

# 公路交通经济范畴内 — 若干问题的研究 —

GONGLU JIAOTONG JINGJI FANCHOUNEI  
RUOGAN WENTI DE YANJIU

燃油税 / 资金 — 运输 / 物流

RANYOUSHUI / ZIJIN-YUNSHU / WULIU

路成章 著

人民交通出版社

## 内 容 提 要

本书是作者关于公路交通经济领域的一本学术文集。全书共分三篇。第一篇为综合篇,涉及公路建设经济的主要内容包括:公路发展政策、经济政策,公路前期工作的技术研究等;涉及公路运输经济的主要内容包括:公路运输、物流理论等。第二篇是资金篇,内容是对我国公路资金筹措的较为系统的研究。第三篇是燃油税篇,篇中就燃油税的含义、开征的目的、定价的方法、税收的管理、分配及使用以及我国成品油的供需情况作了详尽的分析。

本书可供从事公路建设和经营管理人员参考,也可供公路运输主管部门的管理人员和运输企业的经理人员参考。

### 图书在版编目(CIP)数据

公路交通经济范畴内若干问题的研究 / 路成章著 .  
北京:人民交通出版社, 2001  
ISBN 7-114-03971-9

I.公... II.路... III.公路运输—运输经济—研究 IV.F54

中国版本图书馆CIP数据核字 (2001) 第 035547 号

### 公路交通经济范畴内若干问题的研究

燃油税 / 资金—运输 / 物流

路成章 著

正文设计 彭小秋 责任校对 尹 静 责任印制 张 凯

人民交通出版社出版发行

(100013 北京和平里东街 10 号 010 64216602)

各地新华书店经销

北京鑫正大印刷厂印刷

开本 787×1092 1/16 印张 14.5 字数 361 千

2001 年 6 月 第 1 版

2001 年 6 月 第 1 版 第 1 次印刷

印数 0001—4000 册 定价 26.00 元

**ISBN 7-114-03971-9**

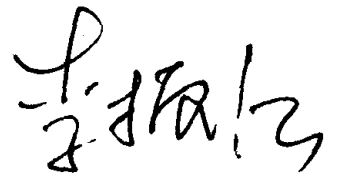
U · 02890

# 序

面对公路交通事业日新月异的发展,作为一名曾在这个战线工作过多年的老同志,内心的感受只能用欣慰二字来表达。然而,多年来不论在工作岗位上还是离开岗位后,一丝遗憾有时也会袭上心头。那就是公路交通行业内学术专著的数量太少了。所谓少,是和这个行业在国民经济中的地位相比较,是和这个行业多年来取得的成就相比较。

路成章同志的这本关于公路交通经济的著作,就我国公路建设和公路运输许多重要领域和问题作了深入的研究和分析,提出了许多可供政府部门、企业决策者参考的政策、建议和方案。仅从目录反映的内容就可以发现作者在此领域的学识的广博性和深入程度。这是其一;其二是从书中的内容看过去,绝大部分是作者个人的学习和研究心得,而很少借助他人的力量。

这本书使我本人更加深了经济问题的认识,对于国民经济中的任何行业而言,加强经济理论的研究,加强软科学的研究,加强技术经济政策的研究,对于政府工作人员和企业管理人员都是十分重要的。



2001.6.14.

# 导 言

从事公路运输经济专业的工作是改革开放后的事情。进入这个领域,既是偶然的又是幸运的。再过一时期也许会看得更清楚:世纪更迭的前后十年,是中国交通运输业大跃进、大发展的黄金时期。这个时期刚好被笔者所遇上。

这个专业包含的内容比原来的认识广泛得多。公路建设、公路运输以及有关规划建设、运输服务等方面的政策研究工作已然由于专业宽泛而吃力,但时间和精力还不得不安排到一些可以获得收入的项目上。所以本书的内容总的来说不偏离大方向,但目录中的题目却显得不十分集中。

文字是从80年代后期收集起来的,过早的就没有编入了。即使如此,一些文章所用资料、一些提法以现在的观点看可能是过时的或不合适的。但所有这些都原封不动的保留了下来。一是要真实,二是要看清走过的路迹。

本书所收集的文章并不是想告诉别人事物是怎么回事,只是想参加关于公路交通的讨论,同时也想通过讨论让公众了解交通运输是中国21世纪重点发展的领域。

文稿出版除了应感谢出版社同志的努力外,还应感谢我的同事李亚茹和袁茂存同志,在某些作品中他们给予了本人不少的支持和帮助。此外关于公路交通投融资的文章中,参考了西安公路交通大学所做的《“费改税”对我国公路建设和养护资金筹措的影响及对策研究》报告,在这里一并表示感谢。因为参考文献仅此,书后就不再单列了。

