

多举措加大对公路交通项目投资支持，助力防范化解收费公路存量债务风险

——《关于银行业保险业支持公路交通高质量发展的意见》简评

公用评级四部 马玉丹

2022年4月20日，银保监会和交通运输部联合发布了《关于银行业保险业支持公路交通高质量发展的意见》（以下简称“《意见》”），对各级交通运输主管部门及银行保险机构提出了多项要求，旨在深入贯彻落实《交通强国建设纲要》《国家综合立体交通网规划纲要》，完善“政府主导、分级负责、多元筹资、风险可控”的交通运输资金保障和运行管理体制，提高公路建设融资的市场化和可持续性，鼓励银行保险机构依法合规支持公路交通建设，推动公路交通高质量发展。

回顾《交通强国建设纲要》，其提出要牢牢把握交通“先行官”定位，适度超前，推动交通发展的“三个转变”¹，自2021年至2035年，基本建成交通强国，形成“三张交通网”²和“两个交通圈”³。其中，为发挥公路货运“门到门”优势，尽快改善低层次的交通现状以实现精准扶贫，公路建设中长期规划以偏公益类领域投资为重点。此类项目以往主要依赖于财政资金投入，在地方政府隐性债务监管趋严后，面临一定资金窘境。2019年底新冠疫情爆发以来，跨地区限流及政策性减免均对公路交通建设经营企业通行费收入形成较大负面影响。与此同时，国内经济下行压力增加，为达成《交通强国建设纲要》远期规划的建设目标，同时发挥基础设施投资对经济周期逆调节作用，多省市发布建设计划将增大公路交通领域投资。公路交通建设经营企业在收入下降的情况下同时面临存量债务还本付息及新建项目资金需求量大的双重压力。此时《意见》对于各级交通运输主管部门及银行保险机构提出具体要求，对公路交通建设经营企业化解存量债务风险和保障新建、续建项目投资具有积极影响。

存量债务风险化解方面，《意见》强调在符合公路收费有关规定的前提下，稳妥有序推进收费公路存量债务接续，防范化解收费公路存量债务风险。**对受疫情影响较重、经营遇到暂时困难的公路交通企业**，要求银行业金融机构在依法合规的前提下，按照市场化原则合理优化贷款期限、利率和还款方式，不盲目抽贷、断贷、压贷，支持公路交通企业应对疫情影响。**对通车多年但通行费收入未达预期或收支仍存在缺口的项目**，各地交通运输主管部门应统筹研究债务化解方案，保障债权人合法权益。

对于保障新建、续建项目投资，《意见》要求金融机构应提高金融资源配置效率，聚焦

¹ 三个转变即推动交通发展由追求速度规模向更加注重质量效益转变，由各种交通方式相对独立发展向更加注重一体化融合发展转变，由依靠传统要素驱动向更加注重创新驱动转变。

² 三张交通网即发达的快速网、完善的干线网、广泛的基础网。

³ 两个交通圈是指围绕国内出行和全球的快货物流建立起来的快速服务体系，即“全国123出行交通圈”和“全球123快货物流圈”。

重点领域和重大项目；进一步优化公路项目还款安排，合理设置债务本息还款宽限期，原则上不超过建设期加1年。《意见》要求金融机构积极服务于京津冀、“一带一路”、长江经济带、长三角一体化、粤港澳大湾区等国家重大战略实施，以出疆入藏、中西部地区、沿江沿边沿海战略骨干通道以及西部陆海新通道、城市群城际通道、交通一体化、综合立体交通走廊、革命老区公路等为重点，支持国家高速公路待贯通路段建设和交通繁忙路段扩容改造，支持具有国家高速公路分流作用的省级高速公路建设。同时，要求各级交通运输主管部门要加大车购税向中西部和东北部的补贴倾斜力度。此外，《意见》还提出充分发挥保险资金规模大、期限长、稳定性高的优势，鼓励保险机构通过债权、股权、股债结合、资产支持计划和私募基金等形式，参与重大公路交通基础设施、新型交通基础设施等项目建设；支持交通运输企业在依法合规、风险可控的前提下，通过资产证券化（ABS）、基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）等方式有效盘活公路存量资产；重申加强地方政府专项债券支持的公路项目管理，按规定将通行费收入和有关专项收入用于偿还专项债券本息，测算偿还后有剩余专项收入的，在确保专项债券还本付息资金安全的前提下，可由依法确定的高速公路企业法人项目单位根据剩余经营性专项收入情况适度进行市场化融资。《意见》为公路交通建设经营企业探索多元化融资方式、拓宽资金渠道提供了政策支持。

从我国现状来看，东部、中部地区公路路网搭建较为完善，经济相对发达，市场化资金基于配置效率选择多集中于东部尤其东南部地区，拥有存量优质路产资源的相关企业可通过积极参与资产证券化（ABS）、基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）等方式增加资金周转效率，进一步提高资产运营收益率，优化报表结构。截至目前已上市的高速公路公募REITs产品共3只（杭徽高速、广河高速、越秀高速），今年首只发行的华夏中国交建高速公路REITs（投向基础设施项目为武汉至深圳高速公路嘉鱼至通城段及其附属设施）于4月7日启动公开发售，其中公众部分认购规模超840亿，配售比例为0.84%，创下公募基金产品历史最低配售比记录，可见此类产品的稀缺以及市场资金对其的青睐。而西部地区路网建设相对不足，投资需求较大，车购税补贴倾斜的政策也可以适时缓解当地企业建设资金缺乏的压力，弥补金融资源基于配置效率选择的不足。

最后，《意见》要求各级交通运输主管部门充分结合地方区位优势、资源禀赋和市场潜力，积极拓展路衍专营；同时，在制定收费公路项目收费期限和收费标准时，更加灵活机制，实现对公路建设成本的全覆盖，并切实做好政府投资和社会资本的分账管理，坚决遏制新增地方政府隐性债务。《意见》上述要求有助于提升公路项目商业可持续能力，优化公路交通投资环境，为社会资本更多地参与地方公路交通建设发展打开局面。

总体看，《意见》充分考虑了在当前国内经济下行压力较大、疫情防控或呈常态化趋势的背景下，公路交通建设经营企业面临的压力。从行业主管部门和银行保险等金融机构两方

面提出具体要求，多举措加大对公路交通项目投资支持，助力防范化解收费公路存量债务风险，对收费公路行业信用风险起到缓释作用。