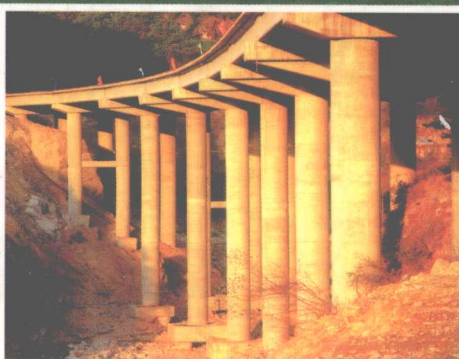


交通运输经济管理科学丛书（公路运输）

公路交通规费经济学

郝恩崇 主编

吴志恒 主审



人民交通出版社

交通运输经济管理科学丛书(公路运输)

7540.4
X921

公路交通规费经济学

Gonglu Jiaotong Guifei Jingjixue

郝恩崇 主 编

吴志恒 主 审

姜 宏

贺春海 副主编

马柏良

邓 顿

人民交通出版社

内 容 提 要

本书内容涉及各种公路交通产品对税收、收费或市场价格生产制度的选择分析,公路交通规费的衍变规律,公路交通“费改税”问题,“费改税”后的公路资金来源问题,公路通行费政策评价,公路税费与公路交通事业可持续发展关系规律等。

本书是在广泛汲取公路交通业内同仁对公路交通规费研究的心得,并在作者及其同事完成的多个科研课题基础上撰写而成,其新颖观点及与公路交通实际密切结合的特点令本书有较强的可读性和实践性。

图书在版编目(CIP)数据

公路交通规费经济学/郝恩崇主编. —北京:人民交通出版社, 2003.9

ISBN 7-114-04823-8

I.公... II.郝... III.公路费用—征收—研究
IV.F540.4

中国版本图书馆CIP数据核字(2003)第083635号

交通运输经济管理科学丛书(公路运输)

公路交通规费经济学

郝恩崇 主编

吴志恒 主审

正文设计:孙立宁 责任校对:刘 芹 责任印制:杨柏力

人民交通出版社出版发行

(100013 北京和平里东街10号 010 64299025)

各地新华书店经销

北京鑫正大印刷有限公司印刷

开本:850×1168 1/32 印张:11 字数:283千

2003年9月 第1版

2003年9月 第1版 第1次印刷

印数:0001—3000册 定价:28.00元

ISBN 7-114-04823-8

《交通运输经济管理科学丛书》
(公路运输)编审委员会

主任委员：洪善祥

副主任委员：陈永宽 胡汉湘 杨盛福

执行主任：薛庆祥

执行副主任：宋德驰 刘同安 吴志恒

编委：(以姓氏笔画为序)

丁维东	马尔立	王盈嘉	王德宝
邓 顿	李家本	刘曰鑫	刘思俊
何 坚	陈荫三	姚尚宏	段明山
郭生海	郭究生	秦嵩生	龚学智

《交通运输经济管理科学丛书》 (公路运输)

总 序 言

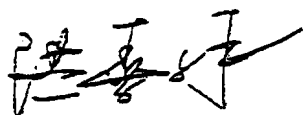
改革开放以来,我国公路运输事业快速发展,公路运输在促进经济和社会发展中的作用已广为人知,尤其是高速公路的大量兴建,公路快速运输系统的初步形成,使传统的运输格局发生了巨大的变化。

当前,在邓小平建设有中国特色的社会主义理论指导下,及时总结新时期公路运输经济管理实践经验,上升为系统的理论,借以指导和推进工作,是一项承前启后、面向未来的极为重要而又紧迫的历史任务。编辑出版《交通运输经济管理科学丛书(公路运输)》的意义也正在于此。

这套丛书的编写,汇集了长期从事公路运输经济理论教学和研究的专家、教授和一批既有理论修养,又有丰富实践经验的公路运输管理部门和企业的领导干部及实际工作者的理论和实践。他们在借鉴国外先进运输管理经验的基础上,充分结合国情,本着科学规范、完善创新、求是务实和面向未来的原则,突出系统性、科学

性、先进性,全面总结公路运输经济管理的实践经验和展示最新研究成果。这套丛书深入浅出,对于人们提高公路运输经济管理水平很有裨益。

当前,我国改革开放已经进入了新的阶段,在公路运输经济管理工作中还有许多领域、许多问题尚待我们不断地去研究和探索,本丛书的出版是一个良好的开端。我衷心期望广大公路运输界的专家学者、管理干部和实践工作者,不断研究新情况,解决新问题,总结新经验,为提高交通干部职工的整体素质,为促进我国公路运输事业持续、快速、健康、稳定发展作出新的贡献。

A stylized handwritten signature in black ink, likely belonging to the author or a related official. The characters are fluid and cursive, typical of Chinese calligraphy used for personal signatures.

