

GAOSU GONGLU

高速公路

TONGXINGFEI ZHENGSHOU GUANLI

通行费征收管理

主 编 李大鹏 副主编 刘 伟 康 斌



东南大学出版社

高速公路 通行费征收管理

主 编 李大鹏

东南大学出版社

内 容 提 要

本书对高速公路通行费征收业务和管理进行了全面系统的总结和论述,内容包括管理机构、管理人员、征收标准、公路知识、车辆知识、收费制式、业务操作、收费票证、收费会计、收费统计等。

本书适合作为高速公路及高等级公路收费人员、管理人员的学习用书及培训教材。

图书在版编目(CIP)数据

高速公路通行费征收管理/李大鹏主编. —南京:
东南大学出版社, 2001.5

ISBN 7-81050-754-0

I. 高... II. 李... III. 高速公路-收费-管理-
中国 IV. F542.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 26251 号

东南大学出版社出版发行

(南京四牌楼 2 号 邮编 210096)

出版人:宋增民

江苏省新华书店经销 江苏地质测绘院印刷厂印刷

开本:850 mm × 1168 mm 1/32 印张:6 字数:160 千字

2001 年 6 月第 1 版 2001 年 6 月第 1 次印刷

印数:4 000 册 定价:15.00 元

(凡因印装质量问题,可直接向发行科调换,电话:025—3792327)

序

我国高速公路的发展,经过 20 世纪 70 年代的规划论证阶段,在 80 年代中期实现了零的突破。进入 90 年代后,高速公路有了很大的发展。到 2000 年底,高速公路通车里程已达 1.6 万公里。高速公路在中国的出现,引起了人们的普遍关注。高速公路以其巨大的社会经济效益,赢得了社会的公认,已经成为现代化交通的重要标志。今后,随着我国国民经济和社会的蓬勃发展,以及公路客、货运输量的迅速增长,高速公路必将得到进一步的发展。

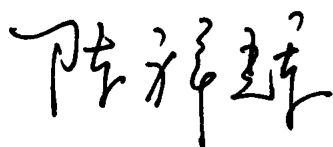
随着我国经济体制改革的进一步深入,高速公路建设的投融资体制也产生了深刻变化,集资、贷款以股本融资和债务融资的方式建设高速公路已成为高速公路迅速发展的主流,从而形成了高速公路投资企业,而高速公路投资企业又通过对过往高速公路的车征收车辆通行费来收回投资和滚动发展,保障了高速公路投资企业快速、稳定和持续的发展。

通行费征收既是公路经营性企业的一项重要工作,又是公路行业面向社会的重要窗口,其政策性和业务性要求都很高。征收人员必须以精通的业务、优质的服务、规范的管理、良好的道德来维护公路行业整体形象,因而要求通行费征收工作必须规范化、标准化、科学化。本书作者根据沪宁高速公路江苏段运营几年来对

通行费征收管理的实践,对通行费征收业务和管理进行了全面的总结和论述,并提出了一些新颖的观点和建设性的意见,观点鲜明、思路清晰、条理清楚,对目前高速公路通行费征收管理工作具有很强的实用性和指导作用。

由于我国高速公路的建设和经营管理工作刚刚起步,书中所述的观点难免有其局限性,这就有待从事高速公路通行费征收管理的同行们,在今后的工作实践中,不断充实、完善和提高,为实现我国通行费征收管理的现代化共同努力。

江苏宁沪高速公路股份有限公司 总 经 理

A handwritten signature in black ink, consisting of three characters: '陈', '福', and '臻'.

2001 年 5 月

前 言

《高速公路通行费征收管理》结合 1996 年 9 月 15 日沪宁高速公路开通以来收费管理工作的实践,从科学化、系统化、标准化的角度较全面地阐述了高速公路通行费征收管理的管理机构、管理人员、业务操作、收费票据、收费会计、收费审计等内容,并对公路知识、车辆知识、征收标准、收费及监控系统等内容进行了介绍,可作为我国高速公路收费管理工作用书和人员培训用书。

江苏宁沪高速公路股份有限公司总经理陈祥辉对本书的编写提出了许多宝贵的意见,江苏京沪高速公路股份有限公司,江苏宁连、宁通公路管理处,江苏锡澄、广靖高速公路有限责任公司对本书的编写给予了指导和支持,在此表示衷心的感谢!

