

# 1 本评估报告的写作背景

随着发展中国家城市的快速发展，交通拥挤也随之加剧。同时，在许多城市，公共交通正逐渐走向衰落，损害了城市的经济、环境和贫困人口的利益。本评估报告的目的是：(1) 使城市交通战略重新关注于城市贫困问题；(2) 为加强世行和其他参与城市发展贷款或资助的机构之间的合作提供一个工具。

世行所有行为的目标焦点都是减少贫困。世行的基本思路体现在为重债穷国制定的综合发展框架和扶贫战略中，即整体地看待发展过程，认识到各个部门之间的相互依存性，把重点集中在特定国家的薄弱环节，目的是为了能够更好地协调有关部门之间的活动。

从经济角度讲，交通是城市的血脉。在许多国家，包括发展中国家，城市是国民经济发展的主要源泉。城市及城市的发展使得减轻贫困成为可能。落后的交通阻碍了城市的发展。从社会角度讲，交通是获得工作、健康、教育和社会服务的一种手段（而缺乏交通则是一种阻碍），它们对贫困人口的利益尤其重要。对城市地区贫困人口的研究表明，交通不便是人们被社会排斥的一个主要原因。城市交通战略能够通过城市经济以及经济发展的影响和对贫困人口日常需求的直接影响来减轻贫困。

城市交通是世行投资组合的一个重要部分。2000年底，世行共有48个包含城市交通内容的正在进行的项目，另外还有12个等待世行投资评估的前期准备阶段的项目。在48个正在进行的项目中，有半数是以城市交通项目名义登记的。世行对这些项目贷款的总额估计为44亿美元，<sup>1</sup>其中35.3%用于地铁和郊区轨道投资（大部分是在拉丁美洲国家），13.7%用于公共汽车、公共汽车道路和其他大运

量机动车设施的投资。另外19.2%的投资用于新建道路（大部分在中国），15.4%用于道路和桥梁的修理和维护。除此之外，国际金融公司从1995年开始投资了七个城市交通项目，包括收费道路、公共汽车和一个地铁项目，还有一些在首都城市的主要机场和海港发展项目。

本评估报告是在城市发展的政治和财政职责日益分权化的背景下写作的。这种权利下放有的是有意识的实施机构权利下放政策的结果（如在巴西），有的是出于政治和经济的现实（如在许多前苏联国家）。正如世行最近的一份城市发展战略文件（世界银行2000a）所指出，权利下放将最终迫使城市政府面对财政平衡和信誉问题以及对其资产的良好治理，这是提高城市竞争地位，改善居民的经济、社会和环境状况（可居住性）的一个必要条件。城市发展战略文件（世界银行2000a）的要旨就是推动这些机构特征的发展。然而该战略文件并不试图将理念转化成为不同部门具体服务提供的策略。而这正是这本报告的目的：从城市发展的更广背景和综合发展框架出发，去考察城市交通，而综合发展框架更多地强调贫困，强调改善世行与其他参与贷款或援助的多边和双边机构的合作。

最新的世行城市交通政策文件（世界银行1986）强调规划和管理基础设施及交通对于保障城市经济有效运转的重要

性。从那时起，一个关于交通部门政策的更广泛的设想正在酝酿。1996年下半年，世行发表了其综合的交通政策文件，强调可持续的交通政策在经济、社会和环境方面的本质统一（世界银行1986）。

本城市交通评估报告的目标是：（1）形成对城市交通问题本质和重要程度的更好的一致理解，尤其关注发展中国家和转型经济国家的贫困人口；（2）构建一个帮助国家和市政府解决城市交通问题的战略，其中世行（和其他机构）的作用得到肯定。

这不是一个狭隘的技术性问题。在发展目标（机动化在某种程度上是助长因素）、贫困和环境之间有一些矛盾。而且，交通主要是一种中介物品，它促进了满足人们需要的最终商品和服务的生产。因此，它是城市发展战略的一个重要因素，但不是独立的因素。只有在城市交通战略与其他部门战略相结合以应对发展中的问题和机遇时，交通战略才能够增加价值。

关键点是，这样一个一体化的战略思路应该是现实的，应该可以在城市能力范围之内转变为行动规划和计划。城市交通是一个与常规情况相比理想与现实如此脱节的部门。在没有协调的城市发展计划（其中包括需求管理、公共交通的提供和支持土地使用的政策）的情况下，新道路的建设也许不会改善交通或环境条件。公共交通的低票价政策也是一样，如果缺乏对实施这一社会策略所需资源的现实的理解，低票价政策可能会导致服务变得更差。正因如此，本报告试图关注如何更好地提供交通（这不仅仅关系到人们的出行），并以此作为仅从如何使交通适合城市发展战略来考虑问题的战略性观念的补充。

本报告的第一部分研究怎样使城市交通成为城市发展和减轻贫困的工具。这一

战略有两个要旨，第一，如第2章“城市交通和城市发展”所述，减轻贫困可以通过交通对城市经济效率的提高从而使所有人的收入增长所做的贡献来实现。第二，如第3章“城市交通与减少贫困”所述，城市交通政策可以更集中于满足贫困人口的需要。然而，不能提供良好的交通服务不只是贫困人口生活质量与交通相关的惟一方面。第4章“交通与城市环境”对城市环境的讨论表明，贫困人口尤其容易受到与交通有关的空气污染的侵害。第5章“城市交通安全和治安”，研究交通中人身安全和治安问题。

本报告的第二部分研究的是如何使用不同的方法来实现目标（获得对城市交通问题更好的共同理解，特别是对贫困人口而言，并提出解决问题的策略）。第6章“城市道路系统”，研究道路基础设施的提供和管理。第7章“公交客运”讨论以道路为基础的公共交通，包括非正式部门的作用。第8章“大运量快速交通”，研究大运量交通的作用和局限性。第9章“非机动车方式的地位”，对非机动车交通给予特别关注。非机动车在满足贫困人口（或较贫困的人）的需要上发挥了重要作用，但这一作用经常被忽视。第10章“城市交通的定价和融资”和第11章“加强城市交通机构的建设”，解决在前面章节中阐明的两个普遍薄弱的领域：城市交通的定价和融资问题及这一部门的机构安排问题。在最后的第12章“迎接发展的挑战：世行如何发挥作用？”中，我们要研究世行的融资工具和贷款策略的影响。

## 注 释

1. 所有货币单位均指美元，特殊标出的除外。

## 2 城市交通和城市发展

随着城市的扩张和机动车数量的上升，日益恶化的交通条件正在损害大城市的经济。诸如良好规划的交通基础设施扩建、有计划的分散布局和土地使用结构综合管理或土地市场的自由化等结构性政策都会有助于这一问题的解决，但是它们需要在更广大的城市发展战略中对交通政策进行精心协调。

