

中国：加强机构建设，支持城市交通可持续发展

概要：

在总结了一系列针对中国大城市交通问题研究的基础上，本文重点分析机构问题，对可持续城市交通的近、中期机构发展行动提出了政策导向意见。通过考察城市交通问题在城市化和财政放权这一背景下的演变，本文建议中央政府重新审视和加强其在城市交通问题外溢效应中应起的作用。本文的旨意在于参与当前对城市交通问题的讨论，并对政府尤其是中央政府制定政策程序提供技术参考。

鸣谢：

本文是世界银行与中国城市规划设计研究院（城市交通中心）和发改委综合运输研究所合作的成果。由世界银行刘志与 Graham Smith 执笔完成。参与研究过程的人员有世界银行的 Rahki Basu, Edward Dotson, Shomik Medndiratta, 和宗延，中国城市规划设计院的李晓江和孔令斌，发改委综合运输研究所的郭小碚，邹斯林和刘丽亚。Ben Darche, Ken Gwilliam, Wei-Shiuen Ng 和 Lee Schipper 提供了背景研究报告。本文的评审专家是 Ken Gwilliam, Richard Scurfield, 和 Shahid Yusuf。Mats Andersson, 方可, Remy Prud' homme, 王梅和谢俭给本文提供了宝贵意见。陈欣和彭焯为本文做了大量的助理工作。整个研究是在 Jitendra Bajpai, David Dollar 和 Bert Hofman 指导下完成的。

I. 城市交通问题：范围和趋势

中国在 10 年内成功地发展了具备世界水平的汽车工业...

1. 在第八个五年计划期间(1991-1995)，中国政府就提出把汽车工业作为国家经济的支柱产业，随后在 1994 年发布了汽车产业政策。这一政策明确了发展汽车产业必须依赖国内私人小汽车市场，在 10 年内，中国现在已经成为世界第四大汽车生产国和第三大消费国，年产量达到 500 万辆。登记在册的小汽车已从 1994 年的 100 万辆左右快速增加到 2001 年的 500 万辆、2004 年的 1600 万辆。2004 年，由汽车制造带来的附加产值达到 3000 亿人民币（相当于 360 亿美元）。厂商已在准备将中国产的小汽车出口到西方市场。很显然，汽车产业政策在拉动国家经济和满足国内市场需求上取得了巨大的成功。

汽车提高了机动性，但是也带来了城市交通问题...

2. 然而，伴随成功的是一系列前所未有的问题，这些问题不仅在各城市，而且在国家甚至全球范围受到严重关注（图 1）。超过 65%小汽车为私人所有，并且在市区使用，尤其是沿海地区富裕的大城市。城市范围的交通问题，即交通拥堵、汽车污染和交通事故，在上世纪 90 年代初仅仅出现在少数大城市中，而现在已成为几乎所有大城市的普遍现象（方框 1），使城市生活质量和城市经济活力严重降低。尽管这些问题在世界上并不罕见，它们却不相称地出现在私人汽车拥有量仍然处于较低水平的中国大多数城市中。

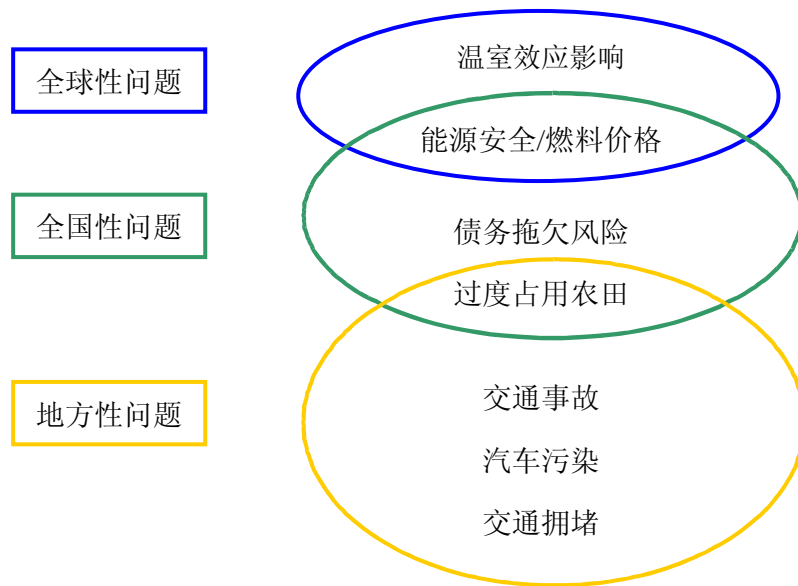


图 1 中国城市交通问题的层面

方框 1. 中国城市交通问题聚焦

- 北京，私人小汽车从 1996 年的 17 万辆增加到 2004 年的 140 万辆。二环至三环之间的干线道路上高峰时车辆平均速度，已由 1994 年的 45 公里/小时下降到 1995 年的 33 公里/小时、1996 年的 20 公里/小时，以及 2005 年 10 公里/小时以下。交通拥挤已经蔓延到三环路和四环路，以及主要的放射状干线道路。
- 上海，私人小汽车从 1996 年 9200 辆增加到 2004 年的 25 万辆。在 29 条主要道路上，车辆运行速度大部分低于 20 公里/小时，其中 9 条道路为 15 公里/小时。

在高峰期，上海市中心区主要道路汽车平均运行速度在 9-18 公里/小时。

- 在过去的三年中，交通事故已成为深圳市的头号杀手，占意外死亡人数的 29%。与之相比，15%的人死于其他伤害，10%死于心脏病。在交通事故死亡人群中，40%年龄处于 20-40 岁之间。
- 国家环保总局预测，2005 年全国城市空气污染中，来自汽车排放的一氧化碳和碳氢化合物将占 79%。

来源：财经杂志(2004)，上海大都市运输发展报告(2004)，新华社(2004)，深圳日报(2005)。

3. 汽车化进程速度太快，使城市政府无法在很短时间内做出具有长远战略意义的积极应对行动。大多数城市片面加大道路能力的投资，来满足对道路空间的需求。极少数城市起草了城市交通战略以管理汽车化进程，但因缺乏相应的机构支持和政策环境，这样的战略得不到有效的实施。大多数城市在满足交通需求时只是被动应对，缺乏整体安排。为了汽车畅行，不仅建设更多的道路、架设高架路，而且还拆掉自行车道、行人道，甚至路边的绿化带。同时，许多城市投入大量资金，在市中心区外建设多层立交桥和高速公路。这些投资往往是超前于交通需求，与为了吸引国外直接投资而进行的土地开发相关，而与减轻城市中心区交通拥堵的迫切需求无甚相关。

没有人是真正的赢家，而贫穷者受害最深…

4. 尽管私人小汽车拥有量和使用量迅速增加，大多数的城市家庭仍然无车，并且这种状况将可能持续 10-15 年。因为资源集中用于满足私家车发展上，无车家庭的出行需求没有得到很好的满足。事实上，他们成为这一做法的受害者，他们原来方便和安全的交通环境也被用来换取小汽车交通的通畅。在大城市和都市区，外来工人已达到总人口的 20%到 40%，他们的交通需求很少受到关注；很少有城市对他们的出行方式进行专门分析。具有讽刺意义的是，那些偏向小汽车交通的做法也无法满足有车族的出行需求。私家车所带来的机动性和自由感转瞬即逝，许多有车族会经常在高峰时期陷在交通拥堵中。然而，这些问题似乎并不能阻止私家车拥有量和使用量的增长。依赖于汽车的低密度市郊生活方式正在少数大城市中形成。总而言之，大多数城市的出行质量整体下降。

公共交通是脆弱的环节…

5. 现在国家领导层强调以人为本的发展观，城市政府在改善整体交通水平和满足低收入群体交通需求方面将面临不断增加的政治要求和财政压力。发展高效率的公共交通系统被进一步明确为解决复杂的城市交通问题的办法。公交的作用早就被政策制定者和交通规划者意识到，并在每一个交通政策强调，但真正的行动还远远不够。上世纪 90 年代初期，城市公共交通受益于公交企业的改革、车队运力的增加、公共汽车优先方案的执行以及城市人口增长带来的强劲需求。在上世纪 90 年代后期许多城市的公共汽车载客量和运营效率大幅度提高。然而，这些发展现在受到不断增加的交通拥堵和逐渐壮大的私家车交通的威胁。大多数城市缺乏以公共交通为导向的土地利用开发，在城市总体规划中，道路网络，而不是公共交通网络被用于形成城市土地利用结构的工具。在道路设计上，公共汽车运营和大容量公共汽车系统很少被考虑到。城市周边土地发展没有以建立公共交通市场的思路来规划。很少有城市采取了切实的措施来改革公共交通行业结构以发展一个长期从满活力的行业。多数城市的公共交通行业在财政上仍然很脆弱。举例来说，北京一年对公共汽车公司的补贴为 8-10 亿元人民币(1 亿美元)，占城市预算收入的 1.5% (发改委综合运输研究所，2004)。其他城市的情况就更加糟糕了。

