

进一步提高投资的质量和效益

——浙江省“十四五”时期扩大有效投资思路研究

浙江省发展和改革委员会投资处 浙江省经济信息中心预测处课题组

适应高质量发展的有效投资，并不是要走过度依赖投资的老路，而应该是重质量、重效益的投资。投资规模、投资结构和投资效益三者决定了投资的质量和效益

投资现状评估

从投资增长率变动轨迹看，“十三五”以来，全省固定资产投资年均增速为 8.8%，比“十二五”时期下降 8.4 个点。分析原因，“十三五”以来浙江投资增速减缓，既有固定资产投资统计调整的外部影响，更主要的还是属于发展模式转型中的理性回调。

从投资占 GDP 比重和资本形成率看，浙江固定资产投资占 GDP 比重呈上升趋势，“十三五”以来年均水平达到 55.2%，比“十二五”上升 0.4 个百分点，仍属于改革开放以来较高水平。浙江投资率（资本形成率）2017 年为 44%，略低于全国平均水平。

从“四省一市”的比较看，十三五”以来投资增长最快的是广东，2016-2018 年年均增长 11.3%，浙江位列第二，落后广东 2.5 个百分点。值得注意的是，2019 年以来浙江投资增长表现较好，1-8 月投资增速仅落后广东 0.7 个百分点。从规模看，2017 年，浙江投资规模为广东省的 83.9%、江苏省的 59.5%、山东省的 57.4%。

图 1 1999 年来浙江投资增长率（%）

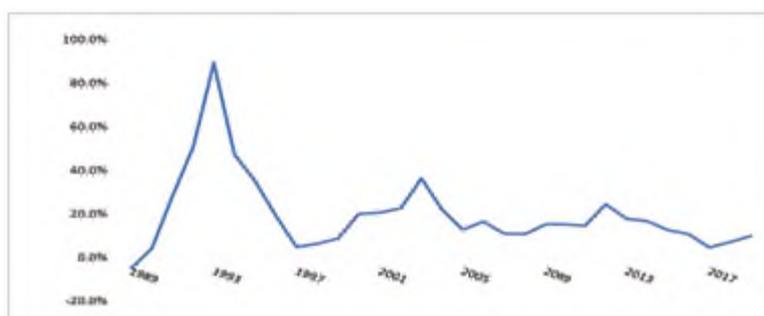
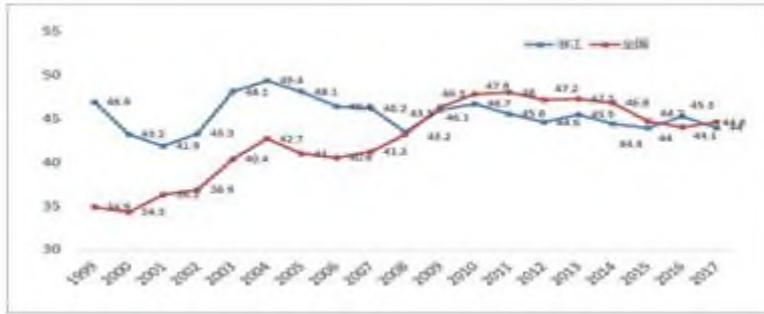


图 2 1999 年来浙江、全国资本形成率（%）



必须看到，浙江扩大有效投资和重大项目建设面临一些值得关注的问题。一是实体经济投资有待加强。“十三五”以来浙江工业投资年均增速、工业技改投资年均增速分别比“十二五”平均水平低 11.7 和 22.4 个百分点，处于历史较低水平，亟需在培育投资新增长点，增加新技术、新产业、新业态的投资份额上取得突破。二是投融资机制亟待破题。以基础设施领域为例，目前普遍存在高造价低收益与社会资本高预期、社会资本高热情与领域开放程度低、地方政府高热情与财政承受能力有限之间的矛盾，由于这些投融资体制机制性问题的存在，项目资金筹措困难，后续项目难以为继。2016 年、2017 年、2018 年浙江基础设施投资增速分别为 26.3%、13.2% 和 7.7%。三是重大产业项目储备有待增加。一些地方对支撑国家重大战略、引领浙江转型升级的重大项目谋划不够，投资规模大、链条长、带动力强的大项目储备不足，大项目特别是重大产业项目出现青黄不接的现象。

