

doi: 10.3969/j.issn.1002-0268.2022.06.024

政府收费高速公路区域统筹管理政策 基础及建议

耿 蕤, 虞明远, 朱志强, 冯 开
(交通运输部公路科学研究院, 北京 100088)

摘要:为使《收费公路管理条例》(修订)的核心制度设计之一区域统筹政策能够有效实施,从而有效化解政府债务风险,首先分析了区域统筹政策需满足的3个基本条件,一是公路性质为政府收费公路,二是公路等级是高速公路,三是资金管理实行收支两条线、纳入预算管理,并使用财政票据。然而,各省收费公路运营主体逐渐从事业单位改制或划转为省属交通企业管理,通行费需采用税务票据管理,将导致条例颁布后大部分省份无法实施“区域统筹管理”,从而不能享受延长收费期限的政策红利。主要是由于事业单位改革、预算管理改革、化解地方政府债务管理、隐性债务管理等国家一系列改革,在化债压力下部分省份不得不将政府还贷公路资产和债务划转到省属交通国有企业经营,从而使通行费收入无法纳入政府基金预算管理,不得使用财政票据。审计署驻各地特派办对政府还贷高速公路隐性债务的不同认定标准直接影响到还贷公路是否被划转为经营性公路。鉴于当前在化债背景下大部分省份政府还贷高速公路的现实发展困局,以及审计署对各个省份隐性债务认定尺度各异,认定标准有可探讨空间,而债务认定的标准直接影响到各省能否享受“区域统筹管理”政策红利,由此提出加快推动《收费公路管理条例》(修订)出台、适当放宽债务认定标准等措施建议。

关键词: 运输经济; 公共政策; 区域统筹; 高速公路; 政府隐性债务; 交通运输

中图分类号: U4-9

文献标识码: A

文章编号: 1002-0268(2022)06-0186-05

Policy Basis and Suggestion on Regional Overall Management of Government Toll Expressway

GENG Rui, YU Ming-yuan, ZHU Zhi-qiang, FENG Kai

(Research Institute of Highway, Ministry of Transport, Beijing 100088, China)

Abstract: In order to effectively implement the regional overall planning policy, one of the core system designs of the *Regulations on Administration of Toll Roads (revised)*, and to effectively resolve the risk of government debt, first, it is analyzed that the regional overall planning policy needs to meet 3 basic conditions: (1) the nature of the road is government toll road; (2) the highway grade is expressway; (3) the fund management implements the lines of revenue and expenditure, brings it into the budget management, and uses financial bills. However, the operation entities of toll roads in all provinces are gradually restructured or transferred from public institutions to provincial transport enterprises, and the tolls need to be managed by tax bills, which will lead to the fact that most provinces cannot implement “regional overall management” after the promulgation of the regulations, so they cannot enjoy the policy dividend of extending the charging period. This is mainly due to a series of national reforms such as the reforms of public institutions and budget management, the management of resolution of local government debt and implicit debt. Under the pressure of debt resolution, some provinces have to transfer the government’s loan

收稿日期: 2021-09-17

作者简介: 耿蕤(1979-),女,陕西西安人,硕士,副研究员。(r.geng@rioh.cn)

repayment highway assets and debts to the state-owned provincial transport enterprises, so that the toll income cannot be included in the government fund budget management and the use of financial bills is not allowed. The different accreditation standards of the implicit debt of the government loan repayment expressway by the special offices of the National Audit Office in various places directly affect whether the loan repayment highway is transferred to an operating highway. In view of the current development dilemma of most provincial governments' loan repayment expressways under the background of debt resolution, and the different accreditation standards of implicit debt of each province by the National Audit Office, there is room for discussion on the accreditation standards, and the standard of debt accreditation directly affects whether each province can enjoy the policy dividend of "regional overall management", therefore, the suggestions to speed up the promulgation of the *Regulations on the Administration of Toll Roads (revised)* and appropriately relax the standards for debt accreditation are put forward.

