

Economics



Selections

经济活页文选

理论版

► 基础设施领域的市场化

中国财政经济出版社

200
第

告 读 者

本刊自创办以来,受到广大读者的厚爱和支持。为答谢广大读者,本刊编辑部决定陆续在《经济活页文选(理论版)》上介绍中国财政经济出版社近期出版的新书,以满足广大读者了解财经版新书动态的要求。

本期介绍书目如下:

书 名	作 者	定 价
· 新财经文典·财政卷	刘尚希等 编	22 元
· 新财经文典·会计卷		20 元
· 新财经文典·金融卷	丁汝山等 编	27 元
· 新财经文典·税务卷	於鼎丞等 编	28 元
· 新财经文典·财经司法卷	吴 洛等 编	22 元

需要以上图书的读者请将书款另加 15% 的邮费汇往本刊编辑部,具体地址详见本刊第 2 页。为真情回报本刊订户,对于订阅《经济活页文选(理论版)》2000 年全年的读者,我们特举办优惠购书活动。本刊订户对全年推荐图书均享受九折优惠,并免费邮寄,数量不限。推荐图书将陆续在本刊上刊登。

本刊编辑部

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com>

(版权所有 翻印必究)

社址:北京市东城区大佛寺东街 8 号 邮政编码:100010

河北涿州新华印刷厂印刷 各地新华书店经销

880×1230 毫米 32 开 1 印张 26900 字

2000 年 12 月第 1 版 2000 年 12 月北京第 1 次印刷

定价:2.60 元

45005·0059

(图书出现印装问题,本社负责调换)

· 要想得到更多的东
西，就必须放弃一部分
别的東西。

——平乔维奇

《经济活页文选(理论版)》

2000 年第 24 期 (总第 50 期)

录

主题文章

让市场机制在基础设施领域充分发挥作用 ……吴 庆(3)

在许多基础设施领域,政府可以实施适当的干预,适度参与其投资,弥补市场的不足,为市场机制充分发挥作用创造必要的条件,让市场来处理基础设施领域的微观经济事务。

经济分析

基础设施投资市场化与国有资本运作 ……郭励弘(8)

……早经整合、从未分割的国有资本(例如铁路、电力),如果不是出自民营化的考虑,是否应该分割、为了什么目的而分割,是需要三思而后行的重大事项。

背景

经济增长:基础设施投资理论变迁 ……杨 军(18)

基础设施不应被看作生产要素,而是经济高速增长的条件;基础设施的作用主要在于促进全要素生产率的增长。

国际基础领域改革的经验和趋势 ……W·史密斯(28)

改革会给消费者带来许多好处,但改革不是一件很容易的事。世界上没有免费的午餐,好的服务是要付出成本的。

2001 年《经济活页文选》征订启事 ……(32)

特邀顾问(按姓氏笔画排列):

王一鸣 王传纶 厉以宁 刘 怡
刘世锦 刘溶沧 刘鸿儒 米建国
余永定 吴敬琏 陈宝森 张维迎
张曙光 盛 洪 林毅夫 胡代光
贾 康 高培勇 茅于軾 袁元伦
蔡 昉 樊 纲

主 编: 杨天锡

副主编: 贾 杰 郑宁军

编辑部成员: 郑宁军 蔡丽兰 王芝文 褚爱军

编 辑: 《经济活页文选》编辑部

出 版: 中国财政经济出版社

总发行: 《经济活页文选》编辑部

编辑部地址: 北京市东城区大佛寺东街 8 号 100010

电 话: (010)64013338-343、344、353、354

传 真: (010)84029974

E-mail: zhuanr@yahoo.com

让市场机制在基础设施领域 充分发挥作用

——吴 庆

政府如果直接投资基础设施，
难免身陷微观经济事务之中，
影响其基本职能的履行

面对基础设施领域的问题，政府时常力不从心。一方面，基础设施具有准公共性和自然垄断性，市场机制不能解决其合理配置问题，

需要政府干预；另一方面，政府如果直接投资基础设施，难免身陷微观经济事务之中，影响其基本职能的履行。同时，我国未来中长期基础设施投资占 GDP 的比重呈增长趋势，财政无力包揽全部基础设施投资。

