对我国公路建设融资的思考

西安交通大学经济与金融学院　曹　江　陕西省公路勘察设计院　侯　凌

从近几年我国宏观经济形势可以看出,作为国家基础设施重要组成部分的公路建设,正逐步成为制约我国经济发展的“瓶颈”之一,融资问题更是公路建设中的核心难题。我国现阶段正处于经济体制改革中,政府职能从直接干预经济的生产建设型向间接引导经济的公共需要型转变,这就要求我们依据公共经济学的相关理论对我国公路建设的融资问题进行深入研究。

一、我国公路建设融资模式的现状

1.我国公路建设资金来源和筹集模式的现状。我国实行的是以公路养路费为主的公路用户税费筹资体制。目前,公路建设和养护的资金来源主要有以下几种:①养路费;②车辆购置费;③客运、货运费;④高等级公路还贷基金;⑤道路通行费;⑥国家基建投资;⑦国内外银行贷款。从总体上说,我国公路建设资金来源具有以下几个特点:①以政府为投资主体;②税费严重错位,费大于税;③税赋不公平;④养路费上缴比例过大;⑤车辆购置费的计征标准不够合理;⑥收费管理不规范。

在计划经济体制下,我国公路建设资金主要以国家预算拨款为主,所以其筹集模式就以争取各级政府的财政支出和银行贷款为主。随着我国经济的发展以及金融改革的开展,对公路的需求日益上升,我国许多地方已对公路建设资金筹集模式进行了多种尝试。国际上的项目融资模式主要有以下两种:BOT,即由某家公司来承包某个项目,由它进行投资开发建成并经营一定年限后, 再把该项目的经营管理权转让给政府有关部门;ABS,就是以资产支持的证券化,以项目所拥有的资产为基础,以项目可带来的预期收入为保证,通过在资本市场发行债券来募集资金。此外, 还有BOOT、BOO、TOT、DOT、TOO等,这些模式和BOT的基本思路大致相同。对于国际上突然涌入我国的多种项目融资模式,有的已在公路建设中实践,有的还在探索中,但总体来说,我国现在的公路建设资金筹集渠道已经大大拓宽了。

2.对我国公路建设融资问题解决办法的讨论。就我国公路建设资金来源和筹集模式的现状而言,我们可以看出,一方面国家公路建设资金有较大的缺口, 另一方面费税结构不合理。就此而展开的讨论主要集中在两个方面:一是关于“费改税”;二是关于如何借鉴国外的各种融资模式。“费改税”是针对我国费大于税的不规范的政府收入格局而提出的改革主张, 实质是通过制度创新来规范政府的收入分配行为,就公路建设而言,是把养路费等交通规费划归税收范畴,并纳入财政管理。

但是,现在对于“费改税”和融资模式两个问题,人们一般都是分开谈的。笔者认为, 这两个问题应该结合起来看。“费改税”实际上是希望能够更好地利用政府投资,更好地疏通我国现阶段公路建设资金的来源渠道。

二、从公共经济学角度对公路建设融资问题的研究

在公共经济学中,纯公共产品一般由政府公共部门提供,并以税收形式取得收入(纯全国性公共产品由中央税支付,纯地方性公共产品由地方税支付)。混合公共产品,尤其是那些易进入市场交易的产品,一般由事业公共部门提供,并主要以收费形式取得收入。

如前所述,公路是混合公共产品。这就是说,其供给必须以政府为主体,同时可以有其他主体进入。在现阶段我国公路建设资金匮乏的情况下,非政府供给主体的进入就显得更为必要了。对于“费改税”来说,首先必须明确这不是取消规费,而是按照不同的性质将其归位,使收入管理更加规范,以确保公路建设资金的需要。“费改税”有助于理顺财政分配关系和完善社会主义市场经济体制,但我国公路建设资金短缺的问题仍然没能得到根本性解决。

既然混合公共产品一般由事业公共部门提供,并主要以收费形式取得收入,那么在公路建设资金筹措上我们就应该充分利用这一点,从收费上入手,利用规费谁收益谁负担的原则吸引更多非政府主体。就目前而言,改革后利益的分配问题是我国公路建设资金筹措需要迫切关注的问题。通过引入公共经济学的相关理论,我们发现原来的讨论逐渐变得清晰起来。公路建设具有不完全公共性和外部效应大的特点,需要公平和完善的市场机制和合理的回报机制。只有本着切实满足公共需要和向公共需要收益体靠近这两条原则,才会有越来越多的民间资金和国外资金愿意进入到我国公路建设中来,公路建设资金的来源渠道才会真正扩充。这就是说,我们目前的工作应该是放在吸引更多的资金上面,具体来说就是进一步深化经济体制改革和政治体制改革,迅速完成适合我国国情的市场经济体制下的政府职能转换; 完善我国金融市场,充分利用多种金融工具;成立投资基金,将其作为担保基金,以吸引更多投资主体进入。

总之,对于正处于经济高速发展和向公共经济体制转轨时期的我国而言,公路建设融资是一件需要慎重对待的事情,仅靠政府是不够的,也是不行的,必须充分利用市场机制和公共经济学的相关理论建立起有效机制, 以吸引更多的投资主体,从而拓宽公路建设融资渠道,这才是解决我国公路建设资金问题的有效办法。