

交通政策文件

道路安全委员会为世行人员提供的工作指导

世界银行，华盛顿 TRN-1 号交通政策文件

2004 年 4 月

“预防道路交通伤害世界报告”中各项建议的实施

作者： TONY BLISS

由世界卫生组织和世界银行在 2004 年世界卫生日联合发布的“预防道路交通伤害世界报告”强调了中低收入国家由于道路死亡和伤害所担负的不断增长的公共健康负担。报告也提出了为解决这一问题所要采取的共同而紧迫的行动以作为全球发展的重要举措。本交通政策文件对报告的内容在进行总结的同时也对报告建议的实施工作提供了指南。这些工作要求各政府和捐助机构要加大它们开展活动的力度、重新确认工作重点并强调对实施效果的管理。

要建立一个跨部门的对话框架以建立不同政府部门之间、世行各部门员工之间以及世行员工与客户机构之间的对话，国家的能力评估是首当其冲的一步。评估的结果应当用于制定一个投资战略以指导可持续安全管理能力建设所需要的短、中、长期的行动。这其中应包括解决高风险道路安全问题及迅速减少道路死亡和伤害所采取的干预措施。缺乏伤亡的可靠数据不应该也不能够妨碍即时行动的实施，但全国范围内数据系统的建设应被纳入战略之。

世界相关各方应发起对话以建立全球合作帮助中、低收入国家加快科技及管理能力建设的进程，从而制定和实施崭新的经济的道路安全计划。

“全球道路安全与伤害预防报告”的结论

世界卫生组织和世界银行在 2004 年世界卫生日联合发布了“全球道路安全与伤害预防报告”，这是世界卫生组织为改善全球道路安全所做的一项重要工作。

这份全球报告提供了迄今为止所能得到的由于道路事故造成的死亡和受伤的最为完整的数据。报告还指出了如果不采取紧急预防措施将可能出现的后果。这些死亡和伤害已经造成了令人无法接受的全球公共卫生状况以及社会和经济发展的损失。据统计，全世界每年约有 120 万人因交通事故而丧命，有 5000 万人由于道路事故受伤或丧失工作能力中。

世行的预测显示除非有大力度的干预措施，全球道路的死亡人数在 2000 年至 2020 年期间将增长 65%；这一趋势在世界不同地区也不尽相同。预测还显示中、低收入国家的死亡人数将增长 80%，而高收入国家的死亡人数将减少 30%。（表一）

截止到 2020 年，道路造成的死亡和受伤预计在人类生命杀手的排名将升至第三位。在全球因交通事故而死亡和伤残者中，有九成发生在中低收入国家。截止到 2020 年这些国家的道路死亡率将是全世界最高的。这些国家的道路事故受害者中的一大部分仍然将是这些高风险道路的使用者，比如行人或骑自行车的人。

表一：道路交通死亡人数预测	
世行区域	变化幅度% 2000-2020
南亚	144%
东亚和太平洋	80%
非洲撒哈拉沙漠以南地区	80%
中东和北非	68%
拉美和加勒比地区	48%
欧洲和中亚纪录	18%
小计：	83%
高收入国家	-28%
全球总计	66%

这份全球报告强调了道路安全即是社会平等问题。道路事故对于穷人所造成的影响相对于他们的承受能力而言是不成比例的。在事故发生后，这些穷人无法得到足够的急救看护，事故给他们带来的经济损失可以使他们的家庭陷入很贫困的境地。根据粗略的估计，道路死亡和伤害所造成的经济损失平均占到低收入国家 GDP 的 1%，中等收入国家 GDP 的 1.5% 以及高收入国家的 2%。这些成本在低收入国家要远大的多，特别是将身体和精神上的痛苦造成的社会成本考虑在内。

这一全球报告传达了这样一个讯息，那就是道路事故所带来的损失在很大程度上是可以避免的，因为高收入国家在过去三十年中所实施的成功计划已经向我们显示了道路死亡和伤害是可以预测和预防的。然而目前在中低收入国家，对于预防道路死亡和伤害的投入和其对公共卫生给予的重视度是不匹配的。这些国家的研发力度不足，经济型安全措施也没有得到广泛地实施。