由于时间仓促,再加上编者水平有限,本书难免存在缺点与错误,恳请各位专家及同行不吝赐教。

编 者

20001 年 4 月 24 日

目 录

第一章 概述	(1)
第一节 收费道路的兴起.....	(1)
第二节 通行费征收的意义.....	(2)
第三节 通行费征收的性质.....	(4)
第四节 通行费征收的任务、内容与原则	(5)
第五节 通行费征收的法律依据.....	(8)
第二章 通行费征收管理机构和人员	(12)
第一节 通行费征收管理机构	(12)
第二节 各级组织机构	(14)
第三节 征收人员的基本条件	(16)
第四节 征收人员岗位职责	(18)
第三章 职业道德与文明服务	(24)
第一节 职业道德	(24)
第二节 着装与文明服务	(29)
第三节 职业道德、文明服务准则.....	(31)
第四节 行风廉政建设	(33)
第五节 半军事化管理	(38)
第四章 车辆通行费征收标准	(45)
第一节 收费车辆的分类	(45)
第二节 收费费率	(46)
第三节 收费基本标准	(47)

第四节	征收标准管理	(48)
第五章	通行费收费制式及方式	(50)
第一节	通行费收费制式	(50)
第二节	通行费收费方式	(55)
第六章	征收人员的业务操作	(63)
第一节	各类收费人员作业规程	(63)
第二节	通行费的稽查管理	(73)
第三节	收费站的安全管理	(78)
第四节	假币的识别	(83)
第七章	票证及会计	(85)
第一节	通行费票证管理	(85)
第二节	征收会计	(95)
第八章	通行费征收统计与审计	(112)
第一节	通行费征收统计	(112)
第二节	通行费征收审计	(120)
第九章	高速公路基础知识	(127)
第一节	公路	(127)
第二节	公路交通工程	(137)
第三节	交通量	(146)
第十章	收费与监控系统	(153)
第一节	收费系统	(153)
第二节	电视监控系统	(165)
第十一章	车辆基本知识	(171)
第一节	车辆结构组成	(171)
第二节	车辆的分类	(176)
第三节	车辆的外形结构	(179)
第四节	随车证件	(180)
参考文献		(184)

第一章 概 述

第一节 收费道路的兴起

收费道路在世界上已有相当长的历史,早在几个世纪之前,欧、亚许多国家就有收费桥梁和收费渡口等设施。19 世纪初,英国就有 3.5 万公里收费道路。后来铁路逐步发展,道路收费就慢慢中止了。到了 1924 年,世界上第一条现代化收费道路——米拉诺至大湖道路才正式开通。目前,全世界有高速公路 14 万余公里,其中 25% 是收费道路。这些道路约有 50% 在欧洲,仅法国就达 0.45 万公里。

对道路收费问题,目前世界上还有争议:一种观点认为不应该收费。这一观点认为,道路收费不仅使道路建设费有所增加(工程投资约高 10%),且道路收费有可能降低道路利用率,使之不能达到预期的经济效益。第二种观点则认为应该收费,这样能尽快偿还公路工程建设贷款,加速公路建设发展,以适应经济、人口及交通量迅速增长的需要。由于持第二种观点的人占大多数,所以收费道路就在世界各地迅速兴起了。

我国公路收取通行费也是从桥梁开始的。在改革开放中,广东省于 1984 年首先提出“有偿使用公路”的观点,在全国率先实行按吨(座)位收取过桥费来回收建桥资金的办法,第一次在我国将公路建设纳入商品经济轨道,作出了开拓性的尝试。但是,实行公

路收费并不是一帆风顺的,长期以来,人们认为公路是公益性事业,建桥修路,行善积德,要收过路费于理不通。在“有路大家走”的传统认识影响下,我国公路商品化步子迈得不大。目前仅有部分高速公路和部分使用贷款或集资建设的汽车专用公路、公路桥梁实行了收费制,以致在一定程度上阻碍了高等级公路的发展,使全国公路交通基础设施数量与质量之间的矛盾越来越突出。

