

□ 应望江

新中国投资体制改革的回顾与展望

新中国成立 50 年来,我国的投资体制随着国家整个政治经济形势的变化,进行了多次调整和变革,其演变历程大体可划分为三个阶段:

一、1949—1978:传统投资体制的形成和发展

(一)传统投资体制的形成

1. 建国和国民经济恢复时期(1949—1952)。这一时期,国家没收官僚资本,打击投机资本,统一全国财政收支,建立基本建设投资管理机构,进行了水利、铁路交通等恢复性项目的建设。这个时期,投资决策权高度集中,投资管理以中央各部垂直管理为主,投资资金按照国家计划统一分配,实行国家财政拨款并由专业银行(当时为交通银行)拨付、监督其使用的制度。

2. 第一个五年计划时期(1953—1957)。在这个时期,我国进行了以 156 项重点建设项目为骨干和以 694 个限额以上建设项目为中心的经济建设。在投资体制上效仿前苏联,建立了高度集中统一的管理体制。1954 年成立了中国人民建设银行,作为财政部的直属机构专门办理国家基本建设拨款、结算及其监督业务。同年,国家成立了基本建设委员会,对全国的基本建设投资工作进行管理。

3. “大跃进”时期(1958—1960)。这一时期,高度集中统一的投资体制的缺陷开始逐渐暴露。人们寻找着一条更加适合中国情况的可以调动一切积极因素高速发展社会主义的途径。然而,这一积极探索很快受到“左”倾思想的严重冲击,浮夸风、瞎指挥和唯意志论盛行一时,导致投资规模膨胀和严重失控。

4. 国民经济调整时期(1961—1965)。该时期,我国实施了“调整、巩固、充实、提高”的八字方针,重申经济工作必须贯彻“全国一盘棋,上下一本帐”的原则,把经济管理权限包括投资管理权集中到中央、中央局和省(市、自治区)委三级。

5. “文化大革命”时期(1966—1976)。1966 年开始的文化大革命,使投资工作受到了严重冲击,导致了投资规模失控和投资管理体系濒于解体。在建设布局上,立足于战争,把“三五”、“四五”两个五年计划完全纳入备战的轨道,用巨额资金进行大小“三线”建设,强调工业“以钢为纲”,提出扭转“南粮北调”和“北煤南运”的口号,盲目发展地方“五小”工业;在建设过程中,肆意违反基建程序,投资管理制度遭到严重破坏。

6. 新的“跃进”时期(1976—1978)。1976 年粉碎“四人帮”后,我国进入新的发展时期。这一时期,在投资工作上有两方面的突出表现。一方面是抓了紧缩开支和整顿投资秩序;另一方面,在经济工作上继承了过去那套“左”的思想,不切实际地追求高指标、高速度,导致了新的投

资膨胀。

(二)传统投资体制的评价

传统的投资体制是一种高度集中统一的计划体制,其基本特征和主要弊端可以归结为以下几个方面:

1. 高度集中管理。强调中央的集中领导,投资建设任务由国家统一下达,资金统一安排,投资品统一调拨,甚至一度把企业折旧基金也作为财政收入上交后,再作为财政支出拨给企业。一方面,国家包揽一切,反而削弱了宏观管理职能;另一方面,这种体制助长地方和企业纵向依赖性,成为“大锅饭”体制的根源。

2. 直接行政管理。国家高度集中管理的方式是单一的直接行政管理。各级政府行政机关是投资活动的中介环节,用行政办法调控投资,由行政首长拍板定项目,由行政机关安排设计施工任务,各类企业则成为行政机关的附属物,缺乏投资和经营管理的决策自主权,因而不需要承担投资的风险,这是我国投资活动长期低效的重要根源。

3. 年度平衡管理。投资计划、项目计划、物资分配计划都是一年一定,年年算一笔账,年终一刀切。这种年度计划管理方法,不适应投资活动的连续性和长周期性,不利于对在建设项目投资总规模实行事先的中期平衡控制,不利于对投资方向实行有效指导,也不利于投资结构的调整。同时,政府平衡的目标只注意投资的供给量,对决定投资需求量的经济、社会生活需求增长总量及其结构,没有有效地平衡控制,这是形成屡次投资规模失控、投资结构失调的重要根源。

4. 完全的指令性计划管理。固定资产投资的各项指标,采用单一指令性计划方式下达,缺乏灵活性和必要的弹性,加上计划执行中缺乏及时的信息反馈,投资信息只靠行政系统事后传递,不仅对投资和建设的经济活动管理过多过死,而且往往由于国家计划的失误造成建设上的重大损失,最后不得不进行事后的调整。