3

政府在基础设施领域应扮演什么角色

应 对上述难题的一个合理选择是：政府通过适当的干预弥补市场缺陷，让市场机制在基础设施领域充分发挥作用。在许多基础设施领域，政府可以实施适当的干预，适度参与其投资，弥补市场的不足，为市场机制充分发挥作用创造必要的条件，让市场来处理基础设施领域的微观经济事务。为此，中央政府应该做好以下四件事情：

首先，应该承担基础设施的未来需求预测和总体布局规划，并制订基础设施建设的中长期计划，消除市场的盲目性，为提高基础设施投资效率打下基础。私人企业和地方政

基础设施建设可以适度超前于需求，但不能严重过剩

府一般不愿也无力完成全局性的规划，然而良好的规划可以大大提高基础设施的投资效率。地方政府甚至主权国家之间的基础设施投资合作可以取得“双赢”的效果，这种合作必须建立在更大范围的总体布局规划之上。

德克萨斯州的道拉斯和福特·沃斯两个城市共同拥有一座机场，它坐落在另一座城市艾尔维营；纽约州在新泽西州有一个海港，而新泽西州在纽约州有两个机场。这种合作在美国跨过了州界，在欧洲则跨越了国界。德国人完全可以把汉堡建成他们的主要港口，通过一条运河与莱茵河相连，但这样做的后果是受制于不良的交通系统。于是德国人选择了荷兰的鹿特丹，一个世界上屈指可数的良港。这些基础设施尽管不在自家门口，但用起来比在自家门口更加便捷。

富裕的美国和德国在投资基础设施时尚且厉行节约，严格以效益把关，而我国基础设施尽管总体不足，但在某些领域和地区又出现了重复投资和局部过剩。究其原因，首先是缺乏中长期的全局规划，以致于中央决定加大基础设施投资时，许多地方政府拿不出合理规划的储备项目。

第二，在基础设施规划和项目审批方面，各级政府之间应该明确划分事权，以便充分发挥地方政府的作用。要达到上述“双赢”的结果，仅有全局规划是不够的；中央政府越俎代庖，或者简单地命令地方政府搞合作都是行不通的。在完全市场经济的条件下，地方政府拥有规划和干预地方基础设施的权力。中央政府应该致力于建立一种激励地方政府相互合作的利益机制和监督机制，让地方政府将地方基础设施发展规划融入上级政府的总体规划，让上级政府负责协调各地方政府的基础设施规划。

基础设施建设可以适度超前于需求，但不能严重过剩；应该引入竞争，但竞争应当适度。在当前地方政府仍然延续“争投资争项目”思路的前提下，应该提高中央政府协调基础设施投资的能力，保留其对某些全局性基础设施项目的审批权。对于不符合基础设施

投资中长期计划,而且必然导致重复投资,可能引发过度竞争的基础设施项目,无论谁投资,政府都应该及时制止。

在一些相互之间具有替代性的自然垄断领域,政府与其管制垄断,不如为行业间竞争提供方便,用市场机制限制垄断

第三,对于符合基础设施中长期投资计划的项目,应该尽可能地吸引民间资本参与投资、建设和经营活动,尽可能地让市场机制充分发挥作用。在我国当前基础设施投

资存在缺口的情况下,提高投资效益很重要,而市场机制可以提高基础设施投资的经济效益。

通过运用国际通行的 BOT 模式,经济效益好的基础设施项目固然可以吸引民间资本参与,经济效益不好的项目也可以通过良好的制度设计,提高投资预期收益,从而吸引到民间资本。政府可以通过多种方式改善基础设施投资回报率。例如,交通基础设施有稳定的客流量,是广告宣传的良好场所,沿线的广告设施可以增加基础设施项目的收入;新建交通基础设施使沿线土地增值,其中未开发土地的增值可以用于提高基础设施项目的投资回报率。此外,适当延长特许期限和提高收费水平是既简单又适用的提高项目收益的方法。英法海底隧道的特许期长达 66 年,是迄今为止特许期最长的 BOT 项目。政府可以综合采用减免税、资产补偿和政府补贴等方式提高项目收益率。