Key words: transport economics; public policy; regional overall planning; expressway; government implicit debt; transport

0 引言

自2015年交通运输部对《收费公路管理条例》(以下简称“《条例》”)进行全面修订至今,“区域统筹管理”政策一直是《条例》修订的核心制度设计之一^[1],主要是通过省级人民政府对省域内政府收费高速公路统筹管理,实施全省路网内收入好坏路段的交叉补贴、“以肥补瘦、以丰补欠”,加快政府债务的有效偿还,有效化解和防范政府债务风险,解决政府收费高速公路债务风险问题。“区域统筹管理”政策是结合目前财税体制改革、政府收费高速公路债务情况以及路网统一管理发展趋势变化实际,在现行《条例》“统贷统还”政策基础上的继承和完善^[2]。

根据《条例》修订稿,可纳入“区域统筹管理”的需要符合3个基本条件,一是公路性质为政府收费公路,二是公路等级是高速公路,三是资金管理上,收入严格实行收支两条线管理,按规定及时、足额缴入国库,纳入预算管理,并使用财政票据^[3]。

1 “区域统筹管理”政策现状基础

“区域统筹管理”政策源自于现行《条例》的“统贷统还”政策。现行《条例》第十一条第二款规定:“省、自治区、直辖市人民政府交通主管部门对本行政区域内的政府还贷公路,可以实行统一管理、统一贷款、统一还款”。经过十几年的发展,目前各省实行“统贷统还”政策实施基本情况如下。

(1) “统贷统还”政策实施省份

目前我国29个有收费公路的省份中,25个省份有政府还贷高速公路,天津、辽宁、重庆和安徽等4个省份只有经营性高速公路。

政府还贷公路中以政府发文形式明确实施“统贷统还”的省份有13个,分别为河北、山西、内蒙古、吉林、江苏、福建、江西、山东、河南、湖北、湖南、广西、甘肃,7个省份未明确发文但实际已实施。未实施“统贷统还”政策的有上海、浙江、广东、青海、宁夏等5个省份。实行“统贷统还”的省份中,大部分为高速公路,河北、内蒙古、江苏、福建、山东、甘肃等省份对一、二级公路也实行“统贷统还”。

(2) 政府还贷高速公路经营主体性质

从政府还贷高速公路经营主体看,由事业单位管理的省份有:上海、江苏、河南、甘肃、青海5个省份,其他省份均由国有交通企业管理^[4]。尤其是近几年,在化解政府债务压力下,辽宁、山东、山西、吉林、湖南、湖北、广东等多个省份将政府还贷公路纷纷划转到省属交通企业管理^[5],但除辽宁、广西外,其他省份均明确划转但不改变政府还贷高速公路性质^[6]。

(3) 政府还贷高速公路通行费收支管理

由事业单位运营管理的政府还贷公路仍使用财政票据,纳入政府性基金预算管理^[7]。由企业单位运管管理的政府还贷公路^[8],河北、内蒙古、黑龙江、福建、江西、湖北、广东、广西、陕西等目前仍使用财政票据,内蒙古、山西、山东、吉林、湖南、贵州、新疆等省份使用税务票据^[9]。近期,福建、广东等省份在化解政府隐性债的压力下,正在研究政府还贷高速公路票据改用税务票据。

2 多省将无法享受“区域统筹管理”政策红利的主要原因分析

目前《条例》(修订)只允许政府收费高速公

路纳入“区域统筹管理”范畴,可实现资金的统筹使用,偿债期限可延长至债务偿清。结合各省收费高速公路的实际情况,目前全国符合《条例》(修订)“区域统筹管理”条件的收费公路项目少之又少。据初步统计,按以上条件仅有河北、内蒙古、黑龙江、江苏、河南、江西、湖北、陕西、甘肃、青海等约三分之一的省份可以实施“区域统筹管理”政策,而且随着各地化解政府隐性债务工作的推进,这些省份的政府还贷高速公路同样存在不能纳入政府基金预算管理的风 险。因此,大部分省份在国家深化改革背景下,将无法享受到政策红利,难以实现《条例》(修订)以期用“统借统还”政策化解地方政府债务的初衷,也不利于收费公路的长期可持续发展。形成此局面的主要原因如下。

一是在国家一系列政府性债务管理相关政策实施下,致使多省纷纷将政府还贷公路划转到国有交通企业。2014年印发《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发〔2014〕43号),随后密集出台一系列规范政府举债、处理存量债务、严控债务规模等文件^[10]。政府还贷高速公路普遍被认定为二类债务和三类债务,不纳入政府预算管理和债券置换范围^[11]。由于每年高速公路存在较大收支缺口,在通行费收费不能覆盖贷款本息、财政部门也无债券置换和救助机制的情况下,原来由交通管理部门负责的政府还贷高速公路陷入贷款则违规、不贷款则违约的困境。在国家严控地方政府债务的背景下,迫使一些省份将政府还贷公路资产和债务划转到省属交通国有企业经营^[12]。