5. 条块分割分兵把口管理。投资管理名义上是国家高度集中管理,实际上把密切相关的投资经济活动分散在政府各个管理部门和地区,人为地、绝对地割裂了投资经济活动的内在联系,使全社会投资工作长期处在推诿扯皮的混乱状态。

必须指出,这种高度集中的投资体制,对建国初期克服旧社会遗留下来的无政府状态,对集中有限财力保证国家重点建设,扭转国民经济比例失调的状况都曾取得了明显的效果,但这是取决于当时特定的政治经济条件的,当这些特定的政治经济条件逐渐消失后,这种集中过多、控制过死的投资体制就会成为生产经营者的羁绊,它会窒息生产经营者的积极性,使企业失去生机和活力。随着经济形势的发展,投资方式、投资内容以及投资环境日趋复杂化,原有的投资体制的弊端也日益显露。因此,为了保障投资与建设事业的正常健康发展,就必须全面改革传统的投资体制。

二、1979—1991:投资体制的初步改革和探索

1979年党的十一届三中全会以来至1991年,在总结前30年投资建设经验和教训的基础上,我国在投资领域,进行了计划、资金、物资、设计、建筑业等管理体制以及项目管理组织形式的初步改革和探索。其过程大致可分为两个阶段。

(一)投资体制改革的起步时期(1979—1987)

这一时期改革的中心是简政放权、缩小指令性计划范围、改进投资资金配置方式、在投资项目建设实施阶段开始引入竞争机制。其主要内容为:

1. 改进投资计划管理。(1)着手编制中长期投资计划。逐步健全中、长、短期计划相结合、全国计划和地区、部门计划相结合的投资计划体系;(2)扩大了投资计划编制范围。改革后的投资计划涵盖了全社会固定资产投资;(3)建立投资项目前期工作计划制度。对列入年度计划的大中型项目实行分档管理,即分成竣工项目、续建项目、新开工项目、预备项目和建设前期工作项目5档;(4)缩小国家直接管理的指令性计划范围,对各种投资分别采取指令性指标、指导性指标和估算指标加以控制、指导和管理。

2. 改进投资资金配置方式。(1)改变了单一的由国家预算拨款的制度,实行“拨改贷”。即基本建设投资由财政无偿拨款改为建设银行贷款、建设单位有偿使用的办法;(2)尝试建立投资资金市场,开辟多种融资渠道。除“拨改贷”投资外,建设银行进行了利用存款发放基本建设贷款的尝试。银行贷款开始在投资中发挥越来越重要的作用;同时,财政上实行了分灶吃饭,预算外资金成为重要的投资来源。此外,鼓励外国投资者以各种方式来华投资。证券(主要是各类债券)融资也已构成投资资金来源不可缺少的一部分。1987年全社会固定资产投资总额中,国家预算内投资占13.1%,国内贷款占23.0%,利用外资占4.8%,自筹投资占47.9%,其它投资占11.2%。

3. 改进投资品配置体制。这一时期,开始改变了高度集中的投资品国家统配体制,扩大了投资品市场的调节范围。改革主要有两个方面:一是推行多种形式的直接供料制,二是试行多种方式的配套承包制。

4. 改进投资项目决策及其实施管理。(1)放宽建设项目的审批权限;(2)简化建设项目的审批手续;(3)建立了可行性和项目经济评价制度;(4)全面推行投资包干责任制;(5)在6个主要部门(石油、石化、煤炭、冶金、有色金属、铁道)实行了投入产出包干制,对少数大中型项目实行了决策招标制。

5. 改革勘察设计体制。(1)设计单位由事业单位转为企业单位;(2)设计单位内部建立了各种形式的技术经济承包责任制;(3)打破部门、地区界限,开展设计招标竞争;(4)以国有设计单位为主体,允许民营设计和个体设计单位并存,改独家经营为多家经营;(5)组建工程咨询公司 and 工程承包公司,把设计单位由单一功能转化为多功能;(6)对设计程序进行修改和补充;等等。

6. 改进投资项目组织和实施管理。(1)改进投资项目组织管理。除了原有的建设单位自营、建设单位向承包单位发包及工程指挥部三种方式外,1984年,新增工程承包公司方式;(2)实行建设工程招标承包制;(3)施工企业推行百元产值工资含量包干。

