

政府与基础设施、基础产业

徐曙娜

(上海财经大学 财政系, 上海 200433)

摘要:基础设施、基础产业是国民经济的基础;具有混合产品的性质和自然垄断的特点;投资规模大、建设周期长;再加上其在供给需求上的特性及收入分配的要求,政府应从消费方式、生产方式和资金筹集三方面进行干预。我国作为发展中国家还应该加强对有关干预基础设施、基础产业具体政策的建设。

关键词:基础设施;基础产业;自然垄断;消费方式;生产方式;资金筹集

中图分类号:F812.0 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2000)03-0054-06

一、政府对基础设施与基础产业干预的理论依据

基础设施是为整个社会生产、消费提供“共同生产条件”和“共同流通条件”(《马克思恩格斯全集》第46卷下241页),主要是指交通运输、机场、港口、桥梁、通讯、水利和城市给排水、供气、供暖、供电等设施。基础产业是指经济发展中的上游产业,包括基础工业和农业。基础工业主要有能源工业和原材料生产业。能源工业具体地说包括煤炭、原油、采矿、电力等;原材料生产业则指钢铁、有色金属、化工等行业;农业则指农、林、牧、渔等行业。

(一)基础设施、基础产业与国民经济的关系

基础设施与基础产业是国民经济发展的基础。基础产业产品是其他部门和本部门所必需的投入品,基础设施是其他部门的共同生产条件和共同流通条件。它们的发展对于综合要素生产率的提高以及促进其他部门的发展有着直接的影响,如铁路、公路投资扩张就会有力促进汽车制造业、非机动车辆工业、钢铁工业和煤炭工业的发展,而且一个畅通的交通运输网使各产业部门能够迅速、准确地获得市场所需的原材料和及时地销售产品,从而提高这些部门的生产率和利润率。可见基础设施与基础产业和整个国民经济有着相当高的正相关值,据世界银行世界发展报告显示基础设施能力与经济产业是同步增长的,基础设施存量增长一个百分点,GDP就相应增长一个百分点;据我国有关资料计算,在“八五”时期,我国铁路密度、公路密度与人均GDP的相关系数高达0.80。所以在基础设施与基础产业滞后的情况下,往往会对经济启动形成制约,成为国民经济的“瓶颈”行业。所以一个国家发展经济应优先发展基础设施与基础产业。

(二)基础设施与基础产业的性质主要属于混合产品

收稿日期:1999-12-13

作者简介:徐曙娜(1971—),女,浙江岱山人,上海财经大学财政系讲师,经济学硕士。

基础设施与基础产业可以分为这么两种,一种是具有非排斥性、非竞争性的纯公共产品,如路灯等。一种是混合产品,混合产品又分为两类,一类是具有排斥性但不具有竞争性的混合产品,如公路、桥梁、供气、供电系统。这些产品通过收费就可以将一部分消费者排斥在外,但同时增加消费者的边际成本为零。一类是非排斥性及非竞争性不完全的具有外部效益的混合产品,如农业、能源等。一般认为,纯公共产品只能公共提供,具有排斥性但不具有竞争性的混合产品的提供取决于税收成本与税收效率损失大还是收费成本与收费效率损失大。如果前者大于后者,以市场提供为主,如果后者大于前者,则以公共提供为主。对于具有外部效益的产品则主要采用部分公共提供方式,扩大消费量,减少效率损失,外部效益越大,公供提供的部分就越大。

(三)基础设施与基础产业投资规模大,建设周期长

基础设施与基础产业大部分都属于资本密集型行业,需要大量的资本投入。它们的建设周期比较长,投资形成生产能力和回收投资的时间往往需要许多年。而且微观经济效益低下,虽然有较高的宏观经济效益,但宏观经济效益的滞后性也异常明显。这些特点决定了基础设施与基础产业建设很难由个别企业的独立投资来完成,尤其是在经济起飞前期,没有政府的强有力支持,很难有效地推动基础设施与基础产业的发展。

(四)有些基础设施与基础产业具有自然垄断的特点

所谓自然垄断就是因成本递减而形成的垄断。自然垄断有两个特点:一是产品成本中的固定成本所占比重较大,而变动成本比重小;一则是自然垄断的产品有较强的地域性。基础设施与基础产业中的交通运输、邮电通信、供水供气设施、电力工业等都具有了上述的特点。所以属于自然垄断行业。自然垄断的结果会形成垄断价格,从而减少均衡产量,偏离产品组合效率。各国的实践也表明,自然垄断都需要政府进行干预。但随着科技的发展,基础设施与基础产业的自然垄断地位正在逐步改变。

