

# 深化投资体制改革

# 全面提高投资效益

——「八五」时期投产的81个国家重点项目基本建设投资效益调查

缪礼煊 江宣林

投资体制是社会主义市场经济体制的重要内容,深化投资体制改革是经济体制改革的客观要求,也是建立现代企业制度的客观要求。改革开放以来,我国投资体制从宏观管理到微观运行的各个方面实施了一系列的改革,在投资领域形成了以投资主体多元化、投资方式多样化、建设实施市场化、投资资金多渠道、项目决策分层次为特征的新格局。调动了各类投资主体的积极性,为我国经济的高速增长和市场的繁荣奠定了基础。但是,投资体制在国家宏观调控下对资源配置的基础性作用还没有充分发挥出来,甚至在某些方面有一些深层次的矛盾还相当突出。这些深层次矛盾所反映出来的问题,集中表现为投资总量膨胀、投资规模宏观调控困难、投资结构不合理、重复建设、盲目建设和投资效益低下。这些问题如果得不到尽快解决,将在很大程度上影响我国经济体制改革的进程和现代企业制度的建立,应引起我们的高度重视。

## 一、“八五”时期投产的81个国家重点项目基本建设资金来源情况和投资效益情况

(一)资金来源情况。“八五”期间投产的81个国家重点项目的投资总额为1442.7亿元,其中,非经营性基金(国家预算内拨款)72.63亿元,占5%;经营性基金(国家预算内有偿使用)84.37亿元,占6%;国家开发银行和建设银行贷款586.17亿元,占41%;利用外资307.69亿元,占21%;企业自筹124.84亿元,占9%;其它投资267亿元,占18%。

(二)投资效益情况。从对81个项目调查的情况来看,总体的投资效益(包括建设期和生产期)不太理想。主要表现在以下几个方面:

1.超概算面大,超概算幅度高。81个国家重点项目立项时批准概算总投资为917.58亿元,实际总投资为1442.7亿元,比批准概算总投资超出525.12亿元,超概算幅度为57.2%。81个项目中,实际总投资超过批准概算总投资的项目有75个,占93%;超概算幅度在

50%以上的项目有51个,占63%;超概算幅度在一倍以上的项目有27个,占33%;超概算幅度最大的达到了14.7倍之多。

2.工期延长项目多。81个已投产的项目中,按计划竣工的项目30个,占37%;提前竣工的项目5个,占6%;实际竣工日期超过计划竣工日期的项目46个,占57%。平均每个项目拖延工期16.7个月,工期延长时间最长的达5年之久。

3.达到设计生产能力的项目少。81个项目中,实际生产能力达到设计能力的43个,占53%(其中,超过设计能力的6个,占7%);未达到设计生产能力的38个,占47%。

4.亏损项目多。81个项目中除11个项目因为在1995年底竣工投产,其当前的生产效益并不能说明该项目整体的、长远的投资效益而没有进行统计外,70个项目中目前处于亏损局面的有28个,占40%。

5.资产负债率高。81个项目的平均资产负债率为75%。资产负债率达到80%以上的项目35个(其中,资产负债率超过了100%的项目有10个),占43%。

6.平均投资利税率偏低。从对62个项目的统计情况来看,平均投资利税率为8%,投资利税率为负数的项目16个,占26%。

7.投资回收期较长。81个项目的投资回收期平均为15年,较短的一般也在5年左右。有一些项目因资产负债率较高,利息负担和社会负担重,尽管社会效益好,但自身经济效益却很差,根本谈不上回收投资。

## 二、影响投资效益的原因

从对81个重点项目投资效益调查的情况来看,影响投资效益的原因是多方面的,但归纳起来主要有以下三个方面的原因:

(一)政策方面的原因。

1.产品价格没有完全理顺,严重影响了企业的经济效益。如兖州矿业集团

公司所属东滩矿井洗煤厂,二期工程于1993年12月投产,1994年和1995年每吨煤的成本分别为169.08元和174.38元,而售价分别为165.44元和156.43元,1996年1—6月份洗混煤每吨成本为290元,而售价才250元,单位成本高于售价,形成亏损局面。

2. 汇率政策的变化,使项目投资加大,企业债务负担加重。如北京乙烯工程于1984年立项,最初批准概算总投资为38.78亿元,实际总投资为64.15亿元,超出概算25.37亿元,其中,因外汇体制改革,实行“双轨制”,汇率大幅度上升而增加的投资为10.9亿元,占超概算部分的43%。

3. 建设期贷款利息由挂息改为计息,当年结息,增加了总投资。按1991年以前的政策,建设期借款利息作挂帐处理,待项目建成投产后分期归还借款利息。从1991年起,银行对建设期利息作了新的规定,由挂息改为按季结息,使投资增加。从电力系统来看,这种因利息政策的变化而增加的投资占总投资增长的12.99%。

