

【经济与管理】

非收费公路可持续发展中的资产管理问题研究

谢军占

(长安大学 经济与管理学院, 陕西 西安 710064)

摘要:从公路资产的属性分析及公路资产的价值管理研究入手,指出了我国公路收费中存在的问题。认为,随着我国公路建设事业的发展,必须对涉及到国民经济发展基础性投入的公路建设战略进行相应的调整,特别是对收费公路进行战略结构调整,提出了将公路按照经营性公路、收费公路和公益性非收费公路三大类公路资产划分,并进行分类管理,以及采用会计学上的资产价值确认方式,对公益性非收费公路资产进行确认,并通过非收费方式实现其价值补偿的理论。

关键词:交通运输经济;公路资产;价值管理;公路收费;非收费公路

中图分类号:F540.31 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-6248(2004)04-0009-05

Research on asset management in the sustainable development of non-tolling road

XIE Jun-zhan

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

Abstract: Road tolling is an important decision which is related to the national economy and people's livelihood. Road tolling is also a project of vital and lasting importance which is related to the sustainable development of highway under the condition of national fund shortage. If the percentage of tolling road of all roads is too high, the usage of road will be limited to some extent, especially in developing area within which there are mainly lower-class roads, road tolling will influence the economic development in such area. This paper begins with the analysis of attribute of road asset and the value management of road asset, point out the problems in road tolling in China and believe that along with the highway construction development, highway construction strategy which is related to the fundamental investment of national economy must be adjusted correspondingly. What's more, it promotes the theory that roads should be classified into three categories including operating road, tolling road and non-tolling road, then it puts forward according to accounting method to recognize non-tolling road as asset and to redeem its value through non-tolling ways.

Key words: economy for communication and transportation; road asset; value management; road tolling; non-tolling road

公路资产的资产化、价值化管理理论的现实意义在于通过有效的投资回报来提高社会各界对公路项目建设的积极性。然而,在公路资产经济理论的过程中,人们疏忽了对一般性公路、非高速

公路和非收费性公路资产管理问题的研究,将更多的注意力放在了高速公路资产管理问题上,非高速公路的投入和运行反而成了国家全面建设小康社会中基础设施方面的一个瓶颈。特别是在以非高等级

收稿日期:2004-11-04

作者简介:谢军占(1961-),男,陕西凤翔人,长安大学高级会计师,工学博士生,主要从事财务管理理论与实务工作。

公路为运行主体的西北区域,由于从理论与实践上缺乏对非高等级公路建设与维护的重视,使得这类公路的运行出现了诸多问题。一方面,非高等级公路资产的价值没有客观的反映记录;另一方面,大量的非高等级公路运行中采用了高等级公路运营的管理方法,通过收费渠道实现其价值的补偿。长期以来,人们对非高等级公路资产的属性缺乏客观的分类研究,影响到了非高等级公路资产效用的发挥。因此,必须重新审视非高等级公路收费问题,并作出战略性的调整,使公路建设事业的发展与国民经济发展相适应。

一、经营性、非经营性公路资产与公路收费

公路是指经公路主管部门验收认定的城市间、城乡间和乡与乡之间能行驶汽车的公共道路。所谓公共道路的基本含义是指公路是服务于全社会公众的道路,即强调了公路的社会公益性。由此看出,公益性或准公共产品性是我国公路最原始也是最基本的特征,公路产品属于准公共产品的范畴,而公路投资也属于基础性投资和社会公益性投资项目的范围。从理论上讲,这类投资项目的主体应该是政府财政投资的基本内容,但由于国家整体基础设施状况的限制及财力的影响,国家还没有足够的资金通过其单一的投资渠道解决公路建设滞后国民经济发展的瓶颈问题,还必须通过吸收其他各方面的资金进行公路建设。为了解决资金问题,加快公路建设速度,国家选择了部分公路建设项目作为竞争性投资项目,通过市场的作用引导各方面资金运用在公路建设方面。而非政府投资的较大的公路建设投资项目就构成了经营性公路项目的主体。

