

特 稿

深化投融资体制改革， 加强对全社会投资资金的调控引导

郭树言

(1997年3月)

一、投融资体制改革的回顾和评价

1978年，党的十一届三中全会确立了改革开放方针之后，我国经济体制和运行环境发生了深刻的变化。伴随这一大趋势，投融资体制改革也做了积极探索和实践，涉及宏观、微观和市场多个层面，并取得了许多阶段性成果。

(一) 18年投融资体制改革的进展

1. 第一阶段(1979年—1987年)

这一时期，我国经济体制改革的重点从农村开始，逐步转向城市，投融资领域的改革处于起步阶段，简政放权、缩小指令性计划范围和建设实施市场化是这一时期改革的基本特点。主要内容包括：(1) 实行“分灶吃饭”的财政包干体制，改变了建国以来由中央集中“统收统支”的财政分配体制，出现了中央政府和地方政府两级利益主体，包括投资事权在内的两级事权得到初步划分。随着国有企业实行经营承包制、乡镇企业的崛起和三资企业的出现，以往政府作为单一投资主体的局面开始被打破；(2) 中央财政预算内基建拨款实行“拨改贷”，地方财政利用机动财力和预算外收入扩大基建投入，国内银行逐年扩大固定资产投资贷款业务，开征国家能源交通重点建设基金和建筑税，企业用自身积累资金和折旧基金扩大

本文为郭树言副主任于1997年3月在第十二届全国固定资产投资管理研讨班开幕式上的讲话，本书发表时做了少量删节。

投入，发行重点建设债券和企业债券，借入国际金融组织和外国政府贷款，外商直接投资涌入等，使建设资金渠道迅速拓展，有偿使用的范围不断扩大；(3)改进投资计划管理体制，开始编制全社会固定资产投资计划，对全社会的固定资产投资活动进行分类计划和指导，下放了固定资产投资项目的审批权限，简化了项目审批程序（五道改二道），进一步扩大了地方政府和企业的投资决策自主权；(4)借鉴国际上先进的技术经济评价方法，重新规范建设项目前期工作的程序、内容和深度，成立中国国际工程咨询公司，将可行性研究报告及评估工作正式纳入项目决策程序；(5)在建设施工领域全面推行建设项目投资包干责任制，对勘察设计单位推行技术经济承包责任制，推进建筑材料和设备供应单位实现企业化经营，试行建筑安装工程招标投标和工程承包制，在建设实施领域率先引入市场竞争机制。

2. 第二阶段(1988年—1991年)

1988年国务院颁发《关于投资管理体制的近期改革方案》。这一方案在总结前些年改革经验教训的基础上，针对投融资领域存在的新旧问题，第一次较为系统地提出投资体制改革的基本任务和一系列推进改革的措施。这一阶段改革的主要内容包括：(1)对重大的长期的建设投资实行分层次管理，初步划分中央和地方政府的投资范围，加重地方的重点建设责任；(2)国务院发布当前产业政策要点的决定，第一次用产业政策的形式明确国民经济各个领域中支持和限制的重点，提出产业发展序列，并以此作为调整产业结构、进行宏观调控的依据；(3)为保证重点建设有稳定的资金来源，建立了基本建设基金制，结合基础产品价格调整，在电力、石油、铁道、交通、邮电、民航等基础产业部门建立了专项建设资金，开征了固定资产投资方向调节税；(4)在1988年国务院行政机构改革中，对原来由各部门管理的投资按经营性和非经营性进行剥离，成立国家专业投资公司，用经济办法对政府经营性投资进行管理；(5)进一步扩大建设债券发行规模，1990年建立了上海和深圳两个证券交易市场，发行股票为直接融资开辟了新渠道。

3. 第三阶段(1992年—现在)

1992年以后，在邓小平同志南方谈话精神鼓舞下，按照中共十四大提出的建立社会主义市场经济体制的要求，我国的经济体制改革进入了一个崭新时期，建立现代企业制度、财税、金融、外贸等方面的改革全面展开，投融资领域也陆续推出了一些新的改革措施，主要内容有：(1)《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中提出深化投资体制改革的主要方向和基本内容；(2)在财政体制改革中，开始实行经常性预算和建设预算相分离的复式预算管理，根据国务院《关于金融体制改革的决定》，组建了国家开发银行，实行政策性金融与商业性金融相分离，各种非银行金融机构出现并介入投融资活动；(3)实行了项目法人责任制和固定资产投资项目资本金制度，建立和规范投资主体的风险约束机制，开展了“贷改投”试点工作；(4)《全民所有制工业企业转换经营机制条例》和《中华人民共和国公司法》，对企业依法享有包括投资决策权在内的一系列权益做出了具体规定；(5)上市公司迅速增加，股票、债券发行规模扩大，资本市场发育与发展明显加快；(6)在治理通货膨胀和实现“软着陆”过程中，开始形成以国家产业政策为核心、以资金源头控制为主要手段的投资宏观调控体系。

（二）对前一阶段投融资体制改革的基本评价

18 年的投融资体制改革，冲破了传统体制的束缚，使投融资运行机制发生了积极和深刻的变化，有力地推动了这一时期社会生产力发展，同时也积累了宝贵的经验教训，为建立适应社会主义市场经济的新型投融资体制奠定了初步基础。从总体上看，前一阶段投融资体制改革的基本方向是正确的，也取得了许多阶段性成果。

综观十多年的投融资体制改革，由于我们对社会主义市场经济的本质和转轨过程的复杂性认识不足，对新事物新问题研究不够，使不同时期出台的改革措施带有明显的局限性，主要表现为：

（1）缺乏对投融资体制改革的目标模式的认识，造成一些改革实践的目的性、系统性和配套性较差。

（2）投融资体制的深层次的矛盾尚未真正触及，如自我约束的微观基础未能建立，政府职能没有大的转变，投资要素市场仍受条块分割的影响等。

（3）投融资体制改革与其他方面相关改革（如财政、金融、国有企业改革等）的内在联系和配合性差。

（4）宏观管理中运用直接手段多，间接手段少，在加强对全社会投资的调控和引导方面效应不明显。

（5）改革思路在空间上展开不够，改革措施过多集中于投资计划管理和项目审批权限方面，涉及融资结构、资本市场和盘货存量方面较少。

（6）投资管理和立法工作滞后，往往是先破后立、先乱后治。

从目前情况看，现行投融资体制中既融入了一些市场经济的客观要求，也还深深地带有传统体制的烙印，新旧因素的撞击和摩擦加剧了转轨时期的矛盾，一些深层次的体制问题已经充分暴露，进一步深化改革成为客观形势发展的内在和必然的要求。

