

DOI: 10.3724/SP.J.1224.2013.00443

“交通运输管理体制国别研究”专栏

日本交通运输管理体制的特征及其借鉴

樊东方, 石静远

(交通运输部科学研究院, 北京 100029)

摘要:回顾了日本交通运输管理体制的演进历程,按每个发展阶段的特征将其分为分散管理时期、集中管理时期和协调发展时期,并结合国际形势、国内经济发展需求及日本国土资源条件,对每个时期交通运输管理的机构、职能、运行机制演变的背景和原因进行了分析。重点结合日本交通管理体制的基本现状,包括中央层面和道路、铁路、水路、民航等不同运输方式的管理体制,总结提炼了日本交通运输管理体制在管理方式、运行模式、中央与地方关系等方面的主要特征。同时,结合当前我国交通运输管理体制改革的阶段、方向和重点,探讨了对我国交通运输行政管理体制改革的启示。

关键词:日本; 交通运输; 管理体制; 大部制

中图分类号: U111, U491.1 文献标识码: A 文章编号: 1674-4969(2013)04-0443-10

交通运输业是一个国家的基础性、先导性产业,对生产、流通、消费等各个环节有着广泛和深入的影响。交通运输管理体制是一个国家行政管理体制的重要组成部分,是促进交通运输业不断发展以适应经济社会需要的前提和保障。通过在交通运输管理理念、职能配置、机构设置及事权划分等方面不断变革创新,持续优化交通运输管理系统的整体架构、管理体制和运行机制,充分发挥交通运输系统各方面、各环节的比较优势,形成国家交通运输发展的整体合力,是一项关乎国家经济社会长远发展的重要战略,越来越受到各个国家的重视,并在实践中不断探索前行。

日本是我国的邻国,在历史上就与我国进行过很深的文化、思想等方面的交流活动。同时,日本又是一个资本主义国家,在政治体制和经济发展模式上吸收了西方公共管理的理念、思维,

融合了西方资本主义国家的诸多元素,体现出鲜明的东西方相结合的特征。因此,日本交通运输管理体制的历史、现状及其在变革中形成的理念、思维和模式,对我国探索交通运输管理体制变革具有很好的借鉴和参考意义。

1 日本交通运输管理体制的演进

从日本交通运输管理体制演进的基本模式来看,主要有集中式管理和分散式管理两种模式。按照这种管理的模式划分,可以将日本的交通运输行政管理体制的历史演进分为三个时期,即分散管理时期、集中管理时期和协同发展时期。

1.1 分散管理时期(第二次世界大战以前)

1853年,美国以炮舰威逼日本打开国门,日

① 从管理模式上来讲,日本交通运输管理主要经历了分散管理和集中管理两个阶段。2001年国土交通省成立后,日本交通运输在强化中央集中管理的同时,愈加强化不同运输方式及不同管理领域之间的协调统一管理。为体现这一特征,本文将2001年后的日本交通运输管理划分为协同发展时期。

收稿日期: 2013-10-28; 修回日期: 2013-11-20

作者简介: 樊东方(1981-),男,副研究员,研究方向为交通战略与规划。E-mail: fandongfang2004@163.com

本由一个闭关锁国的封建国家, 开始成为一个半封建半殖民地国家。1868年, 明治天皇建立新政府, 日本政府开始了近代化的政治改革, 建立了君主立宪政体, 在经济上推行“殖产兴业”, 学习欧美技术, 掀起工业化浪潮, 并且提倡“文明开化”, 社会生活欧洲化, 大力发展教育、军事、交通等。这次改革使日本跻身于世界强国之列, 是日本近代化的启航。到1941年第二次世界大战(简称二战)前, 日本已经步入世界经济发达国家之列。

在交通运输方面, 日本的交通运输业在二战以前就已经得到了长足的发展。明治维新期间日本政府加大了改善各地交通运输基础条件的力度, 已经开始兴建新式铁路和公路。“1872年, 第一条铁路——东京(新桥)至横滨(樱木町)间的铁路通车; 到了1914年, 日本全国铁路总里程已经超过7 000 km”^[1]。因此, 日本在二战前已经有了遍布全国的交通运输网络, 有了连接南北的铁路干线。高架列车是日本重要的运输工具, 铁路上已经有了近现代化的电车机车, 城市已经有了地铁。当时, 日本船只可以航行到世界各地, 已经有了先进的飞机制造工业, 并且达到世界先进水平。

