

高速公路通行费价格的合法性探析

冉富强

(河南财经政法大学, 河南 郑州 450002)

摘 要:我国现行高速公路通行费缺乏实质合理性和程序合法性。高速公路通行费应当符合受益者付费、代际公平、使用人可接受性、项目成本效益与路网整体效益兼顾等实质正当性原则。高速公路收费应当获得国家立法机关的法律授权、地方代议民主机制的授权和行政机关的审查批准。同时还应广泛听取公路使用人的意见和建议,以最大限度保护公路使用人的合法权益,促进高速公路收费标准的科学化、理性化、民主化及合法性。

关键词:高速公路;通行费价格;实质正当性;程序合法性

中图分类号:D922.296

文献标识码:A

文章编号:1002-6924(2014)4-165-168

DOI:10.13713/j.cnki.cssci.2014.04.029

2013 年 5 月 8 日,交通运输部发布了《关于对〈收费公路管理条例(修正案征求意见稿)〉征求意见的通知》,^①对《收费公路管理条例》的相关内容提出了修改和完善的建议。笔者试深入剖析高速公路通行费价格的合法性,以为《收费公路管理条例》的完善提供智力支持。

一、现行高速公路通行费价格的合法性检视

《收费公路管理条例》采取单个项目“偿还成本”或“回收成本加合理回报”方式确定通行费收取标准,因此现行高速公路通行费价格在正当性上存在如下值得检讨的空间。

(一)现行高速公路通行费价格构成要素的合法性质疑

其一,通行费价格完全站在公路建设者、经营者回收成本的立场上,完全遗漏公路使用人利益。目前在理论界,我国高速公路通行费收取主要有三种主张。一是经济成本补偿理论,二是阻

塞成本补偿理论,三是道路极差效益理论。上述理论的致命缺陷是缺乏对公路使用人利益的考量,忽视了对道路使用人可接受性及合法权益的尊重和关切。^[1]造成这种局面的原因固然很多,但最为根本的则是“立法者没有充分关注和重视公物使用人的权利保障。这也是公物使用人基本权利不断遭受侵害的重要原因。”^[2]

其二,通行费价格缺乏路网整体利益以及交通对区域社会经济发展传导效益的通盘考量。虽然《条例》第 11 条规定,省、自治区、直辖市人民政府交通运输主管部门对本行政区域内的政府还贷公路,可以实行“统贷统还”,但《条例》第 37 条第 2 款规定,政府还贷公路在批准的收费期限届满前已经还清贷款、还清集资款的,必须终止收费;特别是政府还贷公路受最长 25 年、30 年收费期限的严格限制。因此现行高速公路通行费价格缺乏对国内各区域高速公路路网“交叉补贴”的统筹与协调,缺乏对路网整体定价机制的

基金项目:国家社科基金项目“宪法视野下中央与地方举债权限划分研究”(12BFX034)。

作者简介:冉富强,法学博士,河南财经政法大学法学院副教授,主要研究方向:宪法学与行政法学。

^①http://www.moc.gov.cn/zhuozhan/zhengwugonggao/jiaotongbu/gongluguannli/201305/t20130508_1408749.html。访问时间 2013 年 12 月 20 日。

平衡,更奢谈对高速公路与社会经济发展传导机制的考量。

其三,收费价格缺乏代际公平原则的考量,缺乏对高速公路建设成本收回后收费公路的管理、养护等问题的关注。《条例》第 37 条规定政府还贷公路在批准的收费期限届满前已经还清贷款、还清有偿集资款的,必须终止收费。显然,现行定价机制忽视了高速公路的生命周期,忽视了“税收平滑”原理所内含的公路建设成本与道路使用效益在相邻各代同向流动的功效益。为了在法定收费期限内尽快收回投融资成本,各省、市、自治区在确定公路通行费价格时,都尽量调高收费标准。这种价格导向导致目前高速公路通行费收取期限过短而价格偏高。

《条例》第 37 条第 2 款有关偿还政府贷款或有偿集资款以后必须终止收费的规定,完全遗漏了高速公路扩容、大修事宜,忽视了公路养护和管理费用,忽视了公路通行费对公路车流量进行适度调节的传导功能。随着我国高速公路网的基本建成及某些高速公路最初确定的收费期限届满,高速公路的养护、管理、大修及扩容等成为必须予以考虑的事项。现行公路收费价格对这一问题缺乏考量。