二、 投融资运行中存在的主要问题及其体制原因

（一 投融资运行中的主要问题

1. 总量膨胀和周期性波动

改革开放以来，我国固定资产投资总量呈快速增长态势，从 1978 年～1996 年按可比价格计算，年度投资规模年均增长速度达到 29.1%，1996 年与 1978 年相比，全社会在建投资规模和年度投资规模均翻了三番以上。固定资产投资总量的快速增长，对国民经济的快速发展发挥了积极的推动作用。但也给经济正常运行带来了一些问题：

从 1981 年～1995 年，按可比价格计算，我国固定资产年度投资规模年均增长 22.9%，

在建总规模年均增长 20% 而同期 GDP 年均增长只有 10.2% 年度投资规模和在建总规模增长速度分别快于 GDP 增长速度 12.7 个百分点和 9.8 个百分点；全社会固定资产投资率由 1981 年的 19.8% 上升到 1995 年的 34.4%。投资总量增长过快，投资率相对偏高，使我国投资总量运行始终面临规模膨胀的压力。投资膨胀常常与消费膨胀相互促动，最终导致国民收入超分配和通货膨胀，严重威胁宏观经济稳定。从实际运行看，我国投资增长过快的年份，在当年和下一年都出现了经济过热和通货膨胀现象。

与国外相同发展阶段的国家相比，我国投资波动次数偏多，波动幅度也较大。从“八五”看，年度投资规模波动相当剧烈，环比增长速度最高年份与最低年份之间相差将近 40 个百分点。“六五”、“七五”和“八五”期间，由于投资增长不稳定，均不同程度地引起国民经济出现大起大落，政府被迫进行治理整顿。

2. 结构性矛盾突出，“大而全、小而全”和盲目重复建设现象严重

总体说来，改革开放后我国投资结构的变化趋势与我国工业化和市场经济发展方向是一致的，近年来的投资结构状况也有所改善，但由于历史遗留问题与新出现问题相互交织，致使投资的结构性矛盾，尤其是“大而全、小而全”盲目、重复建设问题十分突出。

(1) 投资产业结构不合理。一是农业投入不足，受建设资金来源的制约，农业基础设施特别是水利设施非常脆弱，农业生产的基础和后续能力还很不稳固。二是基础工业和基础设施建设在总体投资不足的同时，一些地区在公路、港口、机场和城市基础设施建设中盲目攀比、重复布点的现象加剧。三是第三产业投资力度仍不够，不能满足为生产企业提供社会化服务和增加就业机会的要求，房地产业受结构问题困扰仍未走出困境。四是支柱产业投资力度不足。“八五”时期电子和汽车工业的投资比重分别不到国有单位投资的 2% 和 1.5% 石化工业投资不到 4%。这与发达国家支柱产业投资比重占 GDP 的 10% 相比差距甚远，导致支柱产业总徘徊于幼稚阶段，难以发挥带动作用 and 参与国际竞争。

(2) 投资地区结构东重西轻，差距扩大。改革开放以后，东部地区投资增速明显高于中西部地区，1982 年全社会投资中，东部沿海地区投资比重为 50.6% 内地中西部地区投资比重为 42.4% 到了 1995 年 东部地区升为 63.8% 中西部地区降到 33%。地区差距进一步扩大，给国民经济的长远发展和社会稳定都带来一些问题。

(3) 在投资使用结构中，技改投资严重不足，投资的技术含量下降。“八五”计划原规定技改投资应占国有单位固定资产投资总投资的 25.1% 而实际执行仅为 17.1% 比原计划低 8 个百分点 比“七五”时期低 4.7 个百分点。“八五”期间国有单位投资中 改建和技术改造投资所占比重由“六五”时期的 29.6% 下降为 18.5% 设备工器具投资所占比重由“七五”期间的 30.3% 下降为 25.7%。统计调查显示，技术改造投资中，有相当一部分实际上是以扩大生产能力为主要目的，真正用于提高技术含量、节能降耗、改善产品结构、提高性能和质量的 投资 仅占 20% 左右。

(4) 国内融资结构存在明显缺陷。一是国内资本市场不发育，股票、债券等直接融资方式规模很小，即使加上不规范的企业内部集资，目前直接融资比重也不到企业外部筹措总量的 10%。企业外部融资过分依赖贷款，不仅增加了融资成本，也加重了银行的金融风险。二是政府财政性投资不足，目前国家预算内投资占全社会总投资的比重只有 3% 左右 政府

投资对全社会投资的引导和影响能力很弱。三是预算外资金管理分散，各种专项建设基金、土地批租收入、城市建设费等难以进行统筹安排。四是老企业资产负债率高，缺乏资金自我积累能力，新项目没有资本金来源，靠全额负债难以体现效益。五是目前资金市场混乱，作无序，乱集资和金融机构违章拆借贷款，扰乱了正常的金融秩序，也加重了企业负担。

(5)利用外商投资（主要是直接投资）结构也存在很多问题。如外商投资主要集中于劳动密集型加工业和房地产业，对国家产业政策鼓励的农业、能源、交通、重要原材料工业，以及技术密集型和高新技术产业投资较少；外商投资过份集中于东南沿海地区，中西部地区较少；各地在利用外资中重数量轻质量、重资金轻技术管理、重引进轻消化吸收的现象比较普遍。

(6)“大而全、小而全”和盲目重复建设的现象呈加剧和蔓延趋势。“大而全、小而全”和盲目重复建设是各种结构性矛盾的集中反映。如“九五”计划中全国将汽车工业、机械、电子列为支柱产业多达 20 余个省份。我国现有炼油能力已达 2.12 亿吨，开工率只有 70.4% 按照国际上的合理开工率 85% 计算，等于放空 15% 的能力，也就是说有 3200 万吨的能力闲置。但是，现在仍有不少新建炼油厂项目报到国家计委，要求与外商合资新建的炼油能力就达 6000 多万吨，需要投资 1000 多亿元。1996 年全国摩托车市场需求 900 万辆，而生产能力已达 1500 万辆，现在马上要投产的尚有 500 万辆。国家统计局去年发布的工业普查及工业统计结果表明，全国 640 种工业产品中，除 30 几种产品的生产能力能发挥到 80% 以外，其他大部分产品的生产能力仅能发挥 40% ~ 70%。这些问题如不及早采取措施抓紧解决，很有可能酿成新一轮规模更大、浪费更多的盲目重复建设。

