经营性高速公路盈利模式的完善与创新

史佩忠

（浙江温州市交通投资集团有限公司　浙江温州　325000）

【摘要】本文分析了经营性高速公路盈利模式的形成、作用和不足，认为应通过免税、贴息、引入低成本建设资金、实施国有资本战略等途径，向着“减轻成本、降低费率、新老平衡、动态管理、延长期限、多元收益”的模式发展。

【关键词】经营性高速公路　盈利模式　动态管理　多元收益

正确认识我国推出收费公路举措带来的积极作用及其实施中存在的负面影响，不断完善相关政策措施，对我国公路事业的健康发展无疑具有重大的意义。而解决这个问题涉及收费公路的管理体制、运行机制、盈利模式等多个方面。本文拟从经营性高速公路盈利模式的完善与创新展开探讨。

一、正确认识公路收费问题

改革开放初期，受财力影响而滞后的交通运输业阻碍了我国国民经济的发展，因此我国于1984年推出了“贷款修路，收费还贷”的政策，通过社会筹资解决建设资金不足，掀起了交通基础设施建设高潮，特别是高等级公路得到快速发展，从而使我国交通运输状况得到彻底改观。

据统计，现有公路网中，95%的高速公路、61%的一级公路和42%的二级公路是靠公路收费政策筹资修建；到2010年底我国公路通车总里程达到400万公里，从改革之初的世界第七位跃居第二位；高速公路达到7.4万公里，跃居世界第二位；公路货运量从世界第六位跃居第一位，形成“人便其行，货畅其流”的局面，有力地促进了国民经济的发展，为公众出行带来了便捷。可以说如果没有公路收费政策，也就没有今天这样四通八达、快捷舒畅的高速公路网。

但是，公路收费政策带来高经济效益的同时也增加了社会负担，特别是在实施这一政策过程中存在着严重的公路超期收费、收费标准过高、运行成本过高、挪用收费款等问题，引来社会公众的指责与质疑，为此社会公众强烈要求降低费率标准，以减轻物流成本，抑制通货膨胀。

二、现行经营性高速公路盈利模式及其不足

1. 现行经营性高速公路盈利模式。一般地方政府兴建公路的盈利模式是：投资者通过投资经省级政府部门论证与审批的收费公路项目，获得省政府的“特许经营权”，在批准的费率标准与期限内收取车辆通行费，以车辆通行费收入抵销投资与营运成本后实现盈利或承担亏损。

费率标准是指某项目（路段）通行费价格，由各类别车型每公里收费标准、计费起价（次数费）、项目里程数等构成，若该项目有特大桥梁或特长隧道的则另外叠加收费。

收费期限则取决于项目成本（建设成本、营运成本、税收）、投资报酬率、交通量预测。从盈利模式上看：①成本是基础，省级交通、物价、审计、财政等政府主管部门以本辖区一定时期内高速公路项目投资、营运的社会平均成本为依据来确定（或审定）辖区内统一的每公里收费标准、计费起价（次数费）。②高速公路属于资本密集型项目，以批准的收费期限为盈利周期，前期亏损，中期保本与微利，后期盈利；投资报酬率则依据社会资本平均报酬率，基本上以银行同期贷款利率为参照值。③实行单个项目审批制，一个项目一个批复，且一定终身。因此各项目除自身成本外的差异基本上体现在收费期限的核定上，其盈利高低的关键也是通过对交通量预测而核定的收费期限。交通流量根据前三年运行实绩，由专业中介机构在实地进行现状交通量调查的基础上，结合地方公路网规划与形成后的交通量变化而作出分析预测。

该盈利模式运行至今，对促进我国公路事业发展发挥了积极的作用，但随着社会新形势的发展、具体情况的变化，现行盈利模式已不适应新形势发展的需求。

2. 现行盈利模式的不足。

其一：建造成本不断攀升，与现行收费标准及收费期限存在矛盾，使其处于两难境地。由于原材料价格上涨、人工成本上升、征迁费用标准大幅提高、互通与枢纽密度增加，且受地理条件影响，桥梁隧道所占比重高，高速公路建造成本相对高。现行盈利模式虽以成本为基础，但均是历史社会成本，某个项目的费率标准没有直接与其建造成本挂钩；新建高速公路的建造成本大幅度提高后，若根据新建造成本提高费率标准则增加了使用者通行费用，这与减轻社会负担目标相悖；同时受《公路法》收费期限上限约束而不能延长期限，又只有相应提高费率标准才能收回投资并有所回报。

其二：公路网形成后，新老线路之间产生差异矛盾。由于老路在建造成本与收费期限方面的优势，将会出现老路高盈利、新路长期亏损的状况，从而不利于吸引社会资本来投资建设高速公路。这对我国尚待建设的7万多公里高速公路来说无疑又是一道难题。此外，老路收费期满后，为保畅通仍要维养成本而需低收费，由此出现新老线路（特别是平行线路）因费率标准差异导致交通量难以调控，即新线路费率标准高，交

