

北京交通大学哲学社会科学文库

# 城市交通规划 制度研究

STUDY ON THE INSTITUTION OF URBAN TRANSPORTATION PLANNING

陈佩虹◎著

中国铁道出版社

CHINA RAILWAY PUBLISHING HOUSE

北京交通大学哲学社会科学文库

# 城市交通规划制度研究

**Study on the Institution of Urban  
Transportation Planning**

陈佩虹 著

---

中国铁道出版社

2018年·北京

## 内 容 简 介

本书通过对城市交通规划制度的经济学解读,得出城市交通规划可被看作一种资源配置机制;选择现代经济学分析框架对这一配置机制进行分析,研究制度因素对城市交通资源配置效果的影响;最终,结合理论分析以及我国的实际情况给出具体的政策建议。

本书适合作为城市规划、交通规划以及运输经济领域研究人员及高校师生、政府部门和相关企业人士参考,同时也可供其他感兴趣的广大读者参阅。

本书研究内容得到北京交通大学基本科研业务费项目“大都市区交通资源配置制度研究”(2015JBWY021)支持。

## 图书在版编目(CIP)数据

城市交通规划制度研究/陈佩虹著. —北京:中国铁道出版社,2018.12  
ISBN 978-7-113-24946-5

I. ①城… II. ①陈… III. ①城市规划-交通规划-研究-中国 IV. ①TU984.191

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 222869 号

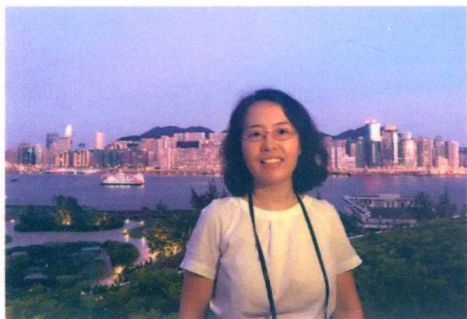
书 名: 城市交通规划制度研究  
CHENGSHI JIAOTONG GUIHUA ZHIDU YANJIU  
作 者: 陈佩虹 著

责任编辑: 荆志文      编辑部电话: 010-51873151      电子信箱: 475149003@qq.com  
封面设计: 崔丽芳  
责任校对: 张玉华  
责任印制: 郭向伟

出版发行: 中国铁道出版社(100054,北京市西城区右安门西街8号)  
网 址: <http://www.tdpress.com>  
印 刷: 北京虎彩文化传播有限公司  
版 次: 2018年12月第1版 2018年12月第1次印刷  
开 本: 700 mm×1 000 mm 1/16 印张: 13.5 字数: 245 千  
书 号: ISBN 978-7-113-24946-5  
定 价: 45.00 元

### 版权所有 侵权必究

凡购买铁道版图书,如有印制质量问题,请与本社读者服务部联系调换。电话:(010)51873174(发行部)  
打击盗版举报电话:市电(010)51873659,路电(021)73659,传真(010)63549480



## 作者简历

**陈佩虹** 1972年出生，经济学博士，北京交通大学经济管理学院副教授。美国北卡罗来纳大学教堂山分校(UNC)访问学者。研究领域：运输经济、区域经济。主持包括国家自然科学基金一般项目、北京市社会科学基金一般项目在内的交通领域研究课题十余项，参加包括国家自然科学基金重大项目、国家自然科学基金一般项目在内的课题二十余项；并在《管理世界》《人民日报》(理论版)《光明日报》(理论版)等期刊报纸发表相关论文十余篇。

通讯地址：北京市西直门外北京交通大学  
经济管理学院 100044

电子邮件：phchen@bjtu.edu.cn

## 内 容 简 介

本书通过对城市交通规划制度的经济学解读,得出城市交通规划可被看作一种资源配置机制;选择现代经济学分析框架对这一配置机制进行分析,研究制度因素对城市交通资源配置效果的影响;最终,结合理论分析以及我国的实际情况给出具体的政策建议。

