

# 我国固定资产投资管理新体制基本框架的构想

何孝星

## 一、投资管理新体制的基本要素

投资管理体制是经济管理体制的核心组成部分之一,设计投资管理新体制的原则应和建立新的经济体制的原则保持一致。因此,我们在设计投资管理体制时,不仅要认真总结我国投资管理的实践,吸取历史的经验教训,而且要把社会主义市场经济理论作为逻辑起点,在新体制的设计过程中体现出发展市场经济的要求,使投资管理体制与社会主义市场经济体制保持内在的统一性。

1.管理主体。适应社会主义市场经济体制要求的投资管理主体应该是国家综合计划部门。在这里,排除地方政府、财政、银行、投资主体作为投资管理主体。国家综合计划部门完全了解全国的生产力布局 and 经济发展目标,能够不受干扰地行使权力。

2.管理对象。投资管理的对象是各个投资责任主体,而排除勘察设计、施工、物资等为投资服务的部门或企业。同时,投资主体按照现代企业制度的要求组建,产权关系清晰,权利责任明确,具有调节所有者、法人代表、经营者和职工集体之间的制衡和约束机制,能自负盈亏、自担风险,可以依法清算破产。

3.管理任务。投资管理主体的任务就是运用一定的手段对投资主体的行为进行鼓励、限制、引导,以保持全社会适度的投资总量和合理的投资结构,从而使投资与储蓄、消费之间保持正常的比例关系,促进国民经济稳定发展。

4.管理手段。投资管理主体主要是运用经济参数、法规等手段调节投资主体,同时在条件许可或特殊情况下辅以必要的行政手段。经济参数主要包括财政贴补率、利率、汇率、贴现率、税率、价格等。

## 二、投资管理新体制的基本框架

(一)计划。这种投资的计划性不是以指令性计划的形式出现的,而是通过协调经济发展的各个

方面的关系来影响投资主体的活动来实现的。为了克服投资的盲目性,让投资主体了解国家在一定时期的宏观经济发展目标,国家制定、发布中长期投资计划是十分必要的。

制定中长期投资计划一定要有科学的依据,必须研究计划期内的国际、国内政治经济形势,以同期的社会经会发展计划确定的目标(如国民收入增长速度、社会劳动就业)为依据,充分考虑基期的投资状况、投资分布等诸多因素。不仅要制定投资的总量计划,而且要制定投资的结构计划(如产业结构计划、地区分布计划、资金来源计划)。在制定计划时要注意留下余地,给计划以可以调整的弹性。投资计划原则上中央发布,地方、部门只能是根据中央发布的投资计划而制定的具体项目计划,这种计划属于中观和微观的经济管理的范畴。

(二)决策。决策是投资主体根据市场信号和国家投资计划的指示,具体确定项目投资数额、投资产品方向、投资资金筹措等的自主性活动。对于竞争性的盈利性项目,原则上国家不参与投资,由公司化的投资主体负责决策;对于非竞争性的非盈利性项目,原则上要由国家、地方投资,但投资的具体决策应由国家、地方各级政府授权的法人经济组织承担。决策要体现谁投资谁决策谁承担责任的原则。决策要民主化,在投资主体内部要实行民主管理,实行董事会领导下的项目经理负责制,由投资者按出资比例投票。

(三)调控。调控是投资管理主体运用一定手段管理投资的活动,即调节投资主体行为的宏观管理活动。调控的目的是促进或抑制投资的总量增长,影响全社会的投资方向调整,从而实现投资计划确定的目标。在市场经济条件下,投资调控不仅要在经济过热时采取措施,抑制投资规模的扩张,而且要在经济过冷时采取措施刺激投资增长,实行双向调控。调控手段主要是经济手段或叫经济参数。其包括:①财税方面的财政投资贴补率和固定

