

中国路桥收费问题透视

周国光

(长安大学经济与管理学院, 陕西西安 710064)

摘要:目前中国路桥收费引起社会各界越来越多地关注,在实践中,公路收费还存在乱收费等一些亟待解决的问题。如果不正视和及早解决这些问题,势必会影响公路建设事业的发展。公路建设资金的相对短缺是推行公路车辆通行费制度的根本原因;财政状况的不理想和公路多样化融资的发展,势必要求利用车辆通行费制度发展中国的高等级公路建设事业。应当进一步深化对道路收费问题的理论研究,促使车辆通行费制度为推动中国公路事业的快速发展发挥更大的作用。

关键词:交通运输工程;交通运输规划与管理;车辆通行费;车辆通行费制度;公路融资;乱收费;收费公路;收费公路管理条例

中图分类号:F540

文献标识码:A

文章编号:1671-6248(2005)04-0001-05

Focus on road tolling in China

ZHOU Guo-guang

(School of Economics and Management, Chang'an University, Xi'an 710064, China)

Abstract: The public has paid more and more attention to the road tolling in China. However in practice there exist a lot of problems for road tolling in China that should be solved in time; otherwise the development of the road construction will be interfered with. The basic reason to exercise the road tolling on vehicles is the shortage of funds in road construction. The financial deficiency of the government and fun raising diversification for roads ask the Chinese government to adopt road tolling systme to develop its high-grade highways. Therefore, it is necessary to conduct in-depth theoretical study on road tolling, which can push forward the construction of the road network through tolling system.

Key words: traffic and transportation engineering; planning and managing of transportation; road toll; road tolling system; road financing; distorted tolling; toll road; regulations on administration of tolling roads

收费公路是中国深化公路投融资管理体制改革的产物。公路车辆通行费制度^[1]推动着中国公路建设事业,特别是高速公路建设事业的快速发展。虽然收费公路在中国已有20多年的时间,但公路车辆通行费制度在中国仍属于新生事物,还缺乏必要的理论研究和制度规范;还需要通过加大管理力度来维护公路用户的合法权益;还需要通过加强财务管理来提高收费公路的投资效益;还需要在加大理论

研究和制度规范力度的基础上促使收费公路建设事业的可持续协调发展。

随着收费公路的发展,社会上有关公路收费的争议也日趋增加。

(1)1996年湖北省《长江日报》发表文章,发出“在公路桥梁上设卡收费是否属于乱收费”的质疑。

(2)2000年5月1日,上海市人民政府决定停止黄浦江“五桥二隧”收费,因为“收费制约了浦东经

济的发展”。

(3)2001 年《中国交通报》曾发表文章,认为“过于密集的收费站点和过高的车辆通行费是导致超限运输行为的重要原因之一”。

(4)从 1999 年开始广州市人民代表大会代表连续 3 年质疑广州番禺区洛溪大桥收费问题;2001 年 4 月 26 日,《南方周末》记者贾明、陈海发表题目为“洛溪大桥折射中国路桥收费大问题”文章,对中国路桥收费的合理性提出质疑;2001 年 5 月 24 日,广东卓信律师事务所律师潘卫思向广州市中级人民法院递交了诉状,状告广州市番禺区人民政府在洛溪大桥“违法收费”;引发了社会各界对中国路桥收费的关注和争论。

(5)2001 年 12 月 3 日,程必忠先生在《中国交通报》发表题目为“路桥收费,重庆之累”的文章,认为重庆由于收费站点过密,收费标准过高,给重庆的经济建设带来一定的负面影响。

(6)2002 年 6 月重庆市人民政府正式颁布了《重庆市主城区路桥通行费征收管理办法》,正式推出了路桥收费年票制,导致了对路桥收费新的争论。

(7)深圳市 2002 年 7 月决定实施路桥收费管理体制,取消非高速公路收费站。对此,深圳高速已于 2003 年 3 月 18 日与深圳市交通局签订协议,以 19.3 亿元的价格转让原由深圳高速经营的 107 国道深圳段和 205 国道深圳段的全部产权,退出非高速公路经营领域。这导致有关人士对政府政策的权威性和稳定性产生质疑。

(8)2004 年 9 月 23 日北京《新京报》发表题目为“从‘首发模式’失败看高速公路投资改革”的文章,把修建收费高速公路视为投资主体和投资结构的错位。

(9)2004 年 9 月 28 日《中国财经报》发表以下编辑再评观点:“对于高速公路该不该收费,我们可以说已经被所谓的‘国际惯例’弄晕了头。当初‘借贷修路,收费还贷’据说是援引了国际惯例,没想到美国的‘惯例’却是高速公路基本不收费。这不禁让我们怀疑,所谓惯例会不会只是少数部门为达到目的而信口开河糊弄老百姓的?”

