

文章编号: 1002-0268 (2003) 02-0112-05

中国收费公路的民营化

郑捷奋, 刘洪玉

(清华大学, 北京 100084)

摘要: 自 20 世纪 80 年代起, 收费公路的民营化已成为一种世界性现象, 文章分析收费公路及其民营化的概念、理论基础与积极作用, 提出推进民营化是实现我国收费公路建设投资市场化与运营管理商业化的发展方向, 总结了我国收费公路民营化的发展历程与存在问题, 提出了进一步推进我国收费公路民营化的对策思路。

关键词: 收费公路; 建设; 融资; 民营化

中图分类号: U412.366.1

文献标识码: A

Privatization of Toll Roads in China

ZHENG Jie-fen, LIU Hong-yu

(Tsinghua University, Beijing 100084 China)

Abstract: Privatization of toll roads has been developing world wide since 1980s. The article analyses the conception, effect, and theoretical foundation of toll roads and the privatization and discusses the development trend of the privatization of toll roads in China, and some of the problems. And some suggestions were made of how to promote the privatization in development and management of toll roads.

Key words: Toll roads; Construction; Financing; Privatization

0 引言

1990 年代以来, 我国的公路交通事业进入了持续、快速、健康发展时期, 公路基础设施实现了跨越式发展。截止 2001 年底, 全国公路通车里程已达 169.8 万 km, 居世界第 4, 全国高速公路总里程达 1.9 万 km, 跃居世界第二^[1]。收费公路对我国公路建设的贡献是巨大的, 截止 2000 年底, 全国收费公路总里程接近 10 万 km, 收费站点有 3 299 个, 年收费额 460 亿元。依托收费公路政策, 利用各种融资方式, 1984 年至 2000 年, 我国共筹集公路建设资金 6 700 亿元, 占同期公路建设总投资的 60%。目前已建成的高速公路的 90%、一级公路的 80%、二级公路的 44% 都依靠收费公路得以实施^[2]。但是, 由于基础孱弱, 公路交通仍是国民经济与社会发展的薄弱环节。交通基础设施总量不足、标准低, 地区发展不平衡, 结构性矛盾突出, 信息化工作进展缓慢。从高速

公路的数量来看, 我国高速公路总量仅相当于美国 1960 年代初的水平, 占公路网的比重也大大低于一些发达国家, 高速公路总量同我国人口、经济、资源的客观需求相比, 存在较大的差距, 今后的建设任务相当艰巨。收费公路还要继续发挥重大作用。自 1980 年代起, 世界上有许多国家开始对原本由政府部门提供服务的机构实行民营化, 私人参与基础领域融资已成为一种世界性现象。借鉴国际经验, 我国还要进一步推进收费公路的民营化, 吸引民间资本进入公路建设产业, 引入竞争机制和商业化运营机制。

1 收费公路及其民营化的理论基础

遵循市场经济规律, 按照各类投资项目的属性, 我们将投资大体分为竞争性投资项目、基础性投资项目和公益性投资项目 3 大类。公路产生的巨大外部效益不易分割, 具有较强的社会性和公益性; 具有自然网络性和垄断性, 不具备一般产业完全按照市场竞争

收稿日期: 2002-09-09

作者简介: 郑捷奋 (1967-), 男, 广东人, 深圳市规划与国土资源局高级工程师, 清华大学博士研究生, 研究方向为城市基础设施建设和融资。

机制的条件;建设投资巨大,回收周期长,投资回报率,不可能完全依靠市场提供。但是,公路具有可以量化的使用价值和明确的直接收益者,具有特定的服务性和一定的商品属性,公路的提供与使用在一定条件下存在竞争性和排它性,能够产生不同的服务水平与质量,不是纯粹的公共物品,具有鲜明的生产性,是国民经济的特殊生产部门。依据经济学理论,公路属于准公共物品,公路基础设施介于竞争性和公益性投资项目之间,属于基础性投资项目,应该由政府和市场公共提供与管理。

