

# 中国引入民间资本进行基础设施建设的若干问题探讨

唐建新

## 一、我国引入民间资本进行基础设施建设的必要性

基础设施对于经济发展具有非常重要的作用。世界银行专家 G·英格拉姆认为, 一国基础设施恰当与否有助于决定其在从事多样化生产、进行国际竞争、解决人口增长问题、减少贫困以及保护环境方面的成败, 良好的基础设施能提高劳动生产率, 降低产品成本, 改善生活标准。他的研究证实, 基础设施能力与经济产出是同步增长的, 基础设施存量每增长 1%, 国内生产总值就增长 1%。美国经济学家钱纳里的研究也表明: 在人均收入 140~ 1120 美元的发展阶段, 基础设施的全要素生产率对产出增长的贡献将由 16% 提高到 30%, 这显示出基础设施在经济发展的初期和中期超前发展的客观必要性。中国作为一个发展中国家, 要实现经济快速、健康、稳定发展, 必须使基础设施建设适当超前于经济发展的需要。但是, 由于我国长时期投入相对不足, 基础设施“瓶颈”长期成为经济持续快速增长的“闸限”; 造成经济波动和资源配置的低效率。虽然近几年经过大规模建设, 基础设施总量水平上了一个台阶。但是, 这一改善具有明显的弥补欠帐的性质。当前, 电力、交通、通信等领域出现的供需平衡只是一种暂时的、低水平的平衡。而和电力、交通、通讯相比, 水利、城市基础设施的状况则还是严重滞后于经济发展的需要。更何况, 随着信息社会和知识经济时代的来临, 信息基础设施的建设更是刻不容缓, 而我国信息基础设施的建设则还只是处于起步阶段, 其发展水平与发达国家相去甚远。因此, 加大基础设施投资建设的力度, 让基础设施优先发展, 是今后我国经济长期持续稳定发展的必要条件。此外, 面对着我国当前出口和消费两大因素对经济增长的拉动作用有限的状况, 为刺激经济增长、扩大社会需求、增加就业机会, 参照一些市场经济国家的做法, 加大基础设施建设投资是一种最佳选择。

如何加大基础设施投入? 据测算, 中国未来几年用于基础

设施的投资约需 7500 亿美元, 参照目前的外汇市场行情, 这笔投资折合人民币 6 万多亿元人民币。如此巨额的资金需要, 政府财政显然是独力难支的。随着经济体制改革的深入, 国民收入分配流程已经发生变化, 目前的状况是, 我国财政的处境十分艰难, 就相对水平而言, 政府的财力已经今不如昔, 能够用于基础设施的投资十分有限。从财政收入来看, 我国财政收入占国民生产总值的比重已从 1978 年的 25.67% 下降到 1997 年的 11.78%。财政支出占国民生产总值的比例也逐年下降, 1980 年中国财政总支出占国民生产总值的百分比为 27.19%, 1990 年下降到 16.58%, 到 1997 年再下降为 12.57%。1997 年的财政收入规模与支出规模分别为 8651.1 万亿元人民币和 9233.6 万亿元人民币。今后几年即使通过加强税收征管能够从一定程度上提高财政收入和财政支出的规模, 再考虑到国债发行量和政策性金融债券扩大的因素, 所能筹集的资金与基础设施建设所需要的资金之间的缺口仍将是非常大的。这就是说, 单靠政府难以承担基础设施建设的重任, 必须动员民间资本从事基础设施的建设。

此外, 通过引入民间资本, 而在基础设施领域引入竞争机制, 可以提高基础设施产业的供给效率和服务质量。长期以来, 我国的基础设施部门几乎在各个方面都要受到政府和公共部门的支配。政府或准国有机构拥有绝大部分基础设施的所有权, 主要通过纵向的联系, 居于垄断地位提供基础设施服务。这种高度集中的政府所有、政府垄断经营的管理体制导致了基础设施产业的供给效率低下、服务质量低劣以及浪费, 其根本原因在于垄断经营窒息了企业的竞争活力。而竞争对于促进生产效率(企业内部效率)和配置效率的作用是至关重要的。在一个竞争性的环境中, 只有效率较高的企业才能生存和发展, 优胜劣汰规律会迫使企业想方设法努力降低成本、提高生产效率, 努力使产品或服务符合消费者的需求, 以占领市场。同时, 在不完全信息的现实中, 竞争还能产生一种信息发现机制, 打破任何企业对信息的垄断, 迫使企业按照包括正常利润在内的

