



高等轨道交通
系列教材

JIAOTONG ZHENGCE FAGUI

交通政策法规



李宝文 / 主编
武 旭 刘志硕 宋丽英 / 副主编



北京交通大学出版社

<http://press.bjtu.edu.cn>

高等教育城市轨道交通系列教材

交通政策法规

李宝文 主编

武 旭 刘志硕 宋丽英 副主编

北京交通大学出版社

· 北京 ·

内 容 简 介

本书在对各种交通运输方式发展历史和技术经济特点进行概述的基础上,系统介绍了交通运输政策法规指导和作用于交通运输业发展的理论基础和具体内容

全书共分为10章,主要内容包括:交通运输政策法规概论、交通运输发展历史概述、现代交通运输方式技术经济特点、交通运输政策制定的基本理论、交通运输经济性政策、交通运输管理体制、交通运输法规、交通运输可持续发展政策、我国交通运输政策的发展、国外交通运输政策法规借鉴等。

本书可用作交通运输专业本科生、高职生和远程教育学生的教材或教学参考书,也可供从事交通运输业的管理人员参考。

版权所有,侵权必究。

图书在版编目(CIP)数据

交通政策法规/李宝文主编. —北京:北京交通大学出版社,2011.7

(高等教育城市轨道交通系列教材)

ISBN 978-7-5121-0768-7

I. ①交… II. ①李… III. ①交通政策-中国-高等学校-教材 ②交通法-中国-高等学校-教材 IV. ①F512.0 ②D922.14

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第198862号

责任编辑:陈跃琴 贾慧娟 特邀编辑:宋英杰

出版发行:北京交通大学出版社 电话:010-51686414

地 址:北京市海淀区高粱桥斜街44号 邮编:100044

印 刷 者:北京瑞达方舟印务有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:185×260 印张:15.5 字数:376千字

版 次:2011年11月第1版 2011年11月第1次印刷

书 号:ISBN 978-7-5121-0768-7/F·915

印 数:1~2500册 定价:32.00元

本书如有质量问题,请向北京交通大学出版社质监组反映。对您的意见和批评,我们表示欢迎和感谢。

投诉电话:010-51686043, 51686008; 传真:010-62225406; E-mail: press@bjtu.edu.cn。

《高等教育城市轨道交通系列教材》

编 委 会

顾 问：施仲衡

主 任：陈 庚

副 主 任：朱晓宁 司银涛 章梓茂

委 员：郑光信 毛保华 韩宝明

赵晓波 贾慧娟 李 菊

本书主编：李宝文

出版说明

为促进城市轨道交通专业教材体系的建设,满足目前城市轨道交通专业人才培养的需要,北京交通大学交通运输学院、远程与继续教育学院和北京交通大学出版社组织以北京交通大学从事轨道交通研究教学的一线老师为主体,联合其他交通院校教师,并在北京地铁公司、广州市地下铁道总公司、南京地下铁道有限责任公司、北京市轨道交通建设管理有限公司、香港地铁公司等单位有关领导和专家的大力支持下,编写了本套“高等教育城市轨道交通系列教材”。

教材编写突出实用性,文字简洁明了。本着理论部分通俗易懂,实操部分图文并茂的原则,侧重实际工作岗位操作技能的培养。为方便读者,本系列教材采用“立体化”教学资源建设方式,配套有教学课件、习题库、自学指导书,并将陆续配备教学光盘。本系列教材可供相关专业的全日制或在职学习的本专科学生使用,也可供从事相关工作的工程技术人员参考。

本系列教材的出版受到施仲衡院士的关注和首肯,多年从事城市轨道交通研究的毛保华教授和朱晓宁教授对本系列教材的编写给予具体指导,《都市快轨交通》杂志社主办和协办单位专家也给予本教材多方面的帮助和支持。在此一并致谢。

本系列教材从2011年8月起陆续推出,首批包括:《城市轨道交通设备》、《列车运行计算与设计》、《城市轨道交通系统运营管理》、《城市规划》、《轨道交通需求分析》、《交通政策法规》、《城市轨道交通规划与设计》、《企业发展战略》、《城市轨道交通土建工程》、《城市轨道交通车辆概论》、《城市轨道交通牵引电气化概论》、《城市轨道交通通信信号概论》、《城市轨道交通列车运行控制》、《城市轨道交通信息技术》、《城市轨道交通运营统计分析》、《城市轨道交通安全管理》、《交通运营统计分析》、《城市轨道交通客流分析》、《城市轨道交通服务质量管理》、《轨道交通客运管理》。

