

WOGUO GONGLU SHUILU JIAOTONG
TOURONGZI ZHENGCE YANJIU

我国公路水路交通 投融资政策研究



杨建平 著



人民交通出版社股份有限公司
China Communications Press Co., Ltd.

我国公路水路交通投融资 政策研究

杨建平 著



人民交通出版社股份有限公司
China Communications Press Co., Ltd.

内 容 提 要

本书介绍了我国公路、水路交通投融资的现状与问题,深入分析了交通投融资面临的形势,从交通基础设施的经济属性和公共财政两个方面阐述了交通投融资的理论基础。在借鉴日本、德国、美国等发达国家交通投融资经验的基础上,提出了我国交通投融资改革政策的措施建议。

本书可供各级交通运输主管部门、交通运输管理机构、交通运输行业相关科研教学单位以及从业人员学习和参考。

图书在版编目(CIP)数据

我国公路水路交通投融资政策研究 / 杨建平著

. 一 北京:人民交通出版社股份有限公司,2016.5

ISBN 978-7-114-13010-6

I. ①我… II. ①杨… III. ①投资—公路运输政策—研究—中国 ②融资—公路运输政策—研究—中国 ③投资—水路运输政策—研究—中国 ④融资—水路运输政策—研究—中国 IV. ①F552.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 105857 号

书 名:我国公路水路交通投融资政策研究

著 作 者:杨建平

责任编辑:韩亚楠 崔 建 陈 鹏

出版发行:人民交通出版社股份有限公司

地 址:(100011)北京市朝阳区安定门外外馆斜街3号

网 址:<http://www.ccpress.com.cn>

销售电话:(010)59757973

总 经 销:人民交通出版社股份有限公司发行部

经 销:各地新华书店

印 刷:北京鑫正大印刷有限公司

开 本:720×960 1/16

印 张:10.25

字 数:143 千

版 次:2016年5月 第1版

印 次:2016年5月 第1次印刷

书 号:ISBN 978-7-114-13010-6

定 价:60.00 元

(有印刷、装订质量问题的图书由本公司负责调换)

前 言

“十二五”期间,我国公路水路交通固定资产投资保持高位运行,投资结构进一步优化,基础设施建设成效显著。同时,交通投融资体制机制中深层次的矛盾和问题也日显突出,主要表现在:地方政府投入不足,致使国省干线发展滞后、贫困地区建设任务依然艰巨、基础设施发展结构性矛盾突出;高速公路过度依赖银行贷款等市场化融资、债务负担重、偿债风险迅速积累等问题突出。同时,“十三五”是我国交通运输网络加快成网、发挥规模效益的关键阶段,发展仍然是第一要务,应该也必须要继续保持一定的发展规模和速度。此外,进入“十三五”,我国交通建设项目呈现出新的特点,如新建高速公路项目 80% 以上位处中西部地区,桥隧比例高、建设成本高,车流量低、收益低等特点。

与此同时,随着国家各项改革特别是国家财税体制改革的不断深化,交通基础设施投融资环境发生了较大变化。2014 年下半年以来,国务院先后出台了《关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发〔2014〕43 号)、《关于深化预算管理制度改革的决定》(国发〔2014〕45 号)、《关于改革和完善中央对地方转移支付制度的意见》(国发〔2014〕71 号)、《关于实行中期财政规划管理的意见》(国发〔2015〕3 号)等,进一步深化预算管理制度改革和加强地方政府性债务管理。当前“中央投资、地方筹资、社会融资、利用外资”的交通基础设施投融资模式遇到了前有未有的挑战。

本书针对当前我国交通投融资中存在的问题、未来较大发展资金需求及发展中呈现出的新特征,未来交通发展面临的新形势、新挑战,如何调整和完善当前的政府投融资政策,进一步创新交通投融资体制机制,实现交通可持续发展提出了交通投融资改革政策措施建议。

