

【应用经济学研究】

基础设施建设的社会效用

王升, 吴群琪

(长安大学经济与管理学院, 陕西西安 710064)

摘要: 在构建社会主义和谐社会的背景下, 运用经济学原理分析认为: 社会不和谐因素来自市场经济机制自身缺陷, 必须通过政府调节职能来解决。结合对基础设施建设效用的研究, 指出基础设施在消除社会贫困、体现社会公平、发展文化教育、保护公共环境、增加社会就业、强化社会保障等方面具有积极的社会效用。结果表明, 政府加大基础设施的建设力度, 对缓解社会矛盾、构建和谐社会具有深远的意义。

关键词: 经济学; 社会矛盾; 市场缺陷; 政府职能; 基础设施; 社会效用; 和谐社会

中图分类号: F120.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-6248(2007)01-0042-05

Social utility of infrastructure construction

WANG Sheng, WU Qun-qi

(School of Economics and Management, Chang'an University, Xi'an 710064, Shaanxi, China)

Abstract: Under the background of the construction for the socialist harmonious society, this paper, through theoretical analysis of economics points out that the disharmonious factors of society comes from the market system, which can only be solved by government adjusting function. With the utility research of infrastructure construction, it is found that the construction of infrastructure has many active social utilities such as eliminating the poor, showing justice, developing culture and education, protecting environment, improving employments, strengthening social security and so on. Paper comes to the conclusion that to add more investment on infrastructure has deep significances of relieving social contradiction and constructing a harmonious society.

Key words: economics; social contradiction; market defects government function; infrastructure; social utility; harmonious society

0 引言

中国的改革开放政策实行20多年来, 中国社会主义建设已经取得了举世瞩目的成就。但与此同时, 一些隐藏在社会深层次的问题逐渐凸现出来: 社会贫富分化问题、社会就业问题、生活环境恶化问题、教育费用问题等等。这些不和谐因素不但淡化了改革的成果, 也对社会经济的进一步稳定和发展形成了严峻挑战。中国政府已经敏锐地意识到问题

的严重性, 于2006年10月做出了《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》。这表明构建社会主义和谐社会已经成为社会主义现代化建设过程中新的战略任务和奋斗目标。

基础设施建设对社会经济发展的促进作用, 历来得到经济学者们的广泛认可。如现代西方经济学的创始人亚当·斯密说过: “一国商业的发达, 全赖有良好的道路、桥梁、运河、港湾等公共工程”。^{[1]516} 发展经济学家森斯坦·罗丹认为基础设施是社会经

收稿日期: 2006-11-08

基金项目: 交通部公路基础设施建设规划项目(20050316)

作者简介: 王升(1970-), 男, 满族, 黑龙江齐齐哈尔人, 工学博士研究生。

济发展的基础,基础设施的发展是一国经济起飞的必备条件,是工业化不可逾越的阶段^[3]。但有关基础设施建设对促进社会和谐发展方面的研究较为少见。鉴于此,本文着重研究基础设施建设在缓解社会矛盾、促进社会和谐发展方面所起的积极作用,即基础设施建设的社会效用。基础设施的建设和投资在国家财政公共支出部分中占有多大比例,是国家进行经济宏观调控的重要手段之一。政府为什么进行经济宏观调控?基础设施建设的社会效用如何体现?这要分析市场经济机制自身的缺陷。

1 市场经济机制的缺陷与社会不和谐因素的产生

亚当·斯密对市场经济在理论上有过完美论述:通过“看不见的手”调节,市场中利益各方在自利的过程中最终形成整个社会经济活动最佳状态。^{[1]6}但20世纪20年代末席卷西方资本主义国家的经济危机彻底暴露出市场经济机制存在的种种缺陷。市场经济机制也是导致目前中国社会不和谐因素的主要原因。

1.1 市场竞争失灵导致贫富分化

亚当·斯密对市场机制的论述是建立在完全竞争市场的基础上,然而在现实市场经济中完全竞争市场是不存在的,产品之间总是有差别的,存在着不同程度的不可替代性。此外,一般行业大规模生产可以降低单位成本,形成规模经济,容易形成自然垄断。这些都容易使产品的产出和价格背离社会最优配置的要求,降低资源最优配置效率。

自然垄断提高了行业进入门槛,在利益最大化的引导下追求超额利润,会导致市场竞争不充分和行业收入差距急剧扩大。例如,金融保险业具有自然垄断特征,1999年中国金融保险业的职工平均工资是12 046元,比农业的高出7 214元,到了2002年两者的差距就已扩大到12 737元,差距幅度扩大了109%。^[3-4]