二是化解政府隐性债,迫使划转到省属交通国有企业的政府还贷高速公路通行费收入无法纳入政府基金预算管理,不得使用财政票据^[13]。2018年8月中央下发《中共中央国务院关于防范化解地方政府隐性债务风险的意见》和《中共中央办公厅国务院办公厅关于印发〈地方政府隐性债务问责办法〉的通知》,要求坚决遏制隐性债务增量,严禁各种违法违规担保和变相举债。部分省份划转到国有平台公司的政府还贷公路债务被认定为政府隐性债^[14],新增贷款即增加隐性债务,高速公路原有融资渠道难以持续,对已建项目还款和在建、新建和尾工项目资金落实均产生较大影响^[15]。如,按照审计署广州办对福建省开展的隐性债务审计认定口径,在福建高速公路集团公司的政府还贷高速公路债务已全部被认定为“由地方国有企事业单位等替政府举借,由政府提供担保或财政资金支持偿还的债务”,即政

府隐性债务,按要求地方政府要在规定期限内化解隐性债务,否则将被问责^[16]。在严控隐性债务的政策环境下,政府还贷公路通行费收入不能纳入政府性基金管理,通行费票据不得采用财政票据,甚至要求将政府还贷公路转性为经营性公路^[17]。此形势延续下去,将导致条例出台时多半省份没有符合区域统筹管理要求的政府收费公路。

而且,一旦政府还贷公路转为经营性公路后,不但不能享“区域统筹管理”的政策红利,还需按经营性公路的财务管理要求缴税、计提折旧、土地变性等,使这部分高速公路的财务状况更加恶化,还债计划雪上加霜,有资金断链的风险,并严重影响企业信用评级,继而影响企业再融资能力,从而影响在建、拟建公路建设,形成恶性循环。

3 债务认定标准是影响各省能否享受“区域统筹管理”政策红利的关键因素

从以上分析可以看出,迫于化解政府隐性债务的压力,目前各地将政府还贷高速公路资产、债务划转到国有交通企业,但实际上债务风险并未得到化解,只是转移到国有企业承担,风险依然存在^[18]。而从2018年以来,审计署驻各个地方特派办对政府还贷高速公路隐性债务认定情况来看,认定标准差异较大,不同认定标准直接影响还贷公路是否被划转。据了解大致有3种情况。

一是不认定为政府隐性债,如兰州特派办对甘肃省的认定;甘肃省政府还贷高速公路由事业单位运营,采用财政票据,严格按政府性基金预算管理。由于政府还贷公路债务已被认定为政府债务,按照债务置换方式化解,因此未被认定为政府性隐性债务,因此也无化解政府隐性债压力,无需转为企业经营,因此《条例》(修订)颁布后,按其规定所有政府还贷公路均可纳入“区域统筹管理”,收费期限可延长至还清所有贷款为至,即充分享受《条例》(修订)的政策红利。

二是只对交通运输厅提供补差、担保部分认定为隐性债务,如武汉特派办对江西省的认定。江西省和贵州省的政府还贷公路都是由省属企业经营,划转前部分早期建设的政府还贷公路有交通运输厅提供补差、担保,划转后期建设的没有交通厅补差担保,因此,在化债压力下,只要把交通厅补差担保责任转移到省属企业即可,不用改变收费公路性质。《条例》(修订)出台后仍可享受“区域统筹管理”的政策红利。

三是只要通行费收入纳入政府性基金管理的均认定为隐性债务,如广州特派办对福建省、广东省的认定^[19]。福建和广东省均是省属国企经营政府还贷公路,政府还贷公路通行费收入仍纳入政府性基金预算管理,采用财政票据。此种情况被认定为政府隐性债务,是最不利的一种债务认定情况,在化解政府隐性债的压力下,上述省份不得不研究将政府还贷公路转为经营性公路,若转性之后,将无法享受《条例》(修订)出台后的“区域统筹管理”政策红利,对原政府还贷公路无法延长收费期限,更不利于有效化解债务风险。

