# 关于财政对基础设施产业投资的几个问题

来源：网络 作者：落日斜阳 更新时间：2024-02-04

*\" 摘 要 :扩大政府对基础设施建设的支出 ,既是医治经济紧缩的救急良药 ,也是积累长期经济增长后劲的有效举措。但是 ,财政对基础设施的投资也有一个优化和合理选择的问题。本文认为 ,只有在投资领域、融资方式与体制等方面进行科学地选择与安排 ...*

\" 摘 要 :扩大政府对基础设施建设的支出 ,既是医治经济紧缩的救急良药 ,也是积累长期经济增长后劲的有效举措。但是 ,财政对基础设施的投资也有一个优化和合理选择的问题。本文认为 ,只有在投资领域、融资方式与体制等方面进行科学地选择与安排 ,才能实现财政对基础设施投资的最大经济效益与社会福利后果。

我国经济发展的指标显示 ,进入 90年代中期 ,国民经济已开始从短缺经济转为结构性的过剩经济。为了拉动经济增长 ,扩大投资、启动内需的需求管理政策便成为宏观调控的主旋律。 1 998年下半年以来 ,我国开始实行积极的财政政策 ,即通过扩大政府公共投资来增加投资需求 ,带动消费需求的增长 ,目前已初见成效。但是 ,由于我国公共基础设施建设欠帐太多 ,加之投资体制改革的滞后 ,现有的投资仍不能为日益增大的对基础设施的需求提供有效的供给。在现有的财政投资中 ,由于我们对财政职能的转换方面的理论积累相对薄弱 ,实践中仍不能抵御旧体制的惯性冲击 ,使投资不能产生理想的预期经济效益。因此从理论上探讨财政对基础设施投资亟待解决的问题 ,将具有重要的理论与现实意义。本文试从这方面提出自己初浅的看法。

一、财政投资基础设施产业最适领域的界定和行业选择

为了解决这个矛盾 ,一方面必须扩大投资渠道 ,使投资主体多元化。另一方面 ,更要优化投资结构。由于基础设施产业的特点和我国的实际情况 ,未来财政投资的重点仍然是基础设施领域 ,但不能是全部。因此 ,要优化财政支出结构 ,提高投资效益 ,这首先就需要明确界定财政投资基础设施的最适领域。一般地说 ,基础设施产业按照其竞争性和排他性的程度可分为三种类型 :一是完全不具有竞争性和排他性的纯公共产品生产领域 ,如电力传输、有线通讯、城市的雨水排放系统、城市街道照明和绿化系统、环卫环保和防灾系统。这些产品生产的增加 ,并不引起边际成本的增加 ,其个人使用也并不排除他人的使用。二是具有完全竞争性和排他性的私人产品。如出租汽车 ,无线传呼等。三是具有不完全竞争性和排他性的混合物品或准公共物品。如一座桥梁 ,在不过分拥挤的条件下 ,增加一辆车的通行并不增加边际成本 ,故具有非竞争性 ,但要阻止辆通行设一个岗就可以做到 ,所以又具有排他性。有的物品具有竞争性而不具有排化性 ,如私人建造一座花园 ,即使设置围墙 ,也不能排除路人闻到花香并享受净化空气的好处。

上述三类物品 ,因性质不同 ,提供方式和途径也不大一样。私人物品可完全由市场提供。因为市场交换要求客体的可分割性和利益边界的精确性 ,而私人物品具备了这个要求 ,因此完全可以通过市场的交换来提供。而公共产品 ,它的需求和消费是公共的或集合的 ,其享用一般是不可分割和无法量化的 ,利益边界也无法精确计算。如果由市场来提供 ,每个消费者都不会自愿掏钱去购买。可见 ,市场只适合提供私人物品和服务 ,对提供公共物品是失效的。所以对纯公共物品的提供是政府投资的最适领域。至于混合的物品 ,它兼有公共物品和私人物品的双重性质 ,可以采取公共提供的方式 ,也可以采取混合提供的方式。最终采取哪种提供方式 ,取决于税收成本和税收效率损失同收费成本和收费效率损失的对比 ,即通过成本收益分析来解决。

综上分析可知 ,对于生产和销售纯公共产品的基础设施领域 ,必须由财政投资来发展。因为这些产品不具有竞争性和排他性 ,公众不可能且不应该通过生产交换来获得 ,而只能通过政府安排支出来满足。

