

鑄橋建路

大規模建設收費公路是中國一個獨特的社會現象。據統計，目前全世界70%以上的收費公路都在中國。公路收費制度的實施在很大程度上促進中國交通行業的快速發展。但隨着收費公路規模的持續擴張和非規範化運作，近年引起公眾爭議，要求改革收費公路機制的呼聲日益增強。

■陳振寧、戴慶成 亞太國際關係學會

作者簡介

戴慶成：《環球時報》、《青年參考》及《鳳凰周刊》等內地媒體撰稿人，另定期為香港《成報》、內地「天涯論壇」及《美國僑報》撰寫時政評論文章。

電郵：taihangshing@gmail.com

陳振寧：「一國兩制」研究中心研究員，亞太國際關係學會成員，定期於《成報》發表評論文章。曾參與《通識詞典3》的撰寫工作。

電郵：jambo777@yahoo.com.hk



中國的收費公路建設促進全國交通網絡的發展。資料圖片

現代中國+全球化

收費公路擴展快 管理積弊需改革



概念 鏈接

何謂收費公路？

在中國，收費公路意指符合《中華人民共和國公路法》和《收費公路管理條例》的規定，經批准依法收取車輛通行費的公路(含橋樑和隧道)，這些通行費用作補償公路建設及維護投資。收費公路在某些省市亦稱為「四自」公路，即由公路投資業主「自行投資、自行建設、自行養護、自行收費」的公路或大型橋樑及隧道等。



部分公路收費被用作支付職員開支。資料圖片

收費公路政策推出背景

改革開放初期，內地道路建設滯後，未能配合經濟發展。有見及此，1984年，國務院推出「貸款修路、收費還款」的政策。1988年，交通運輸部等又聯合發布《貸款修建高等級公路和大型橋樑、隧道收取車輛通行費規定》，提出「自行投資、自行建設、自行養護、自行收費」。

高速公路建設里程僅次美國

內地的公路建設自此發展迅速。1984至2000年間，利用各種融資方法籌集的公路建設資金達6,700億元人民幣，佔同期公路建設總投資60%。在巨額資金支持下，2004年底，內地建成的收費公路已超過10萬公里，其中高速公路總里程超過3.4萬公里，僅次美國，位居世界第二。現時，全國公路網約95%的高速公路、61%的一級公路及42%的二級公路是依靠收費公路集資建成的。

收費還貸 促進交通事業

經過多年發展，「貸款修路，收費還貸」政策大幅緩解內地公路建設資金短缺的矛盾，加快公路建設的步伐。收費還貸公路的建設對促進中國交通公路事業的發展、提高公路網整體水平起重要作用。正如交通運輸部副部長翁孟勇指出：「沒有收費公路的政策，就沒有中國交通的現狀和成就。」



自2010年12月1日起，所有鮮活農產品通過四川成南高速南充收費站，都獲豁免收費。資料圖片

三大問題喚起社會正視

收費公路建設至今，逐漸累積一些問題，喚起社會正視：

有法不依 濫收費用

部分收費公路沒有嚴格根據《收費公路管理條例》的規定收費，或收費偏高，或收費期限過後仍收費，或不應收費仍收費。

例如交通運輸部規定，40公里設一個收費站，部分地方在20公里或更短的路程設一個收費站；又如廣州市花都區的四角圍收費站和龍口收費站宣稱收費50年，明顯與國家規定的30年有所不同。

國家審計署在2008年公布的報告指，全國7個省或市提高收費標準，多徵收通行費超過80億元人民幣；12個省或市的35條經營性公路，由於批准收費期限過長，獲取的通行費收入高出投資成本數倍以至10倍以上。另外，18個省或市約有一半的收費公路中，用來還貸的不及路費的1/10，其餘路費被用於其他用途包括支付職員薪酬。例如，河南高速公路發展有限責任公司洛陽分公司負責98.8

公里收費公路的管理，不計算保安及後勤人員，職員超過400人，他們的收入都依賴公路收費。

收費站太多 拖慢行車時間

收費站的設置過密，導致「高速公路不高速」，駕駛者必須在行程中不時停下繳費。而且收費不低，在通脹加劇下，一般市民都感到異常吃力。上月底，中央電視台財經頻道記者跟隨貨車司機行走內地最長的直達運輸線路之一——廣東至遼寧的線路，結果發現運費至少有1/3被高昂的過路費或過橋費吸走。部分駕駛者為節省開支，或繞道而行，或闖桿逃費，或超額運載，地方政府必須派出不少交通警察維持秩序。

