

## 治理整顿中的投资结构及合理化思考

### 一、投资结构性矛盾的两种类型

投资领域的治理整顿已有两年时间，两年来所能看到的最明显的成效是投资规模得到了严格控制，甚至可以说紧缩有点“过度”，这不仅表现在投资总量的负增长，而且表现在经济增长速度明显放慢，市场疲软等。所以，单从压缩投资规模这一点来看，成绩是巨大的。但是，治理整顿的另一个目标：调整投资结构却至今收效甚微。建国40多年的实践证明，投资规模的控制比较容易见效，但投资结构的调整却是一件更为艰巨的工作。

调整投资结构的困难在于投资结构具有延续性的特点。一种投资结构模式固定以后，就无法在短时期内迅速加以改变。这主要是由于项目建设的长期性使得大量在建项目不能马上停建并转向新的投资项目，而必须按照原有的结构继续安排追加投资直到在建项目竣工投产。所以，调整投资结构所能产生实际效应的往往要严重滞后于实施调整的时间。相反，压缩投资规模则不受这种时滞的影响，见效较快。虽然强制性压缩会对经济产生不利影响，但这仅是暂时现象，与压缩规模的主要矛盾相比属次要的因素。

投资结构的延续性是一种客观存在，它引起了调整投资结构的困难。要解决这一难点，有必要剖析由于这种延续性所产生的不同类型的投资结构性矛盾。

纵观我国四十多年来的投资历史，投资结构不合理的矛盾经常出现，这种投资结构性矛盾大致可以分为两类：一类是社会经

济发展进程中正常的结构变动没有得到及时解决而产生的结构性矛盾。产业结构高度化是社会经济发展的必然趋势，一个国家在不同的经济发展阶段需要执行不同的经济发展战略，相应的投资结构也要随着战略变化而发生变化。如果经济发展战略的方向改变了，而投资结构却不能随之作相应变动，则会进一步固化原有的产业结构，阻碍经济发展战略的及时转变。在这种情况下，同样的投资结构在前期是合理的，在后期就是不合理的，而且投资结构的延续性使这种不合理的结构性矛盾进一步加剧。如我国在50年代开始的工业化初期较多地安排了加工工业的投资，这对于加快技术进步，用先进技术装备国民经济具有重要战略意义。但由于长期过多地安排了加工工业投资，使加工工业发展过多，而相应的原材料、能源等基础工业相对萎缩，反过来制约着加工工业的发展，这就使原来合理的投资结构转化为不合理的投资结构。如果我们能预计到这种产业结构的变化趋势，及时地转变战略发展方向，就可以避免或缩小投资结构延续性带来的不利影响。再如，在80年代前期，非生产性投资比重较大是投资结构合理的一种反映，而在80年代后期同样的投资结构就显得不合理。这也是上述投资结构性矛盾的反映。

另一类投资结构性矛盾主要是由于投资领域内的宏观决策失误或控制不当所引起的。从我国的投资历史来看，宏观决策失误大都出现在改革开放以前；而控制不当引起的结构性矛盾则大都出现在改革开放以后。1958年“大跃进”时期，大炼钢铁是决策性失误；十年文革时期的“三线”建设也是决

策性失误。而改革开放以后的投资项目轻型化、小型化、低技术化和非生产性等倾向,则主要是控制管理不当所引起的。尽管国家的宏观决策没有大的失误,但由于管理控制权的单方面松动使得宏观决策的执行失去了坚实的基础。

可见,我国长期以来多次出现的投资结构性矛盾大致可分为宏观政策型和管理控制型两样,而投资结构的延续性特点又使结构矛盾进一步固定化、形成调整的难点。

## 二、当前投资结构性矛盾的形成机制

两类不同的结构性矛盾具有不同的形成机理。对于宏观政策型结构性矛盾,主要原因恐怕在于宏观政策导向的滞后性。首先,国家缺乏一整套明确的产业开发政策,长期以来习惯于按老办法和老经验来决定和分配投资,或者仅在原则上存在着某种含糊的分类和很粗的产业发展目标,并没有明确具体地规定需要发展的产业门类和需要抑制的产业门类及措施,使产业发展目标无法具体贯彻下去。其次,国家制定产业政策只是简单地根据现存的投资存量结构来作出判断,忽视了投资结构延续性特点,缺乏超前意识,使新的产业政策发生作用的时间总是在投资存量结构来作出判断,忽视了投资结构延续性特点,缺乏超前意识,使新的产业政策发生作用的时间总是在投资存量结构恶化之后。这两种情况都使投资分配结构无法及时适应实际上已经变化的产业结构的需求,仍按原有投资结构去发展,形成宏观政策导向滞后的结构性矛盾。

