



现代城市交通法治 发展报告

(2011—2015)

主 编 周佑勇

副主编 顾大松 刘启川



中国社会科学出版社



现代城市交通法治 发展报告

(2011—2015)

主 编 周佑勇

副主编 顾大松 刘启川



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

现代城市交通法治发展报告. 2011—2015 / 周佑勇主编. —北京:
中国社会科学出版社, 2017. 9

ISBN 978-7-5203-1107-6

I. ①现… II. ①周… III. ①城市交通运输-交通法-研究报告-
中国-2011—2015 IV. ①D922. 296. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 236612 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 梁剑琴
责任校对 石春梅
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

印刷装订 北京君升印刷有限公司
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 35
插 页 2
字 数 610 千字
定 价 118.00 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

说 明

本报告系周佑勇作为首席专家承担的国家社科基金重大项目“现代城市交通发展的制度平台与法律保障机制研究”成果之一。本报告的编写，以充分体现该国家社科基金重大项目在理论与实践上取得的成果为原则，同时参照了30余本“中国法治发展报告”“中国西部法治发展报告”“中国市场经济法治发展报告”“中国地方法制发展报告”“中国证据法治发展报告”以及北京、上海、湖南、河南、江苏等省份“法治发展报告”的体例和写作方式。在整体架构上，以“上篇、中篇、下篇”依次编排“总报告”“专题研究”“高端论坛与决策咨询”三个主体部分。

上篇“总报告”，除了对现状经验的总结和梳理，以及呈现近五年来我国城市交通法治发展取得的成效之外，重点根据本课题组研究的成果对未来城市交通法治发展的趋势做出预测和展望。具体而言，首先，从现代城市交通发展理念、交通法治体系、交通执法模式、城市公共交通、道路通行权保障、交通法治教育六个方面客观评价城市交通法治发展的积极进展，有的放矢地分析现代城市交通法治发展中的不足与存在的问题。其次，依托课题组近年来取得的系列研究成果，结合城市交通法治发展实践的深度把握，对城市交通法治未来发展的基本动向做出大胆预测，提出“互联网+”时代的城市交通立法的路向、轨道公共交通法治发展的着力点、智能交通技术的法律制度装置的基本内容、政府对城市交通的监管模式将趋于缓和、城市交通执法规范化程度提高、民众交通法治观念和维权意识将不断增强等城市交通法治的基本图景。

中篇“专题研究”，设置七个专题，共计28篇文章。专题内容的设计以及各专题顺序的编排是基于两点考量。一是按照“从整体到部分再到整体”的逻辑进路，首先，从公共交通关涉问题法律规制的整体高度（专题一），探析城市公共交通民营化与城市公共交通规划编制法治化中的相关法律问题；其次，从掣肘城市交通发展的关键问题出发，不但全面剖析网约车

科学治理的基本路径以及如何对收费公路有效规制等社会热点问题（专题二、专题三），而且直接从法治化层面回应现代城市发展进程中交通安全与交通拥堵两大难题（专题四、专题五、专题六）；最后，回归到现代城市交通未来走向的整体高度，探求城市绿色交通发展的法治路径，进一步明确法治化治理背景下绿色交通工具发展的努力方向（专题七）。二是相关文章基本上为2011年国家社科基金重大项目“现代城市交通发展的制度平台与法律保障机制研究”立项以来，课题组成员围绕该主题经过辛勤努力、深度研究所取得的科研成果，相关成果大多已在核心期刊发表，并有多篇被《人大复印报刊资料》《人民法院报》《中国公路》等刊物转载。需要说明的是，由于绿色交通理念是近年来城市交通较为突出的热点问题，经征得同意，在具体设计中加入了充分体现该主题的两篇非课题组成员关于“城市绿色交通”的成果（专题七）。

