

政府补助高速公路特许经营项目的研究

王齐岭

随着高速公路网建设的不断拓展,一些高速公路项目呈现出社会效益好但财务效益不理想的特征,在一定程度上影响了民间资本投资的积极性,而过多地依赖银行贷款、发行债券等方式筹措资金,又难免承担资产负债率较高所导致的财务风险。因此,通过适当有效的政府补助方式,积极引导和鼓励民间资本投资建设高速公路,并以此来优化资本结构,降低财务风险,使高速公路项目变得对民间资本具有吸引力,对于促进高速公路建设事业的快速、协调和可持续发展具有十分重要的意义。

政府对高速公路建设项目补助的主要方式:一是顺向补助方式。对于财务效益不理想的高速公路建设项目,可通过用财政性资金对高速公路建设项目的适当补助,采取两种方式吸引民间资本进入高速公路建设与经营领域:一种是对采取BOT方式建设与经营的高速公路项目,应按照批准的收费标准和国家规定的最长经营期限或特许经营协议约定的经营期限测算可收回并获得合理回报的投资总额。如果可收回的投资总额低于项目建设所需的资金,差额部分由政府用财政性资金补助。政府补助资金不追求投资回收和投资回报。另一种是对采取TOT方式吸引民间资本的高速公路项目,应当严格按照公允价值理念和收益现值法计算确定其经营权的转让价格,允许转让价格低于高速公路的建造成本。转让价格低于高速公路建造成本部分属于政府对

高速公路建设项目的间接补助。二是逆向补助方式。如果高速公路建设项目的财务效益比较理想,对投资者具有吸引力,可在国家有关法律法规规定的最长经营期限内,采取两种方式吸引民间资本进入高速公路建设与经营领域:一种是积极鼓励和引导民间投资者在投资建设高速公路的同时,投资建设其他不收费公路即普通公路基础设施,包括不收费的干线公路和农村公路。民间投资者不享有普通公路基础设施的使用权;其全部投资可通过高速公路的特许经营活动予以回收并获得合理回报。另一种是盘活存量资产,将已建成高速公路的收费权有偿转让给民营投资者。应当根据转让期限和经批准的通行费标准合理确定转让价格,并按照国家有关规定将转让收入专项用于普通公路基础设施建设。

充分发挥政府财政补助资金的作用。一是经批准纳入地方政府一般公共预算支出的资金,有必要进一步明确地方政府用纳入一般公共预算支出的财政资金对高速公路项目进行补助、促进所在地区高速公路建设事业发展的义务。二是中央财政转移支付的车购税资金,应发挥对民间资本进入高速公路建设与经营领域的引导性作用。伴随着车辆购置税交通专项资金加大对农村公路建设的投入以及《铁路发展基金管理办法》的发布,车辆购置税的一部分将投入铁路发展基金,车购税交通专项资金的使用范围更大,能够将多大比例用于对高速公路建

设的补助呈现不确定性。建议根据地方实际情况合理安排资金,统筹兼顾。三是中央转移支付的成品油价格与税费改革资金,应加强顶层设计,加大转移支付力度,优化支出结构。四是其他财政性资金,主要是从2010年以后纳入地方财政预算管理的政府还贷高速公路的车辆通行费资金。按照国家的有关规定,这部分资金除了用于政府还贷高速公路必要管理与养护以外,只能是用于政府还贷高速公路建设贷款本息的偿还。如果动用了这部分资金,意味着需要延长政府还贷高速公路的收费年限。如何在时间、空间以及有限资金调度中进行权衡,是地方政府面临的抉择与挑战。

明确行业监管职责,落实财政补助政策。各级交通运输主管部门应当正确认识引导民间资本进入公路运输领域的重要性,加强对民营资本进入公路基础设施建设领域的动态监控与分析,及时提供有关国家的产业政策、有关企业财务管理与会计核算的最新制度规范、计划与统计数据、市场环境变化等相关的动态信息,为民营资本进入公路基础设施建设领域提供优质的行业服务。同时,应通过合理分工,明确并履行好各自的职责,积极创造条件,切实改进和加强对进入公路基本建设领域民营资本的监督管理,促使公路运输事业协调、可持续发展。□

(作者单位:陕西省交通建设集团公司财务部)

责任编辑 张小莉