投资和高质量发展的关系

当前，浙江经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。投资是高质量发展的重要推动力，在拉动经济发展的“三驾马车”中，消费和出口都需要通过投资形成的生产能力满足其增长的需要。适应高质量发展的有效投资，并不是要走过度依赖投资的老路，而应该是重质量、重效益的投资。投资规模、投资结构和投资效益三者决定了投资的质量。

（一）高质量发展需要以投资结构的优化为前提

供需结构方面：要更注重提高投资对经济增长的供给作用。固定资产投资具有双重效应，一是投资需求拉动经济增长，二是资本形成提高供给能力，即通过投资提高企业、区域产品和服务的供给能力，通过提高竞争力占有更大的市场份额，利用更多的市场和资源来实现经济高质量增长。当前，投资与高质量发展关系所关注的中心问题，应该在于充分发挥投资供给能力。提高浙江产品和服务的市场竞争力特别是国际竞争力，提高浙江产品和服务在国际、国内产业分工和价值链中的地位，并由此提高产业的持续发展能力，通过企业市场竞争能力的提高来保持企业的投资能力，保持适度投资规模。

产业结构方面：更加注重提高制造业投资增速及在固定资产投资的比重。改革开放以来，浙江工业化取得显著进展，2018 年全省人均 GDP 达到 1.5 万美元，处于钱纳里模型中的后工业化阶段。但也要看到，我们在短短 40 年时间内跨越了其他国家需要很长时间才能完成的工业化发展，是一个“压缩式的工业化”，工业化的脆弱性在中美贸易摩擦等事件中集中反映出来，制造业基础不牢固、高端化不足、核心技术“卡脖子”问题依然突出，防止“产业链被打断”的需求十分迫切。“十四五”时期，浙江制造业处于向中高端升级的关键性时期，要实现制造业的顺利升级和发展，稳定制造业投资增速及在固定资产投资的比重是必要条件。

区域结构方面：以长三角一体化“、四大”建设为重点，更加注重基础设施补短板投入。贯彻落实重

大战略的突破口关键在于投资项目载体推进，重点关注两类项目，一是基础设施互联互通，围绕全省打造“3 个一小时交通圈”目标，以铁路和城市轨道交通为重点，加大投入力度，二是加大人工智能、工业互联网、物联网等新型基础设施领域。

(二) 高质量发展需要以提高投资效益为导向

投资效率直接决定经济发展的质量。特别是对浙江这样的资源小省，改变粗放型投资模式、提高投资效率，是扩大有效投资、确保高质量发展的关键。课题组用 DEA 方法对投资综合效率进行测算，选取固定资产投资额、年底就业人数作为输入指标，GDP、财政收入、居民收入为产出指标，反映固定资产投资对经济总量、财政收入以及居民生活的贡献。

测算结果显示（如图），近十年来，浙江投资综合效率平均值为 0.64，分别低于上海平均值（1.0）、江苏平均值（0.69）、广东平均值（0.77）。从结果看，近年来，浙江投资效益好于山东省，但和上海、广东、江苏相比有一定差距，说明浙江固定资产投资对 GDP、地方财政收入、居民收入的拉动作用不如上海、广东和江苏，提升浙江投资效益仍有很大空间。

图 3 1995 年来浙江、沿海“四省一市”投资综合效率

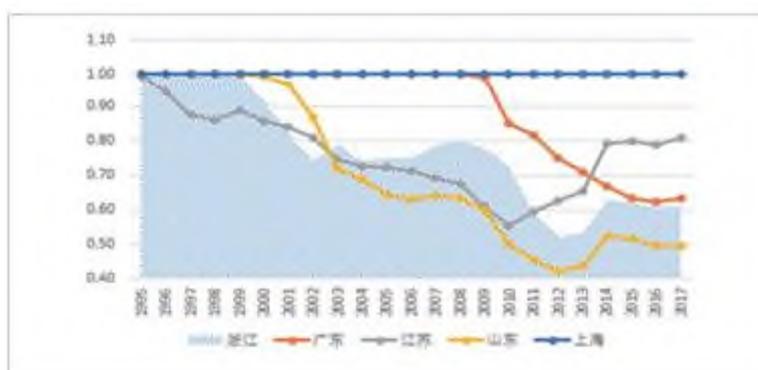
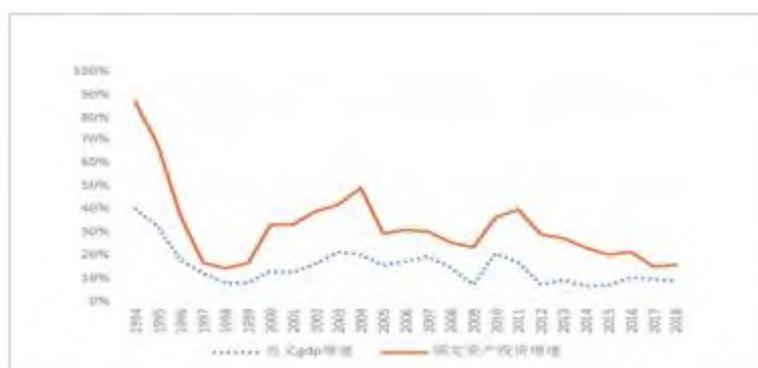