希望该套教材的出版对城市轨道交通的发展、对城市轨道交通专业人才的培养有所贡献。

教材编写委员会
2011年6月

总 序

近年来,中国经济飞速发展,城市化进程逐步加快。在大城市中,地面建筑越来越密集,人口越来越多,交通量越来越大,交通拥堵对社会效益和经济效益都带来了很大影响。据统计我国每年由于交通拥堵造成的损失将近一千多亿元。

解决交通拥堵,有各种各样的方法,其中城市轨道交通由于在土地利用、能源消耗、空气质量、景观质量、客运质量等方面的优势,正逐步成为许多大城市交通发展战略中的骨干,并形成以地铁、城市快速铁路、高架轻轨等为主的多元化发展趋势。

我国城市轨道交通从20世纪50年代开始筹划。1965年7月,北京市开始兴建中国第一条地下铁道。经过近50年,特别是近十年的发展,截至2010年底,我国已有13个城市拥有49条运营线路,总里程达1 425.5 km。另有16个城市,总计96条、2 000余 km的线路正在建设中。目前已发展和规划发展城市轨道交通的城市总数已经接近50个,全部规划线路超过300条,总里程超过10 000 km。

随着城市轨道交通在全国范围的迅猛发展,各地区均急需轨道交通建设、运营管理的大批技术人员和应用型人才。目前,全国有近百所高等院校和高等职业院校开设或准备开设城市轨道交通及相关专业,全国几十家相关企业也都设立自己的培训中心或培训部门。

从目前的情况来看,在今后几年,城市轨道交通人才培养应该处于各大专院校的学历教育与企业、社会的能力培训相结合的状态。但现实情况是相关的教材,特别是培养应用型人才的优质教材、教学指导书的建设和出版严重不足,落后于城市轨道交通发展的需要。

2011年初,北京交通大学远程与继续教育学院、交通运输学院、北京交通大学出版社共同筹划出版了“高等教育城市轨道交通系列教材”。这套教材的出版,恰逢其时。首先,这套教材由国内该领域的学术界和企业界的知名专家执笔。他们的参与,既保证了对中国轨道交通探索与实践的传承,同时也突出了本套教材的实用性。其次,它丰富、实用的内容和多样性的课程设置,为行业内“城市轨道交通”各类人才的培养,提供了专业的、实用的教材。

祝愿中国轨道交通事业蓬勃发展,也祝愿北京交通大学出版社这套“高等教育城市轨道交通系列教材”能够为促进我国城市轨道交通又好又快发展提供支撑!

中国工程院院士

施仲衡

2011年5月

前 言

交通运输政策法规是国家或国际组织对交通的规划、建设、养护和营运管理的指导原则和工作方针,具体体现在与交通运输有关的法律、条例、规章或具体文件中。其目标在于维护公共利益和提高交通运输的投入产出效率。

世界各国政府都将交通运输业的发展放在极其重要的位置,并且通过交通政策法规的制定参与到交通运输业的发展中。各国政府之所以要制定各种交通运输政策来干预运输业的发展,除了交通运输业对国民经济和社会发展具有重要影响外,还在于交通运输业自身的特性,如准公共产品特性、自然垄断特性及外部性等,使得单靠市场的力量无法保证交通运输业合理、高效、有序地发展。因此学习交通运输政策法规对培养理论与实践并重的专业交通运输人才是十分必要的。

本书从5种运输方式的技术经济特点出发,广泛汲取国外交通运输政策领域的许多先进理念和成功经验,力图编写一本集不同运输方式于一体的兼顾理论与实际应用的教材。全书共分10章,主要内容有交通运输政策法规概论、交通运输发展历史概述、现代交通运输方式技术经济特点、交通运输政策制定的基本理论、交通运输经济性政策、交通运输管理体制、交通运输法规、交通运输可持续发展政策、我国交通运输政策的发展、国外交通运输政策法规借鉴等。

本教材的使用对象是交通运输专业本科生、高职生和远程教育学生,也可供交通运输业的管理人员参考。

在本教材编写过程中,参考了大量的文献著作,在此向原作者表示衷心的感谢,并向对本教材的编写、出版给予支持与帮助的单位及有关人员表示感谢。

由于编者水平所限,书中谬误与不足之处,敬请读者批评指正。

编者

2011年8月

目 录

第1章 交通运输政策法规概论

1.1 交通运输政策法规的概念和内涵	2
1.2 交通运输政策法规的目标和任务	5
1.2.1 交通运输政策法规的目标	5
1.2.2 交通运输政策法规的主要任务	8
1.3 交通运输政策法规的系统构架	9
1.3.1 交通运输政策法规的系统结构	10
1.3.2 交通运输政策法规的纵向结构	10
1.3.3 交通运输政策法规的横向结构	12
1.4 交通运输政策法规的表现形式	12

