

资本过剩条件下东北地区投资低效率的实证研究

山东大学经济学院 鲁志勇 于良春

[摘要] 本文对东北地区在 90 年代中后期以来,“两缺口”显示资本过剩的情况下,大规模利用外资现象进行了分析。实证研究了“政府—国有企业”框架下,投资的低效率问题;认为,投资在国有企业的沉淀,是造成东北现象主要根源。提出了相应的政策建议。

[关键词] 东北 资本过剩 投资

在振兴东北的各种“战略”和“思路”中,有一种观点认为:改造东北老工业基地要靠政府主导,要依托国家投资上一批大项目,要求中央财政加大对东北的投资力度。但实际情况却是,东北地区自“九五计划”以来,资金一直是过剩的(茅于軾 2004.6)。造成东北问题的关键是:政府—国有企业这个链条下的投资体制;至于,“债务负担过重,技术设备更新率低,社会保障问题突出”等,则是这种低效率投资体制运转得后果。

一、东北地区资本过剩的“两缺口”分析

“两缺口”理论[1]是 H 钱纳里和 A M 斯特劳特在 1966 年提出的。我们使用“三部门”宏观经济学模型对 97 - 2002 年,东北地区的“储蓄缺口”和“外汇缺口”进行分析。

“三部门”宏观经济模型中, Y 为总收入, C 为总消费, I 为总投资, X 和 M 分别表示出口和进口,总收入等于总支出,于是有恒等式: $Y = C + I + (X - M)$, 整理可得: $(Y - C) + M = I + X$, 其中 $Y - C = S$ (国内总储蓄), 于是 $S + M = I + X$, 移项: $I - S = M - X$ 。等式左端表示投资与储蓄之差, 如果 $I > S$, 则称 $I - S$ 为“储蓄缺口”;右端表示进口与出口之差, 如果 $M > X$, 则称 $M - X$ 为“外汇缺口”。为保持经济增长,“储蓄缺口”与“外汇缺口”必须保持平衡,但是这两个缺口相等是事后的相等,而在事前,投资、储蓄、进口和出口是独立地变动的,储蓄缺口同外汇缺口就可能出现不平衡。为保持平衡,当储蓄缺口大于外汇缺口时,或者压缩投资或者增加储蓄;当储蓄缺口小于外汇缺口时,或者缩减进口或者增加出口。也就是说,对于一个正在经历经济高速发展而存在资金短缺的国家而言,除非增加储蓄或者增加出口,否则就会减缓经济发展速度。按照钱纳里和斯特劳特的观点,如果能够利用外资就可以同时弥补两个缺口,从而保证经济增长。

我们尝试对东北地区的“两缺口”情况进行实证分析,97 - 2002 年东北地区,两缺口情况与利用外资情况如下表 1:从历史数据上看,自“九五”计划中期之后,东北三省(除吉林以外)的“储蓄缺口”和“外汇缺口”显示,东北地区存在长期的资本过剩,其中,吉林的“两缺口”基本持平;国内资金相当一部分不能转化为“投资”。存在资本过剩的同时,东北地区也在大规模的利用外资。资本过剩与利用外资的轨迹,基本呈现“v”字形变化,并且到近期有加速迹象。表明,除了世纪之末,受经济“软着陆”的影响,东北地区的资本过剩水平与利用外资水平,略有收缩之外,基本上是扩大的趋势。

表 1 - 1

单位:亿元

I - S	97	98	99	2000	2001	2002
辽宁	- 465.56	- 527.7	- 556.85	- 609.93	- 579.49	- 591.21
吉林	12.42	11.9	9.12	6.88	34.44	25.45
黑龙江	- 169.34	- 111.2	- 182.48	- 344.4	- 274.62	- 218.81
全国	- 2857.2	- 3051.5	- 2248.8	- 2240.2	- 2204.7	- 2794.2
山东	- 128.9	- 165.7	- 200.2	- 242.09	- 342.38	- 590.24