但是, 受当时历史发展阶段的制约, 二战前日本的交通运输管理体制还很不健全, 在交通运输管理上甚至没有法定的组织管理机构。二战前的很长一段时期, 日本的交通运输行政管理从中央到地方分散在多个政府职能部门, 政出多门、多头管理的弊端严重妨碍了不同运输方式之间的有机联系和协调发展。

1.2 集中管理时期(1943—2001年)

1943年, 日本成立运输通信省, 下设铁道总局、海运总局、汽车局、航空局、港湾局等专业机构, 把相关职能进行了归拢, 将不同运输方式集中在一个部门进行管理, 但不同运输方式之间的统一协作和综合协调等方面并没有

真正实现统一管理。但是, 自1943年成立运输通信省以来, 日本交通运输管理体制改革的目標方向已经确定, 即通过职能整合, 逐步建立起各种运输方式充分融合的综合运输体系。1945年, 运输通信省又改组为运输省, 但基本框架变化不大。

经过战后的经济恢复, 到20世纪50年代国民经济基本已经基本完全恢复。随着社会经济的日益复苏, 日本的交通运输业很快就不能适应经济社会的高速发展。为改变这种现象, 日本政府在20世纪60年代的中长期经济发展规划中, 把加快交通建设作为第一位的重要任务。日本在20世纪初就开始编制国土综合规划, 并每隔9年修订一次, 结合本国国土资源空间布局, 对包含交通在内的重大基础设施建设进行统筹安排, 这也决定了日本交通运输发展的综合协调、统一管理的发展趋势。1960年12月, 池田内阁制定的《国民收入倍增计划》指出: “今后必须谋求完善下列各项设施: 公路、港湾、铁路、机场等运输设施……。”相应地, 在政府投资上, 日本政府也对交通运输设施建设所需的资金优先安排。

1955年, 日本在制定国家规划时提出了“综合交通体系”的概念, 在很大程度上影响了此后日本交通运输行政管理体制变革的方向和重点。从1943年到2001年, 在运输通信省总体框架基本不变的情况下, 日本的交通运输管理体制也进行过多次内部调整, 调整的目的是为了适应经济社会的变化, 强化横向的综合协调。在2001年成立国土交通省之前, “运输通信省内设有海上交通局、汽车交通局、港湾局、海上技术安全局、铁道局和航空局”^[2]。在这一架构之下, 与交通运输有关的全部行业管理和大部分的规划管理、设施建设、政策法规管理和安全监督管理都由运输通信省负责, 但公路的规划建设和公路交通管理则属于建设省的职

责,并没有在真正意义上实现不同运输方式之间的协同发展。

1.3 协同发展时期(2001年以来)

20世纪70—80年代,在世界范围内爆发了两次石油危机。生产成本的提高,使世界上消费投资渐趋萎缩,在世界范围内对经济发展造成了很大冲击,尤其是对日本这样一个能源严重依赖进口的国家。由于石油价格的上涨,导致日本国内物流成本提高,包括原材料采购、产品运输等价格都大幅提升,进而推高了商品的价格,导致通货膨胀。在经历了两次石油危机后,日本经济告别了战后高速发展的阶段,进入低速发展时期。国际市场的不景气,再加上居民提高生活质量的需求日益增长,日本产业发展进入到了以节约能源和扩大内需为导向的结构调整阶段。同时,人口和产业不断向城市聚集,东京城市圈的人口过度集中,国土发展不均衡,能源、环境、空间对社会经济发展的制约进一步增强。

在此种经济发展的形势下,日本开始探索新一轮的政府管理体制变革。交通运输政策的价值导向,也逐步转向通过集中、统一化的管理,提升资源综合利用效果。2001年,日本启动了新一轮的政府机构改革,中央层级的政府机关进行了精简和改编,形成了“1府、1委、12省厅”的总体架构。在此次改革中,为促使有限的国土资源得以有效的利用与开发,日本将原有的交通运输管理部门进行了合并,包括运输通信省、建设省、国土厅及北海道开发厅等,成立国土交通省,对其业务范围也相应进行了较大幅度的整合和扩充,基本涵盖了包括道路、港湾、河川、国土、都市、住宅、政府办公设施的建设与维护管理等在内的多项职责。国土交通省下设本省和外局,是负责日本交通运输管理的职能部门。在本省的内部部局中,综合政策局由原运输通信省的运输政策局与建设省的建设经济局合并而成,海事局由原运输通信省的海上交通局与海

