

●上官书砚 胡彦炜

# 固定资产投资领域整治评价与今后改革构想

## 一、总体评价

(一) 从投资总量上看，通过几年治理整顿，投资规模得到有效控制。据统计，1989年全社会固定资产投资共完成4000亿元，比1988年减少了500亿元，下降了11%，若考虑到物价上涨因素，实际完成工作量下降20%以上<sup>①</sup>。1990年在上年投资压缩过猛的情况下，适量增加了投资，全社会固定资产投资达4449亿元。其产生的社会效应是：首先使过热的经济降温，通货膨胀得到遏制。投资规模的压缩相应减少了一部分投资需求，同时又遏制了一部分扩大建设规模的增量需求，两项全年共减少投资总需求1000亿元。有关资料表明，1989年按现价计算的国民生产总值为15789亿元，比上年增长12.9%，大大低于1988年增长23.7%的幅度。工业总产值22017亿元，比上年增长20.8%，大大低于1988年增长31.9%的幅度。过高的经济增长速度已经降低，而压缩投资规模不能不说是一个重要成因。此外，压缩投资规模，避免国民收入超分配，保持积累和消费的适度比例关系，逐渐解决了“基建挤财政，财政挤银行，银行发票子”的问题，它对于遏制通货膨胀，稳定货币流通等都起到了积极作用。其次，抑制了消费基金的过快增长。1989年压缩投资规模(含压缩增量)可减少全社会消费需求约420亿元，按1988年实际消费基金额计算，可使1989年消费基金增长下降5个百分点。再次，降低了过高的积累率。1989年按现价计算的国民收入为13125亿元，比1988年增长11.3%，在国民收入保持增长，而固定资产投资减少的情况下，积累率必然下降。按固定资产投资积累与流动资产积累的比例与1988年相同计算，将使积累率下降7个百分点左右。最后，适量增加投资，启动了经济和市场。1990年我国建设领域及时调整了宏观紧缩力度，在继续控制在建规模的前提下，适当增加年度投资，通过增加短期投资需求，对于启动经济和市场起到了积极的作用。

(二) 从投资方向与结构上看，近三年来，投资逐渐向基础产业、生产性、“内涵型”方向倾斜，使投资方向渐趋合理，投资结构得到了一定的改善，主要表现是：

1、基础工业和基础设施投资比例上升。1990年全民所有制单位投资中，用于煤炭、石油、电力三个能源工业部门的投资814亿元，比上年增长15.6%，所占比重由上年的27.8%上升到29.9%，是建国以来比重最高的一年。用于运输、邮电、通讯业投资393亿元，比上年增长46.1%，投资比重由上年的10.7%上升到14.4%<sup>②</sup>，是80年代以来比例最高的一年。

2、生产性投资继续上升，非生产性投资不断回落。1990年基本建设投资中，生产性投资比上年增长15.5%，所占比重由上年的68.6%上升到72.2%；非生产性投资下降3%，所占比重由31.4%下降到27.8%<sup>③</sup>，已基本达到适度的比例。

3、现有企业扩大再生产“外延化”的势头有所控制。从投资构成看，1990年在完成更新改造投资中，建筑工程价值所占比重由上年的38.8%，下降为36.3%，设备、工器具购置

价值由45.1%上升到47.3%；从投资用途看，用于节能、增加品种、提高产品质量的投资比重由上年23.3%上升到25.3%，用于增加产品产量的投资由38.4%下降到35.2%<sup>①</sup>。

但是，在投资方向与结构方面尚存在诸多问题，其突出表现在：

第一，基础产业仍是经济发展总格局中的“瓶颈”。近几年，“瓶颈”产业的投资出现了增长的好势头，但仅有投资增长并不能完全说明投资结构是否合理。在不存在标准结构参数的情况下，评判某些产业投资是否合理，只能视其对国民经济发展的效应。从电力看，全国每年缺电450—500亿度左右，缺发电机容量1200万千瓦以上。我国现有用电设备的20%左右不能正常运转，直接损失产值1000亿元；从交通运输来看，运力和运量脱节，目前的运力实际只能满足75%的运载需求。

第二，农业投资严重不足。1988年，全民所有制单位固定资产投资中，农业投资比重仅占2.23%，比1981年的5.19%降低了近3个百分点，1989年、1990年未有大的增长，其结果是，农业条件没有多大改善。这也是近几年农业生产徘徊不前的重要原因之一。

