

中国收费公路的思考与借鉴

孙启鹏

(长安大学 经济与管理学院,陕西 西安 710064)

摘要:为了清晰地解释国内收费公路引发的相关问题,更合理地制定公路收费政策,运用新制度经济学理论对公路收费的合理性进行判断,通过对经济发展水平与收费公路关系、公路建设资金来源与安排、公路收费期限与标准等多维度的深入比较,阐释发达国家收费公路的发展状况,并特别对日本的情况进行详细分析,指出国内收费公路的不足,并提出相应的对策措施。分析认为,公路收费与不收费都是一种正常的经济行为,关键是如何选择、规范和监管收费公路;由于每个国家的社会经济特征各有差异,对收费公路的认识以及收费手段和方式也各有不同,但发达国家的许多具体做法值得借鉴。

关键词:中国;收费公路;公共产品;新制度经济学

中图分类号:U4-9

文献标志码:A

文章编号:1671-6248(2011)03-0024-06

自收费公路出现以来,国内有关讨论就一直存在。随着一大批公路收费期限即将结束,该问题又成为各界关注的热点。收费公路多、收费标准高、超期收费、物流成本高、收费站点密集、收费公路性质违规更改、“公路”与“私路”的质问等将收费公路推到了风口浪尖。那么,公路收费是否合理?收费公路的问题到底在哪里?收费公路究竟应该如何发展?这些问题都值得认真思考。本文将结合收费公路经营的现实情况对这些问题进行理论分析,并通过对国外发达国家,尤其是日本收费公路实践的分析,提出相关见解和措施,期望能对国内收费公路的持续健康发展有所帮助。

一、收费与公路

公路收费是否合理是最基本的问题,也是讨论

最多的问题之一。大多数观点认为,公路属于准公共产品,即具有有限的非竞争性和非排他性。由此,有人认为,公路应由政府无偿提供,并且列举最多的例证就是美国收费公路极少,且收费标准远低于国内。

从理论上来看,公共需要、公共产品、公共生产这3个概念有明显的区分。公共需要不完全由公共产品满足,公共产品也不完全选择公共生产;反之,同理。无论是传统经济学,还是新制度经济学,都明确提到公共产品的提供方式可以是公共生产,也可以是私人生产或混合生产。大量研究表明,公共产品的性质与是否收费没有直接联系,两者并不矛盾。通过收费方式提供的公路并不改变其作为准公共产品的属性。这仅仅是一个公共产品供给主体的选择问题。按照新制度经济学理论,由谁提供取决于供给过程发生的交易成本大小。当然,交易成本受诸

收稿日期:2011-06-16

基金项目:教育部人文社会科学研究青年基金项目(10YJC630216);西安市社会科学规划课题(11J091);长安大学省级哲学社会科学重点研究基地项目(JD0905)

作者简介:孙启鹏(1976-),男,陕西安康人,长安大学副教授,日本名古屋大学访问学者。

多约束条件影响,公路产品到底由政府无偿提供还是由市场有偿供给,需要谨慎权衡。就目前国内经济社会的发展阶段和公路基础设施供给现状来看,由市场有偿提供的供给效率明显高于政府无偿提供。近 20 年国内公路基础设施的快速发展是最好的例证。

第二,从实践来看,公路是资金密集型产品,即便是发达国家,公路建设资金短缺也一直是其主要约束之一。以哪种来源获取公路建设资金一直是各国政府部门考虑的重点。总的来看包括 3 类:公共财税、专项税、通行费。通常所说的政府无偿提供实际上就是通过公共财税和专项税的形式获取公路建设资金,而市场有偿供给就是通过收取通行费的形式获取公路建设资金。哪种形式更能够提高供给效率、体现公平有许多讨论。目前,许多发达国家的公路建设资金来源中 3 种形式同时存在,只是比例不同。按照有关文献推算,国内仅高速公路每年需要 2 000 多亿资金才能实现 2020 年的 10×10^4 km 高速公路目标。另外,还有占公路总里程 89% 的二级以下公路需要扩建改造及养护资金^[1]。而这么庞大的资金需求仅仅依靠公共财税和专项税很难满足,必须采取 3 种形式相结合的方式获取公路建设资金。3 种方式的比例取决于多种因素。本文认为经济社会发展阶段应是其中最主要的考虑因素。

