

普通国省道收费公路可持续发展思路研究与探索

徐明¹ 袁洋²

1. 河南省交通事业发展中心; 2. 河南交通发展研究院有限公司

DOI: 10.12238/ems.v6i6.8020

[摘要] 通过研究普通国省道收费公路发展的背景和现状, 分析普通国省道收费公路发展存在的问题, 结合普通国省道管理体制机制和收费管理模式, 提出普通国省道收费公路发展的举措和政策建议。

[关键词] 普通国省道; 收费公路; 发展思路

Research and Exploration on Sustainable Development of Toll Roads on Ordinary National and Provincial Roads

Xu Ming¹, Yuan Yang²

(1. Henan Provincial Transportation Development Center;

2. Henan Transportation Development Research Institute Co., Ltd.)

[Abstract] By studying the background and current situation of the development of ordinary national and provincial toll roads, analyzing the problems in the development of ordinary national and provincial toll roads, and combining with the management system and toll management mode of ordinary national and provincial roads, this paper proposes measures and policy recommendations for the development of ordinary national and provincial toll roads.

[Keywords] ordinary national and provincial roads; Toll road; Development ideas

收费公路是指符合法律法规规定, 经批准依法收取车辆通行费的公路(含桥梁和隧道)。收费公路建设对交通建设快速发展发挥了巨大作用, 但是社会上仍存在一些质疑声音, 认为公路收费侵犯了驾车者的权利, 违背了公平和公正的原则。

1政策背景

我国收费公路建设起步于上世纪80年代初期。1984年, 国务院第54次常务会议正式决定实施“贷款修路, 收费还贷”的政策; 1997年, 中华人民共和国主席令(第八十六号)发布《中华人民共和国公路法》; 2004年, 国务院第61次常务会议审议通过《收费公路管理条例》。这些文件的出台, 从法律层面肯定了收费公路政策, 从法规和部门规章层面确立了收费条件、范围、手续、费率制定原则和标准、收费期限等内容。2009年, 在国家实施成品油价格税费改革背景下, 国务院办公厅转发了国家发展改革委、交通运输部、财政部制定的《逐步有序取消政府还贷二级公路收费实施方案》, 依法有序启动推进取消政府还贷二级公路收费工作。2013年, 交通运输部组织修订《收费公路管理条例》以来征求了三次意见, 拟提高收费公路设置门槛。

2发展现状

40年来, 我国已建成了全球最大的高速公路网, 收费公路政策是我国改革开放以来对交通发展影响最大、最具创新

性的政策。截至2022年底, 全国收费公路里程19.41万公里, 占公路总里程535万公里的3.6%, 其中, 高速公路16.76万公里、一级公路1.78万公里、二级公路0.73万公里、独立桥梁及隧道0.14万公里, 分别占比86.3%、9.2%、3.8%和0.7%。收费公路作为基于中国国情的一项解决公路基础设施发展资金来源的政策选项, 不仅解决了规模巨大的建设和维护的资金需求, 而且成为了保持路网高效率运行、高质量发展的一项有效政策手段。

3重要作用

收费公路政策促进了基础设施投融资模式改革与机制创新。实施收费公路政策, 有效撬动了社会资本, 成功破解了长期以来财政资金对公路发展投入能力不足的难题, 为加速公路发展提供了重要支撑和保障。据统计, 1985年以来我国公路建设资金约70%来源于收费公路政策筹资, 我国目前已建成的高等级公路中, 几乎所有的高速公路、约60%的一级公路和40%的二级公路都是依靠收费公路政策建成的。

收费公路政策的实施为财政资金更多地用于普通公路建设创造了条件。收费公路政策的实施, 大大缓解了政府公共财政资金用于干线路网建设的压力, 相应地增强了对以农村公路为代表的非收费公路的投资能力, 从而使其在过去几个五年计划中实现了跨越式发展。据统计, 到2022年年底, 我

国农村公路总里程达到了453万公里,是改革开放之初的7~8倍,全国具备条件的乡镇和建制村全部通硬化路。

收费公路政策兼顾公平和效率助力行业可持续发展。从世界范围内来看,公路建设和养护的资金筹措主要通过两种渠道:一种是依靠政府财政,资金主要源于税收,无论纳税人是否使用公路,在税收中都必须支付这部分费用;另一种是由道路使用者支付,根据道路使用者对高速公路和普通公路的使用情况进行付费。以上两种渠道中,“用路者付费”更加体现了“谁受益、谁承担”的公平性原则。

4存在问题

近年来,部分普通国省道收费公路建成后,引发了社会的激烈讨论和争议,一部分人表示理解并支持,还有部分人则认为会加重民众的经济负担,对日常生活和出行带来影响。导致出现这种情况的原因主要有以下几个方面:

收费政策不明确。2013年以来,《收费公路管理条例》修订历时多年,迟迟没有发布,导致发改、财政、公安、司法等相关部门以及社会公众对普通国省道该不该收费、收多少、收多长时间存在分歧和争议。

公众接受度不高。2009年全国范围内逐步取消政府还贷二级公路收费站,取得了巨大的社会成效,但是也给社会公众带来了“普通国省道是公共资源,应该免费供公众使用”的认识,特别是2018年修订条例时,明确提出了取消非高速公路收费,更是加深了这一认识。

通行效率受影响。目前,普通国省道收费公路仍采用传统的设站收费模式,设立收费站集中缴费。该收费模式增加了公众出行时间,降低了道路通行效率,与当前提升公路网互联互通能力相悖。另外,收费站人工收费车道容易发生拥堵现象,降低了车辆的通行效率。

智慧化程度较低。目前,全国绝大部分普通国省道收费仍采用传统收费站模式,缺乏使用先进设备,正常过行ETC车道交易存在失败、感应器不灵敏等现象,识别效率仍有待提升。同时,收费站未充分利用北斗卫星、大数据、人工智能等先进科学技术,将现有数据和路网情况实时整合,智慧化、数字化程度较低。

5发展思路

基于以上情况,本文从规范收费公路审批、创新收费管理模式、预防和化解社会舆论等方面提出了普通国省道收费公路的发展思路。

优化结构。按照“以非收费公路体系为主,适当发展收费公路体系”的原则,规划层面上需加大部省补助资金引导作用,引导市县优化投资方向,调整投资重点,实现从建设为主向建养并重转变;政策层面上明确收费公路总量控制指标和审批条件,抓在建、促待建、停新建,从严控制收费公路建设规模;鼓励有条件地区采取政府回购等方式,稳妥有序地取消普通国省道收费公路,推动构建以公共财政为主导的普通国省道公路投融资长效机制。

降低成本。充分运用ETC、自由流等智慧化、信息化的收费方式减少设置收费站造成的拥堵,优化重大节假日小型客车免费通行、鲜活农产品运输“绿色通道”等通行费减免政策,运用差异化收费杠杆调节车辆的出行安排和路径选择,引导错峰出行,提高通行效率,降低企业运行成本。研究制定收费公路配套管理制度、通行费标准合理定价、收费动态调整机制等政策,适时推进收费公路政策调整,积极开发利用多种市场化手段释放债务压力,重点完善收费公路债务风险监测预警体系,鼓励具备条件的收费公路开展债务置换、重组、展期,降低资金成本,防范金融风险。

提升服务。充分利用高速公路联网收费管理平台,将普通国省道收费路段纳入省级联网管理,加大行业监督考核力度,建立和落实收费公路收支信息公开制度,主动接受社会和审计部门监督,保障收费公路安全运行。建立健全收费公路监督检查制度,明确行业管理部门和属地政府监管职责,依法检查经营业主履约能力和服务成效,督促指导经营业主提高养护质量和服务水平,保障公路使用者的合法权益。建立收费公路养护资金保障机制,加大养护资金投入力度,确保路况质量优良,完善安全防护设施,提升景观绿化品质,营造畅安舒美的行车环境。

强化宣传。转变舆情处置思路,将“重事后处置,轻事前防范”转变为“重宣传、快应对”,通过各类媒介平台积极、有为的宣传教育,使社会公众理解收费公路政策,正确引导舆论,客观、理性、全面地看待分析收费公路的成就与不足,支持收费公路政策的改进与完善,促进收费公路政策的有效实施和良性发展。制定舆情信息应急处置办法,建立舆情研判预警机制,明确舆情信息预防、预警、应对的组织机构和程序,按照“早发现、早报告、早处置、早平息”的基本要求,及时、准确发布有关信息,澄清事实,引导舆论,最大程度避免、缩小和消除因媒体报道带来的各种负面影响。

6结语

为及时应对新形势下出现的新问题,需统筹发展“两个公路体系”,充分发挥政府和市场的合力作用,提前研判收费公路影响,规范收费公路审批,创新收费管理模式,预防和化解社会舆论,加快构建覆盖广泛、功能完备、集约高效、绿色智能、安全可靠的现代化高质量公路网。

【参考文献】

- [1]周伟,直面质疑与面向未来的收费公路——谈收费公路政策的改善及收费公路管理的创新.中国公路,2015(03):52-59.
- [2]交通运输部.2022年全国收费公路统计公报,2022.
- [3]张菁,取消二级公路收费后我国公路建设发展方向.综合运输,2009(06):32-35.
- [4]朱瑶,对群众信访热点问题——公路车辆通行收费制度的调查与思考.人间,2016,224(29):33-33.
- [5]冯正霖,“两个公路体系”的制度性建设问题.中国公路,2013(09):24-27.