上技术安全局合并而成,海上保安厅和海上气象厅仍作为外部局。同时,地方支局也进行了合并:运输通信省的5个港湾局和建设省的8个地方建设局合并为8个地方整備局^[3]。此后,日本交通运输管理的方向和重点,一直是加强不同运输方式及不同管理领域的协调统一管理,实现以最小的行政成本达成最高的行政效率,使日本国内有限的土地、海洋、空间资源得到最有效的利用。

纵观日本交通运输行政管理体制改革的历程,从形式上看,组织结构设置更加注重提高行政效能,组织结构出现扁平化趋向;从效能上看,通过行政资源的整合和工作流程的科学设计,提高了工作效率,降低了行政成本。综合分析日本交通运输行政管理体制由分散管理向集中管理转变的原因,可以看出,由于在地理位置、国土面积、城乡结构等方面的制约因素,日本在包括交通运输管理体制改革的变革中,主导思想基本上是围绕着提高决策的高效性而展开,意在使日本有限的土地、海洋、空间等资源得到最合理的布局和最有效的利用。所以,日本交通运输行政管理体制改革的目標,是立足于促进本国经济的快速发展的目标,依据本国的优势资源和特殊地理位置,为形成一个综合协调的国家交通运输体系提供体制和机制保障。在这种改革理念的导向下,日本逐步从分散式的交通管理向集中式的大交通管理推进,逐步将实现“大交通”上升为一种国家战略,以加强各部门之间的协调沟通和政策整合,进而达到发展综合运输体系、提升国土资源利用效能的目的。

2 中央一级交通运输管理体制

2001年日本实施新一轮政府机构改革后,国土交通省作为“超大交通”的综合管理部门,主管全国公路、水路、铁路、民航等多种运输方式。国土交通省在内阁12个省中规模最为庞大,在日本的中央政府各机关人员编制中排名第二^[4],事

权范围不仅包括公路、水路、铁路、民航等不同运输方式的管理，还负责建筑、国土、旅游等相关工作。

在组织机构上，国土交通省下设本省和外局，其中本省由内部部局、施設等机关、特别机关和地方支部局组成，外局由船员劳动委员会、海上保安厅、海难审判厅、气象厅等部门组成（图 1）。

本省的核心部门是内部部局，包括 13 个职能部门（图 2）。“施設等机关主要有国土交通政策研究所、国土技术政策综合研究所、国土交通大学校、航空保安大学校；特别机关有 2 个，分别是小笠原综合事务所和国土地理院；地方支部局包括 4 个，分别是地方运输局、地方航空局、地方整備局、航空交通管制部、北海道开发局。” [5]