看来,道路收费问题已经上升到是大是大非的高度,而面对社会公众的一片非议声,中国交通主管部门和理论学界却没有能够做到科学应对,从而陷入了不必要的被动之中,在一定程度上也使为加快公路建设步伐作出艰辛努力的交通部门广大干部和职工感到头顶上乌云密布,产生了“是否我们干错了”

的困惑。随着 2004 年《收费公路管理条例》(以下简称《条例》)的公布和施行,社会各界对收费公路的关注在不断升温;在 2005 年 6 月 25 日至 26 日在长安大学举行的第五届交通运输领域国际学术会议上,旅美华人学者和业内人士也对中国的道路收费问题深表关切。在此基础上,本文认为,有必要进一步深入讨论道路收费问题,以利于规范收费行为,充分发挥道路收费对中国公路建设事业快速发展的促进作用。

一、聚焦中国公路乱收费问题

应当承认,社会上对道路收费的非议和指责并非空穴之风,目前中国确实存在较严重的乱收费问题。虽然 20 世纪 80 年代以来中国公路建设事业发展迅猛,路桥车辆通行费制度功不可没;但与此同时,一些地方路桥收费仍存在严重违规和不合理现象,给路桥收费蒙上阴影。有的未经批准擅自设站收费;有的收费期限届满仍在继续收费;有的将未利用国内外贷款或集资建设的道路与收费道路合并在一起收取车辆通行费;有的收费站收费标准上调无根无据;有些地方设立收费站过多过密,基本上以县(区)行政区划来设置,收费站之间仅隔十几公里;有的地方擅自批准收费经营或转让收费权,延长收费期限等。乱收费以及不规范的行为不仅使道路运输企业和个体运输户不堪重负,怨声载道,也助长了社会上乱收费的不正之风,导致社会各界对路桥收费颇有微词,使得为中国公路建设事业快速发展发挥重要作用的车辆通行费制度蒙受不白之冤。

导致中国公路乱收费的主要原因是什么?

第一,是一些地方政府部门对科学、合理收费缺乏正确的认识。例如,由于存在认识上的误区,将“统贷统还”政策同“捆绑收费”混为一谈;由于片面追求筹资效应,将已经收费多年、即将还清贷款和集资本息的收费还贷公路又以较长的年限转让收费权,这无疑增加了公路用户的经济负担,侵犯了公路用户的合法权益。

第二,在有关规范非常明确的状况下,缺乏必要的执法力度,导致“有法不依”、“执法不严”、“违法不究”的观象时有发生,淡化了法制观念,在一定程度上助长了乱收费的不正之风,也使得一些乡(镇)、村非法设卡乱收费等行为屡禁不止。

第三,在公路建设快速发展的压力下,将收取的应该用于偿还公路建设贷款本息的车辆通行费投资建设公路,也许是现行体制下解决公路建设资金短

缺的一种无奈。但这种做法必然会导致收费还贷公路还本付息期限的延长,使公路用户增加不必要的经济负担。

第四,由于投资决策失误,或者为了突出所谓“政绩”片面追求高速公路的数量而忽略了建设项目的财务效益,使得一些利用贷款修建的高速公路长期缺乏还贷能力,不得不将还贷的压力追加到其他高速公路项目上,从而进一步迫使这些项目延长了收费期限。

第五,由于政府还贷公路和经营性收费公路基本上由国有单位或者国有控股企业经营,市场竞争意识淡漠;大多数收费路桥基础设施具有垄断性,缺乏市场竞争机制。其结果是管理单位很容易将投资决策失误或者管理上低效率所导致的经济损失以提高通行费标准或者延长收费期限的方式转嫁给公路用户。

第六,在地方政府的各种压力下,一些收费还贷公路管理单位不得不将本应该用于还本付息的车辆通行费上缴财政部门用于平衡地方财政预算,这使得本来就效益不好、还贷能力不强的收费还贷公路在财务上更加捉襟见肘。

