

# 公路建设资金的筹集与使用管理问题探讨

李茂龙

(安徽省铜陵市交通局, 安徽 铜陵 244000)

[摘要] 为适应社会经济的发展, 满足人民群众的需要, “十一五”期间, 我国公路建设投资将有较大幅度的增长。从目前公路建设资金筹集和使用情况看, 筹资难、地方配套资金不到位、资金使用不当等现象都不同程度地存在。本文通过分析研究这些问题, 提出了解决问题的主要对策。

[关键词] 公路 资金 筹集 使用 研究

为适应社会经济的发展, 满足人民群众的需要, “十一五”期间, 我国公路建设投资仍将有较大幅度的增长。从目前公路建设资金筹集和使用情况看, 筹资难、地方配套资金不到位、资金使用不当、损失浪费等现象都不同程度地存在。因此, 如何及时足额地筹集公路建设资金以及如何管理使用好这些资金, 将是各级政府尤其是各级交通主管部门在

制经济发展的若干意见》, 《意见》允许非公有资本进入公用事业和基础设施领域。加快完善政府特许经营制度, 规范招标投标行为, 支持非公有资本积极参与城镇供水、供气、供热、公共交通、污水垃圾处理等市政公用事业和基础设施的投资、建设与运营。那么在国家允许非公有资本进入基础设施领域的前提下, 为何交通部门却要限制经营性收费公路的发展? 如果以经营性收费公路转让过程中存在着非法设立经营性公路或人为改变还贷公路性质、未依法转让收费权便将政府还贷公路按经营性收费公路建设管理等问题, 那么解决问题的思路不应该是否认一种收费模式, 而是找到解决问题的方法, 在我国民间资本充足的前提下, 交通主管部门完全可以通过制定《政府特许经营权益转让管理办

法》, 规范和引导民间资本进入交通基础设施的建设, 缓解政府还贷模式所带来的巨额债务, 并使其成为收费公路资金筹集的有利补充, 而不是否定和限制收费经营模式的发展。

事实上, 笔者认为, 只有在收费效益好的路段, 才可能实行收费经营模式, 这已注定了收费经营模式不能成为收费公路收费模式的主体, 相对政府还贷模式, 收费经营模式能筹集到的公路建设资金也是有限的, 但这并不影响收费经营模式存在和发展, 在收费经营模式发展的过程中存在的各种问题, 也并不说明收费经营模式一定比收费还贷模式差, 作者希望通过进行两种模式的财务比较, 反映出问题的根源所在, 为有关部门制定相应的政策提供一种思路。

[注] 本文荣获第四届中国交通运输业财务与会计学术研讨会优秀论文三等奖。

[作者简介] 李茂龙, 安徽省委党校经济管理专业在职研究生, 中国注册会计师协会非执业会员, 会计师, 审计师, 现任铜陵市交通局财务科科长, 纪委委员, 机关党总支委员。

“十一五”期间乃至今后更长一个时期内的一个重要课题。

### 一、我国公路建设筹资的历史回顾

新中国成立以后至 80 年代初期,我国公路建设资金一直实行的是由国家负担的计划经济政策,资金渠道单一,大部分路段采取带有以工代赈性质的战勤义务工的施工方式。公路建设速度十分缓慢,全国公路通车里程 1949 年为 8 万多公里,经过 30 多年的拼搏,至 1984 年底,全国公路总里程达到 92.67 万公里。但那时公路标准低,路况差。全国等级公路只有 58 万公里,其中:一级公路为 328 公里,二级公路为 18693 公里,三级路为 124031 公里,四级路为 437329 公里,等外公路为 346365 公里。改革开放后,随着我国经济的迅猛发展,公路建设速度远远落后于经济发展速度。公路建设满足不了运输需求的增长,成为制约我国经济发展的瓶颈。

要提高公路等级标准,仅仅依靠国家单一的有限的投资远远不能满足公路建设的需要。要加快公路建设,必须解决建设资金来源问题,因此,改革公路建设投融资体制,多渠道筹集资金已成为必然的选择。

自 80 年代初期以来,我国先后出台了一系列的公路建设筹融资政策,这些政策的出台,对我国公路建设的快速发展起到了十分重要的作用。

(一) 出台政策融资,为公路建设提供稳定的资金来源。

1. 出台了公路养路费征收政策。养路费的开征及其政策的调整,为公路养护和公路建设提供了稳定的资金来源。早在 1950 年,原政务院就制定了“用路者养路”的政策。1987 年国务院发布的《中华人民共和国公路管理条例》、1991 年交通部财政部等部委联合发布的《公路养路费征收管理规定》、1997 年全国人大常委会审议通过的《中华人民共和国公路法》以及 1999 年修改后的《中华人民共和国公路法》都对养路费的征收和使用作出了具体规定。明确养路费“必须专项用于公路的养护和改建”。

从实际使用情况看,自 2003 年以来,全国每年征收的养路费中,其中用于公路养护和改建工程费用比例约占 45%;用于公路新建项目补助约占 15.5%;用于农村公路养护和建设补助约占 15%。因此,养路费成为公路建设资金的重要来源之一。

