

【经济与管理】

论加强经营性公路建设资金监管的基本思路

周国光

(长安大学 经济管理学院, 陕西 西安 710064)

摘要: 加强对经营性公路建设资金的监管,对提高有限资金的使用效益具有重要的作用。以16家公路上市公司的股本结构为例说明了国家投入公路经营企业的交通基本建设资金是公路经营企业资本金的主要组成部分;并在此基础上提出了加强对经营性公路建设资金监管的基本思路。

关键词: 基本建设资金;经营性公路;公路上市公司;监督管理

中图分类号: F540.3 文献标识码: A

Basic Thought of Strengthening the Supervision and Management on Operating Road Construction Funds

ZHOU Guo-guang

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

Abstract It is very useful for the strengthening of the supervision and management on operating road construction funds to raise the benefits of using the limited funds. Based on the share capital structure of the 16 road listed companies, it is pointed out that the share capital of road companies mainly invested by the government. The basic thought of strengthening the supervision and management on funds invested to the capital construction of operating roads is presented.

Key words capital construction fund; operating road; road listed companies; supervision and management

交通部2000年4月13日发布的《交通基本建设资金监督管理办法》已于发布之日起执行,这对加强公路基本建设资金的监督管理,提高有限资金的使用效益具有重要的意义^[1]。经营性公路是中国干线公路网的重要组成部分;经营性公路建设资金的监督管理具有与一般公路建设资金管理不同的特点。本文试图在分析加强经营性公路基本建设资金监督管理重要意义和公路上市公司股本结构的基础上,对加强监督管理的基本思路进行探讨。

一、加强经营性公路建设资金监管的重要意义

对公路实行经营化管理是中国深化公路投融资管理体制改革的必然产物。当国民经济发展要求公路交通基础设施建设快速发展,而公路交通基础设

施建设发展受到公路建设资金相对短缺的制约时,收取公路车辆通行费、实行公路特许经营制度也许是公路建设事业,特别是高速公路建设事业快速发展的理想选择。

经营性公路是中国干线公路网的重要组成部分;经营性公路建设资金的使用效益直接影响着整个干线公路网建设资金的使用效益。为了有利于提高有限公路建设资金的使用效益,国家有必要通过一定的经济手段和行政干预手段对经营性公路建设资金实行监督管理。

根据《中华人民共和国公路法》(以下简称《公路法》)的有关规定,收费公路包括收费还贷公路和收费经营公路。收费经营公路进一步包括:(1)由国内外经济组织依法受让收费还贷公路收费权的公路;(2)由国内外经济组织依法投资建成的公路。国

内外经济组织需依法组建公路经营企业负责公路的收费经营与管理。由于受让收费公路收费权形成的经营性公路是按照非经营性公路(收费还贷公路)的要求进行建设与管理的,所以对经营性公路建设资金监督管理工作的侧重点应主要反映在对公路经营企业公路交通基本建设资金的监督管理上。

目前,中国对经营性建设项目实行“先有项目,后有企业”的管理模式。其基本特征是:第一,经营性建设项目实行项目资本金制度,国家基本建设资金是以项目资本金的形式投入建设项目的。第二,项目建成投入使用后,实行企业化经营管理,以盈利为目的;以利润最大化或价值最大化为经营目标。对此,项目业主或项目法人应对项目的合理筹资、科学投资以及建成后的经营管理承担主要责任。

中国公路收费经营实践是由广东省于1989年率先进行改革试点,然后迅速在全国范围内推广开来的。到2001年10月底为止,公路上市公司已达16家。此外,在全国各省(市、区)还有更多的非上市公路股份有限公司(例如河南中原高速公路股份有限公司)和有限责任公司(例如河南高速公路发展有限责任公司)经营着数千公里的高速公路和其他公路,为中国公路交通事业的发展做出了重要的贡献。

