

高速公路 公共政策分析

◎ 杨琦 著



人民交通出版社
China Communications Press

本研究成果受到了陕西省交通科技项目
(编号: 06-03-R) 和陕西省社会科学基
金项目 (编号: 07E006Z) 的资助

Gaosu Gonglu Gonggong Zhengce Fenxi

高速公路公共政策分析

◎ 杨 琦 著

人民交通出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

高速公路公共政策分析/杨琦著. —北京:人民交通出版社,2008.8
ISBN 978 - 7 - 114 - 07259 - 8

I. 高… II. 杨… III. 高速公路 - 公路运输政策 - 分析 - 中国 IV. F542.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 098289 号

书 名: 高速公路公共政策分析

著 作 者: 杨 琦

责任编辑: 李 萍 夏 迎

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.ccpres.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: 北京市密东印刷有限公司

开 本: 787×960 1/16

印 张: 26

字 数: 236 千

版 次: 2008 年 8 月第 1 版

印 次: 2008 年 8 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 114 - 07259 - 8

定 价: 46.00 元

(如有印刷、装订质量问题的图书由本社负责调换)

内 容 提 要

本书在全面介绍当代公共政策研究领域基本概念、范畴、原理和分析方法的基础上,以我国高速公路公共政策为研究对象,力图建立起适应我国高速公路发展的公共政策体系。在溯源公共政策理论的基础上,以分析高速公路基本属性为切入点,结合我国高速公路发展特征,综合运用相关理论,系统地研究了我国高速公路公共政策的制定、实施与协调等问题。

本书的分析循序渐进,环环相扣,逻辑性强,理论联系实际,适合各类大专院校交通运输规划与管理、公共管理等相关专业及实践工作人员参考。



序 言

Xuyan

政府是公共管理的主体,政府公共政策决策的科学与否关系到经济增长和社会发展的全局。长期以来,公共政策研究是一个重要的实践和理论问题,受到国内实务界和理论界的重视,相应的研究成果不断出现。

在我国,高速公路事业是公共政策研究比较集中的领域之一。对改革开放以来有关高速公路发展的重大公共政策,虽然不乏单个或局部政策的研究,但是从理论与实践两个层面对高速公路公共政策进行全面而系统的研究尚不多见。

可喜的是,长安大学杨琦博士全面而系统地研究了高速公路公共政策,梳理了改革开放以来中央政府制定的所有高速公路公共政策,总结了广大交通行业干部职工执行这些政策的丰富实践,借鉴了中外关于公共政策研究的最新成果,在高速公路公共政策的研究方面作出了有益的探索。

该书从主流公共政策学科的基础理论出发,溯源政府规制的理论依据;从政府职能与市场机制的边界上分析了现代市场经济中政府与市场的定位;以经济学理论分析了高速公路的基本属性,提出了基于这些属性的政策取向;用公共政策主流分析方法研究了高速公路公共



Gaoshu Gonglu Gonggong Zhengce Fanyi



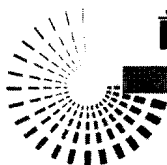
政策要素、公共政策问题的认定与决策模型等;结合我国高速公路发展实践,分析了高速公路公共政策的实施与协调。该书还通过实例验证了上述领域相关的研究成果和结论,形成了自己独特的研究体系。

该书是以杨琦博士的博士论文为基础,密切结合我国高速公路发展实践,并吸收了前人的研究成果而完成的。因此,它是广大交通行业干部职工近 30 年来为中国高速公路事业不懈奋斗的历史见证。

从整体上看,该书结构合理,逻辑严密,内容充实,分析准确,行文流畅;既具有较高的学术价值,又有较强的实用性。当然,作者力图构建的理论框架还留有诸多的研究空间,有待于更深入的研究。但瑕不掩瑜,该书的出版,将有助于高速公路公共政策理论与实践问题研究,有益于今后更加科学合理地制定高速公路公共政策,从而推动我国高速公路事业更好的发展。

郝恩崇

2008 年 4 月于长安大学



前言

Qianyan

作为第二次世界大战后兴起的新兴学科,公共政策科学在五十余年的发展历程中,充分吸收管理学、政治学、经济学、社会学等相关学科的最新成果,取得了长足发展,已成为当代公共行政学最重要的发展。自 20 世纪 80 年代我国建立公共政策科学以来,公共政策研究受到学界的共同关注和高度重视,取得了丰硕的研究成果。公共政策在国家公共事务管理、民主建设、重大工程建设等方面发挥着越来越重要的作用,并成为政府实施公共管理的主要决策依据之一。

