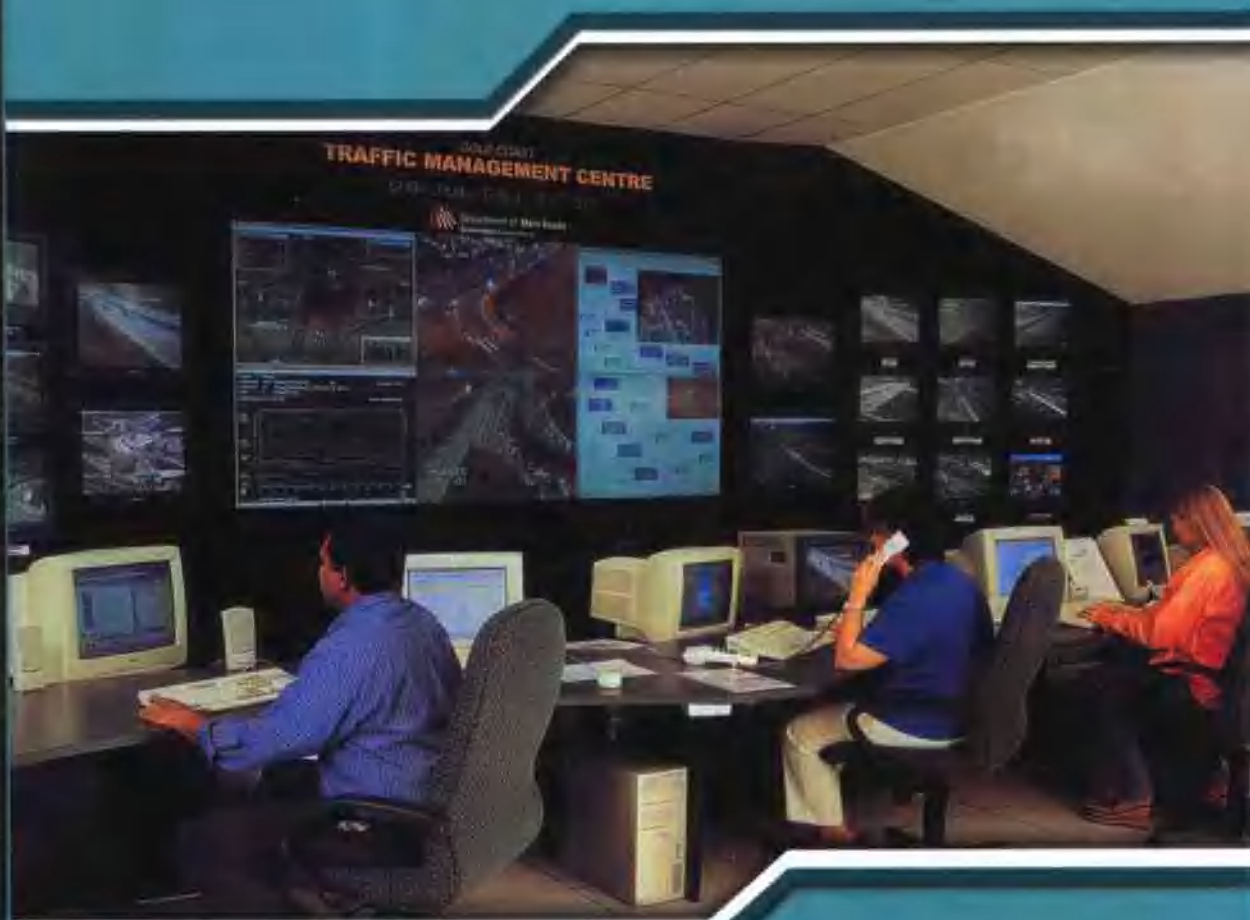


◎ 新世纪高职高专交通运输管理类规划教材 ◎

高速公路收费管理



机械工业出版社
CHINA MACHINE PRESS



张远 主编

新世纪高职高专交通运输管理类规划教材

高速公路收费管理

主 编 张 远

副主编 徐 岩 孟祥茹



机械工业出版社

建设收费高速公路,收取通行费,促进高速公路事业的滚动发展是十几年来我国高速公路建设事业迅速发展的重要保障之一。兴建收费高速公路,已成为我国高速公路资金来源中举足轻重的部分。但由于管理体制不完善,高速公路收费在发展过程中还存在着一些问速。要用好“贷款修路、收费还贷”的现行政策,保证高速公路事业的健康持续发展,就必须重视和强化高速公路收费的管理工作。这也正是编写此书的出发点。

