

我国城市交通公共利益保障机制研究

石灵 汪霄 副教授 王黎 (南京工业大学土木工程学院 南京 211816)

中图分类号:F126 文献标识码:A

内容摘要: 城市交通是社会经济活动的载体,城市交通的运行状况关系到城市每个市民使用交通设施的利益问题。本文针对我国城市交通系统中的公共利益问题,指出应从规划、建设与运营管理等阶段,建立全过程城市交通公共利益保障机制,最后探讨了解决目前城市交通中涉及公共利益争议与纠纷问题的方法与途径。

关键词: 城市交通 公共利益 公众参与 公益诉讼

城市交通公共利益界定

在我国《宪法》、《物权法》和《土地管理法》中均对公共利益有一定的阐述,但是针对具体的交通设施如何界定公共利益,确实存在很大的问题。笔者认为城市交通公共利益应从以下几个方面确定:第一,城市交通受益人的非特定性,即城市交通公共利益中“公共”应当是一个开放的群体,而不是特定的群体。第二,城市交通中所涉及的内容是非营利性的,城市公共交通以及相关设施往往是不盈利或是低盈利的。城市中的一些交通项目,需要通过运用公共权力为全社会提供普遍的公益性服务。第三,城市交通公共利益的实现具有合理性。由于某种公共利益的实现经常是以其他公共利益或私人利益的减损作为代价的,因此在界定公共利益时就应当遵循合理性原则。

由于城市交通公共利益具有抽象性、模糊性和历史性等特点,因此对一些被大家认可的属于城市交通公共利益的行为进行列举,这样可以最大程度地实现法律的可操作性。

我国城市交通公共利益保护存在的问题

(一) 城市交通环境污染治理不当

随着城市人口的增长和小汽车数量的急剧膨胀,交通运输业给城市环境带来了严重危害。汽车尾气排放的一氧化碳不但危害人体健康,在一定条件下,还能够形成酸雨,破坏环境。汽车产生的噪声也是城市噪声的主要来源。近几年,各地政府均采取一定措施控制城市交通环境污染,例如加大城市绿化系统建设、调整路网面积率、发展电气化交通等,但效果常常不尽如人意。

(二) 交通拥堵现象得不到改善

随着国民经济的不断发展,人民生活水平的日益提高,越来越多的家庭开始购买小汽车。虽然近十年政府不断加大交通基础设施的建设,人均道路面积从原来2.8平方米上升到了6.6平方米,但仍赶不上城市交通量年均20%的增长速度。根据相关数据统计,由于交通拥堵,我国15个大型城市每天浪费近10个亿,600多个城市中约有三分之二的城市在高峰时段出现拥堵。

(三) 城市公交优先政策落实不到位

在交通日益拥堵、能源消耗迅猛的今天,发展城市公共交通无疑是上上之选。公共交通不仅运输能力较之小汽车大得多,且高峰时段人均交通资源占有率较小。因此,国家大力倡导公交优先战略,并于2005年颁布了《关于优先发展城市公共交通的意见》。虽然城市公交整体发展速度不快,但是与快速膨胀的城市化进程相比还是显得捉襟见肘。一方面,随着城市的快速发展,公交总体滞后局面没有根本转变。

主要表现在站点覆盖率不高,运行准点率较低,换乘衔接不方便,舒适性、安全性低,吸引力不高,分担率低等。另一方面,公共交通基础设施建设仍显滞后。由于土地增值,政府常常回收土地用于项目开发,因此公交用地被挪用、挤占的现象比较普遍,公交换乘站、停车场、保养场等设施缺乏。

城市交通公共利益保护缺位原因

(一) 政府建设的功利性

城市政府的功利性源于两个方面的因素:一是城市政府本身的生存压力;二是城市政府政绩需要。目前,在许多大城市,地铁成为上班族的主要交通工具,政府花费大量的资金建设地铁为老百姓服务。然而为了弥补资金缺口,政府把地铁周边的土地高价卖给房地产开发商,却没有拿出相应的土地建设成集自行车库、小汽车库、公共汽车库为一体的交通枢纽,大大降低了地铁的便捷性、可达性、衔接性,损害了公民的公共利益。

