

美国政府的运输政策

TRANSPORTATION POLICY OF THE US GOVERNMENT

荣朝和

一、社会对运输政策的需要

美国也许是世界上流动性最大的国家。80年代中,美国各种运输方式每年完成的都市间旅客周转量超过 25 000 亿人公里,货物周转量超过 35 000 亿吨公里;平均每个美国人每年的都市间旅行距离是 1.2 万公里;各种运输工具平均每年为每个人把 16 吨多各种货物运送约 1 000 公里。美国每年用于支付客货运费的钱,相当于其国民生产总值的 1/5 以上,就是说,人们消费的每一美元中,至少有 20 美分是花在交通运输上。美国运输业的汽油消耗量差不多是全国总消耗量的 60%。另外,1/10 以上的劳动力直接受雇于运输业或与运输业直接有关的行业。

毫无疑问,交通运输已经成了美国现代社会的生存基础之一,成了这个国家生产方式和生活方式的重要组成部分。规模庞大和错综复杂的现代交通运输网,极其有力地保证了美国经济在空间和时间上的运转,也满足了美国人在现代生活中对流动性和快节奏的要求。

一个发达的运输系统对国家的经济、政治和社会的发展是至关重要的。在美国和其他西方国家,一般工商企业甚至把运输看作是和法律、秩序、货币发行以及合同严肃性同样重要的基本经营保证。虽然美国执意推行运输企业的私有制,但人们还是认识到,国家有责任在运输方面建立一个有利于经济发展的环境。对于受雇运输业,特别是公共运输业,社会规定了特殊的法律责任,或称为运输企业

经营的基本准则,原因是社会对它们的异常需要和依赖。从根本上说,运输企业有四种责无旁贷的义务,这就是(1)服务:公共运输企业必须为所有顾客服务,应满足正常的运输需求,保持设备完好,并尽快地提供服务,运输业无权随意停止运输业务;(2)交付:运输企业有责任保护委托给他们的货物,并应尽可能迅速地交给正确的收货人;(3)合理收费:运价或收费必须合理;(4)非歧视:运输者不能在向使用者提供服务的时候搞不合理的差别待遇,即对某些使用者进行歧视,或对某些使用者给予不适当优惠。社会也同时规定了运输使用者和社会自己应尽的义务。运输使用者的义务,是使运输的对象适合于运输,并迅速完整地支付运费。至于社会本身,则应该保证运输业不会因为法律上的限制而得不到足够的收入,以继续其运营或得到应有的发展。这些有关运输业的责任或义务,体现了社会对建立正常运输秩序而对各方面所作出的约束。

但是在运输业的发展过程中,美国社会逐渐认识到,包括运输业合理发展在内的各种问题,仅靠以习惯法为基础的司法方式进行调整是远不够的。社会要求代表国家的立法、行政和司法等政府机构,在运输管理方面发挥更大的作用。美国政府也确实在交通运输上发挥了更为积极和特殊的影响。

美国政府的运输政策包括经济管制政策和鼓励政策两个方面。

二、对运输业的经济管制

美国对运输业实行经济管制的政策大致可以分为四个时期。

第一个时期是从独立战争以后，到 19 世纪 60 年代南北战争的无管制时期。在这一时期，美国的领土扩张很快，人们更关心获得足够的运输能力以征服这块大陆，社会对运输的需要很强烈，希望发展足够的运输体系，因而出现了主要由私人投资修建的早期收费公路，从 19 世纪初开始到 30 年代的运河建设热和紧接着的新兴铁路事业。这是一个由几种运输方式相继称霸的时期，依靠的是市场的自发竞争，各级政府对运输业很少加以管制。

第二个时期是从南北战争以后到本世纪 20~30 年代，这一时期的主要特点是对运输垄断进行管制。南北战争前后出现的铁路筑路高潮，很快确立了铁路在运输业中的霸主地位。不少铁路公司滥用垄断权力，导致很多类似敲榨的运费不公平问题，同时，铁路修筑中也存在股票公司的欺骗和投机行为。这些情况引起社会的普遍不满，使对铁路的社会控制提上了日程。开始是由各州制定管制法律，后来，在 1887 年颁布了美国第一个联邦州际商务法。这个法令主要是针对铁路垄断弊病的，主要条款规定，运价必须公正合理，所有运价和票价必须予以公布并严格遵守，禁止对任何人、地区或运输对象在运价或服务上的不正当待遇，禁止铁路与铁路之间瓜分运量的协议和兼并，以强迫竞争，等等。该法令还设立了独立并拥有特殊管制权的州际商务委员会，以执行法令。

