

高速公路徵收通行費的經濟性概念

會員：陳敦基

大家經常在問中山高已經通車那麼久，為甚麼還在收費？難道工程建設的成本還沒回收嗎？甚至會進一步問為甚麼一般道路不收費，而高速公路卻要收費？這一連串的問題，常常問得民眾懷疑政府是不是又在撈錢？這些問題對我們交通專業人員已視為理所當然，既屬當然，似乎就不必多言了！但實際上，我們是否已經賦予其充分的理論基礎呢？在專業上亦能自圓其說？本文將嘗試從經濟學的財貨屬性與交通建設的系統性觀點剖析之。

首先，有關一般道路不收費而高速公路收費的問題，絕對不是以「工程受益費」的名義就可解釋清楚的。理論上，它應該是一個財貨屬性的問題，高速公路的財貨性質是在提供一個比較高道路服務水準或品質的服務，有別於屬於公共財的一般道路。所謂公共道路即屬於政府必須提供並滿足民眾基本需求的道路設施，若屬公共性財貨的基礎設施即可由一般統收的稅賦予以支應。在此必須特別強調公共財主要是在滿足所謂民生的「基本需求」，既是基本需求即意味政府僅需提供具基本服務水準的設施。換言之，高速公路是在提供高於基本服務水準的道路設施，其就不完全屬於公共財；準此，在經濟學上即另賦予「準公共財」的名義，公共財與準公共財的差別乃在於對使用者而言，前者是免費使用（事實上個人已由其他稅賦支付—如所得稅、汽燃費等），後者則需直接付費，也因此對於準公共財有所謂「使用者付費」的概念。這道理其實很簡單，例如公園可免費使用，但公辦的植物園、動物園、遊樂園卻要收費，就因為它們提供比較好或豐富而具附加價值的服務品質或內容，而公園則被認為是政府應該提供民生的基本設施。至於，高速公路不屬於基本服務的道路的另一原因，乃在於高速公路所能到達或服務的地點，一般道路（市道、縣道、省道）亦均可到，因此高速公路就不再具備有提供基本服務功能的角色。當然，如果高速公路所服務的地點無其他一般道路可替代時，或高速公路建設費用已經完全自償時，或是隨著民生水平或國力的提升而認為高速公路所提供服務已是一種基本服務時，高速公路成為真正的「Free Way」（免費道路）就可順理成章地被考慮。

其次，有關中山高仍然收費的問題，基本上是一個交通建設的系統性問題。高速公路原則上可自成為一類具高服務品質的道路體系，既然視為同一類系統，以及在道路交通是互通有無的服務設施之前提下，中山高速公路繼續收費以支應其他高速公路路段的建設及整體高速公路系統的持續發展，顯然具有其合理性與必要性。至於，中山高速公路何時可停止收費？理論上，高速公路在自給自足的前提下是無法停止收費而只能減少收費，因為即使當高速公路系統均全部興建完成後，其仍需繼續加以維護及營運，因此，通行費屆時將可因工程建設費用的回收而大幅減收，除非政府能改由其他稅費收入（如汽燃費）予以支應，否則仍需繼續收取管理與維護所需的基本費用。

目前高速公路通行費的統一訂價事實上是行政管理上的一項便宜措施，主要是基於票收的便利性考量。屆時電子收費若全面時實施後，個別高速公路將可依其新舊或品質等級區分其定價；易言之，老舊的高速公路的收費應該亦較低。通行費為專款專用之款項，故政府成立國道建設基金專款專用（其來源尚包括汽燃費、服務設施收入、權利金等），用於高速公路的建設、維護、管理之用，但以當前基金尚負債兩千多億元的情況而言，政府需長期舉債經營已屬必然，其欲求高速公路達完全回收或停止收費，恐非指日可待之事。（作者為淡江大學管理學院院長）