

# 影响公路事业发展的4个经济理论问题

周国光

(长安大学 经济与管理学院,陕西 西安 710064)

**摘要:**道路级差效益、公路商品化、公路是公共物品以及收费公路属于准公共物品,是中共十四大以来对公路交通事业发展具有重大影响的4个基本经济理论问题。这4个基本理论至今仍在影响着公路交通事业的发展定位和发展模式。研究表明,高速公路提供的级差效益应当作为确定其收费标准的主要依据;公路不是商品;收费公路也不是准公共物品;高速公路是否应收取车辆通行费,并不取决于其在经济学中被界定为“公共物品”还是“准公共物品”,而是由社会经济管理的需要或者社会公众的选择决定的。

**关键词:**公路;道路级差效益;商品化;公共物品;准公共物品;收费公路

**中图分类号:**F542

**文献标志码:**A

**文章编号:**1671-6248(2015)02-0033-05

改革开放、特别是中共十四大提出建设社会主义市场经济体制改革的总目标以来,中国公路交通运输领域的经济问题研究取得了长足的进展,逐步形成了具有中国特色、与社会主义市场经济相适应的公路交通经济理论体系。中共十八届三中全会以来,党中央和国务院所倡导的完善公路投融资模式,建立完善政府主导、分级负责、多元筹资的公路投融资模式,完善收费公路政策,吸引社会资本投入,多渠道筹措建设和维护资金,逐步建立高速公路与普通公路统筹发展机制,促进普通公路持续健康发展<sup>[1]</sup>的政策导向,为公路交通事业协调、可持续发展带来了新的机遇。但是在如何发展中国公路交通事业,采取怎样的方式发展中国的公路交通事业,特别是如何利用车辆通行费制度和引进民间资本的方式建设高速公路等诸多问题上,目前学术界仍存在较大的分歧和争议,在一定程度上对公路交通事业的发展模式有重要的影响。尽管改革开放以来中国走的是一条“摸着石头过河”之路,但与国民经济其他领域的发展相一致,公路交通事业的发展也离不开相关经济理论的指导。笔者认为,中共十四大以来

公路交通事业在改革实践探索中逐步总结形成的4个理论问题:道路级差效益理论、公路商品化和公路商品属性理论、公路公共物品理论以及收费公路准公共物品理论,对公路交通事业的协调、可持续发展具有重要的影响。因此,有必要在认真总结学术界有关这4个经济理论讨论形成相关观点和思路的基础上,进一步提出完善这些理论的基本思路。

## 一、有关4个理论问题的文献综述

### (一)有关道路级差效益的讨论

道路级差效益理论是中国交通行业理论工作者在20世纪90年代参照马克思主义政治经济学中的级差地租理论以及西方国家提出的道路使用效益的观点而确立的。张成祥等曾在1994年撰文讨论制定路桥收费标准时涉及了“级差效益”的概念<sup>[2]</sup>;长安大学金正富等在1994年撰文讨论收费公路交通量问题时也涉及对级差效益的界定<sup>[3]</sup>;长安大学的笔者曾在1995年对级差效益进行了专门论述<sup>[4]</sup>,并主张应当以收费公路提供的级差效益作为确定收费

收稿日期:2015-01-20

作者简介:周国光(1956-),男,江苏南京人,教授,博士研究生导师。

标准的主要尺度。从20世纪90年代后期以来,公路级差效益理论得到业内人士的广泛认可,并被广泛应用于收费公路通行费定价研究中。2000年中南大学的袁建波等撰文,以公路级差效益作为建立收费公路交通需求函数的主要参数<sup>[5]</sup>;2009年长安大学陈传德等撰文,根据级差效益理论进行了建立公路收费定价模型的讨论<sup>[6]</sup>;2010年北京大学刘奕等撰文讨论收费合理性问题时也涉及到级差效益对确定收费标准影响的讨论<sup>[7]</sup>。

目前这方面学术研究的主要局限性有两个:第一,相关文献主要讨论的是高速公路级差效益对确定其收费标准的影响,没有进一步考虑周边普通公路收费或取消其收费对高速公路用户获取效益以及接受通行费标准的影响;第二,由于周边环境或者高速公路自身的因素变动导致其所提供的级差效益发生变化时,对调整通行费标准以及实施车辆通行费制度的影响。

