

【交通运输与管理】

高速公路管理体制现状与改革

郭超¹, 樊建强²

(1 陕西省财政厅, 陕西 西安 710002; 2 长安大学 经济与管理学院, 陕西 西安 710064)

摘要: 回顾了中国高速公路管理体制的历史沿革, 从建设管理、行业管理、运营管理和交通管理诸方面对现行高速公路管理体制进行了分析, 提出了加强政府宏观调控、健全法制、推行企业特许经营、实现高速公路规模效益等高速公路管理体制改革的具体思路。

关键词: 管理学; 高速公路; 管理体制; 体制改革

中图分类号: F540.3

文献标识码: A

文章编号: 1671-6248(2006)03-0012-05

Present situation and reforms of expressway management system

GUO Chao¹, FAN Jian-qiang²

(1 Finance Department of Shaanxi Province, Xi'an 710002, Shaanxi, China;

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

Abstract: After reviewing the historical origin of China's expressway management system, the paper analyzes the current highway management system from construction management, trade management, operation management and traffic management, and puts forward the concrete thinking ways of reforms for the expressway management system that can strengthen the government macro-adjust and controls, perfect the legal system, push forward the enterprise licence running, and realize the expresshighway scale benefit etc.

Key words: management science; expressway; management system; system reform

0 引言

中国高速公路管理体制是伴随着高速公路建设的蓬勃发展, 在不断摸索中逐步演变而形成的。由于各省(市、区)在高速公路的建设体制、筹资方式、经营模式等方面各不相同, 以及对高速公路属性的不同认识, 导致目前全国各地高速公路管理体制形式多样, 政令不一, 从而尚未形成一个集中统一、科学合理、精简高效的高速公路管理模式。

1 中国高速公路管理体制的沿革

与高速公路投融资体制相适应, 中国高速公路管理以省级交通主管部门为主体, 导致各地在高速公路管理实践中所形成的管理体制和管理模式地方

色彩较浓。从管理体制演变过程看, 中国高速公路管理体制的发展历程大致可以划分为3个阶段。

1.1 起步阶段

1988年10月, 上海沪嘉高速公路建成通车, 虽然仅有18 km的路段, 但从此结束了中国大陆没有高速公路的历史。之后, 全国各省(市、区)相继开始建设高速公路。1990年9月, 全长375 km、横跨5个地市的沈大高速公路全线通车, 标志着中国大规模建设高速公路的序幕已经拉开。这一时期高速公路建设的主要特点是投资主体单一化和主体多元化。1992年之前的第一批高速公路建设基本上都是养路费、车辆购置费及少量财政拨款作为主要资金来源, 并吸收少量银行贷款投资建设高速公路。这一阶段省级交通主管部门为投资主体, 建成

后的高速公路的运营管理机构绝大部分由原负责建设的机构过渡形成。这一阶段,高速公路作为新生事物刚刚展现在人们面前,如何正确认识它?怎样准确地把握其营运规律和经济特性?无论是在经验上还是在理论上都显得准备不足。交通部门对高速公路管理的重点实际上是以建设为主,而建设之后的运营管理内容却主要突出了收费管理。由于缺乏高速公路管理经验,在行政管理上仍然沿袭普通公路的管理职能模式,在路政管理及交通安全管理过程中出现了多家上路、多头执法、交叉管理的现象。

1.2 探索阶段

1992年,中国大部分省份都已开展了不同规模的高速公路建设并分路段投入使用,在运营管理中政出多门、职能交叉、管理低效等问题日益突出。鉴于交通部和公安部两个部门分管高速公路所产生的种种弊端,国务院为理顺关系、协调矛盾,以文件形式明确规定:“高速公路交通安全管理组织机构形式,由各省、自治区、直辖市人民政府根据当地实际情况确定,暂不做全国统一规定。”此后全国各地在高速公路行政执法管理上大部分试行了交通安全与路政执法由公安交通主管部门与交通主管部门统一组建、双重领导、联合执法的管理模式,经过一段时期的尝试、磨合,其混乱状况虽有一定的改善,但终因没有从根本上革除部门交叉管理的弊端,导致除个别高速公路仍实行联合行政模式以外,其余皆恢复原状。这一阶段可以称为高速公路管理的探索阶段。