由此所造成的结果是虽然收费还贷制度已经实施了20多年,但真正还清贷款本息后停止收费的路桥基础设施寥寥无几;中国的收费公路增加速度迅猛,但仍看不到收费公路总量有效控制的希望;公路用户对免交通行费使用高速公路倍感失望,极大地影响了通过自觉缴纳车辆通行费支持公路建设事业快速发展的动力和积极性。很明显,要想从根本上杜绝公路乱收费行为,任务还相当艰巨。

二、应当进一步认识公路收费问题

本文认为,以往对公路收费站点的清理整顿工作之所以效果不够理想,原因固然是多方面的,但是对车辆通行费的一些不确切理解,以及一些规范概念模糊不清,难以操作,也许是其中的重要原因。

不可否认,在社会公众心目中,公路属于“应当全部由政府无偿提供的公益性设施”^[2]是根深蒂固的,所以社会公众以及财政部、国家发改委等政府部门一致呼吁应当用财政资金投资建设公路。但非常遗憾,由于多年来国家财政资金短缺,财政赤字不断,需要办的事情非常多,根本无暇顾及公路建设领域。2004年财政收入新增的4640.63亿元,没有一分钱投入公路建设。

应当认识到,公共物品具有共享性,并非意味着

人们可以免费使用。生产用之于民的公共物品所需的开支,毕竟还需取之于民。我们所面临的选择有以下几种:1)由全体社会公众以缴纳各种税金的方式。2)由全体公路用户以缴纳燃油税(公路养路费)和车辆购置税的方式。3)由特定的公路用户以支付公路车辆通行费的方式。应用采取何种方式为公路建设和养护提供所需资金?相比之下,第一种属于间接付费方式,社会公众实际上是在“不知不觉地”为公路建设付费;第二种付费方式属于固定付费,付费多少与公路用户使用公路的数量没有直接联系;第三种属于直接付费方式,较好地体现了“使用者付费,多使用多付费”的公平原则。对于社会公众来说,需要关注的是愿意采取哪一种方式付费?对于政府部门和经济学家来说,应当关注的是哪一种付费方式更科学,更有效率?

一个不容忽略的事实是如果希望在公路建设规模不变的前提下保证资金供应,不交纳通行费的前提是社会公众将需要交纳更多的各类税收,或者全体公路用户将交纳更多的燃油税或养路费。

在推行交通与车辆税费改革时,我们曾经大力宣传,与交纳公路养路费相比,交纳燃油税体现了“使用者付费,多使用多付费”的公平原则,为什么唯独要对同样体现“使用者付费,多使用多付费”公平原则的车辆通行费制度耿耿于怀?

不错,公路用户在缴纳了燃油税(养路费)的同时再交纳车辆通行费,属于重复交费行为;但只要收费公路能够向使用者提供运行成本降低、运行里程缩短、运行时间节约等级差效益,并且将收费标准控制在级差效益之内,收费并不会增加公路用户的经济负担。

在财政资金短缺前提下,如果不借助于车辆通行费制度拓宽融资渠道,高质量公路的建成将推后若干年。那么,在某种意义上公路用户面临的选择是:要么以支付通行费为代价来换取使用高等级公路所享有的降低运行成本、缩短运行距离、节约运行时间、减少交通拥挤等道路使用效益,要么以忍受交通不便为代价,争取在普通公路上免费通行的权利。

在现行条件下,本文赞同适度发展收费公路的基本思路。由于目前财政比较紧张,要做到通过增加国家财政对公路建设的投入来减少收费公路建设也许并不现实;为了减少收费公路而放慢公路建设步伐的思路也不可取。要有效控制收费公路总量,只有注重从以下两方面着手:1)加大对投资建设政府还贷公路的科学研究,有效制约不能按期还本付

息的“烂尾”项目,在源头上控制收费公路总量的增加。2)严格执行《条例》及其相关规定,使得所有的收费公路(包括政府还贷公路和经营性收费公路)都能够在规定期限内停止收费,转变为不收费公路,从动态上有效控制收费公路总量。可以认为,如果从20世纪90年代初期开始,在收费公路的管理上一直严格执行了国家的有关规定,今天的收费公路总量也许会减少许多。

