

当前固定资产投资存在的主要问题及对策

徐策

2012-09-21 14:50:26 来源: 《中国投资》2011年10上期

【内容提要】 要有重点地支持融资困难的中小企业, 促进民间投资快速增长, 妥善处理地方政府债务偿还问题, 推动“十二五”规划项目有序上马。

2011年上半年, 我国固定资产投资呈现出高位平稳运行的总体态势, 投资仍然是拉动经济增长的主要动力。当前, 投资领域存在的问题主要包括, 一是以“数量型”货币工具紧缩为主的政策在回收流动性方面的效果不断显现, 但对于中小企业融资造成了更大的困难和不公; 二是反映的投资结构性指标未见明显好转, 转变发展方式面临阻力; 三是民间投资增长尚未实现实质性动力, 巨大的民间资本存量与中小企业融资难、投资领域受限等问题交织在一起; 四是政府投资任务与融资能力的矛盾有待解决, 地方政府财政风险不容忽视。未来必须高度重视这些风险和问题, 并采取综合措施予以解决。

一、投资结构调整推进缓慢, 转变发展方式面临阻力

“十二五”开局之年, 检验投资运行工作是否开好局、起好步的关键是要看投资结构是否发生了实质性调整。然而, 从上半年数据看来, 投资结构调整推进仍然比较缓慢, 甚至出现高耗能投资反弹、高加工度行业投资占比不断下降的问题。其原因主要有: (1) 低利率环境不利于投资结构调整。低利率有助于刺激企业借贷, 截至2011年6月1年期贷款实际利率仅有0.16%, 已接近零利率。在此环境下, 国有企业以低廉的成本获取资本并从事资源性和基础性垄断行业的投资, 甚至从事房地产、金融等资产领域投资。与此同时, 部分缺乏效率、两高一资、落后产能的行业在低利率的条件下也得以继续生存, 进而阻碍投资结构调整步伐。(2) 经济增长放缓条件下投资结构调整动力不足。近期以来对于经济增长是否会出现“硬着陆”的问题产生了较多担忧。这一方面可能会导致宏观调控的政策重点出现偏差, 另一方面, 在这一判断的支持下, 地方政府将很可能逐步释放对调整结构的自我约束, 转而积极地促进投资, 尤其是促进重化工业等能够快速实现增加值的行业投资增长。反映到数据上, 近期以来高耗能行业投资无论是增速还是占比均连续出现反弹。(3) 高通胀背景下资源价格改革推进缓慢不利于投资结构调整。资源价格体制改革推进缓慢一直以来是制约投资结构调整和发展方式转变的重要因素。低要素价格本质上是一种鼓励重化工业、两高一资行业发展的政策环境。其结果必然导致经济发展方式的粗放、对资源消耗过大和环境破坏过度, 不利于节能减排任务的实现。一般而言, 低物价环境是推动改革的有利时机, 而高物价水平环境可能会加剧推动改革的难度。当前, 通货膨胀水平连续攀升, 这也对资源价格体制改革形成了较大阻力, 进而阻碍了投资结构调整。

二、资金面总体紧张, 中小企业融资困难

一方面, 紧缩性货币政策下投资资金面总体紧张。今年以来, 央行通过连续6次上调存款准备金率, 3次上调基准利率等政策, 货币供给增速进一步向常态回归。6月末同比增长15.9%已经连续3个月保持在16%的调控目标值以内, 反映流动性回收工作取得了一定的成效。此外, 银行间同业拆借加权利率从2004-2010年年底之前, 除了2006年11月、2007年9月以及2010年12月的最后

几天在3%-4%之间，其余大部分时间都在0.8%-2%左右，然而2011年1月下旬和5、6月，利率出现飙升，最高达到7.99%，这也表明市场流动性资金比较紧张。另一方面，数量性紧缩政策使中小企业融资更加困难。动用数量工具，即连续上调存款准备金率，使得银行可贷资金规模严重受限，首当其冲受到影响的是中小企业，新增贷款主要流向国有企业和政府融资平台，中小民营企业融资难、融资成本上升以及民间资本风险加大等问题逐步暴露出来，进而造成了资金配置在不同企业之间的不公平。

