

DOI: 10.3724/SP.J.1224.2013.00382

“交通运输管理体制国别研究”专栏

美国交通行政管理体制的历史沿革 与政府治理经验启示

杨雪英

(交通运输部科学研究院, 北京 100029)

摘要: 在美国交通发展史上, 发生过2次交通革命, 分别是18世纪到19世纪的交通革命和20世纪90年代以来的新交通革命。前者完成了交通基础的硬件建设, 后者实现了交通发展理念由重基础设施建设向可持续、综合协调的转变。期间, 政府对交通的管理、国家对交通的管制不断演变。本文以美国交通行政管理体制的历史沿革为主线, 再现其体制转变的历史背景, 描述美国交通管理体制由分散向集中、政府管制由强化向放松的转变过程, 分析现行体制的特点及运作效果, 总结美国政府在交通管理中的价值管理、法律保障、政府与市场分工合作等主要做法和经验, 以期为我国当前大部制下的交通运输发展提供经验借鉴和改革启示。

关键词: 美国; 交通; 管理体制; 历史沿革; 政府理念

中图分类号: U111, U491.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1674-4969(2013)04-0382-13

美国的交通运输发展从17世纪开始, 伴随经济、体制、技术的发展和完善, 经历了水运、铁路、公路、航空等单一运输模式主导向综合运输转变的发展历程。回顾美国250多年的发展历史, 美国在交通运输管理体制上经历了从分散管理向综合模式转变的过程, 政府权力从以地方为主逐步向联邦政府集中, 政府职能从全面的基础设施建设向具有公共服务属性的运输供给和维护转变, 政府治理的手段也从放任自由到强化管制再到放松管制而日渐成熟。

1 美国交通行政管理体制的历史沿革

美国政府对交通的最早管理可以追溯到1774年美国建成的第一条收费公路。由于受技术条件的限制, 美国当时的交通尚处于起步阶段, 交通发展主要出于政治需求, 意在抵抗英法等国的航运垄断, 政府对国内交通的发展基本上处于放任

管理阶段。

18世纪末—19世纪初, 美国交通运输迎来了飞速发展时期, 先后经历了修筑公路、开凿运河和铺设铁路等国内交通建设高潮, 取得了一系列革命性的成就。随之, 美国统一的国内市场迅速形成, 区域经济的分工和工业化进程取得实质进展。交通革命带来的基础设施建设和多运输方式运营管理, 促进了政府对交通的管理。这一时期, 伴随着交通建设和运营的需求, 相应的政府管理机构开始出现。但是, 交通在整个社会经济发展中的地位仍从属于其他经济部门, 早期的交通管理机构主要分散在各类经济管理部门中。这种现状直到20世纪30年代经济大萧条后, 罗斯福为缓解政府压力、解决就业问题, 开辟新政, 以集中管理为核心的交通管理机构模式开始提上议程^[17]。最后于1966年以《运输部法》的形式正式确立了美国

联邦运输部，掌管当时的公路、水路和铁路运输。之后，一直秉持大交通的发展模式，与交通相关的机构不断整合、集中，最终形成了现在五种运输方式综合的管理部门。

美国交通运输管理体制的变迁是不同运输方式的阶段性发展对政府要求的体现，是国家经济发展不同阶段对政府管理要求的时代表现，也是社会发展进程中政府、私营业主、社会各利益体间博弈的结果。

1.1 分散管理时期

美国各类管理机构随着交通发展方式的演变不断产生需求（表1）。最早的交通管理机构起源于对海运的管理。1789年8月7日成立的“美国灯塔服务”（U.S. Lighthouse Service）隶属于财政部，是国会成立的第一个跟交通有关的管理机构。随后，1790年8月4日，为打击海岸走私者，华盛顿总统签署一项法案，成立了海上海关执法机构，后来称为“缉私船服务”（Revenue Cutter Service），1878年6月1日，美国成立了救生服务（US Life-Saving Service）机构，同样都隶属财政部。1915年威尔逊总统签署了相关法案，将缉私船服务机构和救生服务机构合并，成立了最早的海岸警卫队^{[1]11}。

随着19世纪初美国铁路建设的热潮，到1860年，美国的铁路通车里程达到了4.9万公里。为了规范铁路运输的管理，1887年2月4日，克里夫兰总统签署了《州际商务法》，成立了一个由5人组成的州际商务管理委员会（Interstate Commerce

Commission，ICC）^{[1]11-12}，负责管制铁路、利率和关税，这是美国历史上第一个由政府成立的对铁路进行管制的官方机构。这个机构一直延续到1995年，克林顿签署了《ICC终结法案》，由国会通过立法成立了地面运输委员会（Surface Transportation Board，STB），全面接管原州际商务委员会的监管职能，负责管制铁路、公路、水运、管道等运输行业。

随着航空技术的发展，1926年5月20日，美国政府通过了《航空商务法案》，明确由商务部负责商务航空管理。《1938年民用航空法》^{[1]13}的通过，创立了民用航空局，确立了联邦政府对航空运输的全面管制。1940年民用航空委员会（Civil Aeronautics Board，CAB）成立，负责航空公司的运价管制、准入控制及安全管制。1958年8月23日，依据《1958年联邦航空法》^{[1]13-14}，美国建立了联邦航空署，并将1940年成立的民航航空委员会独立出来。

《1935年州际商务法》^{[1]12}（Interstate Commerce Act of 1935）获得通过，该法案授权在州际商务委员会内成立了机动车安全处，这是联邦机动车安全管理局的官方前身。

