

日本《交通政策基本法》及其对中国的启示

张改平, 罗江可, 荣朝和

(北京交通大学 经济管理学院, 北京 100044)

摘要:经历20多年的曲折过程,从开始提出交通基本法的立法主张希望确立公民交通权,到2013年日本朝野达成对于《交通政策基本法》的重要共识,说明日本对关注“确立以国民为主体的交通政策”已经明朗化,但对以立法方式确认公民交通权仍持相对慎重态度。该法明确了一定时期内日本交通政策的基本理念,包括交通确保国民的日常生活及社会安定、实现区域间及国际间交流、促进经济健康发展、交通安全、绿色环保、方式间分工与协作、有效灾害应急等。该法针对交通政策制定了相关措施,并规定了政府及其他相关主体在政策实施过程中的责任与义务,对日本未来的交通政策管理将产生重要影响。该法对中国制定统领交通运输行业的法律,完善中国综合交通体系的构建具有重要的启示。

关键词:日本;《交通政策基本法》;交通管理;公民交通权;交通政策

中图分类号:F513.13

文献标志码:A

文章编号:1671-6248(2014)04-0031-05

2013年11月,日本通过了《交通政策基本法》,明确了未来一定时期内日本交通政策的基本理念,规定了国家和地方政府及其他相关主体在政策实施过程中的责任与义务,并针对交通政策制定了相关措施。该法对日本未来的交通政策管理将产生重要影响,对中国完善综合交通管理体制、制定统领交通运输行业的相关法律也具有重要启示。

一、立法目的与交通政策基本理念

日本《交通政策基本法》宣称立法目的是,在交通相关政策事务中确立基本理念及实施路径,明确国家和地方政府的责任与义务,并与原有《交通安全对策基本法》等相对应,综合性、计划性地进行推进,以保障国民生活安定,促进经济健康发展。

《交通政策基本法》所阐述的交通政策基本理念包括:交通是确保国民具有独立的日常生活及社会生活,实现区域间交流、国际交流和物资顺畅流通,促进国民生活安定与提高以及国民经济健康发展不可缺少的重要部分;必须针对人口减少、生育率降低和老龄化等问题采用相应对策,保障和提高交通满足国民生活基本需求、强化国际竞争力以及区域经济振兴所需要的机能;特别要尽可能避免大规模灾害过程中交通机能的瘫痪或低效,并迅速恢复所要求的顺畅交通;必须减少交通对环境的负面影响,维护和保障国民能够拥有健全的环境;必须推进各种交通方式的适当分工及有效协作,要以各种交通设施及运输服务的竞争及国民自由选择为基础,针对各自的特点分担责任,实现有机、高效的协作;要促进国家和地方政府、运输业者、交通设施管理者、国民以及其他相关者在实现有关政策中的相互

收稿日期:2014-09-08

基金项目:国家社会科学基金重大项目(13&ZD026);国家自然科学基金(41171113)

作者简介:张改平(1986-),女,山东聊城人,经济学博士研究生。

协作与联动。

二、各相关主体的责任与义务

日本《交通政策基本法》针对前述交通政策基本理念,规定了国家、地方政府、交通企业和普通国民的相关责任与义务。其中国家负有制定综合交通政策措施和推进实施的责任与义务;在实施交通政策过程中,政府必须构建必要的法规与财政措施;国家通过提供信息等活动促进国民对基本理念的理解并取得国民的合作,特别是要从国民的立场出发,尊重国民的意见,并制定反映国民意见的相关政策和措施;政府必须每年向国会提交关于交通发展动向的书面报告,其中要明确推进交通政策措施的内容。

地方政府必须在交通方面与国家分担相应的责任,并负有制定与本地区自然经济社会条件相适应的政策措施并实施的责任义务,以振兴区域经济;地方政府也要通过信息和其他活动促进国民对基本理念的理解,并取得国民的合作。

交通相关企业和交通设施管理者在基本理念的实现过程中也负有重要责任,在努力实施自身业务的同时,必须对国家以及地方政府所实施的交通政策措施给予协作。交通相关企业还必须提供与此类业务相关的信息。

国民则要深刻理解前述基本理念并为之实现做出自己的最大努力,应对国家以及地方政府所实施的交通相关政策措施给予协作,对基本理念的实现发挥积极作用。该法还要求国家、地方政府、交通相关企业、交通设施管理者和国民各方主体必须为实现基本理念而努力强化相互间的协作与合作。

三、相关的政策措施

第一,突出强调保障国民日常生活必不可缺的交通手段。日本《交通政策基本法》要求在保障国民日常生活及社会生活的运输过程中,尽可能实现人们必不可少的通勤、通学、就医以及其他人与货物的顺畅交通;要考虑到与各离岛相关的交通以及自然、经济、社会条件限制的影响,采取必要的政策措施确保交通条件落实。