2. 出台车辆购置附加费、税征收办法。为解决公路建设资金严重短缺问题,1985 年国务院颁布了《车辆购置附加费征收办法》。车辆购置附加费的全部收入作为国家公路发展基金的一项来源,列入交通部专户,专款专用。自 1985 年开征至 1999 年,全国共计征收车购费 1600 亿元。据统计,此间车购费作为中央调控的公路导向资金和配套资金,与地方公路规费和其他资金配合,累计建成公路 40 余万公里,至 1999 年底,公路通车里程突破 130 万公里,尤其是我国高速公路实现了零的突破,当时已超过一万公里。车购费的征收和使用,对缩小城乡差别,发展地域经济,实现贫困地区的脱贫,都起到了十分重要的作用。

2000 年 10 月,国务院出台《中华人民共和国车辆购置税暂行条例》(国务院令 294 号),自 2001 年 1 月 1 日起施行。车辆购置附加费改为车辆购置税,此项筹资由国务院规章上升到法律层面,筹资力度进一步加大。

3. 出台“贷款修路,收费还贷”政策。为了满足快速发展的公路建设对资金的需求,1988 年 1 月,交通部、财政部和国家物价局发布了《贷款修建高等级公路和大型公路桥梁、隧道收取车辆通行费规定》(交公路字[88]28 号);1999 年 10 月,修改后的《公路法》规定“国家允许设立收费公路”,凡是“由县级以上人民政府交通主管部门利用贷款或者向企业、个人集资建成的公路”、“由国内外经济组织依法受让前项收费公路收费权的公路”、“由国内外经济组织依法投资建成的公路”,同时“符合国务院交通主管部门规定的技术等级和规模的公路”,可以依法收取车辆通行费。

收费公路政策、法规的出台,为我国公路建设的快速发展筹集了大量的资金。至 2005 年底,我国共建成收费公路总里程达到 19.56 万公里,居世界第一,拉近了我国公路建设与发达国家的距离。

4. 出台征收汽车客货运附加费的政策。为进一步扩大公路及客货运站场建设资金筹集渠道,1991 年 10 月和 1992 年 12 月,安徽省计划委员会、财政厅、物价局、交通厅等部门,先后共同出台了《安徽省交通建设专项资金征收和使用管理办法》(后改称“客运附加费”)和《安徽省公路货物运输附加费征收和使用暂行办法》;1998 年 6 月,国家发展计划委员会、财政部、交通部共同发布了《关于规范公

路客货运附加费增加公路建设资金的通知》(计价管[1998]1104号)将公路客运附加费在原征收标准每人每公里0.01元基础上,提高到每人每公里0.02元,提高标准增收的资金全额用于公路建设。客货运附加费开征以来,随着车辆的增加和收费标准的提高,我省客货运附加费征收额由开征初期的每年2亿元左右,上升到2006年征收额6.5亿元。其数额虽然不大,但为我省交通部门搭建融资平台,筹集农村公路建设资金起到了十分重要的作用。

5. 发行国债筹集公路建设资金。1998年以来,中央政府为了扩大内需、拉动经济增长,通过增发国债筹措资金,加大基础设施建设等方面投入。在积极财政政策实施期间(1998~2004年),我国政府共发行长期建设投资的国债共计9100亿元,其中用于交通基础设施建设的长期国债资金达1374亿元,约占期间长期建设国债比重的15%,利用国债资金建设的交通基础设施项目规模达到8563亿元,有效带动了地方、部门、企业配套资金和银行贷款投向交通基础设施建设项目,一大批公路、铁路、民航机场等利用国债项目建设投产,极大地缓解了交通运输对经济发展的瓶颈制约,加速了交通基础设施建设的现代化进程。

(二)通过市场融资,进一步扩大公路建设资金筹措渠道。

目前,市场融资的方式和渠道也较多。其中主要的方式有以下几种:

1. 发行股票吸收社会资金。这种方式主要是通过公路经营企业上市,向社会发行股票筹集资金。自1992年8月至2004年12月底,我国共设立了江苏宁沪高速公路股份有限公司、深圳高速、沪杭甬高速、山东基建、皖通高速、中原高速等19家公路上市公司,利用市场发行股票融资273亿元人民币,成为我国高速公路建设资金来源的重要补充。

2. 发行融资债券筹集公路建设资金。融资债券分为两种类型,一种是按照中国人民银行于2005年5月颁布的《短期融资券管理办法》规定发行企业短期融资债券;一种是发行中长期企业债券。一些企业采取上述发债的方式筹集公路建设资金,收到了较好的效果。

