

【专家论坛】

利用非国有资本加快高速公路建设的理论探索

周国光

(长安大学 经济与管理学院, 陕西 西安 710064)

摘要: 中国高速公路建设还需要大发展。高速公路建设快速发展的要求与高速公路建设资金相对短缺的矛盾, 要求我们必须在实施车辆通行费制度的基础上, 深化高速公路投融资管理体制改革。对此, 能否真正贯彻落实国家的有关精神, 转变思想观念, 正确引导非国有资本建设高速公路, 就成为高速公路投融资改革成功与否的关键因素。

关键词: 交通运输工程; 交通运输规划与管理; 中国高速公路发展; 高速公路投融资体制; 非国有资本; 改革

中图分类号: F540.3

文献标识码: A

文章编号: 1671-6248(2007)01-0001-05

Theoretical analysis on speeding up the highway construction with non stated-owned capital

ZHOU Guo-guang

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

Abstract: The highway construction in China calls for quicker development. As the quick development of highway net work and shortage of highway construction funds still exist, the reform on highway investment and financing system based on the tolling system needs to be deepened. The important thing now is to speed up the highway construction with non state-owned capital and the reform of the highway investment and financing system under the guideline of relative state policies.

Key words: traffic and transportation engineering; planning and managing of transportation; highway development in China; highway investment and financing system; non stated-owned capital; reform

0 引言

随着高速公路建设事业的快速发展, 高速公路建设的投融资状况进一步改善, 中国已经初步形成以财政资金(包括车辆购置税等财政专项资金、公路客货运附加费等纳入财政预算管理的政府性基金和车辆通行费等纳入财政专户管理的预算外资金)为基础、贷款资金为主体、非国有资本为重要补充的新格局。

随着中国从 20 世纪 90 年代开始加快高速公路

的建设与发展以来, 贷款资金与包括非国有资本在内的自筹资金已经逐步成为公路建设资金的主体。中国交通行业“十五”期间公路建设资金来源构成情况如表 1^[1] 所示。

表 1 中, 国家投资包括预算内资金和车购税资金, 自筹资金中包括上年结余资金; 2001 年和 2002 年的资金来源构成为投资构成, 2003 年、2004 年和 2005 年的资金来源构成为到位资金构成。

“十五”期间, 中国交通建设固定资产投资呈现以公路投资为主体的格局(表 2)。预计在“十一五”

表 1 “十五”期间公路建设到位资金来源构成

年度	总投资/ 亿元	到位资金/ 亿元	资金来源构成/%			
			国家投资	国内贷款	利用外资	自筹资金
2001	2 670.37	2 547.00	15.69	40.63	2.94	40.83
2002	3 211.73	2 997.00	16.65	38.80	2.61	41.94
2003	3 714.90	3 443.60	15.30	41.60	2.20	40.90
2004	4 702.28	4 390.35	14.10	40.50	1.30	44.10
2005	5 484.97	4 880.65	12.70	38.20	1.30	47.80
合计	19 783.85	18 258.60	14.59	39.83	1.91	43.67

表 2 “十五”期间交通固定资产投资分析

年度	总投资/亿元				投资结构/%			
	合计	公路	水运	其他	公路	水运	其他	
2001	2 968.00	2 670.00	174.00	123.00	90.00	5.90	4.10	
2002	3 491.50	3 211.70	169.80	110.00	92.00	4.90	3.10	
2003	4 136.00	3 714.90	294.40	126.90	89.80	7.10	3.10	
2004	5 314.07	4 702.28	407.81	203.99	88.60	7.60	3.80	
2005	6 445.04	5 484.97	688.77	271.30	85.10	10.70	4.20	
合计	22 354.68	19 783.85	1 734.78	835.1992	88.50	7.80	3.70	

期间,公路建设总投资仍将占交通建设总投资的85%以上。

随着陕西推进公路建设市场的“四个开放”,将11条全长为1 515 km、预计总投资为747.1亿元的高速公路项目面向海内外招商^[2],在一定意义上标志着中国交通行业贯彻中共十六届三中全会和《国务院关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》的精神、利用非国有资本加快公路建设新一轮热潮的到来。