第二,突出强调对老人、残疾人及孕妇等群体顺畅交通的措施。日本《交通政策基本法》要求对老人、残疾人、孕妇及携带哺乳婴儿的家长等群体在日

常生活及社会生活中实现顺畅的交通;必须推进汽车、铁路车辆与设施、船舶和航空设备设施、道路及停车场相关结构及设备所必须的改善。

第三,强调提高交通的便利性、便捷性和效率。为满足国民在日常生活及社会生活中所必须的基本交通需求,日本《交通政策基本法》要求保障准时性(按设定的时刻表运行和发到)、提高速达性(逐步缩短到达目的地的时间)、保障舒适性、换乘顺畅性以及各交通节点机能集约化(交通设施及周边的设施中大量乘客进出与换乘的便利性)、运送合理化。

第四,强调大规模灾害发生时避免交通机能下降并迅速恢复。为了确保发生灾害时由于避难而产生的要求,日本《交通政策基本法》要求确保交通设施抗震安全性的提高和具备能够相互替代的交通手段,注重交通机能迅速恢复所需要的相关方合作。

第五,减少与交通相关的环境污染与破坏。为减少交通的温室气体排放,减少大气、海洋污染及噪音等环境压力,日本《交通政策基本法》要求必须抑制温室气体及其他造成环境破坏的排放物,鼓励货运由公路转向铁路和水运,增进公共交通设施利用的便利性,减少船舶和飞机的排放与噪音。

第六,强调综合交通体系的完善。日本《交通政策基本法》要求促进步行、自行车、汽车、铁路、船舶、航空等各种方式的交通各自承担相应功能,形成综合有效的交通网络,促进并强化各种交通方式之间的协作与互联互通,特别是公共交通之间的协作。

第七,运输企业及其他交通相关企业的健康发展。《交通政策基本法》要求,为确保运输企业及其他交通相关企业的交通机能,必须促进其健康发展、强化事业基础并注重人才培养。

第八,强化国际竞争力的政策措施。为实现交通运输业及旅游业国际竞争力的提高,要求形成国际海上运送网、国际航空网以及相关枢纽、港湾及空港的整備完善,强化这些运输网与国内交通网的连接机能。

第九,提高区域活力所必须的政策措施。为提高区域活力及区域经济的活性化,日本《交通政策基本法》要求促进区域内的企业以及区域间的交流与物资流通,构建必须的国内交通网及运输枢纽。

第十,从实现旅游支柱产业的角度应推进的政策措施。为实现旅游产业在经济发展中的重要作用,《交通政策基本法》要求必须提供使观光客能够便捷往来的必要交通手段,在各种设备设施上采用

外国语或其他方法向外国旅客提供信息服务。

第十一,交通调查及相关技术开发与普及。《交通政策基本法》要求促进交通流调查研究和其他推进交通相关政策措施所必要的调查研究。重视交通技术和信息通信技术的重要作用,强化国家与实验研究机构、大学和民间的协作,促进与基本理念实现相关的交通新技术、新手段的应用。

第十二,确保国际间的协作与合作。国际协作与国际化对交通发展十分重要,要重视日本技术和知识在国外的推广,保障国际标准化的相关协作,促进技术交流和与发展中国家的技术合作^[1]。

四、交通政策与相关规划的关系及众参两院的附带决议

为了推进与交通相关的综合政策措施的实施,《交通政策基本法》规定政府必须制定与交通相关政策配套的基本规划。交通政策基本规划应包括确定交通政策措施的基本方针、交通政策措施的目标、关于交通的政府综合规划措施以及有计划推进交通相关政策措施所必须的其他事项。《交通政策基本法》规定交通政策基本规划必须与国土综合利用、治理及保护的总体规划以及环境保护基本规划相协调。该法规定由内阁总理大臣、经济产业大臣和国土交通大臣负责制定和变更交通政策基本规划的方案,同时规定了规划的制定、修订和及时向国会报告、向社会公布的程序^[1]。

由于《交通政策基本法》的重要性、牵动各方利益过多、若干条款未能列入或准确表述以及对该法的实施效果抱以很高期望,日本众议院和参议院在通过该法的同时,又都分别增加了相关的附带决议。两个附带决议都要求政府在实施该法时,要留意并尽可能不要遗漏一些重要交通政策问题,其中有些在该法中没有明确或着重提及。

依据《交通政策基本法》的交通政策基本规划要与依据《社会资本整備重点规划法》的社会资本整備重点规划配套,共同为落实具有中长期视野的新国土形成规划发挥作用;交通中的安全保障是优先于其他事项的最重要的基本事项,必须与原有《交通安全对策基本法》及其他交通安全法律及政策相协调,确保交通的充分安全;在特殊群体无障碍交通政策的推进中,即使不能形成全国统一的标准,也要尽可能努力适应各地区具体情况,从特殊群体

