有批准过新开工基建大中型项目。但是，一些地方不顾宏观经济大局，在现有施工项目资金不足的情况下，自行决定大量新开工项目，致使固定资产投资总规模继续膨胀，资金拖欠加剧，投资效益进一步下降，严重干扰了国家宏观调控目标的实现。据统计 1~5 月国有单位投资完成 2619.4 亿元 比去年同期增长 28.1% 虽然增幅比去年同期回落 6.1 个百分点，但增长速度依然偏高；新开工项目仍在大量增加，1~5 月新开工项目投资总规模 1110.7 亿元 比去年同期增长 57.2%。同时，不少国家重点项目中地方投资的资金不能按计划到位，139 个国家重点建设项目中地方投资的资金到位率 1~5 月仅为 16.2%，与计划要求有较大差距，严重影响了这些项目的建设进度。

为了坚决抑制通货膨胀 保证改革开放的顺利推进和国民经济持续、快速、健康发展 保持社会稳定，特通知如下：

一、高度认识加强固定资产投资宏观调控的必要性和重要性

各地区、各部门，特别是各级领导干部，必须全面正确地理解和贯彻中央经济工作会议和全国人大八届三次会议确定的经济工作指导方针，在把握好改革和发展机遇的同时，对宏

观经济现状和发展趋势要有清醒的判断，不能再走不顾客观条件，一味争投资、上项目、扩大建设规模发展经济的老路。要下决心转变经济增长方式，注重依托现有企业，加大技术改造力度，走提高效益发展经济的路子，提高国民经济整体素质。要高度认识在建立社会主义市场经济体制过程中，对固定资产投资严格进行宏观调控的必要性和重要性，充分认识投资规模失控会造成投资效益下降、导致和加剧通货膨胀的严重后果。要看到物价上涨的潜在压力还很大，形势的发展不容乐观，必须顾全大局，采取切实有效的措施，强化对固定资产投资的宏观调控。

二、坚决控制新开工项目，缩短建设战线

为防止继续扩大建设规模，必须从严控制新开工项目。今年下半年，除国家批准个别关系重大的项目外，各地一概不得擅自开工大中型基本建设项目，更不允许将大中型基本建设项目化整为零、抢先开工或在国家批准项目可行性研究报告前违反规定程序对外签约造成既成事实。小型基本建设项目除农业、水利、环保和普通住宅等项目外其他项目由（省、自治区、直辖市）人民政府负责控制，实行严格的责任制，一般不得开工。地方小型基本建设项目新开工总投资 1000 万元以上的须经省级人民政府审批，1000 万元以下的由省级（含计划单列市）计委从严审批。中央小型基本建设项目新开工，由国务院各部门、各直属机构审批。技术改造项目，要把调整结构、提高效益、促进国有企业改革放在首位。国家专项贷款要集中安排已列入国家重点技术改造计划的新开工项目。限额以上技术改造项目必须经过国家经贸委审批后方能开工建设；限额以下技术改造项目要经国家经贸委严格审核，下达年度计划后，方能开工建设及进行设备订购等。技术改造一般设备贷款项目，也要集中用于符合国家产业政策、产品有销路、经济效益好的项目，各地经贸委要从严审批。要按照《国务院关于严格控制高档房地产项目的通知》（国发[1995]13号）规定，有效地控制住高档房地产项目的开工建设，其他房地产项目开工建设必须是配合住房制度改革安排的解困、解危商品住宅项目，要切实组织好“安居工程”的建设实施。各地区今年的投资规模不得超过国家下达的计划。从今年起，国家要全面推行建设项目资本金制度，新的建设项目必须有一定比例的自有资金或国家注入资金作为注册资本金，资本金不落实、不到位的项目不能开工建设，具体实施办法另行颁布。

各地区、各部门要对今年上半年的新开工项目和在建项目，本着缩小规模、突出重点、讲求效益的精神，进行认真检查。对于资金不落实、不具备建设条件的项目，包括由于超概算严重等原因造成资金缺口很大、近期又无能力解决的项目，要下决心停、缓建。

各地区、各部门要切实保证国家重点建设项目按期建成投产，发挥效益。特别是国家重点建设项目中地方安排的资金必须落实，并按计划足额到位。重申国家重点建设项目中地方投资的资金未按计划足额到位的（省、区、市）国家将暂停审批该省、区、市的新项目。

三、继续加强投资资金的源头控制

牢牢把住资金源头，正确掌握资金投向，是控制投资总量和调整投资结构的关键，也是近两年宏观调控行之有效的办法。各级银行要严格按照国家下达的固定资产投资贷款计划，控制固定资产贷款规模；对在国家下达的固定资产投资贷款规模计划之外的项目，金融机构

一律不得发放贷款；严禁用信贷资金作为建设项目的自筹资金或自有资金；凡建设项目的自筹资金未按计划到位的，银行不得先行发放贷款；严禁用企业的生产经营流动资金或者银行流动资金贷款搞固定资产投资；严禁银行将信贷资金拆借给非银行金融机构进行固定资产投资；银行及非银行金融机构要认真审查委托单位的委托资金来源和项目报批手续，对不符合国家有关规定、未纳入固定资产投资计划的项目，不得接受委托贷款；各级银行和非银行金融机构一律不得给未按国家规定批准的项目开立帐户。各级财政部门要全面清查整顿财政信用资金用于计划外固定资产投资的问题，对由财政部门提供资金担保、银行用信贷资金进行固定资产投资，或由财政部门指使银行用信贷资金顶替财政资金进行所谓委托贷款从事固定资产投资的，必须立即予以纠正。严禁将预算外资金用于国家计划外未经批准开工的项目。要继续贯彻执行国家关于规范资金市场的一系列法规，对各种违章拆借、非法集资、高利吸储和放贷等扰乱金融秩序的行为，要坚决查处。

四、整顿建设秩序，加强对项目审批工作的管理

多头审批、政出多门是造成近几年投资规模膨胀的重要原因。再次重申，除国务院授予项目审批权的国家级开发区和按《全民所有制工业企业转换经营机制条例》规定可由企业自行审批的项目外，总投资 2 亿元以上基建项目的项目建议书、可行性研究报告和技改项目的可行性研究报告，必须由国家计委、经贸委审核后报国务院审批，其他大中型基建和限额以上技改项目的项目建议书和可行性研究报告，由国家计委、经贸委审批；地方小型基建和限额以下技改项目的项目建议书、可行性研究报告，由省级（含计划单列市）人民政府授权各级计委、经贸委审批，但审批权限不能超越其综合平衡能力；中央小型基建和限额以下技改项目由国务院各部门、各直属机构审批。其他任何单位无权审批项目。要严格按照基建、技改项目划分标准审批项目，防止以技改名义搞基建项目。各地区、各部门必须在今年内按上述要求对项目审批程序进行调整，做出明确规定。