表 1 部分发达国家社会经济与收费高速公路的比较

项目	单位	美国	英国	法国	意大利	德国	西班牙	日本
面积	km ²	9 372 615	244 820	632 759	301 230	357 021	504 782	377 914
人口(2010 年)	千人	314 659	61 565	65 447	59 870	81 750	45 989	128 056
人口密度	人/km ²	34	251	103	199	229	91	339
人均 GDP(2008 年)	美元	46 859	36 522	42 410	30 580	35 441	30 620	33 805
高速公路长度 (统计时间)	km	93 180 (2007-01-01)	3 559 (2007-04-01)	11 000 (2009-01-01)	6 588 (208-12-31)	12 678 (2009-01-01)	13 507 (2008-12-31)	9 267 (2009-09-30)
高速公路密度	km/100 km ²	0.99	1.45	1.74	2.19	3.55	2.68	2.45
	km/千人	0.30	0.06	0.17	0.11	0.16	0.29	0.07
收费长度	km	6 181	42	8 522	5 694	12 678	2 997	9 267
收费长度比例	%	6.6	1.1	78.1	86.4	100	22.2	100
收费水平(普通)		5.3 美分/km	4.5 英镑/回 0.1 英镑/km	7.26 欧分/km	5.4 欧分/km	10~155 欧 分/km(货车)	8.3 欧分/km	150 日元/回 24.6 日元/km
经营主体数量	家	——	——	11	25	——	——	6

(二)有关日本收费公路的分析

1. 收费公路类型与管理主体

日本的公路收费制度在 1956 年出台的《道路整備特別措置法》中得以确定。收费公路包括城间高速公路、市内高速公路和一般公路三大类别,其中包

不同的经济社会发展阶段,国家的社会财富积累和全社会公共物品资金需求量不同。在高速发展阶段,社会财富处于积累过程,而所有的公共产品都需要大量的建设资金。此时,有 3 种选择:一是将有限资金有选择地投入到不同的公共产品建设中;二是减缓所有公共产品的建设速度;三是引入市场手段提供公共产品建设所需资金。而选择哪种模式需要全面权衡,很难说哪个最优。因此,当前国内的收费公路问题不是“公路”与“私路”的问题,而是如何选择的问题。

二、国外的收费公路

(一)各国高速公路收费情况的比较

真正意义上的收费公路已有 80 多年的历史,即 1924 年意大利全长 48 km 的米兰至莱克斯高速公路。也有人将其追溯到 200 多年前美国宾夕法尼亚州连接费城和兰卡斯特的收费公路。时至今日,收费公路的发展有了很大的变化。有的国家由政府接管无偿通行;有的国家继续收取通行费用,但对收费主体、收取方式、收取范围等进行了许多调整。表 1、表 2 是部分发达国家的社会经济与收费高速公路基本状况比较^[2-5]。比较发现,各国情况差异较大,不能一概而论,应结合多个约束条件具体分析。

含桥梁和渡船设施等。这些收费公路最初主要由国有的四大公团(特殊的行政法人)经营管理,分别为日本道路公团、首都高速道路公团、阪神高速道路公团、本州四国联络桥公团。但由于多种原因,四大公团经营管理过程中,债务不断加大,直至无法偿还,