### 城市交通和城市效率

本章我们将考虑城市交通对城市经济发展的影响。城市部门至少占大多数发展中国家国民生产总值（GNP）的 50%；在某些国家这一比例达 70% 以上。发展中国家的城市通常将年度支出的 15% 到 25%（有时更多）用于交通系统。典型城市家庭的交通支出占到收入的 8% 至 16%，然而在特大城市的最贫困家庭，这一比例高达 25% 以上。大约 1/3 的城市基础设施投资需求来自交通部门。尽管最近私营部门参与交通基础设施投资有所发展，但大部分的投资还是要占用城市财政预算。

发展中国家城市人口以每年 6% 的速度增长。许多像中国这样的前农业经济国家，因为要减少务农人口并提高农村地区的生产力，城市化被视为增长的前提。在一代人的时间内，发展中国家人口的一半以上将生活在城市。这意味着要增加 20 亿城市人口，相当于目前发展中国家城市人口的总和<sup>1</sup>。居民超过 1000 万的特大城市的数量将翻番，其中 3/4 都将位于发展中国家。许多增长将发生于现在城市设施和管辖之外的高密度城郊居住区。许多增长将由城市扩张构成，这将对充足的公交服务供给产生影响，增加对汽车的依赖程度，并降低穷困和极度贫困人口就业和使用城市设施的便利程度。因此探讨更好地

使交通问题与城市发展战略（CDS）的其他方面相结合，以改善城市经济业绩的可能性是至关重要的。

城市是由于与工业和贸易活动相伴发生的经济聚集效应而得以存在的。“先进”部门都落脚于此，其劳动生产力也高于农村。许多发展中国家人口密集、规模巨大的首都城市的主导地位表明这些优势会继续存在下去，直到达到特大城市的规模。

在这些城市里，机动道路交通是主要的移动模式。虽然货物和乘客较长距离的移动可能大量使用其他模式，但是在乘客（在某些城市包括货物）短距离移动中，非机动车（NMT）可能扮演重要的角色；世界上多数内部货物和乘客移动不依赖机械化道路交通的大城市大多比较贫困，生产力相对不高，他们希望改变他们的处境。在所有城市中，特大城市人们的出行次数最多、拥堵最厉害，环境污染也最严重。对于各国，尤其是首都城市占主导地位的国家来说，战略上的窘境就是如何在保持城市规模经济效益的同时，限制与规模和密度有关的交通状况的恶化。

特别是在亚洲，这种交通状况的恶化看来正在造成两轮机动摩托车比自行车（因为它们的能力）或公共汽车更快的增长（因为它们源自机动性的个体特性）。新型的两轮摩托车现在价格已经低廉到相对贫困的人口都买得起。例如最近对印度德里的研究表明，该市年人均收入低于

2000 美元，80% 的家庭拥有机动车辆，大多数是两轮摩托车。它们提供个人机动化的灵活性，虽然其目前的环境成本和事故率都很高（见第 5 章），尽管现有技术可以以一点额外的成本基本上解决这些问题。再者，有证据表明它们的人均道路使用效率高于自行车和私家车。所以短期内，在同一收入水平上，发展中国家看来在发展个人机动性方面的确可以走一条与工业化国家完全不同的道路。长期战略性问题是，摩托车是否就仅被视为在走向拥有和使用私家车这种不可持续发展水平前的过渡阶段；或者说是否就可以通过良好的交通管理和隔离措施使其成为一个移动性更佳、安全和可持续的城市交通系统的核心而得以延续。

要解决这个窘境，必须认识到各个城市在经济、社会和空间特点上的巨大差异。再者，任何一个城市随着时间的推移其特点会发生变化。我们不能指望绘制一张适合所有时期所有城市的城市交通体系蓝图。但是，尽管每个城市都各有特点，交通的四个不同特点是普遍而明显的：

- (1) 收入。无论是在发展中国家还是在工业化国家，车辆的拥有都主要取决于收入。尽管富裕国家会比贫困国家拥有更多道路基础设施<sup>2</sup>——而中低收入国家则在全国范围内缺乏道路<sup>3</sup>——城市道路空间随收入的增长会比交通流量随收入的增长慢。因此，除非车辆使用像在新加坡那样受到严格限制，否则交通流量和拥堵程度将会随着收入增长而增长。
- (2) 规模和规模布局。随着城市规模，特别是空间范围的扩张，乘公交上下班的距离、交通拥堵程度以及道路交通对环境的影响也会明显增加。特大城市有一些最严重的城市贫穷问题和城市交通问题<sup>4</sup> 这些问题在那些首都占

主导地位的国家更加严重。

- (3) 政治历史。现代城市的形式不可避免地留有其经济和社会体系历史变迁的印迹。最值得注意的是拥有相距遥远而又分散的、由大运量公交提供服务的小型高密度居住区的许多社会主义计划经济国家的城市与那些市场力量在决定土地用途过程起更大作用的城市之间存在的差异<sup>6</sup>。尤其在转型经济体中，机动化的迅速增长是与其支持传统上昂贵的公交系统的财政能力迅速下降相伴随的。
- (4) 人口增长速度。迅速增长的城市有两个原因使其与众不同：与全国平均收入水平相比较，它们的小汽车拥有率显然高于国家平均水平，它们有低于平均比例的流通用土地空间。这些因素加在一起就会产生严重拥堵。

这些影响显然是相互叠加和相互作用的。从城市规模问题中得出的概念为我们提供了一种划分大城市类型的方法（表 2.1），在某种程度上解释了它们公交系统类型形成的原因。例如，高收入国家机动化程度高但拥堵严重，但也会更有能力负担以轨道为基础的大运量公交体系的成本。在经济增长非常迅速的地方，大运量公交发展的步伐也会同步发展。在人口增长缓慢的城市，特别是在收入增长停滞的前中央计划城市里，存在大运量公交系统的可能性要高于单由收入所能决定的水平。这些不同类型城市之间的差异以及造成差异的各种影响因素应该在解读更一般性的问题时予以考虑。

### 城市交通状况恶劣对经济的影响

大多数发展中国家城市交通体系的压力随着增长的进程而增长。机动车拥有率和使用率比人口增长要快，在某些发展中国家车辆拥有量平均 15% 到 20% 的增长

率是很常见的。除了最大而且拥堵最严重的城市，每部车辆的平均行驶距离也在日益增长。这一增长超过了道路空间增长的能力，大型城市，特别是特大城市，经济有效运作的主要阻碍是道路交通的拥堵程度。行驶速度在下降，而行人及人力车辆的行驶环境正在恶化。据报道，（泰国）曼谷、（菲律宾）马尼拉、（墨西哥）墨西哥城和（中国）上海市区周一至周五的交通速度只有每小时 10 公里或更低；在（马来西亚）吉隆坡和（巴西）圣保罗只有每小时 15 公里或更低。据估计，拥堵使（巴西）里约热内卢和圣保罗的公共交通运营成本分别提高了 10% 和 16%。在人口 400 万的 16 座发展中国家城市中，有 5 个城市（罗马尼亚的布加勒斯特、印度尼西亚的雅加达、刚果共和国的金沙萨、尼日利亚的拉各斯和菲律宾的马尼拉）乘公交上班的单程时间平均需要 1 小时 15 分钟或更长（《1998 年 UNCHS 报告》）。以 GDP 衡量的经济增长也因货运拥堵、延误和不可预知性以及诸如圣保罗、墨西哥城和马尼拉这样一些城市日益增长的劳动力市场的脱节迹象而减少。尽