三、民间投资市场准入障碍依然存在

“新非公36条”实施一年来，尽管取得了不少成绩，但是，就消除民间资本进入垄断行业存在的障碍而言，这项工作进展较为缓慢，特别是社会广泛关注的金融、铁路、能源和市政公用事业等重点领域的改革进展缓慢。在很多领域，过去一直存在的“玻璃门”和“弹簧门”的情况依然比较严重。其原因：一是观念上对于民营企业的担心与歧视，限制了民营企业对一些领域的介入；二是国有企业利用其优势地位急剧扩张，挤压了民营企业的经营空间。部分国有企业利用自身种种优势，近年来不仅在主业领域不断强化自身的垄断地位，而且在非主业领域也大举扩张，尤其是在金融、房地产领域越来越多地看到它们的影子。在行业垄断等问题没有得到切实解决的情况下，民间投资环境难以获得实质性改善。

四、政府投资任务与融资能力的矛盾有待解决，地方政府财政风险不容忽视

“十二五”开局之年，随着地方政府投资项目不断上马，其融资能力不足的问题日益暴露出来。这与地方政府承担的经济建设职能过重有关，与地方政府不能举债等体制机制有关，同时也与经济发展进入新阶段有关。以往，地方政府建设任务主要集中在具有明确现金流和容易回款的基础设施领域，比如高速公路等。这些领域的投资项目通过地方政府融资平台、BOT等方式得到资金支持，可以通过运营收费的方式还款，企业在有利可图的情况下具有参与动力。随着经济社会发展进入新阶段以后，民生领域投资将逐步成为政府投资的重点，这种变化既是对以往民生欠账的纠正，也是进入中等收入阶段后防范社会风险的有效途径。然而，诸如普通公路、保障性住房、教育、卫生等更具有普惠性质的公共基础设施和服务领域的投资项目，几乎不具有现金流和回款能力，因此，融资方式主要依靠财政收入以及政府负债，这就使得地方政府融资能力不足的问题进一步暴露出来。

一般而言，地方政府融资能力不足的情况下，最终还是需要发债来解决。而当前地方政府债务风险已经颇高，审计署发布全国地方政府性债务审计结果显示，截至2010年底，全国地方政府性债务余额107174.91亿元，其中融资平台公司政府性债务余额49710.68亿元，占地方政府性债务余额46.38%，部分地方的债务偿还对土地出让收入依赖较大，地方政府融资平台不规范现象也比较突出，其中有26.37%共计1734家融资平台公司出现亏损，融资平台的问题可能会逐渐暴露。因此，未来地方政府财政风险不断聚集，必须予以警惕。

五、对策建议

未来一个时期，投资调控的侧重点要以投资结构调整为主，“十二五”开局之年是否开好局、起好步的关键就是要看经济发展方式是否开始转变，经济结构是否开始优化，在投资领域就是要看投资结构是否出现真正的调整和优化。与此同时，要有重点地支持中小企业，缓解其融资困难问题；深化各项机制体制改革，促进民间投资快速增长；妥善处理地方政府债务偿还问题，化解财政风险，推动“十二五”规划项目有序上马，促进投资平稳健康增长。

(一) 围绕投资结构，促进发展方式转变

1. 政府投资向民生、公共服务领域倾斜。在民生、公共服务领域加快建设步伐是我国政府职能转变的重要环节，更是加快经济发展方式转变的核心。今后，政府投资应向教育、医疗、社会保障等领域倾斜，切实改善人民生活，推动经济发展方式转变。重点增加投入促进各类教育均衡发展，特别是中西部地区农村校舍改造；加大保障性安居工程投入，推动全年1000万套保障房建设顺利开工；加强公共医疗卫生服务设施建设，继续改造建设县级、乡镇卫生服务设施；增加文化、体育事业、旅游业等方面的投入，加强基层公共文化设施和体育设施建设，着力改善重点旅游景区的基础设施。

