

李莹莹. 陆岛运输法律及政策的需求与供给[J]. 中国海商法研究, 2020, 31(4): 81-89

陆岛运输法律及政策的需求与供给

李莹莹

(上海海事大学 法学院, 上海 201306)

摘要: 中国各地陆岛运输建设分别处于扩大运输阶段、运力结构调整阶段和运输业反哺阶段。根据制度变迁理论, 陆岛运输业不同发展阶段对于政策及立法保障提出了差异化需求。目前, 国内陆岛运输业制度供给不足是普遍现象, 引发了作为准公共产品的交通服务供给不足、陆岛运输行业发展受阻等问题。政府公共管理理念和方式变革下, 政府不再是唯一的公共产品供给者, 而成为购买者和监督者。针对陆岛运输行业不同发展阶段, 适时供给政策和法律, 可保障民众路权的实现, 引导陆岛运输行业发展, 亦是政府作为公共事务管理人的应有职责, 否则应该承担供给不能的法律责任。

关键词: 陆岛运输; 制度变迁; 公共产品; 法律责任

中图分类号: D922.2 **文献标志码:** A **文章编号:** 2096-028X(2020)04-0081-09

Demand and supply of land and island transport law and policy

LI Ying-ying

(Law School, Shanghai Maritime University, Shanghai 201306, China)

Abstract: The construction of land and island transportation in China is at the stage of expanding transportation, adjusting transportation capacity structure and feeding back of transportation industry. According to the theory of institutional change, different development stages of land-island transport industry have different needs for policy and legislative protection. At present, the insufficient supply of land-island transport system is a common phenomenon in China, which leads to the insufficient supply of transport services as quasi-public goods and hinders the development of land-island transport industry. With the change of the concept and mode of government public management, the government is no longer the only supplier of public goods, but also the purchaser and supervisor. In view of the different development stages of the land-island transport industry, timely supply of policies and laws can guarantee the realization of people's road rights and guide the development of the land-island transport industry, which is also the due responsibility of the government as a public affairs administrator. Otherwise, the government should bear the legal responsibility for the failure of supply.

Key words: land-island transportation; institutional change; public goods; legal liability

随着海洋经济的发展, 全国各地陆岛运输建设逐步开展起来, 中国各地政府目前主要将陆岛运输作为惠民政策的一部分, 通过非连续性和非体系性政策, 推动陆岛运输建设和发展, 收效甚微, 不利于陆岛运输长期稳定发展以及海洋经济的建设。笔者就陆岛运输行业发展与法律及政策的供求关系进行

分析, 以期得出陆岛运输行业发展与政策和法律的互动状态, 为未来中国政府陆岛运输制度的完善提供理论参考。

一、陆岛运输的特性及突出问题

运输即指借助公共交通网络及设施和运载工具, 通过一定的组织管理技术, 实现人与物空间位移

收稿日期: 2020-06-03

基金项目: 中国法学会 2017 年部级法学研究自选课题“陆岛运输立法及政策保障研究”[CLS(2017)D186], 上海市 2019 年哲学社会科学规划青年课题“海洋微塑料污染防治立法问题研究——《巴塞尔公约》及相关决议履约建议”(2019EFX008)

作者简介: 李莹莹(1989-), 女, 内蒙古赤峰人, 上海海事大学法学院讲师, 美国杜兰大学访问学者, E-mail: liyingying@shmtu.edu.cn.

的一种经济活动和社会活动。从字面意义上理解,在岛屿和陆地之间从事水上运输,即为陆岛运输,此种运输可能为旅客运输,可能为货物运输,也可能二者兼有。这种理解方式也被欧盟《3577/92 理事会条例》^①所认同。^[1-2]从目前学界和实务界的使用上看,陆岛运输也包括岛屿与岛屿之间的岛岛运输。

因此,从法律意义上分析陆岛运输的界定要素,主要包括两点,第一是地理范围,第二是服务内容。从地理范围上讲,法律调整的陆岛运输应该是陆地与岛屿之间、岛屿与岛屿之间连接的服务类型;从服务内容上分析,陆岛运输是由服务提供者向旅客或者货方提供位移变化的服务,即多重类型的运输。陆岛运输与沿海运输、远洋运输具有一定的共通性,例如它们都是水上运输的一种类型,既可能是旅客运输也可能是货物运输。它们需要满足一定的航线要求、航行标准等,接受政府部门的管理和监督。它们的差异性也显而易见。陆岛运输主要是为岛上居民提供日常出行服务,具有公共运输的属性。近年来各地在此基础上依托海洋经济政策大力发展海岛经济,陆岛运输从业者不仅提供位移服务,也提供其他多种样式的旅游观光项目服务,但是不能改变陆岛运输的基本属性——公共交通运输。这也是陆岛运输立法及政策保障的出发点。

长期以来,中国重视陆地公共交通的建设,一定程度上忽视了水上公共交通的发展。随着海洋经济建设发展及对外招商引资的需要,陆岛运输实际需求渐涨,政府职能部门也将视角转移于此。如交通运输部提出通过三个发展阶段在海湾、陆岛间,大湖内和水网发达地区形成高速水上客运系统,在全国范围内形成能够适应需求的旅客运输系统。

与其他运输行业相比,陆岛运输相对小众,一直以来被各地政府作为惠民政策的一部分,排在其他公共交通建设项目的后面,无论在政策层面亦或是法律层面都存在着供给不足现象。中国各地近些年陆续制定了一系列政策和法规,但多为宏观层面,且方向或方式存在一系列问题,不能充分发挥引导和保障陆岛运输行业发展的作用。