依据《1936年商船海运法》^{[1]13}（Merchant Marine Act of 1936），成立了美国海事委员会，也就是联邦海事管理局的前身。

1.2 综合管理时期

20世纪30年代的经济大萧条及各种运输方式内部竞争无序，是促使交通管理体制改革的主体

表1 1966年以前美国交通运输管理体制的变迁

年份	管制内容	管制依据	成立机构	现在机构
1887	铁路	州际商务法	州际商务委员会	地面运输委员会
1916	公路	联邦援助公路法	地方公路局	—
1926	航空	航空商务法	民用航空局	联邦航空管理局
1935	机动车	州际商务法	州际商务管理委员会 下设机动车安全管理处	联邦公路局、 联邦机动车安全管理局
1936	海运	商船海运法	美国海事委员会	联邦海运管理局
1954	圣劳伦斯水运发展	Wiley-Dondero 法	圣劳伦斯水道发展公司	圣劳伦斯水道发展公司
1967	—	—	联邦运输部	—

要背景。为缓解经济危机, 罗斯福总统实施了历史上著名的“罗斯福新政”, 在行政管理上的最大变化就是政府明显加大了对经济的干预力度, 扩大政府的功能, 制定了许多规范美国现代经济的重要的法律和制度。在促进交通运输发展上, 注重提高运输效率, 开始寻求综合运输的发展。

经过多年的酝酿, 1966 年约翰逊总统向国会提出设立运输部的法案^[2], 约翰逊总统认识到虽然美国的交通系统是世界上最先进的, 但是存在着浪费资源的问题, 交通发展已经难以满足时代的要求。“当今美国缺乏一个协调一致的交通运输体系, 这个体系能够满足旅客和货物方便, 并有效地从一种运输方式向另一种运输方式转换, 最好地发挥每一种运输方式的优点。”约翰逊总统坚持认为, 对于国家经济(包括就业、生活水平、环境和国防)的健康发展, 不断更新的交通系统是必不可少的^{[1]15}。

1966 年约翰逊总统签署《公法 89—670》(Public Law 89-670, 俗称运输部法)。1967 年 4 月 1 日依法正式成立内阁级别的运输部(表 2), 把联邦政府中原来管理交通运输事务的八个部委、三十多个局处的业务纳入同一个管理部门^{[3]10-12}。在运输部成立之后, 美国的运输管理机构并非就此到位。随着不断出现的安全、应急、社会管理等要求, 运输部内又重新整合了有关职能机构, 并且新设了不同的机构。

1967 年, 运输部整合了原隶属于商务部的国家交通安全局和国家公路安全局, 成立了联邦公路管理局, 专门负责道路交通安全, 确立了道路交通运输部门主管道路交通安全的地位, 完成了道路交通安全管理的主体由警察部门向交通部门的转变。1977 年, 运输部创立了研究与专项计划部, 也就是后来的研究与专项计划管理局(Research and Special Programs Administration, RSPA), 将跨领域研究和发展的职能由运输部长办公室转移

到一个独立的经营管理机构。2004 年, RSPA 又被分为研究和技术创新管理局、管道和危险材料安全管理局。1981 年《海运法》的实施, 将隶属于商务部的联邦海事局划归运输部。进入 20 世纪 90 年代, 美国逐渐把运输部与其他相关主管机构合并, 运输部职能更趋综合。

1991 年 12 月 18 日, 布什总统签署了《综合地面运输效率法案》(1991 Intermodal Surface Transportation Efficient Act, ISTEA, 简称“冰茶法案”), 将城市轨道交通管理局转变为联邦运输管理局, 并且新成立了运输统计局和多式联运办公室。1996 年 1 月 1 日, 国会通过立法成立了地面运输委员会, 承担了原州际商务委员会的监管职能, 负责管制铁路、公路、水运、管道等运输行业。

2000 年 1 月 1 日, 根据《1999 年汽车货物安全改善法》, 美国运输部将机动车辆管理的职能从联邦公路局中分离出来, 成立了一个新的内设职能机构——联邦机动车安全管理局, 强化对大卡车和公共汽车的车辆与司机的管理, 有效降低这两类车辆的交通事故。

2001 年“9·11”事件发生后, 为了应对新形式的恐怖主义, 运输部加强了运输安全方面的管理。2001 年 11 月 19 日, 《航空和运输安全法案》要求运输部成立一个运输安全管理局, 以提高机场和其他交通运输设施的安全性。2002 年, 国会通过《国土安全法》, 成立内阁级别的国土安全部, 接管属于运输部的海岸警卫队和美国运输安全管理局。

经过四十多年的发展和完善, 美国已经形成了成熟的综合运输管理体制, 成为综合运输管理的典范。从其历史来看, 机构改革一直在进行, 而且我们同样可以预见, 美国运输部的机构改革将与社会矛盾的焦点相伴相生, 正如《运输部法》阐明的一样: 运输部设立的目的就是有效解决运输发展中的问题, 这其中就包括不断产生的新的社会矛盾。

表 2 运输部成立后内部机构的改革

年份	早期机构名称	过渡机构名称	当前机构名称
1966	联邦航空管理局	—	联邦航空管理局
	公共交通管理局	—	—
	圣劳伦斯水道发展公司	—	圣劳伦斯水道发展公司
	美国海岸警卫队	—	—
	阿拉斯加铁路公司	—	—
	州际商务管理委员会负责的 铁路和汽车运营安全管理局	—	—
1967	国家交通安全局 国家公路安全局	联邦公路管理局	联邦公路管理局
1977	设立研究与专项计划管理局	—	2004 年分为研究与科技创新管理 局、管道和危险材料安全管理局
1981	商务部联邦海事局	—	联邦海运管理局
1991	城市轨道交通管理局	联邦运输管理局	—
	新设运输统计局、多式联运办公室	—	—
1996	设立地面运输委员会	—	地面运输委员会
1999	新设联邦机动车安全管理局	—	联邦机动车安全管理局

