

# 美国公共交通运输立法及其政策启示

Mass Transportation Planning Legislation in the U.S. and Policy Implications

周江评

(加州大学洛杉矶分校交通服务处, 美国加州洛杉矶, 90095)

ZHOU Jiangping

(Transportation Services, University of California, Los Angeles, Los Angeles, California, 90095, U.S.A.)

**摘要:** 回顾了美国20世纪60年代通过的一系列与城市公共交通运输规划有关的法律法规和这些法律法规背后的推动力。相关法律法规是构建美国当今公共交通运输规划程序的主导因素, 深刻影响了从那至今的公共交通运输行业的发展。法律法规和推动立法的动力, 在公共交通运输中扮演重要角色, 规划师、立法者或决策者应该认识这一角色, 并合理应用法律手段, 达到其规划或政策目标。

**Abstract:** This paper is an overview of legislation and regulations that dealt with urban mass transportation planning passed in the 1960s in the U.S. as well as an exploration respective driving forces behind each of the legislation and regulations. The author believes that they are the principal factors that shaped the mass transportation planning process of today in U.S. and deeply affected what has been achieved in the field ever since. The author thus suggests that, legislation and the driving forces behind it play an important role in mass transportation planning and as a planner, legislator or policy maker, one should recognize this and appropriately use legislation as a means to reach his planning or policy goals.

中图分类号: U491.1<sup>17</sup> 文献标识码: A

收稿日期: 2006-03-13

作者简介: 周江评, 男, 美国洛杉矶南加州大学政策、规划和发展博士生, 加州大学洛杉矶分校交通服务处首席交通规划师, 主要研究方向: 交通规划、政策与发展。

E-mail: zjp@ucla.ed

从美国40余年的公共交通立法经验看, 无论效果如何, 法律法规是实现公共交通规划程序规范化并引导公共交通健康发展的一个重要环节。我国系列化的公共交通法律法规尚处于研究、发展和完善阶段<sup>[1]</sup>, 这些法律法规的早日通过对于稳步推进“公共交通优先”将大有裨益。

## 1 美国20世纪60~70年代政治与社会经济环境

和今天我国日新月异的发展类似, 在20世纪60年代, 整个美国也有着一种急剧变化的态势。不过, 伴随着这种变化, 那个时代的美国社会甚至是有着一些混乱。就是在这个时代, 发生了一系列至今仍在深刻、全面影响美国社会的许多重大事件或者社会运动, 这些运动不同程度地影响了后来的社会经济生活。在环境主义运动的推动下, 美国国会1969年通过了《国家环境政策法案》(the National Environmental Policy Act, NEPA)。

城市规划和交通领域, 当然也没有能独立于一系列的事件或运动。例如, 在人类成功登月并返回的豪情的激励下, 美国计划在10年建成前所未有的通达美国本土各州、各城市的高速公路。然而, 公共交通在这样10年的宏伟计划, 最初并没有得到重视。主要原因是, 决策者的政治考量和越来越依赖于小汽车的广大消费者支持修建高速公路的热情, 远远胜过了少数人给予城市公共交通的重视<sup>[2]</sup>。不过, 恰恰就是在这样一个时代, 美国通过了至今影响城市交通规划和资金供给等活动的一系列法律法规。

## 2 影响深远的系列法律法规

### 2.1 1961年《住房法案》

#### 1) 主导因素

1961年《住房法案》(Housing Act of 1961)背后最重要的推

动因素，是以私营为主的客运铁路公司在20世纪50年代中后期，普遍地陷入了严重的财政危机。这种危机在某种程度上使越来越多的消费者，在自由的市场经济环境下，选择小汽车作为出行工具，原先通勤铁路出行占各种交通模式总和的比例越来越低。实际上，不但是通勤铁路，随着人们越来越依赖小汽车，公共交通出行在所有交通出行模式中的比例，也是逐年萎缩<sup>[3]</sup>。1944年，美国约有35%的城市居民依靠各式公共交通(但当时所有权、经营权多为私有)出行，但到了1960年，这一比例缩小到了7.5%<sup>[4]</sup>。考虑到一部分不能驾驶小汽车的老人、残疾人、病人、小孩和部分没有驾驶执照的居民，这一比例可以说几乎下降到了一个可能的最低点。从小汽车使用的增长看，20世纪40年代末期到1970年，小汽车高速公路的行驶里程以年均6%的速度增长<sup>[5]</sup>。这种公共汽车出行和小汽车出行此消彼长的态势，造成了以通勤铁路为代表的公共交通行业的经营、财政危机。正是由于这些危机，最终促成了1961年《住房法案》的通过。