下篇“高端论坛与决策咨询”，涉及“高端论坛概要”“决策咨询建议”与“决策咨询课题”三大板块，其主要内容为近年来课题组围绕该项目召开的重要会议、推进交通法治建设实践以及2011年以后课题组成员依托该国家社会科学基金重大项目取得的相关决策咨询项目。首先，“高端论坛概要”板块整理并概述了课题组举办的关涉城市交通法治发展的国内国际会议，主办的高端论坛有“违反黄灯信号通行行为查处执法方式”研讨会、“首届城市停车治理论坛”、“第二届城市停车治理论坛”“第三届城市停车治理论坛”“收费公路通行费价格形成机制研究”国际研讨会、“‘黄灯通行’交通与法律问题”研讨会、“第一届新能源交通政策论坛”“互联网时代打车软件的政府监管之道”研讨会等。历次会议有一个共同的鲜明特征就是，因应现代城市交通领域社会热点问题和难点问题，为城市交通法治化建设和国家经济社会发展汇集民智民力。其次，“决策咨询建议”板块呈现了课题组成员参与城市交通法治化治理的实践成效，也是城市交通法治理论研究向实践转化的重要体现。主要通过以下方式提出“决策咨询建议”。其一，通过向有关立法机关和行政机关出具完善法律规范建议书或者提出推进法治建设意见，例如，提出审查《深圳市人民政府关于实行小汽车增量调控管理的通告》的法律建议书；提出《道路交通事故处理程序规定（征求意见稿）》修改建议；提出公安部黄灯“禁行”行政复议申请书，该成果被公安部理论研究部门重视；提出对《收费公路管理条例》修订的法律意见；在交通运输部出租汽车改革座谈会上提出专家建议；呈送成果要报《交通限行限购政策的合法性困境及其对策建议》。其二，通过有影响力的

报刊发表治理城市交通难题的法治对策，比如在《中国社会科学报》上提出《完善执法查处，治理交通拥堵》的专家意见；在《人民日报》上鼓励并支持交通违规“优惠券”的做法；在其他报刊上发表《公路免费通行券的构想不可行》《立法厘清产权，确保国有停车场公益性》《以法治促进手机软件召车等电召服务有序发展》《促成城市停车难题治理共识，推动地方停车规范的出台》《促成城市停车难题治理南京共识，推动地方停车规范的出台》等城市交通治理的法治建议。最后，“决策咨询课题”是课题组成员在该重大项目的带动和引领下申报成功的交通法治化治理的系列项目。目前，研究团队已经主持承担国家及省部级、厅局级等各类交通法治相关课题近 20 项，其中主要收录了重在提供决策咨询的课题成果。可以说，国家社科基金重大项目“现代城市交通发展的制度平台与法律保障机制研究”对于推进国内现代城市交通法治化研究的辐射效应，已逐步表现为规模化、专业化与精细化。

本报告属于一种初步尝试，尚有很多不成熟之处，期望得到各位专家和读者的批评指正，以期作为连续性发展研究报告能够定期不断推出并加以逐步完善。

编 者

2017 年 3 月 8 日

目 录

上篇 总报告

2011—2015 年现代城市交通法治状况与未来展望	(3)
一 绿色城市交通从理论走向实践	(4)
二 城市交通法治体系逐步完善	(5)
三 城市交通执法日渐科学与文明	(7)
四 城市公共交通优先发展	(9)
五 民众出行权保障逐步推进	(10)
六 城市交通法治宣传与教育的深入	(12)
七 预测与展望：未来城市交通发展基本趋势	(14)

中篇 专题研究

专题之一：公共交通治理	(21)
城市交通民营化中特许经营权利的生成逻辑与法治边界	(21)
一 引言：一个新的分析框架的提出	(21)
二 特许经营权利的生成逻辑	(24)
三 特许经营权利运行状况之三维度量	(27)
四 政府介入的法理基础及其展开	(33)
五 特许经营权利的法治边界	(37)
六 结语	(44)
交通规划民营化及其法治建构	(45)
一 研究缘起：交通规划民营化的新课题	(45)
二 交通规划民营化的提出及其展开	(46)
三 交通规划民营化之合理性基础	(52)
四 交通规划民营化之行政法建构	(58)

