

在这份颇具争议的《收费公路管理条例》中,对以往的政府还贷公路不超过 15 年至 20 年的收费期限做了调整,变更为“按照收费偿还债务的原则”。同时,新《条例》中高速公路的资金来源和费用征收将统一由地方政府进行,这意味着新《条例》正在尝试解决一部分由高速公路建设而导致的地方债务过高的问题。

高速公路收费原期限或取消地方“公路债”有望缓解

■ 本报记者 宋笛

再过不到一个月的时间,新的《收费公路管理条例》(以下简称“条例”)就会结束目前的征集意见状态。在这份颇具争议的《条例》中,对以往的政府还贷公路不超过 15 年至

20 年的收费期限做了调整,变更为“按照收费偿还债务的原则”。同时,新《条例》中高速公路的资金来源和费用征收将统一由地方政府进行,这意味着新《条例》正在尝试解决一部分由高速公路建设而导致的地方债务过高的问题。

一年时间 收支缺口扩大近两倍

尽管在这份《条例》中,对于收费公路的范围进行了一些缩减——对二级公路和独立桥梁的收费界限做了更为严苛的规定,但舆论的关注仍然较多地集中在了高速公路收费的问题上。

在该《条例》中,对于政府还贷高速公路收费期限做了调整,以往的 15 年至 20 年的期限不在,取而代之的是“按照收费偿还债务的原则”,这也意味着从理论上讲,高速公路的收费是“无期限”的。

同时得到调整的还有经营性高速公路,在以往的规定中,经营性高速公路的收费期限一般为 25 年,而在这份《条例》中,经营性高速公路的“经营期限”已经变更为 30 年,而在

30 年结束后,将按照政府收费高速公路的标准继续统一收费。

对于这一收费期限调整的原因,在此前交通部发布的《2014 年全国收费公路统计公报》中可以窥得一二,在这份年报中显示 2014 年度,全国收费公路收支平衡结果为负 1571.1 亿元,在其中,政府还贷公路收支缺口 1293.7 亿元,高速公路收支缺口 1359.6 亿元。

而在 2013 年,全国收费公路收支平衡结果为负 661 亿元,其中,政府还贷公路亏损 560 亿元,高速公路亏损 618 亿元,这也意味着在收费公路发布公报制度的两年时间中,收费公路的收支缺口扩大了接近两倍。

债务堆积 未来收支失衡或加剧

如果仔细比照 2013 年的公报和 2014 年的公报就会发现,在 2013 年通行费收入为 3652 亿元,而 2014 年通行费收入为 3916 亿元,增长幅度较小。而在成本支出项中,养护费、运营管理、税费等项的开支两年相差仅有 191 亿元,开支项中主要的差异来自于“还本付息支出”,在 2013 年这一项支出为 3147 亿元,而到 2014 年这一项支出为 4207 亿元,也正是这一项支出的突增,让 2014 年收费公路的收支缺口短时间扩大。

还本付息支出的突增一方面来自于在一年时间中高速公路建设的投入进一步加大,2014 年高速公路累计建设投资总额比 2013 年增长了 7000 多亿元,另一方面也来自于上年

剩余的债务余额的压力,2013 年年底尚有债务余额 3 万多亿元。

“中国的高速公路一般是按照政府或企业投入 30%左右的资本金,同时向银行借贷 60%左右资金的方式进行建设,而债务则由路费的方式进行偿还,这三十年中中国已经用这一方式建成了世界规模第一的高速公路网,债务也日积月累,过去的十年又是高速建设的高峰期,可以想象,未来数年这一缺口还会不断扩大。”一位高速公司的相关人士告诉记者。

在 2014 年的公报中,遗留给下一年的债务余额已经达到了 38451.4 亿元,较 2013 年增长了 4000 多亿元,显然,2015 年面临着更大的财务压力。

“公路债”压力 地方政府统借统还

这份新《条例》的核心意图在中债资信的一份问卷中得到体现,在这份问卷卷中,中债资信认为《条例》是满足“地方政府和市场主体的债务边界厘厘清”的需求。

而这也是各地方政府面临的严峻问题——地方债务的持续攀升已经让整体财政情况感受到了压力,这些地方债务很大一部分来自于类似高速公路、市政设施等基础建设方面。

以河北省为例,在 2014 年河北省收费公路建设方面累计建设投资总额为 3531.4 亿元,到年末,债务余额为 2847.5 亿元,而在 2014 年,河北省全年的一般公共财政收入也不过 2446.6 亿元,这也意味着,即使河北省的一般财政收入全部用于偿还由于收费公路建设所负担的债务,依然

还要承担 400 亿元的债务余额。

高速公路建设对于地方财政的压力早在 2013 年就已经被国家层面开始关注,在 2013 年审计署发布的第 24 份公告中,对全国 36 个地方政府的债务进行了审计,在其中专门提出了“部分地区高速公路债务和 2 级公路债务规模增长较快,偿债压力较大”的问题,表示有一部分省份已经出现了逾期债务,还有的省份已经开始举新债还旧债。

如果按照目前的新《条例》原文实施,高速公路的收费和举债将由地方政府统一进行,地方政府可以整体规划债务,利用通行费统一还款,一条高速本身的成本是否收回并不完全影响该条高速公路是否继续收费,以此减少地方政府的债务压力。

