

# 启动民间投资问题的分析和思考

张亦春 许文彬

(厦门大学 福建厦门 361005)

**内容提要:**本文深入探讨了启动民间投资对经济增长的意义、民间投资启动困难的原因,在此基础上提出相应的政策建议;最后针对福建省的特点,提出一些启动本省民间投资的地方性政策思考。

**关键词:**经济增长 民间投资

我国自1998年以来实施的积极财政政策,对拉动投资需求进而拉动经济增长起到了积极作用,但就整体而言,投资增长仍主要靠财政资金投入,形成“政府投资单兵突进,民间投资启而不动”的局面。以下数据很能说明问题:1998年全年,在国有经济固定资产投资增长19.6%的情况下,个体投资仅增长6.1%,集体投资则下降了3.5%,非国有经济投资合计仅增长8%,比1997年减少了0.8个百分点,这说明采取了积极的财政货币政策以后,非国有投资增幅不升反降。因此,1999年后,启动民间投资已经成为决策层和理论界所广泛关注的一个重要课题。如何切实启动民间投资,实现投资的社会化和全民化,以减轻财政投资压力,推进经济继续高速增长,值得关注。

## 一、启动民间投资对经济增长的重要意义

一般说来,在国民经济增长的拉动因素中,出口、消费与投资被证实是行之有效的“三驾马车”。我国加入WTO虽然可能为出口的增长带来很好的机遇,但基于全球经济的不景气背景,在可预期的几年内也不大可能成为支持我国经济发展的主要驱动器。关于消费,自1999年以来,内需不足,居民消费倾向下降,买方市场开始形成,消费新热点难以形成就一直困扰着我国经济发展,时至今日,这一基本情形仍未有根本的改变,于是依靠消费促进经济增长,在目前仍不具有显示可行性。剩下的唯一选择只能是通过增加投资,形成乘数效应,增加就业,提高城镇居民的消费倾向,带动整体消费市场回暖,以促进整体经济的逐渐复苏。正是基于此点考虑,以扩大投资拉动经济增长为主要依据的思路,成为政府实施宏观调控的基本立足点,同时实施积极的财政政策和货币政策,以促进投资的增长。

就近两年政府的促进投资增长的政策效果看,应该说,积极的财政政策发挥了相当大的作用:在1000亿元国债形成的基础设施建设基金投入带动下,全社会投资规模有了较大幅度的增长,内需得到了一定的促进,带动了经济的增长。从目前来看,这一政策的效应仍在慢慢释放,还将继续拉动经济,就今年1—5月的宏观经济数据看,有论者认为我国经济的景气重现,已初露端倪。然而不容忽视的是,目前“政府投资单兵突进,民间投资启而不动”的局面,远未得到根本扭转。1999年,社会投资增长幅度自1993年以来第一次低于政府投资增长幅度,2000年这一趋势未变,一方面,是因为政府投资幅度因积极财政政策的贯彻而突然加大;另一方面,也说明了民间投资对政府积极宏观政策的回应还很不积极,财政投资在整个社会投资体系中仍占主要地位,民间投资还未

【收稿日期】2001-10-18

【作者简介】张亦春,我院客座教授,厦门大学财政金融系教授、博士生导师、厦门大学金融研究所所长;许文彬,厦门大学财政金融系金融学博士研究生。

(较大规模地)得到启动。这种状况对经济的持续增长是极为不利的。就财政投资看,其规模受到一定的限制,不可能成为持续促进经济增长的主要动力。其原因:1.我国财政收入占GDP的比重不大,基本上还属于“吃饭财政”,可用于经济建设投资的资金并不充足,目前“积极财政政策”主要的资金来源是发行国债;2.目前国债发行规模已达到相当大的程度,据最近数据,我国财务依存度(国债发行额占当年财政支出的比重)已超过国际上公认的20%的警戒线。这说明我国国债已经运行在债务危机的危险区域内,再行扩大国债发行规模在现实上可行性已经不高;3.政府背负起投资的主要重担,集责任与风险于一身,既不利于政府本身的稳健、安全运作,也与建立社会主义市场经济的努力相悖;4.政府直接投资的更重要的经济意义在于它的示范性,其主要作用在于传递一个信号,向社会公众传导政府的政策倾向和宏观意图,并由政府投资带头,号召民间资本跟进,用“四两拨千斤”的手段激活资本市场。单靠政府投资“单兵突进”,乘数扩张效应不能实现,其对经济增长的刺激,将会是相当有限的。