成本订价，从而促进社会配置效率。

引入民间资本打破了基础设施产业政府所有、政府垄断经营的局面，在基础设施领域引入了竞争机制，从而能够提高基础设施产业的供给效率和服务质量。我国近年来在基础设施领域初步引入竞争机制的实践也充分证明，引入竞争机制是增加基础设施产业有效供给和改善服务质量的一把金钥匙。例如，无线通讯服务是“八五”期间才开始引入我国的。在起步阶段，政府控制较严，供给量少，服务质量差，且价格很高。政府放松市场准入的限制以后，大量民间资本投资兴办，供给量急剧增加，在激烈的市场竞争中，价格不断下降，服务质量迅速提高，从而极大地改善了我国城市的通讯状况，这在我国几乎所有的大中城市都是有目共睹的。

## 二、我国基础设施建设领域 引入民间资本的可能性

长期以来，我国的基础设施建设领域一直是政府投资居于绝对主导地位，理论上和实践上都很少有人对民间资本能否进入和是否应该进入基础设施领域这个问题予以关注。由于基础设施具有以下特性，使人们理所当然地认为基础设施必须由政府投资建设并垄断经营。

1. 基础设施具有消费上的公共产品性。其典型特征是消费上的非排他性或非竞争性。由此，难免产生“搭便车”现象。由于搭便车比通过自己的劳动去获得消费权更容易、方便，所以试图无偿使用的人数会越来越多，从而造成产品的不合理使用和浪费；另一方面，由于产品的提供者收不回成本，因而就会失去生产积极性，由此会导致生产的萎缩。人们认为，按照市场原则由以追求利润最大化为目标的民间资本来提供具有公共产品性质的基础设施会造成基础设施资源集中不足乃至短缺，经济学家称之为“市场失灵”；因此一般主张通过政府投资来加以克服，以促进资源的有效配置。

2. 基础设施具有经营上的自然垄断性。现代基础设施的最一般的经济特征是，通过为各类使用者服务的网络传输系统（特别是管道供水、电网、煤气、电信、排水和铁路等公共设施）提供服务。一般情况下，这种传输系统是专用的，也就是说，它只能传送一种东西。用于传输系统的投资（如地下水管线或电缆）是最不可能重新修复的，因为它们不能移作他用或转移到其他地方——如不象用于交通运输工具的投资。一旦付出投资，这部分成本就“沉淀”了。由于这些传输系统形成了网络，因此与之相配套的服务流量（交通、电力、通讯信号）对于充分发挥其效应至关重要，因而，这些基础设施产业具有巨大的规模经济性。基础设施项目建成投入使用后，在一定的产出范围内，单位产品成本会随着产出量的增加而下降。对于具有这种自然垄断性的基础设施产业，显然，由一家或极少数几

家企业垄断性经营才能使成本效率最大化。但是，如果由私人企业垄断经营，则出于追求利润的动机，垄断企业可能凭借其垄断力量，通过制订垄断高价以谋取垄断利润。于是，为保证基础设施固有的规模经济性，为了防止众多企业进入而产生的毁灭性竞争，为了避免重复投资和确保技术的统一性，同时也为了使其能提供服务的稳定性、信赖、规则和质量稳定，人们认为，应当由政府出面进行基础设施的投资、建设和运营。

3. 基础设施具有投资上的不可分性。基础设施项目规模大、配套性强，必须同时建成才能发挥作用，因而一开始就需要有最低限度的大量投资作为创始资本，具有很强的资金集聚性。例如，要建成一个水力发电站，不仅需要整修河道，建筑水坝和水库；而且需要建设电站建筑，购买电机设备、修筑公路、安装通讯设施、建造有关生活服务设施等等。这样，工程一开始就要有大规模的投资预算，而且这些投资缺一不可。先投资建设水坝，没有发电设备和必要的通讯设施，即使电站建成了也不能投入使用。要修建一条由哈尔滨至广州的通讯线路，光购买通讯器材还不行，还必须铺设电缆、修建中继站等。建设公路、铁路等基础设施亦是如此。因此，一个基础设施项目必须有一个最小规模的大宗投资才能建成，并且要有相应的附属设施才能投入使用，形成生产能力。否则，如果投资量小，或工程不配套，即使项目建成了也无法产生效用，只会造成半途而废甚至浪费。这就构成了基础设施产业的高进入壁垒。由于我国发育不全的民间资本很难筹集巨额资金进行基础设施投资，所以只能由政府成为承担基础设施建设的主力军。