注：“过渡机构”表示在 1966 到当前的过程中曾经使用过的名称。

2 现行交通管理体制及特点分析

2.1 主要职责

美国现行的联邦运输部在其成立之初，就通过法律明确了工作职责。1966 年《运输部法》规定成立联邦运输部，实现^{[3]12} 如下职能：

- 1) 以最小的投资建立高速、安全、有效和便利的运输系统，制定国家的交通运输政策和计划，同时兼顾国家的其他利益和目标；
- 2) 有效协调和管理联邦政府的运输计划；
- 3) 与各运输方式的私人运输服务及劳资等各方共同合作，实现国家的运输目标；
- 4) 促进运输业的技术进步；
- 5) 统一领导应对各类运输问题；
- 6) 根据国家的交通运输目标，结合国防、运输业各方和社会各界的需要，针对运输的大政方针和实施计划向总统和国会提出建议。

2.2 组织形式

经过 47 年来不断的改革与调整，美国联邦运输部由成立之初的 7 项主要职能发展到如今雇员接近 6 万、拥有 13 个职能机构，规模位居内阁第

4 位，是联邦政府重要的内阁组成部分。其内部机构设置包括部长办公室、地面运输委员会、总监察长办公室，以及联邦航空管理局、联邦公路管理局、联邦机动车安全管理局、联邦铁路管理局、联邦公共交通管理局、海运管理局、联邦公路安全管理局、管道和危险品安全管理局、研究与科技创新管理局、圣劳伦斯水道开发公司，共 13 个机构（图 1）。其中，地面运输委员会作为独立的机构，设在运输部下面，但不归运输部管辖，而是由国会直接领导。

2.3 运作机制及特点分析

美国国家治理实行决策、执行、监督三权分立的管理模式。这一科学民主的制度或机制体现在交通运输领域，即通过法律清晰界定交通运输系统内部各运输方式、运输部与其他平行部门、运输部与州一级政府之间的责权关系，保证交通运输发展目标的有效落实。美国运输部的运作机制可以从以下三个角度去认识：

- 1) 运输部内部。

根据《运输部法》，美国运输部是主管全国各种运输事务的最高行政机构，下设 13 个职能机

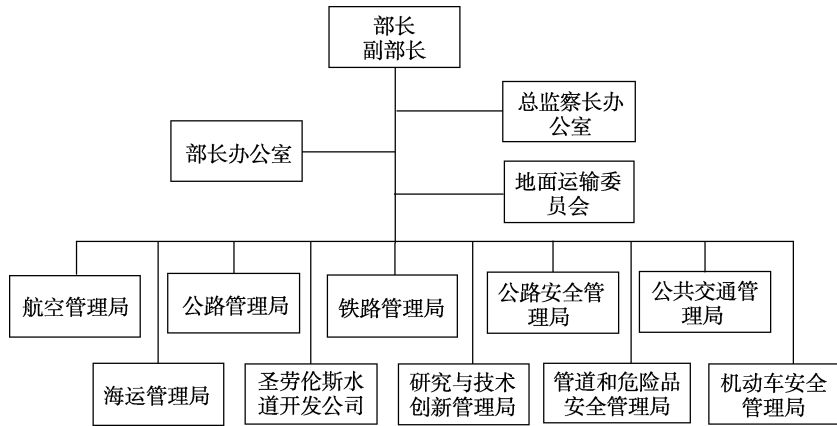


图1 美国运输部的组织架构

资料来源：美国运输部官方网站 <http://www.dot.gov>。

构，分别管理或监督不同的运输专业领域。运输部内不同运输方式的专业化管理相对独立，他们之间的协调与合作主要通过三种途径来实现：一是部长办公室，从国家运输总体发展出发，促进不同运输方式之间的联合发展；二是为了进一步促进不同运输方式在安全方面的协同，2009年运输部成立了安全委员会，以促进运输业总体安全管理水平；三是通过研究与技术创新管理局这一科研平台，从科技发展层面促进不同运输方式的协同发展，如该局资助研发的与综合枢纽有关的信息系统，促进了各种运输方式之间的资源共享。

2) 运输部与平行机构。

除了运输部自身外，运输部设有独立的监管机构，负责对运输市场经济和安全进行管理，这也是美国交通运输机构设置的一个典型特点。目前这类独立监管机构包括设在运输部下面的地面运输委员会及独立在外的联邦海事委员会（Federal Maritime Commission, FMC）和交通运输安全委员会（National Transportation Safety Board, NTSB），后二者是国会的权力机构，拥有准立法权和准司法权。

地面运输委员会（图2）：归国会直接管理，有3个委员，机构成员由总统任命、参议院批准。主要职责是（主要在铁路运输方面）制定美国州际间地面运输的法规，对铁路、汽车、水运的客货运承运人进行经济控制，对价格、路线、服

