

DOI: 10.3724/SP.J.1224.2013.00418

“交通运输管理体制国别研究”专栏

法国不断变革的交通运输管理体制及启示

周紫君, 付宇, 王辉

(交通运输部科学研究院, 北京 100029)

摘要: 结合政治体制改革、社会经济发展、交通运输政策法律等背景, 回顾从 1870 年法国运输部成立至今 140 余年内法国交通运输管理体制的演变历程: 第一阶段 (1870 年—20 世纪 40 年代), 侧重公路与铁路建设与管理; 第二阶段 (20 世纪 40—70 年代), 加快建设公路网, 公路交通发展迅速; 第三阶段 (20 世纪 70—90 年代), 大力发展公共交通, 环保理念深入人心; 第四阶段 (20 世纪 90 年代—21 世纪初), 施行铁路改革, 发展一体化运输; 第五阶段 (2007 年至今), 高度重视交通运输与生态、能源、可持续发展的和谐统一。阐述各阶段法国交通运输管理的侧重点, 重点介绍了其现行行政管理架构; 总结了其管理体制演变的特点, 即采用大部制的形式且不断变革, 趋向综合、宏观协调管理。提出对我国交通运输大部制管理与改革的思考与启示。

关键词: 法国; 交通运输; 管理体制; 大部制; 演变

中图分类号: U111, U491.1 文献标识码: A 文章编号: 1674-4969(2013)04-0418-10

1 概述

法国交通运输管理体制的变迁, 是法国的经济社会不断发展、政治体制改革不断深化、法律体系和政策制度不断完善, 以及管理者的思想认识不断调整的综合结果。法国运输部设立于 1870 年^[1], 迄今已有 140 余年的历史。期间, 法国的经济发展经历了从 19 世纪 60 年代至第二次世界大战 (简称二战) 前的低速增长 (GDP 年平均增长率仅为 1%)、战后的高速增长 (GDP 年平均增长率达到 5%)、20 世纪 70 年代至 20 世纪末的增速放缓甚至波动下滑、21 世纪初至今伴随停滞的经济缓慢发展等阶段^[2]; 法国的政治体制经历了从法兰西第三共和国到第五共和国政权的更迭, 并在 20 世纪 80 年代完成了由“中央集权”向地方政府“权力下放”的行政改革; 法国政府

从 20 世纪 20 年代开始陆续制定了多部与交通运输相关的法律, 如《高速公路法》、《交通基本法》、《地方分权法》、《国土整治法》、《城市规划法》、《空气清洁法》、《城市团结改革法》, 以及为复兴铁路运输、创办法国铁路网公司而制定的法律等; 法国交通运输政策也实现了从大力支持公路乃至高速公路建设与发展到重视发展公共交通、发展铁路运输和水路运输、关注环境和能源及城市乃至社会的可持续发展的转变。

奥朗德执政时期法国成立了生态、可持续发展和能源部, 该部兼有运输、海洋和渔业的管理职能。法国运输部从最初成立至今, 名称频繁改变, 并频繁与多个政府部门合并与分离, 这些部门包括: 公共工程部、住房部、旅游部、国土整治部, 以及海洋部等。部委名称的变化一定程度

收稿日期: 2013-11-06; 修回日期: 2013-11-20

作者简介: 周紫君 (1982-), 女, 副研究员, 主要从事国外交通信息分析研究工作。E-mail: zhouzijing2003@126.com

付宇 (1987-), 男, 实习研究员, 主要从事国外交通信息分析研究工作。E-mail: fuyurain@sina.com

王辉 (1962-), 男, 研究员, 主要从事交通信息化、信息管理工作。E-mail: mocicc@163.com

上反映了法国交通运输相关管理职能整合的情况,以及包括交通运输管理职能在内的大部制的组建情况。如1944年法国政府设立公共工程、运输部,1983年改为城市规划、住宅和运输部,1991年改为装备与运输部,1996年改为运输、装备、旅游和海洋部,2001年改为装备、运输、住房、旅游和海洋部,2005年改为装备、运输、国土整治、运输和海洋部,2006年改为运输、装备、旅游和海洋部,2008年改为生态、可持续发展和整治部,2011年改为生态、可持续发展、运输和住房部,2013年改为生态、可持续发展和能源部。在名称的词序上,也能侧面反映执政当局对某项管理职能的重视程度,如2006年将运输排在第一位,2011年将运输排在生态和可持续发展之后。为便于理解,下文将不同时期法国国家级与运输管理职能相关的政府机构名称,一律用“法国运输部”代替。

从运输部名称的变化上看,法国政府部门架构可以说是典型的大部制,即在政府的部门设置中,将那些职能相近的部门、业务范围趋同的事项相对集中,由一个部门统一管理,最大限度地避免政府职能交叉、政出多门、多头管理,从而提高行政效率,降低行政成本^[3]。法国政府的这种大部制的架构也不是固定的,随每一届政府机构的更迭而不断发生变化。二战后的法国政府机构多达29个,此后每一届新政府上台,都会对原有的部门设置进行磨合调整,也会重新设立一些新部门来。各个部的名单由总理提议,再经总统根据技术和政治方面的因素综合考量后做出决定,每一个部的管理职能一般由每届新政府在建立时确立^{[4]60}。正因如此,法国运输部的机构组成及职能不断变化,并且在1870年至今的143年里,先后任命了多达127位部长。

