

# 生态文明背景下的城市交通立法完善

秦祖伟

**摘要** 面对日益严重的城市交通生态问题,现有城市交通法律制度不能很好予以应对,需要进行生态化改造。对我国城市交通法律制度进行生态化改造主要包括资源节约、环境友好和运行通畅三个方面,以给生态文明背景下的城市交通法治化提供制度基础和基本前提。

**关键词** 生态文明 城市交通 立法完善

**基金项目** 重庆市教育委员会人文社会科学研究一般项目《生态文明背景下的城市交通立法研究》的研究性成果(项目编号:15SKG145)。

**作者简介** 秦祖伟,重庆三峡学院公共管理学院教授,博士生,研究方向:行政法。

**中图分类号** :D922.6

**文献标识码** :A

**DOI** :10.19387/j.cnki.1009-0592.2017.08.070

人类社会正步入生态文明建设时期,我国现代城市交通面临严重的资源浪费、环境污染、交通拥堵等生态问题,生态交通以及城市交通立法生态化,是人类在历史进程中反思生态危机的结果。如何通过法律这种手段,使环境法、交通法、城市规划法等形成一个整体,来保障城市生态交通实现,达成国家经济社会的可持续发展?本文尝试从交通资源节约、环境友好和运行通畅三个方面的城市生态交通目标着手,构建生态文明背景下的城市交通立法基本制度。

## 一、城市交通资源节约制度的完善

城市交通资源包括土地资源和能源资源,要实现资源节约目标,两者应是不可缺少的有机整体。

### (一)完善节约型城市交通规划制度

目前我国各地普遍存在交通网络完善性差、地区间发展程度参差不齐、交通综合效益欠佳等突出问题。为了有效应对上述问题,实现交通的生态化发展,有必要在城市规划与配套制度建设中引入生态交通理念。1.提升交通规划法律地位。应当对城市规划立法进行修改,在进行城市总体规划时,将重要的交通规划作为强制性规划内容纳入其中,尤其是应该将城市干道交通规划与城市总体规划进行有机结合,统一编制和规划,以达到优化城市道路交通网络布局,节约城市交通用地的生态目标。2.采用以公共交通为主的土地开发模式。在《城乡规划法》等法律中明确公共交通优先地位,在公共交通用地安排、公共交通专项规划制定等方面予以优先保障。3.完善城市停车规划法规体系。针对现有制度的不足,进一步完善现有停车法律法规体系,对停车的规划、建设和管理等各个环节进行科学有序的调整和规范。同时各地还应制定与本市或者地域相适应的城市居住小区的停车指标,降低停车场所建设的税费,加大政策资金支持力度,提升停车场建设对民间资本的吸引力。

### (二)健全交通节能制度

我国一贯对工业和建筑业的节能在法律方面较为重视,而对交通节能的法律规制上,则重视程度则稍显不足,主要体现在交通技术、交通结构和交通管理等方面,这些制度缺陷最终对城市交通的节能效果构成了影响。为有机协调城市生态交通系统的各个子系统,达成节能目标,有必要对国外交通节能先进制度经

验进行借鉴,完善现有交通节能法规。1.健全交通技术节能制度。一是立法对车辆节能技术的应用进行强化,对车辆燃料消耗标准进一步合理化,对节能车型加大推广力度,对先进节油技术的研发和使用大力支持。二是立法大力发展和应用现代智能交通技术,提升城市交通的智能化和信息化水平。2.建立结构性节能制度。一是促使交通节能战略规划体系更具有科学性,力争交通基础设施网络的构建更具合理性。二是提升新能源机动车和大型化、专业化车辆比例,优化车辆运力结构。三是制定更高标准的汽车燃油质量标准,大力推广车用替代能源和清洁能源。3.加强交通领域管理节能制度。在制度上对道路运输节能工作的主管部门进行明确规定,对客运单位的管理水平和服务质量的提升进行细化,对汽车驾驶员节能素质的提升也提出明确要求。