大多数城市发展轨道交通系统所需要的财力有限…

6. 令人特别担忧的是，在可预见到的未来，多数城市将依赖公共汽车交通。许多城市热衷于发展大容量轨道交通系统，但只有少数城市具有在近、中期发展以轨道为核心的城市交通系统。目前，只有北京、天津、上海、广州、长春、武汉、大连和南京有轨道交通线路(以地铁为主)，总长 360 公里。另有几个城市正在建设他们的第一条轨道线路。据估计，到 2010 年全国将建成 1600 公里轨道线路，总投资达 5580 亿元人民币(680 亿美元)(城市交通中心，2004a)。这些城市的经验显示，实施轨道交通需要很长的时间，并且导致很高的公共债务。上海目前 3 条轨道线路总固定资产达 260 亿元人民币，其中 160 亿元人民币是债务。地铁每公里成本造价在 6000 万到 1 亿美元，只有在非常高的客流密度，即高峰小时单向客流达 3-4 万人的交通走廊上才能成功运营。这里“成功运营”指的是“吸引足够多的乘客以明显减轻地面的交通拥堵，并不会使城市背上沉重的不可持续的运营赤字和债务”。多数城市需要找到更快实现大容量交通以替代轨道交通的途径，比如快速公共汽车系统，其旅客载运量上限几乎等于大容量轨道交通的下限，但建设成本每公里仅 500-1000 万美元。就是在有条件发展轨道交通系统的超大城市，选择快速公共汽车系统也是有效的。国际经验显示，高效率和高效益的公共汽车服务是支撑轨道交通系统的前提条件。中国城市面临的主要挑战是，在形成巨大的私家车拥有人群之前，在以小汽车为主的土地利用格局形成之前，要发展出有效的公共汽车交通系统。

当交通水平不断下降时，外溢效应严重影响可持续能力…

7. 中国城市交通问题已经不再是地方层面的问题。与城市交通相关的一些溢出性问题正逐渐引起中央政府的关注。第一个外溢问题是城市交通问题对城市经济活力的威胁。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任何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，这个问题不仅受到各个城市的关注，而且成为国家关注的问题(Pru' homm and Lee, 1999)。

8. 第二问题是城市发展导致的对农业土地的过度占用。农田占用需要与城市人口增长及伴随的空间扩张相适应。然而，当扭曲的动机出现时，占用农田的现象就会失控。一方面，城市为了吸引国外直接投资而提供廉价或免费的土地，另一方面为了获得资金回报而鼓励土地开发。这样做主要是为了弥补城市开支和收入之间的差距，但这经济动机扭曲了土地利用规划和交通运输结构，导致农田的过度占用和城市土地使用率低下。而且低密度郊区发展所需的基础设施服务成本非常昂贵。中国良田匮乏，人均可耕地仅为世界平均水平的三分之一。农田保护一直是国家政策，但它在地方的执行却不尽如人意。

9. 第三个问题是因地方政府投资城市高速路、环线和地铁导致的显形的和隐性的债务。目前许多城市交通建设主要的资金来源是土地使用费和从政府所有的城市基础设施投资公司获得的由地方政府担保的贷款之类的准财政手段。这些来源是不可持续的。前者正在枯竭，而后的欠债风险会危及金融体系的稳定性。

10. 第四成问题是能源安全。长期能源安全的危机意识，正在变成现实。中国已经成为第二大石油消费国，由原油出口国转变为进口国，三分之一的燃油需要进口。中国占世界人口的 21%，却只有世界 3%的石油储备和 5%的石油生产能力。目前机动车的石油消费量仍占总石油消费量的一小部分，低于 10%，但却增长很快。当国际石油价格超过每桶 50 美元时，必须严肃对待未来的国家能源安全问题。世界也在关注中国石油需求的增长，并担心因此拉升世界燃油价格。

11. 最后，汽车消耗的石油燃料的增加，导致温室气体排放的增加，这是国家和世

界都关注的问题。温室气体的排放是导致全球气候变化的因素，国际社会已担忧由于当前全球增长的石油需求中 40%以上来自于中国对石油的需求，尽管在中国汽车化对温室气体排放的影响相对于发电厂和其他来源究竟有多大尚处于争辩之中，有一点可以肯定的，增长中的中国汽车运输肯定会带来全球温室气体排放的增加。

虽然城市能够为城市交通调动资源，缺乏可持续性成为城市交通问题的核心...

12. 必须要指出的是，尽管存在上述的种种问题，中国城市在解决交通问题上作了不少工作。在过去 10 年，中国几乎所有特大城市高度重视解决交通拥堵问题。巨额的投资用在交通基础设施能力上，尤其是道路网络。中国在很短的时间内在交通发展方面投入的资源是世界上其他大多数发展中国家的城市不可比拟的。以北京为例，交通投资占北京市国内生产总值的 3%到 4%，远远高于国外许多城市。在全国范围内，交通管理也得到了很高的重视，现代交通管理技术包括公交优先方案正在实施。少数城市（昆明、石家庄和北京）已经开始发展快速公共汽车系统，并取得初步成效。所有特大城市都已建立了机动车辆检验与维修机制。多数城市采取了欧-II 排放标准，少数城市已经升至欧-III 标准。所有这些表明大城市确实有财政支持和实施能力，然而，成果缺乏可持续性，赶不上需求的增长，旧问题尚未解决，新问题又出现。究其原因，最关键的是在规划和决策程序中缺少对可持续性的考虑。

13. 可持续发展是指既满足现代人的需求又不损害后代人满足需求的能力（Brundtland Commission, 1987）。没有人怀疑在中国这样一个人口众多、资源匮乏、地区及收入不平衡的国家，可持续性对于中国未来发展的至关重要。1994 年，政府批准并发布了关于人口、资源和环境的白皮书，明确将可持续发展的人口、资源和环境作为国家政策的基本宗旨，体现在中期及远期经济和社会发展规划中（包括第九个和第十个五年计划，以及 2010 年计划）以及城市总体规划中。

可持续的城市交通发展知识仍未有效地转变为行动...

14. 国际上有许多可持续城市交通方面的经验可借鉴。1994 年至 1995 年间，紧随汽车产业政策的发布，中国政府、世行和亚洲开发银行共同着手就中国城市交通战略进行研究。该研究触及一系列相关问题，包括汽车化、汽车污染、城市交通管理、自行车、大容量快速交通、公共交通改革、私营部门的作用、运输价格，以及城市交通规划（Stares and Liu, 1996），可持续性是该项研究的核心思想。然而，这一思想却未能被有效地转化为行动。由于短视行为错过了在汽车化发展初期实践管理和改进公共交通的时机。正如后面的分析阐明，中国城市交通发展中缺乏可持续性，是与缺少合适的激励机制和相应机构能力有很大关系。

所有问题伴随汽车化和城市发展而日益严重，除非通过公共政策开始解决它们...

15. 未来的挑战是巨大的。目前的状况如果继续下去，将导致石油、清洁空气、有价值的农田和空间的快速耗竭，社会不平等的加剧。然而，所有迹象表明，强大的经济动力使得汽车化继续发展难以避免。全国未来汽车化趋势不难预估。汽车化的主要推动力——家庭收入的增长——在中国城市保持强劲势头，拥有一辆汽车的花费已不再是减缓汽车化进程的主要因素。何况，汽车价格一直处于下降中。新的汽车产业政策已于 2004 年发布，政府不仅将继续推动汽车工业的升级以满足国内汽车需求，而且到 2010 年还将加大力度进入全球市场。由于强化了市场的竞争，汽车制造商正在尽力保持低价，并给予城市家庭更为方便的贷款。自从中国 2001 年加入世贸以来，汽车进口关税由先前的 100%逐步要降至 2006 年的 25%。尽管进口汽车在新车销售量中只占不到 10%，但仍然给国内汽车制造商在价格方面带来竞争压力。据估计，按正常情况推算，到 2020 年汽车拥有量将达到 1.7 亿辆，燃料消费也将由 2005 年的一千万吨油当量达到一亿吨油当量，温室气体排放量将达 1.02 亿吨（Shipper and Ng, 2004）。

16. 单个城市的汽车拥有量较难预估。城市私家车拥有和使用不仅取决于家庭收入，还受诸如土地利用模式、交通环境、其他交通方式的实用性和可选性、公共政策干涉等城市特有因素的影响。北京和上海这两个超大城市在人均收入和人口规模上相当，但北京的私家车远多于上海。这两个城市的在土地使用和交通环境不同，地方政策的干涉也不同，如上海对汽车拥有量的严格控制使得上海地区的私家车数量增长较北京缓慢。总而言之，家庭收入水平的增长将继续强劲推动城市私家车的拥有量，但它的发展步伐却会受到各自城市地方公共政策的影响。