由此看来,民间投资的启动问题确实是关系到目前以及将来一段时期经济增长的关键。启动民间投资,是我国目前的当务之急。

## 二、民间投资启动难的原因分析

民间投资启动艰难有多方面原因,具体可分为以下几类:

### (一)体制性原因

目前我国民间资本的市场准入还存在诸多限制。尽管近年来,在国有经济有进有退思想的导向之下,国有经济已大规模收缩战线,但时至今日,国有投资和经营仍遍布各行各业,“涉及领域多达80多个,国家允许外资进入的领域也多达60多个,而允许民间资本进入的领域只有40多个”(据香港《信报》统计资料)。即使在那些允许民间资本进入的产业领域,有一部分又存在明显的不公平竞争,表现在国有部门长期垄断经营,已无利可图甚至发生亏损之后,才让民间资本进入;又有一部分则虽然原则上允许民间资本进入,但由于审批程序复杂,进入条件苛刻,进入门槛过高,使得民间资本可望而不可即。进入限制的规定,使许多民间资本被排除在许多朝阳产业之外,极大妨碍了民间资本的启动。不仅如此,在民间投资可以进入哪些领域、进入程度如何等问题,中央政府和地方政府乃至地方政府前后任还存在很多矛盾,政策规定不相一致的地方并不罕见;多年来各地屡屡发生的产权风波,有些产权很清晰的、法学专家和工商管理部门都认定的私人企业,甚至上一任政府都发文件承认的民营企业,但就凭后任的政府领导简单一句话,就把民间投资划成了国有资产。众所周知,投资者首先关心的是投资的安全性,然后才考虑合理的回报。在这种背景下,投资安全性无法得到有力保障,民间资本“按兵不动”就是可以理解的了。

### (二)市场性原因

就资金来源看,目前困扰民营企业的最大难题就是融资困难。长期以来,民间投资的资金来源50-60%靠自筹,国内贷款、引进外资分别只占15%,来自国家预算的投资还不到1%。民营企业以前得到的银行贷款就很少,而随着国有银行商业化和市场化改革的展开,“惜贷”(主要针对民营企业)现象日益严重,间接融资渠道可谓越来越窄。在直接融资方面,企业内部职工集资和社会集资曾是民营企业筹资的一条重要渠道,但经过近年来的金融整顿,许多原有的融资渠道被关闭了,而适合中小企业发展、为其提供专门服务的融资体系则还远未建立起来;能够发行股票并上市流通的民企固然少之又少,而创业板市场又是“只闻楼梯响,不见人下来”;海外上市、借壳上市、捆绑上市等“曲线救国”道路又需有强大的资金实力作为后盾。因此,一般中小民营企业遂深深陷入融资困境之中。此外,“现在投资没方向”是不少民企经营者的想法。在初步告别了短缺经济以后,不少民企生产的产品由于技术含量低,日益缺乏市场竞争力;一些希望扩大投资规模的私营企业普遍感到,很难找到新的投资领域。就国外经验看,风险资本市场是民间资本投向的一个主要领域,也是其增值扩张最为迅速的途径之一。据统计,美国目前风险资本市场规模超过400亿美

元,其中80%来自民间资本;而上海至今风险资本规模约10亿元人民币,全部是财政或国有资本。其客观原因是创业板市场还未问世,民间资本缺乏必要的进入条件和退出机制;主观原因则是民间资本所有者还未充分认识到风险投资的重要意义。

### (三)技术性原因

我国目前的民间资本还处于自发发展状态,有组织、成体系的资本市场还远未出现,许多技术性因素的缺乏也使民间资本的启动举步维艰。譬如基金形式单一,品种未能实现多样化,不能有效聚集广泛但分散的民间资金;创业板市场迟迟不能出台,不能为民间资本进入风险投资市场创造条件等等。

