

DOI:10.16799/j.cnki.esdqyfh.2022.12.068

对上海政府还贷收费高速到期处理策略的思考

李 佳

[上海城投公路投资(集团)有限公司,上海市 200336]

摘 要:上海现有 4 条政府还贷高速公路陆续将面临收费期到期的问题,到期后的处理策略亟待研究。针对上海政府还贷高速公路实际,结合现行政策及改革方向,对上海政府还贷高速到期处理策略进行分析,提出不同模式下的具体操作方案,为上海高速公路发展提供参考。

关键词:政府还贷;高速公路;收费期;投资建设模式;统贷统还

中图分类号: F542

文献标志码: B

文章编号: 1009-7716(2022)12-0262-03

0 引 言

上海现有 4 条政府还贷高速公路(G15 嘉金段、S32 申嘉湖、S26 沪常、G40 崇启段)分别将于 2022、2024、2025、2026 陆续到期,到期后的处理策略亟待研究。目前,《收费高速管理条例》正在修订,提出了以区域统贷统还、实施养护收费为主的区域统筹管理改革方向。在此背景下,各省市已在积极探索区域统筹管理的模式^[1]。本文结合政策环境和上海实际,对上海政府还贷高速公路到期后的处理策略进行研究。

1 上海市政府还贷高速公路基本情况分析

1.1 基本情况

上海市收费高速公路运营总里程 684.6 km,其中政府还贷高速共 4 条,运营里程 197 km,占收费高速总里程的 29%。四条政府还贷高速公路分别为:G15(沈海高速嘉金段)、G40(沪陕高速崇启通道段)、S32(申嘉湖高速上海段)、S26(沪常高速上海段)。4 条政府还贷高速的基本情况,见表 1。

1.2 收费期限

上海市当前 4 条政府还贷路的收费期限均为 15 a,最晚于 2026 年底全部到期,收费期均已经过了批准收费期 2/3,明显比全国政府还贷路到期高峰提前,全国政府还贷高速公路的到期高峰约在 2025~2032 年出现。

1.3 投资建设情况

在当前的四条政府还贷路之中,除 G15(嘉金

表 1 上海市四条政府还贷高速公路基本情况

名称	收费里程	期限	经营起止日
G15 嘉金	64.963	15 a	2007.12.01-2022.11.30
G40 崇启通道	30.735	15 a	2011.12.24-2026.12.23
S32 申嘉湖	83.512	15 a	2010.01.01-2024.04.30
S26 沪常	18.232	15 a	2010.03.13-2025.03.12
政府还贷路合计	197.442	15 a	至 2026 年底全部还贷路全部到期

段)为 2004 年建成通车以外,其余 3 条的建成通车时间都在 2010 年之后,其中 S26 沪常(上海段)和 S32 申嘉湖(上海段)为 2010 年,G40 上海崇启通道为 2011 年。

由于建设时间较晚,物价水平、征地拆迁等成本明显提高,也导致上海市的政府还贷路的单位建造成本相对较高,平均达到了 1.5 亿元/km,远高于全国当前存量政府还贷高速的平均单位成本(0.5 亿元/km)和典型东部省区的单位成本,见表 2。

1.4 经营收支情况

四条政府还贷高速的收入和支出方面按规定实行“收支两条线”管理,收取的车辆通行费全额上缴市级国库,支出纳入预算管理,项目建设和运营养护资金全额来自政府财政。

根据上海 2020 年发布的收费公路统计公报,2020 年政府还贷收费高速债务余额 80.2 亿元,四条政府还贷高速的年通行费收入总额为 17.5 亿元^[2]。

2 到期处理策略分析

从单个项目立项时确定的收费期限来看,当前上海市 4 条政府还贷路的收费期限均已临近,特别是

收稿日期:2022-09-16

作者简介:李佳(1967—),男,学士,高级会计师,从事企业战略规划工作。

表 2 上海政府还贷高速公路建设投资情况

类别	高速公路 里程 /km	还贷高速里程		政府还贷高速 建设投资	
		里程 /km	里程 占比	总投资 /亿元	单公里投 资 /亿元
全国	137 877	72 578	52.6%	40 626	0.6
上海	684.6	197.4	28.8%	296.3	1.5
G15 嘉金段	—	64.9	—	57	0.9
G40 崇启段	—	30.7	—	37.7	1.2
S32 上海段	—	83.5	—	163	2.0
S26 上海段	—	18.2	—	38.6	2.1
北京	886.1	52.8	6.0%	51.6	1.0
广东	8 821.9	320.6	3.6%	280.9	0.9
江苏	4 244.4	687.5	16.2%	332.9	0.5
浙江	3 872.6	203.3	5.2%	337.8	1.7

