

# 绿色交通立法的缺陷与完善研究

## ——以济南市为例

成一鑫

东北财经大学法学院, 辽宁 大连

收稿日期: 2023年6月12日; 录用日期: 2023年7月21日; 发布日期: 2023年7月31日

### 摘要

近几年, 虽然机动车促进了文明的进步, 但给人们的生活和生产也产生了十分严重的负面作用, 带来了各种各样的污染及拥堵等问题, 并且这些不良现象很难得以缓解和改善, 给各国政府带来了极大棘手的难题, 所以在这个前景下我国绿色交通相关立法也迫在眉睫。绿色交通的最大特点就是可持续发展, 被发达国家所推崇和采用的绿色交通理论具有很大程度上的前瞻性, 并且绿色交通理论是以人为根本的先进理论, 该理论的完善和发展对于交通污染起到了极大的改善作用。绿色交通包括道路、铁路以及航运等方面的运输可持续性。因此, 通过了解国内外的困境现状, 并以济南市的交通现状为例进行分析, 得知问题方案和解决措施。

### 关键词

绿色交通, 可持续发展, 绿色原则, 交通立法

# Research on the Lack and Perfection of Green Transportation Legislation

## —Taking Jinan City as an Example

Yixin Cheng

College of Law, Dongbei University of Finance and Economics, Dalian Liaoning

Received: Jun. 12<sup>th</sup>, 2023; accepted: Jul. 21<sup>st</sup>, 2023; published: Jul. 31<sup>st</sup>, 2023

### Abstract

In recent years, although motor vehicles have promoted the progress of civilization, they have also had a very serious negative effect on people's life and production, bringing various pollution and

congestion problems, and these bad phenomena are difficult to get rid of relief and improvement have brought extremely difficult problems to governments of all countries, so under this prospect, my country's green transportation-related legislation is also imminent. The biggest feature of green transportation is sustainable development. The green transportation theory advocated and adopted by developed countries is largely forward-looking, and the green transportation theory is an advanced theory based on human beings. The perfection and development of this theory have great impact on transportation Pollution has greatly improved. Green transport includes transport sustainability in roads, railways, and shipping. Therefore, by understanding the current situation of difficulties at home and abroad, and analyzing the current situation of traffic in Jinan City as an example, we can learn about the problems and solutions.

## Keywords

Green Transportation, Sustainable Development, Green Principles, Transportation Legislation

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

随着我国科技不断进步和发展,在进入机动车时代,随之而来的是使用机动车的弊端,特别是汽车造成的城市堵塞,交通运行不畅,甚至于人行道被机动车屡屡占用,排放的废气也日益增多,或者是由于质量不合格未报废成为危害人们健康的主要杀手<sup>1</sup>。机动车给当今社会的现代化和人们生活方式带来方便以及快捷等优势的同时,也给人们带来越来越多的烦恼,特别是在像济南这类大中城市,在给人们带来便利和经济发展的同时,机动车的弊端和不良后果也出现的越来越多。所以,绿色交通就是在这种大背景下提出来的。为了深入理解学习并贯彻落实党的十九大工作报告中的重要精神,加强推进我国流域的生态环境文明治理体系,并且依据社会实际加快交通建设,聚焦“绿色交通”这一基本理念,继续推动生态文明发展的战略决策,进而促进交通运输的全面协调可持续发展。

从我国现实实践层面上讲,绿色交通是机动车大量使用的背景下提出的,其立法的时代内涵以及现实意义是完善立法体系的重要依据。绿色交通运输方式不仅可以降低城市交通空间拥挤密度、减少城市交通所带来的环境污染,而且有利于政府加强城市交通生态环境的持续保护,使得拥有更多元化的交通公共综合运输系统[1]。济南市的公交系统还没有达到绿色交通的要求,由于利用公共汽车大有人在,车辆总数多,交通阻塞现象十分严重,并且公交车“老化”,公交车辆运载与分配不均衡、绿色交通技术匮乏,这与济南公共交通应达到的绿色交通程度大相径庭。济南市大概运行有 285 万辆机动车,由于济南城市覆盖面积较大,并且交通路线盘复杂,需要更加系统的交通网络布局来解决公交车运行不便问题,自此济南开通了地铁,应召了绿色交通的可持续发展,更加的绿色便捷[2]。并且目前济南相对初步完善了本市绿色公共交通运输标准管理体系的基本动态运行管理;逐步加强了对重点区域绿色公共交通运输标准的政策相关调研与研究制定,并且将推进绿色公共交通标准体系设施建设视为发展的战略重点;而且要立足当下实际情况,有效解决交通阻塞的问题[3]。