资产投资税负(或减免政策),它可以鼓励投资向投资利润率偏低的地区、部门流动,还可以起到抑制或刺激投资的目的。②金融方面的利率、贴现率、汇率、股市行情等,这些参数不仅对间接投资的影响大,而且在市场经济运行机制成熟以后使直接投资十分敏感,在一定意义上对投资的增长产生决定性的影响。③国际市场行情。市场经济是参与国际生产分工和交换的开放型经济。这就决定一部分投资项目是外向型的,国际市场行情决定这些项目的命运。所以,管理投资的综合计划部门要及时公布上述经济参数,在行使调控职能的人员构成中应有财税、金融、外贸等方面的权威人士参加。

(四)监督。监督是投资管理主体对投资主体在执行国家有关投资方面的制度、法规等情况进行合法合规性检查和处理的活。投资监督主要是运用行政、法律手段,并辅以经济手段。监督的内容相对要少,一般只局限于国家发布的有关投资方面的法令和一些带强制性的制度规定。

(五)组织。为了较好地履行投资宏观管理的职能,国家综合计划部门应科学地设置内部的组织机构。作者认为,至少应设置这样几个组织或机构:一是投资管理委员会。由计划、财政、税务、金融、外贸和部分行业管理部门的行政首长组成。其任务是拟定国家中长期投资计划和研究制定固定资产投资年度调控措施。并定期举行会议,研究投资方面的问题。二是计划局。该机构专司固定资产投资计划草案的拟定和对已批准的计划方案在执行中发现误差进行修正等工作职责。三是统计调查局。主要职责是统计全国固定资产投资方方面面的数据,调查固定资产投资运行中出现的新情况、新问题、包括国外投资方面的情况、动向,并对统计调查得来的信息进行加工处理,反馈给投资管理委员会和计划局。四是监督局。检查国家投资法规的贯彻落实情况,督促投资主体按法规行事,并对违规者采取制裁措施。

(六)制度。制度法规是使投资管理主体履行其职能和管理活动有序进行的准则和保证。在投资管理制度法规的设计方面,一是要设计约束投资主体的制度法规,二是设计规范投资管理活动的制度法规。

在设计针对投资主体的制度法规时,要明确划定不同投资主体的投资范围例如军火项目就要禁止一般投资主体参与投资,外商不得参与我国独有的国际尖端项目和属于国家秘密技术的项目。还应该

规定利用银行贷款、外资的项目应具备的自有资金比重,禁止引进国外六、七十年代的淘汰设备。还应根据不同项目对环境的污染程度而分别规定其布点的原则以及提出“三同时”的要求等。

在设计规范投资管理活动的制度法规时,要分别各层次、各机构的职责任务来制定,保证投资管理活动有序、高效运行。在投资计划的审批、投资项目的备案、投资信息的调查、统计、反馈、投资的监督等方面都应建立必要的制度、法规。

### 三、投资管理体制运行的环境分析

#### (一)加快建立现代企业制度的进程

建立新的投资管理体制,一个重要的条件是企业能够自主经营、自负盈亏、拥有法人财产权。而这一点,正是经济体制改革的核心,即组建以公司法人制度为主要形式的新型企业制度。现代企业制度不建立,投资宏观间接调控就没有着力点,新体制事实上就无法存在,投资活动就不可能体现高效率的要求,投资决策与投资责任就难以统一起来。建立现代企业制度,就需要通过国有资产股本化、联合经营、跨所有制、跨地区、跨行业参股,组建企业集团,使企业真正成为无主管部门的企业。这样,就可以解决投资的地方封锁和投资结构地区雷同等问题。

#### (二)迅速转变政府管理职能。

各级地方政府直接参与微观经济活动,是当前各项改革进一步深化的最大阻力。由于地方投资往往只注重本地的资源,凭经验决策,投资主体无风险约束,投资的效益自然比较差,有时从微观看有效益从宏观看是负效益。转变各级政府的管理职能,最主要的是要解决好二个问题。一是各级地方政府的工作目标。上一级政府对下一级政府工作的评价,不应以产值增长水平作为主要的考核指标。二是社会保障机制。地方政府扩大投资的另一个动因是为了增加就业岗位,控制失业率,以求社会稳定。解决这个问题不能采取扩大低效益投资的下策,而应该靠提高经济效益,建立劳动者失业保险等社会保障机制来解决。