使用者的角度出发给予改善;自行车对国民非常便捷,也是地球环境友好型的交通手段,这次获得与其他交通方式相并列的明确地位,相关各省厅要相互协作,构建方便利用自行车的环境并减少与自行车相关的事故;在推行该法所规定的交通政策时,要对原有的交通政策、法规进行修改,相关收费、补贴等行政管理手段也要进行相应的变更。

五、立法背景与立法过程

日本《交通政策基本法》在法律层级上属于仅次于宪法的基本法律。据笔者不完全统计,在日本被冠以“基本法”字样的法律至少有40个,包括《农业基本法》、《土地基本法》、《海洋基本法》、《教育基本法》、《环境保护基本法》、《灾害对策基本法》、《食品安全基本法》、《中小企业基本法》、《特殊法人改革基本法》等。某一领域基本法的地位既包括其在国家立法体系中与其他基本法律,如民法、刑法和其他基本法的关系,也包括该法与相关领域其他法律包括各单行法之间的关系,基本法是单行法的上位法。在中国,基本法与单行法的划分标准是立法机关的立法权限,由全国人民代表大会制定和修改的刑事、民事、国家机构和其他方面的法律为基本法,而全国人大常委会制定的法律则为普通单行法。日本制定《交通政策基本法》体现了该国交通政策重要性的提升,目前日本在交通领域只有两部基本法,除《交通政策基本法》外,还有1970年制定的《交通安全对策基本法》^[2]。

自20世纪80年代开始,日本开始出现人口老龄化、低生育率、公共交通衰退的现象。当时的日本社会党联合交通运输相关的劳动工会以及残疾人组织等,主张学习法国通过交通基本法确立公民的“交通权(或移动权)”,于1987年提出了制定交通基本法的申请,并多次将“确立以国民为主体的交通政策”作为该党和改组后社会民主党的重要参选政策,其间伴随着社会党1993~1994年的短暂参政。2002年社会民主党和民主党共同向国会正式提交了交通基本法法案,后来又加入了货运铁路和区域交通规划等补充内容。随着2009~2012年民主党执掌政权,交通基本法法案又经过交通基本法研讨会和交通政策审议会等研究,作为政府法案提交国会,并根据2011年大海啸的形势增加了灾害应急交通等内容。但相关立法活动由于日本主要政党

自民党的意见分歧而多次受挫^[3]。

自民党近年重新执政后,态度转为支持这项立法,但对原来民主党政府的交通基本法案进行了修改。自民党在法案中增加了自己的主张,如强化交通安全保障、大规模灾害的应变、日本交通技术的输出及海外发展、交通运输企业的发展和政策调查研究等内容,却淡化了社会民主党和民主党强调的公民交通权理念^[4]。2011年3月8日,民主党提交了交通基本法案,但是由于3月11日日本发生了大地震及海啸,使得所提交的交通基本法案被搁置,为避免其成为废案,将其改为《交通政策基本法》提交国会,因此最终通过的是《交通政策基本法》而不是《交通基本法》,原法案中对交通权及其“国民健康及最低限度的文化生活运营所必须的移动,及国民日常生活与社会生活运营中所必要的移动、物资的快捷流通和其他国民对于交通的基本需要”的定义性表述也未能正式出现。经过20多年的研究与推进,在先后多次向国会提交法案并经3次废案和一次搁置之后,日本朝野终于达成对于交通政策基本法的重要共识^[5]。

据分析,日本各方在交通权立法上的主要分歧,一是若要通过交通基本法强调交通权就必须有相应的财政支持,如法国征收交通税对交通权的实现提供资金保障,而日本尚没有相应的税种而且征税难度很大;二是法国交通基本法通过后,进一步增加了地方政府的权力,而日本当下似乎并没有做好这方面应有的准备^[6]。总之,有反对声音认为,日本社会目前还未能达到满足日本国民交通权的水平,因此在法案隐去交通权后才使其在各党派达成基本共识。《交通政策基本法》的通过给予了内阁与国土交通省扩大财政预算、完善交通政策的责权。而原来提出议案的社会民主党和民主党虽未实现通过交通基本法取得“有关交通方面的宪法性突破”,但还是认可在《交通政策基本法》的制定中向前迈出了重要步伐,今后可依据该法进一步修订相关交通运输的法令与政策措施^[7]。

六、结语

日本《交通政策基本法》的内容涵盖了交通政策基本理念、相关主体的责任与义务、交通政策基本规划的制定、中央与地方交通政策的制定等方面,制定该法历经了20多年的漫长过程,立法过程对每条