图 4 1994 年来浙江 GDP、固定资产投资增速（%）



(三) 高质量发展需要以扩大有效投资为支撑

经济增长与投资有很强的正相关关系。历史数据显示，浙江投资与 GDP 的相关系数为 0.77，且波动规律基本一致。尤其是在国外环境更加严峻复杂、国内经济下行压力加大的“十四五”时期，更加需要把“稳投资”作为“六稳”工作的重中之重，牢牢抓住有效投资这个稳增长“牛鼻子”“关键点”，同时更加注重投资“合理性”，精准方向，合理扩大有效投资，为经济高质量发展夯实后劲。

关于“十四五”时期浙江有效投资若干指标测算

（一）关于基础设施投资

回顾历史，浙江基础设施投资作为“托底”手段曾经历过两次触底反弹。一次是 2008 年前后，受金融危机影响，外部冲击导致经济下行压力加大，国家出台“4 万亿”刺激带来的投资增速拉升，基础设施投资增速从 2007 年的-0.52% 上升到 2008 年的 7.14%，2009 年为 21.9%。另一次是 2012 年前后，2011 年全国 GDP 增速从之前的两位数回落到个位数（9.5%），引发“经济硬着陆”担忧。在 2012 年 5 月国务院常务会议上，提出“国内外环境错综复杂，把稳增长放在更加重要的位置”，启动了一批事关全局、带动性强的重大项目，基础设施投资出现快速反弹，增速从 2010 年的 4.96% 上升到 2011 年的 10.55%，2012 年达到 17.99%。

2016-2018 年，浙江基础设施投资年均增速 15.5%，增速较“十二五”时期回落了 3.9 个百分点。分析原因，受地方债务风险防范等因素影响，2017 年、2018 年基础设施投资增速分别仅为 13.2% 和 7.7%，但基础设施保持较快增长的趋势没有改变。

展望“十四五”，一是基础设施投资仍有巨大需求。数据显示，目前我国人均基础设施存量水平仅相当于发达国家的 20%-30%。尤其在长三角一体化、亚运会项目等领域，浙江基础设施未来需求潜力仍然巨大。二是高质量发展对基础设施投向提出新要求。除传统“铁公基”外更多涉及新兴领域，以交通网络化、能源清洁化、水利现代化、信息便捷化为目标的新型基础设施建设将加速落地。三是专项债新政策加大对基础设施项目支持力度。近期，国务院常务会议部署加快地方政府专项债券发行使用的措施，明确提前下达 2020 年部分新增额度并扩大使用范围，有利于专项债更快使用见效，有利于吸引更多社会资金投入重大基础设施领域，进一步扩大有效投资。综合考虑“十四五”时期，全省基础设施投资年均增长 10% 以上，按基础设施投资占固定资产投资比例推算，可拉动面上增长 2.4 个百分点左右。

（二）关于制造业投资

与基础设施投资、房地产投资相比，制造业投资对实体经济的影响更大、更直接。三者间投资增速的相对变化，能够体现新、老经济的变动趋势，房地产和基础设施建设是传统经济的代表，而制造业尤其是高端制造业，一定程度上能够反映未来新经济业态的供给能力。

近年来，全省制造业投资增速回落、占比逐年下降。2016-2018 年全省制造业投资年均增长 3.4%，增速较“十二五”时期回落了 10.2 个百分点，占固定资产投资比重呈逐年下降态势，由 2010 年的 32.4% 逐年下降至 2018 年的 17.2%。