我们欣喜地了解到,由于广州洛溪大桥到2005年6月底还清全部建设贷款本息,根据《公路法》和《条例》的规定,广东省人民政府决定,从2005年7月1日起,广州洛溪大桥收费站终止对过往车辆收取车辆通行费^[3]。看来,在公路收费实践中,国家已经加大了严格执法的力度,但同时仍然有一些不解之处:利用贷款建设、1988年8月建成通车并开始收费的广州市番禺区洛溪大桥,其建设成本只有8000万元,其中霍英东先生还捐赠了1700多万元;但到2005年6月30日为止,包括所谓配套设施在内的全部项目投资总额达7.88亿元,累计还本付息款项共计12.58亿元。实行捆绑收费,将本应用于解决具体交通工程项目中的融资问题变成解决区域内所有交通基础设施建设资金的办法,意味着收费还贷政策出现了变异。

对此,我们当前需要做的一件重要工作,就是在加大对路桥收费科学研究力度的基础上划清合理收费与乱收费的界限;在整治乱收费行为的同时,理直气壮地利用车辆通行费制度促进中国公路建设事业的快速发展。

三、对《条例》中有关条款的质疑

虽然《条例》对规范中国路桥收费行为发挥了非常重要的作用,但仍有以下问题值得商榷。

(1)《条例》第十五条规定:“政府还贷公路的收费标准,由省、自治区、直辖市人民政府交通主管部门会同同级价格主管部门、财政部门审核后,报本级人民政府审查批准”。

“经营性公路的收费标准,由省、自治区、直辖市人民政府交通主管部门会同同级价格主管部门审核后,报本级人民政府审查批准”。

而《公路法》第六十三条规定:“收费公路车辆通行费的收费标准,由公路收费单位提出方案,报省、自治区、直辖市人民政府交通主管部门会同同级物价行政主管部门审查批准”。

在依法行政时,应当如何协调《公路法》的规范

与《条例》规范之间的差异?

(2)《条例》第十八条规定:“技术等级为二级以下(含二级)的公路不得收费。但是,在国家确定的中西部省、自治区、直辖市建设的二级公路,其连续里程为60 km以上的,经依法批准,可以收取车辆通行费”。

需要进一步明确的是:允许收费的二级公路,是仅指政府还贷公路,还是包括经营性公路?

我们注意到,目前中国部分公路经营企业(包括上市公司)仍在经营二级公路。如果不允许二级公路实行经营性收费,则目前经营二级公路的公路经营企业将面临以下三种选择:1)将二级公路投资扩建改造为一级公路或者高速公路。2)在取得政府许可的前提下按照不向前追溯的原则将已签订经营协议的二级公路经营到期后终止。3)通过取得适当的经济补偿后终止协议,退出二级公路经营领域。

(3)《条例》第十四条第二款规定:“经营性公路的收费期限,按照收回投资并有合理回报的原则确定,最长不得超过25年。国家确定的中西部省、自治区、直辖市的经营性公路收费期限,最长不得超过30年”。

所需讨论的问题是:是否允许公路经营企业通过投资扩建改造高速公路以获得延长收费期限的权利?我们注意到,由于江苏宁沪高速公路股份有限公司投资105.4亿元人民币将沪宁高速公路江苏段由四车道扩建为八车道,江苏省政府同意将沪宁高速公路的经营期限延长5年至2032年6月26日^[4]。这种做法是否与《条例》的规定相悖?

(4)《条例》第二十一条规定:“转让经营性公路权益中的收费权,不得延长收费期限”。在实务中,经营性公路是由公路经营企业负责管理的。本条款规定是否意味着公路经营企业也可以成为收费公路权益的转让主体(转让方),可以通过转让收费权收回公路投资?如果可以转让,如何理解交通部9号令《公路经营权有偿转让管理办法》中有关将转让公路经营权视为一种(政府)特许行为的表述?

