

以新发展理念引领城市交通法治新发展

周佑勇

(东南大学法学院, 南京 211189)

[摘要]中央提出的新发展理念是对经济社会发展规律的新认识和新指引,也是引领城市交通法治发展的旗帜和风向标,必将引领城市交通法治新发展。在城市交通法治发展中,创新的理念要求适时立法,并在法治视野下注重执法方式的探索和创新;协调的理念则从系统论视角强调,作为整体的城市交通法治发展一方面要注重内部的权利与权力要素,立法、执法、法治监督要素等的协调,另一方面需要注重城市交通法治作为整体而与外部的政治、经济、文化等发展保持协调;绿色理念讲求城市交通法治发展成本的降低以及对城市交通绿色环境的法治保障;开放的理念则明示,城市交通法治发展要注重开放政府的建设,推进实施政府信息公开和公众参与;共享的理念则追求城市交通发展中对公民权利的保障,以法律制度方式实现城市交通公共资源的分配正义。只有从以上诸点发力,才能更好地实现以新发展理念引领城市交通法治的新发展。

[关键词]新发展理念; 城市交通; 法治成本; 信息公开; 公众参与; 正义

[中图分类号]D922.14 [文献标志码]A [文章编号]1000-8284(2018)01-0067-07

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》首次提出“创新、协调、绿色、开放、共享”的新发展理念。这是以习近平同志为核心的党中央对经济社会发展规律的新认识,更是今后我国经济社会领域发展的科学指引。城市交通法治作为社会领域的重要组成部分,也必须以新发展理念为导向,作出符合“创新、协调、绿色、开放、共享”理念的法治新发展。

一、创新: 城市交通立法与执法方式发展的新活力

创新是引领发展的第一动力,能给予城市交通法治发展特别是其立法执法方式发展以新的活力。创新意味着突破,这似乎与法治所追求的法的安定性和可预期性相冲突,与法所体现的保守性相悖。但这样的理解是狭隘的。保守性并不意味着法治发展的落后,更不是对创新的否定;相反,创新能够促进法治发展中的安定性,保障公民对法治的信赖。正如姜明安教授所言“创新和改革法治不是减少和削弱法治,而是加强和深化法治,使法治更适应发展,更适应人对权利、自由、幸福的追求。”^[1]

(一) 立法的适时性

立法包括法的制定、修改、废止及解释等活动。立法的适时性要求法的创制必须不断顺应历史发展

[收稿日期]2016-12-16

[基金项目]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”(11&ZD160)

[作者简介]周佑勇(1970-)男,湖北大悟人,副校长,教授,博士研究生导师,博士,从事行政法学研究。

和时代变化,及时适时地根据这些变化而创制出符合时代需要的法律。这在城市交通法治发展中具体体现为根据实际情况及时进行法律的立改废释工作,满足城市交通法治发展中法规范的需求,避免因法规范的缺失、落后、僵化而造成法治惶恐。这便是创新在城市交通法治发展中最明显的体现。其实创新理念所要求的立法适时性一直就是立法的基本原则。我国《立法法》第六条就规定了“立法应当从实际出发,适应经济社会发展和全面深化改革的要求”。《法治政府建设实施纲要(2015—2020年)》也提出“严格落实立法法规定,坚持立改废释并举,完善行政法规、规章制定程序,健全政府立法立项、起草、论证、协调、审议机制,推进政府立法精细化,增强政府立法的及时性、系统性、针对性、有效性。”相反,如果不能从实际出发及时进行法的立改废释,由此导致的法制落后必然无法实现法治的正义追求,由此导致的规范缺失必然使城市交通法治发展受阻,由此导致的法制僵化必然引起社会调整的不适,进而破坏公民对法治建设的期待,激起人们对法律的抵触,违法行为也将丛生。如此,更加不利于法治对安定性的追求,公民的法治信仰也将成为泡影,因为只有体现公平正义的“良法”才能唤起公民对法治的信心和期待。正如昂格尔所言“人们遵守法律的主要原因在于,集体的成员在信念上接受了这些法律,并且能够在行为(上——引者加)体现这些法律所表达的价值观念。”^[2]