(五)基础设施与基础产业的供给与需求上的特性

基础设施与基础产业按照供给与需求的特性,可以分为两类:一类是需求弹性小,供给弹性大的基础设施与基础产业。如农业,不管农产品价格多高,吃饱穿暖总是人们的首要需求,需求弹性极小。但供给方面,受到自然条件的影响很大,具有很大的波动性。这类基础设施与基础产业的供给与需求的不适应状况经常发生会破坏国民经济的正常运行,而这又是难以通过市场加以解决的。因为供给弹性大于需求弹性,说明此类基础设施与基础产业是典型的发散型蛛网市场,自身不可能达到均衡的效率最优点。因此,这类基础设施与基础产业的发展需要政府进行干预。

另一类是需求弹性小,供给弹性也小的基础设施与基础产业,大部分基础设施、基础产业都属于此类。此类基础设施与基础产业投入资本大,固定资本比重极高,供给弹性较小。在经济波动时需政府支持。

(六)收入再分配的要求

有一些基础设施与基础产业的微观经济效益低下,但宏观经济效益良好。而另外一些基础设施与基础产业则占有自然垄断地位,政府不加以干预,将会产生垄断利润,损害消费者的利益。为了使企业能够公平竞争,使企业利润体现其经济管理水平。政府应剔除客观因素所造成的微观经济效益不均现象,为企业竞争提供公平的竞争环境。所以从企业收入再分配的要求考虑,需要政府干预。

从居民收入再分配角度考虑,基础设施与基础产业的消费在穷人的总消费支出中所占的比重较大,而在富人的总消费支出中所占的比重偏小,政府对基础设施与基础产业进行干预,保证其数量、质量、价格,显然受益较多的是穷人。例如,政府对农产品的供应进行干预,使其供应充足,价格低廉,对于穷人来说,受益非浅;而对富人来说,受益水平相对较低。

二、政府对基础设施与基础产业干预的方式

(一)从消费方式看,基础设施与基础产业支出的消费方式有公共提供、部分公共提供、市场提供。公共提供就是指政府免费地向消费者提供产品和服务;市场提供就是指各消费者通过购买的方式来取得消费权;部分公共提供又称为混合提供,是公共提供与市场提供的结合,即一部分由政府补贴,另一部分由消费者支付的消费方式。与基础设施与基础产业的消费方式密切联系的概念是公共定价。当政府通过公共定价,使消费价格低于市场价格时,或者是为了降低垄断价格,或者是通过对供应商补助,实行部分公共提供;当政府通过公共定价,使消费价格等于市场价格时,往往是出于稳定价格的考虑;当政府通过公共定价,使消费价格高于市场价格时,政府也往往配合征税将超过市场价格的部分收为国有,从而限制对这一产品或服务的消费。所以从上述分析可见,政府对基础设施与基础产业的干预不仅仅表现在公共提供和部分公共提供,也表现在公共定价下的市场提供。

(二)从生产方式上分析,基础设施与基础产业的生产方式在理论上可分为公共生产、私人生产和混合生产。所谓公共生产就是以政府为生产资料所有者的生产,即政府投资的生产;私人生产是以私人作为生产资料所有者的生产,即以私人投资的生产;部分生产方式是政府投资与私人投资的组合,即是混合生产。

基础设施与基础产业的具体生产方式可采用以下几种:

1. 公办公营式:政府自己直接开办、控制、经营基础设施与基础产业。这种方式适用于盈利甚微甚至是无利可图而又关系到国计民生,具有极其显著的外溢性的基础设施与基础产业及自然垄断的基础设施与基础产业。对自然垄断的基础设施与基础产业进行公办公营,可以使政府以社会利益为目标作出生产决策,但公办公营本身也不能消除企业对自身利润最大化的追求,所以仍然需要公共定价等政府管制。实行公办公营的基础设施与基础产业具体可以是机场、邮政、自来水、隧道等。

2. 公办商营式:即政府拥有股权,由法人团体以商业形式经营,自负盈亏。这种方式主要适用于盈利率不高,或盈利前景不明朗,但投资巨大的基础设施与基础产业。采用这种方式,一方面可以及时解决巨额投资问题,而且由于这些企业同私人企业的竞争,促使这些重要的基础设施与基础产业能尽快得到发展;另一方面又可以使政府尽早收回投资或将投资风险降至最低限度,而且还可以从其盈利中提出一定股息作为财政收入。

3. 专利经营式:即在政府的监管下,由私人资本通过投标取得政府特许的专利经营权来经营某项基础设施与基础产业。专利经营式一方面可适用于存在公共资源问题的农、林、渔、牧业,政府通过专利许可证的发放,可以减少对公共资源的过度开发,从而减少由于过度开发而造成的效率损失。另一方面专利经营适用于自然垄断的基础设施与基础产业,通过此类生产方式可以以价格作为投标的一种条件,使公共定价与私人生产结合起来,解决自然垄断所造成的效率损失问题。