## 二、城市交通环境保护制度的完善

为有效应对当前严重的城市交通污染,加强生态交通建设,我国需要对现有城市交通环境法规和标准进行补充和完善。

### (一)完善交通噪声制度

为有效控制日趋严重的交通噪声污染,有必要进一步完善现有道路交通噪声防治制度的内容,扩大其覆盖范围。1.完善交通规划降噪制度。立法要求城市规划部门对城市开发布局时,严格依据国家声环境质量相关标准和民用建筑隔声设计规范相关要求,在交通项目与相关建筑,特别是居民区之间保持合理距离,以利于防噪,并将环境影响评价纳入交通工程项目建设程序必不可少的一环。2.制定要求更严的机动车噪声法规及标准。通过法规提高对轮胎噪声降低的要求,限制道路建造时的噪声性质,制定标准更高的机动车辆噪声标准。3.完善交通管理降噪制度。要严格机动车准入制度,控制机动车噪音污染。也要加大在用机动车的监测、报废监控力度。4.明确交通噪声法律责任。要进一步完善违反交通噪声法规的惩罚措施,加大惩罚力度。在民事责任承担上,不仅限于损害赔偿,还增加其他的责任形式。

### (二)完善尾气排放制度

为有效防治我国的机动车排放污染,完善现有机动车排污控制法律制度尤显必要。1.提高新车尾气排放市场准入标准。对新车的产品认证、检查、召回等环节加强监管,尤其对公共汽车尾气排放市场准入加强控制。2.制定严格的尾气检测和环保

贴制度。加强机动车尾气执法监督,细化相关程序和责任规定,积极推广更为科学合理的“简易工况法”。同时建立环保贴制度,进一步促进环保机动车的使用。<sup>3</sup> 加强机动车尾气排放的其他有关立法。如将机动车对城市生态环境的影响因素纳入城乡规划法和土地法等相关制度和法律的完善过程,综合进行分析和应对,以期取得更好效果。<sup>4</sup> 丰富机动车尾气排放调控手段。在采取刚性手段的同时,也要动用倡导性、激励性的柔性手段;既要采取超标排放禁止、检验强制、报废强制等措施,也要采用减轻税费、补贴资费等调控手段,使新技术的研发和应用更为顺利,尾气排放少的机动车使用数量更大,机动车污染排放总量进一步减少。<sup>①</sup>

### (三)完善废旧机动车回收制度

为提高废旧机动车的回收利用率,进一步减少回收处理中的有害物质对城市环境的再次污染,需对现有制度进行完善。<sup>1</sup> 提高报废机动车拆解企业的市场准入门槛。修改资格认定制度,将企业的资格认定标准和条件进行适度提升。<sup>②</sup>对机动车拆解企业要具备的基本硬件环境、从业人员的素质以及生态环保条件等进行明晰化规定。另外,应该废弃以前的一次资格认定管终身的规定,对获得资格的企业进行不定期监管,发现不合要求的可以取消其资格。<sup>2</sup> 建立生产者责任延伸制度。这个概念最早由瑞典的一位名叫 Thomas Lindhqvist 的经济学家在 1990 年提出。该制度将产品生产者的责任从生产阶段延伸到产品整个生命周期,在机动车领域引入生产者责任延伸制度,有利于废旧机动车回收利用率的提高,减少对环境的不良影响。<sup>3</sup> 设立废旧机动车环境押金制度。制定具有强制性的机动车环境押金制度,颁布合理押金标准和不同返还标准,以利益驱动调动人们保障和爱护车辆的积极性,达成废旧车辆对环境产生的损害有效减少。<sup>4</sup> 废除强制报废制度。转变我国对报废汽车的“五大总成”流回市场的禁止态度,尽快对《报废汽车回收管理办法》进行修改,并明确规定,对报废汽车拆解产生的发动机、前桥、后桥、变速箱和车架等所谓的“五大总成”能够继续使用的,在标明“报废汽车回用件”的前提下可以出售。通过该规定以利资源充分利用,并减少对环境的污染。