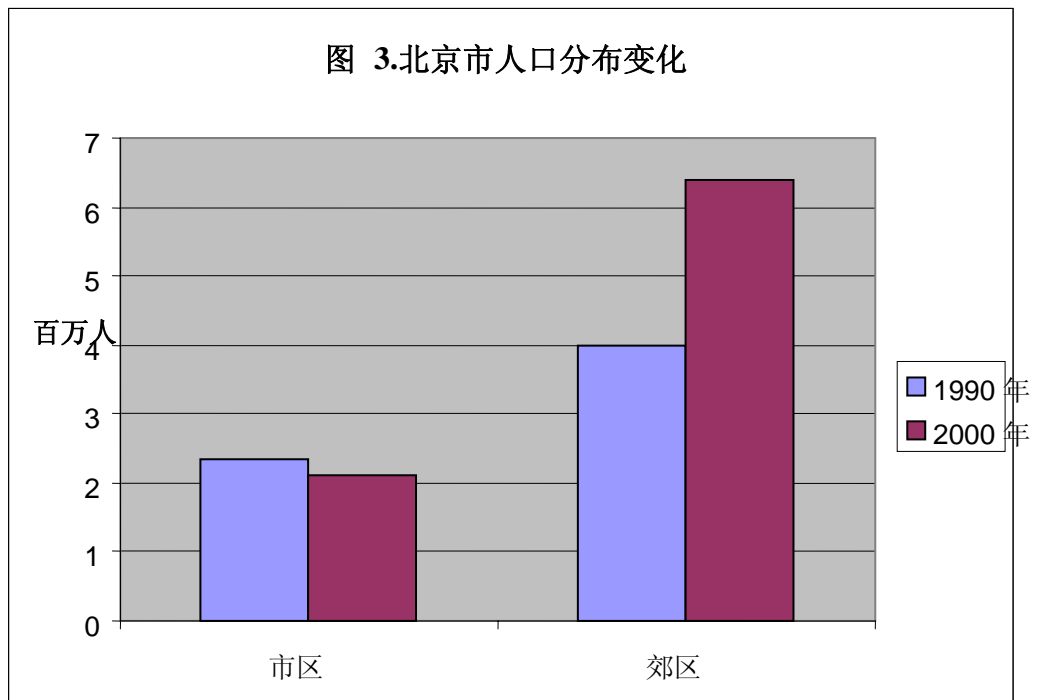
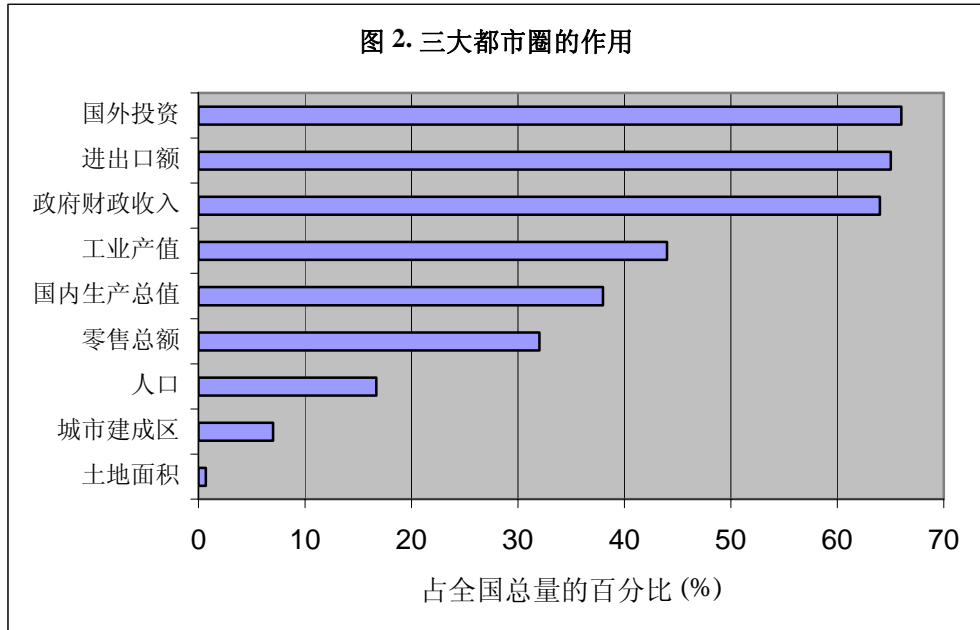
17. 这里有几项对于中国各城市汽车拥有量的预测。根据推测的家庭收入增长幅度和城市人口密度（1-1.5 万人/平方公里）计算，2020 年典型的大城市小汽车拥有量将在每千人 130-220 辆（Stares and Liu, 1996），以一个家庭平均 2.5 人计算，则相当于每 3 个家庭至少拥有 1 辆小汽车。比较而言，目前北京作为汽车化的先行者，小汽车拥有量接近每千人 100 辆。显然，对于目前每千人小汽车拥有量低于 50 辆的城市而言，在今后的 15 年中如果其小汽车拥有量达到每千人 130-220 辆的水平，其城市政府将面临巨大的挑战。

II. 城市交通问题的起因：诊断性分析

中国的城市交通问题产生于城市化和财政放权的背景下... 18. 中国大城市所面临的交通问题与大多数其他国家的经历在许多方面类似，然而，中国也有其特有的经历。有些国家有过像中国这种汽车化超速发展的经历，但没有哪个国家像中国这样在仅一代人时间就有 3-4 亿的农业人口转变成城市人口。更重要的是，中国汽车化发生时，中国正处于以全球化、城市化、财政分权化、计划经济向市场经济转变为特征的社会变革的至关重要时期。进一步而言，所有这些深刻影响了城市交通问题，影响到城市交通发展的成功与失败。

城市化伴随着收入增长、企业发展、城市化，以及生活方式和土地利用的结构改变... 19. 在过去 10 年，中国处于快速城市化中，城市人口的增长增加了对城市交通服务的总需求。城市人口占总人口的比重，从 1990 年的 26.2% 到 2000 年的 36.1%，2005 年接近 40%。也就是说在过去 15 年内城市人口增加了将近 2.5 亿人，这主要是由城市制造业和服务业的快速发展、农业生产水平提高释放出的剩余劳动力、农业人口就地转化为城市人口的城市扩张推动的。许多城市政府认识到城市化是全球化和国家经济实力增长的必然结果，从而放松了先前限制农村人口向城市人口转移的一系列政策。

20. 从全国范围看，增长的城市人口更多地向东南沿海省份等富裕地区聚集，大城市变得更大。在 690 个城市中，有 40 个城市人口超过 100 万，它们容纳了 2 亿人或者说全国城市居民的 40%。三大都市圈正在形成：珠三角地区，长三角地区和京津唐地区。三大区域加起来只占国土面积的 1%，其国内生产总值却达到全国的 40% 左右，并正融入全球经济一体化中（汪光焘，2004；城市交通中心，2005）（图 2）。在这些都市圈和其他大城市中，中等收入阶层的迅速扩大、居住人口的老年化和低收入劳动力的涌入，使得对城市交通在服务质量、出行方式、方便性等方面的需求呈现出多样化。



21. 当全国人口不断向城市聚集尤其是向大城市聚集时，城市内部出现人口分散化、郊区化。以北京为例，根据人口普查资料 1990 年到 2000 年间，城市中心 4 个城区的居住人口数量在下降，而在外围的 4 个城区却持续上升（图 3）。其他城市正在经历类似的土地使用结构的变化：城市中心地区居住人口密度下降，城市中心的工作人口密度上升，总体上整个城区人口密度下降。渐渐地，从家到工作单位的出行距离变长，依靠步行和自行车上下班变得越来越不实际。此外，其他新的发展趋势也正在形成，例如，居住区位逐渐由收入水平决定，市郊大规模住宅开发区主要是中、高等收入人

群居住，而在城乡结合部的大范围非正式住宅区集结了流动人口。所有这些变化增加了人们的通勤出行距离，增加了人们对机动车的依赖性。

放权正在改变地方层面的管理方式，特别是城市管理和服务提供方式... 22. 过去 10 年快速汽车化正好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，放权化对城市管理的影响是深刻的，而且，放权仍在进行，并有许多未完善的地方，许多由于放权产生的问题尚未解决，例如，地方政府获得的支出权力已经超过其财政收入能力。这就导致地方政府通过各种可能的途径获取资金用于满足短期需求。

23. 随着放权的继续，各级政府都在重新定义它们的角色，并通过实践学习如何将它们的作用发挥得适当和有效。机构及其规则和程序正处于调整、再调整和改革的过程中。前文提出的一些问题的出现和持续，归因于机构发展跟不上城市变化的步伐。随着机构改革的深入发展以及放权的微调，机构将能更有效地解决大多数城市交通问题。关键在于如何找到缩小滞后差距的途径。当前问题是巨大的。不采取行动或是行动迟缓都会导致城市经济社会付出高昂代价。在这意义上，迎接挑战是重要的。

机构没有与放权保持同步，解决外溢效应的能力仍然薄弱... 24. 在放权安排中，城市政府在城市建设包括交通建设上承担了职能上和财政上的主要责任。中央政府的作用仅限于对城市总体规划、特大城市交通投资项目（包括大容量轨道快速交通）的评审和批准、制定技术标准和政策指南、促进技术交流和能力建设。然而，地方一级的经济以及空间的快速变化使得中央政府评审和批准城市总体规划和投资项目变得越来越不及时。例如，以前批准一个城市总体规划也就一年左右，而现在多数需要 2 年，有 1 个城市用了 7 年（仇保兴，2004）。因用于支持城市交通的国家财政预算有限，中央政府无法有效发挥上述职能。对于在地方层面的规划和政策的执行情况，中央的控制与监督有限。这种局面使机构无法有效解决城市交通问题的外溢效应。由于外溢效应的存在，中央政府应重新审视其在城市交通方面的作用与职责。

不完善的城市机构和城市政策正在影响城市的效率以及交通环境... 25. 在地方层面，大多数的大城市能够做出决定并予以实施。但是，它们有没有做出不危及城市以及国家长期利益的战略性决策的正确激励呢？城市规划是否与其城市化和汽车化相适应？是否有好的相互制衡机制以确保好的战略规划得到实施？融资是否足够并且可持续？我们的分析表明：激励、规划、制衡和融资四方面机制的缺陷是制约知识转化为行动的主要原因，进而阻碍了可持续城市交通战略的制定与实施，由此，几乎所有大城市的交通水平和交通环境质量都在下降。