经营性公路,它主要包括有偿转让公路经营权的项目、实行公路企业资本化经营的公路和实施BOT项目建设经营的公路。由于公路属于国家基础设施项目,公路产品的技术经济属性决定了我们还不能将公路产品的经营与市场上一般商品的经营同等对待,这种对于公路的经营只是政府对于公路基础设施的特许经营。这种特许经营的公路项目即为经营性公路。经营性公路的主要特征是经营公路的主体是独立的企业法人(或多个企业的联合体),其经营的目的是实现利润的最大化目标。而这又是与我们对于国家基础设施项目的要求所不一致的。

非经营性公路包括收费性高等级公路和不收费的社会公益性公路。目前所实施的收费性高等级公

路的投资除含有政府拨款外,还含有政府担保的中外合资、社会集资、贷款等所建设的公路。为了偿还公路建设的政府拨款之外的资金以及用于公路维护、收费运行的开支,上述公路将要向公路的使用者收取一定的费用。这种收费公路不以营利为根本目的,主要是归还修建该公路时除政府资金之外的资金本息。按照公路法的有关规定,一旦借贷款还清本息后,要立即停止公路收费,如继续收费,必须经省级人民政府批准,所收费用只能用于公路建设,实行滚动发展。不收费的社会公益性公路,是指由国家财政拨款投资、养路费投资、民工建勤、以工代赈或个人及社会捐资修建的公路。这种公路不收取通行费,其养护管理成本从征收的养路费中开支。目前,中国的公益性公路主要是实行混合交通的中级和低级的普通公路。

公路收费是涉及到国计民生的重要决策,也关系到在国家财力不足的情况下持续建设公路事业的百年大计。收费公路在我国已经有近20年历程,在取得很大成就的同时也凸现出了一些问题,主要问题是:

(1)因二级公路的作用与地位而引发的是否收取通行费的争论。一般公路特别是二级以下公路的使用,是绝大多数公民日常生活中必不可少的重要组成部分,在公路的使用者按规定缴纳养路费用的同时还要缴纳公路的建设费用,这种加大公路使用者经济负担的行为缺乏经济理论上的支撑。公路作为国民经济和社会发展的基础设施,从理论上讲,属于政府必须提供给社会的公共产品,应该无偿提供给用户。在我国公路建设起点较低,国家财力严重不足,“瓶颈”制约日益严重的情况下,出台“贷款修路,收费还贷”政策,是适合中国国情的。但问题在于这一政策的扩大使用及持续时间的久远,将会产生不良效果。随着中国经济发展速度、综合国力的增强,理应逐渐缩小公路收费规模,减轻人民负担,而实际上,目前公路收费规模反而愈来愈大。不断扩大的规模不仅干扰了政府部门实现收费公路总量控制的目标,而且也成为影响公路运输发展的障碍,在一定程度上反而制约了区域经济的发展。

(2)二级以下收费公路在全部收费公路中所占比重过高及收费站点过多。二级以下收费公路在全部收费公路中所占比重过高及收费站点过多是中国收费公路运行中的一个突出问题。据统计,2000年我国每10万km收费公路的等级构成为:二级收费公路6.7629万km,占总量的71%;高速、一级收费

公路 2.34 万 km, 占总量的 25%, 其他为少量的三、四级收费公路, 占总量的 4%。因此, 应积极的调整公路收费政策, 逐步缩小收费二级公路的规模, 通过二级以下公路的有效运行促进国民经济的发展。

(3) 收费标准过高。非经营性公路的收费标准以一定时间内借贷款的本息的支出作为计算基数, 而在贷款本息归还后的相当长的时间内该项目公路仍然具有一定的使用价值, 这在客观上加重了目前公路使用者的负担, 是一种不公平的费用分担机制。此外, 二级路的收费标准问题也较多, 没有统一的定价方法、收费标准, 带有较大随意性。收费标准普遍偏高以及收费标准不统一等问题, 不仅引发矛盾而且大大提高了公路运输成本。投资额的多少是确定收费公路收费标准的一个重要依据, 但同时还要充分考虑公路的技术等级以及向社会所能提供的服务水平, 以便合理确定收费标准。可通过延长计算收费年限等措施, 降低过高的收费标准, 从而减轻公路使用者的负担。