第2章 交通运输发展历史概述

2.1 铁路运输发展历史概述	15
2.1.1 世界铁路的发展历程	15
2.1.2 中国早期的铁路	16
2.1.3 中国现代铁路发展概况	17
2.1.4 中国高速铁路发展概况	19
2.2 公路运输发展历史概述	20
2.2.1 世界公路的发展历程	21
2.2.2 中国公路交通发展简介	21
2.2.3 公路运输发展趋势	23
2.3 水路运输发展历史概述	23
2.3.1 中国早期海外交通发展史	23
2.3.2 世界早期海上运输	24
2.3.3 近现代航海运输	24
2.3.4 航海运输发展趋势	25
2.3.5 内河航运发展史	25
2.4 航空运输发展历史概述	27

2.4.1 世界航空运输发展史	27
2.4.2 中国航空业的发展	28
2.4.3 航空运输发展趋势	29
2.5 管道运输发展历史概述	30
2.5.1 世界管道运输史	31
2.5.2 中国管道运输史	32
2.5.3 管道运输的发展趋势	33
2.6 城市轨道交通发展历史概述	33
2.6.1 世界城市轨道交通发展历史	33
2.6.2 中国城市轨道交通现状与发展趋势	35
2.7 综合交通运输体系发展历史概述	36
2.7.1 世界交通运输综合化的思想与发展	36
2.7.2 交通运输综合化的特点	38
2.7.3 中国的综合交通发展	39

第3章 现代交通运输方式技术经济特点

3.1 铁路运输的技术经济特点	42
3.1.1 铁路运输的优点	42
3.1.2 铁路运输的缺点	43
3.2 公路运输的技术经济特点	44
3.2.1 公路运输的优点	44
3.2.2 公路运输的缺点	45
3.1.3 公路运输的主要功能	46
3.3 水路运输的技术经济特点	46
3.3.1 水路运输的优点	46
3.3.2 水路运输的缺点	48
3.4 航空运输的技术经济特点	48
3.4.1 航空运输的优点	48
3.4.2 航空运输的缺点	49
3.5 管道运输的技术经济特点	50

3.5.1 管道运输的优点	50
3.5.2 管道运输的缺点	51
3.6 城市轨道交通的技术经济特点	52
3.6.1 轨道交通自身特点	52
3.6.2 轨道交通经济属性和特征	53

第4章 交通运输政策制定的基本理论

4.1 交通运输的产业特性	58
4.1.1 交通运输属于第三产业	58
4.1.2 交通运输业是网络型产业	59
4.1.3 交通运输业的特点	59
4.2 交通运输政策制定的科学原理与基本原则	61
4.2.1 交通运输政策制定的科学原理	61
4.2.2 交通运输政策制定的基本原则	62
4.3 交通运输政策的理论依据	63
4.3.1 公共产品理论	63
4.3.2 交通运输产品的公共性分析	67
4.3.3 公共产品理论对交通运输政策制定的启示	68
4.4 自然垄断理论及其发展	68
4.4.1 自然垄断理论的发展	68
4.4.2 自然垄断的类型	71
4.4.3 自然垄断产业的特征	72
4.4.4 自然垄断理论对交通运输政策制定的启示	73
4.5 外部性理论	74
4.5.1 外部性理论的演变	74
4.5.2 交通运输外部性	75
4.5.3 外部性理论对交通运输政策制定的启示	76
4.6 政府规制理论	76
4.6.1 政府规制理论的内容和发展	76
4.6.2 政府规制类型、目标和执行机构	80
4.6.3 自然垄断产业规制及其改革的理论基础	81
4.7 政策制定的其他理论基础	82
4.7.1 运输结构优化——系统协调发展理论	83