路权应当被广泛重视,国内外无一例外。国外重视路权的方式大多也是通过立法的形式来进行研究

<sup>1</sup> 《中华人民共和国道路交通安全法》第 14 条,国家实行机动车强制报废制度,根据机动车的安全技术状况和不同用途,规定不同的报废标准。应当报废的机动车必须及时办理注销登记。达到报废标准的机动车不得在道路行驶。报废的大型客、货车及其他营运车辆应当在公安机关交通管理部门的监督下解体。

分析,根据实际情况完善路权分配。日本的做法值得我们借鉴和学习,日本的道路规划立法是非常全面的。例如《道路法》、《修筑道路紧急措施法》、《日本道路公团法》、《高速汽车国道法》、《建自行车专用道法》。通过研究日本的《交通道路法》,了解到了该法把各种道路划分的非常细致,通过出行方式划分了干线道、车行道、普通人行道、人行横道[4]。所以,通过借鉴日本的交通道路以及相关道路立法要求,都应具有详细的交通设计规划,扩大步行、非机动车等出行方式的行为人的交通道路权利,以此注重路权的保障。荷兰也有同样的例子,在交通规划的道路上不仅设立车道,并且在主干道上还设有自行车道,并且在自行车道旁还设有人行横道,道路宽阔并且划分合理,减少机动车与非机动车交通事故,所以荷兰中心城市也有很多居民选择了低碳出行的方式,再次印证了路权分配问题十分重要。

## 2. 绿色交通立法的理论基础

“绿色交通”概念最早由加拿大学者克里斯·布拉德肖(Chris Bradshaw)于1994年提出,并且首次提出“绿色交通体系”(Green Transport Hierarchy)的概念。绿色城市交通系统是广泛指为了有效减低城市交通拥挤、降低城市环境污染、促进经济社会公平、节省城市建设工程维护费用而大力发展低污染、有利于保护城市生态环境的一种多元化综合城市交通公共运输系统[5]。狭义上它是指为有效节省基础建设费和维护费用而重新建立发展起来的低污染,有利于实现城市交通环境管理多元化的协和交通运输管理系统。在2003年,我国明确指出绿色城市交通系统理念的概念和内涵,主要内容体现在各个交通系统的建设当中,我国建设部和公安部认为绿色城市交通系统应当是高效便捷的,并且应当保障居民通行的安全性,通过科学的技术方法,应当有系统方法的规制,并且绿色公共综合交通系统是新型多元化系统[6]。

众多发展中国家的绿色交通,相关基本核心价值观和理念大多都是围绕可持续发展而展开的。因此,基本的安全可持续性应当作为不断追求的对象,除安全可持续性以外,还应当更加重视社会的基本和谐可持续性以及自然生态的可持续性。通过缓解不经济性,应当更加注重经济上、财务上的可持续性。社会的公平性和可持续性以最终达到社会目标,以实现整个人类经济社会的公平持续发展为首要任务目标,并通过努力实施一个社会公众非常令人乐意和完全可以被接受的、以人为本的交通系统,最大限度的实现和满足各个不同社会阶层以及交通系统用户的不同交通需求。