## 2) 公共交通规划内容

尽管1961年《住房法案》并不是专门的交通法，但它仍然是美国第一个明确为公共交通提供单独条款的法案<sup>[6]</sup>。不过，由于公共交通和小汽车使用者占总人口比例的差异，公共交通背后的政治支持相对于高速公路(小汽车)背后的支持是很弱小的，因此，1961年《住房法案》政治博弈的结果是，公共交通部门尽管得到了一定的法律扶助，但是这些扶助只是数额很小的低利率的贷款资金。依据1961年《住房法案》规定，这些资金只能用于购买设备、支持公共交通基建项目和示范项目<sup>[7]</sup>。不过，作为1954年《住房法案》的延续，1961年《住房法案》仍然为大都市和城市地区(metropolitan and urban areas)的交通调查、研究和规划提供了资金支持。某种程度上，公共交通部门也能从这部分资金中获益。

## 2.2 1962年《联邦支持高速公路法》和1964年《公共交通法》

### 1) 主导因素

1962年《联邦支持高速公路法》(The Federal-Aid Highway Act of 1962, FAHA-1962)并

不是美国第一部专门规定联邦政府如何对高速公路修建和相关活动进行资助和规范的法案。但是，在美国国会研究、制定该法的同时，应肯尼迪总统的要求，美国联邦政府还特别呈交了一份附加报告。某种程度上，这个报告使FAHA-1962和它之前的相关法律有所不同。它的内容对美国今天的公共交通行业仍然产生着影响<sup>[8]</sup>。报告指出联邦政府需要密切关注城市交通和交通规划，这和国会以往一直强调高速公路而对城市交通未加严格区分的态度有着明显的不同。报告也指出美国的公共交通已经处于恶化阶段，但是，一个平衡的、服务社会各阶层的交通网络，是不能没有公共交通的。因此，报告建议应该通过专门立法给公共交通提供资金或贷款机会。在这份报告的基础上，肯尼迪总统对美国国会发表了一次几乎是前所未有的演讲，他极力强调了公共交通的地位和作用。公共交通被他看作是塑造城市和服务城市的重要因素。这样的肯定推动美国国会通过了FAHA-1962和历史上的第一个专门针对城市公共交通的法案——1964年《城市公共交通法》(Urban Mass Transportation Act-1964, UMTA-1964)<sup>[9]</sup>。

### 2) 公共交通规划内容

FAHA-1962和UMTA-1964史无前例地规定了美国在交通规划中如何考虑公共交通及其相关规划活动，以及公共交通发展将如何得到政府的资助。

首先，FAHA-1962明确指出，在城市范围内的任何交通(包括公共交通)项目，要得到联邦政府的资金资助，必须保证这些项目是来源于充分吸引民众和相关政府部门参与，一个综合的、相互协调的、连续性的规划过程。为实现这一规划过程，FAHA-1962还特别提供了一个关于交通规划和研究资金保障的条款。这一条款规定，联邦政府提供给各地交通项目资金的1.5%，必须专门用于交通规划和研究。换言之，这一条款保证了任何得到联邦资金的交通项目，都将有一笔稳定的交通规划和研究的资金。随后，各州也都通过了相应条款，保证得到州级资金资助的交通项目，也能有稳定的交通规划和研究的资金。

而UMTA-1964，则是美国联邦政府第一次从法律上明确了它将对公共交通提供经济资助以及这些资助的资金来源。UMTA-1964规定，如果审核通过，

各地的公共交通项目将可以从联邦政府处核报最高达2/3的费用。同时, UMTA-1964还为公共交通研究、发展和示范项目等预留了联邦资金预算。但是, 由于国会拨款委员会等重要部门仍然为支持高速公路的议员所把持, 上述两个规定所得到的联邦预算资金并没有完全落实。在UMTA-1964的有效期内, 每年美国公交行业实际上只从联邦政府得到1.5亿美金, 低于原UMTA-1964的规定。不过, 这些源于高速公路燃油税和一般预算的资金, 已经一定程度上标志着公交行业和支持公交发展的人们, 终于在大多数人仍然支持高速公路发展的美国社会取得了重大突破。

