



大都市交通规划机构： 六个国际案例研究

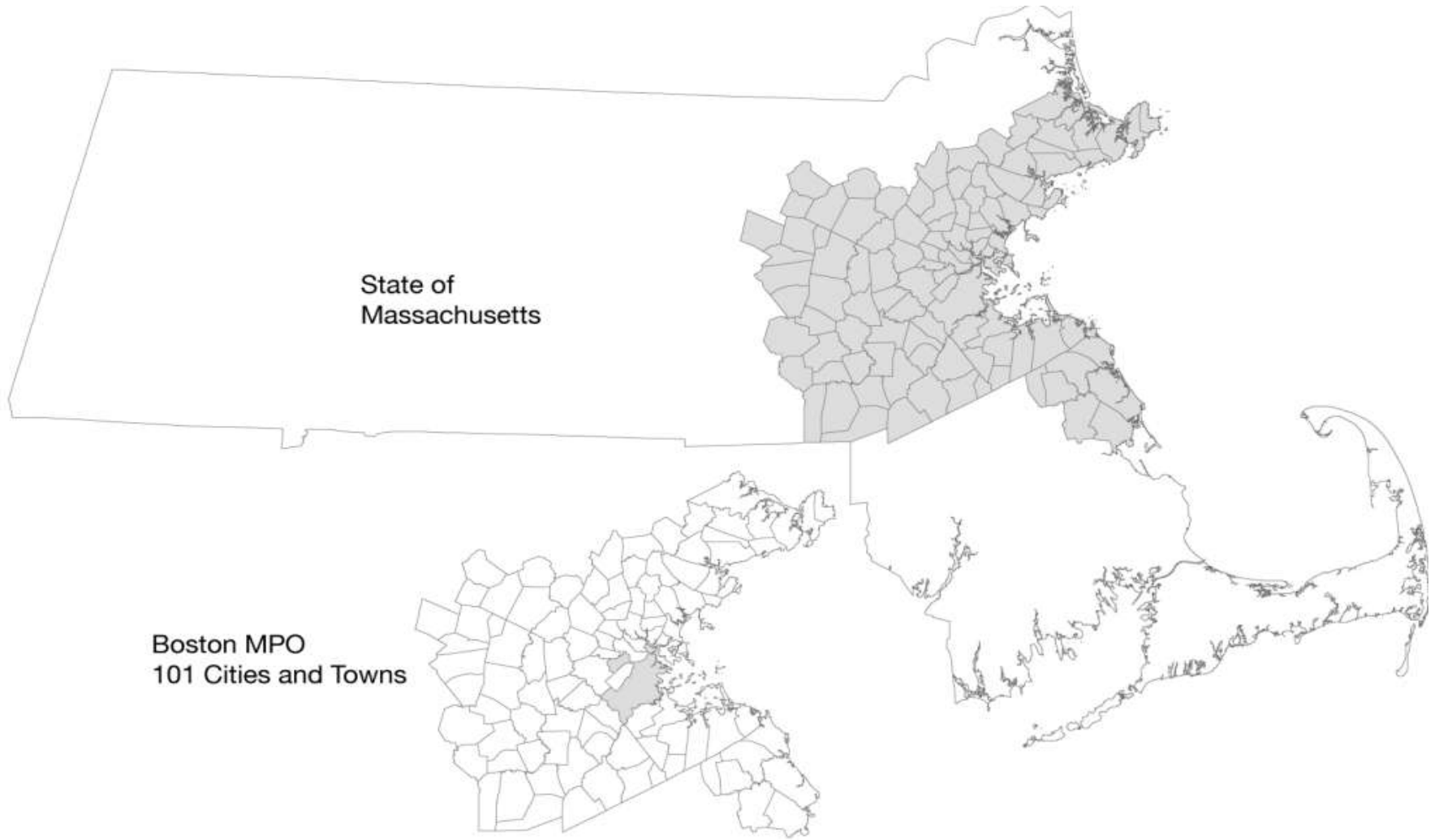
澳大利亚、巴西、加拿大、法国、
德国和美国

方可，高级城市交通专家，世界银行



什么是大都市机构？

- 有能力解决大都市规模的城市问题的机构
- 可能有别于传统的地方、州和全国性政府
- 可能有许多不同的安排：
 - 由联邦授权或地方发起成立
 - 可以是全新的机构，或获得新权力的现存机构
 - 可以是直接选举的，或由政府代表成员组成



City of Boston



波士顿大都市规划组织



什么是大都市机构？

- 可采取多种形式

地方选举的机构



德国斯图加特

由州/省设立



加拿大温哥华

地方政府联合体



法国里昂



这些机构为什么重要？

- 对处在一个地区的不同职能/服务部门进行协调：公路，地方道路，轨道交通，市内公共汽车，土地利用规划等
- 城市问题往往超出单个地方政府的界限
- 城市交通是这些问题中的一个重要的例子