对于必须财政出资的基础设施项目,也可以吸引民营企业参与。成都市高新技术开发区开创了良好的先河。该区原隶属成都市武侯区,1998 年正式被批准成为成都市的一个行政区。在建立一整套政府行政机构的时候,该区出于控制编制的考虑,决定将环卫清扫工作从政府职责中取消,由企业承包,并通过招标确定承包者。这一试验不仅成功控制了政府编制,还将政府从组织管理日常清扫工作中解脱了出来,使其成为真正代表居民利益的监督者和执法者。该区环卫处仅有三名干部,却并不忙碌,其日常工作是检查环卫状况和接受居民投诉,发现环卫问题即督促承包企业及时解决。

同时，由于引入了竞争，效率有所提高，成本有所降低，政府用于环卫的支出得到了控制。

第四，政府必须对垄断的基础设施厂商实施管制，防止其滥用垄断权利遏制潜在竞争对手和损害消费者权益。高额的初始固定成本以及相对较低的可变运营成本决定了基础设施具有自然垄断性。在自然垄断性行业中，垄断比竞争具有更高的生产效率，所以基础设施领域应该允许垄断在一定程度上存在，并适度限制竞争。但是，对于其他企业难以进入的强自然垄断行业，政府应该规定服务质量、限制价格。如果对垄断厂商的垄断权利不加限制，垄断厂商为了自身获得最大利益必将损害全社会的整体利益。这是市场不能解决的问题。

6 在一些相互之间具有替代性的自然垄断领域，政府与其管制垄断，不如为行业间竞争提供方便，用市场机制限制垄断。某些替代技术的出现使细分的行业之间出现了竞争。例如在电信业，虽然有线电话网具有自然垄断性，但是可移动蜂窝式无线通讯、微波通讯以及卫星通讯与之存在激烈的竞争。在公路、铁路、水运和航空等交通方式之间也存在着相互替代性。尽管上述各细分的行业都是自然垄断的，但是它们相互之间的竞争大大削弱了各自的垄断地位。

如何避免失误

在我国未来中长期的基础设施建设中，政府有必要在上述四个方面强化其干预职能，同时从具体的微观经济事务中解脱出来。在具体操作中，政府应该注意避免以下三种失误：

第一，政府应该注意提高基础设施规划和决策的科学性，维护政府与企业之间契约的严肃性，避免出尔反尔，丧失信用。有的地方政府急于求成，引资心切，事先缺乏合理的布局规划和整体设计，也没有准确测算具体项目的投资回报，就许诺优厚的条件，并轻易签订合同。在项目实施过程中，合同的不合理处逐渐暴露，政

府不得不再修改合同，并承担违约责任，损害了自身形象。

第二，在民间资本参与建设和经营的基础设施项目中，政府应该建立激励机制，促使民营企业提高效率，而不应轻易承诺固定回报。民间资本的参与可以让市场机制在基础设施领域发挥作用，提高基础设施的投资效率。但是政府承诺的固定回报会使民间资本丧失提高效率的动力。

第三，政府不必参股每一项基础设施投资。我国基础设施投资尚未形成规范模式，民间资本投资该领域可能面临难以预测的变数。为了持续获得政府的支持，投资基础设施的民营企业经常要求政府参股，试图以此将政府的利益与基础设施项目联系起来。从单个项目来看，只要政府财力允许，这种做法无可厚非。但是如果该项目与其他基础设施项目存在竞争，并且需要政府维护公平的竞争，政府的参股往往会使其公正性受到怀疑。