综上,结合法国的经济、政治、法律、政策等背景因素,将法国交通运输管理体制的演变过程划分为五个阶段,并从中分析其体制演变的特

点及对我国交通运输大部制改革的启示。由于在法国的水运及航空运量占国内运输市场份额极小,因此主要围绕公路、铁路的管理体制变迁展开论述。

2 法国交通运输管理体制演变阶段

2.1 第一阶段(19世纪70年代—20世纪40年代)

这一阶段,为法兰西第三共和国期间,法国运输部起步,经历第一次世界大战(简称一战)和第二次世界大战(简称二战),后与公共工程部合并。

法国很早就开始培养交通运输方面的人才。1716年为改善城市交通状况,路易十五设立“国家路桥工程师”,并于1747年成立国家路桥学院,专门培养路桥工程师^{[5]247}。到法国七月王朝时期(1830—1848年),全国共修建了6000 km王国公路,另外维修公路8000 km,架设桥梁282座,开通省级公路1.7万 km、乡间道路6万 km,开凿运河2000 km^[6]。与此同时,铁路建设开始起步,网络逐步形成。1845年完成铁路875 km,到1870年铁路总长度接近1.8万 km,形成了以巴黎为中心的通向四方的星状铁路网。这一时期,法国以公路和铁路为代表的交通基础设施建设在不断推进,法国公共工程部在管理职能上不能满足交通基础设施建设、运营管理的需求,因此,1870年诞生了法国运输部。

一战的爆发,给法国造成了巨大的经济损失和基础设施上的破坏,交通基础设施也难逃一劫,据统计有1500座桥梁在战争中被毁。战后,百废待举,法国政府立即着手重建和恢复国民经济,发展机械制造、冶金、建筑和采矿等传统工业,以及橡胶、航空等新兴工业,重建被战争毁坏的基础设施。同时,加强了对经济的干预,采取了一系列管制经济的措施,这样做的目的在战时是为了摆脱经济困境和适应战争需要;在战后,则

是为从宏观和全局上把握国家经济发展的方向和节奏^[7], 采取不固定的法律形式, 将一些工业部门实行国家管理, 还参与了莱茵河和多瑙河的航运公司活动。1924年, 战后重建和恢复工作基本结束, 法国经济也迎来20世纪20年代的飞跃发展。1929年, 法国生产汽车25.6万辆, 比1919年4.5万辆增长4.7倍, 生产飞机3200架, 法国由农业为主的国家发展为工业国。

与一战相似, 二战期间, 法国铁路基础设施、机车车辆和道路、桥梁都遭到了战争的破坏, 损失重大。法国铁路网在1938年达到历史最高峰, 当时全国共有8500个车站, 路网里程达到64000 km^[8], 二战后即使重建路网也没有达到这个规模。1944年法国公共工程部和运输部合并为法国公共工程、运输部。这一时期的交通基础设施经历了修建、破坏、恢复、再破坏、再恢复的过程, 交通运输管理主要是侧重公路和铁路的建设与运营管理。

2.2 第二阶段(20世纪40—70年代)

这一阶段, 在国土整治的国策下, 通过公路特许经营加快建设公路网, 交通运输管理职能从公共工程、运输部中分离, 成立运输部, 到20世纪70年代环境保护理念与发展公共交通理念开始深入人心。

20世纪50年代, 法国经济发展迅速, 二战后的30年也被称为法国经济发展的“辉煌30年”, 工业发展加速了法国的城市化进程, 第三产业推动生活水平迅速提高, 同时也凸显了地区经济发展不平衡的问题。法国政府就在此时开始国土整治行动, 以“均衡化”为目标, 涉及交通和通信等基础设施、工业、手工业、第三产业及人口和就业、科研和文化教育等各个领域的地区布局和配置。并成立了专门负责领土整治的机构——“领土整治和地区行动代表处”, 将国土划分为21个地区(1970年增加科西嘉地区, 现为22个), 落实资金、研究制定有关政策措施等^[9]。开展领土

整治后, 实施限制巴黎等大城市的人口和产业过度集中、调整城市空间布局、开发欠发达地区、改变农村传统经济结构、改造老工业区和发展新兴工业区等措施。值得注意的是, 在国土整治各个时期, 法国政府始终把基础设施布局, 特别是大力改善和发展交通运输业放在突出位置。1966年法国政府将公共工程、运输部重组, 单独成立了运输部, 更好地贯彻落实国家对于交通运输基础设施建设和发展交通运输业的国土整治政策。

伴随着国土整治行动, 法国的公路网在这一时期得到迅速发展。随着经济发展, 法国社会人均收入水平增加, 小汽车作为大众化消费品进入家庭。1955年, 法国小汽车拥有量从每千人55辆发展到300辆^{[5]249}。法国政府试图用多建道路来满足日益增长的小汽车对道路的需求, 因此制定了为期15年(1952—1970年左右)的“国家干线公路和高速公路整体修建计划”, 大力兴建干线公路和高速公路, 加强对既有公路的养护, 有计划地改造低等级道路。此时公路运输在各种运输方式中占据绝对的比重。