此外,不少地方利用“BOT”、“TOT”等方式,吸收国内民间资本和引进外资修建路桥基础设施,也取得了良好的效果。

(三)接受社会捐赠和农民出资出劳筹集资金

在农村公路建设中,按照温家宝总理指出的要“积极引导农民对直接受益的公益设施建设投工投劳”和国务院办公厅《关于做好当前减轻农民负担工作的意见》(国办发[2006]48号)中“在改善农村基础设施和发展农村公益事业中,既要引导农民对直接受益的项目出资出劳,把国家投入与农民投工投劳有机结合,改善农民生产生活条件,又要防止超越农民承受能力,违背农民意愿,加重农民负担”的精神,在尊重农民意愿的前提下,积极引导农民出资出劳,采取“一事一议”的方式筹集农村公路建设资金。同时,地方政府还可以动员社会各界尤其是直接受益的各类经济组织、企事业单位,捐赠资金,支持农村公路建设。国家通过投入资金的引导,充分调动地方政府的积极性,引导广大农民和社会各界出资,部分地解决了农村公路建设资金来源不足的问题。

二、“十一五”期间,我国公路建设快速发展所面临的资金筹集和使用管理问题分析。

从我国公路建设的历史回顾中可以看出,我国政府在改革开放之后的20多年中,出台了很多行之有效的公路建设资金筹集政策,各地方政府也根据当地的实际情况,创新出台了一些很好的融资措施,已形成了“国家投资、地方筹资、社会融资、利用外资”和“贷款修路、收费还贷”的投资模式,为我国公路建设的快速发展,提供了资金保障。据2006年12月29日全国交通工作会议上李盛霖部长的工作报告反映,至2006年12月底,全国公路通车总里程达到348万公里,是1984年的3.76倍。路网结构渐趋完善,公路技术等级和路面等级不断提高,等级公路占公路总里程的82.5%。高速公路从1988年第一条高速公路通车,到2006年底达到4.54万公里,位居世界第二。

近年来,我国公路建设取得了巨大的成就,得到了社会各界的广泛认可。但相比较而言,我国的公路网与西方发达国家还有不小的差距。2006年底,公路网规模与美国10年前的1996年底公路网规模比较,我国的公路网总长度相当于美国642万公里的54.2%,高速公路相当于美国88400公里的51.35%;而中美两国土地面积相近,中国人口是美国的大约5倍,差距是非常明显的。另一方面,我国的公路建设与社会经济发展要求还不能适应,还

需要大发展。为此,国务院批准发布了《国家高速公路网规划》、《农村公路建设规划》。

根据《国家高速公路网规划》,我国将用30年时间形成8.5万公里高速公路网,将连接省会城市和20万人口以上中等城市及重要市县,总投资约2万亿元。

根据《农村公路网建设规划》,到2010年将达到310万公里,2020年达到370万公里。“十一五”期间,新建和改建农村公路90万公里,需投资约1400亿元。

从上述两个《规划》中可以看出,我国公路建设仍处在新的大发展时期,建设任务相当繁重,资金需求量巨大,既要面临建设资金,特别是资本金缺口大的困难,又要承担债务负担大的压力,筹资任务十分艰巨。同时,一些地方在公路建设资金使用管理上也存在效益不高,挤占、挪用甚至贪污等问题,如何管好、用好这来之不易的公路建设资金,也是迫切需要研究解决的一项重要课题。

(一)“十一五”期间,公路建设资金筹集面临的问题分析。

1. 国库集中支付制度的实施,交通主管部门将逐渐失去向银行融资的基础。由于财政体制的改革,国库集中支付制度的实施,国家补助的建设资金,由原来的在交通行业内部由上而下的垂直支付模式,转变为通过财政系统自上而下的逐级拨付,并由财政将款项直接支付给同级建设单位;交通规费资金的使用同样如此,即财政部门根据部门预算将资金拨给下级财政,并由下级财政直接支付给基层用款单位。交通主管部门在银行只开设“零余额账户”,不像过去那样在银行存有大量货币资金,从而失去了向银行融资合作的基础。

2. 债务负担沉重,银行贷款规模难以增加。公路及其构筑物属于社会公益性的公共产品,理应由国家无偿配置,有效供给。随着公路建设的快速发展,财政供应资金严重不足,为了解决资金的“瓶颈”约束,国家采取了政府配置与市场配置相结合的办法,多渠道筹措建设资金。在公路建设项目中,非偿还性的财政拨款或项目资本金仅占1/3,而负债投资高达投资总额的2/3,这种本末倒置的投资结构造成公路交通债台高筑,而且越筑越高。就拿安徽省的情况来说,据统计,2005年全省有9个市公路局通行费收入不足以支付银行贷款利息,很难