通量少,老线路费率标准低,交通量饱和(甚至超负荷),显然,现行盈利模式已不适应这个新情况。

三、完善与创新经营性高速公路盈利模式的措施

在有效降低社会负担的同时,确保投资者合理回报,应该完善与创新经营性高速公路盈利模式,发展"减轻成本、降低费率、新老平衡、动态管理、延长期限、多元收益"新模式。

为了减轻社会负担,同时又能吸引社会资本投资,应创造条件降低投资与营运成本,使低收费政策能有效实施。

1. 实行税收优惠与政府贴息政策。公路属于公共产品,本应由政府通过安排公共财政资金来建设,全体公民免费使用。由于政府公共财力有限,采取吸引社会资金来投资建设政策,而投资者又会对资金回报率有所要求,因此政府可实行税收优惠政策,免除投资者建造与营运的流转税(本是公益品理应不征税),创造条件以降低投资者投资与营运的成本。现行盈利模式下,一方面没钱造路,另一方面又赚造路及其营运的钱(征收税收),最终增加的是社会公众的负担。为此,对营运初期收不抵息的高速公路项目,政府应给予一定期限的贴息,并对其获利期间的所得税给予减半征收的优惠政策。

2. 通过引入社会保险资金、住房公积金、安排政策性贷款,实行借款利率优惠政策,以降低经营性高速公路资金成本。随着我国就业人口的增加,社会保障覆盖面扩大以及保障水平的提高,社会保险资金与住房公积金规模会越来越大,如何保值增值是其重要任务。该类资金具有利率相对较低的特点,要寻找投资规模大、期限相对长、项目风险小、现金流稳定的基础设施项目,而高速公路项目就具备这个条件。为此,国家应从政策上引导社会保险资金与住房公积金流动到高速公路项目上来,从而使高速公路能获得低利率的优惠资金。而且还可创造条件,允许社会保险资金投资到某些优质高速公路。对于高速公路项目其他债务性资金可从原则上安排政策性贷款,在利率上给予优惠。

另外,收费公路应实施国有资本投资策略,创造条件推行路网统筹平衡、捆绑收费政策。国有企业具有承担更多社会责任且无条件服从政府相关优惠政策(如绿色通道)的优势,国有企业的性质也使得其可以采取低收费政策而不追求利润最大化,可以享受国家给予的更多税收优惠政策,可以突破项目业主不同的限制而对新老公路网实施统筹平衡、捆绑收费的政策,可以在国家财力许可时即回购或直接取消收费。这种种特点使其十分适合实施国有资本投资策略。

为解决高速公路网建成后新老线路特别是同一路网并行线路的差异矛盾,可在同一省域内实行统筹平衡、捆绑收费政策。其好处是,这一政策实施后,即使老线路收费到期,也可延长收费期限,其通行费收入用于补偿新线路投资或老线路的改扩建,从而尽可能使新线路提前结束收费或提高老线路的通行能力。这从客观上要求项目业主为同一控制人(即国有资本)才更便于这一政策的实施。

3. 应完善收费公路特许经营权的批准机制,取消收费标准与收费期限一定终身的不灵活、不适应社会发展的做法,实行动态管理、定期调整,体现低费率、长期限原则。

特许经营权的核心是收费标准与收费期限的兼有。在以成本为基础的收费标准核定后,其获利空间取决于收费期限,而它又建立在对交通量的预测上。由于不确定性因素较多,预测误差难以避免,不同项目存在苦乐不均现象,难以一次性做到科学合理。如20世纪90年代及21世纪初建造的高速公路,成本相对低;同时年审批收费期限时交通量少,其线路覆盖的大多是经济较发达的城镇,交通量增长幅度远超预期。因此与成本相比,该批高速公路收费期限相对长(因在《公路法》颁布前审批,一般在25年以上),目前大多扭亏为盈,有的还处于高盈利状态。因此应取消一定终身的做法,实行动态管理、定期调整,纠正误差。同时应借此以第三方名义向公众公示收费与使用情况、投资报酬率水平,促进规范管理、阳光操作、控制营运成本、杜绝超期收费现象,使投资回报率处于合理状态。为减轻社会公众负担,应推出低收费政策,根据现有投资成本,必然出现突破现行法定收费期限、百年公路资产让一代人承担所有成本的不合理不公平问题,因此需要修改相关法规内容,体现低费率、长期限原则。

4. 积极推行"高速公路+物业开发"模式,以拓宽增收渠道。随着原材料涨价、人工成本增加、征迁标准上升及桥隧比提高,现在的高速公路建造成本较之20世纪末已增长了好几倍。如温州地区的六车道高速公路估算造价平均每公里超2.5亿元,按现行最高收费年限25年计算,每公里每年的原始成本摊销额逾1 000万元,如果再算上借款利息、营运成本、投资回报等,其费率标准将不堪重负,与减轻社会公众负担的目标相悖。为了降低成本、延期收费外,应拓宽增收渠道,寻找新的收益增长方式,用以弥补投资回报不足。

具体来说,可以从以下三个方面进行:

一是引入"城市轨道交通开发沿线商业"的投资模式(即利用物业租赁、商业与服务业经营、房地产开发等),在项目立项时即同城镇发展统筹规划,论证在高速公路服务区、路网环线内、经济较发达乡镇的互通口,建设大型商业综合体、开办专业市场、物流中心等,划出一定规模地块由公路投资者开发。

二是将高速公路服务区经营与沿线广告经营纳入投资收益内容,并给予投资者永久性经营权。

三是偿试将非收费的普通公路沿线的加油业务、广告资源等作为投资收益内容,并给予投资者一定期限的经营权。

主要参考文献

1. 全国人民代表大会常务委员会.中华人民共和国公路法.主席令[2004]第19号,2004-08-28

2. 国务院.收费公路管理条例.国务院令第417号,2004-11-01

3. 交通部.关于进一步规范收费公路管理工作的通知.交公路发[2006]654号,2006-11-27

4. 交通部等五部委.关于开展收费公路专项清理工作的通知.交公路发[2011]283号,2011-06-10

5. "推进收费公路健康发展"专题系列报道.中国交通报,2011