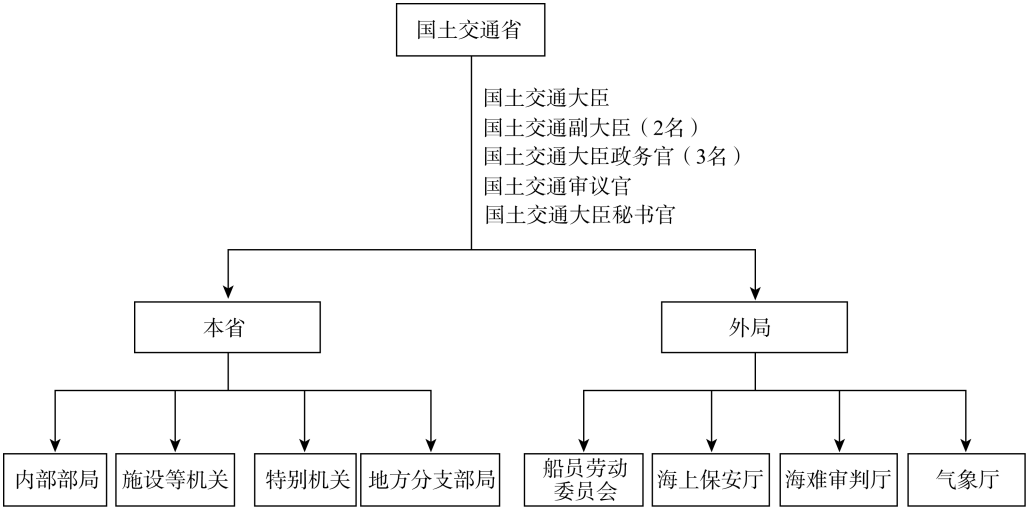


图 1 日本国土交通省的组织机构

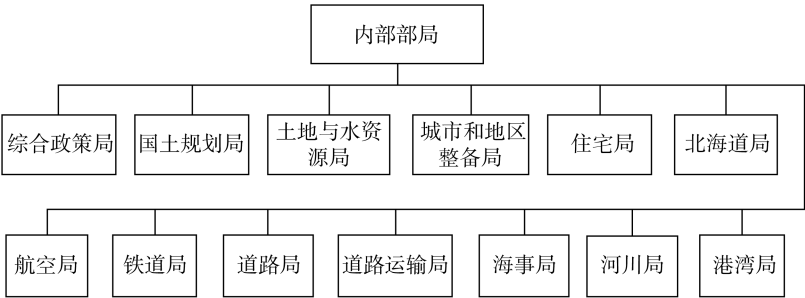


图 2 日本国土交通省本省内部部局的基本构成

3 不同运输方式的管理体制

3.1 道路交通

按照日本的《道路法》，国家的公路分为三个级别，即国道、地方（都道府县）公路及市镇村公路^[6]。相应地，日本的公路管理体制也分为三级，即国土交通省、道路局和地方公团，中央政府管理机构是国土交通省及其内部部局下设的道路局，地方层面的管理机构是地方政府管理机构

和相关地方道路公团，实行垂直管理。

在中央层面，国土交通省负责道路交通的统一管理。道路局作为职能部门，主要负责道路发展政策、法规的制定、修订及相关的维护、监督等工作，重点是干线公路网的规划、建设和养护管理，同时对地方政府和道路公团参与管理国家公路负有指导协调职责。

在地方层面，高速公路管理的主体是地方政府管理机构和地方道路公团，其他参加管理的主

体包括警视厅和属地警察。道路公团是负责收费道路(高速自动车国道及一般收费道路)建设、管理的特殊法人,是由政府出资组建的收费公路综合管理机构,包括1956年成立的日本道路公团、1959年成立的首都高速道路公团、1962年成立的阪神高速道路公团及1970年成立的本州四国联络桥公团。2005年道路公团民营化改革后,日本道路公团已经按地域改造为“东日本高速道路株式会社、中日本高速道路株式会社和西日本高速道路株式会社,首都高速、阪神高速、本州四国联络桥等3家道路公团改建为首都高速道路股份公司、阪神高速道路股份公司及贯通本州四

国高速公路股份公司”^[7]。另外,在日本道路公团的委托下,日本的汽车联盟、属地消防急救队也可参与相关的管理与服务工作。地方政府管理机构是按照行政区划成立的都道府县管理机构,在道路管理上主要是对本辖区内的道路建设、规划、养护等方面的事务进行管理。

3.2 水路交通

在中央层面,国土交通省下设负责水路交通管理的机构(图3)。其中,本省中主要包括综合政策局、河川局、港湾局、海事局,外局中主要有海上保安厅、船员劳动委员会和海上审判厅等。

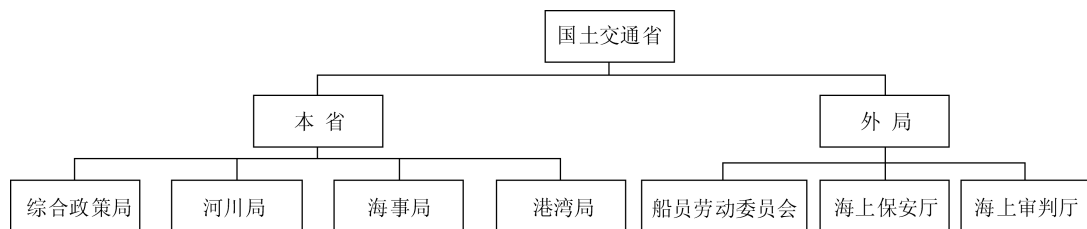


图3 日本水路交通管理机构的组织架构

日本水路交通管理部门和机构职能的界定十分清晰,综合政策局主要负责包括水路交通在内的宏观政策的研究制定和规划发布等;港湾局具体负责日本沿海及内河港口的规划、建设、日常维护和管理等事务;在航运管理上,履行相应职责的机构主要涉及河川局、海事局、海上保安厅、港湾局等,其中海上保安厅的职能范围包括海上治安管理、海上安全管理、海难中的人命财产救助、海上交通执法、海洋环境保护和海上防灾等。

