

印度应对城市机动化策略

Dealing with Urban Mobility: The Case of India

O.P.Agarwal

(世界银行,美国华盛顿特区 20433)

O.P.Agarwal

(The World Bank, Washington DC 20433, USA)

摘要: 为应对快速的城市机动化进程及其带来的负面影响,印度政府早期采取诸如修建立交桥和拓宽道路等办法,结果却导致了更多的机动车数量增加和更严重的交通拥堵。为此,印度政府实施了“国家城市交通政策”,重点投资公共交通和非机动交通方式;同时还制定了“国家城市更新计划”,以此建立鼓励地方政府执行国家政策的激励机制,提高对城市基础设施的投资水平。这些创新政策的实施,推动了一系列公共交通项目的发展,也促进了城市内部交通体制改革和城市综合交通发展规划的制定。

Abstract: For a long period of time, to deal with the rapidly growing demand for urban mobility and its negative impacts, the Government of India had adopted a piecemeal approach such as constructing overpass and widening roads. But this contributed to the fast increase of vehicles and more serious congestion. In recent years, the government adopted a “National Urban Transport Policy”, which focuses on investments on public transit and non-motorized transport. Meanwhile, the government also implements a “National Urban Renewal Mission”, which aims to encourage local governments to implement the national policies and to improve the urban infrastructure investment. The implementation of these new policies leads to the development of public transit projects, reform of urban transport management systems, and preparation of urban comprehensive transport development plans.

关键词: 交通规划;国家城市交通政策;国家城市更新计划

Keywords: transport planning; National Urban Transport Policy;

National Urban Renewal Mission

中图分类号: U491

文献标识码: A

收稿日期: 2010-07-26

作者简介: O.P.Agarwal(1953—),男,印度人,硕士,世界银行资深城市交通专家,曾担任印度城市发展部联席幕僚长,主管城市交通工作,印度《国家城市交通政策》主笔人,主要研究方向:城市交通规划、公共设施管理、交通经济。

E-mail:oagarwal@worldbank.org

1 城市化、机动化及其问题

像世界其他发展中国家一样,印度也面临着快速城市化发展,并由此导致交通需求不断增长和对个体机动交通过度依赖等问题。1981—2001年,印度6个主要城市的机动车数量增长8倍,而同期城市人口仅翻了一番。交通拥堵已经成为印度城市交通问题的最显著体现(见图1),同时也带来了其他负面影响,如空气质量下降、道路交通事故上升,以及国家能源安全等问题。

更值得关注的是,在过去20年里,印度人口总数每10年增加20%~25%,而城市人口增长率却高达30%~45%。目前,印度城市人口仅占其人口总数的27.8%,远低于发达国家水平(世界平均水平约为50%),这意味着未来几十年印度城市化进程将持续进行。据测算,在未来25~30年内,印度城市人口将是现在的两倍。因此,必须采取有效措施来改变人们对小汽车出行的依赖,从而转向使用更可持续的交通方式。

2 国家城市交通政策

为应对城市化和机动化的挑战,印度政府早期采取诸如修建立交桥和拓宽

道路等办法，结果却导致了更多的机动车数量增加和更严重的交通拥堵。因此，印度政府实施了“国家城市交通政策”，重点投资公共交通和非机动车交通方式。该政策具体内容如图2所示。

该政策主要强调以下内容：

- 1) 超过百万人口的城市必须建立相关机构，以确保城市交通规划的协调统一；
- 2) 制定综合土地利用与交通规划，费用由国家政府承担80%；
- 3) 重视道路资源分配的公平性：“以人为本而不是以车为本”；
- 4) 优先投资公共交通和非机动车交通方式，国家政府给予财政支持；
- 5) 制定鼓励使用公共交通方式的停车战略，保证空间使用的成本回收；
- 6) 制定相关管理制度，为运营商建立公平竞争环境；
- 7) 制定相关战略，鼓励城市交通的不同融资渠道，特别是城市土地升值；
- 8) 国家政府鼓励清洁燃料和车辆技术；