严禁各级政府在建设资金不落实的情况下，硬压任务上项目扩大投资规模。

五、加强检查监督，切实落实调控责任

各省、自治区、直辖市及计划单列市人民政府，要由主管经济和投资工作的副省长、副主席、副市长亲自负责，计委、经贸委、财政、银行、审计、统计等部门密切配合，定期检查、及时研究解决固定资产投资中的重大问题，特别是今年新开工项目和投资增长情况。各地区首先要进行认真的自查，于今年七月底前将自查情况和相应措施报国务院，并抄送国家计委和国家经贸委。国家计委要会同国家经贸委、财政部、人民银行、审计署、统计局、开发银行、建设银行等部门组成国务院工作组，于近期分赴有关地区监督检查贯彻落实本通知的情况，明年初要对各地区进行复查。对违反本通知规定的，将对主要责任人予以严肃处理。

国务院

一九九五年七月十四日

1995 年中国投资大检查*

国务院投资工作组

由国家计委、国家经贸委、财政部、中国人民银行、国家审计署、国家统计局、国家开发银行、中国人民建设银行等八个单位组成国务院固定资产投资工作组，于 7 月中下旬分赴北京、河北、上海、江苏、浙江、河南、广东、广西八个省区市对今年上半年新开工项目和固定资产投资资金来源等情况进行了检查。工作组在检查期间，分别听取了八个省区市政府及计划、财政、银行等有关部门的汇报，有重点地到一些地市进行了调查，并实地察看了一部分新开工项目。这次检查工作的主要情况如下：

一、各地区在贯彻党中央、国务院关于加强固定资产投资宏观调控、控制投资规模方面做了大量工作

今年以来各地区认真贯彻党中央、国务院提出的关于“抓住机遇、深化改革、扩大开放、促进发展、保持稳定”的工作方针，围绕抑制通货膨胀这个中心任务，在加强固定资产投资宏观调控，控制投资规模的快速增长，加强投资结构调整，切实搞好重点建设方面，采取了许多有效措施，做了大量工作，并取得了一定的成效。

(一) 今年年初，许多省区市根据党中央、国务院关于继续加强宏观调控的要求，结合本地区情况，提出了控制固定资产投资规模的一些具体措施，各地十分重视，许多省区市立即组织了传达学习，有的以政府的名义转发到各部门和各地市执行，并结合本地区的实际情况提出具体的贯彻落实办法。

(二) 固定资产投资平稳回落，投资结构有所改善。从全国来看，今年一至六月份固定资产投资增幅除一季度略有上升外，基本呈平稳回落趋势。一至六月份，国有单位完成投资 3764 亿元，比去年同期增加 683 亿元，增长 22.2%，回落 15.3 个百分点。其中：基本建设投资完成 2142 亿元，增长 25.2%；更新改造投资完成 816 亿元，增长 14.7%；房地产投资完成 583 亿元，增长 26.2%。从这次检查的增幅较高的八个省区市情况看，一至六月份共完成投资 1810 亿元，虽比去年同期增长 30.9%，但增幅回落了 21.8 个百分点。

同时，投资结构继续得到改善，特别是作为国民经济基础的农业完成投资比去年同期增长 30.4%，比全国平均增幅高 8.2 个百分点，占全部投资的比重由 1.5% 提高到 1.6%。

另外，从今年一至六月份新开工项目来看，虽然开工项目过多，规模偏大，但从结构看基本上是合理的。据汇总八个省区市 500 万元以上的新开工项目总投资 501 亿元，其中用于

* 这是国务院投资工作组向国务院的汇报材料，这里发表时略有删节。

农业、能源、交通、通讯和重要原材料项目的投资共 242 亿元 占 48.3%。

(三) 资金市场得到初步治理, 计划外银行贷款和财政信用资金用于固定资产投资均得到一定控制。去年下半年以来, 各级各类银行认真贯彻国务院关于整顿金融秩序的方针, 对固定资产贷款实行行长负责制, 严格固定资产贷款的计划管理, 整个金融秩序有了一定的好转。根据我们对八个省区市的调查, 各类银行省级分行和大部分支行固定资产贷款基本上都控制在国家下达的信贷规模之内, 计划外银行贷款情况较少发生; 银行乱拆借用于固定资产投资的现象一定程度地得到遏止; 省级财政信用资金基本上没有投向基本建设, 少数用于企业技改, 并能按规定使用; 地方采取乱集资、乱收费的方式搞固定资产投资的情况也有了一定的好转。

(四) 房地产开发在大多数地区已经有所降温, 开始加强对开发区建设的协调和管理。由于受宏观调控政策的影响, 以及房地产市场和资金的制约, 从全国来看, 房地产开发热在大多数地区特别是过去的一些热点城市已经有所降温, 商品房开发的重点已开始转向普通住宅的建设, 商品房价格普遍回落。全国一至六月份房地产投资比去年同期增长 26.2% 增幅回落了 17.7 个百分点。从八个省区市检查情况来看, 房地产投资增幅均有较大幅度回落。

关于开发区的建设, 各地在去年进行清理整顿的基础上, 许多省区市今年又进行了进一步清理整顿和压缩, 有的省区市还打算再次进行清理, 下决心撤销、停办一批, 同时有重点地扶植一批, 并开始加强对开发区的统一协调和管理。

二、当前投资领域存在的主要问题

从这次检查情况来看, 虽然今年以来各地区在加强固定资产投资宏观调控方面取得了一定的成效, 投资形势正朝着预定的宏观调控目标发展, 但投资领域仍然存在着许多需要着力解决的问题, 主要是:

(一) 地方政府投资冲动仍很强烈。由于有些地方负责同志对党中央、国务院关于加强宏观调控的方针还缺乏全面、正确的理解, 不能站在整个国民经济的大局来认识加强宏观调控的必要性和重要性, 过多强调本地区的特殊性, 片面追求局部的发展和利益, 因此, 在加强投资宏观调控的行动上迟缓, 措施上不力, 甚至还在不顾客观条件, 盲目追求发展速度, 乱上项目。如有的省市前两年固定资产投资增长幅度比全国低一些, 认为“吃亏了”, 要求把速度搞上去。有的省市甚至把上项目、争取投资作为考核干部、检查政绩的硬指标; 有的给下面压担子、下指标、派任务 致使下面不顾客观条件 盲目追求多上项目 加快发展速度。总之, 目前一些地方政府的投资冲动仍很强烈, 扩大投资规模, 新上项目的积极性仍很高涨。

从今年投资规模安排来看, 多数地方在国家下达的规模之外层层加码, 超规模安排投资计划。检查中发现, 八个省区市中除北京、河北外, 其他省区市今年安排的固定资产投资计划均超过国家安排的投资计划。有的省到地、市、县还要层层加码。问题的关键是 这些省区市安排的投资计划与资金不相衔接, 超过资金的承受能力。存在的资金缺口相当一部分是通过向金融机构拆借、乱集资等非正当手段筹措。