3. 宏观和微观效益皆不理想

投资效益低下是我国投资领域的老问题。改革开放后，我国投资效益在某些方面虽有所改善，但改善程度不大且极不稳定。从宏观效益看，投资系数（也叫资本系数）自 1994 年以来一直呈上升趋势，表明回报率越来越低。国有单位投资项目的固定资产交付使用率由“七五”期间的 76.2% 下降到“八五”期间的 66.5%。从微观看，投资效益低下的事例更是比比皆是。据中国国际工程咨询公司对“八五”期间投产的 457 个大中型项目后评估调查，投产即亏损的 89 个。江总书记多次指出的汽车、家电、氧化铝等一些项目，有的投产许多年仍达不到设计生产能力，长期处于亏损状态，资产负债率高达 100% 以上。据国家计委 1995 年对全国基建大中型项目概算检查，项目超概算的比例平均为 91%，其中交通、铁道、煤炭、电力等行业基建大中型项目概算增加超过 100%，石化和化工行业平均达到 50% 左右，有些项目投资超过原批概算 2 至 3 倍；单位生产能力造价大幅度攀升，如电力工业每千瓦造价“七五”期间的平均为 2577 元，“八五”期间平均为 4780 元，上升了 85%。从总体上看，我国投资建设领域效益状况极不理想，提高效益的任务仍十分艰巨。

（二）造成投融资运行中诸多矛盾的主要体制原因

投融资运行中存在诸多问题和矛盾，究其根源是多方面的，除了指导思想上的偏差和管理水平低下等原因之外，其根本性原因在体制和机制方面。

1. 投资风险责任约束机制没有真正建立起来

(1) 政府投资主体不明确，政府投资责任虚化。在国有资产的形成和经营过程中，尽管许多政府部门都参与了管理，但却没有一个部门承担投资主体的全部责任。从属于政府的国有企业和项目建设单位没有获得真正的法人地位，无法行使投资主体职责，也无须对国有投资的效果和风险负责。投资的“大锅饭”由财政吃到银行；投资饥渴症”仍很严重。

(2) 由各级政府审批权限构成的项目决策制度，从内部而言缺乏明确的责任约束和足够的风险意识，从外部而言缺乏必要的民主监督，使决策工作极易受局部利益、短期利益，甚至领导者个人意志的影响。表面上的集体负责和事实上的无人负责形成决策责任的无追索性。

(3) 政府预算约束的软化和国有银行风险意识淡薄，使国有企业和建设单位缺乏必要的外部约束力。

2. 宏观管理体制不健全 调控能力薄弱

(1) 政企职能不分，造成政府包揽过多，不能把主要精力集中到搞好宏观调控、制订中长期发展战略和改善投资环境上来。

(2) 投资管理机构重叠、政出多门、综合调控能力差。由于投融资调控权分散于计委、经贸委、财政、银行等多个综合管理单位和多层次的专业管理部门，各部门分头制订政策、分别操作、分散决策项目，政策之间不协调甚至互相掣肘，混乱的管理削弱了宏观调控能力。

(3) 国家产业政策过于笼统 重点不突出 缺乏行业发展规划、区域发展规划和技术经济政策的有机配合，缺乏财政、金融、税收等经济杠杆的有力支持，又不能适时进行调整、修改和补充，不能形成一个完整的政策体系。

(4) 投资宏观管理仍然以行政手段为主，由实物工作量指标构成的投资计划难以发挥控制资金源头的作用，对政府直接调控范围以外、占全社会投资近三分之二的投资活动缺乏引导手段，基本处于失控状态。

3. 投融资市场体系发育迟缓，不能发挥基础性调节作用

(1) 条块分割的管理体制，割断了经济活动的内在联系，所得税征收属地原则和信贷资金的切块管理 进一步助长了地方和部门的保护主义行为，限制了全国统一市场的形成。资本要素不能自由流动，合理的商品比价关系难以形成，市场信号不能正确反映资源的稀缺程度和生产成本，市场优化资源配置的功能被人为阻断，造成地区投资结构趋同、项目规模不经济以及不合理重复建设和不合理重复引进等一系列问题。

(2) 资本市场欠发达 融资渠道狭窄 融资工具较少 难以满足企业发展、改组、收购、兼并等对长期资金的需求。金融结构中的间接融资比重相对过高，直接融资比重过低，增加了投资的财务成本，也不利于分散投资风险。在融资方式的选择上，多以政府和企业融资方式为主，项目融资等有限追索方式较少运用。国有企业资产的不能自由流动，造成资源重复配置和效率低下，难以实现跨地区、跨部门和跨企业的资产重组和优化。

(3) 投资中介服务体系发展滞后。现在大多数投资中介服务机构，仍未割断与政府部门

千丝万缕的联系。地方保护和行业垄断，使企业不能择优选择中介服务机构，中介服务机构之间也不能实现公平竞争。中介服务机构由于受到行政权力的干预和自身利益的左右，难以提供客观、公正、科学可靠的服务产品，执业信誉不高。在一些发展较快的投资服务领域，政府对中介服务机构缺乏严格的资质评审和执业监督考核制度，行业自律性组织没有形成和发挥应有作用。

4. 投资立法工作缓慢，缺乏有力的实施手段

我国至今还没有制定一部比较系统和完整的投资法律。现行投资管理规章制度存在明显缺陷：一是严重滞后，许多规章是十几年或几十年前出台的；二是短期效应，往往只是针对短时期内出现的问题而采取的应急措施；三是政出多门，过于分散，造成文件之间互相矛盾和抵触；四是多数为权限划分和程序性的规定，没有明确严格的责任约束。现行投资管理法规存在诸多缺陷，在施行中又因监管不力而大打折扣。随着经济环境的变化和改革的不断深化，原有的投资管理规章，有的已经失效或不能适应形势的发展，对于新生事物和新生问题出现管理上的真空，一些改革成果也不能及时以立法形式得以巩固。市场经济是法制经济，投资领域里的一些基本关系和行为准则，包括规范投资主体和管理者的责任和行为、保护正当的投资权益、维护和建立严整的建设管理程序和有序竞争的市场规则等，都亟待以法律形式加以明确。