我国城市公共交通运输规划编制法治化路径思考	(66)
一 城市公共交通运输规划的转变趋向	(67)
二 城市公共交通运输规划编制的现实困境	(69)
三 城市公共交通运输规划法治化的域外经验	(71)
四 城市公共交通运输规划编制法治化的具体路径	(73)
五 结语	(76)
城市公共交通运输行业绩效管理提升对策研究	(77)
一 问题的提出与文献综述	(77)
二 绩效衡量:政策、预算、绩效“三合一”	(80)
三 绩效评估:公众参与式评估与技术理性式评估的整合	(84)
四 绩效追踪:绩效管理与决策的双重反馈	(87)
五 结语	(90)
专题之二:网约车规制	(91)
“专车”立法刍议	(91)
一 什么是“专车”?	(91)
二 “专车”立法的必要性	(97)
三 “专车”立法的模式	(100)
从强制缔约看“打车软件”的法律规制	(104)
一 各地对“打车软件”规制的实践及存在的问题	(105)
二 出租车承运服务强制缔约的正当性	(110)
三 “打车软件”加价行为与缔约内容强制	(113)
四 “打车软件”导致缔约机会实质不平等	(116)
五 应对“打车软件”挑战的路径	(119)
专题之三:收费通行规制	(125)
收费公路免费通行规定之法律反思	(125)
一 问题的提出	(125)
二 免费通行相关规定是否符合法律保留原则	(126)
三 免费通行规定对公路收费权是否构成征收	(130)
四 免费通行规定对于公路经营公司损失的补偿问题	(134)
五 结语	(137)
节假日免收通行费政策的行政法检视	(138)
一 问题的提出	(138)
二 免收通行费之行政征收性质辨思	(139)

三 免收通行费政策公益目的之考量	(142)
四 高速公路通行费法律性质之界定	(144)
五 结语	(146)
公路收费制度不宜由行政法规确立	(148)
一 《修订征求意见稿》拟定高速公路长期收费制度缺乏上位法根据	(149)
二 《修订征求意见稿》拟定高速公路长期收费制度与上位法相抵触	(151)
三 公路收费制度的重要调整属于立法保留事项	(154)
四 结语	(157)
我国收费公路存续的正当性及其规制建议	
——兼及《重大节假日免收小型客车通行费实施方案》之检讨	(159)
一 收费公路存续正当性之理据	(160)
二 《方案》正当性之检视	(166)
三 规制收费公路的应然之道：《方案》之修正	(173)
专题之四：交警权力规制	(180)
交通警察权的法治模式及其当代图景	(180)
一 规范主义控权模式的盛行及其失灵	(181)
二 功能主义建构模式的滥觞：由涵摄迈向衡量	(183)
三 治理模式的比较与选择	(185)
四 交通警察权法治化治理的当代图景	(188)
我国交通警察权的内部构造及其展开	(192)
一 交通警察权的来源要素	(193)
二 交通警察权的主体要素	(198)
三 交通警察权的运行要素	(200)
四 交通警察权的对象要素	(203)
五 交通警察权的保障要素	(210)
我国交通警察权力配置的价值维度与改革方向	(215)
一 交通警察权承载价值之省思	(216)
二 交通警察权价值定位：“新秩序观”之提倡	(221)
三 “新秩序观”对交通警察权力配置之寓意	(225)

交通警察权与其他行政权的关系及其实现	(233)
一 关系图谱及其外在表征	(234)
二 职务间协助的法理基础	(237)
三 协助要件与责任承担	(240)
诉讼外交通警察权与司法权的关系构造及其路向	(246)
一 一个被忽视的命题:当诉讼外交通警察权遇上司法权	(246)
二 诉讼外交通警察权与司法权“碰撞”之根由	(248)
三 权力构造之变革:《宪法》第135条新解	(252)
四 诉讼外两者良性运转之设想	(259)
专题之五:交通安全之酒驾治理	(265)
醉驾型危险驾驶罪刑事证据规则研究	
——基于刑事一体化的尝试性构建	(265)
一 醉驾型危险驾驶罪理论与实务难题:如何建立有效的 证据规则	(267)
二 醉驾型危险驾驶罪刑事证据规则之确立:以证据的证明力 为中心	(270)
三 结语	(288)
醉驾犯罪血液酒精含量鉴定证据证明力之判断	(290)
一 问题的提出:如何判断醉驾犯罪证据的证明力	(290)
二 醉驾犯罪血液酒精含量证据客观性的判断标准:排除合理 怀疑	(292)
三 强制截停和强制取证时证据的合法性判断:基于驾驶权非 自然权利观之分析	(296)
四 结语	(304)
醉驾案件认定引入被告人对质证问题探讨	(305)
一 对质证产生的域外根基:美国理论界和实务界对司法鉴定 证据的质疑	(306)
二 对质权的缺失:我国醉酒驾驶案件中司法鉴定证据 的畸重性	(311)
三 对质权的引入:利用申请制和远程双向视频技术对醉驾 鉴定人对质	(315)
四 结语	(322)