上述改革措施的实行,使以利益机制约束为特点的投资建设责任制得以初步建立,在提高工程质量、缩短工期、降低造价方面起到了较大的推动作用,在一定程度上打破了投资体制的传统模式,在建立与社会主义初级阶段相适应的投资体制上进行了有益尝试,改革取得了一定成效。但这一时期改革也存在明显不足,主要是对责任制的建立限于项目建设实施阶段,难以解决“建设管花钱,生产管还钱”,建设、生产两张皮的问题。

(二)投资体制改革的全面展开时期(1988—1991)

1988年7月16日,国务院颁发《关于投资管理体制的近期改革方案》,第一次系统地提出了中国投资体制改革的基本任务和措施。这一时期的改革以建立基本建设基金制、成立国家投资公司为核心。

1. 建立国家基本建设基金制,稳定建设资金来源。为了保证国家重点建设有稳定的资金

来源,国务院批准从1988年起建立中央基本建设基金。基金分为经营性投资和非经营性投资,前者主要用于计划内的基础设施和基础工业的重点工程,后者用于中央各部直接举办的科教文卫等建设项目。各省区也相应采取了类似的做法。

2. 确立投资主体,划分投资范围。强调政府“分层次”,企业“扩权利”。总的原则是,面向全国的重要的建设工程,由中央或中央为主承担;区域性的重点建设工程和一般性的建设工程,由地方承担,即实行中央、省区市两级配置,两级调控。此外,改革方案还主张扩大企业的投资决策权,促使企业成为一般性项目的投资主体。

3. 进一步改革投资项目组织领导体制。联合投资的项目设立董事会,全部由中央安排投资的项目设立管理委员会。

4. 继续实行包干责任制。投资项目董事会或管委会不仅管建设,还要管生产经营。这意味着不仅要包投资、包建设工期、包新增生产能力,还要包产量、包效益。

5. 改进投资计划管理。进一步改进投资计划管理,简政放权,投资指令性、指导性计划并存,减少国家计委对投资活动的直接管理。调整国务院主管部委和地方计委在投资方面的管理职能,国务院各主管部委不再直接管理经营性项目投资。

6. 构建证券市场。在这一时期相继成立的上海和深圳两个证券交易所,成为中国证券市场发展的里程碑。我国开始了企业直接融资的尝试,并鼓励个人投资者的涌现。

7. 首次发布产业政策。这一时期国家开始发布产业政策,为投资活动的宏观调控提供了有力依据。

这一时期的改革使投资风险责任开始涉及投资主体,改革方案注意到了建设与生产的结合,并注意将投资包干开始引进市场机制。但由于投资公司的发展方向不够明确,特别是当时投资体制没有理顺,致使上述有关改革措施没有真正得到落实。

(三)对该阶段投资体制改革的评价

从上述投资领域各个主要方面的改革中可以看出,改革开放十多年来,传统的投资体制模式已发生了很大变化,以多种经济成分、多元投资主体、多种投资渠道、多种投资方式以及多层次投资决策为特征的投资新格局已经形成,改革中已开始探索运用经济、法律和行政相结合的手段,对投资建设活动进行间接管理。这些改革为我国投资建设事业注入了新的生机和活力,实践证明,改革的方向是正确的。

然而,由于改革是对旧体制的否定和扬弃,必然会遭到原有体制的抵制和反抗,同时我国的投资体制改革从其开始就缺乏一套比较完整的改革方案,改革目标缺乏透明度,而经济领域内已进行各方面改革没有做到同步配套,改革中避开了投资经济关系中深层次的问题(如产权的界定等)。此外,由于连续几年来的投资膨胀,上述部分改革措施在执行过程中未能具体落实,因此,在投资体制转化时期,虽然新体制的因素不断注入,但传统体制因其巨大惯性,对投资活动的影响仍较为深刻,投资领域中长期存在的投资规模失控、投资结构不合理以及投资效益不高等一些根本性的问题并没有得到实质性的解决。投资体制改革仍然任重道远。

三、1992年至今:投资体制改革的深化和创新

1992年春,邓小平同志视察南方重要谈话发表后,中国的改革开放进入了一个新时代。在小平同志讲话精神和中共十四大提出的建立社会主义市场经济体制的方针指引下,我国投资体制改革步伐大大加快。