陆岛运输行业现有发展政策与政府管理公共事务市场化改革的大方针不完全相符。陆岛运输属于

海上公共交通运输的一部分,一直未得到应有重视,起步晚、发展缓是普遍现象。目前陆岛交通建设主要依靠政府政策性文件引导,行政管理机关是政府部门,执法职能依然是通过海事局、港口与口岸局等多部门分工合作来履行。由于没有强有力的法律和政策的支持和约束,部分地方政府并没有称职地提供陆岛运输公益服务,导致居民出行困难、通航基础设施差,容易发生海上事故^②。^[3-4]陆岛运输的经营目前受政策影响较大,并未全面实现市场化运营。同时,由于陆岛运输淡旺季明显,政府扶持力度不足等问题,导致社会力量加入陆岛运输市场经营的原动力不足,政府成为了集行政监管、执法、公益服务供给和市场经营的多面手。而事实上,在很多管理职能上,政府力量有限,因此陆岛运输行业的发展阻碍重重。陆岛运输管理职能混同,参与者单一,与中国公共交通运输发展各司其职,综合管理的方向相距甚远。政府在此类公共产品的供给过程中,仍然是主要甚至唯一的供给主体,而作为唯一的供给主体,民众享受到的交通服务质量就完全取决于该地区的资金投入和政策理念等。这也造成了部分地区陆岛交通设施从量到质都无法满足民众出行需求的现状。公共产品供给不足、效率低,是陆岛交通建设面临的重要问题之一。而陆岛运输行业发展政策与政府管理公共事务市场化改革的大方针不完全相符,加剧了这一问题。

目前陆岛交通运输方式主要分为两大类:第一类是桥梁、隧道等能够提供交通运输服务的固定设施,如厦门已经建成的厦门大桥、集美大桥和翔安海底隧道等;第二类是提供交通运输服务的渡船、客船,如大连金石滩—长海诸岛的高速客船和客滚船、烟台的蓬长快航系列船舶等。这两大类运输方式涉及众多行业管理部门,在制定和执行陆岛运输政策及法律、管理运输服务等过程中,存在互相掣肘、推诿、职责交叉的现象。

陆岛运输的船舶目前以客滚装船为主。调查显示,陆岛运输的从业主体一般是当地的民营航运公司,从事陆岛运输的船舶主要是挂靠经营的船舶。民营航运公司往往是单船公司或小公司,没有或者缺乏相应的内部管理机制和人员,对于船舶和相关

^① 根据欧盟《3577/92 号理事会条例》(EC Council Regulation),在欧盟,其沿海货物运输包括陆地间运输服务、离岸供应服务和陆岛与岛屿间运输服务。其中陆地间运输服务是指在一个成员国国内的大陆或者主要领土的港口之间从事海上货物或者旅客运输的服务。离岸供应服务是指在一个成员国国内的陆地港口与其大陆架离岸装置间的海上货物和旅客运输服务。陆岛与岛屿运输服务是指在一个成员国国内大陆与岛屿或者岛屿与岛屿之间的海上货物和旅客运输服务。

^② 例如“8.16”水上交通肇事案、“三无”船舶非法载客案。

人员的管理往往不严。从外部来说,上述地区尚没有专门调整陆岛运输船舶和公司经营资质、管理流程、监管部门责任划分的法律或者法规的规定^①,仅有一些地方性的规章或者更低级别的政府文件等。由于陆岛运输的行业特点区别于一般沿海运输,沿海运输船舶的监管标准并不能够完全适用于陆岛运输船舶,在实践中可能造成管理和调整的真空层。例如,大连市经营陆岛运输的船舶主要是小于100总吨或者不超过500总吨的小型客船,载货船舶多为200总吨以下的船舶。^[5]陆岛运输受到经营范围和方式所限,经营效益一般,经营主体投入更多资金用于更新船上设备,保养船舶的积极性不高。因此,从事陆岛运输的船舶船况普遍较差,不少是三无船舶。这种现象为管理部门的监管和调控造成了诸多困难。

从政府管理的角度出发,在扩大运输阶段,过于严格地监管陆岛运输从业人员资质,有可能加剧行业人员缺失的现象。但如果任其自由发展,又可能导致航行事故频发的后果,监管压力也会相应增加。因此,如何从行业自身角度构建航行专业人才队伍,加强内部管理和外部监管,成为需要陆岛运输行业以及政府管理机构共同解决的问题。

在近5年内,各地政府多层面和多形式针对陆岛运输交通建设颁布和制定了相应政策和文件,但从实践看,陆岛运输和相关航运安全仍存在不少问题,上级政府出台的政策由于缺乏相应配套措施使得最终效果出现了折扣。陆岛运输具有明显的公共运输属性,因而陆岛运输的主要负责主体应是政府部门,政府部门由于政策和相关因素的影响,对于陆岛运输的投入缺乏必要的推动力。从市场角度看,陆岛运输主要是为了满足居民出行和日常生活的民生需要,其社会公益特征明显,经济效益很小,因而很少有航运公司或者民间投资者愿意主动背负亏损的压力投入到这一市场中。因此,依靠运输经营者、港口经营人的完全社会渠道融资开展陆岛运输项目几乎是不现实的。陆岛运输项目处于较为尴尬的境地,对于市场的普通商人或者投资者而言,无高利可图;而对于政府部门而言,将其划定为民心工程,投入资金和政策支持的多少受到各方面因素影响,进程缓慢。陆岛运输通航辐射范围主要在岛屿周边,客源有限,经营陆岛运输的航运公司并没有有效的