1.2 市场经济不能解决公共产品的有效提供

公共产品相对于私人产品而言,具有非竞争性和非排他性,对社会公众的安全、福利、生活水平的提高具有重要意义,如国防设施、基础设施等。公共产品具有公益性、福利性等特点,公共产品的提供不是以赢利为目的。^[5]

市场机制中资本的流向是“逐利”的,如果不能回收成本并赚取利润,追求利润最大化的生产者是不会提供这类产品的。公共产品的特点决定其在市场经济中必然受到冷落。此外,公共产品一般具有

投资巨大、建设周期长、回收期缓慢等特点,在以众多小规模私营经济为主体的市场经济中,具有投资实力的企业不多,所以靠市场经济本身是不能解决公共产品的有效提供的。

1.3 市场经济的外部性

市场经济的外部性是指单个人或企业的福利、成本要依赖其他人的行为,而这些“其他人”在决策过程中不会考虑这种相互影响的关系时,外部性就出现了。有外部性特征的产品,如果其私人成本(收益)与社会成本(收益)是不一致的,其差额就是外部成本(收益)。^[6]

市场经济的外部性的存在必然影响到市场配置资源的效率。当外部利益得不到报酬的情况下,个人的选择是较少从事该类活动;但在对外部成本无需进行赔偿的情况下,个人实际承担的成本会小于其活动总成本,因而会过多从事产生外部成本的活动。近年来中国生态、居住环境恶化就是市场成本外部化的主要表现,而市场本身是无法解决这个问题。

1.4 市场经济与就业、通货膨胀

劳动力成本是企业成本中的主要成本之一。市场竞争中人们总想以最小的付出获取最大的收益。为了压低成本,劳动力市场上往往存在着人为的供过于求的状况,当失业成为市场经济中一个经常现象时,社会便增加了不稳定的因素。

市场机制下经济行为的主体高度分散,决策权也高度分散。小的决策者往往只关心自己的眼前利益、局部利益,再加上信息失真导致的许多非理性决策,不可避免地造成经济失衡、国内经济剧烈波动、物价水平持续上升、国家经济增长停滞、国际收支失衡。而市场调节机制对这些问题的调节是一种事后调节,往往是以社会的巨大浪费为代价,通常伴随着经济危机、社会成本太高,不能为社会所接受。

1.5 市场经济与收入的公平分配问题

市场竞争在实现效率的同时,有可能产生极大的收入分配不公平,甚至使一些人缺乏基本的生活必需品。通常,当任何一个人的境况得到改善而又不损及另一个人的情况,这时就存在一个改进,也就是所谓的帕累托改善。^[7]但如果经济最初处于不公平的状态,那么越是接近帕累托最优状态,可能达到的收入分配结果越是不公平;也就是说,越高的市场效率往往自发地伴随着越不公平的分配结果。

中国改革开放初期提出的方针是以经济建设为中心,允许一部分人先富起来,对沿海经济特区政策倾斜体现的是先发展后分配的战略。在这种不公平

基础上建立起来的市场经济,最终分配结果自然是不公平的。根据联合国开发计划署的统计数字,中国目前的基尼系数为 0.45,贫富分化程度已超过国际公认的 0.4 的警戒线,到了非常严重的地步。

1.6 市场经济与道德缺陷

市场经济是以价格杠杆调节市场供求平衡的,但它对市场供求的合理性不做道德性约束,即有什么消费需求就有什么消费供给,只要能获取利润,不管是香烟还是毒品。此外,一些市场经济中的“经济人”,为追逐利益,不顾职业道德,坑蒙拐骗,背信弃义,造成社会诚信危机,国内外贸易成本激增,给整个社会带来了难以估量的损失。

总之,市场经济在社会全面发展中有其自身难以克服的缺陷,这是导致现阶段中国社会发展和不和谐的主要原因。如何逐步解决这些问题,是中国特色社会主义市场经济建设过程中必须面对的重大课题。

西方资本主义国家在市场经济建立的过程中,经历了多次经济危机的洗礼,对市场经济理论的研究也不断深化,最终认识到只有通过政府干预经济的职能相结合,才能弥补市场经济的自身缺陷。所以,市场经济与政府调节职能相结合是完善市场机制和解决问题的有效出路。