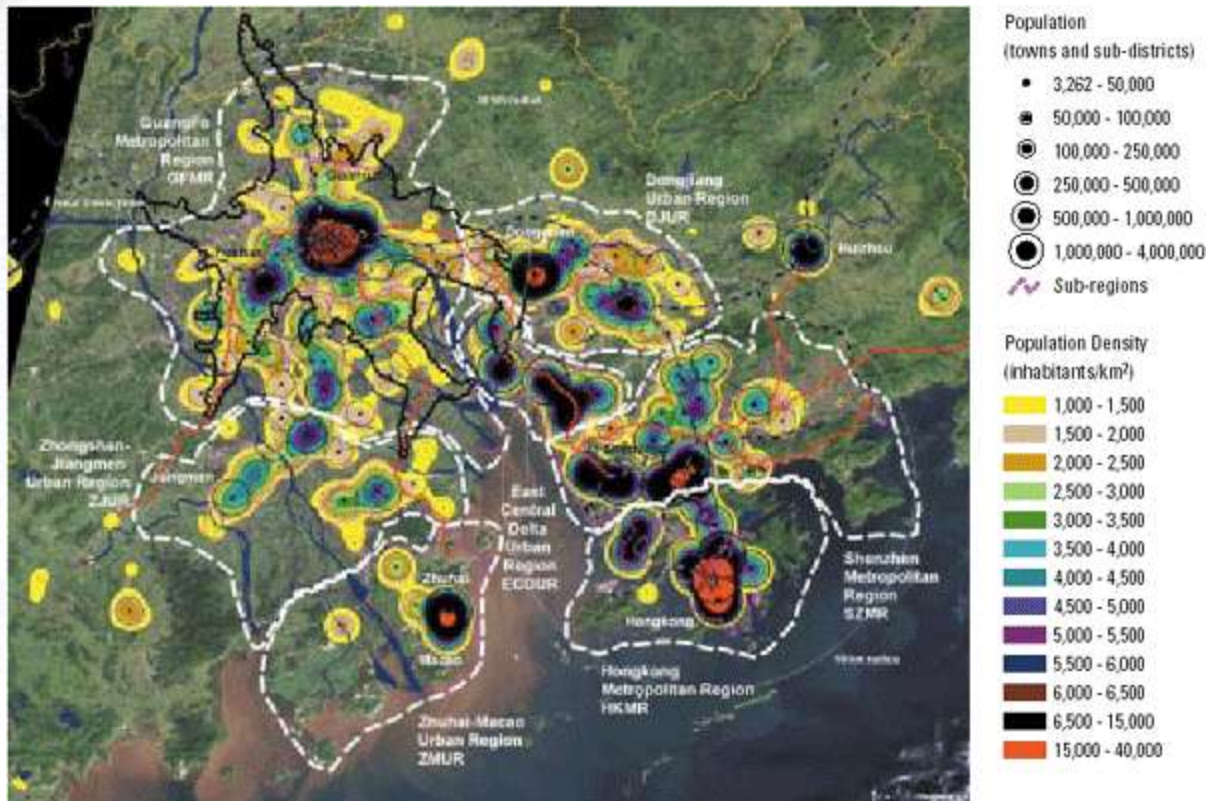


为什么这与中国有关？

- 在中国城市中，许多不同的机构对大都市交通的诸多方面负有责任——地铁，公交车，道路建设，交通管理，土地使用等
- 中国已出现多个大城市地区或城市密集地区，正在迅速超越传统的城市界限。需要采取行动解决大都市规模下面临的城市交通问题。