从今年上半年的新开工项目情况看, 一方面地方在建项目资金缺口严重(据测算地方在建项目缺口资金至少 300 亿元), 许多项目靠拖欠工程款和设备款来维持建设; 上半年 139 个国家重点建设项目中地方投资的资金到位率仅为 34.5% 与计划要求有较大差距 严重

影响国家重点项目的建设进度；另一方面，地方新开工项目却在大量增加，致使固定资产投资总规模继续扩大。一至六月份全国新开工项目 21734 个，比去年同期增加 3663 个，新开工项目总投资 1621 亿元，比去年同期增长 45.6%。这次调查的八个省区市中，大部分省区市上半年新开工项目个数或投资规模增长幅度要高于全国平均水平。

(二) 投资计划管理多头，越权审批项目十分严重。现在投资计划管理已呈横向分散，纵向下放状态。投资计划管理政出多门，项目多头审批，政令不统一，致使政府宏观调控难以协调动作。这也是造成近几年投资规模膨胀、投资结构失衡、资金分散的重要原因之一。如不少省规定，凡不需要省平衡资金、原材料和其他建设条件的项目，无论投资额大小均不需经省计委（经贸委）审批。由于项目的审批权分散，有相当一部分项目不按建设程序办事，有的项目投资在 10 亿元以上，也由地方自行审批，并已开工。对某省 100 多个 500 万元以上新开工项目审批程序进行审查，其中履行了全部审批手续的不到五分之一。

(三) 资金市场问题丛生，各种违章现象仍然严重存在。强烈的投资冲动和过大的投资规模，必然导致对借贷资金的大量需求。近几年，由于资金供求紧张，管理乏力，运作无序，致使我国本不发育的资金市场出现相当混乱的状况，从目前看，经过一年多的治理，资金市场秩序虽有了一定的好转，但各种违章现象仍然严重存在。

1. 非银行金融机构管理混乱，违章拆借的现象十分严重。从这次调查情况看，国家采取的整顿金融秩序的一系列措施，对于规范各专业银行的融资行为成效比较显著，特别是省级分行和大部分支行基本管住了，但并没有管住为数众多的非银行金融机构。这些非银行金融机构从 1994 年以来发生的违章拆借不仅数量大、利率高、期限长、风险大，而且花样繁多。通过重点调查，主要有以下几种情况：

一是通过买空卖空的证券回购拆借资金，即证券公司、信托投资公司、国债服务部、企事业单位和个人承包者，在全国挂牌的证券交易中心内外，通过买空卖空国库券的方式，高利拆借资金。如某省在北京证券交易中心（挂靠国家体改委）有 62 家会员 据初步统计 通过买空卖空的证券回购，违章拆入资金 21 亿元 拆出 14.7 亿元。目前全国挂牌的交易中心多达 25 家，上述拆借资金的规模只是实际发生的很小一部分。违章拆借不仅数量大，而且手段恶劣，已发现数起诈骗和将会员资格出租给企业、皮包商的问题。由于基本上是买空卖空，利率也就越炒越高。拆借资金的利率一般都在月息 20% 左右 贷款的利率高达 25—30%。出租国库券的费用高达 7%。如此巨额高成本的资金有相当部分转入了固定资产投资。如某省 12 家单位从北京证券中心拆入 9.5 亿元中 有 5.85 亿元用于固定资产投资。

二是挂行业基金会之名，行金融业务之实。基金会种类繁多，有农委办的农村合作基金会，民政部门办的民政福利基金会，教育局办的教育基金会，工会办的解困救危基金会，公安局办的见义勇为基金会等。吸收基金利率一般高于同档次储蓄存款利率 6 个百分点左右 最高一年期“股金”利率高达 21%。某地区成立的供销社股金办公室就有 160 个 向社会各阶层人士吸收各种形式的股金 同时还发明了“活期股”吸收资金 4.6 亿元，超过当地农业银行的存款规模。基金、股金有相当一部分用于固定资产投资。

三是典当行超出业务范围，办理存贷业务。目前典当行在有些省相当盛行，某省的一个地区就多达 121 家，主要由公安部门 and 工商行政管理部门批准，没有一家经过人民银行审批。典当行业超出业务经营范围，办理存贷业务，高利发放抵押贷款，不少用于固定资产投

资。

四是信托投资公司违章经营。据对某省信托公司进行分析,主要有如下问题:(1)拆入资金大于自有资金。该省 124 家信托投资公司六月末自有资金合计 74.75 亿元,同期拆入资金余额 91.85 亿元,拆入大于自有资金 17.1 亿元,违反了人民银行总行关于信托投资公司拆入资金不得大于自有资金的规定;(2)信托投资公司长期投资所占比重偏高。至六月末,扣减购买国库券后的长期投资 44.39 亿元,占自有资金总额的 59.38% 大大超过了人民银行关于信托投资公司长期投资不得超过自有资金 20% 的规定。(3)专业银行存款数额大。至六月末,信托投资公司的银行机构存款余额 16.6 亿元,主要是专业银行为其信托投资公司垫付清算资金和划拨资金。(4)委托、信托贷款规模很大 至六月末达 240 多亿元。

2. 大量用流动资金搞固定资产投资。一是企业直接将流动资金使用到项目上。目前,一方面现有生产企业流动资金严重不足,另一方面许多企业流动资金被大量地用到搞固定资产投资项目上。二是采取短期资金长期使用,即向银行借入短期资金,到期虚借虚还、长期使用,安排到投资项目上,而且,这种方式还极不易被查出。三是占用施工单位流动资金,即建设单位没有资金或资金不足,靠施工单位用流动资金垫支建设。四是通过拖欠间接挤占生产企业的流动资金用于搞固定资产投资。

3. 向社会个人和企业乱集资的现象还时有发生。虽然目前大张旗鼓的进行集资的现象得到了初步制止,但在有些地方还时有发生。企业自筹资金来源很不规范,其来源主要有职工内部集资、社会个人集资、其它企业垫支、预售产品、设备租赁、债务转移等等。

4. 用银行贷款作为自筹资金的情况依然存在。尽管国家一再重申银行贷款不能作为自筹投资,但这种情况依然发生。

5. 财政性信用资金管理有待加强。据了解,全国财政性信用资金有几百亿元,除大部分用于农业、文教短期资金和企业流动资金外,还有一部分用于固定资产投资。用于固定资产投资的资金有的是委托金融部门投放出去,有的是由财政部门直接安排。这部分资金使用管理不够规范,有些没有纳入国家固定资产投资计划。

(四) 预算外资金管理分散 难以控制和监督。地方各级政府掌握的预算外资金 特别是电力、交通建设基金、土地批租收入、城市建设费等,已成为地方政府用于地方基础设施投资的主要来源。目前存在的问题是,这些资金分散在几个部门,无法统筹安排,难以形成拳头或将资金安排到最急需的项目上去,有的还被用于安排计划外项目。