州际商务法经过多次修正和完善，到第一次世界大战前，联邦政府对运输垄断的管制体系已基本形成。第一次世界大战结束以后，美国在 1920 年通过了联邦运输法，力图改进对运输的管制。新的法令强调在“合理利润”的前提下管理运价，州际商务委员会被授权处理铁路的扩建、废弃和股票发行，以防止不合理的铁路建设，还放宽了铁路之间协作与合并的限制。1933 年又修正了破产法，使其适用于铁路破产问题，以便于改善铁路的财务状况。

第三个时期是从本世纪 30~60 年代，管制的目标转向运输竞争。这一时期与上一时期相比，运输市场的情况发生了很大的变化，铁路的垄断地位被打破了，变为铁路、公路、航空、管道、水运各种运输方式之间和运输方式内部的全面竞争。

在垄断管制时期，政府政策的目标是要促进竞争，但不加控制的竞争会造成设备重复浪费、导致财务不稳定，并使服务和安全水平下降。特别是毁

灭性的竞争，往往是竞争者两败俱伤，最终也损害社会。因此，在有些情况下必须缓和竞争，这也成了这一时期政府管制的主要目标。1935 年通过了汽车管制法，确立了联邦政府对汽车运输的管制，并把各州之间的汽车运输划入州际商务委员会的管辖范围。该法令根据汽车运输不同于铁路的特点，强调汽车运输市场的复杂性和竞争性，主要包括对参加受雇汽车运输业的进入和经营范围限制，要求运价必须公正合理，规定必要时州际商务委员会有权制定运输企业的最高、最低或实际运价，以及合并和免于经济管制方面的条款，核心是对汽车运输业内部和汽车与其他运输方式的竞争加以一定限制。1938 年，对运输竞争的管制延伸到航空领域，制定了民用航空法，并单独设立了一个与州际商务委员会有类似职能的民用航空局，由该局负责对航空运输竞争的管制。最后，1940 年通过的运输法把国内水运业也纳入了州际商务委员会的管制范围，并在进入和运价等方面规定了相应条款。

第四个时期是从 70 年代开始至今的所谓放松管制时期。在竞争管制时期，州际商务委员会等管制机构对各种运输企业在进入、业务范围和运价方面的限制是相当严格的。在很长一个时期里，汽车运输企业的数量在慢慢减少，在 1978 年以前的 40 年中，没有批准过一件新的干线航空公司执照。运输企业的业务范围不允许随意变化，例如，某些运输者可以合法地在一个方向上运输，但回程时却无权载货；可以为终点站运输而不能为中间站运输；许多企业已无力经营的营业线也不准停办；运价变动要求有很长的申请时间；其他方面的限制也很多。由于管制制度没能根据运输市场的变化情况及时作出必要调整，结果铁路从 50 年代以来经历了持续的财务困难，大批铁路破产，其他运输方式也逐渐出现了各种各样的问题，财务情况普遍不好。使用者方面也开始指责管制对运输业的保护多于对公众的保护，加上 70 年代石油危机对运输业的影响，加剧了人们对竞争管制的批评。

因此，从 70 年代后期开始，国会和政府采取行动逐步放松了对运输的管制，以图适应变化了的运输形势。首先是 1976 年的铁路恢复与管制改革法，放宽了对铁路运价的限制，允许铁路有较多的运价自由，以改善它们的财务状况。1980 年通过的新铁路法进一步在运价和废弃铁路方面放权。在航空方面，分别于 1977 年和 1978 年通过了货运和客运的放松管制法，在进入和退出经营、业务范围和运价上放松限制，并在 1985 年撤消了民用航空局。航空

市场现已全部放开，任由市场竞争决定航空公司的命运，不再采取人为的挽救措施。1980年通过了新的汽车运输法，允许更多的经营者进入汽车运输市场，扩大运价自由，还取消了过去的一些经营限制，以鼓励提高燃油和设备的利用效率。1982年又专门通过了公共汽车管理改革法，放松了对公共汽车运输业的管制。

放松运输管制的动向说明，运输政策已经从过去对运输竞争严加控制的态度，转变为在新的运输形势下希望多依靠市场，依靠竞争力量，而少依靠管理的限制。放松管制以来，各种运输方式的企业在运营中都有了更大的自主权和灵活性，铁路的财务状况有所好转，运输使用者则有了更多的选择。