醉驾危险性判断问题	(323)
一 危险犯两分法的逻辑难题：以醉驾型危险驾驶犯罪为例	(323)
二 从具体危险性犯到适格犯：危险犯第三类型的发展谱系	(328)
三 适格犯在我国刑法中的具体应用	(336)
四 结语	(342)
醉驾犯罪酒精临界值标准法理定位与适用思辨	(344)
一 我国醉驾犯罪酒精临界值标准及适用中的问题	(345)
二 酒精临界值标准的性质：醉驾犯罪构成要件符合性证据要素	(347)
三 双层证据准则体系：“绝对/相对不能安全驾驶”酒精临界值之确立	(353)
四 双层酒精临界值标准的司法适用及其人权保障意义	(359)
五 结语	(361)
危险驾驶行为入罪的客观标准之分析	(362)
一 作为危险犯客观标准之“显见可能性”	(363)
二 基于客观标准不明的危险驾驶罪认定难题	(368)
三 “显见可能性”标准之具体应用	(370)
论我国醉驾认定的程序化建构	(378)
一 现状：我国当前的醉驾认定的程序	(378)
二 问题：我国醉驾认定程序之粗糙性	(379)
三 借鉴：英美法系国家（地区）醉驾认定程序	(385)
四 构建：我国醉驾认定程序之确立	(393)
专题之六：交通拥堵治理	(397)
治理交通拥堵的法治思维	
——以北京市为例	(397)
一 以人为本的治堵理念	(398)
二 立法先行的治堵保障	(400)
三 目的实现的治堵执法	(401)
四 损害最小的治堵原则	(402)
五 危害控制的治堵目标	(403)
六 人人参与的治堵方式	(404)

交通拥堵的法律应对	(406)
一 问题的提出	(406)
二 当前治理交通拥堵的应对措施分析	(408)
三 西方发达国家大城市治理交通拥堵的经验	(411)
四 治理交通拥堵的法律对策	(413)
交通治堵方案征求民意的法治考量	(417)
一 问题的提出:民主决策的尝试及其得失	(417)
二 行政决策程序法定化是科学决策、民主决策的保障	(420)
三 科学决策、民主决策法治化的制度设计	(422)
四 以交通治堵决策程序法治化为契机,全面提升政府 决策水平	(426)
从法哲学视角反思国家治理的行政“限购令”	
——以国内六市的“限购令”为例	(428)
一 “汽车限购法令”的现实语境与反思的镜像	(429)
二 治理主体跛足之病:“汽车限购法令”的异常与主体 缺位	(431)
三 治理机制单调之痛:“汽车限购法令”的效度失真与 政府失信	(434)
四 治理方式简单之果:“汽车限购法令”的价值偏颇与 社会失序	(437)
五 城市交通拥堵的社会综合治理:“汽车限购法令”的 修塑(代结语)	(439)
专题之七:城市绿色交通	(445)
我国城市交通环境绿色发展的法治路径	(445)
一 我国城市交通环境绿色发展的基本要求和目标	(446)
二 我国城市交通环境绿色发展所面临的严峻挑战	(447)
三 绿色发展思路和法治解决方式已获举国共识	(449)
四 我国城市交通环境绿色发展的法治路径	(450)
电动自行车的治理	(454)
一 引言	(454)
二 在“禁”与“限”之间	(455)
三 国家标准的修订	(458)
四 生产与销售管理	(460)

五 道路交通管理	(462)
六 在用超标车辆的过渡方案	(463)
七 结语	(467)