全球报告强调了维护道路安全是政府、各行业、非政府组织以及国际组织共同承担的责任，同时也是各领域和更广泛社区的人们所共同参与的重要活动。

报告还强调了道路交通系统的复杂和高风险的特性，指出应该将这一系统从整体角度去认识；同时在系统的设计和运行时应充分考虑到人们所受到的风险影响和不确定影响。在这方面，报告将瑞典实施的“VISION ZERO”计划以及新西兰推行的“可持续安全”计划作为好的典范向世界推广。

报告还强调了建立可靠的数据系统对于安全规划和决策的重要性。中低收入国家数据系统的落后并没有被视作妨碍即时行动实施的因素，这是因为将先前有效的安全措施进行调整和使用就可以收到很大的效果。

全球报告鼓励政府对其各自的道路安全现状进行评估并制定一套建议措施作为协助改善道路安全状况的灵活性指导方针。报告还鼓励那些缺少足够资源去充分实施这些建议的中低收入

入国家与国际组织和其它实体进行合作以帮助其实施这一进程。

世界报告之各项建议

- 1. 在政府中设立主管部门负责全国的道路安全工作。**这一建议强调了机构领导的重要性，即由一个政府指定法定部门进行决策、资源控制及协调所有参与部门之间的工作。主管机构可以采取不同的组织形式，但他们必须有充足的资金并能够对其工作承担公开责任。这些机构还必须与那些能够为提高安全贡献力量的各社会团体积极展开合作，通过为它们推行的各项举措提供持久的强有力的政治支持来提高其工作的有效性。
- 2. 对各国涉及道路交通伤害的问题、政策、机制以及预防道路交通伤害的能力进行评估。**这一建议强调了整个公路交通安全管理的复杂性以及可靠的数据及高效的机构体制对于持续提高安全性所起的决定性作用。建议指出应建立简单的、成本节约型且符合国际标准的数据系统对道路伤亡数据进行记录及归类，同时对于国家实施的有效预防伤害措施的机制能力建设也应进行评估。
- 3. 制定全国道路安全战略及行动计划。**这一建议强调了一个跨部门、跨领域的全国道路安全战略的制定。这一战略必须要解决全国所有道路使用者的安全问题，同时要涉及包括政府在内的所有相关部门、私营部门、非政府组织、媒体以及大众的方方面面。这一全国性的道路安全战略还应与其它部门的战略紧密结合，制定的安全目标要大、但要切实可行，与此同时还要制定一个全国的行动计划说明实现目标的具体措施。
- 4. 划拨财政和人力资源。**此建议强调了成本效益分析对于制定预防道路伤害所作的支出重点以及评估借鉴世界各国所采取的措施的重要性。为实现安全目标还需要寻求新的资金来源以符合规定的投资标准。要重视各领域的培训，为制定和实施全国道路安全战略培养所需技能。加入全球及地区性的培训网络、参加国际会议将有助于培训计划的实施同时提高国家的能力。
- 5. 开展具体行动预防道路事故的发生，将道路伤害及其影响降低到最小程度并对这些行动结果进行评估。**这一建议对一些好的做法和措施进行了总结以供各国参考。根据国家所采取的特别行动应该有合理的理由作保证，应该适合当地的文化，同时这些行动也应该是全国道路安全战略的组成部分，对其有效性也应进行评估。
- 6. 支持国家能力建设及国际合作。**这一建议呼吁大力加强以增强国家能力为核心的国际合作以应对不断增长的道路安全危机。联合国机构、非政府组织、跨国公司、慈善组织以及捐助国及捐助组织对于将国际道路安全标准提高到其他类似重要的健康问题的标准将发挥重要的作用。领导、协调以及有相关政府部长参与的合作机制对于制定通过一个与其它全球措施（如千年发展目标）相一致的全球行动计划将是十分必要的。