绿色交通立法的主体是特定的,内容是特定的。根据城市人本位的原则,城市交通运输系统归根到底应该是专门为人民服务的,它不仅仅应当能满足城市居民日常出行的基本交通需求,而且它还应当充分满足城市居民选择出行的各种方式和有选择性的需求,提高居民的最低安全程度,满足居民出行上的质量,不应以“质”代“量”。绿色交通立法的创新性是指绿色交通立法有一定的新的立法角度、新的政策观点,绿色道路交通立法的技术创新性特点是主要指实施绿色道路交通技术立法应具有一定的新理论发现、新理论观点、新理论见解,在交通应用技术研究的新领域中具有新研究内容、新研究途径和新研究方法。资源目标要求城市交通系统对人类有用资源的耗费较少,如能源、资金(人类的劳力)、土地等。从自然系统论的基本观点角度出发,一个以生命支撑系统的人与另一个生命支撑系统的自然组成了一个复合系统,该理论体现的形式则为以“人是自然的成员”为导向的社会发展思维方式,号召绿色交通建设是大势所趋。科技快速发展为绿色交通建设提供了技术保障,为立法研究也提供了技术保障。城市交通建设是实现经济社会发展的根本基础和重要前提条件,虽然人民的财产状况是衡量经济发展的重要指标,但提升整体经济水平也离不开交通建设,利用绿色交通提高居民生活质量,从而提升社会环保的整体水平。

## 3. 绿色交通立法的指向及问题

### (一) 未能健全机动车尾气监测监管立法体制

最明显的表现为政府对机动车尾气检查维修监管职权混乱。这些年济南市的公共交通工具需求总量可谓可说是年年暴增，而且在我国经济的快速健康发展前提下，监测机动车尾气的排放情况对机动车控制排放污染物的监督作用是至关重要的。我国目前的交通检测管理制度存在着如下问题：第一个是部门协作问题。机动车尾气排放检测涉及到多个部门，如公安交通环保等等，诸多部门配合起来难免存在着职权划分不清晰不协调的问题。但现实是尾气排放的检测又无法避免多部门的联合共治，所以部门间的不协调共治会导致监管效率和监管结果的不尽人意。第二个问题是法律的组织保证问题。机动车尾气的检测和监管涉及到相当程度的专业知识，因此通过系统的法律培训来保障相关检测人员的专业素养显得尤为必要。只有人员的素质提高了，机动车尾气检测的科学性才会提高。

### (二) 未能保障“路权”完全实现

“路权”通俗语言来讲，为了安全让驾驶机动车在普通机动车道自由制动行驶，即在普通机动车道范围内行人应该依法享有自由驾车通行的一种合法权利，非机动车在非机动车道上自由驾车行驶，行人在人行道上自由行走，认为应该依法享有各自的自由通行合法权利，其他有关公共交通执法活动及其参与者一律规定不得随意进行侵犯，否则会认定为交通违法或者侵权行为。路权合法转让赔偿原则在我国道路交通安全管理中已经逐渐得到广泛应用，特别是在政府依法处理重大交通事故时，违章行为驾驶人的一方往往必须自行承担主要甚至全部的法律法律责任。但在绿色交通立法的实施中，并没有完全保障“路权”。路权被扩大保护而未于授权保护，同时，执法人员巡查人数较少，不够普及全市，未能及时处理违法行为。同时颁布的最新规定是有关路权保障的内容，明确路权优先原则，在执行方面没有实现很大作用，并没有给予公众很大程度上的普及度。所以路权的实现更应当注重主体对权利与义务的实现，一般交通工具使用者和提供者则为对象，主体为单位或个人，单位或个人不得实施不利于交通安全的行为<sup>2</sup>。

### (三) 未能解决税收优惠法律问题

我国出台一系列的法律来发展新能源汽车产业，为保障绿色交通，减少能源消耗、缓解环境污染、便于通行流畅，出现一系列对新能源机动车制造企业的税收优惠法律问题。例如，研发环节税负偏重。对于汽车生产者而言，主要业务是缴纳消费税和差额企业所得税，新能源电动汽车企业生产中的企业只有其实际生产经营过程中，包含有一些高新技术类的产业才允许可以以申请 15%的差额企业所得税作为优惠征收税率，否则普通汽车企业一样需要缴纳 25%的差额企业所得税。新能源汽车产业的研发相对于传统能源汽车产业来说，资金需求更大，所以在研发时所应交税更多，但新能源汽车产业本身由于技术研发和投入生产需要投入大量资金，并且失败风险极大，就算研发成功，资金回笼时间长，新能源汽车产业由于其自身的特点使得资金的支持就显得尤为重要。我国现行的大型新能源电动汽车企业税收待遇优惠主要政策，是基于给予国家符合条件的大型高新技术产品企业以上的税收待遇优惠，针对大型新能源电动汽车生产企业的税收优惠国家法律政策规定并不多，目前我国对新能源汽车的税收力度较为缓和。