表 1 - 2

M - X	97	98	99	2000	2001	2002
辽宁	- 119.9	- 123.2	- 134.5	- 92	- 37.9	- 57.4
吉林	- 32.2	- 0.7	9.9	9.5	36.6	28
黑龙江	- 185.5	- 66	- 4.5	- 70.8	- 20.7	- 20.7
全国	- 3354.2	- 3605.5	- 2423.3	- 1996.2	- 1865.2	- 2517.6
山东	- 296.2	- 281	- 301.7	- 325.8	- 382.9	- 466

表 1 - 3

实际利用外资	97	98	99	2000	2001	2002
辽宁	196.1	199.4	88	169.2	208.2	282.3
吉林	33.3	33.9	24.9	27.9	27.6	20.2
黑龙江	60.9	43.6	26.3	24.9	28.2	29.3
全国	5339.4	4854.4	4365.4	4914.7	4110.9	4552.7
山东	230.1	226.3	204.3	251	291.3	391.8

资料来源:中国统计年鉴 98 - 2003

这种存在过剩资本,同时大量引进外资的现象,也在全国范围内出现,但东北地区尤其突出。这种现象,已经有学者提出了不同的假说,分别是:净损失或资本外流(李扬 1998);金融效率低下(邱华炳,刘宏 1999)。

我们认为,存在这种现象的根本原因是:“政府—国有企业”主导的投资体制的低效率,和缺乏资本有效积累的微观基础。这种“低效率”直接导致了较高投资水平下的较低的资本形成率。统计分析对比如下:

表 2 - 1 97 - 2002 年珠三角、长三角、环渤海和东北地区固定资产投资及增长率

单位:亿元

地区	97	98	99	2000	2001	2002	平均
珠三角(增长率 %)	2291.1	2644.1	29370	3145.1	3484.4	3022.9	
		15.41		7.09	10.79	- 13.24	6.23
环渤海(增长率 %)	2916.4	3287.5	3518.2	3708.2	4130.8	3546.9	
		12.72	7.02	5.4	11.4	- 14.14	4.48
东三省(增长率 %)	20177	2259.6	2371.2	2703.8	3086.5	2915.9	
		11.99	4.94	14.03	14.15	- 1.53	7.92
长三角(增长率 %)	5765.1	6218.5	6255.8	6789.4	7662.7	6586.8	
		7.86	0.6	8.53	12.86	- 14.04	3.16

资料来源:根据《2003 中国统计摘要》的有关数据计算。

表 2 - 2 97 - 2002 东北地区资本形成比率

单位: %

投资率 - 资本形成比率	97	98	99	2000	2001	2002
辽宁	32.9	31.6	30.79	31.52	32.3	33.6
吉林	38.2	39.1	39.21	37.02	37.9	38.8
黑龙江	33.9	38.7	33.44	30.96	32.2	34.5
全国(平均)	43.74	45.44	44.58	43.92	44.86	45.96
山东	48.2	48.4	47.68	49.17	47.8	46.8

资料来源:《中国统计年鉴 98 - 2003》

从固定资产投资年均增长率来看,依次为东北地区、珠三角、环渤海经济带和长三角,分别为 7.92 %、6.23 %、4.48 %和 3.16 %,东三省比长三角要高出 4.76 个百分点。从固定资产投资规模来看,则正好相反。同时按照 GDP 支出法计算的资本形成率,却远远低于全国的平均水平,更低于作为参照省的山东。这说明东北地区的“储蓄—投资”转化机制是低效率的。而这种“储蓄—投资”转化机制的承担者,正是东北地区庞大的国有企业群体。2002 年的统计数字表明,东北地区国有经济比重大高于全国水平。全国国有工业企业数量占“规模以上工业企业”的 27.3 %,辽宁省、吉林省和黑龙江省分别占 37.4 %、53.37 %和 53.12 %,东三省平均为 44.8 %,高于全国 14.5 个百分点。全国国有工业从业人员“占规模以上工业企业”人员的 49.16 %,辽宁省、吉林省和黑龙江省分别占 64.36 %、76.6 %和 83.6 %,东三省平均为 73.13 %,高于全国 24 个百分点。

二、“政府—国有企业”框架下的投资低效率

(一) 国有企业投资沉淀的理论分析。东北老工业基地曾被形象地称为“共和国的长子”,对我国国民经济建设做出了巨大的贡献,是国家大规模投资兴建的主要工业基地之一,是国家推行的重工业优先发展的赶超战略的主要支点,也正是受累于这种赶超战略^[2],大量不符合中国比较优势的资本密集型国有企业在开放、竞争的市场环境中缺乏自生能力的问题逐步暴露出来。