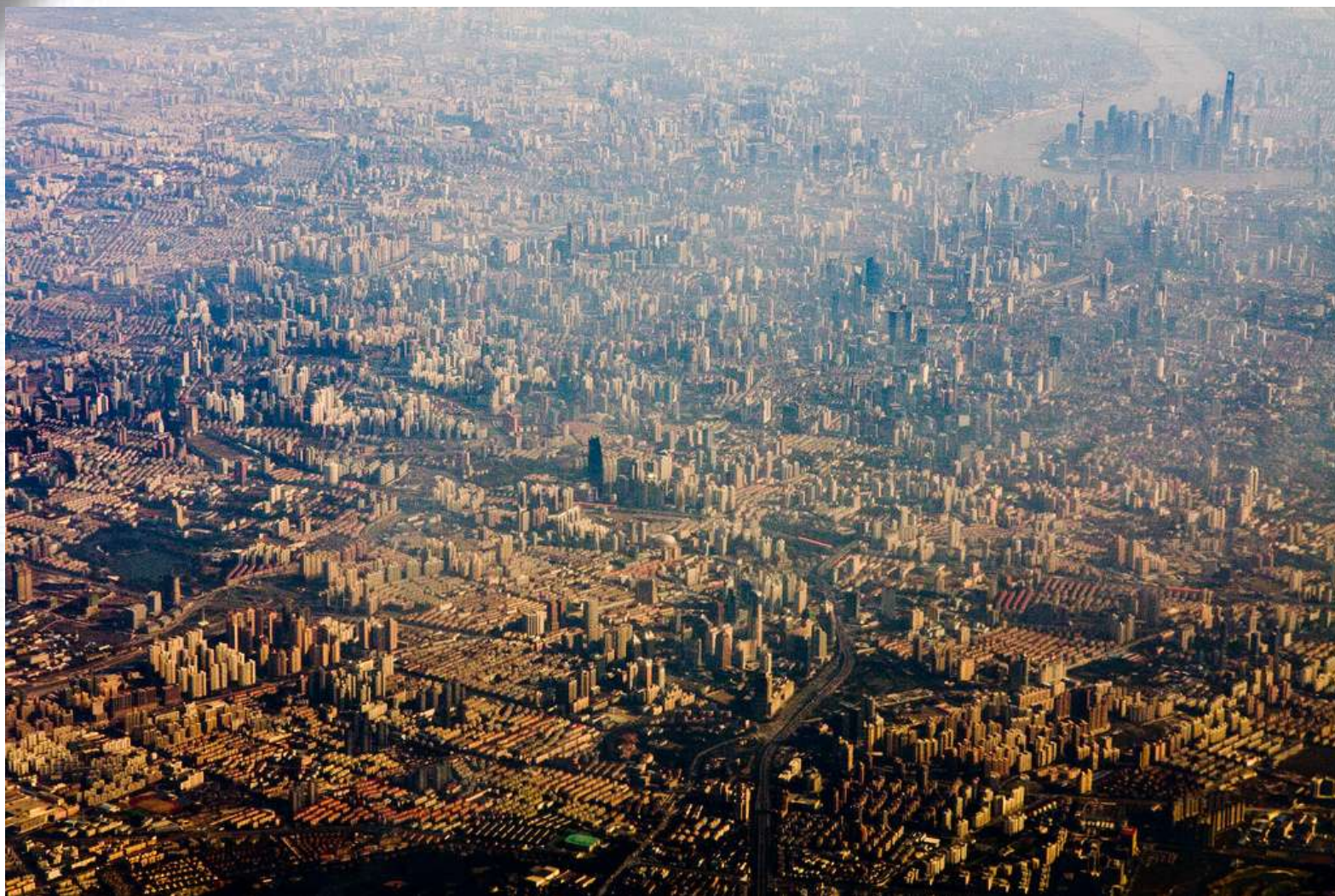
为什么这与中国有关？



发展中的城市地区——珠江三角洲



为什么这与中国有关？



上海和长江三角洲



为什么这与中国有关？



上海和长江三角洲



案例研究

- 6个国家的案例研究
 - 澳大利亚、巴西、加拿大、法国、德国和美国
- 一致的评估角度
 - 大都市机构的组织和功能安排
 - 土地利用与交通规划的整合程度
 - 基础设施、运营与维护的资本投资的资金来源
 - 私营部门的角色
 - 利益相关者参与的方法
- 聚焦在给定案例的独特性或创新性



案例研究

- 试图找出大都市机构成功的关键要素
- “成功”的定义：有能力制定讲求成本效益、环境友好、并反映所有利益相关者的利益的城市交通规划，并有能力将这些规划付诸实施。



成功的关键

1. 具有一套有效的机制来在各级政府和各个部门之间协调各类交通功能，及其协调规划与运营
2. 有能力整合土地利用与交通规划
3. 具有稳定的交通运营资金，
4. 资本(基础设施)投资与规划挂钩（或捆绑）
5. 对私营部门业务的有效管理
6. 保障所有利益相关者有意义地参与



成功的关键之一

存在一个在各级政府、专业部门、不同交通模式之间进行协调的机制，包括协调负责长期规划的部门与负责日常运营的部门

案例：温哥华的Translink, 法国的AOs

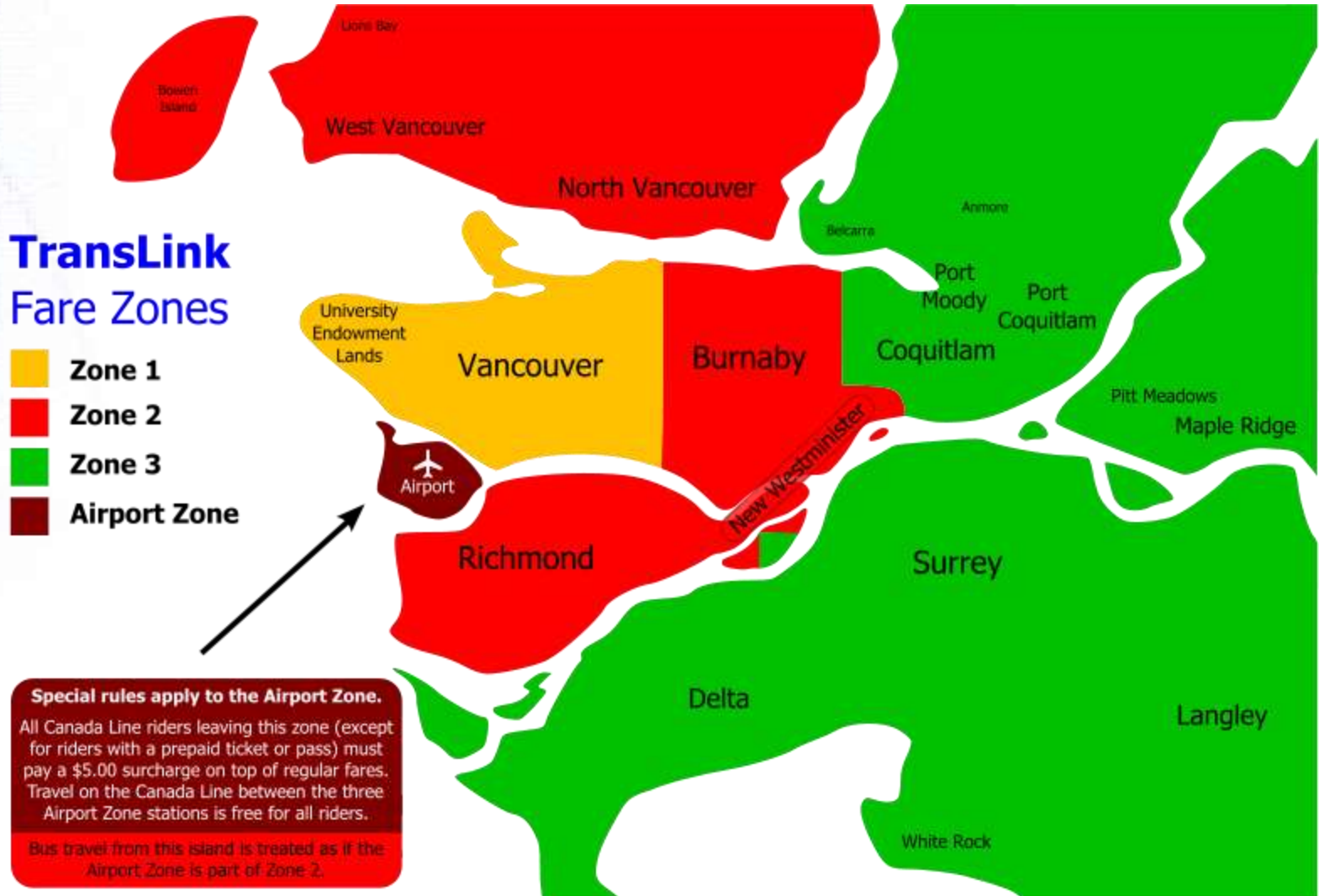


加拿大温哥华的Translink

- 由省级政府创建
- 涵盖区域内所有22座城市
- 计划，协调和运营该地区的公共交通
- 包括重型轨道、公共汽车、无轨电车
- 拥有对主要道路网的管理权
- 实施区域交通运输需求管理（TDM）策略