### (四) 未能统筹绿色交通立法的差异

目前，各个行业开展节能低碳减排工作总体发展不平衡，在交通运输方面，节能减排工作在各个地区不平衡。众多城市提倡新能源交通工具，并编制相关条例规定了节能减排立法标准。例如天然气运输车辆的应用有可能为其带来直接经济利益，但仅仅占行业节能低碳减排应用项目总量中的部分比例。其中天然气车辆大部分是运行在车辆推广方面，由于货车使用群体较少，经营主体分散，甚至货车的节能减排管理的方法、措施更少，以及经济运行不稳定。部分由于交通运输部门企业，对其自身违法经营

<sup>2</sup> 《中华人民共和国道路交通安全法》第 16 条，任何单位或者个人不得有下列行为：拼装机动车或者擅自改变机动车已登记的结构、构造或者特征；改变机动车型号、发动机号、车架号或者车辆识别代号；伪造、变造或者使用伪造、变造的机动车登记证书、号牌、行驶证、检验合格标志、保险标志；使用其他机动车的登记证书、号牌、行驶证、检验合格标志、保险标志。

管理成本下降影响较大的企业节能减排工作较为引起重视，而对日常性的节油防污节能减排管理工作的高度认识仍然不足，与此同时，我国在提高燃油汽车品质的正常经营监管中，监管不严格，对燃油企业违法处罚过轻等也使得部分企业自身违法经营成本低。2015年重新发布的《加快成品油质量升级方案》，明确要求在今年我国部分重点省市偏远地区全面严格实行按照国Ⅴ汽油标准使用汽柴油，但是在实际的燃油相关执法中仍然存在有部分一些偏远地区的大型加油站油品不符合该标准，根据今年我国2018年重新修正的《产品质量法》中相关规定，可以明显看出对燃油生产销售国家依法明令停止淘汰民用燃油，油品销售生产国家依法明令停止淘汰或依法停止生产销售的民用燃油生产企业，处罚或责令终止停产、销售，没收其他违法违规生产、销售的民用燃油，并依法处以1000元罚款<sup>3</sup>。

#### 4. 解决绿色交通立法问题的建议

##### (一) 健全行政机关监管体制

首先要控制汽车的排量，汽车排量有明确规定应当低于1.4的排量，个别特殊部门例外。据国家财政部、国家发展和改革委员会和国家统计局等大数据市场调研研究中心相关数据分析统计结果显示，党政机关及其他交通行政主管部门事业单位去年的12月，公务用车累计销售数量平均每年为200多万辆。最后，要杜绝公车私用。借鉴美国政府2009年美国联邦有关部门法律明确规定：禁止美国联邦政府部门雇员私自驾驶公车私用驾驶违法车辆，其遭受行政处罚的法律责任将主要由政府雇员及其个人自己自行承担，未经联邦政府部门授权任何个人团体不得私自付费驾驶道路公车上下班，严禁私自驾驶公车私用，私自驾驶付费公车使用美国公务专用车者将不会因此受到其他国家相应相关法律法规惩罚，包括临时或永久在当地被依法取消其私自付费使用美国公务专用车的所有法律权利、扣除每月最低工资甚至可能会被依法开除公职。我国也应取其长处对于国内公车私用情形进行严格立法。