## (二) 有关公路商品化和公路商品属性理论的讨论

公路商品化,意味着将公路作为商品,通过市场交换的方式予以配置。根据笔者的查询,有关公路是商品、具有商品属性的观点,是由湖北省公路局的毛昌杰于1990年最先提出的<sup>[8]</sup>。尽管山西省交通厅的高海青曾在1991年对此观点提出了质疑,但伴随着社会主义市场经济理论体系的逐步建立,利用市场配置公路基础设施的观点在当时公路交通运输行业占据了主导地位,并导致公路商品化成为当时公路交通经济领域理论研究的热门话题。广西交通厅的梁承宪、余昌文的观点在当时很有代表性:“现行的产权交易都是对公路的价值进行评估,确定其交易价格,进行产权交易以后,其价值交换才告终结。这样,公路就由一般的固定资产变成了商品,实现了我国公路价值交换的历史性革命。”<sup>[9]</sup>

但笔者不赞同公路商品化的观点,并在1998年撰文提出:公路具备成为商品的必要条件,但并非意味着公路就是商品或者具有商品属性;公路是否商品并非取决于公路之天然,而是由社会管理的需要所决定的;公路不属于竞争性产品,公路商品化无助于公路资源的优化配置;中国现行法律、法规决定了公路所有权的非交易性,所以坚持公路国有的性质也许是加强公路资产管理的理想选择<sup>[10]</sup>。

1996年10月《公路经营权有偿转让管理办法》(交通部令1996年第9号)的出台,围绕公路商品化问题的讨论开始降温。2008年8月20日交通运输

部、国家发展和改革委员会、财政部联合发布的《收费公路权益转让办法》(三部委令2008年第11号)做出了公路及其附属设施所有权始终归国家所有的规定,也许可以为公路商品化的讨论画上一个句号。

伴随着交通运输主管部门政策导向的转移,一些学者和实务工作者从20世纪90年代后期开始持有“公路不是商品,但具有商品属性”的观点,并将具有商品属性以及属于准公共物品作为高速公路收费的重要理论支撑。长安大学徐海成认为:“公路具有商品属性,不收费公路和收费公路之间存在着本质上的区别。不收费公路具有商品属性,但不是现实商品,收费公路则具备成为现实商品的一切要素,属商品公路。”<sup>[11]</sup>但也有学者不同意这一观点,认为属于商品并具有商品属性的应当是公路收费权,而不是公路收费权依托的公路。类似的观点及其争议一直持续到现在,并对教育收费、城市公交收费、旅游景点收费等行为也产生了相应的影响。

## (三) 有关公路公共物品理论的讨论

自20世纪90年代中期以后学术界开始淡化对公路商品化的讨论以后,公路属于公共物品(或公共产品,下同)的观点逐步在学术界占据了主导地位,并在很大程度上影响着政府的看法和决策。早期对公路是否属于公共物品的讨论,主要是在西方经济学理论框架内进行的。诺贝尔经济学奖获得者、美国著名经济学家萨缪尔森在其撰写的《经济学》(第十二版)中将公路视为一种公共物品的观点,对中国交通行业研究公路的公共物品属性问题有重要的影响。而按照美国经济学家斯蒂格利茨的观点,应当将公路划分为两类:拥挤的公路和不拥挤的公路。不拥挤的公路属于公共物品;而拥挤的公路则不太符合公共物品的特征<sup>[12]</sup>。自1999年9月中共十五届四中全会公报中首次提出“重要公共产品”的概念后,公共物品理论就成为社会主义市场经济理论的重要组成部分。

伴随着国务院、交通部发言人有关“公路是公益性设施,从理论上讲,本应由政府无偿提供”、“公路是公共物品,具有很强的公益性”<sup>[13]</sup>的权威性表态,公路属于公共物品的理念似乎已成定局。

但交通运输部政策法规司的朱伽林对这一观点仍持有异议。他认为,在经济学中将物品划分为公共物品和私人物品也许是必要的。他也赞同“公共物品最好由政府提供、私人物品最好由市场提供”的观点。但如果认为“政府提供的就是公共物品,

市场提供的就是私人物品”,则有些本末倒置。事实上,在一定的制度安排下,几乎所有的物品都可以由政府提供,也都可以由市场提供;尽管有些物品由政府提供、有些物品由市场提供可能缺乏效率。所以,一件物品应当由政府提供还是市场提供,也许并不取决于这种物品在经济学中被界定为“公共物品”还是“私人物品”,而是由社会经济管理的需要或者社会公众的选择来决定的<sup>[14]</sup>。

#### (四) 有关收费公路准公共物品理论的讨论

进入20世纪以后,经济学中逐步兴起了一个新的概念:准公共物品。一般把介于纯公共物品与私人物品之间、具有有限的非竞争性或有限的非排他性的公共物品,界定为准公共物品。美国经济学家詹姆斯·麦基尔·布坎南1965年在所著的《俱乐部的经济理论》一书中提出:根据萨缪尔森的定义所导出的公共物品是“纯公共物品”,而完全由市场来决定的产品是“纯私人物品”。现实世界中,大量存在的是介于公共物品和私人物品之间的一种商品,称作准公共物品或混合商品。