措施去吸引增量。因此,其经营规模、客源量和利润率都很难受到市场经营手段的影响。航运公司从整体上来说数量较少,其服务质量更是参差不齐。由于市场所限以及无序的竞争,各航运公司的利润率较低。由于陆岛运输公司内部经营不善,外部政策推动力不足,导致陆岛运输从业人员信心不足,更加不可能采取改善相关经营环境、船舶配套设施和管理人员的措施,内生动力和外部动力明显缺乏。

陆岛运输领域最为突出的问题不是由行政机关的积极行为引发,多由行政机关人员的消极行为引发,例如懒政现象。因此,如何以立法和政策等管理方式,针对性解决陆岛运输领域的懒政现象,是确保陆岛运输扩大发展的重要制度保障。陆岛交通建设属于公共事务管理的一部分,目前中国处于地区探索发展阶段,尚未形成统一的、国家层面的管理模式。现有地方性管理存在刚性管理措施体系化建设不足和柔性管理手段滞后等特点。

除此之外,陆岛运输领域常发的两类法律索赔问题是货物运输或旅客运输的民事赔偿责任和行政行为引发的行政诉讼或者刑事犯罪等。中国水上运输领域民事法律适用一直是二分体系,《中华人民共和国海商法》(简称《海商法》)适用于国际海上货物运输和国际海上旅客运输和沿海旅客运输。沿海货物运输、内河货物运输适用《国内水路货物运输规则》《中华人民共和国合同法》(简称《合同法》)和其他民事法律基本规范。内河旅客运输适用《水路旅客运输规则》《合同法》和其他民事法律基本规范。《国内水路货物运输》规则已于2016年被交通运输部废止。2021年1月1日《中华人民共和国民法典》(简称《民法典》)生效后,沿海货物运输、内河货物运输只能适用《民法典》和其他基础性民事法律规范,缺乏针对性的特别法律规定。按照目前中国法律体系的特点,沿海旅客运输和内河旅客运输分别适用不同法律规定,沿海旅客运输承运人具有较低的责任限额的规定,而内河旅客运输承运人没有赔偿责任限制。陆岛运输中,既有可能是旅客运输,也有可能是货物运输,既有可能是沿海运输,也有可能是内河运输。根据中国现有法律规定,陆岛运输由于地点、运输对象的不同而分别适用不同的法律规定。

尽管该行业具有蓬勃发展之势,但目前对从事

^① 《国内水路运输管理条例》及其配套规章可调整适用于陆岛运输船舶经营的相关活动,但并未针对陆岛运输作为公共运输的特性作出相应调整和规范。

陆岛运输的船舶既没有有针对性的安全规范及管理,也没有对从事陆岛客货运输经营人的资质限制,加上现有陆岛运输码头及泊位基础设施条件十分简陋,交通安全事故时有发生。陆岛之间的运输受天气影响十分明显,现有船舶、港口、人员条件及管理落后的限制,不仅阻碍了陆岛之间的运输开展,也不利于有关岛屿的对外开放及招商引资。

二、陆岛运输发展与政策和立法的互动

陆岛运输政策和立法是国家正式制度安排的一种,其变迁受到外部因素和内部因素的共同影响。其中,最主要的变迁方式是强制性变迁,由国家、政府等统治机构作为主要供给主体。而国家和政府制定、修改或废止相应制度的过程受到相关利益集团、执政者理念、岗位职责、道德因素等多重因素影响。从制度变迁的角度讲,陆岛运输政策和法律本属同源,陆岛运输政策是总体方向性的规范,陆岛运输法律是关于具体权利义务关系的内容。陆岛运输法律通过陆岛运输政策的实践和积累形成,陆岛运输法律是陆岛运输政策实现目标的一种方式。陆岛运输政策和法律都是政府管理陆岛运输行业的手段。

陆岛运输行业的发展与陆岛运输政策和法律息息相关。陆岛运输行业的发展、民众的需求和社会关注度等因素都将相应引起对于陆岛运输政策和法律制度变迁的需求。从各国运输业和管理方式的发

展路径分析,运输政策和立法都经历了明显的三阶段,即扩大运输阶段、调整运输结构阶段(或称为综合运输管理阶段)和运输业反哺阶段。社会经济的发展增加了对于陆岛运输服务的需求,陆岛运输行业面临服务短缺、供给不足的特点。此时对于陆岛运输政策和立法最主要的需求是资金的支持和行业管理规范的初步建立。在陆岛运输行业发展到一定规模后,运输服务供给与需求在总量上基本达到均衡状态,民众意识和理念也逐步提高和改变,对于陆岛运输服务的需求不再仅停留于有和无之间,而是追求更好的服务质量和多元化的运输服务,从而实现更高效、更高性价比的差异化服务体系。此阶段对于陆岛运输政策和立法的需求是促进和引导多种运输方式的衔接、多式联运的发展以及管理制度和行业规则的进一步细化和完善。陆岛运输行业发展逐步成熟后,社会对于运输行业的需求将进一步提高,陆岛运输行业发展引发的环境问题、对地方经济的影响等将逐步显现,并且成为主要矛盾。此时如何处理陆岛运输业与环境的关系、更好地利用陆岛运输行业发展地方特色经济和可持续发展等问题将是此阶段陆岛运输政策和立法的应对重点。

