
浙江省扩大有效投资的对策建议

迟全华 傅允生

【摘要】2008年国际金融危机以来，浙江经济增长趋缓、结构调整缓慢，原因之一在于有效投资不足。针对这一问题本文系统性地提出扩大有效投资的十大对策建议，以期通过扩大有效投资来提高浙江省的经济发展水平和经济增长质量。

【关键词】浙江；有效投资；对策

2012年以来浙江加快了扩大有效投资的步伐，同时，根据稳增长、调结构、惠民生的要求努力扩大投资规模，优化投资结构，提高投资效率，各项工作取得明显成效。然而有必要引起重视的是，由于国际国内经济发展的不确定性增加，浙江扩大有效投资、保持经济较快增长、加快产业转型升级有可能面临更多困难与问题。对此，政府与企业需要有清晰认识与应对之策。

一、以产业升级为导向，着力引进高端资源

扩大有效投资的目的在于通过产业增量投资，优化产业结构，提高产业层次与产业发展水平。从实践看，影响浙江产业有效投资的主要制约因素之一是存量资源与产业发展水平偏低，产业转型升级所需要的高端资源缺乏，尤其是高端产业资源、高端技术资源与高端人才资源明显不足，难以适应产业转型升级的要求。由于缺乏高端装备制造业产业基础，浙江不少地方制造业投资依然停留在传统制造业产业规模扩张的状态。这也是“十一五”时期浙江投资与经济增长趋缓、结构调整与产业升级相对滞缓的重要原因。与高端产业资源缺乏相联系的是高端技术资源与高端人才资源不足。高端技术资源与高端人才资源是产业转型升级的主要支撑。无论传统产业改造提升，还是高端制造业、高新技术产业和生产性服务业发展，都需要高端技术资源与高端人才资源。

从发展趋势看，控制规模与数量、提高层次与质量是浙江制造业发展的当务之急。淘汰落后产能、引进高端资源是浙江制造业发展的必由之路。近年来为了加快产业转型升级，浙江十分重视解决高端资源缺乏问题，地方政府纷纷通过引进重大项目、先进技术与高端人才，大力发展高新技术产业、高端制造业与生产性服务业。目前，建立高层次产业园区是吸引境内外重大项目、先进技术和高端人才的重要手段。例如，通过建设大江东工业园区，杭州市引进了美国福特汽车等国际知名跨国公司来杭州发展，从而提高了制造业产业发展层次和产业集中度，扩大了高端制造业发展规模。

尽管浙江省十分重视高端技术资源与高端人才资源的培育与集聚，但是高端技术资源与高端人才资源存量不足，包括关系到传统产业升级的核心技术，关系高新技术产业发展的前沿技术，关系到生产性服务业发展的高端人才等都相对匮乏，因此难以满足加快产业转型升级对高端技术资源与高端人才资源需求。受高端技术资源与高端人才资源不足的影响，地方产业投资因此更多流向具有规模效应的重化工业、基础设施以及一般制造业，这在一定程度上弱化了产业投资效率，影响浙江结构调整与产业升级。浙江应该利用目前欧洲国家经济不振，企业期望转移发展的有利时机，通过收购、合资与合作等方式，大力引进意大利等国际知名企业的高端轻纺产品设计与先进生产工艺，来提升浙江轻纺业产业层次与产品档次。

二、开放投资领域，鼓励民营企业扩大投资规模

作者简介：迟全华，男，浙江省社会科学院院长；傅允生，男，浙江省社会科学院经济研究所教授。（杭州 310007）

浙江民营经济发达，民间资金相对充裕，对于加强民营企业投资来说，资金供给条件比较好。目前，浙江民营企业投资增长相对较慢。其原因一是国内外经济不确定性趋强，增加企业投资风险；二是一些具有规模经济效应和稳定收入来源的行业，还没有对民营企业开放；三是房地产调控力度加强，带来投资挤出效应。显然，投资风险加大与投资领域限制抑制了浙江民营企业的投资意愿和投资力度。基于民营企业在浙江增强有效投资与经济发展中的重要作用，浙江各级政府需要通过优化政策环境，为民营企业扩大投资规模和民间资金进入相关投资领域创造有利条件。