管考虑到在大多数发展中国家和经济转型国家机动化还处于起步阶段这一事实，这些现象还是在发生，大多数发展中国家平均每 1000 人拥有的汽车数量少于 100 辆，而在较富裕的工业化国家平均每 1000 人拥有 400 辆或更多小汽车。

此外，大多数交通产生的空气污染和因拥堵丧失的非工作时间的确降低了效率，但却没有直接反映在 GDP 统计数据中。许多大城市行人交通安全和治安状况也在下降。这些影响可以用金钱来衡量，并已经这样做了。表 2.2 提供了对全国和地区层次上的道路交通外部成本的估算。据世行最近的估算表明在诸如曼谷、吉隆坡和雅加达这些受污染城市的空气污染对经济的总体损害占 GDP 的 10%<sup>7</sup>。世行对六个总人口超过 5000 万的发展中国家城市（印度孟买、中国上海、菲律宾马尼拉、泰国曼谷、波兰克拉科夫和智利圣地亚哥）的估算表明，颗粒物和车辆其他排放物（不包括铅）造成的成本等于汽油进口成本的 60%，高于柴油进口成本的 200%<sup>8</sup>。

表 2.1 城市情况分类

		收入/机动化率		
		低	高	
人口增长	高		新加坡	曾是中央计划经济
		孟加拉国达卡	曼谷、马尼拉、中国香港	市场经济
	低	乌兹别克斯坦撒马尔罕、哈萨克斯坦阿拉木图、吉尔吉斯共和国比什凯克	俄罗斯联邦莫斯科、波兰华沙、匈牙利布达佩斯	曾是中央计划经济
		塞内加尔达喀尔、肯尼亚内罗毕	捷克共和国布拉格、阿根廷布宜诺斯艾利斯	市场经济

资料来源：作者。

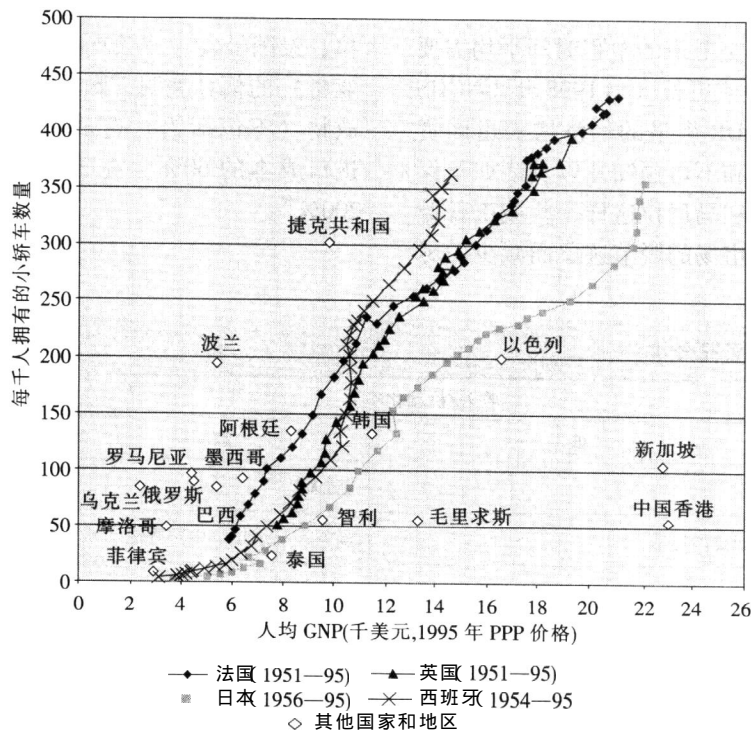
## 城市交通绩效日益恶化的原因

人们有时认为许多发展中国家日益恶化的城市交通状况是由就收入水平而言，其机动化水平高于工业化国家在同等收入上所经历的水平造成的。但是有关证据并不支持这一论断。就收入与汽车拥有量之间的关系而言，如图 2.1 所示，发展中国家正在追随一种工业化国家曾经历的格局。大多数发展中国家走的是法国、日本、西班牙和英国所走过的发展轨迹。只有阿根廷、巴西、墨西哥和某些东欧经济

转型国家的汽车拥有与收入之比高于工业化国家的经历。智利、韩国、菲律宾和泰国全国水平都很低，但是其首都都是收入较高（与大多数西方工业化国家经历相反），汽车拥有率远远高于全国平均水平，而且拥堵严重。

因此，发展中国家的问题并不总是由于机动化发生于人均收入水平较低的阶段，或者发生于收入增长率比工业化国家经历过的早期增长更高的时候所造成的。然而，目前的情况在某些方面的确显得与工业化国家相似收入增长阶段有所不同。

图 2.1 机动性与收入：20 世纪 50 年代至 1995 年法国、日本、西班牙和英国小汽车的增长与人均收入增长之比以及 1995 年部分国家和地区的相关状况



资料来源：作者。

- 国家人口、经济活动和机动化本身高度集中于一个或少数几个规模和人口迅速扩张的主要城市里
- 道路基础设施数量和结构不足通常与人口快速增长有关
- 城市一级机构、财政和法规安排落后。

### 城市经济结构的长期动态

交通与城市经济特性之间也存在长期的动态互动关系。城市具有经济核心的功能，这种功能可用通常是建立在传统工业或贸易经济基础上的各种形式的经济聚集现象加以说明。随着居住地与就业场所间距离的增加，那些在市中心就业的人选择居住地段时就要对上涨的出行费用与较低的土地成本（和可获得更大的空间与舒适感）加以利弊权衡。由于城市中心的拥堵与收入都在增长，人们更愿意为空间和舒适付钱，于是他们到更远而地价比较便宜和居家活动更便利的地方居住。因此城市的面积扩大了。自相矛盾的是，为了避免道路拥堵，大家搬到越来越依赖小汽车的地方。对放射状干线容量的投资以及提高车速和降低成本的技术都使这一趋势得到加强

类似的考虑也调动了商家的积极性。随着城市的增长及其经济基础的多样化，那些需要更多空间的、通常是出口导向的现代加工型生产技术企业的公司会远离老旧、高房租的拥堵的市中心，搬到地价便宜、外部条件离港口或城际干道网较近的地段；而贸易和服务公司则留在市中心，这样离顾客会近些<sup>9</sup>。这已经使许多工业化国家货运密集型活动迁移到周边地段。有限数量的放射状运输干道的存在可能会形成一种星型图形。每条射线上都有几个次中心；而辐射线与外环线交叉会产生新的商业密集节点。尽管如此，老市中心仍

