

□ 崔宗涛

优化我国政府投资的若干思考

优化政府投资,提高政府投资效益,是深化投资体制改革的重要内容,也是建立和完善社会主义市场经济体制、改善和加强投资宏观调控的重要环节。我国目前正处于经济体制转轨时期,政府投资具有极其重要的作用。然而,我国政府投资在逐步完善的过程中,还存在不少亟待解决的问题,本文拟就此加以探析,并提出优化政府投资的若干建议。

一、我国经济体制转轨时期政府投资的作用

政府投资,是指以政府为投资主体的投资活动。我国的政府投资包括中央政府投资和地方政府投资。政府投资作为一项经济活动,它既是一个政府职能问题,又是一个资源配置问题,因此政府投资是全社会投资的最重要组成部分之一。政府投资的职能是从属于国家职能并受其制约和影响的,其终极目标是服务于社会的整体利益。我国目前正处于经济体制转轨时期,政府投资具有十分重要的作用。

第一,加强社会主义公有制的基础地位

建国以来,政府通过大规模的直接投资,建立了规模庞大的国有经济和集体经济,形成了门类齐全的国民经济体系,为发展我国社会主义事业奠定了稳固的公有制经济基础。我国社会主义市场经济体制是建立在社会主义公有制基础之上的,建立和完善社会主义市场经济体制,必须加强公有制经济的主导地位。优化政府投资,发展和壮大国有经济和集体经济,才能强化公有制的主体地位,确保我国市场经济的社会主义性质。

第二,弥补“市场失灵”

政府与市场在资源配置上是互补的,而不是相互排斥的。市场并非万能的,市场也有缺陷。“市场失灵”,造成公益性行业和基础性行业资源集中不足甚至短缺,必须由政府投资来弥补。政府通过投资,提供公共产品,为社会大量赢利性投资创造良好的外部环境,以便更有效地创造社会财富,优化资源配置,满足社会的共同需要。这也是政府在市场经济发展中必须承担的投资任务。借助政府投资的力量来弥补“市场失灵”,对正处于经济体制转轨时期的我国尤为重要。我国是一个发展中国家,市场发育不健全;与此同时,我国又面临着迅速发展经济,加快实现工业化这一艰巨任务。这就要求政府加大投资力度,发展那些市场盈利不丰,企业投资积极性不高但外部效益很高的项目,以此来弥补市场机制不完善的缺陷,缓解国民经济发展的“瓶颈”制约。否则,如果依靠市场发育来推动这部分产业的发展,则时间是漫长的。

第三,调节国民经济运行,促进宏观经济协调稳定发展

投资是实现资源配置的最主要方式。投资活动本身能创造需求,增加就业。更重要的是,

投资终将形成新的生产力,增加供给,从而决定未来的经济结构、区域生产力布局、供给总量和供给结构。政府投资是全社会投资的一个重要组成部分,它对社会其它投资起着示范和引导作用。因此政府投资是国家宏观调控的一个重要手段。适时适度调整政府投资规模和投资结构,可弥补企业和个人投资之不足,刺激社会总需求,增加总供给,调整产业结构和地区结构,促进国民经济协调稳定发展。也就是说,政府投资不仅影响社会投资总量、投资结构和总供需水平,而且为政府实施宏观调控提供物质基础,使得政府作为市场活动的主体直接影响经济运行。

二、目前我国政府投资存在的问题

目前,我国正处于由计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨的过渡时期,包括投资体制在内的各项经济体制改革尚未到位,政府投资在逐步完善过程中还存在不少问题,对此我们应有充分的认识。