### 2.3 1966年《交通部法案》

#### 1) 主导因素

随着联邦政府越来越多的介入原来涉足不多的地方性交通规划、公共交通等活动, 一个能够全面协调上述活动、促进地方发展和充分吸引私人企业投资交通的专业部门, 成为一种迫切需要。同时, 随着人们意识到交通及其目标的综合性, 这个专业部门也要求能够提前发现很多新的问题, 并提出解决措施, 同时, 要求能够促进技术进步和保护自然资源。1966年《交通部法案》(The 1966 Department of Transportation Act, DOTA-1966)就是在这样的背景下通过的。

#### 2) 公共交通内容

DOTA-1966里并没有专门针对公共交通的内容。不过, 随着这个法律的通过, 人们意识到了作为交通的一个重要组成部分的公共交通, 在联邦层次却仍然大多属于住房和城市发展部(Department of Housing and Urban Development, HUD)指导和管辖。于是, 在新成立的美国交通部和HUD之间, 在DOTA-1966的基础上, 展开了谈判。谈判的结果是联邦政府在美国交通部成立了一个新的职能部门, 联邦城市公共交通管理局(Urban Mass Transportation Administration, UMTA)。UMTA的成立, 至少在形式和行政上, 标志着联邦政府有意在单一的一个机构内, 来领导、管理和解决城市公共交通问题。

### 2.4 1966年《示范城市和大城市发展法案》

#### 1) 主导因素

美国国会通过《示范城市和大城市发展法案》(The Demonstration Cities and Metropolitan Development Act, DCMDA)的主要目的是, 协调联邦政府投给各地的数目空前的用于城市改建、公共交通和其他建设项目的资金, 保障资金的使用效率, 并建立单一项目和整体性的区域性发展计划的有机联系。在DCMDA通过以前, 有大量的人员怀疑联邦政府资金用于城市建设、公共交通和支持弱势群体等多个目标的可能性, 因为为了促进达成这些目标, 这些资金通常是属于不同职能部门的管辖范围。因此, DCMDA的通过, 在某种程度上也是安抚这些人员和消除他们的怀疑。

#### 2) 公共交通内容

DCMDA中和公共交通最密切相关的是第204条。这一条款规定, 任何想得到联邦政府DCMDA允许用于(交通)设施规划、建设用途资金的城市, 必须保证有关设施的规划和建设通过一个区域性质的规划机构的评审。这个法律通过后, 美国各邻近县市纷纷联手协作, 成立了包含各县市政治代表、遵循民主原则而又普遍独立于任何一个县市政府的区域性质的规划机构(Metropolitan Planning Organization, MPO)。这也意味着, 任何一个公共交通项目, 通过MPO的机制, 某种程度将综合考虑了区域各县市(选区)的需求。简言之, 选民投票选出各县市官员, 这些官员代表各选区选民利益, 通过MPO表达和执行选民在交通方面的意愿。这一规定, 沿用至今。随着美国社会的多元化, MPO机制一方面保证了公共交通规划的区域性和民主性, 另一方面也很大程度上保证了公共交通规划过程系统地考虑了公平、环保、种族、民生、发展、经济和社会等问题。不过, 尽管有着民主参与、广泛代表性、综合性、区域性等优点, MPO机制的弊端依然存在。例如, 议而不决、重大项目难于实施、有利于大众的重大项目变成“渐进式”(Incremental)的小项目、无大局观(Nimbyism)等。

