

投资体制改革对国有经济 投资效率的影响研究

张桂玲

(郑州航空工业管理学院 郑州 450015)

【摘要】本文在梳理改革开放以来投资体制改革脉络的基础上,分析了投资体制改革对国有经济投资效率的影响机理,并构建了国有经济投资效率的衡量框架,运用数据对国有经济投资效率的演变进行了实证分析,最后提出了提高国有经济投资效率的若干建议。

【关键词】投资体制改革 国有经济 投资效率 产出效率 配置效率

国有经济是国民经济中的主导力量,控制国民经济命脉,对经济发展起主导作用。国有经济投资除了影响国有资产的形和产出外,还因其占有的财政资源和金融资源影响资源的总体配置效率,进而影响宏观经济的运行。在我国经济转轨时期,因国家宏观调控工具及市场体制的不完善性,决定了国家需要更多地运用国有经济配置资源调节经济。

一、投资体制改革对国有经济投资效率的影响:作用机理

我国的投资体制在改革期间发生了四个显著的变化。一是投资主体的多样化与分散化,由国家投资为主转向了政府、企业、居民等多元投资的混合模式。随着固定资产投资审批权限的逐步下放,地方政府从中央政府中分裂出来,成为单独的投资主体;“拨改贷”的实行使企业以投资主体的身份从政府母体中分离出来,第二步利改税和“拨改贷”的全面推行,加重了企业作为投资资金使用主体的份量,企业初步成为市场投资主体。“谁投资、谁决策、谁受益、谁承担风险”的投资体制改革方向的确立,进一步明确了企业投资主体的地位,企业逐渐成为最重要的投资主体。二是投资主体行为的规范化,投资体制改革划分了企业投资和政府投资的范围,“代建制”的实行等,规范了政府投资行为;基本建设项目业主责任制,将负责项目投资总过程的管理机构从政府肌体中分离出来;项目建设法人责任制要求法人在享有投资决策权的同时,必须承担相应的投资风险责任;《关于固定资产投资项目实行资本金制度的通知》要求对于各种经营性投资项目,必须首先落实资本金才能进行建设。这些都逐渐约束了投资行为,强化了投资的风险约束机制。三是融资方式的变化,表现在资金来源多渠道化,投资主渠道由政府财政拨款转向国有银行和企业自筹,且银行资金已经取代了政府财政预算的位置,成为仅次于企业自筹资金的一个主要来源。四是政府宏观调控逐步完善。基金制的建立以及投资公司的成立将政府投资职能从一般行政职能中分离出来;政府通过运用存款准备金率、中央银行贷款利率等间接手段对投资活动进行调控;项目审批制度的完善、国家对重大建设项目实行稽查特派员制度、国家开发银行的

组建,及对符合产业政策并达到规模经济的投资项目,国家在贷款、贴息、债券及投资方向调节税率等方面给予支持等,均表明国家在完善的投资宏观调控体系的基础上,对调控方式和调控手段进行了改进。

理论上,投资主体的多样化与分散化、投资主体行为的规范化、投资资金来源的多渠道以及政府宏观调控的完善都将逐步提高固定资产的投资效率;另外,由于国有经济即全民所有制经济,国有产权的最终所有者高度分散,且不能以任何形式分解为个人的产权,也不属于个人所有权任何形式的集合。全民所有制的产权实际上是一种具有不可分割性和不可转让性的公共产权,这决定了全民就只能作为一个共同体共同行使其财产权利,即在此条件下,全民所有制产权的行使就只能通过委托代理关系以授权某一行为主体的方式来实现。从理论上说,在我国现阶段,这一代表全民行使财产权利的行为主体是国家,即所谓全民所有制采取了国家所有制的形式。国有经济的这一产权性质决定了理论上与其他其他经济成分相比,国有经济投资行为应该对投资体制改革更为敏感,在投资体制改革过程中国有经济投资效率改善应该更为显著。