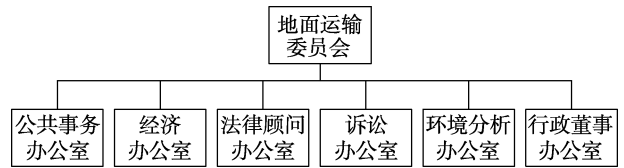


图2 地面运输委员会的组织架构

务、设施等的获得和取消权力进行裁判，本着公正和效率原则对企业兼并、运输线路获取、运输路线结构等进行管理，为社会提供一个充满竞争力、高效和安全的运输服务。

联邦海事委员会（图3）：是独立的航运法律和法规的执行部门，对美国的外贸运输管理起着重要作用。根据《1984年航运法》、《1988年外国航运实践法》、《1998年远洋航运改革法》等法律规定，联邦海事委员会主要负责维护本国承托方的利益，维持公平的竞争。联邦海事委员会与运输部在职能上的不同主要在于对海运发展的作用上，运输部是促进发展，FMC的职能在于维持公平，属于强制性管制。

联邦海事委员会由5名委员组成（包括1名主席），任期5年，由总统直接任命、参议院批准。下设6个管理部门：秘书处、监察办公室、法律总顾问办公室、执行主任办公室、行政法官办公室、平等就业办公室。2003年联邦海事委员会共有180个全职岗位。总部设于华盛顿，在纽约、新奥尔良、洛杉矶、迈阿密、西雅图5个城市设有地区代表处。

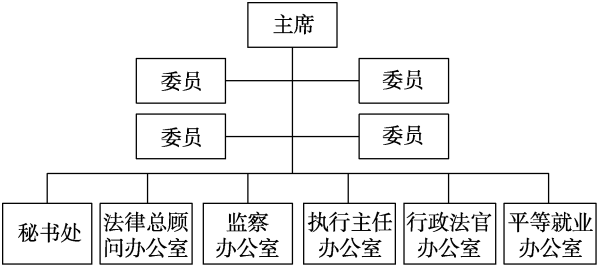


图 3 美国联邦海事委员会的组织架构

美国交通运输安全委员会（图 4）：是负责美国交通安全事故和国际相关交通安全事故调查的一个独立机构。总部位于华盛顿特区，约

有 400 名雇员。交通运输安全委员会由 5 名委员组成，均由国会直接任命，其中，主席由总统直接任命。每年国会下拨 7000 万美元。NTSB 的主要使命就是调查事故，确定事故发生时的条件 和环境，确定可能的事故原因，提出预防同类事故的建议，为美国各州的事故调查提供帮助。此外，运输部还与军队、政府其他内阁、第三方中介、社会组织、企业界、民众等有着众多的协调与配合，这些机构的共同运作推动着全国交通运输的安全、平稳、快速、健康的发展。

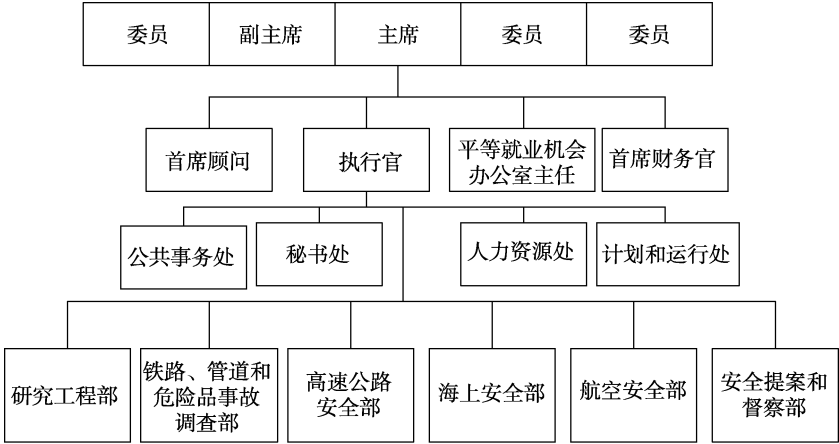


图 4 美国交通运输安全委员会的组织架构

3) 中央与地方。

根据联邦《宪法》规定，中央政府承担全国交通运输的宏观调控，负责全国的交通政策、战略、标准等的制定，提供财政资金资助州及地方交通的建设，引领综合交通运输的科学发展。中央政府除了对州际公路承担一定比例的建设任务外，并不具体负责交通项目，中央的主要职责在于对公共区域（如国家公园、森林等领域）内的交通进行建设与养护。各州和地方政府是真正的交通建设和管理主体，具有较高的管理权限，负责辖区内交通的规划、建设、养护、管理，制定本区内的交通建设标准和规范。目前，美国 93% 的道路由州及地方政府管辖。

在地方与联邦之间还有一层区域性规划组织，如地区规划委员会（Regional Planning Com-

missions, RPCs）、政府理事会（Council of Government, COGs）和大城市规划组织（Metropolitan Planning Organization, MPOs）等，参与运输工程的规划和建设工作。这些组织通过地方政府开展规划和对规划进行协调，其本身对运输工程一般没有实施权。

在资金使用程序上，由各州提请交通项目，向上申请中央的资金资助，中央综合考虑各州的人口、面积、运输需求，平衡各地的交通建设项目。在资金使用过程中，中央对地方进行财政监督，检查各州的投资效果及工程质量。

对于各类交通标准，一般是由中央和州共同编制，但是在实际过程中，地方对本辖区内的交通建设常常会提出高于中央的标准规范，严格交通的建设与管理，从而获取中央的支持。

各州制定辖区内的运输政策, 主持基础设施项目的规划、筹资和建设, 并对运输服务、设备和安全进行管制。各州倾向于集中与其运输需要直接相关的职能, 但是也按照可获得的联邦资金数量承担工程项目。“冰茶法案”要求各州对其所管辖的各个地区 and 所有运输方式执行全州综合运输规划程序。

2.4 运行效果分析

综合运输管理体制的建成对于综合运输体系的建设和发展、平衡各种运输方式资源、构建统一而高效的运输体系发挥了重要作用, 尤其在缓解交通拥堵、降低温室气体排放、提高国家交通系统的机动性和快速反应能力上起到了积极保障作用。