本书适合作为城市规划、交通规划以及运输经济领域研究人员及高校师生、政府部门和相关企业人士的学习参考书,同时也可供其他感兴趣的读者参阅。

本书研究内容得到北京交通大学基  
本科研业务费项目:“大都市区交通资源  
配置制度研究”(2015JBWY021)支持。

# 序

公共规划是由政府主导、基于公共利益、为满足未来需要而对资源进行配置的过程。做规划是希望公共资源的配置能够符合规划制订时的预期,但实际中的绝大多数规划都不能真正确保公共资源的正确配置,人们反倒可以找出很多公共规划失败的教训。要解决规划不能对实践进行合理指导的问题,思路不能只局限于对规划方案的技术性调整,而需要关注有关规划过程的制度设计。

## 一、理性经济人假设下的有为政府

国内有学者提出“有为政府”理论,论证政府应该而且有能力制定并实施正确的选择性产业政策。这一理论建立在完全理性的极端条件基础之上,在政府规划领域也存在类似观点。有关学者主张“有为政府”的同时,也不同意政府“该为不为”或“任意乱为”,但问题是,其“有为”概念的使用却是严格限定在不属于“不为”或“乱为”的行为,这样“有为政府”就变成一个非常窄,即政府不犯错误意义上的概念,只要有错误就不属于这种“有为”。这种分析思路因为实际上排除了绝大多数政府行为,而失去了现实意义。

有为政府的理论是基于新古典经济学特别强调完全理性的假设。行为人的完全理性意味着:不存在不确定性,即使存在不确定性也可以预知不确定性的概率分布;行为人具有可以确定的效用函数和利润函数,同时行为人具有同质性以及一致性的偏好体系;选择结果具有描述不变性、程序不变性和前后关系独立性;行为人具备完备的计算和推理能力,可以在瞬间从事无穷尽的计算步骤,同时也不存在感性因素对选择的干扰;行为人可以设计出所有的被选方案,可以确定地赋予每项行动结果一个具体的量化价值或效用……在上述确定性和全知全能条件下,行为人可实现在资源约束下的效用或利润最大化。

理性经济人假设强调各种严格限定的最大化完全理性,并使其作



为瓦尔拉斯一般均衡模型和其他各种模型能够成立的必要条件。也就是说在新古典范式里,市场的有效性是在理性经济人信息完全且无不确定性等假设下被证明的。有为政府的主张实际上是建立在完全理性假设的基础之上,即假设政府也像那种具有完全信息、能够正确判断和决策的理性人,于是可以制定出“最优政策”并将其成功实施。因此,有为政府主张背离了真实世界中政府作为现实经济主体的真正角色。

古典经济学家并没有使用过像现在这么严格限定和强调的理性(rationality)概念,他们所使用的自利(self-interest)假设只不过意味着以较小成本和较大收益追求自身利益时并不刻意考虑他人。后人将亚当·斯密在《国富论》中论述人是以追求个人利益为目的并积极从事经济活动的主体,并将其归纳为“经济人”。但经济人假设后来被推演成“理性经济人”,过度强调各种严格限定的理性甚至“完全理性”,以适应各类均衡模型分析的需要,结果却使得经济学越来越远离现实世界。

## 二、时空经济框架下的趋利避害假设要求有责政府

我们认为,从人类在自然界和社会经济中处理时空关系的需要来看,趋利避害的动机与行为其实是经济人假设更加合理的解释。通过时空转换实现趋利避害,是所有主客体包括人类和相应组织的基本能力,甚至包括在自然界中普遍服从节约或阻力最小原则。从时空分析视角看,经济学可用于解释或描述各类主客体在相应经济系统特别是人类社会,如何通过不同尺度上的趋利避害实现生存与演进的时空平衡或转换。

理性经济人假设过分偏离了经济学所要求的自利概念与假设条件,要求过严,造成经济研究能够真正适用的范围变得过于狭窄。而时空经济分析所主张的趋利避害假设回归了古典经济学的自利要求,同时又兼顾了更大范围而且包括新古典经济分析的需要,不必只能用“异常情况”去回避大量存在的所谓“不理性”行为,更不用把完全信息和完全竞争等作为实现均衡的条件。

阿尔钦认为,由于不确定性无所不在,因此现实经济中的成功者不可能按照所谓完全理性的最大化原则行事,只有那些能够通过试错

和模仿实现正收益的主体才能适应环境的选择。按照经济时空分析框架的解释,个人、企业和政府都是在不同时空尺度上趋利避害的,各种决策各有自己的道理但也都存在各自的局限性,对经济规律的认知也需要过程,因此成功和失败的可能性都有。政府制定规划当然也不例外,并不存在政府一定可以优于市场制定出最优规划并成功贯彻的必然性。