三、对运输业的鼓励和促进

美国政府运输政策的另外一个方面，是对运输业的鼓励和促进。美国交通运输业能在长时期内高速度发展，与各级政府的鼓励和促进政策是分不开的。主要的鼓励和促进方式有四种：(1) 为修建运输设施提供资金和其他补贴，被认为是促进运输发展的最首要也是最好的方法；(2) 对不可能私有的现代公路网和水、航空线，采取公营方式；(3) 对各种私营、半公营运输企业和城市的公共交通提供运营补贴，以保持那些不能获得最低盈利，甚至要亏损的运输业务；(4) 提供有利于运输业发展的研究服务，由社会把这方面相当费钱的研究工作承担下来。

从鼓励和促进方面看，运输政策大致可以分为一般补贴时期和国家运输规划两个阶段，后一个阶段是从本世纪 50 年代开始的。

美国联邦政府对运输业的直接资助，最早可以追溯到 19 世纪初。当时国会拨款修筑了一条连接三个州的“国家收费公路”，还援助了当时的其他公路建设。但这一由联邦直接投资的政策，因有人提出修公路和其他公共设施是属于州的权力范围，联邦不应干预而停止实施。19 世纪 20 年代到 30 年代末的运河大发展，主要是由各州政府资助的，开挖运河成了当时各州最重要的公共工程。

19 世纪 50 年代起的铁路筑路高潮时期，是美国联邦政府正式资助运输业的真正开始。为了鼓励铁路公司向西部筑路，联邦政府向它们赠送了大量土地，各州和地方也向铁路赠送土地。从 1850 年到 1871 年，赠予铁路的土地总数竟相当于美国全国面积的 1/10，致使后来美国铁路一直是最大的地产

经营者。联邦对铁路的援助还包括提供测量费用、减免铁路物资进口税、贷款和债券的担保等；各州及城市也纷纷在无偿赠地之外采取免税、债券担保、公众捐款、提供过境权等办法，吸引铁路从当地通过。土地赠予和其他补贴措施大大促进了铁路的扩张，到 19 世纪末，包括 30 万公里营业线的铁路网已经形成，第一次世界大战前的铁路营业里程又超过 40 万公里。

为了给迅速增加的汽车提供足够的道路，1916 年国会正式授权联邦政府为改善公路提供资助，并规定了公路归州所有，联邦按一定比例资助。1921 年的公路资助法确立了联邦资助只能集中使用的原则，并规划了一个给以资助的基本公路系统，开始在公路修建方面较大规模地参与。30 年代经济萧条时期，修筑公路又成为国家干预经济和解决失业问题的重要手段，联邦资助规模进一步扩大。第二次世界大战前，得到联邦资助的有“基本公路系统”、“城市公路系统”和“二级公路系统”共 100 多万公里；而各州和地方在总数更多的公路上提供了比联邦资助还要多的资金。

在航空方面，全国的民用机场 1933 年以前几乎都由地方出钱修建，而在这以后，联邦政府也开始对机场提供资金，鼓励其发展。航空邮件的运输，则是从第一次世界大战后就一直得到联邦政府的补贴。

在本世纪 50 年代中期以前，美国联邦政府对运输业的发展虽然一直持鼓励态度，但联邦政府直接制定国家运输规划的行动并不多，主要是鼓励各州、地方和私人在运输发展方面发挥作用，联邦拨款的数字也不是很大。但 50 年代后期以来，美国国会采取一系列行动，影响了整个运输结构，标志着某种程度的国家运输规划时期的开始。这一时期运输政策的变动有如下特点：(1) 国会放弃自己纯粹制定政策的角色，更为直接地参与运输规划；(2) 过去主要依靠行政机构处理具体的计划、预算等事务，现在国会的立法行动也多用来解决具体运输问题；(3) 联邦政府大量增加对运输的资助，同时由使用者负担和地方政府参与的方针也变得更明确了；(4) 联邦政府通过 1966 年成立综合性的运输部，加强了对运输业的统一规划和协调。这种政策转变起因于人们意识到公路、航空、海运等方面的运输能力没能按照国家所需要的速度发展，有必要采取强有力的国家计划，以迅速使运输体系现代化。