2.4.1 统一的政府决策

通过实行综合运输管理体制, 统一了分散在财政、商务等不同政府部门间的行政职权, 确保了政府决策的唯一主体, 保障了决策的权利范围。尤其是加强了联邦政府的权利集中, 通过联邦运输部对全国的政策制定、战略计划, 保证了全国范围内运输政策的统一性、规划的全局性, 对于协调发展各种运输方式、解决地区间发展不平衡、合理利用有限资源产生了积极的效应。

2.4.2 高效的机构运转

综合运输管理体制在行政架构上精简政府机构, 综合交通运输公共职能, 在专业管理上按照领域设置不同的管理局, 管理更具专业性。从内部决策执行来看, 各业务局是联邦决策的执行人, 对运输部负责; 从地方的决策执行来看, 各州运输部是联邦运输部政策在地方的执行人。这种体系构建明确了统一的管理主体, 上下级之间及不同业务局之间的协调与配合更加顺畅, 从有效利用政府资源的角度考量, 也是最大化节省财政开支的组织模式。

2.4.3 有效的政府监管

美国运输部除了内部的监察办公室负责全国

交通行业的审计和监督外, 对于具体的经济运行设有独立监督机构, 将决策与监督分开, 各司其职, 分别对总统负责, 防止了交通腐败问题的出现。

从具体运行来看, 除了联邦运输部对各州和地方运输部进行宏观调控和管理外, 在州与联邦之间, 尤其是在某些大区还设有大都市区规划委员会等机构负责大区范围内规划的协调。这确保了全国交通规划的顺畅衔接, 也杜绝了各地从局部利益考虑而造成资源的浪费。

从项目层面来看, 联邦政府通过财政资助、税收、补贴、赠与等形式对地方项目实施影响, 通过派驻在各州的办事处等机构实行对地方交通项目的监督与管理, 保证政府意志在地方得以体现。

从社会角度来看, 广泛存在的中介组织、社会团体, 以及民众对交通事业的参与也确保了政府决策的民主性, 公众舆论对政府行为实现了有效的监督。

2.4.4 快速的行业发展

美国的运输体系在运输部成立时已经完成了大量的建设任务, 在随后的几十年间, 运输部的的主要任务是协调不同运输方式的发展, 平衡运输体系的资源分配。经过 50 多年的发展, 美国运输系统内各种运输方式都得到了长足的发展 (表 3)。2010 年, 美国全社会货运周转量达到 49 760 亿吨英里, 比 2000 年增长了 2.45%, 比 1980 年增长了近 1 倍, 30 年间年均增长率达到 2.41%。货运强度从 1980 年的 0.88 降低到 2010 年的 0.34。货运结构中, 依然以铁路和公路为主要运输方式, 分别占到了货运周转量的 33.9% 和 44.2%。水运承担货运周转量的比例稳步下降, 由 1980 年的 37.8% 下降到 2010 年的 10%。管道运输在美国占有较大比例, 近 30 年来一直维持在 10% 以上的水平。

客运周转量平稳增长, 1980—2010 年年均增长率达到了 1.75%。其中, 公路运输仍然是客运的主要方式, 2010 年占到了客运周转量的 87%,

表3 1980—2010年美国各种运输方式完成的国内运输量

项目 年份	运输量				运输量的年均增长率/%		
	1980	1990	2000	2010	1980—1990	1990—2000	2000—2010
国内生产总值/10亿美元	2 796	5 803	9 825	14 700	7.58	5.41	4.11
货物运输周转量/10亿吨英里	2 434	3 315	3 907	4 976*	3.14	1.66	2.45
其中：铁路	919	1 034	1 466	1 691	1.19	3.55	1.44
公路	—	854	1 203	2 200*	—	3.49	6.22
水运	922	834	646	502	-1.00	-2.52	-2.49
管道	588	584	577	570*	-0.07	-0.12	-0.12
国内航空	5	9	15	13	6.05	5.24	-1.42
货运强度（周转量/GDP）	0.87	0.57	0.40	0.34*	-4.13	-3.56	—
客运周转量/10亿人英里	2 889	3 954	4 956	4 869	3.19	2.28	-0.18
其中：公路	2 654	3 561	4 390	4 243	2.98	2.11	-0.34
航空	190	346	516	565	6.18	4.08	0.91
公共交通	40	41	45	53	0.25	0.94	1.65
铁路	4	6	5	6	4.14	-1.81	1.84

注：*为估计数。

数据来源：美国运输部官方网站 <http://www.rita.dot.gov>。

航空、公共交通和铁路客运都有所增加。

2.4.5 积极的社会效益

综合运输体制的建立，除了带来行政效能的提高、运输体系的完善、运行效率的提升外，对公众的出行条件的改善、空气质量的提高、国家资源的合理利用有着积极的效益。

综合运输管理体制使得不同运输方式的综合协调规划更加顺畅，直接反映为基础设施的规划和建设更加一体化、民众对交通出行的选择更加多样、客运的换乘和货运的衔接更加便捷，大大提高了运输的效率，对减少尾气排放、缓解交通拥堵、减少对石油的依赖有着积极的影响。

3 政府管理的经验和启示

美国的交通发展是依法治国、尊重市场规律、依靠科技创新能力推动等美国特征在交通领域的缩影，运输部对交通运输的管理在美国的政府管理领域并不具有个性。美国交通运输体系的建设与发展，首先是在美国政府治理的框架下开展的行业管理。