三、对投融资体制改革的目标模式和近期改革的初步设想

（一）投融资体制改革的目标模式

按照党的十四届三中全会所提出的建立社会主义市场经济的总体目标和基本原则，我国投融资体制改革的目标模式必须反映中国基本国情、社会主义基本制度和市场经济基本规律这三个本质特征，其内容可简要概括为：在坚持公有制为主体、多种经济成份共同发展的方针下，使企业获得自主决策、自主经营、自负盈亏、自我约束的独立法人地位，成为社会再生产的主要投资主体，其投资、融资行为完全按照市场经济规律运作；在匡家宏观调控下，实现投资要素的自由流动，发挥市场对优化资源配置的基础调节作用，投资主体及投资中介服务组织在健全的法律规范下开展健康有序的竞争；政府行使社会管理者职能，综合运用产业政策、经济、法律等手段，对投资总量和结构进行必要的、以间接方式为主的宏观调控。

（二）投融资体制改革的实施步骤

为实现在本世纪末初步形成社会主义市场经济体制的基本框架，并在下个世纪进一步

巩固和完善新体制，按照整体推进和重点突破相结合的原则，我们设想深化投融资体制改革大体分三个阶段进行。

1. 第一阶段（1997 年—2000 年）

改革的工作重点是：按政企分离原则，提出制订将现有国有企业分批转为投资主体的实施方案，并完成对一批大型国有投资主体单位的公司化改造并实现授权经营；完成国家综合经济管理部门和行业主管部门等行政管理机构的改革，明确中央和地方政府分工和各自的投资范围；初步建立起服务于政策性投资和商业性投资的两套融资体系；扩大资本市场容量，增加金融工具种类，逐步提高直接融资比重；限制割断投资中介服务机构与政府之间的行政隶属关系。出台《招标投标法》在建设实施领域全面引入竞争。争取出台《固定资产投资法》，对投资宏观管理和微观运行中的重大关系以及市场规范加以界定。到 2000 年初步形成新型投融资体制的基本框架。

2. 第二阶段（2001 年—2010 年）

改革的主要目标是：全面完成国有企业公司化改造和投资主体定位；政府与企业、中央与地方的职能分工在运行中逐渐磨合；政策性和商业性投融资渠道进入良性循环；投资宏观调控体系比较完整和有效；市场在资源配置方面的作用明显提高。

3. 第三阶段（2011 年—2020 年）

改革进入巩固和完善期：企业成为社会再生产的主要投资主体；政府投资宏观管理体系比较健全和成熟；投资要素能够自由流动，市场在优化资源配置方面的基础作用得到充分发挥。投融资体制改革的各项目标基本到位。

（三）对近期投融资体制改革的一些设想

按照上述投融资体制改革目标模式和实施步骤的设想，近期投融资体制改革的任务是紧迫和繁重的，建议从强化投融资风险约束机制、完善投资宏观调控体系、培育发展投融资市场和加快投资立法等方面入手。

1. 建立投融资风险约束机制，培育符合市场经济要求的投资主体

这是投融资体制改革的关键所在。

(1) 实行项目法人责任制，明确责任主体。今后国有经济和大中型以上项目一般应实行项目法人责任制，即先有法人，后进行项目建设，由法人对项目的筹划、筹资、招投标、建设实施、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。法人在有投资决策权的同时，必须承担相应的投资风险责任。因决策失误或管理不善造成法人无力偿还债务，债权人有权依法取得抵押财产，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) 实行建设项目资本金制度。项目资本金制度是指项目投资中，各出资方必须实缴一定比例的资金作为项目的非负债资金。可研报告中要包含资本金的数量和来源，批准后，项

目发起人再按《公司法》的要求，办理工商登记成立法人。审批可行性研究报告时，有关单位要对资本金的数量和来源严格审核。银行对申请贷款的投资项目，也要审查资本金情况，符合规定的，才能承诺贷款。资本金未按规定要求到位的，工商部门不予办理登记，金融部门不予贷款，投资管理部门不发开工许可证。违反规定抽逃资本金的，要追究有关人员的法律责任。

(3)政企分开，确立政府投资主体。根据国民经济各行业的性质和特点，按政企分开的原则，确立或授权一批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。政府投资主体包括中央投资主体和地方投资主体。经国务院授权、代表中央政府行使投资职能、具有法人地位的经济实体，成为中央投资主体；地方政府授权、代表地方政府行使投资职能、具有法人地位的经济实体，是地方政府投资主体。政府投资主体确立后，中央和地方的投资将通过各自的投资主体进行。政府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，实行独立核算、自主经营、自负盈亏、承担投资风险责任；不行使政府行政管理职能，与被投资企业之间的关系依照《公司法》加以规范。

(4)建立决策责任制。这是建立投资风险约束机制的关键。建立决策责任制，就是由项目投资决策者承担决策责任。政府决策或企业决策的项目都必须建立在科学评估和论证的基础上，严格执行投资决策程序。对违反决策程序上项目的，要依法追究有关人员的责任。

目前，前两项制度已经实施，后两项制度在深化投融资体制改革中需要进一步明确。

2. 加强和改善固定资产投资宏观调控

固定资产投资宏观调控的主要目标有三个：适度投资规模，合理投资结构，提高投资效益。其中总量适度是前提，优化结构是重点，提高效益是中心。

(1)保持适度投资规模

保持适度的投资规模必须从控制在建总规模着眼，从合理安排年度投资规模着手，重点抓好新开工项目审批、资金源头控制和建设用地管理三个环节。

严格控制新开工，缩短基本建设战线。大中型项目和小型项目都应该根据国家计划和国家要求，按照项目建设的审批程序从严控制，对已批准立项尚未开工建设的，要进行审核，凡资金不落实的和市场前景不好的项目要停缓下来。对在建项目也应加强管理，在资金配置上要优先保证收尾、投产和重点续建项目。对基础设施和基础产业项目，按照国家统筹规划、合理布局、注重效益、量力而行的原则集中力量打歼灭战，避免盲目、重复建设。