同时, 为满足建设高速公路的迫切需要, 法国于1955年颁布了《高速公路法》, 建立收费公路管理体制, 施行高速公路特许经营制度, 特许一些公私合营的混合型经济公司, 通过长期借贷方式筹资建设高速公路, 国家则用有偿预付款、保证金和参与合作经营等方式对这些特许经营公司的借贷给予支持, 高速公路特许经营公司通过收取通行费偿还贷款和预付款。在1956—1986年的30年间, 法国通过特许经营的管理模式, 共筹资修建了约5000 km的高速公路, 高速公路总里程达6400多 km。1969年末, 法国对《高速公路法》进行修订, 规定政府可向任何被授予高速公路特许经营权的公司提供担保, 而不论公共机构是否在其中持多数股份。修订的目的是吸引更多的民间资本, 特别是私人资本, 以加快高速公路建设。1970—1976年, 高速公路得到优先发展, 运输部也继续改造和养护旧路, 更新和维修公路

设施,采用先进技术与装备提高国家路网的利用率与服务水平等。

20世纪70年代初期,随着经济社会和私人小汽车交通的发展,城市交通拥挤、阻塞和环境污染现象越来越突出。人们对居住、生活和工作的环境越来越关心,对环境质量要求越来越高,出现了反对消费型社会、呼吁保护自然的“环境保护运动”。1971年法国成立环境部,并接管一部分装备部的职能,环境问题也成为领土整治中的重要内容之一,在很大程度上影响了法国交通运输管理的策略。如20世纪70年代以前,交通规划对小汽车交通的便利性和优越性充分肯定,一些新城的规划选址依托放射形公路和环线公路。而在1976年,政府则开始尊重民意,取消一些还未投入建设的公路项目,如与巴黎市郊中环线相衔接的道路数量被大幅度削减^[10]。

2.3 第三阶段(20世纪70—90年代)

这一阶段,重视环境保护,大力发展公共交通,通过《地方分权法》,将中央政府部分交通管理权限移交地方政府。

从20世纪70年代开始,法国制定了多部与环境保护有关的法律,对废料的回收与消除、空气质量、能源控制等立法。20世纪70年代末期,法国路网里程约达80万km左右,路网密度达到1.46 km/km²。目前法国路网总里程是1 028 446 km^[11],可见20世纪70年代末期法国路网建设已完成现在的80%左右。与公路里程同时增加的,还有道路交通事故死亡人数,这个数据从20世纪50年代开始逐年上升,到1972年达到最高峰16 545人。这一时期,法国交通运输管理实现了由发展小汽车交通转向大力发展公共交通的管理理念上的转变。转变的原因主要有两个方面:一是希望通过发展公共交通,降低汽车尾气排放,保护环境,减少道路交通事故造成的人员伤亡和财产损失;二是和当时的时代背景有关,战后法国在经历了繁荣发展的30年后,经济开始

衰退。1971—1972年,巴黎和其他城市群爆发了大规模抗议活动,要求法国交通运输主管部门发展公共交通以符合工人阶层的出行需求,并制定票价优惠政策。因此在发达国家中,法国政府较早地提出“公共交通优先”的策略,有节制地限制私人汽车的增长,并改善贫困地区的交通供给状况,以实现交通均等的公共服务。

1982年法国政府颁布了《交通基本法》,实施后又经过多次修改和补充,包括城市交通、公路运输、航运、空运和其他交通方式在内的各种交通方式。《交通基本法》对推进城市公共交通的发展起到了重要作用。该法明确规定了公共交通的重要性:发展城市交通系统有利于促进国家的团结、统一、国防、社会经济的发展,土地的合理利用和扩大国际交往^[12]。在交通运输政策向发展公共交通倾斜、同时采取多种技术和管理措施改善道路交通安全后,1972年开始,道路交通事故死亡人数逐年下降(图1)。

20世纪70年代法国爆发石油危机后,国家进入财政紧缩期,政府直接投资能力减弱,直接影响了它在公共政策上的调控能力。另外,为提高国土整治政策在全国范围内的实施效率,也需要中央和地方政府通力合作。因此,从1981年开始的密特朗执政时期,法国一改从大革命之后就实施的中央集权制度,开始大力推进“地方分权”,出台很多法律,下放权力给地方政府。颁布了《地方分权法》,大区首次作为宪法意义上的地方政府,即由选举产生的区议会议员和区议会主席管理的地方政府,被赋予与省和市镇同等的地位。从此,法国地方政府的构成包括三个层次:市镇(367 003个)、省(96个大陆省)和大区(22个)。以装备职能为例,大区和省一级行政区划上,有代表国家的大区政府和省政府,由内政部直接任命大区行政长官和省行政长官,他们是中央政府在地方上的代表,负责监督国家政策与法律在地方上的执行情况。分管技术事务的中央各部可以选择在大区和省设置下派局,如在大区设大区

