

我国基础设施产业国有经济与非国有经济整合模式研究¹

尹竹

(吉林大学商学院, 吉林 长春 130012)

摘要: 本文基于沉淀成本及其补偿理论, 从我国基础设施产业市场化改革的初始禀赋条件出发, 分析我国基础设施产业市场化改革过程中沉淀成本的生成与补偿, 指出必须三管齐下, 即产业重组、引入非国有经济、建立和完善独立管制机构相结合, 来推进我国基础设施产业市场化改革, 并据此建立我国基础设施产业国有经济与非国有经济整合模式框架, 并进一步提出突进式、渐进式双线推进的具体模式。

关键词: 基础设施; 沉淀成本; 整合模式

中图分类号: F224.0

文献标识码: A

打破国有经济独家垄断, 开放国内市场, 引入竞争机制, 积极吸引外资是中国经济体制改革取得成功的重要经验。这些做法从竞争性产业开始逐步延伸到基础设施产业, 从而掀起了一场声势浩大的“反垄断”运动。这就引发人们思考这样一些问题: 这些传统上被认为是具有自然垄断性(意味着“一家做好”)和准公共性(意味着“政府做或管”好), 存在“市场失败”的基础设施产业, 反垄断是否会导致这些产业规模经济、范围经济效益的丧失, 削弱我国基础设施产业国有企业的国际竞争力? 是否会削弱国有经济控制国民经济命脉和国家安全的能力? 为什么在有的基础设施产业(或其某些部门)已退出国有产权, 而有的则没有? 本文正是带着这些疑问, 展开我国基础设施产业国有经济与非国有经济整合模式研究的。

1 基础设施产业制度变迁与沉淀成本

在产业组织经济学史上, 主要有三种思想流派长期主导着进入壁垒的分析。第一种是以贝恩为代表的、发源于哈佛大学的结构——行为——绩效学派, 也称结构主义学派。结构主义学派认为高集中度的市场结构会产生垄断性的市场行为, 妨碍市场有效运行的最严重的障碍是某些公司所采取的垄断行为进而导致不良的市场绩效, 特别是资源配置的非效率, 主张政府应该制定一种相对高水平的竞争政策, 目的是限制垄断行为。第二种思想流派是以斯蒂格勒和德姆塞茨为代表的、发源于芝加哥大学的效率学派。效率学派认为, 垄断结构与垄断行为没有必然联系和因果关系。对企业市场行为的判定, 关键不在于看其是否损害竞争者或排斥竞争对手, 而在于看它是否促进了社会经济效率的提高。主张自由放任的政策, 认为应该是保护竞争, 而不是单纯地保护竞争者。第三种思想流派是以鲍莫尔、潘查和威利格等人在芝加哥学派的基础上形成的“可竞争市场理论学派”。“可竞争市场理论”家们认为自然垄断产业也是“可竞争的”, 问题不在于最佳规模的大小, 而在于进退是否方便, 即沉淀成本的大小。即使是自然垄断, 在假定没有沉淀成本, 即企业可以自由地进入和退出的前提下, 潜在企业可以实行“打了就跑”战略, 也可以实现与完全竞争市场相似的均衡, 即潜在的竞争也会保证竞争的效率。后来, 史普博又进一步论证了在存在沉淀成本的情况下传统的管制方式就是在所必须的了², “因为沉淀成本妨碍了经济代理人改变市场条件的选择能力, 市场对沉淀成本及附随风险的反映就是长期契约。”³

这样，我们在分析基础设施产业进入和退出障碍时就有必要将关注的焦点转移到沉淀成本的研究上来。然而“尽管许多经济学家证明了经济进步伴随着长期固定资本的积累，但现代经济理论一般回避与长期固定资本积累这一令人头痛的主题打交道”⁴。在此，笔者也不想不切实际地提出一整套能解决这一问题的政策方案，只想揭示出基础设施产业国有经济退出背后的经济学原因及国有经济与非国有经济整合的不同模式及相应的制度安排。

1.1 沉淀成本与准租金

当成本已经发生而且无法收回时，这种成本就成了沉淀成本（**sunk costs**）⁵（又译下陷成本、沉没成本、淹没成本等）。具体而言，沉淀成本是指投资成本中没有机会成本的那部分成本，即由过去导致的，并且不能以从前的投资中得以回收打捞价值的成本，换言之，沉淀支出部分是指事前的机会成本与其打捞价值或者事后机会成本差，即从初始生产性活动中退出的不可补偿的部分。