本书第一篇为综合篇。细分还可分为三部分。第一是对于公路发展政策的研究和公路前期工作相关技术的探讨。政策研究自然是从政府的角度进行分析研究的,相关技术的研究主要是与国内同行及技术咨询单位同仁进行探讨。第二是有关公路运输及物流方面的内容。这一部分是从企业,主要是从运输企业和物流企业的角度撰写的,希望以运输企业的进步带动全行业的发展。第三是对国外公路及公路运输业的发展介绍。这一部分既可为政府主管部门参考,也可为企业管理人员借鉴。

第二篇为公路投融资政策篇。文中提出了较为系统的公路资金筹措政策。在我国以地方为主的现行公路管理体制下,本篇也可为各级公路主管部门参考。

第三篇为燃油税篇。关注燃油税的读者可以全方位的了解燃油税的内容,这包括此税开征的目的和意义、开征此税的约束因素、我国成品油的供应及使用现状和前景、燃油税定价的原则和方法、征收的渠道和环节、税收的管理、分配和使用等。由于该文完成于1998年,当时提出设置的燃油税费尚未提到“费改税”的高度,所以此文采用的是燃油附加费的提法,在此予以说明。

作者

2001年4月20日

# 目 录

第一篇 综合篇 .....	1
关于中国必须发展高速公路的经验和理性的探讨 .....	3
论我国西部地区公路发展的财政政策 .....	9
关于公路建设项目的筛选和收费费率设定的探讨 .....	15
车型分类和收费标准制定的研究 .....	19
论我国公路资金的筹措——兼论燃油附加费的实施 .....	28
关于公路筹资问题的探讨和我国公路筹资政策的取向 .....	33
不同车辆使用道路的成本和税赋分析 .....	41
必须加强我国高速公路的征费管理 .....	58
新兴的投资领域——经营性高等级公路 .....	61
物流简论及公路运输业发展物流的策略 .....	64
当前我国物流理论和实践中亟待阐明的若干问题 .....	71
公路快速货运企业的经营与发展 .....	78
论我国公路运输业的集约化经营 .....	90
提高对客户的服务水平是公路运输企业竞争的主要策略 .....	93
“费改税”与我国公路客运业 .....	97
赴澳大利亚 TNT 公司进修运输企业管理的总结报告 .....	100
《公路资金筹措的研究》课题——赴美国、墨西哥考察报告 .....	118
国外公路资金的筹措与管理 .....	130
第二篇 资金篇 .....	145
公路交通投融资政策研究 .....	147
第三篇 燃油税篇 .....	173
关于实施燃油附加费的研究 .....	175

---

第一篇

綜合篇

ZONGHEPIAN



# 关于中国必须发展高速公路的经验和理性的探讨

## 一、概 述

现代文明的两大标志一是汽车 二是计算机。汽车工业历经百年的发展历程 其保有量和技术水平都达到了前所未有的高度。目前 世界汽车保有量已达数亿辆 集多领域技术于一身的车辆制造技术已达到近乎完美的程度。某些车辆的速度之高、智能化程度之高、其舒适豪华程度之高都是前人不可想象的。然而 汽车不是飞行器 它的载体是公路 没有公路 就不可能有汽车工业的今天。公路 包括城市道路在内经历了更长的发展历程。从汽车诞生前的无路面的马车路 一直到当前的可高达 16 车道的高级路面的高速公路 世界范围内公路的数量和质量都有了翻天覆地的变化。汽车和公路作为公路运输中相互矛盾着的两个方面 比任何其它运输方式的载体和运输工具更直接、更深入地渗透到社会的所有角落 影响着社会生产和人民生活。实际上汽车工业和公路事业的发展都是社会运输需求、主要是公路运输需求的结果。运输需求的数量和质量都在不断变化 促进着作为运载工具的汽车工业和作为载体的公路事业技术的不断进步。任何封闭和停滞的观点都是错误的 任何抑制正常需求的做法更于事无补。高速公路就是在车辆和公路不断满足运输需求的并肩发展中应运而生的。我们必须强调 适应和满足公路运输的基本出路在于汽车工业和公路事业不断的技术进步。只要运输需求在发展 只要作为运载工具的汽车工业在发展 作为载体的公路事业就不得不发展。低水平、低等级产品、设施的数量堆积从来不代表技术的发展 而更多地意味着浪费。

## 二、公路运输是当今 5 种运输方式中最具综合优势的运输方式

在讨论高速公路存在和发展的意义时 不能不论及高速公路所服务的运输方式的发展前景和趋势。对于居主导地位的具有广阔发展前景的方式与由于分布或自然条件所限而居从属地位的方式 自不可同日而语。