前 言

经济学原理告诉我们,人类社会消费的全部物质或精神的资源与财富可以划分为三大类物品和服务,这就是私人物品、公用物品和准公用物品。千百年来,人类社会经过不懈的实践与研究,对生产这三种物品的方式与制度进行了反复的比较与优化选择,最终创建了分别适合于它们的私人产权、集体产权和社团产权的生产制度,并相应形成了价格、税收和收费三种经济补偿和运作方式。一般而言,税收是人们为取得公用物品而支付的代价,收费是人们为了取得准公用物品而支付的代价;而私人物品则是在市场中,通过买者与卖者的博弈,用个人的货币“选票”来解决生产什么、生产多少、怎样生产和为谁生产的问题。与私人物品不同的是,公用物品是通过政府与公民的公众抉择,纳税人缴纳税金以及政府的财政分配来解决生产什么、生产多少、怎样生产和为谁生产的问题;准公用物品则是通过规制者与被规制者的行政博弈,通过缴费人的货币“选票”和公民的预缴税金双重途径,来解决生产什么、生产多少、怎样生产和为谁生产的问题。通过对这三种生产制度的规范运作,使人类社会拥有的稀缺资源得到有效率的运用和最佳的配置。

在公路交通领域的所有产品和服务当中,有相当一部分是适宜集体产权和社团产权的公用物品或准公用物品,因此,税收生产制度和收费生产制度就成为公路交通领域常常采用的生产制度。在对众多公路交通产品与服务的提供过程中,如果不恰当地选择了生产制度,就会形成“经济生产制度失灵”,从而偏离帕累托的资源优化配置,不能实现社会福利的最大化。因此,根据公路交通领域每种产品和服务的经济特性,科学确定每种产品和服务应采用

税收生产制度、收费生产制度或者市场价格生产制度,就显得十分重要。

我国一直是以公路养路费来解决公路养护资金的。改革开放以来,又相继出台了车辆购置附加费、客货运输附加费、运管费、公路车辆通行费等费种。应当说,这些费种从整体上讲对促进我国公路交通事业的发展,尤其是高速公路建设的快速发展发挥了巨大的作用。然而在改革开放的同时,各级政府机关、部门、相关的权力环节或者依托于政府权力的一些单位出台了许多五花八门的各种收费,其中许多是乱收费。使企业和老百姓(特别是农民)不堪重负,导致了政府财政收入结构的不合理和政府收入机制的不规范,削弱了政府的宏观调控能力,降低了资金的使用效率并形成滋长不正之风和腐败现象的经济根源。

公路交通领域也存在收费不合理和“乱收费”的问题。在1999年3月全国九届人大二次会议上,朱镕基总理在《政府工作报告》里讲到:“要进一步完善财税体制改革,重点是全面清理和规范收费,逐步实行‘费改税’。这是一项理顺分配关系,增强宏观调控能力和加强党风政风建设的重大举措,今年要以交通与车辆收费为突破口,积累经验,再逐步推广。”也就是说中央政府当时决定将公路规费选为费税改革重点突破口。但是,时间过去了数年,公路规费改革仍未实质性进行,而农村“费改税”却如火如荼地开展起来了。公路交通规费改革何以一再推迟,改革方案因何众议未决,公路交通规费改革难点在哪里,如何解决,公路交通费改税对我国公路建设养护资金将产生什么影响,公路收费政策因何是一把“双刃剑”,它的发展取向如何等等,这些一直是公路交通业内人们关心并思考的问题。本书就是为尝试探讨和解决这些问题而撰写的。

本书研究的内容主要有:系统论述了公路作为产品在经济社会中选择生产制度的问题,研究不同类别的公路选择以集体产权为特征的税收生产制度或者以社团产权为特征的收费生产制度及其合理性分析;研究我国公路交通规费形成与衍变规律;研究公

