

【热点聚焦】

区域交通运输一体化中地方政府利益协调的法律路径

陈婉玲 陈学辉

(华东政法大学 科学研究院,上海 201620; 华东政法大学 研究生教育学院,上海 200042)

摘要: 区域交通运输一体化是实现区域经济一体化的重要步骤,涉及区域内地方利益冲突的协调,地方政府之间的利益冲突是地方利益冲突的最直接体现。地方政府间的利益冲突表现在交通规划和基础设施建设、收费权以及行政管理执法等方面。必须制定规范性文件以法律手段协调地方政府利益冲突,改革财政税收分权制度、完善财政转移支付制度、建立地方政府合作制度体系和建立交通运输统一监管执法机制,并将这些利益协调机制纳入区域一体化立法中,才能有效促进区域经济一体化进程的推进。

关键词: 区域交通运输一体化; 利益协调; 地方政府利益; 法律协调

中图分类号: D922.296 **文献标志码:** A **文章编号:** 1009-8003(2017)04-0101-09

在我国区域交通运输一体化进程中,区域内部利益博弈呈常态化趋势,地方利益冲突严重,这不仅影响了区域交通一体化总体规划的推进和区域经济的协调发展,更深层次影响国民经济总体的健康增长。区域经济一体化的实质在于使资源和生产要素无障碍跨界流动,而区域市场的封闭性和地方政府的利益冲突却阻滞了这种良性流动。^①因此,构建地方政府利益协调机制是区域交通运输一体化治理的关键。

一、区域交通运输一体化中地方利益的法律协调

在区域经济一体化所面临的各种困境下,当前学界多数学者形成了一致的观点,认为实现区域协调发展之关键在于对区域内地方利益的协调。^②即区域经济一体化的核心要素是对地方利益的协调,利益协调方式包括法律协调、宏观经济政策协调等,通过法律协调的方式可以形成稳定的行为准则规范,构建制度约束机制,能起到有效的协调效果。法律协调的结果是将区域经济一体化的基本原则、目标以及具体方式纳入法律原则和法律规则的内容,在区域政府之间、市场主体之间以及政府与市场主体之间形成权利和义务关系,以实现资源和生产要素的自由流动、市场主体的无差别待遇、各行政区划政府的沟通和合作。由此,如何运用法律协调的方式协调区域经济一体化进程中的地方利益冲突逐渐成为学界讨论的焦点。

收稿日期: 2017-04-20

作者简介: 陈婉玲(1965-),女,福建惠安人,华东政法大学科学研究院教授,博士生导师,产业与区域经济法研究中心主任,研究方向:经济法、产业法;陈学辉(1981-),男,福建三明人,华东政法大学研究生教育学院博士研究生,研究方向:经济法。

基金项目: 本文系江苏省高校区域法治发展协同创新中心重点课题《区域交通运输一体化立法研究》(QYFZFZ201504)阶段性成果。

①参见谷松《建构与融合:区域一体化进程中地方府际间的利益关系协调》,载《行政论坛》2014年第2期。

②参见陈耀《协调区域利益需更权威机构牵头》,载《中国经营报》2012年1月9日;皮建才《中国区域经济协调发展的内在机制研究》,载《经济学家》2011年第12期。

交通运输一体化是区域经济一体化的基础和催化剂,是区域经济一体化的骨骼系统和先行领域。^①完善交通运输基础设施和采用科学的管理方式都将对整个区域的经济发展产生巨大影响。有学者认为区域交通运输一体化即统一行动,“从综合交通体系考虑把区域内所有的交通资源统一规划、统一管理、统一组织、统一调配,以达到区域交通系统的整体优化”^②;也有学者更强调区域交通运输一体化是一种政策,“交通运输一体化是通过协调管理部门、基础设施、管理措施、价格调整及土地利用等因素来发展交通,以提高运输体系的整体效益的一项交通政策。”^③不管侧重统一行为还是强调政策,区域交通运输一体化的效果在于实现交通运输资源自由流动和管理的协同性。在未实行一体化规划时,经济利益因行政区划导致资源不完全流动而形成,而区域一体化便使原本凭借行政区划而享有地理、经济优势地位的地方优势不再。^④我国交通运输业受制于以行政区划为基础的交通规划制约,在同一区域内的交通基础设施建设以及交通运输政策法规等方面都出现了不协调发展形态,表现为交通系统发展不平衡、基础设施无法实现有效衔接、无法实现交通运输资源的优化和流通等现象。

运用法律的协调方法是消除这些现象的有效途径。例如,鉴于京津冀区域内交通运输行业发展不均衡,国家发展改革委、交通运输部于2015年12月8日联合颁布《京津冀协同发展交通一体化规划》(以下简称《规划》),将区域交通运输一体化纳入法治框架,发挥法律规范的指引功能,对区域交通运输一体化进行利益协调。《规划》是区域交通一体化中地方利益协调的表现形式,属于区域法律协调范畴。区域协调发展法的目标是完善市场竞争和规范转移支付。^⑤即经过法的协调规范之后,在微观上达到区域之间市场的融合,形成良好有序的市场竞争秩序;在宏观上国家通过转移支付法律制度保证区域之间的协同发展。从法的运行阶段来看,区域法律协调的内容至少包含区域的立法协调和执法协调。立法协调在于寻求制定域内的共同行为准则,而执法协调在于统一规范区域内的执法行为。无论是在立法协调还是执法协调,我们应该明确需要协调的对象——地方利益是什么?这些地方利益的冲突何在?在分析这些冲突成因的基础上找到协调路径,并最终将协调路径通过法律的形式确定下来,形成稳定制度。

