

## 文、供图 / 新疆交通投资（集团）有限责任公司



ppp 模式

### PPP 模式

PPP 模式下，收费公路项目通常由政府和社会资本共同组建项目公司、组织实施项目建设。

政府相关部门赋予项目公司特许经营权，由项目公司作为项目法人实施项目。项目资金来源为社会资本出资以及项目公司向银行贷款或其他方式筹得的资金，有些情况下，政府也进行部分投资。

收费公路 PPP 模式具有以下优势：

一是缓解政府投资建设高速公路的资金压力，优化收费公路建设资金来源结构，实现交通运输部门融资风险的部分转移。

二是创新服务和激励约束机制，提高服务质量和效率。

三是既为公路行业发展提供融资渠道，又为社会资本提供了投资渠道，实现双赢或多赢。

### 案例：五工台至克拉玛依高速公路“传统”模式

项目主线全长约 206.72 公里，其中：新建 19.42 公里，改建 187.3 公里，主线采用双向四车道高速公路标准建设，设计速度 100公里/小时。项目采用“传统”模式，合作期限为 33 年，其中建设期 3 年，运营期 30 年。

项目公司具体负责项目融资、建设、运营、养护、债务偿还、资产管理、移交等事宜，自主经营，自负盈亏。项目总投资 45.25 亿元，其中项目资本金 15.25 亿元，其余资金为债务性融资。



拿巴高速

在此背景下，项目单位通过与其他合作方组建联合体共同参与 PPP 投标，共同完成项目资本金出资，并与其他合作方通过建设期和运营期的收益置换交易，提升项目对其他合作方的吸引力。

该模式特点有：一是项目单位放弃资本金出资对应的施工建设任务，合作方通过提高施工杠杆比率增加了其对应的施工建设任务，总体提高了合作方在建设期的投资收益水平，提升了项目吸引力；二是合作方的资本金出资一直存续到项目公司清算，减少了项目单位资本金直接（或回购）出资，打破了项目效益不足情况下、常规的合作方提前股权退出机制，实现了 PPP 项目的长期真股权投资；三是通过建设期与运营期的收益置换，充分发挥了合作方在建设期的施工管理优势，也发挥了项目单位的运营管理优势。

## 新疆高速公路投融资困境

全国高速公路建设投融资模式存在的共性问题，新疆也不可避免。例如，缺乏完善的高速公路投融资制度保障且政府扶持力度不足，高速公路建设投融资模式创新能力不足等，但是新疆在高速公路建设发展过程中，由于地理位置、经济发展水平、思想观念等方面的特殊性差异，还存在一些带有当地特征的问题。

### 建设运营成本高于全国平均水平

通过分析新疆高速公路建设项目总体特点，“十四五”建设部分项目地处山地，具有投资较高、桥隧占比较大的特征，如那拉提至巴伦台公路项目、乌鲁木齐-尉犁高速公路单公里投资在1~1.5亿元，建设成本高于全国平均水平。同时考虑南北疆发展差异和地质灾害等情况，高速公路养护成本和运营成本较高。

### 高速公路交通流量小

一是新疆地处西北，位于国家交通网的末梢，行使的车多为本地车辆，外地过境车辆少；二是新疆是欠发达地区，人流、物流量相对较少；三是与高速公路并行的非收费公路、铁路和民航的快速发展分流了部分公路运输量。

### 收费标准偏低，定价策略单一

与国内经济发展水平相当的省市相比，2021年新疆高速公路收费标准一类车在0.30~0.472元/车公里之间，相对较低，六类车在2.05~3.23元/车公里之间，相对较高。另外，国内大部分省（市）在执行基本收费标准的基础上，还执行桥隧加收政策，新疆高速公路的收费标准相对于其他省份整体偏低，定价策略单一。

## 新疆高速公路投融资模式的对策研究

适当放松专项债政策，拓宽应用范围，推广经营性公路“专项债券+市场化融资”模式

一是争取延长现行专项债发债期限政策，拉长还债周期，使之与经营性公路的收费期限相互匹配，保障政府还债路具备更大的实施弹性；二是将专项债参与的公路项目专门划分出专项债还款政府性基金收入，将专项债作为项目最优先还款目标，保障专项债的还款来源；同时收入划分还款模式能够解决专项债“收支两条线”的问题，调动企业参与专项债项目的积极性，三是充分发挥五工台至克拉玛依高速公路的示范引领作用，持续将“专项债券 + 市场化融资模式”用于新疆经营性公路的建设中。

### 成立产业引导基金，积蓄公路建设资金活水

建议用好基金杠杆，成立新疆公路产业引导基金，以财政出资为引，广泛吸引央企和优质地方国企参与，同时将收费公路超额收益纳入产业引导基金中。一是用作新建公路的项目资本金，缓解新疆项目资本金出资难题；二是为效益差的经营性公路提供可行性缺口补贴，实现路网补偿、投资收益的再分配，促进路网均衡发展。

### 加强收费政策的研究与应用

一是桥隧加收方面。对于新疆收费公路桥隧通行费定价方案分两步走：第一步按桥隧长度判断是否执行加收；第二步按桥隧单公里造价与基本路段单公里造价的倍数或按桥隧投资加收，具体加收标准需经过系统全面分析后再确定。

二是动态调价方面。在自治区人民政府办公厅《关于完善收费公路价格政策 促进我区交通基础设施建设有关事宜的通知》的基础上，根据社会经济发展水平、道路使用者支付能力、实际交通量等因素，细化完善收费公路车辆收费标准调整机制。

三是收费期限方面。根据《收费公路管理条例》（修订稿）等政策取向，结合新疆债务规模大、收费回报率低、项目融资困难等现实情况，为充分利用收费价格空间的弹性和灵活性，建议争取新疆高速公路收费期限在现有 30 年的基础上再延长收费期限。

### 探索项目资源补偿

探索创新“交通基础设施 +” 土地开发、文旅康养等投资模式，研究推动交通基础设施与土地开发融合发展模式。打造以出行、环境为核心的绿色生态社区，推动交通建设与资源开发、产业发展有机融合。可积极探索旅游资源、土地资源、市政停车场、光伏、风电等资源反哺高速公路的资源补偿模式。

---

来源：《交通建设与管理》杂志2022年第二期