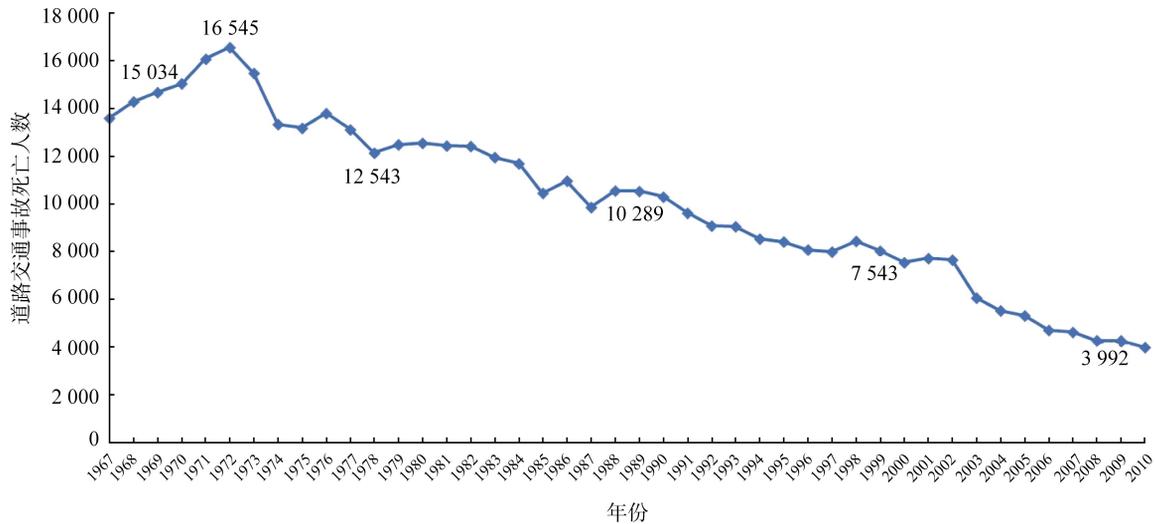


图1 1967—2010年法国历年道路交通事故死亡人数变化趋势图

数据来源：文献[11]。

装备局，在各省设省装备局。需要注意的是，国家政府的下设机构只到省一级，不到市镇一级；下设机关都由中央政府有关部委直辖，相互之间只有职权分工上的不同，而没有上下级隶属关系。大区行政长官无权干涉省装备局的工作。除了《地方分权法》，法国政府还颁布了《计划改革法》，设立了制订计划合同的有关规定：国家（区长官）和大区（区议会主席）在相关的区内地域发展和经济开发等工程项目及财政负担方面进行商讨，同意在合同的基础上规定各自的任务。1983年1月7日颁布了《市镇、省及国家的权力分配法》，同年7月22日又颁布了《市镇、省及国家的权力分配法补充法》，以权力分配的最适宜程度为原则，规定了国家向地方下放权力的内容和有关税收转让规定。

1986年法国交通运输管理职能与装备、住房、国土整治职能相整合，政府成立了装备、住房、国土整治和运输部。在地方分权政策实施的过程中，法国政府也制定了几部与交通相关的法律^[13]，使交通领域的地方分权在此基础上也得以推进。这些法律包括前文提到过的《交通基本法》，通过该法拟彻底改革法国的交通政策，规定了向地方政府下放的交通运输管理的若干权利，例如：1) 市镇和市镇合作组织作为城市交通的管理者；

2) 省是市区以外的交通管理者（不包括国道和铁路）；3) 大区负责提供区内铁路服务；4) 国家有责任建立提供国家干线交通运输服务的机构；5) 每个管理者承担的责任和义务为，通过灵活的计划制定交通政策、制定服务计划（路线、时刻表、质量）、确定票价、维护和管理设施和设备、选定操作员并签合同。关于城市交通，《交通基本法》要求地方政府制定以公共交通的维护和促进为目的的“市区交通计划”。

其他与交通运输相关的法律包括《国土维护开发相关法》及《空气清洁法》。1995年2月法国政府制定了以发展和加强公共交通系统、协调和互相补充各交通系统、实现国土开发和地域发展为目的的《国土维护开发相关法》。这部法律规定，交通基础设施发展的目标是：建设足量单行或双行的汽车专用车道或高速铁路的车站，使其能够去往高速公路或国道，并在法国大陆任何起点50 km以内均可到达，或坐汽车45分钟内可到达。在1999年的该法律修订案（第99—533条）中，将目标更正为促进以公路、铁路、航空及运河等各种运输方式合作为重点的多种运输方式发展。《空气清洁法》虽然没有特别提到地方分权，但它却是一项了解法国交通政策的重要法律。法律概要如下：1) 减少汽车交通量；2) 支持公共

交通和无公害交通;3)维护道路空间的重新分配;4)支持公共交通的使用推广,促进汽车合乘使用;5)空气污染达到危险水平时对公共交通营运者免除相应费用;6)公共事业单位购买的新车数量的五分之一应为环保车辆。