实施纲要

实施效果的管理

全球报告所提出的建议集中探讨了国家层面上的涉及安全管理的一系列问题，强调了政府部

门的“岗位责任制”、跨部门合作、能力建设以及全球合作的建立。

这一重点与世行的“结果管理规划”相得益彰。“结果管理规划”的目的是通过加强伙伴合作及加强对发展周期的各个阶段即：“制定、实施及完成”的结果的管理寻求国家发展水平的不断提高。

对道路安全结果的管理需要从三个层面采取行动：1. 国家层面、要实现所定的目标；2. 在世行内部：增加机构效率；3. 所有发展机构层面：通过集体行动产生更大的效果。

在国家的层面上应重点对支持各国在国家战略中更加明确地提出所希望达到的道路安全结果，帮助制定切实可行的目标以及建立更加有效的监督和评估系统。

世行内部的“国家援助战略”应进一步突出道路安全结果。部门战略，特别是交通与卫生部门的战略，必须更好地与国家的整体目标结果相结合；同时，个人道路安全管理也应该更加注重实施的结果。

各发展机构要集中建设重点明确的合作伙伴关系以对道路安全结果进行管理，这其中包括在国家层面上建立和谐统一的汇报机制和绩效评估。

能力建设是这三方面工作的基础。成功与否将取决于以下措施的有效性：

- 对于国家设计并实施道路安全战略并对其结果进行评估的能力之建设；
- 对于世行协调各部门战略以及按既定目标结果运作的的能力之建设
- 对于世行同其它发展机构更加有效合作取得更佳工作成绩的能力之建设

在下面为世行工作人员制定的工作纲要中都提出了这些任务的紧迫性以使他们更好的认识和实施“全球报告”的建议。

我们为世行工作人员准备了一个“国家能力评估一览表”以帮助他们以及各国相关工作人员就国家成功管理道路安全结果的准备程度进行一个快速的但却是非常全面的评估，

工作纲要将帮助世行/捐助机构制定投资战略。其主要目标是解决国家长期能力不足的问题，同时找到能够迅速提高道路安全的具体措施。

最后，纲要还提出了建立推动全球合作关系的重点领域，通过强调需要加强合作的领域以帮助世行制定同国际相关机构更深层次对话的议程。

国家能力评估一览表

在制定国家道路安全投资战略和行动计划之前，很重要的一点是要对国家的安全管理能力进行一个快速而系统的评估。

对于省、市、地区也可能需要做这样的评估，这要取决于政府的安排以及世行具体要做的工作的性质。

国家能力评估是制定世行工作人员和各国相关工作人员就“潜在的道路安全投资”进行一体化跨部门对话框架所必需的第一步。

国家援助战略、相关的部门战略以及为实现预期结果所开展的各项活动都要体现这一评估的结果。

安全管理系统毫无疑问是很复杂的，但对其管理能力的评估可以通过三个最佳行为层面展开，即“结果为先”、安全干预措施及实施过程的安排。

以下是为实现简洁、快速评估所提供的一览表：

“注重结果”

主要问题包括：

- 有什么样的现成数据能够知道道路的死亡和受伤的情况？
- 哪些道路的使用者在道路交通系统中所面临的死亡和受伤的风险最大？
- 对于所有道路使用者而言什么样的安全标准是被认为是可以接受的也是可实现的？
- 省和国家是否已经制定了改善安全的目标？
- 哪些部门负责这一安全目标的实施，它们如何对结果负责？

在公路部门、警方、医院和其他渠道所提供的数据的协助下，将使用公路的不同人群（司机、乘客、行人、骑自行车的人等等）所面对的风险分别进行研究是很重要的。

另外十分重要的一点是要在道路系统中尽可能找到死亡和受伤最集中出现的地段，并在城市道路系统（比如居住区、辅路或高速公路）以及城市间的道路系统（比如国家和省的道路系统）中按危险的高低进行排序。

