

西部地区公路建设中银行信贷资金的风险防范

解俊贤

(长安大学 经济与管理学院,陕西 西安 710064)

摘要:西部地区公路建设成就巨大,银行信贷资金是其重要的资金来源,发挥着不可替代地作用。而公路建设贷款资金在为公路建设做出贡献,为西部经济起飞奠定基础,给银行带来经济效益的同时,其中隐藏的风险是不容忽视的。只有采取对策化解风险,才能实现多赢目标。

关键词:西部地区;公路建设;银行信贷资金;融资渠道

中图分类号:F540.34

文献标识码:A

文章编号:1671-6248(2004)04-0021-04

Risk defense of the credit loan funds in the western region highway construction

XIE Jun-xian

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

Abstract: The credit load funds play an important role in the western region highway construction, it is the important resource, and now the western highway construction has a great development. While the highway construction funds make a contribution for the highway, lay the foundation for western region economic take-off and benefit the banks, the hidden risk of the credit loan funds shouldn't be ignored, we should notice and adopt the counterplan to dissolve the risk in order to win our target.

Key words: western region; highway construction; credit loan funds; accumulate channel

改革开放20年来,西部公路建设成就巨大。截止1999年底,西部公路通车里程 53.2×10^4 km,其中:国道 5.7×10^4 km,省道 7.3×10^4 km,县道 18.6×10^4 km,乡道 19.5×10^4 km。从公路等级看,有高速公路2529 km,一级公路1630 km,二级公路 3.1×10^4 km,三级 10.37×10^4 km。特别是“九五”期间,西部投资逐年加大,通路乡村数大幅提高。1996年投资175亿元,1997年投资216亿元,1998年达564亿元,1999年为591亿元,年投资递增额在35%左右,西部地区公路建设投资比重由“九五”初的1/6,上升为1/4以上。公路里程增长迅速。“九五”期间年均增长 2.3×10^4 km^[1]。而在西部地区公路(不包括农村公路)建设的进程中,银行信贷资金发挥了不可替代的重要作用。

未来时期要使西部公路交通发生根本变化,建成布局合理、功能完善的路网,总体满足社会经济发展的需求。即到2010年,达到明显改善;2020年,形成骨架路网;2050年,建成现代化公路运输网络。充足、可靠的资金来源是实现规划的前提,其中银行信贷资金的支持必不可少。那么,采取对策化解目前银行信贷资金的风险,则是当务之急。

一、银行信贷资金是西部公路建设的重要资金来源

银行信贷资金在西部地区公路建设方面发挥了巨大的推动作用。以西安地区为例,据不完全统计,截止2003年10月底,国家开发银行、中国工商银行、中国农业银行、中国建设银行、交通银行、招商银行

收稿日期:2004-10-14

作者简介:解俊贤(1963-),女,陕西户县人,长安大学经济与管理学院副教授,主要从事投融资理论与实务研究。

行、光大银行等 11 家金融机构,对西安地区公路建设贷款余额共 84.2 亿元,较 2000 年末增长了 1.69 倍,公路建设贷款占基本建设贷款的比重也由 14.59% 提高到 19.72%;2000 年至 2003 年 10 月间,11 家机构累计发放公路建设贷款 229.18 亿元,占基本建设贷款累计发放额的比重达 18.92%^[2],具体贷款发放额见表 1。

表 1 公路建设贷款情况 (单位:亿元)

项目	时间			
	2000 年末	2001 年末	2002 年末	2003 年 10 月末
基本建设贷款余额	214.74	288.62	342.8	426.89
其中:公路建设贷款余额	31.32	49.23	64.43	84.2
公路建设贷款所占比重/%	14.59	17.06	18.8	19.72

从表 1 可见,银行对西安地区公路建设的信贷投入逐年加大,信贷资金已成为公路建设不可或缺的重要资金来源。

从贷款介入形式来看,主要有两类:一类是以国家开发银行和四大国有独资商业银行为主,其对公路建设的介入方式主要表现为发放项目贷款,对某些项目法人缺位的公路建设,一般由交通厅(局)统借统还,这类贷款期限较长,一般在 10 年左右,最长的达 20 年。另一类是以交行、招行、光大银行等股份制银行为代表,其对公路建设的介入方式主要是发放中长期流动资金贷款,不针对某一具体项目,由交通厅(局)统借统还,期限一般在 3 年左右。贷款抵押方式以收费权质押为主,特别是在交通部《收费权质押管理办法》出台后,另外还有第三方担保、信用放款等方式。

