

中央政府在城市交通可持续发展中的角色

The Role of Central Government in Sustainable Urban Transport Development

刘 志, Shomik Raj Mehndiratta

(世界银行,美国华盛顿特区 20433)

LIU Zhi, Shomik Raj Mehndiratta

(The World Bank, Washington DC 20433, USA)

摘要: 中国城市交通问题已经不仅仅是拥堵、噪音、尾气等地方层面的问题,它涉及宏观经济发展、农田保护、金融体系稳定、能源安全、碳排放等国家甚至国际层面的问题。由于这些溢出问题的存在,中央政府应重新审视其在城市交通方面的作用与职责。对此,世界银行提出,中央政府可从城市交通政策导向、公交发展支持、最佳实践奖励、交通绩效标杆与评估系统、交通投融资体制改革以及城市交通示范项目等方面发挥作用。大力发展高效的公共交通是中国可持续城市交通战略的核心工作,要在有效的商业运营前提下满足社会目标、保证服务质量。保持民营部门与公共部门之间的合作互补关系是中央和地方政府所应共同做出的努力。

Abstract: Urban transport problems in China are not only locally specific—such as congestion, traffic noise and tailpipe emissions, but also spill over to the national level and even international level through their impacts on economic growth, agricultural land preservation, financial system stability, energy security, and CO₂ emissions. Because of the spillover effects, the central government should re-examine its role and responsibilities in

1 中国城市交通的溢出问题

通常,不同级别的政府负责的事务是有区别的。一项事务由哪一级政府负责,取决于这项事务的利益所涉及的地域范围。当一项事务产生的利益和不良影响处于地方范围时,这项事务应由地方政府负责。中央政府是否干预或支持地方政府,取决于该事务的利益或问题是否溢出地方范围。当地方政府财权与事权不匹配时,中央政府也会在财力可行的前提下给予财政支持。

一般而言,城市交通属于地方事务。例如,某个城市交通产生的拥堵和尾气污染,不会直接影响其他城市的居民。然而,随着城市机

urban transport. The World Bank suggests that the central government should play an active role in overall urban transport policy directions, public transport policy, fiscal support to reward best practices, benchmarking and evaluation, transport financing reform, and pilot demonstration programs. Developing an efficient public transport system will be the central task of China's sustainable urban transport strategy. To achieve the social objective of public transport more effectively and to ensure service quality, the commercial foundation of public transport services should be maintained. Both central and local governments should make effort to ensure the public sector and the markets play their complementary

roles in public transport development and service provision.

关键词: 交通政策;城市交通;可持续发展;中央政府

Keywords: transport policy; urban transport; sustainable development; central government

中图分类号: U491

文献标识码: A

收稿日期: 2010-07-26

作者简介: 刘志(1961—),男,广东中山人,博士,东亚太平洋区首席基础设施专家,交通经济专家,主要研究方向:交通经济、城市经济、投资项目评估等。E-mail:Zliu@worldbank.org

Shomik Raj Mehndiratta (1970—),男,印度人,博士,东亚太平洋区首席城市交通专家,交通规划专家,主要研究方向:城市交通规划、城市规划、城市经济。

动化的急剧发展，中国城市交通问题已经不仅仅是地方层面的问题，一些溢出问题已经出现，见图1。

1) 城市交通拥堵降低城市经济活力。中国国内生产总值的80%来自于城市，大城市及都市区已经成为经济快速发展的引擎。保持城市经济活力是可持续经济增长战略的核心因素。交通拥堵降低城市经济活力，直接影响国民经济的发展速度。

2) 小汽车交通促使城市空间急剧向外扩张，导致农田被过度占用。此外，许多城市通过土地开发获得资金来发展交通基础设施，这样做主要是为了弥补城市开支与收入之间的差距，但往往使土地开发超前。中国良田匮乏，人均耕地仅为世界平均水平的1/3。农田保护一直是国家政策，但在地方的执行力度却不尽如人意。