通过对类似道路现有数据的核查可以看出车辆事故发生的数量和这些事故导致受伤或死亡的比例之间存在地区或其它方面的一致性。依据伤害报告率，死亡率高可以说明道路设计和建设或是包括警力、消防/急救和急救医疗服务在内的应急反应方面所存在的不足。通过对事故死亡者所在地—事故现场或医院的分析，我们也可以看出消防/急救和急救医疗服务方面所存在的不足。

当数据不足或根本无法得到时要广泛咨询相关机构、行业和社区从而查到那些面临最大风险的道路使用者群体和那些危险地段。

讨论的最佳起点是卫生部门内部，特别是向看护事故受害者的医护人员进行询问协商。

就可接受的也可实现的安全标准以及相关责任之问题必须要在最高级别部门和部级部门特别是交通和卫生部门予以处理解决。

讨论中很重要的一点是要确定与它因所致的死亡和伤害相比道路交通事故所造成的全国健康损伤的程度。

提高安全表现的目标可以有不同的形式，如表二所示：

表二： 安全指标	
意见	
最终结果	最终结果包括社会成本，死亡人数和严重伤害人数。这些是国家在尽力避免的。结果可以用绝对数量表现，也可以用每人、每车、每单位数量车辆的比率表示。
中间结果	中间结果不是最终的目标而是以更好地为实现更好的最终结果作为目的。这包括平均车速、交通事故死亡和受伤者中酒醉驾车司机所占的比例、安全带使用率、安全帽使用率、道路系统的物理状况以及车队的标准。
实际结果	实际结果代表了具体做的工作，比如警方巡逻的数量；或者它应该具体反应实现总目标过程中已经完成的各步。

如果能够得到有关干预措施的有效性的死伤的数据和信息便可以在国家和省级层面上制定并设立结果管理的目标。

但是如果这些数据和信息不足时，要制定反映道路安全工作力度的实际结果目标，最好还要有中间结果的系统调查作为补充。

干预措施

关键问题包括：

- 对于道路、车辆和道路的使用者是否已经制定了全面的安全标准和规则？
- 是否有现成的遵纪守法机制以保证对已确立的安全标准和规则的遵守？
- 已确立的安全标准和规则及相关的遵纪守法机制是否明确优先考虑了高风险道路使用者人群的安全？
- 已确立的安全标准和规则及相关的遵纪守法机制与国际最佳实践行为相比有多少接轨之处？

干预措施应该在一个特定的框架内进行审核。这个框架，如图三所示，应该能显示出这些措施的系统性。干预措施涉及了道路系统的安全设计和运营，或者车辆和道路使用者能够安全使用的道路条件。干预措施也为这一安全条件制定了具体的标准和规则以及遵守规则的目标。

应对道路系统设计的安全标准予以重视。同时对于不同道路所规定的安全标准的程度以及这些标准如何作用于已发现的道路风险也应该予以足够的重视。

另外十分重要的一点是要看是否进行了安全诊断以保证对安全标准的遵守, 以及是否定期对道路系统进行勘查以进行安全维护和风险测定。

同样, 对车辆和道路使用者的安全标准和相关的遵守机制也要进行全面彻底的评估。

车辆安全标准对于车辆使用者和易出事故的道路的使用者是十分重要的。给车上牌前要对车车辆安全标准进行确认并对对确认的程序进行审核。这些标准可以是主动安全特征(如照明和明显度)和被动安全特性(如车身的前面和侧面防撞保护、行人和骑车人的保护和安全带)