浙江民营企业大多是由农民企业家创办，多年来主要从事劳动密集型制造业、房地产业和一般服务业产业，这些产业技术含量不高，其发展更多的是依靠廉价劳动力供给。面对经济发展所带来的市场需求变化与劳动力成本上涨，浙江民营企业需要进行产业结构调整与升级。目前对民营企业开放的投资领域主要是竞争性产业，包括高新技术产业、高端制造业和一般服务业。由于大多数民营企业缺乏技术创新和产品创新能力，加之企业规模偏小，短期内很难进入技术含量高，具有规模经济效应的高新技术产业和高端制造业。一些规模较大的民营企业希望政府相关部门，开放部分具有规模经济效应和稳定收入来源的垄断行业和限制行业，使民营企业可以通过扩大投资规模在这些行业取得一定发展。

从打破垄断，鼓励竞争的市场经济法则来看，民营企业的这些要求是合理的。作为政府来说，适度放松市场准入限制，开放投资领域，允许民营企业在部分垄断行业与限制行业进行一定规模的投资与经营，既有利于民营企业加快结构调整与产业升级，也有助于浙江增强有效投资力度，优化投资结构，促进经济发展。目前中央政府已出台多项开放投资领域，鼓励民营企业扩大投资的政策，浙江也在进一步开放投资领域，吸引浙商回归。诚然，在放松市场准入与开放投资领域中，政府要秉持开放、竞争原则，防止部分民营企业出现借助与地方政府的特殊关系，利用行业垄断获取超收益的不良倾向。

三、引入中央企业投资，适度提高重化工业比重

在东部沿海地区浙江重化工业比重比较低，这种状况的形成是与浙江资源禀赋、产业基础与中央政府产业布局相联系的。重化工业是资源与资金密集产业，浙江缺乏与重化工业发展相关的能源和矿产资源。同时，浙江轻纺工业基础好，在经济发展过程中形成了相对发达的轻纺工业体系。加之，在国内产业布局中中央政府并没有把浙江作为重化工业重点发展地区。因此，浙江尽管具有沿海港口优势，重化工业并没有得到相应发展。

重化工业是工业化城市化中期推动经济发展的主要力量，“十一五”时期浙江投资增长与经济增长趋缓，主要是受重化工业比重偏低的影响。是否需要加强重化工业投资，加快重化工业发展，也因此成为政府相关部门与省内各界关注与讨论的话题。问题在于国内重化工业投资规模偏大，钢铁与水泥等行业已经出现产能严重过剩状况。况且，国内重化工业发展高峰将过去，东部沿海地区将进入工业化城市化后期以高新技术产业、高端制造业与生产性服务业为主体的产业发展阶段。在这种状况下，浙江是否还有必要去加强重化工业投资与重化工业发展。显然，面对国内过剩与省内不足的矛盾，浙江需要从经济增长与产业发展的平衡中考量重化工业投资与发展问题。

一个可供考虑与选择的思路是，浙江可以通过引入中央企业投资，适度提高重化工业比重。中央企业是中国重化工业投资与经营主体，中央企业不仅拥有与重化工业发展相关的能源和矿产资源，而且掌握着重化工业产业链与市场网络。浙江引入中央企业投资，适度发展重化工业，只是重化工业地区结构布局调整，并不会引起国内重化工业重复建设问题。同时，中央企业由于具有资源、资金、技术与市场优势，所投资的重化工业项目的发展前景和经济效益总体上有一定保障。目前，浙江重视引进中央企业投资，从中国正在加强能源保障体系建设考虑，浙江可以利用沿海港口优势，积极引进中央企业能源建设投资项目。这既有利于加强浙江能源供给能力，也有助于增强有效投资，促进浙江经济较快增长。