路交通“费改税”的性质、必要性及公路交通规费改革方案所涉及的各方面问题；研究我国公路资金的结构规律，以及费改税后公路资金的管理制度和投资融资政策；公路收费政策的评价研究；研究公路交通规费与公路交通事业的可持续发展的关系规律；另外，为了汲取世界各国公路交通税费制度的长处，专辟一章介绍典型国家公路资金的来源、管理制度以及值得借鉴的经验。

公路交通费改税的道路是曲折的，但大趋势是不会改变的，这是历史发展的规律。为了顺利实施公路交通费改税，我们必须密切结合中国国情，从理论上、实践上对其规律进行深入研究，达到最成熟的认识，制定出最科学可行的方案，选择最恰当的时机，一战而胜，取得成功。全书分为十二章，第一、二、三、六章由郝恩崇编写，第四章由马柏良编写，第五章由路晓娟编写，第七章由贺春海编写，第八章由曹绮霞编写，第九章由鄢飞编写，第十章、第十一章由姜宏编写，第十二章由刘玉波编写。全书由郝恩崇教授拟定写作提纲和总纂定稿，担任主编。副主编是姜宏、贺春海、马柏良、邓颀。主审是吴志恒教授。

本书在编写、出版过程中，得到了《交通运输经济管理科学丛书（公路运输）》编委会有关领导和专家的大力支持。编委会成立之初，曾计划编写出版“公路运输经济理论与实践”一书。随着改革开放的深化，编委会有关方面深切感到，无论是公路运输行业从业人员，还是社会各界关心公路交通事业的有识之士，时下关注的焦点不是一般意义上的公路运输理论与实践问题，而是关系到国民经济和公路交通事业发展前景的交通规费改革问题，就是这样一个重大的理论与实践问题，最终被编委会确定为本书目。在确定本书目以及撰写大纲和各章节内容过程中，编委会有关领导和专家给予了具体的指导和帮助；特别要指出的是人民交通出版社的刘继辉、闻亚伦、钱悦良等同志，在全国“抗击非典”的严峻形势下，忠于职守、不辞辛劳，对本书的出版给予了卓有成效的指导和帮助。对于以上同志的敬业和奉献精神，以

及对我们工作的理解和支持，谨表示崇高的敬意和深切的感谢。

编 者
2003 年春于西安

目 录

第一章 税、费、价格的基础理论	1
第一节 公用物品、准公用物品和私人物品	1
第二节 公用物品、准公用物品和私人物品的特性分析	4
第三节 公用物品、准公用物品、私人物品的供给与需求	11
第二章 税、费、价格的适用范围与分类	31
第一节 公用物品、准公用物品与私人物品生产制度的选择	31
第二节 税、费与价格的涵义	39
第三节 税、费、价格的区别与联系	41
第四节 收费的分类	47
第三章 费收形成与变动影响因素的经济分析	56
第一节 成本对费收制定的影响	56
第二节 市场状况对费收制定的影响	59
第三节 政府财政对费收制定的影响	66
第四节 国家体制与政策法规对费收制定的影响	69
第五节 国际惯例对费收制定的影响	71
第四章 公路交通规费	74
第一节 公路交通规费概述	74
第二节 公路交通规费的种类	79
第三节 我国公路交通规费管理体制	89
第四节 我国公路交通规费的征收、使用与管理	94
第五章 十一届三中全会以来我国公路规费改革的经济分析	103
第一节 改革开放之前公路建设养护资金来源	103

第二节	改革开放后公路建设投融资体制的衍变·····	106
第三节	公路建设与养护资金来源渠道及投资 结构规律分析·····	110
第四节	公路债务及其经济分析·····	119
第六章	典型国家的公路交通税费·····	137
第一节	典型国家公路资金结构·····	137
第二节	世界各国公路资金的来源渠道·····	146
第三节	典型国家公路资金来源及筹措方法·····	151
第四节	典型国家公路资金管理制度·····	161
第五节	值得借鉴的经验·····	170
第七章	公路交通费改税概述·····	174
第一节	公路交通费改税的涵义和性质·····	174
第二节	公路交通费改税的必要性·····	178
第三节	公路交通费改税难以实施的原因·····	184
第四节	海南省经验分析·····	187
第八章	我国公路交通费改税的改革方案分析·····	190
第一节	公路交通费改税方案选择·····	190
第二节	费改税对公路交通运输行业的影响·····	195
第三节	公路交通费改税对其他行业的影响·····	200
第四节	公路交通费改税对公路建设和养护的影响·····	202
第五节	对公路交通费改税方案制定的建议·····	209
第九章	费改税后公路建设及养护资金的供求分析·····	221
第一节	公路资金预测的必要性及资金需求规律分析·····	221
第二节	公路建设资金需求量预测·····	224
第三节	公路养护资金需求量预测·····	235
第四节	公路建设与养护资金供给预测·····	240
第十章	费改税后公路资金的管理体制与公路建设的 投融资·····	246
第一节	费改税后公路资金的运动形式及其管理体制·····	246
第二节	费改税后公路建设的投资与融资·····	255

