

以政府投资基金为抓手 激发民间投资活力

刘国艳

一、当前民间投资明显不足，严重影响经济增长速度

今年4月28日，中共中央政治局研究当前经济形势和经济工作会议指出，目前我国经济运行好转主要是恢复性的，内生动力还不强，需求仍然不足，经济转型升级面临新的阻力，推动高质量发展仍需要克服不少困难挑战。从各项指标来看，这里的需求不足包括出口和投资需求的不足，特别是民间投资严重不足。

从全国来看，一季度经济增长好于预期，而民间投资的增速依然下滑。一季度，全国GDP增长4.5%，好于预期。从三大需求来看，消费对经济形成较强的拉动作用，但出口加速下滑，固定资产投资虽然增速下滑趋势有所缓解，但民间固定资产投资增速下滑趋势未见扭转。一季度，社会消费品零售总额同比增长5.8%，最终消费对经济增长的贡献率达到66.6%，较上年全年明显回升，是三大需求中拉动经济增长最主要因素；同期，货物进出口总额同比增长-2.9%，其中出口增长0.5%，远远低于上年全年平均增速；固定资产投资增速是5.1%，增速与上年全年持平，而民间投

资的增速只有0.6%，增速低于上年全年水平，表明自2022年3月开始的民间投资下滑趋势一直未见扭转。这其中主要原因是受到房地产市场调整的拖累，一季度房地产开发民间投资下降13.8%，下拉民间投资增速5个百分点（见图1、图2）。

从内蒙古来看，经济增长情况要好于全国平均水平，主要是由于固定资产投资实现开门红，在全国名列前茅，成为引领当地经济增长的主要力量。其中：第二产业投资功不可没，成为拉动整个投资快速增长的重要力量，民间投资也成为拉动固定资产投