9) 国家政府支持开展城市可持续交通发展试点项目；

10) 开展可持续城市交通规划能力建设项目，提高城市层面的规划能力水平。

3 国家城市更新计划

由于城市交通归属地方政府管理，决策者面临的忧虑是缺乏激励措施来鼓励地方政府执行国家政策。为了建立这种激励机制，提高对城市基础设施的投资水平，印度政府制定了“国家城市更新计划”，并投入约120亿美元作为国家城市基础设施建设资金。约50%的项目成本由国家政府负担，30%由省政府负担，其余20%则出自城市。大部分城市遵循这一比例，只有少数几个大城市负担的比例会相对高一些，国家和省政府承担比例会随之有所下调。

只有符合“国家城市交通政策”的交通基础设施项目才能获得国家资助，因此，“国家城市交通政策”确定行动框架，而“国家城市更新计

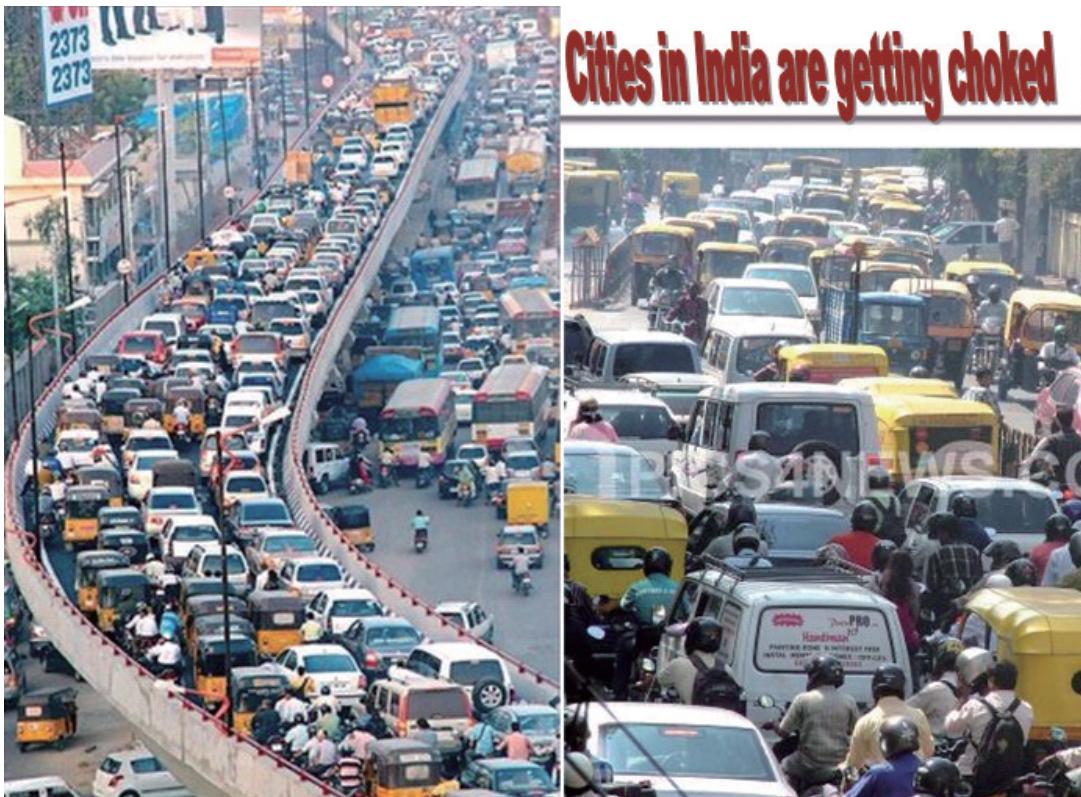


图1 拥堵的印度城市

Fig.1 Urban traffic congestion in India

划”则负责提供激励资金。

4 实施成效

在“国家城市交通政策”和“国家城市更新计划”这些创新性行动实施后，若干个公共交通项目开始启动，主要包括三类：轨道交通、快速公交、公交服务现代化。各类项目进展情况如下：

