



不断完善和发展我国收费公路政策

□ 魏 东

2019 年政府工作报告指出，要“深化收费公路制度改革，推动降低过路过桥费用，治理对客货运车辆不合理审批和乱收费、乱罚款。两年内基本取消全国高速公路省界收费站，实现不停车快捷收费，减少拥堵、便利群众”。公路是重要的公共基础设施，需要长期、持续和巨大的建设和维护资金投入。公路基础设施发展巨大资金需求与政府有限财力之间的矛盾是世界各国政府普遍面临的难题，中国作为最大的发展中国家，发展公路事业更是如此。

收费公路政策的重要作用

收费公路政策对我国公路交通的跨越式发展起到了至关重要的作用，有效支撑了经济社会快速发展。第一，收费公路政策实现了基础设施投融资模式改革与机制创新，打破了财政资金不足的束缚，为公路交通发展带来巨大活力，使我国仅仅用了不到发达国家所用的一半时间迅速形成了全国公路网，建成了领先世界的公路基础设施，取得了举世瞩目的成绩。第二，收费公路政策促进了高速公路跨越发展，加快了生产要素流动和经济一体化进程，提升了产业、城镇发展和整个社会经济生活的运行效率，极大丰富和便利了人民生活，为迅速提高我国经济社会发展机动化程度提供了基础支撑。第三，收费公路政策在吸引多层次、多渠道资金投入的同时，政府公共财政有能力进一步加大普通公路投资倾斜力度，带动了普通公路的快速发展，使公路交通基础设施取得了全面而巨大的变化，显著改善了公路交通系统的结构和服务能力。第四，收费公路政策使公路建设速度大大提高，逐步解决了“走得了、走得好”的问题，在财政实力不足的前提下使公众提前受益，超越正常发展提前提供了高品质服务，大大增加了人民群众获得感。

现阶段需要继续坚持和完善收费公路政策

收费公路政策兼顾了公平与效率，符合我国国情和实际。世界各国政府在提供公路基础设施过程中都面

临这样一个艰难的选择，就是让全民通过缴税还是让使用者通过付费来承担这项长期的责任。使用者在消费某一种产品或服务时，全额承担消费成本，可最为有效地实现资源合理配置，并最为公平地分摊成本。高等级公路恰恰是这样一种为公众提供通行服务的准公共物品，由用路者承担公路建设和养护成本，避免通过缴税不作区分让所有公众无差别支付成本，遵循了“使用者付费”的原则，更加公平合理，技术上也易于实现。

从我国收费公路的发展来看，收费公路政策实现了政府、企业、公众的多方受益，可以说没有收费公路政策就没有我国公路基础设施的跨越式发展。但与此同时，现行收费公路政策也存在诸多问题和挑战，社会上也有非理性观点认为，为了使公众有更大获得感应该取消收费公路政策，但这恰恰是忽视了我国处于并将长期处于社会主义初级阶段、公共财力不足以支撑公路基础设施快速发展的基本国情。收费公路政策需要改革完善，需要与时俱进，但改革的获得感并不在于不切实际地抛弃收费公路政策，获得感的关键在于从我国实际出发，完善既有制度，维护好、运营好、发展好大规模公路网络和公路资产，持续保障为公众提供高效率、高品质的公路通行服务。

当前收费公路政策面临的新形势新挑战

当前，我国公路设施的基础和环境与改革开放初期相比已发生深刻变化，从主要破解财政资金不足约束发展为保障公路网络高效运行、提供高质量服务和可持续发展的交通强国建设新阶段。现行收费公路政策已难以适应公路发展的新形势和新要求。一是现行收费公路政策不适应深化财税体制改革和投融资体制改革的新要求，按照预算法和政府债务管理的相关规定，现行《收费公路管理条例》（以下简称《条例》）政府“贷款修路”的融资模式已经不再适用，只能采取发行收费公路专项债券形式。同时，不少收费公路项目按现行收费标准和收费期限难以获得投资回报，导致社会资本投资意愿不强，难以支撑