世界车辆安全管理先进的一些国家如美国、日本和欧洲所制定的安全标准为国家政策的评估提供了了一个有效的尺度。

车辆驾照标准应如何考虑新手司机和老司机的撞车风险也应该进行认真审核。

警方对安全标准和规则的执法力度应该进行审核。要特别注意警方对超速驾驶、酒后驾驶以及不系安全带和头盔等不安全行为的减少所采取的行动。

同样, 必须检查警方对商务运输(货物或乘客运输)的安全管理执法情况。

最重要的一点是要评估警方整体的执法措施是否足够可以保证当事方有效地遵守安全规定。根据安全措施做得最好的国家的经验, 警方大约 20%的预算是用于道路巡逻的支出。

同时对于如何设计旨在协助警方维护道路安全的帮助道路使用者增加安全知识提高安全意识的活动也需要进行评估。

	标准和规则	对规定的遵守
道路系统的设计和运行	标准和规则涉及了道路设计、建设和维护以及相关的其它工作如路边紧急医疗服务。通过限速、车辆标准以及许可证的发放要求的制定规定了公路系统将如何被使用。	为遵守规定所采取的干预措施是为了使道路的建造者、运营者、车辆和运输业以及道路使用者能够遵守安全标准及安全规则。而这一目标的实现将是教育、执法和激励措施作用的共同结果。
车辆和道路使用者所使用的道路系统的进、出入口的情况		

组织实施

关键问题如下：

- 资金机制是否已经建立，资金是否充裕并具有可持续性？
- 相关立法机制是否能够很好配合道路安全工作的实施？
- 是否很好地协调了各项干预措施使其能够实现速度和结果的最大化？
- 是否对干预措施进行了监督、评估和响应的调整？
- 是否对政府、企业和社区所肩负的保障道路系统安全的责任进行了宣传？

找出对道路安全机构资金的分配并对资金进行量化可能会比较困难，特别是但这项资金被列入在整个行业预算项下时计算就会显得更加困难。尽管如此，对预算来源、程序和多少进行最大程度的确认是十分重要的。

对道路安全立法的评估需要有专家的帮助。这要取决于所要制定的法律之复杂程度，还要取决于要做到与先前法律很好的融合所需要的法律的制定或修改程度。道路安全立法将会特别涉及道路、车辆和道路使用者方面的安全标准和规则以及相关的执法措施。但立法会在不同的时间进行而并不需要将新旧法规进行对照。

可以设立国家的协调机构，但除非这些机构是那些真正能对道路安全结果负责并且这些机构具有充足的资金，否则经验表明这些机构的作用往往不大。在一些做得比较好的国家，这些机构通常是具体负责机构的延伸，它们由具体负责机构设立并作为召集资源、协调跨部门合作关系平台以期共同目标而努力。

要对实施的过程进行监督，使实施工作的内容与参与道路安全管理的责任部门和相关方的责任紧密结合。特别要指出的是要对监督和评估体系以及安全宣传活动进行审核。

制定安全投资战略规划及相关的工作

对于“以结果为先”、“干预措施”、和“安排实施”方面的安全管理能力评估结果将为安全投资战略和相关工作的制定提供一个很好的平台。

尽管不同的中、低收入国家所具有的相对优势和劣势不尽相同，但根据全球报告的结果和世行过去二十年的经验，这些国家的安全管理能力明显不足。

中、低收入国家往往缺乏对道路安全结果的重视。它们很少制定目标，由于缺少可靠的数据它们对于干预措施的有效性也知之甚少。相关部门也很少对它们职责范围内的工作承担责任。

安全干预措施的制定也明显不足。对于道路安全、车辆和道路使用者制定的安全标准和规则通常不成体系，缺乏最高标准。它们的执法机制通常也不十分健全只是依靠教育一条途径确保大众对标准和规则的遵守。执法缺乏明确的目标，对遵纪守法的激励措施也显得很薄弱。道路使用者、负责道路安全的机构以及行业的不佳表现显而易见，其结果直接导致了死伤事件的发生。

安全管理方法的采用仍然是改善道路安全的最大障碍。对于在全国内提高道路安全这样一个任务而言，资金和立法的力度通常是很不够的。协调工作的效果经常很差，负责机构只承担很有限的责任，大大影响了协调工作的开展。对于安全表现的检测和评估只停留在十分肤浅的层面。安全宣传和安全主题活动的开展通常只限于在一年当中的某些特定日子进行，而且它们将重点只放在道路使用者责任上。