四、加强引进外商投资力度，推动高端产业发展

改革开放以来引进境外企业投资成为推动地区经济发展的重要途径。与广东大力引进港澳企业投资，江苏积极引进台湾企

业投资，山东注重引进韩国企业投资不同，浙江更注重省内民营企业投资。近年来为了增强有效投资力度，解决投资增长与经济增长趋缓问题，浙江十分重视引进外商投资，并且在引进外商投资的规模与项目上取得了明显进展。与改革开放早期国内由于资本短缺，引进外商投资比较重视投资规模不同，目前，浙江在引进外商投资时既要注重投资规模，更要重视投资项目在优化结构，推动产业升级中的作用。

“十二五”时期浙江经济发展的主要目标是要加快结构调整与产业升级，大力发展高新技术产业、高端制造业与生产性服务业。这些产业的发展既需要资金投入，更需要世界一流技术、设备和管理投入。目前，与高新技术产业和高端制造业相关的世界一流技术、设备和管理主要掌握在国际著名跨国公司手里。浙江要利用世界一流技术、设备和管理，推动高新技术产业和高端制造业发展，就必须加强引进外商投资力度，通过政策创新与优化投资环境吸引国际著名跨国公司到浙江投资发展。

目前，国际经济调整步伐正在加快，发达国家经济普遍面临困境，这带来了美国、欧洲等国家高新技术企业与高端制造业企业向中国等发展中国家转移发展的有利时机。浙江可以考虑利用中国高新技术产业、高端制造业和生产性服务业的巨大发展潜力与巨大市场空间的有利条件，与国际著名跨国公司结成战略联盟，争取国际著名跨国公司在浙江设立海外研发中心和生产基地。同时，鼓励建立中外合资与合作企业。此外，需要按照国际惯例建立高新技术与高端制造业产业园管理体制和运行机制，吸引国内外更多人才、技术和项目进入产业园区集聚发展。从这个意义上讲，浙江要充分发挥引进外商投资的后发优势，通过高层次大规模引进外商投资，推动浙江高新技术产业与高端制造业发展。

五、提高重点发展地区投资水平，加快产业高地建设

在地区经济发展中，由于区位条件、资源禀赋与产业基础等的差异，部分地区具有经济发展的先发优势。并且形成产业发展高地与地区经济增长极，进而辐射与带动地区经济发展，这类地区就是重点发展地区。例如深圳与苏南作为广东与江苏重点发展地区，在经济发展过程中形成了国内省内高新技术产业与高端制造业发展高地和地区经济增长极，进而推动了广东与江苏高新技术产业与高端制造业发展，在地区经济增长中起了十分重要的引领与推动作用。

从浙江经济发展状况看，地区间产业发展水平相对均衡，在高新技术产业和高端制造业发展中，缺少在国内外具有明显产业竞争优势与市场影响力的产业发展高地。这对于浙江吸引国内外投资，整合海内外创新资源，加快产业升级，提升产业竞争力，辐射与带动相关产业与地区经济发展是十分不利的。浙江需要学习与借鉴深圳与苏南的做法和经验，优化产业功能布局，明确重点发展地区，加强有效投资力度，加快产业发展高地建设。

从浙江各地经济发展条件与地区产业功能布局的总体情况看，杭州作为长三角南翼中心城市，投资环境优越，有条件建成国内省内高新技术产业与生产性服务业发展高地。宁波拥有中国东部沿海深水良港，运输成本低廉，有条件建成国内省内重化工业和物流产业发展高地。浙东交通便捷，制造业发达，有条件建成国内省内高端制造业发展高地。舟山新区是国家级海洋经济发展示范区，有条件建成国内海洋产业发展高地等。浙江有必要加强对杭州高新技术产业和生产性服务业、宁波重化工业和物流产业、浙东高端制造业和舟山新区海洋产业等的投资力度，使之成为国内外产业发展高地和新的经济增长极，辐射与带动浙江产业转型升级与经济更快发展。

