



现代城市交通发展的 制度平台与法律保障机制研究

周佑勇 等著

中国社会科学出版社



现代城市交通发展的 制度平台与法律保障机制研究

周佑勇 等著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

现代城市交通发展的制度平台与法律保障机制研究 / 周佑勇等著. —北京:
中国社会科学出版社, 2017. 9
ISBN 978 - 7 - 5203 - 1049 - 9
I. ①现… II. ①周… III. ①城市交通 - 交通法 - 研究 - 中国 IV. ①D922. 144
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 229659 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 梁剑琴
责任校对 周 昊
责任印制 李寡寡

出 版 **中国社会科学出版社**
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2017 年 9 月第 1 版
印 次 2017 年 9 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 37.75
插 页 2
字 数 638 千字
定 价 128.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话: 010 - 84083683
版权所有 侵权必究

国家社会科学基金重大项目(11&ZD160)“现代城市交通发展的制度平台与法律保障机制研究”结项成果

课题首席专家 周佑勇

子项目负责人和主要成员

龚向和	孟鸿志	顾大松
过秀成	刘艳红	高 歌
李煜兴	熊樟林	刘启川
李 川	杨 洁	陈道英
胡朝阳	周忠学	余 睿
张马林	唐济宇	

课题主持单位

东南大学法学院
东南大学交通法治与发展研究中心

目 录

引言	(1)
一 研究背景	(1)
二 研究意义与价值	(4)
三 国内外研究述评	(5)
四 总体框架、基本思路与主要内容	(14)
五 研究方法与创新点	(17)

第一编 现代城市交通的可持续发展与 民生保障问题研究

第一章 现代城市交通可持续发展与民生关系的法理定位	(23)
一 民生新内涵	(23)
二 作为民生基本内涵的城市交通可持续发展	(29)
三 民生保障：现代城市交通可持续发展的价值目的	(34)
第二章 现代城市交通可持续发展与公民权利保障关系论纲	(38)
一 现代城市交通可持续发展与公民权利	(38)
二 现代城市交通可持续发展与平等权	(41)
三 现代城市交通可持续发展与社会权	(49)
四 现代城市交通可持续发展与文化权：以南京“法桐让路” 事件为例	(55)
第三章 现代城市交通可持续发展的民生法治诉求	(70)
一 民生法治：社会权保障的中国话语表达	(70)

二 现代城市交通可持续发展民生法治化的基本要求	(72)
-------------------------------	------

第四章 现代城市交通可持续发展民生化导向的法治维度

——以交通科技创新为例	(83)
一 现代城市交通发展的民生化趋向及其难题	(83)
二 现代城市交通发展及其科技创新民生化导向的法治基准	(86)
三 现代城市交通发展及其科技创新民生化导向实现的法治 进路	(89)

第五章 现代城市交通可持续发展的实现

——以国家义务为视角	(94)
一 现代城市交通的权利转换：城市交通权的内涵界定	(95)
二 现代城市交通权的国家义务之逻辑证成	(97)
三 现代城市交通权国家义务体系的建构	(102)
四 现代城市交通权国家义务的救济机制	(108)

第二编 现代城市交通规划及其法治化治理研究

第一章 城市交通规划的制度定位及其法治化需求

一 城市交通规划的概念界定	(115)
二 城市交通规划的法律性质	(125)
三 我国城市交通规划的历史考察及其制度价值	(128)
四 现代城市交通规划的转型与法治化需求	(133)

第二章 城市交通规划的法治理念与原则

一 城市交通规划的法治理念	(139)
二 城市交通规划的法治原则	(148)

第三章 城市交通规划的法治模式与硬法规制

一 城市交通规划的法治模式	(162)
二 城市交通规划的实体法规制	(172)
三 城市交通规划的程序法规制	(190)

第四章 城市交通规划的软法治理与法律救济	(206)
一 城市交通规划的软法治理	(206)
二 城市交通规划的法律救济	(219)