公路运输、铁路运输、水路运输、航空运输和管道运输是当今世界的五种运输方式。这几种运输方式的运载工具和载体各不相同。所以 其运输能力、运输特点、运输条件有很大的差异 简单地进行名次的评价既无意义又不科学。各种方式都有优劣和短长。然而 我们又不能不对这五种运输方式进行科学的评价、只有据此才能更好地选用这些方式 扬其长、避其短。也只有据此才能制订各种运输方式科学的发展战略和规划。

国外学者曾就五种运输方式的经济和服务特性作出了如下表格进行优劣比较：

由表 1 可以看出 在 11 项指标中 公路运输占领先地位的达 7 项。另外 4 项中 载重能力

只是指单位载运工具的能力,对汽车运输而言,常常是调动多台车辆进行运输;运输成本一项如果考虑的是全程运输成本,在许多情况下公路运输费用并不高于铁路运输费用。所以在11项指标的大部分项目中,公路运输明显优于其它运输方式,在货物运输上公路运输总体上处于有利地位。

5种运输方式经济和服务特性比较表(货运)

表1

评价指标	公路(汽车)	铁路	航空	水运	管道	
经济特性	运输成本	中等	低	高	低	低
	运输延伸度	门到门	站到站	港到港	港到港	站到站
	竞争程度	激烈	低	中等	低	无
	优势货流	所有货物	中、低价值货物和大批量货物	高值货物、小批量货物	低值货物、大批量货物	低值大批量货物
	平均运距(km)	830	1000	1423	600~2200	440~560
	载重能力(t)	10~25	50~12000	5~125	1000~60000	30000~2500000
服务特性	运达速度	中速	低	高	低	低
	便利程度	高	中	中	低	低
	发运密度	高	中	中	低~中	高
	货损货差	低	中~高	低	低~中	低
	灵活性	高	中	低~中	低	低

至于客运,公路运输的优势更为明显,表2示出了90年代初若干主要国家在不同方式下旅客周转量的构成。

有关国家国内旅客运输周转量构成

单位:%

表2

	美国	加拿大	英国	法国	德国	意大利	日本	印度	巴西	中国
公路运输	90.9	89.3	79.3	84.2	52.7	90.5	59.3	55.9	93.2	51.1
铁路运输	0.3	0.7	4.7	8.5	36.0	6.5	35.3	42.8	3.3	39.4
国内水运	—	—	—	—	—	—	0.5	—	—	1.9
航空运输	8.8	10.1	16.0	7.4	11.3	3.0	4.9	1.3	3.5	7.6

从表2可以看出,在国内旅客运输中,公路运输具有绝对优势,这组数据充分显示了公路运输在绝大部分旅客出行中属首选方式。

既然公路运输在客货运输中均具优势,那末就应继续大力进行公路建设,特别是那些经济效益显著,体现规模经济效益的高标准公路,更应适当而又积极地进行规划和建设。

### 三、公路运输因为高速公路的出现和发展,其功能和特点发生了质的变化——高速公路运输正向干线化发展

长期以来,国内公路运输在全国运输格局中更多的是起集疏运和支线运输的作用。也就是说,主要进行铁路站场、机场、港口码头和管道站口的集疏运和其余4种运输方式不具备线路的地区支线运输和短途运输。无疑,今后公路运输仍然会在上述方面发挥主要作用。但高

速公路的兴起打破了以往的这种从属地位。高速公路所在地区的公路客、货运输都正在向干线运输的方向发展。

### 1. 高速公路运输的高效率吸引了与干线运输相匹配的客、货运量

高速公路的高运达效率 辅之以汽车运输的高机动性 高速公路沿线的旅客和货主都正在或已经把在高速公路运输作为运输方式的首要选择。航空运输的高费用 铁路运输的低效率 都因为高速公路的出现而使其劣势更显突出。航空运输的高费用是在运达速度差别不甚明显的基础上的高费用 铁路运输低效率则是在运输费用差别不明显下的低效率。举例而言 北京—上海邮政航空快递需时约为 48h 而以高速公路为基础公路快运的时间也可以做到 48h 公路运价约为 1.20 元/kg 航空运价 6 元/kg 运价的差别达 4 倍以上 ;关于公铁比较 北京—上海公路运价为 0.5 元/t·km 铁路全程运输费用 (包括两端的装卸 两端的汽车运输 )平均费用也达到 0.3~0.4 元/t·km 而就全程运输时间而言 铁路运达时间为公路全程运输时间的 4 倍左右。在已有高速公路沿线上的客运 如沈大、成渝、京石、石太、广深珠、京津塘、沪宁高速公路沿线 即使这些高速公路上的客运没有全部取代这些铁路上的客运 但也确实吸引了原有铁路的相当一部分客源。高速公路客运线路的开通已迫使铁路客运提速和提高其服务质量。在高速公路沿线经济发达地区 集装箱货物、另担货物、快件货物、外贸货物以及一些时效性强、附加值高的货物都纷纷从原有的传统运输方式转向使用高速公路的汽车运输。北京、上海、广州、大连等地的快运公司如雨后春笋般地建立 公路运输承担的集装箱运输的内陆集疏运量的比例早已超过了 80% 所有这些都是以高速公路的建立为前提条件。我们可以认定当社会的公众已充分认识到 500km 以内的客、货运输的理想选择为高速公路上的汽车运输方式时 以高速公路为基础的公路运输已脱离集疏运和支线运输的范围而跨入了干线运输。