收费公路可持续发展。二是收费政策在促进我国公路跨越式发展的同时，积累了大规模的债务，根据收费公路统计，截至 2017 年底收费公路债务余额 528 万亿元，建设、养护成本持续增长，而收费标准却基本维持在 1990 年代的水平，导致收入与成本严重倒挂，全国有收费公路的 29 省份除上海外，均已经收不抵支。现行《条例》制度设计难以解决收费公路债务问题，存在一定的债务风险。三是随着路网的形成和不断完善，早期建成的收费公路尤其是高速公路已经进入大修期，部分交通量大的瓶颈路段还面临改扩建需要，未来高速公路养护任务越来越重，按照现行《条例》高速公路到期停止收费，将立即陷入“无钱养护”的困境，难以保障高速公路持续提供高质量通行服务。四是我国高速公路正处于加速成网的关键建设阶段，以单条路为单位的分割管理模式，已明显不适应提升高速公路网的整体功能和通行服务质量的要求，与高速公路网络化运营需要之间的矛盾越来越突出。同时，公众对收费公路知情权、监督权以及保障路况水平和服务质量等诉求不断提升，现行《条例》有关管理制度不适应路网治理体系和治理能力现代化的新要求。

新时代如何完善我国收费公路政策

新时代坚持和完善收费公路政策，应坚持问题和目标导向，坚持兼顾公平与效率、防范化解重大风险、促进可持续发展、增强人民群众获得感原则，尽快修改公路法和《条例》，为收费公路健康可持续发展提供法律保障。

提高门槛和刚性约束，严控收费公路规模。贯彻落实中央提出的“深化收费公路制度改革，推动减低过路过桥费用”的要求，逐步推进取消一、二级普通公路收费，相应提高收费公路建设门槛，未来新建收费公路应主要是高速公路，通过建立刚性约束机制，合理确定收费公路规模，避免债务越滚越大，有效防控风险。

合理确定收费期限，有效吸引社会投资。结合收费公路发展实际，针

力。伟大梦想要在改革开放的实践中依靠劳动来创造、依靠进取来铸就。伟大梦想还要在改革开放的实践中拼出来、干出来。伟大梦想也要在改革开放的实践中依靠恒心和韧性来支撑。新时代，实现中华民族伟大复兴中国梦是一场接力跑，每一代人都要

态和勇攀高峰的胸襟境界，才能在实现中华民族伟大复兴中国梦的道路上昂首阔步、砥砺前行，不断从胜利走向新的胜利。

立起践行泰山“挑山工”精神的时代坐标

习近平总书记强调，中国特色社会主义进入新时代，我们党一定要有新气象新作为。站在新的历史起点上，广大党员干部应自觉对标时代要求，以泰山“挑山工”精神校准新坐标，奋力新作为，努力践行、干在实处、走在前列、勇作表率。

强化理论武装，做信念坚定的表率。始终把学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想作为首要政治任务，持续不断汲取真理的力量、信念的力量、奋斗的力量，用理想之光照亮奋斗之路，用信仰之力开创美好未来。牢固树立“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，始终在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致，思想上对标对表、行动上紧跟紧随、执行上坚定坚决。

敢于担当作为，作苦干实干的表率。自觉肩负起时代赋予的使命，撸起袖子加油干。勇于担责，对中央决策部署，以路石留印、抓铁有痕的作风，实打实地抓、硬碰硬地干，少说不行的千般理由，多想能行的万般办法，坚决杜绝工作只踏步、不前行，坚决避免把历史遗留问题再留给历史。苦干履责，对认准的事一抓到底，把“身上一身汗、腿上两腿泥”作为工作常态，不获全胜决不收兵。实干尽责，党员干部特别是领导干部

对现行收费公路政策吸引社会资本能力大幅下降问题，改变目前一刀切设定最长期限的做法，合理确定政府收费公路偿债期限和经营性公路经营期限，有效吸引社会资本投资收费公路建设，一方面减轻政府投资建设运营压力，另一方面也为社会资本找“入口”，打造经济发展“新动能”。

完善“统借统还”制度，有效防控债务风险。为了防控政府债务风险，要进一步完善政府收费公路“统借统还”制度，以省为单位对政府收费高速公路统一管理，实行统一举借债务，统一收费机制，统筹偿债来源，统一支出安排，通过统借统还模式，打破单条路核算的弊端，实施省域内政府收费高速公路收入好坏路段的交叉补贴、“以肥补瘦、以丰补歉”，提高管理效率，增强偿债能力，有效化解和防范政府债务风险，加快整体降低车辆通行费标准。

建立养护管理收费制度，保障养护资金需求。在现有财政状况无法满足公路养护基本需求的情况下，省域内政府收费高速公路债务偿清后，可以按照满足基本养护、管理支出需求和保障通行效率的原则，继续采取收费方式但大幅降低收费标准筹集收费公路养护管理资金，同时发挥好收费筹集资金和调节交通流量的作用，保障高速公路持续提供高质量、高效率通行服务。