②加强对资金的源头控管。一是近期对有关资金总量指标，要继续实行指令性计划，并严格管理，包括银行投资贷款、国外贷款、债券和股票发行的总规模等指标。二是商业银行要逐步实行国际通行的资产负债比例管理，国家通过运用存款准备金率、中央银行再贷款利率等杠杆，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总量。三是加强对各类社会集资的管理。严格执行国家关于规范资金市场的有关规定，对于各类违章拆借、非法集资、挪用流动资金贷款用于固定资产投资的行为，必须坚决制止，严肃处理。

严格建设用地审批管理。土地是不可再生的资源，也是形成固定资产的要素。各地方要做好建设用地规划，在审批建设用地时，还要严格执行国家已颁布的土地法规和宏观经济政策，在国家计划确定的范围内审批，严禁乱占耕地。通过建设用地的审批，控制项目建设，控制投资规模。

(2) 大力调整和优化投资结构

(请见本文最后一部分)

(3) 努力提高投资效益

① 把投资重点真正转到现有企业的技术改造和改扩建上来，走内涵扩大再生产的路子。

世界经济发展史表明：在工业化建设初期，由于工业基础薄弱，一般来说，多是以新建为主。当工业建设达到一定规模后，就把人力、物力、财力逐步转到现有企业技术改造上来，如美国 1947 年~1978 年技改投资占投资总额的 69% 西欧在 50 年代初把 50% 左右的投资用于现有企业的技术改造，现已达到 60%~70%。

我国的国情不同，技术起点低，不可能要求一下子达到国际水平。但应该看到，经过 40 多年的经济建设到 1995 年底我国已拥有 734 万个工业企业，国有企业未经重估的固定资产原值已达到 3.3 万亿元，在这种情况下，经济建设重点应该也必须逐步转移到现有企业的技术改造和改扩建上来。事实表明，对现有企业进行技术改造，与新建企业相比，投资、设备、材料一般可省一半左右。我们要逐步提高现有企业技术改造和改扩建投资在投资总额中的比重，争取到“九五”末期提高到 40% 左右。为此，必须处理好四个问题：一是确保技改资金用于技术改造，杜绝以技术改造之名、行基本建设之实。二是努力提高技术水平，围绕节约能源、降低材料消耗、提高产品质量、增加产品品种，积极采用新的科学技术成果，特别要推广电子计算机技术的应用，提高技术进步的起点和水平。三是通过技术改造促进专业化生产的发展，改变“大而全、小而全”的状况。四是处理好技术改造与引进技术的关系，引进先进技术改造老企业，是一条花钱少、见效快的好办法，要在积极利用的同时，抓好引进技术的消化吸收和创新。

全面推行招标投标制，加大投资建设领域市场调节的范围。试行招标投标制已有一十多年了，取得了很大成绩，但也有不少问题，主要是在现行管理体制下，设计、施工单位隶属于各自的部门和地方行政机构，行业和地区的保护主义比较严重。今后，除保密工程外，其他项目在设计、施工、建设监理、设备采购等方面都要进行招投标。国家计委正在起草《招标投标法》，力求规范招标投标行为。保证招标投标活动的公平、公正和公开。

改进和严格项目概算管理。1995 年对 517 个在建大中型项目初步核查，全部建成这些项目，投资比原批概算超出 93%，个别的甚至超过 6 至 7 倍。这不仅是由于价格上涨、汇率变化造成的，还有设计变动、漏项、提高标准、损失浪费、乱收费、工期拖长等方面的原因。解决这个问题，首先要科学地编制概算，概算总投资要考虑物价变动、汇率、利率调整等动态因素。其次要严格概算管理，出现超概算情况要认真分析原因，明确责任主体并给予相应的处罚，超概算达到 10% 以上的还要报经原审批单位重新审批。铺底流动资金必须打入项目总投资，在落实项目资金时一并落实，这要作为审批项目的一个重要条件。

④ 认真清理和坚决纠正向建设项目乱收费现象，尽快制定收费管理的有关法规。目前对建设项目征收的费用达上百种，其中相当一部分属于乱收费性质。我们曾进行过清理，但新的收费还在不断冒出来。今后对建设项目的收费要实行统一管理，收费目录和标准由国务院授权的部门统一制定。禁止以任何名义向建设项目摊派。

3. 加快培育投资服务市场体系

(1) 建立工程咨询和设计服务体系。根据我国的实际情况,工程咨询服务体系的建立,应着力发展三类工程咨询机构:第一类是为宏观决策服务的咨询机构,这类机构主要是为宏观决策部门提供大的政策建议;第二类是为建设项目编制项目建议书、可行性研究报告和设计文件等服务的咨询机构,这类机构主要是为投资即为投资者提供项目前期工作服务;第三类是为项目实施阶段服务的咨询机构。现在要重点发展第三类咨询机构。勘察设计行业要进一步向社会化、市场化的方向发展,让设计单位真正企业化。

(2) 大力推行工程监理制。社会工程监理机构受投资单位委托,对建设全过程或其中的某一阶段进行监督管理,目的是确保项目实现成本、工期、质量三大控制。现在各省市都已开展了施工监理试点工作,并取得一定成效。我们要扶植一批条件较好的单位,带动提高工程监理的整体水平,建立监理工程师考核、登记制,实行严格的监督考察制度。

(3) 加快建立社会审计会计机构。审计事务所、会计师事务所等是具有独立社会地位的法人,实行有偿服务、自收自支、独立核算、依法纳税,对经其签字的帐目和凭证等承担经济和法律责任。

今后所有投资中介服务机构应全面推向市场,实行企业化经营,通过参加投标竞争承揽业务,真正成为自创信誉、自主经营、自负盈亏、自我发展的经济实体。

4. 加快投融资领域的立法进程

近期重点抓紧做好《固定资产投资法》起草工作和《招标投标法》出台前的准备工作,对投融资领域的一些重大和基本的关系、运行的基本规则进行初步规范。

为扶持中西部的地区发展,建议制订《欠发达地区发展促进法》。为促进经济增长方式的转变,建议将节水、节材等内容与已纳入立法计划的《节能法》、《资源综合利用法》合并为《资源节约和综合利用法》。研究制订《高新技术产业振兴法》。为加强对国有投资及其资产的监管,建议制订《国有投资和国有资产经营管理条例》。

