

【经济与管理】

公路上市公司可持续发展的基本思路

周国光¹, 秘慧琴²

(1. 长安大学 经济与管理学院, 陕西 西安 710064 2. 河北省交通厅财务处, 河北 石家庄 050051)

摘 要:可持续发展是中国公路上市公司追求的目标; 交通主管部门应当采取必要的相关政策引导和扶持公路上市公司走可持续发展之路。在对公路上市公司可持续发展概念界定的基础上, 通过研究市场经济条件下公路上市公司的科学与合理定位问题, 提出了通过调整现行相关政策以促使公路上市公司可持续发展的基本思路。

关键词:公路上市公司; 可持续发展; 基本思路; 相关政策

中图分类号: F503 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-6248(2005)01-0009-04

Basic thinking of the sustainable development of road listed companies

ZHOU Guo-guang BI Huiqin

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

2. Department of Finance, Hebei Traffic Office, Shijiazhuang 050051, China)

Abstract: Sustainable development is the target for the road-listed companies to achieve. The traffic authority should direct and help the road-listed companies to go in a sustainable development way by giving necessary policies. On the basis of concept of the sustainable development of road listed companies, this article studies how the road listed companies operate under the situation of market economy and gives the basic ideas of how can the road listed companies develop in a sustainable way by adjusting the current relevant policies.

Key words: road listed companies; sustainable development; basic thinking; relevant policies

可持续发展应当作为中国高速公路发展的目标。要保证高速公路可持续发展, 高速公路产业化战略的实施以及公路上市公司的可持续发展具有重要的影响。可以认为, 现阶段高速公路可持续发展要求交通主管部门提供稳定和逐步增长的公路建设资金来源; 而财政资金的相对短缺、近年来财政赤字的不断增加等使得中国高速公路建设的主要资金需求要靠金融机构贷款和社会民营融资来解决。靠政府贷款修建高速公路最终将增加政府的还贷压力, 使得本来就十分紧张的财政状况犹如雪上加霜; 而借助于特许经营制度和公司融资, 政府也许不用花

一文钱就可以将所需的高速公路建成, 这就使得公司融资成为目前中国高速公路建设融资的热点和重要取向。公路上市公司是公路经营企业中的杰出代表; 公路上市公司融资代表了公路经营企业融资的方向。可以认为, 公路上市公司的可持续发展在很大程度上影响和制约着高速公路的可持续发展。对此, 有必要深入研究公路上市公司可持续发展的理论和方法, 并注重加大对相关政策研究和实施的力度, 以促使公路上市公司的可持续发展, 为中国高等级公路建设事业的持续与协调发展做出应有的贡献。

收稿日期: 2004-12-24

基金项目: 交通科技项目《公路收费经营管理政策研究》(2002-312-812-12)。该课题已于 2004 年 5 月 21 日通过交通部科教司组织的课题评审。

作者简介: 周国光 (1956-) 男, 江苏南京人, 长安大学经济与管理学院教授, 博士, 博士生导师, 从事财务管理与公路投融资研究。

一、公路上市公司可持续发展概念的界定

应用到经济管理领域,“可持续发展”可理解为企业通过不断进行技术创新、产品和劳务创新以及管理创新等,保持持续经营与发展的较强能力,使得自身成为“百年老店”。

可持续发展应当以可持续发展的要求为前提。对一般工商企业而言,持续经营假设的确立意味着企业在主观上期望与世共存,并且期望不断得以发展和壮大。对此,要求企业在注重今天发展的同时,不应当以牺牲未来的发展为代价。这就是一般工商企业可持续发展的基本思路。

高速公路作为国民经济发展的关键环节,其可持续发展战略尤为重要。公路上市公司的可持续发展在很大程度上影响和制约着高速公路的可持续发展。因此,可持续发展应该成为公路上市公司发展战略的基本指导思想。

公路上市公司是中国深化公路投融资管理体制改革的产物。受国家现行路桥车辆通行费政策和特殊业务的影响和制约,本文认为,公路上市公司未来的发展前景可以概括为以下四种情况:

(1)从事单一公路收费经营业务的公路经营企业,受国家现行收费经营期限最长不得超过30年的影响,公司在与政府交通主管部门或者其他部门签订的特许经营协议中,一般具有“到收费经营期限终了,公司终止经营,进行清算”的约定。这意味着,这类公司并无持续经营的打算,可持续发展的问题也就被淡化了。在公路收费实践中,尽管在《公司法》中没有明确规定上市公司需要以持续经营为前提,但是所有的公路上市公司均贯彻建设与经营并举的方针,一方面对投资者投入的已建成公路实行收费经营;另一方面,利用上市募股筹措的资金投资建设新的公路,或者投资收购已建成收费还贷公路收费权,展现了通过不断加大对公路项目的投入来保证公司持续经营的良好势态。因此,公路上市公司一般不存在“在收费经营期限终了终止经营、进行清算”的问题。

(2)公路上市公司可以通过不断加大对公路项目的投入来做到持续经营,则未来的发展就受到政府有关公路收费政策变动或者调整的影响。本文认为,既然公路车辆通行费制度实施的主要目的是为了在一定程度上有利于解决公路建设资金相对短缺的问题,所以随着中国财政状况的逐步好转和干线公路网

的逐步形成,公路建设资金短缺问题将成为历史,我们也就没有必要再继续实施车辆通行费制度;公路车辆通行费制度最终将退出历史舞台。据预测,我国经济发展所需的公路网和高速公路网,到21世纪中叶将达到饱和,这意味着我们将不再需要大规模地修建公路;随着国家财政状况的不断好转,各级财政对公路建设资金投入的逐步增加,公路建设资金相对短缺的矛盾将大大缓解。在这种状况下,实施公路车辆通行费制度也就不再具有重要意义;公路车辆通行费制度退出历史舞台将只是时间问题。没有车辆通行费制度,公路上市公司也就不复存在。据此,公路上市公司的持续经营将取决于国家公路车辆通行费制度的实施期限。2002年7月1日和2002年10月1日重庆市和武汉市分别开始实施路桥收费年票制;2003年1月深圳市开始取消了除高速公路以外其他公路的车辆通行费制度,应当作为对中国公路上市公司持续经营设想的警示。

(3)有人认为,公路收费经营是有期限的,但公路上市公司既可以通过不断增加对公路建设和公路收费权收购的投入,来延长公司的收费经营期限;也可以通过对交通行业其他领域(例如物流管理、高速客运等)进行投资,或者对交通行业以外的其他项目进行投资,来保证公司的持续经营。在理论上,以上假设是成立的;如果不存在政策上的障碍,在实践中也将是可行的。在市场经济条件下,上市公司依据《公司法》的规定以及获利的目的和利润最大化或者价值最大化的经营目标,有权利实施筹资主体多元化、投资方向多样化和经营业务多角化的发展策略,以确保公司可持续发展;在事实上中国一些公路上市公司(例如海南高速、山东基建等)早就开始着手向公路收费经营以外的投资和经营领域进行扩展,以期增加公司的每股收益和净资产收益率。随着公司对非公路经营领域投资和经营规模的逐步扩大,通行费收入在公司主营业务收入中所占比重将逐步下降,直至公路上市公司转变为一般从事公路收费经营业务的上市公司或者非公路上市公司。这样的上市公司也就不会再得到交通主管部门的关注;公路上市公司可持续发展的问题将被淡化。

(4)西方国家公路收费实践经验表明,仅依赖于公路车辆通行费制度来建设公路也许还不够。高等级公路、特别是高速公路由于其建设规模庞大,营运管理复杂;不仅需要有巨额的建设投资,公路建成后的日常养护与维修、大中修和根据交通量增长的需要对公路进行扩建和技术改造,也是一般的政府

