

我国基建方程式：1+1=11

作者 / 本刊梁志华 Mar 10, 2011 11:57:57 am

超支大气球（上）

【本刊梁志华撰述】这里有一道简单的数学题： $1+1=11$ ，请问答案正确吗？另一道问题是常识问题：请问一粒气球在不断充气下，可以无止境地变大吗？当然，这两道问题的答案很简单。但是，如果说这两个答案反映的是政府（government）、成本超支（cost overrun）与通货膨胀（inflation）之间的一种互动关系，那又将如何呢？

最近，亚洲策略与领导研究院（ASLI）抛出一个值得深思的课题：“政府在推行大吉隆坡（Greater KL）计划方面，应该有效管理与规划，把成本超支问题降至最低；即使无可避免出现成本超支，而应当限制在10%以下水平”。

另一个课题是本地媒体近期一篇报道，指被纳入大吉隆坡下的地铁系统（MRT）计划还未正式开工，总成本可能从原本估计的马币366亿元飙升至500亿元或更高水平。

这两个课题基本上释出一个重要的讯息，那就是政府、成本超支与通货膨胀之间，所存在的一种微妙的互动关系。或者说，这两个课题在一定程度上，解释着为何 $1+1=11$ ，或者一粒不断充气的气球可以膨胀到怎样的地步。



在马来西亚，基建发展（Infrastructure development）项目的种种疑问，比如说为什么基建项目一个比一个昂贵；为什么基建工程总是成本超支；为什么基建设施如此糟糕；为什么人民要为基建服务背负越来越沉重的开销等，本来就不是一个“一加一等于二”这种数学方程式可以解释的答案。

这些问题不是单独存在且互不相干的个体，而是彼此环环相扣的一连串因果循环。当你了解到国阵政府如何拟定基建政策和政府一贯持有的心态时，以上种种疑问自然可以迎刃而解。

偏重政治经济利益

好了，让我们回到 $1+1=11$ 和不断充气的气球这两道问题上。基本上，国阵政府过去50多年来沿用的基建发展政策，从来都只着重于一个角度，即基建项目所带来的利益（benefit），而往往忽略了，甚至刻意漠视基建项目的成本（cost）和代价（price to pay）。

基建项目大致上被赋予三大功能，即满足（一）政治利益（Political Benefit）、（二）经济利益（Economic Benefit），以及（三）社会利益（Social Benefit）。

在政治利益上，基建工程项目被视为是恩庇政治（political patronage）体系的重要依存条件之一，即通

过基建项目赐予朋党或寻租人丰厚财富，以巩固与稳定政治权力；其二是做为选举买票的筹码，通过选举时期发放基建项目来换取选票；

其三是权威政治的象征，通过大型基建计划来打造政治领导人的权威地位，如国油双峰塔（Petronas）与布城（Putrajaya）。对政治人来说，这类大型基建计划的权威效应比实用价值更为重要。

经济利益方面，基建项目被视为是政治人物推动政治经济议程（agenda）的工具。比方说，通过基建项目的发放，以达致土著扶持政策（Bumiputra affirmative action）的目的，即扶持土著企业家与建立马来中产阶级，或者通过推动大型基建项目如大吉隆坡计划，来实现政治人物对2020年先进国宏愿（Wawasan 2020）或新经济模式（NEM）的梦想；

其二，基建项目被视为经济低迷时期，用以刺激经济的工具。比方说在2008/09年全球经济危机时期，政府推动总值670亿元的经济刺激配套，大规模发放基建工程项目，以借助乘数效应（multiple effects）来刺激经济成长与支撑经济商业活动；

其三，基建项目是营造经济繁荣的捷径之一，尤其是当经济转型处于交接期，成长无法取得突破或经济陷入裹足不前的格局下，而政治人物又急于建功，需要明显的经济成果来建立其在人民心中的威望和支持。比方说，经济转型计划下的各项基建项目，旨在为上任首相两年的纳吉建立威信。

至于社会利益方面，基建项目的原意旨在改善生活环境，提升人民生活素质，以建立一个兼具和谐舒适与先进繁荣的社会。然而，在这方面，国阵政府对社会利益的考量，一般上都比前两者（政治与经济利益考量）来得低。当政府面对取舍之际，往往都会牺牲社会利益，来满足前两者的需要。



多项工程严重超支

为了满足政治和经济利益，政府很多时候堕入一种非理性行为，过度放大基建项目的利益胜于一切，以致政府可以容忍，甚至默许基建项目出现贪污舞弊、成本超支、缺乏协调与监督、管理与规划不周、风险分配不均或道德风险等问题。