根据制度变迁供求分析理论,上述陆岛运输阶段面临的主要问题和对于制度变迁的需求如表1所示。

表1 陆岛运输阶段面临的主要问题和对于制度变迁的需求

陆岛运输行业发展阶段	面临的主要问题	对制度变迁的需求 (即对陆岛运输政策和法律的需求)
扩大陆岛运输阶段	社会经济发展,陆岛运输服务供给短缺	陆岛运输基础设施和行业发展资金支持、陆岛运输行业管理规范的初步建立
调整陆岛运输结构阶段	陆岛运输服务供给与需求总量基本均衡,但陆岛运输服务内容和质量与社会需求之间矛盾明显	多种运输方式的衔接、陆岛运输管理制度的细化、陆岛运输行业规则的制度建设和完善
陆岛运输业反哺阶段	陆岛运输业发展引发环境问题,如何与其他行业发展协调和互相促进	能源消耗和废气处理规范的建立、陆岛运输可持续发展政策引导和特色经济发展政策等

因此,从制度经济学角度分析,陆岛运输行业的发展将成为陆岛运输制度变迁,即陆岛运输政策和立法改变的需求。但是,对于陆岛运输政策和立法的需求并不必然引发相应制度的变迁,此种变迁受到多种外部因素的综合影响。其中,陆岛运输政策和立法的主要供给者——政府角色和功能的扮演会影响陆岛运输政策和立法的供给,最终决定制度变迁的结果是否达到均衡状态。非均衡状态是社会发展过程中的常态,但并非完全合理,也并非不可调整。制度的非均衡状态最终的责任将由同时代的

民众承担和背负,制度变迁的利益和优惠也将主要由同时代的民众所享。

三、陆岛运输政策和立法要点与转化

(一) 立法明确陆岛运输性质和地位,依法开展陆岛运输建设、运营各环节

陆岛运输涉及港口建设和规划、航道管理和维护、运输服务的提供、运输设备和人员的管理等问题。经过几十年的发展,陆地交通运输已经构建起了以公共交通为主、私家车为辅的综合运输体系。公共交通包括公交、电车、火车和出租车等。水上运

输也形成了班轮运输、租船运输和其他运输服务的运输体系。班轮运输主要满足了固定航线上、大型定点运输航线的服务需求。租船运输主要满足私人运输服务,主要是货物运输需求。在普通法系国家的法律中,经常将班轮运输承运人称之为公共运输承运人(common carrier),而将租船运输承运人称之为私人运输承运人(private carrier)。中国在陆岛交通和水上交通领域都取得了飞跃式发展,但在水陆衔接的部分,公共交通建设还处于薄弱环节。这与中国经济和社会发展的阶段和背景有关,更重要的是意识层面的差异。影响政府意识层面改变的最主要手段是政策和法律。鉴于陆岛运输涉及的受众相对于陆地公共交通数量相对较少,又未有法律明确认可其水上公共交通运输组成的地位,导致其在实践中没有得到地方政府的充分重视,在已经开展陆岛运输建设的区域中,各地方政府也基本上将其作为惠民工程的一部分开展,而非履行法定义务和责任。陆岛运输的本质是为相关居民提供出行服务,具有较强的公益性质,应该划归公共交通运输类别之中。只有通过立法明确认可陆岛运输的公共运输属性,利用法律的强制力保障民众得到相应的公共运输服务以及质量,才能为解决民众出行困难问题提供基本的制度保障。通过立法明确陆岛运输性质和地位的另一个优点是,未来各地政府和主管机构在处理陆岛运输建设、管理和维护等各方面事宜时有法可依。如果各地政府或者主管机构未尽职责,也可以有相应的处罚措施和否定性评价机制。依法治国的前提是各行各业的运转有法可依,也应该包括政府行政。依法行政,既享受法律赋予的权利,亦承担法律规定的责任。除通过立法明确陆岛运输性质外,鉴于中国现有涉及交通运输建设、维护和管理的相关法律文件整体较为陈旧,部分法律规范滞后,需要以陆岛运输建设为契机,重新梳理相关法律规范,从运输设计、规划、招标、建设、维护、运营和管理等多环节予以充分规定,明确各方权利义务状态。

(二) 尊重陆岛运输行业发展规律,适时打破非均衡状态,供给政策和法律

陆岛运输领域的服务需求、价格要素、相对产品的供给等影响陆岛运输制度的变迁,而陆岛运输政策和法律的供给又受到陆岛运输服务发展的阶段的影响。在不同运输阶段,陆岛运输对于相关立法和政策的需求并不相同。适时的供给政策和法律,将有助于打破非均衡状态,促进和引导陆岛运输行业发展,保障公民运输服务需求,甚至为地方经济发展

助力。

在扩大运输阶段,陆岛运输对于政策和立法的需求主要是资金的支持和行业管理规范的初步建立。因此,在这一阶段,应该通过以行业补贴、放宽融资限制、吸引民间资本等内容为主旨的政策制定和实施,为陆岛运输行业的发展提供充足的资金支持,用于基础设施建设、设备维护、运力资源配备和人员梯队管理等各方面。例如,福建省在2018年投入1亿资金用于陆岛交通码头建设工程,为霞浦、秀屿等沿海偏远地区及海岛居民提供基本的出行交通服务。针对陆岛交通码头项目规模小、点多、施工条件差等因素,福建省鼓励同一辖区内项目打包开展海域使用论证、海洋环评等前期论证、评价,从而进一步优化简化项目报批手续。对同一辖区内结构相近、同步实施的项目采用“捆绑招标、统一签约、打包设计、分期实施”的推进模式。^[6]为了使海岛居民早日能够使用该类设施,福建省采取工程包和设计施工总承包的模式,较传统的设计—招标—建造的项目管理模式,平均可节约5至6个月的时间。