(二) 城市交通执法方式的变革

城市交通法治是城市交通管理的核心,而在城市交通法治发展中,行政机关处于关键位置,其实现管理的法治方式和具体行政行为则是整个城市交通法治发展的中心。随着城市的扩容和发展,城市交通领域事务日益复杂,行政机关人力资源却是有限的。面对如此现实,行政机关必须在管理方式和实施的行政行为上实现创新。而且,随着公民权利意识的觉醒,行政机关在城市交通领域的执法方式也要作出相应变革,以适应如斯的变化。可喜的是,这样的创新正在城市交通法治领域悄然发生。比如近十年火热的作为中国行政执法本土实践一大亮点的行政裁量制度的实践,便在城市交通法治领域得到了体现。早在2004年,金华市公安局就推出《关于推行行政处罚自由裁量基准制度的意见》,并陆续出台涉及交通等领域常见违法行为的行政处罚裁量基准,有效地规范了城市交通执法行为。^[3]随后,行政裁量基准制度在全国交通执法领域得到推广。这是创新理念在城市交通法治发展中最好的例证。

创新理念在城市交通法治发展中另一个主要的体现是柔性执法方式的逐渐兴起,这极大地推动了城市交通执法方式变革。传统的城市交通执法以强制性的高权行政为主,行政相对人处于被动的地位,这也引发了许多的执法冲突问题,暴力执法、暴力抗法事件不断发生,影响了城市交通执法的效率,损害了政府的公信力。柔性执法方式则克服了强制性执法的单一性、僵化性和机械性,更多地代表了民主、协商、沟通的法治价值,体现了现代法治的平等、宽容、尊重、信任、合作的人文主义精神。^[4]柔性执法方式的创新通过对相对人主体地位的尊重,取得相对人的信赖和理解,促进执法效率的提高和城市交通法治的发展。比如安徽桐城交警曾对一辆轻微违法的外地车辆开出“空白罚单”,以警告教育的柔性方式取得很好的执法效果,并被亲切地称为“人性化执法”。^[5]与行政机关的其他“创新”比,柔性执法作为执法方式和手段的相对灵活的自由选择,具有法制框架下的现实可行性。^[6]事实上,只有在行政机关拥有裁量权限的领域才允许创新,城市交通执法方式的创新必须在法治的范围内进行,不可突破依法行政的界限,否则即属违法。比如江苏省灌云县交警大队为加强交通法治建设而向市民发放交通违规“优惠券”的“创新”执法方式,就明显超出其职权范围,也引起了公众的广泛质疑。^[7]

二、协调:城市交通法治发展的新要求

协调发展理念是一种系统性思维,它针对发展中的不平衡问题。就作为整体的城市交通法治发展而言,协调性体现于城市交通法治发展内部各方面的协调、城市交通法治发展与外部的协调两方面。

(一) 城市交通法治发展的内部协调

城市交通法治作为一个整体,其内部各部分之间的协调是整个城市交通法治发展的重要保障,或者说,整体的城市交通法治发展有赖于具体城市交通法治发展及其相互间的协调。这些城市交通法治内部的各个部分,正如卓泽渊教授论述法治的整体性时所言,“都不是孤立的存在。它们应当在法治(在本文中就是指‘城市交通法治’,下同——引者注)的统一性下融合成为一个统一体。在法治这个统一

体中,各个部分之间相互碰撞、消解、融合最终达成最佳的整合效果”^{[8]13}。如果各部分相互独立甚至对立发展,不能相互协调,那么城市交通法治的发展也将成为泡影。