一旦成本沉没了，它就不再是机会成本了。企业投资后，如果没有沉淀成本，则企业的经济利润等于企业的总收益减去可补偿成本（也称经济租金）；如果有沉淀成本，则总收益减去可补偿成本的剩余部分被称为准租金，或者说准租金是沉淀成本的报酬。抽象的经济学的一般常识告诉我们，如果从生产中得到的收益小于它的总成本，企业就退出，当引入机会成本概念后，此决策就会改变。如果企业的事前投资和事后再投资的机会成本相同，意味着没有沉淀成本，仅有经济租金，没有准租金，此时，企业的经济利润为零，企业可选择维持或退出战略；如果事后投资大于事前投资的机会成本，那么企业很容易退出，没有任何障碍；然而由于生产技术以及制度方面的规定，事后投资小于事前投资的机会成本是一种常态，即有沉淀成本，此时，在位企业所有者会追求准租金，只要准租金存在，即使经济利润为零，在位企业所有者仍不会退出而追求准租金。这样，我们就不难理解早在百年以前美国经济学家威尔斯的发现：“从前普遍认为，当价格不再等于生产成本与适当的资本利润率之和时，生产将会受到限制或被迫中止；同时，不太受欢迎的厂商会被挤出市场。由此导致竞争压力的缓解，又会使市场价格恢复到正常水平。然而，这一教条不再适用于现代生产方式。现代的大型工业企业，无论是合股公司还是独资公司，都是投以巨资兴建的。它们的经济实力都非常强大，不可能轻易地被击倒，因而在小厂商不能生存的环境下它们还能继续进行生产。有许多人们熟悉的例子，如很多合股公司长年没有利润，也不会分红，却仍然在继续经营。只要工厂还在，生产资本完好无损，股东们就满意了。即使出现了比这更糟的情况，他们也宁愿顺从于财产评估或发行他们自己认购的优先股，而不愿意选择有可能使他们失去全部资产的公司清算。”⁶这是基于“沉没成本无关性”⁷而做出的理性选择。

不同国家，由于基础设施产业与其他产业以及基础设施产业内部各行业之间，生产的技术经济特征与政府管制制度不尽相同，因而沉淀成本就不同，因而就可以撇开政治、意识形态等非经济因素原因，解释为什么有些行业或企业放弃国有产权，而有些行业或企业则没有这么做，为什么有的基础设施领域的行业或企业的改革比较成功，而有的改革则陷入失败的境地，这些问题都能够从沉淀成本和准租金的角度得到解释。

1.2 基础设施产业沉淀成本的生成

企业沉淀成本从企业退出时发生的角度来看，大致可以分为以下两种：一种是与生产技术特征相关的生产要素沉淀成本，一种是与政府管制或制度安排相关的制度性沉淀成本。⁸前者关注的是生产技术专用性问题，后者关注的是契约规定下产生的沉淀成本。“可竞争市场理论”已经为进一步探讨基础设施产业在位国有经济的退出确立了分析框架：在没有沉淀成本时，在位国有企业所有者可以瞬时退出，不会遇到生产要素专有性问题，也会使制度沉淀成本可以得到补偿。那么，是否存在沉淀成本，就应是研究基础设施产业国有经济能否退出的出发点。

首先，分析生产要素沉淀成本的生成。在排除通货膨胀和物质磨损的情况下，生产要素沉淀成本主要来自于生产要素的专用性。即资本一旦投入了并承诺了专用用途后便不能转为它用。威廉姆森将资产的专用性具体划分为：第一，设厂位置专用性。一旦厂址设定，就不可转作它用，否则厂址的生产价值就会降低，如电厂。第二，物质资本专用性。指设备和机器的设计仅适用于特定用途，在其它用途中会降低价值。第三，人力资本专用性。指在人力资本方面的具有特定目的的投资，当用非所学时，就会降低人力资本价值。第四，特定用途的资产。指供给者仅仅是为了向特定客户销售一定数量的产品而进行的投资，如果供给者与客户之间的关系过早结束，就会使供给者处于生产能力过剩状态。⁹此外，生产要素投资即使不具有产业或企业专用性，也有可能因交易成本而发生沉淀成本，同时，折旧率也会影响生产要素的沉淀成本数量。

