

国家开发银行如何应对市场及政府失灵

肖 耿

几位发言人讲得非常的精彩，举了很多的例子，其中每一个例子简单来说都是开发银行选择了一些好的项目，这些项目创造了财富。但是接下来的问题是，为什么开发银行可以选出一些好的项目。这里有两个，一是选出好的项目的障碍、困难到底在哪里？这里一方面是市场，一方面是政府。市场，在理论上是很好的，刚才花旗银行的发言人当中讲到的很多市场竞争的作用，但是问题在哪里呢？市场有一个成本，在市场不发达的时候，利用市场成本很高，就是市场交易成本非常高。所以，在中国金融业还不够发达的时候，要去看市场很多事情就作不了。开发银行在这方面起了一个作用，可以在市场不灵的时候，帮助建立找到一个好的项目。

另外，还有一个困难是政府，政府主要的问题在哪里呢？有很多的限制，有很多的框框、条条。这就是为什么以前有很多国有企业的问题、很多官僚的问题。有一些项目如果是政府有计划的话，或者各方面有限制的的话就做不了，开发银行刚好在这方面起了一个非常重要的作用，开发银行具有一个非常独特的地位，非常有创造性地解决了两个难题：市场不灵的时候可以起一个作用；政府不灵的时候又可以创造一些办法，解决来自政府方面的限制。这样的结果是在所有的开发银行开发的项目当中，出现了一个情况，就是它大大降低了所谓社会成本，大大提高了社会效益。我们可以发现所有这些项目当中，开发银行并不追究比如利率是多少等简单的金融变量，恰恰相反开发银行注重的是社会效益，同时又希望降低社会成本。这是开发银行成功的一个非常重要的作用，就是它在起一个作用，同时在中国经济发展当中还没有市场完全建立起来，当政府的计划、监管、金融行业还没有完全开放的时候，起一个领先、先锋的作用，去探索怎么样把市场和政府的正面作用发挥出来，同时把市场和政府两方面的负面作用降到最低。

我觉得对中国来讲是非常非常重要的，因为中国目前遇到一个情况是有大量的储蓄、大量剩余的资本，我们自己用不完，我们要出口，让美国人去用。中国实际上是资本存量很低的经济，我们自己用不掉。另一方面，我们有大量的农村就业不足或者剩余劳动力。在这种背景之下，我们需要大量的投资，问题是我们在相当一部分的投资是没有效率的投资、低效率的投资。低效率的投资造成的结果就是经济过热。经济过热怎么办？我们就要宏观调控，宏观调控就需要把投资降下来，实际上中国需要大量的有效率的投资。有效率的投资怎么样才能够出现呢？最重要的是靠金融业，但是中国的金融业以及计划、监管等等，这些正是我们比较落后的，需要发展。

开发银行实际上是在挑选有效率的投资项目方面起了一个先锋的作用，为我们设立一个榜样。我觉得对中国，不只是过去取得的成就，而且对将来具有重要的意义。因为中国到目前为止还是继续存在剩余劳动力和剩余的资本同时存在的现象。我觉得我们会议是非常非常重要的，特别是在公共基础设施建设方面，开发银行起了一个很重要的作用，在理论上也是非常重要的。中国经济成长当中一个亮点就是我们的公共基础设施的建设比印度、比印度尼西亚，比其他任何发展中国家做得都要好。很多国外的专家学者，他们不是很清楚为什么中国的公共基础设施建设主要都是靠国家开发银行，还有一些国有企业，为什么做得这么好？这个经验我们需要总结。

还有一点，中国在投资方面，我刚才讲到大部分人认为中国投资太多，特别是在基础设施方面，特别是跟印度跟其他国家比较，如果投资太多的话，不需要鼓励投资，就需要调控投资。中国实际的情况是投资不够，好的有效率的、有回报的、低风险的投资是不够的，开发银行的业务

扩展这么快，说明它有很多的需要。

怎么样才能够想办法有更多的、有效率的投资，我觉得对中国来讲是非常重要的需要解决的问题。这是我们今后最主要的挑战。它牵扯的面非常非常广，可以看到我们为了要开发一个好的项目，要牵扯到不只是环境的问题、能源的问题、教育的问题，有的还是整个区域改造的问题。这当中遇到的障碍非常多，其中有政府建设还不够的问题，特别是在中国目前的情况下，市场发展得特别快，太快了，凡是由政府参与的领域往往跟不上市场的需要。比如我们出口的行业有一半是外商投资企业参与的，中国的出口基本上政府是没有办法调控的，宏观调控的时候主要调控的是一些大的基础设施，这些基础设施往往牵扯到进口。我们要解决中国外贸不平衡，刚才第一节的时候花旗银行提到中国外贸的问题，要解决这个问题最重要的是要增加中国的进口。因为出口我们已经非常市场化，不仅是外商投资企业，中国的国有企业、民营企业在出口方面已经做得非常好，但是在进口方面我们遇到很多很多的限制。遇到的主要困难是，进口往往跟一些大的基础设施项目相关联，包括社会保障、医疗卫生改革、教育等等，这些方面我们的需求受到很大的限制。

我觉得开发银行在这方面的经验非常值得总结，特别重要的是我们要意识到中国虽然在中长期的公共基础设施方面取得这么大的成就，刚才已经有很多的数据和案例证实这一点，但是这些反映的是我们过去的成功，我们应该看到我们还需要更多的、有效率的中长期公共基础设施的投资。主要的原因这些中长期公共基础设施的投资，它跟私人的投资是互补的，当私人的投资增加特别快的时候，公共设施的投资也必须跟得上。虽然从数字上看，我们的公共基础设施的投资比其他国家要快，跟我们自己比也非常快。但是我们私人的投资，私有企业和开放的国际企业，他们的发展更快，所以我们应该意识到在这方面的投资应该要继续加强。我们讨论的成功经验和总结的规律，对我们下一步的改革是非常重要的。

（作者为清华-布鲁金斯公共政策研究中心主任、美国布鲁金斯学会资深研究员）

新闻链接：

2007年7月20日，由建设部、国家开发银行、花旗银行与金融时报联合主办的“公共设施中长期融资风险与发展研讨会”在京举行。第一专题“公共设施中长期融资的国际经验和中国的成功实践”主持人肖耿作该场次总结。