

高速公路 政府监管

李庆瑞 著

GAO SU GONG LU ZHENG FU JIAN GUAN



人民交通出版社

China Communications Press

高速公路 政府监管

中国公路学会 编



高速公路政府监管

李庆瑞 著

人民交通出版社

内 容 提 要

本书以高速公路政府监管为研究对象,详细阐述了高速公路项目政府监管的理论基础、现实意义、基本原则、指导思想,并以高速公路项目的投资论证决策、建设、运营管理为三个阶段构建了高速公路项目全过程政府监管框架体系和高速公路项目监管信息系统,为政府全面监管高速公路项目提供了理论参考和对策建议。

图书在版编目(CIP)数据

高速公路政府监管 / 李庆瑞著. —北京: 人民交通出版社, 2008.4

ISBN 978-7-114-06995-6

I. 高… II. 李… III. 高速公路—工程施工—监督管理—研究—中国 IV.U415.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 016028 号

书 名: 高速公路政府监管

著 作 者: 李庆瑞

责任编辑: 刘永芬

出版发行: 人民交通出版社

地 址: (100011) 北京市朝阳区安定门外外馆斜街3号

网 址: <http://www.ccpress.com.cn>

销售电话: (010) 59757969, 59757973

总 经 销: 北京中交盛世书刊有限公司

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京交通印务实业公司

开 本: 787×960 1/16

印 张: 20.75

彩 插: 2

字 数: 370千

版 次: 2009年3月第1版

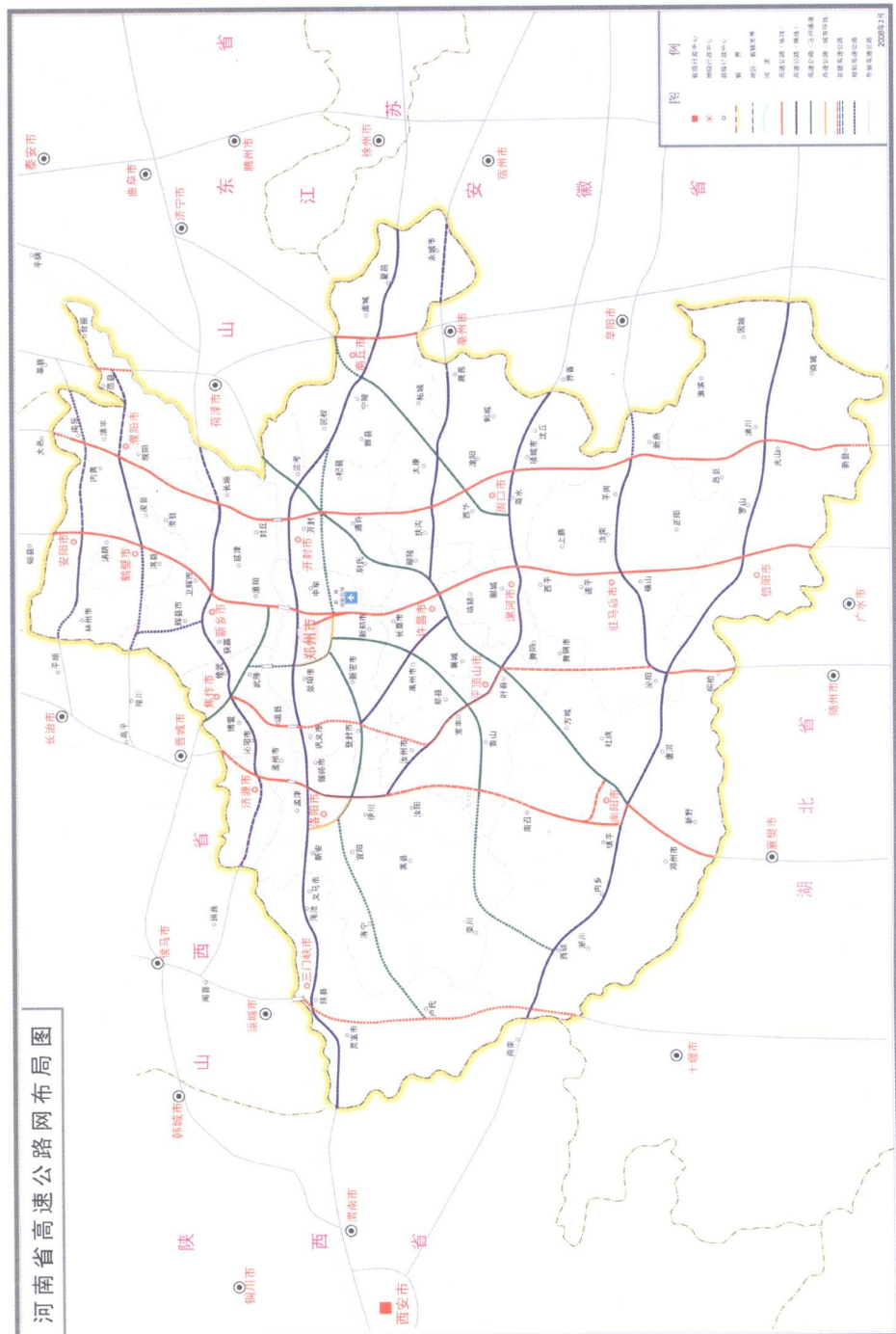
印 次: 2009年3月第1次印刷

书 号: ISBN 978-7-114-06995-6

印 数: 0001~3000册

定 价: 45.00元

(如有印刷、装订质量问题的图书由本社负责调换)



▲ 截至2007年底河南省高速公路规划布局图



▲ 京港澳与连霍高速公路互通刘江立交桥



▲ 沪陕高速公路信阳至南阳段



▲ 京港澳高速公路黄河大桥



▲ 在建郑州黄河公铁两用大桥效果图



▲ 京港澳高速公路豫鄂界九里关隧道



▲ 郑石高速公路郑州南服务区



序