其次，分析制度性沉淀成本的生成。基础设施产业主要有 3 个特点。首先，具有重要的规模经济和范围经济性。其次，大部分基础设施的资产是不可转化为其它用途的（尽管沉淀投资的程度随应用技术不同而有变化）。最后，基础设施的服务特点是范围广，包含了广大的国内用户，几乎涵盖了一国的全部公民。按照新制度经济学的观点，这些特点造成了契约问题。¹⁰当市场参与者处于必须在一定时空内协调复杂活动的环境时，他们就会采取形式各异、或明或暗的契约，使个人决策的环境趋于明确化，从而减少大量的不确定性，企图在一个不确定的环境里获取长期的共同利益，但同时又想保持较低的总成本（包括交易成本）。然而，协调不同参与者的行动要求把相当多的时间和资源投入到达成一致、进行监督和衡量的过程，契约问题削弱了普通市场机制产生的一流绩效的能力。¹¹在基础设施产业，契约涉及从最初设计安排和工程融资到设施运行、使用、维护所涉及的各种各样安排，尤其是存在着严重的信息不对称问题，契约安排的交易成本是很高的，这些交易成本可具体分为以下 3 类：第一，协调成本。是投资在协调、监督和实施协议所花费的时间、资本和人员的成本总和。由于全部签约活动包括在不确定环境中达成原始协议之前、实现协议的过程中和此后进行的后续协调活动，从而，与签约活动相关的成本可以分为事先交易成本和事后交易成本。事先交易成本是由下列活动的机会成本构成的：为获取规划长期项目所需的相关信息而进行的活动；在偏好、资源和信息方面可能相差很大的参与者之间进行协商并最终达成一致的活动；提供额外支付，以赢得反对者的支持；以及所有相关当事方之间的相互交流。如果参与人可以展望未来的所有可能性，就如何处理这些可能性事先达成协议，签订可执行的合同，那么，在达成协议之前，就已经花费了所有相关的交易费用。由于这些条件很难满足，因此，在涉及到多个行为者的长期关系中，几乎总要有事后交易成本。这些事后交易成本是由下列活动的机会成本构成的：监控参与者的绩效活动；制裁和治理成本；当原协议不能为实践中产生的问题提供正确的解决办法时，要重新协商。只要签约人想发展长期关系，即使在他们有相同目标并节制所有投机行为时，这些成本也会或多或少地存在。第二，投机战略成本。是指由于个人使用不对称分配的信息、权力及其他资源，在别人付出代价的情况下获得利益，从而造成交易成本的增加。在风险环境中，参与人潜在的投机行为，为签订合同设置了一些事先和事后障碍，个人通过有意或无意地误导他人，努力增加自己的收入从而滋生投机战略成本。与基础设施的供给活动相关的最常见投机战略成本是搭便车、寻租和腐败，与生产活动有关的最常见投机战略成本是规避责任、腐败、逆向选择和道德危害。第三，信息搜寻成本。信息搜寻成本源于参与者在获取和整合信息过程中遇到的困难。具体是指搜集和组织信息的成本和由于时间、地点变量和一般科学原则的知识的缺乏或无效混合而成的错误成本。其中，信息搜寻成本和投机战略成本、协调成本密切相关，一个当事方对其它当事方的时空信息了解越多，他可能花费的投机战略成本就越低。而且，对参与者来说，隐性危害的特点就越明显，就越容易确定合同的条款，包括必要的控制和执行条款。因此，有助于提供信息和分配信息的制度安排在降低各类交易成本方面发挥着至关重要的作用。¹²

由于基础设施产业的政府管制或制度安排，必然存在着市场参与者之间的显性或隐含契约，这种契约“对企业投资长期专业化资本设备，从而提供特殊服务的权力以及消费者基于供

应商绩效做出投资后取得被服务的权力提供保护”¹³，这些契约具体形式主要包括价格、进入、产品特征（如产品质量、数量、耐久性及安全方面）、企业投入或技术、作业场的健康和安全管理、合同条款规则等。一旦中止现有的契约便会给市场参与者带来制度性沉淀成本。¹⁴