## 三、启动民间投资的政策建议

启动民间投资的具体政策思路如下:

### (一)进一步放宽民间资本的准入限制,彻底改变各级政府的“所有制歧视”观念

除国家确需控制的根本性行业外,其它领域逐步实现对民间资本开放;并且还规定民间资本的股比不受限制。根据“对内开放先于对外开放的原则”,凡是鼓励和允许外商投资进入的领域,都应向国内民间资本开放;凡是实行特殊优惠政策的领域,其优惠政策对进入该领域内的民间资本也应同样适用。针对进入程序繁杂、门槛过高问题,应适当降低创业者开业的初始条件,允许新设立小企业包括民营小企业注册资金分期注入;对基本符合企业设立条件,但还没有完全达到企业设立条件的经营组织,允许按企业预备期登记注册,实行企业预备期政策;大幅度简化企业申办手续,逐步由工商审批制向工商登记制过渡。

### (二)积极拓展融资渠道,通过各种市场性措施引导民间资本投向

在间接融资体系中,可引导商业银行创新业务,调整其贷款策略,丰富其贷款品种(目前主要有抵押贷款、担保贷款两类),从而使民营企业能得到更多的间接金融支持;抓紧时机建立创业板市场,为民营企业提供创业资本融通,从而使民营企业得到专门的直接金融支持。逐步引入和建立基础设施、公用事业国家经营和社会化经营并存的经营机制,打破国有垄断局面,鼓励民间资本在政府监管下投资、建设、经营。积极推行BOT(建设—经营—转让)、BLT(建设—租赁—转让)等形式,吸取民间资金和境外资金投资基础设施和公用事业。一些已经建成的项目可以通过TOT(转让—经营—转让)方式,将产权和经营权出售给民间投资者。

### (三)加快金融市场和金融体系的建设步伐,为民间资本的进入创造技术性条件

具体包括发展金融工具、鼓励金融创新、丰富投资品种、完善市场层次等方面。今年9月出台的开放式基金就是这方面的一个卓有成效的努力;创业板市场的设计和建立也应尽快进行;另外,针对民间资本所有者对金融市场平均认识水平存在的缺陷,加强市场中介机构的作用也是应着手进行的一项工作,应组织、完善各种中介机构,形成健全的中介体系,以便在投资决策、技术开发、资金融通、市场营销、企业管理、法律咨询等方面为民间投资者提供必要的帮助。

## 四、对我省进一步启动民间投资的思考

福建省是我国开放最早的省份之一,其民间投资的发展更是得风气之先。目前,非公有制经济对经济增长的贡献率超过60%,非公有制经济在全省经济总量中的比重达65%。去年全省工业增加值中,78.74%是非公有制经济创造的;社会消费品零售总额中,75.3%是非公有制经济实现的;全省在二、三产业就业的岗位中有73.4%是非公有制经济单位提供的。非公有制经济已成为福建国民经济的重要组成部分。截至去年底,福建省私营企业注册资本金近600亿元,其中注册资本金在100万元以上的有1.3万多家,1000万元以上的有738家。“福建非公有制经济在全省经济总量中已占2/3,成为全省乡镇企业的主体力量、工业经济的半壁江山、财政收入的重要来源、增加就业的主要渠道、出口创汇的一支生力军”,“20多年来,非公有制经济的发展,深刻地改变着福建社会经济的面貌,为增强福建综合实力做出了巨大贡献”(省委书记宋德福在“福建省非公有

制经济发展论坛”上的致辞)。

但最近的统计资料表明,福建的民间资本发展缺乏后劲,已处于严重的衰退局面。改革开放以来,非国有投资比例曾一直高于国有投资比例 15%,1994 年民间投资增长率高达 67.68%,但从 1998 年以来出现大幅度回落,1999 年降至 6.1%,2000 年再降为 2.1%,而这两年正是中央实施积极财政政策时期。主要受民间投资急剧萎缩的影响,进入 1999 年以来,用于衡量投资整体规模的固定资产投资也呈现急剧下降趋势:1998 年增长 16.7%,1999 年陡降为 6.8%,2000 年进一步降至 4.2%。这一状况对福建省的经济增长产生了重大的不良影响。