此外，我国基础设施产业主要由政府投资、垄断经营的原因还有一个方面是观念上的障碍。认为基础设施关系国家经济命脉，必须由国家绝对控制并高度垄断经营，任何非政府部门、单位的参与都有可能危害这种控制。

但是，随着经济理论的发展和中国经济体制改革的推进，以及技术变革的影响，基础设施完全应由国家投资并垄断经营的观点受到了有力的挑战，民间资本完全有可能而且也应该进入基础设施领域。

1. 基础设施涵盖的内容非常广泛，并不是所有的基础设施均是公共产品。基础设施中有一部分具有消费上的非竞争性和非排他性，如园林、绿化、消防、城市道路等。对于这部分具有公共产品性质的基础设施，当然应由政府投资建设。而对于其它不具有公共产品性质的基础设施，则完全可以在政府统一规划和规范管理的前提下通过市场机制引入民间资本进行建设、经营。

2. 基础设施的自然垄断性主要是由于技术原因而造成的。而随着技术的变革，原来维持自然垄断的条件会弱化，甚至消失。例如在电力业，过去英国超高压输电系统曾需要一个集中控制下的单一的全国范围的转换控制室，这样才能获得规模经

济。但随着当地载荷平衡技术和小型石油发电厂的发展,到了80年代,输送联系的重要性就大大降低了,使得小规模的生产技术也具有优越性了,规模经济已不再明显。又如,在电信业,卫星和微波正在取代长途电缆网络,蜂窝式电话系统正作为地方交换局网的替代物出现。这些变革消除了电信行业中基于局网的垄断。对于类似的基础设施部门,完全可以有选择地吸引民间资本进入。此外,即使是同一基础设施部门,也存在着自然垄断性业务与非自然垄断性业务之分,对于非自然垄断性业务,完全可以交给民间资本竞争性地投资和运营。如电力业中,电力输送业务具有自然垄断性质,应该由政府独家经营,而电力生产和销售业务则是非自然垄断性业务,可以引入民间资本竞争性地投资和运营。

3. 改革开放以来特别是90年代以来,我国民营经济实现了高速、持续、全面的增长。民营经济的发展速度、质量大大超过了其它经济成分,一大批资产超千万元、超亿元的民营企业迅速崛起。这种奇迹般的资本增长速度意味着民间资本投资量的扩大和投资空间的拓展,已经具备了投资于基础设施产业的实力。同时,根据历史趋势估计,到2000年,我国城乡居民储蓄存款余额将达到7万多亿元,通过发展现代资本市场,在很大程度上可使民间资本投资于基础设施。

4. 民间资本进入基础设施领域,并不影响政府对这些关系国计民生的领域的控制,其调控权仍在政府手中。第一,政府仍然是基础设施投资建设的主体,即使民间资本进入该领域,也不会改变政府资本居于主导地位的局面。第二,即使民间资本在某些基础设施企业控股,也不能达到对整个行业进行控制或直接垄断的地步。如民间资本在某一电站控股,在电力生产方面可能对该地区有一定程度的垄断,但它在供、配电方面要受所在地国有电网的调度,更不用说整个电力行业还在国家的控制之下。第三,更主要的是,国家对基础设施的调控手段较多,不仅表现在资本控股方面,而且还可以通过价格、税收、信贷等宏观经济手段管理和控制这些领域。

### 三、政府怎样引导民间资本进入基础设施建设领域

从表面上看,基础设施投资巨大、投资回收期长与民间资本分散、追求低风险构成矛盾。但是,政府可以采取一些措施,通过资本集中和降低投资风险解决这些矛盾,从而引导民间资本进入基础设施建设领域。

1. 培育资本市场,为民间资本投资提供资金来源。据统计,1978-1995年,我国国民储蓄占国内生产总值的比例平均为37%,1992-1997年,这一比率基本保持在41%左右。但由于资本市场尚不发达,大量国内储蓄没有被引向期限较长和 risk 较大的基础设施建设领域。随着居民金融意识的觉醒和几次