按照现代企业理论的观点来看,这种大规模国有企业最初就不是按照市场规则—对交易费用的节省,和对市场机制的替代,诞生的,所以它存在的规模也不可能在:对交易费用节省的边际收益等于对企业内部的边际控制成本的那一点上。换句话说就是,国有企业的这种治理结构覆盖了许多本不应由它来治理的交易类型^[3]。例如企业办社会现象,在东北地区,更是以门类齐全、数量众多,(包括:学校、医院、公检法等)。数量众多的国有企业、规模巨大的国有企业,也使得监督的信息搜寻成本非常巨大,造成事实上的无法监督。由于作为所有者和委托人的国有股权人和作为代理人、拥有实际决策权经理人员的目标差异,在委托人不能有效地监督或者缺乏足够的激励条件下,代理人在企业决策中就会出现很大的偏离企业价值最大化目标。在合约不完善的条件下,国有企业内部逐渐分化成,拥有不同剩余控制权(剩余控制权就是关于非人力资本在初始合同未规定的所有情况之下如何被使用的那种排他性决策权,而且这种权力天然地归非人力资本所有者所有。Grossman Hart 1986)的群体,例如,小部分管理层——存在事实上的对物质资本的控制,拥有了与决策相关的剩余控制权,逐渐形成了企业的“内部人”——“强势群体”,而其它一般人员则形成了相对的“弱势群体”,最终通过在职享受,不公平的收入分配等方式显示出来。国有企业在“内部人控制”之下,其投资行为必然要符合“内部人”的效用函数。特别是国有企业行政级别的划分,与企业内部人同政府官员的人事交流制度,使得国有企业投资函数,追求政治利益的因素往往凌驾于经济因素之上。

同样由于历史原因,东北地区产业结构上,重化工业突出。“赶超战略”所遗留下来的缺乏市场竞争力的产业、产品和技术结构,使得习惯了计划经济配置资源的国有企业,在面临开放和自由竞争的市场的时候,在并不符合其要素禀赋结构的产业上,面临来自依靠“要素比较优势”生产的产品竞争时,显得力不从心。尽管工业增加值等产值指标上去了,从财务上讲,却没有真正的现金流入,更谈不上资本积累了。

在这种状况下,国有企业会主动追求政府插手。因此,东北老工业基地作为“中央集权和家长专制色彩”的传统计划经济体制的发祥地,成了“官本位”和“权力经济”的重灾区^[4]。虽然改革开放以来东北老工业基地的市场化取向改革取得了显著成绩,但是已经渗透到东北地区经济体制和东北文化“骨子里”的“政府强权”和“政府全能”意识却很难彻底改变。所以,在中央提出振兴东北的国策时,部分政府官员认为,又是政府在市场领域大显身手的时候了。这种“全能政府”、“强势政府”的观念所导致的结果是,政府取代市场来配置资源的“政府主导型经济”。于是,政府陷入“项目怪圈”而不能自拔,不仅招商引资有指标,而且跑项目也要层层摊派。但是,公共选择理论告诉我们,政府是“有限理性”的“经济人”,作为政府官员和作为国有企业负责人,由于他们的效用函数中都包括了,政治利益最大化的变量,这就不可避免的导致存在代表共同利益取向的投资。这时候,企业的行为和政府的行为往往是一致的,当政府讲政绩的时候,企业拼命讲规模。在投资决策失误难以追究责任的情况下,盲目决策和重复建设之类的低效率投资就难以避免了。另外,政府掌握过多的资源,过度使用公共权力,也是造成腐败——寻租的温床。这种“官商结合”的形式,正是所谓“后发劣势”所讨论的主要原因。