对于管理控制型结构性矛盾,主要应从管理体制上寻找原因。投资结构的决策性失误主要涉及到领导层的决策体制。而管理控制不当所产生的投资结构不合理,主要在于投资体制改革与相应的控制手段不配套所致。其具体的形成机理要从不同的方面予以

剖析:

首先,在投资体制从高度集中的计划体制向有计划的商品经济转换的改革过程中,行政性控制手段放松过快,投资决策权下放形成了投资主体多元化的新格局,而相应的间接调控机制没有建立起来,投资主体作为相对独立的经营者或行政主体总是按照自身的利益目标进行投资,不愿意接受并总是尽力摆脱国家宏观政策的指导,使项目投资出现随意性,无法形成合理的投资结构。其次,在财政体制方面,放权让利使国家预算收入不断减少而预算外资金迅速增加,国家无法用大量的投资去满足基础工业的发展,而预算外资金却可以随意投资于价高利大的长线产品,形成投资资金的逆向配置更使投资结构进一步扭曲。再次,在金融体制方面,行政控制的放松和信贷约束机制的软化同时起作用,使投资者毫无顾忌地大量借款,而基础产业的优惠利率又与银行的盈利愿望相矛盾,银行不愿投资,从而加剧了投资结构不合理。复次,在地方、企业体制方面,过多地注意了地方、企业的独立性而较少地要求基层服务中央的宏观政策,致使地方和企业不顾投资的总体结构是否合理而盲目投资。最后,在经济过热、通货膨胀的条件下,低劣产品照样可以找到销路,促使投资主体不愿意向高技术产业投资并把投资结构转到更新改造为主的方面来。

除此以外,价格体系不合理是投资领域形成管理控制型结构性矛盾的极重要原因。我们在过去10年的改革思路是偏向于单方面朝市场方面转换。而市场机制的作用主要依赖于价格信号的引导。在价格信号正确的情况下,可以促使投资结构合理化。而价格信号的扭曲却使市场机制错误地作用于投资结构,引起投资结构恶化。到目前为止,我国的价格体系仍没有理顺,在这种情况下放开投资市场,理所当然地带来了市场结构的严重扭曲。

### 三、理顺投资结构的思考

如上分析可知,不同类型的投资结构性矛盾,其形成机制也各不相同。有的是在单一机制作用下形成的,有的则是多种机制综合作用的结果。要理顺投资结构,必须从多方面入手,阻止不合理机制作用于投资结构,建立起综合的投资结构矫正机制。

(1) 制定明确的产业政策,建立专门的执行机构。产业政策是指导投资方向的最重要的政策。国家应根据国民经济长远发展目标,在每个五年计划初期,制定和公布中、长期的产业结构和产业组织政策,作为国家和各级投资主体制定投资计划和分配投资的依据。同时要有一个专门的机构负责监督产业政策的贯彻执行。产业政策的制定和执行要有超前意识,充分考虑到投资结构延续性的特点,要在投资存量结构还没有扭曲之前就按新的产业政策分配投资增量结构,以实现投资结构正常变换的及时衔接。产业政策执行机构可以在各级计委内组建。其主要任务:一是审查各级地方政府的产业发展规划是否符合中央的产业政策;二是审查同级投资分配部门分配的投资是否符合产业政策的要求;三是协同投资分配部门根据中期产业发展规划安排好年度内的投资分配结构;四是协同专业银行根据中期产业政策制定有关的近中期投资信贷政策并协同人民银行共同审查投资信贷计划;五是及时将产业政策执行中出现的问题反馈给决策部门。各级地方政府应根据中央的产业政策,结合地方自身特点提出相应的产业发展规划和政策,在经中央批准后由同级执行部门监督实施。这样可基本保证全国的投资按照国家的经济发展目标进行合理配置,并主动地根据经济建设不同发展阶段的结构性变化而及时调整投资结构。