2 政府职能的演变与政府经济职能的内容

2.1 政府职能的演变

政府职能是政府在社会、经济和社会等公共领域承担的责任和发挥的功能。按照亚当·斯密的政府“守夜人”理论,政府对经济的干预是有害的,应充分发挥市场机制的自我调配功能。^{[1] 509}但在 20 世纪 30 年代经济危机爆发后,以凯恩斯为代表的新经济理论家,针对市场经济理论的种种缺陷,提出强化政府经济调控职能等一系列新政策,对西方国家摆脱经济危机、走上经济复苏之路起到了决定性作用。20 世纪 70 年代后,国家干预主义又使西方世界陷入了“滞胀”的深渊,以英国保守党领袖撒切尔夫人上台推行私有化改革为开端,标志着政府与市场关系新一轮较量的开始。1997 年世界银行在以“变革世界中的政府”为题的年度发展报告中指出,未来政府管理的方向应该是建立“有效政府”,极端的干预主义和自由主义都是不可取的,正确的政府与市场的关系不是互相替代而是互相补充,因此问题的核心不在于要不要政府干预,而是如何增强政府职能的有效性。

由此可见,政府的职能范围和力度是一个历史范畴,是随着社会的发展而不断调整的过程。借鉴

西方国家政府职能的演变历程,避免走极端,增强政府职能的灵活性、有效性,对中国市场经济的全面发展具有积极的现实指导意义。

2.2 政府经济职能的内容

政府对经济的调节职能,主要表现在资源配置、收入分配和稳定经济 3 个方面,通过采取相应的财政政策来实现。^[8]

在资源配置方面,政府主要利用的财政政策工具是公共支出。公共支出是指通过国家财政拨款生产、补贴生产以及私人生产,政府购买等方式,提供市场供给不足的公共产品、易垄断产品、市场不完全产品等来弥补市场缺陷。

在收入分配方面,政府通过征收累进所得税、奢侈品消费税、税收一转移支付、补贴、投资公共事业等方式,减轻低收入阶层的负担,兼顾社会福利与社会公平,防止收入差距过大。

在稳定经济方面,政府通过调整预算收支、货币政策等宏观手段以及一些具有“自动稳定器”功能的财政政策——失业救济金制度、累进所得税制等,来防止经济过热或萧条现象,以达到世界公认的宏观经济稳定四大目标:充分就业、物价稳定,经济增长和国际收支平衡。

中国政府职能的改革一直强调的是职能转变,即一方面要进一步政企分开,充分发挥市场竞争机制;另一方面要强化对市场缺陷的补充调节职能。在现阶段构建社会主义和谐社会的形势下,政府的经济调节职能显得尤为重要。在政府的经济职能中,公共支出的财政政策与其他政策相比,不会影响效率的作用,又照顾到大众福利,奠定了经济发展的基础,最能体现政府调节职能的社会效用。然而与其他国家相比,中国公共支出占 GDP 的比重一直偏低,2003 年达 21.0%,既低于发达国家 30% 以上的平均水平,又低于发展中国家 26.4% 的平均水平,从而制约了政府调节经济的力度。有研究表明,政府经济职能改革中扩大公共支出势在必行。^[9]

基础设施建设是公共支出中比重较大的财政支出项目,具有投资大、建设周期长,公益性、社会效益显著等特点,加大基础设施建设投资力度对缓解现阶段社会的主要矛盾具有重要的现实意义。

3 基础设施建设的社会效用

世界银行把基础设施建设项目定义为永久性的成套工程建筑、设备、设施和它们所提供的为所有企业生产和居民生活共同需要的服务,主要包括 3 个

部分:(1)公共设施:电力、电信、自来水、卫生设备和排污、固体废弃物的收集和处理、管道煤气等;(2)公共工程:公路、大坝和排灌渠道等水利设施;(3)其他交通部门:铁路、市内交通、港口、航道、机场等。有研究认为,广义基础设施还应包括一些提供无形产品的部门,如教育、文化、科学、卫生等。本文涉及的是广义的基础设施概念。

基础设施对一个国家经济的重要性研究由来已久。1994年世界银行年度发展报告以“为发展提供基础设施”为主题,将基础设施对经济发展的重要性上升到新的高度:“基础设施如果不是经济发展的引擎,那也是经济活动的车轮”。^[10]这充分说明了基础设施对经济发展的促进作用。但学者在基础设施对社会进步与发展方面的作用论述很少,没有体现出基础设施建设在缓解社会矛盾、促进社会和谐进步方面的社会效用。如何充分发挥基础设施的社会效用,既是中国政府职能的创新,又是中国社会经济全面发展的时代要求。

