

# 提高固定资产投资效益是宏观调控关键

□ 主持人 邹民生 乐嘉春

从近日公布的上半年经济数据看,上半年全社会固定资产投资增长29.8%,扣除价格后实际增长28.8%,增速比去年同期加快了5.6个百分点。这表明,投资仍是拉动经济增长的主要动力之一,固定资产投资增长过快仍是我国经济中面临的一个突出问题。确实,固定资产投资增长速度及增长规模问题值得重视,同样如何提高固定资产投资效益低下问题也值得引起我们的关注。



## ■ 人物志

李长安

北京多科德经济咨询公司首席研究员、经济学副教授。主要研究方向为宏观经济、劳动就业与收入分配。



## ■ 人物志

吴亚平

国家发改委投资研究所投资政策研究室副主任、副研究员,主要从事投资政策与投资理论研究。

## 固定资产投资效益低下是当前面临的突出问题

主持人:我国是一个典型的投资驱动型经济增长模式,固定资产投资的规模大小对国民经济的持续增长有着举足轻重的作用。其实,我们不仅关注固定资产投资的数量规模,更应该关注固定资产投资的质量,这一问题应当成为当前控制新一轮固定资产投资过热的重中之重。那么,请两位专家就我国当前固定资产投资效益的现状发表一下见解。

李长安:改革开放以来,特别是近10年来,我国的固定资产投资规模日益庞大。1995年,全社会固定资产投资总额为20019.3亿元,到2005年就已经达到88604亿元,11年间增长了4.43倍。从1995年至今,我国的固定资产投资经历了一个由高到低,然后又开始上升的历程。其中1999年以来明显地处于上升阶段,特别是今年前5个月的增长率不断攀升,这也说明当前我国的固定资产投资已经处于又一个高峰期。

从技术上来讲,我们可以从三个方面来衡量固定资产投资效益:第一,建设项目投产率。这是指一定时期内全部建成投产项目个数与同期施工项目个数的比率,该指标是从建设单位建设速度的角度反映投资效果的指标。我国历年的项目建成投产率并不高,值得注意的是,在2001年该指标经过一个高点后,近几年又开始出现下降的趋势,这说明相应的投资效益有所下降。

第二,固定资产交付使用率。这是指一定时期内新增固定资产与同期完成投资额的比率。该指标反映的是固定资产动用速度,是衡量建设过程中宏观投资效果的综合性指标,该指标一般适宜于反映较长时期内固定资产的动用情况。自2000年以来,我国城镇固定资产投资交付使用率一直呈下降趋势。从2000年至2004年短短的5年间,该指标下降了20多个百分点,下降幅度是十分惊人的。

第三,固定资产投资效果系数。这是指一定时期内国内生产总值增加额与全社会固定资产投资额的比值,它反映了每万元的固定资产投资所提供的国内生产总值增加额。不过,由于新增国内生产总值并不完全是固定资产投资所形成的,因此该指标可以近似地用来反映固定资产投资宏观效果的变化趋势。从1995年开始,我国的固定资产投资效果系数出现了比较快速地下滑。在1998年至2002年期间,固定资产投资效果系数一直处于历史最低水平。但自2003年开始,固定资产投资效果系数开始逐步上升,2005年猛然增加到0.51水平。这说明我国的宏观投资管理已初见成效,同时也说明

投资主体内部的投资管理日趋科学和规范。如果这种趋势能够持续下去,那么我国的经济增长质量将得到大大提高。但即使如此,目前的该指标也仍然没有能恢复到1995年的水平。

吴亚平:除了上面三个直接用来衡量固定资产投资效益的指标外,还有一些间接性指标也被经常使用,比如能耗系数和就业弹性等。

在能耗系数方面,近年来,我国煤、电、油等能源消耗的增幅明显高于GDP增速,能耗系数呈不断扩大趋势。以GDP能耗指标为例,中国生产1美元GDP的能源消耗是日本的11.5倍,法国和德国的7.7倍及美国的4倍以上。按照我国GDP的年增长速度,我国未来对原煤、原油、电的消耗基本上每5年增加一倍。这么高的能源消费,不仅资源不可能满足,生态环境也不可能承受。