3.1 先进的价值导向统领交通运输发展的总体战略管理

随着管理科学发展由经验管理、科学管理迈入文化管理阶段，美国交通管理在专家学者与政治领袖的推动下，成功地将“价值导向”与“战略管理”有机结合，已持续15年滚动实施核心价值导向下的总体战略管理。其实，我国大力践行的科学发展观，也是文化管理理论的应用。美国交通发展的价值取向或价值目标主要包括：提高机动能力、支撑经济增长、改善交通安全、增进国家安全、保护自然环境、提高政府绩效。

自1997年开始，美国每隔3年发布运输部的5年战略计划，作为指引美国交通发展的纲领性文件，至今一共发布了5部。1997—2002年和2000—2005年的战略计划中的五项战略目标为：安全、机动性、经济增长、环境、国家安全。《2003—2008年美国运输部战略计划》的战略目标^[4]为安全、机动性、全球连通性、环境、保安，只是根据当时繁荣发展和全球化的需要，在经济

① 公共交通包含公交车、轻轨列车、重轨列车、无轨电车、通勤铁路、渡船等。

增长中突出了全球连通性。《2006—2011 年美国运输部战略计划》^[5]的战略目标为安全, 减少拥挤, 全球连通性, 环境, 保安、准备与响应, 第一次将减少拥挤作为战略目标之一, 发出了一个新时代的信号。并引入一个在“9·11”事件和飓风卡特里娜灾难后已变得突出的战略利益的新领域——保安、准备与响应。

在最新发布的《2012—2016 年美国运输部战略计划》^[6]中, 战略目标为安全、良好的维修状态、经济竞争力、宜居社区、环境可持续性。第一次将良好的维修状态作为战略目标, 不仅反映美国的许多运输基础设施是几十年前建造、正在老化和需要修复的实际, 而且也反映经济危机后经济复苏乏力, 需要以投资基础设施为手段来刺激经济繁荣。

安全作为运输部最高优先级的战略目标, 以减少各种交通事故死伤为目的, 自战略规划颁布以来一直处于美国运输部战略的最高位。而减少对运输不利的环境影响以推进环境可持续性、发展一支多样化且协同作业的员工队伍、推进运输系统服务于国家的长期需求等目标也一直保持在运输部的战略规划中。其他的战略目标基本与时代发展的需求紧密相关。

3.2 先行的重大法案确保交通运输建设的历次重大行动

美国是世界公认的法治国家。国家一切的重大决策与行动事项, 首先必须诉诸法律程序, 而不能由某个政党、领袖单方面拍板, 交通管理的历次重大行动也不能例外。从成立美国运输部、确定美国综合运输管理机构, 到州际公路的全面建设, 再到 1991 年“冰茶法案”及“续茶法案”的颁布, 以及这前后 50 年围绕各种运输方式充分发展而颁布的各类法令、政策, 都是以庄严的法案来确立综合运输体系建设的地位和决心。

美国经历了运河、铁路、公路等不同阶段的

发展, 到 20 世纪 30 年代, 各种运输方式的各类监管机构已经基本形成, 但是过于分散的管理带来了不同运输方式间的无序竞争, 加上经济萧条、罗斯福总统施行大机构等改革的影响, 经过多年酝酿, 1966 年 10 月 15 日约翰逊总统签署《公法 89—670》。根据该法规定, 成立内阁级别的运输部, 在历史上首次把分散在联邦政府各部委的交通业务纳入运输部管理, 形成了以运输部为交通管理主体的政府管理机构。

美国的州际公路的修建是美国交通史上具有里程碑意义的重大事件。出于国家防御需求^[7], 以及经济大萧条后经济复苏、缓解就业压力等考虑, 从罗斯福总统时期一直到艾森豪威尔总统时期, 几经周折, 直到《1956 年联邦公路资助法案》的签署, 这项连接美国大小城市、全程 4 万多公里、造福全国百姓的浩大工程得以全面实施。

如果说 1966 年的《运输部法》从行政管理角度确立了美国运输部的综合运输管理机构的地位, 那么 1991 年的《综合地面运输效率法案》及 1998 年的《21 世纪运输平衡法案》标志着美国从思想上对交通运输发展的认识有了革命性的转变。

由于长期以来公路交通的大发展消耗了大量的资源和能源, 带来了交通拥堵、交通环境污染加重, 以及占用大量土地和公共空间等问题, 使得美国交通能源环保政策得到了极大的重视和发展^[8]。1991 年通过的《综合地面运输效率法案》是一座里程碑, 至此, 美国交通运输发展转入以可持续发展为目标的综合运输发展阶段。

与此同时, 美国颁布了在交通环保政策上具有里程碑式的法律文件, 即《清洁空气法案》的 1990 年修正案^{[1]33}, 美国政府采取了汽车及汽油消费税收、城市和交通高峰期支付拥挤费、高停车费等经济政策, 以及强制共乘和城区通行许可

证等行政干预手段来抑制公路使用需求，并出台了节能汽车使用公路共乘车道的立法方案。

在冰茶法案的基础上，1998 年克林顿签署了 TEA-21。TEA-21 保留了 ISTEA 确立的基本结构，同时增加了一些新的主要内容，如相关资金的担保，以及扩大资助项目（包括一些重大的环境保护工程等）。

“冰茶法案”与“续茶法案”标志着美国对国家交通运输发展认识的革命性转变。美国交通发展开始从浓重的“汽车情结”中走出来，并逐渐认识到要解决交通发展需求与环境、能源之间的矛盾，只有充分发挥各种运输方式的比较优势，大力推进公共交通系统建设，通过科技创新提高运输效率，才能使交通运输发展走上可持续的发展道路。