强化收费公路监管，提升服务水平。为有效回应公众诉求，更好保障公众利益，应强化政府对通行费收支、收费权益转让、公路技术状况、运营服务质量等方面的监管，加强信息公开，增强收费公路发展的透明度，接受社会广泛监督。同时，进一步明确经营者在收费公路养护管理、保证服务质量方面的责任和义务，并通过收费公路实行联网收费，推行不停车收费，提高通行效率和服务水平。



为下一代人跑出一个好成绩；改革开放是一场拉力赛，上一代人也要为下一代人赛出好成绩。接力跑与拉力赛需要相互配合、相得益彰。伟大梦想为改革开放提供导航，改革开放为伟大梦想提供动能。

（作者系上海市委党校教授）

既当指挥员又当战斗员，带头出征、攻城拔寨，扑下身子、亲力亲为，层层立标杆，一级带一级，凝聚起强大工作合力。

勇于迎难而上，作攻坚克难的表率。坚决冲破思想观念束缚，坚决清除体制机制障碍，在挑战中发现机遇，在问题中找到出路、在挫折中磨练成长。突破改革痛点，敢于触及深层次利益关系和矛盾，敢于向积存多年的沉疴顽疾开刀，在全面深化改革的进程中蹄疾步稳，持续不断向改革要动力、要活力、要红利。突破发展难点，大胆闯、大胆试，敢于改、快推进，抓好新旧动能转换重大工程，推动经济社会高质量发展。突破民生堵点，扎实推进实施乡村振兴战略，坚决打赢三大攻坚战，更好解决群众关心的教育、医疗、社保等现实利益问题，不断满足人民群众对美好生活的期待。

提升境界本领，作奋勇争先的表率。对照“八种本领”要求，激荡勇立潮头、改革的勇气，锻造担当铁肩膀，练就干事真本领。瞄准一流干，在解放思想上来一次深刻的自我革命，勇于向落后思想、惯性思维开刀，对标作战、向标看齐、用标推进、对表交卷。只争朝夕干，提高执行力和工作效率，与时代赛跑，与时间赛跑，以时不我待的精神和夙夜在公的作风，把各项部署要求坚决快速贯彻落实到位。科学谋划干，认真弥补本领上的短板、能力上的不足、知识上的弱项、视野上的局限，严守红线意识，按客观规律办事，提升工作精细化、实效化水平。

（作者系山东省委泰安市委书记）

2018 年以来部分省级融资平台出现违约，地方政府债务风险在经济增速下行的态势下引起社会各界的关注和警惕。为此，中央经济工作会议专门指出：“打好防范化解重大风险攻坚战，要坚持结构性去杠杆的基本思路，稳妥处理地方政府债务风险，做到坚定、可控、有序、适度。”2019 年政府工作报告再次强调：防范化解重大风险要强化底线思维，坚持结构性去杠杆，防范金融市场异常波动，稳妥处理地方政府债务风险，防控输入性风险。稳妥处理地方政府债务风险，重在明确中央与地方政府的职权范围，进而协调好财权与事权之间关系，并在此基础上，适度放开财权、调节事权、完善监督预算机制以及完善政绩考评体系。

明确职权范围，健全转移支付制度，协调好事权与财权之间的关系。地方政府债务存在的根源之一在于事权与财权不匹配。稳妥解决地方债务问题，一方面，要完善体制机制，从法律上规范各级政府事权和财权的划分。当前，我国并没有明确的法律对财权和事权进行划分，土地财政、转移支付以及政府债务红线也缺乏相关的法律制度进行规范和引导。因此，应该加强相关立法，明确各级政府的职权范围，采取事权和财权一致性原则，对于中央和地方共有的职能，属地方管辖的事务由地方负责，超出事务部分由中央政府出面协调解决，并予以资金支持，做到中央与地方政府以及地方政府之间事权、财权划分的清晰化、合理化。另一方面，健全转移支付制度，优化转移支付结构，充分发挥转移支付缓解财政事权失衡的功能。因此，应提高中央财政一般性转移支付比例，促进基本公共服务均等化，严格规范新设专项转移支付项目，减少、归并专项转移支付，从源头上控制专项转移支付数额，对用途相似、性质相同的专项转移支付进行整合，减少专项转移支付的项目，统筹资金使用。同时，责成地方政府及时公开详细的一般性转移支付资金使用明细，接受公众对一般性转移支付的广泛监督，定期对一般性转移支付资金使用效率进行绩效评价，加快形成统一透明的一般性转移支付制度。