六、扩大产业集聚区投资规模，促进地区经济均衡增长

改革开放以来浙江曾经通过产业集聚，大力发展劳动密集型制造业，取得明显成效，在国内率先走出一条以产业组织创新推动劳动密集型制造业发展的县域经济发展之路。产业集聚是产业组织形式，也是产业空间布局，其主要表现形式是同类产业的不同企业在地域上的集聚。产业集聚具有规模经济和外部经济的特点，以及由此产生的规模效应和外部效应。实践表明，产业集聚能够降低运输成本、生产成本和交易成本，扩大产业规模，增强产业配套能力，从而提高企业生产效率和产业发展水平。

“十二五”时期浙江将重点建设十四个产业集聚区，这些产业集聚区主要分布在省内中心地区，即地级政府所在地和经济发达的县市。与重点地区投资注重产业发展高地建设不同，加强中心地区投资的主要目的在于形成地区产业集聚区与地区经济发展中心，辐射与带动地方经济发展。目前，十四个产业集聚区建设面临的主要任务是，如何根据地区产业功能布局与地区经济发展条件，扩大投资规模，优化产业结构，提高产业集聚区建设水平。从产业集聚区建设状况看，集聚区范围大，产业门类多，已经不是传统意义上的同类产业集聚。显然，从小平台转向大平台，从同类产业集聚转向不同产业集聚，需要在产业集聚区建设中创新发展。重要的是要防止不同产业集聚区产业同构，同一产业集聚区产业离散现象出现，导致产业集聚区产业重复建设与产业集聚效应流失。

为了加快产业集聚区建设，扩大投资规模是必不可少的。同时，产业集聚区是中心地区投资重点，要根据产业集聚区产业发展规划，加强重点产业和重点项目投资力度。通过重点产业和重点项目投资带动相关产业和相关项目投资，推动产业集聚区建设。通过产业集聚区建设带动地区经济发展，促进地区经济均衡增长。此外，要加强对产业集聚区内地方劳动密集型产业和企业的技术改造和工艺改进的投资，推动这些企业着力通过精细、新型和特色产品生产，提高企业的市场竞争力和产品的市场占有率，提升产业集聚区整体发展水平。

七、强化市场约束，努力提高产业投资效率

与 2009 年以保增长为目标实行的以政府投资为主导推动投资与经济增长不同，2011 年以来所提出的扩大有效投资，旨在以产业转型升级为导向，以资源市场配置为基础，以企业投资为主体，来优化投资结构与产业结构，推动经济转型发展与可持续增长。这种转变的基本原因在于面对国际经济发展环境与国际市场需求变化，中国经济需要转型发展。特别是要明确企业主体，强化市场约束，提高产业发展水平与企业市场竞争力。

问题是与企业投资相关的土地与资金等要素资源主要掌握在地方政府与国有商业银行手里。因此企业投资既要适应市场需求，更要考虑地方政府偏好。从实践看，地方政府大多对于符合地方产业发展规划的投资项目，提供包括项目用地、融资支持与税收减免等优惠政策。受规划约束与政策诱导，大多数企业在选择投资项目时会更多考虑如何获取政策优惠所带来经济利益，尤其是如何更多获取地方政府提供的廉价的投资项目用地。经济发展的经验事实表明，由于政府偏好趋同，企业投资以政府偏好为导向，会导致过度投资与重复建设。同时，也会扰乱市场次序，使企业忽视市场竞争而注重政策博弈，从而使产业投资效率与企业竞争力下降。