G15 嘉金段将在 2022 年 12 月 31 日到期停止收费。对于收费期届满路段有两种处理方式,一是“到期即停止收费”,即按照每条路段立项批复等相关文件明确的到期日停止收费、进行撤站并将路段纳入城市快速路体系;二是“适当延长收费期限”,即通过统贷统还或改扩建等合法合规的方式重新核定收费期限,对即将到期路段进行延期^[3]。

2.1 “到期即停止收费”策略

“到期即停止收费”策略能够一定程度上降低社会物流成本,同时不延长收费期限也有利于控制社会舆情。但是该做法需要由财政采用一般预算资金、通过委托和购买服务等方式承担未来该路段的养护管理支出——以 G15 为例,预计需要财政每年支出 1.5~2 亿元用于养护管理(该部分支出在收费偿债期是从采用通行费覆盖的)。同时若到期路段存在未还清的债务本金,也需财政按照一定的还款计划承担剩余债务偿还工作,将增加财政的支出压力——同以 G15 为例,按照 2015—2019 年的年均还款情况,预计至 2022 年到期时 G15 将还剩余 10 亿元左右的债务本金未还清。

此外,四条还贷路项目分别在不同年份到期终止收费,均要分别开展撤站、委托等流程。

2.2 “适当延长收费期限”策略

“适当延长收费期限”处理策略有助于上海全部还贷路整体债务的偿还和债务风险防范、减轻财政负担;同时,维持一个较为稳定的政府还贷路体系,有利于扩宽未来增量项目的融资渠道,新增高速公路可采用发行专项债的方式继续作为政府收费还债公路纳入该统贷统还体系。

特别是当前正处于新旧《收费公路管理条例》转

换的过渡期,通过合法合规手段延长收费期限,有利于减少未来政策不确定性带来的影响。当前新《收费公路管理条例》已经修订多轮正在酝酿出台,其中最近一版的征求意见稿提出了政府还贷路到期后可“按照满足基本养护、管理支出需求和保障通行效率的原则,重新核定收费标准,实行养护管理收费”,即在偿债期后,依然依据使用者付费原则、利用通行费来覆盖养护管理支出,这也是未来政策环境下政府还贷路体系的一种可能。若上海采用“到期即停止收费”处理策略,则已停止收费的路段将再也无法纳入还贷路体系进行养护收费。

但要注意的是,延长收费期限或将一定程度上增加地区物流成本,需要做好信息公开以及社会舆情的监控和引导。

3 政府还贷路延期处理的实施路径

对路段延期的处理方式有三种,一是进行改扩建,即根据改扩建形成的新增债务规模,按照收费偿还贷款(债务)的原则重新核定并延长单条路段的偿债期限;二是统贷统还,即明确本区内政府还贷公路为统贷统还,按照全部还贷路偿还完贷款即停止收费的原则重新核定并延长期限;三是转经营性公路,即将政府还贷公路转性为经营性公路,按照收费公路权益转让相关规定,可申请延期不超过 5 a^[4]。

3.1 政府还贷路改扩建方面

目前,G15 嘉金已经启动改扩建前期工作。据初步排摸,剩余三条高速公路均有一定的改扩建需求,如 S32 浦东地面段抬升、S26 出省段拓宽、G40 增加崇明匝道等。因此,可通过改扩建的方式适当延长期限。需要注意的是,改扩建需把握收费期到期前的窗口期,尽快立项开展前期工作,并处理好开展新一轮的资本金筹措和债务融资等问题。

3.2 政府还贷路开展统贷统还方面

2004 年《收费公路管理条例》、2011 年《关于开展收费公路专项清理工作的通知》以及 2019 年《收费公路管理条例(修订征求意见稿)》中均允许政府收费公路(即原来的还贷路)采用统贷统还的方式核定收费期限,还清行政区域内所有债务后再开展养护管理。在各省实操中,将政府还贷路纳入统贷统也是我国收费公路行业解决还贷路到期后债务问题的重要途径。

若采用统贷统还的方式进行延期,建议在 G15 嘉金段到期前由市政府发文明确 G15 等政府还贷路

按照统贷统还原则重新核算收费期限。按照2020年末上海政府还贷高速债务余额和偿还情况进行匡算,预计将收费期限延长至2026年即可完成当前4条政府还贷路的全部债务偿还工作,实际延长期限需根据分路段的贷款合同进一步精确计算。

