

# 财政资金市场化运作的范围界定 及方式选择

■ 李明晓

为提高财政资金的使用效率和效益,在健全财政监督制度的基础上,借助市场化的方式和手段,稳健推进财政资金市场化运作,以此充盈政府可用财政资金规模,提供更多更好的公共产品,不失为一种现实的选择。

## 财政资金市场化运作的范围界定

财政资金市场化运作的范围可从以下三个方面来界定:

### (一) 从政府职能角度界定

政府的政治职能主要是维护国家主权和领土完整、国防、外交、公共安全、法律与秩序、社会安定等,政府履行政治职能往往“不计成本”或不考究经济效益状况。因此,此类财政资金不适宜列入市场化运作的范围。随着社会进步和经济发展,政府的经济职能不断强化和扩展,管理性和服务性职能也大为增强,而且政府经济、社会职能在一定程度上交叉和融合。因此,行使政府经济职能的财政资金市场化运作要针对某项职能的具体情况具体分析。除政府职能多重交叉的领域之外,纯粹的经济职能,诸如协调经济资源有效配置,推进经济体制改革和企业制度创新,促进经济结构升级,兴建基础设施,改进投资环境,为市场经济发展创造良好的外部环境等,都可以采用市场化运作的方式。

### (二) 从公共产品的生产与提供角度界定

特定的公共品究竟是由政府直接生产与提供,还是由私人部门生产、公

共提供,要视两种方式的比较效率而定。政府提供混合产品所使用的大部分财政资金可以采用市场化运作的方式:一是可以促使这类产品的消费者在使用该产品(或服务)时认真对其效益和成本进行权衡,从而防止过度消费而造成资源浪费。二是可以减轻完全由政府提供而带来的增加税收的压力,并把税收成本和因征税而引起的效率损失(如对生产造成的不利影响、对纳税人劳动热情的挫伤)限制在一个较低的水平上。三是有助于提高这类财政资金的使用效率和经济效益。所以,按公共产品的属性及财政资金的用途来分别考虑财政资金市场化运作的程度和范围大小,很大程度上是出于效益与效率原则考虑的。

### (三) 从财政支出分类角度界定

我国财政支出按照传统职能分类包括经济建设费、社会文教费、国防费、行政管理费、债务支出和财政补贴等其他支出。用于经济建设支出的财政资金,可以列入市场化运作的范围;用于国防费支出的财政资金,不宜列入市场化运作的范围;用于社会文教费支出、行政管理费支出和其他支出的财政资金,部分可列入市场化运作范围。以用于履行政府政治、社会和经济职能的财政资金的不同性质、投向、规模和结构为切入点,我国财政资金市场化运作主要包括以下三个层面:

第一,用于纯粹公共产品供给的财政资金的市场化,应强调绩效评价理念,强调财政资金筹集和使用的观念创新、经济体制改革和政府职能转换等因素。

第二,用于供给竞争性非排他性

公共产品的财政资金,发挥“四两拨千斤”的杠杆作用与政策引导和支持作用,引导企业、居民和介于政府与市场之间的非盈利性社会组织等市场主体的积极参与,从而使得政府的有限资金避免过多过深地涉入、甚至独自承担竞争性非排他性公共产品供给。这符合我国确立的市场经济条件下政府坚持“有所为,有所不为”的政策策略。

第三,由于政府收支的时点分离,数额不等的财政资金闲置是必然的。对这部分财政资金,应该在确保安全性和流动性的前提下,完善财政资金投资渠道,采取稳健的市场化运作方式,提高其盈利性。

## 财政资金市场化运作的方式选择

### (一) 收费

混合公共产品不同时具有非排他性和非竞争性,可以通过对消费者收取一定费用实现排他性,其依据体现在以下几个方面。第一,高效率供给混合公共消费品的需要。集中供给自来水、煤气等消费品的成本不断下降,其效率价格应趋于零,市场高效供给这些消费品无能为力,只会形成垄断价格,因此,有效供给这些消费品只有采取公共供给的办法。但如果公共供给全靠税收收入支付,不利于消费者节约。因此,采取收费方式可以达到公共物品的供给和消费均有效率的目的。第二,高效率配置和使用公共资源的需要。稀缺公共资源的产权归国家或集体所有,但由微观主体占用、使用和经营,并从中获益。政府对公