2 沉淀成本的补偿与基础设施产业市场化改革的路径选择

2.1 基础设施产业制度变迁与沉淀成本的补偿

虽然随着技术进步与经济的发展，基础设施产业的自然垄断性质已经弱化，但是还应看到，大多数基础设施产业的网络设施部分仍然是自然垄断的，基于基础设施产业的网络供应系统的不可分性及资产的专用性等原因，会形成大量生产要素沉淀成本，即使放松管制，竞争也不可能自动实现，而所有权退出不仅意味着国有资产的流失，意味着将失去准租金，还意味着政府必须给予补贴。此时，市场化改革遇到的最大障碍来自受管制部门，因为受管制部门在受管制的过程中已经形成了既得利益，一旦解除契约，将会发生制度性沉淀成本。如果改革前服务是由国营企业提供的话，只是取决于政府部门的态度，如果改革前的服务是根据特定的社会契约由私营提供的话，则需政府对其沉淀成本加以补偿。例如，香港政府以 67 亿港元的巨资，提前 7 年从香港电讯公司购回香港地区国际长途直拨专营权，为香港尽快全面开放电信市场做准备。政府用纳税人的钱购回了专营权，从而为广大市民带来更大的福利。据保守估计，由于竞争带来的国际长途收费的下降，市民的直接收益将不少于 171 亿港元，此外，还为香港的产业发展带来了新的机遇。¹⁵又例如，英国于 1993 年通过《铁路法》，为了推行私有化而将英国铁路公司重组为约 100 家公司，将几乎所有的铁路基础设施（铁轨、车站、信号灯、桥梁及隧道等）的永久所有权分配给铁轨公司，铁轨公司可将这些设施长期出租，实行网络经营，有政府发放的营业执照，但由“管理者”（由铁路管理办公室任命）监督执行。该公司于 1996 年出售，最初确定铁轨公司的资产总值为 50 亿英镑，为了让铁轨公司在股市上更具有吸引力，政府必须要注销一笔 10 亿英镑的债务，最终，铁轨公司的股价为每股 400 便士（小投资者是 380 便士），政府从中得到 19.5 亿英镑的收入，一年里铁轨公司的股票从每股 400 便士涨到 750 便士（在 1999 年 10 月 5 日发生 Paddington 碰撞事件之前达到 1600 便士），如此巨大利润的取得可能是因为私有化并未取得真正成功。私有化之后，管理者、铁轨公司和列车经营公司之间存在太多异议，并且在“几乎固定”（在私有化阶段，有必要对铁轨使用费进行限制，因为私有投资者需要相关事实对铁轨公司将来的收入和预期利润进行估计）的使用费体系下，铁轨公司也极少对基础设施进行投资，因此在 Paddington 碰撞（1999 年 10 月 5 日，死亡 31 人）和 Hartfield 事故（2000 年 10 月 12 日，死亡 4 人）后，开始受到公众批评，引发对铁路基础设施状况的质疑。2001 年政府一改当初进行私有化改革的初衷，同意给铁轨公司发放 8.28 亿英镑的额外补贴，相当于年收入的 30%，到 2005—2006 年度，补贴额将进一步增加到 10 亿英镑，其结果是，受管制的垄断者被用来负担和执行范围很广的税收和补贴政策。这些新的情况表明，在对私有垄断的、接受政府补贴的铁轨公司进行管理的实践中存在许多本质上的难题和局限性。¹⁶此外，在分拆式改革模式下，必然存在有些企业经营条件好些，有些企业经营条件差些的情况，尤其是在位垄断国有企业严重亏损的情况下，还必须合理分配债务，资不抵债的那一部分，则必须由政府来承担。例如，日本的国铁改革就是按照业务性质分拆成 1 家货运铁道公司和北海道旅客铁道公司、东日本旅客铁道公司、东海旅客铁道公司、西日本旅客铁道公司、四国旅客铁道公司、九州旅客铁道公司 6 家旅客铁路公司。由于这 6 家旅客铁道公司是以区域路段为单位设立的，因此，经营条件差别较大。所以，对债务问题进行了有区别的做法（详见表 1），不能还清的那一部分债务，则是通过出售原国铁的用地和出售各新公司的股票来偿还的。

表 1 日本国铁分拆民营化后的资产、债务及补贴情况

公司名称	资本金	继承资产	继承债务	补贴金	营业收入	当期损益
北海道	90	2932	—	6822	861	9
东日本	2000	38705	32987	—	14722	148
东海	1120	5485	3192	—	8253	83
西日本	1000	13122	10159	—	7725	78
四国	35	1144	—	2082	308	3
九州	160	3491	—	3877	1184	12
货物	190	1632	994	—	1715	17

资料来源：远山嘉博，《现代公企业总论》（日文版），东洋经济新报社，1987年版，第31页。

总之，“如果技术变化和 demand 变动降低了沉淀成本的重要性，价格和进入管制的取消一般来说是合理的，起码从长远观点看是如此。”¹⁷但问题是现有企业已经获得了一个巨大的但非再生的资本存量，如果管制者允许价格竞争并进入受管制的基础设施产业，通常要有一个困难的过渡时期，这一方面是因为现有企业需要弥补他们的资本成本，因而寻求继续管制，尤其是对新进入的管制；另一方面，新进入者也可能要求继续管制，因为从整体上看基础设施产业仍然具有以传输线路和管道为基础的网络性技术特性，例如，竞争的长途电话公司寻求对地方交换公司网络的进入，用户和电力公司需通过输变电设备和服务相连接，竞争的铁路运输企业希望获得“轨道权”，这类网络传输设备的专用性投资，不但不可再生，而且重复建设的成本也很大，如果不存在其他可竞争的网络传输设备，设备的拥有者就可能掠夺垄断租金，传输系统的用户们就将抱怨传输网络是一种“必须设备”或“瓶颈”，因而寻求对其费率的管制，如果费率管制一旦实施，所确定的收费就必须保证传输网络的拥有者得到补偿，以使其得以维持并鼓励其进行未来投资。