在陆岛运输服务发展至能够基本满足民众出行需求之时,即需求与供给基本平衡时,民众意识和需求将会向更好的服务质量、更多元化的选择等方向发展。此时陆岛运输行业必将经历一次洗牌,淘汰掉老旧船舶、服务质量较差的公司等。在这一阶段,如何构建多元化运输服务体系、与其他交通方式衔接、规范行业运输和竞争行为等,成为该阶段立法和政策需要解决的主要问题。通过政策和立法确立市场准入机制、船舶和人员资质管理、承运人的义务和责任等,将有助于陆岛运输行业的发展,走向逐步成熟。例如,大连市交通局于2001年10月31日印发了《大连沿海船舶运输经营资质管理办法》,对于船型、船舶运输经营资质等进行统一管理。由于当时从事陆岛运输行业的大量船舶都不符合上述管理办法的规定,大连市通过行政手段和市场手段整合市场资源,淘汰木质船等老旧船舶,用玻璃钢船替代。2016年大连市发布了《大连市陆岛交通运输航线与船型发展规划》,进一步从运营管理、发展航线、老旧船舶、旅游专线和市场整合等五方面规范陆岛运输服务,建立健全经营人责任机制,提高相关人员服务意识。

在陆岛运输服务已经充分满足基本出行需求的基础上,经济的发展、民众的意识、地方政府管理理念的变化等,都将对陆岛运输行业产生新的诉求。陆岛运输的发展有可能引发能源问题、环境问题,以

及如何更好地为其他行业及地方特色经济的发展提供助力等问题。在这一阶段,陆岛运输立法和政策应该集中于在保证陆岛运输行业健康发展的同时,如何与环境和谐共处。除此之外,升级陆岛运输服务质量和种类,构建集运输、旅游、休闲度假等于一体的综合式交通服务体系,发展地方特色经济都是这一阶段政策和立法关注的重点。根据新制度经济学理论,陆岛运输行业的发展、民众的诉求并不必然引发立法和政策的变迁,是必要而非充分条件,但从更好地提供公共服务、履行政府公共管理职责和构建和谐社会角度出发,尊重陆岛运输行业发展规律,适时地供给立法和政策,充分发挥立法和政策的监督、引导和管理职能,将是利大于弊的选择。

(三) 以政策为主,建立正向引导机制,明确政府公共服务供给主体责任的不可转移性,拓展陆岛运输服务供给方式和主体,匹配国家公共运输领域大政方针

政府进行公共事业管理主要指政府行使公共事业管理职能,实现管理目标的手段与途径的总称。在陆岛运输服务领域,政府作为公共服务供给者的责任不可转移也不可完全被替代。这一绝对责任来源于政府与公民社会契约的形成,是政府的职能使然。通过行政手段确保陆岛运输服务的供给,提供政策和立法的制度保障,都是政府职能的应有之意。当然,陆岛运输服务供给责任的绝对性不代表着陆岛运输服务只能由政府作为供给者,否则有违现代公共管理的大方向。现代陆岛运输行业的发展,应该适应大环境大趋势,即通过政策引导,政府作为服务的购买者和监督者,吸引多方供给主体的参与,提高服务质量,构建多元化服务体系,但是,政府需要同时扮演好监督者和引导者的角色,保障民众可以充分享受到此种供给服务,否则,政府应该承担供给不能或履职不充分等责任。

陆岛运输具有明显的公益性质,因而政府应该是陆岛运输交通体系供给责任承担的主体。在这一基础上,可以借鉴美国、法国、欧盟和日本在运输扩大阶段的做法,通过政策引导资金流向陆岛运输行业,完成扩大运输阶段增加陆岛运输服务数量的基本任务。首先从政策层面,将陆岛运输纳入到公共交通体系的建设和,从而使陆岛运输项目尤其是基础设施建设获得政府资金的投入。其次,政府通过相关政策和措施扶持,积极拓展和拓宽融资渠道,通过筹措社会资金的加入,确保陆岛运输项目的正常运营。在拓宽融资渠道的过程中,如何保证投资方与岛上

居民“双赢获益”,是该项措施成败的关键。除此之外,由于陆岛运输具有公益性特征,对于从事陆岛运输的主体,政府在履行提供公共运输服务责任的同时,应该进一步加大燃油补贴、财政补助、造船补贴等资金补贴力度,以确保从业主体的生存和经营环境。在补贴问题上,应该明确补贴资金来源、资金拨付和管理使用要求。在补贴项目上,可作如下区分:建设和维护基础设施补贴,如陆岛运输码头和客运站等的专项补贴;专门针对船舶的维修保养的补贴;针对陆岛运输经营人的免税、运营补贴等。补贴的原则是在向陆岛运输经营人施加公共运输义务的同时,保障其基本的生存能力和权益。只有在政府的扶持和政策倾斜的情况下,陆岛运输项目才能健康持续发展。