3.3 铁路交通

日本第一条铁路于1872年开通。1964年10月1日东海道新干线正式营业,成为世界上第一个建成实用高速铁路的国家,在当时居于世界高速铁路技术的最高水平。19世纪末之前,日本的铁路交通管理一直实行铁路国有化的政策,但国有化也带来了职工退休养老负担过重、财政赤字

等一系列问题。同时,由于公路、水路、航空运输的快速发展,对铁路运输造成了较大的冲击,运输量和盈利能力大幅下降。为了使铁路系统摆脱资金困扰,日本在1987年实施了国家铁路民营化的改革。

在国家铁路民营化的改革中,重点是重构政府与铁路的关系,进一步确立政府在国家铁路投资建设中的责任。通过颁布专门的铁路改革法及其他相关配套法律,以法律的形式明确了政府的责任,包括对国家铁路的投资、补贴和铁路运输公共服务供给等方面。同时,此次改革的另一个特征是为政府减负,大幅度地缩减政府对盈利性铁路亏损的补贴。同时,铁路实行市场化发展模式,以市场化原则对铁路运输企业进行改造,同时改革运价、财务等制度。在投资主体上,推进多元化发展,采取重组、上市等多种形式,更多地吸纳和运用社会资本促进国家铁路发展,形成全社会投资和经营铁路的新格局。

3.4 民航

日本的航空业起步较晚,但发展迅速。二战后的日本航空业起步于一片“废墟”,但却在短短的二三十年内就跻身于世界大航空业之列,很大程度上得益于政府的扶植、保护和支持。经过60余年的发展,日本如今已形成高度现代化的航空产业,航线覆盖全球,经营多元化,实施立体化管理。

二战后,日本在运输通信省下设置了航空保安部,主要职责是航空安保及飞行设备的维护。随着航空业的迅猛发展,航空保安部的地位和作用也日益凸显。1949年6月,航空保安部升格为航空保安厅。1950年12月,航空保安厅又转移到运输通信省下成为航空厅,并于1952年成为运输通信省的内局。在2001年日本政府机构改革中,日本成立国土交通省,航空局作为国土交通省的内设部局主管航空运输^[8]。

当前,日本对民用航空实行两级政府管理体制。第一个层次是国土交通省航空局。国土交通省航空局设有航空事故调查委员会、交通政策审议会航空分科会、监理部、飞行场部、技术部和管制保安部等部门,主要负责民航法律、法规 and 政策的制定等工作。第二个层次是东京和大阪两个地方航空局,主要职责是执行国土交通省航空局的法令、通知和政策,负责区内民用航空事务的管理和小规模航空企业的申请、起飞等的审批。日本对航空运输企业实行经营许可制度,根据日本《航空法》的规定,申请人提出航空事业的申请,管理部门进行经济和安全审查,只要符合要求即给予许可。因此,在日本,任何人要经营航空运输服务,应当从国土交通省得到许可,国土交通省民航局航空事业课负责审批航空公司的经营许可,飞机安全课负责审批航空公司的安全许可^[9]。

4 日本交通运输行政管理体制的主要特征

日本的交通运输行政管理体制,有传统意义

上的中央集权的特征,又在职能确定、机构设置和管理模式上体现了西方公共管理的新思维,概括起来,主要有以下三个特征:

1) 中央一级行政管理机构规模庞大,职能领域覆盖面宽。

日本被称为正在实施“超大交通”的国家,其交通运输管理部门的职责范围在世界上都非常罕见。在中央层面,国土交通省是在对之前的运输通信省、国土厅、建设省、北海道开发厅等四个省厅进行整合的基础上建立的,组织规模庞大,办公人员众多,事权范围广泛,管辖范围包括公路、铁路、国土、港口、航空、海事等,甚至超出交通运输的范围,诸如住宅、气象、旅游等。不仅如此,即使在同一领域的行政管理上,日本也充分体现了统一、集权的特点。如在水资源的管理上,国土交通省一个部门即可完成从政策、规划到工程实施等多环节、多层面的管理工作,内设的水资源部负责长期性、综合性政策及规划的策划、研究和推进,河川局负责境内河流的管理、资源的综合利用及水利开发工程的实施,下水道部负责下水道政策的制定、执行和监督。