2.2 基础设施产业市场化改革的路径选择

针对国有电信、电力、铁路等基础设施产业服务供应商较差的经营绩效，各国已经实施或者正在实施重大的改革，这些改革通常集中在3个相关的问题上：民营化，重组以促进竞争和管理体制改革。虽然民营化、竞争和放松管制已经成为提高基础设施产业绩效的标准“处方”，¹⁸但是这些术语可能会引起误解。实际上，大多数基础设施产业的重要部分仍是自然垄断的，因此不能依靠市场竞争来创造令人满意的绩效。在具有规模经济等技术经济特征并承担特殊使命的基础设施产业，那些主张政府所有权瞬间退出（即私有化）的，都是忽略了退出会形成大量生产要素沉淀成本的现实。相对自由竞争而言，保持垄断结构成为这些基础设施产业更富效率、资源配置更为优化的制度安排和产业组织形式，在这些领域退出所有权，只不过是 由国家垄断经营变为私人垄断经营，只是国家垄断为私人垄断所取代，并不能达到促进竞争的目的。相反，私人垄断在诸多方面比国家垄断更令人难以忍受，其经营效率的提高某种程度上是以整个社会经济福利的降低为代价的。虽然在自然垄断部分，理论上可以通过实行竞争性投标开拓市场——使用中期或长期的许可证或许可证合同——这些排他的权力来提供具有自然垄断特征的服务，但这是有很多制约条件的，如：相关资产并非某区域所独有；服务的质量特性容易明确确定；特许证协议是短期的；可以在没有较大沉淀成本的情况下很容易地重新进行投标。依据这些制约条件来判断，在基础设施产业使用纯粹的许可证并不合适，必须要有相应的制度

安排来补偿或减少沉淀成本。如果是生产要素沉淀成本减少了资源的流动性，问题主要是如何减少生产要素沉淀成本问题；如果是垄断势力阻碍了资源的流动性，则减少沉淀成本的制度安排或政策可有助于国有经济的退出。而在沉淀成本很重要、不容易减少时，则需要市场机制和政府干预“两只手”之间大量采用新的制度安排，在坚持商业化原则的前提下，这些新的企业所有者可以通过政策制定者与企业经营者之间明确或含蓄的合同来形成的，也可以通过国有经济与民营经济的逐渐整合而形成，但前提必须是政府对生产要素沉淀成本的承诺和坚持商业化原则的政治承诺。

虽然我国许多基础设施产业（至少是某些环节）仍保持着自然垄断性质，但从整体的角度看，基础设施产业的自然垄断性质已经不断开始弱化。只要没有政府限制，潜在的竞争者就有可能进入局部市场，甚至整个市场参与竞争。如果政府限制对这些行业的进入，就完全失去竞争的可能性，潜在的竞争者即使有竞争能力也不可能进入参与竞争。但是，由于我国的基础设施产业是由政府投资、长期行政垄断发展起来的，基础设施产业国有经济退出时必然会发生生产要素沉淀成本和制度性沉淀成本，所有权退出不仅意味着国有资产的流失、意味着将失去准租金，还意味着政府必须给予补贴。并且，在经济体制改革过程中，中央政府内部的分权导致基础设施产业各部门有了相对独立的经济利益，部门利益又进一步强化了部门垄断，形成利益集团。由于这些部门的垄断提供者对政策有很强的影响力，一旦终止现有的契约便会形成制度性沉淀成本。由于我国基础设施产业的在位国有企业的准租金掌握在政府所有者手中，政府所有者为了追求准租金最大化，必然会采取非产权退出行动，然而由于无法摆脱低效率弊端，会使准租金进一步下降直至为零或负，直到这时，政府所有者才会放弃国有产权，新的企业所有者才会出现，这一追求准租金最大化的过程，形成了我国基础设施产业在位国有企业国有产权渐进退出的路径依赖问题。