第十一章	公路收费政策评价	269
第一节	政策理论概述	269
第二节	公路“过路费”政策的出现与发展	275
第三节	公路收费政策影响分析	282
第四节	我国公路收费政策取向	298
第十二章	公路交通税费与公路交通事业的可持续发展	309
第一节	可持续发展概述	309
第二节	公路交通可持续发展的内容	319
第三节	公路交通可持续发展与公路交通税费的关系	326
主要参考文献		336

第一章 税、费、价格的基础理论

第一节 公用物品、准公用物品和私人物品

现代经济学认为,人类所有的社会产品可以分为三个大的类别,无论这些产品属于有形的物品或者无形的服务,也无论这些产品是自然资源物品或是经人类经济活动加工制造的物品,它们就是公用物品(Public goods)、准公用物品(Quasi-public goods)和私人物品(Private goods)。这个概念十分重要,在经济学、管理学、政治学及各种其他学科中得到广泛的使用。

目前我国经济学界对 public goods 的译法有多种。北京大学经济学教授厉以宁把它译为公共产品,并将它定义为:“公共产品是政府向居民户提供的各种服务的总称。公共产品包括的范围很广,诸如国防、警察、司法、经济调节、教育、卫生等等”。(《现代西方经济学概念》,北京大学出版社,第124页)。香港大学张五常教授将 public goods 译为“公用物品”,本书就采用张五常教授的译法。一般来说,公共二字更多地是表述所有关系,公共的是指大家所有的,但并不一定是大家都可以使用的;而公用二字则更多地表述消费、享用,是使用价值的体现,公用的更准确的表达是大家都可以使用的。因此,公用物品的译法更能确切地表达 public goods 的含义。

无论对 public goods 的译法有几种,但对其内涵的解释则是相同的,即公用物品(包括有形公用产品和无形的公用服务)一旦被生产出来,就会向所有的人提供,它不排斥社会中任何一个成员的享用,任何一个成员对公用物品的享用不以影响其他成员的享用

为前提,也就是说每个成员对这类物品的消费不会导致别人对该物品消费的减少,并且也无论这些享用的成员是否为这种公用物品的生产作过贡献。例如,社会成员由政府提供的“安全”、“公正”就是最重要的无形的公用物品(服务),它们是通过政府花费巨资设置的国防、军队、警察、法院以及社会保障体系等等来实现的。又例如,政府提供的城市建设、环境卫生、公共教育、公共设施等等也都是典型的公用物品,有的经济学家有时也把这类公用物品称作纯公用物品,以便与后面讲述的准公用物品相区别。

第二次世界大战之后,各国采用凯恩斯的宏观经济调控政策,政府的经济职能扩大,政府提供的产品和服务种类增加。世界经济学界对公用物品的概念有了新的理解,一种典型的观点把公用物品的提供与政府的职能履行等同起来,即认为政府履行职能(包括经济职能和非经济职能)的过程就是向社会提供公用物品的过程。政府的非经济职能,是指维护国家正常运行,保持国家及其社会成员的安全与公正。政府的经济职能,即政府作为国有资产的所有者和宏观经济运行的管理者,在公益事业方面,在通过转移支付调节社会成员或地区差异方面,在环境保护等方面所应履行的职能。美国经济学家布查南认为:“许多人传统上所接受的政府职能,全部或部分地是通过区分公用物品和私人物品来说明的。”(布查南:《公共财政》,北京:中国财政经济出版社,1991年版,第18页)。由此,他认为政府的国防安全、法律秩序、环境保护、货币稳定等等职能都属于公用物品的生产和提供。美国另一位经济学家罗森从另一个视角解释公用物品,他认为由于市场失灵(Market failure),才使政府提供公用物品;市场失灵的因素有垄断、外部作用、信息不完全等等,由于这些因素的存在使政府的干预成为必要,而政府的干预在本质上就是政府提供公用物品。这说明,在新的经济条件下,公用物品的概念在不断地扩大和延伸。上述观点同时说明西方国家经济学家是把公用物品、政府职能和政府干预当成同一概念的。