《地方分权法》的实施,给中央与地方交通运输管理带来很多变化。比如,公路方面,2007年运输部下属的道路交通总局在法国各大区的装备部成立了相应的交通管理机构和11个省际道路局,取代了原来在各大区装备部设立的相应机构,行使交通管理的职能;铁路运输管理方面,大区作为区内铁路运输的主管部门,负责制定大区铁路旅客和货物运输的规划,大区和法国国营铁路公司之间就服务质量及双方的责任与义务签订运输协议等。机场管理和港口管理同样也存在相应管理权限的下放。1991年法国将运输和装备职能与住房和国土整治职能分离,单独成立了装备、运输部。

2.4 第四阶段(20世纪90年代—2007年萨科齐总统开始执政)

这一阶段,完成铁路政企分开、上下分离改革,响应欧盟一体化运输政策,发展综合运输,重视可持续发展。

从20世纪90年代开始,法国更是大幅度改组内阁。但与之前相比,已经不那么频繁,从部长人数变化可见一斑,1997年至今仅任命了5位运输部长。由于环境污染、能源消耗、交通事故等三大公害越来越突出,铁路运输再次引起了人们的关注和政策制定者的重视。1995年,法国政府发动了一次大讨论,议会、政府和社会各界进一步认识到,与其他运输方式相比,铁路具有节约能源、节约土地、有利环保及安全、快速、低成本、不拥堵等优势。此外,1991年,为促进欧

洲统一市场的建立,欧盟理事会通过一个91/440号决议,指出为了实现“使欧盟的铁路满足欧盟市场需求并提高各铁路机构的工作效率”的目的,要普遍推行3项改革措施:政企分开、上下分离、开放路网^[14]。1996年欧盟颁布《振兴欧共体铁路战略白皮书》,支持发展铁路客货运输。一方面为落实欧盟政策,另一方面为振兴本国铁路业,法国开始了铁路改革。

1997年2月法国政府颁布了“改革铁路运输业、成立法国铁路网公司”的有关立法,规定将铁路基础设施资产(包括线路、设备、站场等)从国家铁路公司中分离出来,创办法国铁路网公司,由其进行整治、开发、协调与经营。国家铁路公司除了经营铁路货运和客运外,还为法国铁路网公司经营和维护法国国有铁路。实现债务分离,将国有铁路公司的长期债务,划归法国铁路网公司。改革后,政府出资向铁路运输企业购买公益性服务,鼓励居民乘坐火车上下班或上下学,为特殊人群乘坐火车给予价格优惠。

在法国推行铁路改革之前,法国的高速铁路已开始起步。1981年,第一条高速铁路线正式投入使用后,技术一直保持领先,到1990年法国高铁已经创造了多次提速记录。在城市客运中,TGV发挥了重要的作用,且在能耗和环境影响上比小汽车和飞机都更具竞争力。铁路、公路、航空等多种运输方式之间的竞争不可避免。为规范各种运输方式之间的竞争秩序,使欧盟范围内的交通运输市场实现统一开放,1992年《欧盟交通政策白皮书》提出了“一体化交通政策”的概念,希望实现各种交通运输方式协调发展。2001年,该白皮书更强调通过平衡各种运输方式的发展,实现交通运输的可持续增长。一体化交通运输,也可理解为综合运输,即均衡发展包括铁路运输、海洋运输在内的各种运输方式,以减轻公路交通

①《欧盟交通政策白皮书》是以欧盟委员会为组织单位,面向欧盟成员国,指导欧盟交通发展的政府性指导文件。自1992年欧盟公开发布第一本白皮书以来,每隔10年发布一本,成为指导欧盟交通发展的战略指南。

给环境造成的污染,减少工业国家对石油燃料的依赖。这一策略得到了法国运输部的支持和响应。

从2002年起,法国政府将环境保护的重点放于可持续发展上,并制定了国家环保战略。一体化运输和可持续发展似乎成了法国运输部重点考虑的两项内容。这一时期交通运输管理职能与装备、国土整治、住房、旅游和海洋管理等职能有过合并。2007年萨科齐政府改组成立了生态、可持续发展和国土整治部,交通运输管理职能包含在该部之下。

在这一交通运输管理体制演变阶段,值得一提的是,2000年12月法国政府通过了与运输、土地利用规划及住宅有关的《城市团结改革法》。根据此法,地方交通管理者可以自行组织运输服务联盟,调整交通网络,整合交通管理信息系统和售票系统等,交通运输管理的“地方分权”改革在世纪之交又得到了进一步延伸。

2.5 第五阶段(2007年至今)

这一阶段,为萨科齐政府执政时期及现今奥朗德政府执政时期,高度重视生态、能源和可持续发展等方面,将交通运输管理职能置于生态、能源和可持续发展部之下。

生态、可持续发展和国土整治部(简称整治部)的设立,源于萨科齐政府从长远的角度(至2050年)考虑当今法国面临的能源枯竭、气候变化等问题。希望设立一个规模比较大的部门,能够较好地协调、讨论这些问题,希望新成立的部门能防止生态环境恶化、限制温室气体产生和排放。因此,到2007年,多个部委的职能上升到中央层面,合并集权为整治部,同时又将具体执行权下放到地方。萨科齐政府在2007—2008年确立的整治部的职能包括^{[15]86-87}:1)生物多样性及自然资源的管理。人类必须有效地管理自然资源,包括水资源、空间利用等;保护生物的多样性,保护环境;在保证人类生活质量并且满足住房需求的前提下制定相关政策。2)制定能源开发利用