下篇 高端论坛与决策咨询

高端论坛概要	(471)
一 召开“违反黄灯信号通行行为查处执法方式”研讨会	(471)
二 举办“首届城市停车治理论坛”	(471)
三 举办“第二届城市停车治理论坛”	(472)
四 举办“第三届城市停车治理论坛”	(473)
五 召开“收费公路通行费价格形成机制研究”国际 研讨会	(473)
六 召开“黄灯通行”交通与法律问题研讨会	(473)
七 召开第一届新能源交通政策论坛	(474)
八 举办“互联网时代打车软件的政府监管之道”研讨会	(474)
决策咨询建议	(476)
一 完善执法查处,治理交通拥堵	(476)
二 审查《深圳市人民政府关于实行小汽车增量调控管理 的通告》的法律建议书	(478)
三 交通限行限购政策的合法性困境及其对策建议	(482)
四 公路免费通行券的构想不可行	(486)
五 对《收费公路管理条例》修订的法律意见	(489)
六 立法厘清产权,确保国有停车场公益性	(491)
七 以法治促进手机软件召车等电召服务有序发展	(497)
八 促成城市停车难题治理南京共识,推动地方停车 规范的出台	(506)
九 提出应创新打车软件监管模式,以信息化推进交通 运输现代化	(509)
十 提出《道路交通事故处理程序规定(征求意见稿)》 修改建议	(511)
十一 提出公安部黄灯“禁行”行政复议申请书	(517)
十二 关于南京市出租车改革与规范网约车工作的建议	(519)

十三	公安部重视课题组“黄灯通行”研究成果	(524)
十四	参加交通运输部出租汽车改革座谈会并出具专家 建议	(525)
十五	鼓励并支持交通违规“优惠券”的做法	(531)
决策咨询课题		(532)
一	醉酒驾驶罪的证据问题与鉴定技术规范研究	(532)
二	城市交通文明建设的法治保障机制研究	(533)
三	城市交通管制法治化问题研究	(535)
四	城市交通拥堵治理决策的合法性保障机制研究	(537)
五	北京市治理交通拥堵的法律对策研究	(538)
六	城市公共交通行业管治模式及规制建设	(539)
七	城乡公共客运服务均等化法律规制研究	(539)
八	区域一体化进程中的交通法治发展问题研究	(540)
九	我国智能汽车产业发展面临的法律风险及防控机制 研究	(542)
十	我国交通警察权要素研究	(543)
十一	道路交通警察权力配置的法治路径	(544)

上 篇

总 报 告

2011—2015 年现代城市交通法治状况 与未来展望

摘要：“法治”是现代城市交通发展历程中贯彻始终的鲜明主题。课题组以 2011—2015 年城市交通法治实践为样本，总结我国城市交通法治在法治理念、法治体系、交通执法、公共交通、民众出行以及交通法治教育等方面的基本状况，在历史的反思中归纳我国城市交通法治积累的基本经验，并对未来交通法治发展的基本趋势做出预测和展望。

关键词：2011—2015 年；城市交通；交通法治

随着我国城市化进程的不断加快以及人们生活水平的不断提高，人们出行日益增多，对出行速度和质量的要求也日益提高。但日益拥堵的道路和不断恶化的环境却表明了我国城市交通目前所处的困境，其带来的问题并非仅是交通拥堵，还有城市环境的污染、经济损失……

解决好城市交通拥堵和城市交通系列问题成为各级政府关乎民生的重要职责，也成为衡量各级政府保障公民出行权利和检验政府城市交通公共服务质量与水平的重要标准。政府要紧紧围绕出行的安全、速度和效率的质量目标作出不懈的努力。而基于现有的通行基础条件，在当前解决城市居民出行问题的诸多对策中，城市交通法治是化解问题的关键。

2011—2015 年是我国“十二五”战略规划布局与实施的阶段，是我国城市扩张的重要时期，也是我国交通法治建设逐步健全和趋于完善的时期。可以说，“十二五”期间是我国城市交通快速发展的五年，也是我国城市交通法治化建设的五年。2013 年交通运输部《关于全面建设交通运输法治政府部门的若干意见》正式实施，开启了在新形势下全面建设交通运输法治政府部门的起点，进一步提出了交通运输和城市交通依法行政的新的要求；2014 年十八届四中全会通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，全面布局法治中国、法治交通、法治城市交通建设的目标与