近年来,西部公路建设所以把银行信贷资金作为其重要资金来源,主要缘于两方面:

一是融资渠道少。西部各省(市)、自治区整体经济较为落后,自身积累资金的能力较差,公路建设融资主要来源于外部。但是,国家无偿投资由于受中央财政无偿投资于西部公路建设资金总额及其分配比例的限制,很难成为主渠道;股权融资仅限于上市的公路股份有限公司,西部地区至今只有三家;通过各种方式引进外资,受引资环境、公路项目建设成本高、投资回报率低等因素的制约,效果也不理想;吸引民营资本直接投资,因民营经济不发达、内资难以享受与外资同样的国民待遇而寥寥无几。凡此种种,使西部地区公路建设可选择的融资渠道很有限。

二是银行信贷资金的融资优势明显。银行信贷资金的融资优势不仅来源于它的外部环境优势,而且来源于它的成本优势。从宏观经济环境看,1998 年以来,随着国家扩大内需,特别是增加基础设施等公共投资的财政政策的关联效应逐步得到发挥,中国公路投资环境中的外部资金供给、利率等均得到了显著改善。各层次货币供应量逐月增长;金融机构贷款逐月增加;金融机构的存、贷款利率大幅下调,而且总体上中长期存、贷款利率下调幅度大于短期存、贷款利率的下调幅度,名义利率已处于历史最低水平。这就为公路基础设施建设提供了越来越宽松的资金供给环境,减轻了利用银行信贷资金修建公路的还本付息压力。同时由于中国人民银行降低了对金融机构的准备金存款利率和再贷款利率。因此,近几年用银行信贷资金建设公路,与其他融资方式相比更为有利。从融资成本看,它主要包括筹资费和占用费两部分,其中,筹资费是资金筹集过程中发生的手续费、评估费、律师费、公证费、担保费、合同印花费等费用,多为一次性支出;占用费是资金使用支付的贷款利息、股息等费用,多为经常性支出。为了便于比较,资金成本常用资金成本率来表示,它是资金占用费与实际筹集资金的比率。银行信贷资金的资金成本,主要包括筹资费用和利息。其中,筹资费用在大多数情况下,数额很小;利息在这几年又是较低的,而且利息可以计入税前财务费用,具有税盾作用,可间接降低资金成本。因此,与其他融资方式(特别是股票融资)相比较,近几年运用银行信贷资金修建公路具有明显的成本优势。

二、银行信贷资金面临的潜在风险

从目前来看,公路建设贷款质量良好,效益逐步显现。据统计,截止 2003 年 10 月末,上述 11 家金融机构基本建设贷款的不良贷款余额为 0.9 亿元,不良贷款率为 0.21%,其中公路建设贷款的不良贷款余额和不良贷款率均为零,公路建设贷款质量良好。同时,公路建设贷款的收息率均达到 100%,给各银行带来了可观的经济效益。但是,由于公路建设贷款还款周期长,可变因素多,其中隐含的风险也不容忽视。

(一)公路项目资本金比例较低

据了解,目前西安地区公路建设的资本金比例普遍达不到 35% 的规定要求,最低的甚至只有 10%^[3]。这体现了公路建设对银行信贷资金的过度依赖,增加了自身的偿债负担,降低了自身的抗风险

能力,最终可能导致借债主体难以按时还本付息。

(二)“统借统还”本身的缺陷

统借统还就是公路建设资金由交通厅(局)统一筹措贷款,资金统一使用,还款资金统一管理的集筹措——使用——还贷为一体的资金管理模式。这一模式克服了单个公路项目分散贷款产生的额度限制,避免了一些项目效益不佳、还贷能力有限带来的筹资困难,同时又提高了抵押物的“含金量”,打消了金融机构的顾虑。但是,统借统还仍存在一些不可忽略地缺陷:

第一,主体缺陷。统借统还的主体是交通厅(局),它们是行政机构,不是企业法人,不具有独立的民事赔偿能力,所以作为借款主体不合适;而具体使用贷款的是公路企业。贷款最终能否按期足额偿还,取决于各条收费公路的效益,取决于各公路企业的效益,公路企业才是真正地还贷主体,各条收费公路的效益才是真正地还贷保障。因此,交通厅(局)只是真正地借款主体,而且是不合格的借款主体,作为还贷主体只是形式上的。