多年前与庆瑞同志相识,一见如故。此后我俩亦师亦友,围绕交通运输领域的管理与技术问题进行过多次深入的讨论。庆瑞同志好学,虽工作繁忙,亦鼓足勇气重返校园,并紧密结合自己的工作经历,选择高速公路项目政府监管问题作为自己的研究方向。我深知他处于高速公路管理工作第一线,对高速公路的现在和未来发展趋势具有深刻的认识,也深信这是一个非常有价值的研究课题。

经过三年的努力,由庆瑞同志撰写的“河南省高速公路政府监管研究”书稿已呈现在我面前,这实在是一件可喜可贺的事情。

长期以来,基础性产业中电信、电力、民航、铁路等是政府监管领域关注的热点,却相对忽视作为准公共产品的高速公路的监管问题,这是一大不足。本书作为高速公路政府监管理论和实践相结合的研究成果,对于指导我国高速公路企业效益与社会效益的协调发展,无疑具有重要价值。纵览全书,本书具有如下四个方面的特色:

一是选题切合实际,具有前沿性。作为世界第二大高速公路网,高速公路领域出现的一些诸如较高度度的垄断、强势利益集团的出现等问题,显示出高速公路政府监管的缺位,不利于高速公路企业效益与社会效益的协调发展。本书正是在此背景下以点带面,选择河南省为例对高速公路政府监管进行研究,提出相应的对策,切合时代主题,立足理论前沿,把握实践规律,对完善全国高速公路政府监管具有重要的理论与实践的指导意义。

二是立意着眼宏观,注重前瞻性。本书立足于国家高速公路的产业政策和发展趋势以及河南省高速公路整体运行态势来探讨高速公路政府监管,立意的每个方面,都具有较坚实的理论基础和现实基础,符合河南省高速公路发展现状,适应河南省高速公路政府监管要求。而且,本书大胆预测了未来我国高速公路政府监管的趋势,体现了理论研究上的战略前瞻性。

三是体系系统、完善,富有创新性。本书以电力、电信等基础产业政府监管的理论与经验为基础,全面分析高速公路政府监管的理论依据、基本原则、指导思想与政府监管的体系,构建了较为完善的高速公路监管理论体系,体现了理论分析的系统性;深入探讨了高速公路政府监管的操作方法,从实证层面全面研究高速公路投融资监管、收费价格监管、路政监管和特许经营权的监管等,突出了高速公路政府监管的整体性;强调了“大国有资产”的高速公路监管新思路;将包含环境、生态、资源、安全等综合系统纳入高速公路监管领域,提出了高速公路可持续发展的监管思路;并提出了以信息化为背景的高速公路政府监管信息化建设思路与系统设计方案。

四是对策分析全面,具有针对性。本书明确了高速公路政府监管的近期、中期与远期目标,分别对高速公路的建设前期、建设期与运营期三个阶段的监管中心工作进行定位,提出了河南省高速公路政府监管思路与监管体系。这些对策与建议具有很好的前瞻性和针对性。