最终结果是，许多大型基建项目因贪污舞弊与工程再三拖延，导致出现严重成本超支的情况，比方说，巴生港口自贸区（PKFZ）总成本从原本的18亿元飙升至46亿元（加上债务和利息可高达125亿元）、巴贡水坝（Bakun Dam）的总成本从原本18亿元锐增至超过70亿元，以及万挠—怡保双轨火车计划出现严重超支14亿3000万元。

因此，1（政府）+1（基建项目）=11（倍数成本超支），已经变成一个政治经济上的合

理方程式。政府甚至盲目地相信，一粒气球（通过成本超支来满足政治或经济利益的模式）在不断充气下，可以无止境地变大，以掩盖其背后必须付出的巨大成本代价。

经济学家本特（Bent Flyvbjerg）就明确指出，大型基建计划普遍上出现成本超支、系统性低估风险，以及基建项目利益不如预期等问题，尤其是在经济刺激配套下的大型基建计划，更趋向于加剧这方面的问题。（注1）

本特（右图）认为，大型基建计划持续性出现这些无效率问题，是因为在凯恩斯的“非理性动物直觉”基础下，这些基建投资项目被视为一个经过理性分析的投资，而这类大型计划往往会将政治人或经理人导向非理性的乐观心态。同时这反映出大型基建计划一般上缺乏传统的成本利益分析（cost-benefit analysis），以致利益被无限量放大，而成本代价往往被忽略，最终导致巨额损失。



到目前为止，几乎所有媒体都把焦点放在政府与成本超支之间的互动关系，以及其所带来的成本代价，以致另一个同样重要的元素——通货膨胀（inflation）被淡化了。当然，这是可以理解的，因为通胀属于隐性元素（implicit element），其成本代价不如成本超支那般明显。但是，这个元素必须获得正视，因为其成本代价的影响实际上更深远，更广泛。

制造二层面通胀压力

政府非理性行为所造成的成本超支，其成本代价不仅仅局限于人民必须为巨额成本超支“买单”这么简单，其背后隐藏着的是一个影响甚远的通胀问题。基本上，基建项目的成本超支问题带来两个层面的通胀压力。

其一，大型基建计划的成本超支，实际上制造了大规模“多余的建筑相关商品服务需求”，从而大幅度推高商品服务价格，也就是所谓的“需求拉动型通胀”（demand pull inflation）。

比方说，根据本地媒体引述建材业分析师看法的报道指出，随着许多大型建设工程计划，如地铁系统、轻快铁延长路线、百层摩天楼等开跑后，估计每年需要至少马币50亿元或相当于250万公吨的钢铁建材。在最好的情况下，每年的钢铁需求可高达500至600万公吨，相当于占本地钢铁需求20%比重。同时，今年洋灰需求也估计增长6%，并推高洋灰价格。



此外，地铁系统计划还未正式开工，陆路公共交通委员会（SPAN）就承认因为收购土地与采购车厢，地铁系统的总成本可能从原本估计的马币366亿元飙升至500亿元或更高水平。分析师预期，地铁路线的周遭地皮与产业价格料将水涨船高，土地价值估计上涨11%至35%，而新住宅与商业产业计划则有20%-30%的升值空间。

大型建设工程推高包括土地与建材在内的商品价格，以及其他相关服务价格，对住宅产业的建筑成本造成负面影响，从而导致人民必须承担更高的产业价格。再加上大型基建项目潜在的成本超支，将进一步恶化“需求拉动型通胀”，促使国行在可预期的未来内提高利率来压制通胀。这无形中将加重人民的生活负担。

其二，大型基建项目出现成本超支问题，这意味着基建营运业者必须提高用户（政府或人民）的平均收益，才能抵销成本超支所带来的额外负担。以地铁系统为例，在总成本从366亿元飙升至500亿元的情况下，如果承包商不愿承担额外的成本超支问题，那么，地铁使用者或消费者最终必须支付更高的乘搭费用，来填补这个黑洞。

到了最后，大型基建计划不但无法减轻人民负担，或改善生活素质，反而增加了人民的财务负担与生活压力。

注1：参考 Flyvbjerg, B. (2009), ‘Survival of the Unfittest: Why the Worst Infrastructure Gets Built—and What We Can Do About It’, Oxford Review of Economic Policy

点击：

[超支大气球（下） 缺乏基建发展政策 政府承担失败风险](#)