我国高速公路的发展与公共政策研究几乎同时起步。自 20 世纪 80 年代以来,我国高速公路取得了惊人的发展,通车里程已稳居世界第二位。作为现代公路交通水平的标志,高速公路在促进社会发展、加速经济增长、优化产业布局、方便人民群众出行等方面发挥着至关重要的作用。

中国共产党十六届三中全会所提出的科学发展观,客观要求我国高速公路的发展走资源节约型、环境友好型道路,迫切需要政府提高自身的政策制定与决策能力。由于高速公路建设投资巨大,沉没成本较高,决策失误将会带来严重的后果,因此高速公路公共政策研究





成为高速公路发展进程中需要着力解决的问题。

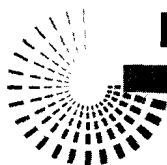
笔者多年来一直从事高速公路公共政策研究,尤其系统研究过高速公路公共政策的决策机制、政策取向等问题。2007年在陕西省交通厅科技项目“高速公路公共政策研究”的支持下,笔者既系统梳理了多年来的研究成果,又注重吸收学界最新研究动态、学术观点;既注重介绍公共政策基本概念与理论,又注重剖析高速公路公共政策领域的特点,以适应高速公路公共政策决策的要求。

笔者试图在本书中系统介绍当代公共政策分析领域内的基本知识、理论和方法,以公共政策科学的基本理论与方法分析高速公路发展领域的具体问题,达到理论研究指导实践的目的。应当说,本书大体反映了现阶段我国高速公路公共政策分析的认知水平,希冀本书的出版能对我国高速公路公共政策分析有所裨益。

在本书的写作过程中,笔者参考了大量中外文献,借鉴了许多中外学者的研究成果,在行文中不能一一注出,在此一并致谢!在本书付梓之际,对诸多专家、学者的帮助与合作表示感谢。由于时间和水平有限,书中肯定存在不当甚至错误之处,恳望学界同仁和广大读者批评指正!

杨 琦

2008年4月于长安大学



目 录

Mulu

1 导论:公共政策分析理论与框架	1
1.1 公共政策与公共政策分析	1
1.1.1 公共政策的概念	1
1.1.2 公共政策的本质	8
1.1.3 公共政策分析	15
1.2 公共政策的基本特征与主要功能	17
1.2.1 公共政策的基本特征	17
1.2.2 公共政策的主要功能	21
1.3 中外公共政策发展的简要历程	27
1.3.1 西方公共政策的发展历程	27
1.3.2 中国公共政策的发展历程	33
1.3.3 中国公共政策的研究方向	36
2 高速公路政府干预与公共政策理论	39
2.1 政府干预的理论思索	39
2.1.1 市场失灵理论	39
2.1.2 外部性理论	45
2.1.3 政府规制及其主张	51
2.1.4 政府失灵	58
2.2 高速公路公共政策的理论溯源	69





2.2.1	公共产品理论·····	69
2.2.2	俱乐部经济理论·····	77
2.2.3	公共产品的供给理论·····	85
3	高速公路发展中政府与市场的定位·····	92
3.1	经济发展中政府职能与市场机制界定演变·····	92
3.1.1	政府“守夜人”——斯密的主张·····	92
3.1.2	政府“看得见的手”——凯恩斯革命·····	94
3.1.3	政府“球场裁判”——社会市场经济学派的 贡献·····	97
3.2	高速公路提供方式的选择·····	100
3.3	高速公路生产方式的选择·····	105
3.3.1	高速公路市场生产的缺陷·····	105
3.3.2	高速公路的政府生产方式·····	107
3.3.3	高速公路的政府管制·····	112
3.3.4	高速公路的政府税收和补贴·····	115
4	高速公路的基本属性分析·····	121
4.1	高速公路属性的前提界定·····	121
4.2	自然垄断性·····	121
4.3	准公共产品性·····	124
4.3.1	公共产品的定义·····	124
4.3.2	高速公路的准公共产品性·····	124
4.4	外部性·····	126
4.4.1	外部性的涵义·····	126
4.4.2	高速公路的外部性·····	126
5	基于属性分析的高速公路公共政策取向·····	128