3) 地方政府通过融资平台公司，大量投资城市快速路、内外环路和轨道交通，导致巨额地方债务和风险，在一定程度上会危及国家金融体系的稳定性。

4) 城市小汽车交通发展影响国家能源安全。中国已经成为第二大石油消费国，但是中国人口占世界总人口的21%，却只有世界3%的石油储备和5%的石油生产能力，原油大量依赖进口。目前，机动车的石油消费量增长很快。世界也在关注中国石油需求的增长，并担心因此造成世界燃油价格的提升。

5) 汽车石油燃料消耗的增加，导致温室气体排放增多，这已成为中国和世界都关注的问题。

目前，中国尚未建立有效机制解决城市交通的溢出问题。近十几年，城市机动化快速发展，

恰恰处于中国将事权和财政责任从国家向地方尤其是城市转移这一至关重要时期。放权化对城市管理影响深刻，城市政府承担了城市建设包括交通建设职能和主要财政责任，这是正确的。但是，由于城市交通溢出问题的存在，中央政府应重新审视其在城市交通方面的作用与职责。

2 对中国城市交通可持续发展的建议

世界银行在2006年发表的一份报告中^[1]，提出了上述城市交通的溢出问题，并分析了与这些问题相关的城市交通规划、决策、融资和管理等问题。报告认为，财政放权过程中，中央与地方政府在城市管理领域中的角色进行了调整。但在城市交通发展实践中，大多数城市仍未能把短期决策与长期利益真正协调起来。中国并不缺乏可持续城市交通发展的知识，但缺乏相应的支持政策和机构能力把知识有效地转化成具体成果。其中有几个问题值得深思：城市规划决策机制是否与城市化和机动化相适应；是否有良好的监督、制衡机制，以确保好的战略规划得以贯彻；地方财政是否足以支撑交通的可持续发展；中央政府应扮演什么角色以保证城市交通发展与国家长远利益相适应。

在地方层面上，城市规划应为可持续交通发展提供一个蓝图。然而，大部分城市总体规划缺乏灵活性，无法满足迅速增长的城市需求。虽然城市规划与其执行过程受到上级管理部门与当地人民代表大会的监督，规划实施程序也逐渐公开化且受到媒体与公众的监督，但问责制度还有待建立与完善。另一个不足是城市基础设施规划与城市预算脱节，地方政府的财政收入跟不上财政支出需求，缺口主要通过预算外资金来填补，但预算外资金往往缺乏透明度和严格的程序化管理，容易带来地方债务风险的失控。因此，中央政府应加强科学引导以解决地方层面的这些问题。

中国要实现城市交通可持续发展的目标，必须寻求有效途径来解决城市交通的溢出问题。当前的政策形势非常有利，以人为本和绿色国民生产总值的发展理念正指导着城市发展，公共交通优先发展受到中央政府的重视并在全国各地实

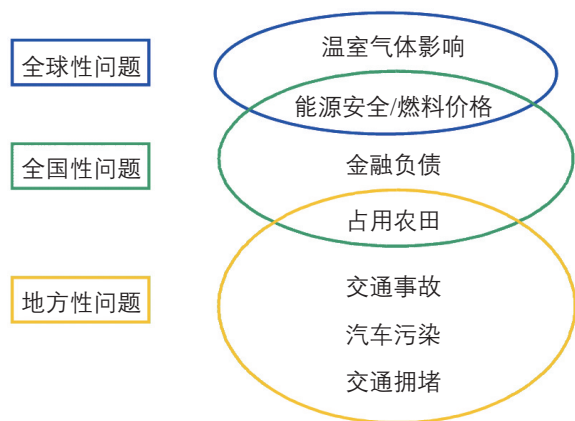


图1 不同层面的城市交通问题

Fig.1 Dimensions of Urban Transport Problems

施, 最近国家减排目标的提出、对加快经济发展方式转变的号召, 都将给城市交通发展带来深远影响。但是, 新理念的有效实施, 需要有机构创新、政策创新和技术创新来支持。对此, 世界银行提出以下6条行动建议:

1) 重新确定中央政府在城市交通中的作用, 扩大政策、技术和资金支持, 以有效解决城市交通的溢出问题;

2) 发展有市场竞争活力的公交行业, 作为城市交通综合发展服务的核心;

3) 为城市交通制定问责机制, 并强化地方治理结构, 以保证地方政府短期交通决策行为与城市长期利益一致;

4) 努力提高城市规划机构的远景战略规划能力, 以有效把握城市土地利用与交通动态发展和协调;

5) 通过编制城市基础设施中期支出计划和基本建设改善计划, 建立城市交通规划与投融资计划之间的有机联系, 以有效使用有限的财力发展交通;

6) 制定可持续的、透明的地方财政与融资机制, 加强对预算外交通建设融资的管理。

3 中央政府应发挥的作用

世界银行认为, 中央政府在城市交通可持续发展中应扮演以下角色:

1) 对全国性问题提供政策导向;

2) 制定公交发展政策, 通过政策或财政杠杆支持地方公交发展运营, 设定车辆排放和安全指标;

3) 对地方上可持续交通发展的良好做法给予财政奖励;

4) 建立城市交通绩效标杆(benchmarking)与评估系统;

5) 指导城市财政和交通投融资体制改革;

6) 支持城市交通示范性试点项目。

具体而言, 中央政府应在政策导向和奖励先进实践方面发挥更大的作用, 通过对城市政府的激励, 使城市与国家的长期利益在地方决策过程中得到恰当考虑。例如, 中央政府可以考虑制定一项国家城市交通发展政策, 对地方上城市交通可持续发展提出相应的基本要求和政策指导。该

政策应该与国家的土地、环境、能源与财政等地方化政策保持一致, 要明确城市交通管理结构的各个要素, 并且阐明有关职能与责任、激励措施、融资、实施、监督与执行机制等问题, 还应对城市交通规划、公共交通行业、土地保护、能源效率、机动车排放标准与道路安全规定等事宜提出具体的政策指导。这样的政策应该在广泛协商后(特别是与各城市政府)正式采用。

尽管城市交通属于地方政府的责任范畴, 中央应考虑利用国家预算, 鼓励和奖励地方上的先进实践。如果中央政府给地方政府城市交通提供资助, 资助的机制应与国家城市交通发展政策挂钩。例如, 印度中央政府近年出台了国家城市交通政策和国家城市更新计划, 如果某个城市希望从国家城市更新计划得到资助发展城市交通, 这个城市必须遵循国家城市交通政策。

中央政府在建立激励机制时, 可以考虑制定城市交通绩效标杆和评估系统, 以监督、奖励城市交通的发展业绩。在欧洲, 标杆的概念已广泛用于不同类型的组织, 以了解其运营缺点。标杆制定过程涉及对类似组织、机构或企业运营绩效的比较, 从而了解某个行业所采用的最佳操作惯例。一旦制定标杆后, 就需要每个参与者对程序进行修改以改善绩效水平。欧洲发起的城市交通标杆行动, 开发和比较参与城市的共同指标以及专题数据指标。共同指标提供每个参与城市的交通系统总体特征的定量数据, 专题数据指标则被编组成5个专题: 与公共交通相关的行为和社会问题; 城市物流; 自行车交通; 交通需求管理; 公交组织和政策。这些专题是由各参与方城市选择的, 以使标杆指标能反映它们在城市交通系统方面的利益^[2]。

为了让中央政府在城市交通中扮演更有效的角色, 可以考虑开展一些地方试点示范项目, 这些项目将在中央与地方合作的基础上开展。例如, 中央政府可以在国家城市交通发展战略设定的框架内为城市交通制定技术指南, 选择一些大城市, 根据国家城市交通战略与政策指导来制定并实施各城市的战略、机构改革与交通发展项目。这些示范项目将用以检测在地方能实现什么样的可持续城市交通成果。同时, 中央政府可考