3.1 基础设施建设与消除贫困

对于贫困的定义有很多种,但基本特征是缺乏人类生理需要的基本营养、足够饮用的清洁水、居住环境卫生恶劣、流动性差、信息闭塞等。消除贫困是每一个政府对公民义不容辞的职责,政府通过扩大基础设施建设支出,可以长期而有效地改善一个地区的贫困面貌。

首先,可以改变贫困地区人们的思想观念。中国一些地区扶贫政策的效果不好,与当地群众保守观念有很大关系。如有些贫困地区的人们安于现状,不思进取,把政府扶贫款或扶贫项目投资被当作补贴消费掉,使扶贫款根本起不到扶贫的效果。政府通过卫星电视、电信、交通等基础网络设施的建设,架起贫困地区与外界沟通的桥梁,解放人们思想,培养其致富的欲望和勇气,这是摆脱贫困的根本动力,其社会效用不可估量。

其次,可以为提高地方经济收入创造条件。对地方水利设施的投入,可以有效提高当地农副产品的产量,解决当地人们温饱问题和提高饮水质量。“要想富,先修路”,基本交通设施的改善,使地方资源,包括特产、能源、劳务输出等进入全国市场交易成为可能,从而有利于扩大地方收入来源;完善的交通、通信基础设施也是地方招商引资的先决条件。

最后,基础设施建设一般具有投资大、建设周期长、需要定期维护等特点。水利、交通、电力等设施建设一般都是就地取材、就地雇工、地方维护。这些都

有利于地方经济收入的提高,有利于消除地方贫困。

3.2 基础设施建设与体现社会公平

对社会不公平的不满主要是基于对社会收入差距过大而发生的。中国先发展后分配的经济发展政策必然导致收入差距扩大,通过扩大基础设施建设,可以起到收入的再分配的作用,体现“共同富裕”的社会发展目标。

基础设施的支出来自全民税收,其中高收入人群按累进税制上缴较多的税款。基础设施具有公益性质,不以营利为目的,能够改善公众的生活环境,提高公众的生活质量。这等于政府通过基础设施的建设,将高收入人群所得向低收入人群进行转移,提高了整个社会的福利。

依据边际效用递减理论,发达地区与贫困地区对基础设施投资的效用是不同的,贫困地区得到的效用要高得多。当一部分社会成员的效用增加而其他成员的效用未减少时,就是一种帕累托改进,这时整个社会的效用就提高了。所以向贫困地区政策倾斜,投资基础设施建设,可以达到更好的社会效用,提高整个社会的福利,增加社会的整体满意度。

3.3 基础设施建设与发展文化教育

文化教育基础设施投入是积累人力资本的主要途径,人力资本的收益主要体现在外部的社会效用上。所以从社会最优的角度看,获得较高的文化教育回报的有效途径主要靠政府在教育方面的公共支出。但中国轻视人力资本投入的倾向十分严重,目前中国对教育投入只占了GDP总量的2.5%左右,美国在这方面的比例是5.4%。

政府文化教育投入不足导致的结果非常严重:一方面因为教育费用问题导致大量贫困家庭子女失去受教育特别是受高等教育的机会,既造成人才的浪费,极大影响了潜在的社会效益,又产生教育不平等,造成社会矛盾隐患;另一方面高额的教育费用已严重影响到城镇家庭,特别是农村居民的生活质量。据统计,在中国高等教育学费占家庭收入的23%,中等教育占14%左右。在农村,中等教育的支出占家庭收入的30%,这是一般家庭难以承受的支出,教育成为普通家庭十分沉重的负担。

据2000年诺贝尔经济学奖获得者赫克曼及其中国同事估计,中国投资人力资本的回报率可能高达30%至40%。这还只是直接的经济收益,考虑到教育能够改善国民素质、增强社会的和谐度及凝聚力,其回报将更高。因此,中国扩大文化教育基础设施的公共支出是当务之急。

3.4 基础设施建设与环境保护

基础设施建设一般规模较大,具有永久性的特点,对地方的资源、生态、居住等环境会产生很大的影响。由于对环境保护缺乏足够的重视,因此前期经济发展过程中造成了生态环境恶化、居住环境质量下降等后果,导致民怨很大。可喜的是,环境问题已经引起有关专家、学者的高度重视,如冯基学、陈斌(2003)等就在研究公路建设与环境保护方面取得了一定成果^[11-12]。