连续降息的政策操作,发展资本市场的时机已逐渐成熟。因此,今后应采取灵活多样的方式加快发展资本市场,利用发行股票、企业债券,组建各类投资基金的形式把分散的社会资金集聚起来,投向基础设施产业。

2. 尽快制定吸引民间资本进入基础设施建设领域的政策法规。这方面可借鉴韩国经验。1994年7月,韩国国会通过了《基础设施吸引民间资本促进法》,当年9月又制定了该法的实施细则。根据该法规定,凡结构和财务状况、技术水平和经营符合条件的民间企业,经过政府主管部门的审查批准,即可从事基础设施投资项目。而且公路、铁路、港口、空港、通讯设施等10种规模较大、公共性较强的“第一种设施”竣工后其所有权属于国家,但在投资回收之前,投资者有经营管理权;对煤气、仓库、汽车站等18种规模相对较小、公共性较弱的“第二种设施”,投资者既拥有经营权,也拥有所有权。取消以往对投资总额附加的限制,放宽贷款限制,准许使用商业贷款,减免多种税收,提供信用担保基金,对建设征地给予支持。1996年韩国又出台了《扩充基础设施对策》。该对策规定,准许承建费用超过10兆韩元的大型项目的企业在工程费20%的范围内进行现金贷款,并将现行贷款期限由10年延长至20~30年。同时,将参与国家重点项目的民间企业视为“公共法人”,将其法人税率由普通法人税率的28%降为公共法人税率的25%。此外,还准备制定新的投资收益保障政策,使贷款参与项目建设的企业偿还利息后仍能得到一定的收益。韩国出台的这一系列政策法规,对于吸引民间资本进入基础设施建设领域是一个有力的促进。借鉴韩国的经验,我国应尽快制定并出台基础设施引入民间资本的法律,规定基础设施引入民间资本的方式、条件和特许权优惠等,以促进民间资本进入基础设施建设领域。

3. 积极利用BOT投融资方式吸引民间资本进入基础设施建设领域。BOT是Build(建设)、Operate(经营)和Transfer(转让)三个英文单词第一个字母的缩写。这种投融资方式的基本思路是,由政府或所属机构为项目的建设和经营提供一种特许权协议做为项目融资的基础,由本国公司或者外国公司作为项目的投资者和经营者安排融资,承担风险,开发建设项目并在有限的时间内经营项目获取商业利润,最后根据协议将该项目转让给政府。BOT方式是澳大利亚、英国、法国等国家70年代以后引导民间资本和外资投资基础设施建设的重要方式。澳大利亚著名的悉尼港海底隧道工程和英法海底隧道项目都是采用BOT方式融资建成的。

利用BOT投融资方式,政府可不以直接投资者和直接借款人的身份介入基础设施建设项目,而是以为项目提供专营特许、市场保障等优惠条件和方式来组织融资,缓解了政府的直接财政负担和债务负担;而且BOT方式有助于改进基础设施的经营和管理效率。在国家垄断经营的情况下,由于混淆了它

作为拥有者、法规制定者和经营者的作用，因此，很难改善服务。BOT 方式将投资者的收益与经营业绩相联系，投资者为追求利益的最大化，必然会采取措施，改善运营状况，维护项目的使用率和投资效益。这比起政府部门直接经营管理更能提高服务质量和效率。因此，70 年代后，许多发展中国家也纷纷采用这种方式吸引国内民间资本和外资进入基础设施建设领域。我国 80 年代也已经开始采用这种方式进行基础设施建设，但迄今为止应用 BOT 方式的范围还不够广，政府引导的力量还不够大，尤其是 BOT 项目运行的法律环境还不够完善，在这方面，政府还有许多工作要做。

4. 授予土地开发权，实现外部经济内在化。基础设施具有很强的外部经济。例如，基础设施中的交通特别是铁路、公路建设可使沿线土地价格大幅度上升，然而其投资主体往往无法分享这种利益。通过把铁路、公路沿线的土地开发权授予铁路、公路项目的投资者，投资者就可从土地升值中获益，所筹集到的资金往往超过投资者的建设费用，这样就使基础设施的外部经济内在化了。在 19 世纪中期以后美国的铁路建设中，美国政府就采取了这样的激励措施。例如 1862 年通过的“宅地法”规定，铁路公司铺设的铁路两侧各 12 英里的土地划归铁路公司。实践证明，此举大大促进了美国铁路建设，至 1920 年美国形成了 41 万公里的庞大铁路网。我国可以考虑推出类似的法规和政策。