这一简短的概述描绘了在许多中、低收入国家可能出现的情况，但它并不能替代对国家进行的综合评估。对国家进行综合评估要使用先前章节中所提供的“国家能力评估一览表”。

做此评估的一个重要作用是就国家能力的不足方面以及如何克服这些不足达成一种正式的认同。

要认识到的是已经发现的诸多不足之处很难在短时间内予以改正，特别是高效实施机制的建立。即使是在这方面做的很好的国家，这种机制的建立也是长时期机动化和治理机制改革的结果。

能力评估的结果应该用于安全投资战略的制定以指导跨部门道路安全工作的进行。

安全投资战略应具有灵活性并要能提出克服能力不足的方案。战略应该从国家的层面上提出为建立可持续性的安全管理能力所要采取的短期、中期和长期行动。

战略还应该找出应该即刻采取的紧急安全干预措施以制定更加具体的计划并重点解决高风险路段的安全问题以减少死伤事故的发生。

没有可靠的安全数据不应该也不能妨碍即刻行动的实施。但是建立全国范围的数据系统将是中期投资的重点之一。

以下是关于协助世行道路安全工作的简要纲领：

部门

所有相关部门，特别是交通、卫生、教育和司法部门，都要参与道路安全工作的计划和实施。出于对机制能力建设和效果管理的特别强调，如果参加公共部门改革可在某些方面有所帮助的话，与公共部门改革目标保持一致将是一个不错的考虑。

规模

一个理想化的目标是：所要开展的工作的规模和力度应该能积极服务于为国家能力建设的长期进程以实现可持续的道路安全的目标。与此同时要在短期内实现可以评估的道路安全结果。解决高风险道路安全问题和资源的充分运用可以帮助实现上述第二个目标。

受具体情况的影响，国家不能总允许进行大规模计划或项目的投资，所以要考虑实施一些小规模的项目，但能力建设和结果的取得仍然是重中之重。

步骤

如何更好地推出以及逐步实施长期投资战略要取决于国情。

对于那些以“结果为先”且实施工作安排的很好的国家，可以采用大型示范项目启动投资战略并将快速推动成果的获得从而为长期推广奠定基础。

对于在结果的重视程度和工作安排方面做的不好的国家，最好以小型项目作为起点首先建立管理手段克服不足之处。

道路类型

根据不同类型的道路所反映的各机构的政策规定和土地用途的不同，所采取的应对措施也不同。

要全面改善人们居住、工作以及购物的城市地区的道路安全就要对城市内和其周围地区采取相应的安全保障措施。当超速驾驶造成死亡率上升时，可以考虑对各城市之间以及城市快速路采取安全保障措施。

城市各地区对于道路安全的行政管理要比城市之间交通通道的管理更具有相似性，从而可以适合区域范围内的安全工作的开展，这也可以有助于城市发展战略的实现。城市发展战略的目标就是要整合车辆土地使用功能以更好地促进城市的全面发展。

在高速路段必须要通过设置专门的高速路巡逻从而建立持久的监督执法能力。

支持方式

世行为国家道路安全战略的制定、准备、实施及其相关工作的开展可以提供一系列支持（如政策对话、技术援助、投资及项目贷款）。

目前是否要将道路安全工作作为一个大的道路基础设施工程中的一个元素要进行重新考虑。世行要和各国相关方共同探寻解决道路安全问题的特别机遇。

应考虑实施“整个部门措施”以有效地支持国家牵头的各个项目。还应考虑提供一些专门的借贷工具如“可调整的项目贷款”及“学习与创新贷款”。

无论资金的方式如何，道路安全的实施必须建立在以可持续的安全管理能力的建设和注重结果为目标的投资战略上。如果这些条件不能实现，道路安全项目和大型基础设施项目中的道路安全部分很难获得持续的成功。