在城市交通法治中,权力与权利是最基本的一对核心要素,二者之间的协调性贯穿着整个城市交通法治发展的全部,甚至是衡量城市交通法治发展的标尺,而其中表现最为显著的就是行政权力与公民权利的协调关系。在行政领域,一方面,传统的行政管理思维依然浓厚,行政权力表现得异常强大,公民权利则显得薄弱微小而经常受到行政权力侵害,城市交通领域也难以避免,暴力执法不绝于耳;另一方面,由于公民守法意识不足,或者受行政执法违法现象刺激,公民暴力抗法、交警“下跪执法”等怪相层出不穷。这就造成了权力和权利的严重失衡,权力与权利的关系也出现变异,严重影响了城市交通法治的发展。因此,强调权力与权利的协调性,也就成为城市交通法治发展的必然要求。

权力与权利之协调的实现,主要在于二者关系的法治化。权利是目的,是权力的出发点,也是它的归宿;权力是手段,是为公民权利服务的。^[9]而二者的协调性,就在于“通过对公权力的制度性约束,实现权利与权力的均衡”,这是“法治的基本立场和倾向”。^[10]“法治中国”必须以制约和监督国家权力为手段,以实现人的全面自由发展为依托。^[11]这也正是习近平总书记始终强调“把权力关进制度的笼子里”的原因,“笼子论”的目的之一就在于实现公民权利的“复苏”,达到权力与权利的协调。

当然,对于城市交通法治的发展,协调的理念不仅在于权力与权利的协调,还包括整个发展过程和领域的协调。在过程上,城市交通法治的立法、执法、守法和法律监督要实现协调,不可各偏一隅、举一而忘三。而在城市交通法治的各个领域,要实现城市交通领域的民生保障、行政体制、行政规划、工程建设、刑法保障之间的协调,同时还要注重法律制度内部实体制度与程序制度的协调、公法与私法的协调等问题。如此,城市交通法治才能实现全面、均衡的发展。

(二) 城市交通法治发展的外部协调

城市交通法治作为一个整体,除了内部各部分间的协调,还存在与外部其他整体间的协调问题。这是因为,城市交通法治不是作为唯一的整体而存在,而是与其他整体同时存在并互有联系。

城市交通法治是作为法治的一个子系统而存在的,是我国法治建设和发展的一个部分。当前,中央正在着力推进国家治理体系和治理能力的现代化,而在现代国家,法治是国家治理的基本方式、国家治理现代化的重要标志,国家治理法治化是国家治理现代化的必由之路。^[12]而法治的发展,如同城市交通法治一般,依赖于其内部各部分的协调;城市交通法治作为法治的一个具体部分,必然也要与法治发展的其他部分相协调。而且,作为具体法治的城市交通法治是存在于整体法治之中的,法治的整体性是其具体发展的外在制约^{[8]12},城市交通法治必须与整体法治的发展相协调。

此外,城市交通法治作为社会现象的一部分,与其他法治一并,同政治、经济、文化、社会等存在联系。人类的发展不只是法治的发展,相反,法治的发展要与政治、经济、文化、社会等方面的发展同步,为人类的政治、经济、文化、社会等发展提供法治保障。同时,城市交通法治的发展要与城市治理相协调,与整个交通法治的发展相协调,不能漠视甚至排斥与外部整体的协调关系。

三、绿色:城市交通法治发展的新任务

绿色的发展理念意味着发展中资源的节约与生态环境的保护。在城市交通法治发展领域,就体现为一方面要考虑法治成本、注重行政效益,另一方面要处理好城市交通发展与生态环境保护的关系。

(一) 法治成本的降低

法治进程必然发生成本和代价,试图寻找一条无须支付成本和代价的法治之路是徒劳的。^[13]城市交通法治发展是一个巨大的工程,其过程需要投入大量资源,而人类的资源是有限的,这就迫使我们考虑城市交通法治发展中成本的问题。这是法律经济学在城市交通法治发展领域的具体体现。