第三编 现代城市交通运输管理体制及 运行机制研究

第一章 我国城市交通管理体制的现状及其问题	(233)
一 我国城市交通行政管理体制的现状	(233)
二 我国城市交通管理体制的主要问题	(235)
第二章 “大部制”与我国城市交通运输管理体制变革	(238)
一 中央交通运输“大部制”改革进程	(238)
二 国内交通运输“大部制”改革经验借鉴	(251)
第三章 城市交通运输管理分工协作运行机制研究 ——以南京市、杭州市的改革探索为例	(268)
一 南京市交通运输决策与协调机制建设	(268)
二 “十三五”时期大交通管理体制改革的思路研究：以杭州 为例	(292)

第四编 现代城市交通设施建设及投融资制度研究

第一章 城市交通基础设施的公法属性及其利用规则	(307)
一 城市交通基础设施的公法定位	(307)
二 城市交通基础设施公法规制的特殊性	(315)
三 城市交通基础设施正当利用的法治规则与理念	(321)
第二章 城市交通基础设施建设工程管理法律问题	(333)
一 交通工程的政府采购与强制招标	(334)
二 交通工程的契约自由与行政监管	(347)

第三章 城市交通基础设施建设中的土地利用问题	(365)
一 我国城市交通基础设施建设的现状及问题	(365)
二 城市交通基础设施的土地获取的现状及存在问题	(366)
三 城市交通基础设施的土地补偿的现状及问题	(367)
四 交通基础设施与土地市场、周边土地开发的问题	(369)
五 城市交通基础设施建设的综合开发模式	(373)
第四章 城市交通基础设施建设投融资机制研究	(377)
一 城市交通基础设施建设投融资参与主体	(379)
二 城市交通基础设施投融资机制设计	(384)
三 构建城市交通基础设施建设公益保障机制	(400)
四 结语	(407)

第五编 现代城市交通安全的法律调控机制研究

第一章 现代城市交通安全法律调控的功能转向	(411)
一 工具主义的秩序交通至上观	(412)
二 人权导向的交通秩序优先观	(414)
三 现代城市交通安全法律调控的功能定位	(418)
第二章 城市交通安全的行政法协同治理机制研究	(422)
一 问题的提出	(422)
二 从管理到治理：城市交通安全规制模式的更新	(426)
三 交通安全保护：城市交通安全治理的国家义务	(433)
四 从惩戒到预防：城市交通安全保障的重心转向	(439)
五 部门协作与社会合作：城市交通安全行政法协同治理	(444)
第三章 现代城市交通安全的刑法调控机制研究	(451)
一 当前城市交通安全刑法调控机制特征	(451)
二 城市交通的风险社会背景及其对刑法调控的影响	(455)
三 完善调控机制之一：发展危险驾驶罪为核心的交通犯罪 体系	(461)

四 完善调控机制之二：明确危险犯的证成和适用依据	(470)
五 完善调控机制之三：设置专门程序实现刑事一体化	(483)
 第四章 现代城市交通安全的私法调控机制研究	(500)
一 私法调控机制之一：交通事故损害侵权法制	(501)
二 私法调控机制之二：强制保险法制	(512)
三 私法调控机制之三：救助基金法制	(534)
 附 现代城市交通法治发展报告 (2011—2015)	
 2011—2015 年现代城市交通法治状况与未来展望	(547)
 参考文献	(564)
 后记	(590)

引言

一 研究背景

我国正处于城镇化、城市现代化的转型发展期。“城市发展，交通先行”，现代城市交通已成为提升城市功能和地位、增强城市活力与竞争力、营造城市独特品质与鲜明特色的重要支撑。综观我国城市交通发展历程，经过三十多年的改革开放，无论是交通基础设施的规模和质量，还是交通服务能力和水平，均得到了显著的提升，交通系统对城市经济与社会发展的贡献程度逐步提高。但与此同时，伴随着我国城市化进程，各种各样的“城市病”亦日益显露出来。特别是城市发展与交通发展之间的矛盾日渐突出，严重的交通拥堵已是城市发展“顽疾”，“以车为本”的交通现状难以继续，公众普遍期待着“以人为本”的公平交通及其制度保障机制。在这种背景之下，如何构建现代城市交通发展的制度平台与法律保障机制，成为摆在我们面前的一个重大研究课题。