表 2 部分发达国家高速公路建设资金和运营管理状况比较

国别	资金计划与是否收费	管理运营主体	规划主体	建设主体	资产保有
美国	燃油税等税收,原则上不收费	根据州法律设置的事业单位;民间法人公司;不收费路段由州政府管理	各州	特许公司	特许公司 BTO 时是各州
英国	过去除隧道、桥梁外都不收费;近年开始建设收费公路	国家、地方设立的公共团体;民间法人公司	国家	国家	国家
法国	城市内用公共财政,不收费;城市间采用特许方式建设	受国家委托的高速公路公司;不收费的路段由国家管理	国家	特许公司	特许公司土地国有
意大利	矿油税的一部分作为特定建设资金;1995 年起针对 12 t 货车收费	得到特许的民间公司;不收费路段有道路厅 ANAS 管理	国家	特许公司	特许公司
德国	按照特许方式,全部收费;新开发的地区,汽油税和机动车税等,不收费	根据联邦政府的委托由州政府管理	国家	各州	各州
日本	财政投融资建设,收费偿还	建设、管理、通行费征收的公司法人;资产保有、债务偿还的独立行政法人	国家	公团	公团

于是引起了 2005 年的民营化改革,从而形成了现在的管理主体,如图 1 所示。民营化改革过程中,新的经营管理主体不仅是通行费收取的主体,同时也是道路资产保有、资金借贷、原公团债务偿还、新建和改建高速公路资金筹措等的机构^[6]。

2. 收费制度的基本准则

日本学者的研究资料表明,实施公路收费制度的基本背景是二战结束后,随着日本经济的快速复苏,道路运输需求急速上升,要求道路基础设施供给规模大幅增加,但公共财政又无法全部满足基础设施建设的资金需求。这与国内公路收费制度的初衷大体相同。因而其收费制度的基本准则也与国内基本相同。日本收费制度的基本准则^[7-9]有:

第一,偿还主义原则。根据法律规定,允许高速公路事业主体

公路和一般公路收取通行费偿还建设资金债务,但收费期限必须得到认可,收费期满后原则上无偿开放;第二,维持管理原则。这是偿还主义原则的例外。在通行费收入少、公路养护资金无法保障的情况下,收费期满后,经过审核确认可以继续维持收费,以便维持日常管理和公路养护;第三,公正妥当主义原则。高速公路和都市高速公路的通行费与其他公共交通工具以及邻近收费公路的费用相比,必须做到公正妥当;第四,便益主义原则。收费公路的通行费标准不能高于该公路因缩短时间和降低通行成本而给通行者所带来的效益总额。