26. **激励机制。**由于放权，城市政府面临大量空前的管理问题。市长既要承担起提供城市公共服务的责任，还要使城市经济增长，支持国营企业改革，运作城市商业银行等地方融资媒介，和寻求国外的商业投资。许多市长在要在 GDP 增长和可持续发展之间做出两难选择。中央和省级的预算支持不断减少，地方财政基础又处于早期发展阶段，城市间为改善基础设施而争取国外直接投资的竞争比以往更为激烈。当为了吸引国外直接投资和提供就业岗位而迅速改善交通基础设施状况成为一个城市的强大动机时，可持续观念和居民长期利益很容易被打折扣。事实上，多年以来直到最近，考核市长政绩一直是年 GDP 增长率这一单一指标。可喜的是，由于绿色 GDP 和以人为本的发展理念近来被中央政府推出，这种局面正在发生转变（发改委综合运输所，2005）。然而，为了把这些理念付诸实施，人们需要付出大量的努力。

27. **城市规划机制。**城市规划应是为可持续交通发展提供蓝图。然而，它有着自身的弱点。大部分中国城市所面临的一个挑战就是如何克服城市总体规划缺乏灵活性的问

题，以确保规划满足迅速增长的城市需求。目前，城市规划包含一个 20 年的城市总体规划，一个近期实施规划，以及一系列相关部门总体规划和实施规划。广州的案例说明（专栏 2），许多城市发展得如此之快，以至于仅几年工夫城市的实际人口就已经超过整个规划时期（如 20 年）预算的人口数，并且实际上的城市功能区扩张到管辖区以外。现在，还没有有效的多管辖区的合作体制（城市交通中心，2005b），惟一一个有效的方法，如广州那样，是通过调整管辖区来处理问题，但这经常是在问题出现多年后进行的。

专栏 2. 广州城市规划体系的问题和演变

广州市第 14 次城市总体规划在其完成的 3 年后，于 1984 年获得国务院的批准。到 1989 年，城市的空间扩张已经接近其规划中的 2000 年极限。随后广州市决定启动第 15 次城市总体规划，用了几年的时间完成，并于 1996 年提交到国务院审批。然而，直到 2003 年规划仍未批准，如此超长耗时主要是因为部门及管辖权间的协调变得复杂困难，以及大量先前未预料到的变化从根本上影响到城市发展的方向。比如，经广东省政府批准，广州市相邻的 2 个城市变成了广州市的 2 个区，这为广州市带来了重新调整土地利用结构的机会，以使其城市实际功能区发展相一致。各种新生的土地利用建设，包括大区域的物流中心、信息中心、大学城，迫使规划者一次又一次地修改城市总体规划草案。

来源：戴逢、段向峰，2003

28. 现在人们逐渐认识到，需要一个战略规划（或概念规划）过程来看待整个都市功能区域（不必是一个管辖区）的长期（30-50 年）社会经济和空间发展。广州已经探索把未来发展放到全球化、区域一体化和生态保护等非常宽广的内容中。战略规划有比较高的灵活性，重点引导空间的结构和城市群发展，而不是每块土地的具体使用，因此有助于减轻城市的总体规划的硬化问题。然而大多数城市仍缺乏战略规划的技术能力和实践经验。

29. 现在城市规划过程的另一个弱点是规划仍然是一项纯粹的专业性工作。**公众参与及监督**规划过程仍然在实验的早期阶段。专业工作是需要，但这还不够。没有有效的和真正意义的公众参与，城市规划容易受制于长官意识。事实上，有许多情形表明，规划者为了适应市政府短视行为不得不修改总体规划，并且放弃城市的长期利益。这个问题与稍后讨论的不适当的制衡机制紧密相关。还有一个弱点涉及到规划的**监督执行**。一个城市的总体规划，一旦被上级政府批准，就成为地方人大监督执行的法规。然而，有关的详细实施规划和专项规划（如城市的路网规划）不必经较高的权威部门核准。这给城市提供了机会实施那些与城市总体规划不甚一致的项目。这也部分地说明了一些城市是如何能够过度地修建形象工程，挪用那些能够更有效地用于急需的交通设施建设的财政资金。

30. **城市总体规划和城市预算之间的脱节**是一个很严重的弱点。规划与资金之间的关系因为缺乏城市基础设施的可持续融资机制进一步弱化。大多数城市的总体规划对城市扩展所需的基础设施建设不设实质意义的约束，规划实施的资金支持缺乏财政的可行性分析或“硬预算约束”分析。由此导致基础设施的实施缺乏系统性，往往是哪个具体项目得到资金就上哪个。“投资改善计划”是在许多国家规划过程中一个常见的做法，但在中国很少见。这在很大程度上降低了城市规划的现实性，而且常常使得规

划的实施发生困难。

31. 资金环境的一些限制影响到了以单个项目为基础的处理程序。中国公共财政嵌套的等级系统使它很难让比较低层次的地方政府制定多年经营与基建开支计划。比如，省政府有时会改变下级政府单位的收入分配规则，尽管这些省级政府必须遵守财政部制定的关于收入分配的总原则。由于分配公式年年能改变，使得一年期以上的和整个贷款周期的投资和经营费用计划变得非常困难。除非这个程序改变，否则，它将妨碍制定一个“硬预算约束”从而从财政上保证城市的可持续发展。

32. **相互制衡机制。** 此机制的目的是确保设有相应的程序以便政府作出决策并且考虑到大部分城市居民的利益。中国的城市规划与执行过程受上一级主管部门与当地人民代表大会的监督。在最近几年中，该程序逐渐公开化并且受媒体与公众的监督，但发展仍不完善。它通常会对在规划实施阶段发生的问题作出反应，而在规划过程的早期阶段不大起作用。这是因为该过程的所有利益相关者缺乏明确的职能、责任与问责制度，并且在发生问题或争端时缺乏适当的解决程序。没有适当和明确的问责制度来追究决策者对其决定所造成的社会和环境方面后果的责任。虽然许多城市采用公共咨询这种手段，但有时候规划部门也会对其进行操纵。城市服务需求的快速发展使市政府感觉到急需快速地决策与采取行动，这通常是通过绕开城市总体规划的制约来完成的。其结果是喜忧参半—有些成功地克服了总体规划的僵化，而其它一些则在满足短期需求的同时，使长期利益遭受严重损失。因此在改善制衡机制方面还要做许多工作以确保以公开、透明的方式作出明智的决策。

33. **城市财政融资机制。** 城市交通设施的建设成本是很高的。爆炸式的城市发展不断地增加了对城市交通服务的需求。同时，放权已更多地把提供服务的责任转化给地方政府，地方政府面临着不断增加的财政支出负担，但却缺乏充足的征税权来满足支出的增长。1994年，中国税制改革，引入分税制，中央政府和下级政府按税种分别掌握征税权。然而由于财政与支出安排之间不平衡，地方收入同总收入的比例平均约50%，而地方财政支出与总支出的比例仍高居70%。缺口主要通过预算外资金来填补，包括从市政府所有的基础设施投资公司的借债，城市征收的附加税、受益人的捐赠和土地特许。这些预算外资金有助于弥补有限的城市预算收入与不断增加的支出之间的缺口，对城市交通基础设施融资起着关键作用。城市平均花费其城市基础设施预算的45%用于新建道路。但这只是全部用于道路建设资金的一小部分。其大部分要靠预算外资金弥补。

34. 预算外资金有很多问题。缺乏透明度和由此而产生的隐性财政负债是中央政府的一个关注点。从城市交通融资方面看，依赖预算外资金的做法是不可持续的。例如，土地特许是城市交通预算外收入的一个主要来源，但是它不是一个可持续的收入来源。在目前的实践中，城市土地价格是根据其市场价值决定的，然而对于农民的补偿是根据若干年农作物的价值按现值折合。这个大的缺口对地方政府为土地特许征收农田产生了很强的财政刺激，常常大于需求。但由于其不持续性，新的和较为稳定的地方收入是需要的。地产税、改良费和城市贷款是许多发达城市为基础设施融资的重要来源。但在中国，地产税和改良费刚起步，而地方政府举债尚不为法律所允许。

目前的政治形势对推动可持续城市交

35. 机构的种种弱点，诸如国家与城市层面之间的管理真空，激励、规划、制衡、融资机制的不足虽然已被认识到，但是并没通过政策和机构改革系统地加以解决。如今机会已经出现，在追求快速GDP发展的10年之后，中央和城市政府更强烈地认识到发展议程中的可持续内容。因此，目前的领导正在增强绿色GDP的观念，并正在把新

通发展机
构改革极
为有利…

的重点放在以人为本的发展上。

36. 政策重点的变化也开始影响城市交通议程。中国政府越来越清楚地认识到仅凭道路的扩张不足以应对汽车化和交通拥堵。各级政府对有关公共交通问题和恰当的规划和融资机制给予前所未有的关注。中央领导对公共交通给予认真关注。建设部于 2004 年 4 月颁布了公共交通发展指南。2004 年 5 月，温家宝总理明确批示：“优先发展公共交通是符合中国实际的城市发展和交通发展的正确战略思想。” 2005 年 9 月，国务院办公厅转发了建设部等部门《关于优先发展公共交通意见的通知》，大众媒体对城市交通政策的讨论日渐增多。随着对由快速城市化引起的能源和环境问题的不断认识（包括农业土地的损失），中央政府正在考虑修改土地管理法和起草土地规划法以制止地方的过度土地开发。在实际远离城市交通问题 10 年之后，中央政府清楚地认识到它在城市交通上有其职责。问题是如何恰当地明确职责并有效地发挥作用。