在整个城市交通法治发展中,行政成本的降低占据主要位置,这与行政机关在城市交通法治发展中的地位相符合。行政成本的降低在行政法上的表现,就是行政效益原则的考量。所谓行政效益原则,就是以最小的行政法制定成本和行政法实施成本,尽可能地促进行政主体行政活动效率与行政相对人行为效率的提高。^[14]行政效益具体体现于行政组织成本、行政行为成本、行政救济成本三个方面。

行政组织成本的降低意味着行政组织效率的提高,它要求行政机关在组织结构上进行优化,对行政权力进行合理配置,防止出现机构臃肿、职权交叉冲突等问题而影响行政机关的效率。中央积极推进的行政体制改革,就在于推进行政组织机构和权力的合理、优化,进而提高行政效率,降低不必要的组织成本,其中,“大交通”体制改革则是深化政府行政体制改革的重点。当然,行政体制的改革要在法治的框架下进行,在立法方面要注重政府职能、行政权力配置、行政组织与编制的科学设置,促进三者的法治化,同时,在具体组织的设置上确保其严格遵循行政组织法定原则。^[15]

行政行为是行政机关实施行政管理手段和方式的载体,是行政管理效率的最直接体现。为保障行政管理效率,行政行为的公定力理论明确行政行为一经作出即推定有效,从而确保行政行为效率,排除行政相对人对行政行为的任意抵制,从而维护行政机关形成和维持社会秩序的有效性。当然,这只是行政行为在行政法上的最基本理论,行政行为的效率还体现在行政程序方面。行政程序的价值固然在于实现程序正义,但效率也不可忽视,也应成为行政程序的目标之一,其具体体现为程序的简便和快捷。现代行政程序法中普遍设置的简易程序制度、自由裁量制度、时效制度、申诉不停止执行制度等,都指向程序的目标价值。^[16]⁴²⁸而且,行政法中的合作行政、柔性执法都一定程度地体现着行政行为的效率性。另,就城市交通法治发展成本的降低而言,行政法上的比例原则也发挥着重要作用。它是通过衡量行政机关手段与目的,来使对相对人的侵害最小,避免公民为法治发展付出不必要代价。

就行政救济而言,行政的效益性要求对行政相对人权利的救济要及时、高效,避免由于行政机关相互推诿等自身原因而造成行政相对人权利诉求成本靡费,因为那样不仅徒耗政府公信力,也不能给相对人送去“久违”的权利救济,毕竟“迟来的正义非正义”。

(二) 城市交通法治发展中的生态环境保护

相对于法治成本的降低,绿色发展理念在城市交通法治发展中最主要的体现莫过于生态环境保护。对于生态环境保护,习近平总书记强调“既要绿水青山,也要金山银山。宁要绿水青山,不要金山银山,而且绿水青山就是金山银山。”可见,生态环境保护已经成为国家和公民不可推卸的责任。而通过绿色发展的理念推动生态环境保护的法治化,则成为城市交通法治发展的任务之一。

一方面,要注重城市交通规划和建设与生态环境的和谐关系。城市交通的规划和建设经常与生态环境保护存在紧张关系,有时政府为了推进城市交通基础设施建设、减少建设成本,不惜牺牲生态环境,严重损害了作为公民生态性实体权利的环境权,即一种“对健康、清洁、良好环境的享受权”^[17]。为保障公民的环境权,政府部门在城市交通规划和建设中要注重公民享有的获得城市交通基础设施权与公民环境权的平衡关系,不能以牺牲生态环境为代价换取城市交通发展的“大跃进”。

另一方面,要注重城市交通本身的交通拥堵、交通事故、交通污染等环境问题。随着城市化的发展,机动车不断增多,交通拥堵、交通事故、交通污染等问题频发,严重影响城市交通发展,破坏城市居民的居住出行环境,也危害公民的生命权和健康权。我们在立法上要合理分配城市交通的路权,保障公民不同出行方式的便利;在执法上要严格规范,减少交通事故。同时,以立法方式推进绿色出行,以行政指导方式鼓励市场参与城市绿色交通建设,鼓励公民以绿色方式参与城市交通发展。