加拿大温哥华的Translink



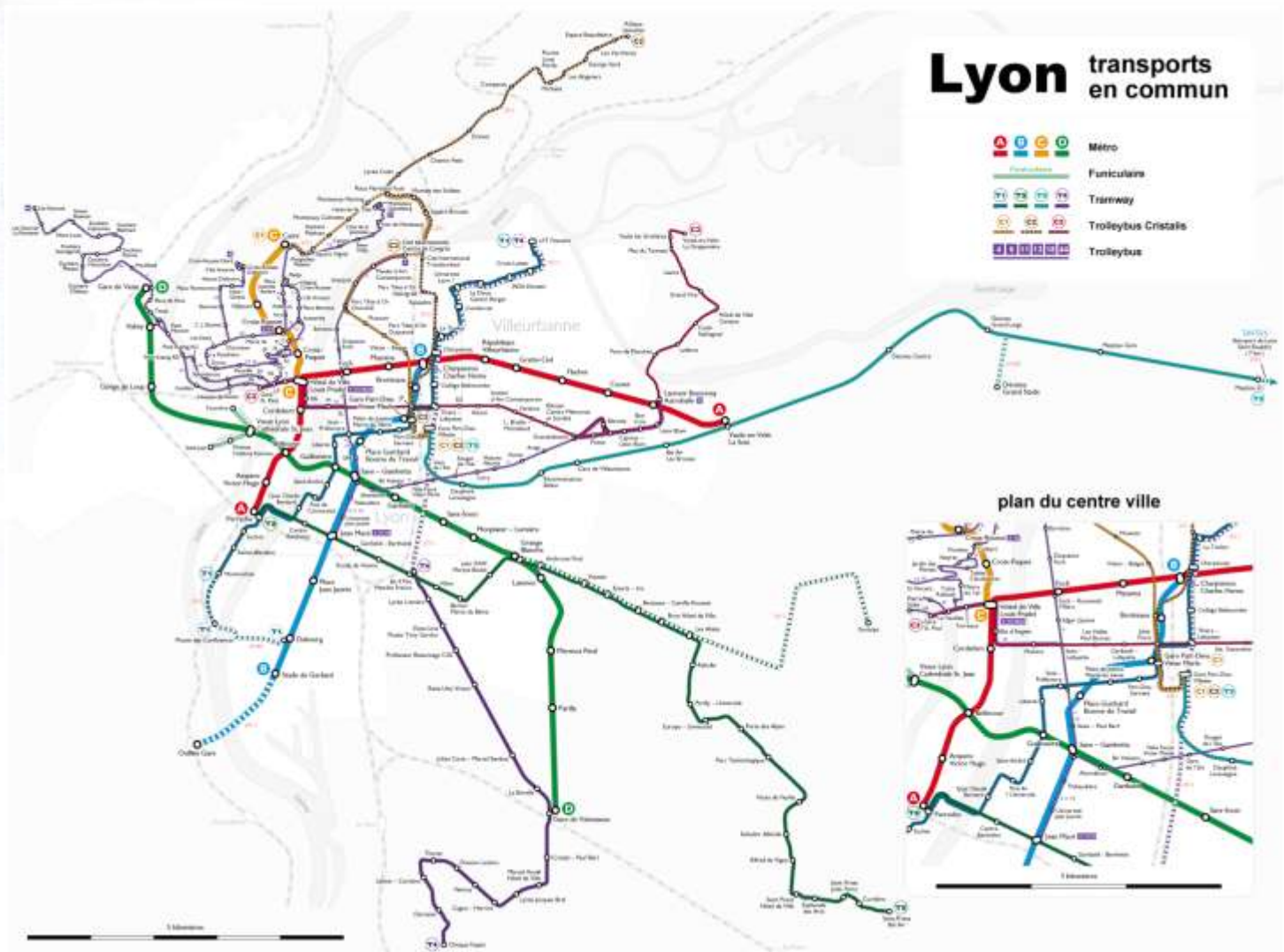


France法国AOs

- 由国家立法设立
- 联合区域内地方政府组成AOs，为各种不同的功能服务。
- 在一个给定的AO的区域内，AO协调所有的公共交通服务
- 在里昂，AO- Sytral协调所有的城镇的地铁、电车和巴士服务



法国AOs





小结1：协调政府功能和交通模式

- 温哥华Translink由省政府创建，其交通由该地区的22座城市管理
- 里昂Sytral 是通过国家立法，由地方政府设立
- 虽然它们有着不同的历史，但都服务于同一个目标：确保在整个区域的交通服务是协调统一的，各个部门和各项服务之间不会互相冲突