除此之外,日本收费公路制度在发展过程中进行了一项重要改革,由“单一核算”改为“统一核算”,并将“统一核算”确定为日本公路收费的基本原则

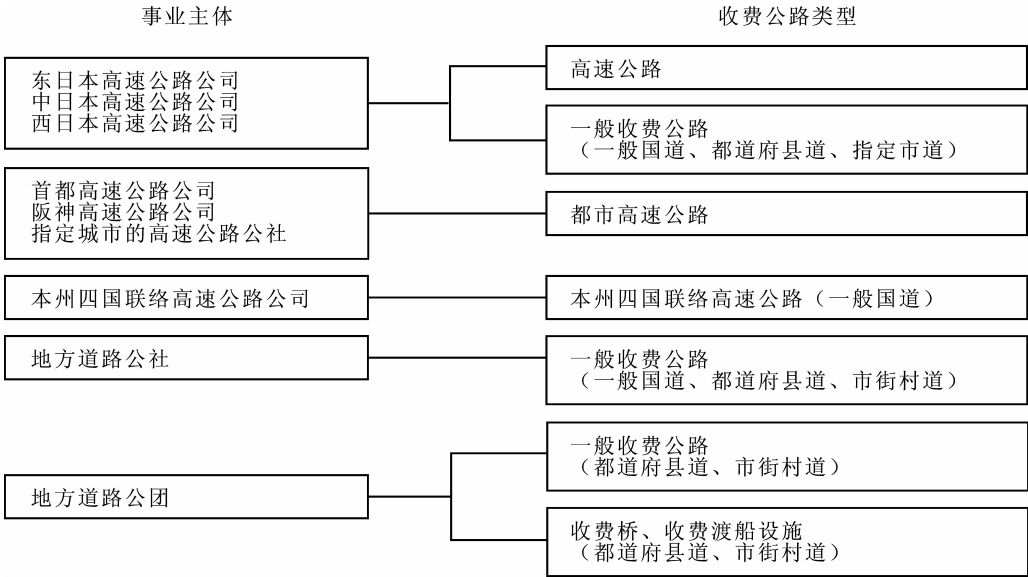


图 1 日本收费公路类型与事业主体

之一,即由最初以单个路线为单位核算收取通行费转变为以整个公路网络为单位核算收取通行费。

3. 收费标准的变迁

收费标准一直是日本各界讨论的热点,也从未停止。从经济高速发展、公路交通需求大幅增加,到高速增长的经济形势停滞、公路交通需求减缓,加上土地资源约束越来越强、公路建设成本不断增加、长期经济不景气下各种公用事业收费的不断增长等使得这一话题不断受到人们的关注,也促使了收费标准的不断变迁。无偿开放、部分无偿开放、降低收费标准等观点和延长收费年限、偿还期限结束后继续收费、提高收费标准等观点争论不断。在此过程中,利用收费调整交通需求的观点也被提出。而日本东海大地震后,考虑经济的快速复苏,高速公路无偿使用又成为讨论重点,并在東九州高速公路的高锅-西

都、门川-日向区间进行了无偿开放试验,地震灾区范围内也推行了有期限的无偿开放。但总体来看,日本公路收费标准呈缓慢增加趋势,且大部分收费公路都延长了收费期限。以普通车为例,1975 年为 100 日元固定费加每 km 13 日元,而现在是 150 日元固定费加每 km 24.6 日元,几乎上涨了 1 倍^[10]。

4. 公路建设基金来源

从相关资料看,日本公路建设资金构成与中国相似,主要是专项税和通行费。但专项税名目相对较多,主要以汽车为单位收取,包括购买、保有、走行 3 个阶段,共设 9 个税种。其中有 6 个税种用于公路建设(表 3)^[11]。2007 年用于道路建设资金的 6 个税种共计 56 146 亿日元,其中国家税收 34 138 亿日元,地方税收 22 026 亿日元。

表 3 日本汽车的税金情况

税种		国税/地税	用途	收取说明	税率/税额	法定税率
购买阶段	消费税	国税	一般财源	按照汽车价格收取	5%	—
	取得税	都道府县税	道路特定财源(地方)	以购入价格为基准 (50 万日元以下免税)	自家用 5%(暂定) 营业性轻型 3%	3% —
保有阶段	重量税	国税	道路特定财源(国家、地方)	车检时根据车的重量收取	自家用为例,自重 0.5 t 左右,6 300 日元/年(暂定)	2 500 日元
	汽车税	都道府县税	一般财源	每年 4 月 1 日向当时的 持有人定额收取	自家用为例,排量 1 001 ~ 1 500 ml,34 500 日元/年	—
	轻型汽车税	市街村税	一般财源	每年 4 月 1 日向当时的 持有人定额收取	自家用轻型车为例, 7 200 日元/年	—
走行阶段	汽油税	国税	道路特定财源(国家)	从汽油中收取	48.6 日元/l(暂定)	24.3
	地方道路税		道路特定财源(地方)		5.2 日元/l(暂定)	4.4
	轻油引取税	都道府县税	道路特定财源(地方)	从轻油中收取	32.1 日元/l(暂定)	15.0
	液化石油气税	国税	道路特定财源(国家 50%、地方 50%)	从液化石油气中收取	17.5 日元/l	—
		国税	一般财源	根据燃料价格收取	5%	—

三、国内收费公路存在的不足

总体来看,国内收费公路存在的不足主要有 3 个方面:一是制度设计;二是考察视角;三是违法违规。这具体表现为以下 5 个问题。

(一) 财务审计制度不健全,且执行不力

无论是哪个国家,公路建设资金的筹集与使用、公路通行费的收取与使用、收费还贷公路的还贷状况、收费经营公路的利润状况等都有一套完善的财务审计制度,而且审计执行十分严格,并实现公开、