进一步加强行政执法和执法监督,改变过去只重视临时性执法检查的做法,要把行政执法检查作为一项经常性的工作切实抓好。使执法检查制度化。

四、关于加大调整力度,优化投资结构问题

(一) 当前经济结构调整的特点

社会经济总是在不断发展变化的。在经济发展的不同阶段上,经济结构必须有所不同。因此,经济结构调整是经济发展过程中的一项经常性工作。当前的经济结构调整具有一些新的特点。

一是我国目前已进入温饱型向小康型转变阶段,社会消费结构已发生了质的变化。消

费结构的变化对经济结构提出了全新的要求，经济结构调整要适应这种变化了的需求结构。

二是历史上长期存在的被视为传统社会主义特征的“短缺”现象已逐渐消失或已不明显，取而代之的是生产能力普遍相对富余现象。目前我国有些行业的生产能力过度膨胀，一般只有 40%~60% 的生产能力得到发挥，许多生产能力处于闲置状态。与资本主义社会因为社会制度造成的生产过剩不同的是，我国当前的生产能力富余现象主要是由于经济体制造成的，是低水平重复建设的结果。

三是当前的经济结构调整面临着新的国际环境。当前世界经济正处于大调整和大改组时期，在这一过程中，出现了一些新趋势，如世界范围内的经济一体化、企业组织的集团化和国际化、经济高科技化、产业结构的高级化和经济竞争的国际化。另一方面，国际间的区域保护主义事实上也在增强。这样一种国际环境既给我们提供了积极参与国际经济竞争、迅速缩小我们和世界经济发展水平差距的机遇，又使我们面临着强大的挑战，加大了我们参与国际竞争的难度。能否成功地进行经济结构调整，关系到我们参与国际竞争的成败。

因此，当前的经济结构调整与历次经济结构调整有着不同的内容和特点。从总体上看，以前的经济结构调整是被动性、适应性调整，其主要目的是为了解决以产业结构长短不齐为基本特征的严重的国民经济失衡问题。当前的经济结构调整则除有被动性调整一面以外，在相当程度上是为了适应消费结构的变化和参与国际经济竞争而进行的主动的战略性调整，其目的是为了优化产业结构，实现产业升级，从根本上提高国民经济整体素质。这种战略性调整对于实现小平同志设计的中国现代化建设三步走战略具有重要意义。如果我们抓住有利时机，迅速完成经济结构调整任务，就能为下一步国民经济跃上新台阶打下坚实的基础。在今后的国际竞争中，就处于一个有利地位，迎头赶上世界经济前进步伐，实现第三步战略目标。反之，就有可能在国际竞争中落败。

我国的经济增长有 60% 左右是靠固定资产投资拉动的，在一定意义上，投资结构决定了经济结构。因为现有的经济结构主要是由历史上的投资结构形成的，现在的投资结构又影响着将来的经济结构。并且，存量资产结构的调整，总是需要一定的投资增量来推动。因此，调整经济结构要求首先调整投资结构。改善投资结构是优化经济结构的主要途径。

（二）结构调整中需处理好几个基本关系

一是兼顾经济与社会、生产与生活。即不能只注重经济、生产性投资，而忽视社会发展、非生产性投资，以致影响社会发展和人民生活密切相关的建设。在这两个方面，历史上我们都有过倚轻倚重的教训。当然社会发展要以经济发展为基础，具体说，以前在教育、科技以及环境保护等方面欠帐不少，这有待于财政的好转来解决。

二是正确处理物质生产部门即各产业和行业之间的关系。当前主要是坚持把农业、交通运输邮电业、能源工业和原材料工业的发展放在突出的地位，保证这些基础产业发展所需要的投资。只有这些基础产业得到应有的发展，国民经济发展才能有稳固的基础和坚实的后劲。应当说，这些年来，我们重视了能源、交通通讯等基础产业的发展，加大了投资力度，但对农业投资还相对不足，使其处于“瓶颈”状态，这是一大教训。国民经济支柱产业的发展，应引起我们的高度重视。这是提高国力、提高整个经济素质、提高我国主要产业国际竞

争力的支柱。

三是要发挥各地优势 正确安排投资的地区结构 特别要处理好东、中、西部的关系。区域经济的发展 要置于全国统一大市场条件下 它不可能是门类俱全的 也不能样样都搞 要体现区域自己的特点，发挥自己的优势，要用全局的观点、开放的观点来对待区域经济发展。只有这样，区域经济的发展才有前途，才能在全局经济中赢得地位。在区域经济发展中，要看到，历史上长期形成的经济布局不合理的局面必须加以改变，但也不能操之过急。在我国，实现地区均衡发展是一个较长的历史过程。今后，既要充分注意发挥和利用沿海地区的优势 带动提高效益 增强国力和资金积累 但国家也要同时采取有效措施 扶持落后地区的经济发展 鼓励中西部地区充分发挥农业、水利、煤炭、石油、天然气和原材料等资源优势 建立稳定的农业、能源和原材料基地，要把沿海地区产业结构升级与中西部地区利用劳动力和资源优势结合起来，鼓励地区实行产业转移。国家要采取优惠政策，适度投资倾斜，扶持和促进经济不发达地区的经济发展。在项目安排上，中央安排基础性项目的布局，对不发达地区实行“同等优先”的原则 尽可能多安排一些 在资金配置上 对在经济不发达地区从事国家鼓励发展的项目建设，提高政策性贷款比重，并对重要的基础性、公益性甚至竞争性项目给予补助。在利率等其他经济政策上，对不发达地区也要采取优惠政策，包括鼓励经济发达地区到经济不发达地区投资。