(五) 房地产热还未完全消退,开发区建设管理有待进一步加强。房地产开发热虽然大部分地区已经降温,但从今年上半年来看,在部分地区增幅仍然很高。

目前开发区建设存在的问题,一是各级各类开发区虽经清理压缩,但过多过滥问题和大量占用及闲置耕地问题尚未完全解决。二是部分地区对开发区的开发建设管理还比较薄弱,没有一个综合部门进行归口管理,致使开发区在项目审批、土地价格等问题上缺乏统一的协调、规范;有的开发区与开发区之间竞相降低条件对外招商,让外商渔利。

同时,这些在建工程和待开发土地又有吸纳大量资金的需求,成为不规范行为冲击资金市场的主要原因之一。

(六) 更新改造资金短缺,投资增长乏力。今年上半年固定资产投资中出现的一个新的情况和问题是更新改造投资增长乏力,不少省市甚至出现负增长。一至六月份全国更新改造

投资完成 816.5 亿元，比去年同期增长 14.7% 增幅回落 21.8 个百分点，低于国有单位固定资产投资增幅 7.5 个百分点，其中有八个省市出现负增长。单从地方更改投资完成情况看，出现负增长有 11 个省区市，其中下降幅度超过 20% 的有七个省市，超过 30% 的有四个省市。更新改造投资下降的主要原因，一是重新建、轻改造的倾向严重；二是企业自有资金严重不足，主要是由于不少企业效益下降所致；三是更新改造引进技术设备成本大大提高。去年以来，沿海地区进口关税、增值税由全免改为减半征收，加上汇率并轨，使企业引进技术设备成本费用约增加 83%，也影响了企业更新改造的积极性。

三、关于进一步加强固定资产投资宏观调控的几点建议

根据上述情况，我们对下一步固定资产投资宏观调控提出以下几点建议：

（一）进一步提高地方各级领导干部贯彻执行党中央、国务院关于加强宏观调控方针的自觉性。我国投资规模失控的一个重要原因是地方各级政府具有强烈的投资冲动，而且投资行为很不规范。因此，要搞好投资宏观调控，首先是要提高各级领导干部对贯彻党中央、国务院关于加强宏观调控方针的认识和自觉性，正确处理局部与全局、眼前与长远、速度与效益、发展与稳定的关系，使各级领导真正统一思想，协调一致，以积极的态度，采取切实有效的措施，搞好本地区的投资宏观调控。

（二）坚决控制新开工项目，规范项目审批权限，防止投资规模的过快增长。

要严格按国务院明传电报精神，今年下半年除个别关系重大的项目外，各地一律不准擅自新开工大中型基本建设项目。小型项目除农业、水利、环保和普通住宅项目外，其它项目一律不得开工。并要求各地要尽快按国务院明传电报的规定，调整和规范项目的立项和新开工的审批权限和办法。同时，要求各地要对今年上半年基本建设新开工项目和在建项目进行一次清理，对资金不落实、建设条件不具备，以及由于超概算等原因资金严重缺口，近期又无力解决的项目要下决心停缓建。

尽早出台项目资本金制度。项目资本金制度建立后，凡资本金不落实、不到位的不能开工建设，将会有力遏制新开工项目的快速增长。对新开工项目，必须坚持不论是基建项目还是技改项目，建设资金都必须打足，不留缺口，并要落实铺底流动资金。

为了有效地贯彻国务院关于加强固定资产投资宏观调控的方针，有必要重申 1991 年 2 月 22 日国家统计局、国家计委、建设部、建设银行《关于建立固定资产投资项目新开工统计和竣工统计报告制度的通知》，加强对新开工项目的申报管理制度，为国务院宏观决策及时提供准确的信息。

（三）继续加强对资金来源头的控制。这是搞好投资总量和结构调控的关键一环。除按国务院明传电报要求抓好有关工作外，针对这次调查中发现的问题，应采取以下措施：

1. 对非银行金融机构进行彻底的清理。目前社会上拥有巨额游资，这笔巨额资金相当一部分通过各类非银行金融机构进行‘体外’循环。对此如果不引起重视 疏于管理 任其发展，后果不堪设想。因此，人民银行要对全国的非银行金融机构进行一次彻底的清理（关于证券回购问题，人民银行已在 7 月中旬拟定清理证券回购的通知，正在会签财政部、证监会）。应根据各地的实际情况和经济发展需要，保留那些奉公守法、严格按国家规定进行运作的机构；而对那些不经授权部门批准私自成立的，或虽经授权部门批准，但违法操作，越权经营，

扰乱金融秩序的机构，应酌情予以必要的处罚，情节严重的则予以取缔。特别是对那些私自成立，以高利息为诱饵，吸取民间资金的基金会或其它同类性质的组织，一定要坚决予以取缔。对被取缔的组织和机构已发生的业务，要由有关方面负责妥善处理，避免发生社会波动。

2. 加快建立全国统一的融通资金市场。运用市场机制调节资金余缺是促进经济发展不可缺少的，因此，对金融机构的运作和社会资金的流动应采取有疏有堵的办法，在强化管理的同时，需要开辟疏导资金的渠道，把各家商业银行和各种非银行金融机构的拆借活动纳入统一的轨道，使资金融通公开化、规范化，并受到相应的监督。具体可采取建立全国同业拆借交易中心的办法，对各地金融机构实行计算机联网，对资金余缺的调剂统一报价，统一交易。这样做，有利于宏观管理和调控。

3. 加强预算外资金和财政信用资金的管理。应针对目前这方面的问题尽快制定或修订有关的法规，进行规范化管理。要根据国务院有关规定，认真清理整顿各种基金、收费。对经批准的专项基金应建立“专户储存、专款专用、计划管理、公开帐目、审计监督”的管理体制。财政信用资金用于固定资产投资的应纳入投资计划。

（四）进一步加强对房地产和开发区的管理

对房地产开发，一是必须按照《国务院关于严格控制高档房地产项目的通知》（国发[1995]13号）规定，有效地控制住高档房地产项目的开工建设，其他房地产项目开工建设必须是配合住房制度改革进行的解困、解危商品住宅项目，同时要搞好“安居工程”建设的实施。二是要加强对外商投资房地产项目的管理和引导，尤其是对与外商合营搞高档房地产的开发，要认真研究和预测市场的需求，防止出现盲目发展。

关于开发区的建设，针对开发区仍然过多过滥的问题，有关部门要对各类开发区进行一次全面检查、清理，下决心停办、撤销一批，同时有重点地扶植一批。要加强对开发区的管理，开发区的建设项目必须按程序进行审批，投资必须纳入计划。