本书系统地介绍了高速公路收费的理论基础,并以此来说明高速公路收费的依据;研究国内外高速公路收费的各种不同政策及各种高速公路收费政策所带来的影响,说明高速公路收费管理的必要性;论述了我国高速公路收费管理的基本内容,以及管理中涉及的各方面的问题;研究高速公路收费管理要达到有效的目的所必须具备的条件,所要采取的方式和手段;同时,为提高高速公路收费管理的科学化,专门论述了高速公路收费标准制定的依据,高速公路收费广场的设计等。

本书适合高职高专交通运输管理专业的学生使用,也可以作为高速公路收费管理人员自学的参考书。案例分析与书后的参考文献可为愿意深入研究的读者提供帮助。

图书在版编目(CIP)数据

高速公路收费管理/张远主编. —北京:机械工业出版社,2004.7

新世纪高职高专交通运输管理类规划教材

ISBN 7-111-14925-4

I. 高... II. 张... III. 高速公路—公路费用—征收—财务管理—高等学校:技术学校—教材 IV. F540.4

中国版本图书馆CIP数据核字(2004)第069895号

机械工业出版社(北京市百万庄大街22号 邮政编码100037)

策划编辑:蓝伙金 孔文梅

责任编辑:徐永杰

封面设计:饶薇 责任印制:石冉

保定市印刷厂印刷·新华书店北京发行所发行

2004年8月第1版第1次印刷

1000mm×1400mm B5·7.625印张·275千字

定价:19.00元

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页,由本社发行部调换

本社购书热线电话(010)68993821、88379646

封面无防伪标均为盗版

新世纪高职高专交通运输管理类规划教材编委会

主任委员：陈周钦

副主任委员：唐 好 王进思

秘 书 长：阎子刚

编 委：（排名不分先后）

梁 军 仪玉莉 武德春 黄君麟 邹 敏

袁炎清 薛 威 游金梅 朱新民 莫高兴

程世平 刘 焰 熊 青 祁洪祥 曾 剑

刘德武 孟祥茹 郑文岭 曹前锋 林敏晖



交通运输是促进国民经济和社会发展的基础，是社会发展的先决条件，是国民经济发展的先导型行业。改革开放以来，尤其是 20 世纪 90 年代初以来，我国交通基础设施、运输装备和客货运输总量规模迅速扩展，质量水平大幅提高，整体结构明显改善，颇具规模的现代交通运输系统网络已初步形成。经过改革开放的 20 多年，我国交通运输业发生了深刻的变化，交通运输从过去的封闭和垄断走向开放和竞争，运输方式之间、运输方式内部的竞争局面开始形成，乘客和货主对运输方式和运输工具有了更大的选择余地，竞争也使运输服务质量有了明显提高，多种经济成分和多种经营方式共办交通的繁荣局面已经形成，专业运输部门积极更新经营思想，改善经营行为，为顾客着想，在客运方面开展吃、住、行一条龙服务，在货运方面推行产、运、销一条龙服务。

但因长期以来交通运输滞后于国民经济发展，欠账过多，运输市场仍满足不了经济建设和社会市场经济发展的需要。这主要体现在：运输组织管理水平不高，公路运输企业的经济规模不够，产业经营理念落后，缺乏专业化程度高和跨区经营的骨干运输企业，现有的运输设施及设备仍然满足不了国民经济高速发展的需要，主干线运能不足的矛盾仍十分突出，运输安全保障薄弱，运输服务质量不能令人满意。

近期，国家提出了交通实现新的跨越式发展的主要目标，到 2010 年使交通对国民经济的制约状况得到全面改善，到 2020 年基本适应国民经济和社会发展需要。发展的基本思路是：全面树立可持续的发展观，正确把握发展度、协调度、可持续度三者的关系，正确处理局部与全局、眼前与长远的关系，正确处理发展与人口、资源、环境的关系，保持交通健康、稳定的发展态势，认真解决好发展速度与建设质量、规模扩张与质量效益、经济发展与生态环境保护、建设改造与养护管理等诸多矛盾，实现质量型、效益型、功能型和可持续的跨越式发展。