37. 政治形势也有利于为实现可持续城市交通进行机构改革。中国社会日益开放。环境和为弱势群体奔走呼吁的民间团体正在发展并日益影响公众意见。大众媒体特别是互联网对地方政府的政策和执行情况常常提出善意的批评。互联网常常先于政府监督机构发现问题。政府、技术专家和民间社团都呼吁规划和决策过程更公开更有责任。

III. 机构发展的优先行动

技术解决
方案存在，但机
构问题最
重要…

38. 如上分析所示，中国的大城市基本上能够调动资金修建和维护基础设施，但是城市经济和有关出行需求的日益复杂要求机构能够适应变化，并把握城市的可持续性进程。在快速经济发展和社会变革阶段，机构问题尤为重要。本文提出一些战略方向和中短期优先行动以建立有效的机构促进城市交通的可持续发展。

39. 战略方向取决于预期结果。中央政府面临的主要困境是汽车产业政策与可持续性发展之间的明显冲突。是否有个双赢战略呢？根据最近的分析，回答是肯定的。一项研究预测了三种假设情形下的燃油消耗和温室气体排放的水平（Ng and Shipper, 2005）：

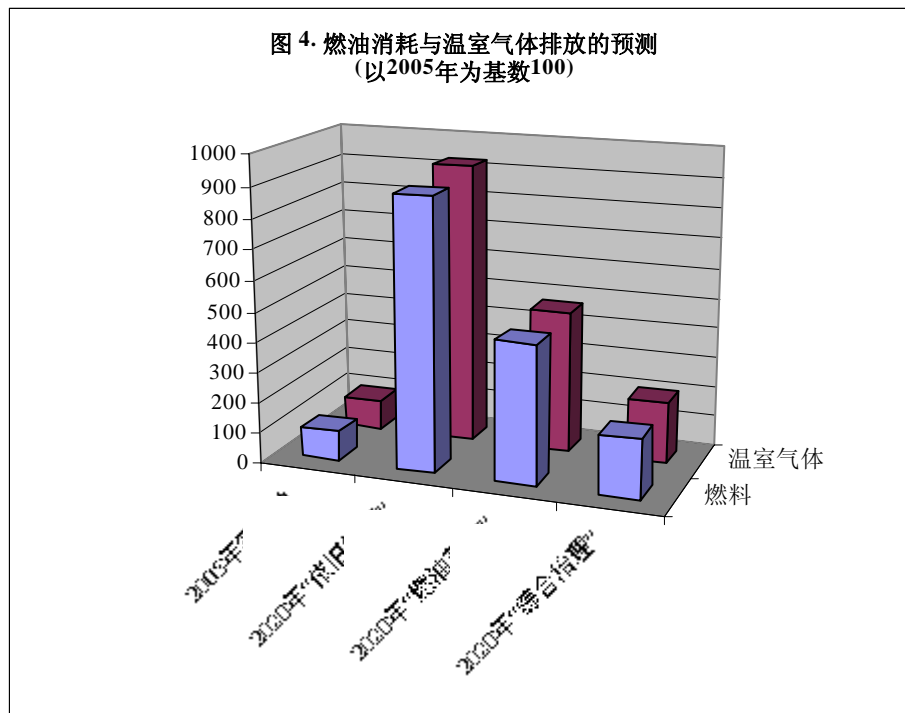
- “**依旧行事**”情形假设目前的汽车化增长率和目前的燃油价格不变，汽车技术采用常规汽油。
- “**燃油节约**”情形假设目前的汽车化增长率，但是允许混合电动车的市场占有率在 2010 年增加到 15%，到 2020 年增加到 50%。除了常规汽油车辆，压缩天然气车辆和小电动小汽车进入市场的比例也比较高。该情形还假设较高的微型车辆比例和较高油价将降低平均车辆利用率。该情形假设的先进技术方案是那些正为发达国家采取的方案。更重要的是，该情形假设日本与欧洲的燃油税水平。
- “**城市综合治理**”情形比节油情形多采取一个步骤，允许较低的车辆利用水平以配合城市的紧凑发展和更好的公交服务。在此情形中，小而高效的车辆在降低油耗和污染排放方面起着相当大的作用。混合车辆连同电动小汽车和压缩天然气车辆将占据大部分市场，而常规汽油车辆仅占全部市场的 30%。在 30% 的比例中，电动小轿车的使用也将有所增加（如“智能”小轿车）。除了日本与欧洲的燃油税水平外，城市还将对车辆使用收取较高的费用。

40. 模拟结果令人鼓舞（图 4）。在无需限制汽车产业发展目标的前提下，仍有可能

大幅度节约能源和降低温室气体排放。尽管预测只是初步的，仍需进一步修正探讨，但是如果“城市综合治理”情景成立的话，它将预示一个巨大的潜在效果。应当注意的是节油和城市综合治理情形的模拟是基于已证明的有效的先进技术和政策手段。还需指出的是，由于今后15年还会有进一步的技术进步，到2020年时的指标可能比预测结果还好。除了节约能源和减少温室气体排放，城市综合治理情形也包括一些其他的合乎需要的可持续性特征。如果鼓励城市高密度发展，设计和鼓励有效的公共交通、采用燃油价格杠杆，那么就可以节约农田，保持城市经济效益。

节能汽车
技术和清
洁燃料可
以是短期
解决方案
的一部分...

41. 由此不难看出正确的政策方向在哪里。2004年汽车产业政策鼓励发展高能效、低排放车辆，研发可替代车辆燃料和可替代燃料车辆，如混合动力汽车。很清楚，政策方向是对的。为了可持续城市交通，也许应进一步明确政策，鼓励适合在高密度城市环境中低速行驶的电动小汽车的发展和生产。



但总体可
持续性将
依赖于有
能力的机
构和他们
管理城市
变化和交
通需求的
各种工
具...

42. 为了促进可持续城市交通，在机构发展方面有许多事情要做。大部分城市规划和城市发展的现行政策方向（如优先发展公交）是好的，应继续强调。但为了便于实施，这些政策应当更加具体化。应鼓励发展拥有高效公交的紧凑型城市。应审慎地规划道路发展，使其不仅满足交通需求的增长，而且还引导理想的土地利用/交通模式。城市交通发展的主要目标必须是移动人和物，而不是车辆。公众参与城市交通规划应当是法定的必须程序。城市政府决策应当公开接受公众检查。

43. 可持续城市交通战略是关于如何制定最好的可达的长期目标。如前所述，中国并不缺乏可持续城市交通方案的知识。许多规划和政策手段可用于发展公交和管理汽车化 (Stares and Liu, 1996)。关键是我们是否具有起支撑作用的政策和机构，去保证以综合的方式运用这些政策手段。因此，政策方向的主要重点应放在建立支持机构

和制定机构程序以利于国家和城市政府按如下四项标准做出决策：环境可持续，社会可接受，经济可承受和财务可行性。

需要发展城市交通的新框架... 44. 亚洲开发银行、日本国际协力银行和世界银行最近在一项合作研究中提出的一个**新的基础设施思路框架**，可用于中国可持续城市交通的机构发展。该框架是基于最近几年对东南亚基础设施发展经验的广泛研究(ADB, JBIC, World Bank, 2005)，它以**包容发展**作为目标，通过加强**协调、责任和风险管理**以达到目标。

45. 包容发展是指通过刺激经济发展、利益分享、与扩大服务覆盖面，从而改善社会各界特别是穷人的生活。协调是关于国家形成战略远见和通过提供服务将那个远见转化成基础设施成果的能力。这需要多种目标之间进行平衡，特别是当许多角色参与时。谁来做这些平衡，如何在那个过程中平衡领导和参与方，是很重要的。责任和风险管理涉及到下一个层面，即服务提供过程。当各种角色，如消费者、社团、服务提供者、法律制定者、投资者、政府和非政府机构参与提供服务时，重要的是保证他们产生良性互动，以取得令人满意的基础设施成果。这需要责任机制奖惩分明，以及风险管理机制保证潜在的成本和效益公平且可持续地分配。

46. 把新的基础设施思路框架运用到中国城市交通发展上，我们能够确定机构发展中的重点工作（专栏 3）。为了取得范围广泛的发展，中国的城市需要强调穷人和无车族的出行需求。需要有一个很强的机构框架有效地协调在放权情况下国家和城市政府之间的关系、都市区域中地方政府之间的关系与地方政府各部门之间的关系。应当形成责任机制，在规划和预算方面公众的参与和透明度应成为可持续发展议程的一个有机部分。至关重要的是，国家和地方政府应发挥关键作用管理与城市交通发展有关的环境、社会 and 财务等方面。

专栏 3：机构发展的重点工作

- 明确中央政府在城市交通方面的作用以加强协调和风险管理；
- 形成责任机制，强化地方领导机构对城市交通的管理能力；
- 加强机构的战略规划能力，以战略规划作为有效协调的基础；
- 建立城市交通规划和融资之间的有机联系，以加强协调和责任机制；
- 建立一个可持续的和透明的融资机制，作为财务风险管理的基础；
- 发展一个充满活力的公交行业，以此作为城市交通服务的核心，以达到包容发展的目的。

行动 1. 重新确定中央政府在加强城市交通中的作用

放权过程中，中央政府仍然要发挥作用... 47. 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。对城市政府的激励要进一步调整，以使地方决策过程中城市与国家的长期利益得到恰当的考虑。尽管城市交通是地方政府的基本责任，中央应考虑利用国家预算，鼓励和奖励地方上的最佳实践表现。最近最佳人居奖的成功经验（专栏 4）显示中央政府的精神或物质奖励可以成为校正城市政府激励的一个有力手段。中央政府在建立的激励机制时，应当制定城市交通业绩标准和评估系统，以监督城市在包括城市交通在内的城市发展业绩（专栏 5）。

专栏 4. 人居环境奖

2000 年，建设部设立了年度人居奖，以奖励那些在促进可持续发展和改善城市环境质量和综合功能的城市。评奖指标包括 28 项大气与环境质量指标，通过公开评估而选出获奖城市。获奖者被推荐参与联合国人居中心的人居大奖和迪拜居住环境改善国际最佳实践奖。2002 年深圳、大连、杭州、石河子和南宁获得人居环境奖。如今，许多市长把该奖视作最高的荣誉。

资料来源：人民日报网站，2002 年 1 月 11 日

中央政府
能够为促
进变革提
供激励并
减少风
险...