4 措施建议

(1) 加快推进《条例》(修订)尽快出台。

从上述分析可以看出,各省在化解政府性债务压力下,纷纷将政府还贷公路划转到省属交通企业,又转为经营性公路。目前仅有5个省份仍维持事业单位经营政府还贷公路,大部分省份已将还贷公路划转到省属企业,有的直接变为经营性公路,有的仍维持政府还贷公路,但在化解政府隐性债压力下,也不得不开展政府还贷公路转为经营性公路的研究和准备工作。若《条例》(修订)越晚出台,转成经营性公路的省份就越多,能享受到“区域统筹政策”红利的省份就越少。因此,建议加快推动《条例》(修订),争取能让更多的省份将符合条件的政府还贷路纳入“区域统筹政策”中,通过延长收费期限,以时间换空间,有效防范债务风险。

(2)《条例》(修订)出台前,尽量争取放宽债务认定标准。

鉴于当前在化债背景下大部分省份政府还贷高速公路的现实发展困局,以及审计署对各个省份隐性债务认定尺度各异的事实,说明对隐性债务认定标准有可探讨空间,而债务认定的标准直接影响到各省能否享受“区域统筹管理”政策红利。因此,建议迫于化债压力准备转经营性的省份,充分借鉴债务认定宽松省份的经验做法,通过向审计部门解释《条例》(修订)的政策取向,阐明维持政府还贷公路对于有效化解债务风险的益处,承诺债务不以政府担保和兜底,尽量争取政府还贷公路不转或少转为经营性公路,以保障《条例》(修订)出台后能够按规定顺利实施“区域统筹管理”政策,利用政策有效化解债务风险,促进收费公路可持续健康发展。

参考文献:

References:

- [1] 虞明远.《收费公路管理条例》修订要点解读[J].中国公路,2021(1):47-49.
YU Ming-yuan. Interpretation of Key Points of Revision of Regulations on Administration of Toll Roads [J]. China Highway, 2021 (1): 47-49.
- [2] 徐丽,贺菲菲.“老交通”智库对促进收费公路高质量发展的建议[J].中国公路,2021(5):46-48.
XU Li, HE Fei-fei. Suggestions of “Old Transport” Think Tank on Promoting High-quality Development of Toll Roads [J]. China Highway, 2021 (5): 46-48.
- [3] 王利彬.《收费公路管理条例》(修订草案)简评[J].中国公路,2019(2):49-51.
WANG Li-bin. A Brief Comment on Regulations on Administration of Toll Roads (Amendment Draft) [J]. China Highway, 2019 (2): 49-51.
- [4] 陈宇,郭小壮,蒋文静.关于经营期届满高速公路定价机制有关问题的思考[J].科技和产业,2021,21(8):272-275.
CHEN Yu, GUO Xiao-zhuang, JIANG Wen-jing. Thoughts on the Pricing Mechanism of Expressways at the End of the Operating Period [J]. Science Technology and Industry, 2021, 21 (8): 272-275.
- [5] 张玉奎.收费公路不完全分析报告:《收费公路管理条例(修正案征求意见稿)》热议[J].中国公路,2013(11):26-28.
ZHANG Yu-kui. Incomplete Analysis Report of Toll Roads: Hot Discussion on Regulations on Administration of Toll Roads (Draft for Comments on Amendments) [J]. China Highway, 2013 (11): 26-28.
- [6] 李琼.收费公路产业的行政垄断危害及其破除[J].公路,2015,60(3):125-130.
LI Qiong. Harm and Breaking Path of the Administrative Monopoly for Tolling Road [J]. Highway, 2015, 60 (3): 125-130.
- [7] 林兴亮.收费公路彻底免费为时尚早[J].运输经理世界,2015(1):47.
LIN Xing-liang. It Is too Early for Toll Roads to be Completely Free [J]. Transport Business China, 2015 (1): 47.
- [8] 杨心壤,苗挺节.细读全国收费公路账[J].中国公路,2021(22):18-23.
YANG Xin-rang, MIAO Ting-jie. Carefully Read National Toll Road Account [J]. China Highway, 2021 (22): 18-23.
- [9] 郭建军.浅谈收费公路投资风险分析及防控措施