四、应当进一步研究公路收费理论

应当进一步加大对公路收费理论以及公路投融资问题的科学研究。如果我们一方面大力呼吁“公用基础设施的多元化投资不可避免”,“基础设施建设将更多地利用发展中的资本市场”,但另一方面却对修建收费高速公路横加指责,将借款修路视为“投资结构的错位”^[5],只会将公路投融资引入歧途。

不错,中国2003年底收费公路总量已经达到了 $1.467 \times 10^5 \text{ km}^{[9]}$,远远超过了世界其他国家收费公路里程的总和(据资料介绍,美国2002年底拥有8096.98 km收费公路;2001年底欧洲高速公路、桥梁和隧道特许经营协会13个成员国共拥有收费公路19425.7 km;1998年4月日本拥有大约9200 km的收费公路;2003年底南非拥有2500 km收费公路。加上加拿大、澳大利亚、马来西亚、泰国等国拥有的数千公里收费公路,除中国之外世界其他国家拥有收费公路总量在40000 km左右)。这并非意味着“投资结构错位”,而是一种无奈之举。

社会公众总是希望靠增加财政对公路的投资来控制或减少收费公路。但事实是中国连年财政赤字不断,2001年至2004年中央财政赤字分别为2596.27亿元、3096.87亿元、3197.68亿元和3192.85亿元;2005年中央财政预算赤字为3000亿元,虽然比上年减少了198.3亿元,但仍然处于较高水平。这意味着在近期内要增加中央财政对公路建设的投入并不现实;地方政府财力相对有限,也不大可能增加对公路的投入。2004年中国公路建设总投资4702.28亿元人民币;2004年国家财政增收4640.63亿元人民币。如果将财政增收部分全部用于公路建设,本可对收费公路总量的有效控制发挥重要作用。但由于国家需要用钱的地方太多,实际上财政增收部分没有一分钱用于公路建设。

社会公众对收费公路的非议可以理解,但财政部门对公路收费的指责却让人感到困惑。如果从20世纪80年代开始,财政就能从资金上保证公路快速发展的需求,那么公路投资主体和投资结构何谈“错位”?

由于建设资金短缺,能否适当减缓高速公路建设的发展速度?2004年12月17日国务院原则审议通过的《国家高速公路网规划》对此作出了明确的回答:高速公路建设速度不仅不能放慢,还需要适度加快。公路建设加快发展需要资金投入,而财政资金又远远满足不了要求,所以在新时期公路车辆通行费制度仍然要成为支撑公路投融资的主力军;中国收费公路总量还将进一步增加。

不可忽略的是,中国是在人均收入水平较低(20世纪80年代初期人均收入只有250美元左右)的条

件下利用车辆通行费制度大力发展公路建设事业、特别是高等级公路建设事业的。即使在今天,2004年中国的GDP总量(16493亿美元)还要略低于意大利(16723亿美元^[7]),人均GDP仅为意大利的5%,但利用了车辆通行费制度,仅2004年新增高速公路(4543 km)就相当于意大利2001年底高速公路总量(6487.3 km)的70%。所取得的成绩引人注目,不仅印度尼西亚、泰国、马来西亚等发展中国家对收费公路高度关注,就连美国、日本等发达国家也表示要重新考虑车辆通行费制度对公路事业发展的促进作用^[8]。看来,建设收费公路不仅不是所谓的“败笔”,而且有可能为发展中国家在较低收入水平下加快公路基础设施发展提供有益的借鉴。

五、结 语

中国路桥收费还存在一些其他值得讨论的问题。本文的以上浅见旨在发挥抛砖引玉的作用。希望业内人士和社会公众积极参与丰富收费理论、规范收费行为、完善收费管理法规制度体系的大讨论,促使收费公路建设发展,为推动中国公路事业的快速发展发挥更大的作用。

参考文献:

- [1] 国务院.收费公路管理条例[S].2004.
- [2] 周国光.中国道路收费与融资问题研究[A].中国综合交通运输发展战略——中国工程院第32场工程科技论坛论文集[C].西安:西安交通大学出版社,2004.
- [3] 周国光.公路行业财务管理学[M].北京:人民交通出版社,2005.
- [4] 亚洲开发银行.基础设施市场化运作——中国收费公路[M].北京:人民教育出版社,2003.
- [5] 周国光.论可持续发展对中国高速公路收费政策的影响[A].金桥——新世纪中国交通运输业财务与会计学术研讨会论文选[C].北京:新华出版社,2002.
- [6] 交通部.就《收费公路管理条例》答记者问[EB/OL].新华网,2004-09-25.
- [7] 江苏宁沪高速公路股份有限公司.江苏宁沪高速公路股份有限公司2003年年度报告[R].南京:江苏宁沪高速公路股份有限公司,2003.
- [8] 王小河.从“首发模式”失败看高速公路投资改革[N].新京报,2004-09-23(1).