48. 这些年来，中央政府一直坚持推动权力下放的进程，它应该继续保持其重要作用，发起并指导城市财政改革的深化（特别是地方税收基础的扩大），并且为城市政府借贷创造条件。此外，中央政府还应推动建立标准的城市交通规划（内容、程序、咨询等），这个规划应充分整合在城市规划过程中，它在财政方面应受约束并定期修编。国家预算支持应该与成功地执行认可的规划过程挂钩。此外，中西部的一些大城市可以考虑国家预算支持。这些城市所面临的城市交通问题与沿海地区的大城市所面临的问题是一样的，但是它们解决这些问题的财政与技术能力更为薄弱。

专栏 5. 城市交通指标设定与比较：欧洲的一个项目

指标设定与比较已广泛用于不同类型的组织，以了解他们经营管理上存在的问题。它涉及到对同类组织、机构或企业的经营绩效的比较，从而对某个行业所采用的最佳运作有一定的了解。一旦了解某个行业的绩效差别后，各参与机构就有可能在其经营范围内结合最佳运作以获得可测量的绩效改进。其过程通常以绩效指标为核心，通过绩效指标来对参与机构进行自我分析，确定主要的差别所在。一旦指标设定与比较过程建立后，每个参与者对其自身经营程序进行修改以改善绩效水平。

城市交通指标设定与比较的行动正在欧洲进行。它开发和比较参与城市的共同指标以及主题数据指标。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。主题数据指标被编组成五个专题：1) 公共交通方面的行为和社会问题；2) 城市物流；3) 自行车化；4) 需求管理；5) 公交组织和政策。这些专题是由各参与城市选择的，以反映他们在城市交通系统方面关注的问题。

资料来源：

<http://www.transportbenchmarks.org/benchmarking/urban-transport.html>.

49. 中央政府还可以考虑制定一项**国家城市交通发展战略**，用它作为载体将上述建议具体化并且就政策指导问题获得全国范围的共识。该战略应该与国家的土地、环境、能源与财政地方化战略保持一致。它应该是一项综合战略，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。此外它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。政策指导与战略应该在广泛协商后（特别是与各种类型城市政府）被正式采用。

50. 为了让中央政府在城市交通中扮演更有效的角色，我们建议开展一个地方**试点示范项目**。该项目将在中央与地方合作的基础上开展。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自己的战略、机构改革与交通发展项目。该示范项目将用来检测在当地能实现什么样的可持续性城市交通成果。此项目的中央政府预算

支持将是鼓励所选城市承诺并兑现可持续性城市交通发展战略的重要杠杆。

行动 2. 为城市交通制定责任机制和强化地方领导机构对城市交通的管理能力

要加强地方领导机构对城市交通的管理有许多事可做

...

51. 要改善城市政府的激励机制有许多事可做。应当综合评价一个城市的业绩，不仅从生产总值、外资引入和就业增长，也要从环境质量、城市可居住性和地方能力建设。国家项目如最佳人居奖有助于调整激励方向，但地方政府管理结构改善是正确激励的基础。

52. 首先，城市需要有一个综合业绩指标体系，城市政府的业绩不仅由上级部门监督追踪，还要由一个代表市民长远利益并能维护解决利益冲突的程序的一个地方机构监督。美国的市议会就是一个这种机构的例子。根据中国地方的现状政治结构，地方人大应当扮演这么一个角色。事实上，一些地方人大已积极制定和监督执行地方法，并审核地方主要官员的任免。

53. 在城市交通方面，地方人大的职能应当包括：1) 审查和批准城市发展战略；2) 监督规划和政策执行过程；3) 保障城市社区的长期利益；4) 评估城市领导的业绩；5) 批准市长和相关局长的任免。为了有效地履行这些职能，地方人大应强化其代表城市社会各方利益。

54. 通过公众参与、协商和监督，使城市决策过程公开化，是地方领导管理结构的一项重要内容。公众参与决策全过程应当是强制性的并由法律保障。公众参与最好由地方人大组织而不是市政府和有关机构组织。其它将信息从公众直接反馈到市政府与当地人大渠道有：市长热线、互联网、市府会议以及当地大众媒体，这些渠道越来越多地被许多城市采用，政策上应该进一步鼓励采取这些手段。

行动 3. 加强机构的战略规划

战略规划应该作为有效协调和风险管理的基础...

55. 应改革城市规划程序以确保长期的城市交通与土地利用战略规划是城市规划过程的一部分，并与城市总体规划互动，为总体规划提供依据。也许通过修订城市规划法，要求所有大城市都要进行战略规划。前述广州的经验表明，战略规划的价值在于有助于帮助应对由快速经济增长引起的发展不确定性和克服城市总体规划固有的刚性。国际经验中，也有许多可借鉴的（方框 6）。这将是能力建设方面的一个重要努力。尽管战略规划工具是现成的，但是只有几个大城市在战略规划方面有实践经验。在地方能力建设方面，中央政府可以提供和促进培训，并带头传播国际和国内知识和最佳实践经验。

专栏 6. 伦敦战略交通规划

大伦敦都市地区拥有 1560 平方公里的面积和 750 万人口。交通战略规划的责任直接由民选的市长承担。伦敦交通局是伦敦市长交通战略实施的执行机构。它是一个正式的法定公司，是大伦敦当局的一个职能部门，直接向市长报告。它最近被赋予广泛的交通发展贷款权利。伦敦的地铁有限公司是伦敦交通局的运营分公司。伦敦交通局负责规划和提供交通设施，这些都是市长负有责任的工作。这包括伦敦公共汽车的管理，地铁的管理维修（系统内各部分的维护和全部车辆由私营部门负责），轻轨和电车，出租汽车和租车交易的规则，一条 580 公里的主干道的管理和伦敦所有的 4,600 交通信号的管理。它与伦敦区（责任地方道路的机构）、战

略铁路管理局（负责国家铁路网进入伦敦的服务）和警察局一起工作。

伦敦区主要的资金来源来自中央政府和地方税收。然而，在 2003/4 年，伦敦交通局通过它的区合伙团体，为一系列具有战略意义的措施筹出资金（共一亿四千万英镑），用于主要道路的维护和桥梁的加固、地方安全计划、步行、自行车、公共汽车站的可达性以及地方公共汽车优先措施、步行区方案、控制停车场和环境改善。

拥堵收费方案用于伦敦市中心和西繁华区的一个相对小的区域，它在那一个区域中在收费小时里已经减少了 16%的交通量和 30%的拥堵。伦敦交通局通过特许权竞标获得来自私营部门的公共汽车服务。它的公共汽车现在运送的乘客人数超过自从 1969 以来的任何时候，公共汽车运营的公里数达到自 1963 年以来的最高数。

主干线轨道服务是由战略铁路管理局以类似的竞争性特许经营协议购买的。伦敦交通局与战略铁路管理局之间制订了一项伦敦轨道服务合作协议以确保实现类似于如巴黎等城市的交通服务整合，巴黎和一些其他城市只有一个部门有权利制定战略以及确定所有通勤轨道交通服务并且为其融资。有人建议伦敦将市郊轨道交通服务的职责转至伦敦交通局。

伦敦交通局的资金 51%来自于其商业收入（包括其道路收费项目的收入），48%来自于中央政府的划拨以及 1%来自于大伦敦当局的划拨。

资料来源：由 Kenneth Gwilliam 供稿

行动 4. 建立城市交通规划和融资之间的有机联系

规划和预算的透明度将能够加强可持续性…

56. 资源总是有限的，城市不得不考虑基础设施支出的优先次序。这需要对资金需求做出认真评估。首先，应该了解城市基础设施改善的规模有多大，资金从何而来。城市应当采取一套规划程序，在硬预算的约束下，建立资金优先排序，给成本效益最大的投资分配资金。

资产管理仍然是最重要的…

57. 建立硬预算约束的最重要步骤之一就是**投资改善计划**（CIP）。这种计划按城市基础设施各部门（交通、给水和排水、排污、供电、公园绿地、教育）安排优先次序。这个过程有必要确定城市交通与其他部门之间的资源分配的优先顺序，同时保持城市的财政公正以及硬预算约束。一个城市可以采取政策，根据优先安排的顺序明确从投资改善中期望获得的社会效益。比如，可以优先扩大中心城市道路以容纳较高的公共汽车量，包括公交专用道。或者城市可以选择优先向市民提供高质量的教育，可通过标准测试的具体分数（或其他一些产出指标）来衡量。社会效益/成本分析决定最有成本效益的城市基础设施投资，然后把这些投资编进多年的投资改善计划中。