公平与效率是社会主义市场经济发展的最高境界。公路有明确的使用者,受益者付费是市场经济基本的原则,因此公路必须收费;公路提供了不同的服务质量与水平,即级差效用,因此公路理应产生级差效益,设置不同等级和程度的收费。公路收费可以减少负的外在性如道路拥挤及空气和噪音等污染;可以支持欠发达地区的公路基础设施网络发展,有利于国内资本在地区间的转移,实现地区间的公共发展与繁荣,促进地区公平。公路收费,将公路收费权资本化,收费产生了一种持久的收入来源;公路收费,将收费权资产化,通过无追索权或有限追索权的设定,可以融资,引入外资与民间资本,从而减少政府财政预算支出的压力,成为新的融资渠道,满足经济发展对公路基础设施建设的需求。竞争对于促进投资效率和资源配置效率的作用是至关重要的,民营资本进入基础设施建设,打破基础设施产业政府所有、政府垄断经营的局面,在基础设施领域引入竞争机制,从而能够提高基础设施产业投资效率和服务质量。

收费公路分为收费还贷和收费经营两类,前者的主要目的是为了建设公路基础设施,满足国民经济发展需要。而外资或民间资本投资公路建设的主要目的在于希望通过经营产生资本效益,获取利润,完全是一种市场投资行为。需要指出的是,公路基础设施的准公共物品属性,决定了公路的建设往往可以通过也必须通过公私合作的模式才能得以实现。

根据现代企业理论,所有权制度的一个特点就是资产的所有与占有的分离,也就是所有权与经营权的分离。这种分离就形成了所有制度的两大结构,即所有权权益和所有权权能。所有权权益是以利益为核心,通过法律形式予以确认的分配关系,它是所有权制度的基础;而所有权权能是指所有者主体为实现其所有物的独占利益而在法律范围内实施的行为,它包括对所有物的使用、变更、转让和收益。所有权的利益结构反映的是财产的归属关系,而权能结构反映的

是实际利用关系。

何谓民营化?不同的学者有不同的看法,如德国的学者认为,国有企业的全部或者一部分卖给私人,即所有权转移,才是民营化;而法国的学者则认为企业目标和机制的转移,即国有企业像私有企业那样,追求盈利,转变为以盈利为目标,就是民营化;而其他一些学者则认为,促进竞争,即把过去一直由国有企业控制的领域向民间开放,利用市场,形成竞争机制,也是民营化;传统的自然垄断领域内国有垄断企业的解体也可称为民营化。由此可见,对民营化含义的理解是非常广泛的,并非民营化就是私有化。同时,我们也可以看到,民营化其实就是公司化改造的具体形式。对于民营化应从广义的角度去理解,它不仅仅是所有权的转移,更重要的是指企业经营目标的转移,即向盈利行为的转移。显然,民营化的实质可以看作是剩余分享权和控制权从政府手中转移到经理手中的过程^[3]。

从以上的论述可以看出,国内外经济组织依法受让收费权的收费还贷公路或依法投资建成的收费公路(即经营公路)实质上实行收费公路的民营化。

2 中国收费公路民营化的发展历程

改革开放以后,我国开始对公路的经营管理和产权制度进行了改革尝试,并取得了可喜的成果。1984年以广深线中堂大桥、中山市张家港公路为标志,开始了路桥收费的历史进程。1990年代开始,为了筹集公路建设基金,加快公路建设速度,国家允许外商或国内非交通管理部门独资、合资建设和经营公路,对已建成的收费公路允许有偿将经营权转让给外商或国内非交通管理部门。1997年公路法规定“国家鼓励国内外经济组织对公路建设进行投资。开发经营公路的公司可以依照法律、行政法规的规定发行股票、公司债券筹集资金;有偿转让公路收费权的公路,收费权转让后,由受让方收费经营。”这是我国公路基础设施民营化的法律依据。

1992年6月30日,江苏省交通厅为了加快宁沪高速公路江苏段的建设,按政企分开原则,设立了江苏宁沪高速公路股份有限公司,并且得到了国务院批准,成为中国大陆首家由国务院特批的以股票融资和债券融资相结合的高速公路建设、管理、经营的股份有限公司。1996年,以经营合宁(合肥-南京)高速公路安徽段的皖通高速公路股份有限公司在香港联合交易所发行了中国大陆首家高速公路H股股票,开创了中国大陆高速公路建设在资本市场利用外资的

先河。到目前为止, 全国交通行业上市公司已有 45 家, 约占全国上市公司总数的 4%, 共发行 A、B、H 股 53 只, 其中发行 A 股公司 32 家, B 股公司 2 家, H 股公司 5 家, 同发 A、B 股公司 6 家, 同发 H、A 股公司 1 家, 在债券市场上融资约 550 亿元。其中公路方面, 已有海南高速、福建高速、赣粤高速等 12 家 A 股公司, 粤高速等 1 家 B 股公司, 宁沪高速等 5 家 H 股公司, 以及 CTBR 等 1 家 S 股公司的 19 只股票分别在上海、深圳、香港及新加坡的证券交易所上市交易, 共筹集数百亿美元的建设资金, 成为我国收费公路发展的重要特点^[4,5]。