此外，虽然在自然垄断性质已经弱化的基础设施产业，特别是象技术发展日新月异的电信业，放松管制、导入竞争是十分必要的，但放松管制并非是取消管制，被导入的竞争也决不是弱肉强食的自由竞争，而必须是受一定的规则限制的竞争，否则便会出现由于受管制的自然垄断环节和放松管制的竞争性环节之间的不协调而发生问题。从这个意义上讲，放松管制、导入竞争的推进始终伴随着管制规则的重建，独立监管机构的建立、各种监管规则的制定是十分必要的。大多数基础设施产业的某些部门，由于其提供的服务具有自然垄断的特征，所建立的管制机制必须既会影响剩余的垄断部分的绩效，也将影响为竞争性服务供给者接入垄断网络的瓶颈设施而规定的种种价格与非价格政策，为其提供竞争平台的能力。

总之，单一的民营化、引入竞争和放松管制等基础设施产业市场化改革的标准“处方”，不可能成为我国大多数基础设施产业市场化改革的有效政策，必须三管齐下，即产业重组、引入非国有经济、建立和完善独立管制机构相结合，来推进我国基础设施产业市场化改革。

3 我国基础设施产业国有经济与非国有经济整合模式

3.1 我国基础设施产业国有经济与非国有经济整合模式的框架

我国基础设施产业是典型的带有自然垄断特性的行政垄断性行业，在引入市场竞争机制时，必须首先依据生产要素沉淀成本的规模与沉淀程度，区分哪些生产环节具有较强的自然垄断性，哪些环节自然垄断性已经弱化，并深入探讨这两部分间的相互制约和影响，然后针对不同的情况设计不同的制度。在具有规模经济等技术经济特征并承担着普遍服务等特殊使命的基础设施产业，政府所有权瞬间退出（即私有化）必然会形成大量生产要素沉淀成本。而当生产要素沉淀成本较大时，即使有政府补偿承诺，竞争性的市场结构也不会自动形成。在我国基础设施产业的网络部分，垄断和交叉补贴仍是一种最佳的制度安排，因此，不能展开破碎分拆式改革，而应以网运分离式改革为主，尤其是在铁路路网等自然垄断性业务领域，国有经济还有

待加强；在小机场、航空运输等准自然垄断业务领域和准自由竞争领域，则可以通过分拆、放松进入管制等引入竞争，以国有经济与非国有经济逐渐整合的模式吸引非国有经济进入，是目前推进我国基础设施产业市场化改革，保证基础设施产业可持续发展的最佳选择，但前提必须是政府对生产要素沉淀成本的承诺和坚持商业化原则的政治承诺，必须通过制度安排以补贴或交叉补贴补偿沉淀成本，使非国有经济进入基础设施产业有利可图，才能吸引非国有经济进入；在电信增值业务等自由竞争业务领域，则应引入自由竞争机制，国退民进，详见下表 2。

表 2 基础设施产业性质的分类

	沉 淀 成 本	
	大	小
(或安全、资源稀缺问题) 普遍服务义务负担 重 轻	自然垄断性业务： 铁路路网、输配电 部分铁路运输 核电、部分水电站等 车站、机场 固定电话等	准自然垄断性业务： 小机场、小车站、 计算机订票系统 空中管制系统等
	准自由竞争性业务： 航空运输、部分铁路运输 火力发电及部分水电 移动电话等	自由竞争性业务： 电信增值业务 售电业务，小发电厂 铁路、航空定票业务等

3.2 必须双线推进我国基础设施产业国有经济与非国有经济整合

由于技术的进步，一些原先属于自然垄断的产业已不再具有自然垄断性质，一些整体上还带有自然垄断性质的基础设施产业，也可以实现自然垄断业务与非自然垄断业务的分离。也正是因为这些原因，基础设施产业内部不同行业以及基础设施产业的不同环节，生产要素沉淀成本和制度性沉淀成本不同，因而，基础设施产业国有经济的渐进退出也是一种理性的选择。

1. 对沉淀成本较少或已能够通过经营活动得到补偿的、自然垄断性质已经弱化的基础设施运营部分，可突进式引入非国有经济。主要包括四种形式：一是企业形式进入。即从宏观上采取有效措施，尽快减少以至消除非国有企业进入这些产业部门的体制障碍和人为限制，引导国内的集体企业、个体企业、股份制企业合理进入以上产业部门；二是经营权形式进入。基础设施的经营权转让是政府以特许经营的方式将已建成的基础设施经营权(收费权或综合服务开发经营权)以一定的价格在一定的期限内出让给购买方进行自主经营，期满后将保持完好的基