区域经济一体化协调的现有研究成果呈现经济学、行政管理学、法学等多学科争鸣之势,主要在宏观层面讨论区域内地方政府利益协调问题。在不多的法学研究成果中,学者的研究主要集中于法理的正当性和政府行政行为合法性,较多的进行了法律可行性和宏观政策容许性的论证,进行具体制度构建和路径分析的相对较少。本文尝试跳脱出宏观层面理论视域,聚焦微观的特定交通运输行业领域,探讨区域内的地方政府利益冲突之表现,提出协调政府利益冲突的具体制度构建和路径选择。地方政府利益冲突是区域交通运输一体化的主要障碍;地方政府利益冲突表现在交通规划和基础设施建设、收费权以及行政管理执法等方面;在协调这些冲突时,法律协调的内容包括:改革财政税收分权制度,完善财政转移支付制度,建立地方政府合作制度体系以及建立交通运输统一监管执法机制。通过构建纵横交错的法律协调路径,推动区域交通运输一体化之实现。

二、区域交通运输一体化中地方政府利益及其冲突

区域交通运输一体化涉及的地方利益内容繁多且外延广泛。例如交通基础设施建设资金、运营补贴、税收等内容在地方政府之间的分担;地方从事交通运输的企业利益;地方政府在交通运输执法中的利益冲突等等。如将这些地方利益进行一一列举,极可能挂万漏一。又或如果仅进行概括式的定义,又

①参见冯蕾《京津冀交通一体化如何实现——访交通运输部规划研究院公路所所长助理马衍军》,载《光明日报》2015年9月10日。

②卢毅、李华中、彭伟《区域交通一体化规划整合模式框架》,载《综合运输》2010年第10期。

③参见 May AD: Integrated transport strategies new approach to urban transport policy formulation in the UK, Transport Reviews, 1991 2(3), pp. 233-247.

④依照府际关系协调理论,区域内的地方经济利益优势本质是一种空间优势,特定区域凭借这种空间优势从相邻区域或者中央政府获取了排他性优势,形成根源在于社会资源再分配。因此,在交通运输行业中,通过法律协调的方法可以改变这种不均衡的再分配模式,达到均衡发展的目的。参见齐子翔《府际关系背景的利益协调与均衡:观察京津冀》,载《区域经济》2014年第2期。

⑤参见殷洁《区域经济发展论纲》,华东政法大学2008年博士学位论文,第114页。

可能导致内涵界定不准确。当前学界对地方利益的界定主要有两种方式,一是以主体类型对地方利益进行划分,“所谓地方利益,是指地方政府及其官员利益、本地企业利益和本地居民利益之综合表现,涉及到社会、政治、经济和文化等多方面的内容,但经济利益是地方利益的基础。”^①另一种则以地方利益的表现形式加以概括,“区域间的地方利益冲突内容复杂,表现形式多样,如资金、技术等经济资源的争夺,人力资源的流动,跨界生态环境的污染,地区发展失衡等。利益协调即为对特定利益主体的综合利益进行全面考量、分析,对利益冲突矛盾在通盘、公平原则的基础上进行协调。”^②笔者认为,将地方利益进行主体上的划分更有助于区域利益冲突法律协调研究。其一,区域协调发展的动力来源于政府和市场主体,这是区域协调发展理论基石,政府行为和市场主体的行为影响区域协调发展。其二,在研究利益冲突时,不论这种冲突的内容为何,最终都会在利益主体之间产生影响。其三,对地方利益做主体上的识别,符合区域法律协调理论的要求。区域法律协调即在主体法律关系进行权力规范和权利义务分配。

地方政府间的利益冲突是地方利益冲突的主要代表。地方政府是区域一体化的主要参与者推动者,“行政性的分权确立了地方政府的独立主体地位,宏观上负责制定区域发展战略规划,微观上制定和实施区域政策,鼓励和扶持区域优势企业参与市场竞争。”^③市场主体相对于地方政府的干预而言,处于被动地位。另一方面,地方政府间为保持本地的经济利益,在政策、环境资源以及市场等多领域的竞争激烈,依照“府际竞争”理论,地方政府之间的竞争性表现在多方面,主要集中在政治资源和财政资金的竞争。^④即政府在经济一体化中因具有行政权力,在地方利益争夺中具有更大的话语权。政府既承担着公共交通产品服务责任,又承担着经济指标增长的任务,而交通运输产业兴衰直接影响本地区域的经济增长,这与地方政府的绩效密切相关。因此,各地方政府在区域交通运输一体化中冲突严重,这些冲突表现在以下几方面。