公正、透明。但是国内收费公路在这方面还有很大差距,并且几乎所有收费公路的通行费收取与使用情况等没有做到公开、透明。这其中有很多原因,如制度本身的不健全、全国各省差异太大、运营管理主体太多、缺乏统一机构进行规范和管理等,这些应该逐步得到解决。

(二) “一路一公司”制度的弊端日渐显现

为了方便筹资、明确还贷主体或经营主体、激励收费公路不断提高服务水平等,国内大部分收费公路都是一条路(或一个路段)成立一个独立法人公司负责该路段的经营管理。但随着公路交通网络的

不断完善,尤其是高速公路网络的逐步形成,该制度的弊端已经十分明显。收费公路多、收费站点过密的质疑就是该制度的直接结果。更重要的是,该制度无法保障通行费完全用于债务偿还,新建、改扩建公路和公路养护,而且对公路网使用效率的影响也逐渐明显。

(三) 缺乏宏观经济视角的考虑

从现有的研究来看,公路是否收费更多地是从公路交通自身发展的角度进行考虑,即如何解决公路建设资金大量短缺的问题。实际上,公路交通的最本质功能是如何最大限度满足社会经济发展的需要。由此,部分学者提出了公路应该全部无偿提供,建设资金从公路给社会经济带来的效益中抽取。但目前公路交通视角的观点占主导,也是公路收费的基本出发点。于是,便带来了物流成本增加、“公路”与“私路”的争议等。本文认为应更多地从宏观经济视角来考察收费公路问题,这更符合公路收费的本质功能。但需要强调的是,从宏观经济视角考虑收费公路问题,不等于取消收费公路或降低公路收费标准。是否收费取决于以下几方面的权衡:第一,收费方式与不收费方式两者的交易成本高低。收费方式的交易成本在于增加物流成本、各项管理费用、通行费使用的监管成本、因收费带来的其他成本等。不收费方式的交易成本在于建立公路建设资金筹措机制的成本,影响公路建设资金使用效率的成本、建设资金使用的监管成本、其他成本等。第二,公路交通与社会经济的发展阶段及其两者关系的判断。当社会经济快速发展,对公路交通有强大需求,而公路基础设施严重不足时,采用收费方式可以快速、有效地缓解这种矛盾;当社会经济快速发展,而公路基础设施已经达到一定发展水平,能够基本满足需求时,收费公路级差效益逐渐消弱,是否收费需要谨慎考量,取决于两者的交易成本大小和公平性考量等;当社会经济进入平稳发展阶段,公路基础设施基本完善、并能够满足需求时,收费公路的级差效益已经不明显,或者说收费方式的交易成本大于公路建设的边际效益,此时则应采取不收费方式。第三,公平性的考量。“谁通行谁交费”是公路收费的基本依据之一,有其合理性。尽管有学者提出“多重收费”的问题,即燃油费等专项税中已经收取了公路建设资金。但从国内公路建设资金的需求量来看,燃油税等专项税所筹集的资金远远不能满足需要。那么,不收费就势必要提高燃油税等专项税或增加新的税种,即所有的机动车拥有者将要为公

路建设支付更多的税金。而收费方式只需要通行者额外支付短缺的那部分资金。这2种方式哪个更能体现公平性,值得思考与判断。

(四) 存在违法违规行

完善法律法规、依法严格处理收费公路中的违法违规行为是无容置疑的。该问题并没有太多的理论探讨价值。本文专门提出该问题只是想强调不能将收费公路中的违法违规行为与公路收费问题本身等量齐观。