5.1	基于自然垄断性的公共政策取向——引入竞争	128
5.1.1	自然垄断性行业的特征	128
5.1.2	高速公路的垄断性特征	130
5.1.3	自然垄断引起的问题	131
5.1.4	基于自然垄断属性的公共政策取向	133
5.2	准公共产品属性决定的公共政策取向——民营化	140
5.2.1	准公共产品的特征	140
5.2.2	我国公共产品提供机制历史轨迹的简要分析	142
5.2.3	国外公共产品提供机制的历史经验借鉴	147
5.2.4	高速公路准公共产品属性的体现	156
5.2.5	基于准公共产品属性的公共政策取向	160
5.3	外部性决定的公共政策取向——国家税收 与一体化规划	169
5.3.1	外部性的特征	169
5.3.2	外部性的成因	170
5.3.3	高速公路外部性的体现	171
5.3.4	基于外部性的公共政策取向	173
6	高速公路公共政策的制定	179
6.1	高速公路公共政策的涵义、作用	179
6.1.1	高速公路公共政策的涵义	179
6.1.2	高速公路公共政策的作用分析	180
6.2	高速公路公共政策的要素	182
6.2.1	高速公路公共政策主体	182
6.2.2	政治——制度要素	183
6.2.3	经济——社会要素	184





6.2.4	历史——文化要素	185
6.3	高速公路公共政策问题的认定	186
6.3.1	认定条件	186
6.3.2	公共政策问题认定的影响因素	188
6.4	高速公路公共政策制定的可行范围	190
6.4.1	生产与提供的界定	190
6.4.2	高速公路的生产与提供	192
6.5	高速公路公共政策的内容框架	197
6.6	高速公路公共政策的制定原则	200
6.7	高速公路公共政策的决定	204
6.7.1	高速公路公共政策决定的理论模型	204
6.7.2	高速公路公共政策决定的量化分析法	208
7	高速公路公共政策的实施与协调	215
7.1	高速公路公共政策的目标选择	215
7.2	高速公路公共政策的实施途径	219
7.2.1	政策执行原则	220
7.2.2	影响政策执行的因素	226
7.2.3	高速公路公共政策的实施途径	230
7.3	高速公路公共政策的协调	236
7.3.1	东、中、西部地区高速公路政策的协调	236
7.3.2	中央政府与地方政府的协调	240
7.4	高速公路公共政策实施案例——中国公路 投融资体制实施过程	242
7.4.1	高速公路投融资政策目标的确立	243
7.4.2	投融资导向的公共政策的实施	244

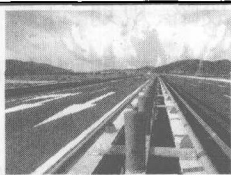
7.4.3	投融资政策的创新与发展	247
8	我国高速公路公共政策的实践与发展	251
8.1	高速公路投融资政策	251
8.1.1	我国高速公路投融资体制的沿革	251
8.1.2	高速公路投资分析	252
8.1.3	高速公路投融资政策的制定与执行	262
8.1.4	非公有资本参与高速公路的趋势探讨	265
8.2	高速公路代建制政策	287
8.2.1	高速公路代建制及其政策需求	287
8.2.2	代建制的理论基础	289
8.2.3	高速公路代建制类型及其选择	293
8.2.4	代建制起源及在中国的应用	294
8.2.5	政府在高速公路代建制中的职能与作用	298
8.2.6	代建制的可行方式选择	300
8.2.7	代建制的现存问题及完善方法	304
8.3	高速公路的政府特许经营政策	308
8.3.1	高速公路特许经营概述	308
8.3.2	国外高速公路特许经营实践及借鉴意义	322
8.3.3	高速公路特许经营的运作	325
8.3.4	高速公路特许经营的风险分析及处理	331
8.3.5	政府在高速公路特许经营中所扮演的角色	336
8.4	高速公路收费政策	344
8.4.1	高速公路收费的合理性	344
8.4.2	高速公路收费制度的发展历程	346
8.4.3	我国高速公路收费制度的发展趋势	351





8.4.4	高速公路通行费费率的制定与调整	355
8.4.5	高速公路收费政策影响	362
8.4.6	政府在高速公路收费制度中的作用	367
8.5	高速公路管理政策	369
8.5.1	高速公路管理体制及其发展	369
8.5.2	我国高速公路管理体制现状	371
8.5.3	我国高速公路管理体制存在的问题	376
8.5.4	我国高速公路管理体制发展趋势	377
8.5.5	高速公路管理政策中政府职能的界定	380
8.6	高速公路产业化政策	381
8.6.1	高速公路产业化内涵	381
8.6.2	高速公路产业化中政府职能定位	383
8.7	高速公路养护市场化政策	384
8.7.1	高速公路养护市场化的政策需求	384
8.7.2	高速公路养护市场化内涵	385
8.7.3	高速公路养护体制改革的目标模式	387
8.7.4	高速公路养护市场化中政府的职能与作用 ...	388
8.8	高速公路可持续发展政策	392
8.8.1	高速公路可持续发展的政策需求	392
8.8.2	高速公路可持续发展的内涵	392
8.8.3	保障高速公路可持续发展的政策措施	396
主要参考文献		399