既然任何人类行为都会有局限性,成败往往并非取决于行为的理性程度,而是取决于趋利避害的时空尺度是否得当,那么公共规划研究的核心问题就应该是帮助设计减少政府规划失误的制度。从这个角度看,有责政府的概念提供了更加合理的框架。有责政府必须承担起自己的职能,不但应该有为,而且不能任意不为或乱为,特别是它必须为自己的作为承担责任。建立让政府为失误担责的机制,才能有效激励政府把事情做对,如果找不到应为政府规划失误负责的主体,那么缺少责任机制的规划制定与实施一定隐含着巨大风险。

### 三、规范城市交通规划制度中的有责政府

有责政府的主张要求社会治理体系与能力现代化,要求让市场充分发挥资源配置的基础性和决定性作用,同时让政府在必要约束的前提下更好地发挥应有作用,也包括更广泛的社会参与和监督,以便把政府权力关进笼子。改革开放以来,我国经济在市场化方向上已经取得巨大发展,政府作用也已经发生许多可喜的转变,但距离现代市场经济所要求的有责政府还有差距并需要继续改革。

目前我国公共规划体制中存在的问题包括:多数规划的内容与规划编制主体及决策执行监督主体的责任关系、规划与财政预算的关系等都缺少法律依据;长中短期规划的相承关系与程序缺乏严肃性,部门与地方首长任期与换届对规划影响过大;国家规划与地方规划分工不清,地方项目争相挤进国家规划;以少量财政资金撬动大量债务资金搞建设已成为常态,债务风险累积十分严重;重建设轻维护,大量设施缺少维护导致失修严重甚至提前报废……以项目导向的规划一审批行政模式正在资源配置的博弈中走向极致和尽头。

永远有公共资源需要配置,因此政府不可能不做规划;公共资源的配置也必须讲效率,因为相比个人资源而言,公共资源浪费的损失



是巨大的；然而我们没有办法要求政府做规划不犯错误，只能要求尽量减少错误，减少浪费。要做到这一点，我们只能通过建立更合理的规划制度去进行激励约束，责任制度才能最大限度地鼓励汲取教训。

制度设计领域一直有一个“二战”期间美国提高降落伞生产质量的故事。降落伞的合格率原来一直是99.9%，这就意味着从概率上来说每一千名跳伞的士兵中会有一名因为降落伞不合格而丧命。军方要求厂家让合格率达到100%，厂家则说他们已尽力了，99.9%是极限。于是军方改变了检查制度，每次交货前从降落伞中随机挑出几个，让厂家负责人亲自跳伞检测，结果降落伞的合格率达到100%。这个故事所说的就是责任制度的原理。我们也需要在交通规划领域通过公共政策程序实现有效追责。

从经济时空分析视角看，由于权力主客体的时空关系在很大程度上决定着公共资源的配置效率，因此有必要通过权力的时空尺度重组以实现事权、财权、行政任免权和监督权的有效匹配。应进一步完善基层人民代表大会制度，在更大程度上实现地方政府与当地公众利益的激励相容，并进一步加强中央政府对地方政府的合法性监督。还必须解决好行政领导任期与政策制定实施以及相关债务责任的时间匹配关系，最大限度地减少行政换届对政策稳定性和政策实施责任的干扰。而且即便在公共物品领域也有必要推动真正的公私合作革命，以解决政府责任与供给效率的治理问题。

我与《城市交通规划制度研究》一书的作者陈佩虹老师在本书写作和修改过程中有过多次交流和讨论，了解其观点与有责政府的思路基本相同。她在书中全面分析了如何通过城市交通规划的“程序公意”实现“实质公益”，并纠正实际中规划对公共利益的背离，对政府在交通领域的具体规划制度进行了详细的研究与探讨。希望本书成果可以为交通规划领域有责政府的建立提供必要的参考。