运输能力落后于公路建设，重建设轻管理，重效益轻服务是当前交通运输行业的突出现象，交通运输未来可持续发展的诸在障碍之一是缺乏现代服务理念好、素质高、技能熟练的人才。

截至 2003 年年底，全国高速公路通车里程已突破 3 万 km，到 2007 年，全国高速公路通车里程将达 7 万 km。随着全国高速公路规模的逐渐扩大和网

络的逐步形成，高速公路的专业化运营与管理已经提到了交通部门的议事日程上来，全国各地对高速公路运营管理人才将有较大的需求。

我国的职业类交通运输管理教育始于 20 世纪 80 年代初的中专教育。在 20 多年的交通运输管理职业教育探索实践中，积累了相当丰富的智力和知识资源，全国各交通中专学校在 2000 年前后陆续转制为以高中后职业教育为主的高等职业技术学院。伴随我国社会主义市场经济制度的逐步确立和改革开放力度的进一步加大，尤其是我国加入 WTO 后，交通运输行业业态、管理体制和市场机制较原来也发生了翻天覆地的变化，交通运输行业不可避免地要面对全球化的市场竞争，原来各学校采用的教材和教学资料明显不适应高职高专教育培养目标和教学特点。

为了适应交通运输事业日益发展对人才的需要，解决各高职高专院校当前交通运输管理类专业教材紧缺的现状，由机械工业出版社组织全国交通系统 22 所高职高专院校的专家学者，协同规划了这套“新世纪高职高专交通运输管理类规划教材”，并成立了“新世纪高职高专交通运输管理类规划教材编委会”，这是一件可喜可贺的好事。参与这套教材规划和编写的人员大多是长期从事交通运输管理实践、教学和研究的一线专家学者。这套教材较为系统地介绍了客货运输企业经营与管理、交通运输行业管理、高等级公路维护与运营管理等方面的理论知识与理念、行业法律法规和标准、经营与运作管理方法和工具等，吸收了国内外业界最新的实践和理论成果，配以大量的实操性案例和习题，突出实用性和操作性，适合高职高专培养目标和教学特点，是国内目前第一套较为系统和完整的高职高专交通管理类规划教材。该套书既可作为高职高专交通运输管理类专业课程的教材，又可作为各类、各层次学历教育和短期培训的选用教材，也适合作为广大交通运输业界人员学习参考用书。

由于行业发展变化快，再有编者水平的限制，书中难免有不足之处，恳请广大读者类出宝贵意见，以期保持这套教材的时代性和实用性，使其和高职高专的交通运输管理专业教育与时俱进。

新世纪高职高专交通运输
管理类规划教材编委会

前言

1997年出台的《公路法》，从法律的高度对公路收费政策中长期的、带有全局指导意义的精神与内容给予了确定，从此我国的公路建设投融资体制发生了开创性的变革。至2001年，我国依靠收费公路政策，利用各种融资手段，共筹集资金6700亿元，占同期公路建设总投资的60%。有关专家指出，目前我们国家单靠政府财政投资根本不可能解决公路建设资金问题，必须坚持收费公路政策，推进我国公路建设可持续发展。因此，建设收费公路，收取通行费，已成为理论界和交通管理部门的共识，并为社会公众所接纳。但是，由于高速公路收费管理在体制上、政策规划上等都没有形成统一的认识，也没有作出明确的规定，使得公路收费在发展过程中存在明显的弊端，影响了公路收费政策健康、持续地发展。为了在理论上探索，实践上总结现有的高速公路收费管理的经验，我们编写了《高速公路收费管理》一书。