(一) 交通规划和基础设施建设利益冲突

在跨行政区划的交通项目规划时,沿线的各地方政府对交通规划方案均有参与权。具体规划方案的实施对地方政府的利益影响较大,这就导致了各个地方政府对于区域内的一些重大交通项目规划参与权的争夺,因为参与权意味着话语权。以道路交通规划为例,在编制道路规划时,道路沿线的地方政府均可参与道路规划的起草和建议。^⑤在编制交通规划时,公路沿线的地方政府当然地希望道路尽可能多地从本辖区内通行,要求规划方案能尽量向本地倾斜。在交通项目规划中,交通红利包括但不限于:在道路规划中增加高速公路的本地入口、增设本地高速铁路停靠站点以及机场、港口码头的项目立项等。这些交通红利对于地方政府而言,蕴含着重大的经济和社会利益。因为从全球范围看,“任何一个地方的交通设施便利能极大地促进当地经济贸易的增长,地方政府试图完善地方交通设施。”^⑥地方政府为实现以辖区内高质量的交通基础设施吸引投资,在重大交通项目规划中势必将其他地方政府作为潜在的竞争对手。决定地方政府之间竞争关系的格局和性质的因素有三,即权力关系、财政关系以及公共行政关系。^⑦各个地方政府则利用权力、财政及公共行政关系,通过各种形式的竞争为本辖区争取交通红利,在这层意义上,特定区域内的各个地方政府之间存在着较大的利益冲突。在当前土地财政趋向收缩的情况下,各地方政府的财政逐渐陷入困境,各地政府对于交通基础设施的建设投入资金也将逐步短缺。而交通基础设施的投入巨大,各地政府都希望能利用更少的财政支出去获取更多的公共交通基础设施。在这种背景下,我国逐步重视采用政府与社会资本合作(Public-Private-Partnership, PPP)模式进行交通运输的基础设施建设,将社会资本引入交通运输领域,缓解地方财政资金紧张问题,

①汪伟全《推进区域一体化必须协调地方利益冲突》,载《探索与争鸣》2009年第11期。

②姜文仙《区域协调发展的多元利益主体研究》,载《区域经济评论》2015年第1期。

③谷松《建构与融合:区域一体化进程中的地方府际利益协调研究》,吉林大学2014年博士学位论文,第26页。

④参见Breton A: *Competitive Governments: An Economic Theory of Politics and Public Finance*, Cambridge University Press, 1998, p54.

⑤我国《公路法》第14条规定:国道规划由国务院交通主管部门会同国务院有关部门并商国道沿线省、自治区、直辖市人民政府编制,报国务院批准。

⑥Hua, Ho Thi Thu; Hansenova, Heda: *Globalization of Trade and Transportation between the Asian 3 Countries and the European Union*, *Romanian Journal of European Affairs*, Vol. 6, Issue 2 (July 2006), pp. 47-70.

⑦参见任勇《地方政府竞争:中国府际关系中的新趋势》,载《人文杂志》2005年第3期。

推进政府投资管理体制改革的。^① 各地政府当前都在积极响应中央政策,纷纷在交通基础设施领域上马PPP项目。一方面,可以通过吸引民间资本,当地政府即完成了交通基础设施的提供,又可以持有PPP项目公司的股权而享有大量的收费期待权;另一方面,地方政府因为辖区内的重大项目,可以实现增加地方税收收入,提高地方经济增长指标。例如,正在建设中的京台高速、首都地区环线高速等区域性通道建设中,京津冀各地政府均希望能成为项目的发起部门,将这些项目纳入本地基础设施项目进行建设。因此,抢夺具有经济利益的交通基础设施建设权是地方政府利益冲突的又一表现形式。

此外,交通基础设施中的准收费性项目或者纯公益性项目基本没有利益空间或者只有极少的收益,很难吸引社会资本参与共同建设,需要大量的地方财政支出,例如,河北省环京津落后贫困地区的农村公路建设项目,因缺少资金而建设周期缓慢,造成这些区域无法实现与京津地区的有效互通。^② 交通基础设施项目的建设属于地方政府,但实际情况是经济发展较为落后的地方政府财政资金有限,很难履行公共服务的基本职能,提供高质量的公共产品,这就造成了需求和资源的矛盾。在交通区域一体化的背景下,除中央财政之外,其他具有较强财政收入的相邻地方政府应当承担一部分的财政资金支持,那么问题的关键就在于,应当由哪个地方政府进行对口资金支持以及应承担多大的财政支持。地方政府之间的财政收入不平衡导致准收费性项目或纯公益性的交通基础设施供应水平差异,如何在地方政府之间分摊财政资金投入也是地方政府利益冲突的重要表现。

(二) 交通收费权冲突

收费公路的收费权是我国地方政府财政收入的一个重要组成部分,地方政府对于辖区内公路拥有收费权有明确的法源依据。^③ 同时,《公路法》授权国务院制定收费公路的具体管理办法,国务院根据此授权于2004年颁布《收费公路管理条例》(以下简称《管理条例》)对于收费公路的通行费做了授权性规定,2015年国务院发布《收费公路管理条例》修订征求意见稿(以下简称《管理条例》意见稿),拟对现行法进行修订。《管理条例》意见稿将收费公路分为政府收费公路和特许经营收费公路。但是无论《管理条例》还是其征求意见稿的相关规定,均明确了省级地方政府对于辖区内的收费公路的收费权限具有审批权。收费权限包含收费的主体、收费站的设立、收费期限、收费标准、收费调整方案等内容。即地方政府对于本辖区内的收费公路的收费权具有决定权。这就出现了省级地方政府在本辖区内关于前述收费权限的相关规定不完全一致。这些规定体现浓重的地方政府规章的本地属性,表现在收费期限、收费标准等内容的差异性。这种差异性阻碍着区域交通运输一体化的实现。