2. 政府投资继续向中西部地区倾斜。加强中西部地区政府投资对于缩小地区差异和消除贫困作用最大。一是增加中西部地区政府投资总量，有效地改善中西部地区经济增长的微观基础，加快中西部地区经济增长。二是继续加大对中西部基础设施建设的投资力度，有利于中西部经济结构和空间结构的调整，优化企业投资环境和居民生活环境。三是继续加大对中西部农村的投资力度，逐步形成工业反哺农业、城市反哺农村的机制，实现统筹城乡发展的战略。四是继续加大对中西部生态环境建设投资力度，尤其是将生态环境的重建与中西部的富民工程相结合，真正实现既改善生态环境又提高居民生活水平的“双赢”目标。

3. 严格限制高耗能投资，积极引导高加工度行业投资快速增长。严格落实今年单位国内生产总值能耗下降3.5%的节能目标，并对各地方完成情况适时进行监测和监督。强化节能和环境保护评估，依据《2011年产业结构调整指导目录》的要求，针对限制类223条、淘汰类426条所涉及的“两高一资”行业、落后产能、过剩产能的投资项目予以严格审批。积极引导地方和企业实现转型升级，推动针对《指导目录》中750条鼓励类产业快速发展，重点鼓励高加工度行业的投资实现快速增长。

(二) 采取综合措施，有针对性地缓解中小企业融资困难

在优胜劣汰的市场机制中，部分效益差、竞争力弱的中小企业“淘汰”是正常现象。针对当前中小企业融资难的问题，要有区别地加以解决，对于落后、过剩、处于“两高一资”行业的生产能力要允许被淘汰，对于具有发展潜力和空间、符合产业政策，代表未来发展方向的中小企业要予以大力支持。

1. 加强金融组织创新，完善与中小企业规模结构和所有制形式相适应的多层次银行体系。要推进政策性银行建设，发展社区银行和中小商业银行，鼓励创办小额贷款公司等准金融机构，完善与中小企业规模结构和所有制形式相适应的多层次银行体系。

2. 重视融资配套服务的协调跟进，推进建设企业融资的综合配套服务体系。要建立促进中小企业发展的综合性管理机构，加大财税政策的扶持力度，健全融资相关的法律法规，不断完善政策服务体系。要增强多层次的融资信用担保，加快建立企业征信体系和发展中介服务机构，推进建设企业融资的综合配套服务体系。

3. 发展“新三板”等健全多层次资本市场体系。通过发展“新三板”等健全多层次资本市场体系，完善“天使投资-风险投资-股权投资”的投融资链，加快发展中小企业集合债等措施，支持中小企业直接融资。此外，进一步完善征信系统，实现中小企业与国家的征信系统完全对接。

(三) 深化机制体制改革，大力鼓励民间投资

尽快完善和落实各领域“新非公36条”细则，切实放宽民间投资准入限制，规范投资准入门槛，推动准入标准公开化、透明化，创造公平竞争、平等准入的市场环境。通过改革行业管理体制，鼓励民间投资进入铁路、交通、能源等领域的有关工作，配合银监会做好允许民间资本兴办金融机构有关工作，积极创新和灵活运用各种金融工具，加强对民间投资的金融服务。在资金、研发、试点建设方面给予民营企业一视同仁的待遇和支持。

(四) 妥善处理地方政府债务偿还问题，积极防范地方财政风险

按照分类管理、区别对待的原则，妥善处理地方政府债务偿还和在建项目后续融资问题。继续规范地方政府投融资平台公司的运营。金融机构要切实加强风险识别和风险管理，严格落实借款人准入条件，按照商业化原则履行审批程序。坚决禁止政府违规担保行为。同时要深入研究建立规范的地方政府举债融资机制。

(作者单位：国家信息中心经济预测部)