(4) 收费管理成本过高。收费管理站点过多、自动化程度不高、管理效率较低是收费管理成本较高的主要原因。由于二级收费公路必需在主线设站, 目前的情况是二级路上每隔 30 km 左右甚至更短就要收费。收费站点过密使本该畅通的通道被一段段割开, 不仅路网效益受影响, 而且因收费频频引发矛盾。要通过理顺收费公路管理体制, 正确界定政府在收费公路管理上的职责, 合理设置管理机构, 减少管理人员, 较高的收费管理成本才能降下来。

收费公路的出现是特定历史时期的产物。随着我国国民经济的发展、综合国力的显著提高, 以及为实现全面建设小康社会的目标迈进, 需要对涉及到国民经济发展基础性投入的公路建设战略进行相应的调整, 特别是对收费公路进行战略结构调整。另一方面, 随着公路建设事业的发展, 已经具备了进行这种调整的各种条件。首先是我国路网结构已有很大改善; 其次是二级公路的建设有了长足发展, 大部分交通量大的二级公路已经建成, 剩余项目潜力不大, 多数不适宜再建收费公路; 第三是收费公路结构已经在自然调整, 东部地区的高速和一级收费公路比重已达 41%。因此, 可以逐步将收费公路发展建设与管理重点转移到高速和一级公路中, 严格控制二级收费公路的新增规模, 在条件成熟的地区, 逐步缩小甚至完全取消二级及以下公路收费。而对于西部地区二级以下收费公路, 则应通过政府提供政策和资金支持, 通过政府提供归还建设本息资金而

不是通过收取通行费加大公路使用者的负担。

二、非收费公路(非高等级公路)的价值管理及资产评估(确认)

(一) 非收费公路(非高等级公路)的概念及价值管理

如前所述, 我国收费公路战略结构调整的目标是逐渐的取消对非高等级公路的收费, 通过国家投资或者通过政府提供政策和资金支持归还已使用的二级以下的收费公路的本息, 使全体社会成员能够享受到国家经济发展的共同成果。也就是说, 随着管理体制改革的深入, 我国的公路将划分为经营性高等级公路、收费高速公路和二级以下非收费的社会公益性公路三种类型。在这种情况下, 各种类型的公路资产该如何管理? 能否采用科学的办法保证非收费社会公益性公路资产有管养资金来源而使这些公路持续运营? 这类公路资产的价值又该如何确定? 对非收费公路的属性的研究分析中可得出如下的结论:

(1) 非收费公路具有资产的全部特性, 可以运用会计学上资产管理的方法对其进行价值管理。

(2) 非收费公路资产是社会公益性资产。非收费公路资产具有准公共产品的特性。非收费公路的建设、管养应由国家专门的组织机构实施, 其建设费用或贷款建设本息的归还以及管养费用应由国家财政负担。

(3) 非收费公路资产是国有固定资产。一方面, 未来非收费公路的建设投资都是由国家出资完成的, 由国家投资形成的资产的所有权当然归属于国家所有。另一方面, 非收费公路的纯社会公益性资产的性质, 决定了这类基础设施一般不能为企业所有, 因为由于缺乏内在的经济利益驱动, 企业不愿意投资, 如企业所有将会因管理目的不同而导致非收费公路社会公益性难以发挥; 第三, 非收费公路是依附于国有土地而形成的产物, 有明显的路地相依性, 而土地的国家所有权性质使得依附于土地的非收费公路资产的国家所有性质更易于理解。

(4) 非收费公路资产的会计主体为各级公路管理部门。公路管理部门的主要职责是依据国家非收费公路管理的有关规定组织好对养路费等有关税费的征收管理, 使用相关道路规费及保证国家投资的非收费公路有较高的好路率, 是其社会公益性功能得到充分的发挥。

(二) 非收费公路资产的评估(确认)

非收费公路资产的价值确认: 由于本研究项目

的超前性,在提到非收费公路的同时,不存在收费还贷的概念,这样的研究方向比较明确,而对于目前已通过贷款渠道建成的二级以下的公路贷款资金归还原来源问题将有专门的论述。