在陆岛运输服务的供给上,政府需要根据运输情况及所处阶段制定适宜的公共政策,以引导陆岛运输行业发展,规范陆岛运输服务的供给。同时,政府应该充分发挥监督职责,督促行业从业者积极执行政策和方针。除此之外,对于违法违规活动,通过行政方法予以查处,也是保障政策效果得到充分发挥的有力措施。针对陆岛运输行业发展的不同阶段,政府通过经济方法,从运价、贷款、税收、人员工资的发放等方面,对其进行宏观调控和引导,将有助于陆岛运输行业的正向发展。在这一方面,可以借鉴欧盟经验。欧盟针对陆岛运输的调整方式既从宏观上确定了陆岛运输具有公共运输服务的性质,同时保留了其商业灵活性。通过公权力的介入调整陆岛运输的经营者,也通过公共服务补偿等措施弥补经营者的损失。欧盟各成员国在此基础上制定了国内相应的配套措施。例如,对于非营利航线的运营者,大部分成员国在赋予其公共服务义务的同时,提供专项政府补贴。对从业者从服务内容、运营者义务、文件要求、服务时间和船员配备等方面作出了相应规定。同时,各国政府对于陆岛运输项目的融资渠道提供了更多支持。

除上述直接针对陆岛运输的调控措施外,政府也可以从间接角度采取措施,促进陆岛运输行业的繁荣发展。在陆岛运输中的旅客运输方面,政府可以采取提升市区至港口交通的便利性,并规划港区周边的娱乐餐饮设施,丰富客户体验,让旅客对港口的印象从传统的渡口转变为现代化城市综合体,为从事陆岛运输相关行业的经营者提供更多商业机会。例如,厦门市相关航线除了方便快捷的通关环境,还可以宣传两岸往来目的地的亮点,如吃、

住、玩、购等。任何行业都不能长期孤立存在,只有与周边行业、相关行业形成产业链,才能可持续发展,并走向成熟阶段。陆岛运输行业亦是如此,该行业在扩大运输阶段主要是为满足岛上居民的出行需求。但在海洋经济发展的大背景下,陆岛运输行业发展至运输结构调整和运输业反哺阶段,其发展目标绝不再是单纯满足日常出行需求,应该从海洋经济的大环境下考量。由于陆岛运输的旅客主要是岛屿常住居民,客源量有限,经营者很难在此航线上得到可观的利润,陆岛运输行业成为了鸡肋行业,很难吸引资金的融入和其他有实力的经营者的参与。但是,如果政府将陆岛运输纳入整体考量,将其作为岛屿经济体发展的一部分,这个问题就迎刃而解。政府积极探索海岛经济发展的新模式,利用海岛特点和优势吸引游客,不仅能够促进当地经济的发展,也为陆岛运输带来了新客源和利益增长点。陆岛运输行业经营者可以在海岛经济发展的同时,围绕海岛游等开展多方面、多层次的运输和娱乐服务,形成互利共赢的共享经济圈模式。从长远来看,这是陆岛运输行业保持持续生命力的有益方式。

(四) 以法律规范为主,针对三类事项建立负面评价机制

从民事赔偿领域考虑,基于目前国内很多学者的认识,内河、沿海运输与海上运输风险的差异性已经不再明显,在《国内水路货物运输规则》被废止、《海商法》修订的背景下,可以考虑将沿海运输、内河运输与海上运输法律体系并轨,统一纳入《海商法》的调整范围内。陆岛运输作为一种运输类型,在民事赔偿法律关系问题上,也将适用《海商法》这一更具有针对性的法律规范。在这一点上,可以借鉴欧盟《3577/92号理事会条例》的经验,明确陆岛运输具有公共运输服务的性质,要求从业者在满足一定条件下承担公共运输服务的义务,在统一适用《海商法》的基础上,进一步细化陆岛运输经营人的民事赔偿责任。

在陆岛运输经营船舶、人员配备、公司经营资质、监管部门等问题上,建立健全法律规范,明确部门职责与权限。目前在全国各地普遍存在沿海运输船舶监管规范,但陆岛运输市场由于行业发展不完善或仅处于起步阶段,从事上述运输服务的船舶多为老旧船舶和小型船艇,船舶质量参差不齐,由于陆岛运输利润率低,监管宽松等原因,航运公司也往往将已近淘汰船舶或者船龄较老的船舶投入陆岛运输业务中。为了改变上述情况,缓解后期监管压力,政

府应该根据实际情况,推出陆岛运输船型和运力匹配方案,推动船型标准化规范的出台,淘汰不合格船型。但是,该方案需要考量到实践需求和运输行业发展阶段,如果严格按照各地沿海运输船舶监管规范,多数从事陆岛运输的船舶都将处于非法运营状态中。因此,出台专门针对陆岛运输船舶标准的监管规范势在必行。除此之外,导致陆岛运输领域码头设施投入不足、维护不及时、导助航设施缺乏等现象的一项重要原因是管理主体不明、职责不清或交叉,容易出现扯皮和互相推诿的情况。在这一点上,可以借鉴山东烟台的一体化监管模式,由海事局对陆岛运输航线船舶安全监督、恶劣气象禁限航管理、交通组织服务等全部海事监管和服务要素重新分配,船公司源头管理由海事局各职能部门负责,船舶技术安全问题、禁限航动态监管由海事处管理,各司其职。依据公共政策理论,分权化的政策执行方式比从上至下的执行模式更有效能,网络比层级更有效率。一体化监管的前提是,通过立法的方式,在不违背上位法的前提下,根据地方情况制定地方规范,明确监管部门和职责归属。