#### 四、政府应对民间资本进入基础设施领域加强监督和管制

基础设施代表着巨大的社会公众利益，且具有公共产品性、自然垄断性等特点，其建设和经营的社会目标与民间资本追求利润最大化的经济目标间不可避免地存在着矛盾。因此，政府应注意对民间资本进入基础设施领域加强监督和管制。

1. 政府应以法规的形式公布鼓励、限制、禁止民间资本投资基础设施产业的领域。基础设施中哪些部门或业务鼓励民间资本投资，哪些部门予以限制禁止，应主要根据其经营上的自然垄断性、消费上的公共产品性的强弱来确定，这样可以在明确民间资本扩张空间和进入深度的基础上，防止其利用基础设施产业的特性形成垄断性的市场结构，同时也消除了潜在竞争者对那些已居于自然垄断性极强领域中国有企业的威胁。

2. 政府对民间资本投资建设的基础设施项目要进行全过程、全方位的项目管理。一是在项目建设前期阶段中，政府要参与可行性研究论证，要签订完备的合同，通过项目本身价值和可行性研究报告的审批为国家争取较大利益。二是要采用公开招标的形式，利用民营企业之间的竞争，从中择优，尽量避免只找一两家公司谈判即确定项目。三是鉴于基础设施产业都

具有强弱不等的自然垄断性，政府应持有数量不等的股份，以保持必要的影响力。四是要对民间资本控股、参股的基础设施企业建立公开财务制度，严格实行工商行政监督、税务检查和公共审计，防止欺诈行为，同时制定反暴利法，防止其利用基础设施产业的垄断优势转嫁成本和谋取垄断利润。

3. 政府要对基础设施产业进行必要而合理的价格管制。民间资本是以追求利润最大化为目标的，存在着制定垄断高价以获取垄断利润的内在冲动，而基础设施产品或服务的消费者往往是无法“逛商店”以进行选择比较的，从而也就无法抵御基础设施垄断性提供者的任何欺诈，这就需要政府出面进行必要的价格管制，以保护消费者利益，提高社会配置效率。只是要注意，这种价格管制一定要合理，要能使基础设施的所有者和经营者能获得适度的利润，否则，民间资本是不愿意进入基础设施建设领域的。在这方面，可以借鉴英国 80 年代在基础设施产业领域实行的最高限价管制模型。

英国的最高限价模型为： $P = RPI - X$ 。式中，P 指基础设施企业产品价格变动率，RPI 为零售价格指数（即通货膨胀率），X 是政府对企业所规定的生产效率增长率，政府对 X 值作周期性的调整，调整周期一般为 4-5 年，调整的依据是企业近 4-5 年来降低成本、提高劳动生产率后累积利润的潜在能力。由于零售价格指数对企业来说是一个外生变量，企业要取得较多的利润，就只有通过努力使生产效率的实际增长率高于政府规定的 X 值。这就促使企业自觉优化生产要素组合，进行技术革新和加强企业内部管理，提高生产效率。同时，由于英国的价格管制模型不直接控制企业利润，企业在政府规定的最高限价下有利润最大化的自由，只要企业善于经营，不断提高生产效率，就能取得较多的利润，从而使企业能不断得到自我发展。此外，由于英国政府对电信、电力、煤气供应等基础设施产业所规定的 X 值都大于零售价格指数，而且有不断调高的趋势，这意味着  $RPI - X$  是一个负数，企业每年必须使价格下降  $|RPI - X|$ ，这使消费者能从企业效率提高后享受较低的价格，有利于提高社会配置效率。

#### 注释：

G·英格拉姆：《有利于发展的基础设施》，载《经济资料译丛》，1996（1）。

H·钱纳里等：《工业化和经济增长的比较研究》，中文版，333 页，上海，上海三联书店，1989。

张志强：《我国基础设施建设现状与发展重点》，载《中国投资与建设》，1998（5）。

李康：《对现阶段我国产业基金投向的思考》，载《金融时报》，1998-09-12，第 6 版。

国家统计局编：《1998 年中国统计年鉴》，北京，中国统计出版社，1998。

（作者单位：武汉大学经济学院 武汉 430072）  
（责任编辑：曾国安）