基础设施建设项目中的城市排污处理系统、垃圾处理系统等本身就是解决环境污染问题的,加大这方面的投入,可以直接改善城镇居民居住环境。其他公共工程、交通部门在基础设施建设可行性论证中,只要充分重视环境保护问题,设计优良和管理周全的基础设施是可以处理好基础设施建设与自然的可持续发展问题的。

国外对基础设施环境效果评价研究较早。现在比较权威的评价方法有世界银行环境评价法、OECD 环境评价法、欧盟环境评价法和美国环境评价法。这些方法对中国基础设施建设与环境协调发展有很好的借鉴作用。

3.5 基础设施建设与社会稳定

扩大基础设施建设对社会稳定最大的贡献是增加就业机会。失业率居高不下是市场经济发展过程中的必然现象,伴随失业人口增加,贫困、疾病、犯罪、混乱等社会不稳定因素大大增加,是任何国家政府都非常重视的问题。政府通过扩大基础设施投资可以有效缓解社会就业压力。

基础设施建设具有投资大、建设周期长、不可分割性的特点,建设过程中不但要直接雇用大量工作人员,而且其配套工程的建设可以创造相当多的间接工作岗位,从而带动地方服务行业的产生,甚至促进地方城镇化的形成。

3.6 基础设施建设与社会保障

健全的医疗、养老、失业保险体系是一个福利国家的基本社会保障,是一个国家的基本职能。中国目前社会保障体系十分脆弱:农村有 40%~60% 的人因看不起病而因病致贫、因病返贫。2003 年中国农村居民家庭人均纯收入为 2 622.2 元(其中包括一部分实物收入),而农村居民的住院费为 2 236 元。这一问题在中国城市同样突出。

对于养老保险问题,城市职工有退休金略好一些;农村基本延续以子养老的传统,用传统敬老道德支撑,存在许多弊病。中国有 9 亿农民,养老保险体

系如何建立是政府面对的严峻课题。中国失业保险金制度还处于设想阶段。因此,从哪一个角度看,都要求中国政府加大对社会保障基础设施建设的投入。

4 结 语

当前中国社会发展中存在的一系列不和谐因素,是社会主义市场经济体制建立过程中因市场经济体制自身的缺陷所产生的,所以强化政府对经济的宏观调控力度是解决问题的根本出路。

政府对经济调节的过程中,通过公共支出调节资源配置最有利于经济和社会的和谐发展,在对生产效率影响较小的情况下体现社会公平。中国公共支出部分占财政总支出比重过小,进一步扩大财政公共支出势在必行。

基础设施建设是国家财政公共支出中比重较大的项目,在消除社会贫困、体现社会公平、发展文化教育、保护公共环境、增加社会就业、强化社会保障等方面具有积极的社会效用,所以加大基础设施的建设力度,对建立和谐社会具有深远的意义。

参考文献:

- [1] 亚当·斯密. 国富论[M]. 唐日松,译. 北京:华夏出版社,2005.
- [2] 邓淑莲. 中国基础设施的公共政策[M]. 上海:上海财经大学出版社,2003.
- [3] 国家统计局. 中国统计年鉴[M]. 北京:中国统计出版社,2000.
- [4] 国家统计局. 中国统计年鉴[M]. 北京:中国统计出版社,2004.
- [5] 张泰峰. 公共部门经济学[M]. 郑州:郑州大学出版社,2004.
- [6] 荣朝和. 西方运输经济学[M]. 北京:经济科学出版社,2004.
- [7] 黄有光. 福祉经济学[M]. 大连:东北财经大学出版社,2005.
- [8] 齐良书. 发展经济学[M]. 北京:中国发展出版社,2005.
- [9] 黄有光. 效率、公平与公共政策:扩大公共支出势在必行[M]. 北京:社会科学文献出版社,2003.
- [10] World Bank. World development report 1994: Infrastructure for development[R]. London: Oxford University Press, 1994.
- [11] 冯基学. 公路建设项目声环境影响评价指标[J]. 长安大学学报:自然科学版,2002,22(1):24-27.
- [12] 陈斌. 基于多级关联灰度模型的公路建设社会经济环境影响评价[J]. 中国公路学报,2003,16(1):77-81.