综上所述，尽管政府在基础设施领域的角色定位，与其职能转变相关联，也与其干预经济的经验积累有关系，但是不断提高干预基础设施领域的水平，争取以尽可能少的干预弥补市场的失灵，让市场机制在基础设施领域充分发挥作用，是经济体制改革的大势所趋。

7

(作者单位：国务院发展研究中心办公厅)

基础设施投资市场化与 国有资本运作

——郭励弘

“九五”期间,我国各类基础设施建设都获得了空前的发展,成就有目共睹。但是,我们的起点较低,无论是和工业化国家相比,还是从国民经济的内部结构来看,基础设施都仍然是相当薄弱的环节,而且不可能在短时间内根本扭转。更何况基础设施由于公共性、外部性等特点,不能简单以“有效需求的满足程度”来判断其供求状况,而必须要有一个超前的、能够(以服务和价格)诱发需求的富裕量。

8

“十五”期间将要实施的若干发展战略,要求基础设施必须保持高速发展态势。其中,以城市化为主线的经济结构战略性调整,意味着城市基础设施要迈上一个新的台阶;西部大开发的前期重点,也只能是基础设施的大突破。基础设施建设能不能起到这样一个战略支撑的作用,一要看能不能有效动员民间资本和境外资本进入,二要看能不能大幅度提高投资效益。因此,有必要认真探讨基础设施投资的市场化和国有资本的运作这两个密切相关的问题。

基础设施与自然垄断、政府垄断

为防止垄断给社会带来的危害,政府一要有反垄断立法,二要对某些行业建立规制

为了使本文的论述有一个清晰的概念基础,需要说明一些或有争议的问题:第一,“自然垄断理论”是政府必须建立规制的依据,不是政府必

须垄断的依据。第二，一定阶段的政府介入乃至政府垄断，有其必要性和必然性，与自然垄断无关。第三，政府垄断与政府包揽，是不同质的两回事情。

1. 美国的基础设施领域以市场竞争为主。美国的经济哲学从来就是“凡民间能做的事情政府绝不插手”，因此基础设施服务主要由民间提供也就不足为奇了。铁路系统是19世纪民间资本利用欧洲资本市场建立起来的，其他交通运输、能源、电信也都由民间投资经营，甚至许多学校、医院也是私立或私人捐赠的。唯一的例外是公路全部由政府建设，但这也算不上是垄断，因为免费公路只有投入没有产出，政府并不排斥私人建造；事实上美国第一条私营付费公路(弗吉尼亚州杜勒斯绿色公路)以失败而告终。电力行业中唯一的国有企业田纳西流域管理局，尽管是以扶贫为根本宗旨，也在国会辩论了十几年，借经济大萧条之机才得以成立。

由于没有政府垄断，美国是最能够检验自然垄断理论的国家，也是最严格限制垄断的国家。美国电话电报公司(AT&T)由竞争而垄断，而被政府强力分割，是基础设施自然垄断与政府反垄断的经典。

9

自然垄断描述了某些行业在市场经济条件下的竞争轨迹。为防止垄断给社会带来的危害，政府一要有反垄断立法，二要对某些行业建立规制。自然垄断是效益理论不是公正理论，市场经济国家即使在某些领域实行政府介入或政府垄断，也是出自社会公正或市场失效等考虑，而不是出自“只有政府一家垄断才能降低全行业的成本”这样一个先验论的经济观。在改革开放前，我国几乎所有的经济领域都由政府垄断，这更与一般效益理论(包括自然垄断)毫无关系，乃是出自计划经济的信条。

2. 欧洲基础设施领域中政府资本的进退。欧洲国家与美国有着不同的政治背景和文化背景，社会民主主义是欧洲极有影响的一个社会思潮，这就决定了一些欧洲政府比较强调政府对经济的介入。例如，德国在一战前就趋向于集中生产的国家干预，二战后更是推