4. 税收政策对投资规模和企业生产效率也有一定影响。从电力系统来看,因税收而增加投资约占总投资增长部分的4.42%左右。

#### (二)客观方面的原因。

1. 贷款利率的逐年提高,既扩大了投资,又严重影响了项目建成后的经济效益。据统计,基本建设贷款(以三年至五年的贷款期限为例)的年利率“八五”末期比“八五”初期增加了5.58个百分点,大大加重了建设资金的成本,扩大了投资,造成了投资缺口。从投产项目来看,建设期的利息大大加大了企业负担。如金川公司二期工程总投资26.7亿元,资产负债率为99.8%,几乎全部由贷款建成,如果按贷款利率平均上升3%计算,因利率上升而增加的利息支出就达8640万元。

2. 物价上涨,投资加大。据统计,固定资产投资(包括建筑安装投资、设备和工器具投资、其它费用三项)价格在“八五”末期比“七五”末期增长86.87%。从

中国石油天然气系统来看,“八五”期间竣工的三个项目共超概算19.9亿元,其中因物价上涨而超概算9.3亿元,占超概算总额的46.73%。

3. 资产负债率过高,债务包袱过重。由于银行贷款和外资贷款占总投资的比重较大,项目建成投产后给企业带来了很大的债务负担。即便投资效益好的企业,往往也是用高债务来支撑的。如河北矾山磷矿项目到1995年底时,资产负债率高达98%,投产后平均每年基建借款利息达4300万元,使企业背上了沉重的债务包袱。

4. 实际生产能力与设计能力差距较大。如山西铝厂二期工程的设计生产能力为年产氧化铝100万吨,于1994年底全面建成后,1995年全年生产能力只达到66.8万吨,为设计能力的66.8%,这算是比较理想的生产效益了。到了1996年上半年氧化铝的产量仅为27.9万吨,平均月产量为4.65万吨,实际生产能力下降到设计能力的55.8%。究其原因主要有三:一是管理没有跟上,导致事故发生;二是销售渠道不畅,大量产品积压,致使资金回笼慢;三是资金短缺,拖欠款严重。

5. 因外部环境不配套,有些项目投产之时便是停产之日。如煤炭行业,“八五”期间建成投产的3个矿井项目,因外部环境不配套投产不久即停产。

#### (三)主观方面的原因。

1. 决策失误或者对项目的可行性研究未达到应有的深度和力度。有些项目由于在可行性研究阶段的工作做得不充分,问题考虑得不全面,造成设计变更,甚至决策失误,使工程投资增加,工期延长,投产后生产能力得不到充分实现,从而使企业生产达不到预期的经济效益。如宁波港北仑二期工程1#、2#泊位原设计能力为年进口115万吨木材货源,由于对项目的可行性考虑得不够全面,致使该码头1992年投产后无事可做,1992年仅完成吞吐量12.7万吨,为设计能力的11.04%。

2. 施工准备不足,仓促开工。如潞安矿务局常村煤矿是我国煤炭系统首次

部分利用世界银行贷款兴建的一座年产400万吨原煤的特大型矿井。因准备工作未就绪就宣布开工,边准备,边施工,图快而且又不切实际地压缩建设工期,导致很多管理和技术上的问题不断发生,不仅建设速度没有促上去,反而比计划工期延长了5年之久。

3. 项目建设条件不落实、引进技术不成熟就开工建设。主要表现为:资金不落实;有些项目引进合同未签订就仓促开工;有的项目引进技术不可靠,建成后不能正常投入生产;有的项目各项装置没有同步安排建设等等。如有色金属系统的白银公司西北铅锌冶炼厂引进德国的QSL纯氧低吹直接炼铅技术,投资近4亿元,因该项技术在国外也属试验阶段,建成近5年之久,该项技术的利用目前尚未过关,不仅不能发挥效益,反而导致人、财、物的大量投入,形成了一种负效应,造成不良后果。

4. 地方配套资金到位差,影响了项目的整体建设速度和投资效益。中央、地方“拼盘”项目中,中央投资部分一般都能按期到位,但地方的配套资金却不能按时到位,影响了建设工期,从而在一定程度上影响了投资效益的发挥。如双辽电厂一期工程,到1995年底止,国家总计下达地方投资计划14.35亿元,占总计划的55%,国家资金到位已达100%,而地方资金只到位9.14亿元,仅达到投资计划的63.7%,因地方资金的缺口,致使工程建设停滞不前,严重影响投资效益。