四、发达国家收费公路的经验借鉴及中国对策

(一) 设立全国性专门管理机构

许多发达国家的收费公路都有一个全国性的专门管理机构,负责收费公路的规划、建设、运营、监管、政策指导、信息公开等。如日本在国土交通省道路局下设高速公路课,该课只设立了一个部门即收费公路调整室。其职能是高速公路规划的制定、高速公路建设及资产保有管理、收费公路制度的设计、收费标准和方案的审查与指导、通行费收取的认可以及民间资金筹集的计划与调整等。而国内目前还没有一个全国性的专门机构对此进行管理。交通运输部公路局设立的专业机构包括建设市场监管处、农村公路处、工程管理处、技术管理处、路网管理处、养护保通处。其职能第7条提到了收费公路的问题:“起草公路有关规费政策,提出有关收费政策建议,并监督实施;承担收费公路监督管理工作。”这也是诸多收费公路问题产生的原因之一,应给予重视。

(二) 完善收费公路财务审计制度

完善的收费公路财务审计制度以及该制度的有力执行,是收费公路建设费用控制、所收通行费使用状况监督、收费还贷公路债务偿还状况掌握、收费经营公路利润率调控的基本依据。目前国内虽然制定了相应的财务审计制度,但仍不完善,且执行不力。这便是收费公路“糊涂账”的根源。许多收费公路收了多少通行费、用了多少通行费、用到哪些地方、是否合理等已经很难算清,收费期限和收费标准的判断也无从着手。因而,设计一个全方位的公路财务审计制度,完善审计手段,并制定相应的执行措施是最基础的工作之一。

(三) 建立收费公路公开透明机制

有关收费公路问题的讨论绝大部分都与公开透

明有关。无论从知情权、监督权,还是通行者的选择权来看,收费公路都应该有一个完善的公开透明机制,做到基本信息和通行信息的公开透明,如建设费用、债务状况、通行费收入、通行费用用途、收费期限、债务清偿状况等基本信息以及高速公路的实时通行状况等。而且,公开透明机制还能增进大众对公路收费的理解,可以在很大程度上缓解大众对收费公路的抵触情绪。只有这样才能让通行者清楚交费、放心通行,有所选择。发达国家在这方面就做得十分细致,通行者所需信息全部都能通过便利的渠道获得,既包括全国的总体信息也有每条收费公路的具体信息,值得借鉴。

(四) 引入公路通行费优惠策略

不同期间和时段内几乎不变的通行费收取标准,让公路产品的公共属性遭到了许多质疑,而且也会降低公路的使用效率。虽然国内部分区域的收费公路推行了一些通行费优惠措施,如春节 3 天的免费通行、农副产品的免费快速通行等,但并不明显且覆盖人群少。而发达国家的收费公路大部分都会针对不同期间和时段制定一套完整的通行费优惠政策。这既能体现公路产品的公共属性,做到有限度的“还路于民”,还能有限度地降低通行成本,促进地方经济发展;吸引更多车流,提高公路使用效率;运用通行费用差别引导车流通行,降低高峰期通行压力。以日本为例,在国土交通省的主导下,各收费公路运营主体(主要以经营高速公路的 6 个道路公团为主)共同制定了一套完整的通行费优惠措施。包括深夜优惠、早晚优惠、通勤优惠、会员优惠、按距离优惠等^[10]。除此之外,其他收费公路根据各地方的具体情况还有一些其他的优惠措施。这些思路和措施都值得借鉴。

(五) 加大违法违规行为的处罚力度

完善相关法律法规,制定操作性强的实施细则,加大违法违规行处罚力度,是收费公路健康、持续发展的基本保障,必须从始至终,坚持实施。仅靠媒体压力和一两次整顿远远不能解决实际问题。更不能求急求快,能用 5~10 年的时间理顺国内收费公路问题、走上良性发展的轨道就已经很成功了,要有这种思想准备。

五、结 语

为解决国内收费公路存在的问题和不足,对中

国收费公路与各国高速公路收费情况进行了比较。分析认为,公路是否应该收费不能按照国家或者地方的一些政策决定,而是认为应从宏观经济的角度来考察收费公路问题。为此,对收费公路设立全国性专门管理机构,建立收费公路公开透明机制和完善财务审计制度,这更加符合公路收费的本质功能,能更好地体现公路产品的公共属性,做到有限度的“还路于民”,可以促进社会经济的发展,也有利于国内收费公路的可持续、健康发展。