只有在财政上有限

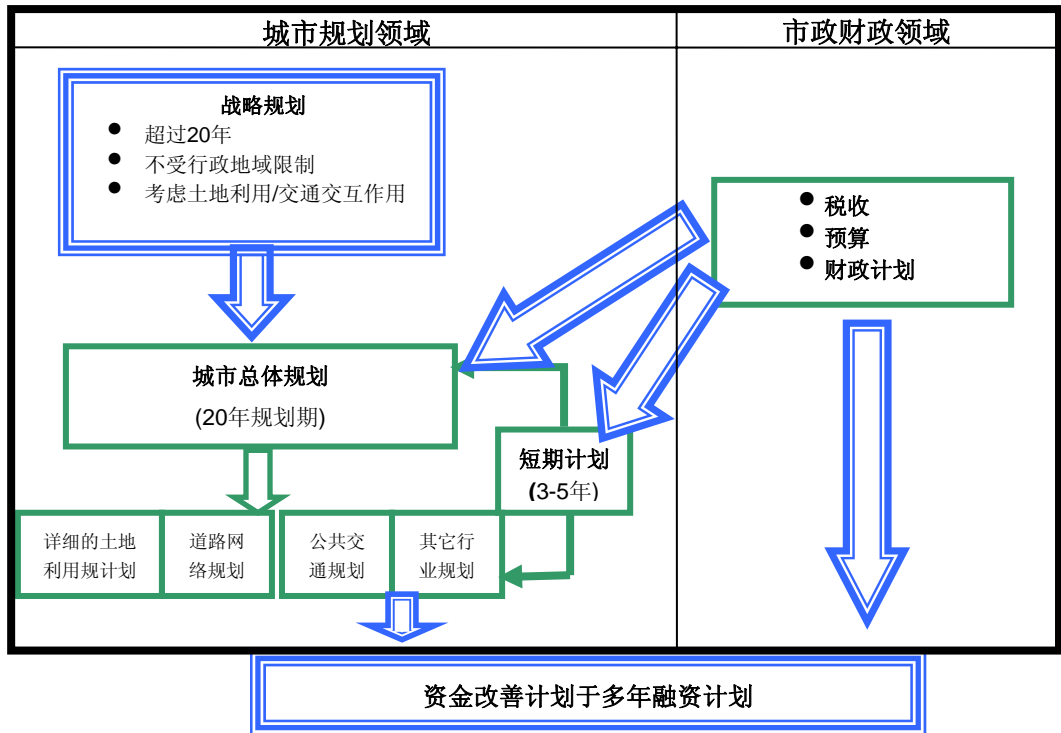
58. 然而，在资金分配上，经常性的城市服务应予以第一优先，然后把剩余部分分配给建设投资。为了维持财政的公正，这将要求城市首先测算它的多年运营支出和确定可以用于基础设施投资的净运营剩余水平。然后把这些剩余收入与国家拨出的专项资金一起编入具体的资金项目来源的收入中。然后，每个城市基础设施部门产生一个资金计划，包括每个部门的净运营收入和/或指定专门用途的收入。

59. 然后，城市制定一个**多年财务计划**，用于说明它将如何资助优先考虑的基础设施（包括城市交通）的投资，什么收入来源可用于这些改善项目。审慎的财务计划将保

制的计划
才是真实的…

证一个城市为提供服务遵守经营预算指令并有足够的收入修建和维护它的城市基础设施以支撑经济发展。多年财务计划由多年经营计划和多年投资改善计划构成，它向借方说明城市如何期待在商业银行可能的贷款期间（如 5-10 年）维持它的信誉。每年城市根据年度结果（如收到的实际收入水平相对于预期收入和经营及资金支出）修改多年计划。当财政健全时，多年计划也可以重复的方式用于年度预算程序中，以便确认充分的经营和资金收入用于维持中期城市服务和扩大城市基础设施。建议的规划和预算程序在图 5 中进行了说明。

图 5：建议采用的一个规划与预算过程



60. 为了避免地方政府过度花费，中央政府长期以来通过其审批程序来控制地方投资规模。然而，控制成效有限，过度花费时常发生。部分原因是审批程序仅用于重大项目而不是城市的投资改善计划。随着地方层面预算约束的硬化，投资改善计划的引入将有助于中央政府把握地方财政责任的潜在风险。

行动 5. 形成一个可持续的透明的融资机制

可持续的
融资机制
应该建立，以纠正错误的
激励，并加强风险管理…

61. 缺乏可持续的融资机制是可持续交通发展的一个主要制约。在城市交通用预算外资金快速发展几乎 10 年之后，现在是发展可持续的融资机制的时候了。发展的前提是城市的基础设施财政框架²⁴。由于在大多数中国城市中，交通是基础设施的一个很大的部分，能用于基础设施的框架也适用于交通。

62. 可持续的基础设施财政机制的第一步，应当是从加强那些提供基础设施服务的公共实体的自我融资纪律。基础设施资产实质上是长期的，达到 20-30 年甚至更久。需求基本稳定或稳定增长。它们需要稳定的可预期的收入来源。有一个强烈而显而易见的争议，即使用者应该买单。事实上，使用者买单原则已逐渐在中国许多城市基础设施服务中被采纳。主要的复杂性在于，当基础设施前期投资巨大时，要求当今的使用

者为下一代买单是不合理的。然而通过长期债务，能解决这个问题。城市交通市场的比较稳定意味着商业风险不大，而且技术只有慢慢地发展。因此对高的债务资本比率是可以接受的。

63. 城市的预算在于服务其“客户”，并且在一些情况下有承受市场风险（如在郊区土地开始开发之前修建一条路或下水管网）的能力，因此，它是资本金的合适来源。私人拥有的资本金在竞争市场和融资改革的颠峰状态已经显示出它在建设方面的高效率，但是在公众利益攸关的城市基础设施设计和管理方面没有显示很大的优越性。

64. 目前，市政府贷款不为法律所允许。建立城市基础设施财政框架应围绕城市政府能够在不久的将来通过借贷建设基础设施这么一个前提假设。现在应当开始发起若干行动建立较为稳定的地方收入基础（如地产税），提高城市财政管理质量，加强硬预算约束，使城市财政透明，并建立起信誉。大量用于基础设施融资的预算外资金的管理应当正规化和透明化。

65. 为了把目前不严格的基础设施规划程序转化成投资改善计划，中国应当进一步深化 1994 年开始的税制改革，努力减少城市收支中的不稳定因素。如财政部平衡各省收入所做出的年度调整，这对于地方政府可从省政府争取的资金产生了许多不稳定因素。除非中央政府为各级政府的年度财务运作建立透明、稳定、可行的收支安排，否则，地方政府不可能用“硬预算约束”为其城市基础设施要求做出计划。

66. 如上所述，在地方政府能使用他们“完全的信心和信誉”保证偿还债务之前，债权人一定要详细了解他们如何计划资助经常性的服务及他们是否有剩余收入可以偿还与资金改善计划有关的债务。目前由于收入分配改变引起的收入波动性和各省均衡以及政府间税收转变过程带来的不明确性和不可预测性，这项分析是不可能的。除非该过程的规则具备较大的可预测性，否则，允许城市用“完全的信心和信用”保证城市收入为借口，通过城市所属的公司或者从财政部为中介的国际机构手中借贷是不审慎的。

行动 6. 发展有活力的公共交通产业

健康高效的公共交通行业对提高城市交通出行水平是最重要的…

67. 毫无疑问，中国的可持续城市交通战略的核心将是一个面貌一新、服务齐全的公共交通产业。这样一个公交产业不仅应能为贫穷的无车家庭提供基本服务，而且还应能吸引较为富裕的、特别是通勤出行的乘客。难办的是以下两个目标的冲突，一是中国政府希望最终所有家庭都拥有私人小汽车，二是政府希望公共交通在公共预算的有限负担下逐渐市场化。许多西方国家，如美国最终没有能和解冲突目标。只有几个案例，即主管当局愿意限制私人小汽车的使用（但不是拥有权）并在稀缺的交通基础设施的使用中优先公共交通，如苏黎世还有可能和解这种目标冲突。香港、新加坡是亚洲成功的例子（尽管两个城市对私人小汽车拥有权征收了高额税）。

68. 这种国际经验的主要教训是成功的城市交通政策必须依赖把城市交通设施投资和交通管理与公交运营结合起来的联合行动。这个联合策略的道路和交通流政策部分可以包括公共汽车专用道或优先方案，在拥挤区域或时间抑制小汽车交通，而且通过拥挤收费征收道路使用费。中国一些大城市正清楚地朝这个方向走。但是改善公共交通的商业和运营环境尚需更多的努力。

69. 城市应当特别考虑一些措施，包括：1) 公交基础设施的实际改善以增加公交吸

引力；2) 为供应者引进竞争机制以减少成本和提高运营绩效；3) 为提高补贴效果，把补贴瞄准那些认为最需要的社会群体；4) 为供应者提供稳定的和可预期的商业环境以帮助吸引私人资金和外资进入该行业。