本书力图在理论与实践上探索高速公路收费管理的基本原理与方法，介绍了国内外高速公路收费管理的经验与方法，为中国高速公路收费管理提供理论、政策和管理方法上的指导，从而提高高速公路收费管理的效率和服务水平。高速公路收费管理是对车辆收取通行费中各项活动过程进行计划、组织、人员配备、指导与领导、控制的过程。收取通行费的主要活动是收费政策及相关规定的制定与提出，费率标准的测定，收费方式的选择，收费站的设置，收费票证的监制、保管、发放使用，以及收费管理技术、手段的使用等等。它研究的是高速公路收费管理共性发展管理的理论与基本原理，是高速公路收费和管理学结合的一门应用学科。学科是科学规律的理论反映。高速公路收费管理作为一门学科，必将随着社会的进步和高速公路的发展而不断向前发展。

全书由主编张远主持策划，副主编徐岩、孟祥茹参与组织和统稿。参加编写的人员有张远（第一章、第九章）、孟祥茹（第二章、第四章）、徐岩（第三章、第六章）、姜华（第五章）、刘华群（第七章、第八章）。山东省交通厅信息中心副主任黄汝存的论文为本教材的编写提供了宝贵的资料。

本教材在编写过程中得到了山东省交通厅、山东省高速公路公司和山东省交通干部学校有关领导及专家的大力支持和帮助。山东省公路局候树荣书记为本教材的编写提供了许多宝贵的意见和积稿的建议。同时，本教材能顺

利出版得力于机械工业出版社的鼎力相助，在此，表示最诚挚的感激和谢意。

高速公路收费管理仍处在起步阶段，我们编定这本教材也只是一种初步尝试，由于经验不足，肯定存在某些缺陷。我们将继续努力探索与研究，希望在不久的将来，能奉献给广大读者一本体系更完备、内容更适用、方法更科学的高速公路收费管理教材。在此，敬请专家、读者能不吝赐教。

张 远

目录

序 前言

第一章 引论	1	第四章 高速公路收费制式和方式	62
第一节 高速公路收费管理 的基本含义	1	第一节 高速公路收费制式	62
第二节 高速公路收费管理 所依据的政策分析	6	第二节 高速公路收费方式	71
第三节 对高速公路收费应 持有的态度	17	第三节 收费方式的构成要素	79
本章小结	23	本章小结	98
复习思考题	23	复习思考题	99
第二章 高速公路收费的理论基础	24	第五章 高速公路分车型收费标准 的测算	100
第一节 高速公路收费制度 的理论支持	25	第一节 高速公路收费标准 的测算原则	100
第二节 影响高速公路收费 的因素	26	第二节 高速公路收费标准 的测算方法	104
第三节 高速公路道路使用 效益分析	31	第三节 车型分类	114
案例分析	35	第四节 高速公路的计重收费	121
本章小结	37	本章小结	123
复习思考题	37	复习思考题	123
第三章 高速公路收费有效管理 的条件	38	第六章 高速公路收费人力资源 及业务管理	124
第一节 有效的管理组织	38	第一节 高速公路收费人力 资源管理	124
第二节 有效的管理速论	46	第二节 高速公路收费计划 管理	133
第三节 管理的权威性	53	第三节 高速公路收费规章 制度及票务管理	140
本章小结	61	第四节 高速公路收费稽查	146
复习思考题	61	本章小结	149

复习思考题	150	本章小结	206
第七章 高速公路收费广场设计	151	复习思考题	207
第一节 收费广场对高速公路		第九章 高速公路联网收费系统	208
通行能力的影响	151	第一节 高速公路联网收费	
第二节 收费站位置的选择	155	应考虑的主要因素	213
第三节 收费站设计和布局	166	第二节 高速公路联网收费	
本章小结	183	的基本模式	215
复习思考题	183	第三节 联网收费计算机网络	
第八章 高速公路收费监控系统	184	系统	218
第一节 高速公路收费监控系统		第四节 高速公路联网收费	
的目的及特点	184	的结算管理	220
第二节 高速公路收费监控系统		第五节 收费系统设备的管理	224
的构成	186	本章小结	229
第三节 高速公路收费监控系统		复习思考题	230
的管理	202	参考文献	231

第一章 引 论

【学习目的】

通过本章学习，应能够了解国内外收费公路的发展历程；并掌握收费公路经济背景；了解国内外各种不同的收费政策；掌握公路收费的必要性，明确高速公路收费管理的必要性及现实意义。