4.7.2 交通技术的进步——产业技术创新理论	83
4.7.3 以人为本的实现——社会福利理论	83
4.7.4 可持续交通体系——可持续发展理论	84

第5章 交通运输经济性政策

5.1 交通运输价格	86
5.1.1 交通运输价格及其职能	86
5.1.2 交通运输价格的形成机制	89
5.1.3 交通运输价格制定的理论与方法	90
5.1.4 我国交通运输价格政策	94
5.2 交通运输税收	96
5.2.1 交通运输税收职能	96
5.2.2 交通运输税收政策制定原则	97
5.2.3 我国交通运输税收政策的发展与完善	98
5.3 交通运输投融资	100
5.3.1 交通运输投资和融资的概念	100
5.3.2 我国交通运输投融资的发展与创新	106
5.4 城市轨道交通补贴机制	110
5.4.1 轨道交通运营企业补贴的必然性	110
5.4.2 轨道交通运营企业补贴方式及问题	112
5.4.3 轨道交通运营企业补贴形式及其多样性	113
5.4.4 补贴机制的完善	114

第6章 交通运输管理体制

6.1 交通运输管理体制的概念	117
6.2 交通运输管理体制的内容	117
6.2.1 我国交通运输管理体制现状	117
6.2.2 国外交通运输业的管理体制	118
6.2.3 国外交通运输管理改革方案对中国的启示	119
6.3 我国交通运输管理体制的发展趋势	119

第 7 章 交通运输法规	
7.1 交通运输法规概述	122
7.1.1 交通运输法规的概念	122
7.1.2 交通运输法规的特点	122
7.1.3 交通运输法规的作用	123
7.2 交通运输法律关系	124
7.2.1 交通运输经济法律关系	125
7.2.2 交通运输行政管理法律关系	125
7.2.3 交通运输劳动法律关系	126
7.2.4 交通运输社会保障法律关系	127
7.2.5 交通运输行政执法法律关系	127
7.2.6 交通运输涉外法律关系	127
7.3 我国交通运输法规体系	128
7.3.1 我国交通运输法规 体系的构成	128
7.3.2 我国交通运输法律规范中 存在的问题	130
7.3.3 建立和完善交通运输 法规体系	131
7.3.4 我国交通运输法律规范的 发展途径	134
7.4 我国交通运输法规历史回顾	135
7.5 我国交通运输法律规范简介	136
7.5.1 与交通运输直接有关的法律	136
7.5.2 与交通运输直接有关的 法规条例	138
7.5.3 与交通运输相关的其他 法律规范	140
第 8 章 交通运输可持续发展政策	
8.1 交通运输与环境	143
8.1.1 交通运输与环境的关系	143
8.1.2 交通运输发展与环境保护	144
8.1.3 可持续的交通环境政策	145
8.2 交通运输与土地资源	149
8.2.1 交通运输与土地资源的关系	149
8.2.2 基于交通的城市布局模式	150
8.2.3 交通用地与交通拥挤	151
8.2.4 制定合理的交通用地政策	152
8.3 交通运输与能源	156
8.3.1 交通运输与能源的关系	156
8.3.2 我国的能源与交通运输情况	157
8.3.3 城市交通的能源问题分析	161
8.3.4 交通能源的相关政策	162
8.4 我国交通运输可持续发展的 政策措施	165
8.4.1 以人为本、可持续交通运输政策的 现实内涵	165
8.4.2 以人为本、可持续交通运输政策的 分目标	166
8.4.3 以人为本、可持续交通运输政策的 具体措施	166
第 9 章 我国交通运输政策的发展	
9.1 交通运输政策的战略及规划	169
9.1.1 经营型交通运输政策	169
9.1.2 城市交通发展政策	170
9.1.3 综合运输体系发展政策	174
9.1.4 国家对交通运输业的 投融资政策	175
9.1.5 加强交通运输的环保意识	175
9.1.6 现代物流的发展政策	176
9.1.7 交通科技的发展政策	177
9.1.8 国家对交通运输业的 监管调控	177
9.1.9 人本位的交通政策定位	177
9.2 我国交通运输政策的前期总结	178
9.2.1 “十五”期间交通运输政策	178
9.2.2 “十一五”期间交通 运输政策	180
9.3 我国交通运输政策的后期展望	181
9.3.1 “十二五”期间交通 运输政策	181
9.3.2 “十二五”铁路运输发展政策文件 《中长期铁路网规划（2008 年调整）》 简介	183