(二) 交通管理部门较多且职能分散

城市交通关联的行政管理部门很多。部门之间协调差、效率低、行政作为不到位、监督不科学,也是大部分城市交通堵塞的一个重要原因。各部门在自己的职责范围之内负责各自事务,而自己所管事务与其它部门的相互联系和影响却少有问津,使城市建设和交通管理缺乏应有的统一。这就势必出现道路越修越堵,车越增加速度越慢的情况,行路困难的矛盾日益突出。

(三) 公众参与机制不健全

在社会系统活动中,权利分配极其重要。面对日益繁重的城市管理任务,城市政府自身拥有的资源十分有限,如果没有利益相关者的积极参与,难以保证形成科学的决策,监督也难以取得预期效果(刘静,2009)。而每当政府具体征求社会公众与有关部门对城市交通建设意见时,政府总是将公众参与视为一种可有可无的程序,他们往往只看到了公民的利己本性,而忽视了公众合作本能与公众理性。

(四) 国家缺乏相关法律政策保障城市交通公共利益

目前我国相关立法缺少的不仅是公共利益决策过程中的透明度,还有公共利益原则的实施方法等。如何制定符合我国国情的城市交通公共利益条款,可以借鉴国外的做法。例如日本是通过将宪法中的公

共利益条款加以具体化而使其落实到宪法实践中。首先,对于宪法公共利益的范围,立法机关以列举的方式将其具体化。根据宪法关于“公共福祉”的有关规定,日本在土地征用法中,将公共利益的目的范畴严格限定在关系国家和民众利益的35种公益事业项目中。而美国也在宪法中明确规定了公共利益的范畴,美国宪法通常用“公共使用”一词来表达其公共利益内涵。联邦宪法第五条修正案规定,联邦政府非经“正当法律程序”不得剥夺公民的财产权,非经“合理补偿”和“出于公共使用的需要”,不得征用公民的财产(姚佐莲,2006)。通过对比分析可知,国外一些发达国家均对公共利益类型化规定,这样便于行政机关对公共利益做出判断,从而减少了政府滥用公共利益侵犯公民权利的机会。

全过程城市交通公共利益保障机制研究

(一) 规划阶段保障机制研究

由于在交通规划决策过程中缺少透明度,所以一个可行的路径是将市民、社区组织作为交通公共利益实现的一份子一同纳入到实现行政的过程之中。公众参与对交通规划合理实现的功能主要有:公众参与可以提供充分的信息,同时对政府公权力行使营造一种无形的监督氛围;在讨论与辩论的过程中,一般公众的意见能给规划师或者技术专家一定的启发;公众参与可以缓解部分公众的逆反心理。笔者试图构建城市交通规划阶段公共利益保障机制,如图1所示。

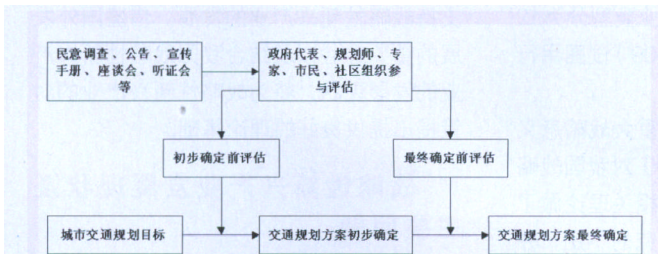


图1 城市交通规划阶段公共利益保障机制

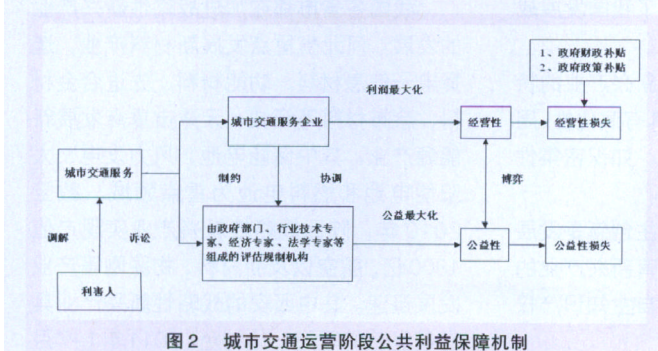


图2 城市交通运营阶段公共利益保障机制

(二) 建设阶段保障机制研究

由于城市交通建设阶段需要占用大量的土地资源与社会资源,在建设阶段可能产生一系列损害交通公共利益的事件,为了防患未然,必须多次进行评估论证。当市民的公共利益受到损害时,可以向有关交通部门提出诉讼外调解请求,多方进行协商,达成协议。如果调解不成,利害人也可提出行政复议申请,对具体行政行为进行合法性、适当性审查。如果还是不满审查结果,可再向法院提起诉讼,保护自己的合法权益。