（五）采取有效措施 促进企业技术改造

近期我国技术改造投资下降，这是一种不正常的现象。鉴于我国现有工业企业基础已经相当庞大，我们不能再走铺新摊子、扩大建设规模的经济发展新路，而要下决心转变经济增长方式，注重依托现有企业，坚持走内涵扩大再生产的路子。为此要认真研究和出台鼓励企业技术改造的一些政策措施。比如对股份制国有企业红利的一部分要规定用于技改投入；对国家、省级的重点技改项目要适当提高银行贷款比例；对引进技术装备继续实行某些优惠政策等。

通过这次检查，我们深深地感到，我国投资领域通过十几年的改革，情况已经发生了很大变化，已初步形成了投资主体多元化、投资资金多渠道、项目决策多层次、投资方式多样化和建设实施引入市场竞争机制为特征的新格局。但与此同时，原有体制的积弊尚未消除，新体制所要求的投资主体风险约束机制尚未建立起来，在投资宏观管理中，主要还是采用行政手段，同时投资领域法制很不健全，这种状况很不适应新的形势要求。因此，要从根本上解决投资领域存在的一系列问题，关键是要推进投资体制的改革，在建立投资者自我约束和风险机制，建立健全的宏观调控体系，加快投资立法方面迈出新的步伐。

此外，我们也感到，要搞好固定资产投资的宏观调控，光靠计划部门不行，还需要财政、金融、税务、审计、统计等许多部门的相互配合 协调动作 共同努力。

按照建立社会主义市场经济体制的 总体目标进一步深化投资体制改革*

国家计委副主任 郭树言

投资体制，在我国一般是指固定资产投资活动运行机制和管理制度的总称，它主要包括投资主体行为、资金筹措途径、投资使用方式、项目决策程序、建设实施管理和宏观调控制度等内容。投资体制是我国整个经济体制的重要组成部分，进一步深化投资体制改革，对我国加快社会主义市场经济体制的建立具有决定性的推动作用。

一、投资体制改革的地位和作用

投资体制改革是建立社会主义市场经济体制的核心内容之一，其目的就是在保持国家对国民经济运行进行有效调控的前提下，充分发挥市场机制对优化资源配置的基础性作用。投资作为资源配置的重要手段，它的运行机制和管理制度涉及到经济体制改革的方方面面，投资体制改革在我国经济体制改革中处于中心地位，投资体制改革取得成功，是建立社会主义市场经济体制的有效保证。

1. 投资体制改革是我国整个经济体制改革的重要组成部分。投资体制作为经济体制的重要内容之一，它既与经济活动的宏观管理体制，如计划体制、财政金融体制和物资、价格管理体制直接相联系，又与经济活动的微观管理，如单个建设项目（企业）的管理紧密勾通，可以说，投资体制涉及到经济体制从宏观到微观的全部管理过程。投资体制与整个经济体制这种紧密相联的关系特点，使得投资体制与经济体制的每一步改革都息息相关，并相互促进。一方面，经济体制改革对投资体制改革提出要求和指明方向，另一方面，投资体制改革的深化，也为整个经济体制改革的全面展开和完善发挥着积极的推动作用。改革开放十多年来的体制改革实践还表明，投资体制改革与整个经济体制改革相互配合得协调，相互配合得好，改革就能取得积极成效；反之，两者之间不能协调，配合得不好，改革就难以取得进展和突破。

2. 深化投资管理体制改革，是保持我国国民经济快速、健康发展，实现现代化宏伟目标的有效保证。我国是一个发展中国家，在今后很长一段时间，固定资产投资，包括一大批重点项目建设和现有企业技术改造，仍是我国经济增长的主要推动力，深化投资体制改革，建立

* 这是郭树言同志 1995 年 7 月 20 日在国家行政学院和国家计委举办的省部级领导干部“深化投资体制改革”专题研究班上的讲话。本书发表时略有删节。

一整套适应市场经济运行的投融资管理体制和机制，是提高固定资产投资效益，确保经济稳定、持续发展的有效途径和体制保证。

3. 我国投资领域面临的一系列突出问题，也迫切要求加快和深化投资体制改革。目前我国投资领域持续多年而至今仍未得到根治的规模膨胀、结构失调、重复建设，无一不与深刻的传统投资体制背景和体制弊端相联系。深化投资体制改革，是解决我国投资领域许多积重难返的各种问题和矛盾的最有效方法。

二、当前投资领域存在的问题

15 年来的投资体制改革在实践中取得了很大成效，但由于这些探索和改革是在我国经济体制改革总体上尚未到位的情况下进行的，使目前在实践中运行的现行投资体制还带有深深的传统投资体制的印记，再加上方案设计和实施步骤上的一些不足，使这些改革对解决我国投资领域的历史问题和现实问题的作用和成效十分有限。从当前投资领域的实际情况看，仍然存在三个突出问题：

一是投资总规模过大且难以控制。据有关部门测算，“八五”期间全社会固定资产投资完成额（1995 年为预计数）按当年价格计算的投资总规模将达到 61548 亿元，年均增长 35.43% 比调整后的“八五”投资计划超出 27548 亿元。我们可以从几个方面来分析，“八五”期间的投资总规模确实存在过大的问题。

从投资增长速度看，“八五”期间投资年均增长速度高达 35.4% 其中 1992 年和 1993 年分别达到 42.3% 和 58.3%，远远高于国民经济增长速度，也是建国以来少见的高速度。从投资率看，1992 年到 1995 年的投资率分别高达 32.2%、37.7%、36.5% 和 34.8%，比调整后的“八五”计划投资率 29.5% 高出许多，也达到了建国以来投资率的最高水平。从投资价格指数看，投资总规模过大，必然会引起投资价格指数过快、过高地上升，如果以 1990 年的投资价格指数为 100 到 1995 年这一指数已上升为 191 接近翻了一番其中 1992 年和 1993 年的投资价格指数达到 115.3 和 126.6 这两年建筑业价格指数更高达到 117.2 和 133.2，在很大程度上是投资需求过大拉动的。从在建投资总规模看，情况就更清楚。“八五”期间在建总规模的扩张速度高于年度投资增长速度，1991 年到 1995 年全社会在建总规模按计划总投资计算分别为 19000 亿元、24000 亿元、39000 亿元、47000 亿元和 56000 亿元，如果考虑项目超概算等因素，实际在建总规模还要大得多，1995 年估计在 70000 亿元以上。

二是投资结构不合理，突出表现在三个方面：

(1) 从投资的产业结构来看，首先是农业投入不足。“八五”以来，农业固定资产投资不足的矛盾十分尖锐 1991 年和 1992 年，农业固定资产投资占全社会固定资产投资的比重分别为 5.4% 和 3.7%，低于“七五”时期的平均水平，其中国有单位农业基建投资占国有单位基建投资的比重 1991 年为 4.02%，1994 年为 2.49% 呈持续下降趋势；1994 年 国有单位农业固定资产投资占国有单位全部固定资产投资的比重为 1.9% 为 90 年以来最低点。农业投入不足，使农业基础设施建设滞后，大量已建成的基础设施年久失修，功效下降，抵御自然灾害的能力很弱，不仅造成农业生产的多年徘徊，而且严重制约了我国农业的发展后劲。其次是基础产业的“瓶颈”虽然有所缓解，但相对庞大的加工工业需求，尤其从进一步的发展需要看，基础设施和基础产业投资不足的矛盾依然存在。特别是支柱产业投资不足的矛盾十