1) 轨道交通。

目前，有2个城市的地铁系统已经开通运营，4个城市的地铁项目开始建设。其中，德里市地铁一期已经运营，目前正在加紧建设另外两期，以连接德里郊区。德里机场快线正在建设中。孟买市也正在建设二期地铁线路。

2) 快速公交。

有11个城市正在建设快速公交项目，其中，3个城市已经试运行，其余8个城市正处于建设阶段，其他一些城市新的快速公交项目也正在计划中。

3) 公交服务现代化。

已经有60多个城市利用国家财政支持来改善现有的公共汽车服务水平或引入新的公共汽车服务理念，并通过乘客信息系统和管理系统建设，为乘客提供高质量、有吸引力的现代化公交服务。

此外，城市交通体制改革和综合交通规划的推进是“国家城市交通政策”的另一成果。国家政府大力推行城市交通体制改革和综合交通规划，并给予财政支持，制定综合交通(机动化)发展规划所需费用的80%由国家政府负担。

5 结语

印度政府采取的“国家城市交通政策”，其目的是将公共交通和非机动交通的发展凌驾于私人小汽车之上。同时，国家政府通过财政支持手段来促进对可持续交通方式的投资。这些措施的实施，推动了一系列公共交通项目的发展，也促进了城市内部交通体制改革以及城市综合交通发展规划的制定，有效地应对了城市机动化问题及其带来的挑战。

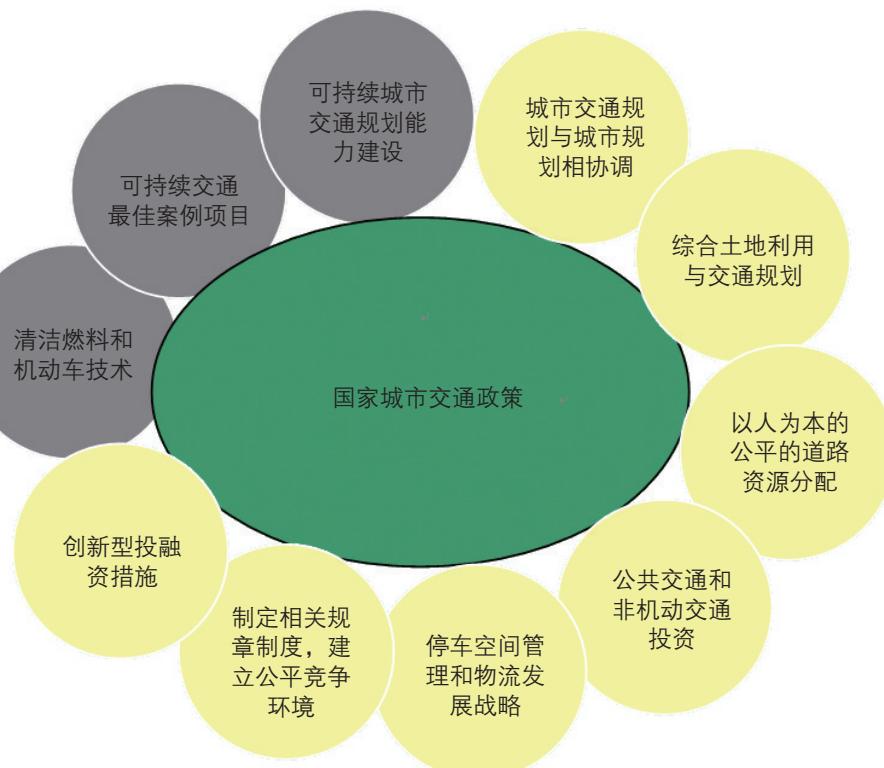


图2 国家城市交通政策主要内容

Fig.2 Key components of National Urban Transportation Policy