4. 私商经营式:即将某项基础设施与基础产业完全交由私人机构经营。其价格完全由市

场供求关系和竞争情况调节,不必经由政府批准。采用这种方式,既可以减轻政府监管及财政方面的沉重负担,又可以提高公共部门的经营效率和经济效益,满足消费者和投资者对基础设施与基础产业的产品和服务的消费增长的需要。但由于基础设施与基础产业的特殊性决定了采用私商经营式的范围不大,而且应结合政府补助和公共定价等其他方式进行。

5. 公私合营式:即政府与私人资本各拥有部分股份,通过协议,或政府参与经营,或政府不参与经营,属于这种经营方式的具体方式较多。这种经营方式不但可以减轻政府在基础设施与基础产业发展上的财政负担,而且还可以充分利用社会资源,调动更多的社会力量来发展基础设施与基础产业。此类生产方式可以适用于各类基础设施与基础产业。

(三)基础设施与基础产业的筹资渠道。与生产方式密切相关的是资金的筹集,结合各国实践,基础设施与基础产业的筹资渠道有以下几种:

1. 财政。由于财政收入的有限,使得财政对基础设施与基础产业的直接拨款是十分有限的,所以对非盈利性的基础设施与基础产业主要是通过拨款,而对盈利性的基础设施与基础产业则主要采用有偿转让资金的形式。有偿资金来源包括:一是发行国债既包括国库券也包括其他特殊的建设债券;二是向外国政府及国际金融机构的低息贷款;三是预算内转入的一部分拨款资金;四是各种基金。

2. 设立专用基金。基础设施与基础产业可设立各自的专用基金,如邮电基金、通讯基金、煤炭基金、铁路基金、电子工业基金等等。专用资金有中央设立,也有地方设立,其资金来源也有四种:一是财政拨款,二是个人捐助,三是专项收取税费,四是发行债券。我国政府在80年代末期提高电力价格,从中提取一定的比例建立电力建设基金,而后,又用类似的办法建立了铁道、公路民航、港口建设基金,从电话初装费中提取一定比例建立邮电发展基金等等。通过基金渠道获得的资金约占基本建设投资的11%。

3. 利用外资。利用外资的具体形式有向国际金融组织贷款和政府间优惠贷款、BOT方式、融资租赁、在境外上市、组建海外共同基金等等。BOT方式即“建设—拥有一管理—转让”方式,是世界上通行的利用外资进行基础设施建设的有效方式,特别适用于收费高速公路、桥梁等的建设。融资租赁既融资又融物,既可引进资金又可引进设备和技术。组建海外共同基金,实行地方政府与国际资本市场直接对接,更大规模地利用外资发展基础设施与基础产业。

4. 利用股份制方式融资。有条件的基础设施与基础产业可在股票市场上市,筹集资金,增加资本的配套能力。通过股权融资有很多优点,如无须还本付息、资金来源长期稳定等,而这些正是基础设施与基础产业部门筹资所急需得到的。目前我国就有很多的基础设施与基础产业企业在沪、深两地上市。

5. 建立政策性银行。各国政策性银行尽管都是为国家重点发展产业筹集资金的,但因各国的财政、金融体制的差别,各国政策性银行的资金重点投向也是不一样的。目前我国的国家发展银行主要投向是基础产业、基础设施和支柱产业。政策性银行的资金来源为:一是向金融机构发行金融债券,二是向社会发行国家担保的债券,三是国家财政预算安排的经营性建设资金和核拨的注册资本金;四是借外债,五是靠设立一些基金筹得部分资金和部分保险基金结余资金。

6. 设立普通长期信用银行。为基础设施与基础产业发展提供长期商业贷款,大部分基础设施与基础产业都是商业经营性的,完全可以也应该从长期贷款机构获得建设资金。其资金来源为:一是吸收居民长期存款,二是发行国内金融债券,三是在境外发行金融债券。

三、我国政府干预基础设施、基础产业的政策思考

我国基础设施、基础产业基础薄弱,长期滞后,以交通和邮电通信为例,1949年,铁路营业里程仅2.18万公里,公路里程8.07万公里,民航和管道是空白。平均每百人拥有电话机部数,直到1965年才仅为0.29部。改革开放以来,基础设施和基础产业得到了迅速的发展,尤其是1998年,国家为了扩大内需,增发了1000亿元长期公债,并配套1000亿元银行贷款投向基础设施和基础产业,使基础设施和基础产业向前迈进了一大步。但在像我们这样经济欠发达国家,常常经受“基础瓶颈”的困扰,基础设施与基础产业的压力较大,而经济发达国家,基础设施与基础产业的发展已有了相当的基础,不存在像发展中国家那样的结构性矛盾。所以发展中国家的政府,除具有弥补一般“市场缺陷”的职能外,还应当促进社会资本的原始积累。目前,我国经济刚刚起步,保持政府对基础设施与基础产业的适度干预,对于调节产业结构,提高社会效益就显得非常必要,就我国目前的“瓶颈”状况而言,政府增加对基础设施与基础产业的投入,其“乘数效应”也是十分明显的。我国政府除应增加对基础设施、基础产业的直接投资外,还应该加强实行相应的政策。