### 2.5 1969年《国家环境政策法案》和1970年《环境质量改进法案》

#### 1) 主导因素

鉴于工业造成的空气污染对人类健康的危害, 美

国在1955年就通过了《空气质量控制法》。这之后，随着国际上通过了《罗马宣言》和美国本土环境保护运动的风起云涌，美国国会在10多年内又通过了更多针对环境保护的法案，例如，水质保护、噪音控制、湿地保护等。不过，在这些各自相对孤立的法案里，虽然涉及了环境保护的各类具体目标，但一直没有正式提出联邦政府环境保护的总体政策目标。1969年NEPA的通过，才改变了这一情形。NEPA指出，联邦环境政策的终极目标是“在人类和其生活的环境之间，形成一种建设性的、令人愉悦的协调”。在NEPA的影响下，联邦政府成立了一个由专家组成的美国“环境质量委员会”，专门负责向总统进言和推动实现NEPA描绘的政策目标。为更进一步的落实NEPA目标，美国于1970年通过了和NEPA相配套的程序法——《环境质量改进法案》(the Environmental Quality Improvement Act, EQIA)。EQIA有力的弥补了NEPA作为一部主要规定政策目标指导性、原则性的法律的不足，推动了美国各项(公共交通)规划、建设活动与环境保护之间的有机关联。

## 2) 公共交通内容

表面上，NEPA和EQIA没有多少具体涉及公共交通的内容，它们实际上却阐明了联邦政府环境保护的总体政策目标，并规范了一个与交通(也包括公共交通)规划相互平行的环境评估过程，以促进上述目标的达成。NEPA和EQIA规定，任何想获得联邦资助的建设项目，必须遵循严格的规定，准备一份环境影响报告(Environmental Impact Study, EIS)。在EIS里，项目负责单位不但要系统地分析项目发生环境(规划区)的现状，也要提出不同的项目替代方案并综合评估其环境影响。直到今天，EIS的要求依然存在。

## 2.6 小结

20世纪60年代，美国公共交通的发展意义重大。这个年代，不但开始了美国制定专门针对公共交通法律法规(条款)的时代，从法律上逐步确认了联邦政府利用相对稳定的高速公路燃油税支持公交发展的合法性，而且奠定了美国今日公共交通项目立项、规划、资金申请和项目评估等所必须遵循的基本法律框架。这一框架包含了许多要点，这些要点深远地影响了美

国的公共交通。

1) 1961年《住房法案》标志着美国国会和联邦政府为处理公共交通事务，首次通过了专门针对公共交通的法律条款。这一条款，一定程度上初步建立了联邦政府从经济上支持公共交通事务的合法性；

2) FAHA-1962严格规定了需要得到联邦政府资金支持的项目所必须遵循的立项和规划过程，而UMTA-1964则从法律上保证了联邦政府能够利用来源相对稳定的高速公路燃油税来资助当时已经濒临困境的公共交通事业；

3) DOTA-1966从形式和行政上，确立了美国交通部对公共交通事务的综合管辖、指导权利和责任；

4) DCMDA促进了区域性规划机构的设立，而这一机构的设立，使得交通项目立项、评估、交通规划受制于民主性、区域性、综合性等要求；

5) NEPA和EQIA标志着公共交通规划和环境评估过程在法律上建立起了相互衔接。NEPA和EQIA通过资金供给、项目评估等杠杆和手段，保证联邦政府对公共交通规划和环境评估过程一定程度的参与，也使得上述衔接最大程度上符合联邦政府的既定政策目标。

## 3 结论和启示

在回顾了美国20世纪60年代具有奠基性的系列公共交通法律(条款)后，联系我国当前实际，可得出以下结论或启示：

1) 从美国经验看，从法律上规定对公共交通的经济资助，以及需要得到这一资助所需达到的要求，可以让公共交通部门得到实质上的帮助并保证有关决策、规划和建设过程，符合政府既定的政策目标。目前，考虑到我国城市公交投入严重不足和法律法规欠缺滞后的实际<sup>①</sup>，通过立法保证相对稳定的公共交通资金和合理的规划过程，将有可能进一步推动公交优先发展战略的实施。作为规划师和决策者，要善用其力，尽快推进有关立法。