这一阶段运营管理的重点内容没有大的改变,仍然是以抓收费管理为主,管理体制也都实行事业管理或事业单位企业化管理。

1.3 多极化阶段

自20世纪90年代中期开始,高速公路投融资渠道进一步拓宽,股票融资、国内外经济组织投资、外商投资、经营权转让等多层次、多元化融资体制极大地促进了中国高速公路的发展。投融资体制的多元化形成了高速公路产权结构的多极化,进而也相应要求高速公路经营组织形式和经营目标向多样化转变。各地经过近十年来的管理探索和发展,高速公路管理体制各具特色,出现了行政事业型、企业管理型、企业、事业混合型等各种不同的高速公路管理体制和管理模式^[1]。

2 中国高速公路管理体制现状

从管理体制的范围来看,高速公路管理体制涉及建设管理体制、行业管理体制、运营管理体制、交

通管理体制等方面。因此,现阶段中国高速公路管理体制可以从以下几个方面进行分析。

2.1 建设管理体制

高速公路管理主要包括建设管理和运营管理两个阶段。高速公路建设管理体制可以分为两种。

2.1.1 建管一体型模式

建管一体型模式是指高速公路从规划、设计、筹资、建设到营运、养护、管理等由一个管理机构负责。首都高速公路发展公司曾采用了这种体制。建管一体型模式的特点是有利于精简管理机构,降低工程造价及经营成本,提高工程质量和运营效益;有利于促进建设和运营管理有机衔接等。但其弊端主要在于建设、运营两个阶段的专业化管理要求较高。

2.1.2 建管分离型模式

建管分离型模式是指高速公路规划、设计、筹资、建设管理均由专门机构负责管理,建成后由另外的专门机构负责养护、运营和管理。河北省境内的京石、石太等高速公路和辽宁省境内的高速公路均属于这种管理模式。这一模式有利于投资建设和营运管理这两种性质完全不同的工作各自实行专业化管理,不断提高其管理水平;有利于对高速公路的资产经营权与国家所有权实行分离;也有利于政企分开,实现市场机制对收费还贷的激励作用。其缺点是不利于高速公路投资建设与营运管理的衔接。

2.2 行业管理体制

高速公路行业管理是指政府交通主管部门代表政府对高速公路实施的一种行政性管理。高速公路行业管理是中央和地方各级交通主管部门的重要职能之一。高速公路行业管理的主要内容包括规划指导、法规建设、监督检查、市场培育、协调服务等。高速公路行业管理体制可以分为两种类型。

2.2.1 行业归口型模式

行业归口型模式是指一个省只有一个公路行业管理职能机构,即由省级交通主管部门及其派出的公路管理机构——省公路局负责管理。因此,省公路局既是一般公路的行业管理机构,又是高速公路的行业管理机构。目前采用这种管理模式的有黑龙江、内蒙古、云南、河北、天津、上海、海南等省(市、区)。这一模式的特点是有利于较好地地理顺公路系统内高速公路与一般公路之间的管理关系;有利于执法管理。但其弊端是需要协调行业管理和运营管理的关系,否则会影响到高速公路的效益。

2.2.2 行业独立型模式

行业独立型模式是指在设置省级公路管理机构

的同时,另行设置“高速公路管理局”或“高等级公路管理局”,形成“一省两局”的结构。高速公路和一般公路的行业管理分别归口于两个局。这一模式的特点是有利于高速公路的特殊管理,但不利于处理好公路系统内高速公路与一般公路之间的管理关系;也不利于统一执法管理。目前实行这一模式的有辽宁、山西、江西、贵州、广西、宁夏、青海、新疆等省(区)。

2.3 运营管理体制

由于现行中国高速公路建设的投融资体制不同,按照“谁投资、谁经营”,“统筹规划、条块结合、分层负责、联合建设”的方针,各省(市、区)现行的高速公路运营管理体制各具特色、各有利弊,综合起来大致可分为两种类型。