当前,我国公路客货运输需求增长极快,对外开放、经济发展对公路交通无论是数量还是质量都提出了更高要求,迫切要求我们尽快建成一个完善的、干支相连、城乡相通、快速的公路交通网络,为经济腾飞创造一个良好的交通运输环境。但我国还是一个发展中国家,财力不足,资金紧缺,在加快公路建设步伐时,完全依赖国家投资是不够的,即使采取集资、贷款、引进外资等办法弥补资金缺口,仍将面临还本付息问题。因此,在高等级公路上采取收费办法以开辟建设公路资金渠道,是我国公路发展的一个方向。

第二节 通行费征收的意义

高等级公路建成交付使用后,对在公路上行驶的车辆收取通行费,用以偿还建路资金,维持道路养护管理费用支出,是近几年来各地自行摸索并得到国家明确认可的做法。但这一事物的出现和逐步完善,却经历了人们思想观念的一次重大变革。它标志着商品经济观念在公路建养管领域内已被大多数人所理解和接受。因此,公路收费的意义已远远超过了收费工作以及收费还贷、还本付息本身,它给公路交通建设发展注入了生机和活力。

高等级公路实行收费的意义,突出反映在以下三个方面:

一、为公路建设开辟了新的资金渠道

高等级公路建设是一项耗费巨大,建设周期较长的公共工程。

公路运输是整体交通运输体系中最重要的重要组成部分,一些地区的交通运输要完全依赖于公路,一般公路运输所承担的运输量约占社会运输总量的 70% ~ 90%。但发展公路运输根本决定于公路技术条件,这就要筹集大量资金,修建一大批高等级公路。收取公路通行费可以开辟新的公路建设资金来源,解决长期依靠政府投资,公路建设事业发展缓慢的问题。资金是一切建设事业发展的启动力。良好的公路设施改善了行车条件,给公路使用者带来了直接利益,向公路使用者收取一定的过路费,能为公路发展提供基金,这是一件利国、利民、利己的好事。

二、逐步树立了公路的商品观念

公路运输是物质生产,公路运输部门是物质生产部门。在公路运输生产过程中要产生劳动资料的耗费,公路作为运输生产中的劳动资料被逐步(磨损)耗费,并将其价值转移到运输劳务之中,反映在被承运的人与物上,使整个人类社会生产以运输为起点,以运输为纽带,以运输为终结周而复始地进行生产与再生产,创造并实现着价值补偿与实物补偿。作为劳动资料的公路,为实现其再生产而征收公路通行费是完全可以理解的。公路作为商品,具备一切商品的普遍属性是客观存在的,只是长期以来并不为人们所重视。实际上在公路运输营运利润中,就包含着公路被耗费转移的价值量,它以运费形式得以补偿。从运输收入或运输利润中返还给公路,使公路得到价值补偿是实现公路扩大再生产所必须的。

多年来,我们误认为养路费是补偿公路价值的。其实这并不全面,养路费只能使公路得到部分实物补偿,并不能完全实现其公路的价值补偿。因而在通常情况下对车辆征收养路费只能起到以路养路的作用,而无法实现公路的扩大再生产。征收公路通行费体现了公路本身的价值,它将使社会逐步树立公路的商品观念。这一点,对于建设有中国特色的社会主义,实行社会主义市场经济

体制是有其现实及长远意义的。

三、为加强公路养护与管理提供了条件

高等级公路的养护与管理资金,直接从新征收的车辆通行费中提取,减少了许多中间环节,更有利于公路养护与管理。通过收支经济核算,用经济手段管理公路,能克服多年来公路养护管理中的不计成本、不讲经济核算的种种弊端,从而推进公路管理部门由事业型向企业化管理过渡的进程。

同时,运用征收通行费这一经济调节手段,还能对公路使用者进行一些限制,防止因超限运输、交通量过大对公路设施的过分磨损破坏,以及带来的交通拥挤阻塞,从而更充分地发挥公路设施的功能和作用。

