

私营企业适度参与基础设施 供给与政府监管

王林昌 索艳丽

随着我国市场经济的发展和完善,私营企业是否可以进入基础设施行业是一个极为敏感的政治话题,也是一个极富探索性的经济话题。立足于中国目前的现实经济条件,允许私营企业进入基础设施行业,是生产力发展的客观要求。实际上,私营企业自己也开始进入基础设施供给的实践过程。政府作为基础设施的主要供给者,如何对私营企业进行有效的管理,从而确保其经济性和服务性的统一,是一个亟待解决的问题,本文将对以上问题进行初步探讨。

一、政府的理性经济抉择: 私营企业适度参与基础设施供给

1. 私营企业适度参与基础设施供给, 能为经济发展提供更好的物质存量条件

基础设施是国民经济发展的基础,从国际经验看基础设施供给与其它产业有高度的相关性,即基础设施存量增长1%,国民生产总值(GNP)增长1%。对中国而言,基础设施存量不足,将是一定时期内制约经济发展的“瓶颈”因素之一。近几年来,中国政府大力投入基础设施建设,积极引进外资,改变单一以国家为投资主体的投资体制,收到相当显著的效果,在一定程度上使“瓶颈”因素得到缓解。李鹏总理在九届人大一次会议政府工作报告中肯定了我国在基础设施建设中取得的一些成绩,同时指出,中国经济年8~9%的高速增长率,基础设施建设亦需要保证高速稳定的增长,中国的基础设施建设依然面临很大的压力。我国财政长期以来赤字运作,基础设施建设必须考虑社会民间资本,政府对外国私有资本进入基础设施

行业建设有较为明确的引导和规定,对国内私有资本的进入则重视不够。

2. 部分私营企业有能力进入基础设施行业

我国私营企业经过近20年的发展,注册资本到本世纪1996年底已达到10 201. 04亿元,户数已达到136. 82万户。私营经济在总量保持高速增长的同时,资本积累的速度也相当迅速,涌现出一大批资产超千万、超亿元的私营企业,涉及的行业已由最初的技术、资金含量低的加工企业扩展到几乎国民经济的各个行业。私营企业只要能获得合理的投资回报率,介入基础设施的供给是完全可能的。私营企业走入基础设施建设行业,是对国家、地方财政的有益的、必要的补充和支持,能为我国经济发展提供更好的存量条件。

3. 基础设施的准公共物品性和自然垄断性并不排斥私营

(1) 准公共物品价值补偿的特征不排斥私人经营。

“公共物品”一词最早出现在西方经济学的论著中,按照萨缪尔森的定义,公共产品是指这样的产品:每个人消费这种产品不会导致他人对该产品消费的减少。公共物品具有非排他性、非竞争性、外部正效应性等特点。国防、外交、环保、司法是典型的纯公共物品,对他人造成收益,却完全无法从他人处获得报酬,从而使单个成本和社会成本、单个收益与社会收益发生偏离,只有政府通过财政来解决。而准公共物品所提供的一些利益有公共物品的特征,如交通、电讯等基础设施,它们所提供利益的一部分是可以通过市场交换获得价值补偿的,这种价值补偿正对应着私有资本盈利的要求,决定了基础设施的准公共物品性并不排斥私营。

(2) 基础设施具有自然垄断性并不是完全绝对的。

基础设施具有自然垄断性。自然垄断性是指由于存在资源稀缺和规模经济效益,使该行业的企业占用的资源在生产过程中必须保持整体形态而不允许分割,产生一种自然的排他性,从而使该行业形成一家公司(垄断)或极少数公司(寡头垄断)的概率很高;如果分散经营,将会增加成本,降低效率。一般来讲,基础设施行业都存在不同程度的自然垄断性,均表现为市场上单一生产者能以最低的成本满足市场需求的共同趋势,多余竞争者进入,往往只能增大经营成本,因此,不宜分散私营,否则会带来社会效益的损失。

但实践证明并非绝对如此,世界上最著名的一项基础设施私营化的案例是日本政府于1987年开始推行的国有铁路私营化的方案。由于日本国铁连年亏损,日本政府于1987年被迫推出了对国铁实行全面私营化的改革方案——《日本国有铁路改革法》。按照该法,国有铁路被分割为六个独立的铁路股份公司。国铁的私营化改革收到了明显的效果,改革后,引入了竞争机制,各企业效率提高,财务状况明显改善。国铁属于典型的自然垄断行业,为何分散后经营成本反而降低?以科斯和诺斯为代表的新制度经济学理论可以给予较为明确的解释,从而也进一步阐明了基础设施的自然垄断性并不排斥私营。

