

第四节 购买性支出

二、基础设施投资

1.基础设施投资的性质

基础设施特别是大型基础设施，大都属于**资本密集型行业**，很难由个别企业的独立投资来完成。大型基础设施具有**初始投资大、建设周期长、投资回收慢**的特征。

2.基础设施投资的提供方式

(1) **政府与民间共同投资的提供方式**。适用于具有一定的外部效应、盈利率较低或风险较大的项目，如高速公路、集装箱码头及高新技术产业等。政府在其中主要发挥资金诱导和政策支持作用。

(2) **政府筹资建设，或免费提供，或收取使用费**。主要适用于：

- ① 战备公路、核电站、宇航事业等维护**国家安全**需要的项目
- ② 长江三峡、青藏铁路、南水北调等关系**国计民生**的重大项目
- ③ **反垄断**的需要。垄断排斥竞争，因此对垄断行业政府可以通过公共定价严格管理，也可以由政府直接投资
- ④ 市区道路、上下水道、过街天桥等**基层设施**项目。

(3) **政府投资，法人团体经营运作**。政府既拥有最终的决策权，法人团体拥有经营自主权，责任明确。如道路、港口、中小机场等。

(4) **私人出资、定期收费补偿成本并适当盈利，或地方主管部门筹资、定期收费补偿成本**。如地方性公路和桥梁建设等。（贷款修路、收费还贷）

(5) PPP 模式。

① PPP 模式，即**政府和社会资本合作**，是公共基础设施中的一种项目运作模式。在该模式下，鼓励私营企业、民营资本与政府进行合作，参与公共基础设施的建设。社会资本承担设计、建设、运营、维护基础设施的大部分工作，通过“**使用者付费**”及必要的“**政府付费**”获得合理投资回报；政府部门负责基础设施及公共服务价格和质量监管，以保证公共利益最大化；形成**利益共享、风险共担、全程合作的伙伴式合作关系**；实质是**政府购买服务**；

PPP 模式不仅是一种**融资手段**，而且是一次**体制机制变革**，涉及行政体制改革、财政体制改革、投融资体制改革。

② **优点**：PPP 模式以提供产品和服务为出发点，达成特许权协议，形成“**利益共享、风险共担、全程合作**”伙伴合作关系，优势在于使合作各方达到比单独行动预期更为有利的结果，即**政府的财政支出更少，企业的投资风险更小**。

③ 推广运用 PPP 模式的**意义**：

① **促进经济转型升级、支持新型城镇化建设的必然要求**。

政府通过 PPP 模式向社会资本开放基础设施和公共服务项目，可以拓宽城镇化建设**融资渠道**，形成多元化、可持续的资金投入机制，有利于整合社会资源，盘活社会存量资本，激发民间投资活力，拓展企业发展空间，提升经济增长动力，促进经济结构调整和转型升级。

② **是加快转变政府职能、提升国家治理能力的一次体制机制变革**。

PPP 模式要求平等参与、公开透明，政府和社会资本按照合同办事，有利于简政放权，更好地实现政府职能转变，弘扬契约文化，体现现代国家治理理念。

③ **是深化财税体制改革、构建现代财政制度的重要内容**。

PPP 模式的实质是政府购买服务，要求从以往单一年度的预算收支管理，逐步转向强化中长期财政规划，这与深化财税体制改革的方向和目标高度一致。

3. 财政投融资制度--政策性金融

(1) 财政投融资的概念

是政府为实现一定的产业政策和其他政策目标，通过**国家信用方式筹集资金**，由**财政统一掌握管理**，并根据**国民经济和社会发展规划**，以**出资（入股）或融资（贷款）方式**，将资金投向急需发展的部门、企业或事业的一种资金融通活动，被称为“政策性金融”。

在我国，基础部门属于资金短缺部门（投资需求大于储蓄），而居民和工业内部加工部门属于资金过剩部门，政府运用投融资机制保持对基础设施的适度投资水平，对于调整产业结构、提高社会经济效益，效果十分明显。