四、开放:城市交通法治发展的新保障

开放,指的是主体的对外联动,是对“封闭”的否定。在城市交通法治的宏观层面,开放意味着,城市交通法治发展作为一个整体,需要对外部的政治、经济、社会、生态等保持开放,协调发展。但不能忽略的,是开放理念在城市交通法治发展之微观层面的意义,即政府的对外开放。而政府的对外开放,在法治层面主要体现于两个方面,即政府信息公开和公众参与。

(一) 政府信息公开

2008年施行的《政府信息公开条例》使得公民获取政府信息具有了规范上的依据。政府信息公开是为了保障公民知情权,公民有权知道政府持有和保存的与其权力行使有关的一切信息,政府不应为公民设置资格限制。^[18]¹⁰⁸城市交通法治发展中,政府会获取大量信息,为保障公民知情权,政府应公开相关信息,这是城市交通法治发展的一个重要方面。在价值上,知情权是一种基本人权,它既可满足个体

特殊利益需要,又具有公共职能。^{[18]110}从公民权利与国家义务的对应关系上讲,政府信息公开也具有满足个体特殊利益需要和促进公共利益的价值。在城市交通领域,政府信息公开的价值包括:

第一,有利于保障公众的知情权。我国是人民民主专政的社会主义国家,一切权力属于人民。作为“主人”,公民当然有权利知晓政府信息、把握政府动态,城市交通领域也是如此,具体包括城市交通法律法规公开、城市交通规划公开和城市交通建设公开等。通过这些信息的公开,促进规则的推行,达到社会秩序的稳定和持续,促成城市交通法治秩序的形成,保障公民参与城市交通治理的实效。

第二,有利于监督城市交通依法行政,预防腐败。对城市交通的监督,一方面需要通过权力制约的机制,另一方面则在于民众的监督。无论是权力对权力的监督,还是来自民众的监督,信息的把握都至关重要,如果存在信息不全或者错误等信息不对称问题,监督的目的就很难实现。政府信息公开可以很好地弥补信息不对称所带来的漏洞。

第三,有利于保障城市交通法治发展的公众参与。公众参与是公民参与权在行政法上的具体体现,也是当下国家治理与社会治理的重要制度之一。然而,当下的公众参与形式化问题严重,实效性低。其中,重要的原因就在于信息不对称。因为,信息的把握是公众参与的前提,信息的不平等带来的就是对话的结构性不平等,公众参与的实效性必然会严重受挫。通过政府信息公开,破除公众参与的信息不对称问题,如此才能真正发挥城市交通治理中公众参与的实效。

更重要的是,政府信息公开与政府公信力直接关联。毕竟,公开是参与的前提,没有公开就不可能有公众的参与,也就无法建立公众与政府之间的信任;而通过政府信息公开内容、渠道及效果三个方面的建设,可以很好地建立起公众对政府的信任,树立和强化政府的公信力。^[19]

(二) 公众参与

无论是在宏观政治生活中,还是在微观行政过程中,公众参与都被理解为健全国家民主制度、提升公共生活民主性和公共性的重要途径。^[20]而在行政法中,公众参与是指行政主体之外的个人和组织对行政过程产生影响的一系列行为的总和。^[21]公众参与符合国家构建开放政府的理念。信息开放和公众参与构成了政府活动的信息输出、信息输入两个“信息流”,这两个方面的结合是构成“开放政府”的基本骨架,而信息开放包括政府信息公开和信息自由传播,它们的有效公众参与的基础和前提。^[22]

城市交通作为公民“衣食住行”中“行”的承载,与公民生活密切相关,而且涉及公民切身利益,事关公民基本权利,属于国家民生保障的范畴,具有最广泛的主体范围。因此,在城市交通领域更加需要引入公众参与,因为人们拥有就关涉自己利益的事项——尤其基础的生活事项——表达自己意见和想法的权利,这是现代民主社会的最基本要求。在城市交通领域,通过公众参与行政过程,能够形成政府与社会公众双向互动的局面,促进城市交通管理部门“进一步转变职能”,“提高行政的合理性”,制约“裁量权的滥用”,从而“减少行政争议”,并保障城市交通领域的民主正当性。^[23]更重要的是,通过公众参与城市交通治理,能够让公民切实感受到权利主体地位,这对于培养公民意识、建设市民社会、增进政府与民众互信具有重要意义。公众参与在城市交通法治中主要体现在三个方面:

第一,城市交通相关立法。在立法过程中引入公众参与,已成为我国追求民主化、科学化的一种期待,并在法律制度层面得到确认,比如《立法法》《规章制定程序条例》等都对规范制定的公众参与作了制度性的规定。在立法中引入公众参与的原因在于,那些可能受到立法影响的利益主体和公众有权知晓立法的目的和内容,有权表达他们的利益诉求,有权对立法进行评价,有权要求立法主体对他们的诉求和评价作出回应。^{[16]353}城市交通立法中的公众参与也是如此。

第二,城市交通规划。规划是一种面向未来的憧憬,是对未来的计划。城市交通规划本质上是为了维护和增进公益,因而极易产生公益与私益的冲突。但这并不意味着规划只注重公益而忽略私益保护,相反,只有在规划中维护好私益,才能真正体现限制公权、保护私权的法治理念,实现公平正义。公众参与城市交通规划就是具体的实现方式。只有让公众参与到城市交通规划中来,才能更好地实现在追求公共利益的同时注重私人利益的保护。

第三,城市交通执法。城市交通执法作为行政过程中的一个阶段,对公众参与也同样保持着开放的态度。与立法和规划相比,城市交通执法直接影响着公民的利益,公众参与的效果也更为明显。比如,

在行政裁量领域,公众参与制定裁量基准成为实践中的主流,成为补充裁量基准正当性基础的首选方案。^[24]而在城市交通执法中,公众参与取证也成为提高行政执法效果的重要推动力,成为公民参与城市交通违法行为治理的重要途径。城市交通执法中公众参与的这些形式,对于提高行政效率、保障公民权益、增进公民对执法的接受度等都具有现实意义。

五、共享:城市交通法治发展的新目标

发展不仅是为了人民、依靠人民,更重要的是发展成果要由人民共享。因为,发展不是目的,只是手段,人才是主体,才是发展的最终目的。城市交通的发展要以人为本,发展成果要由人民共享。所谓共享,无非包含着“享”与“共”两个方面。就法治层面而言,“享”意味着对公民权利的保障,特别是对社会权的保障,而“共”则强调对公民权利保障的公平、正义。

(一) 权利保障

这里的“权利”并非私法上平等主体间的权利,而是公法上的权利,一种面向国家的权利,又称“公权利”,包括宪法上的基本权利以及行政法上的公权^[25]。在城市交通发展领域,公民享有的最基本的莫过于“行”的权利,其最具体的表征是路权,即交通参与者有正当合法的理由资格在道路上行动^[26]。公民的这种路权的享有必须以交通基础设施的存在为前提,而能为公民提供城市交通基础设施的无非是政府,在“公民权利—国家义务”的逻辑框架中就表现为公民出行权对应国家提供城市交通基础设施的义务。在此,公民的出行权就成为宪法层面的社会权,即“要求国家对其物质和文化生活积极促成以及提供相应服务的权利”^[27],国家提供城市交通基础设施则是公民这种社会权对应的国家义务。城市交通发展的最显著成果,也不过是城市交通基础设施的建设,这也是公民对城市交通发展的最大分享。而在行政法层面,公民对城市交通发展的共享体现为国家给付行政的作出,后者包括社会保障等社会行政、公共设施及公用企业等进行服务及财货提供的供给行政,以及资金补助行政等助成行政^[28]。从公民角度看,给付行政的过程就是实现共享的过程,给付行政义务请求权本质上是共享权。^[29]