利用 BOT (Build-Operate-Transfer) 特许经营转让方式进行基础设施建设在世界上一些国家取得了成功, 最有名的例子当数连接法国北部和英格兰东南部的海底隧道。在我国, 1984 年香港合和公司在深圳建成了第一个 BOT 项目, 它就是深圳的沙角 B 电厂。从 1990 年代初至今, 我国已成功的实施了公路经营权有偿转让 20 多起, 解决了许多省、市公路建设资金短缺的问题, 逐步成为国内高等级公路建设融资的一个重要方法, 例如广深珠高速公路、重庆地铁、上海延安东路隧道复线、上海复兴东路隧道、上海外环隧道、京通城市快速公路、武汉军山大桥、成渝高速公路重庆段、浙江沪杭甬高速公路、福建赤铜大桥等。

3 中国收费公路民营化的发展对策

党的十六大明确指出“必须毫不动摇地鼓励、支持和引导非公有制经济发展。个体、私营等各种形式的非公有制经济是社会主义市场经济的重要组成部分, 对充分调动社会各方面的积极性、加快生产力发展具有重要作用”。在中国收费公路的市场化方面尚存在以下的问题: 政府与市场的定位, 收费公路民营化的法律法规、政策基础, 公路实物资产的产权以及土地使用权在公路收费权转让过程中的转移问题, 收费权转让价值和相应公路实物资产价值的关系, 收费权转让期限, 收费公路的管理, 以及民营企业融资难等。收费公路的民营化实际上是收费权的转移, 是收费权的市场化与资本化。在公路收费权市场中, 关键在于正确定位政府与市场的职能, 避免行政命令扭曲市场机制。政府的职能是做好总体规划、健全法制、依法行政、作好规制、发挥市场机制作用、加强监督, 政府的职责是“操舵”, 而不是“划桨”; 市场的作用是实现产品、资金、土地、劳动力、技术、管理、资本权益等有效配置。

3.1 建立健全法律法规、完善政府规制、严格政府信用约束机制

市场经济是法治经济。发达国家的收费公路之所以管理有序、发展健康, 与其有一套法律保障机制分不开。韩国 1994 年制定了“社会间接资本设施民间设施吸引法”, 该法颁布以后, 又于 1997 年和 1998 年进行了两次修改, 并将其更名为“社会间接资本设施民间投资法”(也称 BOT 法)。台湾当局于 1994 年正式颁布“奖励民间参与交通建设条例”, 从整体上规划了鼓励民间参与交通建设的构想, 制定了如土地的取得与开发、资金的融通、税捐的缴纳等方面的相关优惠措施。为保证实施, 台湾交通部根据该条例于 1996 年颁布了“奖励民间参与交通建设条例实施细则”, 台湾行政院、交通部、财政部、内务部等机构则分别相继制定了于该条例相配套的有关土地租用、征收、优惠贷款、发行证券、税收、立项审批等 14 项实施办法, 形成了一套相对完整的鼓励民间参与交通建设的法规体系。1999 年又成立了“推动民间参与公共建设指导委员会”, 备制定正式的“促进民间参与公共建设法”(BOT 法)。

民间参与建设大型的基础设施项目应当被视为政府和民营部门的合作行为, 有多方面的关系需要规范和协调, 尤其是中国加入 WTO 以后, 必须与国际市场接轨, 应该加快研究制定配套的法律法规, 将公路收费权的资本化、市场化, 鼓励引导民营资本投资收费公路建设的优惠政策上升到法律的高度。健全的法律体系可以使政府依照法律来对民间投资活动进行协调和管理, 减少投资基础设施过程中的不规范性和不确定性, 有利于更多的民间资本进入基础设施的建设与经营。

中国公路领域里现行的法律结构还没有建立一套一致的规章和标准来指导民营化进程。公司管理和收费公路的主要管辖法律是 1997 年的公路法 (2000 年修订)。但是, 即使这个法律也没有列出详细的必要的规定。另外, 交通部和国家计委也都颁布了一系列的规定和通知, 但这些规定和通知之间互相有冲突, 因此需要对它们进行修改, 由国务院发布, 而不是由国家计委或交通部发布, 是因为这两个部门处于同等行政级别, 都在国务院管辖之下并向国务院汇报。其目的是为有偿转让公路资产制订一套统一和综合的程序。这样就可以消除不一致的地方, 为所有形式的特许和租赁合同以及 BOT 项目提供合适的法律基础, 同时还能加强实施^[6]。