### 三、城市交通运行通畅制度的完善

交通拥堵问题正逐渐对我国城市进一步发展构成严重障碍。其产生的原因和环节复杂多样,在城市规划、交通规划、道路设计、道路建设、交通组织、交通管理等任一方面都有可能形成交通拥堵。应该以“可持续发展”为理念,借鉴相关学科的管理理论,在法律制度上对城市交通实行供给和需求管理,使我国城市交通最终实现运行通畅的生态交通目标。

#### (一)城区交通需求管理法律建议

从法律规制角度而言,加强交通需求管理的法律措施,为交通出行者提供多样出行方式的选择自由,或通过适度的收费措施对出行者施加影响,使交通需求总量得到有效控制,交通拥挤程度得以降低,不失为缓解交通拥堵的有效途径。<sup>1</sup> 立法促进公共交通优先发展。可以比较借鉴美国、德国、法国等的立法经验,在国家层面尽快出台《城市公共交通法》,对特许经营制度、财政补贴机制、公交经营者和乘客双方的权利和义务、轨道交通和城市

快速公交的发展、公共交通管理体制的完善等内容进行明确规定,并将公共自行车纳入城市公交范畴进行立法规范。完善与公共交通相关的城市规划、土地、财政和路权等方面法律制度。通过上述立法为城市公共交通优先发展提供法律保障。<sup>2</sup> 立法控制机动车过快增长。一是通过限制私家车的拥有,控制公务车的数量来控制城市机动车总量。二是采取征收交通拥堵费、支持机动车单双号限行、鼓励“拼车”、“滴滴”出行和开征燃油税等综合措施控制机动车的出行过程。<sup>3</sup> 制定错时上下班制度。借鉴发达国家经验,采取弹性工作制,提倡远程工作,实行轮休制,开行校车等措施,降低交通需求,提高道路资源利用率,缓解交通拥堵。<sup>③</sup>

#### (二)城区交通供给法律保障建议

实施交通供给策略的目的就是通过提高现有交通设施的运行效率或者增加交通基础设施,来方便交通参与者的出行,以实现交通拥挤的缓解,城市交通的健康有序发展。<sup>1</sup> 立法加大对城市公共交通基础设施的建设。加大公交候车亭、公共交通专用通道的建设和管理。

在制定全国性《轨道交通管理条例》基础上,鼓励条件较好的城市发展轨道交通。<sup>2</sup> 立法加强自行车道和步行通道建设。修改《道路交通安全法》以及配套立法时,应该明确政府职责,构建一个安全、舒适和有序,并与公交无缝对接的自行车公路网络。通过立法规定,完善交通步行系统,促进步行交通的健康发展。

#### (三)立法优化交通管理,提升城市交通系统通行效率

要达成交通拥堵的预防和缓解目标,还需要加强行政管理机构建设、支持交通管理的智能化、加强运行畅通法律宣传与违法惩戒的立法等措施,以提高城市交通系统通行效率。<sup>1</sup> 建立交通一体化的管理机构。在目前城市交通通畅面临严峻挑战的形势下,建议可采取“一城一交”的城市综合交通管理模式。将城市的交通规划、建设、运营和管理等诸事项统一纳入交通行业的主管部门职权范围,且明确规定交通主管部门与规划、建设、财政、公安和市政等部门的协调机制,具体化各方的权利和义务。<sup>2</sup> 立法支持智能交通建设。应采取法律保障措施,积极引进和应用国际先进智能交通系统,并在吸收和消化基础上进行国产化,加快推进国家智能交通建设,提高交通系统的运行效率,以有效缓解交通拥堵。<sup>3</sup> 加强法律宣传和违法处罚的立法。有必要通过立法赋予各级政府、社会和相关组织开展文明道路交通教育的职责,加强交法规教育普及力度,培养市民遵守交法规的意识和素质。加大对违反道路交通规则行为的处罚力度,增加其违法成本,这既体现了交通守法者的公平正义价值诉求,也是对人们生命健康、财产安全维护需要和城市交通运行畅通保障的满足。

注释:

①任美玲.关于机动车污染防治的思考.法制博览.2014.(3中).

②郝宏勋.我国报废汽车预测及其回收利用对策研究.湖南大学硕士论文.2012.47.

③王光荣.错时上下班缓解城市交通拥堵的经验解析.综合运输.2011(9).