1 导论:公共政策分析 理论与框架



公共政策是政府、非政府公共组织和民众在对社会公共事务共同管理过程中所制定的行为准则或行为规范。自第二次世界大战前后兴起以来,经过约 60 年的发展,现代公共政策分析已经积累了丰富的理论和方法。但是,这并不表示人们对现代公共政策分析有一致的观点。事实上,关于现代公共政策分析的几乎每一个问题,人们都有许多不同理解。与人们在通常意义上所讲的“政策”略有不同,公共政策更突出“公共”二字。这既意味着对公共性的强调,也意味着以公共利益为出发点,重新审视公共政策的内涵与公共政策分析的必要。

1.1 公共政策与公共政策分析

1.1.1 公共政策的概念

政者政略、纲要,策者谋略、方术。就其功能而言,公共政策是一种与人类社会的生存和发展相联系的悠久的历史现象,是最古老的人类社会现象之一。作为公共权力、公共职能、公共责任的伴生物,自公共权力(政府)产生起,公共政策事实上就一直伴随着人类社会。从最广泛的意义上说,凡由国家公共权力主体制定,同时对一定的社会行为主体产生一定影响的法律、法规、





战略、规划、计划、条例、规章、政令、声明、指示、管理方法、实施细则等,都可以被视为主体的某种公共政策。

(1) 政策。

汉语中的“政策”一词,是由汉字中的两个字“政”与“策”组合而成。“政”在中国古汉语中有“政权”、“政事”之意,如人们常说的“不在其位,不谋其政”。“策”在中国古代汉语中有“计策”、“策划”之意,如《战国策》中的“策”,是说战国时代各国发生政治事件时所采取的各种对策。

我国现代汉语对“政策”一词的解释,往往与路线、方针、策略相联系。关于“政策”的定义很多,其中最有代表性的工具书《辞海》对“政策”的定义:“国家、政党为实现一定历史时期的路线和任务而规定的行动准则。”

《辞海》的定义中实际包含着四层内容:

- 政策制定的主体是“国家与政党”;
- 政策存在的基本形式是“行动准则”;
- 政策的目的是“实现路线与任务”;
- 政策的时效是“一定历史时期”。

人们往往发现,在实际生活中为实现一定阶段的路线和任务而制定行为规范的主体绝不仅仅是政党和国家。一般的社会团体和各类组织同样也存在着这种需求,不过是性质、范围和影响力不同而已。《辞海》把政策主体仅限在国家与政党层面似乎太窄,因为按照这种理解,并从我国的现实出发,只能说明政策所体现的是国家的管理行为。



与之相反,国外也有许多著名学者对“政策”下过定义。卡尔·弗雷德里奇把政策看成是:“在某一特定的环境下,个人、团体或政府有计划的活动过程。提出政策的用意就是利用机会、克服障碍,以实现某个既定的目标,或达到某一既定的目的。”^①这一定义不仅强调了政策是朝着既定目标或目的前进的某一活动过程,而且认为政策主体既有政府也有团体或个人。美国学者安德森也认为:“政策是一个有目的的活动过程,而这些活动是由一个或一批行为者,为处理某一问题或有关事务而采取的。”^②

(2) 公共政策。

自20世纪50年代以来,出现了许多与公共政策属于同一领域的研究名称,例如,政策科学、系统分析、公共政策分析、政策研究、社会工程、系统工程等。期间关于公共政策的确切涵义,亦是众说纷纭,莫衷一是。我们讨论其中一些最具代表性的观点。

公共政策学科的创始人之一哈罗德·D·拉斯维尔(H. D. Lasswell)和亚伯拉罕·卡普兰(A. Kaplan)认为:公共政策是一项含有目标、价值与策略的大型计划^③。这种理解强调作为政府行为的公共政策的设计

① [美]詹姆斯·E·安德森. 公共决策[M]. 北京:华夏出版社, 1990:3.

② [美]詹姆斯·E·安德森. 公共决策[M]. 北京:华夏出版社, 1990:4.

③ Lasswell H D, Kaplan A. Power and Society[M]. N. Y.: McGraw - Hill Book Co. 1963:70.