崇社会主义市场经济理论。汉莎是一家老牌的国有航空公司，在德国的航空领域曾具有事实上的垄断地位，国家曾规定其占有 50% 以上的国内航线；1982 年当科尔政府否定全面干预的主张时，德国共有国有企业近 4000 家，像邮电、铁路运输、煤气行业几乎都百分之百地不允许私人企业介入。又如，法国于 1993 年对 58 家国营企业中的 21 家实行非国有化后，仍然保留电力、煤气、煤炭、航空、邮政及电讯等领域的公营。

欧洲各国在基础设施领域放弃完全排他的国家所有制，大体是从 80 年代开始的，90 年代后加速，其中放弃对电信的垄断只不过是最近三四年的事情。放弃垄断的理由很多，最主要的原因是政府经营的效率低下，难以应对经济全球化的大趋势；其次要的原因是政府难于筹集所需的资金。

从欧洲基础设施领域的发展来看，在经济发展的一定时期，政府垄断有其必要性和必然性，与成本高低无关，也不能以“今是而昨非”来解释。

3. 中国政府资本的特色。初看起来，我国已经把政府资本的进退提上日程，比欧洲只不过滞后一二十年而已。但是我们的政府资本有着诸多特色，不能与国外简单类比。

政府包揽而非垄断，有经营效率低下之弊，而无规模经济之利

第一，政府的介入与垄断遍及各个产业，不限于基础设施领域。商业和纺织业是发达国家政府从未介入过的行业，我们现在“以纺织工业为突破口”，摆明了政府资本还要大进；经贸部官员最近提出国有商业要退，但仍须由政府持股 35%，摆明了不想全退。另一方面，即使发达国家也是最近才开放的电信业，我国则在加入 WTO 之后，允许外资数年内可持股 49%—50%。纺织与两弹齐飞，电信共商业并退，颇有进退失据之嫌。

第二，“垄断”有两层含义。政府垄断，是说禁止或限制民间资本进入；厂商垄断，是说由一家公司控制相当部分市场。发达国

家的政府垄断基本上是合二而一的垄断，大众汽车、雷诺汽车都曾是国有企业，但是政府资本只此一家，别无分店。我国大部分行业中，政府的垄断不含厂商垄断之意，例如上百家汽车厂几乎都有国资背景。这种状况与其说是政府垄断，不如说是政府包揽更贴切一些。政府包揽而非垄断，有经营效率低下之弊，而无规模经济之利，与一般市场经济国家的政府垄断不可同日而语。

第三，“竞争”本来只有一层含义，是说不同资本所属厂商之间的拼抢。在我们这里则发展出了第二层含义，要求同一个老板的下属公司之间也要拼个你死我活。两大石油石化集团竞相高价收购加油站，激励民间资本更大规模地向加油行业投资。飞机制造业整体迎战波音及空中客车还未必能操胜券，却先要拆成两家不相从属的航空工业集团公司。为“竞争”而拆分终于演变成某些行业为拆分而拆分，原有色总公司的资产重组动作就是拆成铝业、铜铅锌、稀有稀土三大集团公司。幸亏有些矿产品的共生性较强，否则焉知不会按元素表拆出十几家“中国”字头的集团公司。总之，政府资本之间的竞争乃至恶性竞争，可称天下奇观。

11

对于政府资本这些自外于市场经济规律的弊端，在基础设施领域市场化进程中不可不鉴。

基础设施领域投资的商业化与市场化

只有商业化的基础设施项目才能够推向市场

商业化与市场化有着密切的联系。商业化的表征是盈利，市场化的表征是竞争。显然，商业化是市场化的前提；只有商业化的基础设施项目才能够推向市场，只有商业化的基础设施企业才能在市场经济中立足。不能盈利的项目，只好由政府来操办；不能盈利的企业，只好撤销或者改吃皇粮。

1. 项目投资的盈利性。投资的盈利性是指，如果项目投资全部使用资本金（不含任何债务成分），是否能够实现一定程度的资本增

值?更专业一些的提法是,项目全部投资按一定折现率折现的净现金流量是否能够大于等于零?