及遏制气候变化的政策。这一部分与交通运输相关的主要是限制温室气体排放。3)空间的可持续性规划。指生产和消费模式必须符合人类和自然环境的发展,让地球上所有人都满足对食物、居住、教育、就业和健康的生存环境的最基本的需求。4)自然危害、技术危险及卫生安全的预防。随时警惕卫生安全、环境和突发危险带来的伤害,采取应对措施,确保工业、交通运输等安全。5)交通、运输方式及基础设施建设。既要满足交通运输需求,又要把对环境的影响降到最低,如在大宗长途货运中,减少公路运输,增加水运;发展综合运输,多式联运,特别是铁水联运;发展可持续交通运输,改善公共交通,鼓励合乘车和骑自行车出行,限制小汽车使用;把交通运输作为土地规划与管理的一部分。

整治部内与交通相关的直属司局有4个,分别是道路交通总局、海洋及公共交通总局、民事航空局、道路运输及安全总部。道路交通总局负责管理国家公路网,采购和管理特许经营合同,并监督合同履行情况,为道路的设计、建设提供技术支持,监督技术标准的执行情况,监管生产管理和路网服务^{[15]91}。海洋及公共交通总局的目标之一就是在除航空以外的各运输领域间统一贯彻国家政策,提高各种运输方式之间的合作,促进联合运输,促进交通运输的综合可持续发展。实践表明,综合了公路、水运、铁路及公共交通的管理职能的海洋及公共交通总局,在促进法国运输业的发展上做出重要贡献^{[15]92}。民事航空局的职能用一句话说就是“让空中更安全”。它负责确保空中交通的安全性及安全保障工作,为航线提供服务,包括施行空中交通管制,制定相关法规并监督法国机场及航线实施,兼顾土地规划和开发的相关政策标准等^{[15]96}。

2011年和2012年法国运输部又重组为法国生态、可持续发展、运输和住房部。在2013年开始的奥朗德执政时期,更是把能源放在突出位置,运输部更名为生态、可持续发展和能源部。该部包括

总秘书处, 可持续发展委员会, 环境与气候总局, 基础设施、运输与海洋总局, 民事航空总局, 海洋渔业及水产总局, 发展、住房和自然资源总局, 风险防范总局等 8 个下属机构^[16]。在基础设施、运输与海洋总局下又进一步设运输基础设施局、运输

局、海事局、行政管理与战略服务部门(图 2)。可见, 同样是重视生态、能源和可持续发展方面, 奥朗德政府和萨科齐政府却在具体的管理机构设置上千差万别。目前法国生态、可持续发展和能源部的机构重组和职能理顺还在进行之中。