2.3.1 事业型管理模式

目前中国大多数省份的收费还贷型的高速公路管理属于这种模式,其核算方式采用自收自支的形式,实行收支两条线:通行费收入全额上交主管部门;养护管理费根据年度计划由主管部门审批划拨。这种体制体现了高速公路作为社会公共设施由政府职能管理部门统一管理特性,管理上虽有利于统一指挥和协调,但缺乏收费管理单位和人员的自主性,受政府干预大,不利于及早收回公路建设投资。

2.3.2 企业型管理模式

目前企业型管理模式一般采取高速公路集团公司形式。这种公司一般是对事业型高速公路管理局进行集团化改制重组后所形成的国有独资有限责任公司,而原有的各路段收费经营公司一般转变为这类公司的子公司^[3]。母子公司之间以资产为纽带,形成母公司对子公司的控股关系,母公司对子公司以股东、监事、董事的身份实行股权管理,按股份享受所有者权益,从而形成以股权关系为链条的集团公司架构。按照隶属关系的不同,企业型管理模式又可以细分为两类。

第一类是隶属于省级人民政府的企业型。这种模式下,集团公司归省级国有资产管理委员会统一管理,直属于省级政府领导,基本上与省级交通厅处于同一行政等级序列。集团公司主要负责全省(市、区)高速公路的国有资产管理、市场融资、收费经营等。省级交通主管部门负责行业管理和路政执法的派驻。目前采取这一模式的主要有陕西、山东、北京、河南、安徽、江苏、福建、广东等省(市)。

第二类是隶属于交通厅的企业型管理模式。这种模式一般是省级政府将省(市、区)域范围内的高

速公路管理机构进行整合,由省级交通厅以独资方式或控股方式成立公路经营集团公司,履行出资人职能,实施产权管理和营运管理,并依据出资额度享有资产收益分配、重大决策和选择经营管理者的权利。高速公路经营集团公司授权建设、经营、管理高速公路资产。目前,采用这一模式的有湖北、湖南、甘肃、四川、重庆等省(市)^[3]。

2.4 交通管理体制

1992年国务院16号文件规定:“根据国务院有关规定,在高速公路管理中,公路及公路设施的修建、养护和路政、运政管理等由交通部门负责,交通管理(维护交通秩序、保障安全和畅通等)由公安部门负责。”据此,绝大部分省(市、区)交通和公安部门分别组建管理机构,单一执法。交通管理体制存在的弊端日益显现,主要是机构重叠、多头管理、职能交叉、推委扯皮,很难充分体现高速公路管理“集中、统一、高效、特管”的原则。个别省市对交通管理体制实行了大胆改革,采用“统一管理,综合执法”的管理体制。目前,中国高速公路交通管理体制主要有以下两种类型。

2.4.1 综合执法管理模式

综合执法管理模式是指对路段的各项行政执法任务由公安部门派出公安干警与交通部门的路政、运政人员组建的行政执法大队实施综合执法。1994年,重庆市政府对成渝高速公路实施了“统一管理,综合执法”的管理模式。实践证明,这种管理模式实施是卓有成效的,交通事故明显减少,社会反映良好,减少了执法机构间的矛盾。不过,这种管理模式需要交通警察、路政人员、运政人员之间的相互协调和密切配合。

2.4.2 单一执法管理模式

单一执法管理模式是指公安部门成立高速公路交通警察队,独立负责高速公路的治安管理、交通安全、交通秩序管理和交通事故处理;交通部门高速公路路政人员独立负责路政、道路清障、救援和发布交通信息;交通部门运政人员独立负责运政管理。公安、交通部门各自设立交通管理机构,交通警察、路政、运政、稽查人员各自单一执法。例如,上海沪嘉高速公路现有交通、公安两家独立的交通管理机构,即市政管理局公路管理处下属的沪嘉高速公路管理所路政科负责路政管理;市公安局下属的沪嘉交通管理所负责交通安全管理。由于没有一个统一的交通管理机构,其各自为政、执行各自的管理办法,又由于各自管理办法的内容、尺度、管理权限交叉而又