第一节 高速公路收费管理的基本含义

一、高速公路收费管理的含义

1. 高速公路收费管理的定义

管理活动自古就有，但什么是“管理”，从不同的角度出发，可以有不同的理解。一般认为管理是指一定组织中的管理者，通过实施计划、组织、人员配备、指导与领导、控制等职能来协调他人的活动，使别人同自己一起实现既定目标的活动过程。高速公路收费管理同其他管理活动一样，也是管理者为使高速公路收费的存在和发展合乎一定的目的而采用相应的方式所进行的活动。高速公路收费管理所采用的相应的方式包括收费政策及相关规定的制定与提出，费率标准的测定，收费方式的选择，收费站的设置与人员配备，收费技术的采用与设备的维修保养等。

2. 高速公路收费管理的基本特征

为了更全面地理解高速公路收费管理的概念，理解高速公路收费管理的特点，范围和内容，我们从高速公路收费管理的特征来进行分析。

(1) 高速公路收费管理的“领体”就是“组织” 管理总是存在于一定的组织之中，而组织就是两个或两个以上的人组成的，为一定的目标而进行协作活动的集体。有效的协作需要有组织，需要在组织中实施管理。构成组织的基本要素包括：人—即管理的主体和客体；物和技术—管理的客体、手段和条件；机构—实质反映管理的分工关系和管理形式；信息—管理的媒介、依据，同时也是管理的客体；目的—宗旨，表明为什么要有这个组织，它的含义比目标更广泛。因此，一个组织的建立和发展，必须具备以上 5 个基本

的内部要素，同时它又受外部环境因素的影响和制约。管理就是在这样的组织中，通过各种管理职能，使组织中以人为主体的各种要素得以合理配置，使组织的目标得以顺利实现。

(2) 管理的核心是处理各种人际关系。管理不是个人的活动，它是在一定的组织中实施的。对主管人员来讲，管理是要在其职责范围内协调下属人员的行为，是要让别人同自己一道去完成组织目标的活动。组织中的任何事都由人来传达和处理的，所以主管人员既管人又管事，而管事实际上也是管人，管理活动自始至终，在每一个环节上都是与人打交道的。因此说管理的核心是处理组织中的各种人际关系，包括主管人员与下属之间的关系，这是各种人际关系的主导与核心。组织内的一般成员之间的关系，不存在管理与被管理关系的人与人之间的关系，这种关系在组织中大量存在，它直接表现为组织的社会气氛；群体之间的关系，群体是组织内部的团体，非正式团体是指正式团体的一些成员为某种共同的感情或需要而形成的一种无形的团体。要重视非正式团体的作用，处理好它们之间与正式团体之间的关系。

二、高速公路收费管理的基本内容

高速公路收费管理的基本内容有：

(1) 高速公路收费基础工作包括申报收费标准与收费方式；建立收费机构与配备收费人员；监制收费票证；统计车辆交通量；确定征收目标计划；建立健全收费工作责任制、做好收费过程中的文明服务和便民服务以及加强收费工作宣传教育。

(2) 收费过程中的管理工作一般包括收款开（出）票据；清查堵塞逃漏通行费；票证管理；费用解缴程序管理；经费管理；服务质量管理；电子计算机收费系统及辅助设备的管理和计划监督、执行、调控管理和安全管理。

(3) 技术开发工作一般包括收费系统技术与开发；收费技术的改造、革新与技术培训；收费人员思想、业务、技术、作风等基本素质的培训；保持与各方面的横向联系与合作。

三、高速公路收费管理的基本职能

1. 计划职能

高速公路收费管理的计划职能，有广义和狭义之分。广义的计划工作是指制定计划、执行计划和检查计划执行情况 3 个紧密衔接的工作过程。狭义的计划工作则是指制定计划，也就是说，根据实际情况，通过科学地预测，权衡客观的需要和主观的可能，提出在未来一定时期内要达到的目标，以及实现目标的途径。它是使高速公路收费管理各种活动有条不紊地进行的保证。

