

# 改进我国当前投资规模调控方法的统计思考

朱章海

控制固定资产投资规模是治理整顿的一项重要内容。实践证明，经过二年多的治理整顿，投资规模膨胀势头已得到遏制，过快的投资增长速度已经减缓。在此同时，投资结构也得到了初步调整。本文不想赘述这些在投资领域进行治理整顿所取得的具体成就，而想从统计的角度出发，就目前固定资产投资调控方法上存在的问题，所暴露出的矛盾，以及如何改进完善，使之更加适应投资建设的经济规律，更适应对投资管理的需要发表一些浅见。

## 一、当前投资规模调控方法上存在的问题

固定资产投资是指一定时期建造和购置固定资产及其相关活动的货币量表现。固定资产投资规模有年度投资规模和在建项目投资总规模之分。在建项目投资总规模也即在建项目计划总投资，指的是一个时期全部在建施工项目按照总体设计规定的工程内容全部建成计划需要的总投资。年度投资规模则是指投资计划部门安排的在建项目年度计划投资，在建项目根据报告年度的实际完成进度计算统计的结果，显示出的就是年度实际投资。

目前，实现对固定资产投资规模的宏观调控，其手段主要是以首长负责制为核心的行政措施，宏观调控的政策着力点主要在年度投资规模上，把实现年度投资规模的压缩为调控目标。也就是，国家投资计划部门根据压缩任务在年初提出当年度全国投资总规模，也即全国投资“总盘子”，在全国年度投资总规模“盘子”确定后，以“切蛋糕”的形式分割切块给各省、市或行业部门；各省、市、行业部门再根据切给本地区、本部门的“年度盘子”的指标大小，继续切块给地方各委、办、局或主管部门；进而各委、办、局或行业部门再把得到的“年度盘子”切分给各建设项目，这样，层层分割，直至建设项目。各级各层次一旦明确了“年度盘子”的计划指标就是指令性的，具有行政命令的效能，作为考核标准，未经批准，任何单位部门都不允许突破规模指标。这种以行政手段为依托，以年度投资规模为政策着力点的固定资产投资宏观调控，暴露出了许多矛盾和问题：

1、易犯“一刀切，剃平头”的老毛病。虽然在项目清理或安排计划时都曾强调，必须有保有压，保重点，压一般，不能搞“一刀切”，大家各削一块的“剃平头”。但实际操作时，往往并不能如意，最终总是不得不为了照顾各方利益，“有难同当，有福共享”，需要压缩时，大家各削一块；“盘子”略有增加时，大家“水涨船高”。

2、年度投资规模压缩过急，而在建投资总规模不相应压缩，不利于投资效果提高，且会带来许多后遗症。在建项目投资总规模与年度投资规模两者既有联系，又有区别。两者间关系有三种可能出现的情况：第一种情况是一定时期在建项目投资总规模很大，而年度投资实际完成规模却很小，这说明这个时期施工战线拉得很长，而社会资源对于这种拉得过长的施工战线显得分散，项目开出以后往往因资金、力量等不足，致使每个建设项目进度缓慢，从而极大地影响投资效果；第二种情况是一定时期在建项目投资总规模相对较小，而年度投

资实际完成规模却较大,这说明这一时期没有充分利用社会资源,虽然可能从数据计算的投资效果很理想,但往往会影响到下一时期的投资,因为这一时期施工面太小,可能造成下一时期开工不足;第三种情况是在建项目投资总规模和年度投资实际完成规模基本相适应,既不会因为在建项目投资总规模太大,而分散社会资源,影响在建工程的进度,又不致因在建项目投资总规模太小,而影响到下一期的投资开工不足。从投资效果考察,两者相比能得到一个合理的建设周期。

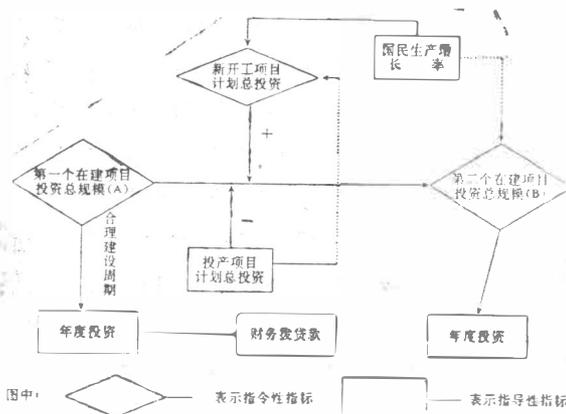
一般地说,根据投资建设的基本经济规律,在建项目投资总规模的扩大是由年度投资规模扩大而引起的,但现行的宏观调控方法,往往在压缩年度投资规模时,在建项目投资总规模并不一定能相应地、合乎比例地缩减。就如项目清理,各地都能列举很多数据说明本地区、本部门停、缓建了多少项目,压缩了在建项目投资总规模多少,但往往这些被压缩的项目大多并不是在建项目,而是预备项目,实际上也并不影响在建项目投资总规模。而对仍然大的在建项目投资总规模、反过来就必然要求增加年度投资,以适应这一在建项目投资总规模。因此,如果实际的在建项目投资总规模压不下来,实际的年度投资规模也是难以被压缩的。从投资效果提高角度说,缩短建设周期是提高投资效果的重要途径,如果把调控的政策力度过重地偏放在年度投资规模的压缩上,那末,即使年度投资规模暂时地被大幅度地压缩下来,但其结果实际上也只能是拉长了建设周期,降低了投资效果,而且,一旦经济环境好转,新一轮的膨胀就又不可避免。