在中国深化改革的进程中,一些文献也把本应由政府提供、但由于一些原因改为市场提供或者在一定程度上由市场提供的物品或者服务,例如高等级公路、高等教育、医疗卫生、居民住房、城市交通等,界定为准公共物品或者具有准公共物品的特征。在许多有关公路属性的文献中,拥挤公路和收费公路一般被视为具有准公共物品的特征。

中共湖南省常宁市市委书记胡丘陵对该市推行两条公交线路免费交通做出的解释是:城市公共交通本属于准公共物品,需要向乘客收费;但随着政府财政实力的增强,政府将有能力推行免费城市公交,将准公共物品转变为公共物品。他也认为:“小学和初中是纯公共产品,而高中和大学是准公共产品。等哪天我们的政府有能力了,高中和大学也能变成纯公共产品”<sup>[15]</sup>。

长安大学杨琦认为,由于一般公路交通量小,而且往往实行免费通行,其非竞争性和非排他性很强,接近于纯公共产品;而高速公路通行能力大,在中国一般实行收费,既具有非竞争性又具有明显的非排他性,是典型的准公共物品<sup>[16]</sup>。

长安大学俸芳不同意这一观点,她认为世上没有真正意义上的免费公共物品,所有公路的建设都需要有人提供资金。只是,这种资金的提供是选择采用车辆通行费制度由特定的用户提供(按劳分配的强调效

率的公平原则),还是选择由纳税人(按需分配的强调公平的公平原则)提供,这本身就是效率与公平的选择问题。由此,对车辆通行费制度所涉及的效率和公平可以界定为:当有需求的驾驶人上路得到满足,这就是一种公平;但公路建设所需要的资金来源于全社会提供,只有在这样的情况下,才不需要通过收费解决公路建设资金问题;当由特定用户付费来解决公路建设资金时,则体现的是一种效率。换句话说,按照按劳分配提供公路就是效率的体现,而按照按需分配提供公路就是公平的体现<sup>[17]</sup>。俸芳的观点将公共物品理论与公平效率理论进行了有机联系。

## 二、对以上观点的述评及其认识

无可置疑,以上理论问题的讨论,对进一步完善具有中国特色的公路交通经济理论体系,推动公路投融资体制改革,促进公路交通事业协调与可持续发展发挥着重要的作用。不同学术观点之间的争议在所难免,这有利于形成百花齐放、百家争鸣的可喜局面。但这些研究存在的主要不足之处,是有些研究仅仅停留在对概念或观点的表述层面,缺乏进一步深入的论述与理论分析。这在一定程度上反映出有关这方面的经济理论问题研究还有待进一步深入,还有待在较充分理论探索和深入论证的基础上努力达成共识。

针对以上4个理论问题的讨论,笔者试图提出以下学术观点并希望进一步与业内同行商榷。

### (一) 有关道路级差效益讨论的述评

道路级差效益理论认为,高速公路之所以能够对交通量具有较大的吸引力,将其他公路或其他运输方式的交通量转移到高速公路上,主要是源于高速公路能够提供比其他运输方式更大的使用效益。高速公路提供的超出其他运输方式的使用效益,被界定为“级差效益”。

可以认为,20世纪90年代提出的级差效益理论不是针对高速公路建设的。与普通公路相比,高速公路吸引交通量的主要原因是具有明显的使用效益。这些道理浅显易见、众所周知、不存在争议,无须通过进一步的理论研究来予以确认。但高速公路采用车辆通行费制度则使得这一研究成为必要。由此可以认为,级差效益理论在公路交通行业得以应用主要是针对科学合理收取车辆通行费的要求而逐步形成的。

可以认为,级差效益理论是根据科学合理确定

车辆通行费标准而提出的。按照级差效益理论的解释,如果车辆通行费标准控制在级差效益范围内,或者收费公路能够向用户提供级差净效益,则可以认为收取通行费不会增加公路用户的经济负担。

一些媒体和公路用户将交纳车辆通行费视为一种经济负担的主要原因在于其忽略了收费高速公路级差效益的作用。不考虑收费高速公路的级差效益,就无法解释为什么高速公路收取车辆通行费,或者比周边地区的普通公路收取更高的车辆通行费,但仍对交通量具有巨大的吸引力。