2005 年布什总统签署了新一轮的授权法案《安全、可靠、灵活、高效的运输平衡法案：留给使用者的财产》（简称 SAFETEA-LU、“露茶法案”）。该法案为公路、公路安全和公共运输提供了至少 2 441 亿美元的财政预算，是美国历史上对陆路运输投资规模最大的一部法案。如果说在 TEA-21 下形成的公路体系满足了美国不断变化的运输需求，把陆路运输带入了 21 世纪，那么“露茶法案”则在这一基础上，针对当今运输体系所面临的诸多挑战，通过对预算资金的使用方向进行战略性调整，勾勒出今后五年美国运输系统的发展方向，即安全、可靠、灵活、高效。

美国总统布什在签署新授权法案时曾指出，美国的经济需要世界上最可靠的运输系统。运输系统的可靠性是美国经济发展的客观需要。一个可靠的运输系统主要表现为拥有使系统正常运转的资金、具备现代化的运输网络、环境友好，以及具有先进的技术保障。这与 TEA-21 提出的“完善交通运输服务设施”、“提供更加清洁的环境”和“建设均衡发展的运输服务系统”的发展理念是相辅相成的。新法案设立的工作项目反映出旨在提

高未来运输系统可靠性的发展理念。

2012 年，在 2005 版授权法案被拖延三年、延长时限 10 次以后，终于由奥巴马总统重新签署了新的授权法案《在 21 世纪中前进》（MAP-21）。MAP-21 是自 2005 年以来颁布的第一份长期公路授权，在 2013 与 2014 财政年度为地面运输投资 1 050 亿美元^{[9][10]}。

MAP-21 创建了一套合理简化、基于绩效和多式运输的计划去迎接美国运输系统所面对的许多挑战。MAP-21 为联邦公路计划建立了国家绩效目标：安全方面，在所有公共道路上实现交通死亡与重伤的显著减少；基础设施条件方面，维持公路基础设施系统良好修复的状态；在国家公路系统上实现拥挤显著减少；系统可靠性方面，改善地面运输系统的效率；货物运输与经济活力方面，改善国家货运网络，加强乡村社区连接国家和国际贸易市场的能力，并支持地区经济发展；环境可持续性方面，提高运输系统绩效，同时保护与优化自然环境；减少项目交付的延误，降低项目成本，通过消除项目开发与交付过程中的延误，包括减少规章的负担和改善各机构的工作实践，用加快项目完成速度来提高人与货物的运送效率。MAP-21 要求建立标准，评价新的基于绩效的计划过程，这一过程将考虑各州是否开发了适当的绩效目标并基于目标取得了进展。MAP-21 颁布之后 5 年，部长要向国会提供报告，评估基于绩效的计划过程的全面有效性，以及其在每个州和大城市的计划组织中的有效性。

3.3 强力的管理结构变革适应综合运输发展的时代要求

其实，美国一般不会轻易实行大的机构变革，除非事关国家整体的、重大的或核心的利益。近 40 多年来，美国交通管理结构的调整主要有两次：第一次，1967 年成立美国运输部，开启综合运输

管理的大门;第二次,2002年成立国土安全部,接管属于运输部的海岸警卫队和美国运输安全管理局,强化国家安全这一核心利益。其中的变革,远非形式上的,而是实质性的,是一种强力融合,是在决策与执行分离的大框架下,紧密结合交通发展的阶段特征,适时调整机构设置与职能划分,从而服务和服从于国家目标。

美国于1967年正式成立联邦运输部,主管全国公路、铁路、海运、航空、管道及内河水运等主要交通运输方式,以“最低的成本制定和执行相关政策 and 计划,实现更快捷、更安全、更有效、更方便的交通系统,与人民福利、社会经济稳定增长、国家安全、资源保护和有效开发的国家目标保持一致”为发展使命。

美国当前的运输部经过了不到50年的发展,其职责范围、组成机构一直在变化,总的趋势是综合运输管理的职责越来越清晰,促进交通运输安全、维护弱势群体利益、支持国家经济发展成为运输部的主要目标。相应的,职责机构有新设立,也有合并、撤销。比如,由于受到日益严重的交通安全问题的困扰,为了加强交通安全管理,根据1999年通过的《提高机动车安全法案》,于2000年1月1日在运输部下专设了联邦机动车安全管理局,聘请了大约1000人负责全美的机动车辆安全问题及生命救助等职责。“9·11”事件后,运输部加强对运输安全方面的管理。依法成立运输安全管理局,随着安全级别进一步升级,2002年成立内阁级别的国土安全部,接管运输部的海岸警卫队和美国运输安全管理局。

3.4 适度的政府干预与充分的市场调节“两只手”有效合作

美国是一个发达的市场经济国家,坚持市场法则,遵循经济规律,这一信条在政府部门、企业部门都可谓笃信不疑。美国对交通运输的管制,也经历了强化管制到宽松管制的过程,大大促进

了综合运输的发展。但是,美国政府对弱势行业、公共产品等领域,采取了必要的适当的政府干预,以保持综合运输的平衡发展方向。

20世纪70年代的宽松管制,大大促进了综合运输的发展。一些富有创意的开拓者认识到了综合运输所具有的经济优势,开始组建大型企业,如联合包裹(UPS)、联邦快递(FedEx)、吉比亨特(JB Hunt)等运输公司,并对其加以开拓。