5. 铺底流动资金不到位,造成企业生产流动资金困难。如苹果铝厂一期工程最后批准的概算总投资为43.86亿元,实际到位资金为40.77亿元,资金缺口3.09亿元,其中,铺底流动资金缺口1.05亿元。

### 三、提高基建投资效益的思考

投资的根本目的在于取得经济效益,这是投资活动的铁的规律。没有效益的投资就是一种浪费,就是对国家和人民的不负责任,甚至是一种犯罪。长期以来,投资效益问题并没有引起投资

决策者的足够重视。投资决策和投资管理在一定程度上还没有完全建立在科学化、法制化的基础之上,基本建设投资领域中“权、责、利”三者的关系还没有科学的界定,投资的风险约束机制没有真正建立起来。个别领导的“地方主义”、“本位主义”和片面追求“形象工程”的思想依然存在。这些都是导致投资效益低下的重要因素,必须通过进一步深化投资体制改革加以解决。

(一)按照现代企业制度的要求,建立投资决策行为责任机制和投资风险自我约束机制。首先,要理顺财产关系,科学确立国有资产的委托人与授权经营国有资产的代理人(法人)的主体地位,从制度上、政策上、法律上规范委托人和代理人(法人)的投资管理行为。其次,要硬化投资决策行为的责任追究。对因投资决策失误而导致国有资产流失、盲目建设、重复建设、建设项目迟迟不能竣工和投资效益低下的有关责任人员追究刑事和法律责任,杜绝领导干部把争投资、上项目作为任职奋斗目标。第三,按“管理科学”的要求,加强对建设项目实施全过程的管理,加强对项目设计和概、预算的管理。

(二)提高项目决策的科学性。任何一个项目在立项之前,都要进行深入、细致的调查研究,要从国家利益出发,科学分析项目的可行性,特别要注重项目投产后的效益分析,为项目决策提供科学依据。

(三)制定固定资产投资法。通过制定固定资产投资法,使基本建设投资活动在法律的约束下进行,最大限度地防止人为因素而给国家造成损失,做到固定资产投资有法可依。

(责任编辑 何杰平)



# 管 理 漫 谈 (一)

○ 段景泉

[笔者道白]今年7月,全国财政工作会议以财政管理为主题,要求全国财政系统把财政管理作为兴财之道常抓不懈。财政管理是一项复杂的系统工程,加强财政管理既要遵循人类管理实践的一般规律,又要努力把握自身的特殊规律性。对此,笔者结合学习全国财政工作会议精神,作了一些思考,产生一些感想,笔录下来,形成不成熟的几则漫谈,就教于财政界的朋友们。

## 浅议管理 ABC

管理是在社会实践中产生并随着社会实践的发展而发展起来的,人们对管理的理解和认识也是不断深化和发展的。纵观人类管理思想的发展演进,特别是19世纪后期和20世纪初管理在西方发达国家被作为一门科学得以系统研究以来,管理学派星罗棋布,管理学理论蓬勃发展,对“管理”这一概念的认识和解释也众说不一。目前,比较通行的看法,认为管理就是对社会或生产活动的决策、计划、组织、指挥、协调和监督。

所谓“决策”,不是草率的“抉择”或“拍板”,而是科学决策或决策科学,是人们为了达到特定目的,运用科学理论和方法提出若干预选方案,并从中选择最佳方案的行动。美国著名经济学家赫伯

特·西蒙认为“决策是管理的核心”。所谓“计划”,不是盲目的制定数字指标,而是为了实现决策所设定的目标而制定实施纲要和工作规划。所谓“组织”,不是粗放的“组合”或“编配”,而是对人们活动的科学分工,对资源的科学配备,对人际关系的科学处理。所谓“指挥”,不是简单的“发号施令”,而是运用科学方法对各级和各类人员的领导、沟通与督促。所谓“协调”,不是随意的“调和”或“斡旋”,而是对内部、外部的各环节、各方面的科学安排、有机调度、紧密衔接和合理调节。所谓“监督”,不是浅层的“监视”或“审查”,而是为及时发现和矫正偏差采取一系列科学的检查和控制措施。总之,管理是一门科学。科学渗透到管理的各个环节才能使管理成为科学的管理。管理是一项系统工程。这项工程的各个环节都组织科学施工才能使之成为优质的综合工程。

人类活动是纷繁复杂的,管理活动也是无所不在和多层面的。你从不同角度或不同侧面观察,就会发现不同定义的“管理”。比如,基础管理、中观管理、宏观管理;再如,家庭管理、行业管理、政府管理;又如,物业管理、财务管理、人事管理、等等,不一而足。小到一间车间、小店的日常琐事,大到政府部门的公务活动乃至党和国家的治国方略,都可觅到“管理”的踪迹。如果夸张一点说,凡