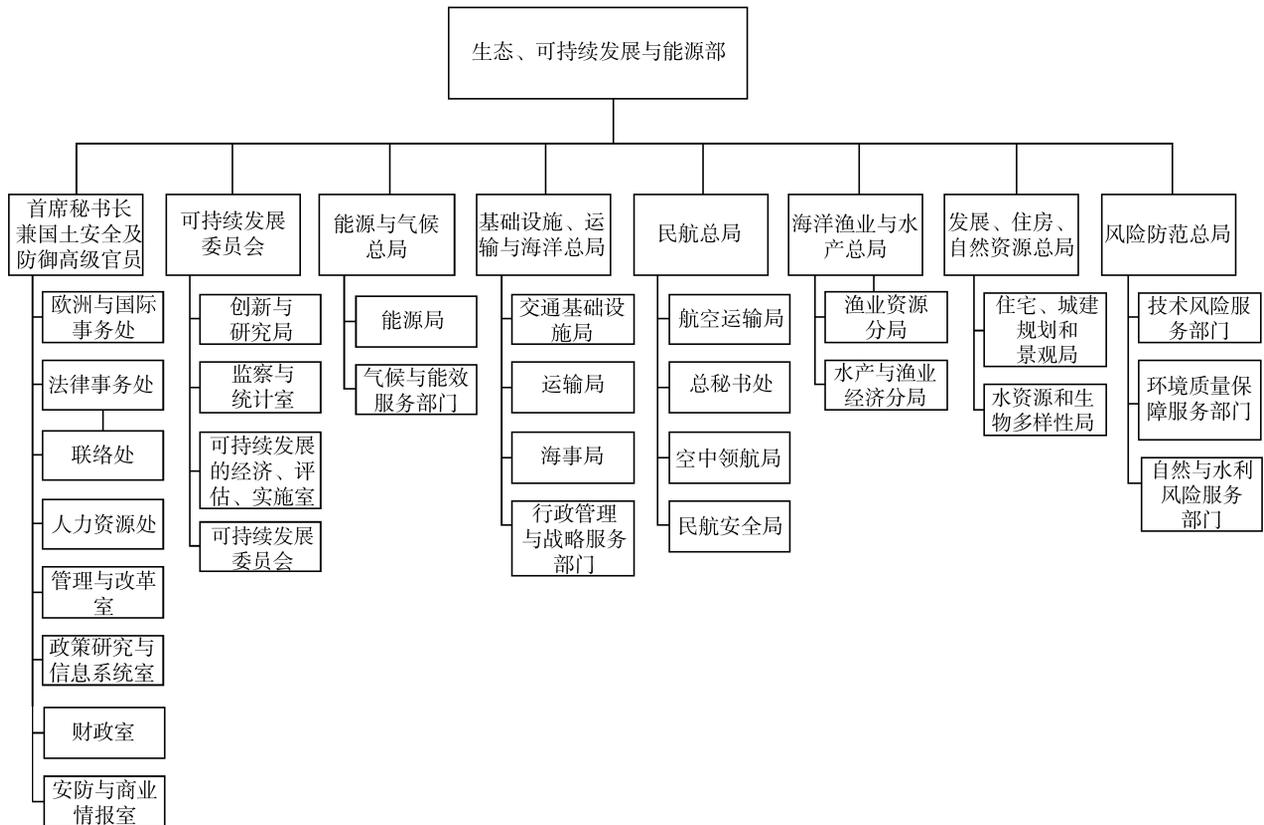


图 2 法国生态、可持续发展和能源部的行政架构

3 法国交通运输管理体制的演变特点

1) 交通运输管理体制不断变革。

纵观 100 多年来法国交通运输管理体制的改革历程, 可见法国政府频繁更替、社会经济发展波动、政治体制变革造成了交通管理体制的不断变化。未来一段时间, 可以肯定的是, 法国运输管理将与生态保护、能源节约、经济社会的可持续发展密不可分。但究竟采取何种管理体制, 设置何种行政架构, 是否将所有想要实现的职能都聚集在一起形成合力, 现任政府也在不断探索。

2) 采取大部制的交通运输管理体制。

除了法国, 世界上还有很多国家在交通运输管理上施行大部制, 如德国交通、建设与住房部, 韩国建设和交通部, 日本国土交通省等。但没有一个国家像法国一样在交通运输管理体制上的演变多种多样——包括住房部、旅游部、国土整治部、装备部在内的多个部委都曾与之合并、分离过。这种大部制架构对法国政府行政管理效率的提升, 发挥了积极的作用。如萨科齐执政时政府将交通运输、基础设施建设及能源等多个部与环境部合并, 以便在制定环境政策过程中更好地兼顾这些方面, 自从创建这个大部委以来, 重要的基础设施建设和环保及能源之间的权衡就在部内进行, 减少了部际

协调的复杂程序, 节约了行政资源。

3) 包含交通运输管理在内的“大部”趋向综合、宏观协调管理。

法国政府将交通运输与国土整治相结合, 能够使交通运输发挥对区域经济发展和土地利用等的综合协调作用; 与住房管理职能相结合, 能够让交通运输对城市规划、城镇布局产生深远的影响; 与生态、可持续发展和能源相结合, 能够让交通运输在保护自然环境、消除负外部性、实现经济社会的可持续发展方面发挥积极的作用。可见, 法国的大部制在管理上, 已经从社会发展和人类生存的诸多方面考虑和交通运输发展的关系, 并将这些关系纳入到一个统一的行政管理架构中统筹协调, 在管理理念和管理方式上超越了单纯的交通运输管理, 更趋向综合性的、宏观协调性的管理。

4 法国交通运输管理体制的启示

1) 法国政府在变革中推动交通运输不断发展的做法值得借鉴。

法国交通运输管理经历了从侧重公路交通到重点发展公共交通和铁路交通, 再到发展综合运输、实现交通运输可持续发展等几个阶段。可以说, 这一发展历程, 与世界交通运输发展规律基本相吻合, 而且, 法国政府在适应本国国情的前提下, 出台《高速公路法》、《交通基本法》、《地方分权法》、《城市团结改革法》等系列法律; 不断改革交通运输管理体制, 如实施高速公路特许经营制度, 将中央政府的交通管理权限部分下放给地方政府, 实行铁路“政企分开、上下分离”改革, 将铁路基础设施、铁路运输与公共交通统筹管理等; 不断调整交通运输政策, 如公交优先政策、一体化运输政策等。我国正处于从公路运输等单一运输方式转向重点发展公共交通和综合

运输的关键时期, 法国政府 20 世纪在交通运输管理体制演变过程中的一些做法, 至今仍值得继续深入研究、参考和借鉴。

2) 理性看待法国交通运输的大部制管理体制, 其构建理念值得参考。

法国交通运输的大部制管理体制的特点就是大且综合。不能单纯去评价这种管理体制的优劣, 甚至连法国政府秘书处办公室主任也辩证看待法国的大部制, 认为大部制管理体制的优点在于, 将需要部际协调的事宜变成部内裁决; 缺点是一些重要决定可能避开总理进行, 不利于监管, 而且如果部的规模过大, 部长级内阁的分量就过分加重了^{[4]61}。目前我国交通运输管理体制实行的也是大部制, 但仅从统筹几种运输方式考虑, 将公路、铁路、水运、民航运输、城市交通、邮政等管理职能综合在一起。法国交通运输大部制组建的理念值得参考, 但需要注意的是, 这种大部制深深根植于法国的经济社会和政治体制背景之下: 法国的市场经济比较完善, 政府能够直接行使与市场经济要求相一致的公共行政职能; 法国的地方自治改革, 使地方政府在地方交通运输管理中发挥了主体作用; 一些配套改革和法律的出台也有助于交通运输管理体制不断重组和优化。总之, 法国将国土整治、住房建设、城市规划、环境保护、旅游、装备等部门的职能与交通运输职能统一管理理念, 值得我国在进一步深化交通运输管理体制改革的进程中参考、借鉴。