干预措施

对道路安全工作的规划要借鉴先进做法国家的成功经验并将其应用到本国的实际中去。表四列出了“全球报告”中所详细探讨的一些被证明是成本高效型的最佳干预战略。

行为结果评估

对道路安全工作结果的评估要将最终结果、中间结果和实际产出结果结合起来进行，或在某些时候只拿实际产出结果进行评估而没有与最终结果可衡量的关联性。（表二）

表四：成本高效型干预措施之范例	
整体主题：	干预措施
道路环境	<p>新基础设施的安全设计，满足所有道路潜在使用者的安全需求。修改翻新低成本安全设计性能以减少受伤的严重性（如在农村道路上设立道路中分线；机动车驾驶者、骑自行车的人及行人道的分离；高危险岔口车辆的绕行）</p> <p>进行道路设计的系统安全审核以确保相关者对安全标准和规定的遵守。</p> <p>进行系统评估找出道路风险和补救措施。</p> <p>对道路环境的所有安全性能、特别是路牌、标记及人行道表层的质量进行系统维护。</p>
速度管理	依靠警方的总体威慑力量开展教育和执法工作以确保对限速规定的遵守。
安全带和头盔	依靠警方的总体威慑力量开展教育和执法工作以确保对前座/后座/儿童控制系统/骑自行车的人/摩托车手所制定的安全标准和规则的遵守
酒后驾驶	靠警方的总体威慑力量开展教育和执法工作以确保对法定酒精限度规定的遵守
新手司机	实施渐进式的驾照发放制度以控制和降低新手司机可能面对的风险。
车辆安全	对接国际最佳实践、进行系统检查和认证确保车辆符合相关的标准和规则。
商用车辆	依靠警方的总体威慑力量开展教育和执法工作以确保对安全承载、驾驶时间及车辆标准规则的遵守。

儿童安全	在学校核心课程中普及交通安全教育
紧急医疗服务	住院前看护、高风险路段受害者的康复

建立全球合作伙伴关系

要成功实施“全球报告”中的各项建议需要相关国家以及世行所有部门进行能力建设以确保部门战略和工作与道路安全结果目标保持一致。

对建议的成功实施还要求世行所有部门及其发展合作方进行能力建设,使未来道路安全各项工作能够更加有效的进行配合和融合。

要和世界所有相关方进行对话以建立全球合作关系帮助加快低、中收入国家为实施高成本效益的道路安全计划而进行的科技、管理能力建设的进程。

对话要进一步深入探讨以下优先领域的问题：在全球内加强技术援助、资金、教育、培训、知识转让、研究发展等工作及各项工作之间的协调性。

下步措施

“全球报告”中各项建议的成功实施需要有时间和充足资源的保障。本交通报告所提供的纲要主要是为世行交通、卫生、教育和司法部门的工作人员以及与他们合作的相关国家的机构更好地改进工作所设计的。

一旦有进一步的信息将会公布给相关部门。

计划出台的报告包括：

- 基于对地区和国家经历的更多了解和分析，制定更加详细的评估一览表和行动纲要。
- 为道路安全工作的全球合作和相关方提供的一份“资源指南”以及对他们目前或已经计划的服务工作包括技术援助、资金筹集、教育和培训、知识转让和研究进行评估。
- 明确世行各部门的战略和工作责任以及相关协调安排的具体行动纲要。
- 对世行援助手段及其对以国家道路安全投资战略及行动的适用性所做的综合评估。