目 录

第一章 我国交通发展投融资现状.....	1
一、高速公路投融资现状	1
(一)投资管理体制	1
(二)主要融资渠道	3
二、普通干线公路投融资现状	4
(一)投资管理体制	4
(二)主要融资渠道	5
三、农村公路投融资现状	8
四、港口投融资现状.....	10
(一)投资管理体制	10
(二)主要融资渠道	11
五、内河航道投融资现状.....	13
(一)投资管理体制	13
(二)主要融资渠道	14
第二章 我国交通投融资面临的问题	18
一、财政投入依然不足.....	18
二、投资政策标准单一.....	18
三、地方配套问题频现.....	19
四、市场化领域政府干预过多.....	20
五、部分投资政策缺乏约束措施.....	21
六、投资结构有待优化.....	21
第三章 我国交通投融资面临的新形势及影响	23
一、财税体制改革的走势及影响.....	23

(一)深化预算管理制度改革	23
(二)加强地方政府性债务风险管理	26
(三)清理规范税收优惠政策	30
(四)建立事权和支出责任相适应的制度	30
二、推进政府和社会资本合作模式(PPP)	31
(一)PPP 模式给交通行业发展带来了有利的机遇	32
(二)PPP 模式也给交通行业发展带来了挑战	33
三、金融监管政策的走势及影响	34
(一)政策要点及影响分析	34
(二)政策走势及影响分析	40
第四章 交通投融资理论分析	45
一、交通基础设施的经济属性分析	45
(一)公路基础设施的经济属性	45
(二)港口基础设施的属性分析	48
(三)航道基础设施的属性分析	49
二、公共财政基本理论分析	50
(一)公共财政基本特征	51
(二)公共财政的职能	52
(三)公共财政政策管理	53
(四)政府与市场的关系	54
(五)公共财政分权理论	55
第五章 国外交通投融资实践	57
一、日本公路投资及预算管理体制	57
(一)设立道路特定财源用于普通公路建设	57
(二)实行收费公路政策支持高等级公路发展	64
(三)交通预算管理体制	68
二、德国机动车税及公路投资体制	72
(一)机动车税	73

(二)公路建设资金来源	74
三、美国联邦公路信托基金和投融资政策	75
(一)联邦公路信托基金	75
(二)收费筹资机制	77
(三)溢价回收机制	80
(四)TIFIA 筹资机制	81
(五)PPP 融资模式	82
(六)创建国家基础设施银行	85
(七)提升州基础设施银行	87
第六章 我国交通投融资改革政策措施建议	89
一、指导思想和基本思路	89
(一)指导思想	89
(二)基本原则	89
二、主要任务和措施	90
(一)完善交通基础设施公共财政保障制度	90
(二)积极利用社会资本参与交通基础设施建设	95
(三)充实和完善交通投融资平台	99
(四)科学规范资金管理	101
(五)制订差异化投资政策	102
(六)制订投资联动机制	106
附件:国家深化财税体制改革政策文件	108
国务院关于加强地方政府性债务管理的意见	108
国务院关于深化预算管理制度改革的决定	115
国务院关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见	125
国务院关于清理规范税收等优惠政策的通知	135
国务院关于改革和完善中央对地方转移支付制度的意见	140
国务院关于实行中期财政规划管理的意见	149

第一章 我国交通发展投融资现状

一、高速公路投融资现状

(一)投资管理体制

在“国家投资、地方筹资、社会融资、利用外资”政策的指引下,我国高速公路逐步形成了多元化的投资管理体制。其主要模式如下。

1. 政府直接投资管理

政府直接投资管理模式是当前我国高速公路的主要管理模式。在这种模式下,一般由省级交通主管部门下辖的高速公路建设局、管理局等单位进行投资建设和管理。投资建设的高速公路属于政府还贷公路,建设资金来源主要是财政性资金和银行贷款。

2. 政府组建投资公司进行投资管理

为实现多渠道筹集公路建设资金,许多省份采用组建独资或控股的国有(集团)公司的形式,对所在区域的高速公路进行投资建设和管理。其主要做法是将已建成的政府的优良还贷公路资产,以无偿划拨的方式注入新建立的独资或控股的国有(集团)公司,作为公司初始自有资产,搭建企业化的平台。这些独资或控股的国有(集团)公司在实际建立过程中,主要出现了两种具体模式:一是以省政府为主导的独资或控股的国有(集团)公司模式;二是以省交通厅为主导的独资或控股的国有(集团)公司模式。目前,我国绝大部分经营性公路优良资产都是由这些独资或控股的国有(集团)公司进行管理。