首先，1956 年开始执行酝酿已久的州际高速公

路计划。州际高速公路体系包括近7万公里按最高标准设计的公路,连接美国本土上所有州的首府和主要城市。国会通过法律建立了专用的公路信托基金,来源是每加仑4美分的联邦燃油税和其他联邦公路运输税,并规定州际公路系统的经费由联邦政府负担90%,所在的州负担10%。法令批准联邦政府在16年内用462亿美元建成这一系统,但实际的修建比预期要慢,而且开支超过计划。州际公路系统是最近才告基本完成的,总费用超过了1500亿美元。根据使用者负担原则建立的公路信托基金积累了大量资金,50年代这种特别运输税每年约为30亿美元,到70年代末已超过60亿美元,1982年国会决定把燃油税提高到每加仑9美分,这又会每年增加50~60亿美元的税收。这些钱开始时全部用于州际高速公路,后来,其他由联邦资助的公路也可以使用这一基金。最近,美国国会还在是否执行一项联邦资助总额为800亿美元的乡村公路计划进行辩论。

第二次世界大战以后,航空运量,特别是旅客运量一直增加很快,60年代开始大量使用大型喷气式飞机,更使得机场和航线的缺点变得越来越明显:机场和航线拥挤、导航控制设施跟不上、机场也不能适应新一代的飞机。这导致国会通过1970年的机场和航线改善法,用类似公路的办法建立了特别航空信托基金,作为改善机场和航线的经费来源,同时提高联邦对修建机场的补贴比例。从1970年到1980年,约有40亿美元被用于补贴州和地方修建机场,还有同样可观的资金用于改善航线。1982年通过新的机场和航线改善法,规定继续征收航空税,并在1982年到1987年为改善机场、航线、以及航线的运行和维护拨款190亿美元以上。

在水运方面,1970年国会通过了商用海运法,力图改变悬挂美国旗的商船越来越少,越来越旧和美国船只承担外贸运输比重越来越低的局面。法令要求用联邦资助在10年内建造300艘先进的商船,并制定了数十亿美元的政府担保贷款和抵押债券计划。1978年,国会第一次批准对主要内河航道征收燃料税,让使用者参予负担改进河道的开支,而过去这种开支主要是依靠政府拨款。

为保留最基本的铁路客运业务,国会在1970年通过铁路客运业务法,设立了一个半官方的铁路公司——国家铁路客运公司。该公司用股票换取私营铁路的客车和其他设备,受联邦政府补贴在由运输部选定的线路上,在若干大城市之间提供客运业务,国会还拨款几十亿美元用以购买车辆和改进客

运设施。1979年,国会又通过法令,规定了国家铁路客运公司的亏损标准,由政府补贴其成本的50%。

60~70年代的铁路破产风潮,曾严重地威胁美国东北部十几个州铁路的生存。人口最多、开发历史最久、工业和经济最发达的东北地区行将失去铁路运输服务,这引起了全国的震惊。国会很快在1973年和1976年通过两个重要法案(即1973年的地区铁路改组法和1976年的铁路恢复与管制改革法),决定设立另一个半公营的联合铁路公司,以挽救东北铁路网,同时放宽对铁路的经济管制。设立了专门的铁路恢复与发展基金,联合铁路公司利用国会批准的信用贷款和优先股票方式,购买原私营铁路的线路和设备,继续经营对国家至关重要但里程较少的东北路网。后来,国会还采取过其他措施减少联合铁路公司的亏损,到1982年,该公司已开始盈利。

第二次世界大战以后,美国城市化进程的加快使城市旅客运输问题变得日益突出,这也导致了联邦政府的干预。1964年的城市交通运输法是国会制定这方面政策的开始。该法令规定,给大城市公共交通以不超过其成本2/3的运营补贴。1970年国会修改法令,增加拨款以加快改善城市公共交通设施,从1970年到1973年共支出31亿美元。1974年通过的国家公共交通资助法使1974年到1980年的拨款达120亿美元。1978年和1980年的联邦公共交通法继续大幅度增加拨款,达到每年30~40亿美元,款源的一部分是前面提到的公路信托基金。

四、几点启示

多年来,美国政府以法制为基础的运输政策,在为国家建立一个充足和有效率的运输系统方面起了相当大的作用。当然,运输政策和法规、法制体系的形成,只能是一个逐步完善和调整的过程,直到今天,美国的交通运输仍旧面临着能源短缺、环境污染和拥挤堵塞等问题。尽管如此,对美国政府运输政策的了解和分析,仍能为我们提供很多有益的启发。我认为,美国的运输政策中至少有这样几点值得我们参考:

1. 最高当局给以充分重视。运输业的发展和管理一直是总统和国会关注的重要问题之一,这使得重大运输问题的解决可以迅速摆上国家的重要议事日程。历任美国总统向国会提交的国情咨文中,都包括运输方面的政策建议,从1962年肯尼迪总统开