二、国有经济投资效率衡量框架的构建

目前,研究中国经济转轨时期固定资产投资效率的文献很多,但多是从整个国民经济的角度来进行的,而研究国有经济投资效率的文献较少,仅有的学者 Sun(1998)得出的研究结论又明显与我国经济现实不符。作为一种经济成分,在考察国有经济投资效率时,必不可少的要考虑国有经济的产出与投入的对比;另外,由于国有资本产权机制的缺失、委托代理机制的不完善,投资决策主体和经营主体在投资过程中责任与收益的不对称,地方政府发展本地经济的强烈愿望,追求政绩的投资冲动及其他计划经济体制固有弊端,投资“饥渴症”成为国有经济的一大顽疾。因此,在借鉴上述学者研究思路、方法及成果的基础上,结合国有经济的性质,笔者认为衡量国有经济投资效率应主要从产出效率和配置效率两个方面进行衡量,并以国有经济投资的规模变动情况相辅之。

投资的产出效率是投资资源的利用率,指投资主体在投资活动中所取得的有效成果与劳动消耗关系。衡量固定资产投资产出效率的指标有边际资本产出率(Incremental Capital Output Ratio,即 ICOR)、全要素生产率(TFP)、建设周期、固定资产交付使用率等。由于很多研究计算出的我国的变化大致与 ICOR 的变化趋势相同,因而在 ICOR 与 TEP 中选择 ICOR。由于不能得到国有经济的 GDP 值,我们参考张军(2005)的做法,用国有经济的工业总产值数据代替。

配置效率即投资对国民经济结构优化的贡献,即固定资产投资的行业分布是否合理。根据世界各国国有经济行业分布的一般规律,国有经济需要控制的行业和领域主要包括:涉及国家安全的行业、自然垄断的行业、提供重要公共产品和服务的行业,以及支柱产业和高新技术产业中的重要骨干企业。上述行业通常被认为是国有企业分布的有效行业,国有经济只有投资于这些有效行业边界内,才具有行业结构效率,同时,还应当考虑它在有效边界行业内部的各个行业之间的配置情况。考虑到国有经济的性质,我们不能单纯以边际收益率及利润导向来判断国有经济在行业间的配置是否有效,而应当考虑国有经济在“有效边界”内投资是否增加。因而本文在衡量结构效率时,主要运用数据来描述国有经济在行业间分布的变动情况,以验证国有经济对政策是否敏感。

综上所述,构建衡量国有经济投资效率的框架如图 1:

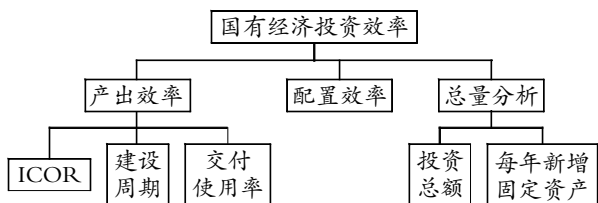


图1 国有经济投资效率衡量框架

三、投资体制改革对国有经济投资效率的影响:实证分析

1. 国有经济投资总量分析。从 1981 年到 2008 年,国有经济固定资产投资总额从 677.51 亿元增长到 53 024.32 亿元,增加了约 77 倍;新增固定资产数额从 1981 年的 548.62 亿元增长到 2008 年的 27 700.49 亿元,增加了约 49.5 倍,极大扩张了国有经济固定资产规模,推动了国民经济的高速发展。从增长速度来看,80 年代以来,除个别年份(1986 年、1991 年、1993 年及 1999 年)外,国有经济固定资产投资总额的增长速度低于非国有经济固定资产投资总额的增长速度,呈现周期性波动,波动幅度较大。其中 1982~1990 年、1990~1996 年呈现出两个周期。1985 年其增长达到 40%,1992 年增长近 48%。1997 年以来,固定资产投资的增长速度趋于平稳,除 1999 年和 2000 年以外,投资增长稳定于 10% 左右。

从总体上看,改革开放 30 余年来,国有经济投资总量增长迅猛,拉动了经济社会快速发展,但同时也存在投资总量膨胀、重复建设严重等现象。这是由于国有资本产权机制的缺失、委托代理机制的不完善,投资、投资决策主体和经营主体在投资过程中责任与收益的不对称,以及地方政府发展本地经济的愿望强烈、追求政绩的投资冲动及其他计划经济体制