#### (三)理顺价格体系

市场经济条件下社会资源配置的一条基本要求是按价值法则办事。价值是价格形成的基础,价格以价值为基础时才能发挥出价格参数对投资活动的调节作用,如果价格形成严重背离价值,造成人为的扭曲,就不可能反映出商品的真实价值,就会对

(下转第12页)

作为首要任务，以求在下一世纪到来时能在世界上占有自己的位置”。“面向21世纪世界经济的发展，要大力发展两岸经济交流和合作，以利于两岸经济共同繁荣，造福整个中华民族”。紧接着，李鹏总理又亲临福建考察，要求并鼓励福建省按照江泽民总书记重要讲话发表后的新形势，抓住这一机遇，进一步扩大两岸贸易往来，推动投资合作；要以加快建设海峡两岸闽东南经济繁荣带为“龙头”，带动全省经济继续更好地向前发展。

党中央、国务院对发展闽台经济合作，对加快海峡两岸福建经济发展的关心、鼓励和支持，给福建经济发展又带来了大好的机遇。我们要在省委、省政府的领导下，以高度的历史责任感和紧迫感，紧紧抓住这个大好的机遇，为开创闽台经济合作和交流的新局面，为增创福建经济发展的新优势而努力奋斗。首先，我们要联系当前世界经济形势，联系港澳即将回归祖国后华南经济圈更会繁荣活跃的新局面，联系福建在推动两岸关系发展中的独特优势和历史责任，认真学习领会江泽民总书记和李鹏总理重要讲话的精神，进一步解放思想、实事求是，从思想上和行动上切实地把握好机遇。第二，我们在研究、规划福建迈向21世纪的经济社会发展战略中，应充分考虑进一步发挥闽台两地经济合作和交流这个极为重要的优势，立足当前，着眼未来，统筹规划，合理布局。第三，要研究进一步改善台湾同胞、公司来闽投资合作的环境，继续本着相互促进、互利互惠和同等优先、适当照顾的原则，采取一些必要的特殊政策、灵活措施，让更多的台商放心、乐意来闽投资合作。第四，要进一步扩大两岸的贸易往来，不仅要发挥好福建在祖国大陆同台湾地区之间贸易交往的口岸中转作用，而且要建立更多的闽台两地联合举办对外出口商品的加工基地，以适应两岸对外贸易不断扩大的需求。第五，要多方促进闽台率先直接“三通”，做好迎接直接“三通”的准备工作，包括厦门与金门争取早日实现“两门对开”的直接通航。第六，要有组织的广泛地开展闽台两地科技、学术、文化、体育等多方面、多渠道的双向交流，增进相互了解和互信，共同为两岸经济、文化的繁荣而交流合作。

当然，合作和交流是需要双方共同努力的。但我们坚信，过去已经有了良好开端的闽台经济合作和交流，通过两地继续共同努力，今后必将进一步扩大和加深。

（本文作者：福建省经济研究中心副主任）

---

（上接第14页）

投资产生逆向调节。当前价格体系中突出的问题是基础工业上游产品的价格过低，难以维持简单再生产，而以基础工业产品为原料的制造业的产品价格却很高，价格体系中的这种不合理现象普遍存在于铁路、石油、煤炭、电力等行业。因此，价格体系必须改革，只要社会有承受能力，就逐步放开能源、交通、原材料等基础产品的价格，使各类商品之间形成合理比价关系。这样，就可以反映出各个产业（行业）部门产品的供求状况和投资前景，引导投资方向。

#### （四）推进投资形式演变

新的投资管理体制的一个重要特征是，管理法由传统的直接管理向宏观间接调控转变。实现这一转变，客观上要求宏观管理能够依靠操纵公开市场业务来调节投资。这里有一个条件，就是以银行为中介的间接融资要逐步缩小，以债券、股票形式的直接融资要逐步扩大。创造这样的条件，就需要大力发展股份制经济，开发拓展证券的一级和二级市场。同时限制银行之间不合理的存款竞争。

〔作者单位：厦门大学财金系〕