荣朝和

2018年8月

# 前 言

2008年中央政府宣布实施积极财政政策,引发了各地方政府大规模投资交通基础设施的高潮。2010年我国有28个城市轨道交通建设规划获得批准,共规划线路90多条,总里程约2700 km,总投资超过10720亿元;2012年,国家发改委再次批复25个轨道交通建设规划,这些规划涉及19个城市,总投资规模超过8000亿元<sup>①</sup>。自2013年5月,国家发改委将城市轨道交通审批权下放给省级政府后,各地进入了一个轨道交通项目批复新的高峰期,截至2017年底,全国已有43个城市的轨道交通建设规划获得批复,预计“十三五”末全国城市轨道交通的运营里程将超过6000 km。事实上,过去十年间,中国的轨道交通建设完成了发达国家100年走过的历程。这样的规划建设速度是否真实反映了我国的城市交通需求?许多地方政府的城市轨道交通建设投资由地方政府组建的融资平台完成,巨额债务背后的担保是政府信用以及市民未来的福利,由地方政府进行的投资决策是否符合广大市民的意愿?本书的研究问题正是来源于我国城市规划的实际问题:怎样使得城市规划更加反映公众的实际交通需求?怎样改进公共资源的配置效果?

城市交通基础设施在建设之前需要进行规划,规划与实际需求不匹配不能只归咎于规划技术或方法存在问题,更应从规划制度方面找原因。从案例对比发现,我国与西方发达国家城市规划制度非常不同,资源配置效果存在很大差距。要想改善我国城市规划的资源配置效果,必须对现行制度进行透彻的分析,弄清制度对规划效果产生影响的机理,才能为我国城市规划制度建设提出适合的建议。

---

<sup>①</sup> 资料来源:腾讯财经 <http://finance.qq.com/a/20120906/003038.htm>。



本书的书名《城市交通规划制度研究》可以分成几个论题：

- (1)城市交通规划的经济学本质是一种什么样的资源配置方式？
- (2)城市交通规划应实现什么样的资源配置效果？
- (3)制度怎样对城市政府公共资源配置效果产生作用？
- (4)我国城市交通规划相关制度应进行怎样的改进？

针对以上分论题，本书得出的结论分别如下：

(1)城市交通规划的经济学本质：城市交通规划是基于公共利益的交通资源配置方式，是一种未来导向性的程序安排。

(2)以是否能够实现公共利益作为对城市交通规划资源配置效果优劣的判断标准，包括实质标准与形式标准；实质标准是指“资源配置达到了社会福利最优规模”；形式标准是指“资源配置遵循了‘一致同意’的原则”，二者应相互结合。

(3)采用“界定经济环境—设定行为假设—设计制度安排—选择均衡结果—进行评估比较”的现代经济学分析框架，分析制度因素——包括行为假定、产权、契约、交易成本以及经济机制等，对政府公共资源配置效果产生作用的原理。在经济人自利、有限理性的假定条件下，我国城市交通规划制度目前的经济环境特点是：现行土地产权和规划权制度下，规划成为地方政府取得土地利益的途径；政府与民众的委托—代理关系没有很好地确立，地方政府的价值取向与社会公众的价值取向并不完全相同，决策可能偏离公众利益；对地方政府的监督只有来自更高级别的政府，多层次政府审批制度使得规划决策、实施和监督的信息成本都比较高。

本书结合目前的经济环境模拟我国城市政府提供公共物品的决策机制，应用博弈论建立了模型一：地方政府确定提供公共物品最优规模的部门博弈模型。以上的产权、契约以及交易成本制度因素反映到机制模型中的政府行为偏好、决策方式以及所需信息中，通过决策机制得到最终的均衡结果。模型一的启示：在实行部门预算的前提下，各公共物品提供部门如果进行非合作博弈无法得出均衡解；但是，地方政府提供公共物品存在社会效益最优的帕累托均衡规模，各公共物品提供部门可以采取合作博弈的决策机制以确定最

优规模；在决策过程中，需要各部门提供部门绩效预算以及部门规划信息以支持决策，且二者应相互对应；对于城市交通部门来说，应建立城市综合交通规划与城市交通绩效预算相对应的公共管理体制，以便于决策者做出合理的交通公共物品提供决策。模型一有几个假定条件：第一，在现行正式制度下财政收入总量是有限的，没有考虑地方融资平台；第二，政府各部门偏好一致且反映社会公众的偏好；第三，政府各部门集体进行决策。对于地方政府的融资平台公司，中央政府必须加以限制，否则地方政府的支出安排将处于失控的状态；要想政府反映社会公众偏好，需要理顺政府与公众的委托—代理关系，且对政府行为加以一定的限制；集体决策需要以政治制度的改革为基础。