1978年《航空接触管制法》获得通过,责令行政部门于1985年1月1日前解散民用航空委员会。1980年通过的《汽车承运人法》和《斯泰格司铁路法》,放松公路运输和铁路运输管制的努力也获成功。市场准入标准被修订为“一个新的竞争者应被裁定为适合、愿意并且能够执行其所建议的服务”。这种变化趋势在20世纪80年代持续发展,并延续到20世纪90年代。1994年通过的《公路运输行业规章制度改革法》达到了解除管制的高潮。1996年,根据《终止州际商业委员会法》解散了州际商业委员会。至此,美国运输业全面结束了管制时代,政府职能转向安全、环保等发展战略与规划引导。

通过放松管制,美国取消了大量阻碍运输企业创新、保持垄断竞争的法律和法规。大批新兴企业带来了各种新的具有活力的合作形式,一系列重要创新(如双层火车等)刺激了综合运输革命的深化。由此,航空、铁路和公路货运等运输方式相互融合在一起。

美国各种交通运输方式基本上由私人企业运营,但在线路、场站等基础设施所有权上,各种运输方式存在较大差异。线路类基础设施中,货运铁路全部为私有,公路基本为州及地方所有。美国各种交通运输方式(不含管道)的基础设施、设备及运营所有权的基本情况见表4。

美国政府虽然奉行市场经济的原则,不直接参与各地的交通建设与管理,但是通过政策、法规、资助等手段对地方的交通发展进行宏观调控。

表 4 美国交通基础设施、设备及运营所有权的基本情况（不含管道）

	货运铁路	卡车运输	驳船运输	海洋运输	航空运输
基础设施 — 线路	私有	公有	公有	无/公有	无/公有（包括空管网络）
基础设施 — 场站	私有	私有	公有/私有	公有/私有（含在公有地产上开发的场站）	公有/私有（含在公有地产上开发的场站）
运输设备及运营	私有	私有	私有	私有	私有

尤其是向具有普遍服务意义的运输提供一定程度的补贴，实现综合运输普惠于民的发展初衷，保证综合运输的协调、平衡发展。例如：在铁路方面，为了维持城际客运，美国每年向 Amtrak (National Railroad Passenger Corporation of the USA, 美国国家铁路客运公司) 提供大量的补贴；在航空领域，为了保证在弱势地区维持一定数量的固定航空服务，避免国家航空运输网络中断，美国实行基本航空服务项目(the Essential Air Service program of the United States, EAS)，对运营于这些地区的航空公司给予一定的补助。

在美国，运输业是接受政府高额资助和扶持的产业。联邦、州和地方政府每年对各种运输方式给予资助和扶持的费用超过 6 000 亿美元。资助的形式包括政府的无偿赠与或其他财政支持，如低息贷款、担保贷款、税收优惠措施及其他形式的补贴。

4 结语

美国交通管理体制的演变基本代表了世界交通发展的趋势。我们从历史的角度审视美国交通管理体制的发展，发现美国政府对交通的管理是美国经济和社会管理的一个缩影，交通管理深受其政治、经济体制的影响，其中所能体现的做法与经验，与其整个国家治理的总体模式与基本经验一脉相承。我们研究美国交通管理体制的发展

历程，并不能机械照搬它的机构设置、运作手段，真正值得我们学习和思考的应该是美国在交通发展问题上的思考模式和处理思路，以及对交通发展回归本质的认识 and 追求。

参考文献

- [1] 李学慧. 美国综合运输管理体制的研究与启示[D]. 北京: 北京交通大学, 2008.
- [2] Whitnah D R. U.S. Department of Transportation: A Reference History[M]. Westport: Greenwood Press, 1998: 3-12.
- [3] 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: 10-12.
- [4] Department of Transportation Strategic Plan (2003-2008): Safer, Simpler, Smarter Transportation Solutions [EB/OL]. <http://www.dot.gov>. 2003: 15
- [5] U.S. Department of Transportation. Department of Transportation Strategic Plan(2006-2011): new ideas for a nation on the move[EB/OL]. (2006)[2013-10-20]. <http://www.dot.gov>.
- [6] U.S. Department of Transportation. Transportation for a New Generation: Strategic Plan Fiscal Years 2012-2016, [EB/OL]. (2012-07)[2013-10-20]. <http://www.dot.gov>.
- [7] Hughes J, Cain L P. American Economic History [M]. 北京: 北京大学出版社, 2011: 640.
- [8] 李忠奎. 美国公路货运市场结构演变的制度分析[D]. 北京: 北京交通大学, 2008: 133-134.
- [9] U.S. Department of Transportation. One Hundred Twelfth Congress of the United States of America, Moving Ahead for Progress in the 21st Century Act (MAP-21)[EB/OL]. (2012-06)[2013-10-20]. <http://www.dot.gov>.
- [10] 杨雪英, 周亚, 赵新惠, 等. 美国新运输法案(MAP21) [G]. 北京: 交通运输部科学研究院, 2013: 6.

The History, Experiences and Inspiration of Traffic Administrative System of USA

Yang Xueying

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

Abstract: During the history of American transport, there are two transport revolutions. The first revolution happened during 18th century to 19th century, and the other one is the new revolution which happened since 1990s. The first revolution has finished the transport infrastructure, and the latter has changed the developing idea from infrastructure to sustainable, comprehensive and coordinating transport. During the past two centuries, the government administration is constantly evolving in the management of transportation. This article, taking the history of traffic administration system of United States as the main line, reappears the historical background of system transformation, and describes the changes of American transport management system from scattered to centralized management and the government regulation from strengthen to relax. It also analyzes the features of current system and the operation effect, summarizes the main methods and experience of the U.S. government in traffic management. This paper aims to provide the experiences and inspiration of American administration to Chinese government's transportation reform.

Key words: United States; transport; management system; history; governing idea