财力(包括燃油税专项资金)难以支撑的。意大利、法国、澳大利亚等国目前的人均国民收入已经远远超过 20 000 美元,但仍感到高速公路正常运营对资金需求的压力;按照目前的国民经济发展规划,中国要达到人均 20 000 美元的水平,恐怕至少要到 21 世纪 50 年代左右。对此,也许在未来还需要借助于公路车辆通行费制度来提供高速公路日常养护与维修、大中修工程以及道路的改扩建所需的资金。高速公路对公路用户提供的不同一般公路的使用功能(级差效益),使得高速公路持续性实施车辆通行费制度也许能够得到公路用户的理解。至少,公路正常使用阶段所需的资金,要大大少于公路建设所需资金;所以在公路建设投资者收回投资并取得合理回报以后继续实施车辆通行费制度,其收费标准也可以大大低于以前的收费标准从而得到公路用户的认可。如果中国通过调整现行收费政策允许在收回贷款本息或者规定的收费经营期限终了后继续通过实施收费经营制度来养护与管理高速公路,并通过招标方式选择理想的公路上市公司继续经营公路,则车辆通行费制度的永续性将可以在政策上保证公路上市公司的持续经营;公路上市公司可持续发展就将成为一个真正科学和严肃的话题。

本文赞同第四种选择。按照这种选择,将需要科学实施公路上市公司可持续发展战略。显然,这种选择也将导致政府的相关政策成为影响公路上市公司可持续发展的关键因素。

第三种选择也有可取之处。这意味着,国家的交通行业发展政策不仅要有利于公路上市公司在为国家干线公路网建设事业发展做出贡献的同时,能够满足自身盈利与发展的需要;而且要在公路车辆通行费制度逐步退出历史舞台的新形势下,促使公路上市公司转轨变型,通过推行筹资多元化、投资多样化和经营多角化的发展战略,逐步适应市场变化的需要,在其他经营领域内得以生存与发展。

二、市场经济条件下公路上市公司的合理定位

公路上市公司的合理定位将涉及以下问题的讨论:在社会主义市场经济体制下,中国的公路上市公司应当作为竞争性的实施现代企业制度的公司制企业,还是属于履行重要社会公益职能的特殊的国有控股企业?

关于公路经营企业的定位问题,目前学术界有两种观点:

(1)认为中国的公路经营企业应当是具有特色的、政企合一的公司制企业,是“提供社会公共产品”、特殊的社会公益性企业。在这一问题上,公路上市公司也不例外。

按照这种观点,既然公路经营企业是深化公路投融资管理体制改革的产物,是为了通过引进市场经营机制来有效解决公路建设资金相对短缺问题而出现的,所以公路经营企业不属于一般的竞争性公司制企业;而是除了盈利以外,兼负履行社会公益职责的特殊经济组织。因此,公路经营企业应当为发展所在地区公路建设事业服好务。作为公路经营企业领头羊的公路上市公司,更应当承担所在地区高等级公路建设事业快速发展的重要职责。所以,公路上市公司不能以效益不好为理由,拒绝投资所在地区急需建设、但由于种种原因投资效益不理想的路桥项目;更不能“见利忘义”,以股民利益为最高利益,以提高每股收益和净资产收益率为“借口”,把在地方政府以及交通主管部门大力支持和帮助下上市募股筹措的宝贵资金,未经许可投向非交通项目,违背政府投资组建公路上市公司的初衷。

据了解,法国、意大利、西班牙等西方国家公路特许经营经营事业的发展史中,国家也曾经对公路经营企业的投资与经营业务有过严格的限制,即按照特许经营协议,公路经营企业只允许经营公路收费业务以及与公路收费经营相关的停车场、服务区、物流服务、通信等业务,不得从事其他投资与经营业务,以便于使得公路经营企业能够集中精力和财力于高速公路建设与经营管理;在追求利润的同时,履行应尽的社会公益职责。公路经营企业有义务投资建设盈利性较差或者不盈利的高速公路建设项目。所以,按照第一种观点对公路经营企业进行定位,也并非不符合“国际惯例”。

(2)认为公路经营企业应当是按照中国《公司法》和现代企业制度要求组建的规范性公司制企业。按照这种观点,作为依据《公司法》组建的公司制企业,公路经营企业应当通过建立现代企业制度,实现产权清晰,权责明确,政企分开,管理科学。

公路经营企业可定义为“设在中华人民共和国境内的,经国家特许从事公路建设并实行收费经营,以获利为目的的公司制企业”。公路经营企业的性质可从以下三方面来理解:首先,公路经营企业是以盈利为目的、实行独立核算、自负盈亏的经济实体,而不是国家行政管理部门的下属单位;其次,公路经营企业是按照《公司法》的要求组建的规范性公司