本书以民主宪政为背景应用机制设计理论构建了模型二：土地资源开发率公共决策机制模型。模型二的结论：在民主宪政的政治经济背景下，利益集团对政府决策官员形成政治压力；存在一个机制，在此机制之下利益集团表达真实意愿，决策官员可以根据利益集团的信息得出政治压力均衡的最优资源开发率，并且得到均衡解所需要的信息量是最少的。

制度的演变是渐进的，模型一对应的是我国现阶段的政治经济环境，得出制度改进的近期思路；模型二描绘的是未来可能要考虑的制度建设方向。

(4)根据理论分析框架得出的结论，城市交通规划外部制度建议包括：①政治制度改革是反映公众意愿的基础。②公布公共政策白皮书确定公共偏好。③制定有针对性的财政和环境方面的限制性规定。④建议财政预算决策采用合作博弈机制。⑤规划与绩效预算共同提供必要的决策信息。根据理论分析框架得出的结论，城市交通规划内部制度建议包括：①重构城市交通相关规划体系。②改设或新设城市交通规划机构。③城市综合交通规划原则包括：整合性、有资金保障、滚动编制、详细公开、公众参与以及法制化。④城市交通规划程序建议。⑤城市交通规划决策机制建议。⑥城市交通规划评价程序建议。



本书针对我国目前城市交通规划引导的项目建设规模过于庞大,且没有很好地反映公众需求,以至于资源配置效果存在较大提升空间这一问题,对规划制度进行了深入分析,希望可以找到症结所在,对症下药,所得政策建议能够有利于城市交通资源配置效果的改善。关于政府制度的改革涉及经济学、政治学以及法学等多个学科,开展此领域的问题研究,既要学习西方各学科先进的学术成果,又要注意结合中国的实际情况,需要坚持审慎严谨的学术作风,同时也要切中要害,坚持实事求是的原则。希望科学的制度设计可以为国家未来的经济发展以及长治久安奠定良好的基础。

陈佩虹

于北京交通大学思源东楼

2018年8月

# 目 录

1 绪论 .....	1
1.1 问题由来 .....	1
1.1.1 我国城市交通规划实践进展 .....	1
1.1.2 研究城市交通规划制度的必要性 .....	2
1.1.3 从案例比较看中西方城市交通规划制度差异 .....	3
1.2 研究方法 .....	7
1.2.1 对研究问题的初步分析 .....	7
1.2.2 梳理经济学分析理论 .....	8
1.2.3 采用现代经济学研究框架 .....	10
1.2.4 研究路线 .....	12
1.2.5 创新之处 .....	14
2 文献综述 .....	16
2.1 发达国家城市规划体系变迁 .....	16
2.1.1 英国城市规划体系的发展 .....	16
2.1.2 美国城市规划体系的发展 .....	20
2.1.3 日本国土规划体系的发展 .....	24
2.1.4 英、美、日三国城市规划体系比较 .....	28
2.2 发达国家城市交通规划体系变迁 .....	29
2.2.1 孕育在城市规划中的交通规划 .....	29
2.2.2 形成相对独立的城市交通规划体系 .....	29
2.2.3 城市交通规划向综合性政策转变 .....	30
2.3 现代规划理论的演变 .....	32
2.3.1 “二战”后的规划理论 .....	32
2.3.2 20世纪60年代的规划理论 .....	34
2.3.3 20世纪70~90年代的规划理论 .....	37
2.3.4 2000年以后的规划发展方向 .....	40
2.4 有关交通规划制度的近期研究 .....	41