基础设施无偿交还给转让方。这是吸引国内外资金直接投资基础设施，盘活现有大批固定资产的一种很有效的方式，可以将原有的投资和未来的部分收益提前收回。三是基础设施产业投资基金形式进入。由于基础设施部门投资资金需求量比较大，而非国有经济投资能力有限，设立基础设施产业投资基金正好可以迎合这种投资需要，通过基金销售，将中小散户的钱集中起来，再由基金管理公司决定投资项目，为基础设施建设创造更多的融资渠道。四是通过资本市场进入。基础设施项目投资一般都较大，一般中小投资者除了购买股票外，很难单独参与，难以从整体上置换基础设施产业国有经济，而资本市场既可以对资源的存量进行重新组合，也可以对资源增量进行集中投入，因此，资本市场就成为非国有经济进入基础设施产业的有效制度安排。

2. 对存在较大沉淀成本的、尚具有一定自然垄断性质的基础设施网络部分，应以基础设施产业国有经济的存量资产整合非国有经济，渐进吸引非国有经济进入，从而相应逐渐减少国有资产的相对比例，促进基础设施产业投资主体多元化。这种渐进式改革所遇阻力相对较小，因为这并没有改变国有经济在基础设施产业的主体地位，没有改变原来的市场竞争格局。这种模式既能够吸引非国有经济的进入又能够提高国有经济存量资产的效率。主要有三种形式：一是发行各类建设债券。过去，发行债券是我国吸引社会资金用于基础设施和基础产业建设的主要途径。今后发行建设国债依然是吸引社会资金进行基础设施投资的重要渠道。以此筹集的资金大多可投入自然垄断性较强的基础设施产业，只要产品和服务切实按保本微利的原则定价，还本付息是有保障的。二是发行股票。通过上市公司发行股票，吸引社会闲散资金投入基础设施产业。基础设施产业市场需求稳定，行业风险小，收益较为稳定，利润成长性好，具有很高的长期投资价值，而且基础设施产业企业盘子大，不易被炒作，具有稳定股市的作用。为了将证券的发展与基础设施产业改革和产业结构的调整结合起来，当前国家应当赋予交通、能源、通讯等基础设施产业以优先运用股票、债券筹资的权利。提高基础设施产业企业在上市公司总量中的比重，架起证券市场和发展基础设施之间的桥梁，利用资本市场盘活基础设施产业庞大的国有资产，并引入增量资金以求大力发展。三是捆绑组合型融资。这是一种通过两个或两个以上项目(无投资回报和有投资回报项目)的捆绑与组合，将投资负担与投资回报相结合，从而形成一个项目成为另一个项目的信用保证的投融资方式，采用这种方式的先决条件是两个或两个以上项目同属于一家项目公司。这种投融资方式的操作是多种多样的，如道路的修建与道路两边土地的开发捆绑组合等，通过这种融资方式，可以把非国有资本引入那些看起来无投资回报但能产生较好社会和生态效益的项目中去。

参考文献

- [1] Brian Levy & Pablo T.Spiller. A Framework for Resolving the Regulatory Problem Competition[M]. in Brain levy and Pablo T.Spiller eds. Regulat-ions, Institutions, and Commitment: Comparative Studies of Telecommunications[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1996: 1-35.
- [2] Paul L.Joskow. Regulatory Prioroties for Infrastruncture Sector Reform in Developing Countries[M]. in Boris Pleskovic and Joseph E.Stiglitz eds. Annual Word Bank Conference on Development Economics 1998[M]. Washington, D.C.:World Bank, 1999: 191-223.
- [3] 埃莉诺·奥斯特罗姆, 拉里·施罗德和苏珊·温. 制度激励与可持续发展[M]. 上海三联书店, 2000.
- [4] 卢现祥. 论政府在我国基础设施领域促进竞争及反垄断中的“诺思悖论”[J]. 管理世界, 2002(2).
- [5] 史普博. 管制与市场[M]. 上海三联书店, 上海人民出版社, 1999.
- [6] 迈克尔·佩雷曼. 经济学的终结[M]. 经济科学出版社, 2000.

- [7] 汤吉军. 沉淀成本、准租金与在位国有企业退出[J]. 辽宁大学博士论文, 2002(5).
- [8] 高尚全, 尹竹. 加快推进垄断行业改革[J]. 管理世界, 2003(10).
- [9] 迟福林. 走向开放与竞争的中国基础领域改革[M]. 中国经济出版社, 2001.
- [10] 中国基础设施产业政府监管体制改革课题组. 中国基础设施产业政府监管体制改革研究报告[M]. 中国财政经济出版社, 2002.
- [11] 尹竹. 基础设施产业市场化改革[M]. 经济科学出版社, 2004.