第二,可能使公路项目建设的债权人约束失效。统借统还使银行放松甚至放弃对贷款运用情况的关注,产生侥幸心理,认为贷款有效益好的项目作保证,即使本笔贷款项目有问题,效益不好也没有关系。因而不利于银行直接对贷款用途和公路项目建设进度进行监督;对项目在建设过程中存在的管理不规范、超投资等情况实施有效监控;对于建成通车后公路的车流量、收入、成本、还贷比例等未进行跟踪调查,难以把风险消灭于萌芽状态。

第三,容易造成各公路项目资金串用现象,掩盖个别项目存在的问题和风险,使风险更加隐蔽,最终导致风险放大,影响整体还款计划和未来的筹资计划。

总之,统借统还模式虽然较容易筹到资金,但是对于各环节存在的缺陷,国家、交通部门、银行和公路企业都必须清楚地认识到。

(三)收费权质押方式存在诸多不确定性

首先,收费期限没有按国家规定要求一步到位。如西安地区当前的做法是,公路建成后试运行2年,2年后收费期限5年一批。其次,收费标准低,车流量少。如西安高速公路的收费标准基本为0.3~0.4元/km,而北京五环的收费标准为0.5元/km,沿海城市则更高。同时,由于主客观因素影响,某些公路(如西安绕城高速、西阎项目)建成后车流量较少。第三,还本付息占通行费收入的比例达不到70%的规定要求,普遍存在挤占车辆通行费的现象。

像2002年西安地区二级公路还本付息比例最高的也只有66%。诸多的不确定性,使保障银行信贷资金按期足额偿还的收费权的可靠性大打折扣,危及到公路建设贷款的安全。

(四)第三方担保方式下产生的风险

第三方担保方式一般是指以养路费收入和车辆通行收入作担保筹集贷款的方式。如陕西省,多年来公路交通行业绝大多数由省公路局提供担保,向各级金融机构融通了巨额贷款。到2002年底,仅省级公路管理机构累计贷款已超过40亿元,年均支付贷款利息超过2.2亿元^[4]。另外,对各地市交通局和公路局收费公路项目提供担保已超过60亿元。约5~10年恰好是省统贷资金的还款高峰期,2002年全省养路费收入和车辆通行费收入仅30亿元,远远不能满足集中还贷的需要。“费改税”后,现有的燃油税交通专项资金用于还贷款更是远不能满足还贷需求,影响着交通行业抵御风险的能力。

上述风险若不化解,不仅会给国家、金融机构造成直接损失,而且西部地区公路建设将会逐步失去银行信贷资金这一主渠道,其他资金来源渠道也会受到影响,最后导致既定的公路建设发展规划难以如期实现。

四、防范风险的对策

虽然近年来西部地区公路建设取得了长足发展,成效显著,但与东部地区相比较,仍存在着较大差距。鉴于此,公路建设仍是西部地区今后相当长一段时间内投资的重点,需要大量资金,其中银行信贷资金仍将是主渠道之一。为了确保在公路建设中经济、金融协调发展,努力实现多赢目标,笔者认为应采取以下对策:

(一)降低公路工程造价

降低公路工程造价,从某种程度而言也是筹集西部公路建设资金的渠道之一,因为,降低公路工程造价等于减少了资金需求。首先,要完善管理体制,强化业主(项目法人)对投资的控制。在一个省(市)、自治区,高速公路(也包括部分“收费”普通公路)的建设,采用“一厅一局一公司”的管理模式:一厅指交通厅,一局指公路局,一公司指高速公路建设集团公司。集团公司代表国家对全省(市)、自治区的经营性公路行使所有权,负责公路项目的建设、运营和管理,以特许者身份对外授予特许权。上述管理模式,可较大程度地加强对投资的控制,提高公路管理机构的管理水平。其次,加强设计管理,优化设

计方案。坚持设计的招投标制度,通过竞争,提高设计质量和设计服务质量,降低工程造价;坚持设计审查制度,让另一家不低于设计单位资质的设计、咨询单位,对设计进行全面仔细审查,进一步对设计质量把关,进一步优化设计方案。第三,加强项目管理,节约建设投资。在施工合同中,每个合同段都有明确的合同价,其中 10% 作为暂定金额,用于支付施工过程中的变更及各种不可预见费用,合同价理所当然地成为投资控制的目标,只有这样,通过招投标节约的建设费用才能落到实处。另外,业主项目管理人员和监理都是项目管理者,都有一定的设计变更权限。在现阶段,应给予监理较小资金的变更权限,变更权限应主要集中在业主管理人员,业主管理人员也应根据职务大小,制定各自明确的变更权限;变更设计一般应先审批,后施工,对于施工现场确定的变更设计,一般要确定增加投资限额,并应由变更设计确定者签字,作为申请设计变更的依据;同时要加强对设计单位做出的变更设计进行管理,避免人为的设计变更。