分突出,机械、电子、石油化工和汽车工业是当今世界许多国家竞相发展的支柱产业,“八五”以来虽然这些产业投资增长很快,但因起点低,即使按大口径计算,电子和汽车工业(包括运输制造、电子及通信设备制造)的投资比重也分别不到国有单位投资的 2%和 1.5%,石化工业投资不到 4%。按照国际经验,作为一项支柱产业的数量标志一般是占 GDP 的份额在 5%以上,其投资水平应大大高于至少不应低于其占 GDP 份额的水平,由此可见,我国支柱产业投资不足的矛盾十分尖锐。投资规模小,不可避免地带来项目规模普遍偏小,长期徘徊于幼稚产业阶段,无法与国际先进水平抗衡。

表 1 1990—1994 年国有单位分行业固定资产投资 单位:亿元

| 主要行业 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 |
|---------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 全国合计 | 2918.6 | 3628.1 | 5273.6 | 7658.0 | 9558.4 |
| 一、第一产业 | 77.3 | 101.4 | 132.3 | 150.6 | 183.4 |
| 农林牧渔水利业 | 77.3 | 101.4 | 132.3 | 150.6 | 183.4 |
| 二、第二产业 | 1770.9 | 2142.2 | 2807.7 | 3744.8 | 4941.3 |
| 1. 工业 | 1747.6 | 2113.2 | 2759.5 | 3571.6 | 4822.7 |
| (1)轻工业 | 327.1 | 414.2 | 577.7 | 714.3 | |
| (2)重工业 | 1420.5 | 1699.0 | 2181.7 | 2857.3 | |
| 能源工业 | 846.7 | 956.8 | 1161.4 | 1497.7 | 2080.1 |
| 2. 地质和建筑业 | 23.3 | 29.0 | 48.26 | 173.3 | 118.6 |
| 三、第三产业 | 884.9 | 1134.1 | 1827.6 | 3762.5 | 4433.7 |
| 1. 运输邮电通信业 | 333.7 | 485.1 | 701.6 | 1334.5 | 1979.6 |
| 邮电通信业 | 55.5 | 77.8 | 142.7 | 353.9 | 509.6 |
| 2. 商业饮食供销仓储业 | 71.3 | 114.6 | 202.6 | 253.2 | 441.9 |
| 3. 房地产公用服务咨询业 | 117.9 | 166.9 | 276.4 | 1304.9 | 680.8 |
| 4. 文教卫生广播福利业 | 145.6 | 161.1 | 207.2 | 285.4 | 340.1 |
| 5. 科研综合技术服务业 | 23.2 | 25.4 | 34.7 | 51.8 | 58.8 |
| 6. 金融保险业 | 16.8 | 20.9 | 34.6 | 70.8 | 97.8 |
| 7. 其他行业 | 176.5 | 160.2 | 370.4 | 461.9 | 834.8 |

注 ①分项统计不含房地产投资。

资料来源:国家统计局《1995年中国统计摘要》。

(2)从投资的使用方式来看,企业技术改造投资不足,改造乏力,是一个突出的问题。随着我国经济增长方式由外延扩大向内涵扩大再生产方式的转变,企业技术改造投资在固定资产总投资中的比重应得到提升和扩大,但实际执行结果却事与愿违,本该持续上升的技改投资比重却连年下降,“八五”计划规定技改投资占国有单位固定资产投资比重为 35.1% 而实际执行仅为 27.1%,比“八五”计划低 8 个百分点,甚至比“七五”完成的 31.8%

还低 4.7 个百分点,在技改投资中,1991~1995 年银行贷款比重平均为 33.74%,比“七五”技改贷款比重的平均数 36.26%还低 2.52 个百分点,技改投资不足,严重制约了现有企业技术改造的扩大,使企业发展和经济发展后劲不足和发展乏力。我国投资项目小型化的问题也比较突出,达不到经济规模要求,如乙烯,“八五”期间新上的 5 个中型乙烯项目都不是合理的经济规模,与国外乙烯大型化的经验相比投资高 7%,综合能耗高 20%,成本高 10%,而且这 5 个项目的投资内部收益率均在 10%以下,根本没有还贷能力。还有汽车,目前我国生产企业达 751 家,其中整车厂 125 家,1993 年全国汽车产量仅 130 万辆,只相当于欧、美、日本一个中等汽车生产厂的产量,125 家整车厂中,达到国内暂定经济规模 10 万辆的只有 3 家,实际上,如要面向国际市场,则小汽车应达到 200 万辆,韩国汽车主要 3 家,现代、大宇、起亚,建设规模单个工厂均在 100 万辆以上,如起亚新建的牙山工厂,三星一直想上汽车,政府十年未批,今年刚允许上豪华型轿车,且必须到国外销售。韩国鲜京公司油公蔚山工厂炼油能力 3000 万吨/年,我国最大 800 万吨,还有 100 万吨以下小炼厂 100 多家。集成电路我国“六五”、“七五”买了 36 条线,规模小、水平低,韩国现代一次投资 10 亿美元建成 0.5~0.8 集成电路工厂。“八五”期间,国家投资建设了 4 大轻型车基地,而各地又新建了 52 个小规模轻型车厂。此外,钢铁、电子等行业的经济规模问题也很突出。

表 2 “八五”各年度技术改造比重增减情况 (%)

| 年 代 | “七五” | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|-----------------|-------|------|------|------|------|------|
| 技改投资占全社会投资比重 | 20.1 | 18.6 | 18.6 | 18.5 | | |
| 技改投资占国有单位投资比重 | 31.8 | 28.2 | 27.7 | 28.7 | 25.0 | 27.6 |
| 银行贷款占技改投资资金来源比重 | 36.26 | 40.2 | 41.4 | 35.5 | 28.2 | 23.4 |

(3) 从投资的地区结构看,地区间重复建设、投资产业结构趋同化和地区差距拉大的趋势十分明显。由于价格扭曲,造成各地区对价高利大的产业竞相进行投入,形成严重的产业结构趋同和重复建设。目前我国彩电、洗衣机、电冰箱、空调器等产品生产能力严重过剩就是这种重复建设的严重后果。各地区为求得地区产业结构的“完整”,在资源区,发展不具技术和资金优势的轻、重加工业,而在加工区,投资重点也选择不具资源优势的原材料和采掘业,这与全国“一盘棋”和“劳动地域合理分工”和比较利益原则严重背离。