（三）调整投资结构的主要措施

进一步完善国家产业政策和技术装备政策

今后，将定期发布鼓励、允许、限制和禁止发展的产品目录，重要产品的经济规模装备水平和技术标准，并建立相应的政策保障体系。以产业政策为中心，国家将充分发挥经济杠杆的作用，推动产业结构调整。一是加快价格改革，理顺价格关系，对价格水平较低的基础工业和基础设施的新建项目，逐步实行还本付息或保本微利价格；二是进一步发挥税收的经济杠杆作用，改善投资方向调节税，使其更有力地发挥投资导向作用；三是进一步完善贴息政策，以引导更多的社会资金用于国家急需发展的基础产业和基础设施建设。在充分发挥经济杠杆作用的同时，还要充分发挥规划和计划的指导作用。国家要通过规划和计划确定经济发展的重点。银行要在产业政策和技术装备政策的指导下，在充分考虑效益和风险的基础上选择项目。

现阶段国家还有必要采取一些行政手段加强投资结构的调整，国家计委目前正在修订项目审批权限和程序，其基本原则是，按照国家产业政策、技术政策和规模经济标准，将固定资产投资项目划分为鼓励、允许、限制和禁止四类，对国家鼓励和允许发展的建设项目适当放宽审批权限，对限制发展的建设项目从严审批，对禁止发展的项目一律不予审批。对一定时期出现的热点项目，由国家按招标方式择优确定项目布点。我们还准备定期发布主要产品的供求状况、生产能力利用率和在建规模的情况，充分发挥市场信息对社会投资的导向作用。

2. 切实加大技改力度，走集约经营和内涵式发展为主的道路

一是坚决贯彻少新建、多改造的精神，不论是扩大能力，还是提高产品质量或技术性能，都应主要通过依托原有企业，加大技改力度来实现。二是对必须新建的项目，也要尽可能依托现有企业进行。因为依托现有企业可以大大节约投资，而且主体明确、符合项目法人责任制要求，还可以充分利用现有企业的资金和管理能力。三是重点扶持国有企业的扩建改造，充分发挥国有企业存量资产的作用。

3. 实行倾斜政策，加强国家重点建设

重点建设事关国民经济发展全局，“没有重点，就没有政策”。各部门、地方要统一认识，树立全国“一盘棋”思想，大力协同，抓好重点建设。在资金安排、征地拆迁、物质供应、交通运输、外部配套条件等方面给予优先保证，做到一般项目服从重点项目，地方重点项目服从国家重点项目建设。地方用于国家重点项目建设的资金，必须按计划建设进度和承担的资金比例按时足额到位。否则，国家安排下一年度计划时，将减少或不批准该地方的新开工项目。为了保证重点建设，国家将继续实行和完善重点行业的专项基金制度，除新建立的水利建设基金外，还要逐步解决一些关系全局的重要行业国有企业的资本金问题。此外，对支柱产业、高新技术产业的骨干项目和中西部地区的资源开发性项目，国家要在资金和政策上加大扶持力度。

4. 盘活各类资金，促进结构调整

今后，将坚持以增量带动存量资产调整。结合国有企业改革，鼓励跨地区、跨部门投资，鼓励联合、兼并，推动存量资产优化重组。国家在适当提高财力集中程度的同时，结合国有企业的战略性调整和“抓大放小”方针的实施，有计划、有组织地选择一批对国计民生影响不大的国有企业按现代企业制度要求进行股份化改造，将一部分股权经资产评估后出售给集体、私人或外商，将回收的资金用于老企业的技改和发展支柱产业。对某些大中型国有骨干企业，经过认真准备，也可以在试点的基础上，有计划地推出上市，在社会上募集资金，降低其负债比例，使其轻装前进，发展壮大。通过集中土地批租收入、资源开发税和合理出售公房，也可获得可观资金，用于加快基础设施和住房建设步伐。随着各类社会保障制度的建立，养老、失业、医疗等各类保险资金将会逐年增多。合理、安全地用活各类社会保障基金，不仅有利于经济建设，也有利于这些基金的保值增值。此外，对新借入外资和外商直接投资，也要加强政策引导和管理工作，使之有利于国内产业结构调整与升级，有利于东中西部地区资源的合理配置。

综 合 篇

1996年固定资产投资分析

一、 1996年固定资产投资实况

1996年我国的固定资产投资保持了适度的发展水平,基本保证了国民经济的快速、稳定、健康增长和宏观调控目标的顺利实现,为“九五”计划后几年经济的发展打下了良好的基础。全年完成全社会固定资产投资 23660 亿元,比 1995 年增长 18.2%,扣除价格因素,实际工作量增长 12.7% 左右。现价及实际增长率分别比 1995 年上升 0.7 和 1.5 个百分点。现价投资率达到 34.9% 比 1995 年上升约 0.5 个百分点。

按不同经济类型划分,国有单位投资完成 12358.6 亿元,增长 13.4%,集体单位投资完成 3490.1 亿元,增长 6.1%,个体投资完成 3329.7 亿元,增长 30.1%,其他经济类型投资完成 4481.6 亿元,增长 37%。1996 年国有单位投资占全社会投资比重为 52.2%,比 1995 年比重下降了 2.2 个百分点。保持了“八五”计划以来这一比重连年下降的趋势

按管理渠道划分,基本建设投资完成 8398.8 亿元,比 1995 年增长 13.4%,更新改造投资完成 3744.7 亿元,增长 13.5%,房地产开发投资完成 3825.3 亿元,增长 21.5%。其他投资完成 7691.1 亿元,增长 24.7%。房地产投资增长速度大大领先于基建和更改投资增长速度,房地产投资规模也第一次超过了更新改造投资规模。

从投资资金来源上看,全年累计国有以及城镇集体所有制单位国家预算内资金到位 550.9 亿元,占到位资金比重的 3.3%,国内贷款 2609.5 亿元,比重占 21.8%,债券 93.3 亿元,占 0.6%,利用外资 2293.6 亿元,占 13.9%,自筹资金 7565.8 亿元,占 45.8%,其他资金 2416.6 亿元,占 14.6%。

二、 1996年固定资产投资特点

(一) 投资增长平稳适度

1996 年的固定资产投资保持了稳步增长的势头。1993 年之后,逐年的投资增幅不断下

降,1996年已进入稳定调整时期,投资增速比1995年略有回升。从各月国有单位投资情况看,增幅最大的月份(6月)为27.5% 最小的月份(1至2月)为7.0% 差距只有20.5个百分点。而1995年和1994年的月差距分别为55.4个百分点和63.5个百分点;对月度增长率进行季节调整后,1996年各月投资增长基本在15%~18%之间,波动幅度仅有3个百分点,而1995年和1994年的波动幅度却分别达到9个和21个百分点。这在一定程度上说明我国对固定资产投资规模调控的方法和效果都在不断地改善。