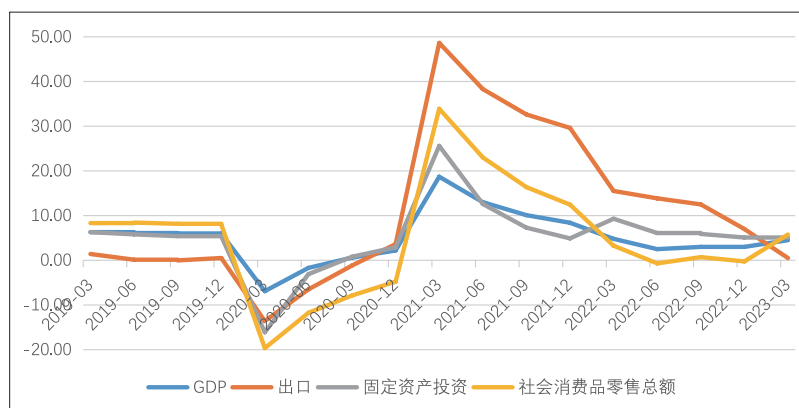


图1 全国GDP与三大需求季度累计增速对比

数据来源：WIND数据库。



图2 固定资产投资与民间固定资产投资月度累计增长率

数据来源：WIND数据库。

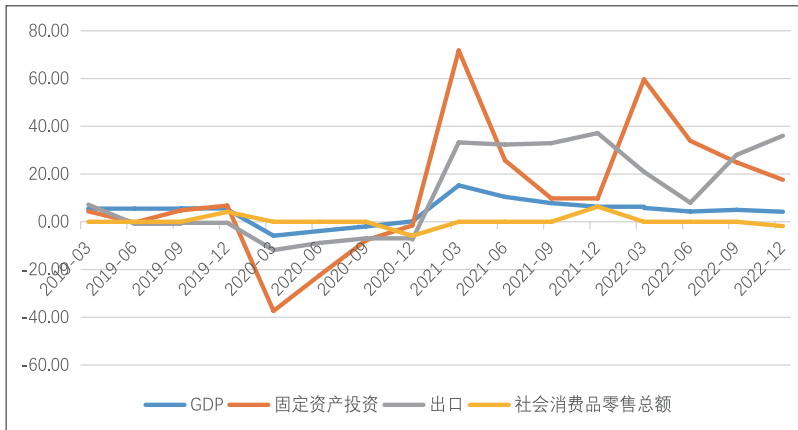


图3 内蒙古 GDP 与三大需求季度累计增速对比

数据来源：WIND 数据库。

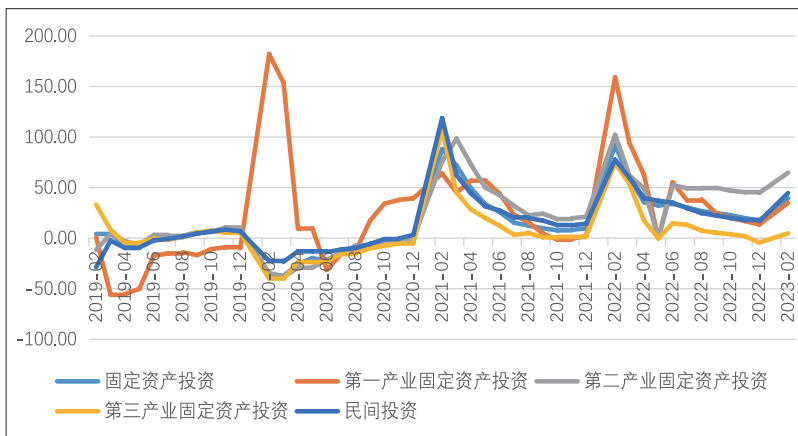


图4 内蒙古固定资产投资变化情况

数据来源：WIND 数据库。

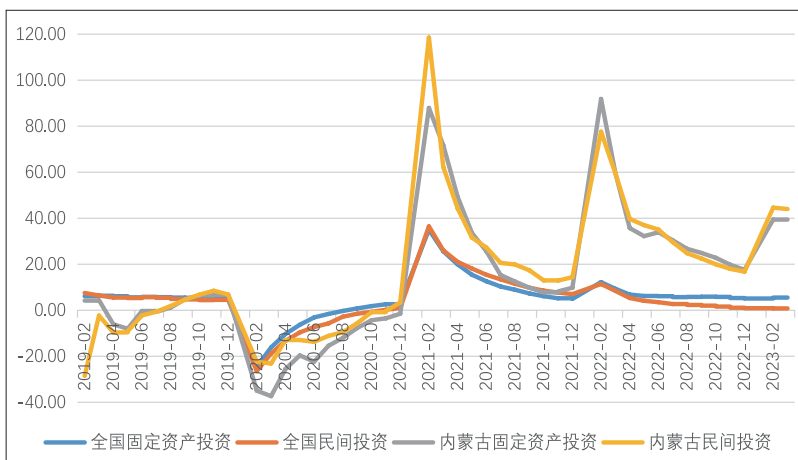


图5 全国固定资产投资、民间投资增速与内蒙古对比

数据来源：WIND 数据库。

资增长的一个重要力量（见图3、图4、图5）。

二、宏微观多种因素共同作用，制约民间投资增长

从全国情况来看，民间投资受多种因素影响，普遍增速较慢、动力不足。

（一）宏观需求收缩影响民间投资意愿和能力

从国外看，地缘政治冲突升级、发达经济体对产业链安全诉求提升等多种因素，导致国际需求持续不振，削弱民间投资意愿。当前，以俄乌冲突为代表的国际地缘政治冲突加速升级，发达经济体出于经济安全等多种因素考虑，不断提升产业链安全的要求，由美国快速加息所引发的多国货币大幅贬值、多个发展中国家面临破产危机，这些都使得世界经济趋向衰退的风险在不断上升。加之去年上半年同期高基数效应，2023年上半年出口增速下行压力将变大，直接导致民营经济看淡市场前景，削弱了民间投资意愿。