(一)政府投资范围过大

明确政府投资范围,使政府投资事权与财权相统一,是优化政府投资的关键和前提。目前由于投资体制改革尚不彻底,在体制上和政策上对政府投资的责任范围没有明确的界定,政府投资的照顾面太宽,很不切实际。这主要表现在两个方面:(1)政府和企业的投融资分工不明确。目前,由于政府和企业在不同类项目之间的投资活动界限模糊,交叉错位,政府既安排公益性项目和基础性项目的投资,还承担很大一部分以赢利为目标的竞争性项目的投资,与企业争项目、争市场的现象比较突出,使得企业无法在竞争性产业的投融资活动中发挥主导性作用,企业投融资的合理范围与发展空间受到限制。同时,由于政府投资范围过大,政府投资分散化、小型化,导致对公益性、基础性产业的投资不足,在公益性项目投资领域,部分存在政府投资缺位状态,企业迫不得已承担了这部分投资,加重了企业负担。(2)中央政府与地方政府投资分工不明确。目前,中央政府与地方政府的投资责权不明,财权分配与投资事权划分不协调,互相扯皮、管理混乱的现象接连出现,严重影响了政府投资的效率。此外,中央政府的投资能力远小于实际投资范围,投资事权大于财权,这加剧了中央财政危机。

(二)政府投资份额过小

改革开放以来,政府投资占全社会总投资的比重急剧下降,突出表现在基本建设领域内国家预算内基本建设投资的份额急剧下降。这又主要体现在两个方面:首先,国家预算内基本建设投资占全社会固定资产投资比重下降。1978年全社会固定资产投资699.4亿元,国家预算内基本建设投资459.9亿元,占全社会固定资产投资的比重为65.8%。1995年全社会固定资产投资19445亿元,国家预算内基本建设投资793.8亿元,占全社会固定资产投资的比重降为4.1%。其次,国家预算内基本建设投资占财政支出的比重下降。1978年,国家财政支出1111.01亿元,国家预算内基本建设投资支出占财政支出的比重为41.4%。1995年,国家财政支出6809.2亿元,国家预算内基本建设投资占财政支出的比重降为11.7%。进入90年代以后,我国虽努力发展政策性投融资体系,试图提高政府投资份额,但起色不大。相反,政府投资建设的事权范围却在不断扩大,投资项目过多,资金不足,只能“撒胡椒面”,投资缺口较大。政府投资份额下降,削弱了政府对全社会投资的宏观调控能力,导致投资领域长期存在的规模过大、结构失调、效益低下的矛盾得不到根本解决。

(三)“部门经济”、“诸侯经济”严重制约着政府投资的总体效益

这里所说的“部门经济”,是指在我国经济生活中普遍存在的以部门管理为基础、以行政隶

属关系为纽带、以长官意志为特征、以计划指标为手段、以部门利益为驱动机制的中央政府投资管理模式。“诸侯经济”，则是指以追求地区自成体系为目的，以营造地区封锁壁垒为手段，以地方主义、分散主义、区域割据为特征的地方政府投资管理模式。它们发轫于传统的计划经济之中，又在经济体制转轨过程里得到强化，最终形成了一种具有强大扭曲力并严重阻碍与社会主义市场经济体制相适应的投资体制建立的畸变经济形态。“部门经济”、“诸侯经济”的要害，就是各行政部门、各地方政府可以依靠自己管理的政府投资，为本部门、本级政府获得经济收益和政治权利收益。正因为如此，一些部门和地方便热衷于扩大投资规模，积极追求产值、利润，并将国有企业牢牢控制在自己手中，这虽然起到了一些调动部门投资及地方投资积极性的作用，但另一方面也造成了诸多严重弊端：首先，它必然导致政府投资的失衡。一是重复投资；二是投资规模失控；三是条块分割，地区投资结构趋同，产业结构僵化；四是国家难以实施统一有效的投资宏观调控。其次，部门利益、地方利益的刚性化导致相互矛盾、相互扯皮、相互套取投资，相互牵制，最终是效率低下。最后，特别应该指出的是，由于“部门经济”、“诸侯经济”的存在，自成体系、互不相让，我国政府投资的统筹协调化进展受到阻碍；尤其是在近年争论激烈的政府投资体制改革方面，虽然表面上是观点与方案的分歧，但背后却是“部门经济”、“诸侯经济”形成的利益矛盾。总之，纵观这几年各项重大改革项目以及宏观调控措施的推出，之所以或阻力丛生，或难以到位，或走形变样，甚至违背改革初衷，除了其他原因之外，一个最重要的原因就是“部门经济”、“诸侯经济”形成的刚性利益在作怪。如果任凭“部门经济”、“诸侯经济”继续发展巩固，则必然导致改革进程的扭曲和改革目标的难以实现。