根据中国《公路法》的有关规定,公路经营企业可以通过投资建造公路来取得该公路一定期限内的收费经营权;也可以通过投资购买已建成收费还贷公路收费权,取得该公路一定期限内的收费经营权。从中国目前16家公路上市公司的情况来看,交通部门可以先利用交通基本建设资金投资建造公路,然后再将已建成的公路以路产的形式投入公路经营企业以取得相应的国有股权(例如华北高速公路股份有限公司就是由华建交通经济开发中心、天津市京津唐高速公路公司、京津唐高速公路北京市公司、河北省公路开发有限公司共同以京津唐高速公路为资产发起,通过公开募集方式于1998年7月设立);也可以先用交通基本建设资金投入已设立的股份有限公司形成国有股权,再由公路经营企业利用这部分资金投资建造公路(例如交通部和江苏省交通厅先将公路基本建设资金投入江苏宁沪高速公路股份有限公司形成相应的国有股权;然后由江苏宁沪高速公路股份有限公司利用所筹措的资金投资建造沪宁高速公路江苏段)。受让收费公路收费权一般属于公司投资行为,与交通基本建设资金无关。

目前,用于公路建设的交通基本建设资金主要由车辆购置附加费(2001年开始成为车辆购置税)。

公路养路费、公路货运附加费、公路客运附加费、有偿转让收费公路收费权的收入等构成。其中,车辆购置附加费属于中央交通规费,由交通部负责管理与分配使用;公路养路费、公路货运附加费、公路客运附加费等属于地方交通规费,由省级交通主管部门负责管理与分配使用。在实行公路资金“费改税”后,这种基本格局不会有大的变化。有偿转让收费公路收费权的收入,根据“谁投资、谁收益”的原则,分别由交通部和省级交通主管部门管理。各级交通管理部门应对各自管理权限范围内的交通基本建设资金的筹集与使用实行监督管理。

国家投入公路经营企业的交通基本建设资金是公路经营企业资本金的主要组成部分。从对中国公路上市公司股本构成的分析来看,交通主管部门加强对投入公路经营企业的交通基本建设资金实行监督管理具有重要的意义。

二、从公路经营企业的股本构成看 加强经营性公路建设资金 监管的重要性

中国的公路经营企业属于公司制企业,包括公路上市公司、非上市的股份有限公司和有限责任公司。由于非上市的公路股份有限公司一般由国有单位发起设立;公路有限责任公司的投入资本也基本上是国有资本,因而可以认为实行投资主体多元化的公路经营企业主要是公路上市公司。

到2001年10月底为止,公路行业已有16家上市公司,共募集资金约220亿元人民币,有力地支持了中国高速公路建设事业的快速发展。16家上市公司中,H股有5家,分别为皖通高速、深圳高速、沪杭甬高速、宁沪高速、成渝高速,共募集资金120亿元;A股(B股)有12家,分别是粤高速、延边公路、重庆路桥、海南高速、现代投资、厦门路桥、华北高速、东北高速、赣粤高速、五洲交通、宁沪高速和福建高速,共募集约100亿元(其中粤高速B股募集4.83亿元)。

中国公路上市公司资本结构情况分析见表1

上述分析表明,尽管公路上市公司吸收了大量的社会公众股,公司投资主体多元化发展较快,但在其资本总额中,国家股和国有法人股仍占67.4%;而目前中国公路有限责任公司或者非上市的公路股份有限公司,基本上是由国家或者国有法人投资设立的。这一分析结果充分表明,加强对投入公路经营企业的交通基本建设资金的监督管理,仍应当作为各级交通主管部门的一项重要任务。

表 1 公路上市公司有关数据^[2]