3) 生态、可持续发展与能源是交通运输管理体制改革的重点方向。

从 2013 年法国公布的生态、可持续发展和能源部的行政管理架构图上看, 法国的交通运输管理已经完全置于生态、可持续发展和能源的大框架下, 设置了可持续发展委员会、能源局、气候与能效服务部门、水资源和生物多样性局、环境

① 部长级内阁是由部长自由挑选的 10~20 人的工作团体, 他们因为技术或政治原因受部长信赖, 负责给部长提出工作建议或者在相关场合代表部长。

质量保障服务部门、自然与水利风险服务部门等有关机构。而在我国,从党的“十五大”报告明确提出可持续发展战略开始,到“十八大”论述“生态文明”、“建设美丽中国”,生态与可持续发展同样是我国政府的重要议题,是交通运输行业转型发展的重要方向。建议加强交通运输行业对交通生态、环保、可持续发展、节能减排方面的科研及产业投入,并且在政府行政管理层面上,建立与环境保护、能源等部门的协调机制,加强对话,更好地促进国家生态环境保护、能源节约和可持续发展等相关政策在交通运输领域得到切实落实和有效实施。

参考文献

- [1] Wikipedia. Minister of Transport (France) [EB/OL]. (2013-09-26)[2013-10-20]. [http://en.wikipedia.org/wiki/Minister_of_Transport_\(France\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Minister_of_Transport_(France)).
- [2] 闫沐新. 评法国经济增长趋缓的原因[J]. 法国研究, 2002(2): 113.
- [3] 360 百科. 大部制的概念 [EB/OL]. (2013-10-02) [2013-10-20]. <http://baike.so.com/doc/6380557.html>.
- [4] 奥利维尔·法布, 田超. 法国创建大部制的经验[J]. 机构与行政, 2013(2).
- [5] 卓健, 刘玉民. 法国城市规划的地方分权: 1919—2000年法国城市规划体系发展演变综述[J]. 国外城市规划, 2009年(增刊).
- [6] 许金华. 论法国七月王朝经济发展的特点[J]. 湘潭大学社会科学学报, 2001, 25(3): 44.
- [7] 祥子. 20世纪20年代法国经济的飞跃发展[J]. 湘潭大学学报(哲学社会科学版), 1995(5): 71.
- [8] 江文斌. 法国运输政策简介 [N]. 国际经贸消息, 2002-04-27(002).
- [9] 国家计划委员会国土整治考察团. 法国的领土整治政策、做法及其特点[J]. 资源科学, 1988(2): 91.
- [10] 于一凡. 城市交通的发展与时代的进步: 简析法国巴黎大区交通策略的发展与变迁[J]. 国外城市规划, 2004, 19(5): 59.
- [11] Cristián González. IRF World Road Statistics 2012[M]. Switzerland: International Road Federation, 2013.
- [12] 杨青山. 法国城市公共交通与交通法[J]. 城市公用事业, 1995, 9(4): 13-14.
- [13] 伊東誠. フランスの地方分権: 交通分野を対象として - [J]. 運輸政策研究, 2007, 10(02): 12-13.
- [14] “政府与铁路关系”考察团. 关于法国、瑞典“政府与铁路关系”的考察报告[J]. 中国铁路, 1999(10): 38-39.
- [15] 王先进, 杨雪英. 国外交通行政管理体制[M]. 北京: 人民交通出版社, 2008.
- [16] L'organisation administrative du ministère[EB/OL]. (2013-10-23)[2013-10-23]. <http://www.developpement-durable.gouv.fr/>.

The Evolution and Inspiration of Transportation Administrative System in France

Zhou Zijun, Fu Yu, Wang Hui

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

Abstract: Combined with the background of political reform, social economic development, transportation policy and legal institutions of France, this paper reviews the evolution of transportation administrative system since year 1870. It also divides the 140 years development into five stages: stage one from year 1870 to 1940s, which emphasizes the construction and management of highways and railways; stage two from 1940s to 1970s, during which the development of highway and railway network has been accelerated and highway traffic has developed rapidly; stage three from 1970s to 1990s, which gave emphasis on public transport, and the concept of environmental protection was widely accepted; stage four from 1990s to early twenty-first century, during which reform of railway and integrated transportation has been carried out; stage five since year 2007 until now, during which great importance has been attached to ecology, energy and sustainable development. This paper further states the focus about transportation administration in each stage, and introduces the framework of France transportation administrative system at present. At last, the paper summarizes the characteristics of French transportation administrative system, which are adopting super-ministry system, continuous changes and the tendency of macro government administration. The paper also proposes some inspirations for our country's super-ministry system transportation administration.

Key words: France; transportation; administrative system; super-ministry system; evolution