1 中国高速公路建设仍需大发展

进入“十一五”期间,中国公路建设事业又取得了可喜的成就。到2006年底,包括155万km村公路在内,中国公路网总里程已达到348万km;其中高速公路达到45.4万km,中国公路建设呈现了欣欣向荣、万马奔腾的可喜局面。

但中国公路网与西方发达国家相比较,还有不小的差距。与美国2003年底公路网规模相比较,中国的公路网总长度只相当于美国639.8万km的54.39%;高速公路相当于美国9 4000 km的48.30%^[14]。而两国国土面积基本相等,中国人口大约是美国的4.3倍。两者之间的差距是明显的。

中国公路网总长度以及高速公路网的总长度与美国相比差距还很大,这是不争之事实;但相对于民用车辆和经济总量而言,中国的公路网(包括

高速公路)建设是否相对超前?如果说目前中国的公路网(包括高速公路)还不能完全适应国民经济发展的需要,是否意味着管理上存在问题?2002年温家宝总理在政府工作报告中曾提出,基础设施建设要合理规划,量力而行,讲求实效,不可过分超前。而中国不少高速公路的规划和建设(包括高速公路扩建,例如沈大高速公路扩建)均提出要“适度超前”。问题在于应当如何科学界定是“过分超前”还是“适度超前”?

2002年~2005年中国高速公路年平均日交通量(折合标准小客车)分别为15 987辆次、15 237辆次、17 736辆次和16 388辆次。相比较之下,法国2001年度高速公路平均日交通量(ADT)为25 951辆次;意大利2002年度高速公路平均日交通量(ADT)为41 574辆次。这说明尽管中国东部、南部地区有不少高速公路由于交通拥挤急需将原来的四车道扩建为六车道或者八车道,但就全国高速公路平均交通量水平而言,不仅与发达国家有一定差距,也尚未达到中国高速公路设计交通量的最低标准(每昼夜25 000辆次)。

应当注意的一个事实是:交通运输是国民经济发展的先行者。交通基础设施建设只有先行一步,才能有利于国民经济的快速发展。美国的公路网规模早在几十年前就已经建成,较好地适应和促进了国民经济的良性发展。与国民经济快速发展的要求相比,目前中国公路基础设施建设所取得的巨大成就,也只不过做到了“有效缓解”;要向“基本适应”的方向发展,并进一步实现公路现代化的目标,还需付出巨大的努力。

对此,经国务院2004年12月17日通过的《国家高速公路网规划》中提出,用30年左右的时间建成8.5万km的高速公路网。届时,中国高速公路总里程(包括地方高速公路)将达到12万km。

2005年2月交通部发布的《全面建设小康社会公路水路交通发展目标》中进一步提出:到2010年底,将建成230万km公路网,高速公路总里程将达到6.5万km,二级以上公路总里程将达到45万km。到2020年底,将建成300万km公路网,高速公路总里程将达到8.5万km,基本建成国家高速公路网,二级以上公路总里程将达到65万km。

中国高速公路的发展目标意味着,在“十一五”期间和2020年以前,中国高速公路建设事业还需要大发展。对此,高速公路筹资的重任在肩。

2 中国公路投融资体制的改革与发展

改革开放以前,中国的公路建设实行政府直接干预、决策并负责实施建设全过程的管理体制。随着中央和地方财政对公路投资的逐步减少,公路养路费逐步成为中国公路建设资金的主要来源。

改革开放促进了国民经济的快速发展,也使长期滞后的公路网成为严重制约国民经济发展的瓶颈。公路建设,特别是高速公路建设要加快步伐,公路建设投融资的筹集必须有新的思路。

引进车辆通行费制度发展高等级公路建设事业,是中国公路建设投融资管理体制改革的最伟大的创举之一。尽管目前世人对车辆通行费制度还颇有非议,但无可否认的是,没有车辆通行费制度,4.54万km高速公路网的形成至少要推迟15年以上。所以收费公路政策仍是今后相当长时期内筹集公路基础设施建设资金的主要渠道^[9]。