存活了下来，保留着价值最高的商业活动。

在较富裕的工业化国家，城市的扩张以城市中心不受限制地向外延伸为特点，在低密度情况下，未开发的“外岛”（leapfrogging）地区经常会为竞争新的开发机会而划入城市辖区<sup>10</sup>。当就业随着居住区而发展起来后，就会造成一种“边缘城市”的现象”。人们普遍认为，城市扩张会提高每个居住区的公共及私人基础设施成本，而且随着城市中心基础设施的损坏和其提供的服务下降，会耗尽传统城市中心的财力。在交通方面人们普遍认为这将增加出行距离（即使在就业分散的情况下）和对汽车的依赖性，尽管它并不一定会增加交通开支、出行次数或总体拥堵情况。扩张造成贫困人口工作场所和住处之间空间上的错配。尽管存在这些缺点，在收入较高的城市里，郊区化显得不可避免<sup>12</sup>。

城市扩张的所有特点并非都会重复出现在经济转型国家和发展中国家的城市发展。中。“外岛”地区在许多前社会主义国家的城市曾经是经济计划结构的一部分，未开发的土地周边是高密度聚居的飞地，由大运量公共交通与集中就业区相连接。但是这些经济体新的扩张会使居住区建得更偏远，远离传统的大运量公交轴心。在许多迅速增长的发展中城市中，住在城郊居民区的是那些从农村迁移到城市的移民；土地使用政策甚至会使城内人口密集状况逆转。城郊居住区的居民收入太低，用不起私家车的服务，因此它们的发展与家庭出行时间和家庭预算的增长有关。

从个人或公司的角度来看，这种向外迁移的活动是为提高便利程度进行经济合理的调整，个人是为了增大空间舒适度，而公司则是为了市场和供给者。然而在决定迁移时，无论是个人还是公司都不必考

表 2.2 道路交通外部成本估算  
(占国家和地区 GDP 的百分比)

国家或城市	年份	资料来源	道路成本	土地与停车场	拥挤成本	事故保险净值	污染			来自道路使用者的收入	净成本小计	其他	总计
							噪音	本地大气	GHCs 其他				
美国 1	1989	WRI	1.64 <sup>a</sup>	1.56	—	1.00	0.16	0.18	0.50	—	5.04	0.46	5.5
美国 2 <sup>b</sup>	1990	NRDC	1.25 <sup>a</sup>	0.43—1.74	0.19	1.71	0.05	2.09—3.83	—	0.07	5.69—8.84	0.78—2.61	6.47—11.45
美国 3	1991	Lee	1.76	2.41	—	0.24	0.19	0.73	—	0.26	5.59	0.87	5.58
欧盟 1	90 年代初	ECMT	1.75	—	0.74	2.40	0.30	0.60	0.50	—	6.30	—	4.63
欧盟 2	21 世纪初	ECMT	1.49	—	0.75	1.20	0.30	0.15	0.47	—	4.36	—	2.69
英国	1993	CSEERGE	0.24	—	3.03	0.46—1.49	0.41—0.49	3.12	0.02	—	7.28—8.39	2.60	4.68—5.79
墨西哥城	1993	Ochoa	—	0.08	2.56	2.32 <sup>c</sup>	—	0.64	—	—	5.60	—	5.60
波兰	1995	ISD	1.14	—	0.30	1.60	0.10	0.30	—	—	3.44	—	0.63
圣保罗	1990	IRBD	—	—	2.43	1.11	—	1.55—3.18	—	—	—	—	5.09—6.72
布宜诺斯艾利斯	1995	FIEL	0.73	—	3.42	0.5—2.00 <sup>d</sup>	—	0.97	—	—	5.62—7.12	1.01	4.61—6.11
曼谷	1995	Misc	—	—	1.00—6.00	2.33	—	2.56	—	—	5.89—10.89	—	5.89—10.89
圣地亚哥	1994	Zegras	1.37	1.92	1.38	0.94	0.15	2.58	—	—	8.35	1.64	6.71
达卡	1996	Tradtebel	—	—	3.37	0.16—4.12	—	5.12	—	—	8.65—12.61	—	8.65—12.61

—:数据不详

注:GHCs=温室气体。在大多数情况下,拥挤成本既不是与自由流量的车速,也不是与一个“可接受的”交通绩效相比较进行计算的,而且也不能与“理想的”拥堵程度的计算作比较。由此而计算出的数值可能高估了经济地排除这些污染所需的成本。

a. 考虑了来自道路使用者的净收入。

b. 仅指小汽车。

c. 保险赔付总额。

d. 对全国范围保险赔付总额的计算。

资料来源:Willoughby 2000a。

虑他们的选择对它人的间接影响。如果运输价格低于实际成本（因为它们并未考虑拥堵或环境影响）或者周边新定居地能以较低成本提供基础设施（因为联运收费和影响费用太低），城市就会以超过经济上最优化的速率更远、更快地扩张。因此必须采取某些行政手段来阻止这种畸形发展。在新的工业活动发展可能会对现在还没有收费的居民行为产生负面影响的地方（其结果会出现各种活动相混杂，或在混杂的情况下进行环保的次优局面），进行微观和地方层面的规划干预可能是必要的。

## 城市发展战略中的城市交通

各个城市的战略发展过程互不相同。城市的政府与市民社会中的主要利害关系者必须在城市发展上有相同的集体看法，并就实现这种看法的战略框架达成一致；还要具有将战略转换成实际行动的技术能力以及能有效调动和分配所需资源的财政和金融系统（专栏 2.1）。

我们的出发点是这样一个共同的观点，即交通经常并不是出于它本身的需求，交通需求产生于对最终用于消费的商品和服务的需求，以及对用于生产最终商品和服务的原材料和中间产品的需求。其含义在于交通问题有两种完全不同类型的解决方法。下面将要讨论的第一类涉及交通业提高产业效率的内部措施。这可能涉及大量基础设施投资，但也可能涉及对基础设施管理的改善以使之更富成效。

第二类解决办法是那些能产生交通需求的行业的运作。人们的注意力往往集中于活动的场所，这是下面将要讨论的。还有一系列其他结构性影响是由交通在服务于诸如卫生、教育等其他行业的发展时所引发的。因此正如下面将要讨论的，不仅

在对经济活动规划的层面上，而且在市政预算安排上，都必须将城市交通政策与其他行业的发展结合起来通盘考虑。

## 让城市交通更有效的发展战略

在制定发展战略的时候，包括道路基础设施扩建、城市货运政策以及私营部门的角色等一系列问题都应该研究。

### 道路基础设施扩建

许多发展中国家的交通高度拥堵当然会给人造成城市道路基础设施不足的印象。众所周知，亚洲<sup>13</sup>主要城市各种形式道路地役权占用的土地空间只有 10% 到 12%，还不到美国城市常见的 20% 到 30% 的比例。提供足够的基础道路网并随城市空间扩大而进行扩建显然是必要的。未来进行任何主干道扩建开发时，一开始应要获得这些道路基本的通行权和地役权。这将让所有各方清楚城市未来的大体状况，并使土地市场得以有效运作来支持合理的土地使用类型。再者，这种基础设施的提供的特点和容量都必须符合规划或待发展项目的性质和密度。这在使用交通基础设施来构建城市成长的中等城市特别重要<sup>14</sup>。