另外,投资是带动经济增长并进而带动就业扩大的主要途径。不过,值得关注的就是,我国由投资拉动的经济增长与就业增长之间却出现了违背经济学常识的“背离”问题。也就是说,在由投资拉动经济快速增长的同时,却没有带动劳动就业岗位的增长,这对劳动就业压力日益增大的现状无疑是一个巨大的警告。据国家统计局的统计,2005年末全国就业人员75825万人,比上年末增加625万人,即增长了0.824%,同期GDP增长率为9.9%,两者相比得出的就业弹性仅为0.083,也就是说,GDP每增长1个百分点,能增加的就业人员只有63万人左右。于是,在我国国民经济高速增长的同时,却出现了越来越大的失业人群,使整个国民经济陷入了“高增长、低就业”的尴尬局面。

历史证明,片面依靠大量投资所带动的经济增长,不仅引发了对资源和环境的大规模破坏,还极易使国民经济陷入大起大落的境地。当然,对固定资产投资宏观调控的时紧时松,也是导致经济增长产生剧烈波动的主要原因。

由此可见,固定资产投资增速与经济增长率之间确实存在着比较紧密的相关性,两者的走势曲线是基本吻合的。同样,对固定资产投资规模和增速的调控,会直接影响经济增长的快慢,这也就从实证上证明了我国投资驱动型经济增长的一般规律。

## 剖析固定资产投资效益低下的原因

主持人:从上面两位的分析来看,我国当前固定资产投资效益总的来讲并不理想,而这也是我国国民经济呈现粗放型增长方式的主要表现之一。应该说,导致我国固定资产投资效益低下的原因是多方面的,那么,请两位从这些角度来具体分析一下。

李长安:确实如此,导致我国固定资产投资效益低下的原因确实是比较复杂,是微观和宏观因素相互作用的结果。

从体制因素来看,我国的宏观投资管理体制还很不完善。虽然我国陆续出台了一系列投资管理的条例规定,但相互之间并不配套。这就使得改革的效果很不明显,投资规模、投资结构、投资效益一直难以得到有效地控制和约束,投资结构不合理,低水平重复建设等现象层出不穷。在缺乏有效调控手段的情况下,往往不得不继续沿用计划经济时代的控制贷款规模、强化审批手续等老一套做法去管理投资,这使一些改革措施难以出台,已出台的一些改革措施也难以贯彻执行。由此,也反映了我国当前投资管理体制的不完善。

另一方面,我国国民经济受到“资本约束”的现状没有得到根本改变,“投资饥渴症”现象依然普遍存在。作为一个发展中国家,我国长期遭受着资本短缺的困扰。在发展战略的选择上,投资驱动成了包括中国在内的许多发展中国家的首选。不仅如此,追求政绩的冲动促使地方政府和国有企业只关心投资数量和规模的多少,而将可能带来的投资效益高低放在了次要的地位。

吴亚平:除了上面提到的原因外,在我国建设领域内普遍存在的重复投资现象也造成了大量的无效生产力。在预算“软约束”的体制下,大量投资只集中在短期市场中紧缺的少数行业和产品上,不合理的重复建设层出不穷。例如,有关统计表明,在长三角地区,有14个城市排在前4位的支柱产业是电子信息、汽车、新材料、生物医药工程,趋同率达70%;另据有关专家估计,仅在我国电信基础设施方面,因重复建设造成的浪费就超过了2000亿元之巨。

我国固定资产投资效益不高,跟投资结构不平衡也有很大的关系,投资结构的偏差制约了整体效益的提高。目前,我国存在的投资结构偏差主要表现在:(1)区域、城乡发展不平衡。据统计,“十五”时期东、中、西部地区的投资规模占全部投资规模的比重分别为56.7%、21.7%和19.5%,中西部地区的投资规模加起来都不及东部地区的规模大;(2)城乡发展也存在不平衡现象。“十五”时期各年全国全社会投资中城镇投资分别是农村投资的4.2、4.4、4.7、5.2和5.6倍,“九五”时期这一指标是3.7倍,城乡投资差距在进一步扩大;(3)在行业投资方面,部分行业投资超常增长。“十五”时期,尤其是2002年以来,重工业和化工行业的高速发展带动了整个投资增长,也同时导致了部分行业投资过热现象的出现和部分生产能力过剩。这其中最引人

注目的就是房地产投资增长过快问题,进入2006年后,这种增长势头依然没有得到有效遏制。

## 提高固定资产投资效益要“多管齐下”

主持人:面对固定资产投资过热问题,通常的做法是采取财政、金融等措施,着眼于迅速控制投资规模。这样做虽然有助于在短期内抑制投资过热现象,但从历史经验来看,并不能从根本上解决问题。那么,从提高效益角度入手,努力达到防止固定资产投资过热的现象出现,两位又有什么看法和建议呢?