有必要指出,根据级差效益理论,如果一条高速公路由于进行维修或扩建改造期间给公路用户造成了不便,延误了通行的时间,意味着减少了收费公路提供的级差效益。尽管目前国家有关规范中没有明确规定,但经营者仍有必要在重新测算级差效益的基础上适当降低该期间的通行费标准,以维护公路用户的合法权益;也有利于稳定交通量,维护经营者自身的利益。

随着普通公路技术状况的不断改善,周边高速公路提供的级差效益将相应下降;伴随着政府还贷一级公路和二级公路取消收费的推进,周边高速公路能够提供的级差净效益也将相应减少。在这种情况下,高速公路经营企业有必要进一步挖掘潜力,加强内部管理,向公路用户提供更优质的公路通行服务,不断提升所管辖高速公路提供级差净效益的能力。在此前提下收取车辆通行费的行为,才有利于维护公路用户的合法权利并得到公路用户与其他社会公众的认可;才有助于吸引交通量,使收费高速公路达到预期的偿债能力或财务效益。

如果一条收费高速公路周边的交通环境在不断完善,经营者无法通过自身的主观努力来保证向公路用户提供与收费标准相适应的级差效益,则有必要适当地下调通行费标准;如果高速公路提供的级差效益呈现逐步下降的趋势,则意味着高速公路收取车辆通行费的理论依据在逐步消失,终止收费将成为必然选择。

### (二) 有关公路商品化和商品属性问题讨论的述评

针对公路商品化的问题,笔者认为,有关商品和商品属性的论述,属于马克思主义政治经济学有特色的学术观点,而在西方经济学的著作中并不太注重对商品和商品属性的讨论。对此,要讨论公路商品属性问题,首先就有必要搞清楚马克思有关商品和商品属性的基本论述。马克思在《资本论》中涉

及的有关商品和商品属性的表述是:商品是使用价值和价值,商品属性是商品特有的属性<sup>[18]</sup>。这意味着:只有商品才具有商品属性;如果一件物品不是商品,则不可能具有商品属性。商品价值反映了用社会必要劳动时间决定商品价值量,并通过商品交换来予以体现的内在要求。如果不是用于交换的劳动生产物,也就不具有衡量其价值的内在需求。

公路不是商品,没有商品属性,并不妨碍公路所有权的一部分——公路收费权可以在一定的条件下与所有权相分离而成为可用于交换的商品,也就必然具有商品属性。《收费公路管理条例》和《收费公路权益转让办法》允许通过市场交易来进行收费公路权益转让,这让意味着公路收费权可成为商品并具有商品属性。但公路收费权属于商品,具有商品属性,并不意味着公路收费权依托的实物载体——公路也具有商品属性。类似的例证是:在现代文明社会,劳动者不是商品,不具有商品属性,这并不影响在市场经济条件下劳动力可以成为商品,具有商品属性;根据《中华人民共和国土地管理法》的规定,土地不是商品,不能买卖,不具有商品属性,并不影响土地使用权可以交易,成为商品,具有商品属性。如果以上看法可以达成共识,就没有必要再因为公路收费权的可交易性而在公路商品属性问题上纠缠不清。

### (三) 有关公路公共物品问题讨论的述评

针对公路是否属于公共物品的讨论,笔者赞同朱伽林的观点,即不应当简单地将公路归类于公共物品。公共物品应由政府提供,或者政府提供的物品属于公共物品,在理论界似乎还没有形成共识,故出现相关争议以及悖论也就在所难免。实际上,某件物品应界定为公共物品还是私人物品也许并不重要,重要的是该物品应由政府提供还是私人提供,资源配置如何具有较高的效率并最大限度地体现社会公平。

关于公平和效率的关系,在20世纪90年代末期以前,国家政策导向的主旋律似乎是“效率优先,兼顾公平”。中共十六大以后,党中央和国务院逐步加大了实现社会公平的政策导向,效率与公平的关系正在悄然调整。在此基础上需要进一步讨论的主要问题是:什么是公平的表现形式?党中央和国务院以及理论界似乎都没有对此作出明确的解释。可以认为,共产主义观下的按需分配体现的是形式公平和实质公平的统一;而社会主义观下的按劳分配体现的公平也是公平的一种表现形式。按照中共十八届三中全会的要求,应通过建设统一开放、竞争

有序的市场体系,使市场在资源配置中起决定性作用,故在社会主义初级阶段追求的公平,在一定意义上应当体现为“使用者付费”的公平原则。李克强同志提出,改革过程中,要更加注重权利公平、机会公平、规则公平,使所有人都能通过自己的努力获得应有利益。按其原则,为建设、养护与管理公路付出的经济代价,应当由全体公路用户以缴纳相关税费的方式予以承担;如果能够解决由于收费方式导致的低效率,则收取车辆通行费也许能够更好地体现“使用者付费”的公平原则。正因为如此,英国、法国等欧盟国家正在积极从事这方面的研究,试图在不远的未来,用车辆通行费制度替代目前的燃油税制度,前者将成为公路用户缴费纳税的主要形式。