实施车辆通行费制度后,中国高速公路建设投融资渠道和融资方式呈现了多样化的可喜局面。20世纪80年代初期,广东省率先突破了传统的公路建设投融资体制,进行了贷款修路、收费还贷的有效尝试,取得了巨大的成效。从此,贷款资金成为中国干线公路,特别是高速公路建设的主要资金来源;收费还贷机制为中国高速公路建设事业的快速发展发挥了重要的作用。2006年底中国已建成的4.54万km高速公路,基本上是靠贷款(包括政府贷款和公司贷款)修建的。贷款的来源构成包括世界银行贷款、亚洲开发银行贷款、日本协力银行贷款、日本输出银行贷款、外国政府贷款等,以及国内政策性银行贷款和商业银行贷款。交通部公路局副局长李华曾指出,目前中国96%的高速公路、70%的一级公路和46%的二级公路都是依靠收费公路政策建设起来的。

实行车辆通行费制度,意味着有可能利用非国有资本和经营机制发展公路建设事业。股份融资是中国高速公路建设新的融资尝试。自从中国第一家公路上市公司——江苏宁沪高速公路股份有限公司于1992年8月1日设立以来,到2006年12月底为止,中国共设立了粤高速、深圳高速、沪杭甬高速、山东基建、中原高速等19家公路上市公司,利用市场发行股票融资273.44亿元人民币,另外还利用公司机制发行了数百亿元企业债券和短期融资债券,这成为中国高速公路建设资金来源的重要补充。

非国有资本投入的基本方式是特许经营。从

20世纪90年代中期开始,中国利用“BOT”方式建设路桥基础设施,开创了高速公路特许经营融资的新思路。福建省泉州市刺桐大桥建设项目属于中国最早利用国内民间资金建设路桥基础设施的“BOT”项目之一。2003年6月宁波杭州湾跨海大桥建设项目的启动,是中国通过民间融资渠道进行大型基础设施建设的又一次重大尝试。2005年下半年以来,中国又有四川乐宜高速公路、浙江诸永高速公路、四川绵遂高速公路、福建沈海高速公路福泉段莆田至秀屿支线项目、湖南长浏高速公路、青岛海湾大桥等路桥项目都采用“BOT”方式建设,标志着中国利用外商资金和国内民间资金发展高速公路建设事业已取得了实质性的进展。

3 解放思想,转变观念,善于利用民间资金

不可否认,在社会公众心目中,公路属于“应当全部由政府无偿提供的公益性设施”^[10]是根深蒂固的,所以社会公众以及财政部、国家发改委等政府部门一致呼吁:应当用财政资金投资建设公路。但由于多年来国家财政资金短缺,财政赤字不断,需要办的事情非常多,国家根本无暇顾及公路建设领域。“十五”期间,包括车购税资金、国债资金在内的中央预算内资金对公路的投资,不到公路建设总投资19783.85亿元的15%;2005年财政收入新增加的5200多亿元基本上没有用于公路建设。

必须明确的事实是,公共物品具有共享性,并非意味着人们可以免费使用。生产用之于民的公共物品所需的开支,毕竟还需取之于民。我们所面临的选择是:是由全体社会公众以缴纳各种税金的方式,是由全体公路用户以缴纳燃油税(公路养路费)和车辆购置税的方式,还是由特定的公路用户以支付公路车辆通行费的方式,为公路建设和养护提供所需资金?相比较之下,第一种属于间接付费方式,社会公众实际上是在“不知不觉地”为公路建设付费;第二种付费属于固定付费,付费多少与公路用户使用公路的数量没有直接联系;第三种属于直接付费方式,比较好地体现了“使用者付费,多使用多付费”的公平原则。对于社会公众来说,需要关注的是愿意采取哪一种方式付费?对于政府部门和经济学家来说,应当关注的是哪一种付费方式更为科学,更加有效率?

一个不容忽略的事实是:如果在公路建设规模不变的前提下保证资金供应,不交纳通行费的前提

是社会公众将需要交纳更多的各类税收,或者全体公路用户将交纳更多的燃油税或养路费。

在推行交通与车辆税费改革时,我们曾经大力宣传:与交纳公路养路费相比,交纳燃油税体现了“使用者付费,多使用多付费”的公平原则,为什么唯独要对同样体现“使用者付费,多使用多付费”公平原则的车辆通行费制度耿耿于怀?有人认为,公路用户在缴纳了燃油税(养路费)的同时再交纳车辆通行费,属于重复交费行为;但笔者认为,只要收费公路能够向使用者提供运行成本降低、运行历程缩短、运行时间节约等级差效益,并且将收费标准控制在级差效益之内,收费并不会增加公路用户的经济负担。

在财政资金短缺的前提下,如果不借助车辆通行费制度拓宽融资渠道,那么高质量公路的建成将推后若干年。所以,在某种意义上公路用户面临的选择是:是以支付通行费为代价换取使用高等级公路所享有的降低运行成本、缩短运行距离、节约运行时间、减少交通拥挤等道路使用效益,还是以忍受交通不便为代价争取在普通公路上免费通行的权利?