(2) 行政性控制的放松应当视价格体系改革的进程逐步进行。行政性控制往往与

高度集中的计划体制相联系。近年来投资领域的治理整顿主要依靠行政措施,成效是显著的。但是,强硬的行政措施往往以牺牲效益为代价。因此一般认为,从长远来看应主要以经济手段进行间接调控,这是有道理的。问题是从行政手段为主到经济手段为主的转换要有时间上和技术上的衔接,何时转换?如何转换?不找准这两个关节点而随心所欲地转换必然要发生失误。有人依据前几年行政控制放松而发生的投资膨胀和结构扭曲现象,就断言我国的固定资产投资一定要用行政手段来控制,这是因噎废食的想法。如按这种思维方法,也可以同样依据我国前30年在高度集中计划体制下屡次出现的投资失控和结构扭曲现象而推断行政控制手段一无是处。任何不尊重科学分析的简单肯定与否定,对改革有害无利。应当看到,经济手段是一种利益调节的市场工具,而利益是通过价格机制来实现的,在价格扭曲的情况下,利益不能正确地反映社会消耗,这时经济手段的调节就不会起作用,甚至起相反的作用。要使经济调节起作用,就必须先把价格失真这一缺陷填平。因此在价格扭曲的环境下,仍然需要行政手段的控制。我国前几年的投资体制改革只是较多地考虑单方面在行政上放权,而不考虑价格改革的进展情况,以致行政上放权以后由于价格信号的错误导向而引起投资结构恶化。根据上述教训,今后的改革取向应当是:在价格理顺以前决不放松行政控制,行政控制的放松一定要滞后于价格改革的步伐。在局部改革上,应按价格理顺的不同程度逐步放松行政控制,只有在某项价格改革措施完全到位,目标实现以后,再放松实际上已变得无效的行政控制手段。在“八五”期间,我们应充分利用治理整顿所带来的较为宽松的经济环境,积极推进价格改革,逐步缩小“双轨制”价格的差距,最后取消“双轨制”,使一般商品价格都能反映其价值和供求关系。只有在这个时

候,我们才能对投资的控制逐步转向以经济手段为主。

实行经济手段为主并不等于完全取消行政控制。现代商品经济已不可能实行完全的自由竞争,而是垄断与竞争并存。要消除这两者所产生的具大消极作用,就要求用社会主义的计划手段加以调节,所以要适当保留相应的行政手段来防止垄断和盲目竞争,也需要用相应的行政手段来保证国家产业政策的实施,实行有效的宏观调节。

(3) 在价格体系尚未理顺的情况下,国家财政应基本保证执行国家计划价格的国家投资项目的投资需求。要做到这一点,就必须改变目前国家预算入不敷出的窘境,适当增加国家财政收入和财政收入中中央财政收入的比重,使目前大量的基础性项目和高技术产业得到足够的投资,以纠正不合理的投资结构。当然,对国家预算投资仍要实行有偿使用,并应做到“税后还贷”。国家的优惠可体现在低息和减税方面,并随着价格改革的深入逐步地取消这些优惠。与此同时,要适当集中投资决策权,严格项目报批手续,相应加强行政手段的调控作用,等待价格体系逐步理顺以后再适当放松这种控制。

(4) 国家对于新建项目应按不同行业规定起始规模,以鼓励规模经营,提高投资效益。以此避免各地和基层为了躲避中央和有关上级部门的审查而大量申报钓鱼项目。

(5) 为了避免投资决策权适当集中后造成新的决策性失误,有必要建立严格的投资决策民主化制度,特别是与投资结构有密切关系的宏观决策,一定要由专门机构进行严格的分析论证,并经人民代表大会审查通过。对于大型投资项目,应由指定部门站

在国民经济角度进行评审,提出项目的宏观可行性建议,供决策部门决策。这样,项目的评审可以分为两部分,一部分是项目的微观效益评审,这项工作过去一直由建设银行承担,它已经积累了丰富的经验,完全能够做好这项工作。另一部分是项目的宏观效益评审,由于建设银行具有自身的盈利动机,难以完全站在客观的立场上进行宏观评价。所以我认为,对项目的宏观评价应转向国家审计部门,审计部门属国家机构,自身并无盈利动机,比较超脱,能够对项目宏观效益作出公正的评价。

(6) 要把投资重点真正地从基本建设转到更新改造上来。当前除了代表高新技术产业和能源、原材料、交通等基础设施项目外,一般项目都不应再搞基本建设。要充分利用老企业搞技术改造,通过大量更新改造来优化我国的投资存量结构,实现企业的经济规模,从而加快产业结构的调整步伐。目前开始试行的资金分帐制对此有一定的激励作用,但在没有全面推行以前,还是需要一定的行政措施予以贯彻。

(7) 保持相对紧缩的投资环境,促进投资存量结构的调整。投资存量结构的刚性给调整带来困难,但仅靠投资增量不足以在整体上改善和调整产业结构。要使投资存量结构在近期内较快地得到调整,应在继续保持相对紧缩的投资环境下,对那些生产低质落后产品的企业实行淘汰。淘汰的较好方式是进行企业兼并,通过先进企业对落后企业的兼并,迅速扩大先进企业的生产规模,在较短的时间内形成我国的高技术产业群,再加上投资增量的配合,尽早地实现我国投资结构的合理化,由此进一步带动整个产业结构的重组和优化。