Study on the Integrating Pattern of State-owned and Non-state-owned Economy in Infrastructures' Market

Yin zhu

(Business School, Jilin University, Changchun 130012, China)

Abstract: Basing on the theory of sunk costs and its subsidy, and from the nature of our infrastructures' marketing ability reformation, this thesis analyzes the formation and subsidy of sunk costs in the course of infrastructures' marketing ability reformation; indicates that we should combine the following three parts: reuniting infrastructures, leading in non-state-owned economy and establishing and improving independent managing system, to impulse our reformation in infrastructures' marketing ability; and hereby conceives the structure of the mode in which state-owned economy and non-state-owned economy in our infrastructures are conform, further, brings forward the specific mode of working along both lines of rapidity and gradualism.

Key words: infrastructure; sunk costs; the mode of conformity

收稿日期: 2004-8-11

作者简介: 尹竹(-), 女, 吉林大学商学院副教授, 经济学博士。

¹ 本文系教育部人文社会科学研究重大项目《国有经济中自然垄断行业改革与发展研究》(JAZZD790006)的阶段性研究成果。

² 需要说明的是史普博认为沉淀成本可能既非一种进入壁垒, 也非管制的必要条件, 真正的问题在于与沉淀成本相关的技术特性, 即如果不是自然垄断, 沉淀成本就不能成为管制的依据。史普博:《管制与市场》, 上海三联书店、上海人民出版社, 1999年版, 第791页。

³ 史普博:《管制与市场》, 上海三联书店、上海人民出版社, 1999年版, 第52-53页。

-
- ⁴ 迈克尔·佩雷曼：《经济学的终结》，经济科学出版社，2000年版，第39页。
- ⁵ 又称闲搁成本（Stranded Costs），承诺成本(Commitment Costs)，不可避免成本（Unavoidable Costs），不可补偿成本(Irrecoverable Costs)或者不可逆成本(Irreversible Costs)。许多经济学家都把沉淀成本作为不变成本的同义语，然而，严格来讲二者之间没有必然联系，不变成本包括沉淀的和可补偿的，可变成本也包括沉淀的和可补偿的。
- ⁶ 大卫·威尔斯（1889年），转引自迈克尔·佩雷曼：《经济学的终结》，经济科学出版社，2000年版，第72页。
- ⁷ 曼昆：《经济学原理》（上册），生活……读书……新知三联书店、北京大学出版社，1999年版，第302页。
- ⁸ 汤吉军：《沉淀成本、准租金与在位国有企业退出》，辽宁大学博士论文，2002年5月。
- ⁹ 转引自汤吉军：《沉淀成本、准租金与在位国有企业退出》，辽宁大学博士论文，2002年5月。
- ¹⁰ 需要说明的是沉淀成本可能既非一种进入壁垒，也非管制的必要条件，沉淀成本不一定导致长期性合同安排，真正的问题在于与沉淀成本相关的技术特性，即如果不是自然垄断，沉淀成本就不能成为管制的依据。
- ¹¹ Brian Levy & Pablo T.Spiller(1996)“A Framework for Resolving the Regulatory Problem Competition,”in Brian Levy and Pablo T.Spiller eds. (1996) Regulations, Institutions, and Commitment: Comparative Studies of Telecommunications, Cambridge:Cambridge University Press, pp1-35.
- ¹² 埃莉诺·奥斯特罗姆，拉里·施罗德和苏珊·温著：《制度激励与可持续发展》，上海三联书店，2000年版，第55-59页。
- ¹³ 史普博：《管制与市场》，上海三联书店、上海人民出版社，1999年版，第54页。
- ¹⁴ 在此需要特别注意的是，沉淀成本分为生产要素沉淀成本和制度性沉淀成本，并不意味着这两类沉淀成本之间没有任何联系，事实上，终止契约不仅会带来制度性沉淀成本，而且更有可能带来生产要素沉淀成本。
- ¹⁵ 卢现祥：《论政府在我国基础设施领域促进竞争及反垄断中的“诺思悖论”》，《管理世界》，2002年第2期。
- ¹⁶ 马肯（Marcon）：《开放与竞争：英国铁路案例分析》，《中国基础领域改革第三次国际论坛》资料。
- ¹⁷ 史普博：《管制与市场》，上海三联书店、上海人民出版社，1999年版，第792页。
- ¹⁸ Paul L.Joskow(1999)“Regulatory Priorities for Infrastructure Sector Reform in Developing Countries”,in Boris Pleskovic and Joseph E.Stiglitz eds.(1999) Annual World Bank Conference on Development Economics 1998, Washington, D.C.:World Bank,pp 191-223.