其四,缺乏全国统一的通行费收取标准。现行高速公路通行费价格的主要参数包括公路的技术等级、投资总额、偿还贷款或有偿集资款的期限、当地物价指数、投资回收期及交通量等。在公路技术等级相同条件下,中西部地区特别是西部地区的投资总额一般要大于东部地区。如果从收回投资的角度来说,中西部地区的通行费价格应当高于东部地区;如果参考当地物价指数,中西部地区的价格则应低于东部地区;如果以车流量考量,中西部地区的通行费价格似乎又应低于东部发达地区。总体来看,如果没有国家财政的资助,中西部特别是西部地区的政府还贷公路在 20 年期限内很难偿还建设与养护成本。

(二)现行高速公路通行费价格形成机制的缺陷

除了缺乏实质正当性之外,现行高速公路通行费价格在定价机制上也存在如下缺陷:

其一,通行费价格缺乏国家立法的明确授权。高速公路通行费是由履行公共服务职能的特定社会组织——公法人或经营性公司,依据法律、法规及行政机关的授权向高速公路使用者收取的特定计量公共服务的受益费。高速公路通

行费兼具市场因素和公共服务品格。像税收、行政规费一样,高速公路通行费也应适用法律保留原则,即高速公路通行费的设立、收取标准、定价程序等都应由法律明确界定。收费公路的收费期限、收费标准等核心要素只能由立法确定,不能将其授予行政机关自我编程。现行《公路法》第 68 条其实仅是一个空白法律授权,它授权国务院自主决定收费公路的收取标准、收费期限等。国务院制定的《收费公路管理条例》第 15 条又把公路收费价格的决定权授予省级人民政府,省级人民政府又将其授予投资建设主体——省级交通运输主管部门,由此导致公路收费价格形成机制的致命缺陷——由投资主体自行主导收费价格。

其二,现行定价机制缺乏代议地方民主机制的授权。当前,中央政府把全国高速公路网的投融资、建设、管理及养护等职责下派给省、自治区、直辖市。作为省级地方事务,高速公路的立项、融资、建设、养护、管理、收费等理应受到地方民意机制的审议和监督,高速公路通行费的价格也应由地方民主机制审议。^[3]缺乏地方民主机制的合法性确证,难怪高速公路通行费价格受到社会各界质疑。

其三,通行费定价机制缺乏公路使用权人的有效参与。现行《条例》虽然规定了价格听证程序,但各地很少有公众参与高速公路通行费价格听证会,公众意见几乎不可能实质性影响价格形成。这与现代行政程序的合法性证成形成明显反差。因此,要实现高速公路通行费价格的合法性,应当从实质正当性和程序合法性两个层面研讨制约其价格形成的各种参数,充分吸纳包括公路受益人在内的社会各界的意见和建议。

二、高速公路通行费价格的实质正当性

具体而言,公路通行费价格应当符合下列原则。

(一)受益者付费原则

公路通行费隶属于受益者付费原则下公共财政收入的一种汲取方式,它有效地缓解了公共财政对基础实施资助的不足,在一定程度上消解了发展中国家流转税作为主体税种所导致的税负不公,同时也缓解了高速公路内在的“拥挤成本”。事实上,受益者付费所回收的只是公共设施的部分成本。“无论规费及受益费均只能反应

部分之成本与费用,原则上国家提供之给付,均非依赖受给付者报偿能力与意愿。”^{[4]58}对于投资巨大而受益期限较长的公共基础设施来说,若想在较短的时期内收回建设成本并非易事,除非无端地抬高收费价格。如果短期内财政无力满足公路建设、养护资金需求,采取受益者付费汲取建设资金就具有正当性。

(二)代际公平原则

代际公平原则是在相邻各代公平分摊建设资金与项目收益的分配方式,其是“税收平滑”原理的合理使用。我国目前的税收规模已经接近发达国家水平,但仍不能支应庞大的基础实施建设投资需求。据统计,“中国公路建设每年需要资金约5000亿元,而公共财政支付(包括车购税、养路费等政府性资金)大约只能满足其中的50%—60%。”^[5]燃油税改革以后,这种局面虽然有所改观,但不能从根本上解决资金缺口。^①为此,在今后相当长的历史时期内,我国高速公路收费的现象将长期存在。