固有的弊端。投资体制改革一直把重点放在控制投资规模上。投资体制改革第一阶段对基本建设“拨改贷”的开始实行,有效控制了在建投资的总规模,但是这一阶段尚未确立投资决策者的责任制。从 1984 年开始,随着经济体制改革的深入,我国开始加强投资责任约束,1984~1988 年项目评审制、“拨改贷”的全面推行,均有效加强了投资责任的约束。20 世纪 90 年代之后随着投资体制改革对企业投资主体的确定、对政府投资行为的规范以及对政府宏观调控政策的完善和对投资活动的监督管理加强,有效地控制了国有经济投资的“饥渴症”。国有经济投资总额占全社会投资总额的比重逐渐下降,从 1980 年的 70.5% 下降到 2008 年的 30.68%,国有经济新增固定资产占全社会新增固定资产的比例也逐年下降,由 1980 年 66.54% 下降到 2008 年的 30.12%。从增长速度来看,80 年代以来,除个别年份(1986 年、1991 年、1993 年及 1999 年)外,国有经济固定资产投资总额的增长速度低于非国有经济固定资产投资总额的增长速度。

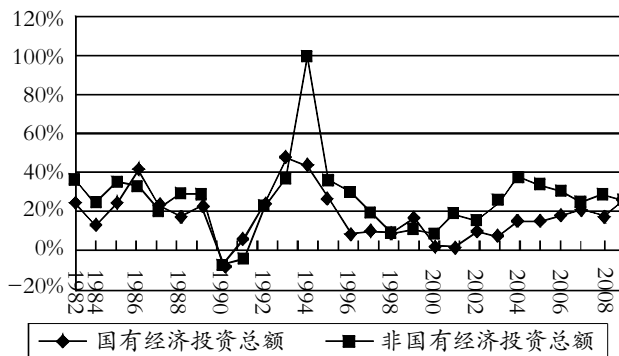


图2 国有经济与非国有经济投资总额增长速度

2. 产出效率。

(1) ICOR 分析。一般而言,一个经济体的 ICOR 越高,其投资效率越低。由于投资对经济增长贡献往往有时滞,因此在采用 ICOR 衡量国有经济投资效率时,我们计算了当年的 ICOR 以及三年移动平均 ICOR 值。

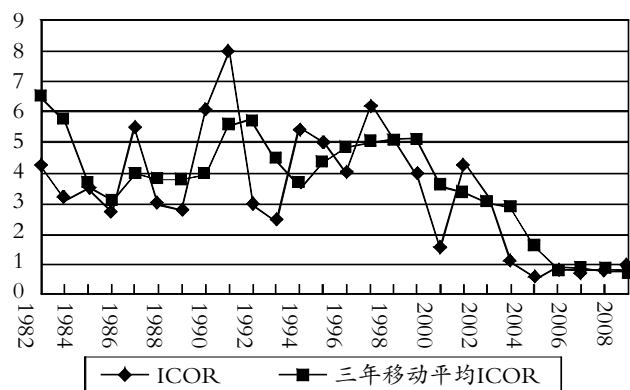


图3 国有经济 ICOR

注:本文数据来源于中国固定资产投资统计年鉴;1950~2000 年及 2001~2008 年中国固定资产投资年鉴,工业总产值数据摘自中国统计年鉴 2004~2007 年。

从图 3 可以看出,2004 年之前我国国有经济 ICOR 波动

很大,后三年移动平均 ICOR 波动较为平缓,且总体上呈下降趋势。其中,1990~1992 年间 ICOR 升高较为明显,投资效率下降,这是由于 1985 年推行了“拨改贷”,80 年代末开始推行的基本建设投资基金制在 20 世纪 90 年代初期遇到了新问题,国家预算内投资多年来基本处于原地踏步状态。这与迅速扩大的建设规模之间的差距越来越大,致使许多建设项目缺少资金,特别是项目决策时忽略铺底流动资金,使长期占用和耗费大量资源却形不成产出,对投资效率带来了不利的影响。值得注意的是 2000 年以来,ICOR 及三年移动平均 ICOR 持续下降,但下降速度逐渐变慢,2004 年之后逐渐趋于稳定,表明我国国有经济投资效率逐渐提高,同时投资效率改善的速度在变缓。