取得新增贷款。而省公路局以前年度在银行取得的中长期项目贷款,也因高速公路管理体制的转变,收费规模的缩小而被要求收回,新增银行贷款规模十分困难。

3. 我省高速公路管理体制的调整,影响了交通公路部门与银行合作的基础,降低了交通公路部门向外融资的能力,加大了普通公路的融资难度。高速公路、普通公路和农村公路是一个相互依存的体系,只有将各种公路资源有机地整合在一起,打捆融资,才能较好地解决融资过程中的诸多困扰。我省于2004年将由省交通公路部门经营管理的高速公路移交给省国资委下属企业省交通投资集团公司。省交通公路部门只负责除高速公路、经营性公路以外的全省公路网(不含“村村通”公路)建设和维护,从而失去了将高速公路收费权向银行质押贷款、融资修路的资信,造成交通公路部门向银行贷款能力的下降。同时,随着高速公路路网的日渐完善,通车里程的不断增加,普通公路的车流量将不断分流到高速公路,交通公路部门的通行费收入,将会逐年下降。高速公路投资管理职能分离出去之后,银行对交通公路部门的贷款将采取谨慎保守的态度。

4. 国债投资减少加大了交通基础设施建设筹资的难度。从2005年起,我国开始实施“稳健的财政政策”,以取代连续实施7年的“积极的财政政策”,这意味着,长期建设国债发行投资政策将要“淡出”。

国债资金的减少对交通公路建设产生的影响十分明显:一是将减少财政预算内用于公路基础设施建设的资金。1998~2004年,用于公路基础设施建设的国债资金约为980亿元,促使利用国债资金建设的公路基础设施项目规模达到6200亿元。国债资金的投入,带动了银行贷款和地方资金。国债资金投入减少,不仅导致地方配套资金的减少,也增加了银行贷款的难度。二是将增加贫困地区和西部地区公路的建设压力。国债资金的投入,加快了老、少、边、穷地区公路建设,一些长期制约当地人民群众经济、社会生活发展的交通“瓶颈”得以贯通。2001年,国家安排中央投资150亿元用于西部地区通县油路建设,建设总规模达2.5万多公里。这些地区经济增长不足,地方缺乏足够财力,也缺乏足够的市场需求拉动,无法完全通过市场化的机制,吸引足够的建设资金,很多依靠贷款投资的基

基础设施项目,经营亏损严重,维修费用不足,还本付息十分困难。国债投资的减少,无疑加大了这些地区公路建设的筹资难度。

## (二) 公路建设资金使用管理问题分析

1. 公路建设项目招投标不规范,造成建设资金损失。公路建设项目招投标既是创造公开、公平、公正的市场经济环境的有效措施,也是提高资金使用效益,防止“豆腐渣”工程和腐败现象的有效手段之一。建设单位必须根据《中华人民共和国招标投标法》的有关规定,对公路建设项目进行招标确定施工单位。其目的,一是为施工单位提供一个公平竞争的市场环境,防止“暗箱操作”、滋生腐败、腐败资金转移到工程成本。二是引入市场准入机制,防止一些没有资质的单位进入施工,以避免产生“豆腐渣”工程。从查处的交通腐败案件看,有不少案件是由“豆腐渣”工程引发的。虽然相关责任人受到了查处,但建设资金的损失浪费却难以挽回。这说明招投标工作还存在一些不完善的地方,还存在人为操作因素。

2. 违反资金专款专用原则,截留、挤占、挪用建设资金。实际工作中,高速公路项目,国、省道项目以及重要县道等大型建设项目资金的管理,由于有比较完善的各项管理制度,管理人员尤其是财务人员素质也较高,资金管理一般相对比较规范。农村公路建设资金使用管理中的问题较多。

交通部《农村公路建设资金使用监督管理办法》规定,建设资金使用必须严格遵循专款专用的原则。笔者曾参加交通部组织的西部公路建设资金专项检查,多次参加省交通厅组织的全省农村公路建设资金使用情况检查。笔者的主要体会是:一些地方,尤其是基层管理单位和建设单位在资金专款专用方面存在的问题较多,大多在不同程度上存在截留、挤占、挪用建设资金现象。

据国家审计署2006年发布的第三号公告称,2005年审计署在对16个省农村公路建设项目的审计调查发现,2003年至2004年有10.7亿元农村公路建设资金被滞留或被挤占挪用,一些地方还少付、克扣征地补偿费等。

3. 资金支付制度不健全,程序不规范。实际工作中,在资金支付方面存在的问题,主要表现在以下方面:

一是未建立健全资金支付内控制度。交通部

《农村公路建设资金使用监督管理办法》第十条规定:“建设单位在使用建设资金前,应根据本办法和国家、上级主管单位的有关规定,制定本单位的建设资金使用监督管理制度”,而一些建设单位因资金管理意识不强,管理人员素质不高等因素,未能建立资金使用及拨付的内控管理制度。在资金使用和拨付时,存在一定的随意性,缺乏制度的规范性和严肃性。

二是付款程序不规范。交通部《农村公路建设资金使用监督管理办法》第十四条规定,建设单位支付建设资金时,必须符合规定程序,包括:有关业务部门审核;财务部门审核;单位领导或其授权人同意支付的审批意见;财务部门在审批手续完备的情况下办理付款。有些单位在办理付款时,仅有经办人签字和单位领导签批,有的甚至无经办人,只有单位领导签批,财务就办理付款手续。造成工程款支付的正确性与否,全凭单位领导说了算的局面。