第三节 通行费征收的性质

探讨高速公路收费的性质意义十分重大,一方面涉及到高速公路管理体制,涉及收费人与缴费人权利与义务的确定;另一方面也将涉及到高速公路收费的前途与命运。

改革开放以来,随着国民经济的迅速发展以及社会汽车运输量的大幅度增长,公路建设滞后于国民经济发展的矛盾日趋严重。加快公路基础设施建设,以适应经济的高速发展,已提到各级政府的议事日程。在这种情况下,为弥补建设资金的不足,加快改革公路投资体制,多渠道筹措公路建设资金,积极依靠社会办交通的全民建设新意识逐步形成。在借鉴国外一些发达国家收费公路发展经验的基础上,我国经过几年的探索,主要形成两种收费模式。一是行政事业性收费,即贷款修路,收费还贷,还完贷款停止收费。二是经营性收费,主要为筹集社会资金,加快路桥建设,由企业经管道路实施收费,经管期满后道路无偿交给国家。这两种模式各

具特点,第一种模式通行费收入全部上交财政,收费人员享受事业单位待遇,对公安、司法、军队、机关等特种车辆均实行免费,还贷完后必须停止收费。第二种模式通行费收入为经管单位经营所得,收费人员的待遇与企业效益挂钩,免收车辆仅为军车,对其他车辆一律收取通行费,经管期满后停止收费。目前,随着经济体制改革的深入,经管性收费逐步取代行政事业性收费。

第四节 通行费征收管理的任务、内容与原则

一、通行费征收管理的任务

高等级公路通行费的征收管理是对车辆征收公路通行费中各项活动过程及财务工作的各种要素进行决策、计划、组织、指挥、控制和激励活动的总称。

征收通行费活动的主要项目是收费政策的制定与提出,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,收费票证的监制印刷、保管存贮与发放使用,收款及收费上缴,票据稽核、稽查等。收费财务工作主要项目包括记账、结算、报解、上缴、存贮、分配等。简言之,即是完成收费工作开始直至费用分配的全过程管理。

通行费征收管理的主要任务是:

第一,贯彻执行国家关于征收高等级公路车辆通行费的规定,科学地组织收费工作,在保证公路正常营运秩序的同时,完成与争取超额完成征费目标。

第二,充分发挥所征收资金的作用,将其所收资金主要用作偿还公路建设投资贷款本息,维持道路设施养护,管理正常费用支出,为充分发挥高等级公路高速、高效、安全、畅通、舒适的功能及完善高等级公路路网提供资金保证。

二、通行费征收管理的内容

国家规定,凡利用贷款(包括需要归还的集资)新建和改建的高等级公路,即高速公路里程在 10 公里以上的国家一级汽车专用公路、里程在 20 公里以上的国家二级汽车专用公路,建成交付营运后,都可以对过往车辆收取公路通行费。收费的标准应按照公路里程、桥梁和隧道长度、归还贷款额度计划、收费期限、还款期限、交通量大小、车辆负担能力及便利车辆通行等因素综合考虑确定。中外合资建设的高等级公路,其收费管理按批准的协议或合作条款办理。国家还规定,除军车外其他任何行驶于高等级公路的车辆都必须按规定缴纳公路通行费。通行费收取工作由省级公路管理部门及省级公路企业法人统一管理。

要科学地组织收费,必须抓好基础工作、收费过程管理工作、技术开发工作等。

1. 基础工作

- (1) 确定收费标准与收费方式;
- (2) 建立收费机构与配备收费人员;
- (3) 监制收费票证;
- (4) 统计车辆交通流;
- (5) 确定征收目标计划;
- (6) 建立健全收费工作责任制;
- (7) 加强收费工作宣传教育。

2. 收费过程管理工作

- (1) 收款开(出)据;
- (2) 清查堵塞漏费;
- (3) 票证管理;
- (4) 费用解交程序管理;
- (5) 经费管理;

- (6) 服务质量管理;
- (7) 电子计算机收费系统管理;
- (8) 计划监督、执行、调控管理。

3. 技术开发工作

- (1) 收费系统技术与开发;
- (2) 收费技术的改造、革新与技术培训;
- (3) 各类形式的征收承包经济责任制推行与试验;
- (4) 征费人员思想、业务、技术、作风等基本素质的培养;
- (5) 保持与各方面的横向联系与合作。