其中,由省政府为主导的独资或控股的国有(集团)公司,纳入国资管理

部门管理。这类公路公司由于资产管理和人事安排等方面独立于交通主管部门之外,给公路可持续发展造成了一系列的负面影响,主要有:一是由于交通主管部门和国资管理部门之间的职责各自独立,资金、人员和政策很难统一整合调度,导致交通主管部门政令不通。二是通行费收入结余没投向公路项目、用于交通发展,而是投入其他行业,追求商业利润,违背了交通建设资金专款专用的原则。三是将公路资产划归给高速公路公司后,形成了优质资产转移、债务滞留原处的局面。更为重要的是,这些国有(集团)公司人为地将公路资产进行了分割,对区域内的公路项目实施“统贷统还”造成了障碍,为解决“公路局困局”问题造成了体制性障碍,严重地影响了我国公路建设的可持续发展。

3. 政府特许经营

特许经营是指通过合资、合作、BOT 等方式直接引进社会资金进入高速公路建设。政府特许经营对于促进公路事业的发展发挥了积极作用:一是调动了外资、社会资金投入公路建设的积极性,缓解了资金不足的矛盾;二是通过引入市场机制,提高管理效率;三是降低高速公路的资产负债率,降低还本付息的资金压力和债务风险。

三种高速公路管理模式的对比见表 1-1。

高速公路管理模式的对比

表 1-1

项目 模式	公路类型	经济性质	融 资 方 式	财务成本	税收成本
政府直接投资管理 模式	收费还贷	完全国有	单一贷款	高	低
政府投资公司 模式	收费还贷 收费经营	国有为主	贷款、债券(短期融资券、中期票据、企业债)等	低	中
政府特许经营 模式	收费经营	多种所有制 形式并存	贷款、债券(短期融资券、企业债)、发行股票等	中	高

(二)主要融资渠道

1. 车购税资金

车购税是国家高速公路网重要的资金来源。目前,车购税占到高速公路总投资的13.6%,按照资本金比例35%测算,占到资本金的38.9%。剔除软贷款等需要项目偿还的贷款资金,车购税在国家高速公路网的资本金中所占比例超过50%。车购税在调节地区差异、扶持中西部地区高速公路建设上也发挥着不可替代的作用。在西部地区,高速公路投资比例达到20%以上,占到资本金的57%,有力地支持了西部地区一批社会效益强、经济效益差的高速公路建设,在西部大开发中发挥了重要作用。

2. 地方投入

地方投入一直是高速公路特别是地方高速公路重要的资金来源,也是高速公路资本金的重要来源,地方投入资金占到高速公路总投资的四分之一左右。地方投入资金受经济发展水平影响很大,其中东部地区地方经济实力强,其投入也较高,占到44.2%,相比之下,中西部地区地方投入比例较低,分别为16.9%和12.8%。

3. 银行贷款

依托公路收费政策,以质押车辆通行费方式取得的银行贷款成为高速公路融资的主要渠道,目前,直接的银行贷款占到高速公路总投资的65%。

4. 外资、民资

外资和民资在高速公路投资中也发挥着重要的补充作用,外资在高速公路投资中所占比例达到1.5%,现有的统计口径中民资计入地方自筹。

5. 上市融资

上市融资即通过发行股票筹集资金,以股权换资金。我国设立了宁沪高速、深圳高速、沪杭甬高速、山东基建、皖通高速、中原高速等公路上市公司。这些上市公司通过配股、增发新股、发行公司债和可转换债券等多种方式,在

证券市场进行二次融资,成为我国高速公路建设资金来源的重要补充。

6. 企业债券

企业债券包括企业债、公司债、中期票据和短期融资券等。据统计,从1998年年底到2009年5月,共有20多家公路企业发行中长期公路建设债券573亿元。2005年5月,央行颁布《短期融资券管理办法》。之后,短期融资券成为公路企业一种新兴的、直接的融资方式。截至2009年5月,共有近20家公路企业发行短期融资券808.3亿元,同时中期票据也成为交通企业又一重要融资渠道。