虑给项目城市提供预算支持,鼓励它们承诺并兑现可持续城市交通发展战略。

此外,中央政府还应推动建立可持续城市交通规划内容、程序、标准等。把可持续城市交通规划充分整合在城市总体规划过程中,其实施计划应与财力约束相适应并做定期修编。国家预算支持应与城市成功地执行国家认可的规划过程挂钩。中央政府还可以考虑给予中西部的一些大城市国家预算支持。这些城市面临的交通问题与沿海地区的大城市是一样的,但解决这些问题的财政与技术能力更为薄弱。

4 公共交通行业发展建议

毫无疑问,中国可持续城市交通战略的核心,将是大力发展面貌一新、服务齐全的公共交通行业。这样的公交行业不仅能为低收入的家庭提供基本服务,而且还能吸引较为富裕的、特别是有能力使用小汽车通勤的出行者。但面临的挑战是,如何建立能同时满足商业和社会目标的公共交通系统,如何把公交作为一个整体来经营,并在有效的商业运营前提下满足社会目标,保证服务质量,保持民营部门与公共部门之间的合作互补关系。

在实践中,城市公交服务可以由多种方式提供,主要包括三类:政府直接提供模式、自由市场模式、监管市场模式。各城市可根据自身不同

情况来制定相应的模式,而中央政府应该明确政策导向,以解决政府的社会目标与公共交通企业的财务目标之间的矛盾。中央政府给予城市交通资助,很可能用于公交投资和运营补贴。因此,中央政府应明确补贴政策,补贴的给予应建立在市场竞争和运营高效的前提下。

在地方层面上,应该采取措施以满足有效的、市场化的城市公共交通规划与管理体制的要求。这些措施包括:

- 1) 在城市战略性土地利用与交通框架内整合公共交通规划;
- 2) 将规划责任与服务供应分离;
- 3) 为公交服务供应者引进竞争机制以减少成本并提高运营绩效,例如引进竞争性招标特许经营的做法;
- 4) 为公交服务供应者提供稳定的、可预期的商业环境以帮助吸引私人资金和外资;
- 5) 切实改善公交基础设施的质量,以增加公交吸引力;
- 6) 为提高补贴效果,应优先补贴最需要的社会群体。

参考文献:

References:

- [1] 世界银行东亚太平洋区交通业务处. 中国: 加强机构建设, 支持城市交通可持续发展[R]. 美国华盛顿特区: 世界银行, 2006.

(上接第5页)

References:

- [1] 住房和城乡建设部. 住房和城乡建设部“关于印发《城市综合交通体系规划编制办法》的通知”(建城[2010]13号)[Z]. 北京: 中华人民共和国住房和城乡建设部, 2010.
- [2] 住房和城乡建设部. 住房和城乡建设部“关于印发《城市综合交通体系规划编制导则》的通知”(建城[2010]80号)[Z]. 北京: 中华人民共和国住房和城乡建设部, 2000.
- [3] 住房和城乡建设部城市交通工程技术中心, 中国城市规划设计研究院. 中国城市交通发展报告1[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2009.
- [4] 国务院办公厅. 《国务院办公厅关于加强城市快速轨道交通建设管理的通知》(国办发[2003]81号)[Z]. 北京: 中华人民共和国国务院办公厅, 2003.
- [5] 国务院办公厅转发建设部等部门关于优先发展城市公共交通的意见的通知(国办发[2005]46号)[Z]. 北京: 中华人民共和国国务院办公厅, 2005.
- [6] 住房和城乡建设部, 公安部, 国家发展和改革委员会. 住房和城乡建设部、公安部、国家发展和改革委员会《关于城市停车设施规划建设及管理的指导意见》(建城[2010]74号)[Z]. 北京: 中华人民共和国住房和城乡建设部, 2010.