日本致力于发展“超大交通”,有其内在的动力需求。“日本是一个群岛国家,全境由北海道、本州、四国、九州4个大岛和3000个小岛组成,国土狭小,国土面积约为我国的1/26,人口约为我国的1/10,但人口密度较大,是我国的2.5倍,其中城市人口约占其人口总数的76%。^[10]由于日本是岛国,四面环海,国土狭长,资源贫乏,如何对经济结构和产业机构进行科学合理的布局,集约高效地利用有限的资源、能源,减少因缺乏统筹协调而造成的交易成本,以提升可持续发展的能力和水平,是日本在制定包含国土、交通、建设等规划中考虑的首要问题。鉴于交通运输业在国民经济和社会发展中的突出地位和作用,且交通运输发展与国土资源综合利用、自然环境保护等方面息息相关,日本非常重视交通运输业的规划和发展,甚至把促进综合运输体系建设、加

强不同运输方式协调发展作为一种国家战略提出来。因此,日本从很早就开始探索中央层面对交通运输的集中管理,并在“大交通”导向下逐步加大各种运输方式的整合和统一管理的力度。应该说,日本在探索实践“大交通”管理体制、提升交通运输行政管理效能方面特征鲜明,且取得了突出的成效。

2) 对不同运输方式实施统一管理,发展综合运输体系。

1943 年之前,日本交通运输行政管理的职能较为分散,有多个政府部门直接干预交通运输管理,缺乏整体层面上的统筹部门对其实施统一管理。政出多门的弊端严重地妨碍了多种运输方式之间的有机联系和协调发展,不同运输方式之间也难以实现优势互补和综合协作,从而影响了中央层面宏观管理和调控决策的效率和质量。在这种背景下,日本于 1943 年成立了运输通信省,基本导向是由过去的分散管理走向集中管理,通过职能整合,逐步建立起各种运输方式充分融合的综合运输体系。此后,日本在交通运输发展的实践中十分注重各种运输方式之间的协调与衔接,并且在管理体制、组织机构及法律法规、规划等方面都给予了保障。1955 年,日本制定经济发展计划时,提出了“综合交通体系”的概念,并在之后对综合交通体系和综合运输政策进行了大量的研究。日本交通运输行政管理体制改革的方向,也一直是强化不同运输方式的集中、统一管理,不断探索中央一级统筹管理、各种运输方式协调衔接的交通运输行政管理体制。

在 2001 年开始运行的政府机构架构之中,国土交通省由原运输通信省与建设省、国土厅及北海道开发厅合并而成,其中运输通信省的原运输政策局与建设省的建设经济局合并成立综合政策局;运输省的海上交通局与海上技术安全局合并

成立海事局;海上保安厅和海上气象厅仍作为外部局,由国土交通省管辖。同时,地方支局也进行了合并:运输省的 5 个港湾局和建设省的 8 个地方建设局合并为 8 个地方整備局。此次改革后,在国土交通省中,与交通运输行政有关的部门包括:综合政策局、道路局、铁道局、汽车交通局、海事局、港湾局、航空局,以及船员劳动委员会、海上保安厅、海滩审判厅三个外局。此次改革是日本历次交通运输管理体制改革中幅度最大的一次,真正在管理上实现了“超大交通”,为不同运输方式之间的战略规划、基础设施、运输装备、标准规范等方面的衔接提供了体制保障。原来在交通运输管理中存在的诸如部门之间职能交叉、不同运输方式之间衔接不畅等协调难题得到了有效解决。

3) 明确中央与地方的关系,充分发挥地方积极性。

日本属君主立宪政体,是一个单一制国家,实行地方自治制度,地方公共团体是独立法人,其基本原则是“凡直接与居民日常生活相关的行政工作都尽可能由居民身边的地方公共团体来处置”。因此,日本从中央到地方总体呈扁平化管理,层级较少,幅度较大,地方公共团体与中央保持相对的独立性和较大的自主权。地方公共团体的自治事务可分为公共事务、委任事务和行政事务,非自治事务只能通过“机关委任事务”的方式予以处理。在交通运输管理上,地方公共团体与国土交通省及其下设部门一起履行涉及土地利用、交通运输、工程建设、水资源综合利用等相关方面的职能。

虽然日本在交通运输管理上实施大部制,国土交通省的职权范围很宽,中央统筹集中的空间也很大,但并不影响地方职权的行使,反而通过法律的形式明确中央和地方的关系和职责划分,