三是未严格执行“计量支付”制度。工程款的支付,除了按合同约定,在施工单位进场之前预付部分备料款外,在工程施工过程中必须根据工程质量和已完工程量情况,实行计量支付。在实际工作中,一些单位未能认真执行计量支付制度,造成部分有“关系”的施工单位,在工程还没有达到相应的进度时,就收到了大量的预付款,工程质量也就失去了资金约束手段。而另一部分施工单位,却拿不到相应的进度款,只得垫资施工,或者拖欠施工工人工资。

4. 农村公路建设成本核算内容不完整。建设成本是建设单位财务管理的核心内容之一。加强成本核算和管理对于强化公路建设投资管理,节约建设资金,提高投资效益,防止建设项目超规模、超概算,具有重要的作用。农村公路相对于高速公路及国、省干线公路新改建项目来说,具有等级低、里程短、规模小、基层建设单位众多的特点。当前存在的主要问题是,对农村公路建设管理及成本核算重视程度不够。目前,农村公路建设项目是分层实施的,有的项目是县政府负责,有的项目是乡政府负责,还有由村民委员会负责的。而且各级财政或交通部门对多元化投资核算缺少统一、规范性要求。资金多头支付,多头管理,会计上不能完整反映各种渠道来源的建设资金;对农民工义务出工出力、

无偿拆迁等费用,在工程施工管理上缺乏统一的、科学的统计计量,在会计核算上没有将此项费用纳入成本核算范围。此外,一些基层农村公路建设单位在进行会计核算时,执行的是《行政单位会计制度》或《事业单位会计制度》,没能正确使用《国有建设单位会计制度》进行会计核算,成本归集混乱。由于上述多种因素的影响,导致农村公路建设项目普遍存在成本核算内容不完整问题。

### 三、解决资金筹措及使用管理问题的主要对策

#### (一) 解决筹资问题的主要对策

1. 按公路技术等级及类型,分别采取不同的筹资策略。目前,我国公路建设资金,除农村公路建设中使用的以工代赈资金和民工建勤资金以外,其资金来源主要可以分为三大块:一是由国债资金、车购税资金、公路客货运附加费资金、公路养路费部分、车辆通行费、财政预算内资金等构成的非偿还性公路基本建设资金;二是各类金融机构贷款和社会有偿集资等形成的债务性公路基本建设资金;三是外商以及国内企事业单位和个人提供的经营性公路基本建设资金。将资金来源进行分类,目的是更好地针对不同的公路建设项目制定相应的筹资策略。

公路建设项目,按路网类型分类,可分为农村公路网和干线公路网。农村公路相对于干线公路而言,公路技术等级较低,多为三级以下公路,路面较窄。其主要作用是方便农民出行、农副产品及农业生产资料的运输。现阶段,由于农村经济还不够发达,农村公路车流量相对较小,项目本身的经济效益并不明显,但对促进农民增收和全面建设小康社会,都将发挥十分重要的作用。干线公路一般技术等级较高,项目规模较大,投资额大,建成后通行能力较强。干线公路的建设对国民经济和社会的发展都将起到十分重要的促进作用。多数干线公路项目的经济效益也十分明显。

根据以上分类,笔者认为,公路建设筹融资应按不同的公路项目类型,采取不同的筹融资策略。

(1) 农村公路建设应主要发挥政府投资的作用。由国债资金、车购税资金和公路客货运附加费资金等所构成的非偿还性的公路基本建设资金,应当将总额的60%~70%投入到农村公路建设项目。在农村公路建设中,一是要根据资金来源情况量力而行,地方财政状况较好的,可以多配套一些资金,

建设速度可以加快一些。而财政状况较差的地方,当地政府也应尽最大努力挤出一些资金用于公路建设。同时,地方交通部门安排用于农村公路建设的客货运附加费和公路养路费,要对特别贫困的乡镇实行倾斜政策,让特困地区早日脱贫致富。二是要因地制宜,充分利用老路老资源,尽量减少耕地占用和拆迁工作量,降低工程造价。三是在征求农民意愿的情况下,可以通过农民投工投劳的方式筹集部分公路建设资金。

(2) 干线公路网建设应当以“贷款修路、收费还贷”作为主要的融资模式。虽然社会上对实行车辆通行费制度有不同的看法,但“贷款修路、收费还贷”的车辆通行费制度,对促进我国干线公路的快速发展,是不容置疑的客观事实。至2005年底,我国收费公路投资总额达1.9万亿元,建成收费公路总里程达到19.56万公里。当然,收费公路的设置,必须严格执行国务院交通部关于公路收费的有关政策规定,科学规范公路收费行为,维护好公路用户的合法权益,才能得到广大公路用户的支持和理解。随着我国财政状况的逐步好转,财政资金对公路建设投资力度的逐年加大,以及公路网建设的逐步完善,收费公路最终会退出历史舞台。