9.3.3 “十二五”公路运输发展政策文件 《农村公路建设规划》简介	183	10.4 英国交通运输政策法规借鉴	215
9.3.4 “十二五”公路运输发展政策文件 《国家高速公路网规划》简介	185	10.4.1 英国交通运输新政 制定的背景	215
9.3.5 “十二五”水路运输发展政策文件 《船舶工业中长期发展规划 (2006—2015 年)》简介	188	10.4.2 英国交通运输规划的特点	217
9.3.6 “十二五”轨道交通发展政策文件 《环渤海京津冀地区、长江三角洲 地区、珠江三角洲地区城际轨道 交通网规划》简介	192	10.4.3 英国交通运输新政对 我国的启示	218
9.3.7 《综合交通网中长期发展规划》 内容简介	196	10.5 德国交通运输政策法规借鉴	220
第 10 章 国外交通运输政策法规借鉴		10.5.1 德国交通运输政策的特点	220
10.1 美国交通运输政策法规借鉴	200	10.5.2 德国的交通管理体制	222
10.1.1 交通运输发展战略制定的背景 及战略目标	200	10.5.3 对我国的启示	222
10.1.2 美国交通运输政策的 演变历程	201	10.6 日本交通政策法规借鉴	223
10.1.3 对我国的启示	204	10.6.1 日本综合交通政策 制定的背景	223
10.2 加拿大交通运输政策法规借鉴	206	10.6.2 日本经济发展各时期的 交通政策	225
10.2.1 加拿大交通运输远景规划 制定的背景	207	10.6.3 日本的交通管理体系	226
10.2.2 对我国的启示	208	10.6.4 日本综合交通政策的 特点与启示	227
10.3 欧盟交通运输政策法规借鉴	210	10.7 印度道路交通运输政策法规借鉴	228
10.3.1 欧盟面向 2010 年的交通运输政策 制定的背景	210	10.7.1 印度公路交通政策 制定的背景	228
10.3.2 欧盟新交通运输政策的特点	211	10.7.2 印度交通政策的特点	229
10.3.3 欧盟面向 2010 年的交通运输政策 对我国的启示	212	10.7.3 对我国的启示	231
		10.8 澳大利亚交通运输政策法规借鉴	232
		10.8.1 澳大利亚地理特征与 经济概况	232
		10.8.2 《澳大利亚连通计划白皮书》 政策制定的背景	233
		10.8.3 对我国的启示	233
		参考文献	235

1

第1章

交通运输政策法规概论

交通运输是国民经济发展的基础之一，在我们的日常生活中扮演着重要的角色。交通运输政策法规历来是世界各国政策法规体系中不可或缺的组成部分。随着我国经济的不断发展，交通运输水平的不断提高，交通运输政策法规的地位也越来越重要。

本章从交通运输政策法规的主体、客体、目的和手段四个方面阐述了其基本概念和内涵，从交通运输政策法规的目标和任务、交通运输政策法规的系统构架、交通运输政策法规的表现形式等方面介绍了交通运输政策法规的基本内容。通过本章的学习，对于交通运输政策法规有一个总体上的认识。

本章重点

- 交通运输政策法规的内涵。
- 交通运输政策法规的目标。
- 交通运输政策法规的任务。
- 交通运输政策法规的纵向结构。
- 交通运输政策法规的横向结构。
- 交通运输政策法规的表现形式。

由于交通运输在国民经济中的基础性地位以及在人们日常生活中所扮演的重要角色, 交通运输政策历来就是世界各国政策体系中不可或缺的组成部分, 而且越是经济发展成熟的国家, 交通运输政策的地位就越重要。

交通运输法规是交通运输政策的具体表现。政策比较原则, 常只规定行为的方向而不规定具体的行为规则, 而法规具有规范的明确性, 交通运输政策本身往往通过一系列的交通运输法规体现出来, 而成文的交通运输政策有时也只是原则性的抽象的决策, 必须根据政策制定可以具体实施的交通运输法规, 以便实际贯彻。很多国家并无交通运输政策的正式文件, 而是用法律的形式肯定一些重要的交通运输政策目标。

因此交通运输法规已成为各国交通运输政策的重要组成部分。一些国家目前已越来越明确地用立法的形式制定和颁布其交通运输政策, 包括具体时间期限内的交通运输建设规模、投融资方式和数额、政府补贴方式以及专门负责机构等。本章中将交通运输法规也作为交通运输政策的一部分, 使用“交通运输政策法规”这一名词来表达此含义。

现实生活中交通运输所包含的内容极为广泛, 交通运输政策法规也是一个较为复杂的系统, 本章将针对交通运输政策法规的内涵、特性、系统构架以及影响因素等问题进行较为系统的论述。