在扩大有效投资中浙江要强化市场约束，地方政府在制定地方产业发展规划时应该注重特色发展与错位发展，避免由规划趋同与政策诱导所带来的过度投资与重复建设。同时，要优化投资环境，使企业能够根据自身条件与市场需求状况选择产业发展前景好，市场需求空间大的投资项目。在吸引外来投资中，地方政府应重在优化投资环境，要防止出现以过度优惠的政策尤其是廉价提供大量项目用地的方式来引进投资项目。从实践看，以获取优惠政策所带来的经济利益为目的的投资项目，其本身常常是缺乏长远投资价值的。有必要引起重视的是，产能过剩是中国经济发展面临的主要问题。无论地方政府的产业投资规划，还是企业投资决策都不能脱离市场供求关系，要尽可能减少那些产能与产品供过于求的投资项目和政绩工程以扩大有效投资的名义进入投资领域。

八、优化资源配置，为企业扩大有效投资创造条件

浙江是制造业大省，劳动密集型制造业相对发达，产业层次与产业技术水平偏低所带来的高能耗与高污染使浙江面临着巨大的节能减排压力。近年来浙江十分重视节约用地与节能减排，对企业新增投资项目的用地、能耗与排污指标进行严格控制，这既是必要的，也不可避免地会影响到扩大有效投资。目前，对于新增重大工程与重点项目的用地、能耗与排污指标地方各级都给以相应保障，困难主要在于地方民营企业新增的一般性投资项目。

从实践看，新增投资项目用地紧张的原因主要在于新增用地指标不足，解决的办法主要在于调整与优化企业存量用地。鉴于传统劳动密集型制造业企业占地过多，多年来浙江就提出与实行“腾笼换鸟”政策，旨在调整与优化企业存量用地，促进产业转型升级。地方政府需要加强“腾笼换鸟”工作力度，压缩劳动密集型制造业企业用地规模。包括根据行业土地利用率制定地方企业用地约束性指标，对企业超额用地与闲置用地征收高额使用费等。地方政府可以通过压缩劳动密集型制造业企业用地规模，回购企业超标用地与闲置用地等方式增加土地供给，为扩大有效投资与产业转型升级提供用地保障。

节能减排指标约束对浙江扩大有效投资的影响正在发生变化。通常在产业与经济扩张期，能耗与排污呈现快速增长；当产业与经济出现调整，能耗与排污就会相应下降。2011 年下半年以来中国经济出现明显降温，鉴于重化工业高峰即将过去，中国经济发展将进入中速增长阶段，节能减排的压力将主要来自如何进一步提高节能减排水平。从这个意义上讲，浙江通过扩大有效投资，加快产业转型升级，是有利于化解节能减排压力的。

“十二五”时期浙江有必要控制高能耗高污染项目投资规模，目前，浙江节能减排指标约束强化的矛盾主要反映在，镇海炼化二期与台州石化等拟新建大项目能耗过大，强化了浙江节能减排压力。从产业结构优化与节能减排的角度看，浙江有必要控制高能耗高污染项目建设。与此同时，受现有以能耗与排污历史水平为基数的指标分配办法影响，使一部分能耗与排污水平相对较低的地区面临着更强的节能减排压力，部分新增投资项目由于难以落实节能减排指标而无法建设。从促进企业公平竞争与推动地区经济均衡增长出发，浙江需要对现有的节能减排指标分配体系进行必要的调整，尽快建立以行业节能减排标准（指数）为主，地区节能减排指标（基数）为辅的新的节能减排指标分配体系，为各地扩大有效投资，加快产业转型升级创造相应条件。