(3) 引入市场机制,吸引外资和民间资本投资干线公路建设。对一些交通流量较大、经济效益较好、具有较强投资吸引力的干线公路项目,可以引入市场机制,通过制定相关优惠政策,鼓励外商和国内民营企业投资,国有资本可以逐步从该领域内退出。需要解决的问题:一是加快法律、制度建设。我们应制定相应的法律、法规和规章,以规范该领域的投资市场行为;用法律、法规维护好投资者的合法权益,调动投资者投资公路建设的积极性。二是我们应当消除思想上的障碍。我们应当理解并支持投资者追求合理投资回报的要求,而不应当为此设置障碍。三是在行动上要积极做好协调服务工作,为投资者创造一个宽松的投资环境。如果我们通过制定政策规定,充分吸引外资和民间资本投资公路建设,公路融资的渠道就会大大拓宽。

近年来,我国不少地方公路建设中采用BOT和TOT方式融资,即为吸引外资和民间资本的两种有效形式。

BOT方式。BOT方式是英文BUILD(建设)、OPERATE(经营)、TRANSFER(移交)的缩写,其

基本含义是指由政府确定需要建设的基础设施项目,并为项目的建设和经营向本国或国外投资者招标,对中标的投资者提供一种特许权协议,准许其开发建设该项目,并在项目建成后的一定期限内独立经营该项目以获取商业利润,协议期满后该项目完整的、无偿的移交给相应的政府机构。这种方式的成功运用,可以使政府和投资者实现“双赢”的效果。因此,这种方式往往能吸引大量的国际资本和民间资本投入交通基础设施建设,减轻政府的财政投资的压力。

TOT方式。TOT方式是英文TRANSFER(移交)、OPERATE(经营)、TRANSFER(移交)的缩写,是指将已建成的项目有偿移交给投资方经营,政府或所属机构凭借所移交的项目未来若干年的收益(现金流量),一次性从投资方那里融到一笔资金,用于新的项目建设,投资方则根据特许权协议,在一定期限内经营该项目并获取利润,协议期满后,再将该项目归还移交给政府或所属机构。

在目前交通建设资金紧张的情况下,将部分公路的经营权通过市场竞争方式,有偿转让给投资者经营,可以有效地盘活国有资产,从而筹集大量交通建设资金。

2. 搭建融资平台,筹措农村公路建设资金。由于农村公路公益性的特点,以及面广、项目多、公路建设投资总规模数额大、农村经济状况差的实际情况,国家在加大资金支持力度的同时,地方政府的筹资任务也在进一步加大。“十一五”期间,国家安排45亿元补助我省“村村通”工程建设,其中,通村公路建设补助3.5万公里35亿元,桥涵补助10亿元;“村村通”工程剩余2.5万公里由省里贷款25亿元补助。按每公里平均造价20万元计算,需地方配套资金60亿元。即除中央补助外,“十一五”期间,我省各级政府需筹措配套资金85亿元。如此巨额的地方配套资金,仅靠财政预算安排是难以做到的。因此,设立融资平台,筹措农村公路建设配套资金,是一项可以选择的重要措施之一。

自2004年以来,安徽省交通厅及部分地市在这方面都做出了有益的尝试。安徽省交通厅成立了交通投资中心,作为全省农村公路建设资金融资平台,通过该融资平台,省交通厅及时筹措了省级补助资金,保证了全省农村公路省级补助资金的及时、足额拨付。部分地市成立了交通投资有限责任公司,

并以此为平台筹措农村公路建设市级补助资金。其主要做法是:(1)成立法人组织机构。在政府的主导下,成立由交通、财政等部门共同出资的投资公司(或投资中心)。此举可解决交通、财政部门均是行政单位不能直接向金融部门融资的问题。(2)落实注册资金。注册资金可以由货币资金和实物组成。货币资金由财政通过预算安排投入;实物资产可以路桥资源评估投入。为便于大额融资,注册资金数额不宜过小。(3)发挥交通、财政的资源优势,向金融部门融通资金。融资平台设立后,可以将用于建设的客货运附加费、养路费收入、国家及省补助收入以及财政预算安排的农村公路建设资金,由财政直接拨入投资公司(中心)账户,存入贷款银行专户,向银行申请打捆贷款。由于客货运附加费、养路费征收政策的稳定性,以及农村公路建设的阶段性,在农村公路建设任务完成后,可用客货运附加费、养路费返还收入以及财政预算内安排的资金,归还银行贷款本息。此举可解决实行国库集中支付制度后,交通主管部门只设“零余额”账户而难以融资等问题。(4)政府出台相关优惠政策、措施。如:公路建设施工营业税可以采取先征收,后由财政通过预算安排再拨入投资公司(中心);因公路建设而产生的土地增值收入用于农村公路建设及归还贷款等。

3. 盘活存量资产,利用公路资产证券化筹资。资产证券化融资,是指以目标项目(如收费公路、桥梁)所拥有的资产为基础,以该项目未来收益(通行费收入)为保证,通过在国际市场上发行高档债券来筹集资金的一种项目证券融资方式。通过这种方式,可以将原始权益人缺乏流动性但能够产生可预见未来现金流入的资产构造,转变成为资本市场可销售和流通的金融产品,从而实现融资目的。