推动税制改革，扩大地方财政收入来源。缓解地方债务问题，核心在于增收，实现地方的自给自足。当前地方财政收入主要依赖于税收和土地出让。一方面，税收收入和土地出让都与该地区的经济发展状况息息相关。地方政府应积极转变经济发育方式，根据发展阶段、政策和战略的调整适时地转变产业结构，招商引资，增加当地经济活力，从而发展地方经济、增加居民收入。另一方面，推动税收改革，健全财税政策，适度扩大地方财权范围。营业税改增值税之后，增值税目前在中央和地方的分享比例为五五分成。然而其他税种的中央和地方的分享比例尚未明确。且由于各地的经济发展情况和具体环境不同，各地和中央的税收收入分享比例不可一概而论。在充分考虑具体国情和各地实际情况下，科学地划分各税种税收收入在中央和地方的分享比例并将其上升到法律规范层面。出于地方政府承担大量事权的考虑，适当扩大地方财权范围和资金的主权不但不利于缓解政府的财政压力，还有利于政府灵活合理地配置资金，更高效地完成其承担的事权责任。

创新政府资产的管理方式，丰富政府的外包项目模式，低成本高效益地实现政府项目目标。目前，地方政府的资金理财投资途径较为狭窄，难以进入再生产领域，政府资产的机会成本增加，同时还面临通货膨胀的压力。因此，创新政府资产管理方式，探索与市场的有效结合模式，实现政府资本的再增值是降低政府资产机会成本和缓解财政压力的有效方式。同时，还可低成本高效益地实现政府项目目标，从而有助于减轻地方政府的财政压力，降低其举债的内源动力，如 BT、BOT 项目等模式的运用，不但减轻了公共部门压力，也带动了私人部门的进一步发展，形成了双赢局面。

简政放权，加快政府职能转变，降低政府运行成本。要控制地方政府债务规模，不仅要开源，更要节流，减少地方政府的事权责任。“简政放权”提出后，各级政府机构积极推动相关改革，但事业

积极稳妥处理地方政府债务风险

□ 郭 威 侯微怡

单位和行政单位的人员经费和公用经费仍处于高位，严重影响了财政体制正常运行，导致地方政府财政负担偏高。应在兼顾市场经济效益和社会福利的目标下，切实深化行政体制改革，降低政府运行成本，将体制内部费用控制在合理范围内。同时，加快政府职能转变，减轻地方政府的事权责任。政府所承担的，多余的事权逐步分离出来，将更多的资源投入到基本公共服务领域和公益性投资项目，致力于应对公共品供给、外部性、收入差距拉大等市场失灵问题，从而将更多的权利空间交还给市场，使市场充分发挥资源配置的决定性作用。

加强预算管理和债务监督，实现政府债务的透明化，合理控制地方政府债务增长。现行预算制度更多依赖于往年的支出留账和粗略预估的大型事项费用，缺乏科学的统计分析，导致预算和实际出入很大，从而出现大量的支出缺口。为确保资金的合理利用，避免滥用，各级地方政府要重视预算管理，科学衡量细化预算支出项目，确保预算的精准性，控制预算外资金流动，减少预算与实际情况的出入。同时，建立规范的信息披露制度，尤其是政府债务信息公开披露制度，使政府债务在阳光下接受监督，还应建立健全地方政府债务的统计与核算体系，认真清查间接债务和隐性债务，准确核算和记录地方政府债务金额，划分债务红线，依据债务类型和还债期限制定科学合理的偿付计划，防止债务虚报的现象和债务不明的情况，从而避免债务风险。

完善政绩考评制度，健全官员追责机制。虽然树立科学的发展观与政绩观，追求“绿色 GDP”在理论研究和政策制定上已经得到重视，但至今仍未建立起科学有效的权重指标来取代 GDP 规模在官员晋升中的重要考核地位。因此，为避免地方官员盲目追求政绩的短期行为，确立科学有效的绩效考评指标对于纠正地方官员的政绩观具有重要引导作用。应将定性与定量考核相结合，执行政绩与成本相结合，更加注重投入产出比，健全官员的追责机制，在绩效考核中加入政府债务参数对于遏制地方政府债务的进一步恶性膨胀可发挥积极作用。