1996年投资实现了适度增长。由于1996年消费仅是平稳增长,出口增幅又出现明显下降,投资的适度增长仍是拉动经济增长的重要力量。1996年国民经济保持了较快的增长速度,国内生产总值增长率达到9.7%。全社会投资实际增长领先于GDP增长3个百分点,基本保证了经济正常发展的需要。1996年工业增长中的一个重要特点是轻、重工业基本实现了同步增长,轻、重工业增加值分别增长13.5%和12.7%,轻工业仅快于重工业0.8个百分点,这与1994年、1995年轻工业增长分别快于重工业增长3.1个和4.5个百分点形成明显的对照;而且重工业的产品销售率好于轻工业,全年累计重工业产品销售率为96.43%,而轻工业产品销售率只有95.16% 重工业高于轻工业1.3个百分点。这说明投资需求对以生产投资品为主的重工业发展产生了积极的促进作用,这种促进作用并不比前两年弱。在对生产的增长产生推动作用的同时,投资并未对物价上涨产生更大的压力,从而为年度物价调控目标的实现创造了宽松的条件。

(二) 投资结构有所调整

首先是更新改造投资回升较快。从1996年下半年开始,更新改造投资的增长超过基本建设投资的增长,改变了长期以来基本建设投资增长一直快于更新改造投资增长的局面,表明各有关方面对转变增长方式给予了较大的重视,另一个原因则是今年对基本建设项目的审批把关较严。

第二,从投资的行业结构上看1996年的发展趋势一直比较好。全年农业投资比上年增长27.5% 超过投资平均增幅9.3个百分点,使农业投资占总投资的比重比上年又上升了0.1个百分点。电力行业的投资比上年增长26.4% 增幅上升14.1个百分点,占总投资的比重上升了0.6个百分点,扭转了前两年电力投资增长较为缓慢的现象,这对保证我国在“九五”期间每年有超过1000万千瓦的大中型发电装机容量投入使用具有重要的作用。另外,国家鼓励发展的运输、邮电、建筑业、电子、教育等行业的投资增长也都超过了平均增幅,有利于我国产业结构的调整。投资增长幅度明显低于平均增幅的有煤炭、石油、冶金、有色金属、纺织和商业饮食等行业,除了煤炭、石油行业,其他都是目前产品需求小于生产能力,市场竞争激烈的行业。

第三,投资的地区结构有所改变。1995年不同类别地区投资增幅由高到低的排列顺序是西、中、东部地区,而1996年则恢复了前几年东部增长快于中西部增长的格局。全年累计东部地区的投资增幅比中部地区高0.8个百分点,比西部地区高6.2个百分点;上年同期则是东部地区比中部地区低2个百分点,比西部地区低3.6个百分点。投资增长高于全国平均水平的省区有河北、上海、江苏、浙江、河南、贵州、甘肃、青海、宁夏等9个地区。

（三）国家重点建设继续得到加强

1996年国家重点建设项目进展顺利，一批重点建设项目竣工投产。全年国家重点建设项目完成投资 1552 亿元，超额完成年度计划任务。第一台国产 60 万千瓦机组在哈尔滨第三发电厂投产。举世瞩目的三峡工程建设进展顺利，导流明渠堰内段已经完成，左岸大坝与电站进入第二阶段开挖，永久船闸一期工程全部完成，沟通工地两岸的西陵长江大桥建成通车。小浪底水利枢纽工程正在紧张施工，大坝工程开挖基本完成。“三北”防护林工程累计造林 20840 万亩，长江中上游防护林工程造林 6100 万亩，沿海防护林工程造林 2800 万亩。京九铁路全线正式投入运营。南疆铁路西段正式开工建设。南昆铁路技术难度大的控制工程清水河大桥合拢。沪宁高速公路全线通车。桂林两江机场投入使用。陕西渭河、江西九江、海南、内蒙古和乌鲁木齐等大化肥厂、云南、湖北黄麦岭和大峪口等磷肥厂建成投产。无锡华金大规模集成电路项目按设计进度施工。

（四）在建项目投产速度加快

全年累计基本建设、更新改造建成投产项目 81974 个，比 1995 年增加 2760 个，增长 3.4%，新增固定资产 7238.12 亿元，增长 15.7%。全年投产的大中型基建项目由年初计划的 98 个增加到 134 个，从而使 1997 年国家计划续建大中型项目由 1996 年的 454 个减到 392 个，比 1993 年的 609 个减少约三分之一。

全年基本建设新增生产能力有：发电装机容量 1525 万千瓦左右，煤炭开采 1045 万吨，石油开采 1973 万吨，天然气开采 44 亿立方米（含更新改造和其他投资增加的能力），炼铁 250 万吨，汽车制造 29 万辆，乙烯 74 万吨，化肥 151 万吨（折纯），木材采运 29 万立方米，新建铁路正线交付运营里程 1954 公里，铁路复线交付运营里程 1522 公里，高速公路 1117 公里，沿海港口吞吐能力 340 万吨，长途光缆 2 万皮长公里，新建微波电路 1 万公里，局用交换机容量 2107 万门。

（五）利用外资整体水平有所提高

1996 年我国利用外资继续增长，全年利用外资总额达 552.7 亿美元，比 1995 年增长 14.2%，投向结构进一步改善。1996 年我国借用国外贷款实行全口径计划管理，全年借用国外贷款计划 120 亿美元，实际完成 129.2 亿美元，主要投向为基础设施、产业，优惠性贷款的分配和安排重视向中西部倾斜。据统计，当年外国政府贷款使用额的 47%、国际金融组织贷款使用额的 40% 都投在中西部地区。利用国外贷款建设的一批国家重点项目已建成投产。受国家取消对外商投资企业进口设备免收关税政策的影响，1996 年外商在华直接投资增长速度有所放慢，但结构明显改善。全年外商直接投资 423.5 亿美元，增长 12.2%。1996 年外商投资项目的规模进一步扩大，平均每个项目协议利用外资金额已由 1995 年的 247 万美元提高到 301 万美元。其中基础设施、产业和支柱产业项目以及资金、技术密集型