(2)国有经济投资建设周期分析。合理的建设周期有利于提高投资效率。如果建设周期不合理且拉长,表明在建投资规模增加或者年度完成投资额减少,长期占用和耗费资源而形不成产出,对投资效率带来不利的影响。由图 4 可以看出,改革开放以来,国有经济固定资产投资的建设周期呈不断下降趋势,由 1981 年的 7.5 年下降到 2008 年的 3.3 年,降低了 56%,投资效率不断提高。

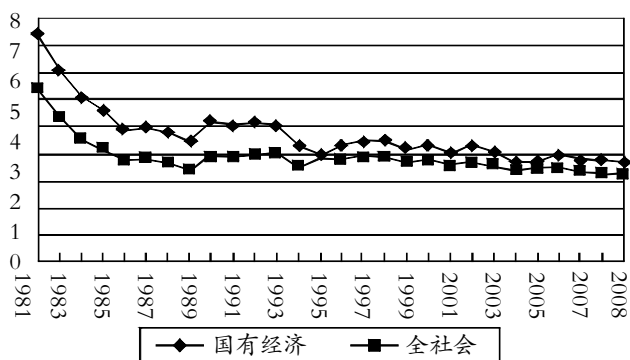


图4 国有经济固定资产投资建设周期

1981~1988 年建设周期呈逐渐下降趋势;1989~1992 年四年间,建设周期出现拉长,改变了前十年建设周期缩短的趋势,这是由于随着投资项目审批权限的下放,地方政府有了强烈的投资冲动,各地纷纷展开了新一轮空前的投资竞赛。这场竞赛曾一度在管理混乱、市场不规范条件下进行,推动在建规模急剧扩大,造成投资需求和资金供应的矛盾不断激化,拖长了建设周期,影响了投资效益。针对1992 年底和 1993 年初国内出现的“房地产热”、投资规模失控等问题,国家及时大幅度清理不合理在建项目、大力加强基础领域投资建设力度、有效地控制投资规模,成功地实现“软着陆”。1993 年之后建设周期稳中有降,在 3.5 年之下徘徊。从建设周期来看,产出效率趋于稳定,并有下降趋势,我国国有经济逐步缩短了固定资产从投资到交付使用及发挥效益平均所需的时间,国有经济投资效率日益提高。与全社会固定资产投资建设周期相比,国有经济投资建设周期均长于全社会投资建设周期 1~2 年,国有经济投资效率低于非国有经济的投资效率,20 世纪 90 年代中期之后,二者之间的差距越来越小。

(3)国有经济投资交付使用率分析。一般来说,在有一定

数量的未完工程作为正常周转的条件下,交付使用的固定资产所占比重越大,未完工的工程所占比重越小,说明建设速度越快,效率越高。1981~2008 年,我国国有经济固定资产交付使用率总体上低于非国有经济固定资产交付使用率,呈周期性波动,其中国有经济平均交付使用率为 70.34%,非国有经济平均交付使用率为 84.96%。

1992~1995 年国有经济交付使用率较低。1993~1994 年一度下降到 63%,其他年份稳定在 70%~80%。1991~1995 年交付使用率直线下滑,从 1990 年的 82.5%下降到 1994 年的 63.5%,五年间下降了 20%。1996~2000 年交付使用率开始逐年上升,稳定于 75%。2000 年之后,又出现了下降的趋势。这是由于 1991~1995 年新增固定资产价值逐年增加,但是增长速度远远低于固定资产的投资完成额。这导致了在固定资产投资价值增长的同时,固定资产交付使用率的急剧下降,建设速度降低。1990 年固定资产投资的增长为 6.34%,到 1991 年上升到了 24%,1992 年、1993 年的增长分别为 48%、44%;同期新增固定资产价值的增长幅度分别为 13%、13%、34%及 32%。因而 1991~1995 年我国国有经济固定资产投资交付使用率下降的原因之一在于固定资产投资规模的急剧扩大。1995 年之后政府开始控制固定资产投资规模,注重投资结构的调整,因而投资规模膨胀导致的固定资产交付使用率下降的现象得到缓解,投资效益逐步提高。2000 年以来,国有经济固定资产交付使用率下降的原因之一在于对投资数额大、投资回收期长的行业如汽车制造等的投资加大。