在地区间投资——产出结构趋同和重复建设严重的同时,地区间的投资和收入差距进一步拉大,1980~1993 年,东部沿海地区投资增长速度平均达到 26%,比中西部地区高出约 4 个百分点,进入“八五”投资东移态势进一步加剧,“八五”前三年东部沿海地区平均增长速度达到 45%,超出中西部地区约 10 个百分点,目前东部沿海地区的投资占全国固定资产投资的比重在 60%以上,其中粤、苏、鲁、浙、辽、沪 6 省市投资规模之和几近全国一半。这种投资东移的态势,导致了区域间经济发展差距的进一步扩大。改革以来,东部沿海地区 GDP

年均增长率超过 11%，平均高出中西部地区约 3 个百分点；按可比价格计算，东部与中西部的人均 GDP 之比由 1978 年的 1 : 0.86 扩大到 1993 年的 1 : 0.47，地区间投资和经济发展差距的进一步扩大，加大了区域间投资结构和产业结构合理化的调整难度，不利于经济的稳定协调发展。

三是投资效益不高。一般投资效益的高低通常采用投资效果系数来衡量，即每增加 1 元投资所增加的 GDP 的数量。“八五”前 4 年投资效果系数平均为 0.626，虽比“六五”“七五”平均水平有所提高，但不仅比历史上投资效果系数最高的“一五”时期平均为 1.3 的水平低一倍多，也比改革开放以来投资效果系数最高的 1984 年的 0.86 的水平低很多；“八五”前四年项目建成投产率平均为 54.6%，比 1950~1988 年平均的 72% 低 17.4 个百分点，比历史最高水平 1963~1965 年的 87.2% 低 32.6 个百分点。据国家计委、国家统计局 1994 年 6 月份进行的 500 万元以上固定资产投资项目快速调查，“八五”前四年大中型建设项目平均计划工期 6 年 10 个月，比合理的大中型项目建设工期拉长了近两年。

投资领域存在上述问题和矛盾，产生的原因是多方面的，从投资体制方面说，主要有以下 4 个原因：

(1) 投资的风险约束机制没有真正建立起来。14 年来虽进行过多方面试验和探索，但投资“大锅饭”体制还没有真正被打破，投资行为主要仍是政府行为。目前对政府投资主体，尤其是对地方政府投资主体缺乏有效的监督、制约机制和责任约束机制，地方政府为了地方经济发展，扩大投资规模的冲动十分强烈，但往往超出了地方的实际能力。从国有企业投资主体看，由于政企不分，政府对企业进行不正当干预，企业尚未改变依赖政府保护的状况，投资由吃财政资金“大锅饭”转化为吃银行资金“大锅饭”，加上企业自负盈亏、自担风险、自我约束的机制尚未建立起来，因而往往超越实际可能，追求不切实际的高速度，盲目上项目、铺摊子，表现为“投资饥渴症”的弊端依然严重存在。地方和国有企业的投资冲动是造成当前投资规模膨胀、结构失衡、效益不佳的根本原因。

(2) 有效的投资宏观调控体系尚没有真正建立起来。中央政府直接投资占全社会投资的比重过低，缺乏对全社会投资结构的整体调控能力，投资管理仍是纵向的行政性分权。项目审批的这种行政分权，以及地方政府审批权限的扩大，使地方政府的投资冲动得以申张，增加了总规模调控的难度；虽然政策性金融与商业性金融分离，但还没有真正到位，影响了银行监督职能的发挥；社会上存在的乱集资、乱拆借和随意拖欠，干扰了国家对资金投向的调控；国家产业政策不尽完善，加上缺乏各种经济杠杆的必要配合，难以充分发挥结构调控职能，基础设施和基础产业产品价格信号扭曲也影响了国家宏观调控措施的真正落实。

(3) 投资建设服务的市场体系尚不健全，已有的机构行为不规范。目前社会上存在的各种中介机构的公正性和执业信誉不高，加上地方、行业存在着保护主义，在投资领域推行竞争机制难度很大。

(4) 投资领域的法规建设还不能适应形势的发展。在经济发展和改革过程中，由于各种经济因素相互关系发生变化，加之一些矛盾暴露得不充分，适应社会主义经济发展的经济法规的建设和完善还需要一个过程。

要从根本上解决当前投融资领域存在的问题，必须从深化投资体制改革入手，真正建立起与社会主义市场经济体制相适应的投融资体制。

三、新体制的目标模式和深化投资体制改革要解决的几个问题

按照建立社会主义市场经济体制的要求，投资体制改革的总体目标是：明确各类投资主体的投资范围，规范各类项目的投融资渠道和方式，充分发挥市场对投资活动的调节作用；企业是竞争性项目的投资主体，建立投资决策自主、风险自负的自我约束机制；建立以产业政策为基础，综合运用经济的、法律和必要的行政手段，对投资总量和结构进行及时有效灵活的宏观调控体系；建立和发展与投资活动有关的市场服务体系，形成在法律规范下的公平竞争机制。

按照这一改革目标，近期，我们要抓好建立投资风险约束机制、加强和改善固定资产投资宏观调控和加快培育为投资主体服务的市场体系三个方面的工作。

（一）建立投资风险约束机制

建立投资的风险约束机制，是投资体制改革的关键所在，如果不能真正建立投资的风险约束机制，投资体制的改革就不会真正成功。投资风险约束机制的建立，又是一个渐进的过程，要随着社会主义市场经济体制的建立和投资体制的改革而逐步进行。近期内主要是做好以下几方面的工作：

1. 积极推行法人投资责任制，明确责任主体

今后根据国民经济各行业的性质和特点，将把建设项目划分为三类：竞争性项目、基础性项目和公益性项目。竞争性项目主要包括机电、轻工纺织、石化、精细化工、建材、医药等市场调节为主的工业项目及商业服务业、房地产项目。

竞争性项目将以企业为基本投资主体，投融资活动推向市场，由企业通过市场筹资、建设和经营，政府将逐步从竞争性项目投资中退出。当然，企业也可投资于基础性项目和公益性项目。

企业在进行投资建设时，要积极实行法人投资责任制，建设项目要首先明确投资责任主体，必须先有法人后进行项目建设，由法人对建设项目的筹划、筹资、人事任免、招标投标、建设实施直至生产经营管理、债务偿还以及资产的保值增值，实行全过程负责，按照国家有关规定享有充分的自主权。

项目建设都应尽可能依托现有企业进行，项目建议书、可行性研究报告要由负责项目建设的法人提出，不能依托现有法人进行建设的项目建议书、可行性研究报告可由政府部门、有关单位或项目的发起人提出，但经有权审批部门批准后要迅速确定法人，条件具备的要组建符合规范的有限责任公司或股份有限公司。

法人在享有投资决策权的同时，必须承担相应的投资风险责任。项目建设与生产所需的外部条件，由法人与有关方面签订合同。因决策失误或管理不善造成法人无力偿还债务的，债权人有权依法取得抵押资产，或由担保人负责偿还债务，直至依法对企业进行破产清理。