首先,各地方政府对于通行费的收取标准不一。例如北京市的高速收费标准相较于河北省在整体上稍低。^④ 这就出现了在特定区域内,同一条公路上的差别收费,这种差别虽然与地方经济发展有一定关联,如公路养护费用成本、地方的物价水平等,也和各个地方的财政投入比例紧密相关。但是这种差别收费情况均不利于交通运输资源的流通,阻碍了区域统一交通运输市场的形成。

其次,各地方的收费公路的收费期限不尽相同。各个地方政府有权决定特定收费道路的收费期限,只要不违反现行法规定的最长收费期限即可。但是,地方政府制定收费期限决策时具有较大的随意性。“投资不断加大、负债与日俱增、亏损只增不减,当这些问题接踵而至时,政府为了继续维持我国高速公路产业的快速发展,只得修改收费期限。”^⑤这可能引发其他地方政府竞相效仿。而且有的地方政府在

①参见陈婉玲《基础设施产业PPP模式独立监管研究》,载《上海财经大学学报》2015年第6期。

②2016年河北省公路建设的任务中包含实施环京津贫困地区省干线和农村公路改造升级,完成国省干线160公里,改造农村公路2000公里,这些公路建设的资金均由河北省财政支持。参见《河北加速公路建设京津冀一体化驶入“快车道”》,http://news.ifeng.com/a/20151015/45051941_0.shtml,2016年10月2日访问。

③我国《公路法》第59条规定:政府利用贷款或者向民间资本集资建成的公路、国内外经济组织依法受让公路收费权的公路以及国内外经济组织依法投资建成的公路可以收取通行费。第60条进一步规定:政府收费公路的收费期限由“按照收费偿还贷款、集资款的原则”确定,特许经营公路的收费期限遵循“收回投资并有合理回报”原则。

④以京沪高速为例,北京段的收费标准分别为:一类车0.34,二类车0.47,三类车0.61,四类车0.81,五类车0.81;相对应的车型在河北段的收费标准为:0.4,0.6,1.06,1.28,1.48。(单位:元/车公里)。参见http://www.southmoney.com/touzilicai/qita/201508/379614.html;http://www.hebjw.gov.cn/News.aspx?sole=20150121184906670;2016年6月2日访问。

⑤肖萍、张涛《我国高速公路依法收费的公法检视》,载《江西社会科学》2016年第2期。

收费期限已到期的情形下,为满足道路养护和弥补亏困,而继续收费,或者通过对原有公路进行改造,以达到重新收费的条件。^①对于省际道路而言,就可能出现同一道路在某个路段已经不收费,而在其他地方仍然需要收费的现象。^②各地方政府关于收费期限的不同规定导致区域交通运输规范难以统一,因此,各地的收费权冲突是区域交通运输一体化中另一个突出的矛盾。

(三) 交通运输行政管理执法冲突

各地方政府在交通运输行业的行政管理执法上有很大差异。从2010年上海市对“黑出租”的钓鱼执法事件到当前各地频发的超载车辆差异性处罚、网络约租车的监管事件,交通运输行业监管乱象丛生。

首先,各个地方的交通运输执法权的立法层级低,地方政府具有很大的自主权,这是造成地方政府执法的各自为阵、临时性、随意性强的主要原因。根据《公路法》和《道路交通安全法》等相关法律法规,中央政府均将具体的执法交由地方政府自主实施,国家层面的法律规定一般以概括性规范为主。而地方政府基于自身本体经济社会发展现状和自身利益,制定具有地方特色的地方法规和规章。以长三角为例,在对于现今兴起的网络约租车监管方面,上海市政府给予符合相关条件的营运车辆发放相应的营运许可牌照,网络约租车只有取得经上海市交通委核发的营运牌照后才能营运。^③但是,长三角其他地方则无相类似规定。各地方政府出台相关法规和规章更多的是考虑本辖区内的实际情况,并无较多的考量与周边区域的融合,这势必形成跨区域的法律冲突。

其次,在地方交通运输行政主管体系内部,存在执法主体多,多头监管和权责交叉重叠等问题。当前的道路交通运输管理分为路政管理、港航、运政管理和交通规费管理四项独立的业务,并设立了相应的管理机构,形成了交通运输市场“多头监管”的体制,造成多种执法行为交叉和管理工作无序,削弱了行业监管效能,造成监管环节重复和办事程序烦琐。^④并且,各执法机构各行其事,相对封闭,存在着监管权“条块分割”现象。省级地方政府对于交通运输的监管权具有很大的决定权。这种“条块分割”体现在:一方面,在同一个省级地方政府内部,各级交通行政部门下可能设立多个执法机构,如公路局和运输管理局等,相互间缺乏有效协调;另一方面,从全国层面看,交通行政执法被各块分割,各个地方的监管体系不统一,而且存在地方法规和规章与上位法的交通部规章的冲突。^⑤同一区域内不同执法政策的出现蕴含着巨大的地方政府利益,在实现区域交通一体化的进程中,协调交通行政执法的地方政府利益冲突势在必行。