然而，我们必须仔细对待统计数据的简单比较。事实上，伦敦只有 13% 的土地空间用于道路（用于整个交通的土地空间约占 18%）；巴黎和莫斯科的数字也高不了多少。这些数字相对较低有几个原因。欧洲城市的轨道交通都是地下的。占地密度对交通基础设施网的绩效也有很大影响。道路网络的结构也很重要。对当地城市内和城际长途干线交通进行布局规划也是必要的。将这些功能相混杂的效果不佳，而且，如果能按功能进行划分组织，一定量的道路空间的交通绩效总会得到改

## 专栏 2.1 城市发展战略

城市发展战略（CDS）是通过参与，保持城市的公平、发展与持续增长，以提高所有公民生活质量的城市行动计划。

CDS 的目标包括形成对城市的集体看法，形成以促进城市的治理和管理、增加投资以扩大就业和服务、系统性地可持续地减少贫困为目标的行动方案。

该战略并不是想要替代综合总规划、道路使用总规划，甚至投资规划；而是形成制定土地使用、交通和其他行业需求计划以及制定政策、确定资源配置和投资重点的基础。

诸如（西班牙）毕尔巴鄂、里约热内卢、（澳大利亚）悉尼、（印度）班加罗尔和（日本）横滨等城市成功地通过一系列广泛的方式用 CDS 来指导其成长，它们由市政当局作为主导，城市贫民和当地商界领袖积极投入到更广泛的参与过程。这样每个城市都结成了更好的联盟，保证了公私资源承诺的有效性。世行及其伙伴通过城市联盟伙伴关系，参与到 50 多个正在制定 CDS 的城市建设。

资料来源：Tim Campbell 和 Peter Palesch，世界银行。

善。像曼谷和马尼拉这样一些城市，由于缺乏对当地交通能力布局的规划而受害尤其严重。因此，交通用空间的管理和使用而不单单是道路用地的比例对于改善交通系统的绩效很关键。

此外，在已经严重拥堵的城市和特大城市，用于道路的空间比例较低，但并不意味着修建更多道路就能回避这些问题。首先，城市结构一旦形成，额外添加大量道路基础设施的成本就变得越来越高，而且在社会和环境方面都非常困难。其次，在拥堵已经抑制需求的地方，扩容就会产生大量额外的交通量，减少拥堵的效果就会大大低于预期。

这些考虑对于进行额外的道路基础设施投资具有技术上的意义。将新产生的交通流量的经济和环境影响考虑在内，将使减少交通拥堵现状所带来的收益降低，某种程度上还会被新产生的出行量的边际收益所抵消。与之相似，其他可能性，如通过交通管理提高现有基础设施的效率，通过对需求加以管理来限制交通流量，从使用私家车转向乘坐公交车，都应该作为评估额外容量需求时的基础。

## 城市货运政策

在传统的西方城市交通规划方法中，货运很少受到关注，主要是因为它并不是产生造成主要拥堵，并驱使对物质设施进行投资或促使在交通管理上做出反应的高峰流量。但是，在货运车辆对居民区的舒适构成侵扰的地方，就引起很多关注。短期应对措施就是对货运车辆实施管制。长期应对措施多是通过分区和控制土地使用的来实现。结果是轻工业和仓储业都会搬迁到城市的周边地区。考虑到人们对整体物流体系可靠的送货时间的日益依赖以及现代轻工业易于搬迁到其他地点这一特性，对货运战略性处理方式的关注会将货运引导到让关心局部拥堵和环境的人以及关注货运效率的人都能接受的方式。即使在世界上的大型港口城市，将港口设施移到下游经常会将集中的货运流转出而不是转入城市。

有一些不同的考虑适用于许多发展中国家的城市<sup>15</sup>。港口、工业和商品市场通常仍会落脚于历史上的市中心。这些区域的道路通常是狭窄和拥挤的，包括在许多

地方需要使用更多较小的车辆，像很小的非机动车，如手推车、自行车和三轮车。在许多发达国家，城市的很多货运密集性活动被周边并不很发达的基础设施引出市中心。所以当货运车辆占城市道路交通流量的较大比重时，货运交通的绩效就较差，货运造成的拥堵和环境影响也更大。

许多最成功的发展中国家通过出口导向型工业的发展取得了迅速的成长。最初这种发展是建立在剥削廉价国内劳动力的基础上的。但是随着收入的提高，它取决于其有效参与全球制造和分销体系的效率和灵活性可靠的市内及与国际网络连接的交通是发展的关键。

绝大部分的物流网络是完全私有化的，通常是由跨国公司领衔。但是，这些网络的发展有赖于一些重要的外部必要条件。核心的必要条件是具有开放的运输市场，拥有将各种交通方式融合在一起的自由以及优良的海港和机场设施。这个运输市场必须有良好通讯设施的支持。这些因素通常能在迅速工业化的经济体中找到，而在那些经济停滞不前的国家根本没有。因此，城市的成长不仅取决于可以在城市一级采取行动，也取决于该国政府支持货运自由化的决心。

还有一些重要的支持性政策也是城市一级经济增长所必备的条件。由土地使用控制政策所支持的发展规划能鼓励一些地处与外部交通和国内劳动力市场相联系的地段工业的发展，从而避免造成当地交通拥堵和环境影响。用这一方法进行良好规划的范例就是巴西的库里蒂巴。通过将道路基础设施和工业布局政策结合起来，有效保护城市环境不受工业和进出口交通的影响，也是荷兰规划体系的显著特征。

许多大城市从商业和工业活动赚取的财富一样多。将自由的商业环境与良好的内部交通和通讯相联系，也是城市吸引国

际商务活动的关键。

## 私营部门的角色

许多国家正在将城市交通的责任下放。在这个过程中，市政当局担负的支出比政府间财政资源转移支付的数额要多。所需的资源只有很小部分来自多边和双边机构<sup>16</sup>。因此城市要扩大其财政基础来资助所需的基础设施，支持他们在控制交通运营方面追求的社会目标。结果这些城市越来越多地寻求私营部门提供设施和服务。

仅就交通服务而言，据估计，全世界所有城市公共汽车服务的80%是私人拥有和运营的，包括那些由私营部门为公共客户运营的。为车辆及少量相关基础设施融资的责任就转移到由私营部门通过票款来提供。然而我们越来越关注许多没有交通立法的国家所提供服务的数量。有些关注可以通过第7章讨论的服务特许权竞标来有效应对。这就需要有一个明确的法律和法规框架以及强有力的公共规划和公共采购能力。法律框架显然需要通过全国性立法提供，而规划和采购基本是一种地方职责，它严重依赖于如何才能成功地将这些安排与城市的其他发展战略（CDS）成功地联系起来。