3.3 政府还贷路转性为经营性公路的处理策略分析

根据《收费公路管理条例》《收费公路权益转让办法》等法律法规,政府还贷路可以在满足一定条件时将收费权益进行转让,转性为经营性公路。近年来地方政府举债不断规范,将政府还贷路转性为经营性公路是部分省区解决还贷路贷款本金无法通过借新还旧偿还问题、以及后续新增项目融资难问题的主要方式。转性后一方面可以申请不超过5a的收费延期;同时可以将政府债务转化为企业债务,降低政府债务风险;还可以增加运营主体企业的现金流,提升主体融资能力,支撑后续新增高速项目的资金筹措。

将政府还贷路转为经营性公路有两种方式,一是“逐条转性”,即按照《收费公路管理条例》《收费公路权益转让办法》等规定,将政府还贷路权益通过招投标逐一转让至运营主体。二是“整体划转”,即由市政府主导并发文,将行政区内全部政府还贷路一并转让至运营主体,这一过程通常还伴随行业资产重组和相关单位的整合。

一是逐条转性策略。上海市当前4条政府还贷路均已超过了偿债期限的2/3,按照《收费公路管理条例》,均不能直接转让收费权为经营性公路,必须通过改扩建延长收费期限才能达成转性的基本条件。

二是整体划转策略。2015年以来,山东、山西、吉林等省区已采用“整体划转”的方法将一揽子政府还贷路全都划入特定运营主体并事实上完成转性。采用这种方式能够在相对较短的时间内完成行业资产重组以及相关单位整合,实现行业债务风险下降和融资能力提升,促进本区域高速公路行业规模效应体现,此外还能做大做强本地区企业,强化运营主体在全国市场的竞争优势^[5]。

但是整体划转的方式与条例和转让办法存在一定冲突。2017年交通运输部、国家发展改革委和财政部联合发布《关于认真做好违规转让收费公路权益整改工作的通知》(交财审发[2017]375号),其中明确“对以整体划转方式划转到省级交通融资平台公司的,省级交通运输主管部门要提请省级人民政

府做出决定,依法依规处置收费公路存量债务,明确国有资产保值增值具体措施……”。

因此,若采用整体划转方式转性,需要由市政府推动,统筹做好相关部门的沟通协调工作,达成各方统一认识形成合力。

4 结论与建议

面对现有4条政府还贷高速公路陆续将面临收费期到期的问题,到期处理策略的选择将直接影响到政府债务余额、收费效益,针对前文所提到政府还贷路延期处理的实施路径,以及未来可能出现的风险,提出两条对策建议:

4.1 建议采取适当延长收费策略

虽然“到期即停止收费”可以在一定程度上降低社会物流成本,也利于控制社会舆情。但是将造成路段的养护管理支出将存在大量缺口,将增加财政的支出压力。同时,考虑到增强未来增量项目的融资能力。因此,从债务风险防范、减轻财政负担、增强融资能力的角度,建议采取适当延长收费策略。

4.2 建议采用政府还贷路转性为经营性公路的策略

通过上文分析,将政府还贷路转性为经营性公路作为解决还贷路贷款本金无法通过借新还旧偿还问题以及后续新增项目融资问题的主要方式。结合上海市现有的高速公路情况,统一由一个主体进行运营管理,实现专营,将促进规模效益形成,提升服务质量,转性后也将带来减少政府债务体量,降低政府债务风险、增加运营主体企业的现金流,提升主体融资能力等优势。但采用该方式需要相关政策支持推动,需尽快修订出台新的《收费公路管理条例》,对政府还贷路转性、统借统还、收费公路偿债期限等等核心关键制度作出详细规定,降低地方政府决策的不确定性,保障某直辖市高速公路可持续发展。

参考文献:

- [1] 耿蕤,虞明远,朱志强,等.政府收费高速公路区域统筹管理政策基础及建议[J].公路交通科技,2022,39(6):186-190.
- [2] 上海市道路运输管理局.2021-10-27,2020年上海市收费公路统计公报[EB/OL].www.dlysj.sh.gov.cn/jttj/index.html.
- [3] 粟辉,张立辉.浅析高速公路收费年限到期问题[J].中国公路,2022(7):2.
- [4] 赵红月.高速公路收费期满对策研究[J].山东交通科技,2021(4):131-132.
- [5] 崔敏,马衍军,黄丽雅,等.高速公路到期终止收费的影响与对策建议[J].中国公路,2022(9):3.