上市公司	发行时间	发行价格	发行股数(万股)	筹资金额(亿元)	总股本(万股)	国有股本(万股)	国有股比重
华北高速 A	1999. 07	3. 82	34 000	12. 76	109 000	75 000	68. 81%
东北高速 A	1999. 07	4. 00	30 000	11. 79	121 320	91 320	75. 27%
厦门路桥 A	1999. 04	5. 53	9 500	5. 07	29 500	20 000	67. 80%
现代投资 A	1998. 11	10. 45	8 000	8. 17	39 917	18 480	46. 30%
延边公路 A	1997. 05	3. 60	3 000	1. 02			
延边公路 A	1999. 01	5. 30	2 274	1. 18	18 411	5 770	31. 32%
海南高速 A	1998. 01	5. 92	7 700	4. 14	98 883	63 182	63. 70%
粤高速 B	1996. 07	3. 80	13 500	4. 84			
粤高速 A	1998. 01	5. 41	10 000	5. 28			
粤高速 A	2000. 08	11. 00	7 382	7. 97	83 808	45 256	54. 00%
重庆路桥 A	1997. 06	5. 40	9 000	4. 74	31 000	22 000	70. 97%
宁沪高速 H	1997. 06	3. 11	122 200	39. 26			
宁沪高速 A	2000. 12	4. 20	15 000	6. 15	503 775	366 575	72. 77%
深圳高速 H	1997. 03	2. 20	74 750	16. 85	201 570	126 820	62. 91%
沪杭甬高速 H	1997. 05	2. 38	143 385	36. 85	434 179	290 926	66. 98%
皖通高速 H	1996. 11	1. 77	41 000	9. 30	140 861	91 560	65. 00%
成渝高速 H	1997. 10	1. 55	89 532	14. 14	255 806	166 274	65. 00%
赣粤高速 A	2000. 04	11. 00	12 000	12. 99	35 300	25 936	73. 47%
五洲交通 A	2000. 12	5. 48	8 000	4. 38	44 200	36 200	81. 90%
福建高速 A	2001. 01	6. 66	20 000	13. 05	68 500	48 500	70. 80%
合计	—	—	660 223	219. 93	2 216 030	1 493 799	67. 41%

注:① H股发行价为港元;② 公司筹资金额数据一般为筹资净额;但有些公司筹资金额数据为筹资总额;③ 假设法人股均为国有法人股。

三、加强经营性公路建设资金监管的基本思路^[3]

毋庸置疑,应当加强对经营性公路基本建设资金的监督管理。需进行讨论的主要问题是:交通主管部门是通过制定有关法规,以行政干预的方式对公路经营企业的公路基本建设资金实行直接管理;还是通过公路经营企业的国有股东,以股权管理的方式对公路基本建设资金实行间接管理。

这些问题涉及到实行公路收费经营所依据的公路特许经营制度。一项完善的公路特许经营制度应当具有以下特征:

1. 交通主管部门统一制定本地区公路建设发展总体规划,并且根据公路交通建设事业发展的具体需要确定将何公路按经营性管理的要求由国内外经济组织负责建设(即采取规范的“BOT”方式融资建设)

2. 交通主管部门根据公路建设工程可行性研究报告中所确定的项目总投资和该公路建成后预期分年度的交通量,结合投资者对投资回报的要求以

及可能采取的收费标准确定该公路的特许经营期,然后以公开招标的方式选择愿意投资建设该公路的国内外经济组织。

3. 通过与国内外经济组织签订特许经营协议书,明确建造与经营公路中签约双方各自的权利与责任,用法律形式规范各自的行为。

4. 交通主管部门根据与国内外经济组织签订的特许经营协议,可以将交通基本建设资金授权某法人单位投入所组建的公路经营企业;该法人单位成为公路经营企业的股东,并且作为股东对该企业实行股权管理。

在实行政企分开、建立现代企业制度的新形势下,作为各级政府业务主管部门的交通主管部门,已不可能再直接对公路经营企业进行投资并享有其股权;也不可能在完善的公路特许经营制度下对公路经济企业的公路融投资行为进行直接干预。交通主管部门能够发挥的作用是用特许经营协议来规范投资者的行为,对公路投资实行间接管理和宏观调控。因此各级交通主管部门对这部分交通基本建设资金

的监督管理可分两个层次进行:第一,授权交通投资公司或其他具有法人资格的事业单位具体管理交通基本建设资金的投放,或享有交通主管部门对公路经营企业投资所形成的国有产权。这些投资管理单位应对交通主管部门投入公路经营企业的交通基本建设资金的保值、增值以及收益情况负责。第二,交通主管部门根据公路交通事业发展的统一规划,将用于公路建设的交通基本建设资金授权交通投资公司或其他具有法人资格的事业单位统一管理。其中,对公路经营企业投资部分实行有偿使用。投资收益率由交通主管部门统一制定,并且作为考核授权投资管理单位(交通投资公司等)业绩的主要依据。