- [J]. 财会学习, 2016 (18): 234-235.
- GUO Jian-jun. Discussion on Investment Risk Analysis and Prevention and Control Measures of Toll Road [J]. Accounting Learning, 2016 (18): 234-235.
- [10] 申爱萍. 政府收费公路专项债券专在哪里? [J]. 人民交通, 2017 (8): 16-17.
- SHEN Ai-ping. Where is Specialty of Special Bond of Government Toll Road? [J]. People's Transportation, 2017 (8): 16-17.
- [11] 赵春华. 用好政府收费公路专项债券政策的几点经验之谈 [J]. 交通财会, 2018 (3): 10-12.
- ZHAO Chun-hua. Some Experience on Making Good Use of the Special Bond Policy for Government Toll Road [J]. Finance & Accounting for Communications, 2018 (3): 10-12.
- [12] 赵春华, 司俊军. 对完善政府收费公路专项债券政策的思考 [J]. 财会研究, 2018 (2): 27-30.
- ZHAO Chun-hua, SI Jun-jun. Thoughts on Perfecting Special Bond Policy for Government Toll Road [J]. Accounting Research, 2018 (2): 27-30.
- [13] 洪惠娜. 关于高速公路试运营阶段资金管理的探讨 [J]. 财会学习, 2019 (30): 182-184.
- HONG Hui-na. Discussion on Fund Management in Trial Operation Stage of Expressway [J]. Accounting Learning, 2019 (30): 182-184.
- [14] 花卉. 高速公路资金管理存在的问题及改进策略研究 [J]. 市场观察, 2016 (12): 84.
- HUA Hui. Research on Problems and Improvement Strategies of Expressway Fund Management [J]. Market Observer, 2016 (12): 84.
- [15] 许静娴. 关于提高我国高速公路资金管理的方法研究 [J]. 财经界, 2016 (20): 134.
- XU Jing-xian. Research on Methods for Improving Expressway Fund Management in China [J]. Money China, 2016 (20): 134.
- [16] 王春花. 论高速公路资金管理存在的问题及改进策略 [J]. 行政事业资产与财务, 2015 (12): 28-29.
- WANG Chun-hua. On Problems and Improvement Strategies of Expressway Fund Management [J]. Assets and Finances in Administration and Institution, 2015 (12): 28-29.
- [17] 苏田田. 修订收费公路政策的策略研究 [J]. 综合运输, 2019, 41 (6): 49-51.
- SU Tian-tian. Study on Strategy of Revising Toll Road Policy [J]. China Transportation Review, 2019, 41 (6): 49-51.
- [18] 徐丽, 贺菲菲, 徐园. 缓解制约支撑发展: 收费公路的前世今生 [J]. 中国公路, 2018 (22): 72-77.
- XU Li, HE Fei-fei, XU Yuan. Alleviating Constraints and Supporting Development: Past and Present of Toll Roads [J]. China Highway, 2018 (22): 72-77.
- [19] 陈宙翔. 扩展存量经营边界 升级创效增收平台: 收费公路存量资产经营对策建议 [J]. 交通财会, 2019 (1): 28-23.
- CHEN Zhou-xiang. Expand Boundary of Stock Operation, Upgrade Platform of Creating Efficiency and Increasing Income: Countermeasures and Suggestions for Management of Stock Assets of Toll Roads [J]. Finance & Accounting for Communications, 2019 (1): 28-23.

(上接第185页)

- LIU Jian, QIU Guo-bin, HUANG Jian. Loss-averse Retailer's Order Decision-making under Stockout Loss Situation [J]. Control and Decision, 2012, 27 (8): 1195-1200.
- [15] 张鹏, 张杰, 马俊. 两种需求情形下损失规避零售商的最优订货-定价联合决策 [J]. 控制与决策, 2015, 30 (10): 1820-1827.
- ZHANG Peng, ZHANG Jie, MA Jun. Joint Decision-making of Order Quantities and Pricing for Loss-averse Retailers with Two Demand Cases [J]. Control and Decision, 2015, 30 (10): 1820-1827.
- [16] 许民利, 王俏, 欧阳林寒. 考虑商超风险规避及努力因素的供应链协调与优化模型 [J]. 运筹与管理, 2014, 23 (2): 73-81.
- XU Min-li, WANG Qiao, OUYANG Lin-han. Supply Chain Coordination and Optimization with Risk-averse Retailer and Sales Effort Dependent Demand [J]. Operations Research and Management Science, 2014, 23 (2): 73-81.
- [17] MA X, XU J, PENG W, et al. Optimal Freshness and Carbon Abatement Decisions in a Two-echelon Cold Chain [J]. Applied Mathematical Modelling, 2021, 96: 834-859.
- [18] 王淑云, 姜樱梅, 王宪杰. 冷链库存优化与定价研究 [M]. 北京: 经济科学出版社, 2018.
- WANG Shu-yun, JIANG Ying-mei, WANG Xian-jie. Research on Cold Chain Inventory Optimization and Pricing [M]. Beijing: Economic Science Press, 2018.