



## 城市交通机构

分册1b

可持续发展的交通:发展中城市政策制定者资料手册

## 资料手册简介

### 可持续发展的交通:发展中城市政策制定者资料手册

#### 本套资料手册是什么?

本书是一套关于可持续城市交通的资料手册,阐述了发展中城市可持续交通政策框架的关键领域。目前共有二十三本分册。

#### 供什么人使用?

本书的使用对象,主要是发展中城市的政策制定者及其顾问。它提供了适宜于一定范围发展中城市使用的政策工具。书中各项内容,均反映了本书是针对上述对象编制的。

#### 应当怎样使用?

本书有多种使用方法。因此本套手册应当保存在一起,各个分册应该分别提供给参与城市交通工作的相关官员。本书还可以方便地改编,供正式短期培训班使用;并可以用作城市交通领域编制教材或开展其他培训课程的指南——这就是德国技术合作公司(GTZ)寻求的方法。

#### 本书有哪些主要特点?

本书的主要特点包括以下各项:

- 方向切合实际,集中讨论规划和协调过程中的最佳做法,并尽可能地列举发展中城市的成功经验。
- 本书的撰写人员,都是各自领域中顶尖的专家。
- 采用彩色排版,引人入胜;内容通俗易懂。
- 采用非专业性的通俗语言,在必须使用专业术语的地方,提供详尽的解释。
- 可以通过互联网更新。

#### 怎样才能得到一套资料手册?

您可以在以下网站下载资料手册:

<http://www.sutp.org>或<http://www.sutp.cn>。

#### 怎样发表评论,或是提供反馈意见?

我们欢迎广大读者对本套资料手册的任何部分发表意见或提出建议。可以发送电子邮件至:

[sutp@sutp.org](mailto:sutp@sutp.org),或是邮寄到:

Manfred Breithaupt  
GTZ, Division 44  
P. O. Box 5180  
65726 Eschborn, Germany(德国)。

#### 各分册及撰写人

资料手册概述及与城市交通相关的问题(德国技术合作公司GTZ)

## 机构及政策导向

- 1a. 城市发展政策中交通的作用  
(安里奇·佩纳洛萨Enrique Penalosa)
- 1b. 城市交通机构(理查德·米金Richard Meakin)
- 1c. 私营公司参与城市交通基础设施建设  
(克里斯托弗·齐格拉斯Christopher Zegras,  
麻省理工学院)
- 1d. 经济手段(曼弗雷德·  
布雷思奥普特Manfred Breithaupt,GTZ)
- 1e. 提高公众在可持续城市交通方面的意识  
(卡尔·弗杰斯特罗姆Karl Fjellstrom,GTZ)

## 土地利用规划与需求管理

- 2a. 土地利用规划与城市交通(鲁道夫·彼特森  
Rudolf Petersen, 乌普塔尔研究所)
- 2b. 出行管理(托德·李特曼Todd Litman, VTPI)

## 公共交通,步行与自行车

- 3a. 大运量公交客运系统的方案  
(劳伊德·赖特Lloyd Wright, ITDP; GTZ)
- 3b. 快速公交系统  
(劳伊德·赖特Lloyd Wright, ITDP)
- 3c. 公共交通的管理与规划  
(理查德·米金Richard Meakin)
- 3d. 非机动车方式的保护与发展  
(瓦尔特·胡克Walter Hook, ITDP)

## 车辆与燃料

- 4a. 清洁燃料和车辆技术(迈克尔·瓦尔什  
Michael Walsh; 雷恩哈特·科尔克Reinhard  
Kolke, Umweltbundesamt —UBA)
- 4b. 检验维护和车辆性能  
(雷恩哈特·科尔克Reinhard Kolke, UBA)
- 4c. 两轮车与三轮车(杰腾德拉·沙赫Jitendra  
Shah, 世界银行;N. V. Iyer, Bajaj Auto)
- 4d. 天然气车辆(MVV InnoTec)
- 4e. 智能交通系统(Phil Sayeg, TRA;  
Phil Charles, University of Queensland)
- 4f. 节约型驾驶(VTL;Manfred Breithaupt,  
Oliver Eberz, GTZ)

## 对环境与健康的影响

- 5a. 空气质量管理(戴特里奇·  
施维拉Dietrich Schwela, 世界卫生组织)
- 5b. 城市道路安全(杰克林·拉克罗伊克斯  
Jacqueline Lacroix, DVR;  
戴维·西尔科克David Silcock, GRSP)
- 5c. 噪声及其控制  
(中国香港思汇政策研究所;GTZ;UBA)

## 资料

6. 供政策制定者使用的资源(GTZ)

## 其他分册与资料

预计其他分册将涉及以下领域:城市交通的融资;使用中汽车的更新;交通诱导;性别与城市交通。这些资料正在准备过程之中,目前可以提供的是一张关于城市交通图片的CD光盘。

分册1b

# 城市交通机构

本书中所述的发现、解释和结论,都是以GTZ及其顾问、合作者和撰稿人从可靠的来源所收集的资料为依据。但是GTZ并不保证本书中所述资料的完整性和准确性。对由于使用本书而造成的任何错误、疏漏或损失,GTZ概不负责。

## 作者:

理查德·米金

## 编辑:

德国技术合作公司(GTZ)  
Deutsche Gesellschaft für  
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH  
P. O. Box 51 80  
65726 Eschborn, Germany (德国)  
<http://www.gtz.de>

第44部,环境与基础设施  
部门项目“交通政策咨询服务”

## 委托人:

德国联邦政府经济合作与发展部  
Bundesministerium für wirtschaftliche  
Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)  
Friedrich-Ebert-Allee 40  
53113 Bonn, Germany (德国)  
<http://www.bmz.de>

## 经理:

Manfred Breithaupt

## 编辑组成员:

Manfred Breithaupt, Karl Fjellstrom, Stefan Opitz,  
Jan Schwaab

## 封面图片:

Karl Fjellstrom提供  
哥伦比亚波哥大市市长Antanus Mockus (右)  
在2002年2月无车日

## 排版:

Klaus Neumann, SDS, G.C.