干线公路及农村公路建设中,均可用这种方式筹集建设资金。交通部门可将部分效益较好的公路(桥梁)资源,通过资产证券化向国际市场融入资金,然后将该资金用于普通干线公路(二级及二级以下公路,因为这些路不能设站收费)及农村公路建设,从而解决普通干线公路及农村公路建设的资金来源及配套资金问题。

4. 根据中西部交通建设实际需要,继续争取长期国债资金。长期建设国债投资的减少,主要是国家对其绝对规模、投资方向和用途进行调减和调整优化,但并不是完全停止发行。因此,建议国务院

交通主管部门积极争取长期建设国债资金用于交通建设的比例,尽量保持国债资金用于中西部交通基础设施建设的规模。充分发挥建设国债在调动地方政府积极性、吸引银行、社会资本继续投入方面的重要作用。

5. 积极争取外贷资金,用于交通基础设施建设。利用外贷主要包括利用外国政府贷款、国际金融组织贷款和国际商业贷款。目前,向我国提供多边贷款的国际金融组织主要有世界银行、国际农业发展基金组织和亚洲开发银行。外国政府贷款主要是各贷款国政府用其预算资金向另一国政府提供的优惠贷款。国际商业贷款是对在国际金融市场上以借贷方式筹集的各种资金的总称,包括了除国际金融组织贷款和外国政府贷款以外的其他国外贷款。国外优惠贷款在各类筹资方式中具有明显的优势:一是贷款期限长,还款期限一般在20年以上;二是贷款利率低,外国政府贷款中软贷款利率一般在1%以下;三是资金数额大,如我国已建成的部分大型桥梁等交通基础设施贷款规模,一般都在几千万美元。交通部门应认真研究外贷资金的投向,积极争取公路基础设施项目贷款。

6. 积极争取政府的投入,增加财政用于交通支出的比例。随着国民经济的发展,未来的年度里财政收入将稳定增加,为财政对交通建设资金的持续投入创造了条件。同时,国家将继续建立以满足社会公共需要为目标的公共财政体制。在逐步建立健全公共财政体制、政府职能转变的政策趋势下,政府投资逐步从竞争性领域退出,集中履行公共投资职能,原来部分用于盈利性项目的资金将逐步转为公共项目资金。交通基础设施具有典型的“准公共物品属性”以及交通面临的发展局面都需要把交通作为公共投资的重点。交通部门要及时抓住机遇,多宣传多汇报,争取政府领导支持。要求财政在安排和分配建设性预算资金时,加大对交通基础设施建设的投入,增加财政用于交通支出的比例。积极争取从法律上和机制上保证财政对交通建设资金的持续投入。

## (二) 解决资金使用管理问题的对策

1. 严格执行概、预算制度,认真做好项目的概、预算编审工作。公路建设概、预算是国家对公路建设投资进行管理的基本手段和工具,贯穿于工程建设的始终。它既是实行基建招投标、签订工程合同、

办理工程拨款(贷款)和结算的依据,又是正确组织会计核算的基础和前提;同时,也是对工程成本分析和统计工程进度以及项目竣工决算、项目竣工验收的重要依据指标和内容。因此,应严格按照交通部印发的《农村公路建设资金监督管理办法》规定及基本建设管理程序,认真做好公路建设项目概、预算的编审工作。在概、预算编制过程中,不能为图省事,以补助资金数额的多少作为编制预算的依据,要以实地勘察设计为基础,以《公路基本建设工程概算、预算编制办法》和《公路工程概算定额》为依据,编制(批准)项目完整预算。

2. 落实公路建设的责任主体,健全和完善农村公路建设资金使用管理办法。公路建设责任主体资格的合理确定,以及政府及时出台相关管理办法,对加强公路建设资金的使用管理,提高财务管理水平和会计核算的完整性、准确性都将起到十分重要的作用。

由于我国在行政管理体制上,交通部门多数仅设置到县区一级,有的市在区一级也不设置交通部门。目前,我省农村公路建设单位的确定,各地并没有统一规定,有的设在县区交通部门,有的设在乡镇政府,有的设在区建设部门等。而交通部《关于印发农村公路建设资金使用监督管理办法的通知》(交财发[2004]285号),其适用范围是“管理和使用建设资金的各级交通主管部门及其所属管理单位、项目建设单位”。而对交通部门以外的财政、建设等部门就缺乏约束力。

当前,由于财政管理体制的改革和国库集中支付制度的实施,交通建设资金的管理和拨付方式发生了很大的变化,由原来的从行业内部自上而下的垂直拨付与管理,转变为通过财政部门自上而下预算指标的下达以及由财政部门向建设单位(或用款单位)直接支付资金的方式。因此,各地应根据实际情况,以政府名义出台《农村公路建设资金使用管理办法》,不仅要明确农村公路项目管理单位、建设单位,而且还要明确建设单位、交通部门、财政部门之间的工程管理、资金管理以及财务管理的权利和责任。要把交通部门对工程质量管理、进度管理与资金管理、财务管理结合起来。在资金管理、财务管理、会计核算管理及相关报表管理方面,交通部门与财政部门既要有分工,明确各自的权利和责任,又要搞好配合、协调。通过制度规定,强化农