李长安:我认为,对固定资产投资的调控应该实现从“数量”调控向“效益”调控的方向转变,可以考虑采取以投资效益为主的管理和控制手段,以效益这根“绳”牵住固定资产投资的发展国情,又有利于提高投资的质量和效益,实际上也简化了宏观调控的方式。因此,提高固定资产投资效益,必须走出固定资产投资“治乱循环”,避免由此引发的国民经济发展过程中出现的“大起大落”问题,首先应该从深化投资体制改革入手。早在2004年7月,国务院就颁布了《关于投资体制改革的决定》,对传统的投资体制实行了一系列改革。但从近两年的实践看,目前的投资体制中仍然存在企业投资决策没有完全落实、政府投资管理不够规范、企

业和银行投资机制不够完善、投资宏观调控能力有待加强等问题。因此,必须严格按照“谁投资、谁决策、谁收益、谁承担风险”的原则,合理界定政府投资职能,真正落实企业投资自主权,尽快建立起市场引导投资、企业自主决策、银行独立审贷、融资方式多样、中介服务规范、宏观调控有效的新型投资管理体系,为经济和社会的全面、协调、持续发展创造良好的体制环境。

吴亚平:提高固定资产投资效益,必须加强对投资主体的引导和监管,实现管理模式的创新。政府投资是固定资产投资的重要组成部分,控制政府的投资冲动就必须改变过去的政绩考核标准,从数量考核转为质量和效益考核,尽快把节能降耗纳入经济社会发展的统计、评价考核体系,强化决策者的效益观念和责任感。同时对非经营性政府投资项目,要加快推进并完善“代建制”,通过招标等方式,选择专业化的项目管理单位(代建单位),负责项目的投资管理和建设实施的日常工作,严格控制项目投资、质量和工期,提高投资项目的实施效益。对于国有企业来说,则要真正落实国有企业领导人的投资决策责任制,并将投资效益与企业领导人的收入直接挂钩。

针对固定资产的投资结构失衡的问题,必须把优化投资结构作为当前投资领域改革的一项重要任务来抓,解决固定资产投资在区域、城乡、行业等方面的不平衡现象。政府投资要加大向西部地区和农村地区的支持力度,同时认真制定和落实各种优惠政策,引导社会资本投向西部和农村。重点治理少数部门和行业投资过热问题,严防重复投资现象蔓延。

从根源上来讲,我国当前固定资产投资效益低下的根本原因,还在于经济粗放方式未能实现从粗放型向集约型的真正转变。因此,切实转变经济增长方式,努力扩大消费在国民经济增长中的作用,尽快实现由投资驱动型向消费驱动型增长模式的转变就显得尤为迫切。这才是提高固定资产投资效益,建设“节约型”社会的根本途径。

## ■ 看点

●投资是带动经济增长并进而带动就业扩大的主要途径。不过,值得关注的是,我国由投资拉动的经济增长与就业增长之间却出现了违背经济学常识的“背离”问题。也就是说,在由投资拉动经济快速增长的同时,却没有带动劳动就业岗位的增长。在我国国民经济高速增长的同时,却出现了越来越大的失业人群,使整个国民经济陷入了“高增长、低就业”的尴尬局面。

●导致我国固定资产投资效益低下的原因确实是比较复杂,是微观和宏观因素相互作用的结果。原因之一是我国的宏观投资管理体制还很不完善;原因之二是我国国民经济受到“资本约束”的现状没有得到根本改变,且追求政绩的冲动促使地方政府和国有企业只关心投资数量和规模多少,而将投资效益高低放在了次要的地位。另外,我国固定资产投资效益不高,跟投资结构不平衡也有很大的关系,投资结构的偏差制约了整体效益的提高。

●对固定资产投资的调控应该实现从“数量”调控向“效益”调控的方向转变,可以考虑采取以投资效益为主的管理和控制手段,以效益这根“绳”牵住固定资产投资的发展国情,又有利于提高投资的质量和效益,实际上也简化了宏观调控的方式。因此,提高固定资产投资效益,必须走出固定资产投资“治乱循环”,避免由此引发的国民经济发展过程中出现的“大起大落”问题,首先应该从深化投资体制改革入手。早在2004年7月,国务院就颁布了《关于投资体制改革的决定》,对传统的投资体制实行了一系列改革。但从近两年的实践看,目前的投资体制中仍然存在企业投资决策没有完全落实、政府投资管理不够规范、企