相互干扰。这种管理模式的缺陷主要表现在:难以实现信息共享,增加了执法机构间的矛盾,不易得到各级政府、公安、司法部门和群众的支持等。

3 高速公路管理的发展趋势

目前,高速公路管理体制比较混乱,导致众多问题的产生,例如管理主体多元化,行业管理难以到位等。这些问题表明,要使中国高速公路事业健康、持续、有序的发展,就必须对现行的管理体制进行改革。结合国内外高速公路管理体制改革的成功经验,本文认为改革的具体思路有8个方面。

3.1 加强政府宏观调控

对经济活动进行宏观调控,是市场经济体制下政府的主要职能,对属于基础设施建设的高速公路的调控更是必不可少。这是由于高速公路行业具有基础性、公益性以及自然垄断性等特征,因此同其他竞争性行业相比,国家对高速公路的宏观调控力度应该更大、范围应该更广。其调控目的是充分发挥高速公路的商品属性,实现高速公路经营机制的市场调节与政府调控的有机结合与相互弥补。政府宏观调控的职能应定位在制定规划、市场监管、公共服务、健全法规等方面,同时要以维护市场秩序、创造公平竞争环境、保护投资主体的利益为重点。

3.2 实施专业机构统一管理

政府交通主管部门设置专业管理机构,具体实施对高速公路的行业管理,行业管理主要包括行政管理和技术管理。这种管理属中观管理层次,主要贯彻落实国家宏观产业政策、产业方针、产业规划和法律法规、技术标准、技术规范。由于高速公路行业具有自然垄断性,因此随着高速公路产业的形成和发展,高速公路专业管理机构担当政府管制者的角色,应该从市场准入、市场结构、收费标准、投资预算、服务质量等方面对高速公路经营企业的经营活动进行干预和指导,从而达到维护社会效益的目的。

3.3 取消收费公路“双轨制”,实施企业化经营

“国家投资、地方筹资、社会集资、利用外资”的投融资体制的形成,使高速公路的投资人由政府单一主体转变为国内外及社会多元主体,大大拓宽了高速公路投融资渠道,提高了资源的配置和利用效率,也形成了高速公路“企业化”、“公司化”的发展格局。目前普遍存在的政府“收费还贷型”的事业管理方式虽不失为一种较好地高速公路经营方式,但与“企业经营型”相比,不具有使资本进入市场流动、使价值有效运动和保值增值的功能。在国家高速公路

特许经营法律制度和高速公路经营市场化、社会化的产业政策主导下,应通过深化改革、加快改制,加速高速公路由“收费还贷型”向“企业经营型”转变,最终形成以政府宏观调控、专门机构管理、企业特许经营的模式^[4]。

3.4 引入市场机制,实现有效竞争

有效竞争是资源配置效率的保证。从经济学的角度分析,尽管高速公路行业具有自然垄断的属性,不适宜在高速公路所有环节开展充分竞争,但是在市场进入、养护等领域仍然发挥着市场机制的作用^[5]。通过业主招标制、特许经营制、养护公司制等措施的实施,在高速公路建设、运营、养护等领域充分开展竞争,最大限度地发挥市场机制对高速公路行业调控的作用,从而实现高速公路行业“人、财、物”的有效配置和充分利用^[6]。

3.5 加强法制建设,实现依法治国

法制建设相对滞后,是高速公路管理中许多问题的重要根源之一。中国现有的公路法律法规不配套、不完善,适合高速公路管理要求的法律法规体系的建立滞后。因此,必须进一步推进高速公路法律法规体系建设,尽快出台适合中国国情的高速公路法律法规。通过立法的形式,确立高速公路管理的责任,调整社会关系,强化行业管理,推动中国高速公路管理走上法制化轨道。

3.6 提高规模经营效益,降低管理成本

高速公路拥有完善的经营和服务设施,这些设施以不同的方式相互影响,在管理上共同推动高速公路系统的高效、有序运转。如果高速公路经营企业过多,必然使各种设施的利用分散化,导致协调成本上升。因此,高速公路经营企业要根据高速公路的数量科学地设置,要注意提高规模经营效益,要有一定的规模要求。在高速公路经营企业内部,要尽量压缩机构,减员增效,降低管理成本,努力为用户提供高效率、低成本的优质服务。