### 2. 高速公路的高通行能力保证了干线运输的规模和能力

前面已经论述，由于高速公路运输高机动性的高效率促使运输需求转向高速公路，从而形成高速公路运输干线化。但是，面对强大的运输需求，高速公路也必须有与之相适应的通行能力，国内外高速公路几十年的运营实践已经清楚地回答了这个问题，高速公路所形成的通行能力大大高于普通公路的通行能力，完全能够保证干线运输的规模。表 3 列出了 80 年代几个发达国家普通公路与高速公路交通量的负担比率。

高速公路交通量负担率

表 3

国 家	美国	英国	西德	法国	日本
高速公路里程占全部公路里程的比例(%)	1.1	0.8	1.7	0.8	0.3
高速公路负担的交通量占全部交通量的比例(%)	25.1	10.1	24.6	14.5	5.1
相同里程高速公路承担交通量是普通公路承担交通量的倍数	22.8	12.6	14.5	18.1	17

表 3 清楚地表明了高速公路承担的交通量大约为普通公路承担交通量的 10 余倍 这就充分证明了高速公路有着从事干线运输的能力和容量。

我国的高速公路与国外发达国家的高速公路相比 处于初始发展阶段 但几年的实践也充分显示了高速公路的吸纳能力。尽管受高速公路基本为收费路这一事实的制约 ,但各条高速公路交通量的年增长率都大体超出了建路前的交通量预测。交通量年增长率大约在 20% ~ 30% 之间 随着营运年份的推移 ,4 车道高速公路 目前年平均日交通量 (AADT) 大体在 10 000 ~ 20 000 之间。据此 我们可对高速公路客、货运能做一粗略计算 :假设货车比例为 50% ,平均吨位为 4t ,小客车比例为 40% ,平均载客 4 人 ,大客车比例为 10% ,平均载客 40 人。则 1 条 4 车道高速公路的年货运能力为 1 460 万 t ,年客运能力为 5 256 万人。从以上结果可以看出 :即使是 4 车道的高速公路其通行能力也是巨大的 ,完全可以起到运输通道主干线的作用。

对于公路运输而言 ,高速公路上的运输干线化无疑是一种质的变化。公路网不再仅是毛细血管的组合 ,而是包括动脉在内的干支结合的网络系统了。

#### 四、 国内外高速公路的持续发展证明高速公路是经济发展的必然产物

世界第一条高速公路于 1924 年在意大利建成。战前在德、意等国建设了几条高速公路大都出于军事上的考虑。战后发达国家无一例外地开始稳步进行高速公路的建设 ,建设的目的当然不仅是军事目的 ,而更多的是经济的需要和生活的需求了。这里以 1971 ~ 1995 年这 25 年为例来说明几个主要发达国家高速公路的发展情况。

自 1971 ~ 1995 年 ,美国的高速公路从 54 000km 发展到 88 500km ,每年平均建设 1 400km ;同时法国和德国每年平均建设高速公路 300km ;日本和意大利每年平均建设 200km。截止到 1995 年底 德、法、意、日 4 国的高速公路通车总里程为 35 000km。

我国自第一条高速公路通车的 1988 年至今已近 10 年时间 ,高速公路共建成 3 422km ,平均每年建设 380km 这与美国每年建设 1 400km 固然有相当大的差距 ,而德、法、意、日 4 国的领土总面积为 159 万 km<sup>2</sup> 约为我国总面积的 1/6 ,即使与我国东部地区相比 ,也只是东部发展地区面积的 1/2 ,但从 1970 ~ 1995 年的 25 年内 ,4 国平均每年以 1 000km 的速度建设高速公路。我们现在不知道中国的高速公路能否以每年 380km 的速度持续 25 年 ,而即使达到这个速度 ,按照国土面积 (我国东部) 计算 ,也只是发达国家速度的 1/5。

自 50 年代以来 ,以实用而不是奢华著称的欧美各国政府可在 40 年的时间内投入大量的财力、物力 ,长期稳步发展高速公路 ,如果不是经济的需求 ,如果没有反映公众的意愿 ,高速公路的发展达到目前的水平是不可能的 ,当然由于环境问题而被否决的高速公路例外。

今天 ,高速公路早已不是发达国家的专利品 ,几十年来高速公路在欧亚大陆、美洲大陆、大洋洲不断延伸。纵观世界 ,我们至今还没有发现无高速公路而经济持续腾飞的国家的先例。