另一方面,年度投资规模压缩过急,不可避免地会带来许多后遗症。年度投资规模和其他经济变量一样,也有其自身的增长规律和制约因素。年度投资是国民收入的分配和使用,其规模和增长速度受制于国民生产的规模和增长速度,同年度投资规模膨胀,增长速度大大超过国民经济增长速度违背了客观经济规律一样,脱离了国民经济实际增长速度水平而一味地大幅度压缩年度投资也是违背客观经济规律的。在国民收入大幅度增长,尤其是三大建筑材料以及其他投资品生产大幅度增长的情况下,要使年度投资规模大幅度下降,是不现实的,而且,从投资对生产的反作用来考察,大幅度地压缩年度投资规模,会直接导致建筑工人窝工、失业,建筑业萎缩,进而引起一系列连锁反应,最终导致社会经济的巨大振荡。相反,与年度投资规模不同,在建项目投资总规模膨胀主要是由于现行投资体制下投资者不讲投资效益的结果,完全有必要,也完全有可能通过宏观调控手段把它压缩到与年度投资规模相适应的水平上。

3、行政干预投资统计,致使年度投资统计数据在一定程度上失真。统计数据是国民经济核算的基础,它的准确与否关乎宏观决策的正确与否,应该说《统计法》对于保证统计数据的真实准确起到了促进作用,但在实际执行过程中也还不尽然。就投资统计而言,这几年投资统计外部环境不断恶化,自从投资年度规模全部纳入指令性计划轨道后,以行政命令的手段严格考核各地区、各部门、各建设项目的年度投资规模,不得突破。为了达到这一目标,往往迫使有的地区、部门、建设项目运用行政手段干预统计,在统计数据上大做“文章”,在统计上钻空子,诸如“多做少报”、“少做不报”等现象时有发生,而我国现行的统计管理体制是统计主管部门对各主管局、基层单位统计只有业务上的指导权,基层统计机构和统计人员没有相对的独立性。在这种体制下,基层统计人员往往慑于顶头的行政领导,对一些干预统计行为只能是“敢怒而不敢言”,甚至于“睁一眼闭一眼”,以求太平。这就导致投资的年度统计数据在一定程度上失实,从而影响对投资规模宏观调控的科学性和准确性。

## 二、建立以在建项目投资总规模为中心的多层次指标调控体系

现行以年度投资规模为调控中心的方法所暴露出的弊端已日益明显，有必要进行彻底的改革。笔者认为应该建立一套以在建项目投资总规模为中心的多层次、指令性与指导性计划相结合的指标调控体系。这套调控体系的计划模式以“滚动式”计划调控来实现调控目标。（见下图）



这套调控体系的具体操作方法大致如下：

首先，在一定时期里（二年或三年、五年，也即在一个滚动期内），一个地区、一个部门的在建项目投资总规模是相对稳定的，并且是指令性的。其次，依据投资效果最佳的原则确定一个合理的建设周期，每年年度投资则是根据这个时期的在建项目投资总规模和合理建设周期确定的，它是指导性的，允许有一定的弹性，在在建项目投资总规模相对稳定的前提下，年度实际完成投资规模超过了指导性年度投资计划，即说明建设周期缩短了。而通过每年的资金投入调控（即财务拨贷款）实现对年度投资的制约，年度实际完成投资规模超过指导性年度投资计划太多，则有必要控制资金投入；反之则相对增加。最后，对下一个滚动期在建项目投资总规模（即B）的确定，是依据上一个在建项目投资总规模（A），通过这一个滚动期的新开工项目计划总投资进行调控，而决定这一个滚动期内的新开工项目计划总投资多与少，主要依据在这一时期内全部建成投产项目计划总投资和这一时期内国民生产的增长率高低来确定。国民生产增长率不仅要考虑国民收入的增长，而且要考虑三大建筑材料以及其他投资品的生产、建筑业的发展。国民生产增长率直接影响这一时期的新开工项目计划总投资，对下一个在建项目投资总规模产生间接影响，也即通过新开工项目计划总投资增减影响下一个在建项目投资总规模。