成功的关键之二

协调交通运输规划与土地利用规划，确保在这两个领域的政策导向能相互补充，共同实现同样的目标。

- 案例：巴西Curitiba、斯图加特VRS

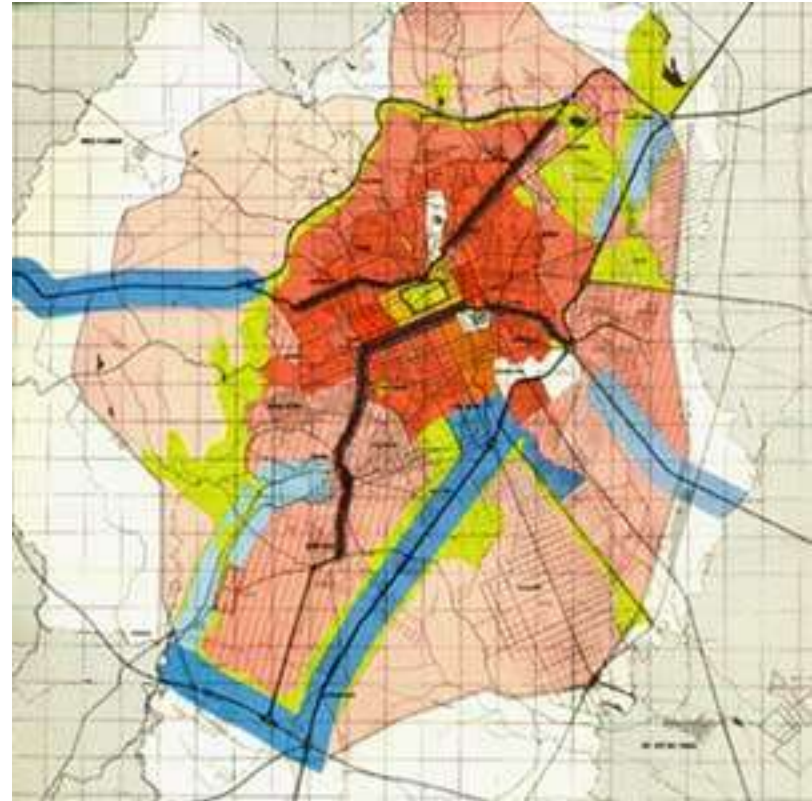


巴西 Curitiba

交通规划和土地使用规划是在城市的急剧增长之前制定的

IPPUC负责制定和实施土地和交通规划

IPPUC 与 **URBS**（负责管理运营公共交通系统）之间的紧密合作从中心城市逐渐扩展到区域内





巴西 Curitiba

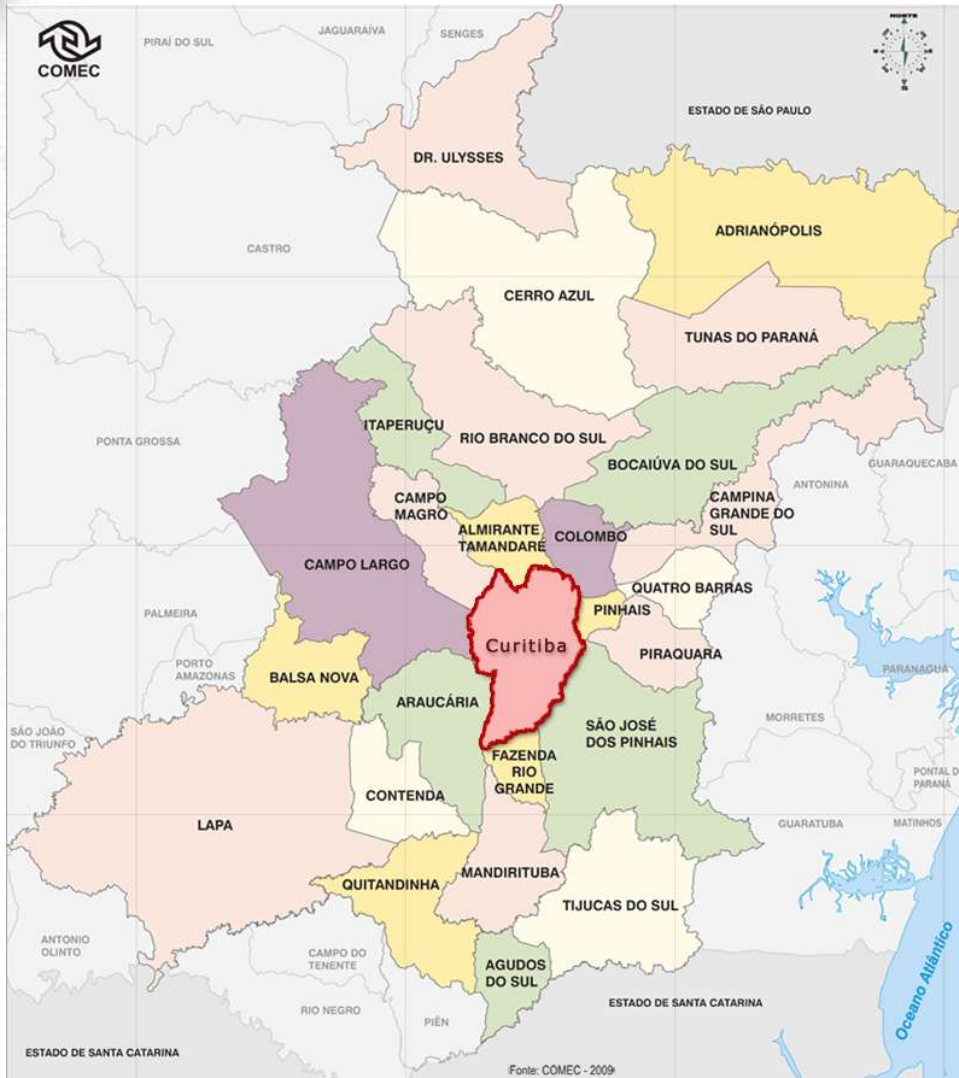


该计划包括迄今仍然著名的在高承载能力的公共线路与都市发展高密度的整合

这有助于确保高质量的公共交通服务，即使在汽车拥有量很高的城市。



巴西 Curitiba



通过州和地方合作立法，URBS与IPPUC之间的合作现在已覆盖了该地区26座城市中的14座城市，使其成为一个大都市机构



德国斯图加特

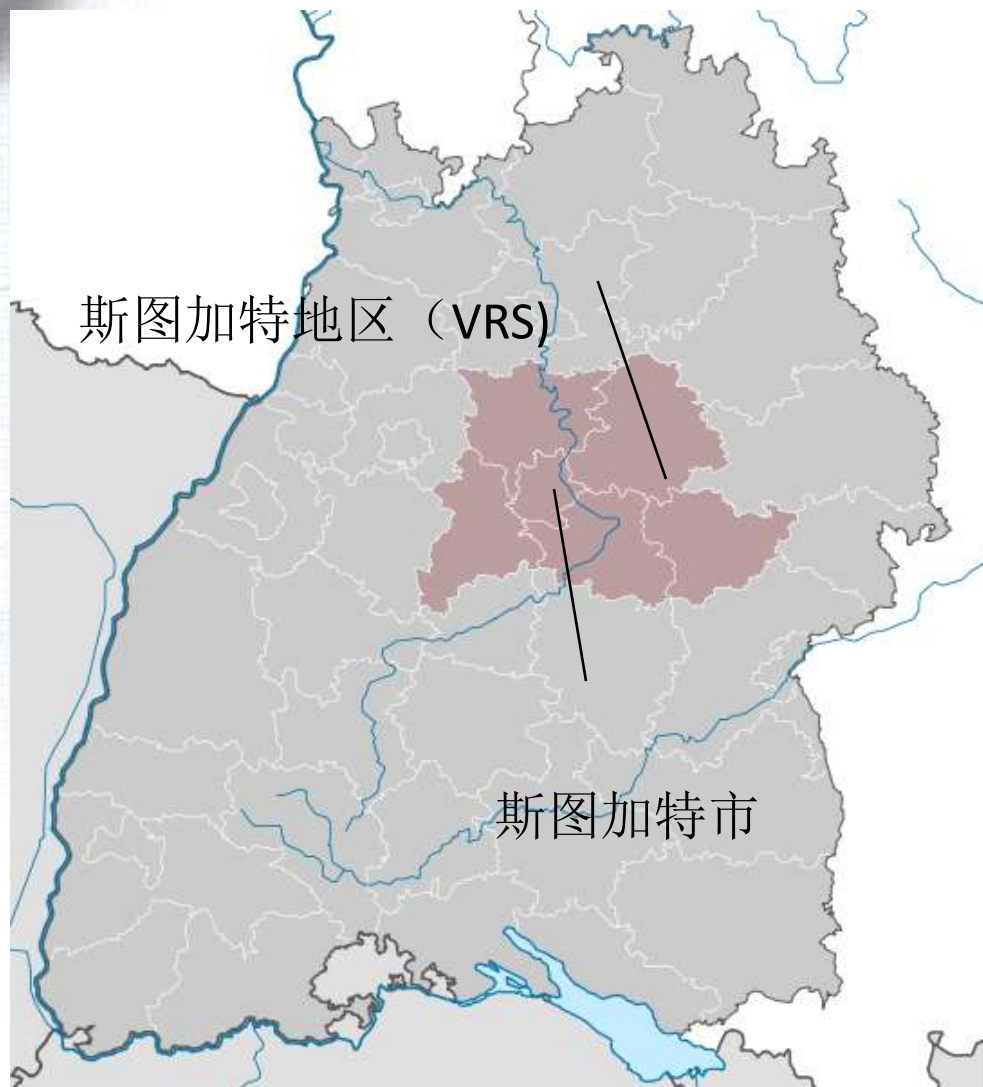


VRS是经过斯图加特市和周边5个县选举出来的区域政府。

德国各州为成立这样的区域政府专门立法。目前全德国已经有10个这样的区域政府。



德国斯图加特



该地区拥有267万人口，其中58.5万人居住在斯图加特市中心。

VRS负责涉及土地使用、基础设施和公共交通的远期区域性规划



德国斯图加特



- 尽管区域内的城市（镇）政府负责准备各自的土地利用规划，但VRS有权协调并否决不符合区域规划的土地利用规划。
- 由于VRS同时负责区域内交通规划，这样VRS便拥有了将土地使用和交通规划协调的能力
- 这种能力确保在整个区域内提供高质量的公共交通与土地协调发展模式



小结2：整合土地利用与交通规划

- 土地利用规划与交通规划之间在区域层面上的整合是很难实施和操作的。土地利用规划通常是得到精心守护的地方职责。
- 斯图加特和Curitiba证明这种整合是可以实现的
- 在斯图加特，一个区域选出的机构对区域土地使用决定提供法律帮助
- 在Curitiba，随着时间推移，在不同部门、不同城市和州之间的紧密合作成为可能