正反两方面的经验使我们相信 :高速公路是世界各国经济腾飞的物质准备过程中的必要条件。二战后的美国、60 年代的欧洲、70 年代的日本、80 年代的东南亚、90 年代的中国都证明了这一点。不论这些国家除公路外的交通基础设施多么完善 ,也不论其地理条件具备何种特征 ,高速公路的发展都是其经济发展的必要条件。

高速公路长期稳定的发展是当今世界经济发展的节奏所决定的。20 世纪的世界 ,各领域

的技术更新速度之快令人瞠目,产品的改型换代令人目眩,国际间的贸易已成为各国经济举足轻重的因素。局部地区,一个国家的自给自足、自我封闭的经济早已被公认为是落后陈旧的经济模式。而当代产品交换、商品交易的特点即是交货及时、迅速。货主们关心的不是港口、机场、车站的到货时间,而是货物最终抵达货主仓库、车间的时刻。这就是要建设四通八达的公路网的直接原因,这就是要在主要的货物和旅客集散地附近或经济产业带一线建设高标准公路的直接原因。当代社会中,速度和效率怎么强调也不过分,以速度和效率为目标的、服务领域基本覆盖全社会的高速公路是现代社会经济发展节奏的加速器,是经济发展快车的一个重要有机组成部分。

## 五、国内高速公路建设的经济效益再次无可争议地证明了已被国外经验证实了的高速公路的生命力

出于建设程序的需要,出于对项目本身经济效益和环境效果的关注,多年来高速公路建设前都进行了工程可行性研究和环境影响评价,公路工程专家、经济学家、环境专家都必须对这些项目进行详尽的分析和论证,这样做的目的之一是对项目本身进行评价,目的之二是以本项目与其它项目进行比较,以获求有限资源的最佳回报。这无疑是非常必要的。

但是对公路项目,尤其是对高速公路项目来说,目前的国民经济评价内容仍嫌单薄和软弱。定量分析部分只是计算车辆的效益,而对公路本身带来的社会效益,如高速公路建成后,工业和商业的扩展、境外或区外投资的引入、内外贸易量的增加、旅游业的兴起和繁荣、城镇布局的合理调整、就业机会的增多、紧急情况(国防、抢险、救灾、事故等)的应对措施等缺乏定量分析。由于手段上的原因,这些方面的定量效益目前尚难以计算。但不可否认的是,这些方面的效益是巨大的。我们无法估计一条不易破坏的交通干线带给国防或战争的价值,我们无法打消境外投资者无高速公路就不考虑投入的观念,我们也无法估量缺乏高标准公路会断绝多少旅游景点或潜在景点的生计……时间对军事指挥员带来的是胜利,时间给投资者带来的是金钱,时间给旅游者带来的是生活质量。所有这些带给国家的都是巨大的收益。

我国先期建成的几条高速公路,正在逐渐的显现出它们的经济潜力,以下的一组数据或有其代表性:

1990年~1993年沈大高速公路沿线5个主要城市国民生产总值年平均增长速度为14.8%,同期全省平均增长速度为13.6%;

1992年~1993年京津塘高速公路沿线天津段国民生产总值年平均增长速度为36.6%,而同期天津全市平均增长速度为25.1%;

1991年~1993年京津塘高速公路沿线北京段国民生产总值年平均增长速度为27.8%,而同期周边地区平均增长速度为25.1%;

1988年~1993年沪嘉高速公路沿线国民生产总值年平均增长速度为24.8%,而同期全区平均增长速度为18.3%;

这组数据覆盖的年份有限,其主要原因是我国高速公路开始通车的年份较近,某些统计数据又未能及时收集。文中数据主要是高速公路沿线与周边地区经济速度的比较,以真实反映公路沿线与其它地区经济增长率的差别。如果对沿线进行时间序列的经济发展速度比较,由

于存在经济周期的影响,说服力将会大打折扣。本文希望以这组数据展示国内高速公路建成后的巨大经济效果。

中长距离高速公路的营运在我国不过9年时间,其经济效益正处于开始发挥或正在发挥的时期。如果说目前综合计划部门、交通运输部门、经济界讨论高速公路的发展意义仍具现实性的话,可以预计到21世纪初对于高速公路讨论的中心就会转移了,这正如西方国家目前已不再讨论类似问题一样。

1998年

# 论我国西部地区公路发展的财政政策

相对于东部沿海地区,我国西部地区从总体上说可称之为发展中的地区了。虽然这一地区总人口仅为70%左右。而这一地区的国内生产总值只占全国国内生产总值的18.7%。要真正有效地提高我国的综合经济实力,要使我国的国民经济全面腾飞,广大的西部地区的开发已成为逻辑的必然。