公共资源的支配使用采取颁发许可证、产权证并收费的方式,可以让稀缺的公共资源被有更高效率的交费者获得,有利于公共资源的合理配置。第三,维持正外部效应、消除负外部效应的需要。教育、医疗和卫生等具有正外部效应的物品,若让消费者承担全部成本则会让他其他人受益,理性消费者是不愿进行这种消费的,但如果采取免费的供给办法,又会导致“拥挤”,进而影响质量。因此,对这类混合公共产品采取公共供给和收费相结合的办法,并可区分不同情况采取不同的结合方式。例如对于普及教育可以由政府用税收收入支付的方式,对于普及教育以上的教育可以采取向消费者收费的形式。同时,个体行为有时会对外部环境产生负的外部效应,如厂商的生产经营活动造成环境污染。由于“负外部效应”所造成损害的大小及其范围很难确定,受害者很难向造成“负外部效应”者索赔,往往会造成“负外部效应”生产者无约束地制造外部效应。这时,政府应按照社会治理“负外部效应”所需成本核定收费,使企业的外部成本内在化,使生产“负外部效应”者负担真实成本。

### (二) 特许经营

特许经营是由政府授予企业在一定时间和范围内生产并经营某种公共产品的权利,并准许其向消费其产品的消费者收取一定的费用,以实现投资回报并获取利润的一种制度安排。在这种制度安排中,企业要通过公平竞争获取对某一产品的特许经营权,并利用自己的经营能力尽可能地为消费者提供质优价廉的产品,以赢得更多消费者,实现规模效应。政府一方面在特许经营的各个环节中尽可能引入竞争因素,防止垄断局面的形成。另一方面,政府要利用自己的强制力对产品价格进行管制。生产产品所使用的公

共资源属于全体公民而不是从事经营的企业,企业获取的只是经营权而不是所有权,为防止企业获取丰厚利润却严重侵犯普通消费者的合法权益,政府在特许某些企业从事这类产品生产的同时也对价格进行有效的管制,就可以实现企业和消费者的双赢,即企业通过政府特许进入具有天然垄断性质的准公共产品的生产领域获取相对稳定而丰厚的利润,而消费者也可以在相对合理的价格下享受到由竞争而带来的更为廉价优质的服务。

### (三) 凭单制

凭单制就是政府向所有符合条件的消费者发放一张凭单即代金券,消费者则根据自己的消费偏好在政府和市场提供的各种产品中自主选择,如果消费者选择价格高于凭单的私人产品,则只需再支付私人产品价格与凭单之间的差额;若消费者选择价格较为便宜的政府提供的公共产品,则基本上就不需要额外的支付,因为政府所发放的凭单一般是根据政府所提供的公共产品价格确定的。凭单制不仅使社会资源通过市场机制进入价值性产品的生产领域,丰富产品供给,更重要的是社会资源的介入在打破政府垄断的同时,也为政府带来效率和生存压力,迫使政府不得不改变经营状况,提高经营效率,否则他们就无法获取足够的凭单,以维持自己的运营。

### (四) 招标投标模式

招标投标模式对于规范我国财政资金运作、提高财政资金运作效率具有重要意义。招标的市场竞争机制和科学评价方法,可以使投标者充分展开竞争,使招标人能够择优选择质量保障体系可靠、技术力量强、商业信誉良好而且价格较低的供应商、承包商为中标者。很显然,与这样的中标者签订合同,不仅能保证工程或货物质量,还有利于节省和合理使用建设

资金。大量实践证明,建设项目从设计、监理、施工到重要货物等实行招标后,不仅有力地推动了建设工程按程序办事,而且取得了提高工程质量、降低工程造价、缩短建设工期等明显成效,可以达到提高投资效益和社会效益的目的。我国财政资金运作涉及的市场范围很大,应充分利用招标投标机制为国民经济发展服务。要严格执行业务制度和程序。同时,应进一步拓宽招标投标领域。政府投资或者以政府投资为主的基础设施项目中,探索通过公开招标的方式选定项目法人,对政府投资的公益性项目中不具备建设管理能力的项目业主,试行通过招标方式确定项目代建机构。

### (五) BOT模式

BOT(Build-Operate-Transfer,建设—营运—移交)投资方式是由政府通过特许协议的方式将基础设施的建设、营运权让渡给项目发起人并对部分项目风险提供商业支持和政府承诺;项目发起人则设立项目公司,并由项目公司通过一系列协议(合同)联接众多的项目参与者对项目进行建设、营运,通过经营所得收回投资,偿还贷款,获取收益;特许期满后,项目公司将项目无偿移交给政府。BOT是政府与私人资本以公共基础设施的建设和经营为标的的合作关系。BOT所涉及的领域一般为关系国计民生的公共设施、公益事业等基础设施项目,由于国家财力有限及垄断专营带来的效率低下、管理混乱等原因,这些本应由国家投资、垄断专营的领域,不得不引入私人资本。因此,从本质上讲,BOT是将本国和本地区的那些本应由公营机构承建和运营的公用设施项目,通过政府授权方式特许给某个私营机构来建设和经营。<sup>[1]</sup>

(作者单位:财政部财政科学研究所)

责任编辑 赵军