许多市政当局期待着交通基础设施建设也能通过私有的方式进行融资。在许多情况下，他们进行了成功的私有化或电力、供水和通信设施特许权的竞标，并认为道路和大运量公交系统可以通过类似方法融资。虽然某些现存的快速路和城铁在一系列国家进行了成功的竞标（见第7章），新建基础设施通过私人融资却比较困难。在公路部门，通过收费进行私人融资的范围受制于限制准入的必要性。在任何情况下，能以这种方式融资的网络相对有限。影子收费系统扩大了私人参与的程

度，但是目前的经验非常有限，而且在任何情况下，这些系统的收费仍是预算内收入。

仅就城市轨道而言，在发展中国家还没有成功的纯私人融资的例子（虽然曼谷公交系统 [ BTS ] 可能改变这个结论。）财务上的困难部分是由于对有竞争的、拥挤的路段的收费过低造成的。在吉隆坡、马尼拉和曼谷等城市因为无法将私营部门有效纳入总体城市交通发展战略而产生了严重的操作问题。这些问题将在第 8 和第 10 章进行深入探讨。

我们无意抵制私营部门越来越多地参与城市交通基础设施融资，但是我们观察到了有效进行成功的私人融资要求具备的条件。首先，纯投机性的融资应予避免。除非私人开发符合总体结构规划，否则它们可能会对公共预算带来不可预知的、有时是数额巨大的意外成本。其次，要特别注意个别合同的设计，以保证 CDS 的目标和对私营融资商的资金要求得到有效结合。第三，城市可能需要仔细考虑私人融资的优先重点，以加强其国内和国际资本市场的信誉等级。这些考虑都突出了保证交通基础设施的私人融资的任何努力都应融入 CDS 的物质及财政规划这一要求。

### 结构变革的战略：土地使用和交通规划

在大多数国家，较小城市的交通比较大城市绩效好而且成本低。在一些发展中国家中（泰国是极端的例子）首都城市占据非常重要的支配性地位，以至这种差别更加突出。因此改善交通的结构战略应通过土地使用规划和对发展加以控制，更加关注于城市之间活动的布局——特别是通过有计划地实行分散化——或城市内的布局。

### 分散化

通过自觉推动较小城市的开发来限制主要城市进一步扩大是一种可喜的战略。法国和英国都采取了控制首都，鼓励地方省份发展周边新城的政策。中国也在寻求有效的政策来阻止所有农村移民涌向经济高速增长沿海城市。因为无法容忍的交通状况而限制首都城市进一步扩大的情况已受到讨论，甚至在内罗毕这样只有 200 万居民的城市也如此<sup>17</sup>。考虑到许多大城市的交通问题，正试图将城市发展分散化作为一种解决办法。

减轻交通问题的战略涉及两个主要问题，而特大城市还有其他问题。首先，人们无论对经济聚集的重要性还是对环境外部性重要性的了解，都还不足以用来全面判断能将城市功能分散化推动到多快多远。其次，无论是通过限制特大城市的土地使用和开发，还是引诱在特大城市外落户来控制集中化的努力，都影响有限且优点不明显<sup>18</sup>。许多首都城市当局在支持这些政策方面被证实不太积极，甚至会抵制中央政府采取的某些行动。

考虑到这些问题，最好先集中使用宏观经济政策，让市场在确定活动地点上发挥更有效的作用，而不是采用行政命令强迫改变经济活动的地点。保护主义和闭关自守会加强首都城市的主导性。开放市场会在核心和周边制造业之间以及城市和农村活动之间开创出多层次的竞技场。城际运输和通讯的质量也会对各层次的竞技场做贡献。例如，据估计政府在运输和通讯上的开支每增长 GDP 的 1% 大都市的重要地位就会下降 10%，国内贸易壁垒也会加强大都市的地位<sup>19</sup>。与之相似，取消对特大城市包括交通补贴在内的补贴，会降低特大城市的规模，而且没有负面社会后果。

## 城市土地使用的规划和管理

改善城市内部活动的结构有两种极端手段是有特色的<sup>20</sup>。城市规划者会在广泛磋商的基础上，考虑到交通需求来界定他们理想的城市样式，并将之体现在一个结构规划中。该规划提供了市场力量、私营部门投资所需的物质框架以及城市变化与增长的公共部门规划。该规划可以是预示性和被动的，也可以是通过公交和城市再投资积极追求的。相比之下，经济学家倾向于在做出每个政策决定时集中采用效率标准，而不是对结构性后果预先做判断。

两种方法本身都不充分。外部性的完全国际化排除了对任何规划干预的需求，即使在像美国这样市场经济最复杂的国家也没能形成干预规划。再者，主要基础设施寿命之长使得传统财政决策也低估了其寿命的影响。另一方面，如果经济激励机制起到的是支持而不是反作用的话，规划无疑会更有效。因此建议在研究土地使用和交通战略时，同时关注行政手段和以市场为基础的手段的有效性。

基于城市人均汽油消费量与城市总体密度高度相互关联这一无可争辩的事实，为实施交通政策而巧妙地控制城市用地的可能性已被融入从环境角度对城市的稠密化提出的论辩中<sup>21</sup>。这一观点的支持者指出，降低人口密度会增加出行距离，使公交重要性降低，鼓励更多地使用和依赖私家车（汽车依赖性），并造成更高的人均环境影响。他们还指出增加那些买不起小汽车的人的汽车依赖性的不利影响，这会让他们越来越觉得被排除在经济和社会活动之外。

以最简单的形式设计出的、旨在推动土地集中使用从而节约能源的政策受到了以下质疑：即，能源消费是、但只是一种投入；仅关注于尽量减少能源消费而不顾

其对生活其他方面的影响（特别是人均居住空间）是不适当的<sup>22</sup>。即使在治理机制最完善的国家，这也被证明是政策实施最困难的领域。有许多证据表明，在个人有选择居住地点自由的地方，郊区化的趋势会不顾土地使用规划政策而随着收入增加继续发展。这就将研究的焦点转向更好地理解这一行为的决策因素，并将政策重点转向其他手段，诸如土地混合使用，改善公交的结构和质量，以使其更明显地尊重根据个人偏好做出的出行选择。

对土地使用进行有效控制首先需要具备规划的意愿和眼光。那些被普遍认为对交通和土地使用的关系管理得最成功的城市（诸如巴西的库里蒂巴、瑞士的苏黎士和新加坡），其标志性特征之一，就是尽早制定整体土地使用和交通结构规划，以支持更广范围的行业政策的制定。这种做法在许多国家由于缺少合适的机构和在大城市一级缺乏连贯的政治领导而受阻。将苏黎士城市战略规划和城市发展经验通过姐妹城市安排引进到（中国）昆明的尝试已获得成功，并受到来自瑞士和中国中央政府的积极支持<sup>23</sup>。结构规划在实施层面上也需要得到与在任何具有运输便利性的地点的活动的性质相关的指导方针的支持。荷兰制定了全国指导方针来鼓励这种交通规划与土地使用的一致性（专栏 2.2）

