



改革投资主体 建立投资市场机制

◎ 胡华庭

本建设投资全部由财政拨款改为银行贷款(简称“拨改贷”),实行有偿使用,1985年全面展开。“拨改贷”打破了资金使用上的“供给制”,同时,基本建设领域推行了投资包干、招标承包、建筑业百元产值工资含量包干;将建设项目可行性研究列入基本建设程序;银行贷款项目开展项目评估等。这些改革措施的出台,开始了投资体制改革的新时期,初步建立了经济责任制和建设项目管理科学化、民主化体制。这一时期,随着经济体制改革的不断深化,扩大了地方、部门 and 企业的财权,出现了中央、部门、地方和企业多元投资主体,形成了国家预算内资金、企业自筹资金、利用外资和银行贷款等多种资金渠道。面对投资主体多元化、投资渠道多元化的格局,国家没有建立起相应的宏观调控体系,导致了投资规模膨胀,投资结构不合理,加剧了能源、交通、原材料和基础设施的紧张局面。

1988年至今为第四阶段。1988年7月国务院批转了《关于投资管理体制近期改革方案》,这一改革方案核心内容有两点:一是建立基本建设基金制。基本建设基金交由中国人民建设银行管理,以确保国家重点建设项目有稳定的资金来源。二是成立六个国家专业投资公司,归国家计委领导,从事基本建设基金中经营性基金的经营和管理,但是,这一改革方案实施之后,基本建设基金并没有全力保证国家能源、交通等重点建设,而投资公司政企不分,与行业主管部门、建设单位和建设银行关系不顺,工作难以开展,后来国家撤消六大投资公司,成立国家开发银行。

总之,建国至今,尤其是改革开放以来,我国投资体制改革取得了重大进展。投资主体由高度集权体制下的国家单一投资主体向市场经济体制下的多元投资主体演变;投资来源由过去的单一财政拨款渠道转变为财政、银行、地方政府、部门、企业和个人多源资金渠道;投资方式由过去的财政直接投资形式转变为银行贷款、发行债券与股票、企业内部积累等多样化的局面。简言之,我国已形成了投资主体多元化、投资来源多源化、投

展越来越突出。

建国至今,我国的投资体制改革与发展大致经历了四个阶段。
建国初期到60年代三年调整时期为第一阶段,实行的是中央高度集中的投资体制,与当时高度集中的计划经济体制相适应,是产品经济模式的产物。全国一本投资计划,一个资金渠道,中央和地方执行国家统一制定的指令性计划,所有投资的建设资金统一由国家财政拨款给,无偿使用,实报实销。国家成了唯一的投资主体。对于处于工业化初期的中国,这种体制集中人力、物力、财力,确保了国家重点建设工程,为大规模工业化建设奠定了物质技术基础,在我国经济建设过程中发挥了重要的作用。但是,高度集中的投资体制,中央统得过多、管得过死,不利于调动地方、部门和企业的积极性。这些问题随着经济的发

展越来越突出。
“二五”计划前三年和“文革”时期为第二阶段,实行中央和地方分级管理,即部分投资管理权限由中央下放给行业主管部门和各省、自治区、直辖市。这样改革固然有利于调动各部门、地方和企业的积极性,但是中央下放投资管理权限后,放松了对部门和地方建设项目的统筹规划,弱化了宏观调控的功能,又缺乏国家产业政策的指导,出现了盲目建设、重复建设,导致了投资规模膨胀,投资结构不合理,投资效益低下,其间出现了三次投资规模膨胀,对经济发展产生了消极影响。

党的十一届三中全会到1988年为第三阶段。这一时期,我国的投资管理体制进行了卓有成效的改革,其主要内容为1979年8月试行的国家预算内基

资方式多样化的格局。

面对投资领域的“三化”格局,我们应当把投资主体多元化当作“三化”中的主导方面,把投资主体如何适应发展社会主义市场经济的客观需要作为重要课题来研究。目前我国,以公有制为主体、多种经济成分并存的格局已经形成,体现在投资主体上,则表现为各类投资主体的投资比例和经济实力的对比格局的演化。由此不难看出,进一步深化投资体制改革所面临的难题主要来自两个方面:

第一,如何建立和完善投资主体自身的利益风险制约机制。利益,是投资者产生投资行为的内在动力;风险,是投资者自我约束的外在压力。投资规模膨胀、投资结构失衡、投资效益不高,是投资体制改革始终面临的老大难问题,保持有序的投资运行机制是解决这些问题的关键。要保持有序的投资运行机制,投资主体的投资行为必须是规范的,而规范的投资行为来自投资主体利益扩张的内在动力与相应的风险机制的统一。只有投资主体既有为获取自身经济利益的投资动机,又承担由于投资失误造成的风险和损失,这样的投资主体才具备在市场经济条件下参与市场竞争的资格。而现在的情况是,各类投资主体,特别是地方政府、国有企业为了发展地方经济和增加本地区、本单位的利益,扩张投资的动力机制很强烈,它们既具有扩张投资的内在冲动力,又拥有较大的投资权,所缺乏的就是风险约束机制,可以享受盈利却不能负担亏损。所以,投资规模过大、投资结构失衡、投资效益低下情形就难以避免。结果是,投资体制改革以后出现的投资主体多元化,只完成了由高度集中的行政性一元化向行政性多元化的转变,未能实现向经营性多元化的转变。