(一)法律政策

首先,任何部门的发展都应该有一定的法律进行规范,基础设施基础产业投融资体制和运作方式也应该按照市场经济的发展规律有一个相对稳定的模式,即应该有一套符合其发展规律的“游戏规则”;其次,随着基础设施和基础产业投资渠道的多元化,投资主体的权益需要得到法律保护;最后,对基础设施、基础产业中的自然垄断行业,政府除通过公共定价来限制其垄断价格外,还应该通过法律来规范其产品的质量,防止为了降低成本而偷工减料,以次充好的现象的发生,保护消费者的权益。因此,制定相关法律、法规以规范基础设施与基础产业的发展势在必行。

(二)产业政策

国民经济的发展关键在于各产业之间协调稳定的发展,即产业结构的合理性。政府应制订正确的产业政策,为各产业发展制定必要的发展规划。基础设施与基础产业作为各产业的基础,其发展规划制订合理与否,会影响整个国民经济持续协调的发展。如果基础设施、基础产业发展滞后,会形成“基础瓶颈”,而发展过快,重复建设严重,又是一种资源浪费。所以基础设施与基础产业的产业政策和产业规划应该既符合当前的发展状况,又适应将来的经济结构。

(三)税收与补贴政策

税收与补贴政策是政府调节产业结构,支持产业发展的主要财政政策。为了鼓励对基础设施、基础产业的投资可以通过减轻税负,增加财政补贴以吸引社会资本、外资的投入,尤其是对具有外部社会效益的基础设施、基础产业,较轻的税收负担和适当的财政补贴可以降低成本,从而使产量达到符合产品组合效率的均衡产量,减少效率损失。

(四)金融筹资政策

正如前面所分析的,基础设施与基础产业投资规模大,建设周期长。所以发展基础设施、基础产业的关键是资金的筹集。一方面政府应通过各种途径筹集财政资金增加对基础设施与基础产业的直接投入,例如我国1998年增发1000亿元国债投入基础设施与基础产业;另一方面政府应间接支持基础设施与基础产业的筹资,如前文所述的设立专用基金、利用BOT方式引进外资、允许企业利用证券市场融资、建立政策性银行和普通长期信用银行等。这里的大部分

方式我国都已经采用,尤其设立专用基金即产业投资基金、利用证券市场融资及 BOT 方式引进外资,将应是我国重点发展的方式。除此以外,政府也可以使用财政贴息的方式支持基础设施与基础产业向商业银行贷款。

(五)价格政策

价格是基础设施与基础产业的收入来源之一,所以利用价格政策也可以促进基础设施、基础产业的合理发展。价格一方面影响生产者,另一方面影响消费者,即价格对资源配置和收入分配都会产生影响。所以价格政策的运用应该谨慎,价格政策主要是对农业和自然垄断行业的运用。正如前文所分析,由于农业的供求特性,容易导致价格波动,为了保护生产者和消费者的利益,政府应通过建立农业风险基金、农业储备基金等措施稳定农产品价格。对于自然垄断行业主要通过前文所提到的公共定价的方式限制垄断价格的产生。除此之外,政府还可以利用价格政策降低具有外溢性的基础设施、基础产业的产品价格,扩大均衡产量,调节收入分配。

参考文献:

- [1]蒋洪. 财政学[M]. 上海:上海三联书店,1996.
- [2]1994 年世界银行发展报告[R]. 北京:中国财政经济出版社,1994.
- [3]刘瑞杰. 加快交通基础设施建设的战略思考[J]. 中国财政,1999,(3).
- [4]袁东. 中国基础设施项目融资与政府财政[J]. 中国投资与建设,1999,(3).

Government's Role in the Construction of Infrastructure and Base Industries

XU Shu-na

(Department of Public Finance, Shanghai University of Finance and Economics, Shanghai, China, 200433)

Abstract: Because Infrastructure Construction and Basic Industries are the base of the national economy, have the characteristics of mixed product and natural monopoly and have the specialty in demand and supply, government should support Infrastructure Construction and Basic Industries in mode of consumption, mode of production and financing. In addition, China, as a developing country, should enhance the policies supporting Infrastructure Construction and Basic Industries.

Key words: Infrastructure Construction; Basic Industries; Natural Monopoly; mode of consumption; mode of production; fund raising