(二) 拓宽融资渠道

拓宽融资渠道,可以吸引多种资金参与公路建设,避免对银行信贷资金的过度依赖。其中,国家的政策性投资(包括无偿和有偿两类)既是公路建设资金的主要来源,也是吸引民间资金的重要保障;其次,发行公路建设债券。其形式可以多样化,除由项目公司以特定公路项目的未来收入作为偿还支付保障,发行公路项目债券;由省级公路部门用已有的高速公路收费现金流作为偿还支付保障,发行省级公路债券;还可以由交通部发行中央公路债券,然后再将筹集的资金借给省级公路部门,或以股权形式直接投资于收费公路项目。第三,积极进行股权融资。应加快西部各省(市)、自治区高等级公路管理部门的股份制改造步伐,积极做好上市前的准备工作,有关部门应对西部高速公路股份公司的上市予以政策支持,拓宽西部高速公路的融资渠道。第四,引进外资。目前,中国公路建设引进外资的方式主要有中央政府对外借款、合资合作方式、经营权转让方式、BOT 方式和境外发行股票等。筹集西部公路建设资金在运用上述融资方式的同时,应对其进行规范和发展,不能只片面地强调优惠政策和特殊待遇,完善的法制和良好的市场秩序,对国际资金来源特别是跨国公司更具吸引力。第五,吸引民营资本直接投资。给予民营资本与外资同样的国民待遇,按照互惠互利、优势互补的原则,通过各种方式吸引民营资本直接投资,

如合资、合作方式、经营权转让方式、BOT 方式等,其中 BOT 方式在内蒙古已被成功运用。

(三) 加强对公路建设中银行信贷资金的管理

在统借统还模式下,统借统还的主体应根据其偿还能力,确定一定时期的贷款总额,并进行严格控制,切忌超额贷款;同时,要加强对使用贷款的公路项目和企业的监管,以提高资金使用效益。另一方面,各金融机构要重视信贷资金的贷后管理,监控所建公路项目的进度、质量等,及建成通车后的车流量、通行费收入、效益等,注重贷后风险跟踪反馈,做到及时发现问题,果断采取补救措施,强化对公路建设项目的债权人约束,确保还本付息占通行费收入的比例和贷款按期足额偿还。只要借贷双方“双管齐下”,可以在一定程度上确保银行信贷资金的安全运行,公路建设规划的如期实现。

(四) 加强收费权质押管理

在收费权质押管理中,应按国家规定,对收费期限的确定一步到位;严格执行还本付息占通行费收入 70% 的规定;规范借贷主体行为;等等。另外,西部地区的收费公路可尝试按吨公里收费的方式,以防止超限运输车辆对公路基础设施的损坏,确保公路的使用寿命。总之,交通部门要通过各种措施,培育良好的融资环境,消除银行及其他投资主体的后顾之忧,为公路建设吸引资金提供条件。

可见,通过各个环节降低公路工程造价,控制公路建设投资总额及其负债总额,这是第一步;拓宽融资渠道,可以避免公路建设对银行信贷资金的过度依赖;借贷双方对公路建设中信贷资金的管理,能够提高资金的使用效益;加强收费权质押管理,能增强银行信贷资金支持公路建设的信心。上述对策的实施,一定能使银行信贷资金成为公路建设的可靠资金来源。

参考文献:

- [1] 西部公路蓝图[Z]. 交通部网站: www.moc.gov.cn, 2003-11-19.
- [2] 西安分行行长调研报告——关于银行信贷支持西安地区公路建设情况的调查分析[N]. 金融时报, 2004-01-02.
- [3] 张雷明,等.“费改税”后陕西公路养建资金从哪里来[J]. 中国公路, 2003, (24).
- [4] 原金国. 如何控制公路建设投资[J]. 中国公路, 2003, (23).
- [5] 解俊贤. 西部地区公路建设的资金问题[J]. 中国公路, 2000, (13).

[责任编辑 杨彬智]