制企业,实行有限责任制度和企业法人制度,具有股份有限公司和有限责任公司两种组织形式(国有独资公司只不过是有限责任公司的一种特殊形式);第三、既然公路经营企业是经国家特许,在规定期限内以公路收费经营为主营业务的公司制企业,则持续经营假设不适用于公路经营企业,公路经营企业的寿命取决于所经营公路的特许期。

其次,在公路经营企业向市场化方向迈进的过程中,应当根据现代经济理论与国家宏观经济管理的需要,并按照《公司法》和建立现代企业制度的要求,转变政府职能,落实经济权责,理顺产权关系和科学经营管理,对公路上市公司的经营行为进行科学规范。

规范其经营行为,向私有化、市场化方向发展,是西方国家公路经营的发展导向。据了解,意大利、西班牙等国家从20世纪90年代中期开始,已经逐步取消国家对公路经营企业投资与经营的限制,鼓励企业向多元化筹资、多样化投资和多角化经营的方向发展;法国从2001年开始,按照欧盟的倡导,开始推行国有公路经营企业的私有化和市场化进程;在日本,从21世纪初开始,也在计划将实行收费还贷管理的日本道路公团,逐步重组为以营利为目的的公司制企业。中国在公路经营企业建立现代企业制度,按市场规律规范其经营行为,也符合当前国际发展潮流。

在公路经营企业建立现代企业制度的进程中,如果说由于公路基础设施在国民经济发展中的特殊地位以及其社会公益性的基本特征决定了在现行体制下一般公路经营企业还很难真正做到建立现代企业制度,按市场化要求规范其经营行为,则公路上市公司的市场化与规范化进程应当先行一步。首先,按照中国证监会的要求,公路经营企业上市募股筹资的先决条件之一就是经营行为规范化;其次,公路上市公司面向社会公开募股筹集的基本上属于民间资金。股民投资购买股票的唯一目的是为了获利,所以股民要求公路上市公司追求公司利润最大化或者价值最大化。我们没有理由拿股民的钱去搞公益事业,要求广大股民去承担本应由国家来履行的社会公益职责。

对此,本文赞同按照第二种观点作为公路经营企业在市场经济条件下的科学定位。这意味着,公路上市公司作为按照《公司法》和中国证监会的规范要求设置的公司制企业,应当以盈利为目的,以股民的利益为追求的目标,以市场为导向,实施筹资多

元化、投资多样化、经营多角化的发展战略,在国家宏观经济政策调控和引导下,在理直气壮、全力以赴追求自身利益的同时,也为中国公路建设事业的快速发展做出贡献。

这应当作为公路上市公司可持续发展的方向。但本文认为,目前尚不具备按照科学定位规范公路上市公司收费经营行为的主客观条件。由于公路交通事业还需要快速发展,各地政府和交通主管部门还需要借助公路上市公司的力量和作用来发展本地区的高速公路网;公路上市公司还需要履行一定的社会公益性义务,投资建设一些经济效益不够理想、但社会效益显著的高速公路或者干线公路。这意味着,公路上市公司虽然仍以盈利为目的,但经营目标则呈现多样化的特点,不仅要追求股民所追求的目标,还需要追求社会效益和其他目标。在当前条件下,将公路上市公司视为兼有发展本地区高速公路建设事业社会公益职责的特殊上市公司,也许是对公路上市公司的一种合理定位。在市场经济条件下,公司股民的合法利益不容侵犯,否则利用民间资金大力发展中国的交通基础设施建设就只能成为一句空话。追求经济利益和追求社会效益之间不可避免地会有矛盾;解决这些矛盾的有效措施就是政府通过给予公路上市公司必要的优惠政策予以协调。

三、公路上市公司可持续发展的相关政策及其选择

本文认为,要有利于促进公路上市公司可持续发展,采取或者调整以下相关政策是必要的:

(1)国家可以通过调整现行收费政策,在规定的收费经营期限届满后,允许公路上市公司以投标竞争的方式,取得该路继续收费经营的权利,以利于该路的养护、扩建与技术改造,实行持续的收费经营活动;也可以允许公路上市公司在经营公路的同时,充分利用结余的现金流量和高速公路资源和信息优势,逐步涉足其他相关领域的投资与经营活动,为收费经营期限届满、或者国家取消公路车辆通行费制度后公司的转轨变型奠定持续经营的经济基础。

(2)公路上市公司的可持续发展需要国家相关政策的支持。这是因为在现行体制下,公路上市公司还无法真正走入市场;还不得不承担本应由国家承担的干线公路网建设与社会发展的社会职责。国家有助于公路上市公司可持续发展的特殊政策,应当包括道路收费政策、税收政策以及其他有关财税政策等。

(下转第22页)

也还存在着较多问题。解决这些问题,将是西安市今后工作的重点。

参考文献:

- [1] 西安市地方志编纂委员会. 西安市志(第一卷·总类)[M]. 西安: 西安出版社, 1996
- [2] 刘升昌. 解放初的西安工商经济[A]. 城市接管与社会改造(西安卷)[C]. 西安: 陕西人民出版社, 1991

- [3] 毛泽东选集(第四卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1966
- [4] 方仲如. 新西安在成长中——为庆祝首届国庆而作[J]. 西安市政, 1950(12): 1—3
- [5] 方仲如. 两年来的工作[N]. 群众日报, 1951-09-30(2).
- [6] 李平安, 等. 陕西经济大事记(1949—1985), [M]. 西安: 三秦出版社, 1987

[责任编辑 陈志和]

(上接第12页)

(3)关于路桥收费问题, 本文希望国家能够通过调整现行路桥收费政策, 允许公路上市公司能够取得弹性的收费经营期限, 不再受“收费经营期限不得超过25年或30年”的限制, 使得投资原本效益较差的高速公路项目也能够获得令人满意的投资收益; 允许公路上市公司在一定范围内自主调整收费标准, 以利于用价格杠杆影响交通量, 争取增加公司利润; 允许采取收费经营制度提供高速公路养护、扩建与技术改造资金, 在保证高速公路可持续发展的同时, 促进公路上市公司可持续发展。

(4)关于税收特殊政策问题, 本文主张调整现行营业税政策, 包括允许公路上市公司按照3%的税率缴纳营业税, 或者在按照现行5%的税率缴纳营业税的基础上, 执行2%营业税返还的政策, 以利于公路上市公司提高获利水平和可持续发展能力; 主张持续按照15%的税率交纳所得税, 直至公路上市公司不再履行发展本地区公路建设事业的社会职责时为止。

(5)政府在要求公路上市公司投资建造所在地区高等级公路基础设施的同时, 应当赋予公路上市公司经营性公路建设项目的优先选择权; 赋予公路上市公司必要的公路沿线土地开发权, 维护公司股东的合法权益, 在投资政策上扶持公路上市公司可

持续发展。

(6)特殊政策对应的是公路上市公司应当履行的社会职责。如果随着社会主义市场经济体制的不断发展和完善, 现行政策的调整以及政企关系的真正理顺, 公路上市公司与政府部门之间的关系(各自在公路收费经营中的权利、义务和职责)完全可以通过完善的特许经营协议来规范, 公路上市公司能够真正走向市场, 自主筹资, 自主选择合适的投资方向和经营领域, 不再受政府的直接影响和干预, 则政府也就没有必要对公路上市公司提供优惠政策。公路上市公司是否能够可持续发展, 完全取决于公司自身在市场中的定位和努力; 优胜劣汰的市场法则也完全适用于公路上市公司。

参考文献:

- [1] 路成章. 公路交通经济范畴内若干问题的研究[M]. 北京: 人民交通出版社, 2001
- [2] 亚洲开发银行编著. 基础设施市场化运作——中国收费公路[M]. 北京: 人民经济出版社, 2003
- [3] 周国光. 中国道路收费与融资问题研究[A]. 中国综合交通运输发展战略. 中国工程院第32场工程科技论坛论文集[C]. 西安: 西安交通大学出版社, 2004

[责任编辑 陈志和]