#### (四) 关于收费公路准公共物品问题讨论的述评

针对收费公路是否属于准公共物品的问题,笔者认为,有关城市公交、高速公路等属于准公共物品的论述,存在一个明显的误区:首先,将是否收费作为判断这种物品(含服务,下同)是否准公共物品的依据,这也许是对经济学中有关公共物品、准公共物品讨论的一种误解。其次,认为高速公路收费具有排他性。而事实上,真正希望发挥排他作用的收费公路属于以控制交通量为目的的收费公路而不是以融资为目的的收费公路。控制性质的收费公路虽然在英国、荷兰、意大利、新加坡等国家存在,但总量很少,并且局限于城市道路;中国到2015年3月底为止尚未出现以控制交通量为目的的收费公路。国际上绝大多数收费公路和中国的收费公路实际发挥的都是融资作用。截至2015年3月底,全世界有美国、意大利、法国、西班牙、日本、澳大利亚等超过60个国家和地区实行的车辆通行费制度是为了融资。对于交通量不饱和的高速公路和其他收费公路而言,尽管收取车辆通行费可能具有排他效应,但并非决策者主观愿望;所以车辆通行费政策调整与完善的主要目的是使这种排他性的效应能够降至最低。尽管在经济学中划分公共物品和准公共物品也许是必要的,但并非是否收费的理论依据;高速公路是否收取车辆通行费,并不取决于高速公路在经济学中被界定为“公共物品”还是“准公共物品”,而是由社会经济管理的需要或者社会公众的选择来决定的。

### 三、结语

有关商品与商品属性、公共物品以及准公共物

品理论等问题的讨论,不仅与公路经济有关,也进一步涉及到铁路、城市轨道交通、城市公交、机场、教育、医疗卫生、农村基础设施等多个领域的经济理论问题。本文以公路经济为切入点,进行这些理论问题的评述,并提出一些不成熟观点和思路,其主要目的在于抛砖引玉,希望引起业内专家对这些理论问题的关注,并通过广大理论工作者群策群力,促使相关经济理论体系不断发展与完善。

#### 参考文献:

- [1] 国务院. 国务院关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见[EB/OL]. (2014-11-26) [2015-01-01]. [http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-11/26/content\\_9260.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-11/26/content_9260.htm).
- [2] 张成祥, 吴立正. 商品路(桥)的理论及制定收费标准的原则[J]. 交通企业管理, 1994(6): 22-23.
- [3] 金正富, 李警惕. 收费公路交通量转移中的量化研究[J]. 西安公路交通大学学报, 1994, 14(3): 82-87.
- [4] 周国光. 中外公路管理体制比较分析[J]. 汽车运输研究, 1995(1): 25.
- [5] 袁建波, 张起森. 公路收费标准制定的基本方法研究[J]. 中国管理科学, 2001(6): 36-39.
- [6] 陈传德, 赵文义. 基于级差效益的公路收费定价模型[J]. 长安大学学报: 自然科学版, 2009, 29(4): 39-42.
- [7] 刘奕, 高咏玲. 完善我国高速公路收费管理的对策研究: 由京藏高速公路拥堵引发的思考[J]. 价格理论与实践, 2010(10): 19-20.
- [8] 毛昌杰. 浅议公路商品属性及其发展途径[J]. 交通财会, 1990(7): 6-8.
- [9] 梁承宪, 余昌文. 论公路固定资产及其有关问题[J]. 交通财会, 1995(1): 10-12.
- [10] 周国光. 论公路的商品属性[J]. 综合运输, 1998(9): 28-30.
- [11] 徐海成. 公路商品属性的问题研究[J]. 经济问题, 2000(2): 9-11.
- [12] 斯蒂格利茨. 经济学: 上[M]. 黄险峰, 张帆, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 1997.
- [13] 新华社. 国务院交通部就《收费公路管理条例》答记者问[EB/OL]. (2004-09-25) [2015-01-01]. <http://big5.china.com.cn/chinese/2004/Sep/668184.htm>.
- [14] 朱伽林. 有关公路商品属性的经济学分析[J]. 交通企业管理, 2010(4): 36-37.
- [15] 佚名. 长宁“免费公交”作秀还是惠民[N]. 中国交通报, 2008-11-05(4).
- [16] 杨琦. 高速公路公共政策分析[M]. 北京: 人民交通出版社, 2008.

(下转第103页)