针对政府失灵与失职现象,建立健全法律问责机制。政府失灵是在政府克服市场失灵或市场缺陷的过程中出现的一种现象,即政府采取的立法司法、行政管理及经济等各种手段,在实施过程中出现各种事与愿违的问题和结果,干预不足或干预过度,最终不可避免地导致经济效率和社会福利的损失。政府失灵现象往往是由公共决策过程中的缺陷、公共政策自身的不确定性、执行的效率和寻租现象等多种因素造成。政府失灵是现代化民主政治发展进程中较为常见的现象,尚无法完全避免。这也是为什么公共管理理论认为政府具有有限理性,决策的结果只能是满意化的过程而非最大化的过程。政府作为公共管理者,其依据法律的规定获得行政职能,依据法律的规定履行职能,在法定范围内的履职行为受到法律强制力的保障。如果政府组织或者相关管理人员没有履行法定职责、超越法律权限履职或者以不符合法律规定的方式履职,都属于失职、违法甚至是犯罪行为。此类行为不能与政府失灵现象混为一谈。例如,美国《在21世纪迈步前进法案》即是根据购买型政府的特点制订的法律规范,明确了政府的监督和引导职能,保障了公共服务质量,要求政府成立独立的安全监督部门,评估和监管城市公共交通服务的提供标准和具体情况。依据《国务院关于城市优先发展公共交通的指导意见》和其他法律

文件,各地人民政府是公共交通建设的责任主体,交通主管部门等需要在政府主持下承担本地区的交通建设工作。因此,未按照法律规定建设本地区公共交通或者未达到法律规定的相应状态,属于失职,甚至涉嫌违法、犯罪。但是,目前《中华人民共和国行政诉讼法》这类针对行政机关人员行为问责的基本法律规范,尚无法完全将政府工作人员在交通建设方面的失职行为完全包含在内。《中华人民共和国刑法》中的渎职类犯罪,也仅在造成了有形法益,即人身健康、财产损失到达一定程度后,才有可能适用。面对实践中部分行政机关和人员消极的不作为、懒政现象,需要未来在修改或者制订相关法律时,针对此类现象规定相应的负面评价条款和追责机制。拥有救济的权利才是真实、完整、有效的权利,也即赋予行政相对人救济的途径,才能够更好地监督权力、平衡权力。在陆岛运输领域,通过法律的方法规范陆岛运输服务、保障当事人权益的前提是制定的法律规范公平、切合实际,其次需要按照行业发展规律适时地调整规范内容,最重要的一点是在统一陆岛运输水上执法力量的同时,要求执法者严格执法,维护法律的权威性,保障法律发挥最大效用。

(五) 适时将政策转换为法律,构建刚柔并济的综合管理体系,共同规范和引导陆岛运输行业发展

陆岛运输政策的制定主要是明确政府公共服务供给的主体责任、拓展陆岛运输服务的供给方式和主体,从而建立行业发展正向引导机制。在准公共产品市场化供给的大趋势下,政府作为公共服务和产品的供给者责任不可替代。即使政府通过市场购买服务,将提供者和生产者分离,不代表政府职责的转移和消失。以适时的政策制定,支持陆岛公共交通企业利用优质存量资产,通过特许经营、战略投资、信托投资、股权融资等多种形式,吸引和鼓励社会资金参与陆岛公共交通基础设施建设和运营,在市场准入标准和优惠扶持政策方面,对各类投资主体同等对待,这些都是陆岛运输政策需要解决的问题。在陆岛运输政策实践积累到一定程度后,一些针对常态化的、共同性的、明确的问题的政策需要转化为法律,将方向性的、原则性的政策具体化为明确的权利义务规范,进一步起到约束、规范和指引的作用。例如,美国将政府提供公共交通建设专项资金的义务明确规定在《城市公共交通法》中,成为政府常态化的责任和义务,《城市公共交通扶持法》明确了公共交通路权保障。在运力调整和运输业反哺阶

段,将公共交通运输纳入《环境质量改善法》的评估范围中,引导交通运输建设与生态环境协调发展。利用《国家能源法》保障交通运输设备的能源利用和可持续发展。法国在公共交通运输发展至一定阶段后,出台《大气环保与节能法》,处理运输业与环境的相互影响问题。欧盟通过《3577/92号理事会条例》明确陆岛运输的公共运输性质,要求从业者在满足一定条件时承担公共运输服务的义务。在陆岛运输行业发展至一定阶段时,为了提高服务质量,可以通过立法的方式鼓励适当的市场竞争。例如,日本《1986年铁路事业法》规定,可将交通设施建设与交通运输工具交由不同的部门经营,形成合理的竞争,促使各经营主体改善服务质量,间接引发城市公共交通服务总体水平的提升。

在市场经济背景下,政府管理公共事务时需要综合运用各种管理方法和手段,经济方法和法律方法是最为符合市场经济需求的方式,因此成为各国政府更多采用的方法。除了政策、法律、经济方法等刚性手段外,柔性措施的采取也是确保陆岛运输行业发展必不可少的方式。政府管理公共事业的柔性方法主要是指指导、说服、信息传播、解释、劝说、授权、委托等软的方式。政府采用柔性管理方法的程度、对柔性管理方法的依赖程度也是国家公共事业管理水平高低的主要标志。陆岛运输行业的建设和发展过程中,依靠政策、法律等刚性手段建立正向引导机制和负面评价机制,民主政治和市场经济要求政府在管理公共事务之时,给予每个当事人充分表达意见的机会、协商和反馈的机制。这些都需要利用软性手段和方式实现。