同时也要看到，随着减税降负、出台民营经济发展、实施省市县长项目工程等一系列重大举措推进，2019 年以来制造业投资复苏态势强劲。上半年制造业投资增长 18.5%，比去年同期提高 19.4 个百分点，高于全国平均水平 15.5 个百分点，增速为 2018 年以来新高，拉动全社会固定资产投资增长 3.1 个百分点。

展望“十四五”，一方面要看到中美经贸摩擦的爆发，凸显了在集成电路、生物医药、人工智能等关键领域的核心技术受制于人的问题。制造业补链、强链、延链至关重要，重大创新平台，重大科技专项、重大科研装备项目、重大科技基础设施等方面亟待加大投资力度。另一方面要看到扩大国内市场，促进消费升级，实际上是促进制造业投资长期稳定增长的重要支撑。随着市场需求的不断扩大、升级，特别是高质量制造业产品需求的稳步提升，制造业市场不断扩大，从而保障制造业投资稳定长期增长。综合考虑各种因素，“十四五”制造业投资年均增速有望继续保持 10%左右，“十四五”期间制造业投资占固定资产投资比重每年提升 1 个百分点左右。

根据历史数据规律，基础设施投资、制造业投资、房地产开发投资三大板块合计占面上投资比重在 85%左右，综合分析，合计拉动面上投资增长约 6.4 个百分点左右。剔除三大板块以外的投资（约占 13%），未来五年有望实现 5%左右的增长，可拉动面上投资 0.5 个百分点左右。总体看，“十四五”全省固定资产投资年均增速有望实现 6%-7%左右的增长。

（三）关于生态环保投入

在浙江有效投资的“4 个 10%”结构性指标中，生态环保和公共设施投资是唯一一个连续两年没有完成增速目标的指标。这个指标存在三个方面的问题。一是速度问题。这两年，生态环保和公共设施投资增长都没有达到目标要求。2018 年生态环保和公共设施投资增长 4.7%，2019 年 1-5 月增长-4.0%、1-6 月-0.1%、1-7 月 0.8%、1-8 月 1.1%、1-9 月 0.9%，增速虽然总体是回升的，但距 10%的目标存在较大差距。二是结构问题。生态环保和公共设施投资由生态保护和环境治理业、水利管理业、公共设施管理业三个部分组成。市政设施管理业投资占生态环保和公共设施投资的比例超过 50%，1-9 月下降 5.8 个百分点，拉低面上投资增速。三是指标代表性问题。近年来，浙江生态环保和公共设施建设成效显著，尤其是在“五水共治”“百项千亿”防洪排涝等领域投入力度较大，走在全国前列。但大量投入没有形成固定资产，不能列入固定资产投资的范围，导致生态环保和公共设施投资指标未能准确反映浙江生态环保的工作进度、投入力度。

从国际上看，生态环保投入是衡量现代化进程的一个重要指标，国际上通常采用“生态环保投入占 GDP 比重”来体现现代化进程中的环境治理力度。发达国家经验显示，环保投入占 GDP 比重在 2%以上，环境质量不会有明显恶化；环保投入占 GDP 比重超过 3%，环境质量才会明显改善。尽管目前欧美等发达国家已经跨过了环保领域治理高峰，但环保投资占 GDP 比重仍在 2%-3%之间。

从上海看，自 2012 年开始设置“环境保护投入占 GDP 的比重”这个指标，由上海环保部门提供，数据在统计年鉴公布。上海近三年的全社会环保投入累计超过 2700 亿元，占 GDP 比重持续高于 3%。上海环境保护投入的理念与国际接轨，其中既包括在污染源治理、生态保护和建设等方面投入的，用于形成固定资产的“硬投资”，还包括环保设施维护、人员管理等方面的“软投入”。

从浙江看，按照 GDP 的 3%测算，对应的生态环保投入需要达到 2000 亿元左右。如果考虑小口径的生态保护和环境治理业投资，占 GDP 比重不到 1%；即使考虑大口径的生态环保和公共设施投资，和 2000 亿元的水平也有不小差距。

建议学习借鉴上海市关于生态环保投入的考量与做法，用“投入”的概念代替“投资”，“十四五”期间浙江生态环保投入相当于 GDP 比重力争达到 3%。从可行性看，用投入代替投资在近年来的统计工作中得到了越来越充分的应用。尤其是浙江在全国率先开展软投入统计，具备相应的工作基础。