城市交通基础设施的建设无疑属于公共设施的给付行政。除此之外,通过给付行政实现的城市交通发展的共享还体现于公共交通出行方式的便捷和多样化方面。对公民的“行”的保障,除了城市交通基础设施的提供外,公共交通工具是另一个要点。政府通过维持不同种类的公共交通工具的运营,保障公民出行的选择和快捷。同时,实行公共交通票价的政府补贴,减轻公民出行成本负担,使公民进一步感受到城市交通发展的共享意味。而对于私家车来说,城市交通规划的合理以及交通执法的科学同样能够带来出行的便捷享受。不仅如此,绿色交通的发展也给公民带来了方便,比如公共自行车的推广,既给公民带来了休闲和方便,又为公民享有城市交通美好环境提供了可能。

(二) 权利保障中的正义

正义即公正公平,深植于我们的道德意识中。虽然如博登海默所言,“正义有着一张普洛透斯似的脸”,“变幻无常、随时可呈不同形状并具有极不相同的面貌”^[30],但在经验中,我们很容易感知何为公正,尤其在何为不正义的问题上容易达成一致想法。亚里士多德曾将正义分为分配正义和矫正正义,前者是对财富、荣誉、权利等有价值的东西的分配,后者则是对被侵害的财富、荣誉、权利等的恢复和补偿。分配正义讲究“比例平等”,分配的公正在于成比例,不公正则违反比例。^[31]分配正义既涉及每个人的自我所有权,又涉及每个人可分享的社会公共资源,涉及他从国家和社会中获取的社会权利和经济利益,其核心概念在于社会应得。^[32]公民对城市交通发展的共享,本质上就是城市交通公共资源的一种平等分配,体现的就是一种分配正义。“共享”中的“共”强调分配中的“正义”,即公平、平等,意味着政府的给付行政要讲求公平平等。这跟“享”所体现的单纯的公民权利保障有所不同。

城市交通发展中的分配正义体现于多方面。在城市交通规划和建设中要考虑区域均衡问题,促使人人都能享受到道路等交通基础设施;在城市交通工具安排上要考虑偏远区域,不能单纯以经济发展状况来决定交通工具和交通线路的设计;在城市道路的路权分配上要注重行人、机动车等的不同属性,公平分配道路资源使用权;在城市交通执法中要遵循公平平等的理念,最大限度地追求一般正义。当然,分配正义要注重差异性原则与同一性原则的辩证统一,即不同的人因某些被认可的差异而得到不同对

待,因某些被认可的同一而得到相同对待。^[33]在注重分配正义的同一性时不能遗漏分配正义的差异性,这也是正义的本质要求。在城市交通领域,需要根据不同人群的差异化出行需求,分配不同的路权,设计不同的交通路线,并在交通工具种类上保持多样化,以满足不同收入群体的出行选择。

很多城市对公民出行成本提供了补贴,对不同人群提供不同程度的优惠,如儿童票、老年票等,对不同群体优惠程度的差异,体现的就是分配正义中的差异性原则。在城市交通执法中,也需要关注正义的差异性,即在执法中,在追求一般正义的同时,也要根据实际情况,保障个别正义不被忽视。

当然,以上城市交通中种种正义的实现,都需要法律的支持,需要通过具体的制度安排来做到“分配权利以确立正义”“惩罚罪恶以伸张正义”“补偿损失以恢复正义”^[34],从而使分配正义得到法律的促进和保障。

[参 考 文 献]