对于二级以下的公路项目,我国公路管理部门习惯上就没有实行价值管理,所以对已建成使用的公路价值的计量,缺乏可供查取的历史数据。即使是国家实施收费公路政策以来的这一类公路,也只是对贷款额度、贷款的使用情况的反映。这就要求必须采用科学的、与二级以下公路资产目前的管理状况相适应的公路价值确认的手段和方法,合理的确认二级以下公路资产的价值,为未来非收费公路资产管理提供科学的依据。

分析非收费公路管理的历史原因和现状,当务之急,必须采用科学资产评估方式确定非收费资产的价值量,并在此基础上建立相应的管理制度。

(三)非收费公路(非高等级公路)的价值补偿

将公益性公路资产全部列为非收费公路之后,该公路资产就有着与收费公路和经营性公路资产完全不同的价值补偿形式。公益性公路资产在公路的使用过程中需要进行价值补偿,一方面需要现有的公路在使用寿命完成后有充足的理由和足够的资金实现公益性公路的更新,实现公益性公路建设的可持续发展;另一方面,在公益性公路使用过程中,还需要一定的养护管理费用保证其处于良好的运行状态;再则,对于现行的部分收取通行费以归还银行贷款本息的公益性公路,也可以通过公益性公路价值补偿的计量,提出切实可行的过渡性方案。非收费公路价值补偿的研究重点在于提出公益性公路基础设施的补偿费用在国家、公路使用者之间合理分担的机制,促进社会经济的协调发展。

非收费公路价值补偿的一个基本原则应该是,按照国家和公路使用者共同分担的原则确定非收费公路价值补偿的标准。

就现阶段而言,对于非收费公路的管理组织来说,与非收费公路资产的价值补偿相对应的只有公路使用者单方面形成的养路费收入,而且养路费的使用成了公路管理部门及公路管理部门内部诸方面分享的蛋糕,不能与非收费公路资产的价值补偿的机理相对应。另一方面,中国现有的养路费征收政策只是为了维护现有公路的技术状态,根据公路养护的需要按照车辆吨位计征的,也就是说,实际上现行的养路费征收标准远不能够解决对公益性非收费公路的价值补偿问题。在养路费的分配使用方面,

由于没有把公益性公路作为固定资产管理,而在公路建成后一次性的核销了公路建设成本,公路管理部门的资产负债表中根本没有反映公路资产的价值。而已经建成使用的公益性公路的价值或者说完好率又是千差万别的,养路费的分配使用缺乏科学的依据,导致相当数量的公益性公路好路率低,缺乏足够的养护资金。

在原有的养路费征收政策中,由于未能考虑到公路资产完全价值补偿问题,所以在新的管理模式下,养路费征收标准的提高将是需要专门研究的问题。

在公益性非收费公路资产价值补偿的研究中,对公路资产原值的补偿,并不是要通过补偿价值的计算,由国家同时安排相应资金到公路管理部门,而只是作为一种对未来某一时点非收费公益性公路资产更新所需资金的一种测算和计量,通过这种计量,使国家相关管理部门在年度财政资金安排上有一个科学的依据。

公路资产原值的价值补偿是通过提取折旧的形式实现的,这种折旧方式在经营性公路资产的价值补偿中已广泛使用。其折旧运作模式对于公益性非收费公路资产的补偿价值的计量具有很好的参考作用。

公路资产的折旧涉及到公路资产的原值、残值、折旧年限、折旧方法的选择等四个方面的问题。与新建的公路资产的机制不同,公益性非收费公路资产的原值即资产的评估价值,按照规定,公路资产在计算折旧时不考虑公路资产的残值。

三、对中国公路行业资产管理的建议

通过将公路按照经营性公路、收费公路、非收费公路的确认以及采用会计学上的资产的价值确认方式,对公益性非收费公路资产进行确认并实现其价值补偿的理论,并结合中国公路资产管理的有关现状及问题,提出公路行业资产管理的如下建议:

(1)将全部公路按照经营性公路、收费公路和公益性非收费公路三大类公路资产进行划分并进行分类管理,建立公路资产帐并进行相应的账务处理,为公路资产的价值补偿或筹集相应的建设维修费用提供依据。通过全新的公路资产管理模式的创新研究,提出公益性非收费公路资产的建养新机制。