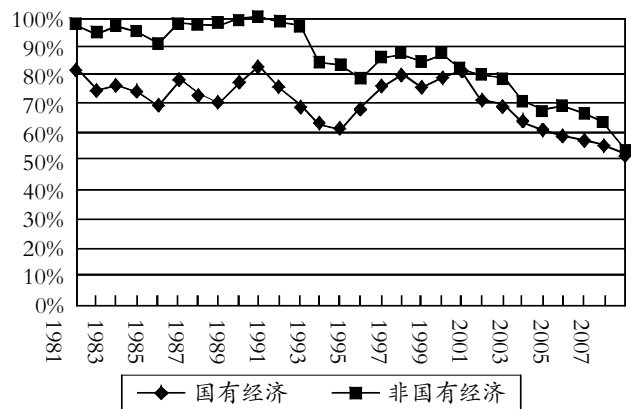


图5 固定资产投资交付使用率

从上述三个指标可以看出,总体上,改革开放以来,我国国有经济投资效率呈改善趋势,但是在 20 世纪 90 年代初期出现恶化。与国有经济投资总量对比分析,发现 20 世纪 90 年代初期国有经济固定资产投资无论从绝对额还是增长速度均出现较大规模的增加。由此,我们可以得出由于当时经济形势诱发了国有经济固有的“投资饥渴”,所以投资规模膨胀、投资效率下降。20 世纪 90 年代中后期以来,国有经济投资的产出效率持续改善。

3. 配置效率。20 世纪 90 年代之前,我国国有经济广泛分布于社会经济的各个产业部门,既控制着国民经济的基础产业,也占据一般加工工业和商业流通企业,甚至广泛分布于洗

浴业、理发业等一般服务性行业。国有经济投资重点领域不突出、产业分布集中度偏低,具有分散性的特点。这是由于这一时期我国处于“短缺经济”时代,国民经济的各个行业都有待发展,需要大量投资。随着国有企业自主权的扩大,固定资产投资决策权下放,以及投资资金来源的多样化,国有企业的固定资产投资的特点主要表现在投资规模的迅速扩大,遍布国民经济的各个行业。

从1989年开始,我国投资体制开始形成以产业政策为核心的投资宏观调控体系。当年国务院颁布了《关于当前产业政策要点的决定》,提出产业发展序列;同时,国务院又制定与颁布了《固定资产投资方向调节税暂行条例》,开征固定资产投资方向调节税,以此来引导全社会的产业投资方向与结构。1995年之后对符合产业政策并达到规模经济的项目,国家在贷款、贴息、债券及投资方向调节税等方面给予支持,明确提出要把产业结构的调整和优化作为重要任务。

20世纪90年代以来国有经济产业结构调整步伐逐年加快。国有经济投资逐步向关键行业和重点行业转移,国有经济产业结构调整取得了重大成就。1991~1995年着重加强了基础设施建设,瓶颈产业投资得到加强,特别是对邮电通信业和交通运输业投资力度加大,电力工业投资继续保持高速增长。交通运输、仓储以及邮电通信业在国有经济固定资产投资中的比重上升了约10%,1990年的占全部投资的11.4%,1995年上升到21.3%。

国有经济固定资产投资的行业分布率(%)

行业	1981	1985	1990	1995	2000	2005	2008
农林牧渔	3.0	1.6	1.1	0.8	1.5	1.42	1.74
采掘业	15.4	15.0	14.7	8.0	7.0	6.24	6.76
制造业	34.5	30.9	30.1	22.5	11.6	14.97	14.72
电力、煤气生产及水的生产和供应业	7.1	8.4	13.7	11.0	12.0	14.64	12.74
建筑业	1.7	1.8	0.6	1.5	1.1	0.99	1.04
地质勘察、水利管理业	2.5	1.6	1.6	1.6	3.0	2.23	2.15
交通运输、仓储及邮电通信业	9.8	14.0	11.4	21.3	31.0	20.9	21.56
批发和零售贸易、餐饮业	5.5	3.5	2.2	2.3	1.5	1.17	1.17
金融保险业	0.6	0.5	0.6	1.1	0.9	0.19	0.28
房地产业	-	3.9	9.3	14.0	9.7	8.07	9.81
社会服务业	3.1	4.4	3.2	4.8	7.5	0.56	0.91
其他	16.8	18.3	20.8	25.1	22.9	28.61	27.13