作为公路经营企业的投资者,对交通基本建设资金监督管理的主要方式应当是股权管理。首先,应以公司股东身份对公路经营企业的收费经营活动进行有效地监督与管理,以确保投入公路经营企业的交通基本建设资金能够真正实现预期的保值与增值。其次,应对是否将有限的交通基本建设资金投入公路经营企业进行科学的可行性论证,以确保获得理想的投资效益。

实行公路收费经营制度的另一主要目的是引导社会资金建设干线公路网。因此,交通基本建设资金在公路经营企业投资总额中不应占有较大的比重,应充分发挥公路经营企业、特别是公路上市公司的筹资作用,使得越来越多的民间资金用于发展中国的公路交通事业。因此,投入公路经营企业的交通基本建设资金应具有乘数效应,这一要求应体现在对授权投资管理单位业绩评价与考核的具体指标上。

随着政府机构改革与政府职能转换的全面推行,交通部门不应当再以双重身份管理投入公路经营企业的交通基本建设资金,而是应当通过推行公路特许经营制度,将公路经营企业的公路建设与收费经营活动逐步用“BOT”方式进行规范。一方面,交通主管部门应加大规范公路建设“BOT”方式的力度,使规范的“BOT”方式在利用民间资金发展中国干线公路网中发挥更重要的作用;另一方面,交通部门授权交通投资公司等法人单位持有交通基本建设资金投入公路经营企业后所形成的股权,对交通基本建设资金的保值与增值承担责任。交通主管部门应通过制定有关规定,明确有关财务指标对持股单位的业绩进行评价与考核;并且通过这些持股单位间接地控制公路经营企业的经营行为。

为了充分发挥交通基本建设资金引导民间资金建设中国干线公路网的重要作用,不应再追求国有

单位对公路经营企业控股。在建立现代企业制度并且实施有效的公路特许经营制度下,交通主管部门完全可通过行业管理以及特许经营合同来规范或约束公路经营企业的收费经营行为,至于国有单位对公路经营企业是否参股或控股并非重要。在特许经营制度下引导足够的民间资金用于收费经营公路的建设,将有限的交通基本建设资金尽可能地用于非收费公路的建设,也许是明智之举。

但是,由于中国目前的公路特许经营制度尚未真正建立,政企尚未真正分开,绝大多数由国有单位改制或新建立的公路经营企业尚未真正成为规范意义上的公司制企业,还缺乏自我约束的能力,因而交通主管部门有必要对这些公路经营企业的公路投资行为进行有效的直接监督与控制。至于对那些非国有控股、或者无国有参股的公路经营企业交通基本建设资金的监督管理工作,应主要侧重于在完善特许经营制度的基础上依法进行行业管理。社会主义市场经济体制的建立要求交通主管部门只对这些企业的公路投资行为实施间接调控,而不是直接的行政干预。

需要由交通主管部门监督管理的交通基本建设资金,是包括国有或者国有控股的公路经营企业的全部公路投资,还是只涉及国家直接或间接投入公路经营企业的交通基本建设资金?公路经营企业用于公路建设的资金,包括国家直接用交通基本建设资金投入形成的资本金;包括国家通过其他国有法人间接地用交通基本建设资金投入形成的资本金;包括其他国有法人的和非国有法人单位投入的资本金;还有公路经营企业以银行借款、发行债券等形式筹措的各种负债资金。虽然从理论上交通主管部门只负责管理国家直接或者间接投入公路经营企业的交通基本建设资金,对投资者投入非交通基本建设资金形成的资本金以及公路经营企业自行筹措负债资金的管理属于股权管理的范畴,但由于对这些资金管理的得失将直接影响交通基本建设资金的投资效益,所以交通主管部门有必要对国有或国有控股的公路经营企业的全部公路投资资金进行监督管理。

参考文献:

- [1] 交通部.交通基本建设资金监督管理办法[Z].2000-04-13.
- [2] 江苏宁沪高速公路股份有限公司等.年报[Z].2000.
- [3] 交通部课题组.交通基本建设资金监督管理问题研究[R].2000-03.