在现行条件下,笔者赞同适度发展收费公路的基本思路。由于目前国家财政比较紧张,要通过增加国家财政对公路建设的投入来减少收费公路建设也许并不现实。为了减少收费公路而放慢公路建设步伐的思路也不可取。要有效控制收费公路总量,只有注重从以下2个方面着手:(1)加大对投资建设政府还贷公路的科学研究,有效制约不能按期还本付息的“烂尾”项目,在源头上控制收费公路总量的增加;(2)严格执行相关规定,使所有的收费公路(包括政府还贷公路和经营性收费公路)都能够在规定期限内停止收费,转变为不收费公路,从动态上有效控制收费公路总量。

可以认为,如果从20世纪90年代初期开始,在收费公路的管理上一直严格执行了国家的有关规定,今天的收费公路总量也许会减少许多。

在资金短缺的状况下,能否适当减缓公路建设的发展速度?国务院审批通过的《国家高速公路规划》、交通部出台的《全面建设小康社会公路水路交通发展目标》所给予的明确答复是:必须进一步加快公路建设的步伐,以适应全面建设小康社会的要求。在此前提下,除了有限的国债资金、车购税资金、公路客货运附加费资金等交通规费以外,我们只能在车辆通行费制度下深化公路投融资体制改革,解决公路建设快速发展对公路建设资金的需求。这意味着,2003年底中国收费公路总量已经达到了14.67

万km,虽然远远超过了世界其他国家收费公路的总和,但中国的收费公路总量还有必要在此基础上进一步增加。

不可忽略的是,中国是在人均收入水平较低(20世纪80年代初期人均收入只有250美元左右)的条件下利用车辆通行费制度大力发展公路建设事业的,特别是高等级公路建设事业。即使2005年中国的GDP总量(22350亿美元)虽然超过了英国和法国,位居世界第四,但人均GDP仅为1703美元,仅相当于美国的1/25,日本的1/21,世界平均水平的1/4,全球排名第110位;但利用了车辆通行费制度,仅2005年中国新增高速公路6717km,就超过了意大利2001年底高速公路总量(6487.3km)。中国所取得的成绩引人注目:不仅印度尼西亚、泰国、马来西亚等发展中国家对收费公路深表关注,就连美国、日本等发达国家也表示要重新考虑车辆通行费制度对公路事业发展的促进作用。2006年初,俄罗斯第一条收费公路建设项目在圣彼得堡启动。俄罗斯政府将以此项目为实验基地,为全俄罗斯收费公路建设、引资和运营积累经验^[8]。由此看来,建设收费公路不仅不是所谓的“败笔”,而且有可能为发展中国家在较低收入水平下加快公路基础设施发展提供有益的借鉴。

不可忽视,在交通行业内部仍然存在一些对引进非国有资本的非议。还有人在“是我们利用了外资,还是外商利用了我们”的问题上纠缠不清;还有人民营企业经营高速公路所获取的利润耿耿于怀,发出“为什么要将交通量大、财务效益好的高速公路让民营企业投资经营”的疑问。这势必会形成将引进非国有资本用于高速公路建设的观念障碍,并进一步演变为政策障碍。

引进非国有资本建设高速公路并不意味着改变了高速公路的社会公益性质,也不意味着将高速公路非国有化。其主要目的是“借鸡生蛋”,在一定程度上可以缓解高速公路建设资金短缺的矛盾。笔者一直有些迷惑不解:为什么有些单位一方面抱怨高速公路建设缺少资金,另一方面与民营企业抢项目,“与民争利”,难道资金短缺是一种“假象”?