参考文献:

- [1] 种曼婷. 对我国收费公路的思考与建议[J]. 宏观经济管理, 2010, 26(1): 42-46.
- [2] Germà B, John F. Comparison of recent toll road concession transactions in the United States and France[D]. Barcelona: Universitat de Barcelona, 2007.
- [3] Autostrade P, Italia S A. Autostrade a 10 anni dalla privatizzazione[EB/OL]. (2010-05-20) [2011-03-22]. <http://www.autostrade.it/notizie-autostrade/autostrade-a-10-anni-dalla-privatizzazione.html>.
- [4] AASHTO. American association of state highway and transportation officials[EB/OL]. (2000-01-08) [2011-03-23]. <http://www.transportation.org/>.
- [5] Office of Highway Policy Information Federal Highway Administration. Highway statistics 2007 [EB/OL]. (2007-09-06) [2011-03-23]. <http://www.fhwa.dot.gov/policyinformation/statistics/2007/>.
- [6] 日本国土交通省道路局. 有料道路の種類と事業主体[EB/OL]. (2007-09-03) [2011-03-23]. http://www.mlit.go.jp/road/yuryo/jigyo_syutai.html.
- [7] 森恒夫. 現代日本型公企業の軌跡[M]. 东京: ミネロヴァ書房, 1992.
- [8] 宮川公男. 高速道路何が問題か[M]. 东京: 岩波書店, 2004.
- [9] 小林美希. 高速道路はこうして造られてきた——償還主義とプール制の弊害[J]. エコノミスト, 2003, 81(47): 80-88.
- [10] 古川浩太郎. 高速道路の通行料金制度歴史と現状[D]. 东京: 东京大学, 2009.
- [11] 日本自動車工業会(JAMA). 自動車の税金[EB/OL]. (2010-04-05) [2011-03-23]. http://www.jama.or.jp/lib/jamareport/091/01_t1.html.

(下转第 36 页)

Study of modern logistics system for inland port

YIN Hong-jun^{1,2}, GUO Ju-e¹, ZHAO Xin-wen²

- (1. School of Management, Xi'an Jiaotong University, Xi'an 710054, Shaanxi, China;
2. Branch of Metro, Foshan Postal-Doctor Workstation, Foshan 528000, Guangdong China)

Abstract: This paper takes Xi'an international port and other large-scale logistic parts as the examples, studies the developments laws of the inland ports at home and abroad and analyzes the construction of inland ports and the modern logistic systems of the comprehensive bonded zones. The analysis shows that the construction of inland ports is of great importance not only to the economic development of inland cities but also to the exterior economic development and it is also the main push of the inland cities to their internationalized development. The paper discusses the distribution and functions of the comprehensive bonded zones and their comprehensive traffic system, and puts forward the development model for it. The authors finally believe that the construction of inland ports should be directed to the exterior development mode with comparatively complete functions industrial system with a comprehensive traffic system.

Key words: inland port; comprehensive bonded zone; modern logistics system; regional economy

(上接第 29 页)

Considerations for China's toll roads and references from developed countries

SUN Qi-peng

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

Abstract: In order to clearly explain the problems of toll road and formulate more rational policies for road charging, this study analyzes the reasonableness of the toll road based on the basic theory of new institutional economics. A multi-dimensional deep comparison between developed countries and China has been made from such aspects as the relationship between economic development and toll road, funding source of road construction and arrangement, road charging period and standard. The study describes the status of toll road in Japan in detail, and indicates the issues of China's toll roads and proposed the corresponding countermeasures. The analysis shows that it has become a normal economic behavior whether the road should be charged or not, and the key is how to choose, regulate and supervise. Although, there exist differences for toll road was distinct from country to country because of the differences of the socio-economic characteristics of different countries, many specific practices of a country is still worth learning.

Key words: China; toll road; public product; new institutional economics