第二个基本要求是具有制定综合性、具有内部连贯性的规划的必要技能。没有内部连贯性的、完全融合的空间政策，基础设施投资和法规通常会相互矛盾。例如，在印度的某些城市，大家十分关心已建成区域里避免拥堵的问题以及在市中心提供更多停车空间的需求，但是同时也在开发“市郊”的绿色地段（专栏 2.3）。更有连贯性的政策应该让停车空间变成完全私营、市场驱动的活动。这将改变公共

## 专栏 2.2 使位置特征与使用者需求相匹配

在荷兰，有一种叫“ABC”的制度被用于使土地使用的特征与交通网络特征相匹配。位置和行动类型都根据它们产生交通量的特征和它们对公交和私营交通便利程度的需求，在中央政府层面上进行分类。不同位置的区别应在公交规划和在省、市一级对“A”类和“B”地段实施的停车限制上得到反映。

实施这一办法需要进行分级控制，以避免相邻辖区之间的竞争损害交通设施按功能进行的配置，并避免为新居民区开发而对公共交通发展进行平行融资造成的对汽车的依赖。这在直接由国家政府控制的地区非常有效。住房、物质规划和环境部从全国各分散点搬进与海牙中央火车站相邻的一座新办公大楼。这将开车上下班的比例从41%降低到4%，而乘轨道交通上下班的人则从25%增长到57%。乘巴士和有轨电车的比例也从9%提高到20%。较低级别的政府部门似乎在执行这一体系时所显示出的决心各不相同。然而，它无疑为保证到行政办公楼和教育场所的公交乘坐率，并保证工业和商业工厂良好的道路交通便利做出了贡献。

资料来源：NEA 交通研究和培训，2000年

和私营交通的相对成本，也可能实际上促进公共和私营交通的分离。

对土地使用和交通相互作用进行有效规划的第三个要求，是要具备以持续支持规划目标的一贯方式实施土地使用、公共交通和开发控制的能力。例如，许多印度城市在中心地区不现实地采取一种限制楼层面积比率的政策，这不仅限制了开发商在最需要的地方（商务中心区 [CBD] 和交通枢纽周围）建筑和销售写字楼，而且还将新的居住建设推向周边。类似的是，与实施对公众开放空地的政策会出现的有利状况相比较，强制推行不恰当的收缩和覆盖要求会使空间错误占用的现象继续保持。即使像在韩国汉城那样得到有效实施，绿化带的政策也会迫使住房价格上扬。

### 市场在土地使用分配中的作用

即使就行政规划而言，其市场倾向和价值也需要在实施过程中被承认。只有当法规允许、房地产交易成本较低而且市政府也愿意并能够重新设计和资助改善基础设施，以接受新的土地使用类型和土地密

度时，重新开发才可能发生。

单位交通成本的降低可能产生降低密度、扩大城市空间、对土地的使用加以区分的效果，并可能增加对整个交通的支出和对交通资源的使用（包括燃料）。交通收费的任何降低——不管是道路使用、停车或公共交通——将同样会加速城市向外扩张。确定城市界限和建绿化带也许在一段时间可以限制外延的压力，但它们可能被忽略，而不一定会导致建立一个就业和居住相平衡的自我限制的新城市。构建城市结构的“有效的定价”方法力图以价格反应交通和土地占用的成本，使个人对土地使用的偏好得以与空间和其他形式的消费口味的多样性相符。

这一方法也有较大的局限性。鉴于主要的扭曲产生于对环境和堵车的影响定价过低，因此需要在有高度分歧的层面上对那些影响进行量化，并设立收费机制来执行价格制度。这也同样适用于将土地开发费的“外延成本”适当地内在化。最后，需要把握收费机制的再分配含义。即使这些困难排除了单独依靠市场力量的可能性，还是应该谨慎地改善土地市场的运

### 专栏 2.3 规划的内部连贯性

在孟加拉国和印度，对土地使用的调控阻止了城市中心密度的增加和新办公空间的产生。然而，这个城市正在规划一个主要的轻轨交通系统，其经济可行性取决于目前中心商业区新就业机会的产生，从而取决于新办公楼的建成。同时，采用新技术的停车场建在较远的郊区（轻轨铁路周边以外），试图形成合理的基础设施和服务的飞地，而让市中心的基础设施恶化下去。班加罗尔综合发展计划修正案规划了 2011 年的三个环形路线（环线），这将进一步分散就业。主要问题是不同项目之间的不连贯性。这意味着对其中一个项目的审查取决于对另一项目重要性的看法。

相同的问题存在于艾哈迈达巴德邦，该邦在中心商业区强制推行的低楼层空间比率妨碍了黄金地段建筑的改造，因而造成城市活动转移到郊区。

资料来源：Bertaud 1999

作<sup>25</sup>。在发展中国家，需要促进需求驱动的土地使用变化的行动日程很多，包括：

- 澄清和记录产权，保证所有权，为投资和借款提供基础，促使产权的有效转换。
- 建立对非法占有和入侵土地的快速诉讼程序和产权转让程序，尤其是在住房大部分由非正式部门提供和开发的城市。
- 用一个单一的、公开的、记录着包含置留权、抵押、附属建筑物等信息的完整的所有权的房地契，取代现有的往往只记录有限的权利的房地契。
- 在与现场公共设施的接通费用和对主干设施的收费中，应体现辅助设施开发的所有成本。
- 将现有土地使用控制转变成为一个透明的领域，并且建立控制系统，对需求信号要敏感。
- 消除公有土地对骑自行车设置的障碍，尤其是在前共产主义国家，企业经理和地方政府官员经常联合起来阻止黄金地段工业用土地的重新分配。
- 拓展和深化金融市场对住房的支持，重点放在那些离此则不能获得合适居

住条件的群体。

规章制度也应避免土地使用的扭曲。建筑物和工地开发的法律需求标准（包括最小地皮的规模、缩进及停车设施）应该反应土地的可获得性和可负担性。规章制度应该坚决执行。辖区间过度的竞争导致的市场扭曲应力争通过国家的标准将其最小化，以限制地方政府以特殊优惠（如税收豁免或格外放松规章制度）相许，从其他辖区吸引投资者的能力。

公共部门定价和税收实践本身通常就是制造扭曲的根源。公共部门拥有和开发的土地应该一贯地完全以市场价值销售和出租，公共设施应该确定接通费用，以反应实际成本，而不能为了免除某一目标群体的费用或为了融资目的而在系统内平摊。基础设施成本应通过透明的对影响的收费或实物缴费义务包括在土地价格中。社区基础设施和公共设施的扩建是为了维持诸如消防站、派出所、排雨设施、学校、道路、公共汽车站等的服务水平，所有这些费用都应由开发商承担。<sup>26</sup>通常这需要公共部门做出实质性的计划。然而，在政府能提供有能力的框架的地方，私营部门也能被刺激起来承担起使土地使用和交通设施充分协调的开发（专栏 2.4）。