第三，更新改造投资压缩幅度过大。1989年全民所有制单位完成更新改造投资789亿元，比1988年下降19.6%，扣除物价因素实际下降30%以上。1990年完成更新改造投资比上年只增长5.8%，比基本建设投资增长低6.5个百分点，扣除物价因素仍低于上年实际水平。

第四，重点建设项目投资缺口大。1989年国家计划安排按合理工期组织施工的重点项目194个，计划投资321.9亿元。据建设银行对其中102个项目调查表明，1989年实际需要投资295.1亿元，而计划投资则安排252.2亿元，计划缺口达42.6亿元<sup>②</sup>。据统计，在建的200个国家重点项目按照原定建设工期检查，由于年度安排投资不足，到1990年底，平均已经拖延工期一年多，全部建成时拖延工期则更长。

第五，预算外投资增长过猛，且流向偏离国家计划和产业政策。据统计，1988年预算外资金2270亿元，是1979年453亿元的4倍。1989年预算外资金已达2450亿元。在预算外支出中，用于固定资产投资约占40%，这些投资是非重点、非生产性建设项目的资金来源，它们大都投向投资不多、而获利较多的加工工业项目。

(三)从宏观调控方面看，近年来，我国并未真正建立起计划与市场相结合的行之有效的宏观调控体系，致使宏观调控软弱无力。其表现之一，对庞大的预算外资金调控不力。近年来，随着放权让利政策的实施，地方部门、企业掌握大量的预算外资金，地方政府、企业所固有的相对独立性和特殊的利益追求，使之热衷投资于工期短、投资少、资金利润率高的产业部门，而对于能源、交通、原材料等基础产业的投资漠不关心，导致产业结构轻型化、投资规模小型化，既浪费了国家资源，又达不到规模经济，使国民经济发展缺乏后劲。之二，对于专业银行的竞争调控不力。近年来，专业银行的商业金融的意识大大加强，而政策性金融的观念淡薄。在此情况下，建设银行的专业作用大大削弱了。虽然国家规定自筹基本建设投资必须贯彻“先存后批，先批后用”和“存足半年才能使用”的原则，但有相当一部分自筹基建资金滞留在其他专业银行，不能转存到建设银行，致使自筹基建资金不能按基本建设程序办事，效益不佳。仅以1988年为例，全社会固定资产投资4500亿元，而通过建设银行管理的不到1/4。加之各家银行和变相的金融机构竞相发放固定资产投资项目贷款，使事权不专，助长了投资膨胀，结构失调。之三，投资计划调节不够，投资决策缺乏科学化、民主化、制度化、法律化，投资秩序混乱。

(四)从投资效益来看，1990年，建设银行对近三年全部投产的303个大中型项目调查，

有95%的项目概算超支，超支幅度达32%；有四分之三的项目实际生产能力未达到当年设计能力，相当于三分之一的投资没有发挥作用；有三分之一的项目投产后生产亏损，三年累计亏损7亿元。

综合以上事实，可对三年的治理整顿作出客观而公正的评价，投资膨胀得到有效控制，过热的经济已经降温，投资方向基本得到矫正，渐趋合理，投资领域治理整顿浅层次的目标实现了，因此，治理整顿取得了阶段性的成果。但投资结构、效益、宏观调控方面尚存在诸多问题，深层次的任务与目标并未实现，这正是“八五”期间的一项长期艰巨的任务。

## 二、“八五”期间改革的构想

### （一）明确我国的投资发展战略，避免改革的盲目性。

1、要对年度投资规模与在建总规模实行“双重”控制，达到投资规模的适度性。多年来，我国一直以控制年度投资规模为主，而忽视了在建总规模。无疑，控制年度投资规模对于保持当年财力、物力的平衡是有利的，但是真正反映建设规模的不是年度规模，而是已经铺开的在建总规模。所以，如果只控制年度投资规模而不控制在建项目，无疑是“留僧减粥”，使大量投资分散并长期占压在未完工工程上，不能及时竣工投产形成综合生产能力。因此，必须实行年度规模和在建总规模的“双重”控制，并以控制在建规模为主。根据我国的历史经验，投资的年平均增长速度控制在10%左右比较适宜。对于在建规模，我们认为解决的途径是做好国民经济中长期发展规划，依据一定时期可能达到的逐年年度投资规模和合理的建设周期，测算科学的在建投资总规模，并通过建立严格的项目审批制度，正确处理新上项目和续建项目的关系，确实达到投资规模的“适度”。所谓适度，就是要从我国国情出发，按照国力的承受能力，与国民经济发展速度相适应，“适度”的关键是实现财政、信贷、物质和外汇的四大平衡。