计划工作还是一种需要运用智力和发挥创造力的过程，它要求高瞻远瞩地制定战略和目标，严密地规划和部署，把决策建立在反复权衡的基础之上。

2. 组织职能

组织工作作为一项管理职能是指在组织目标已经确定的情况下，将实现组织目标所必需进行的各项业务活动加以分类组合，并根据管理宽度原理，划分出不同的管理层次和部门，将监督各类活动所必需的职权授予各层次、各部门的主管人员，以及规定这些层次和部门间的相互配合关系。它的目的就是要通过建立一个适于组织成员相互合作、发挥各自才能的良好环境，从而消除由于工作或职责方面所引起的各种冲突，使组织成员都能在各自的岗位上为组织目标的实现作出应有的贡献。组织工作职能的内容包括以下 4 个方面：① 根据组织目标设计和建立一套组织机构和职位系统；② 确定职权关系，从而把组织上下左右联系起来；③ 与管理的其他职能相结合，以保证所设计和建立的组织结构有效地运转；④ 根据组织内外部要素的变化，适时地调整组织结构。

3. 指导与领导职能

指导与领导工作都有引导的意思，是指挥的一种活动。从指导与领导工作是管理的一项职能这一角度出发，我们认为，指导与领导工作就是对组织内每个成员（个体）和全体成员（群体）的行为进行引导和施加影响的活动过程，其目的在于使个体和群体能够自觉自愿并有信心地为实现组织的既定目标而努力。显然，在管理活动的整体过程中，也包含着领导工作。而领导工作则包括 3 个必不可少的要素：领导者、被领导者、作用对象（即客观环境）。所谓领导也就是指在组织的机构中所设置的各个职位上的主管人员。领导的工作就是引导、指挥与先行，而指导工作则是管理中的方法问题，我们可以把指导与领导工作的概念扩展为：指导与领导工作就是为使人们或组织心甘情愿地、群策群力地为实现既定目标而努力所施加影响的活动过程。它不仅使人们乐意去工作，而且使他们热情并信心十足地去工作。指导与领导工作是科学、艺术、技巧和人的某些属性的结合。

4. 控制职能

管理的控制职能，是对组织内部的管理活动及其效果进行衡量和校正，以确保组织的目标以及为此而拟定的计划得以实现。控制职能是每一位主管人员的职责，尤其是直线主管人员的职责。制定标准的工作可以由计划人员来做；收集信息、分析偏差和造成偏差的原因的工作可以由财务人员、统计人员、领售人员来完成，在装备有计算机管理系统的信息内，这些工作甚至

可以完全由机器来完成；但是采取纠正措施的职责，必须主要由直线主管人员来履行。因为他们掌握着直线职权，承担着实现组织目标和计划的主要责任。控制工作要达到的第一个目的（也就是控制工作的基本目的）是要“维持现状”，即在变化着的内外环境中，通过控制工作，随时将计划的执行结果与标准进行比较，若发现有超过计划容许范围的偏差时，则及时采取必要的纠正措施，以使系统的活动趋于相对稳定，实现组织的既定目标。控制工作要达到的第二个目的是要“打破现状”。在某些情况下，变化着的内、外部环境会对组织提出新的要求。主管人员对现状不满，要改革，要创新，要开拓新局面。这时，就势必要打破现状，即修改已定的计划，确定新的现实目标和管理控制标准，使之更先进、更合理。

四、高速公路收费管理应遵循的原则

1. 高速公路收费的法律依据—《公路法》

(1) 通行费征收的范围 《公路法》第五十九条规定：符合国务院交通主管部门规定的技术等级和规模的下列公路，可以依法收取车辆通行费：

1) 由县级以上地方人民政府交通主管部门利用贷款或者向企业、个人集资建成的公路。

2) 由国内外经济组织依法受让前项收费公路收费权的公路。

3) 由国内外经济组织依法投资建成的公路。

(2) 收费公路的收费期限 《公路法》第六十条规定：县级以上地方人民政府交通主管部门利用贷款或者集资建成的收费公路的收费期限，按照收费偿还贷款、集资款的原则，由省、自治区、直辖市人民政府依照国务院交通主管部门的规定确定。

有偿转让公路收费权的公路，收费权转让后，由受让方收费经营。收费权的转让期限由出让、受让双方约定并报转让收费权的审批机关审批批准，但最长不得超过国务院规定的年限（30年）。