(二)粗放增长下投资沉淀的实证分析。在这种“政府—国有企业”的投资框架下,东北地区的经济增长的总量水平与全国经济的快速增长是同步的,甚至还略高于全国平均水平。统计分析表明^[5]:2001 年与 1991 年相比,全国 GDP 平均每年增长 9.92%。同期辽宁、吉林、黑龙江三省的 GDP 分别增长了 10.34%、13.4%和 9.4%,2001 年全国人均 GDP 为 7500 元,辽宁、吉林、黑龙江三省的人均 GDP 分别为 12000 元、7550 元和 9344 元,按可比价格计算,1991 年到 2001 年年均增长了 7.54%、12.6%和 8.7%。

但是这种增长,属于典型的粗放式增长。通过横向比较,和具体分析东北地区国有经济的经济效益指标,就会发现,东北地区投资低效率的问题被掩盖在了“体面”的增长数字之下。1978 年改革开放之初,除京、津、沪三个直辖市以及台湾省外,在全国 27 个省、自治区中,辽、吉、黑,分别位于全国的第一、四和二位,其中辽宁省到 1994 年以前一直位居全国第一,到 2001 年,在全国的排位却分别下降到第 8、10 和 14 位。与全国其它区域经济增长极相比,处于末位。

表 3 GDP 增长率比较

单位: %

地区	98	99	2000	2001	2002	年均增长率
珠三角	8.25	6.88	14.15	10.19	9.64	9.82
长三角	8.15	7.69	12.12	10.65	11.81	10.08
环渤海	8.64	7.76	12.37	11.47	9.41	9.93
东三省	6.47	6.07	11.49	9.07	9.19	8.46

数据来源:《2003 中国统计摘要》

国际上通常使用的投资系数(资本系数)来考核投资效益,即用前一年全社会固定资产投资总额和当年国内生产总值的增加额之比来衡量全社会投资效益。2002 年,辽宁、吉林黑龙江投资系数分别为:2.68、2.52、2.70,作为对比省份的山东为 1.61。意味着,东北地区,几乎要投入 3 元的固定资产才能产出 1 元的新增国民收入。而这种投资低效率的根源恰恰是庞大的国有经济群体。

进一步分析东北地区国有经济经济效益水平,可以发现:资产负债率、不良资产——权益比重,远高于全国平均水平,亏损面大。验证了:经过国有企业的投资,不能实现有效的回收,存在沉淀;表现为,企业债务负担沉重,技术设备更新率低等(振兴东北所面临的突出问题)。结合表 2 的资本形成率和固定资产投资作比较,较高投资水平下和较低的资本形成率是东北地区投资的主要特点。

表 4 东北地区 2001 年国有经济部分经济效益指标

地区	企业户数 (户)	资产总额 (亿元)	利润总额 (亿元)	盈利面 (%)	资产负债 率(%)	总资产报 酬率(%)	不良资产 —权益比(%)
辽宁	6133	7992.4	- 44.3	39.5	76.7	1	63.3
全国排序	12	6	30	23	25	25	26
吉林	3607	3490.7	- 13.8	38.7	87.2	1.2	146.9
全国排序	22	20	25	25	31	22	31
黑龙江	6816	5177.3	- 69.7	48.6	85.6	0.3	112.9
全国排序	9	12	31	12	30	28	30

资料来源:财政部 2001 年国有企业决算数据

同时,由于资本形成率低,投资损失在表现为国有企业投资沉淀和巨大的债务负担的同时;在金融系统表现为,远高于全国平均水平的不良资产,据统计,东北三省分行 2001 年底不良贷款比例高于全国平均水平 12 个百分点;到 2002 年,吉林、辽宁、黑龙江三省城市商业银行不良贷款比例分别高出全国平均水平 49、17 和 5 个百分点,其中吉林省城市商业银行不良贷款比例高达 66%,为全国最高(巴蜀松 2003)。在这种情况下,东北地区的资金实际上是短缺的,这就不难理解为什么,东北地区在没有“储蓄缺口”和“投资缺口”的时候,还要大规模引进外资了。