村公路项目建设资金的拨付与管理,强化项目的建设成本费用核算与管理。借以解决由于多元化投资衍生出来的项目建设资金支付多渠道,建设单位对建设项目投资无法实施统一完整、有效核算管理的问题,确保相关报表资料的及时准确、真实完整。

3. 强化管理,制定并落实资金内部管理制度。严格的内部管理制度对加强资金的管理和降低成本费用都将发挥十分重要的作用。各建设单位在使用建设资金前,要根据国家及上级有关部门的规定,结合本单位的实际情况,制定本单位建设资金监督使用管理制度。做到以制度管钱,以制度管事,尽量减少人为因素。在工程建设中,对涉及农民切身利益的内容要在平等协商的前提下,严格履行合法程序,组织各方签订相关合同协议,并认真督促落实,确保工程顺利进行;项目建管单位,切实履行职责,在认真组织好项目招投标工作的基础上,加强日常监督管理,强化合同约束,实行“计量支付”制度,在确保工程质量的前提下,通过加强内部管理、精打细算,不断提高技术含量,努力降低工程成本造价。

4. 开设资金专户,做到专款专用。为加强对农村公路建设资金的管理,便于监督、检查,交通主管部门及各建设单位应当设立“农村公路建设资金专户”,资金在专户内部封闭运行,即建设资金从交通主管部门专户或财政部门专户下拨至建设单位专户。项目建设中,各种来源渠道筹措的建设资金都要汇集到建设单位资金专户中。由建设单位按照合同约定,根据实际工程进度,实行“计量支付”给工程施工单位,或者按合同、协议约定及规定的标准支付补偿农民征地、拆迁等费用。专户资金只能按规定支付农村公路建设支出,不得挪作他用。

5. 严格付款程序,落实项目计量支付制度。计量支付制度是建设单位按工程实际进度支付工程款的一项重要依据,也是防止一些建设单位不按规定多付或拖欠工程款的重要措施之一。实际工作中的操作程序是:在每次支付工程款前,由施工单位向建设单位提供工程进度资料,经项目监理工程师核实并签署意见后,转交业务科室进行审核并签署意见,再由财务科对所提供资料的合法性、完整性等进行审核并结合合同规定,签署支付意见。单位领导在相关科室审核意见的基础上,签署同意支付意见。最后,财务部门根据领导的审批意见,办理支付工程款手续。

6. 强化内审职能,做好资金的跟踪监督审计工作。加强对资金的跟踪审计监督,是确保交通建设资金使用的有效性和安全性的重要措施之一。审计监督有内部审计、社会审计和国家审计三种方式。根据笔者的经验,认为对交通建设资金的跟踪审计,应充分发挥内部审计的作用。第一,因为内部审计熟悉情况,对资金使用管理中,哪些是重点环节,哪些是薄弱环节,比较了解。审计时轻车熟路,避免走弯路。第二,根据工作需要,内部审计可以随时对项目资金使用之前、项目建设过程中及项目结束后进行审计,建立项目资金跟踪审计档案。第三,通过对资金的跟踪内部审计,可以随时发现问题,及时要求整改、纠正,能有效防止资金被挤占、挪用或损失浪费现象的发生。

7. 加强会计人员业务知识培训,提高会计核算和财务管理水平。要搞好农村公路建设资金的使用管理工作,必须要有一支高素质的会计队伍。而一些基层单位会计人员,由于受多种因素的限制,长期得不到业务培训,不仅知识老化,而且知识面很狭窄,不能适应农村公路项目资金管理及会计核算的要求。因此,一方面,各级交通主管部门和财政部门,要加大对建设单位会计人员的培训力度,另一方面,各建设单位的领导要高度重视,积极支持会计人员参加培训、学习,使之更好地适应工作要求。

#### 四、结束语

“十一五”期间,我国公路建设还处在大发展时期,建设任务繁重。尤其是农村公路建设责任重大,意义深远,是一项工程浩繁、涉及面广、任务艰巨、时间跨度较长的系统工程。在具体实施过程中,难点是资金筹措,核心是政策运用,成败在质量控制,关键在组织领导。

因此,要加快公路建设,必须解决好资金的瓶颈约束,加大资金筹措和使用管理的研究力度。由于各地管理体系不一,经济状况差异也较大,资金筹措方式也不可能是一个统一的模式。但有一点应是共同的:即要筹措好、管理好公路建设资金,必须政府领导重视到位,国家有关惠农政策执行到位。同时,在资金筹集工作中,要进一步解放思想,将原则性和灵活性结合起来,将政策规定与地方实际结合起来。只有这样,公路建设筹融资工作的路子才能越走越宽,才能更好地促进公路建设事业的更好更快地发展。