（四）政府投资主体不明确，责、权、利不统一

我国现今尚未确立政府投资主体，政府投资形成资产的产权和收益归哪个部门管理不明确，致使政府投资的决策权和责任错位，有人投资无人负责。如果一个投资项目给国有资产造成了损失，却往往没有人来追究责任；即使追究，也会因为是各部门分段负责，而且造成损失往往是各方面综合原因形成的，几乎每个部门都可以把责任推给别的部门；更因没有相应的法律和规定对负有主要责任的部门或个人进行惩处，最后只能不了了之。这是导致政府投资决策随意性和国有资产投资运营效益不佳的主要原因之一。

（五）政府投资以“粗放型”为主

长期以来，我国政府投资以“粗放型”为主，重外延数量扩张，轻内涵质量优化。突出表现在，投资项目小型化、分散化；基本建设投资所占比重较大，更新改造投资比重过小，技术含量低；盲目建设、重复建设严重。更兼项目建设过程中缺乏科学管理，损失浪费严重，大大降低了资源利用效率。“粗放型”投资方式的成本极高，我国资源紧缺，国力有限，已难以为继。

三、优化政府投资的几点建议

转轨时期政府投资存在的上述问题，有些是历史遗留问题，也有些是这段时期新产生的。但无论是哪种问题，其解决办法都只有一个，只有靠深化改革、加快发展才能解决。下面就此提出几点建议。

（一）提高政府投资份额

深化分税制财政体制和税制改革，逐步把预算外资金统一纳入财政预算，加强预算外资金管理；重新规范财政部和其它部门的财权和事权分配关系，规范中央与地方的事权和财权分配关系，提高财政收入的两个比重，振兴财政。在此基础上，逐步提高投资支出占财政支出的比

重,方能提高政府投资份额,增强政府的投资宏观调控能力。

(二)明确界定政府投资的范围

首先,要明确政府与企业的投资分工。那些外部经济较高,市场配置失灵的公益性项目和部分基础性项目,应由政府投资。企业有能力投资的一些基础性项目和全部竞争性项目,应由企业投资。国家要逐步从竞争性项目投资中退出。现在政府(无论是中央政府还是地方政府)已经参与投资的竞争性项目,应创造条件向企业转让股份,收回投资,把资金转为公益性、基础性项目投资。

其次,要明确划分中央政府与地方政府的投资范围。中央政府直接承担跨区域性的和必须由中央垄断经营的基础性项目投资以及公益性项目投资。具体包括:向为全社会提供公共产品和劳务的部门投资;向大型基础性产业投资;向具有战略意义但风险巨大的新兴产业部门做引导性投资;对经济不发达地区按项目定量定期给予补贴投资。地方政府作为区域性的地方政府投资主体,其投资主要用于那些只能直接使某一地方受益、相对耗资不大、投资周期不长、牵涉面较窄和关系简单的中小型投资项目。具体包括:地方基础性项目投资;地方的文教、卫生、科研设施等公益性项目投资。

最后,我们应注意政府投资范围的变化与调整。需要阶段性地不间断地监测、研究和判断投资领域中市场调节范围和力度的变化情况,适时适度调整政府投资范围。

(三)消除条块分割,提高政府投资总体效率

“部门经济”、“诸侯经济”是建立和完善与社会主义市场经济体制相适应的投资体制的大敌,也是在全国范围内统筹安排政府投资,提高政府投资总体效益,实现政府投资职能的最大障碍。“部门经济”、“诸侯经济”归根结底是体制问题,必须靠深化改革来解决。要加大改革力度,树立中央权威,强化全局意识,淡化部门利益和地方利益,消除条块分割,建立统一、高效、协调的政府投资管理体制。目前,要在以下几个方面争取有所突破:第一,行政部门只拥有政府投资的管理权,而没有收益权;第二,行政部门的收入及其支出都要严格纳入财政预算;第三,行政部门的一切投资项目,都须进行周密的可行性分析和严格的项目评估;第四,行政部门的一切投资活动,都必须受法律及立法和司法部门的有效监督。这样,尽管短期内依然不能从根本上根除部门利益、地方利益的所有弊端,但可以防止它们进一步发展。