2、超前发展基础产业，提高重点建设投资的比重（包括农业、能源、交通等），使其占固定资产投资的比重达到65~70%，逐步实现产业结构合理化，促进国民经济协调发展。

3、合理确定各个不同区域的投资重点，扬长避短，择优建设，避免“一刀切”。

4、加快现有企业技术改造的步伐，走“内涵型”扩大再生产的道路，实现“增量改善存量，用存量积累资金扩大增量”的战略目标。

### （二）下决心消除财政赤字和信用膨胀，真正解决国民收入超分配问题。

财政、信贷是国家有计划地分配资金的两条渠道、两种形式。财政、信贷收入代表一定的物资，其支出会形成货币购买力，而且相当一部分支出是用于固定资产投资，如果出现大量的财政赤字、信用膨胀，就意味着财政、信贷分配所形成的购买力超过了物资的可供量，是一种过头分配。近年来出现的投资膨胀，基建战线过长，投资效益低下，不能不说与国民收入超分配有一定关系。因此，下决心消除财政赤字，信用膨胀，彻底解决国民收入超分配的问题，是遏制投资膨胀，保持总量适度和提高投资效益的重要条件。

### （三）继续深化投资体制改革。

我们认为“八五”期间深化体制改革，应在积极推进整个社会经济运行机制改革的同时，进一步完善已有的投资体制改革措施，并在条件成熟时出台新的改革措施，逐步实现“以国家计划为中心，塑造以企业为主，各级政府及其他经济主体为辅的新的投资主体格局，建立计划与市场相结合的宏观调控体系，最终实现国家资源的合理配置，投资权责利相

统一，推动国民经济良性发展”的目标。

为实现上述目标，我们认为在“八五”时期应从以下几个方面取得实质性发展：

第一，重塑符合有计划商品经济要求的投资主体格局，规范其投资分工，建立起投资主体的自我约束机制。

所谓投资主体就是指权责利相统一的投资者，一个真正投资主体应具备四个条件：即具有独立的投资决策权；具有独立的筹措资金权；可以监督控制或是具体地进行投资实施活动；独立地承担投资风险、责任和利益。据此，可以说目前我国的投资主体是不规范的，这与有计划商品经济的发展是不相适应的，因此，“八五”时期应重塑投资主体新格局，清晰各类投资主体的投资范围。依据社会化生产和商品经济发展的规律，我们认为对政府和企业（包括专业银行）的功能及分工应规范如下：

中央政府在投资功能上应着眼于为经济发展创造良好的投资环境，掌握关系国民经济命运的骨干行业、企业，起支撑国民经济发展的骨架作用。其投资范围一是关系到国计民生的重大建设项目；二是全国性的公用事业、基础设施投资建设，如全国性的能源、交通、通讯、邮电、重要的科技教育事业的投资。三是高技术项目投资；四是国际项目投资。属于国家开发性和经营性投资则应由国家专业投资公司等负责投资。

地方政府应强化其公共投资职能，弱化直至消除其经营性、开发性投资职能，主要应投资于地区性基础设施和公共事业，即进行工农业生产所必须的某些基础设施的建设，如桥梁、公路等；兴办各种公共事业，如市政工程、医疗卫生机构、学校、体育馆等。

企业、个人投资主体应强化其经营性、开发性投资职能。其投资范围一是大量经营性、开发性投资；二是承担政府指定的部分重点建设；三是企业独自或组成企业集团联合兴办能源、交通、原材料工业和加工工业项目投资；银行或银行与企业相融合的产业投资集团应主要投资于经营性或某些开发性事业。

要实现上述投资分工，客观上有赖于社会政治经济体制的深化改革，真正转变政府的职能，实行彻底的“两权分离”，使企业真正摆脱政府的行政干预，成为发展商品经济中的真正投资主体。在基本划清投资范围的基础上，对不同的投资主体和项目可以采取不同的管理控制措施，总体思路应是逐步扩大指导性计划范围，缩小指令性计划范围，同时加强产业政策的指导和经济手段的调节，坚持“谁投资，谁决策，谁承担风险”的原则，建立起不同投资主体的自我约束机制。

