

# 高速公路通行费的异化及理性回归

季春玲

唐山高速集团有限公司唐港高速公路分公司

**[摘要]**高速公路作为交通主要道路,在我国交通网络体系中占据着重要的位置。但是在高速公路快速建设的背景下,高速公路出现了从公物异化为私物、高速公路管理企业从公法人异化为私法人、通行费的受益异化为商业服务价格、公物使用人异化为消费者等问题,对于高速公路的建设产生很大不利影响,所以必须采用科学的措施将异化问题进行处理。因此,本文将对高速公路通行费的异化及理性回归方面进行深入地研究与分析,并提出一些合理的意见和措施,旨在进一步保障公众利益。

**[关键词]**高速公路;通行费;异化问题;理性回归;优化措施

**[DOI]** 10.12252/j.issn.2096-6288.2021.08.402

“天价高速费”的问题已经成为社会热点话题,许多群众在出行过程中都遇到了高速公路通行费用过高的问题,且已经出现相关的司法案件,引起社会各界广泛关注。高额的高速公路通行费用已经成为制约我国社会发展的重要因素,想要彻底解决该问题则必须从根本上实现高速公路通行费用的理性回归,通过解决异化问题,能够落实相关保障制度,防止不同主体的合法权益受到侵害。为此,需要准确把握高速公路通行费异化的表现形式,通过对其原因分析制定回归路径。

## 1 高速公路通行费异化表现形式分析

### 1.1 公物异化为私物、公法人异化为司法人

公物和私物是相对的概念,在性质上具有差异,但是不是共有和私有的对立,公物与私物、共有和私有是不相同的问题。地方政府投资建设的高速公路、私有经济主体持有的经营性高速公路,都属于公物的范畴,以满足社会公共利益为最终目标,不是以实现产权人的利益最大化为目标。当前我国大部分高速公路都是由政府出资或国有控股企业出资建设,但是在实际情况中,存在高速公路公司为了获取更高利益而提高收费标准、超期限收费的问题,通过设立公司的方式将高速公路转为非交通主管部门经营的方式改变高速公路的产权归属,将高速公路的公法人转变为司法人<sup>[1]</sup>。

### 1.2 公物使用人被异化为消费者

公物使用人被异化为消费者使得使用人失去了公物使用权利,也就是说公物使用人只具有普通消费者的权力。当前我国高速公路建设主要是地方政府的决策行为,道路使用者的意见很少被政府部门考虑在内;因为高速公路通行费用为政府主管,使用人只能被动接受主管部门的定价,当前通行费定价开展听证会的情况较为少见;高速公路使用人是公物的主体,但是消费者确实高速公路使用人的客体,受到群众知觉意识的影响,许多高速公路的维权者也自称为消费者,实际上公路使用人应该是公物的使用者,享有与消费者不同的权力。

## 2 高速公路通行费异化问题的主要成因分析

上述公路通行费异化问题的出现,是由多种因素共同导致,而非单一的因素形成,所以在制定理性回归策略前,需要准确把握异化问题的成因,具体包括:

### 2.1 高速公路和通行费理解不足

在当前的法律规定中,将“政府还贷性公路”定义为公有、公益性的公路,但是将“经营性高速公路”定性为私有、营利性的公路,没有考虑到高速公路固有的公物属性,因为存在该理解不足问题,不同性质的高速公路收费期限具有差异。同时,人们对于高速公路通行费的认识也存在不足,尤其是没有深刻意识到在税收规模整体适度且公共财政紧张的情况下,高速公路建设需要通过税收平滑理论发行国债或地方性政府债券,以便于能够在相邻各代人之间完成建设成本和效益的理性配置。因为对高速公路和通行费的理解存在不足,所以许多群众都没有意识到通行费异化的问题出现,人们在没有判别高速公路通行费的非税后财政收入和受益费性质的情况下,则难以将通行费征收纳入法律保留事项中,从而使其没有接受到良好的监督<sup>[2]</sup>。

### 2.2 高速公路通行费相关立法不够全面

当前我国不存在公物成立和消灭的法律规定,公物必须同时具有形体要件和意思要件,人们通常会认为政府提供公物的基础是政府对该公物具有所有权,但是真实情况是政府所提供的公物需要具有公权力,即该公物是为了满足公共意义而建设,但是该问题并没有在法律中体现,是引起通行费异化的重要因素之一;在当前我国相关立法中并没有规定公物管理权力和公物私法上的权力进行明确划分,同时因为高速公路产权人、管理企业以及养护企业等多个不同主体,导致高速公路管理权力和产权人的私权难以准确划分,不同主体所行使的权力具有交叉和空白。

### 2.3 公共财政较为紧张

高速公路建设需要政府投入大量的资金,为了确保资金充足,通常会由政府或其他设立的公共机构进行融资,之后征收使用人的受益费用用户偿还债务,这种模式具有一定的正当性,但是贷款修路以及收费还贷只能作为辅助方式,不能作为高速公路建设中的主导方式使用,不能代替公共财政的资助模式。虽然在相关条例中规定公路发展需要以不收费性质的公路为主,但是实际绝大部分高速公路都是收费性质的公路,在长时间的影响下,“高速公路收费”的概念已经深入人心,使得人们逐渐忘却了高速公路的准公物属性。因为当前我国公共财政较为紧缺,所以可用于高速公路建设的资金较为缺乏,导致