公用物品还可以通过数学模式来表示其含义。由于公用物品

是由全体社会成员共同消费的,所以,对整个社会而言,该产品或服务的生产数量就等于每个人的消费数量,而且每个成员都消费相同的数量,用数学式表示即:

$$x_p = x_1 = x_2 = \cdots = x_n$$

在这个公式中, x_p 是公用物品的全部供应量; $x_1, x_2, \cdots, x_n$ 为第1、2到第 n 个成员的消费量。这个式子说明,公用物品一旦被生产出来,就为全体社会成员共同使用和消费,不能把任何个人享用的效用加以划分或排除,当然也不能在社会成员之间进行划分,这体现了公用物品在消费上的非排他性。

私人物品指私人使用或消费的产品和服务,也就是一般的生产要素供给者(一般社会成员和厂商)通过市场机制所提供的产品和服务,如食品、服装、机器设备、家用电器、导游服务等等。私人物品可以按不同的数量提供给个人消费者,每个社会成员可根据自己的意愿和支付能力在市场上购买并消费,消费者的货币“选票”投向哪一种私人物品,完全由消费者根据自己的需要做出决定。由于市场上私人物品的供应量是一定的,因此社会成员对任何私人物品的消费就意味着可供他人消费的数量要相应减少,这种物品的供应总量等于各个消费者消费数量的总和,用数学式子表示就是:

$$x_v = \sum_{i=1}^n x_i$$

式中, x_v 是私人物品的全部供应量; $i = 1, 2, 3, \cdots, n$; x_i 为各社会成员的消费量。从这个式子中,可以体现出私人物品的两个显著特性,就是产品消费的排他性和产品供应的排他性。所谓产品消费的排他性,就是私人物品由购买者消费和支配,而排除其他人的使用和消费。所谓产品供应的排他性,就是产品或服务的提供者只将所生产的产品提供给付钱购买的人,而不会提供给不付钱购买的人,这就是对未付钱者的排他性。这两个排他性是私人物品的本质特性,正是由于这些特性,私人物品才能够通过市场机制来配置资源、组织生产,决定生产什么私人物品、生产多少和为

谁生产,并通过市场交换的方式来提供产品和服务,实现私人物品的实物补偿和价值补偿。

准公用物品是介于公用物品和私人物品之间的一类较特殊的产品和服务。上面对公用物品和私人物品的分析是典型意义上的概念,即通常所说的纯公用物品和纯私人物品。但是,在现实的经济生活中,有些产品的具体属性却比较复杂,它们在有些条件下类似私人物品,由使用者单独消费,可以在使用者之间进行消费上的区分;但在另一些条件下,又表现出公用物品的特性,例如消费上的非排他性或者供给上的非竞争性,我们把这类产品和服务叫作“准公用物品”。即英文的 Quasi-public goods。美国的经济学家布查南(J. M. Buchanan)曾解释过准公用物品的涵义:“有趣的是这样的物品和服务,它们的消费包含着某些‘公共性’,在那里,适度的分享团体多于一个人或一家人,但小于一个无限的数目,其公用的范围是有限的”(An Economic Theory of Clubs, Economica, 32, P2)。他称准公用物品是“俱乐部物品”(Club goods)。它们就是介于私人物品和公用物品之间的所谓“俱乐部物品”。在现实经济生活中的教育(政府供给和私人供给)、医疗及本书着重分析的收费道路、桥梁等都属于准公用产品的范畴。

第二节 公用物品、准公用物品和私人物品的特性分析

本节主要从消费角度来分析三种物品的特性。

一、私人物品的消费特性

从消费角度来说,私人物品具有消费独有性、消费排他性和消费的竞争性。消费独有性就是当消费者花钱决定购买了某个私人物品后,他便有绝对的独自享用权或支配享用权,而任何其他人则没有这种权力。对于所购买的私人物品,购买者完全自己决定如何消费、给谁消费、何时消费,或者做出其他处置的决定,这都是由