## 三、实施多层次指标调控体系的基础

实现从以年度投资规模调控为主到以在建项目投资总规模调控为中心的转变，有利于各地区、各部门从投资效果角度衡量本地区、本部门的投资规模，从而有利于投资效果提高；也有利于宽松投资管理和投资统计的外部环境，减轻计划对统计的压力，避免一些行政对统计的干预，提高统计数据真实性和准确性，从而也提高宏观决策的科学性、准确性。另一

方面,近几年投资管理体制改革的目标,其宗旨也在于使投资这一经济发展的主动力不致于在“热”与“压”两极间过分振荡,使之能推动国民经济健康稳定的发展,而滚动式在建项目投资总规模的调控,无疑有利于这一根本宗旨的实现。治理整顿与压缩规模的一系列措施无疑为这一转变打下了一定的基础,但还需在宏观环境上进一步为其创造良好的外部条件。

1、加强计划的严肃性,提高项目概、预算的准确性、科学性。以在建项目投资总规模为调控体系的中心,其最关键的因素是必须提高每个项目概、预算的科学性、准确性,克服目前普遍存在着的“上项目”时投资规模越小越好,“上项目”后无限追加,项目上马后投资规模“滚雪球”,越滚越大的不良现象。在提高项目概预算科学性、准确性的同时,加强计划的严肃性,避免目前时有出现的到年底还有追加计划下到基层的不实现象。

2、编制固定资产投资价格指数。近几年来,我国固定资产投资规模一直是按当年价格计算的,价格的变动使得历年的固定资产投资不论是在建项目投资总规模还是年度投资规模均不可比,因而从本质上也就无法正确地反映投资规模,实际增长速度和内部比例关系。以上海为例,1988年上海全市完成全社会固定资产投资241.74亿元,名义投资比1987年增长32%,但据计算,1988年上海建筑业产值价格指数达114.8%,如果加上设备和其他费用投资价格上涨因素,投资额价格指数实际在115%以上,这样,1988年的实际投资增长速度就远远没有32%,而在20%以下。因此,要衡量实际投资规模水平,就必须建立投资价格指数,以正确反映投资规模中价格变动趋势和程度,科学地扣除价格因素对投资总规模的影响。而实施以在建项目投资总规模为中心的调控体系,同样也离不开正确的投资价格指数,通过价格指数,及时准确地调整在一个时期初期确定的在建项目投资总规模,使每个时期在建项目投资总规模能真正地反映这一时期投资的工作量水平。

3、加强投资各管理职能部门的协调性。如果说国民经济是个庞大的系统工程,那么固定资产投资则是这个大系统工程中不可或缺的系统。在这个子系统中,不同的综合管理部门对这个子系统行使不同的管理职能,这些管理部门在实施管理过程中,虽然总体目标是一致的,都是为了使整个国民经济这个大系统能健康稳定地发展,但是在具体行使其职能时,往往会因各自所处的地位、立场、角度等不同,而发生许多矛盾甚至于利害冲突,最终导致对这个子系统管理的局部不协调。如对一些敏感性指标的解释,应该说一个指标不管是什么部门来解释,它的内涵和外延总是确定一致的,但实际上现在不同管理部门在解释时往往产生偏差。如“新开工项目”这个指标,确切地它是指一个建设项目在总体设计或计划文件中规定的永久性工程第一次正式破土开槽施工的时间,但不同管理部门由于出发点不同,往往会有不同的解释。当然,产生这种不一致,一方面可能确实是由于业务素质上的差异,造成误解,但另一方面不可否认,其中不乏有为了不同部门单位利益而人为造成的。因此,必须加强各投资综合管理职能部门的协调性,使各职能部门步调一致。

4、逐步改革统计体制,进一步完善固定资产投资统计方法制度和指标体系。对固定资产投资活动全过程的监督,可以来自计划、银行、财政、审计、统计等各个不同的投资管理部门。但由于计划、财政、银行本身或多或少都直接介入具体项目的投资活动,从而来自横向、纵向的各种制约也就比较多。而审计和统计这两个部门本身并不直接参与某个具体项目的投资活动,客观上能不受任何牵制地观察分析问题。但是,在当前,这种监督功能的正常发挥遇到了巨大阻力,统计外部环境不断恶化。实施以在建项目投资总规模为中心的调控体系,在一定程度上能减轻外部对统计的压力,宽松统计环境。