西部地区交通基础设施的建设和完善是实施中央西部开发战略的重要组成部分。其所以重要可以简明地概括为两项原因:一是薄弱的交通基础设施将不能支撑西部大开发计划的实施,并且会大大拖延西部地区开发的进度;陈旧和不完备的交通基础设施将严重制约开发战略中各项项目的经济效果。

公路建设事业乃至整个公路事业的发展又是交通运输的重要组成部分。遗憾的是,此项认识花去了过于冗长的时间。而欣慰的是,对公路事业逐渐清晰的认识已使得我国的公路事业,特别是东、中部地区的公路事业有了长足的进步。因此,为了完善全国范围的交通基础设施以加速西部开发的进度、提高西部开发的经济效果,大力进行西部地区的公路建设事业,不仅是西部地区的重要任务,也是我国国民经济发展的科学决策。

实际上,从中央到地方,从公路主管部门到一般企事业单位,对大力发展西部地区公路事业已经无争议了。但对于公路主管部门和各级政府而言都面临着公路资金筹措的严肃课题,虽然资金问题于各项事业和各种行业都普遍存在,但此问题对总体上属于公益性质的公路事业尤为突出。我们不得不重新审视我国西部地区公路发展的财政政策,提出未来一段时间的相关政策。

## 一、西部地区公路事业资金来源分析

大体上说,我国公路建设及养护事业的资本有4项基本来源,即养路费、车购费、收费路吸引的资金和地方政府的支持。通过对以下4项资金来源的分析,我们不难发现,愈是经济欠发达地区,公路事业的资金筹措就愈为困难。

### 1. 关于养路费

经济欠发达地区的车辆保有量规模小,如1998年广东省民用汽车保有量为132万辆,而甘肃省民用汽车保有量仅为19万辆、青海省仅为7.8万辆。而西部地区的养路费的征收标准也较低。结果必然是经济欠发达地区的养路费费收的规模大大低于经济发达地区。如广东1997年养路费费收达47.6亿元,而青海省当年的养路费费收仅为1.9亿元。即使改征燃油税后,由于车辆保有量低,这些地区的燃油税税收也会必然大大低于经济发达地区。

## 2 关于车购费

经济发达地区的企业及公众由于其经济发展水平和收入水平高 购买车辆的需求旺盛、车辆更新的速度也高 所以车购费收入总额大大高于欠发达地区。这些地区车购费的留成部分总额大 ,而欠发达地区车购费的留成额也小 ;对于上缴的车购费部分 ,虽然交通部并未对各省交纳车购费制定交纳多少、回返多少的政策 ,但在具体项目的投资过程中 交通部依然要适度考虑各省交纳的车购费收入的数量给予相应数量的回返。因此 经济欠发达地区不可能指望从中央掌握的车购费收入一项中得到超常的回返。也就是说经济欠发达地区车购费收入的规模受到很大的局限。

## 3 关于公路通行费

近年来 ,通过国内外贷款或投资 以及发行债券、股票、建设收费路桥而融通的资金 占近年来公路建设投资的一半左右 所以这是公路建设事业资金来源非常重要的组成部分 但对于西部地区的收费公路 ,可以从两个方面进行分析 :

对于收费还贷公路 ,即贷款修路、通行费收入偿还贷款完毕后转成 自由通行的收费路。由于经济欠发达地区的经济发展水平低 居民收入水平不高 ,车辆保有量局限 加之我国中西部地区辽阔 ,公路里程长 ,即使建设为一般性收费公路 通行费标准也不得不适应当地企、事业单位和居民的收入和支付水平而订的较低 加之这些地区的交通量水平不可能很高 ,贷款建路还应有资本金比例的保证。所以 经济欠发达地区的一般性收费公路的建设规模即使今后也会受到极大的制约。

对于收费经营公路而言 ,考虑到经济发展水平的因素 境内外投资者的现实目标是这些收费路、桥的回报 如果在可预见的期间内得不到较为适当的回报率 境内外的投资者不会贸然在经济欠发达地区建设收费经营公路。目前我国西部地区收费路财务状况不良和收费路桥数目少就是上述理由的具体表现。因此 如果说建收费路是经济发达地区较为有力和重要的筹资途径的话 那末建设收费路对欠发达地区而言只能是少数路段的选择。

## 4 关于地方政府的政策性支持

所谓政策性支持最终体现为公路建养费用的减少 ,所以这种支持也可做为公路建养的资金渠道之一。地方政府对于公路建设的征地、拆迁 以及对农民相关补偿费用的政策性降低 对于某些费用的降低 地方政府要么以损害拆迁居民或农民的利益为代价 要么以地方政府增加财政支出来补偿。但由于欠发达地区地方政府财力有限 所以这种政策性支持的力度远远不及经济发达地区。