##### (二) 落实解决“路权”纠纷问题

在相当长的一段时期内，济南的重点城市交通体系建设，实际上完全是以机动车为主的，小排量小型汽车长期使用应当受到严格限制。在这样一种思想的具体指导下，对于城市的绿色交通体系建设，其主要来说并不是专门为大型车出行服务的，不是像传统交通建设那样一味地扩充机动车道路，高架桥也建设的越来越多，但最后并没有解决交通拥堵的问题。与传统交通相比较而言，绿色交通体系建设不仅系统规划了公共交通道路，而且更注重人行道、非机动车道的建设。所以想要完善城市绿色公共交通规则立法就必然需要从“交通工具”和“道路条件”两个基本角度分别研究，确立公共自行车(不包含电动自行车)主体的路权。承认自行车道(不包含电动行人自行车道)、人行道也是“道路条件”。《道路交通安全法》在修改、完善和配套立法的过程中，强调政府责任是不可避免的，遵循绿色交通理念，进一步削弱机动车路权，增加公交路权以及非机动车路权。目前，有很多大中城市已经向发达国家的立法内容学习，不断扩大行人自行车等非机动交通工具的路权，但可以更加广泛的学习发达国家对公共交通、自行车相关立法[7]。

##### (三) 完善税收优惠相关法律

于清洁能源汽车生产而言，一般需要经历生产研发、产品试行、市场推广，而本文所叙述的税收优惠政策应该至少覆盖这三个阶段。目前，中国对于新能源汽车的税收优惠并不局限在所得税这一种单一的优惠之上，增值税、车船附加税、消费税等税种的税目税基等问题都要进一步的研究。我国目前的新能源汽车行业的征税存在着税目繁杂、税基不清晰等问题，制约着我国新能源汽车行业的健康发展，更甚者，一些新能源汽车制造企业并不能有效利用先行优惠税收政策。我国可以借鉴目前具有成熟税收优

<sup>3</sup> 《中华人民共和国产品质量法》第51条，生产国家明令淘汰燃油，和销售国家明令淘汰或停止销售的燃油企业，处责令停产、销售，没收违法生产、销售的产品，并处违法生产、销售货值金额等值以下的罚款；有违法所得的，并处没收违法所得；情节严重的，吊销营业执照。

惠政策的国家，创新税收等激励方式，确定好对应的征税环节。在正确的生产流通环节征收税，可以更好的发挥新能源汽车优惠税的正向促进作用。除了税收优惠政策外，政府也可利用财税联动，通过降低银行存款利率，促进绿色交通基础设施的建设，更进一步推动绿色交通行业健康发展；此外的促进办法还有针对交强险等交通保险的優惠，积分管理办法等多重办法促进交通行业健康发展，使用绿色新能源等可从源头上解决环境污染等问题的办法。

#### (四) 统筹绿色交通立法的差异

在研究统筹制定绿色轨道交通建设立法总体布局规划方面，还应当明确强化普通道路的总体规划，应在《城市规划法》等相关法律中明确强化普通道路的总体规划，引入“绿色道路”的规划理念。使绿色道路成为城市规划不可或缺的内容。城市规划管理立法过程应该始终坚持整体城市向着多区域、跨版块、多极化的方向融合发展的基本理念，反对只有城市一个交通中心的理论；通过针对城市的整体交通运输容量管理引导，促使城市交通结构朝着呈正向发射状态的方向进行调整和不断完善。完善绿色交通立法模式，以修改、丰富《道路交通安全法》为目的和任务，建立一系列的配套法律法规，使之符合绿色交通的要求。其一，立法内容的多样性，特定性，使立法内容称系统，与实际相对应，并树立立法权威；其二，有效解决现实生活内容，加以针对；其三，避免出现问题，违背立法的初衷。

### 参考文献

- [1] 马午萱. “绿色交通”完善立法路径分析[J]. 世界环境, 2019(4): 88.
- [2] 王紫嫣. 研究徐州绿色交通发展状况[D]: [硕士学位论文]. 徐州: 徐州大学, 2008.
- [3] 韩娟, 王伟, 主编. 研究研究绿色交通标准体系建设[M]. 杭州: 浙江传媒出版社, 2013: 75-78.
- [4] 钟珺. 完善绿色交通立法的研究[D]: [硕士学位论文]. 长沙: 湖南师范大学, 2011: 14-16.
- [5] 王敏正, 万安培, 主编. 节约型社会辞典[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2006: 67-70.
- [6] 李阳阳. 绿色交通法律保障研究[D]: [硕士学位论文]. 乌鲁木齐: 新疆大学, 2019.
- [7] 王红茹. 难改的公车[N]. 人民日报社, 2010-12-27(050).