对财政投资基础设施最适领域的确定是非常重要的 ,它能使扩张性的财政政策实施时 ,不至于发生“挤出效应”,保证对基础设施投资的不断增长。实际上在 1 998年下半年 ,启动内需的积极财政政策的实施也发生了一些“挤出效应”,主要是财政政策扩张时 ,适当的投资领域界定不清 ,项目准备不充分 ,出现了抢项目的情况 ,挤出了一部分外资准备投资和地方政府自筹的项目。对于纯粹的私人产品的基础设施领域 ,原则上财政要退出 ,完全由市场提供。至于一些准公共产品的生产领域 ,根据我国的目前情况仍然要保证适度的财政投资。这些领域可以采取三种投资方式 :一是通过资本市场发行股票 ,采取社会化的投资形式 ,主要是一些大型的公共工程 ,财政可采取参股的形式投资。二是可以利用外资 ,以优惠的政策吸引外商对基础设施投资 ,对微利和投资回收期较长的项目 ,财政可通过贴息和风险担保形式投资 ,以提高投资人的投资回报率和减少风险。三是在条件成熟时 ,鼓励保险基金和社会保障基金投资公共基础设施 ,财政可在税收等方面给予支持。财政对这些准公共产品的投资形式 ,可以起到四两拨千斤的作用。

二、财政投资基础设施产业最佳资金来源和投资方式选择

在计划经济条件下 ,财政作为计划资源配置的重要部门 ,承担了大量的经济建设的支出 ,其中也包括了全部的基础设施投资支出 ,财政支出占 GDP的比重高达 30 %以上 ,由于当时财政收入主要是来自税收和国企的利润上缴 ,没有债务收入 ,因而基础设施的投资直接反映在国家预算中的经济支出项目上。

财政投资基础设施可以采取多种形式。纯公共产品生产领域 ,可采取直接投资的形式。而准公共产品领域可采取间接投资形式 ,这些形式包括财政资金的参股和控股形式 ,财政贴息 ,对各种基础设施项目的风险担保和补偿。这些间接的形式 ,可以用较少的财政资金支持和推动大量的基础设施投资。

三、财政对基础设施投资管理体制的改革和投资效率的提高

财政对基础设施投资的最适领域是私人不愿意和无力投资的纯公共产品和准公共产品生产领域 ,但这并不意味着国家的投资可以不计成本 ,不讲效率 ,特别是用国债资金投资基础设施建设还要考虑增殖性问题 ,以保证到期偿还。因此 ,必须改革现有的基础设施管理体制 ,提高投资效率。具体地说 ,应注意解决以下几个问题 :

1、改革基础设施企业的经营方式 ,建立内在的激励机制。过去 ,政府拥有和经营几乎所有的基础设施 ,其理由是它的生产经营特点和涉及到的公共利益需要国家垄断。这种经营方式和管理体制 ,使得基础设施的提供者缺乏内在的激励机制和外在的竞争压力。投入产出不需核算 ,使用者的满意程度无需顾及 ,经营效率低下 ,服务质量不高。形成这种局面的原因在于 ,负责提供基础设施的企业没有为其顺利运营所必需的生产经营和财务上的自主权。因此 ,必须在组织上和管理体制上进行改革。改革的方向是使生产和经营基础设施的企业真正成为独立的经济实体 ,使其经营方式多元化 ,运营原则商业化。对生产纯公共产品的基础设施企业 ,可以继续采取国有国营的方式。因为这些部门投资额大 ,回收期长 ,累积了大量的沉淀资本 ,增加一个单位的产出 ,其边际成本为零 ,生产经营具有规模性或称自然垄断性特点。这样的部门 ,由一家或几家国有企业垄断经营 ,能减少单位成本 ,实现效率最大化。采取国有国营必须实行政企分开 ,以防止自然经济垄断导致行政垄断。改革的第一步是将政府的一个部门转变为国有企业 ,使其与政府明确脱钩 ,并赋于经营自主权。这一步改革我国已进行并卓有成效。第二步是对这些企业进行公司化改造 ,使其具有独立的经济地位 ,成为市场的主体。公司化的直接益处是建立商业化的会计程序 ,明确运营成本和收益 ,使国有企业和政府的成本与收益更具透明度。国有企业进行公司化改造后 ,还必须引入激励机制 ,通过政府与这些企业签订经营协议 ,激励这些企业降低成本提高收益。为提高基础设施投资的效率 ,也可以将国有的基础设施企业交给民营和私营。国有民营和私营可通过租赁和特许权的方式 ,即公共部门可以把基础设施的经营 (连同商业风险 )以及新投资的责任委托给民营和私营。也可以采取 BOT (Build -Operate -Transfer),即建设 -经营 -转让的方式 ,政府把由国有单位承担的某一重大项目的设计、建设、融资、经营和维护的责任转给民营和私营 ,使其在某一时期内 (称为特许期 ),对此项目拥有所有权和经营权 ,并设法偿还所有债务 ,获得预期回报。特许期过后 ,将所有权再转给国有企业。