第二，依据计划和市场相结合的原则，建立“诱导型”的宏观调控体系。

我国实行的是有计划的商品经济，既要坚持计划调节以保持总量平衡、重大比例关系的协调，又要配合以市场调节，以利于国家资源的合理配置，减少企业生产、投资的盲目性。那么在投资领域如何使计划和市场互相渗透最后达到融为一体呢？我们认为应建立“诱导型”的宏观调控体系，即国家有关职能部门以国家宏观经济发展战略为目标，以产业政策为依据，利用计划、经济、法律等手段，将不同投资主体的投资行为导向国家宏观计划轨道上来，建立起投资规模适度、结构合理、效益提高的宏观调节控制系统。“八五”时期建立该调控体系的途径，我们认为应从以下几个方面入手。

1、改革计划管理体制和调控方法。“八五”期间，国家计划部门应与有关部门密切配合，在做好市场调查、预测的基础上重点编制好五年和十年计划，确定一定时期投资总规模、生产力布局目标等内容，还需组织人力对各地区生产要素的自然丰度和经济丰度进行广

泛深入的调查研究，弄清各地区的比较利益的优势，确定区域投资计划，并依据经济发展的产业政策，按照国民收入增长量和增长速度，确定分年、分行业、分区位的投资额和投资形式，为各类投资主体进行投资提供一个参照系数。除公共性、政策性和关系到国计民生的重大项目仍由计划部门直接安排外，其余的项目均由各类投资主体提出，会同建设银行或咨询机构从宏观和微观两个方面进行研究评估，作出投资与否的决定。相应地建立起投资决策者、评估者、咨询者的法律责任。严禁“人情”投资、“后门”投资。这种办法不仅可以将庞大的预算外资金，通过高强度的诱导机制纳入国家计划的轨道上来，也可以使国家走出“统而死，死而放，放而乱”的怪圈。

2、按照产业政策确定产业发展序列，导向投资序列。1989年3月15日，国家颁布了《国务院关于当前产业政策要点的决定》，为促进投资结构合理化提供了基本依据和导向目标。但是产业政策只有地区化、行业化、产品化、序列化方能收到实效。我们认为，“八五”期间国家应尽快根据不同层次、不同地区、不同产业的实际情况，按照鼓励发展、控制发展和禁止发展等三大类别确立产业发展序列，通过全方位地调整不合理的投资结构，通过产业政策的实施，引导全社会几千亿元的固定资产投资流向“瓶颈”部门和支柱产业，逐步解决产业结构趋同化、轻型化等问题。

3、建立一个统筹协调各经济手段的权威机构，综合运用各种杠杆调控投资活动。在现实经济生活中，税收、信贷、利率、价格等经济手段的运用均分别由各职能部门负责设计与实施，它们之间缺乏横向联系与协调，致使经济杠杆在发挥作用中，有时会相互抵消。这就迫切需要建立一个权威机构，统筹协调各种经济手段，使每一个经济杠杆的“分力”变成调控投资活动的巨大“合力”，实现其约束投资盲目扩张，引导投资流向的作用。

4、“八五”期间应尽快出台较完善的《固定资产投资法》，以便使投资秩序正常化，做到有法必依，违法必究，将各类投资主体的投资行为纳入规范化的轨道。

#### （四）站在宏观控制的高度大力加强建设银行对固定资产投资的管理和监督作用。

诚然，随着商品经济的发展，银行间开展竞争是必然的，但就固定资产投资贷款而言，各专业银行都经营是否可行，从理论上讲是可行的，因为每个专业银行都有长期性的资金来源，如在信贷资金的“存、取、贷、还”的运动中，形成的最低余额部分，长期性存款及银行结益等，可事实上，各专业银行忽视了发放长期性贷款要受长期性资金来源制约这一基本原理，而都从自身利益出发，不顾宏观效益，盲目贷款，这就必然导致重复建设，盲目建设，宏观失控。近年来，多家专业银行“存贷大战”、“群龙治水”的结果已充分证明了这一点。应该说“一业为主，适当交叉”是正确的，一些零星分散的小型技措性贷款，可以不限于建设银行，允许其他专业银行按政策规定办理。但除此之外的固定资产投资，无论是全民所有制单位还是集体所有制单位，无论是基建项目还是技改项目，无论是财政预算资金还是部门企业自筹资金，都必须交由建设银行统一管理，由建行按国家产业政策和国家计划监督使用，只有这样，才能达到宏观控制的目的。

注：①《中国投资与建设》1990年第3期。

②③④《投资研究》1991年第3期。

⑤《投资研究》1990年第2期。