規劃不周 虧損嚴重

近年，內地公路建設規模不斷擴大，一些與收費公路走向相近的公路建成後，令車輛分流更嚴重，收費公

路專案運作進入困難階段。例如，2002年底，浙江省金華市建成杭金衢及金麗溫兩條高速公路後，高速公路的開通吸引大量的車流，短時間內造成其他幹線公路交通量明顯下降。根據統計資料顯示，截止2003年底，金華市收費公路的收費金額平均下降50%，最大下降幅度達到70%，大部分收費站處於虧損的經營狀態。



中國的公路收費亭太多，拖慢行車時間，令駕駛者感到不便。資料圖片

迫在眉睫 亟需解決

如何吸引交通量回流、提高收費公路經濟效益及解決虧損收費公路的出路，已成為各投資業主和交通運輸部需要迫切思考的一個重要問題，有學者對此提出不少建議。

增國家投資 推稅收優惠

儘管在公路工程建設專案中，中央政府投資一直佔絕對的主導地位，但這種絕對的主導地位與外國的經濟發展水平相近的國家比較，仍屬偏低。展望未來，籌集巨額公路建設資金，除加大利用國內外資本市場的資金外，政府投入仍必不可少，這是公路發展的必然要求。

根據世界銀行統計資料，在公路基礎設施的建設發展過程中，已發展國家公路建設支出約佔其國民生產總值2%，發展中國家約佔1.5%，而中

國僅為0.7%，處於世界各國最低行列。由此可見，在今後相當長的一段時期，中央和地方政府都必須增加對公路建設的投資。同時，各級政府要出台對公路建設的优惠政策，繼續完善多層次、多渠道和多形式的投資融資體制，在公路建設的徵地及稅收政策上給予一定優惠。

開徵燃油稅 關資金來源

在國際上，絕大多數國家尤其是已發展國家，都是以徵收燃油稅作為公路發展最主要的資金來源。許多國家在高速公路發展時期過去後，燃油稅有富餘，例如法國、德國及意大利等國每年徵收的燃油稅，當中有約50%可滿足公路養護維修費用的需要。內地開徵燃油稅可能將為公路建設提供源源不斷的資金來源。

發展沿線土地 收增值費

一條公路幹線的形成必然會提高沿線兩側土地的開發使用價值，各地方政府可考慮徵收公路沿線土地使用增值費，用作公路建設基金。具體是對在國道、省道，尤其是高速公路運輸走廊兩側一定範圍內從事工商、服務、生產、經營性業務的企業和個人，按佔地面積徵收土地增值費，費率由當地政府委託專門機構測算後規定。



海外經驗 美國

建信託基金 付7成開支

事實上，公路不是從天而降，各國政府都以不同的方式籌集資金建設及維修公路。以美國為例，該國政府選擇通過徵收燃油稅及輪胎稅等政策，建立公路的信託基金。該基金可滿足公路發展需求的70%支出，而公路收費和債券發行則應付餘下的30%支出。



想一想

- 1. 為甚麼中國需要建設那麼多收費公路？試收集資料說明。
2. 你認為中國收費公路目前面臨哪些問題？當中以哪一項最需要迫切解決？為甚麼？
3. 承上題，你有何方法解決上述問題？試舉例說明。
4. 外國的收費公路發展及經驗對內地有何啟示？
5. 有人說：「收費公路的管理不當及規劃不周會影響中國的經濟發展。」你對此說有何看法？

通識概念圖

中國收費公路

特色
• 自行投資 自行建設
• 自行養護 自行收費
• 貸款修路 收費還貸

問題
• 有法不依 濫收費用
• 收費站太多 拖慢行車時間
• 規劃不周 虧損嚴重

改革措施
• 增國家投資 推稅收優惠
• 開徵燃油稅 關資金來源
• 發展沿線土地 收增值費

外國經驗
美國：建信託基金 付7成開支



延伸閱讀

- 1. 朱喜洋等撰、曾世紅主編：《收費公路管理條例釋義》，(北京：中國法制，2004)
2. 《粵路橋負債千億 恐永難還清 人代顧還路於民 官指收費將轉國家主導》，《香港文匯報》，2011-03-22 http://pdf.wenweipo.com/2011/03/22/a19-0322.pdf
3. 房慶：《民眾需要收費公路之外的選擇》，《香港文匯報》，2011-01-19 http://paper.wenweipo.com/2011/01/19/CH1101190033.htm
4. 《全球14萬公里收費公路10萬在中國 官員籲整頓》，文匯網 http://news.wenweipo.com/2011/03/09/IN1103090041.htm
5. 《公益還是掠財？中國收費公路的「罪與罰」》，人民網 http://auto.people.com.cn/BIG5/25959/98358/98363/13781433.html
6. 《光明日報：中國公路收費為何這麼高？》，中國經濟網 http://big5.ce.cn/cyssc/newmain/yc/jxsw/201102/01/t20110201_20788414.shtml