投资盈利性涉及到项目的投入价格、产出价格、税费及补贴政策等等,因此是否能够盈利,盈利多少,只有针对具体项目作具体分析才能回答。如果要根据目前一般情况作出大致区分的话,可以把基础设施各产业方向的投资分为四类。

第一类:纯公益性项目。产出服务无偿提供,不仅谈不上投资盈利,就连日常经营费用和维修费用也要从外部补充。如生态、环保、防洪排涝、城市道路等项目。

第二类:低收费项目。产出服务虽有收益,但未必能够补偿日常经营费用和维修费用,投资基本无法回收,更无法盈利。如灌溉、工程调水供水等项目。

第三类:一般收费项目。营业收入补偿经营费用有余,但只能部分地实现投资回收,因此难以靠自身积累来完成更新性质的投资。如城市供水、供气、地铁等。

第四类:能够全部回收投资,而且能够产生资本积累的项目。如特定的铁路线、特定的收费公路及桥隧、独立电厂电站等。其中有些项目的投资盈利性超过一般竞争性行业,如以还本付息加固定收益率确定上网电价的电厂,由用户投资而由企业收益的城市电信等。这类项目若放弃垄断,其公益性只会增强不会削弱。

以上分类中所举的例子不是绝对的,不同地区会有不同的情况,越是富裕地区越有可能把基础设施项目纳入第四类。美国政府长期以来不断把各种基础设施建设推向市场,我国东南沿海地区出现越来越多的民间投资的基础设施项目,都说明了这一点。但是就我国目前的普遍情况而言,多数地区和许多方向的基础设施投资是无法盈利的,因此也难于迅速实现市场化。这恰恰显示出基础设施所特有的公益性质。

2. 国有投资的可持续性。第一,我国目前多数基础设施项目无法盈利;第二,发达国家政府也无力为各类基础设施筹集资金,而我们的政府资本还要支撑各类竞争性产业;第三,我国国有资本的运作效率不如市场经济国家的民间资本。如果这三个论断同时成立,那么,我国基础设施领域的国有投资是靠哪些条件维系的?这些条件是否具有可持续性?

**“扩股之路”能否越走越宽,
关键要看企业的经营效益**

(1) 扩大国债发行。不管扩大国债还有多少余地,无非是用明天的收入平衡今天的预算,必然受制于上述第二个论断。

(2) 扩大“产业基金”。“产业基金”的实质是预算外税收,它与财政收支的区别在于:首先,不经财政部门分配而直接由产业垄断部门用于投资;其次,提高了垄断产业的服务价格,不但能扩大供给,还有抑制需求之效。

有些竞争性行业的国有资本(例如统配煤矿)也曾想建立“产业基金”,终因不是垄断产业而未能建立。国家计委多次表示要把中式的产业基金和西式的风险基金等一并纳入麾下,但是一个得自税收,一个得自私募,本质上无法笼而统之。“凡是各级政府依藉行政力量获得的各种收入,均是财政收入……我国实际财政收入占 GDP 的比重有可能已超过 30%。”这一精辟的见解已发表四年,至今未引起重视,但“产业基金”仍未超出上述第二个论断,则无可置疑。

“产业基金”的负面作用在于它得自垄断,反过来加强了垄断。设想一下,如果外资以独资方式进入相应领域,是否允许它们比照国有资本,征收机场建设费、电力基金、装机费等等?

(3) 高负债,假可研,项目融资。这三条措施的共同效果是从银行圈钱,扩大金融风险。

从 1987 年起,对于外商投资的企业,我们规定资本金比例最高要 70%(低于 300 万美元者),最低也要 1/3(高于 3000 万美元者)。而 1996 年的《国务院关于固定资产投资项目试行资本金制度的通知》对内资则放宽标准,最不具盈利性的行业(交通运输、煤炭)也