70. 中国政府最近已颁布三个政策文件，直接关系到进一步发展公共交通问题。第一个文件提到公共交通内容，建议城市公交发展应优先发展公共交通。第二个文件特别涉及到城市公共设施的运营方式，推荐城市企业的经营特许权。第三个文件，即国务院 46 号文件，更对公交优先政策作了详细地阐明。这三个文件都对公共交通改革战略的确立至关重要。

71. 中国城市公共交通部门面临的一个挑战，是如何找出一个能同时满足一套目标的供应系统：把公交作为一个整体系统来经营，用有效的商业运营和解社会目标，保持对质量的控制，找出私营部门与公共部门之间的适当关系。在实践中，城市旅客交通服务可以有多种方式提供。其中主要有三类：从政府直接提供模式到自由市场模式或监管市场模式。各城市要根据各自不同的情况来制定相应的模式。但是国家政府应该明确政策导向以解决目前政府的社会目标与公共交通企业的财务目标之间的矛盾。在当地应该采取一些初步措施以满足一个有效的、市场化的城市公共交通规划与管理体制的主要要求。这些措施包括：(1) 在更广的城市战略性土地使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商分离；(3) 设计一个有效的特许经营体制；(4) 制定用于竞争性招标特许经营的适当法律框架。

对实际行动所作出的政策方面的承诺

72. 对实际行动作出政策方面的承诺是获得成功的一个关键因素。实施上述建议的行动并不容易。除了汽车行业之外，一些其他行业如银行业、保险业和房地产业等在促进小汽车的进程中也具有极大的商业利益，这让紧凑城市的发展变得困难。加强地方硬预算约束的财政系统改革与政府间财政关系是一项紧急而有棘手的任务，战略规划与财政规划方面的能力建设需要时间，所有这些都依赖强有力的政策承诺和及时行动。

IV. 世界银行的作用

世界银行可以与政府形成合作伙伴关系促进城市交通可持续发展。 73. 90 年代初世界银行就开始援助中国的城市交通部门。从那时起，世行已承担了 7 个客户城市的交通贷款运作（上海、广州、沈阳、鞍山、抚顺、石家庄、乌鲁木齐和武汉）。目前至少与 3 个城市在做贷款准备工作，同时，世行正在和全球环境基金(GEF) 推动一个**城市交通伙伴关系示范项目**。中央政府和几个主要城市对未来合作有很强的兴趣，中国政府和世行都期望世行援助项目的有效性和可持续性有所增加。因此，有必要制定一个新的城市交通业务战略，旨在扩大援助和提高发展成果。本文的一个目的是为世行业务战略提供基础。

74. 从更远的角度来看，世行的作用应该是把机构建设的最佳实践经验带到中国并将其转化为中国的现实，并结合中国的新理念和战略（如，绿色 GDP 和以人为本）来支持中国城市交通事业并传授城市交通管理的良好实践经验。在推动政府的城市交通可持续议程上，世行可以成为合作伙伴在几个专门领域中发挥作用。

75. 首先，在国家层面，世行应继续**加强与中国中央政府的政策对话**并在政策分析方面与有关部委和机构广泛合作，并就中央政府政策指南的实施向各国家分支机构提供

咨询服务和宣传。通过传授有关国际经验，世行可与中央政府一起制定一个国家城市交通战略、政策和法规。类似于支持 GEF 伙伴关系示范项目，世行还可**支持国家层面发起**的为城市提供技术和管理指导的**率先行动**，以及中国资助城市采用良好的政策和行动的激励机制。合作的一个特别政策领域是国家层面发起的实际应用“绿色 GDP”概念的率先行动，以此作为评估市长业绩的评估系统。

76. 第二，在城市层面，世行应继续使**城市的贷款业务**满足客户城市的投资需求，未来贷款业务应在 GEF 伙伴关系示范项目的战略框架中确定。与贷款业务相关的技术援助应回应客户对机构发展的需求从而促进可持续城市交通。更重要的是，世行应与中央政府一起工作以确保所有具体贷款项目通过率先行动示范新政策，使其有在全中国推广的潜力。世行贷款业务应侧重中部与西部的大城市。

77. 第三，本文的分析表明，城市交通问题不是孤立的问题。它们与目前的城市财政和管理构架密切相关。解决城市交通问题有赖于较为广泛的财政改革、金融改革以及交通管理改革。作为第一步，世行的交通部门应当与城市部门和经济部门合作以帮助中央政府制定一个**可持续的城市基础设施财政框架**，并实施于世行资助的城市项目。此外，通过跨部门合作和非贷款业务，世行应协助中央政府分析**城市蔓延发展问题**，探讨规划与政策框架以及技术指南，以引导节能、公交突出、紧凑发展的城市。

78. 第四，应当考虑非常规的贷款业务程序以满足更多的经济发达城市的需求。同时，GEF 伙伴关系示范项目代表一种具有潜力的新型多城市运作，旨在产生国家层面的影响，对于更为发达的城市应当考虑一种多年运作**适应性强的综合项目贷款**。世行应考虑以成本共享方式提供技援（如客户城市支付咨询服务费、世行支付员工投入费）。此外，世行今后的贷款项目应包括**跨行政界线大都市区域项目**以有助于找出办法解决大都市和具有卫星城市的大城市的交通问题。

79. 最后，最重要的是，具体城市贷款运作应通过支持公共交通产业的以及快速公交系统的发展对**公共交通**真正给予优先。应该从对公共交通改革的分析开始，然后与中央政府合作来拟出公共交通部门政策框架文件，并选择一些试图进行公共交通业改革的**城市**提供技术咨询服务。

References

- ADB, JBIC, and World Bank (2005). Connecting East Asia—A New Framework for Infrastructure. Advanced edition.
- Brundtland Commission (1987). Our Common Future, The World Commission on Environment and Development, Geneva.
- China's Agenda 21: White Paper on China's Population, Environment, and Development in the 21st Century. The English version of the document can be accessed through: www.acca21.org.cn/ca21pa.html.
- China Academy of Engineering and National Research Council (2003). Personal Cars and China. The National Academies Press, Washington D.C.
- 戴逢, 段险峰: “城市总体发展战略规划的前前后后—关于广州战略规划的提出与思考”。《城市规划》, 2003 年第一期。
- Finance and Economy (2004). “Solving Beijing's Transport Problem,” Finance and Economy, Vol. 100, January 20, 2004.
- He, Kebin, Hong Huo, Qiang Zhang, Dongquan He, Feng An, Michael Wang, and Michael Walsh (2005). “Oil Consumption and CO₂ Emissions in China's Road Transport: Current Status, Future Trends, and Policy Implications,” Energy Policy, Vol. 33.
- Jia, Kang (2004). “People's Republic of China,” in ADB (ed.). Local Government Finance and Bond Markets.
- 李萍萍, 吕传廷, 袁奇峰, 郑静, 赖寿华, 蔡云楠: 《广州城市总体发展概念规划研究》, 中国建筑工业出版社, 2002 年。
- Ng, Wei-shiuen, and Lee Shipper (2005), “China Motorization Trends: Policy Options in a World of Transport Challenges,” in World Resource Institute, Growing in the Greenhouse: Protecting the Climate by Putting Development First.
- Peterson, John (2004). “People's Republic of China,” Chapter 22 in Mila Freire and John Peterson (ed.) Subnational Capital Markets in Developing Countries. Oxford University Press.
- Prud'homme, Rémy & Chang-Woon Lee (1999). “Size, Sprawl, Speed and the Efficiency of Cities.” Urban Studies. Vol. 36, No 11, pp. 1849-58.
- 仇保兴: “抓住机遇, 把握重点, 开创城市公共交通工作的新局面,” 在全国城市公共交通工作会议上的讲话。2004 年 5 月 19 日。
- 仇保兴: 《中国城市化进程中的城市规划变革》。同济大学出版社, 2005 年。
- Shenzhen Daily (January 21, 2005). “Car Accidents Top Killer in Shenzhen,” accessed from www.chinaview.cn.
- Stares, Stephen, and Zhi Liu (1996) (ed.) China's Urban Transport Development

Strategy: Proceedings of a Symposium in Beijing, November 8-10, 1995, World Bank Discussion Paper No. 352.

汪光焘：“树立和落实科学发展观，促进城市公共交通优先发展”。在全国城市公共交通会议上的讲话，2004年5月20日。

World Bank (2005). “China: Policies for the 11th Plan,” East Asia and Pacific Region.

World Bank (2002). Cities on the Move: A World Bank Urban Transport Strategy Review. The World Bank, Washington D. C.

Xinhua News Agency (October 15, 2004). “Beijing to Curtail Tailpipe Emissions,” Top News, www.china.org.cn.

Background Studies

Darche, Ben (2005). “Urban Transport Finance in China.”

Gwilliam, Ken (2005). “Public Transport Reform—Next Steps,” draft.

Institute for Comprehensive Transportation (ICT) (2005). “Urban Transport Investment in China.”

Shipper, Lee, and Wei-Shiuen Ng (2004). “Rapid Motorization in China: Environmental and Social Challenges.”

Urban Transport Center (UTC) (2005a). “Public Transport Planning in China: Progress, Issues and Options.”

Urban Transport Center (UTC) (2005b). “A Study of Coordinated Development of Transport, Economy, and Space in Urban Agglomerations,” A study commissioned by the World Bank.

Zong, Yan (2005). “Public Transport Reform.” Draft (with assistance from Ken Gwilliam and Edward Dotson).