科斯认为,企业运营的总成本由两部分组成,一是生产成本,一是交易成本。交易成本又可分为企业内交易成本和企业外交易成本。自然垄断行业的规模节约主要体现在生产成本的节约和外部交易成本的节约,但随着企业规模的扩大和管理的复杂化,以及政府对企业强制交易,内部交易成本在大幅增加,这种增加又在抵销着规模扩大的收益。将自然垄断行业分散私营化后,清晰的产权制度,有效的决策机制,强有力的监督和竞争压力使管理效率大大提高,从而大大降低了内部交易成本,交易成本的降低不仅弥补了外部交易增多带来的成本增加,而且弥补了生产规模效率的损失,并且还有剩余。

部分发达国家基础设施私营化的经验和新制度经济学派的理论证明,我国基础设施这一自然垄断性极强的行业实行适度私营不会带来效率损失。

4. 私营企业适度参与基础设施供给并不影响政府对这些关系国计民生的领域的控制力

私有资本进入基础设施领域,并不影响政府对该领域的控制力。基础设施具有准公共物品性,其所提供的产品和服务几乎是整个国民经济活动的共同需要,具有联合消费、共同受益的特征。基础设施的这种特性表明,只有代表人民的政府才有资格和能力成为这一领域投资建设的主体,并最大限度的满足群体利益的需要。由于政府财政能力的有限性,将私有资本适度引入基础设施领域,国家对这些私有资本的调控手段依然很多,如可以采用资本控股,还可以通过价格、税收、信贷等经

济调控手段与相应的法律手段管理和控制这些领域中的企业。从西方发达资本主义国家的经验来看,如自由市场经济高度发达的美国,绝大多数基础设施显然由私人供给和经营,但却由政府进行统一协调和管理,从而确保了社会效益的实现。

二、政府应合理界定私有资本介入的“适度性”

1. 根据国家的整体规划来确定“适度性”

基础设施的统一规划,对于中国这样一个地域辽阔的大国尤为重要。首先,政府要有科学的总体规划,地区规划与总体规划衔接和配套,发挥聚合效益。各种交通运输方式之间和各种通讯手段之间,以及基础设施各部门之间应互相协调,纳入统一规划之中,避免重复建设,以规划为依据,从空间和数量上把握私有资本介入基础设施的“适度性”。其次,政府经济规划应重视对现有设施的充分有效利用,根据有关测算,投资于现有设施的技术改造和实行科学管理,要比新建节约40%以上的投资。原有设施的充分利用,首要的是重视维护、保养和改造,不能盲目在数量上要求私营企业扩充新设施,废弃旧设施,从而造成国家资源的浪费。

2. 根据市场需求的变化来确定“适度性”

基础设施的结构和布局不能脱离市场需求和当地的经济环境,而应以市场需求为依据,不能搞盲目建设。经济环境条件较好的地方,对基础设施需求的质量和数量均较高,政府应采取各种措施,积极拓展私营企业介入的空间,更好地为生产和流通服务。经济相对落后的地区,可根据当地经济环境和需求,适当鼓励私营企业进入基础设施建设行业,从而兼顾其它行业,达到提高整个地区经济实力的目的。同时还应考虑到未来市场需求的变化,基础设施建设要有高起点,对私营企业进入基础设施建设领域应有“质”的要求,即发展要有高起点,尽量采用高科技成果、新技术和先进的管理经验。

3. 根据基础设施行业公共性的强弱来确定“适度性”

(1) 公共性强,经营性弱的物品和服务。这些行业以社会效益为主,经济效益体现在投资项目之外,很难从经营中获得直接补偿,项目自身利益只能收回部分投资。如农、林、牧、渔、气象基础设施,一般道路及落后地区道路建设,海岛交通设施,一部分城市基础设施等。如果从广义的基础设施涵义出发,还包括一部分基础教育、基础科学研究、卫生、环保等事业。

(2) 公共性一般,垄断性一般,具备经营条件的物品和服务。这些行业在要素流动、价格合理、经营规范条件下,可以收回投资,并获得社会平均利润。同时这些行业所有的资源在生产过程中可以对其整体形态进行一定程度上的分割,排他性相对较低,多个生产者比单个生产者似乎更能满足需求。例

如部分公路、水路、航空运输、高速公路、部分码头、机场和通讯事业,成人教育、高等教育、科研开发和应用研究,大部分医疗事业,有盈利能力的体育事业等。

(3) 自然垄断性极强的经营性行业。这些行业自然垄断性强,所占用的资源在生产过程中不易对其整体形态进行分割,而且关系国计民生,由政府进行投资为宜。这些行业包括大型的电网电站、铁路干线以及主要的机场、码头等。