- [1] 姜明安. 法治思维与五大发展理念[J]. 中国司法, 2016 (2): 18.
- [2] [美]昂格尔 R. M. 现代社会中的法律[M]. 吴玉章, 周汉华, 译. 南京: 译林出版社, 2001: 29.
- [3] 周佑勇, 钱卿. 裁量基准在中国的本土实践——浙江金华行政处罚裁量基准调查研究[J]. 东南大学学报(哲学社会科学版), 2010, 12(4): 44-52.
- [4] 王春业. 论柔性执法[J]. 中共中央党校学报, 2007 (5): 52.
- [5] 计巍. 桐城为何对外地车开“空白罚单”? [EB/OL]. http://www.legaldaily.com.cn/index_article/content/2016-07/27/content_6738169.htm.
- [6] 崔卓兰, 刘福元. 社会管理创新过程中的行政机关及其行为[J]. 社会科学辑刊, 2012 (3): 77.
- [7] 王晓宇, 章新龙. 交通违规可以使用“优惠券”凭券罚款打5折[EB/OL]. http://news.youth.cn/sh/201607/t20160705_8231309.htm.
- [8] 卓泽渊. 论法治的整体性[J]. 现代法学, 2003, 25(2).
- [9] 李步云, 刘士平. 论行政权力与公民权利关系[J]. 中国法学, 2004 (1): 17-18.
- [10] 廖奕. 均衡发展的法治回应[N]. 法制日报, 2013-12-25(10).
- [11] 汪习根. 论法治中国的科学含义[J]. 中国法学, 2014 (2): 113.
- [12] 张文显. 法治与国家治理现代化[J]. 中国法学, 2014 (4): 5.
- [13] 游劝荣. 法治成本的节约与控制刍议[J]. 国家检察官学院学报, 2005, 13(3): 119.
- [14] 王成栋. 论行政法的效率原则[J]. 行政法学研究, 2006 (2): 26.
- [15] 石佑启. 我国行政体制改革法治化研究[J]. 法学评论, 2014 (6): 15-16.
- [16] 王锡锌. 行政程序法理念与制度研究[M]. 北京: 中国民主法制出版社, 2007.
- [17] 吴卫星. 环境权内容之辨析[J]. 法学评论, 2005 (2): 143.
- [18] 王敬波. 政府信息公开中的公共利益衡量[J]. 中国社会科学, 2014 (9).
- [19] 芮国强, 宋典. 信息公开影响政府信任的实证研究[J]. 中国行政管理, 2012 (11): 97-98.
- [20] 王锡锌. 公众参与: 参与式民主的理论想象及制度实践[J]. 政治与法律, 2008 (6): 8.
- [21] 江必新, 李春燕. 公众参与趋势对行政法和行政法学的挑战[J]. 中国法学, 2005 (6): 50.
- [22] 王锡锌. 公众参与和行政过程——一个理念和制度分析的框架[M]. 北京: 中国民主法制出版社, 2007: 161.
- [23] 王青斌. 论公众参与有效性的提高——以城市规划领域为例[J]. 政法论坛, 2012, 30(4): 53-54.
- [24] 周佑勇. 裁量基准公众参与模式之选取[J]. 法学研究, 2014 (1): 43.
- [25] 鲁鹏宇. 德国公权理论评介[J]. 法制与社会发展, 2010 (5): 38.
- [26] 季金华. 公平与效率: 路权制度安排的价值基础[J]. 甘肃政法学院学报, 2009 (6): 39.
- [27] 龚向和. 社会权的概念[J]. 河北法学, 2007, 25(9): 51.
- [28] 杨建顺. 日本行政法通论[M]. 北京: 中国法制出版社, 1998: 324-333.
- [29] 胡敏洁. 给付行政范畴的中国生成[J]. 中国法学, 2013 (2): 41.
- [30] [美]博登海默 E. 法理学: 法律哲学与法律方法[M]. 邓正来, 译. 北京: 中国政法大学出版社, 1999: 252.
- [31] [古希腊]亚里士多德. 尼各马可伦理学[M]. 廖申白, 译注. 北京: 商务印书馆, 2003: 136.
- [32] 张国清. 分配正义与社会应得[J]. 中国社会科学, 2015 (5): 23.
- [33] 易小明. 分配正义的两个基本原则[J]. 中国社会科学, 2015 (3): 4.
- [34] 张文显. 法理学(第二版)[M]. 北京: 高等教育出版社, 2003: 415-416. (责任编辑: 余明全)