这是一项值得称赞的成果,书中提出的许多观点和方法具有独到、创新之处,不但有助于推动河南省高速公路的快速、持续发展,而且对全国高速公路的政府监管具有重要的参考价值。作为庆瑞同志的博士导师,感到由衷的高兴。

但高速公路政府监管是一个复杂的系统工程,本书难以解决所有问题。希望有更多的关于高速公路政府监管的理论与应用成果出现,以推进我国高速公路的可持续发展。希望庆瑞同志进一步发扬我校“铺路石”精神,为社会做出更大的贡献。

是为序。



2008 年 4 月

目 录

第一章 绪论	1
第一节 高速公路政府监管的意义	1
第二节 高速公路政府监管相关概念的界定	2
第三节 高速公路政府监管的必要性	5
第四节 国内外研究现状	9
第五节 研究方法、内容与框架结构	13
第二章 省际高速公路发展与管理体制(以河南为例)	17
第一节 河南省高速公路建设与发展的成就	17
第二节 高速公路发展提出的新挑战	19
第三节 河南省高速公路管理体制	23
第三章 我国高速公路政府监管的制度变迁与现状	32
第一节 我国高速公路监管制度变迁	32
第二节 我国高速公路政府监管制度变迁过程 (以项目监管为例)	33
第三节 我国高速公路管理体制与政府监管的现状 与问题分析	42
第四章 高速公路政府监管理论及分析体系	51
第一节 自然垄断理论	51
第二节 政府管制理论	54
第三节 高速公路政府监管机制的博弈分析	61
第四节 高速公路政府监管理论分析体系	66
第五章 主要发达国家基础设施政府监管模式	82
第一节 英国基础设施政府监管模式	82
第二节 美国基础设施政府监管模式	88

第三节	德国、瑞典基础设施政府监管模式	93
第四节	国外高速公路发展总体情况与政府监管模式 ..	95
第五节	借鉴与启示	104
第六章	高速公路政府监管体系构建	109
第一节	高速公路监管原则	109
第二节	高速公路政府监管指导思想	111
第三节	高速公路政府监管内容	113
第四节	高速公路政府监管主体	126
第五节	高速公路政府监管的基本方式	128
第六节	高速公路政府监管机构设置	133
第七节	高速公路政府监管的保障措施	139
第七章	高速公路项目建设前期投资决策政府监管	145
第一节	高速公路项目投资决策政府监管概述	145
第二节	我国高速公路投资监管的现状	148
第三节	高速公路项目投资决策监管	150
第四节	高速公路项目市场监管机制	156
第五节	对我国高速公路项目投资决策监管的建议	159
第八章	高速公路项目建设期工程质量政府监管	162
第一节	高速公路项目工程质量政府监管体制	162
第二节	高速公路项目工程质量分阶段政府监管	182
第三节	高速公路项目工程质量分部政府监管	207
第九章	高速公路项目运营期政府监管	228
第一节	基本目标和原则	228
第二节	服务质量监管	230
第三节	养护质量监管	235
第四节	桥隧健康监管	239
第五节	特许经营监管	247
第十章	高速公路项目监管信息系统	259
第一节	高速公路项目监管信息化设计概述	259
第二节	高速公路项目监管信息系统的方案设计	261

第三节	高速公路项目监管信息系统的功能设计·····	272
第四节	系统各监管模块信息需求·····	276
第十一章	高速公路政府监管方案设计(以河南为例) ···	295
第一节	河南省高速公路政府监管体制改革目标方案 ·····	295
第二节	河南省高速公路政府监管机构设置与组织 体系安排·····	302
第三节	河南省高速公路政府监管体系方案设计·····	304
第四节	近期建议·····	309
参考文献	·····	314
后记	·····	323



第一章 绪 论



第一节 高速公路政府监管的意义

一、现实意义

高速公路具有运量大、速度快、辐射远、效益高的特点和优势,其建设不仅带动了运输结构的改善和运输服务水平的提高,而且促进了沿线产业结构的优化和区域经济的发展,带动了沿线土地的增值,加快了中小城镇的发展和城乡经济一体化进程,促进了沿线一系列“经济走廊”的形成。因此,高速公路建设与运营,不但要考虑高速公路自身经济利益,而且要考虑社会效益。

当前,我国无疑正处于高速公路产业大发展的时代,至 2007 年底,高速公路总里程已达 5.39 万公里。根据长期规划,我国将用 30 年时间,建成 8.5 万公里的国家高速公路网,投资总额将达到 2 万亿元。在高速公路建设快速发展的形势下,各种社会资本以及从事高速公路设计、施工、监理的队伍蜂拥而上。以河南省为例,自 2003 年深化交通建设管理体制改革的以后,高速公路建设已逐步实现“投资多元化、建设市场化、管理社会化”,大量省内外企业、民营资本、股份制企业积极参与,形成了高速公路建设热潮。