此外,我省民间投资近年来急剧萎缩的原因,主要还在于我省的民营企业主要是在改革开放之初开始发展起来的。它们成长于短缺经济的大环境之中,由于缺乏比较激烈的市场竞争,生产经营、质量管理都偏向于粗放型;受强烈的家族意识和观念影响,它们的企业结构基本上就是传统的家族式经营。一旦经济由短缺进入过剩,日益激烈的市场竞争使得由农民出身的民营企业无所适从。粗放型的经营使其无法开拓新的市场,而落后的家族式管理又在企业体制上严重制约了民营企业的发展。在这样的背景下,一度独领全国风骚的福建民企遂不可避免的中衰了。

要扭转这一趋势,恢复我省民间投资的蓬勃发展,除上述决策权在于中央政府的政策措施外,地方政府继续对其进行持续的“观念支持”和政策支持也是十分重要的。1999 年,以泉州市名流实业有限公司为第一大股东的泉州市名流路桥投资开发股份有限公司创建了国内第一座以民营经济为主、采用 BOT(建设—经营—移交)方式的特大型国家基础设施“刺桐大桥”;后来名流实业又先后建成了长达 8.5 公里的高等级接线公路。在这一过程中,地方各级政府对民营投资的支持是这一工程得以顺利实现的一大保证。据公司董事长兼总经理陈庆元介绍,“没有省市政府的支持,泉州刺桐大桥是建不起来的,前后办 60 个批文、盖 60 个大印,仅用了 8 个月时间(知情者说,盖 60 个大印按常规要两年以上)。”但由于地方政府支持的不够彻底,按交通部 1996 年第 9 号文的优先原则,名流路桥公司应获得的公路沿线规定区域内的饮食、加油、车辆维护、商店、广告等服务设施的经营权至今尚未获得批准;原来政府许诺的刺桐大桥与相距 300 米远的高速公路桥对接,事后也没有了消息。地方政府支持的不彻底性使这一中国首例民营资本领导的 BOT 基础设施建设面临着极大的不确定性和风险。如罗云毅在“进一步促进民营企业投资基础设施建设”研讨会上所说的,“一旦政府许诺有所变卦,那么,‘投资’的民营企业就要‘投海’了”。可见,地方政府的持续性政策支持对增强民企信心、启动民间投资发挥的作用是巨大而必不可少的,另外,针对我省特点,积极引导民营企业顺应经济发展变迁需要实现经营机制转换和组织结构优化,同样是启动民间投资的一个重要举措。在这方面,笔者认为可充分利用我省著名侨乡的区位优势,积极促进侨资与民资的合作,形成引进外资与启动民间投资相互促进相互推动的良好态势。这不仅有利于扩大整体投资规模,促进经济的增长,而且在民资与外资的合作过程中,我们还处于发育初期的民营企业也能充分从外资方那里得到经营机制改善和组织结构优化的方向性和操作性启发,摆脱粗放式、家族式的传统管理结构,实现企业形式的现代化转变,增强其今后进一步发展的后劲,从而提高经济机体的质量,实现经济增长的可持续性。

可喜的是,启动民间投资的重要性和紧迫性已日渐为人们所认识,一系列旨在支持民间投资的政策措施也已相继出台。譬如,去年年底成立的“福建省晋江市中小企业贷款担保公司”就为民营中小企业获得间接金融支持渠道的开拓作出了有益的探索;又如,今年 5 月福建省政府在“福建省非公有制经济发展论坛”上宣布的,“将在投资、融资、市场准入等方面放宽政策限制,减少审批程序,简化审批手续,为非公有制经济发展开辟‘绿色通道’”的政策规划。作为福建省经济主要支柱之一的民间投资也必将重新呈现出蓬勃发展的势头,为福建省经济的重新启动作出自己应有的贡献。

(责任编辑:陈家兴 校对:陈家兴 周海林)