(一) 出台的改革措施

1. 建立建设项目法人责任制。1992年11月9日,国家计委颁发了《关于建设项目实行业主责任制的暂行规定》,进一步强化投资责任约束,标志着新一轮投资体制改革高潮的来临。然而,业主责任制的建立并没有严格按照现代企业制度的要求来规范,因而也不可能从根本上解决投资责任制的问题。为此,国家计委于1996年3月10日发布了《关于实行建设项目法人责任制的暂行规定》。该规定对项目法人的组织形式、职责、干部的任命、奖惩措施以及对项目法人的考核办法等作了新的规定。可以说,实行项目法人责任制是解决至今为止我国投资领域缺乏责任约束机制的最有效办法,有利于项目建设从一开始就按现代企业制度的原则组建起规范的项目法人,待项目投产后,就可以成为现代制度的企业。

2. 划分投资项目性质与投资主体。根据1993年“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”中关于深化投资体制改革的精神,所有投资项目划分为竞争性、基础性和公益性三类。竞争性投资项目是指投资收益较高、市场调节较灵敏、具有竞争能力、从事生产经营活动的项目;基础性投资项目是指基础工业和基础设施投资项目;公益性投资项目是指文化、教育、体育、卫生、环保和政府机构、社会团体办公设施、国防设施等等投资项目。三类项目中,竞争性项目投资由企业自主决策,自担风险,所需贷款由商业银行自主决定,自负盈亏;基础性项目建设则鼓励和吸引各方面参与投资。地方政府则负责地区性的基础设施建设;社会公益性项目投资,则广泛吸收社会各界资金,同时根据中央和地方事权划分,由政府通过财政统筹安排。

3. 试行项目资本金制度。这一时期投资体制的另一项重大改革是建立项目资本金制度。该制度要求一般项目的注册资金必须占到项目总投资的30%(具体视行业而定)。

4. 继续拓展投资项目融资渠道。1993年底,国务院作出《关于金融体制改革的决定》,决定成立国家开发银行等3家政策性银行,将建设银行等专业银行所从事的政策性贷款与商业性贷款加以分离,建设银行原代理的管理预算内基建投资资金等财政性职能归还财政部。这样,“基金制”已不复存在,取而代之的是国家财政部门 and 开发银行分别管理一部分预算内基建资金的“双管制”制度。此外,基础设施项目建设领域开始BOT(建设—运营—移交)方式和项目融资的试点。

(二) 对至今为止的投资体制改革的基本判断

改革前的1978年全社会固定资产投资来源中,来自国家预算内投资的比重高达82.6%,其余来自自筹投资的资金占17.4%,而到了1997年底,固定资产投资(根据基本建设投资 and 更新改造投资统计)资金来源构成为:国家预算内资金占4.8%,国内贷款占21.9%,发行债券筹资占0.7%,利用外资占12.2%,自筹资金占51.8%,其它资金占8.6%,投资资金来源渠道得到了较大程度的拓宽,特别是来自直接融资的比重不断得到提高;从投资主体看,1978年前投资的主体为国家预算,而到了1997年,全社会固定资产投资的构成比重为:国有经济占53.1%,集体经济占15.3%,个体经济占13.5%,其它经济占18.1%。

上述结构变化充分说明,我国经过20年来在建立投资责任机制、开辟多种投资渠道、稳定资金来源、实行资金有偿使用、简化项目审批手续和放宽审批权限、改进计划管理等方面的改革和探索,已初步形成投资主体多元化、资金来源多渠道、融资方式多样化的格局。改革使市场对资源配置的基础性作用日益增强,国家对固定资产投资宏观调控也有了很大改进。

但从总体上看,现行的投资体制仍然不适应发展社会主义市场经济的要求,存在的问题突

出地表现在：

1. 尚未建立起投资风险责任约束机制。
2. 尚未建立起有效的投资宏观调控体系。
3. 尚未健全为投资主体服务的市场体系。改革以来，为投资主体服务的市场体系有所发展，但很不平衡，突出表现在资本市场、项目评价、工程监理、标准定额、施工管理、社会审计等方面改革和发展滞后，投资者很难从市场上获得满意的投资服务。

四、新世纪投资体制改革的展望

展望未来，在“九五”末期及以后一段时间内加快推进投资体制改革是社会主义市场经济建设的迫切需求，也是新世纪的呼唤。

(一)新世纪投资体制改革的基本思路

按照中共中央“十四大”和“十五大”有关加快改革投融资体制的精神，投资体制改革的基本思路可以表述为：通过实施政企职责改革的改革，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资源配置的基础作用，建立投资决策自主、风险自负的自我约束机制，建立以产业政策为导向，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、灵活的宏观调控的体系，建立和发展公正公平的投资市场服务体系，最终形成科学决策、有序竞争和行为规范的投资体制，促进国民经济持续、快速、健康发展。