第二,如何重新构造投资宏观调控机制。从我国40多年经济建设的实践来看,当经济高速发展时,投资规模膨胀,在建项目盲目增加,结构性矛盾严重恶化时,国家不得不进行强有力宏观调控。在进行宏观调控时,虽然可以同时运用经济的、法律和行政的手段,但

是,在现有条件下,只有行政手段最有效,于是在每次重大的宏观调控中,又不得不以行政手段为主。随着行政手段的见效,市场疲软、库存积压、“三角债”等宏观紧缩的负效应又立刻显露出来,导致经济的大滑坡。所以,在当前深化投资体制改革的过程中,如何建立起一套反映灵敏、运用自如的宏观调控机制,并且逐步由行政手段为主转变为以经济手段为主,由直接调控为主转变为以间接调控为主,这是我国投资体制改革所面临的又一难题。

党的十四大明确提出,我国投资体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。投资体制作为经济体制的一个重要组成部分,改革的最终目标当然也是建立适应社会主义市场经济的投资体制。实现这一目标,关键是要逐步造就适应市场经济条件的投资主体。只有造就出既追求效益又能承担风险的真正自主、自立、自强的投资主体,才能保证投资体制改革的成功。因为投资本身是由投资主体发动、控制和调节的一种经济活动,投资主体的投资动机、决策水平、资本实力、自我调控能力等,都直接影响投资的成功率和投资的规范性。同时,投资主体的规范性活动,本身就是一种自控能力的表现,它为投资的宏观调控奠定了基础。所以,投资体制改革的关键是造就新兴投资主体。

企业成为真实的投资主体是发展社会主义市场经济最基本的要求之一。企业是现代生产力的直接承担者,是最基本、最活跃的市场主体,只有企业成为合格的市场主体,才能对市场信号作出正确的反应,形成市场经济的微观基础,这样的主体具备利益风险制约机制,能够成为合格的投资主体,也就能使投资运行机制按照市场经济法则运行。从所有制结构上看,我国的投资主体主要是国有企业投资主体、城镇集体企业投资主体和城乡个人投资主体。从适应发展社会主义市场经济的需要看,这些投资主体都需要增强利益风险制约机制,都需要在规范自身行为的同时,提高参与市场竞争的能力。我国是以公有制为主体

的市场经济中处于主导地位,所以我国投资体制改革的关键是把国有企业投资主体改革为真正具有利益风险制约机制的独立法人。

从理论与实践看,国有企业进行股份制改造,是造就适应市场经济投资主体的必然选择。股份制度的基本特征是资本的社会化和风险的社会化。资本的社会化,就是股份制把分散的私人资本通过股份的形式聚集起来,形成扩大再生产必需的资本投入,从而使投资规模的扩大有了资本实力;风险的社会化,是因为投资者众多,而且只承担有限的责任,企业即使破产,风险也由所有股东共同承担,使投资者的风险减少,同样有利于资本的形成和集中。正是这一基本特征使股份制度已成为当今世界经济发展的一种有效的企业组织形式,它也应成为我国企业制度的改革方向。十多年来,我们一直实行的承包制及1993年试行的“国有民营”的改革,都属于“所有权与经营权分离”的模式,未能使企业真正成为自主经营、自负盈亏的经济主体。我国建立现代企业制度的关键,是尽快划清产权界限,明确所有者和经营者之间的责任、权力和利益,并使之相互对称,以解决责、权、利三者脱节的弊端。在国有企业的股份制改革试点中,作为企业的产权,究竟由谁来行使,这是一个既具体又复杂的问题,需要进一步探讨。但是有两点应是明确的,其一,造就新兴的国有企业投资主体的关键,是建立新的政企关系,实现政府职能的转换。政府要为企业创造参与市场公平竞争和自我发展的环境,而企业要向政府交纳税收和承担必要的义务。如果我国投资体制改革实现了企业制度成功转轨,实际上也就完成了政府职能的转换。其二,企业的投资、生产、经营是联为一体的,企业既然拥有自己的生产、经营权,当然也应拥有自主投资权。从这个意义上讲,国有企业成为真正的经营主体、市场主体和投资主体也是同一的,不可分割的。所以,国有企业股份制改造,就是造就新兴国有企业投资主体的改革。

(责任编辑 张晓红)