国内外经济组织投资建设公路，必须按照国家有关规定办理审批手续，公路建成后，由投资者收费经营。收费经营期限按照收回投资并有合理回报的原则，由有关交通主管部门与投资者约定并按照国家有关规定办理审批手续，最长不得超过国务院规定的年限（30年）。

(3) 收费标准 《公路法》第六十二条规定：收费公路车辆通行费的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。

(4) 收费站的审批和设置 《公路法》第六十四条规定：收费公路设置车辆通行费的收费站，应当报省、自治区、直辖市人民政府审查批准。跨省、

自治区、直辖市的收费公路设置车辆通行费的收费站，由有关省、自治区、直辖市人民政府协商确定，协商不成的，由国务院交通主管部门决定。同一收费公路由不同的交通主管部门组织建设或者由不同的公路经营企业经营的，应当按照“统一收费、按比例分成”的原则，统筹规划，合理设置收费站。两个收费站之间的距离，不得小于国务院交通主管部门规定的标准。

《公路法》的诞生，使公路车辆通行费征收管理真正走上法制化的轨道。

2. 高速公路收费管理应遵循的原则

高速公路收取车辆通行费的规定，是一项能调动各方面修建高速公路积极性，促进公路交通事业发展，加快公路基础商品化进度的具有深远意义的改革。它涉及面宽、政策性强，因而其管理工作应遵循以下原则：

(1) 认真执行国家关于收取高速公路车辆通行费的政策规定 目前，我国绝大部分高速公路已建立了收费管理机构，制定了收费管理办法，建立了较完整的收费过程管理规章制度。例如：京沪高速公路开通前夕，江苏省物价局、省计划委员会、省财政厅、省交通厅下发了收取高速公路车辆通行费的通知，对收费标准、收费方式、收费站点设置、收费范围、计费办法、收费管理、收费违章处罚都作了严格的规定，使高速公路收费管理一开始就纳入了“有法可依、按章收费”的轨道。收费管理的政策性原则表现在 2 个方面，即高速公路的使用者、受益者必须履行支付通行费的义务；收费机构必须按章收费。只有做到了这两个方面的结合，收取高速公路车辆通行费才具有现实意义。

(2) 尊重科学技术，一切按客观规律办事 高速公路收取车辆通行费在我国是新生事物，可以借鉴的经验不多。在收费管理工作上，应大胆采用新技术、新方法、新手段。根据高速公路行车速度快、交通量大，不允许收费延迟过长的实际要求，应对收费管理机构设置、人员配备、系统选择进行不断地改革创新，反复探索试验，保证高速公路的高效功能得到充分发挥。

(3) 坚持服务质量第一的原则 高速公路的收费管理人员应是一支纪律严明、作风过硬、形象良好的队伍。工作人员上岗期间，应按规定统一着装，做到着装整齐、持证上岗，严守岗位，按章收费，礼貌服务，文明待人。绝不允许发生违反收费管理工作制度（包括收费票证的领用、核销、费用的解缴等）的营私舞弊和对驾乘人员的故意刁难行为。

(4) 讲究经济效益 车辆通行费收费标准、收费方式与收费制度要符合我国国情与当地实际情况。技术上要先进，经济上要合理。要重视经济效益与社会效益相统一，眼前经济效益与长远经济效益相统一，使整个收费管理充满生机与活力。

(5) 坚持安全、快捷、畅通的原则,充分发挥高速公路在社会、经济发展过程中巨大的社会、经济效益。高速公路是公路网络的重要组成部分,对实现交通现代化,提高运输效率缩短时间差有着非同一般的作用。在收费管理过程中,必须坚持车辆快捷、安全、畅通的原则。

第二节 高速公路收费管理所依据的政策分析

一、国外主要国家公路收费政策的发展

世界上最早的公路收费政策可追溯到 1663 年英国制订的《收费道路法》,目前世界上有 40 多个国家或地区拥有收费公路,其中包括发达的工业化国家和一些发展中国家和经济转型国家。现代公路事业的发展,要求巨大的资金投入作保证。引入公路收费政策,将公路收费收入资本化和收费权资本化,广泛大量地筹集资金,为实现公路建设的大力发展发挥了重要作用。其中以美国和日本最为典型。