我国高速公路在快速发展的同时,高速公路领域也出现了一些诸如收费不合理、网线区域间分割不科学等问题,一些地区高速公路还形成了不同程度的垄断,出现强势利益集团,高速公路受政府监管相对欠缺。近几年,我国每年投资铁路建设的资金仅 500 亿元,而高速公路每年投资高达 3 000 亿元。在此背景下,如何通过政府监管来提高高速公路的经济效益与社会效益,已逐渐受到重视并提上议事日程。

在国际范围内,与其他产业相比,政府对交通运输产业监管相对薄弱,尤其是在高速公路领域,已产生了较多问题。具有准公共产品性质的高速公路,对于快速发展的我国而言,正如电力、电信等产业一样加强政府监管更是刻不容缓。

在我国进行经济体制改革的同时,高速公路建设管理体制也进行了改

革,由计划经济体制下的管理模式逐步转变到市场经济体制下的管理模式,交通主管部门的管理职能也基本实现了由管项目到管市场、由管微观到管宏观、由直接管理到间接管理的转变。但在高速公路项目管理中,经常出现有利则争、无利则推的现象;调控手段虽多,但重于审批,调控方式单一,特别是不善于运用信息传递来引导市场;在组织结构上,由于市场中介组织不健全或依附于行政部门,使政府直接面对企业,缺乏中间连接的“桥梁”。由于政府的职能作用不明确,在高速公路基础设施建设过程中,政府与建设市场的协调机制不合理,产生了很多弊端,严重影响和阻碍了我国高速公路建设的可持续发展。如,在全国高速公路建设过程中多次出现的工程事故和“豆腐渣”工程,一些领导干部在监管过程中的违法违纪问题。这些都反映出我国高速公路项目的监管还存在较多的漏洞和薄弱环节,政府监管政策和制度还不能完全适应我国交通“可持续”发展的需要。所以,研究高速公路项目政府监管模式问题具有十分重要的现实意义。

二、理论意义

长期以来,以电信、电力、民航、铁路等为代表的基础性产业一直是管制理论研究领域关注的热点,而对公路运输产业考虑较少,国内相对缺乏对高速公路项目政府监管的研究,尚未形成一套科学合理的体系,存在欠缺。因为高速公路具有准公共产品的特征,且属于自然垄断性产业之一,同样存在产业个体利益效率与社会效益效率相冲突的矛盾,符合管制产业的基本特征。

一般而言,高速公路政府监管具体包括高速公路建设前期的论证监管、建设期的建设监管和建设完成后的运营监管三个层次。研究高速公路政府监管,一方面,可以为高速公路的整体管理提供理论依据;另一方面,也可以促进高速公路管理理论体系的构建,为协调高速公路自身利益与社会效率、效益提供决策参考;再者,也可以深化管制理论、产业组织理论的研究,推动交通运输经济理论的发展。



第二节 高速公路政府监管相关概念的界定

一、政府监管

“监管”(Regulation)(也称规制或管制),是现代市场经济不可缺少的制度,是市场经济条件下政府为实现某些公共政策目标,对微观经济主体进行的规范与制约。管制或监管最早起源于20世纪30年代的经济大危机之

后,最初是美国政府为制止铁路营运中的投机行为而制订的各种措施。经过几个世纪的发展,不同学科的学者从不同角度对政府管制进行了不同理解与演化。

监管主要通过对特定产业和微观经济活动主体的进入、退出、资质、价格和涉及国民健康、生命安全、可持续发展等进行监督、管理来实现。从某种意义上说,政府监管是政府直接干预微观经济主体活动的一种行为方式,是对市场机制的替代,其目的是为了修正市场制度的结构性缺陷,避免市场经济运行可能给社会带来的弊端。不少学者也对这一概念提出了不同的看法。斯蒂格勒(Stigler,1971)认为政府监管是产业所需并主要为其利益所设计和操作的一种法规(rule)。史普博(1999)则把政府监管当作是行政机构制订并执行的直接干预市场配置机制或间接改变企业和消费者供需决策的一般规则或特殊行为。日本管制经济学家植草益(1992)称政府监管是“公的规制”,是社会公共机构依据一定的规则对企业的活动进行限制的行为。