上述三种类型中,第一种类型是私营企业不愿进入的领域。第三种类型,由于规模经济性强的因素,是目前私营企业不宜也没有能力进入的领域。第二种类型是私营企业目前可以大有作为的领域。只要有合适的项目和合适的回报,只要政府的政策允许,私营企业进入这些领域参与建设是完全可行的。

4. 制定并颁布《私营企业投资基础产业指导目录》,将“适度性”规范化

市场经济是法治经济,政府对私营企业介入基础设施领域的控制应通过法律和经济的手段进行。在《指导目录》中,应以法规的形式确定允许、鼓励、限制、禁止私营企业投资基础设施的领域,从而加强对私营企业投资方向的引导,使其投资行为符合国家产业政策。同时,《指导目录》也应规定相应的项目建设规模和技术标准,从而确保私营企业在这一领域中高水平、高档次的建设。

三、政府管理的目标:公共利益的极大化和私营企业一定的利润相结合

私营企业介入基础设施的供给在我国是一个新事物,基础设施的公共利益性与私营企业追求私人利益的要求难免会发生矛盾。为此,必须加强管理,管理的目标应该是公共利益的极大化和私营企业一定的利润相结合,这样才能使私营企业参与基础设施供给成为可能。

1. 为私营企业参与基础设施供应创造一定的外部条件

(1) 资金筹集的市场化

基础设施行业属于典型的资本密集型行业,其建设项目大都具有经营成本随其规模扩大而递减的规律,规模经济性相当显著。私营企业面对巨额的资金需求,必须使筹资走市场化之路,这就需要政府创造政策条件。例如政府可以放宽对私营企业的信贷条件,提高信贷比例;私营企业基于特殊的基础设施建设项目,可以面向市场进行股份融资、债券融资等多种形式;亦可与政府联姻,按各自投资比例共享收益。私营企业进入基础设施行业,必须首先克服资金障碍,政府应基于特定项目,为私营企业资金筹集的市场化提供条件。

(2) 产品价格的市场化

基础设施无偿使用使其经济效益低,不能保证自身的良性发展,从而最终必将破坏公共效益的实现。因此,随着市场经济的日益发展,必须树立有偿使用基础设施的新观念,从而建立起基础设施自我积累,自我完善的良性循环机制。为此,必须提高基础设施产品的价格,提高其资本收益率,使其反映真实的成本和价值。随着市场经济的进一步发展,应进一步促进其价格市场化,由市场机制调节供求关系,真正发挥价格信号的资源配置功能。

(3) 建立相应的风险补偿机制

基础设施投资大,建设周期长,同时还要承受较大的投资风险。如果政府为了特殊的公共利益目标而牺牲私人利益,私营企业将面临成本不能回收的风险。风险和收益并存,如果投资者未得到相应丰厚回报的话,基础设施对私营企业而言就缺乏诱惑力。因此,政府应建立相应的风险补偿机制,如减轻税收负担,允许投资者在项目附近指定区域内综合开发及经营房地产、旅游、宾馆等业务,或者拥有一定时期的经营权,作为综合补偿。

2. 追求公共利益的极大化

(1) 引入竞争机制。竞争能促进效率的提高。如果在争取某一基础设施建设项目上有多家私营企业竞争,那么每个企业都存在一种外部激励机制,即它必须向政府部门证明自己可以比其他企业更有效地提供服务。要想与政府签约,就必须以最低的价格提供最好的服务,从而最终提高社会公共效益,促进整体经济的发展。因此,政府在进行项目审批时,必须引入竞争机制,增加竞争透明度,采用公开招标的形式,利用私营企业之间的竞争,从中择优,尽量避免同一两家公司谈判即确定项目,迫使私营企业提高经营管理效益,减少内部交易成本。

(2) 加强对垄断和不正当竞争的管理。基础设施行业天然的自然垄断性极易使企业获取垄断优势,从而使其抬高价格,进行不正当竞争,获取超额利润,而给社会带来损失。由于基础设施消费的准公共物品性,政府必须对私营企业在基础设施经营过程中的垄断优势加以限制,保证公共利益的最大化。一是要加强价格管理,根据合理的利率回报率确定相应的价格区间,这一点并不排斥基础设施产品价格的市场化。二是要通过政府投资公司对基础设施项目拥有一定数量的股份,来确保对其有必要的的影响力。三是要加强政府职能部门的监督,严格实行工商行政监督、税务检查和公共审计,坚决打击可能出现的欺诈等不正当竞争行为,从而确保公共利益的实现。

(作者单位:武汉大学工商管理学系 武汉 430072)

(责任编辑:杨宗传)