## ■ 余论

在今年上半年宏观经济数据发布之后,对当前我国是否存在过热的争论再度浮现,而固定资产投资增长过快成为判断是否存在过热的一个重要指标,控制固定资产投资过快增长也成为市场关注的焦点问题。本次两位访谈嘉宾从另外一个角度向我们揭示,关注固定资产的投资效益问题应当成为新一轮调控固定资产投资增长过快的重中之重。这一看法是值得注意的。

从目前看,当前各种宏观和微观因素决定了在相当长一段时间内我国固定资产投资高速增长趋势难以扭转,关键是如何提高固定资产投资效益。这涉及到行业、部门和区域等固定资产投资效益提高的实际问题。一旦哪个行业、部门和区域的固定资产投资效益提高了,这些都会构筑起我国资本市场上投资的新亮点和新主题,这恰恰是我们关注这一问题的核心所在。

—亚夫

# 把提高投资效益作为当前宏观调控主轴

从我国国民经济的发展历程来看,始终跳不出固定资产投资“冷热循环”的怪圈之中,而固定资产投资的剧烈波动也对国民经济的稳定协调发展造成了很大的威胁。历次的宏观调控,也都是由投资过热所引发并围绕控制固定资产投资规模这个主轴来进行的。目前,我国的国民经济再次面临着投资过热问题的困扰。如何在新的形势下控制投资过热,实现国民经济持续稳定的发展,是当前宏观调控部门面临的一项紧迫任务。

我们认为,与其去控制固定资产投资规模,不如以固定资产投资效益作为主要评价指标,在投资效益上

多下功夫。这样既能简化宏观调控的目标体系,也有利于提高宏观调控的效率。

之所以提出以效益而不是规模作为调控主轴,是基于我国的基本国情和发展阶段的考虑。作为一个发展中国家,资本约束的“紧箍咒”始终没有得到根本性的解除。从我国的发展战略来看,无论是西部大开发战略、中部崛起战略、振兴东北战略,还是新农村运动等等,无不给固定资产投资产生了巨大的需求。另一方面,我国资金使用成本较低,金融机构存款余额又居高不下,这又为固定资产投资扩张提供了物质基础。

要把固定资产投资效益作为宏观

调控的主轴,以固定资产投资效益的提高作为调控的主要目标之一,必须认真解决好以下几个问题:

一是改变现有的经济增长方式,尽快实现从粗放型向集约型、投资驱动型向消费驱动型的增长方式转变。粗放型经济最典型的特征就是“高投入、高消耗、低效益”,要改变这种现状,实现向集约型经济增长方式的转变,必须加大对科技创新的投入力度,充分发挥科学技术在经济增长、提高投资效益中的“主力军”作用;从我国目前经济增长的动力来看,投资的贡献率要大大超过消费的贡献率,投资拉动的特征十分明显。从国际经验来看,由消费主导的经济增长模式要比

由投资主导的模式具有较大的稳定性,增长质量也更有保证。

二是改变对各级政府的政绩评价体系,树立效益观念,努力消除地方政府普遍存在的“投资饥渴症”现象,这是提高投资效益的制度保证。在我国现行的政绩评价体系中,“唯数量论”现象比较严重。在这种考核标准的刺激下,地方政府有着十分强烈的投资冲动,这也是我国固定资产投资规模居高不下的重要原因之一。值得关注的是,这种现象有望得到有效的扭转。比如在2004年的国务院出台的《关于投资体制改革的决定》中,提出了规范政府投资行为、提高政府投资效益的具体要求;而最近有关部门决定将

能耗指标纳入干部政绩考核中去,这也是“效益优先”执政理念的具体落实。

三是必须解决好固定资产投资的结构失衡问题。这又包含两个方面的内容:一方面是在所有制结构上,逐步降低国有经济的投资比重。因此,采取多种措施鼓励非国有经济扩大投资,是提高全社会固定资产投资效益的有效途径;另一方面,缩小地区投资差距,大力提高西部地区的投资效益。尽快提高西部地区的投资效益,除了国家宏观投资政策的鼓励和引导外,西部地区在观念和管理经验等方面的改进和提高也是不可或缺的重要因素。(李长安 吴亚平)