如果您想要了解更多的信息或提出您的见解

如果您想要了解我们计划要进一步研究的信息或对各国情况提出您的见解，请联系：

Tony Bliss

道路安全高级分析员

世界银行交通与城市发展部

1818 H Street NW

Washington DC 20433, USA

电子邮件：abliss@worldbank.org

交通评述报告的电子版可在<http://www.worldbank.org/transport/publicat/tr-notes.htm>上获取

城市报告的电子版可在<http://www.worldbank.org/urban/upgrading/urban-notes.htm>上获取

附件一

有关越南的案例研究

越南政府目前正在筹备的向世行申请资金的“越南道路安全项目”为我们提供了一个很好的案例来阐述如何使用“交通评述报告”提出的实施纲要。

国家能力评估一览表

越南对本国安全管理能力进行了迅速而又系统的评估以期找出其在“结果为先”、干预措施、和实施工作等方面的优缺点。正如越南国家交通安全委员会制定的“预防事故和伤害国家政策（2002-2010）”以及“2001至2005年国家交通安全计划”所体现的，道路安全已经成为了越南政府的工作重点之一。政府为此制定了一些绩效目标，但这些目标制定的根源和实现的途径都不十分明确，诸如什么是可以接受的安全水平以及哪些机构具体负责等问题几乎都没有被触及到；政府也没有关于道路伤亡的现成的系统数据。政府的干预措施缺乏系统化，对于高风险道路使用者的安全没有予以足够的重视。在越南，对于道路环境、车辆及道路使用者制定的安全标准很低，人们对法规遵守的情况也很差。道路安全措施的执行工作很薄弱，缺少长期的资金来源、完善的法律法规、有效的协调、良好的绩效监督和评估以及对安全责任的共担。评估指出：除非采取紧急有力的措施，越南的道路安全危机将与日俱增。

制定安全投资战略和相关行动计划

根据此评估结果，世行制定了一个投资战略以指导其在道路安全方面所要的工作。战略的目标是越南将在今后十五年内建立一个可以控制的、能持续产生最佳安全结果的安全管理体系。为实现这一远景目标就要将重点放在交通、卫生、教育和司法部门的机制能力建设以及与社区、非政府组织和私营部门的合作伙伴关系的建立上。短期内的工作重点是对高风险的高速路进行安全控制并制定一个全国战略部署进一步的行动。中期的重点是建立目标结果的测评指标并在全国范围内系统地实施各项安全计划。长期的重点是建立一个独立的安全机构并将各计划的实施安排进行整合。

和“[越南国别援助战略](#)”一样，此投资战略旨在解决健康恐慌问题，这一问题常使人们陷入困境、或难以摆脱困境，而解决这一问题的方式是制定减少由于道路死亡而造成的健康损伤和经济低效的目标。战略提出要在一个综合的结果管理框架内集中做好政府自身安全工作并

加强对世行和捐助机构工作的支持。此战略设计中一个不可缺少的部分是战略第一阶段，这一阶段也是一个突破的过程。这一过程在反映了越南紧迫的道路安全状况的同时调动了所有将会对实现战略目标起到关键作用的合作者和相关方的参与。这样做的目的是提供相关的知识、经验、积极的趋势和成功经验以解决在国家面临道路伤亡大规模增长时所出现的机制乏力和人们表面上对道路风险意识不足。

越南道路安全计划第一阶段的工作目前正在筹备之中。起初，这一计划曾被看作是一个大的道路系统改善计划中的一个很小的部分，但随着国家能力评估的进行，这一计划的规模也不断地在扩大直至政府最后决定将它作为单独的计划实施。这个计划涉及到了多个部门，完全符合建立国家长期能力的目标。计划的目标是在短期内取得可衡量的道路安全结果。工作的重中之重是要建立安全的高速路、**示范性通道**（位于全国高速路上）。这将指导一系列的最佳安全措施的实施：包括低成本工程的改进、有目标的对非安全行为的执法审核并辅助以教育和促进意识提高的活动的开展、由学校开展的教育计划、急救医疗服务的改善以及相关车辆和驾驶人员执照发放的措施。这一计划还将有助于越南道路事故报告和分析系统的建立。

在计划干预措施实施之前、实施期间和实施之后，**示范通道（控制通道）**的安全结果将被全面进行监督。被监督的结果将会包括最后的和中间的安全结果和相关社区的态度。干预措施的有效性将得到全面评估以为将来对其它高风险路段进行安全工作的开展及项目的第二、第三阶段建立评估基准。

建立全球合作

国际机构已经在为此项目提供支持。新西兰国际发展部以及英国国际发展部正在为项目的准备工作提供资金。新西兰警方正在向越南警方提供人员支持作为相关方正考虑将要开展的姊妹合作的一部分。亚发行也在考虑如何将其未来的活动与世行投资战略和相关计划相衔接以作为亚发行东盟道路安全战略的组成部分。越南红十字会、亚洲预防伤害基金会以及国际道路安全伙伴组织也正在积极考虑参与此计划以贡献其各自力量。