条款的制定进行相应的数据整理及测算,一定程度上体现了制定法律的严谨性和科学性,值得中国相关部门借鉴。

近年来,中国也针对交通运输各个行业进行了相关立法,如1991年实施的《中华人民共和国铁路法》,1996年实施的《中华人民共和国民用航空法》,1997年实施的《中华人民共和国公路法》,2004年实施的《中华人民共和国港口法》等,虽然对这些法律已在逐渐修订完善,但始终处于各自为政的状态。尤其是2013年国务院大部制改革以来,迫切需要综合交通运输领域的相关立法,才能为综合交通运输体系的构建提供切实保障。

交通权是指每个公民能够普遍地利用便捷安全的公路、铁路、航空、水运等交通手段及交通设施、享受交通服务的移动权利。交通权作为公民基本权利的理念首先由法国提出,虽然目前各国交通立法对交通权的定义、表述及保障措施的方式有所差异,但都在相应条款中体现了交通权的相关理念,日本更是在1985年就成立了交通权协会对交通权进行研究,可见该国对交通权的重视。随着中国社会经济发展及全球化、城市化、运输化的进程,公民基本出行的权利也将逐渐被提出和重视,因此相关基本权利应该尽早为相关立法活动所关注。

公益性运输是指满足公众利益、不以营利为目的的运输服务,其内涵是满足所有公民日常生活、社会生活的出行。公益性运输的贯彻原则在日本《交通政策基本法》中已得到相应体现,该法明确要求国家应当制定具体的交通政策,实现相应交通活动的功能,即政府是公益性运输的责任主体,要求采取必要的政策和措施,确保国民日常生活及社会生活中必不可少的通勤、通学、就医、各类弱势群体和灾害条件下的基本交通手段得到实施。

日本与中国同为大陆法系,尽管两国国情不同,人均收入水平也有差异,不能完全照搬他们的法律体系,但其《交通政策基本法》的立法目的、立法理念及法理体系的严谨性仍值得我们学习与借鉴。特别是在交通立法中重视在各行业立法之上的上位法,对完善中国综合交通运输体系的构建具有十分紧迫和重要意义。

(感谢厉国权教授和应江黔教授在此文写作和修改过程中提供的帮助)

参考文献:

- [1] 佚名. 交通政策基本法の経緯[EB/OL]. (2013-12-

- 01) [2014-08-19]. <http://www.mlit.go.jp/index.html>.
- [2] 佚名. 交通政策基本法の位置づけ[EB/OL]. (2013-12-01) [2014-08-19]. <http://www.mlit.go.jp/index.html>.
- [3] 佚名. 交通政策基本法[EB/OL]. (2013-12-04) [2014-08-19]. <http://www.mlit.go.jp/index.html>.
- [4] 佚名. 交通基本法の制定と関連施策の充実に向けた基本的な考え方(草案):人々が交わり、心の通う社会をめざして[EB/OL]. (2010-06-01) [2014-08-19]. <http://www.mlit.go.jp/index.html>.
- [5] 国土交通委員会(衆議院及参議院中所設置の常任委員会). “交通政策基本法”の参考人としての質疑への答弁記録[EB/OL]. (2013-11-12) [2014-08-19]. http://www.shugiintv.go.jp/jp/index.php?ex=VL&deli_id=43195&media_type=.
- [6] 板谷和也. 英仏の公共交通政策に関する比較研究[J]. 運輸と経済, 2013, 73(7):84-91.
- [7] 又市征治. 社民党交通政策基本法案の成立に当たって(談話)[EB/OL]. (2013-11-27) [2014-08-19]. <http://www5.sdp.or.jp/comment/2013/11/27/>.

Japan *The Basic Law of Transport Policy* and its enlightenment to China

ZHANG Gai-ping, LUO Jiang-ke, RONG Chao-he

(School of Economics and Management, Beijing Jiaotong University, Beijing 100044, China)

Abstract: From the beginning of putting forward legislating the basic law of transport which hoped to establish citizens' right of traffic, to Japanese government reaching an important consensus on *The Basic Law of Transport Policy* in 2013, it had been more than 20 years of twists and turns, which showed Japanese attitude towards “to establish traffic policy which takes the citizen as subjects” was clear, but the attitude towards ensuring the citizen right of traffic by the way of legislation is still relatively cautious. This law makes it explicit about the basic ideas of Japan's transport policy during a certain period, including traffic to ensure citizen's daily life and social stability, realize the regional and international exchanges, promote the healthy development of economy, traffic safety, green environmental protection, the division and co-operation of different modes, effective emergency for disasters, etc. The law, which enacts the relevant measures according to the traffic policy, and also stipulates the other related subjects' responsibility and obligation in the process of policy implementation, has an important influence on Japanese transportation policy in the future. The law has an important enlightenment for Chinese enacting dominant laws about transportation industry, and perfecting the construction of comprehensive transport system of our country.

Key words: Japan; *The Basic Law of Transport Policy*; transportation management; citizens' right of traffic; transportation policy