以上 4 项理由已足够说明为什么愈是经济欠发达地区 其公路建养资金愈是难以筹措。公路资金不足是世界各国公路主管部门都面临的现实问题 ,也是我国各地区都面临的现实问题 ,但由于我国经济发达地区尤其是东部地区的公路资金四大支柱都能筹措到适当的资金 (尽管并不足够) ,在某种意义上说这些地区的经济发展和公路的建设已经走上了一条相对良性循环的发展道路。而西部地区的公路建养仍将面对资金严重短缺 地方财政和公路主管部门仍呈现出捉襟见肘的局面。因此今后相当时间我国公路投融资的政策中心将是围绕中西部地

区为中心的公路投融资政策。

## 二、西部地区公路事业需要得到强有力的财政支持

我国的公路管理实行的是地方公路管理体制,即公路的建设、养护和管理由地方政府负责,中央主管部门负责国道的规划,省干线公路由各省规划报中央主管部门审批。在此政策之下,各省的公路事业的资金原则上由各省自行筹措,各省(市、自治区)的公路养护的费用自然由地方政府负担。省道、县乡道路的新建和改建也是由地方政府立项、筹措相应的资金。对于国道的改扩建,资金的筹措也主要由地方政府负责,交通部利用所掌握的车购费根据具体情况对项目给予补助。公路地方管理体制的政策在赋予了各省对于公路的管理权力和责任的同时,在某种意义上淡化了国家财政对于公路事业的责任,自1958年后中央除了每年给予国边防公路少量投资外,国家预算很少列支公路建设的项目。

此外,无论是中央财政、还是中央交通主管部门,目前尚无稳定的用于省际调控的资金。

也就是说,按照目前的公路财政政策和体制,西部地区公路事业的发展依然以各自地区为区划,解决公路事业的公路筹措。

前文已经说明,由于西部地区公路资金的四项基本来源受到了经济发展水平和地缘特点的制约,资金筹措存在着结构上和本质上的困难,为了有效而实际地推行西部开发战略,对西部地区公路事业的发展提供强有力的支持就是必不可少的。

## 三、面向西部地区公路事业发展的财政政策

### 1. 西部地区公路资金应适度安排中央和地方政府的一般税收(非公路用户税税收)

#### 1)理论依据

长期以来,鉴于我国的地方公路管理体制,中央政府除每年拨出为数甚少的款项进行国边防公路的建设和养护,中央财政即国家的一般税收没有考虑向公路建设的投资。公路行业以及公路主管部门已经习惯性地认为中央不可能甚至也不应该再向公路事业进行拨款支持。长期以来,交通主管部门一直把中央和地方的公路用户税作为唯一的来源。1985年后,收费路方式的引入和实施才使公路建设的步伐提高了一大步。从目前情况看,公路用户税水平的提高(如养路费标准的一再提高),已使得公路用户税目前也已到了不可能再行提高的水平。收费路规模的扩大也已受到公路用户负担水平的严重制约,社会上对收费路的规模,也早有各种不同的意见。另一方面,经济的深入发展又对公路运输乃至公路网服务的需求日见加强,国家对加强交通基础设施拉动内需寄予厚望,因此公路建设和养护(尤以建设为最)的资金来源并不能只限于公路用户税和公路使用费(收费路)。在可选择的财源中,中央财政拨款、补助或其它相关支持即是合理的,又是必要的。原因有3个:

(1)从经济学的观点来看,社会上所有物品分为四类,第一类是私人物品,第二类是公共物品,第三类是共有资源,第四类是自然垄断物品。公路历来被认为是公共品,因为一个人享用公路时并不减少另一个人对公路的享用。但由于经济的发展,公路这个很普通的物品在其属

性上变得非常复杂,从经济学的观点看公路可以分为四类。

拥挤的收费路——既有排它性,又有竞争性。属私人物品。

不拥挤的不收费路——既无排它性,又无竞争性属公共物品。

拥挤的不收费路——无排它性,有竞争性属共有资源。

不拥挤的收费路——有排它性,无竞争性,自然垄断物品。

不拥挤的不收费路与国防、基础科学研究等均属公共物品,对于公共物品的投资,理论上仍由国家进行投资。

经济欠发达地区,尤其是我国西部地区的公路(包括现在和可预见的未来)大体上都是不拥挤的不收费路,所以这些属于公共物品的公路建设在公路用户税不能满足投资需求时,其缺口部分应由政府财政给予解决。

(2)如果资金缺口由政府财政解决,就存在由中央财政还是由地方财政负责的问题。实际上前面已经说明,地方财政由于经济发展水平这一基本的制约因素,作为公共物品之一的公路建设的投资的主渠道不可能定位于地方财政(省财政),因此,实际上应予考虑的就只能是中央财政了。