## 专栏 2.4 市场和土地使用与交通的一体化：塔马花园城市发展

塔马花园城市发展项目普遍被认为是土地使用和交通一体化发展的一个典范。这个由 TOKYU 铁路公司倡议的项目计划把一个广阔、多山和人口稀少的地区变成一个 5000 英亩、拥有 50 万人口的社区，并且建设一条 22 公里的铁路（Den - en Toshi 线）穿过新社区，将其与东京相连。铁路建设的第一阶段（14.2 公里）于 1966 年完成，第二阶段（5.9 公里）于 1967 年动工，并于 1984 年完工，总耗资 220 亿日元（2 亿美元）。50% 是商业贷款资助，其他的由日本开发银行资助。政府没有直接提供补贴。铁路一建成，主要由 TOKYU 运营的公共汽车路线就为铁路提供了支线服务。1959 至 1989 年间，近 3000 英亩的土地发展成 44 万人使用的地方。1994 年，Den - en Toshi 线每天运载旅客 72.9 万人。

这一项目的主要特征之一是使用“土地重新调整”方法，以集中土地满足铁路和发展房地产的需要。TOKYU 公司没有获取所有的土地，相反它组织土地所有者组成合作社，在不转让所有权的前提下对资产进行加强和重新开发，然后以带有完善服务的较小块土地形式还给土地拥有者。这个项目的一个独特的特征是 TOKYU 从事整个建筑工程时没有向合作社收取再开发工程的费用；结果，在再开发完工后它获得了预留的房产场地。第一阶段再调整的胜利完成加速了合作社的形成，从而导致较短时间内大规模地区的开发。TOKYU 及其子公司通过多种方式积极推动这一地区的发展，以增加人口和乘客数量，包括卖土地、建房子、发展和吸引商业中心及邀请学校在此设址。

资料来源：PADECO 2000。

虽然一个自由的土地市场可以提高土地使用的效率，并使之与变化的经济条件相协调，但土地市场的运作和关注交通政策以使贫困人口受益的愿望之间具有潜在的紧张关系。交通投资改变了土地价值的结构。如果土地使用竞争很激烈和土地所有权高度集中，租金就会上升，改善交通的好处就会对富有的土地所有者有利，而不是对穷苦的土地占用者有利。关注于交通投资也许可以通过这一过程简单地将更穷人赶到其他土地价格较便宜的地区。这种不正当的再分配的潜在影响强调的是对交通的需求应成为城市综合发展战略的一部分，以防止改善交通的好处只对富裕的市民有利，这将在下一章进一步讨论。作为一种公共产品，反映因公共设施投资导致的土地价值增值的某些机制是至关重要的。

### 协调城市发展战略中的部门政策

交通作为一个派生的需求，其含义并不局限于一般的空间结构层面，它对于一系列重要的社会部门政策和制度以及金融规划安排的形成都具有重大意义。

#### 社会部门政策

在大多数国家，卫生保健服务是公共部门的主导行业。无论卫生保健服务是由国家还是由地方提供的，地方卫生局总是高度独立于市政府。这会造成许多负面影响。首先，医院和诊所的规模及选址决策一般都是从卫生部门成本最小化或提高卫生部门服务质量考虑的，而对方便病人与探视者就医与探视则考虑得较少。第二，即使像在道路事故给医疗部门造成很大负担的孟加拉国，人们也没有考虑去设计能

够提高就地获得医疗服务的能力的战略，或结合部门利益将道路安全置于优先地位。

在教育部门，问题就更多。虽然在像圣地亚哥、智利等一些城市，自由选择学校的政策与高收入地区更吸引人的学校的地理位置的结合使得对公共交通系统的需求升高，但地理位置并不是一个主要问题。这一问题往往通过使上学路程和上班路程相巧合的规划而受到重视，尤其是在家长开车带孩子上班的高收入国家。从公共交通运营的角度来说，这一问题一般是通过传统的（有时是强制性的）向学生提供减价乘车服务来解决。只要降价的财政负担落在交通预算上，而且没有渠道来对潜在的利害关系进行检查和磋商，这种结果是不会让人十分满意的。

一些相同的问题与社会安全有关。一些国家从法律上或机制上为老年人或失业者提供免费或低价的出行便利，对这种权利（只在非高峰期）既没有作限制，也没有任何财政安排。虽然这一政策只运用于公共部门的交通提供者，但它在决定怎样组织公共交通服务时，容易使问题变得模糊。尤其是在前苏联一些共和国，表面上以社会主义为目的的特权的流行加速了公共交通服务能力的下降。

公共部门的管理行为可以被用作一个主要部门，尤其是在政府雇员集中的首都城市。例如，将活动从孟买的前中央地区向离半岛更远的新址移动对改善旧城市中心交通条件作出了重要贡献。

### 机构制度和金融规划的含义

跨部门战略协调的许多问题具有制度和财政方面的因素。从制度上来说，它们需要行政之间与司法之间的协调渠道。制定出一个适应所有国家和政治制度的机构结构蓝图是不可能的。然而，一个最关键

的问题是，应该有一个有效的综合性机制或程序来使这一问题变得清楚并引起人们的注意。第 11 章对一些相关的原则和模式作了具体讨论。

与需要一个适度协调的机构职责相平行，还需要财政规划的协调。第 10 章提出城市交通需要一个灵活的融资系统的论点，以使资源得以在不同交通方式之间有效配置。在一些情况下，这可能使建立多种模式的城市交通基金成为一种合理要求。必须审慎地构建合理的安排与城市预算分配程序之间的关系，而合理安排是指部门内部资源得到有效配置。

### 结论：城市发展中的城市交通战略

正如上文所述，在许多发展中国家，城市是经济增长的发动机，而城市交通是防止发动机失灵的润滑油。而不幸的是，恶化的交通条件正在全球范围内破坏许多大城市的经济，尤其是百万人口的大城市。因为对交通的需求本质上是一个派生的需求，城市交通必须作为城市经济及其发展战略的有机组成部分来看待。

这一部门的经济表现可以通过更多地关注货物运输和物流需要以及提高基础设施，包括合适的私人资助的基础设施来改善。城市扩大需要合适的基础设施，而在人口稠密的城市通过建设道路来摆脱交通堵塞，这在物质上和经济上来讲都是不可能的。所以需要更广阔的结构方法。可以鼓励将居民活动分散化，但这很难实现。土地使用结构的规划和管理是关键，但也有操作上的局限性。土地市场的自由化可能有所帮助，但由于无力使开发的外部成本内在化，它的直接影响被削弱了。部门政策的统一和协调是更为一体化的发展方法的关键点之一。

虽然没有一个单一、简单和结构性的