成功的关键之三 和之四

3. 为大都市公共交通运营提供稳定的资金，而且资本投资与长远规划进行明确的捆绑。

案例：为公共交通设立专用收入来源：法国AOs

案例：资本金与规划（挂钩）困绑：美国大都市规划机构

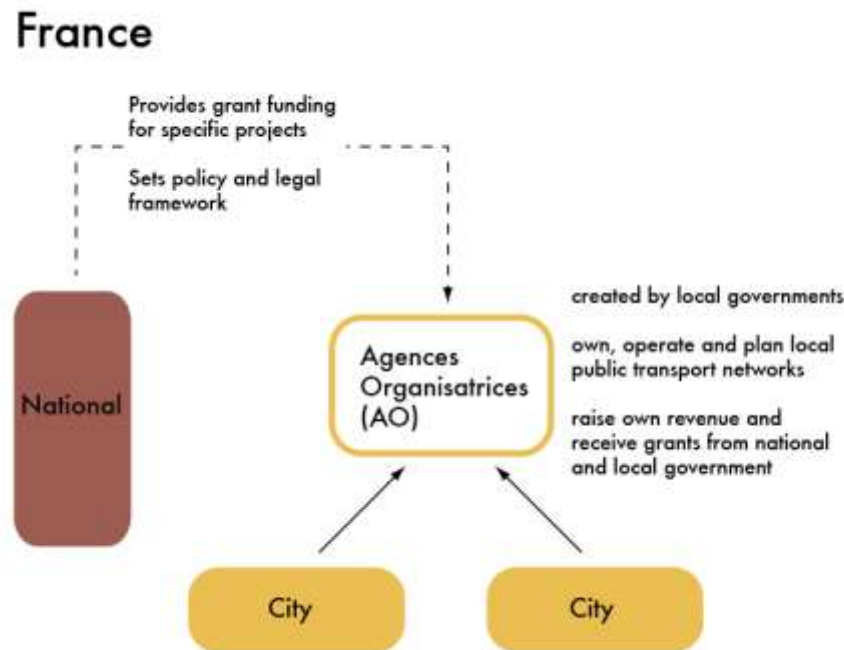


法国AOs

- 国家立法允许区域性的Aos（联合自治体）收取专门用于公共交通的雇员税。
- 这个税就是著名的“Versement Transport”城市交通税。许多AOs营运收入约50%来自此税
- 时间证明，该税保证了城市交通具有稳定的收入来源，即使在经济衰退时期。并且确保了对公交、地铁、和轻轨交通系统进行重大的更新，使法国城市成为世界上得到最佳公共交通服务的城市。

法国AOs

- 在一个都会区内，必须先成立AO来负责规划和管理区域内的交通系统后，才可以收取城市交通税
- 这项法律要求促进了区域内的城市之间的协作





美国大都市规划机构（MPOs）

- 大都市规划组织（MPOs）负责指导都会区内所有5万人以上城市的交通投资项目的规划与决策
- 联邦法律规定任何都会区必须成立MPO才能申请联邦政府城市交通投资，并明确了MPO的主要功能。
- 但法律允许各州和地方政府制定MPO的具体形式。
- 为了获得联邦资金，任何投资项目必须是已经包括在由MPO制定的远期交通规划（一般涵盖20年）中，和由MPO制定的（财政约束条件下的）近期交通改善规划中（简称TIP，一般为5年）



MPOs的案例——波士顿

- 波士顿大都市规划组织，全称为“波士顿区域大都会规划组织”，成立于**1974**年，负责区域内的交通规划。但不具备土地规划权利。
- 波士顿大都市规划组织于**2006**年经过公众广泛讨论后完成了**20**年远期交通规划--《通向**2030**年之路》
- 该规划分析人口、旅游和就业趋势状况并制定了一系列改善交通的计划
- 大型基础设施扩张项目费用预计约**46**亿美元，其中**13**亿美元投入公共交通

《通向2030》计划中的波士顿MPO主要基础设施的扩张计划

MAJOR INFRASTRUCTURE AND EXPANSION PROJECTS IN THE RECOMMENDED PLAN





波士顿MPO-TIP

- 在远期规划指导下，MPO每5年准备一个交通改善计划（TIP），确认在未来5年内投资项目，并保证项目具有明确的资金来源，总投资成本、运营收入都是在政府财政预算允许范围内。
- 最近的TIP案例中包括道路和公共交通项目（到2013年）



波士顿MPO-TIP

Chapter 3		2011
Acton	Route 2	604472
Resurfacing and related work on Route 2.		
Funding Program:	NHS Preservation	Federal Funds: \$3,736,128
Air Quality Status:	Exempt	State Funds: \$934,032
TIP Category:	Major Highway	Total Funds: \$4,670,160
Blue Line	Blue Line Modernization	MBTA
Make improvements to the Blue Line, consistent with the MBTA's Capital Investment Program (CIP).		
Funding Program:	Section 5309	Federal Funds: \$7,000,000
Air Quality Status:	Model	MBTA Funds: \$1,750,000
TIP Category:	Transit Service Enhancement	Total Funds: \$8,750,000
Boston	Chelsea St Bridge Replacement Construction	604517
Replace the Chelsea Street Bridge (B-16-020) over the Chelsea River.		
Funding Program:	Bridge	Federal Funds: \$8,000,000
Air Quality Status:	Exempt	State Funds: \$2,000,000
TIP Category:	Bridge	Total Funds: \$10,000,000
Boston	Warren St/Blue Hill Ave Construction	
Funding Program:	HPP 2129 (SAFETEA-LU)	Federal Funds: \$2,153,997
Air Quality Status:	Exempt	State Funds: \$538,499
TIP Category:	Arterial and Intersection	Total Funds: \$2,692,496
Boston	Melnea Cass Blvd Construction	
Funding Program:	HPP 756 (SAFETEA-LU)	Federal Funds: \$1,938,598
Air Quality Status:	Exempt	State Funds: \$484,650
TIP Category:	Arterial and Intersection	Total Funds: \$2,423,248



小结3: 运营资金稳定+投资与规划挂钩

- 在法国案例中，通过地方收取就业税确保公共交通运营收入来源的稳定
 - 已经为运营和投资提供稳定的基础并使法国城市成为世界上服务最好的城市
- 在美国，通过MPO为都市地区所有交通模式的资本支出做出计划。交通基础设施的支出必须符合这一计划
 - 这使得交通筹资决策更加透明，并对道路和公共交通的联邦投资和州资金进行协调



成功的关键之四

4. 对私营部门在城市交通发展中作用的有效监管：通过合适的公共机构，为规划、采购和设立私营部门服务进行有效的管理

案例：澳大利亚的竞争政策



私营部门的角色

- 私营部门在城市交通发展中扮演重要角色，从咨询、施工建设，到运营、维护，到投资以及管理，甚至整个交通系统（资产和服务）的管理。
- 但私营部门参与对成本效益和服务质量的改善仍具争议性，成功与失败的案例都有。
- 重要的经验：必须有一个强有力的，有能力的公共机构，负责规划、采购、和为私营部门服务设立规定，以协调公共与私人利益的冲突和有效地开发私营部门的潜力与优势