从国内看，居民预防性储蓄动机增强和应收账款增多导致国内需求不旺，抑制民间投资能力。因疫情企业经营困难、大规模裁员、青年失业率不断创新高，使人们预防性储蓄动机增强，不敢消费、不想消费人数占比上升，社会需求复苏缓慢，抑制了民间投资动力。

（二）政策不稳定不连续不落地削弱民间投资积极性

当前，部分地区在执行相关扶持政策上存在不稳定、不连续等问题，一定程度削弱了民间投资积极性。比如部分地方在执行环保标准时，存在老标准和新标准衔接问题，部分企业反映环保升级改造中存在工程启动时和完成环保改造后标准不一致的情况，导致不得不进行二次投入。在税收方面，部分企业反映，为了维系业务关系，要么放弃享受税收优惠，按 13% 税率开票，要么降低价格按 1% 开票让渡一定减免税金给下游；还有部分小微企业反映，在享受增值税留抵退税中被差别对待，甚至为了配合减少税务部门工作量而虚提上年收入。

（三）相关制度不明确抑制民间投资热情

当前，出于国家安全、绿色发展等多种因素考虑，相关部门监管趋向严格，一定程度上打压了民间投资热情。如在数字经济领域，由于常态化监管方式不明、支持平台经济措施有限，市场对加快数字经济发展的政策信号反应较为谨慎。互联网头部平台即使坐拥数万亿可供投资的现金或等价资产，也因惧怕项目可能面临的政策风险而一律按下不投。更为严重的是，相关部门在收集“绿灯”投资案例的过程中，出现了针对征集项目的“二次监管”，进而严重打击了互联网

头部平台加快发展的积极性，放大了平台企业在投项目的投资风险。此外，由于网络安全审查机制不健全，互联网头部企业的一些海外投资并购上市被延误，拖累了平台企业走出去进度。部分生物医药企业反映，当前严格的数据出境审查，对于研发部门设置在国外的企业来说，存在数据出境难、无法进行相关新产品研发的问题。在传统产业领域，有部分耗能较高的企业花费巨资进行前期研发以达到技术要求，但由于支持鼓励行业分类调整和地方能耗指标“一刀切”，导致企业无法立项实施。

（四）企业资金紧张限制了民间投资能力

三年的疫情，使越来越多的企业经营陷入困境，现金流明显不足，恢复起来尚需要时日。受其影响，企业间相互拖欠账款现象增多，付款期限被进一步拉长，增加了民营企业现金流紧张程度，限制了民间投资能力。加之，受多种因素影响，民营企业贷款额度有限、利率偏高，使其民企投资风险增大，投资意愿进一步降低。

（五）发达地区挽留本地企业使内蒙古自治区等中西部地区引进投资难度增大

从内蒙古看，近年来，凭借自身资源优势不断吸引央企、外地企业投资，一定程度上促进了当地经济发展。但同时也要看到，东部发达地区受资本外迁影

响，自身稳经济压力增大，便想方设法挽留当地企业，一定程度上增加了内蒙古等中西部地区吸引投资的难度。笔者在浙江省调研时，发现有一家生产电池原料的企业本已在内蒙古建了一个原液生产的工厂，但浙江省当地政府要求企业扩大在当地的投资，企业只能把原液配套生产建在当地，这样做必然增加了企业原料运输的成本，但为了维护与当地政府的关系，企业也只能如此做。

三、以政府引导基金为抓手，全力激发民间投资活力

4月28日中央政治局会议指出，恢复和扩大需求是当前经济持续回升向好的关键所在。积极的财政政策要加力提效，稳健的货币政策要精准有力，形成扩大需求的合力。要发挥好政府投资和政策激励的引导作用，有效带动激发民间投资。除了要从体制机制上消除民间投资的不平等待遇、加快服务型政府建设、营造公平竞争的市场环境外，更要用好政府投资基金，以此为抓手，激发民间投资活力。