近年来,随着一些直接关系国家公共利益的违法案件的出现,公益诉讼进一步受到社会关注,交通公益诉讼也渐渐出现在人们的视野之中。交通公益诉讼是指由于行政机关或其他公共权力机构、公司、企业或其他组织及个人的违法作为或不作为,使公共交通秩序遭受侵害或有侵害之虞时,法律允许公民或团体为维护公共交通安全而向法院提起诉讼的制度(张明华,2009)。笔者认为构建我国城市交通公益诉讼制度,应从以下几个方面入手:主体资格:赋予检察机关、社会团体、个人原告资格;受案范围:扩大城市交通受案范围,把抽象行政行为纳入行政诉讼的受案范围;审判组织:实行合议制的审判方式,充分发挥合议庭的作用,保证案件得到及时、公正的处理;举证责任:应采用举证责任倒置、责任分担规则,即“谁主张,谁举证”;诉讼主体的保护制度:建立诉讼终结后对原告的保护制度与保险制度。

(三) 运营阶段保障机制研究

当政府支出大量资金用于城市交通建设时,必然会面临财政紧张状况。政府应兼顾公益性和经营性,制定合理的票价制度与补贴制度。

1. 建立相对独立的评估规制机构。国外独立的规制机构有两种模式,一种是既独立于被规制企业又独立于政府,另一种独立于被规制企业但不独立于政府。根据我国的国情,完全脱离政府是不可能的,相反,对政府一定程度的

依附反而更加有利于评估规制机构对交通服务企业的制约。

2. 建立合理的价格规制制度。票价的定价与调整往往是企业与消费者最为关心的问题,需要政府与规制机构兼顾各方的利益。价格规制的设计要充分考虑到普通市民可承受能力,保护消费者利益,实现分配效率,同时还要综合考虑企业运营成本、缴纳税费以及合理利润,刺激企业不断进行技术革新和管理创新,努力提高生产效率。鉴于政府在价格规制中处于信息劣势,建议采用最高限价模式,允许公共交通企业在价格上限范围内自由定价(谢地、肖恺,2011)。

3. 建立科学的补贴制度。近年来,由于油价的持续上扬、公益性支出增加、公共基础设施投入加大、市场刚性成本上升等原因,城市交通服务企业运营成本不断增加。如果政府仍旧依据账面亏损对公共交通企业进行补贴,不但会增加政府负担,还会影响企业内部改革与发展。因此,必须将城市公共交通的发展纳入城市公共财政体系,合理界定和计算政策性亏损,建立规范的公共财政补贴、油价上涨联动补贴、税费减免等制度。笔者尝试构建城市交通运营阶段公共利益保障机制,如图2所示。

结论

城市交通公共利益是每个公民普遍关注的公共问题,为了维护各方权益,政府机关、团体组织、专家、市民均应积极参与到城市交通公共利益的维护中来。本文首先对城市交通公共利益概念进行了界定,然后介绍了我国城市交通公共利益保护现状,并在此基础上建立了规划阶段、建设阶段、运营阶段的全过程城市交通公共利益保障机制。

参考文献:

- 刘静. 城市交通规划中的公众参与机制分析[D]. 北京交通大学硕士学位论文, 2009
- 姚佐莲. 公用征收中的公共利益标准——美国判例的发展演变[J]. 环球法律评论, 2006(1)
- 张明华. 交通公益诉讼:“兰州砸车事件”的司法回应[J]. 北京政法职业学院学报, 2009(4)
- 谢地, 肖恺. 我国城市公共交通行业的政府规制改革亟待深化[J]. 贵州财经学院学报, 2011(4)