第一，交通发展与城市发展的矛盾日渐突出，两者关系需要实现从被动到主动的转变。

当前，我国城市发展与交通发展处于较严重的脱节状态。具体表现为城市发展呈现“交通追随土地开发”的模式，造就了“单中心向心式”的城市发展形态，也即是一种“摊大饼式”的城市发展形态。随着经济的高速增长，机动化进程的加快，这种以土地开发为先导，被动建设交通设施来支撑城市发展的“交通追随型”模式不仅无法缓解中心城的交通拥堵，反而刺激了中心城内土地开发强度的增加，从而引发了更大强度的交通需求产生。此外，由于中心城内功能集中，就业岗位与人口骤增，造成交通流在中心区高度聚集，向心型交通所具有的不均衡性加重，超过同期中心区交通的承受能力，从而导致中心区道路交通状况日趋恶化，出现

了城市发展与交通发展的“双输”局面。

同时,我国当前的城市发展出现了两大新趋势,对协调城市发展与交通发展关系提出了新要求:一是城镇群的出现。由于城镇化发展和城市交通特征在城镇密集地区的迅猛扩展,冲击了既有的城市交通管理、建设、投资体制,也冲击着以公路为核心的城际交通组织模式,成为城市与城市交通发展矛盾最突出的表现。二是城乡统筹发展的趋势。城市郊区和周边地区在城市的带动下,城市化发展迅猛。在一定程度上,城乡的界限已逐渐模糊,特别是随着《城乡规划法》的颁布实施,统筹城乡发展将成为近年来我国经济与社会发展的战略方向。城乡交通统筹发展是实现城乡统筹发展的重要环节,是正确处理城市发展与交通发展关系的又一新课题。

为了打破传统的交通发展与城市发展的被动关系,及时回应城镇群、城乡统筹发展的新要求,各地交通发展与城市发展关系已经出现从被动到主动的转变,如《北京城市总体规划(2004—2020年)》就明确提出:未来在城市重点发展方向上,将超前规划综合交通走廊以支撑产业和人口的发展,吸引城市中心产业和人口转移,使城市建设和城市交通建设协调发展。

第二,严重的交通拥堵已是城市发展“顽疾”,治堵方案需要从注重行政措施的“管理”趋向法治为基础的“治理”。

城镇化、机动化是经济社会繁荣的标志,但随之而来的交通拥堵问题却成为世界各国难以摆脱的困扰。被雅各布斯所指出的大城市病——交通拥堵,至今仍是我国大城市的通病。仅以北京为例,截至2010年北京市区每天交通堵车的时间已由2008年的3.5小时增至2010年的5小时,北京的交通已不堪重负。2010年12月,北京市公布《关于进一步推进首都交通科学发展 加大力度缓解交通拥堵工作的意见》,推行以小客车摇号、限行为主的治堵措施。虽然在摇号、限行措施出台后,北京交通拥堵状况有所缓解,但随着时间推移,行政的管控措施逐渐失去效用。据北京交通研究中心数据,2010年北京交通拥堵指数曾经达到中度拥堵的6.1,2011年工作日高峰时段交通指数下降到4.8。不过,随后指数开始稳步攀升,2012年达到5.3,2013年和2014年均稳定在5.5,2015年指数达到5.7,已经接近2010年的拥堵指数,摇号、限行的行政措施逐渐失去效应,在法律上也引发较多争议。