1.1

交通运输政策法规的概念和内涵

按照《辞海》中的定义, 政策是指国家或政党为实现一定历史时期的路线和任务而制定的行动准则。经济政策是指政府为实现一定时期内的目标而制定的具有鼓励或限制各经济主体活动、协调各个经济主体利益关系的行为准则。交通运输政策是指一国政府为实现一定时期的目标而制定的协调参与运输活动的各个经济主体之间利益关系的行为准则, 是一国经济政策的一部分。作为国家宏观经济政策的一部分, 交通运输政策不仅具有合理配置运输资源的作用, 而且还与其他宏观经济政策共同影响和促进国民经济的合理产业布局及其他宏观总量的协调发展。

对于交通运输政策法规而言, 由于交通运输本身所涉及的内容及其经济特性十分复杂, 不同的经济、社会、文化、制度背景下, 对交通运输政策法规内涵的认识也各不相同, 因此对交通运输政策法规进行明确的界定具有较大的难度。从理论角度上讲, 当研究一项政策系统及政策过程时, 首先碰到的问题是: 政策由谁来制定和执行? 政策作用的对象是什么? 制定政策的目的是什么? 政策的主要手段有哪些? 这就是政策研究通常应包含的政策主体、政策客体、政策目的和政策手段四个组成部分。对于交通运输政策法规来说, 在界定其内涵之前同样也需要明确对这四部分的认识。

1. 交通运输政策的主体

交通运输政策的主体是指直接或间接地参与交通运输政策制定、执行、评估和监控的个

人、团体或组织。就交通运输政策的主体而言,交通运输由于具有准公共产品特征,那么作为公共利益的代表——政府,也就必然成为交通运输政策中最主要的主体。世界各国的政策主体由于社会政治制度、经济发展状况、文化传统和意识形态等方面的差异而千差万别,但都体现多层次、多元化的特点。在西方发达国家,由于决策权力的分散性,政策主体较为多元化,政府内部的行政长官(总统、部长、州长、市长等)、咨询者、研究机构、议员及其助手以及政府外部的利益团体和协会、委托人团体、公民团体和传播媒介都作为政策主体的一部分。交通运输政策的形成主要是各种政策主体相互妥协权衡的结果,而行政机构作为政策制定和执行的主导机构,仍是政策建议的主要来源。在发展中国家,交通运输政策的决策权力则更加集中在交通行政部门,行政部门的权力和影响往往大于发达国家。

2. 交通运输政策的客体

交通运输政策的客体是指交通运输政策所发生作用的对象,包括政策所要处理的交通运输问题(事)和所要发生作用的交通运输相关参与者(人)两个方面。

从“事”的角度来看,交通运输政策问题是交通运输领域应达到的状态与观察到的状态的差距,这种差距导致社会上某一部分人的需要得不到满足,并为此寻求援助或补偿,这类问题就称为交通运输政策问题。在发达国家的政策体系中,交通问题是与税收、教育、福利等政策问题相并列的,用于处理交通领域问题的措施或方法就称为交通运输政策。

从“人”的角度来看,交通运输政策所发生的对象是各种交通运输活动的参与者,因而包括这一领域的企业、个人、政府机构和各类组织。交通运输政策主要调整的核心是这些个体之间的利益关系,鼓励人们去从事某些活动,而禁止人们去从事另一些活动,引导人们朝向政府所期望的目标前进。

交通运输政策客体的识别具有不可忽视的重要意义。了解交通运输政策作用领域问题的性质和特点,了解政策涉及的社会成员(目标群体)的需要、利益和心态,有助于制定出适应具体情况、能被政策对象普遍接受或理解的政策,有助于交通运输政策的顺利执行,能充分发挥交通运输政策的作用,达到预期的政策效果。

3. 交通运输政策的目的

交通运输政策不是无意识或偶然性的行为,而是一种行为准则和行为规范,具有明确的目标取向,在特定的历史时期内明确指出交通运输发展的方向。就交通运输在经济系统中所扮演的角色而言,交通运输政策的最终目标就是满足经济社会活动对于交通运输的需要,创造最大的空间及时间效用。在特定的历史阶段内,由于经济社会发展水平、资源要素的限制,以及国家或政党的任务与路线的影响,交通运输政策的目标取向也有不同的侧重点,具有时间动态性。

4. 交通运输政策的手段

政策是主体服务于特定目标而采取的一系列活动,是与谋略、措施、办法、规定密切相关的一系列政治行为。交通运输政策执行手段的恰当与否直接关系到交通运输政策目标能否顺利实现。研究交通运输政策手段是为了更好地运用这些手段更有效地完成政策执行任务。交通运输政