在中国基础设施产业存在的低效率问题, 其制度

原因就是中国现行的政府规制制度存在一定的缺陷。政府规制包括市场准入、价格机制、特许经营等,规制包括政府对基础设施企业的约束,也包括政府对企业的承诺。政府通过规制,可以同时保护消费者和生产者双方的利益。就基础领域市场化而言,最大的障碍是项目前期工作中以审批制度为代表的行政壁垒。以某一民营企业承建的大桥为例,工期 18 个月,但还是要花了 8 个月才拿下 55 份批文。我们到现在还是政资不分,政企不分,规制是个空白。只有在明晰的产权框架之下分开政资,才有希望像市场经济国家那样,对基础领域各个行业建立起规制,一来保护公众利益和国家安全,二来促进公平竞争^[7]。

信用缺乏已成为我国经济领域突出的问题,是影响我国经济发展的主要障碍之一。政府和政府资本缺乏信用,起因于政府的行为不受任何约束,因此它很难解决。它是市场秩序的深层次、最根本的根由。民间资本投向基础设施,投资阶段好说,收取阶段难免出问题。如果要大面积按商业化基础设施来运作,首先要求各级政府必须有诚信,这是投资软环境最重要的一条。如陕西咸阳新黄河大桥为港商投资兴建,原和约中地方承诺,保证新桥的流量及外商投资效益,新桥开通时关闭旧桥。但 1995 年 10 月新桥投入营运,旧桥仍在用,加上新桥收费比旧桥高,缺乏竞争力,开通近 1 年实际流量仅达预测的两成。

3.2 加强公路收费权资本化的理论和运作研究、科学的评估收费权收益

我国的公路投融资体制改革以及推行公路的民营化涉及到一个较为敏感的问题——公路产权的变动。一个完善的产权交易市场建立的前提条件是具有合理资产价格确认机制,即通过资产评估等相关机构所提供的中介服务为进入产权交易市场提供一个市场公允值。不断丰富与完善公路资产评估理论,并在此基础上通过制度与法规建设,有效规范公路资产评估实践,是公路资产交易市场建立与发展的重要环节。然而,在目前的工作中,公路资产变动时其交易的价值尺度尚缺乏规范性标准,公路资产评估工作存在一些亟待解决的问题。主要表现为:公路资产评估客体不明确、评估理论缺位、评估方法欠完善、评估业务与其他相关项目的衔接有待完善^[10]。

收费公路收费权可有偿转让在公路法中已明确,公路收费权作为一种被有偿转让的无形资产,具有普遍意义的法律内涵,但有其特殊性。按照我国民法,公路收费权应属于用益物权,其法律特征是:收费权的取得必须具有合法性;其内容和目的是从收费权取

得利益;是一项公路实物资产所有权完全分离的权力,但享有非所有权人占有的法律保护。公路实物资产的产权归国家,其价值和收费权的价值就不存在等值关系。

按照经济学原理,公路收费经营权的价格根据收费获益能力来确定。但是运用收益现值法进行公路收费权评估的实际工作中还存在许多争议与难点,未来的交通量、收费标准、收费期限、期望收益等直接影响和制约着公路收费权未来收益的现值,当然还有整个国民经济与社会发展情况,尤其是通货膨胀率的大小以及前面提到的政治风险、政府规制方面的风险等。要保证公路收费权特许经营或转让工作的顺利进行,有必要对这些因数进行科学的确认和计量。要使收益现值法在公路收费权价值评估中发挥主要作用,就必须注重建立符合公路行业特点且具有较强可操作性的公路收费权价值评估方法体系。

3.3 完善资本市场、采取扶持政策、解决民营公路企业融资难问题

发展中国的经验表明,在公路基础设施民营化的过程中,有两个主要的、关系十分密切的问题:即渴望开拓私人资本市场和需要设计好事关投资者与用户的管制体制。为了解决民营企业的融资难问题,政府首先应实现资本市场的良性发育。在建立新的、商业化的中小金融机构的同时,推进国有银行商业化和市场化运作,建立一个多元化、多层次、能够为广大民营企业提供金融服务的资本市场,这是中国金融体制改革的核心。其次由于公路建设投资大,回收期长,投资见效慢,投资风险较大,需要政府的相关扶持政策。例如,韩国政府为了一定程度上保证民间资本投资项目实施者的融资,设置了“产业基础信用保证基金”,该基金的来源包括中央政府和地方政府的财政拨款及其他捐款。基金管理机构对实施民间投资项目但自身担保力微弱的中小企业进行信用担保。