(2) 财政投融资和商业性投融资的不同

投资并不意味着完全的无偿拨款，也不同于商业性投融资。

商业性投融资主要通过资本市场和商业银行获得资金，它适合于**追求利润最大化**的厂商，商业性投融资渠道提供的资金要求兼顾安全性、流动性、盈利性，基础产业部门很难全部满足。

(3) 财政投融资的基本特征

① 财政投融资的目的性很强，**范围有严格限制**，主要为具有提供“公共物品”特征的基础产业部门融资。

② 财政投融资是一种**政府投入资本金的政策性融资**。

③ **计划性与市场机制相结合**。

财政投融资的重要依据是市场参数，并对市场的配置起补充调整作用。

财政投融资可通过多种方式取得资金，如通过投资预算、信用渠道、金融机构、资本市场、甚至还可以从国外获取。

④ 财政投融资的管理由政策性金融机构**负责统筹管理和经营**。

一般来说，政策性银行的资本金，主要由**政府预算投资形成**，与经常性预算是分开的。

⑤ **财政投融资的预算管理比较灵活**。

在预算年度内，财政投融资预算在**一定范围内（如 50%）**的追加，**无需主管部门的审批**，而国家预算的调整，需要经过全国人民代表大会审批通过。

三、“三农”支出

1. “三农”是指农业、农村和农民。

“三农”支出是指财政用于农业、农村和农民方面的支出。研究“三农”问题的目的是要解决农业发展、农村稳定、农民增收。

2. “三农”支出的必要性

(1) 农业是国民经济的基础，自然也是财政的基础；

(2) 在发展农业中，国家财力的支持是政府和财政的一项基本职责；

(3) 从长远看，农业投入的资金应当**主要来自农业部门和农户自身的积累**，**国家投资只应发挥辅助的作用**。但要使农业农村部门和农户自身的积累成为农业投入的主要资金来源，是有条件的，而我国则很难满足其条件。

3. 财政对农业投资的特征：

(1) 以**立法的形式**规定财政对农业的投资规模和环节，使农业的财政投入具有相对稳定性。

(2) 财政投资**范围应明确界定**，主要投资于以水利为核心的农业基础设施建设、农业科技推广、农村教育和培训等方面。

(3) **注重农业科研活动**，推动农业技术进步。

4. 我国财政支农政策

(1) 根据国家有关法律、法规和政策的规定，**多渠道筹集资金，加大对农业的投入**。例如确保财政的农业投入的增幅高于经常性收入的增幅。

(2) 我国农业正面临着新的考验，财政必须从统筹城乡社会经济发展的战略入手，把解决“三农”问题放在突出的位置予以支持，并从**思想观念上实现“两个转变”**：

一是由过去的农村支持城市、农业支持工业逐步转变为城市反哺农村、工业反哺农业；

二是加大农村财政投资体制改革的力度。

(3) 可采取的具体措施主要有：

① **大幅度增加国家对农业和农村基础设施建设的投资**，各级政府在计划和安排资金投入上应优先保证农业发展的需要。

② 在农业投资方向上深化改革：**将农业投资的重点放在解决影响农业主体效益提高的薄弱环节上**，进步加大有利于促进农业和农村经济结构战略性调整、有利于直接增加农民收入、有利于提高我国农业国际竞争力等项目的投资力度，增加农业科研和科技推广领域的投资。

③ **深化改革财政对农业的投资方式**，对主要体现社会效益以及能够形成国家资产的农业项目，原则上采取**国家直接无偿投资的方式**；对国家产业政策、具有示范价值和经济效益显著的建设项目，可以采取国家投资参股、资本金投入和担保、贴息等方式，也可以在项目建成后采取资产租赁、转让和出售等方式实现国家投资的回收。

④ **健全财政监督机制，确保国家支农资金及时全额到位**，完善农业投资法律体系，加强国家对农业财政投资的法律约束。

【例-单选题】关于基础设施特点的说法，错误的是（ ）

A.资本密集型反映了基础设施的属性

B.基础设施需要投入大量资本

C.基础设施建设周期较长

D.基础设施投资回收期较短

答案：D

解析：基础设施特别是大型基础设施，大都属于资本密集型行业，具有初始投资大、建设周期长、投资回收慢的特征，这些特点决定了大型的基础设施很难由个别企业的独立投资来完成。