2、制定恰当的政策法规 ,创造有效竞争的制度机制。由于大多数基础设施行业 ,具有不同程度的自然垄断和规模经济的特点 ,使它们缺少竞争活力。这就使政府的政策制定者总是面临着规模经济和竞争活力的两难选择 ,必须很好地协调二者关系。政府在制定有效竞争政策时的基本思路应该是 :首先区分自然垄断业务和非自然垄断业务 ,分别制定不同的有效竞争策略。对于自然垄断业务 ,建立模拟竞争机制的管理体制 ,即通过经营许可证制度和恰当的定价策略 ,提高其竞争意识 ,规范其经营行为。对非自然垄断业务 ,可完全引入市场竞争机制。这样才能使整个基础设施产业处于规模经济与竞争活力相兼容的有效竞争状态。

3、以经济原则为基础 ,建立高效率的价格管理机制。过去我国对基础设施产业的价格管理 ,采取从低定价的原则。大多数产品的价格都低于其边际成本 ,违背效率原则。因此 ,改革基础设施产品价格的管理体制 ,是提高投资效率的重要手段。价格改革的基本思路是以经济效率为准则 ,根据公众的承受能力以及分配体制的改革 ,使其既反映价值又反映供求 ,既具有刺激企业努力降低成本提高效率的功能 ,又不损害公共利益维护社会分配效率。我们在制定基础设施产品定价策略时 ,可借鉴英国政府的做法。英国政府对基础设施产业价格管理的一个重要内容就是实行最高限价模型 ,即 RPI-X价格管理模型。RPI为通胀率 ,X为政府对企业所规定的生产效率增长率。最高限价模型 ,可以促使企业自觉优化配置生产要素 ,积极地进行技术创新和加强企业管理 ,使生产效率的实际增长率高于政府规定的 X值。这种价格管理体制 ,既对企业有内在激励机制 ,又使价格控制在政府期望的范围内。

4、整体规划协调发展 ,降低基础设施建设的社会成本。许多基础设施企业有一些共同需要 ,如电力、邮电、自来水、燃气等部门都要使用地下管道。过去 ,由于各自为政 ,许多城市每年都需要挖开大小上百条路 ,挖了填 ,填了又挖。这种重复建设一方面增加了基础设施整体建设成本 ,另一方面又影响了城市交通、环卫和市政管理 ,是城市建设和管理的一大难题。为了解决这个问题 ,各地政府应考虑从共同使用地下管道的有关行业中 ,筹集一笔共同基金 ,组建地下管网公司 ,对地下管网进行统一规划 ,统一施工 ,统一管理。在电信业中也存在此类问题 ,是否可由政府牵头 ,将公用网和专业网进行统一协调和共同建设 ,这样就会大大节省网络建设的社会成本。在交通运输方面 ,政府应做好各运营企业的协调工作 ,以利于对现代交通进行综合治理。

参考文献 :

〔1〕安东尼 . B.阿特金森等著 .公共经济学 .上海三联书店〔M〕.上海人民出版社 ,1 994.

〔2〕莱斯特 . C.梭罗 .中国基础设施建设问题

〔J〕.经济研究 ,1 997,(1 ).

〔3〕王俊豪 .中国基础设施产业政府管理体制改革的若干思考 . 1 997,(1 0 ).

〔4〕世界银行 .世界发展报告〔M〕. 1 994

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！