香港联交所要求内地在香港上市的高速公路股份有限公司应拥有土地所有权或土地使用权。因此在收费公路的特许经营中,有必要明确公路及配套设施所占土地的使用权问题。中国实行土地的社会主义公有制,即全国所有制和劳动集体所有制,但土地使用权可以有偿使用。因此,民营企业通过受让收费公路的收费权经营收费公路,或通过特许经营的办法投资建造并经营收费公路时,必须同时取得收费公路的土地使用权。公路资产与房产性质是一样的,均属于不动产,公路收费权不能离开了土地使用权而独立存在。实际上,在收费公路经营公司的组建过程中,沿

线土地使用权拥有者完全可以将土地使用权作价入股，同时减少了土地征用的费用，这也是土地市场的一个创新，上海明珠线的建设就采用了这种方法。

3.4 大力提高现代化管理水平和改进经营方式

收费公路在我国走过了 20 多年的历程，在取得很大成就的同时也出现了一些问题，如二级公路所占的比例过高，影响了我国路网结构的整体提升；收费站点过密，使本该畅通的通道被一段段的割开，不仅路网效益受影响，而且频频因收费引发矛盾；收费标准偏高及十分标准不一等问题，不仅引发矛盾而且大大提高了公路的运输成本。从广州全程高速到汕头，汽车要停北环、高深、机荷、惠盐、深汕西和深汕东等近 10 个主线收费站。因此，必须尽快采用电脑联网、智能化收费等科学化管理手段；实行股份化、集团化、联合投资、移动合并等方法，减少收费站个数。像广州东西环城高速公路已与广深高速公路和广佛高速公路联网，不应在主线设站收费，交通部门应尽快实行电子联网收费，取消主线上收费站，为车辆创造良好的运行条件。

4 结论

国内外经济组织依法受让收费权的收费还贷公路或依法投资建成的收费公路（即经营公路）实质上是实行收费公路的民营化。民营化就是公司化改造的具体形式，它不仅仅是所有权的转移，更重要的是指企业经营目标的转移，即向盈利行为的转移，其实质可以看作是剩余分享权和控制权从政府手中转移到经理手中的过程。自 1990 年开始，私人参与基础领域融

资已成为一种世界性现象，我国还要进一步推进收费公路的民营化，吸引民间资本进入公路建设产业，引入竞争机制和商业化运营机制。在中国收费公路的市场化方面尚存在政府与市场的定位、收费公路民营化的法律法规与政策基础、公路实物资产的产权以及土地使用权在公路收费权转让过程中的转移、收费权转让价值和相应公路实物资产价值的关系、收费转让期限、收费公路的管理、以及民营企业融资难等问题。我们要进一步建立健全法律法规、完善政府规制、严格政府信用约束机制；加强公路收费权资本化的理论和运作研究、科学的评估收费权收益；完善资本市场、采取扶持政策、解决民营公路企业融资难问题；大力提高现代化管理水平和改进经营方式，从而推进收费公路的市场化建设与商业化运营。

参考文献:

[1] 交通部. 2001 年公路水路交通统计分析报告 [R]. 2001.
[2] 刘娟. 我国收费公路到了大刀阔斧改革的时候了 [OL]. <http://www.tollroad.tongtu.net/>, 2002.
[3] 刘新梅, 万威武. 基础设施产业制度创新及模式研究 [J]. 铁道经济研究, 2000 (1): 19- 21.
[4] 陆正峰. 收费公路证券化融资 [J]. 资本市场杂志, 2001 (5): 26- 31.
[5] 杨保众. 公路上市公司如何持续健康发展 [N]. 中国交通报, 2001-11-26: 5
[6] 华伦 G 沃德. 中国收费公路私人公共合作伙伴关系 [OL]. <http://www.cnaec.com.cn/>, 2002
[7] 郭励弘. 民间投资基础设施面对三大障碍 [J]. 中国投资, 2001 (9): 56- 59.
[8] 周国光. 收费公路资产评估及作业规范研究 [J]. 交通财会, 2001 (3): 4- 12