（一）破除制约民间投资的体制机制障碍

要全面排查、系统清理各类显性和隐性壁垒，在基础设施、社会事业、金融服务业等领域进一步放开民企市场准入，不断缩减市场准入负面清单事项。强化公平竞争审查制度刚性约束，加

快清理与企业性质挂钩的行业准入、资质标准、产业补贴等规定和做法，建立面向各类市场主体的有违公平竞争的投诉举报和处理回应机制，并及时向社会公布处理结果。

（二）完善支持政策促进民营经济发展

要针对不同行业、不同运营模式企业，差异化确定享受税收优惠政策的企业生产经营、人员、账务、资产等标准，实施有利于中小企业长期发展的财税支持政策。要加强对民营企业能源资源消耗、低碳发展和污染治理等政策的宣介，帮助其提升投入—产出分析、成本—效益分析等能力。要主动听取民营企业反映诉求、靠前服务解决问题、在涉及出台影响民营企业经营的重大政策时，形成问卷调查机制，对反映较大的政策缓出台或不出台。要努力减少对民企不必要的审查，做到无事不扰，统一各部门对民营企业的审查标准，健全完善民营企业司法保护机制，依法保护民营企业和企业家的合法权益与财产。

（三）加快服务型政府建设更好服务实体经济

最近一段时间火爆的淄博烧烤现象，向我们展示了服务型政府的样子，展示了良好的营商环境对经济发展的强大促进作用。淄博烧烤的火爆并不完全因为烧烤本身味道独特，而是因为当地政府在去年疫情管控最严重的时

候真心善待隔离大学生而得到了回报，是当地政府为推广烧烤、促进消费而做的精心谋划与统筹实施。五一黄金周“进淄赶烤”的火爆，让人感受到服务型政府对提振地方经济发展的重要性。这一点是值得全国各级政府学习，尤其是在促进服务业发展方面，更需要各级政府把工作做精做细做实，竭尽全力为企业创造一个公平公正、可持续的市场环境。

（四）以政府投资基金为抓手激发民间投资活力

近几年，许多地方政府为提振经济，重点关注某个具体的产业和招商引资项目的落地，而对政府投资基金缺少统筹规划，致使同一区域内出现政府引导基金功能定位重复、基金设立定位与当地产业格局匹配度较低，一定程度上影响了财政资金使用效果。但在一些发达地区，当地政府根据产业的不同发展阶段和发展水平设立了不同的基金，构建起基金群-主题基金-母子基金体系化发展模式，为当地经济发展注入强劲动力。当前，以安徽、浙江为代表的地方政府投资基金重点关注两个方面：一是投早投小的天使基金或者创业投资基金，主要培育新的产业增量；另外一类就是产业类基金，重点助力产业发展。从内蒙古的政府产业投资基金的发展情况来看，尽管募资规模和基金数量均处于全国中等偏上的水平，但仍

存在基金管理人才缺乏、可投资项目偏少、决策机制不够市场化等问题，此外，在基金设置方面也缺乏统筹规划，各基金功能定位不明确。借鉴发达地方的成功经验，建议内蒙古加快推进政府投资基金的体系化建设。要围绕能源、农畜产品加工、现代装备制造、生物医药、节能环保、电子信息、新型化工等产业，以“一产业一基金”的模式，构建主题基金群，为优势产业和新兴产业发展提供资本支撑；发挥战略性、政策性导向作用，按产业发展现实要求，设立省中小企业发展基金、现代服务产业发展基金等，以此构建功能基金群，为重点行业、重点企业提供资本支撑；按企业早期发展的生命周期，设立天使基金，即雏鹰计划专项基金、新型研发机构专项基金、省科技成果转化引导基金、省级种子投资基金等，服务于“投早投小投科技”的发展目标。有能力的地市县可根据自身情况构建适合自己的基金群，没有能力的地市县可采取参股或委托管理等方式，与省级基金群或市场化基金公司建立联系，遇到合适的项目以直投方式将推进项目在当地落地，支持当地产业转型升级与经济发展。■

（作者单位：国家发改委经济研究所）

责任编辑：康伟