2.4.1	规划理论学者的相关研究	41
2.4.2	运输经济学者的相关研究	43
2.4.3	交通规划学者的相关研究	43
<b>3</b>	<b>城市交通规划的经济学解读</b>	<b>45</b>
3.1	市场与政府两种资源配置方式	45
3.1.1	资源与配置的概念	45
3.1.2	市场配置资源的原理	46
3.1.3	政府的资源配置职能	48
3.2	规划的本质解析	49
3.2.1	规划的定义	49
3.2.2	规划的内容本质	51
3.2.3	规划的程序本质	52
3.2.4	规划的政治本质	54
3.2.5	经济学视角的规划本质	55
3.2.6	经济学视角的城市交通规划本质	55
3.3	公共利益的判断	56
3.3.1	公共利益的含义	56
3.3.2	公共利益的实质标准	58
3.3.3	公共利益的形式标准	62
3.3.4	实质标准与形式标准应互相结合	65
3.3.5	我国公共利益判断标准的特点	68
<b>4</b>	<b>城市政府配置交通资源的行为</b>	<b>71</b>
4.1	城市交通规划的资源配置范围	71
4.1.1	区分物品属性的原则	71
4.1.2	现实中政府提供物品的属性	73
4.1.3	交通运输服务的物品属性	76
4.1.4	对城市交通资源配置方式的区分	77
4.2	修正新古典经济学的行为假定	79
4.2.1	新古典经济学的行为假定	79
4.2.2	新制度经济学对于行为假定的修正	79
4.2.3	本书所采用的行为假定	81
4.3	城市政府配置交通资源的价值取向	81
4.3.1	政治制度对政府价值取向的制约	81



4.3.2	西方发达国家地方政府公共资源配置的惯例	84
4.3.3	我国地方政府公共资源配置的价值取向	85
4.3.4	城市交通规划目标的确定	86
<b>5</b>	<b>城市交通规划的制度环境</b>	<b>89</b>
5.1	城市交通规划制度的内涵	89
5.2	与城市交通规划有关的产权问题	91
5.2.1	产权的概念与分类	91
5.2.2	西方国家的城乡规划产权制度	92
5.2.3	我国城市交通规划的产权制度分析	94
5.3	城市交通规划制度中的交易费用	97
5.3.1	交易的范畴	97
5.3.2	政府与公众的契约关系	98
5.3.3	我国地方政府向公众提供公共物品的交易过程	99
5.3.4	交易费用的内容	101
5.3.5	我国地方政府提供交通公共物品过程中的交易费用	103
<b>6</b>	<b>城市交通资源配置机制</b>	<b>106</b>
6.1	针对两种背景建立两个模型	106
6.2	地方政府提供公共物品的部门博弈模型	107
6.2.1	公共物品自愿提供的一般均衡模型	107
6.2.2	公共物品自愿提供的无限次重复博弈结果	108
6.2.3	我国地方政府公共物品提供的制度特点	110
6.2.4	构建我国地方政府财政预算支出部门博弈模型	112
6.2.5	模型对我国地方公共物品提供制度的启示	114
6.3	确定资源利用率的机制设计模型	117
6.3.1	机制设计理论概述	117
6.3.2	构建机制的方法	118
6.3.3	土地资源开发率决策机制模型的建立	119
6.3.4	不考虑激励因素的决策机制	122
6.3.5	考虑激励相容的决策机制	124
6.3.6	模型对我国未来公共决策制度的启示	126
<b>7</b>	<b>城市交通规划制度改进建议</b>	<b>128</b>
7.1	我国城市交通规划外部制度建设建议	128



7.1.1	政治制度改革是反映公众意愿的基础 .....	128
7.1.2	公布公共政策白皮书确定公共偏好 .....	129
7.1.3	颁布有针对性的财政和环境方面的限制性规定 .....	130
7.1.4	建议财政预算决策采用合作博弈机制 .....	131
7.1.5	规划与绩效预算共同提供必要的决策信息 .....	131
7.2	我国城市交通规划制度现状 .....	133
7.2.1	我国的规划体系分类 .....	133
7.2.2	分行业管理对城市综合交通规划的影响 .....	134
7.2.3	我国城市综合交通规划的现行制度 .....	136
7.3	我国城市交通规划内部制度建设建议 .....	137
7.3.1	重构城市交通相关规划体系 .....	137
7.3.2	城市交通规划机构设置 .....	138
7.3.3	城市交通规划的原则 .....	139
7.3.4	城市交通规划程序建议 .....	141
7.3.5	城市交通规划决策机制建议 .....	143
7.3.6	城市交通规划评价程序建议 .....	144
8	结论 .....	146
8.1	基本结论 .....	146
8.2	有待进一步研究的问题 .....	149
	参考文献 .....	150
	附 录 .....	157
	附录一 英国《2004 年规划和强制性收购法》(节选) .....	157
	附录二 美国《1926 年州分区规划授权法案标准》《1928 年城市规划 授权法案标准》 .....	170
	附录三 日本《国土形成规划法》 .....	191
	后 记 .....	198