我国各大城市因交通拥堵引发大量的问题——车辆运行成本大幅增

加、环境污染、城市人居环境恶化等。为了解决城市交通拥堵，交通主管部门不仅选择传统的增加供给方式——加大交通基础设施建设力度，大力发展公共交通、轨道交通等。与此同时，交通主管部门也在大力推动交通供需方式从供给增加到需求管理的转变，实现动态与静态需求管理的结合。如在动态的需求管理方面，主要加强对机动车使用的管理——“禁摩”“单双号”限行、机动车号牌“摇号”等制度，也在探讨征收“拥堵费”等；而在静态的需求管理方面，对不同区域制定不同停车设施配建标准和不同的停车服务价格等，从而促进城市交通拥堵问题的解决。

在努力改进交通管理制度的同时，主管部门逐渐意识到治堵对策不限于增加供给与实施需求管理，交通参与者符合规范的交通行为也是解决城市拥堵的重要方面。主管部门不再单方、强制性地加强交通管理，开始探索合作式、非强制性的交通治理，通过诱导措施如强调公交优先、发展人行步道、自行车专用通道等方式，通过交通参与者的自觉行为，在源头上解决城市拥堵“顽疾”。对交通治堵措施的法律问题也逐渐得到重视，如2016年7月，交通运输部印发的《城市公共交通“十三五”发展纲要》提出，谨慎采取机动车限购、限行的“两限”政策，避免“两限”政策常态化，已经实行的城市，适时研究建立必需的配套政策或替代措施。2016年10月19日，交通运输部副部长刘小明在全国中心城市交通改革与发展研讨会上提出，推进城市交通供给侧结构性改革，必须坚持问题导向，选对路径，其中最重要的是调整理念，“必须按法律、经济、科技及必要的行政手段，来选择交通发展战略和政策”。初步显现了治堵对策从注重行政措施的“管理”到以法治为基础的“治理”转变。

第三，“以车为本”的交通现状难以为继，公众普遍期待着“以人为本”的交通法治。

多年来，我国客观上逐步形成了“以车为本”的城市交通格局。一方面，国家现行政策鼓励私人拥有小汽车，以形成国内小汽车市场，确保国家汽车工业的经济规模和支柱产业地位，因而机动车保有量的增长，特别是私人小汽车保有量的增长将是我国大中城市汽车发展不可逆转的态势。另一方面，投资偏重道路建设，以促进汽车行业、交通相关产业的发展。道路设施建设与管理对公共交通支持不够，城市道路注重干道而轻视支路建设，造成公交线路设置在干道上过于集中和重复，影响了公交网络覆盖率的提高；道路交叉口的大型化和立体化，又造成换乘不便，换乘问

题日益突出。^①同时,城市机动车挤占非机动车道及人行步道,严重侵害了骑车人和步行者的权益,使城市慢行交通条件日益恶化,安全性降低,出现了公众反映强烈的“杭州飙车案”“张明宝醉驾案”等,最终引发了社会的强烈反响,杭州市在“飙车案”后通过执法、宣传等多种方式,大力推动“礼让斑马线”行动,取得了很好的效果,而“张明宝醉驾案”后,因为公众的强烈要求,刑法条文修改推动刑罚打击“醉驾”,有力遏制了酒驾、醉驾现象。

“以车为本”的城市交通现实,凸显“不平等交通”的矛盾,而在交通安全事件中“汹涌”的民意,实际上反映了社会公众对“以人为本”交通法治的普遍期待。

二 研究意义与价值

第一,提炼现代城市交通发展基本理念。

城市交通发展不仅是一个自然科学技术问题,更是一个重大的人文社会科学问题。城市交通发展在实践中面临的重重矛盾和困境,需要人文社会科学从不同视角进行集成研究和理论创新,以提炼支撑现代城市交通发展的基本理念。

详言之,在城市发展与交通发展的关系问题上,需要一种“科学发展”“可持续发展”的发展理念;在应对交通拥堵的突出问题上,交通管理体制改革需要一种从“管理”到“治理”,再到“善治”的交通发展理念转变;在交通资源的利用乃至处理交通参与主体的矛盾机制中,需要“以人为本”的公平法治理念,特别要从人权保障的高度凝练交通法的基本范畴,明确交通资源公平分配的平等权理念向提升每一个人出行质量的交通人权理念转变。