1. 美国公路收费政策发展过程

美国是世界上最早推行收费道路的国家之一,收费政策发展经历了 4 个阶段。

(1) 起步阶段 美国独立革命后,由于西扩和贸易,开始了以收费道路公司发展为标志的修路年代。1792 年,第一条收费道路费(城)——兰(卡斯特)收费道路获得批准后,收费道路蓬勃发展。收费道路公司纷纷成立,其中康涅狄克州成立 50 家,纽约州达 67 家。但总体上看只是收费道路的探索,不能算现代意义的公路收费。

(2) 发展阶段 第一次世界大战以后,无论从军事角度还是从经济发展角度考虑,联邦政府和一些州政府意识到建设现代化、高质量的公路系统十分必要,并把收取过路费作为修建公路的一个融资渠道。1945 年到 1955 年的 10 年间,美国东北部许多州开始在其主要的长距离旅游通道上修建州际收费公路。这一阶段的明显特点是收费政策比较宽松,汽车数量迅速增加,基本上属现代公路收费。

(3) 停滞阶段 从 1956 年开始执行联邦公路辅助法。辅助法规定采用征税制度成立联邦公路信托基金,建立连接重要城市和工业中心的大西洋——太平洋公路系统,而不再重视公路收费政策。随着联邦政府资助各州修建州际公路系统法案的实建,要求修建其他收费公路的建议逐渐减少,到 1963 年,最后一条收费公路完全开放,不再收费。

(4) 重新兴起阶段 20 世纪 80 年代以后,随着全国公路基础设施由于

超负荷使用而呈现老化现象,那些修建于新州际建设高峰年(约1960~1980年)的道路设计使用年限都快到期,公众对公路的需求持续增长和对提高公路服务水平的呼声日益高涨,而政府为解决资金短缺和提高公路管理效率,各州又开始重新重视公路收费政策。到1999年,美国收费高速公路达7588km。

2. 日本公路收费政策的发展过程

日本是在国家经济实力较弱、财政相当困难、公路运输长期受到忽视的20世纪50年代中期开始修建高速公路的。二战后的10年日本经济基本上处于恢复阶段。到1956年,日本国民生产总值270亿美元,人均国民生产总值300美元,仅为美国的12.1%,法国的24.1%,英国的76.5%,汽车保有量仅为100万辆。日本在高速公路建设初期便遇到资金严重短缺的问题,不得不于1952年通过立法,建立和正式实施收费道路制度,这种制度至今仍在日本高速公路建设和资金筹措中发挥重要作用。按照收费制度的规定,道路建设资金从政府和金融机构借款中取得,并通过道路通车后收取的通行费来偿还。在日本道路收费政策实施初期,道路建设的执行机构是政府和地方公营机构,为了全面、广泛地利用政府和民间资金,并有效地统一管理收费道路事务,1956年建立了日本公路公营公司(公团),到1993年,收费高速公路里程达到7900km。

纵观美国和日本公路收费政策的发展,可以发现有以下共同点:

1) 现代公路收费政策是二战后世界经济发展对公路交通运输强烈需求的背景下兴起的,各国政府对高速公路的发展都十分重视,制订了相应规划,并通过立法的形式对道路收费政策予以确定。

2) 各国政府在发展收费道路时,在筹资、税收方面均有相应的优惠、扶持政策。

3) 收费标准制定讲究科学、公平,即讲究公平合理,试图达到既不挫伤或损害用户使用新设施的积极性,同时又产生合理的设施投资回报率。总体分析西方主要国家公路收费制度是成功的,实现了公路发展和经济社会发展双重目标。

各国的公路收费政策的选择与发展都是与其本国各自发展背景密切联系的。美国之所以在州际高速公路大规模建设时期没有采用收费政策,是因为美国在二战中损失最小、获益最大,成为二战后经济大国,其汽车拥有量占世界一半以上,公路使用者税收十分可观,加上美国政府推崇凯恩斯宏观政策,因此,在放弃使用收费政策的情况下仍然建立了高速公路网络。然而到了20世纪80年代后期,为了提高公路管理水平和投资效率,为了发展现代公路新技术、吸引社会投资参与等目的,公路收费政策又重新启用。德国是