私营部门的参与

- 每当考虑是否利用私营部门时，必须首先明确私营部门能带来的价值是什么：较低的劳动力成本？丰富的运营经验？等等，到底哪些方面比公共部门强？
- 私营部门并不是解决财政难题的“灵丹妙药”



澳大利亚

- 根据1995年制定的法律，通过竞争政策，在所有公共服务领域鼓励私营部门的参与。
- 该政策要求政府确保由政府负责提供的所有服务，其运营者都是通过公开竞争取得运营权的。
- 政府作为公共服务（包括公共交通）的“服务购买者”，鼓励国营公司和私营公司通过竞标，获得政府签约而成为“服务提供者”。



澳大利亚

- 国营和私人公司为提供服务而相互竞争
- 根据竞争政策中规定的竞争中立原则，政府对国营公司不能有偏爱。
- 在悉尼，目前有**11**个巴士服务区，其中**4**个是由国营的公汽公司运营，其它由单个或合作的私营巴士公司签约。
- 合同期为**5**年，期满后必须重新竞标。政府也可中止合同如果运营者没有达到合同规定的服务要求。



小结4：对私营部门参与的有效管理

- 澳大利亚的例子证明私人企业参与交通运营，并与国营企业竞争是可以成功的。关键是要有一个强有力的公共管理部门，保证公平的竞争与有效的监管。



成功的关键之六

保障所有主要利益相关者的参与：利益相关者对规划的参与可以通过不同的形式，包括通过参加正式和公开的咨询会议，或参与大都市机构的董事会，以及通过地方民选官员参与等。

- 案例：美国大都市规划机构规划过程



MPOs

- 由于早期的城市交通规划缺乏公共参与，导致很多问题，自1960-70年代后，美国联邦法规逐渐对公众参与进行了很多明确的规定。
- 联邦交通管理局（FTA）和联邦公路管理局（FHWA）联合颁布了规划法规，要求MPO执行一个“积极的公众参与”规划过程：包括提供完整的信息、及时公告、向市民提供所有的重大决策，并支持尽早和持续的公众参与。



MPOs

- 这种公众参与形式与旧模式那种形成一个计划然后“卖给”公众形成鲜明对比
- 联邦法案只规定原则，具体的公众参与细节（多少次会议、什么类型、什么时间）都交给MPO安排，但必须服从联邦法律规定的原则。否则不能使用联邦资金，市民也可据此控告MPO以及州/地方政府
- 出现了许多成功的公众参与的模式



MPOs

- 一些交通部门的职员认为，让公众参与会延误规划过程
- MPO的各种经验表明，实际上公众参与可以加快这一进程。
- 通过创造机会，让公众参与整个过程，规划者可避免昂贵的延误和诉讼。
- 早期和持续的有意义的参与往往能有效培养公民在规划与项目的主人翁意识，从而更加支持规划和投资项目。



MPO 的一个案例

- 密苏里州圣路易斯市MPO
- 服务于圣路易斯市，密苏里州4个县和伊利诺伊州的3个县，该MPO也为整个区域大约94座城市和政府服务。
- 由于该大都市区内权力分散，如何确保公共参与是对MPO的艰巨挑战。



MPO 的一个案例

- 特别设计了一个具地方特色的公共参与过程
- 成立多个咨询委员会，代表该地区不同人口，包括各种青年组织，如西班牙裔商会，美国退休人员协会和美国南部就业联盟等
- 开展了3个级别的公众咨询过程



MPO的一个案例

- 在**公众信息**部分，向一般公众发布特别通讯、专题论文和新闻稿等，使公众获得长期规划发展的信息。
- 在**公众参与**部分，通过3个公民咨询委员会保持市民与规划人员的信息互动。
- 第三部分是**社区对话**，包括由MPO赞助的小型 and 大型社区活动，促成了广泛的个体兴趣与意见的交流
- 此外，4名公民代表被任命为远期规划政策委员会成员，参与规划制定和审批决策。
- 该公共参与过程允许了不同层次和类型的人群参与规划过程。



小结4：利益相关者的参与

- 美国通过联邦法律要求在都市交通规划决策中开展广泛的公共参与
- 交通项目要获得联邦政府的资金，MPO必须要制定一个获得批准的公共参与规划程序。
- 已经出现了许多成功的例子，如在密苏里州的圣路易斯



总结：成功的关键要素

1. 有效的协调机制，用于协调各种交通功能和各级政府，以及在规划与运营之间协调
 - 加拿大温哥华的Translink，法国里昂的Sytral
2. 整合土地利用与交通规划
 - 巴西Curitiba，德国斯图加特
3. 稳定的交通运营资金来源，
 - 法国的AOs是通过城市交通税实现



成功的关键

4. 资本投资与规划挂钩（捆绑）
 - 美国的MPOs
5. 有效管理利用私营部门
 - 澳大利亚竞争政策
6. 所有利益相关者的有意义参与
 - 美国MPO的公共参与过程



最后点评

- 案例研究找到了大都会地区交通规划机构成功的一些原则，并且整理了一些在世界各地出现的成功实例
 - 并没有单一的固定模式，许多不同的成功机制
 - 不同的机构反映了各自不同的历史演化和当地文脉
 - 正式的从上而下的联邦授权往往很重要，但并不总是需要的（加拿大和巴西的案例）



最后点评

- 中国正以前所未有的速度进行城市化
- 大都市地区（城市密集地区）正在不断发展，并超越传统的城市区划边界：
 - 中国的大都市地区正在和将要面临什么样的挑战？
 - 是否需要发展大都市交通规划机构？
 - 他们能否在提供持续、高效、公平的城市交通服务中发挥重要作用？
 - 如何才能最有效地建立和完善这些机构？



联系方式: kfang@worldbank.org

谢谢!