在陆岛运输行业发展初期,通过政府行政指导行为引导陆岛运输服务的提供者明确公益和私益的定位、服务的类型和质量等,引导民众提高安全出行意识,拒绝三无船舶,逐步改变消费习惯。政府通过建立陆岛运输信息公开制度,如运价、运力、航线、运输时刻表等方式,将涉及民众出行的相关信息公之于众,方便大众查询,也便于监督陆岛运输从业公司和人员的服务情况。

在陆岛运输行业发展过程中,政府通过公共事业管理合同等多种方式,吸引民间资本和资源加入陆岛运输服务产品的供给过程中。现代化政府的发展必将推动陆岛运输服务提供者和生产者角色的分离,陆岛运输行业的进一步发展也需要民间资本和资源的共同努力。政府通过公共事业管理合同的签订,明确赋予陆岛运输经营者经营权和和服务生产者

的地位,各方的权利义务关系基于一定的谈判、协商,具有刚性管理手段不具备的沟通环节和机制,能够最大限度地提供表达意见的机会和平台。在陆岛运输服务购买或者供给合同中,尽管政府具有管理者、合同当事人等多重身份,但仍需要最大限度地通过协商、谈判的方式,达到合同缔结的目的。在协商和谈判过程中,经营者需要通过获得服务供给的对价,即报酬权来获取利益。在一些情况下,要求政府或其他机构予以损害赔偿,能够更好地维护经营者的利益、保障其合同权益的实现。政府机构可以采用舆论宣传、公开激励、表彰先进、树立典型等方式引导陆岛运输行业的发展、民众的消费行为、企业的供给行为等。

陆岛运输行业的发展,既需要政策与法律构建的管理框架结构,形成全面的、稳定的制度环境和机制保障,也需要政府指导、协商、情感方法、心理方法等多种柔性手段的配合,构建刚柔并济的综合管理体系,才能更加科学地管理和引导陆岛运输行业的可持续发展。

(六) 建立健全公共管理伦理建设机制,保障陆岛运输行业政策和立法取得实效

现代政府在陆岛运输服务的发展过程中,逐渐从供给者转变成购买者和监督者。政府监督效能发挥的力度将直接影响民众接收到的陆岛运输服务质量。政府作为监督者,如果怠于行使职权或者违法违规行使职权,将会严重影响公众的权益。除了完善现有法律监督机制和追责机制外,公共管理伦理建设也将是有效的监督方式,能够保障陆岛运输行业政策和法律发挥实效。通过政策、法律等制度性安排实现管理社会公共生活的目的,此种方式称之为显性管理。除此之外,还有一种隐性制度在实质影响社会公共生活和政府的管理水平等,即公共伦

理。从制度变迁的角度上讲,政策与法律是正式制度,而伦理道德等属于非正式制度,非正式制度较正式制度安排更加难以变迁,但对人类行为将长久地产生潜移默化的影响。政府利用制度管理公共事务的过程也是追求道德的正当性和普遍道义支持的过程。此种追求即是政府公共管理伦理的内容,也是政府公信力的保障。政府管理公共事务,需要同时依赖正式制度与非正式制度。

陆岛运输的发展,既需要直接引导和规范行业各方面人员行为的正面引导机制和负面评价机制,也需要保障此类陆岛运输行业政策和法律规范能够充分发挥效力、实现最大效果的机制。而在这一环节中,起到最大影响力的是作为行业的管理者、引导者和监督者的政府机构工作人员。如何充分调动政府机构工作人员的积极性,完成工作职责,不仅需要法律等事后追责机制,更需要从长远考虑,建立政府机构工作人员的职业责任感和对于公共效率、正义秩序、公共责任以及和谐社会的伦理追求。只有从制度伦理、政策伦理和职业伦理等多维度构建公共伦理体系,通过公共组织程序、政府政策、法规等明确价值维度和目标取向,才能实现潜移默化影响公共事业管理者的价值追求、建立陆岛运输行业从业者的行业自律等。从制度变迁的角度分析,管理者职业伦理道德的建立也是引发制度变迁,即制度(立法和政策)供给的重要影响因素。公共管理伦理体系的建设主要是针对行政管理人员履职过程中内在控制机制的建设,也就是对道德自律和完美人格的追求。而行政机制、法律追责、社会监督等主要是外在控制机制。只有内外兼修,才能最大程度地发挥政府机构管理和引导陆岛运输行业发展的主观能动性,保障陆岛运输行业的政策和法规落地。

参考文献:

- [1] NESTEROWICZ M. Freedom to provide maritime transport service in European community law[J]. Journal of Maritime Law & Commerce, 2003, 34(4): 23-27.
- [2] 郭萍,李莹莹. 辽宁陆岛运输现状及法制保障研究——基于大连地区实地调研情况[J]. 大连海事大学学报, 2015(1): 46.
- [3] “三无船”致人溺亡! 请勿乘坐“三无船”渡江! [EB/OL]. (2018-09-27) [2020-05-20]. https://www.sohu.com/a/256649187_99897235.
- [4] 无证驾驶“三无”船舶非法载客,象山一男子被行政拘留! [EB/OL]. (2019-08-23) [2020-05-20]. https://www.sohu.com/a/335924086_334383.
- [5] 大连市陆岛航线网络已覆盖所有村级及以上海岛[EB/OL]. (2016-11-30) [2020-05-20]. <http://news.cntgol.com/dydz/2016/1130/105128.shtml>.
- [6] 福建今年投资1亿建设陆岛交通码头[EB/OL]. (2018-05-11) [2020-05-20]. http://www.ship.sh/news_detail.php?nid=29231.