策执行活动的复杂性,决定了交通运输政策手段的多样性。概括来说,主要分为以下几类。

1) 行政手段

行政手段是指依靠行政组织的权威,采用行政命令、指示、规定及规章制度等行政方式,按照行政系统、行政层次和行政区划来实施政策的方法。交通运输政策的行政手段主要体现在行政管理的隶属关系上。行政手段有着权威性、强制性、对象的有限性和时效性等特征,是交通运输政策执行必不可少的基本因素。行政手段具有较强的约束力,带有强制性,它要求在政策规定的范围内,任何交通领域相关单位和个人都必须执行,否则就要承担一定的行政责任,受到一定的处罚。因此,在交通运输政策中使用行政手段容易做到协调统一、令行禁止。特别是用此方法便于解决一些特殊的、紧迫的、爆发性的交通问题。但行政手段对行政机关的上级机关的要求甚高,上级机关如有失误将会导致一系列不良后果。另外,执行过程中的无偿性和行政机关的下级机关的被动地位都不利于充分发挥下级机关的积极性和创造性。鉴于此,要把它限制在一定的范围内,谨慎使用。

2) 法律手段

法律手段是指通过各种法律、法令、规范、司法、仲裁工作,特别是通过行政立法和司法方式来调整交通运输政策执行活动中各种关系的方法。在交通领域,法律手段除《铁路法》、《公路法》、《港口法》、《民用航空法》等国家正式颁布的法律外,同时还包括国家各交通管理机构制定的具有法律效力的各种规章、制度等规范。法律手段除了与行政手段一样具有权威性和强制性外,它还具有稳定性和规范性的特点。法律手段是交通运输政策执行活动得以进行的根本保障,依法行政、依法管理不仅具有权威性,而且具有科学性和客观性。法律手段使用的范围比较广泛,尤其适用于解决那些共性的问题。但是,在处理特殊的、个性问题时,还需要与行政手段等相互补充。

3) 经济手段

经济手段是指根据客观交通经济的一般规律和物质利益原则,利用各种经济杠杆,调节政策执行过程中的各种不同经济利益之间的关系,以促进交通运输政策顺利实施的方法。交通运输政策中的经济手段多运用价格、税收、投资、金融、利润、罚款以及经济责任、经济合同等来组织、调节和影响交通运输政策对象的活动。经济手段不同于行政手段和法律手段,它的主要特性在于间接性、有偿性和关联性三个特征。交通运输政策的经济手段往往会引发社会多方面经济关系的连锁反应,而且会导致其他各种政策手段的相应调整,往往影响十分深远。因此必须深入研究交通经济运行的客观规律,调整各方面的经济利益,以责、权、利相统一的形式统定下来,充分调动人们按照交通运输政策目标行事的积极性和主动性,增强政策的效力。同时应注意把经济手段与行政手段、法律手段有机结合使用,这样可以取得更好的效果。

4) 思想诱导手段

思想诱导手段是一种人本主义管理方法,它通过运用非强制性手段,诱使交通运输政策执行者和政策对象自觉自愿地贯彻执行政策,而不从事与政策相违背的活动。交通运输常用的思想诱导手段如下。

- 制造舆论——交通运输政策形成之时就大力动员相关媒体宣传,使政策内容深入人心。

- 说服教育——对少数不按交通运输政策执行或抵触的对象做深入细致的思想工作，做到以理服人。
- 协商对话——在交通运输政策执行出现困难的情况下，决策者和执行者应就交通运输政策深层次问题商谈协议，通过听证会、座谈会等方式征询群众的意见，尽可能对交通运输政策作适当补充调整。
- 奖功罚过——通过奖励或惩罚手段来诱发人们的动机、激励人们的积极性。

思想诱导手段在对象上具有多元性，在方式上具有协调性，在作用上具有宏观控制性的特点，对这种手段越来越多的运用正在成为当今各国的一个共同趋势。

综合以上的讨论，我们可以得出交通运输政策法规应具有如下的内涵：即在有限资源条件的制约下，为实现交通运输创造最大空间及时间效用的目标，政府作为社会公共利益的主要代表，按照一定时期内经济与社会发展对交通运输的需求，选择综合交通运输体系的目标和重点，综合运用行政、法律，经济以及思想等手段，为调节交通运输参与者的行为而制订的前瞻性决策方案。

1.2

交通运输政策法规的目标和任务

1.2.1 交通运输政策法规的目标

1. 交通运输政策法规的基本目标

交通运输政策法规是国家对交通运输业实施调控的重要手段。政府通过制定和实施交通运输政策法规，实现资源配置、产业布局、环境保护以及运输业与其他产业的协调发展。交通运输政策法规是为实现政府的经济社会目标服务的，具有明确的倾向性。下面介绍交通运输政策法规法规的基本目标。