我们认为,监管体现出政府对特定产业的微观干预性质。它与一般治理机制不同,其关键之处在于它不仅仅是一种包括价格、进入、环境和质量等的政策工具,而且体现了整治市场的意愿,更是政府强制执行的过程,反映了监管工具及政府决策和执行两个层面的互动关系。它表现出两个主要特征:

首先,监管提出了调和产业追求自身利润最大化和满足社会福利最大化矛盾的各种手段。由于受监管产业一般具有自然垄断和公共服务的基本特征,因此监管的主要问题是垄断的监管及费率的决定。尤其是关于边际成本定价原则、长短期边际成本及价格歧视等具体的技术性问题。

其次,监管体现了政府通过强制力对利益的配置过程。实质上,经济、法律和政治科学文献中均强调了政府在监管过程中的角色。斯蒂格利茨(Stiglitz)归纳了政府的作用,强调政府在监管中的四个作用:一是政府具有征税能力,并能运用征税来调节这些产品的生产;二是政府具有禁止力,能够禁止某些不适当的经济行为;三是政府具有惩罚力,可以通过法律进行合约限制,对违约者进行惩罚;四是政府可以节约交易成本,提供公共信息,减少组织成本和信息成本。政府强制性权力以及强制权力的大小依赖于各国的制度环境。政府的干预机制为监管提供了可能性。

政府监管可以分为两种类型:间接监管和直接监管。植草益认为,间接监管主要指对不公平竞争的监管,主要是针对垄断造成的市场失败,其形式是政府通过反垄断法、民法、商法等法律对垄断等不公平竞争行为进行间接制约。间接监管着眼于消除阻碍市场机制发挥作用的行为,其目的是为了

维护市场机制的基本框架并尊重市场主体的自由决策。

直接监管分为经济性监管和社会性监管。前者指在自然垄断过度竞争和存在经济性的领域,为了防止发生资源配置低效率和确保产品的公平使用,政府机关利用法律权限,通过许可和认可等手段,对企业的进入和退出、价格、服务的数量和质量、投资、财务会计等有关行为加以监管。就其方式,主要包括:价格监管,进入和退出市场监管,投资监管与质量监管等。后者是在存在外部性与不完备信息的领域,从环境保护、健康与安全 and 改善贫困状况的目标出发,从产业横断面上对特定的企业活动所实施的监管,以维护消费者、职工等公众的健康和安全。就其方式而言,主要包括:立法规制,直接补贴等。对于政府应该而且必须扮演好宏观调控者的角色,人们似乎已经不再心存疑虑,但对政府是否及应该怎样进行微观经济干预(主要表现为各种政府监管政策的制定和实施)这类认识和实践问题,答案似乎变得越来越模糊了。受西方国家追究“政府失败”思潮的影响,我国经济转型时期,淡化或取消政府监管的主张亦颇有市场,实践层面更是不乏案例。

实际上,在市场经济发达国家,政府进行微观经济干预或规制政策已经有很长的历史。如果从19世纪中叶,英、美等国政府对铁路行业的规制算起,至今已有一个半世纪以上的历史。在其中的大部分时间里,借助于国家的强制力对微观经济活动进行监管始终是主流,而政府规制放松只是近30多年来发生的事情。它与技术进步、市场规模和市场范围的扩张及经济全球化的发展密切相关。尽管如此,政府规制并没有被取消,只是一种适应性的调整或改革,是“规制缓和”或“规制放松”。不仅如此,在发达国家,所谓“规制放松”或“规制缓和”是结构性的,针对自然垄断、公共生产服务及某些特殊领域(如金融、保险)的经济性规制可能有所缓和,但用以维护公众身体健康、生命安全和经济社会稳定及可持续发展等方面的社会性规制不仅没有放松或缓和的迹象,还呈现出不断被强化、细化的趋势。

二、高速公路监管与高速公路项目监管

所谓高速公路管理体制,通常是指高速公路管理机构为确保高速公路顺利建设和高效运营而建立的组织制度,它涉及高速公路行政隶属体制、效益核算体制、建设管理体制、行业管理体制和交通管理体制等方面,还包括由这些方面决定的管理机构的设置形式。由于高速公路产业存在着建设和运营两个阶段的过程,且这两个阶段的经济活动也是不同的,因此,高速公路管理也相应划分为高速公路的建设管理和运营管理两大块,其中的运营管理体制,是指能够保证高速公路运营管理活动有效开展的组织形式和运作机制,包括管理机构、管理规则和运行机制三个要素。