(2)以公路资产价值补偿的机制为突破口探寻筹集公益性非收费公路建养资金来源的新渠道,实现公益性非收费公路建设的可持续发展。公益性公

路资产大多属于省道以下的公路资产,也就是说其资产的效用基本是为辖区的经济发展而服务的,收取通行费的做法一方面加大了在一定时期的公路使用者的负担(由于贷款归还后不再收费,所以对现有的公路使用者来说,所发生的通行费支出则是一种不公平的负担);另一方面,对于辖区内的大多数公路使用者来说,原有的非收费公路的使用已经能够满足自身的需要,且不增加经济负担,而由于政府为了区域经济的发展将原有公路改造为等级较高的公路,并收取通行费,变成了政府转嫁投资支出的一种行为。按照新的公路资产价值补偿的机制,这些费用应该由政府 and 公路资产的使用者共同负担,其原则是按照受益的程度和大小确定。也就是说,在对公益性公路全部取消通行费的做法以后,应该考虑养路费标准的重新确定问题和政府财政出资与养路费共同使用完成公益性非收费公路的建养。

(3)继续深化公路建养事业改革,在公路建养单位推行经济责任制和兴办经济实体的过程中,逐步实现事企分离,使公路养建费用确实使用在公路的养建上。

(上接第8页)

独立地位。现代新儒家从心性论出发,将知识归摄于道德,所以最终很难成为现代化的动力。传统社会的显著特征是德治,而现代社会是法治,中国两千多年的问题之症结就在于以德代替法治^[4]。

中国传统文化的式微乃一客观事实,毕竟我们不能不承认以儒家思想为主流的中国传统文化,千百年来,一方面因封建专制统治者的操纵、歪曲,已失去其原有的批评与创新功能;另一面传统儒学由于始终在同一个文化层上延伸和发展,尤其是在文化大统一时代,儒家思想的堕落与僵化无以复加。在21世纪已经来临的今天,传统儒学思想不仅已基本丧失开启民族智慧与鼓舞民族心力的功能,而且也丧失了应对新世纪事物的无限繁复性与现代科技发展史无前例的局面。“五四”一代学人的精神正是因时而起,因此依笔者所见,五四批判精神是一民族智慧,是民族生命健康的铁证。传统是可以批判的,不能一批判和否定传统就被骂为“数典忘祖”。在一

(4)通过将公益性公路确定为非收费公路的实践以及按照科学的价值补偿理论计算出相关公路的实际养护、更新费用,争取得到中央、地方财政的支持,使其运行成为可能。

参考文献:

- [1] 贷款修建高等级公路和大型公路桥梁、隧道收取车辆通行费规定[S].交通部交公路字[1998]28号.
- [2] 公路养护与管理发展纲要(2001-2010年)[S].交通部交公路[2001]328号.
- [3] 我国将调整公路收费政策[N].经济参考报,2004-06-17.
- [4] 林红梅.我国将规范有序地发展收费公路[Z].交通网, <http://www.qiaqiao.cn>, 2004-01-12.
- [5] 中华人民共和国公路法[S].1997-07-03.
- [6] 2002年公路水路交通行业发展统计公报[Z].交通网, <http://www.qiaqiao.cn>, 2003-01-01.
- [7] "Commercial Management and Financing of Roads". *The international bank for reconstruction and development/the world bank*, 1998.

[责任编辑 杨彬智]

定意义上讲,对传统的批判是民族健康的标志。但是,我们必须牢记,全球化背景下的中国的现代化事业,必须批判传统,不是抛弃传统,必须再造传统,不是复活传统。让我们以金耀基先生的话自勉与互勉:“从事中国现代化的理性的工作者,决不应只忠于中国的‘过去’,更应忠于中国的‘未来’;决不应只满足于中国文化的重来,更应以丰富世界文化为最终的目标。”

参考文献:

- [1] 方克立.现代新儒学与中国现代化[M].天津:天津人民出版社,1997.
- [2] 吕宏强.浅析晚清的“经世致用”及其表现[J].湘潭大学学报(社会科学版),1999,(2).
- [3] 黄克剑.徐复观集[M].北京:群言出版社,1993.
- [4] 黄仁宇.万历十五年[M].北京:三联书店,1997.

[责任编辑 杨彬智]