(四)促进政府投资由“粗放型”向“集约型”转变

转变政府投资方式,是解决政府投资中诸多矛盾及问题的关键一环,也是转变我国经济增长方式的需要。以提高政府投资的质量和效益为基础,实现政府投资由“粗放型”向“集约型”转变,必须从以下几个方面着手。1、改变“小而全”、“大而全”的结构体系,注重优势互补,增加对农业、水利、能源、交通的投资,巩固和加强基础产业,突破“瓶颈”制约,向结构优化要效益;2、改变投资项目小型化、分散化、低水平重复建设的现象,注重发展规模经济,向规模经济要效益;3、政府投资重点向技术改造倾斜,提高科技进步对经济增长的贡献,向技术进步要效益;4、加强对政府投资活动的全方位管理,减少投资中的浪费,向科学管理要效益;5、增加对科技、教育的投资,实施科教兴国战略。

(五)确立政府投资主体,实行建设项目法人责任制和资本金制度

1、尽快确立政府投资主体。政府投资主体,是指经国务院或地方政府授权,代表中央政府或地方政府行使投资和资产运行管理职能,具有法人地位的经济实体。它代表政府对投资形成的资产依法享有所有者权益,但不具有政府行政管理职能。它实行独立核算、自主经营、自负盈

亏,相应承担投资风险责任。确立政府投资主体以后,政府投资将主要通过投资主体来进行。政府投资主体按照国家产业政策和国家计划确定的目标及任务进行投资,承担国有资产保值增值的责任。

2、积极推行项目法人责任制。基础性大中型基本建设项目都要实行项目法人责任制。首先明确投资责任主体,由项目法人对项目的策划、筹资、招标定标、建设实施,直至生产经营管理、债务偿还以及资产的保值增值,实行全过程负责,承担风险。公益性项目,要明确具体的政府机构或社会公益机构,作为投资主体并承担相应的责任,按照国家有关规定享有充分的自主权。

3、严格执行资本金制度。政府投资主体进行项目投资,必须使用自有资金,按项目总投资的一定比例作为资本金投入。凡资本金达不到规定比率的项目,不得筹集资金和进行建设。不得用银行贷款、拆借资金、非法集资、债券等充当资本金。政府不应以任何方式撤回资本金。

4、建立风险约束机制。政府投资主体在享有投资决策权的同时,必须承担相应的投资风险责任。因决策失误或管理不善造成国有资产重大损失的,应当承担有关法律责任。

(六)培育为政府投资主体服务的投资市场体系

投资建设与经营管理是一个复杂的系统工程,要减少投资风险,保证项目的成功,实现其预期的投资效益,单靠少数人或某个投资主体自身的智慧和能力,不可能对投资作出全面、准确的判断,必须大力发展各类为投资服务的中介机构,建立和健全为投资主体服务的市场体系。1、发展工程咨询业。委托工程咨询机构,对投资项目的可行性进行周密的评估论证。2、推行施工监理制。由项目法人公开招标,择优选定施工监理机构,代表项目法人对工程建设进度、质量、费用进行监控。3、加强工程预决算的审计、验证和资产评估等中介服务,并按照公平、公开、公正的原则,实行市场竞争。各级政府要加强对投资领域中中介机构和市场行为的监督和管理,全面推行工程建设的招标投标制,加大投资建设领域市场调节的范围。除保密工程外,其他新上项目都要在设计、施工、建设监理、设备采购等方面进行招标,择优选择。

(七)加强对政府投资的宏观调控

完善对政府投资调控的调节手段,建立政府投资总量监测和信息反馈制度,以国家产业政策调控体系为主,系统构建投资宏观调控体系。以间接调控为主,辅之以必要的直接调控,各部门统一行动,搞好投资宏观调控的协调化运作。适度把握政府投资的规模,优化政府投资的结构,提高政府投资效益。调整政府投资的布局,适当向欠发达地区倾斜,促进落后地区的经济发展,实现政府投资空间布局公平与总体效率的统一。