三、相关建议与对策

在振兴东北的各项改革中,投融资体制改革是涉及面最广,影响范围最大,也是最为落后的环节。从改革初期的“拨改贷”,而后的投资包干责任制,直至项目业主责任制,都试图强化投资主体责任,建立风险约束机制。然而,这些改革措施几乎没有触动传统体制中投资主体对投资不负责的弊端,加之,投资管理混乱,项目决策与实施脱节,项目建设与生产经营脱节,筹资花钱与还款脱节,无论是投资规模、投资方向、投资布局的决策有误,还是建设项目的设计、施工发生失误,都无法明确责任者,更谈不上追究责任。投资主体缺乏风险约束机制已严重地阻碍了投融资体制改革的进程。以建立风险约束机制为突破口,才能从根本上解决投资膨胀、结构失衡和效益不高的问题。投融资体制改革的核心,是建立对政府投融资行为的市场化约束激励机制,建立权责清晰的“出资人”制度。这与政府职能的转变、国有资本的退出、国有资产管理体制的改革,金融体制的改革,以及民营经济的发展等密切相关。

首先是政府行为的重新定位问题和国有资本退出,这是同一个问题的两个方面。在市场经济国家,政府对市场进行干预的依据是:由于存在外部性、公共产品和自然垄断问题导致的“市场失灵”;同时,公共选择理论告诉我们,过度的政府干预和政府行为的随意性,也会出现“政府干预失灵”。当前政府最迫切的工作应该是,研究怎样培育资本积累主体,降低国有资本的比重,把发育私人资本的条件创造出来。当前关于退出的一种观点是,对于亏损、经营劣势企业要退出。但是,为什么非要等到亏损再退出呢?我们认为,只要是市场竞争性领域的企业,该退出的都要退出。退出,对于建立现代企业制度来讲,是股权分散化;从社会保障角度来说,是为了减轻百姓对改革所支付的成本。另外,对于东北地区以重化工业为主的资本密集型的产业结构而言,只有国有资本退出,才能降低民营资本的进入壁垒,降低政府投资对民间资本投资的挤出效应。

其次,以振兴东北为背景,考虑在东北进行投融资体制改革。1,可以将东北作为审批权限下放的一个试点地区,以增加地方的自主权,例如下放民营企业投资审批权、外商投资审批权、项目投资审批权、土地使用审批权等,减少审批环节,简化审批程序,提高政府行政效率。尽快在增量结构上,国有经济作为投资主体的现状。2,对国有经济的投资主体,推行法人投资责任制和项目资本金制度,作为构建当前投资风险约束的主要措施。其中,项目资本金制度是实行法人投资责任制的经济基础,也是建立现代企业制度的基本前提。3,在提供公共品和具有自然垄断的政府投资上,明确中央与地方政府的投资主体,作为“出资人”。分离政府投资主体的行政管理职能,按照《公司法》规范运行,作为承担投资风险责任的主体。

第三,进一步放开投资领域的准入限制,如公用事业领域、金融领域等。充分运用各种金融工具和金融手段,筹措投资资金,提高中央政府直接投资占全社会投资的比重,通过市场和金融手段完善投资的宏观调控。

最后,在一个完善的市场经济体制下,政府在投融资方面的主导性职能,并不是直接参与投资和审批了多少项目,完全可以通过,建立一个竞争性的、市场化,特别是具有风险约束的投资环境,完善投资宏观调控体制,培育为投资主体服务的市场体系,通过产业政策的“窗口指导”的方式等方式来实现。

[参考文献]

- [1]H 钱纳里, M 塞尔奎因,《发展的型式:1950 - 1970》经济科学出版社,1988
- [2]林毅夫 刘培林 遵循比较优势战略振兴东北《经济要参》(2003 年第 74 期)
- [3]Williamson, Oliver, 1985 The Economic Institutions of Capitalism, New York: Free Press, Figure2-1; Kreps, David M., 1990, A Course in Microeconomics Theory, Princeton University Press, p. 747
- [4]韩保江 振兴东北须先治“政府病”《中国经济时报》
- [5]陈永杰 东北基本情况调查报告《经济研究参考》2003 年 77 期

主管单位:中国科学技术协会

编辑、出版、发行:中国技术经济研究会

期刊号:ISSN1002 - 980X
CN11 - 1444/F

印刷:海城彩印有限公司

出版日期:2005 年 7 月 25 日(总第二一一期)

总 编:董福忠

编辑部地址:北京学院南路 86 号 530 室

邮政编码:100081

电 话:(010)62174221 62103364

每册定价:6.00 元