7. 项目融资

项目融资是指对高速公路投资项目无追索权或有有限追索权的融资方式,以高速公路通行费收入及其他收益承担债务偿还责任的融资形式,主要模式包括BOT、TOT等。

二、普通干线公路投融资现状

(一)投资管理体制

目前我国普通国省干线公路的投资管理体制主要有三种类型:一是以省为主,垂直管理;二是以市为主,省级指导;三是省市结合,分工协作。如表1-2所示。

普通国省干线管理体制对比 表 1-2

类型	投 资 建 设	融 资 平 台	管 理 方 式
以省为主 垂直管理	省级:统一规划、建设 地市:相应配套	省级	人财物垂直管理
以市为主 省级指导	省级规划、地市建设管理	市级(有的由省级担保)	省对市业务指导
省市结合 分工协作	统一规划,省市共建	省级	财物由省级安排,人员 归地市

1. 以省为主、垂直管理

目前,实行以省为主、垂直管理的代表省份为辽宁、山西等省。公路局在地市下设公路分局,由省公路局对其人事、财务、资产等进行垂直管理。公路局承担全省国省干线公路建设、养护、路政管理的全部责任。地市公路分局属于省公路局的地方派出机构,在省公路局的统一领导下,负责辖区内国省干线公路的建设、养护和路政管理。

2. 以市为主,省级指导

“以市为主,省级指导”这一体制的代表省份为江西省。省公路局负责全省公路发展的行业管理工作,并制定行业政策、规范、标准等对各地市的公路管理行为进行指导和检查。地市公路管理机构是公路管理的主体,各地市公路分局及县公路段的人、财、物整体下放到地市政府,以地市为主,组织公路建设、养护、路政管理。对全省的公路建设和养护资金进行切块管理。县级公路管理机构属于地市公路管理机构的派出机构,负责辖区内的公路管理工作。

3. 省市结合、分工协作

我国大部分省份实行的是条块结合公路管理体制。省公路局负责全省公路的建设、养护和路政的行业管理,编制全省公路的养护和建设计划,管理国省干线公路养护资金。地市公路管理机构的人事权隶属于地方政府,但公路养护资金一般由省统一管理,省公路局按照养护计划向地市公路管理部门拨付。建设资金筹集具体到各省有所不同。有的以省筹资为主,地方筹集配套资金;有的以地方为主筹集,省公路局给予资金补助。受地方政府委托,市、县公路管理部门通常还要承担部分农村公路的建设、养护和路政管理职能。

(二)主要融资渠道

我国普通国省干线公路建设融资渠道主要有以下几种(表 1-3)。

我国普通国省干线公路融资渠道

表 1-3

时间	中央投资	地 方 投 资	市 场 融 资
改革开放前	中央财政预算	地方财政预算,地方自筹(汽车养路费、企事业自筹等)	—
1984 年	同上	同上,提高养路费征收标准	国内贷款利用外资
1985 年	车购费(税)	同上	同上
“七五”期间	同上	同上外,增加:公路客货运附加费	同上
“八五”期间	同上	同上外,增加:小机养路费	同上外,增加:股票、企业债券、BOT 及经营权转让等
“九五”期间	同上外,增加:中央国债	同上外,增加:地方转贷	同上
“十五”以来	同上	同上外,以成品油消费税取代养路费、公路客货运附加费等,增加:地方债	同上外,增加:PPP

1. 车辆购置税

车辆购置税是国家用于公路建设的专项资金,是国家实现“宏观调控”目标的主要财政手段,是公路建设长期稳定的财政性资金来源,在公路建设中发挥了重要作用。

2. 非经营性基金

非经营性基金属于国家预算内资金,主要用于国防和边防公路建设,由国家发改委计划安排,财政部统一划拨。该基金数额相对很小,年均均为 3.3 亿元。

3. 国债中央专项资金(含地方转贷)