由此,如何实现收费价格和收费期限的最佳配置,实现代内公平与代际公平的有机统一,仍然是高速公路收费的核心议题。高速公路收费价格既要考虑特定时期的总体经济发展水平和税赋规模,也应遵循“税收平滑”原理合理配置代际成本与效益的客观规律。

(三)道路使用人可接受性原则

公路收费理论至少应当考虑两大主体因素:公路的使用者和公路的经营主体。当前,在高速公路收费上,高速公路使用人本身属于公物使用人,但却被社会各界异化为消费者,他们由此失去了公物使用者的种种权利而只能享有普通“消费者”的权利,承担普通“消费者”的义务。要提高社会公众对公路收费的可接受性,关键是要使公路通行者由被动的“消费者”转换为公物使用人。要实现这一转换,应当通过立法明确社会公众在高速公路建设、管理与维护中的参政权、知情权、自由使用权及司法救济权。在高速公路价格形成环节,应当听取社会各界对道路收费标准的意见和建议。

(四)项目成本效益与路网社会效益兼顾原则

从社会价值流分析,高速公路收费其实就是

在投资主体、经营主体、路产主体、道路使用人、公路通行费的最终承担人以及整个社会经济部门之间的不断流动。价值流正常流动的重要参数是通行费价格。目前《条例》有关高速公路收费的基本理念是解决公共财政暂时短缺,所以《条例》第37条规定政府投融资收费公路项目如果在期限届满前提前还清贷款,必须终止收费。这个规定一是没有考虑《条例》第11条有关省级交通运输主管部门对本行政区域内的政府还贷公路“统贷统还”,造成法条之间的冲突;二是完全遗漏成本回收以后的公路管理、养护及大修问题;三是没有全然没有把高速公路网对社会经济发展的整体功效作为公路收费的基准予以考量。

要统筹兼顾上述利益关系,高速公路通行费价格不能仅仅考量单个项目的投融资成本收益,要统筹路网整体效益。笔者认为,应废除《收费公路管理条例》第37条有关规定,在推行省内高速公路“路网交叉补贴制度”的基础上,推行国家高速公路网统一价格标准制度,并由中央财政对中西部地区高速公路拨付专项转移支付资金用于补贴中西部地区的路网亏损。

三、高速公路通行费价格形成机制的合法性

在构成要素上,高速公路通行费价格除了具备上述原则以外,在价格形成机制上也要具有程序合法性。

(一)国家立法的法律授权

法律保留原则的根本要义在于界定立法权与行政权的界限,确保立法机关在聚集社会公众法律意识、形成国家意志上的至上性和权威性。法律保留原则有“侵害保留说”、“全部保留说”、“重要事项保留说”以及“国会保留说”等多种学说。^{[6]189-191}无论采取哪种学说,强制征收或收取他人一定数量财产的税收、规费或特别公课等都属于法律保留事项。

高速公路通行费属于介于公法与私法之间的法律构造,它把私法的调整和规范方法引入公法领域。高速公路通行费自身含有主权性要素。严格意义上说,它是对使用人(或受益人)财产权

^① 根据《国家高速公路网规划》,再用30年左右的时间,中国高速公路总里程要达到8.5万公里。要完成这一规划,2010年前,每年仅投资于高速公路的资金大约为1400亿元—15000亿元,2010年到2020年,年均投资大约为1000亿元左右。参见樊建强著《收费公路产业规制制度改革》,社会科学文献出版社2009年版第59页。

利的侵犯或干预。行政机关不能在缺乏法律授权的情况下自我编程。作为法律保留事项,《公路法》首先应当明确界定中央及地方政府在高速公路网建设、管理、养护等方面的职权和职责。其次,全国人大常委会应当把收费主体、收费期限、收费标准、通行费的预算管理等收费公路的核心要素通过法律予以界定。第三,全国人大常委会可以授权国务院制定有关公路收费的相关实施细则,或者授权省级人大在法律规定的范围和幅度内,对省级政府自筹资金建设、管理与养护的地方收费公路,享有一定的费率调整权或优惠举措决定权。