(二)推进投资体制改革的主要措施

1. 抓紧落实项目法人责任制，明确责任主体。真正使项目决策者承担投资决策责任，将“谁决策，谁负责，谁承担风险”原则以法律的形式固定之。凡有企业投资、国家允许发展的产业、产品和技术，均由企业自主决策、自担风险。除重大项目外，政府一般不再对项目进行审批，而改为登记备案制。

2. 转变政府职能，加强和改善投资的宏观调控。投资体制改革的核心问题仍然是转变政府职能，减少政府对微观活动的行政干预，让企业真正根据市场情况去进行投资决策与运作，政府则主要抓好市场规则和宏观调控。目前我国应加快制定《固定资产投资法》、《招标投标法》等法规，并加强执法监督，把全社会固定资产投资活动纳入法制化轨道。

3. 加快培育为投资主体服务的市场体系。适应市场取向的改革要求，特别是与项目法人责任制的建立相配套，应大力发展各类中介服务机构，建立投资咨询、项目评估、设计、会计、审计、法律、监理、企业资信评估等社会化服务体系，为投资决策、工程建设和经营管理提供全面、公正、科学、可靠的服务，并尽快形成市场。

4. 推进金融改革与资本市场建设。(1)应进一步加快国有银行商业化进程。对于投资项目贷款应由商业银行自主决策，独立承担贷款风险；(2)同时，国家应进一步拓宽政策性银行低成本资金的来源，增强政策性银行执行国家政策性投资的职能；(3)采取切实措施积极培育和规范资本市场，根据国家产业政策和经济结构调整的要求，逐步提高企业直接融资比重，由此将进一步扩展股市规模，并将进一步改进股票发行与上市的监管制度。同时，将积极、有步骤地发展证券投资基金、产业投资基金和风险投资基金。

5. 进一步推进政府投资改革。现阶段政府财政性投资仍占有重要的地位。应通过划分中央政府和地方政府事权确定各级政府的投资范围，建立起符合市场经济要求的政府投资体制。

政府的财政性投资可以划分为公共事业投资和产业开发投资。公共事业投资系非经营性公益事业建设的拨款投资,产业开发投资系政府用于具有经营性质的公共基础设施和需要扶持的支柱产业、新兴产业的投资,根据不同的投资性质,采用不同的投资方式。同时,应建立起对国有企业和政府投资项目有效的监督机制。目前,可以首先对国家出资的重大项目实行稽察和监督。

纵观 50 年来中国投资体制的演变,既有成功,又有失误;既有大的进展,又不可避免地有反复。改革的实践给人们的启示是:建设有中国特色的社会主义市场经济是一场伟大的实践,投资体制改革则是一项巨大而复杂的经济社会系统工程,改革必须作长远打算,不可指望一朝一夕,速战速决,也不能左右观望,坐失良机。我们应该善于总结经验教训,把握改革时机,以更加积极、更加开放的姿态推进投资体制改革。我们有理由坚信,随着经济体制改革和政治体制改革的全面展开,有中国特色的社会主义投资体制必将得到逐步建立并日臻完善。

参考文献:

- ①国家发展计划委员会投资司等编:《中国投资报告》(1989—1998 历年年度报告),中国计划出版社、工商出版社等。
- ②当代中国丛书编辑委员会:《当代中国的固定资产投资》,中国社会科学出版社 1989 年版。
- ③夏泰生、李震主编:《中国投资简史》,中国财政经济出版社 1993 年版,第 395—407 页。
- ④李荣融:“中国的投融资体制改革简况”,1998 年中国中西部地区对外经济技术合作洽谈会政策报告会上的讲话。
- ⑤陈锦华主编:《第八个五年计划期中国经济和社会发展报告》,中国物价出版社 1996 版。
- ⑥“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”,《人民日报》(海外版)1993 年 11 月 17 日。
- ⑦“中华人民共和国国民经济和社会发展‘九五’和 2010 年远景目标纲要”,《解放日报》1996 年 3 月 20 日。
- ⑧前文青、应望江:“完善我国的投资管理体制的思考”,《财经研究》1988 年第 1 期。
- ⑨应望江:“投资管理体制”,《投资经济学》,复旦大学出版社 1992 年版。
- ⑩周云峰:“投资体制改革:回顾、反思与前瞻”,《南京经济学院学报》1998 年第 4 期。

(作者系上海财经大学金融学院副教授、技术经济与管理学博士生;邮编:200433)