综上所述,在区域交通运输一体化的进程中,地方政府利益冲突呈现面广且根源深的特点。区域内行政区划导致的交通规划与制度冲突是造成地方政府利益冲突之根本原因,再加之“GDP及其他如财政征收的数额等因素在地方官员考核和提拔中具有决定性作用”^⑥等因素的综合作用,地方政府的利益冲突无法通过市场手段协调。地方政府利益冲突导致区域交通运输产业无法形成,交通资源无法有效的流转,利益相关者利益遭受侵害,最终影响区域经济一体化的实现。区域法律协调是消除利益冲突、促进地方政府合作的有效路径。

三、地方政府利益冲突协调机制的构建

造成地方政府在区域交通运输一体化中利益冲突的主要原因可归结于中央政府与区域地方政府之

①参见新华网的报道, http://news.xinhuanet.com/fortune/2014-12/31/c_127349229.htm, 2016年6月2日访问。

②例如,2014年山东省宣布境内的15条高速公路延长收费期限。参见中国新闻网的报道, <http://www.chinanews.com/cj/2014/03-05/5910211.shtml>, 2016年10月2日访问。

③上海市交通委规定的从事约租车的准入条件为:除了要求平台方具备企业相关资格和所在地的服务能力外,还需获得互联网业务资质和电信业务经营许可证,平台数据库接入监管平台,注册服务器应设置在中国大陆境内;车辆需要通过平台审查后获取营运证,司机也需通过平台审查后获取从业资格上岗证。参见人民日报的报道, <http://media.people.com.cn/n/2015/1011/c40606-27683803.html>, 2016年4月25日访问。

④参见田仪顺、李莲蓬《交通运输市场监管的内涵界定、分析框架及改进》,载《大连海事大学(社会科学版)》2014年第2期。

⑤参见吕长红、陈伟炯、王正、张锦朋《综合执法:交通行政执法体制的创新》,载《改革与发展》2006年第5期。

⑥Gamer R E. Chinese Provincial Leaders: Economic Performance and Political Mobility since 1949 (review). China Review International 2002, 9 (2).

间的政策、地方政府的不完全理性以及交通法规的冲突。在区域交通运输一体化法律协调中,应该以横向协调和纵向协调并用的方式,将这几种导致地方政府利益冲突的原因消除,建立长效的协调规则,促进区域交通运输一体化的实现。

(一) 建立地方政府财政利益协调机制

在区域交通运输一体化进程中,造成各个地方政府抢夺交通基础设施建设项目以及通行费收费权混乱的最重要原因在于各地方政府的财政收入不均衡,这种不均衡受当地经济发展水平影响,很难在短期内改变。因为,“中央政府不仅控制中央税和共享税的立法权,而且通过宪法和法律条款对地方税的立法权作出权威性限制,且中央政府要控制最重要的税收来源。”^①地方政府并无税收规则的制定权,其财政资金一部分是地税的收入,一部分是中央政府的国税返还,即地方政府本身没有地方税立法权限。而央地税的划分是由中央政府决定,“我国的财政分权本质上是一种中央政府委任制框架,因而很大程度上限制了省级政府预算内支出的自主权,致使省级政府更多地借助于预算外支出来实现其竞争策略。”^②所以,在这种财政分税体制下,“地方政府与公共法人类似,追求利益最大化,既在纵向尽可能多地向中央政府索取财政资源,同时也在横向和其他地方政府抢夺资源。”^③这是造成区域地方政府财政利益冲突的直接根源。对此,在高度集权的我国,中央政府可以通过央地税的分权给予地方政府更大的自主权,使地方政府之间具备合作的财政基础。“若地方政府拥有健全的财政,则彼此之间可进行横向的跨区域合作”。^④

中央和地方的税权划分的结症并非在于税收立法,而是税收分配制度和征收制度。^⑤除中央税之外,我国目前还需要构建地方税体系以及中央和地方共享税体系。“由于地方税在一定程度上承载着地方财政收入和地方经济社会发展的调控功能,因此法律必须明确地方征收管理中的自主权及其运行规则,明确监督制度和责任制度。”^⑥全国人大及其常委会应尽快制定相关法律,确立地方税的税种、税率、分配原则以及征管等方面的基本制度。在明确中央税和地方税的基础上,方可以确定地方税的具体范围,然后对于地方税收不足部分,将由中央财政对财政不足的地方政府进行补贴。最终形成规范性的法律规范,以保障地方政府发展交通运输行业的财政能力。

另一方面,在交通运输等涉及公共民生领域,财政转移支付制度发挥着重要作用,是实现社会公平和国家宏观调控不可或缺的手段。“市场经济下财政转移支付存在的理由可以概括为纠正政府间财政纵向和横向失衡以及使地区间外部性内在化。”^⑦然而中央政府向各地方的财政转移支付并非平等,而会考虑各个地方的财政状况。特别在交通运输领域,需要投入巨大的财政资金进行基础设施建设,这就造成了地方政府之间凭借中央与地方的信息不对等,为获取中央财政转移支付而进行激烈的竞争,抢夺财政资金。财政转移支付制度包含转移支付分配、审批、执行以及监督权等内容。但是,我国当前的财政转移支付制度并不完善,转移支付有很强的随意性,未形成规范制度,这与我国《财政转移支付法》的缺失有很大的关联。因此,我们应当改革财政转移支付制度,强调纵向转移支付和横向转移支付并重。在纵向转移支付中,强调以常规性的转移支付为主要形式,以专项转移支付为辅;在横向的转移支付中,中央政府应该尽快出台规范文件,用各种形式激励特定区域内财政充足的地方政府向周边财力紧缺的地方政府转移支付,以实现区域交通运输产业的均衡发展。