政府需要通过融资的方式获取资金，为了偿还债务从而将通行费异化。

### 3 高速公路通行费异化的理性回归路径分析

通过上文的分析可以看出，当前我国高速公路通行费异化的问题较为严重，高速公路公物属性缺失，对于我国社会经济发展以及交通事业发展会造成很大的不利影响，所以为了解决通行费异化的问题，则必须采用科学的解决措施，使其能够实现理性回归。

#### 3.1 公物的品格界定

想要实现高速公路通行费用的理性回归目标，则必须实现高速公路公物的理性回归，需要以公物法律作为基本指导，完善高速公路为公物的相关法律规定。在立法中需要明确界定高速公路的公物属性，从而能够限制产权人为了经济效益而提高通行费用；在立法中需要明确我国全国性的高速公路干线施工资金需要通过中央政府周守或发行国债的方式进行筹集，支线的投资资金由中央和地方政府出资，地方政府可以通过发行地方债券以及其他方式募集资金，通过该方式能够进一步加强对高速公路建设资金的监督与管理，同时能够更加深刻地体现出高速公路的公物属性，使其建设成本能够达到最低，因为国债和地方政府债券的利率低于商业银行，能够为公路建设提供资金保障。通过对高速公路的公物品格界定，从法律已经经济层面给予公物属性保障，从而能够深化高速公路公物的概念，使其能够实现理性回归<sup>[3]</sup>。

#### 3.2 恢复高速公路公法人模式

在明确高速公路的公物品格后，需要从立法层面恢复高速公路的公法人模式，在法律规定中需要授予高速公路管理公司收取通行费、罚款以及强制行政措施等主权性权利，但是同时也需要限制管理公司的权力，限定高速公路公司以满足公众利益为基础的宗旨，从而能够有效防止以牟利为目的的通行费收取问题发生。公法人地位确定后，能够体现出高速公路管理人员为国家工作人员的角色，从而能够为其遵守职务规范提供法律依据。需要特别注意的是，明确高速公路管理企业工人的地位，并不是代表其从事的所有活动都是公法行为，而是确保其行为符合公法规范，例如公路的养护、水土保持以及绿化工作等，可以将权利行为从公法人活动中分离交由市场主体行使。通过恢复高速公路公法人的模式，能够将私法人模式下存在的多项问题予以解决，避免私法人权力过大的问题出现，从而能够保障高速公路公物的基本属性，防止出现通行费用过高问题。

#### 3.3 恢复高速公路使用人

为了实现高速公路通行费的理性回归，则必须转变通行者的被动地位，使得通行者具有向高速公路使用人身份转变，从而强化其主人翁意识。因此，需要在立法层面中明确社会公众

为在管路公路检核中具有参与权、知情权、自由权以及司法救济权力，明确高速公路受到损害后赔偿的行政性质，从而赋予使用者对高速公路通行费提起公益诉讼的权力和资格，能够强化高速公路使用人的权力，从而提高人们对高速公路公物性质的认识，从法律层面赋予使用人基本权利保障，从而能够实现从消费者向使用人的理性回归<sup>[4]</sup>。同时，需要承认公益诉讼权利，培育社会公众的公民意识和主人翁精神，是全面解决通行费异化的根本性措施，为此需要加快恢复公路使用人的身份。

#### 3.4 通行费的理性回归

为了促进高速公路通行费理性回归，需要从资金方面进行转变。首先，需要依法使用公共财政渠道用于募集高速公路的建设资金，当前我国税收规模整体适度，但是公共财政依然较为紧张，无法有效满足高速公路建设需要的资金缺口，所以中央和地方政府需要优化融资渠道，选择融资成本最低的方式，通过减少高速公路建设费用的方式，则能够降低通行费收取。其次，关于高速公路通行费收取标准的制定，在收取标准、计价方式以及收费期限等方面，需要通过全国人大立法进行明确规定<sup>[5]</sup>。第三，在确定通信费用收取标准后，需要考虑到费用收取标准和收取期限的问题，以此为基础确定为科学的收费方式，在成本收回后，如果需要持续收费，则需要降低通行费收费标准。最后，在考虑到我国不同地区的差异情况下，因为东部地区和西部地区经济发展差异较大，所以需要限定西部地区通行费收费标准不能超过的具体级差，从而能够保障不同地区群众的基本利益，是实现通信费理性回归的有效方式。

#### 结束语

综上所述，本文全面阐述高速公路通行费异化问题的表现形式，并对异化问题产生的具体原因进行分析，最后提出多项促进高速公路通行费理性回归的有效方式，希望能够对高速公路建设发展起到一定的借鉴和帮助作用。

#### 参考文献

- [1] 孙丽. 广西高速公路降低收费面临的困难及策略探讨[J]. 西部交通科技, 2019(05): 3-3.
- [2] 张福刚. 高速公路通行收费的困境及其法治化[J]. 铁道警官高等专科学校学报, 2019, 1(02): 23-23.
- [3] 高翰. 短期免收通行费对高速公路企业带来的财务影响及应对措施[J]. 商讯, 2020, 204(14): 55-56.
- [4] 李松江, 王会会, 杨华民, 等. 基于DBN的多任务高速公路通行费预测模型[J]. 计算机工程与设计, 2019, 40(09): 6-6.
- [5] 蒋强, 唐敏. 基于收费政策的高速公路通行费预测方法研究[J]. 公路工程, 2019, 44(05): 6-6.