2. 政企分开，确立国家投资主体

今后政府将主要投资于基础性项目和公益性项目，要转换政府投资的方式，按照政企分开的原则，确立一批国家投资主体作为政府投资的代表，建立起政府投资的监督和制约机制。

所谓国家投资主体，是指经国务院授权，代表中央政府行使投资和资产运营管理职能，具有法人地位的经济实体。国家投资主体确立后，中央政府的投资将主要通过投资主体进行。

国家投资主体要按照国家产业政策和国家计划确定的发展目标及任务进行投资，提高投资效益，承担国有资产保值、增值的任务，要实行独立核算，自主经营，自负盈亏，相应承担投资风险责任。国家投资主体对项目的投资可以采取独资方式，也可以采取参股、控股或其他方式进行。国家投资主体代表国家对投入企业的资金依法享有所有者权益，不享有政府行政管理职能。它与被投资企业之间的关系依照《公司法》加以规范。

国家投资主体实行总经理负责制，并设立监事会。监事会由投资管理、生产经营、财务管理、专业技术等方面的行政人员和专家组成，代表国家对投资主体执行国家产业政策、完成国家计划、项目建设、投资运营、财务情况进行检查监督，并就这些情况定期向政府进行报告。

国家投资主体的确立，可区别不同情况，采取不同途径：或是将全国性行业总公司改组为国家投资主体，或是将国务院认为有必要授权的企业集团确立为国家投资主体，也可适应国民经济发展需要而新组建国家投资主体。国家投资主体必须是国有独资公司，必须经国务院审批确认。

3. 实行建设项目资本金制度

(1) 投资项目实行资本金制度的目的和作用

其一，适应建立现代企业制度的要求，为推行法人投资责任制打下良好基础。建立现代企业制度的一个重要前提就是企业的产权必须界定清楚，有充分自主权和以法人财产对企业债务承担有限责任，其核心是要有企业法人资本金。资本金是当企业破产时出资者承担风险的最高限额，也是出资者分享企业利润的法律依据。企业有了资本金，才能成为自负盈亏、自担风险、自我发展、自我约束的法人实体。这是推行法人投资责任制和建立现代企业制度的基本前提。

其二，可以合理控制投资规模，防止投资过度膨胀。实行资本金制度，要求项目不能搞无本投资，明确投资权益，要求投资者承担投资风险，可以约束投资者只追求投入不注重收益的行为，从而抑制其不合理的投资行为，防止投资规模过度膨胀。此外，规定项目投资中必须包括有一定比例的资本金，并对可用作资本金的资金的合法来源加以界定，要求银行按资产负债比例发放贷款等，也可以从资金源头上控制投资规模的膨胀，有利于国民经济的健康运行。

其三，有利于减轻企业债务负担，提高经济效益。目前，国有企业资产负债率高、债务负担沉重已成为搞活国有大中型企业的一大障碍，形成这一问题的主要原因之一，就是由于没有资本金制度，项目主要依靠负债进行建设，有的项目甚至全部靠贷款建设，项目一投产企业就是全额负债经营，债务负担很重，严重影响了企业的生产经营和经济效益。如天津无缝钢管厂，总投资 120 亿元，全部靠贷款，没有一分钱资本金，现在的债务负担很重，企业无法正常运行。实行资本金制度，可以使企业投产时就具备合理的资产负债比例，为今后的生产运行打下良好的基础。

(2) 资本金制度的主要内容

投资项目的资本金，是指投资项目总投资中必须包含一定比例的由各出资方实缴的资金，该部分资金对项目的法人而言为非负债资金。但主要由中央和地方政府用财政预算内投资建设的公益性项目及国防项目等部分特殊项目不实行资本金制度，其余大部分投资项目都应实行资本金制度。

关于资本金的比例，目前草拟了两个方案，方案一是按照不同行业确定不同的资本金比例，方案二是采用现行的中外合资经营企业的注册资本金比例（不分行业均按项目总投资大小确定不同的资本金比例）。两个方案各具特点，各有利弊。我们将广泛征求各有关方面的意见，制定出符合我国实际情况的资本金比例。

投资项目的资本金形式，可以是现金、实物、无形资产。无形资产的比重要符合国家有关规定。投资项目的资本金，根据出资方的不同，又可以分为国家出资、法人出资和个人出资。投资项目的企业法人不得用贷款、拆借资金、非法集资、债券等充当自己的资本金。

今后项目立项前由项目发起人负责项目前期准备工作，编报项目建议书及可行性研究报告，可研报告要包含资本金的数量和来源，可研报告批准后，投资项目发起人按照批准的可研报告和《公司法》要求，办理工商登记后成立企业法人。审批项目可行性研究报告的部门和单位，对资本金的核定和来源要作为一项重要内容来审核。银行对申请贷款的投资项目，也要审查其资本金情况，符合规定的，才能承诺贷款。资本金未按规定要求的时间和数量到位的，工商部门不予办理注册登记，金融部门不予贷款，投资计划管理部门不发开工许可证。对于违反规定抽逃资本金者，相应追究有关人员的行政和法律责任。

（3）关于资本金的来源的总量

按我国现行投资管理规定，可用于国有单位固定资产投资项目的资本金来源主要有国家预算内投资、国家各种专项基金、国家开发银行发放的长期低息软贷款、投资主体拥有的发展资金和股份公司通过发行股票募集的资金等。从总量上看，按现在规定的资本金比例，实行资本金制度后国有单位的资本金基本上可以满足要求。以 1993 年为例，国家预算内、预算外投资中可用于国有单位经营性投资的资本金额分别为 239 亿元、1115 亿元，国有单位固定资产投资来源中股票金额为 58 亿元，三项合计为 1412 亿元，占国有单位经营性项目投资总额 4900 亿元的比重约为 28.8%。现在的问题是这些资金在管理和使用上过于分散，各个部门分别掌握，难以统筹考虑和使用，其结果可能是使得有些行业的资本金来源基本上可以满足需要甚至过剩，而有些行业，特别是那些急需发展的行业的资本金则不足，这种状况必须改变。今后国家将逐步从竞争性项目投资中退出，竞争性项目的资本金将主要靠企业自己积累和筹资，因此国有企业必须提高自我积累能力。

4. 建立投资决策责任制

建立投资风险约束机制的一个重要方面就是要实行投资决策责任制，由项目决策者承担投资决策责任，实现“谁决策，谁负责”，如果做不到这一点，投资风险约束机制就不可能真正建立起来。

今后，无论是政府决策的项目，还是企业决策的项目，都必须建立在科学评估和论证的基础上，必须严格执行投资决策程序。按规定应由政府审批的项目，要严格执行项目审批程度和有关规定。对违反决策程序盲目上项目的，要依法追究主要决策者的行政责任，造成经济损失的要追究经济和法律责任。