除了上述两种协调内容之外,笔者认为,还可以在中央一级建立区域交通运输专项财政基金制度,由专门机构对于该资金进行管理和使用。这部分资金除了由中央的财政资金组成外,还可以引入政府

①楼继伟《中国政府间财政关系再思考》,中国财政经济出版社2013年版,第35页。

②郭庆旺、贾俊雪《地方政府间策略互动行为、财政支出竞争与地区经济增长》,载《管理世界》2009年第10期。

③Rhodes RAW. Corporatism, Pay Negotiations and Local Government. Public Administration 2007 63 (3).

④丘昌泰《地方政府与自治》,三民书局股份有限公司2010版,第274页。

⑤如在交通运输行业的营改增后,交通运输业的税种变成流转税,统一由国税部分征收。虽然增值税是中央税,但是国税部门在统一征收后,还将按照一定的比例返还给地方财政。

⑥于文豪《区域财政协同治理如何于法有据:以京津冀为例》,载《法学家》2015年第1期。

⑦李波《西部财政转移支付制度的渐进式改革》,载《中南财经政法大学学报》2004年第1期。

和社会资本合作模式,建立政府交通基础设施建设财政专项基金,运用市场化的模式进行管理,为区域交通运输产业一体化提供充足的财政支持。

(二) 建立地方政府合作制度体系

在区域交通运输一体化中,各个地方政府的横向沟通和协作是消除地区差异、实现协同发展的重要手段。例如,在确立省际道路交通项目规划时,需要各省级地方政府交通部门共同协商;在对交通运输行业进行监管时,需要区域内的地方政府协助和共同执行等。府际关系的合作不能仅只停留在概念上,还需要走向法律治理。然而我国现有法律框架缺乏对政府间合作的中央立法。“《宪法》、《地方各级人民政府组织法》等相关立法并未对府际合作进行明确的规定,导致了实践中府际合作缺乏必要的法律依据,面临法治化不足的实际难题。”^①我国学界也未明确提出关于完善的地方政府间合作理论,无法为相应合作立法提供理论支撑。虽然当前立法对于地方政府的合作均没有明确规定,但实践中很多区域内的地方政府已经通过签订政府协议的方式进行了合作。如长三角地区各个政府之间已经签订《长三角道路运输合作和一体化协议》、《长三角区域环境合作宣言》等。实践中地方政府间合作的主要方式是签订政府协议,或称为政府契约。但是,“府际合作是否能够顺利进行完全取决于合作各方能否自觉按照合作协议履行合作义务,取决于合作各方的自律状况”。^②仅依靠地方政府的自律履行相关合作协议,并不能实现政府行为的法律治理,我国急需在立法层面对区域内地方政府的合作提供法律依据,制定相关合作的流程、政府行为准则以及违法责任等规范。

就政府间合作的问题,美国的经验尤可借鉴。美国地方政府间的合作包括州际协定、行政协议和有关州际冲突的司法裁决等方式。^③其中,州际协定运用于重大政治问题,行政协议适用于简易的行政问题或者紧急问题。换言之,地方政府之间的合作可以通过由地方政府自身参与的州际协定和行政协议实现规范化。州际协定形式上更为正式,需要通过州立法程序以及由国会批准,并且主要涉及刚性的问题,包含的范围包括环境保护、交通管制以及服务领域等等。“与州际协定相比,行政协议的成立及生效并不需要经过州的立法程序,也不需要征得美国国会的同意,只要行政首长达成意思表示一致,行政协议就能成立”。^④由此可见,州际协定和行政协议二者的关系是互补的关系,采用何种方式进行合作,视具体的合作内容而定。

我国在借鉴美国的经验时,可以采取正式的立法程序、非正式的政府行政联席会议决议以及政府协议这三种形式进行合作。对于刚性的规范内容,例如交通运输税收政策、交通运输准入条件、车辆排放、报废以及执法标准等重大事项应该通过地方政府之间的联合立法实现,通过立法形成统一标准。而对于其他非核心内容的交通运输规范,或者应对临时出现的交通运输新情况,则可以通过非正式的联席会议决议和行政协议解决。因为这些内容属于相对柔性的问题,受时间和空间等外在因素影响较大,并且在适用上具有特定性。具体的协调方式就是各个地方政府联合制定地方政府行政规章,以府际协定的形式对相关问题进行立法规范。而对于特定的交通运输问题,例如某具体交通运输项目的建设、规划、收费等问题,则可以通过地方政府首脑之间的联席会议进行充分的沟通、协商,在此基础上通过形成会议决议或者签订政府协议。因此,笔者建议修改中央立法中的相关规定,增加地方政府之间的合作方式、条件、程序等内容的规定。例如,可以在《地方各级人民政府组织法》中增加地方政府合作的相关规定,规范和指引地方政府合作行为。