第二,深化城市交通管理体制机制变革。

城市与交通协调发展是交通管理体制改革的永恒的主题。当前,以地方政府机构改革为契机,各地正在大力推进中心城市交通行政管理体制改革。因此,本课题以城市发展问题为导向,按照发展现代交通运输业的要

^① 参见陈春妹、王晓明《城市交通发展观念的三大转变》,《北京规划建设》2006年第5期。

求,根据中心城市和区域一体化、城乡一体化的趋势,以构建综合交通运输体系为目标,深化城市交通行政管理体制改革的研究。

交通从城市的配套性基础设施开始转变为城市发展的关键性因素。交通发展根本目的不再限于交通本身,而是为引领城市的经济和社会发展服务。其中,交通规划、建设、投融资等机制发挥着至关重要的作用,因此,通过交通管理机制创新,推行交通与城市的协调发展,也是本课题研究的重要意义与价值之所在。

第三,完善现代城市交通法治发展的制度环境。

随着改革的日益深入,交通运输体制改革已进入攻坚阶段,面临着诸多矛盾与问题,而问题的解决需要体制机制的改革与创新,涉及利益关系的重新调整和配置,迫切需要运用法治思维和法律方式实现法治保障;同时,“以人为本”的交通发展理念,需要制度的保障,而公众反映强烈的城市交通安全问题,更需要良好的法律调控机制。我国现有调整城市交通的立法还很不完善,从而使城市交通管理呈现出很大的随意性,由此给城市的可持续发展和百姓的生活也带来了诸多负面影响。现代法治社会要求城市政府必须依法管理,以合理利用和开发自然资源,合理安排城市生存发展空间。可以说,法治是城市交通发展的前提和保障。因此,全面系统研究现代城市交通发展的法制环境,提出科学可行的城市交通法治化理论,这不仅是我国保障人权、全面建设和谐城市、走可持续发展之路的必然要求,也是全面推进城市政府依法行政、建立法治政府的必然要求,其对丰富和完善我国的城市交通法治理论以及推进城市交通的法治建设,也具有重要的理论价值和现实指导意义。

三 国内外研究述评

交通发展是城市发展的重心,可以说,没有现代的交通就没有现代的城市。而现代的城市正是现代文明的表现。但是,交通问题往往阻却人们获得“美好的城市生活”——严重的机动车污染、交通拥堵以及交通资源配置不均衡等问题,已经成了现代“城市病”的代名词,而交通问题同时也困扰着现代城市的发展。因此,为了解决现代城市交通发展问题,国内外学界纷纷从交通工程学、城市规划学、土木工程学、管理学、法学等不同学科乃至交叉学科角度展开研究。目前,研究成果主要集中在

“现代城市交通的可持续发展”“城市交通拥堵的成因与对策”“城市交通基础设施的建设与投融资机制”以及“城市交通安全的法律规制研究”等方面。

从总体上而言,不同学科在现代城市交通发展问题的研究上各有特点,特别是针对具体问题的自然科学研究成果较为丰富,如交通工程学、交通规划学领域,学者对于解决城市交通拥堵的交通信号系统的研究、城市交通基础设施的建设与投融资创新机制研究以及城市交通规划的研究成果已经卓有成效。而在社会科学领域,学者从管理学、行政法学、刑法学角度对具体问题的研究成果也在不断增加,如道路交通安全法律体系的完善、“醉驾入刑”问题的讨论,已经成为当前学界研究的热点问题。但是,由于城市交通发展问题既是一个自然科学问题,也是一个很重要的社会科学问题,学界特别是国内学界两大学科之间的分割局面,必然导致现有研究成果的贯通性较差,未能形成统一的现代城市交通发展基本理念,无法将本质上属于交叉学科的城市交通发展问题形成优秀的交叉学科理论研究成果,进而无法为政府决策提供科学依据,也无法在交通管理体制与机制的制度创新层面得以反映。

