

扩大居民消费水平，除了通过财政增加居民的收入水平、通过信贷消费提高居民的支付能力外，更重要的是要深化改革。一要转换与居民生活密切相关领域的改革思路，提高居民的消费信心。改革的思路要由转移改革成本转变为理顺机制，扩大社会总福利。长期以来我国实行的是低工资政策，居民的住房、医疗、教育等费用都由国家在工资中扣除后统一使用。因此在形式上居民可以免费享受这些福利，但实际上都是预先支付过的。可见住房、医疗、养老、教育等的改革成本没有理由由居民负担大头，在实际操作中会打击居民的消费信心、积累对改革的抵触情绪，影响社会的健康发展，难于取得积极的效果。因此，在改革中国家要先提高居民的收入水平，在工资中采取明补明收、先予后取的政策。二要创造消费领域。居民消费不足，既有总量问题，也有结构问题。从结构问题看，主要是一、二产业生产的实物商品供过于求，而第三产业类的教育、邮电、医疗、文化、体育、金融等服务领域的需求则供不应求，排队现象严重，物价持续上涨。第三产业发展滞后主要是这些部门过多考虑局部利益，实行垄断经营，这对国家和居民则是百害而无一利。发展第三产业的关键是制度创新，允许民营企业或引进民间投资，加快发展。

4. 调整汇率，扩大出口。从我国目前的供需关系看，无论扩大内需的力度多大，也解决不了国内产品结构性严重过剩的问题，因此，在相当长的时间里，扩大出口仍然至关重要。扩大出口有两种方法，一种是财政补贴，另一种是本币贬值。我国采取了第一种方法，应该说，这对出口止跌回升起到了积极的作用。但是，与泰国、韩国等由于本币贬值而增加的出口相比，还有较多的不足之处，一是操作成本较高，国家的财政负担加重，宏观调控的能力受到削弱。而且

## 启动民间投资的几点建议



○ 刘键

为了扩大内需，促进经济增长，我国自1998年以来采取了积极的财政政策，其主要措施就是通过增发国债，加大政府对于基础设施和企业技术改造的投资力度，以促进国民经济的增长和发展。实践证明，这一措施对扭转国家经济下滑、促进经济回升发挥了重要作用。但值得注意的是，迄今为止，积极的财政政策所启动的主要是地方政府投资及相关的银行贷款，对于民间投资，即非国有部门投资的拉动不太明显。而启动民间投资

还要花费大量的人力、财力去对付企业的骗税问题。二是信号失真，出口退税率由国家决定，使企业的出口成本不能反映国际市场的实际供求情况，企业难以根据市场需求情况对生产进行调整。因此，汇率作为一种政策工

以促进国民经济增长，不仅是积极财政政策的主要目标，而且也是确保积极财政政策成功实施的关键。因此，尽快制定有效措施，促进民间投资启动，应该是2000年我国继续实施和完善积极财政政策的一项重要工作。

### 一、民间投资启动困难的主要原因

有关数据表明，受国家改革开放宏观政策的影响，90年代初期，我国国有部门和非国有部门的投资均有较快

具，可以也应该根据经济发展的实际需要进行适当调整。目前东南亚金融危机已基本结束，世界经济发展势头良好，因此人民币汇率调整的时机已经基本成熟。

(作者单位：国家统计局综合司)

的增长,但从90年代中期开始,我国民间投资年增长幅度呈现出明显的下降态势。1994-1998年,民营经济中集体经济投资增长速度分别为19.1%、19.2%、11.3%、5.5%和-3.5%;私人投资增长速度分别为33.5%、29.9%、25.4%、6.8%和6.1%。其增幅下降速度快于国有部门投资。与此同时,到1998年底,我国城乡居民储蓄存款余额达53407亿元,相当于1998年全社会固定资产投资总额的1.88倍、全社会资本形成总额的1.78倍。沪深两地股市可流通部分的总市值已近7000亿元,停留在股市的资金总额不少于15000亿元,其中近80%以上是民间投资。民间投资的增长之所以如此乏力,究其原因主要有以下几点:

1、民间投资者投资的内在意愿不足、对未来投资效益的不确定性预期较强。80年代以来,国家采取了一系列改革开放政策,使我国社会生产力得以极大的解决,产业空白点较多,国民经济各产业部门的投资活动非常活跃。随着我国社会主义市场经济体制的建立,初步形成了投资主体多元化、投资渠道多样性的投融资体制。在许多投资规模较小、投资回收期较短、投资效益较好的基础上,民间投资者产生了强烈的投资动力和意愿,同时也取得了较丰厚的利润。但是,所有投资者,却很少去考虑投资方向问题。

进入90年代中后期,随着国民经济建设的飞速发展,国民经济各领域的投资空白点逐渐减少,产业结构不合理、重复建设等矛盾日益突出,产业升级迫在眉睫。国家一些大型基础设施项目、技术改造项目由于投资额较大,民间投资既不易集中又受到一些限制,而一些投资额较小、容易形成重复建设的工业项目、加工项目由于其产品市场已经饱和,民间投资者对未来项目效益预期心理增强,很难做出投资项目的选择。特别是1997年

发生在东南亚的金融危机,给世界经济尤其是东南亚经济乃至我国的经济增长带来不利影响。对于民间投资者来讲,由于无法适应经济形势的这种变化,只好持币观望。

2、政策法规不配套,没有鼓励和促进民间投资的外部环境。在民间投资者投资方向不好确定的同时,其所依赖的外部投资环境又不尽如人意。这是由于改革开放前,非国有投资没有投资主体的合法地位。国家对全社会固定资产投资实行严格的计划审批制,总投资规模中对集体和私人投资的资金来源严格控制。对采取民营、合资等方式筹建的项目,有关政府部门和单位在建设过程中一般不予支持 and 配合。改革开放以来,尽管国家采取了一系列政策,鼓励引进外资和国内非国有经济投资,但现行的投资体制和计划管理模式并没有从根本上改变民间投资环境。鼓励民间投资完整的配套政策没有制定或落实,只是从某些方面有所改善。政府往往强调管理控制较多,但从宏观政策、法律等方面提供的有效服务较少。

3、适应民间投资需要和发展的投融资体制滞后。客观地讲,能够确保我国民间投资健康发展的投融资体制的滞后是目前民间投资没有启动的重要原因。长期以来,我国实行计划经济体制,传统体制下投资活动的主体只有政府和一些国有部门,投资领域政府包办一切的作法不但加重了各级政府的财政负担,而且许多政府投资无力顾及的领域,造成了非政府投资主体的严重缺位。其投资主体的地位无法确立,其投资功能和效益无法发挥。对于民间投资者来讲,即使有雄厚的资金、良好的投资意向,但参与国家大中型建设项目的投资几乎成为“天方夜谭”。虽然随着社会主义市场经济体制的建立,我国经济体制、财税体制、金融体制等进行了重大的改革,投资主体多元化、资金来源多样性的投资格局正在形成,但完善的、系统

的、能够适应社会主义市场经济体制的投融资体制至今没有建立。尽管国务院不止五个综合部门在参与研究和制定投融资体制,然而时至今日,投融资体制的建立仍还是“千呼万唤不出来”的“老大难”问题。随着国家对民间投资在市场经济条件下重要性认识的提高,在未来的投融资体制中,非国有投资必定会成为社会主义市场经济下投融资活动的重要组成部分。没有完善的投融资体制,就没有民间投资的合法地位,非国有投资终究处于活动领域狭小、倍受限制的境地。因此,投融资体制的滞后,影响了民间投资的发展。

## 二、对启动民间投资的政策建议

20多年的改革开放特别是党的十五届四中全会确立了以公有制为主体,多种所有制经济共同发展的指导方针,提出了促进各种所有制经济公平竞争和共同发展的发展战略。国家在确定部分国有经济需要控制的行业和领域的同时,今后将更多的行业向全社会投资者开放,并着眼于国有资本通过股份制改造吸引和组织更多的社会资本,以探索公有制的有效实现形式。对资本的承认、资本的运营、按资分配等都鼓励和鼓励吸引民间投资将发挥作用。国有资本逐步退出竞争性行业,对国有经济进行战略性重组,培育多元化投资主体都已成为国家经济发展的政策目标。因此,笔者认为,启动民间投资目前应围绕投融资体制改革和相关配套政策从以下几点入手:

1、改革和完善现行投融资体制,确立民间投资的合法地位。在社会主义市场经济体制下,要适应投资主体多元化、投资来源多样性的实际需要,建立全社会统一的、完整的、指导全社会各投资主体和规范多种资金来源的投融资体制确实不易。因此,目前着手研究制定能够适应全社会不同投资主体和多元化投资来源的分层次投融

资体制是可行的、必要的。国家有关部门在认真研究和制定社会性投资或民间投资的投融资体制时，要从投资主体的确认、投资行为的约束、资金来源的认可、投资风险的承担、投资收益的所得和保护等方面进行规范。在税收、土地使用、企业开办、进出口等方面，取消一切不利于民间投资发展的限制性和歧视性规定。在股票上市方面，民营企业要享有与国有企业同等的机会。努力建立系统的、完善的、能够促进民间投资健康发展的投融资体制，以真正确立民间投资在社会主义市场经济条件下合法的和不可替代的地位。

2、通过法规形式进一步明确各行业投资的“国民待遇”准入原则，为民间投资提供法律和服务保障。过去民营部门投资由于受传统所有制概念的影响，在某些行业受到了限制，今后要明确除影响国家安全和重大公众利益的行业外，其他行业对国内所有投资者开放，将进入门槛设定在广义的技术能力方面（能耗、环境保护、公共安全、生态平衡）而不是所有制方面。政府要在产业政策上对私人投资进行引导，在更多的领域为民间投资扩大空间。

改善民间投资的社会环境，要通过法律法规保护民间投资者的合法权益，通过依法管理来引导民间投资健康发展，防止对民营企业的乱摊派行为。同时要为民间投资做好各项工作，包括产业政策引导、投资方向的选定、法律政策的咨询等。

3、把启动民间投资与实施国有经济战略重组相结合。随着国民经济发展和产业结构调整，利用民间投资，实施国有经济战略重组具有重要的意义。首先，将目前大量服务业中的国有经济成分全面向私人资本转让，并加大民间投资力度。其次，将众多具有政府补贴性质的事业领域如教育、文化、体育、卫生、医疗等行业逐步向私人投资开放，通过私人兴办此

类管理公司，实现这些领域的产业化；再次，通过民间投资发展高科技产业，培植民营科技企业，逐步从政府补贴支撑高新技术产业过渡到利用民间投资发展高科技产业上来；最后，在一些城市基础设施和农业领域中鼓励和允许民间资本以现代公司的形式进行投资。

4、从财政和税收政策上，为民间投资的发展创造条件。扩大财政支出、加大财政贴息力度是我国近年积极财政政策的重要内容。对于私人投资项目加大政府财政贴息的支持力度，无疑对启动民间投资具有重要的作用。如果中央财政每年拿出500亿元专项用于国家鼓励民间投资项目，如高新技术产业投资项目、农业产业化项目、大型服务业项目等银行贷款财政贴息，就可为1.6万亿元信贷资金提供贴息。按项目筹资金比例40%计算，可吸收1.1万亿元的民间资本，即500亿元中央财政投资可拉动2.7万亿元的投资需求。

税收政策同样对民间投资起到鼓励和促进作用。目前对于民间投资项目可以采取所得税抵扣和优惠政策。对于民间投资项目的固定资本投资实行所得税抵扣，抵扣时限可定为2000年至2001年；对于民营的高新技术产业项目、基础产业项目，在其投产后的一个时期内，可采取所得税优惠政策等。

5、开放资本市场，扩大直接融资，为民间投资融资创造条件。目前我国企业通过银行间接融资的比重高达80%，这种状况不利于民间投资的发展。应将民间直接融资的范围扩大到铁路、公路、能源、通讯、电网等市场运营项目。同时，为发展私营经济设立私营企业贷款担保基金，并成立中小企业贷款担保机构，专门为私人投资提供担保。国家要鼓励与民间投资相适应的非国有金融机构的发展，为民间投融资创造条件。

（作者单位：财政部基建司）

# 加入 WTO 对我国 财政的 影响

○ 易建华 张志宏 刘豫龙