(三) 建立交通运输统一监管执法机制

地方政府在交通运输行业执法乱象的根本原因在于区域统一立法的缺失,中央立法将地方交通运输执法权移交由地方政府制定。各地方政府出台的相关实施细则规定不统一,导致了分条款监管以及多个监管部门监管的难题,严重影响交通运输一体化的实现。在制定区域统一执法规范时,应当改变原

①陈咏梅《论法治视野下府际合作的立法规范》,载《暨南学报(哲学社会科学版)》2015年第2期。

②朱颖俐、慕子怡《粤港深度合作的法律依据问题及对策探析》,载《暨南学报(哲学社会科学版)》2011年第2期。

③参见何渊《美国的区域法制协调——从州际协定到行政协议的制度变迁》,载《环球法律评论》2009年第6期。

④何渊《美国的区域法制协调——从州际协定到行政协议的制度变迁》,载《环球法律评论》2009年第6期。

来分散监管体制,确立统一监管的立法理念,设立区域统一监管体系。

首先,统一监管可以提交执法效率。以道路交通为例,省际高速公路本身是一个有机整体,“具有完善的安全、通讯、监控等交通设施和标志,也有各种经营、服务设施。由于这些设施以不同的功能互相配合、共同作用,支撑着高速公路高速、有序地运行,因此在管理上就有不可分割性。”^①如果该公路上的交通运输行为分别由不同地区的执法部门,或者由同一地区的不同执法部门进行同时监管,将会人为地造成执法的低效。区域内的统一监管则可以实现以较小行政执法成本确立良好有序的行政执法效果。

其次,统一监管可以促进区域统一交通运输市场的形成。在交通运输监管执法中,各地对行业的准入、退出标准的规定不一,导致市场资源无法在同一个区域的不同地方之间顺畅流动。例如,不同地方政府对于网络约租车的准入规定不一致,导致不同地区运管部门对于同一类营运行为的执法标准不一,这种规范的不统一足以影响营运主体的区域流动,造成运输市场的分裂,区域交通运输一体化受阻。

最后,统一监管是应对日渐激烈的区域市场竞争的现实需要。依照新规制经济学创始人 Laffont 和 Tirole 的观点,尽管一般而言竞争有利于经济发展,但在管理能力薄弱的地方推行竞争需要谨慎;竞争与强有力的政府联系,税收低效、监管不足等的政府是很难真正推行竞争的。^②我国学者也认为,社会资本总是寻找风险最小、成本最低、服务完善的地方进行投资,地方政府的服务水平的优劣以及一个透明、高效、法治的环境是吸引资源优势的重要因素。^③而在区域内统一对交通运输业进行监管可以消除特定区域内的监管不足或过度监管,提高区域内政府的综合监管能力,提升执法效率,鼓励行业竞争,使区域内形成良好有序的竞争,提升区域交通运输行业的整体竞争力。

建立交通运输统一监管模式可从以下几个方面着手:第一层面,由中央政府交通运输部下设专门区域的交通运输监管局,在宏观层制定特定区域的交通运输统一监管的指导原则和基本原则,针对特定的交通运输执法制定执法标准。虽各个区域的经济社会发展不平衡,但特定区域内仍存有共性,针对特定区域制定执法标准是现实的选择。成立区域监管局的优势在于可快速统一执法口径。第二层面,在各级地方交通行政主管部门内部建立一个综合执法局。将原本由公路局、道路运政管理局、规费征稽局、水路运政局、航道行政管理局等具有执法运输监管部门的执法权统一。综合执法局本身兼具行政监督检查、行政处罚和行政强制权。最后,在综合执法局内部依照交通运输门类,分别设立执法队伍。这种监管体系设立的优势在于可实现行政执法效率的提高,减少监督处罚部门与管理审批部门的权力冲突。可以防止针对同一交通运输违法事实,进行多次重复处罚的现象发生。^④实现区域交通运输一体化监管后,可以实现针对同一个交通运输违法行为,在特定区域内只有一个监管部门统一执法。同时,构建统一的监管部门可以加强各地执法机关的信息共享和交流,提高监管效率,实现执法标准的统一。

四、结语:纵横结合的法律协调路径

在区域交通一体化之前,地方政府通常以制定地方政府规章或者做出行政行为的方式维护本区域内的地方经济利益,各个地方政府之间的规章和政策以发展和保护本地经济为名不断的趋向于地方保护主义。“区域内经济发展不均衡的局面,反映到上层建筑上则主要表现为区域之间行政壁垒严重,区域之间的政策、法制存在较大的冲突或者不协调。”^⑤因此,通过地方政府之间的横向法律协调和中央政府与地方政府之间的纵向法律协调,利用法律手段从立法与执法两方面引导地方政府关系从冲突走向合作,是解决地方政府利益冲突的最根本途径。

①冯春、刘业峰《我国高速公路综合行政执法体制探讨》载《陕西师范大学学报(自然科学科学版)》2009年第6期。

②参见 Laffont, J.J., Tirole, J. The politics of Government Decision Making: A Theory of Regulatory Capture. Quarterly Journal of Economics, 1991, 107, pp.1089—1127.