从我国人文社科立项情况看,对交通发展问题竟处于一种“集体无意识”状态。根据近年来国家社科基金项目和教育部分人文社科项目立项情况来看,法学涉及“交通”问题研究的极少。以2011—2015年国家社科基金年度项目(含重点项目、一般项目和青年项目)立项情况来看,各类人文社会科学立项总数为17607项,其中涉及“交通”问题研究的项目总共41项,仅占比0.23%。在这41项中,法学仅8项、经济学(理论经济、应用经济和统计学)13项、管理学10项、历史学6项、社会学3项和国际问题研究1项。因此亟待运用多学科知识展开现代城市交通发展的制度与理论研究。从具体研究来看,目前本课题的国内外研究成果主要集中在“现代城市交通的可持续发展”“城市交通拥堵的成因与对策”“城市交通基础设施的建设与投融资机制创新研究”“城市交通安全的法律规制”四个方面,以下逐一展开评述:

第一,关于现代城市交通的可持续发展研究。

国外关于现代城市交通可持续发展的法治化研究已有初步进展,形成了以公民权利保障为核心理念的交通发展法律制度。在我国,也制定了比较完备的交通法律法规,对交通发展的法律研究也在逐步展开,但仅局限

于法律法规层面,交通发展法治化研究远没有提升到宪法与行政法层面。当然,现阶段关于交通发展在宪法与行政法层面也有一些非系统化的研究,主要有如下几种情况:

(1) 从民生改善视角对现代城市交通发展予以研究。首先,有学者认为交通发展是民生的基本内涵之一。^①民生的基本要求是:积极解决好教育、就业、收入分配、社会保障、医疗卫生和社会管理等直接关系人民群众根本利益和现实利益的问题。民生即“人民生计”,广义上的民生包含了城市交通发展。此类研究对民生改善与交通发展进行了研究,认为交通发展应在民生改善的理念指导下,切实贯彻科学发展观,以人为本、全面、协调、可持续发展,交通发展蕴含着“人本价值”,体现出民生的终极关怀。其次,认为城市交通应为保障和改善民生服务。^②比如有学者指出城市交通拥堵问题是一个民生问题,问题的解决应实现从“以车为本”向“以人为本”的转变,核心是公平分配路权和公共服务资源均等化。^③“交通保障惠及民生”“交通管理、让民生做主”等观点,在一定程度上认识到了民生保障是城市交通发展的目的性价值。还有学者认为交通运输业作为国民经济的战略性、先导性、基础性产业,对保障和改善民生有着十分重大的意义。并且从发展、均衡、安全、服务四个层面来梳理重庆市交通发展中的民生思路,提出将民生为现代城市交通体制改革的出发点和落脚点。^④然而民生保障作为交通发展的目的性价值尚未明确提出,民生保障作为交通发展的基本价值指向还不清晰。

(2) 从公民权利角度对现代城市交通发展的研究。主要从交通事故中受害人的权利救济、律师代理交通事故处理中的权利、工作期间发生交通事故的权利救济等方面进行研究。^⑤这类研究具有重要的价值,抓住了

① 参见滕宏伟《重庆交通发展中的民生思路》,《重庆交通》2013年第1期。

② 参见吴太成、胡启《加快改善交通运输环境为保增长保民生保稳定服务》,《乌蒙论坛》2009年第3期;刘振强《道路交通事故安全——关系民生的重大问题》,《中国汽车界》2009年第1期。

③ 杨向前:《民生视域下我国特大型城市交通拥堵问题研究》,《城市规划》2012年第1期。

④ 滕宏伟:《重庆交通发展中的民生思路》,《重庆交通》2013年第1期。

⑤ 参见常善《交通事故当事人的权利与义务》,《汽车运用》2001年第4期;陈福阵《交通事故损害赔偿的三种权利主体探析》,《消费导刊》2009年第6期;王洪明《浅析工作期间发生交通事故的权利救济》,《交通企业管理》2008年第4期。