1) 资源的合理配置

资源的布局是大自然赋予的，是无法人为改变的，有些国家自然资源匮乏，而有些国家的资源分布分散。资源的分布往往与国民经济的发展不相适应。由于自然和经济的原因，原材料产地不一定适合建立生产基地，而产品的生产地又往往不是消费者集中的所在地。这就需要运输来克服资源在生产和使用上的空间障碍。合理的交通运输政策往往鼓励和支持在原材料产地和生产基地之间建立大型的运输干线，以保证资源配置的及时性和合理性。而对产品与消费者之间的联系，各国亦给予了高度的重视。为了使某些偏僻地区与外界社会联系起来，多数国家都不惜斥巨资建立公路或铁路等运输通道。这样做一方面是为了政治、社会和文化的需要，另一方面客观上也非常有利于促进资源在地区间的合理配置。

2) 产业的合理布局

各国的产业布局往往优先考虑将重工业布置在原材料产地（或供应地），而将与人民生活密切相关的轻工业和服务业布置在城市或人口比较稠密的消费地区。这种布局经济上往往是合理可行的，但是有些国家由于某种资源的匮乏，一些工业原材料主要依靠进口，这种理想化的工业布局就无从谈起。然而，由于政府交通运输政策的作用，那些本来不能依靠本国（或本地区）原材料而建立的工业，在有些国家或地区却也得到了大力发展。比如日本几乎没有铁矿石的蕴藏，但它之所以能够成为世界主要的钢铁出口国，完全得益于其政府贸易立国和海运立国的政策。

3) 交通运输的合理化

交通运输合理化是各国交通运输政策追求的最主要目标之一。交通运输的合理化主要包括交通运输布局的合理化、交通运输结构的合理化和交通运输组织的合理化。

交通运输布局应服从于资源分布和服务于工业布局。但是多数交通运输方式（除航空以外）的运输线路均需依靠一定的自然地理条件，因而交通运输布局则又受到不同地形构成的影响。因此，为了满足工农业生产和国民经济发展的需要，以及广大人民群众出行的需要，我国交通运输布局就必须在给定的自然地形条件下合理地规划。

交通运输结构是指各种交通运输方式的运输能力和实际运输量在总运输能力和运输量中所占的比重。交通运输结构的合理化不仅是运输资源合理配置的要求，更是国家经济发展的要求。交通运输政策对交通运输结构在宏观上的管理，可以充分有效地利用各种交通运输方式的优势和地理地形优势，最经济地为国民经济和人民生活提供服务。

交通运输组织的合理化是指在现存的交通运输布局的基础上最有效地利用各种交通运输方式，减少或避免交通运输的不合理性，如对流运输、迂回运输、重复运输和过远运输。过去在计划经济体制下，我国曾经利用国家计划的手段来实行交通运输组织的合理化，而现在在社会主义市场经济体制下，政府对交通运输组织的合理化并不是无能为力，只是其手段应该转变到利用建立合理高效的市场机制和指导性政策上来，而不是唯一使用行政命令和计划手段。

4) 交通环境保护

随着交通运输业各种污染压力的增加及人们环保意识的普遍增强，各国政府在制定交通运输发展政策时制定了相应的环境保护政策。交通运输发展程度与各国经济发展水平有关，而在相当长的时间里交通运输带来的环境污染又与交通运输发展程度成正比，因而在经济发展程度不同的国家或同一国家在不同的经济发展阶段，对交通运输环保的重视程度是不同的，采取的政策也是不同的。一般来说，经济发展水平越高，交通运输就越发达，对环境保护的要求就越高，国家和民众对环境重视程度也就越高，环保投入也越多；相反，经济发展水平越低，交通运输就越不发达，从而交通运输造成的环保压力就越小，政府对环保的要求也就越低，投入也越少。但另外一种情况也是比较普遍的，即在经济不发达的发展中国家，由于经济对交通运输的需求高，而经济和技术条件又差，因而被迫使用技术性能差、污染严重而价格便宜的交通运输方式和交通运输工具，由此造成的污染得不到及时有效的治理。

政府对交通运输环保政策的实施主要是通过一系列的环保法规来实现的。有些国家已经通过各种政策来限制某种交通运输方式在某些地区的发展，或引导企业和个人使用节能、无