(3)作为一个国家而言,经济的发展应是相对平衡的,任何一个国家的经济政策都应该包括反贫困的计划,这种反贫困的计划不应局限于对那些地区人民衣食方面的补贴,更需要的是要增强这些地区自我发展的条件和能力,从而促进这些地区经济的发展。

经济发达地区的经济发展最终应得益于全国经济的平衡发展。这可以从三个角度来说明。如果我国长期有较大的经济不发达地区的拖累,那末,对于国家而言,则长期存在较大的财政负担,国家也无力致力于经济发达地区的发展。经济不发达地区实力的增强,会使得发达地区的市场,投资方向有更多的选择余地。我国西部地区的资源丰富,交通基础设施的进步和完善将大大降低东部地区能源和资源的使用成本。

我国经济欠发达地区的发展滞后的重要症结之一是地缘劣势,主要体现为交通运输条件的恶劣,这些地区远离我国沿海及港口,远离我国的工业基地和经济发达地区。如果国家集若干年的财力,努力解决交通基础设施建设和运输问题,则会极大地拉动这些地区的经济发展,从而增强我国的综合经济实力。

## 2)具体策略

在西部地区公路建设确实存在需求、公路用户税和地方财政不能满足资金要求时,中央财政的支持既是必要的又是必须的。但不能不看到,虽然我国总体的经济发展强劲有力,但中央财政一直非常紧张。为此,中央财政存在两种选择。一是提高对个人和企业的一般税赋的征收额度以扩大财政收入。二是在一定时期内适度增大财政预算的赤字,即增加国债的发行规模。

### 策略选择一 提高一般税赋水平

前面已经说明,公路用户税目前已达较高水平,继续提高公路用户税已不可能,所以增加税收只能从一般税种入手。我国居民和企业的税赋水平与发展中国家和发达国家相比处于较低水平,80年代,世界上低收入国家以及中等收入国家的中央政府一般税赋的收入占GDP的比例为15%~25%。而我国在1998年中央一般税收仅占GDP的12.4%。这就为中央提高一般税收水平提供了余地。在已有的税种中,由于所得税所占比例较低,特别应加大所得税的纳

税比率。实际上提高一般税赋水平也符合国家税制改革的基本原则和思路。

策略选择二 增加国债的发行规模

增发国债意味着增大国家预算的赤字。经济界反对预算赤字的观点认为 增加赤字意味着国家把负担加在了子孙后代纳税人身上 这些债务最终仍将把负担置于未来的纳税人身上 ,加重了未来纳税人的负担。反对预算赤字的观点还认为预算赤字减少了公共储蓄。

以上问题在当前我国经济发展过程中是不存在或不突出的。其原因是 :

当前我国的公共储蓄过大 ,正需要某种机制降低此规模。

税赋加在当前还是加在未来取决于多种因素。虽然当代公众应具备历史的责任 ,不应该毫不负责地把负担转嫁给下一代 ,但当代更大的社会和历史责任应是不失时机地振兴我国经济 ,自力于世界民族之林 ,何况我国目前的税赋负担水平不太高。

世界各国的税收水平一般是随着收入水平的提高而提高的 ,即使偿还国债的负担已转嫁到下一代人 ,负担增加的水平也不会很高。

根据经济学的理论 在经济的发展需要刺激或者增大内需或外需时期 ,由于经济发展的抑制 税收收入降低 增加预算赤字本身也是需要的。实际上 ,由于国家的人口和技术进步的增长或提高 ,国民总收入的规模也在增长 政府支付债务及利息的能力也在进一步增长。只要政府债务的增长低于国民收入的增长速度 ,债务的增长就是可以接受的 ,也就是说预算的赤字可以持续下去。

两项配套策略的比较和推荐建议 :

对以上两项策略建议进行比较 ,本文认为策略一涉及国家总的税制改革设计 这涉及立法、税种、税率 ,更要考虑提高税赋水平的可操作性 既要考虑税收的横向、纵向的公平合理性 ,又要考虑税赋的管理成本 ,还要考虑国内的投资环境等因素。所以实施起来有一定的难度。也需要相当长时间的前期准备 而目前经济欠发达地区的交通基础设施的建设已是时不我待了。

此外 策略一是从税制和税率上入手 解决资金不足的问题 但方案一旦设定 ,方案的执行就是强制的。策略二不涉及立法程序 实际上可由政府直接实行 ,操作较易 前期准备工作较少。由于是发行债券 ,所以债券的发行规模可根据年度的实际需要逐年确定 数量掌握灵活。此外 ,债券的发行不是强制性的 (尽管利率的高低对市场有导向作用) 。表 1 列出了两项策略实施的优劣比较 :

两项策略实施现实性比较表

表 1

	发 行 国 债	提高一般税赋
前期准备	易	难
准备时间	短	长
筹措规模	弹性大	相对固定
借贷或征收成本	低	高
国家负担	略重	略轻