九、增加技术创新与工艺改造投资，提升企业创新发展能力

浙江在加强有效投资中既要加大高端产业投资力度，优化产业结构，提高产业层次；更要增加技术创新与工艺改造投资，提升产业技术水平与企业产品创新能力。但是近年来，浙江技术改造投资不增反降。本世纪前十年，浙江省财政用于工业经济技术改造的专项资金基本没有增长，并且浙江技术改造中长期贷款一直落后于其他省份，由 2000 年的 173 亿元下降到 2009 年的 127 亿元，浙江省金融机构中长期贷款中用于企业技术改造贷款比重由 2000 年的 16.06% 下降到 2009 年的 0.84%，10 年间下降了 15.22 个百分点。尤其是当前劳动成本持续快速上涨，劳动密集型制造业已难以通过低成本与低附加值保持产业竞争优势的形势下，浙江更需要加强技术创新与工艺改造投资力度，提高企业技术创新与产品创新能力，提升产品技术含量与产品附加值，以保持劳动密集型制造业传统竞争优势。

在高端产业发展中，浙江同样需要加强技术创新与工艺改造投资力度，提高高新技术企业和高端制造业企业技术创新与产品创新能力，提升高新技术产业和高端制造业产业竞争力。从浙江高新技术产业与高端制造业发展状况看，由于技术创新与产品创新能力不足，大部分高新技术企业与高端制造业企业主要从事低附加值的加工制造环节生产。由于处在产业链与价值链低端，这些企业可谓有高端产业之名而无高端产业之实。总体上，浙江高新技术产业与高端制造业产业发展水平低，产业竞争力不强。

浙江需要增加高新技术产业与高端制造业技术创新与工艺改造投资，特别是要加强原创性技术创新、关键性工艺改造与高附加值产品创新的投资力度，提高高新技术企业与高端制造业企业创新发展能力。使之能够通过掌握核心技术和高端产品，提高产业竞争力和产品市场影响力；通过提升产品研发能力和制造工艺水平，提高产品技术含量与产品附加值，从产业链与价值链低端向产业链与价值链中高端延伸，提高浙江高新技术产业与高端制造业的产业发展水平与产业竞争力。

十、加强职业技术教学与在职培训投资力度，提高人力资源水平

经济发展的经验事实表明，扩大有效投资，加快产业转型升级离不开高水平的人力资源。从德国制造业发展的经验看，高

水平的人力资源与高素质高技能的劳动力主要依靠职业技术教学和企业员工在职培训。相比较而言，目前国内省内对高素质高技能的劳动力职业技术教学与企业在职培训投资明显不足。一方面受读书做官传统影响，中国的教育体系中职业技术教学一向不受重视，对职业技术教学在产业发展中的重要性迫切性认识更是不足，没有形成与产业发展相联系的职业技术教学体系，从而无法为产业发展提供大量高素质高技能的后备劳动力；另一方面大部分制造业企业注重眼前利益，对企业员工通过在职培训从而提高职业素养和劳动技能的投资力度不足。

近年来国家十分重视职业技术培训，十年间国内已有 1 亿多劳动者接受了各种形式的职业技术培训。浙江现有职业技术学校 68 所，学生 11 万人，为了尽快提高浙江人力资源水平，特别是提高与发展高端制造业相联系的劳动力素质和技能，浙江需要加强劳动力职业技术教学与企业在职培训投资力度。包括建立与完善职业技术教学体系，提高职业技术教学水平。地方政府在地方教育经费预算中要增加对职业技术教学的投入，增加的教育经费主要用于扩大职业技术教学规模，提高职业技术教学层次。

同时，出台相关优惠政策鼓励社会办学力量增加投入，丰富职业技术教学内涵，提高职业技术教学水平。地方政府的劳动与民政部门应该免费举办各类职业技术培训与职业技术资格考试，并对具有相应职业技术资格证书人员的就业等提供相关扶持政策。企业员工在职培训也需要地方政府推动，包括地方政府劳动就业部门需要对企业劳动用工中的企业员工在职培训做出相应规定，并进行必要的考核，对企业员工在职培训费用做相应的税费减免与专项资助等。鼓励企业通过增加员工在职培训投入，提高员工的职业素养和劳动技能，从而为扩大有效投资，加快产业转型升级提供人力资源支撑。