高速收费期限改变物流企业首当其冲受影响

■ 本报记者 宋笛

高速公路收费期限改变的可能性对于各个行业都会有着巨大的影响,而首当其冲的就是物流企业。

“在一些物流企业,特别是干线公路物流企业,各项符合规定的通行费以及不合规定的收费占据了整体的三分之一强。”一位干线物流企业的负责人向记者表示。

压力中的物流企业

对于此次正在征集意见的《收费公路管理条例》修改稿,一位物流企业的负责人表示了自己的疑问,“在 2014 年国家出台的政策中,还提过要减少不必要的公路收费,大力发展物流行业,现在情况又有了这样的变化。”

这位物流相关人士所说的政策就是 2014 年出台的《物流业发展中长期规划(2014—2020 年)》,在这份规划中明确提出要“加强规范收费公路管理,加大对公路乱收费、乱罚款清理整顿力度。”

在这份规划中,提及了在目前我国物流发展粗放的重要表现之一就是物流成本高,全社会物流总费用与国内生产总值间比例达到 18%,高于发达国家一倍。

据记者了解,在目前的物流企业,特别是干线运输企业面临着较大的成本压力,特别是从 2014 年下半年开始,整个物流运输行业的氛围较为紧张,在号称物流之都的临沂,已经出现了多起物流企业因资金链问题而跑路的情况。

“有一些不规范的物流干线企业甚至会选择通过换卡、跑远交近等不合法的手段来规避公路的收费,这也是因为成本的巨大压力。”

当我们在谈高速公路收费延期时,我们是在谈什么?

■ 宋笛

无论何时何地,进行一项费用延期的意见征集都会成为一个敏感又备受关注的课题。

费用的升高自然会带来人们生活成本的升高,舆论对此保持高度关注的是对公权力的一种审慎态度,这是一个社会成熟的象征,是无可厚非的。

高速公路收费延期的问题既是其中一个受到“特别”关注的问题,随着第一批收费高速陆续达到收费期限节点,一些公路相继宣布收费延期,甚有公路改名以实现收费延期,这些对于公众的情绪无疑是一种刺激。

从合理性而言,中国高速在短短 31 年中从零起步到目前建成了世界规模最大的高速公路网,这样的速度是异常的,异常的速度必然会带来一些遗留的问题:比如地方债务的居高不下,在 2014 年年底全国还有收费公路债务余额 3.8 万亿元,这对于目前已经脆弱的地方财务而言是难以承受的,出于这一考虑,作为“公共事业”的高速公路,为了回收成本,对收费期限做出一些调整,是不得不为之的选择。

笔者的家乡在一个交通并不便利的地区,在唯一一条高速公路修建之前,从家乡到直线距离不足 300 公里的省会城市需要坐一夜的火车,而在

该物流人士表示。

对于处于脆弱环境中的中小型干线企业,高速公路收费延期的问题无疑增加了未来可能承受的成本压力。

长远的结构性影响

对于整体物流环境而言,高速公路收费期限调整的可能,或许会带来运输结构的部分调整。

在目前的交通运输结构中,公路运输占比已经超过 8 成,而铁路运输则呈现进一步下滑的趋势。在不久前交通部披露了上半年交通运输情况,铁路运输的下滑比例进一步扩大为 10.2%,这也是货改后铁路运输呈现的新低点。

公路运输相较于铁路运输在时效性和便捷性方面都有着极强的优势,但在价格方面,铁路运输有着较大的优势。

目前的主要运输形式依然是以公路为主,而在国内同样有着庞大的铁路网,随着煤炭、钢铁等大宗货物的整体情况下滑,铁路有着大量剩余的运力空间有待开发。

“如果高速公路的收费现状不会得到改变,物流企业的成本居高不下,或许就会出现一部分货源开始向铁路方面转移,当然,这个前提条件是铁路能进行比较彻底的货运改革,让发货和收货更为的便利,同时能在两末端进行更为健全的建设。”上文提及的物流人士向记者表示。

无论如何,高速公路收费期限调整的可能在短时期内带给物流行业的影响并不会很大,毕竟在收费的标准暂时并未出现调整,但从长期而言,高速公路收费期限的改变会给整个运输结构带来更为深刻的影响。

高速公路修建以后,这个时间被压缩到了 4 个小时。

这就是高速公路对于中部、西部诸多城市的意义所在,在东部高速网已臻成熟之际,西部尚有许多城市并未有一条高速,因此,国内的高速建设远不是可以喘喘气休息休息的时机,而继续维持高速公路的快速建设必然需要大量的资金,其中很大一部分就源于原有高速的通行费征收。

为何有些高速到期后仍然收费?以上所述的可能就是其中的几点原因:债务问题尚未解决,高速建设需要新的投入,已建成的高速公路也需要后续的管理维护。

这些原因并不是不能接受的,然而让一些舆论担心的则是另外一些事情。

首先是贪污的问题,在记忆可及的短时间内,相继有湖南、山西等多地的高速公路被发现出现贪污腐败的情况,这还只是大腐败。如果你询问一个卡车师傅,他一定能告诉你在一些路段发生的千奇百怪的“小腐败”。

其次是服务的问题,瑞士也曾经要提高高速收费,然而民众争议的热点是“提高收费后,能不能给予民众更好的服务,更良好的交通状况”?这也应该是国内高速公路管理集团和政府相关部门应该考虑的。

高速收费延期在合理合程序的前提下,并非不可接受的事情,毕竟作为“公共事业”,需要支出成本。关键在于,在延期收费后,能否建立更为透明合理的制度,让该花的钱花到该花的地方,让该公布的信息得到最及时最透明的公布,让该解决的问题得到最合理的解决。

这才是我们讨论高速路延期收费时要关注的。



王利博制图