3.7 统一路政管理,集中统一行政

当前高速公路行政管理中最为突出的矛盾当属运营期的路政管理和交通安全管理,其分别隶属于两个行政执法部门,在管理中造成了一些结构性的矛盾。解决这一矛盾的根本出路只有实施“集中、统一、特管”的策略,即针对高速公路的特点,实行有别于一般道路的混合交通的管理模式,将路政和交通安全划由高速公路管理机构统一管理^[7]。只有这样才能充分利用高速公路的管理资源,精简机构提高效率,真正体现高速公路高速度、大通道的功能。

4 结 语

20 世纪 80 年代以来,中国高速公路得到了迅猛发展,但是由于各省(市、区)建设方式、投融资方式各不相同,导致了我国高速公路管理体制地方色彩浓厚,缺乏政令统一的高速公路管理体制,从而在一定程度上制约了高速公路行业的进一步发展。因此,加快改革现有的高速公路管理体制,逐步健全法制,加强政府宏观调控,推行企业特许经营,实现高速公路的规模效益,从而推动中国高速公路事业的良性发展。

参考文献:

[1] 王国清.论中国公路的产业属性及高速公路产业化

[J].西安公路交通大学学报,2000,20(4):64-67.

- [2] 王联明.高速公路公司化运作的实践与思考[J].经济师,2002,14(12):190-191.
- [3] 周国光,秘慧琴.公路上市公司可持续发展的基本思路[J].长安大学学报:社会科学版,2005,7(1):25-28.
- [4] 郑捷奋,刘洪玉.中国收费公路的民营化[J].公路交通科技,2003,20(2):112-116.
- [5] 李国兴.高速公路的公司化[J].国外公路,2000,20(4):40-44.
- [5] 史红斌.中国高速公路与市场化[J].交通与社会,2002,9(10):49-52.
- [6] 于江霞.政府在公路建设中的定位与作用研究[J].长安大学学报:社会科学版,2004,6(4):9-12.
- [7] 李在峰.我国收费公路现状、问题及控管措施[J].广西市场与价格,2002,3(7):29-31.

(上接第 11 页)

初级阶段,存在的主要问题有:社会信息化水平偏低;物流企业信息化实力弱;信息技术在物流中的应用少;面向中小企业物流信息系统的细分市场缺失;尚未形成区域物流信息平台投资运作机制等。

(2)区域物流信息化发展战略需要大思路、大规划,并不意味着就是大投入。区域物流信息化应是一个依据规划总目标对资金、技术、人才和理念的逐步整合过程。

(3)区域物流信息化的动力源于需求,源于企业,因而调动企业主动性、积极性是一个关键。政府主管部门和其他相关部门一定要摆正位置,从信息标准化等基础工作做起,齐心协力推动物流信息化。

(4)区域物流信息平台可以采用模块化设计构建方式,在规划设计时将不同产业信息系统看作模块单元,同时要考虑到产业信息系统模块单元、接口标准和运作规范等技术问题,待到各个系统模块运作成熟后,再进行下一步的系统模块间接口、功能整合及相关系统的互联互通工作,逐步形成统一、共用

和高效的综合物流信息平台。

参考文献:

- [1] 朱新艳,朱汉民.湖北省物流产业的信息化需求分析[J].武汉理工大学学报:社会科学版,2003,16(6):688-692.
- [2] 董千里.区域物流信息平台与资源整合[J].交通运输工程学报,2002,2(4):59-62.
- [3] 于 傑.关于北京道路货运行业物流信息化的调研报告[J].道路交通与安全,2003,5(5):34-38.
- [4] 董千里,国 强,江 红.第三方物流发展的问题与对策研究[J].交通运输系统工程与信息,2002,2(3):61-64.
- [5] Ann Sajter. Defense logistics information services together international logistics[J]. Journal of International Security Assistance Management, 2003, 25(4): 107-109.
- [6] 何 愈.公私合作模式对中国城市物流规划的借鉴[J].长安大学学报:社会科学版,2005,7(3):30-34.