国债中央专项资金是 1998 年金融危机之后,国家为扩大内需、加大基础设施建设投入而增加的公路建设资金新渠道。投资力度在“九五”末期至“十五”初期有不同程度的增加,2000 年共有 116.5 亿元中央国债和地方转贷用于公路建设,占资金总投入的 5.0%;2002 年国债投入力度最大,投资额达到 203 亿元,占资金总投入的 6.3%,1998~2002 年投入公路建设的专项资金近 749 亿元,占同期全国国债发行资金总额的 11.5%。此后,随着国家

宏观调控政策调整,国债用于公路建设的投资额及占总投资比重均不断降低,“十一五”期间基本淡出。

4. 燃油税资金

燃油税资金中取代养路费的部分资金成为地方公路投资的重要组成部分。

5. 地方政府债券

地方政府债券(简称“地方债”)是以省、自治区、直辖市和计划单列市政府为发行和偿还主体的记账式债券。我国的地方债是中央为增强地方安排配套资金和扩大政府投资的能力而开拓的新的政府融资方式,用来取代原来的国债地方转贷。地方债主要投向公益性建设项目,已成为普通国省干线投融资的又一重要渠道。

6. 地方自筹

“要想富,先修路”这一观念早已深入人心,公路交通对地方经济的积极促进作用得到各级地方政府的广泛重视,并对公路建设有着较高热情。各级政府通过各种方式筹集的资金已成为普通国省干线投融资的重要渠道。有的省份通过对明显受益于公路发展的行业征收规费筹集资金;有的省级和地市财政安排一定比例的财政预算用于普通干线公路建设;部分高速公路和普通公路统贷统还的省份,如湖北省,安排高速公路通行费收入用于普通国省干线公路建设。但这一来源通常很不稳定,规模也不大。

7. 国内银行贷款

“十一五”期间,国内银行贷款占到普通国省干线公路投资的三分之一。成品油税费改革后,公路规费取消,政府还贷二级公路收费也将逐步取消,普通国省干线公路贷款融资难度加大。

8. 国外贷款

国外贷款主要包括国外政府贷款和国际金融组织贷款两种。我国公路行业利用外国政府贷款主要来自日本,即日本海外协力基金贷款和日本输出

入银行贷款;国际金融组织贷款则主要来自世界银行和亚洲开发银行。外国政府贷款和国际金融组织贷款虽然份额不大,但通过贷款引入了国际的先进管理经验与方法,对于我国普通国省干线的发展起到了积极的推动作用。

9. 其他融资方式

为加快公路建设速度,我国各级交通部门积极探索各种融资渠道,包括收费公路经营权转让、发行公司债券筹集等,但这一部分资金数量不多。《收费公路权益转让办法》颁布实施后,二级公路不再具有转让条件,之后收费还贷二级公路也将逐步取消,因此,普通国省干线市场融资渠道的开拓,相对而言将更加困难。

三、农村公路投融资现状

我国农村公路投资建设管理体制相对较为单一,随着改革的深入逐渐形成了以县为主、乡村配合的管理模式,其资金来源,现阶段主要是由两部分组成:一是中央投入资金;二是地方投入资金。如图 1-1 所示。

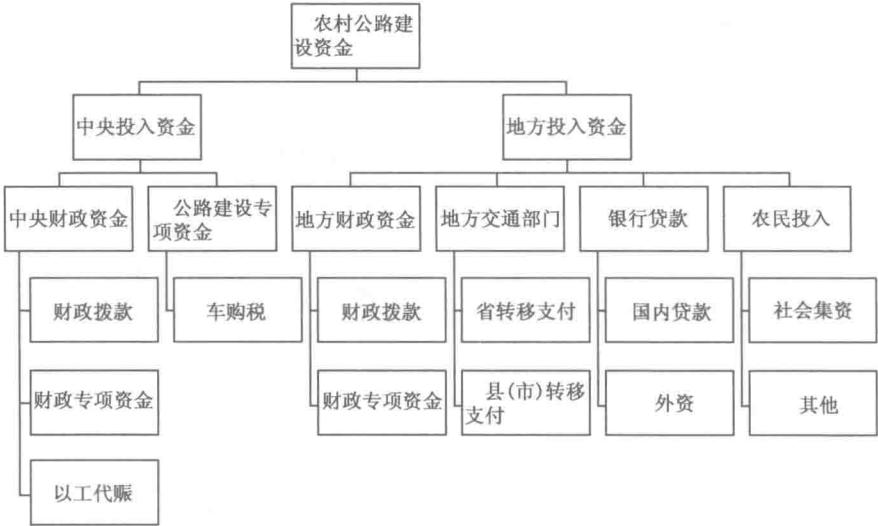


图 1-1 农村公路建设资金来源

目前,农村公路投融资特征主要包括:

1. 资金来源广泛但不够稳定

农村公路建设资金来源从中央至地方,从各级政府财政、交通部门的交通税(费)投入、农民投工投劳、社会集资以及国内外贷款等,名目虽然繁多,但大多数资金来源的数量很少。2003年以来,农村公路进入了一个大建设、大发展的阶段,主要得益于车购税增加对农村公路投入以及地方财政拨款,但以工代赈、汽车养路费、民工建勤等资金的投资总额呈下降的趋势。

2. 中央投资发挥着重要作用

中央投资主要包括车购税、中央预算内资金和国债资金等。作为中央补助农村公路建设最主要的资金来源,车购税投入是带动全社会建设农村公路的主要途径。近年来,交通运输部围绕贯彻落实“十一五”农村公路建设目标的要求,对车购税投资结构进行重大调整,进一步向农村公路建设倾斜。

依靠车购税、中央预算内资金和国债资金等政策性资金的支撑,交通部与国家发改委相继组织实施了西部通县油路(2003~2004年)、县际及农村公路改造(2003~2005年)、乡村通达工程(2003~2005年)、革命圣地农村公路(2004~2005年)、商品粮基地公路(2004~2005年)、乡镇客运站(2004~2005年)、农村公路渡口改造(2004~2005年)、红色旅游公路(2005~2010年)等农村公路交通基础设施专项建设计划,极大地促进了农村公路的发展。

3. 地方自筹占据着主体地位

农村公路建设资金最主要的还是地方自筹资金投入,占农村公路建设资金总量的70%左右。“地方自筹资金”主要包含县(市)交通部门征收的各种交通规费收入、地方政府财政资金投入以及社会集资、捐助资金等。其次是省(自治区、直辖市)交通部门投入的资金,主要包括燃油税和通行费资金,占农村公路建设资金总量的10%~15%。税费改革后,国家已取消“民工建勤”,取而代之的是“一事一议”制。

由于经济发展水平不同,东、中、西部农村公路建设资金的构成也有较大差别。经济比较发达的东部地区,地方财政充裕,交通规费(燃油税)收入也比较多,在农村公路建设中地方财政资金及交通部门的资金投入明显高于中、西部地区,而经济比较落后的西部地区,国家补贴、以工代赈、扶贫等资金投入比例要高于东、中部地区。国家对西部地区的倾斜政策、扶贫政策对贫困地区的农村公路建设发挥着重要推动作用。

4. 银行贷款成为重要资金来源

国内银行贷款正在成为农村公路建设资金的重要来源,近年来银行贷款已占农村公路建设资金总量的8%~10%。

四、港口投融资现状

(一)投资管理体制

1. 地方主导、企业投资

与我国经济体制由计划经济体制向市场经济体制过渡相适应,我国港口体制进行了根本改革,将港口行政管理与港口经营分离,进一步推动了港口的市场化进程和港口建设投资多元化。

伴随着港口下放到地方管理,国家投资逐步从经营性领域退出,国家投入港口建设的资金比重大幅度降低。港口建设以港口企业为主,港口企业除大量地利用银行贷款建设港口以外,还吸引和记黄埔、香港国际货柜、新加坡港务集团和马士基等国际著名的港口企业和船公司合资建设、合作经营港口、码头;上海、深圳、天津、营口、锦州、北海、日照等港口整合优良资产、成功上市,由原来的国有企业逐步向以公有经济为主、多种资本参股的混合所有制经济转变,通过股票市场为港口筹措了大量的建设资金。

2. 港口集群、整合资源

近年来,不少沿海港口省份和城市为了壮大港口实力,采取了港口区内