1996年开始,在国家各项宏观经济政策的推动下,国有经济固定资产投资有效收缩了战线和改善了行业分布,发展了基础产业和高新技术产业。因而电子、信息等高新技术产业呈高速成长态势,国有邮电通信产业2006年底资产总额达到13666亿元,较1990年的366.2亿元增长了34.2倍,年均递增38.2%;石油、电力等基础行业保持快速增长势头。我国基础产业的“瓶颈”制约现象正在逐步解除,1990~2006年国有电力工业资产总额年均递增达25.9%;国有石油、石化工业受国际油价变化影响,出现一定幅度的波动,但资产总额仍保持快速增长势头,1990~2006年间递增分别为19.7%和15.8%。

国有煤炭及交通运输等基础产业受市场因素影响曾出现反复或滑坡,而1990~2006年间资产总额递增也分别达到17.5%和20.4%。国有制造业发展速度减缓,虽然总体上仍保持高速增长状态,但其固定资产投资总额占国有经济投资总额的比重逐年下降,由20世纪80年代初期的35%下降到2006年的15%。批发和零售贸易、餐饮业、采掘业、社会服务业等行业发展缓慢,部分衰退趋势十分明显。我国在计划经济时期发展起来的较为庞大的批发和零售贸易业、餐饮业、采掘业、社会服务业中的大批国有企业,由于国有经济结构逐步调整而陷入发展的困难境地。如国有零售业1995~2006年平均仅增长0.93%,其中,1998~2006年都是负增长,其固定资产投资占国有经济固定资产的比重下降明显。

综上所述,从国有经济投资产业配置效率来看,在政策主导经济的情况下,国有经济处于“先知先觉”的状态,能够及时、准确把握政府的政策导向和偏好,国有经济固定资产投资正逐步向涉及国家安全的行业、自然垄断的行业、提供重要公共产品和服务的行业,以及支柱产业和高新技术产业集中。

四、提高国有经济投资效率的思路

1. 进一步深化投资体制改革。30余年投资体制改革极大地促进了国有经济投资效率的提高,但由于投资体制改革成效存在着一定的滞后性,改革进展还不能适应形势快速发展的需要,中国投资体制变迁中尚存在很多有待改进的地方。下一步的投资体制改革应当紧紧围绕经济的协调发展来进行。这就要求投资规模适当、投资结构合理、投资效益优良。根据过去的情况和现状来看,尤应注重结构和效益。

2. 加快国有经济的战略调整。一是继续优化国有经济的布局与结构,确定国有经济的有效边界,推动国有资本向关系国家安全、国民经济命脉和新兴产业等重要行业和关键领域,以及具有较强国际竞争力的大公司大企业集团集中,进一步做大做强国有经济。二是控制国有经济中的投资冲动,控制国有经济的规模,解决社会主义国家“投资饥渴”的顽症,以提高国有经济投资效率。

3. 建立一套系统、完整的投资法律体系。尽管《国务院关于投资体制改革的决定》就投资领域的一些重大问题作出了比较全面的规定,但若缺乏相应的法律保障就难以有效落实:比如《投资法》经过多年酝酿,因不成熟而终未出台;再如《政府投资法》也应该出台,通过它对政府投资范围、出资制度、监督管理等用法律形式加以明确规定;又如《经营性国有资产管理暂行办法》是国有单位迫切需要的。必须把对投资活动的管理纳入法制化轨道,达到规范化、制度化、法制化,为固定资产投资活动健康、有序运转提供有力的保障。

【注】本文受教育部人文社科项目“政府干预下的企业非效率投资行为研究”(项目编号:10YJA630203)的资助。

主要参考文献

1. 龚六堂,谢丹阳.我国省份之间的要素流动和边际生产率的差异分析.经济研究,2004;1
2. 韩立岩,王哲兵.我国实体经济资本配置效率与行业差异.经济研究,2005;1