① 日本在 20 世纪中叶就开始针对综合运输体系的发展问题开展前瞻性研究,并且在局部地区(如东京)和部分管理领域(如水路)进行了实践探索。

进一步调动了地方参与交通运输管理的积极性。同时, 由于国土交通省的超大规模, 涉及太多的利益群体, 为了抑制其权力的过分增长, 日本迎合行政体制改革中强化地方权力的方向, 将地方建设局与地方港湾建设局进行整合, 成立了地方整備局, 在全国 8 个地方 (东北、关东、北陆、中部、近畿、中国、四国、九州岛) 分别设立, 将国家公路、河流的管理职能更多地通过地方自治的方式来履行。地方整備局的职能范围很宽, 涉及管辖区域内的财政预算、经营许可及公共事业规划等, 而且在决策上不受国土交通省管制, 可独立决断。在地方交通运输行政政策制定及管理决策上, 地方整備局的决定居于优先位置。

5 日本交通运输管理体制的借鉴与启示

当前, 我国正处于深化交通运输行政管理体制改革、推进综合运输体系发展的关键时期。日本交通运输行政管理体制变革的实践, 为我国推进交通运输行政管理体制改革提供了很好的参考与借鉴。从日本交通运输行政管理体制改革发展演进的历史进程及当前的体制现状、特征来看, 主要可以得出以下几个方面的启示:

1) 从国家战略高度统筹配置交通运输资源, 是实现各种运输方式协同发展的前提条件。

对于任何一个国家而言, 交通运输业都是国民经济和社会发展的的重要组成部分。实现交通运输的科学发展, 要处理好近期与远期、内部与外部、宏观与具体等辩证关系, 不能仅靠一个部门、一个群体之力, 必须“跳出交通看交通”, 使之成为国家战略, 凝聚各方力量, 协同解决其发展问题。尽管日本在 20 世纪 80 年代已经成为世界第二经济大国, 创造了世界经济发展史上的奇迹, 但在冷战结束后, 由于经济危机的爆发, 日本的社会经济发生了根本性的变化, 并且在长时间内全面萧条, 日本经济泡沫破灭, 到达了十分艰难的发展阶段。在这种背景下, 日本开始思考经济体制和行政体制的调整和改革问题。在交通运输

的发展与改革中, 国土资源的综合利用和均衡发展被提上议事日程, 并在实践中不断得以强化。

2001 年日本在政府机构改革中成立了国土交通省, 体现了日本政府对土地资源利用与交通运输统筹发展的高度重视。此后, 日本的综合运输进入全面建设和实施阶段, 具体体现在理论研究的深入、管理体制的完善、政策措施的具体化, 以及制定和实施全面的综合运输建设规划等方面。

目前, 在使交通运输协同发展成为国家战略的前提下, 日本已建成了现代化水平较高的综合交通运输体系, 高速公路、高速铁路贯穿全国, 海陆空布局合理, 不同运输方式之间统筹协调, 运输装备和服务水平国际领先。日本交通运输的跨越式发展, 在很大程度上得益于“超大交通”管理体制的实施。由于国土资源条件和社会结构、经济结构、产业结构等方面的限制, 日本很早就开始重视交通运输的集约发展和协调发展, 从理念到实践上探索适合本国国情、符合交通运输发展内在规律的发展道路, 并逐步把交通运输发展战略上升为一种国家战略, 在改革与发展中不断突破旧体制的阻力和障碍, 构建“大交通”管理体制, 为交通运输改革与创新提供了体制上的保障。因此, 实现交通运输资源的合理配置和有效运用, 要在战略层面把交通运输纳入国家经济社会发展的全局, 作为经济社会发展的一个组成部分进行整体考虑, 凝心聚力, 强化整体规划和部门协同。

2) 不断建立健全交通运输法律法规体系, 是巩固交通运输行政管理体制改革成果的基础和保障。

如同其他改革一样, 交通运输管理体制改革是政府管理理念的创新和管理方式的转变, 如果没有一定的法律法规保障, 这种转变和创新就会带来操作上的随意性, 很难付诸实践并长期坚持^[11]。在交通运输行政管理体制改革的过程中, 日本十分注重及时颁布、制定、修订与管理体制相配套的法律法规, 在机构设置、职能配置、事权划分及不同管理主体的权责范围等方面, 尽可能地以立法的形式确定下来, 并且尽量细化相

关内容,使交通运输管理主体和参与主体在实践中有章可循、有法可依,为巩固体制改革成果提供了有力的保障,如《国有铁路法》、《航空法》、《道路运输法》、《海上运输法》、《道路整备紧急措置法》等多项法律法规,涉及交通运输建设、管理、运营、服务等各个方面。因此,在每次大幅度的交通运输管理体制改革后,日本都及时制定或修订一批法律法规,对新体制的运行予以保障。这是各方管理主体在短期内就能达成共识、形成合力的重要原因。