③参见吕长红、陈伟炯、王正、张锦朋《综合执法:交通行政执法体制的创新》,载《改革与发展》2006年第5期。

④例如,在当前的监管模式体系下,一辆在跨省际高速公路上超重行使的货车,可能面临着不同地方政府交通运输管理部门的处罚,即使同一个地方政府内部,可能面临交通警察的处罚,也可能面临着路政管理局的处罚,还可能受到公路局的处罚等。统一监管模式则可以有效避免这种现象的发生。

⑤焦洪昌、席志文《京津冀人大协同立法的路径》,载《法学》2016年第3期。

首先, 地方政府之间的横向法律协调。地方政府是国家法律治理的具体实施者, 虽然拥有相对独立的权力地位和特定的利益诉求, 但政府行为都必须在宪法框架内, 严格依据法律规范实施, 不允许其超越既有规范而任意行政。当前出现的问题在于, 各个地方政府颁布的辖区内相关交通规章、规定除具有一般地方性规章的特点外, 还带有浓重的地方保护色彩。例如在交通基础设施的规划和投入方面, 地方政府更多考虑能否保护本地交通运输业的利益, 能否服务于当地政府的经济指标增长。这就可能忽视相邻区域的基础设施建设实际, 恶性争夺交通资源, 造成交通基础设施的重复建设, 最终导致横向府际关系的冲突和恶性竞争。“消除地方政府之间的冲突和摩擦途径是通过区域内的联合立法活动, 地方政府之间进行横向合作。”^①同理, 在区域交通运输一体化中, 应当在地方政府之间形成一个区域内统一的交通规章体系, 通过法律协调的方式, 逐步消除地方之间的政策差异, 进而实现交通资源的共享、交通运输业的协调发展。^②除了区域内的联合立法之外, 横向的法律协调还包含构建地方政府之间的合作规范。在政府合作理论中, 消除区域利益冲突的方式之一为构建政府合作机制。地方政府合作的方式包含签订政府之间的行政协议、建立联席会议机制等。但是, 地方政府本身的这种合作行为也不能没有法律依据。即这种合作的方式、程序、种类以及各个地方政府的权限等需要预先形成法律规范。^③

其次, 中央政府与地方政府的纵向法律协调。在区域交通运输一体化中, 纵向的法律调整主要有两种方式。一是通过中央专门针对特定区域的交通运输立法, 发挥中央层面的立法协调效果。例如京津冀地区的《规划》就是中央政府相关部门专门针对京津冀交通运输一体化而专门制定的行政规章。美国的《阿巴拉契亚区域开发法案》和《田纳西河流域管理局法案》均是联邦政府做出的对涉及阿巴拉契亚区域和田纳西河流域的专门性立法。另一种是通过中央政府的税收调控, 消除区域各地方政府之间的利益冲突。“中央层面的税收调控是国家利用税收进行经济干预的国家调控行为。”^④也就是说, 当区域内地方政府之间出现产业或者区域发展不平衡时, 税收调控是中央政府进行区域协调的主要工具。税收调控的法律协调表现为中央与地方的分税制度以及财政转移支付制度。

Subject: The Legal Path of The Local Government's Interests Coordination in The Process of The Regional Transportation Integration

Author & unit: Chen Wanling¹, Chen Xuehui² (1. Institute of Science, East China University of Political Science and Law, Shanghai 201620, China; 2. Graduate School, East China University of Political Science and Law, Shanghai 200042, China)

Abstract: The regional transportation integration is the most important procedure in the process of regional economic integration, refers to coordinate the local interests conflict among the region. The interests conflict among the local governments are the most highlights of the local interests conflict, including transport programming, infrastructure construction, charge rights and administration enforcement. We should enact legal documents to coordinate the local government's Interests conflict, reform the fiscal decentralization, improve the fiscal transfer payment, establish the local government cooperation system and uniform supervising of transportation enforcement. Taking the interests coordination to the scope of the regional integration litigation will promote the process of the regional economic integration.

Key words: the regional transportation integration; interests coordination; local government's Interests; legal coordination

[责任编辑: 王德福]

①陈光《我国区域立法协调机制研究》, 山东大学 2011 年博士学位论文, 第 38 页。

②例如京津冀地区开创了区域协调立法的典型。2015 年 5 月, 京津冀三省市人大常委会先后出台《关于加强京津冀人大协同立法的若干意见》, 明确三省市将加强立法沟通协商和信息共享, 在立法时吸收彼此意见, 各方相互交流和借鉴立法经验、成果。

③这类规范一般为程序性的规定, 其目的在于构建地方政府之间的合作机制。例如《泛珠三角区域合作行政首长联席会议制度》、《泛珠三角区域合作行政首长联席会议秘书处工作制度》、《泛珠三角区域合作政府秘书长协调制度》、《泛珠三角区域合作部门衔接落实制度》以及《泛珠三角区域合作日常工作办公室工作制度》等。具体参见何渊《区域协调发展背景下行政协议的法律效力》, 载《上海行政学院学报》2010 年第 7 期。

④刘大洪《税收中性与税收调控的经济法思考》, 载《中南财经政法大学学报》2002 年第 4 期。