有人认为,“收费还贷”比“收费经营”更行之有效。笔者认为,有必要在“收费还贷”模式和“收费经营”模式之间进行权衡。但是,如果我们已经开始对“收费还贷”所形成的超过10000亿元的债务忧心忡忡,就没有理由认为“收费还贷”模式一定优于“收费经营”模式。

有人认为,收费经营需要交纳营业税和所得税,从而减少了可用于高速公路建设的资金。笔者不同意这一观点。这是因为,可用于高速公路建设的资金实际上是银行贷款等信用资金以及国内外经济组织投入的资本;收取的车辆通行费本应该用于还本付息或者收回投资并获得合理回报,与公路建设资金并无直接联系。虽然政府还贷公路无需纳税,但收费期限较短,仅限于还清贷款本息所需的时间;公路经营企业可将经营所得利润用于基本建设,但没有任何法律法规规定其必须把所获利润用于公路建设。

有人认为,经营性公路追求的投资回报率一般远远高于银行贷款利率。这是因为,在市场经济条件下风险投资所追求的收益率应当相当于无风险利率与风险补偿收益率之和。既然是在冒风险,则意味着投资者实际获得的收益率,既有可能高于无风险收益率,也有可能低于无风险收益率。所以不能认为经营性公路的投资收益率一定会高于银行借款利率。

完全没有必要因为民营公路经营企业在追逐利润的过程中出现一些不规范行为、甚至违规违法行为而大惊小怪。在市场经济大潮下,一些政府部门尚且在“逐利”,何必要对民营公路经营企业“吹毛求疵”?在不少国有及国有控股企业尚存在不规范经营的前提下,唯独要求民营公路经营企业做到“洁身自好”、“守身如玉”,这并不现实。政府部门的主要工作是应当通过出台必要的政策和法规引导和规范民营公路经营企业的高速公路建设与经营行为,而不是限制甚至阻止民营资本进入高速公路建设与经营领域。与政府部门相比,民营公路经营企业属于“弱势群体”,所以在制定相关政策、法规时,应当更多地关注民营公路经营企业在高速公路特许经营活动中应享有的权利,以调动民营资本投资经营高速公路的积极性。在引进非国有资本的问题上,既不可“饮鸩止渴”,更不能“因噎废食”。

应当进一步加大对公路收费以及公路投融资问题的科学研究^[9]。如果一方面大力呼吁“公用基础设施的多元化投资不可避免”,“基础设施建设将可

以更多地利用发展中的资本市场”,但另一方面却对修建收费高速公路横加指责,将借款和利用非国有资本修路视为“投资结构的错位”^[10],只会将公路投融资引入歧途。

4 结 语

对此,有必要加大认真贯彻和落实中共十六届三中全会以及《国务院关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》精神的力度,进一步解放思想,转变观念,加快吸引非国有资本进入公路交通建设领域的步伐,加快建立与逐步完善公路特许经营制度,有效规范经营性收费行为,才有利于推动高速公路建设事业快速、健康和有序发展。

参考文献:

- [1] 交通部. 2001~2005年公路水路交通行业发展统计公报[EB/OL]. (2005-12-30)[2006-12-25]. <http://www.moc.gov.cn/news/20051230/200512300018.html>.
- [2] 交公路发[2006]654号.关于进一步规范收费公路管理工作的文件[S].
- [3] 李盛霖.在2007年全国交通工作会议上的讲话[N].中国交通报,2006-12-30(A2/3).
- [4] 孙启鹏,丁海鹰.公路基础设施民营化问题研究[J].综合运输,2004,25(10):21-25.
- [5] 何 昌.交通部公路局副局长李华就进一步规范收费公路管理答本报记者问[N].中国交通报,2006-12-20(A1).
- [6] 交通部.就《收费公路管理条例》答记者问[N].中国交通报,2004-9-25(3).
- [7] 周国光,俸 芳.从新都“绕城路”看我国道路收费政策[J].中国公路,2006,23(6):47-51.
- [8] 周国光.中国公路发展与投融资体制改革[J].交通财会,2006,21(4):24-31.
- [9] 周国光.中国路桥收费问题透视[J].长安大学学报:社会科学版,2005,7(4):1-5.
- [10] 李云峰.从“首发模式”失败看高速公路投资改革[N].新京报,2004-09-23(1).