(二)地方代议民主机制的授权

从应然视角来说,地方政府仅享有对地方高速公路的建设、管理及养护职责。为防止中央政府强制向地方政府下派事务管辖事项而不提供相应财力,法国 2003 年宪法修正案第 72 条第 2 款第 3 项规定:“地方团体之税收及其他固有之财源,就各种地方团体,构成其整体财政资源之主要部分。并由组织法规定本规定之适用条件。”美国也曾有学者指出联邦宪法应增设“反强制”条款,即禁止联邦政府通过一些政策迫使州和地方政府实施但却不提供相应财力。^[7]

从目前我国中央与地方财政关系来看,地方政府尚不具备公法人地位,也不具备独立发行公债的权力,因此地方政府为了完成中央政府的强制下派任务,不得不通过设立融资平台向金融机构大量借款修建高速公路。如此就回避了地方代议制民主机制对高速公路通行费收支的预算管理。从合法性视角来说,专属于中央政府的事项如果强制下派,也应由地方代议民主机制对高速公路的建设、融资、收支预算等事项进行审议监督,^[8]然后再由省级人民政府具体实施。否则,就缺乏程序正当性。

从应然的角度来说,国家立法可以授予地方人大一定的公路费率调整权或优惠措施决定权。比如,授权地方人大享有对其管辖范围内的收费公路按出行时间、货物种类推行差别化费率的调整权,以最大限度地降低流通成本,提高公路对社会经济发展的贡献率。

(三)行政机关的行政许可

高速公路通行费收取除了要具备法律授权和代议民主机制审议以外,具体路段收费标准的确还要获得价格主管部门的行政许可。《收费公

路管理条例》第 15 条规定,收费公路车辆通行费的收费标准,由省、自治区、直辖市人民政府交通主管部门会同同级物价行政主管部门、财政部门(政府还贷公路)审核后,报同级人民政府批准。现行高速公路收费的行政审批制度存在如下缺陷:一是公路收费标准的审批机关和收费实施主体实际是“一家人”;其二行政审批程序缺乏社会公众的有效参与,公路使用人的“声音”不能在价格形成中获得实质回应。当然,如果全国人大通过立法对通行费价格基准有明确界定,行政机关审批中的自由裁量权将受到法律和民意的双重限制。

(四)公路使用人的广泛参与

公路使用人是高速公路立项、投融资、建设、管理与养护的主人和受益人。无论是收费公路的国家立法,还是公路管理条例的地方立法,甚至每条路段的收费价格确定,都要有特定公路使用人的实质参与。公路使用人不但要从形式上参与立法听证、价格听证,还要对高速公路的建设、管理和价格形成产生实质影响。在收费公路国家立法层面,要广泛吸纳由各类业主和受益人参加的立法听证会,让各种利益相关人充分阐述其对公路收费价格的意见和建议。只有这样才能最大限度地保护公路使用人的合法权益,促进高速公路收费标准的科学化、理性化、民主化及合法性。

参考文献:

- [1]李玉涛.政策的经济合理性与公众可接受性——中国收费公路的综合反思[J].中国软科学,2011(03):61—69.
- [2]冉富强.高速公路通行费的异化与理性回归[J].贵州社会科学,2012(12):141—144.
- [3]沈开举.民主、信息公开与国家治理模式的变迁[J].河南社会科学,2012(4):6—10.
- [4]葛克昌.税法基本问题(财政宪法篇)[M].北京:北京大学出版社,2004.
- [5]张柱庭.中国公路收费政策不会动摇[N].中国交通报,2006—11—13.
- [6]周佑勇.行政法基本原则研究[M].武汉:武汉大学出版社,2005.
- [7]D. Roderick Kiewiet and Kristin Szakaly. Constitutional Limitations on Borrowing: Analysis of State Bonded Indebtedness. Journal of Law, Economics & Organization, Vol.12, No.1:62—97.
- [8]朱大旗,李蕊.论预算审批制度的完善——兼论我国《预算法》的修改[J].当代法学,2013(04):99—106.

[责任编辑:李 桃]