日本的交通运输相关的法律法规不仅多,而且十分细致,大到交通政策、发展规划、机构设置、机构变更、管理者的责任、交通参与人的义务等,小到严禁在驾车时使用手机等行为细则,只要有需要,都可以在法律条文中予以体现。如日本的《航空法》中,对设立航空公司的经济和安全方面的条件及审批的程序都有比较明确和具体的规定,把经营许可管理的诸多细节问题都纳入了法律规范的层次,有利于增强航空公司的经营许可条件和行政审批程序的权威性和严肃性。

3) 正确处理政府与市场的关系,是完善交通运输行政管理体制的核心内容。

科学界定交通运输管理部门的职能及边界,是确保交通运输行政管理体制有效运行的基本前提。正确处理政府与市场、政府与社会的关系,做到不缺位、不越位,是每个国家包括交通运输管理体制改革的行政体制改革的基本导向。就交通运输行政管理而言,日本十分注重对包括铁路、公路、港口、机场等交通运输基础设施的规划、投资与建设,也十分注重从国家层面强化不同运输方式之间、不同管理部门之间、中央与地方之间的统筹管理,但交通运输资源的配置主要靠市场调节,而不是行政干预。如在货物运输上,2004年2月日本修订了《道路运输法》,规定不再对每条客运线路发放执照,而改为对每家企业发放许可证,班次和发车时间也不再审批,由企业向道路运输局备案。另外,日本货运价格

通过运输经营者和货主自行协商,由企业定价,向道路运输局备案即可。但对于道路运输中出现的违规违法行为,由警察负责监管,道路运输局或其下设机构对违规违法人或企业进行调查处理。

借鉴日本交通运输管理中政府与市场的关系定位,在建立中国特色社会主义市场经济体制的背景下,加快完善交通运输行政管理体制,要以职能转变为核心,处理好政府和市场的关系,明确交通运输管理部门的职能定位和边界,加大简政放权力度,放宽市场准入条件,转变管理方式,发挥市场在资源配置中的基础性作用。主要是减少投资项目审批和生产经营活动审批事项,减少资质、资格许可,将政府“不该管、放得下”、市场“接得住、管得好”的事项逐步转移给市场。

参考文献

- [1] 张准民,周瑾. 韩国、日本道路交通管理状况的考察、借鉴和启示[J]. 上海公安高等专科学校学报, 2004(10): 93.
- [2] 叶军,尹贻林,张颖. 日本公路建设与管理体制特点[J]. 综合运输, 2007(4): 34.
- [3] 崔岩. 日本行政体制改革分析[J]. 日本研究, 2003(2): 26.
- [4] 曹吉有. 交通事故分析与对策研究: 日本交通事故状况研究对我国道路交通管理的启示[J]. 辽宁警专学报, 2005(5): 18.
- [5] 樊东方. 日本交通运输管理体制概况[J]. 综合运输, 2008(11): 79.
- [6] 许颀. 日本交通的发展概述[J]. 经济技术协作信息, 2007(19): 12.
- [7] 叶军,尹贻林,张颖. 日本公路建设与管理体制特点[J]. 综合运输, 2007(4): 13.
- [8] 黄民,张建平. 国外交通运输发展战略及启示[M]. 北京: 中国经济出版社, 2007: 16.
- [9] May A D. Integrated Transport Strategies: a New Approach to Urban Transport Policy Formulation in the UK[J]. Transport Reviews, 1991, 2(3): 233-247.
- [10] 高登红,段玉山. 日本交通的现代化发展[J]. 地理教学, 2005(7): 30.
- [11] 张通. 关于推进我国行政管理体制改革的思考[J]. 行政管理改革, 2010(2): 31.

Characteristic and Reference of Japanese Transportation Management System

Fan Dongfang, Shi Jingyuan

(China Academy of Transportation Sciences, Beijing 100029, China)

Abstract: This article reviews the development of transportation management system in Japan. According to the characteristics of each stage, the paper divides the development process into decentralized management period, centralized management period and coordination period. Combining the international situation, domestic demand for economic development and the land resources, the paper analyzes the reason and background for the changes of each period. According to the situation of Japanese traffic management system, including the management system of the central level and road, railway, waterway, this paper summarizes the main characteristics of management system from the perspective of management mode, operation mode, the relationship between central and local governments. Combining the direction and focus of China transportation management system reform, the paper discusses the reference to China's reform.

Key words: Japanese; transportation; management system; giant department