2) 通过对美国一系列的公共交通法律(条款)的研究表明，公共交通的发展涉及到了资金供给、政治博弈、机构设置、权责划分、资金申请和申请评估、科

学(民主)规划、民主参与、区域协调、环境保护等诸多内容。因此,我国要真正落实公交优先发展战略,不但要制定专门针对公共交通的法律法规,也要在一系列的相关法律法规中,制定有关条款,确保公共交通发展在政治、资金、规划、环境保护、机构保证、民主参与等方面得到合理支持。换言之,在依法治国的框架下,我国要真正落实公交优先发展,需要有综合的、系统的法律支持。而在研究和认识公交优先发展所需要的系列法律支持方面,具有多学科知识背景的规划师责无旁贷。而上文提及的美国经验,一定程度上,可以提供给规划师一个初步的研究框架。

3) 规定政策目标的指导性法律和规定执行程序的程序法相互配合,有助于落实政策目标,而资金供给或者说经济手段,可以极大地促进上述配合。例如,从美国的NEPA和EQIA经验看,尽管NEPA明确了联邦政府追求的政策目标,但是没有EQIA的支持,尤其是相关资金申请和项目资金供给的法律规定,很难想象联邦政府的政策目标能在实践中得到很好的执行。目前,我国公交优先发展的有关文件和政策,多属于原则和指导性质。参照美国经验,为保证有关政策目标的实现,可考虑将有关文件上升为法律,确保有关政策目标的延续性、稳定性和权威性,并制定程序法加以配合,以规范各级政府对各地公交系统资助行为,规范公共交通项目立项、规划和评估过程等。同时,为确保落实中央政府既定的政策目标,应该从法律上特别明确中央政府在资金供给、项目评估中的地位和作用。

4) 在法律中合理运用经济手段,可以一定程度促成区域性、综合性交通规划机制的形成。例如,美国MPO机制的形成,一定程度上是法律关于地方交通项目如何才能获取经济资助有关法规的产物。为实现统筹发展城镇公交的政策目标,可借鉴这样的经验。例如,中央政府可依法设立有稳定来源的专门基金,凡经过专家评估认为是合理考虑了城镇公交配合的城市(区域),可从这一基金得到一定的经济补助。当然,相关法律(经济)手段还可以用在别的方面,例如环保型公共交通设备。不过,这些需要规划师和决策者结合实际,进行有创造性的思考和决策。

5) 本文虽然没有深入地研讨有关重大事件和公共

交通相关法律的关系,但是,可以想象,有关事件对公共交通相关法律将有重大影响。例如,“911事件”后,美国立法者对交通系统的安全高度重视。我国目前正处于日新月异发展的历史时期,重大事件不断出现,广大人民群众对公交发展也不断提出新的要求,这些应该成为规划师、决策者和立法者,在推动或制定公共交通法时重要的参考。

#### 参考文献

- 1 仇保兴.加强落实城市公共交通优先发展战略 [J].城市交通, 2006, 4 (1) : 8
- 2 Foster, J. H. From Streetcar to Superhighway: American City Planner and Urban Transportation, 1900-1940 [M]. Philadelphia: Temple University Press, 1981.80-89
- 3 Dunn, J. Driving Forces: The Automobile, Its Enemies, and the Politics of Mobility [M]. Washington, D.C.: Brookings Institution.1998
- 4 Altshuler, A. Womack J. P. and Pucher J. R. The Urban Transportation System: Politics and Policy Innovation [M]. Cambridge, MA: MIT Press, 1979.21
- 5 The U.S. Department of Transportation (USDOT) Federal Highway Administration. America's Highway, 1776-1976: A History of the Federal-Aid Program [R]. Washington, D.C.: USDOT, 1979
- 6 Weiner, E. Urban Transportation Planning in the United States (5th edition) [M]. Washington D.C.: U.S. Federal Highway Administration, 1997
- 7 Washington Center for Metropolitan Studies. Comprehensive Planning for Metropolitan Development, prepared for U.S. Department of Transportation [R]. Washington D.C.: Washington Center for Metropolitan Studies, 1970
- 8 U.S. Congress. Urban Transportation-Joint Report to the President by the Secretary of Commerce and the Housing and Home Finance Administration: Urban Mass Transportation-1962 [R]. Washington D.C.: U.S. Congress, 1962
- 9 王静霞.新时期城市规划的作用与思路转变 [J].城市交通, 2006, 4 (1): 18