始,又进一步发展成总统专门提交特别运输咨文,可见对交通运输问题的重视程度。国会则经常就有关运输问题专门举行听证会和辩论,并在此基础上通过重要的运输法律,国会内还设立了有关运输的常设委员会。由于运输关系国计民生,而且它对现代社会的影响越来越明显,所以,美国联邦政府对运输的关注程度仍在增加。

2. 将运输问题的解决纳入法制轨道。从美国运输政策的历史看,法制所起的作用越来越大。针对不同时期运输市场上的变化,用法律规定经济管制的主要对象和措施,以保证国家对运输业的有效管理。特别是在对运输业的鼓励和促进方面,对哪种运输方式提供多少资金、资金来源和具体资助办法,都采用正式的法律途径予以规定。在50年代后期进入国家运输规划时期以后,国会用法律手段直接参与具体运输发展的趋势越发明显了。从1887年通过第一个州际商务法以来,专门用于解决运输问题的重要联邦法律就有约40个,它们对运输业在各个时期能得到正常发展和有效管理起了很大作用。凭借法制的力量办事,是美国运输业一直得到较好发展的可靠保证。

3. 坚持运输业的公共投资和鼓励政策。尽管美国在主要西方国家中是唯一长期避免运输业公有化的国家,但它并没有拒绝进行公共投资。例如,美国各级政府当年赠给铁路公司的大片土地,是很难用货币价值完全反映出来的。有资料估计,从1921年到1976年,联邦政府用于公路建设的资金有1040亿美元,而州和地方在这方面的开支多达3530亿美元;仅在1980年,联邦和州用在公路建设上的资金就有230亿美元;从20年代中期到1976年,联邦政府为建设航空线大约用了200亿美

元,航线的运营和维修费用比这还要大几倍。应该说,国家对运输业的政策依赖着连续不断的公共投资。在实行公共投资和鼓励政策方面,美国政府还奉行了使用者负担和公共投资相结合的办法,这在很大程度上保证了公共投资的来源。

4. 有比较健全的运输管理体制。国会、总统及其领导下的运输部、法院、州际商务委员会等管制机构、各州和地方的运输规划和管理机构、各种运输者协会和运输使用者协会等,组成了庞大的运输管理体系。这些机构在制定和执行政策、法律、法规、资助计划和行业管理等方面各司其职,在联邦、州和地方各层次上也有明确分工,同时又能够有效地进行互相监督和制衡。特别是联邦机构的合理设置,对保证国家运输政策的有效性关系很大。

5. 一直把运输的充足性视作国家运输政策的主要目标。由于认识到一个发达的运输系统对于国家经济、政治和社会发展的重要性,美国政府从一开始就把向社会提供足够的运输服务作为制定政策的主要目标。这一目标一直延袭至今,没有发生过动摇。到竞争在运输市场上占有主要地位时,人们意识到过度竞争会危及运输企业的正常财务,以致影响运输充足性目标的实现,所以开始把保持运输企业财务健全作为辅助运输充足性的目标,以便使运输企业能够持续在数量和质量上为社会提供充足的运输服务,并有利于运输使用者保有充分的选择权。其他运输政策、法律和资助计划的制定也都是围绕着充足性这一主要目标的。

本文作者荣朝和(Rong Chaohe)系北方交通大学经济系博士研究生。

(上接第41页)

题,尚有政治与社会的涵义,但农业是一种产业,毕竟也是经济的一环,不能不考虑“比较利益”或“竞争优势”的原则。综合这些因素,农业政策除上述所论的应具有“一贯性”、“阶段性”、“规划性”和“应变力”外,更宜有下述政策观点的“融合性”,以使农业政策更能显示它的“灵活性”。

(1) 产业政策观点:培植具备竞争力且能自立的农业。

(2) 国土政策观点:保全并有效地利用国土,适当配备农业人口,同时重视环境、生态、景观的外部效果。

(3) 社会政策观点:不断提高农民生活水

平,维护社会稳定的局面,并改善农民生活环境。

(4) 消费者政策的观点:适应消费需求倾向与变化。

(5) 国际协调的观点:农业经营应具备“国际观”,配合国际贸易秩序,积极参与国际经济发展活动。

综上所述,解决农业问题,首先要确定农业在整体经济中应有的适当地位。对重要的及具有发展价值和潜力的农产品,应确立保护的时程。但无论作何考虑,农业的发展绝非仅是给农民多少补贴,如何保护的问题,而是为农业寻找出路,创造未来,争取农业长远的发展。