三、收费管理的原则

高等级公路和大型公路桥梁、隧道收取车辆通行费的规定,是调动各方面修路建桥积极性,促进公路交通事业发展,加快公路基础商品化进度的一项有深远意义的改革。它涉及面宽、政策性强,因而其管理工作应遵守以下原则:

1. 认真执行国家高等级公路征收车辆通行费的政策规定

目前,我国绝大部分高等级公路已经建立专门管理机构,在省级高等级公路管理部门及省级公路企业内专设了车辆通行费征收管理部门,制定了收费管理办法,建立了较完整的收费过程管理制度,为收费工作逐步走上规范化、程序化、科学化打下了一定基础。例如江苏省自 1996 年 9 月以来,对本省境内沪宁高速公路、锡澄高速公路、广靖高速公路、京沪高速公路有关路段作出收取车辆通行费的规定,对其收费标准、收费办法、收费机关设置、收费对象、收费违章处罚都作了严格的条文规定,使该省高等级公路收费管理一开始就纳入到“有法可依,按章收费”的轨道。收费管理的政策性原则表现在两个方面,即,一是高等级公路的使用者、受益者必须履行纳费义务,二是收费机关必须按章收费。只有做到了这两个方面的结合,收取高等级公路车辆通行费才具有其现

实意义。

2. 尊重科学技术,一切按客观规律办事

高等级公路征收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。根据高等级公路上行车速度快、交通量大,不允许收费延迟过长的实际要求,应对收费管理体制、收费站设置、人员配备、系统选择作不断改革创新,反复探索试验,保证高等级公路的高速高效功能得到充分发挥。

3. 坚持服务质量第一的原则

高等级公路上的收费管理人员应是一支纪律严明的队伍。执行收费公务时,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、缴销,费用的解缴等)的营私舞弊和对驾乘人员有意刁难的行为。

4. 讲究经济效益的原则

车辆通行费收费标准、收费对象、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。要注意公路的社会效益,也要注意公路的经济效益;要考虑眼前经济效益,也要考虑长远的经济效益,使收费管理工作充满生机与活力。

第五节 通行费征收的法律依据

一、《公路法》实施前车辆通行费征收的主要政策依据

1. 1987年10月13日由国务院颁布,并于1988年1月1日起施行的《中华人民共和国公路管理条例》。其中第九条、第十条、第三十三条规定了征收车辆通行费的办法。

第九条:公路建设资金可以采取以下方式筹集:国家和地方投

资、专用单位投资、中外合资、社会集资、贷款、车辆购置附加费和部分养路费。

第十条:公路主管部门对利用集资、贷款修建的高速公路、一级公路、二级公路和大型的公路桥梁、隧道、轮渡码头,可以向过往车辆收取通行费,用于偿还集资和贷款。

通行费的征收办法由交通部会同财政部和国家物价局制定。

第三十三条:经省、自治区、直辖市人民政府批准,公路主管部门可以在必要的公路路口、桥头、渡口、隧道口设立收取车辆通行费的站卡及公路征费征稽站卡。

2. 交通部 1988 年 6 月 28 日颁布,并于当年 8 月 1 日起施行的交通部第 1 号令《中华人民共和国公路管理条例实施细则》。《细则》明确地把车辆通行费的征收和使用管理等工作,定为各级公路主管部门和受权的公路管理机构应当认真履行的职责。同时对通行费的用途、征收范围和原则,站卡的设立,收费人员以及现金和票证的管理和法律责任等都作出了原则上的规定。

3. 交通部、财政部和国家物价局(88)交公路字 28 号文关于《贷款修建高等级公路和大型公路桥梁、隧道收取车辆通行费规定》的通知。《通知》进一步肯定了收取合理的通行费以偿还贷款的作法又对收费项目的具体条件和收费标准及有关问题作出了原则规定。

4. 交通部、国家计委、财政部于 1994 年联合发布的交公路字(1994) 686 号文《关于在公路上设置通行费收费站(点)的规定》通知。《规定》要求符合规定收取通行费的收费站的设立必须做到审批机关公开、收费标准公开、收费用途公开、收费单位公开等。

上述行政法规和部门规章的发布和实施,为收取合理的通行费偿还投资本息提供了法律依据。