Eschborn, 2002

## 作者简介

理查德·米金(Richard Meakin)曾获得法律、交通规划和政治学等多个学位。在35年的职业生涯中,他一直致力于城市公共交通研究。他最初在英国担任公交公司管理人员,随后的20年在香港政府从事公共交通规划和管理,最后10年他一直在泰国担任国际顾问。他的许多经验大都来自香港,他在香港公共交通系统的发展中发挥了重要的作用。在城市经济迅速发展、人口膨胀、交通需求不断增长的情况下,这些公共交通系统承担了交通总量的80%。

理查德已经在亚洲、非洲、中东及加勒比海地区的二十多个国家的主要城市从事顾问工作。大部分的研究与公共交通组织、规划和管理有关。他的委托人涉及国际援助机构、政府和私营公司。

<b>1. 引言</b>	<b>1</b>
1.1 本分册的研究中心	1
1.2 政府结构	1
1.3 城市交通责任范围	1
<b>2. 各级政府间的权力分配</b>	<b>3</b>
2.1 中央政府职责	3
2.2 省/州政府职责	4
2.3 市政府职责	4
2.3.1 政策/战略规划部门的 职责	7
2.3.2 执行部门职能	8
2.3.3 规范和执法机构	8
<b>3. 克服限制</b>	<b>12</b>
3.1 管理能力	12
3.2 消除缺乏专业技术的劣势	13
3.3 明确政策目标	13
<b>4. 案例研究</b>	<b>16</b>
4.1 城市交通组织成功背后的 原因	16
4.2 中国香港与新加坡	16
4.3 泰国曼谷	17
4.4 印度尼西亚(苏腊巴亚、 万隆和登巴萨)	19
4.5 巴基斯坦旁遮普省(拉合尔、 费萨那巴德、拉瓦尔品第)	20
4.6 哥伦比亚波哥大	21
4.6.1 可持续交通项目	21
4.6.2 机构组成	22
4.7 巴西库里提巴	22
4.7.1 规划	22
4.7.2 机构特点	23
4.8 调查结论	23
<b>更多的参考文献</b>	<b>25</b>

## 1. 引言

### 1.1 本分册的研究中心

本分册介绍了政府内部涉及城市交通职责的组织结构。主要研究内容为大城市的客运交通，通过以往成功和失败的例子，推荐组织原则，建立最大效率的政府组织机构。

城市交通组织机构的现行惯例广泛而多样的，可以按照城市类型的不同进行分类。

#### 欧洲、南美和澳大利亚的发达城市经验

半个世纪以前，欧洲、南美和澳大利亚的一些城市在大规模“机动化”崩溃前就开始建设公共交通系统，如有轨电车、地铁、轻轨等。政府尝试影响人们的出行方式，试图帮助公交，采用的措施主要有政府经济补贴。由于城市面积扩散、私人机动车拥有量上升，如果没有政府经济支持，几乎无法建立有效的公交系统。补贴实际是一种政治手段，通过宏观的管理体系决定补贴金多少，并加判断是否合适，公共基金能否满足等。用代理的方法取代财政可行性。这种技术路线要求我们的宏观管理体系十分完善，不仅有资金保证，还要有不断满足城市发展需要的规划设计能力。

亚洲的少数城市，如香港和新加坡在没有运营补贴的情况下已经建立了相当完善的城市公共交通系统，避免了技术和政治问责性。

#### 亚洲发展中国家的一些大城市和南美洲情况

这些城市扩散迅速，交通拥挤和道路空间狭小的现象随处可见，导致公交服务水平下降，人们趋向选择使用私人小汽车和摩托车。在这样的城市政府赤字时有发生，所以很少会对某种交通方式予以补贴，城市公共交通大部分就无组织性。见3c分册：《公共交通的管理与规划》。

这些城市正处在“恶性循环”中，他们缺少资源（专业技术和资金投入）而将城市管理

问题复杂化，问题的中心是缺少凝聚力政策，缺少政治决心解决交通争端矛盾（几个利益相关人为维护自己利益而争论不休）。

南美的库里提巴和波哥大通过发展科学有效的公交系统成功地打破了这种恶性循环。当然其政治机构是这种系统的基础，本书中将详细叙述。香港和新加坡也开始尝试向清晰有效的政治目标靠近，其追求的是稳定的政治经济环境。中国的一些城市也具有他的组织特点。此外，在经济增长和社会规范的进程中，连续性的城市交通管理政策已经被政府通过政治的手段付诸实施。

### 1.2 政府结构

政府结构可以看作自上而下一层一层的层次结构，由一个中央扩散到地方。每一层政府都覆盖了一小块地理区域。正如国家被划分为省，省被划分为市，再往下城市和镇也需要结合部来连接。每一层结构都要具备独立的权力和顾问咨询能力（选举或委任权）。

总之，权力范围扩大会降低政府等级统治的强度。层与层之间的权力分配要有法律规定，目前有这样一种趋势，就是将更多的职责和决策的自主权下放到下级政府。

### 1.3 城市交通责任范围

交通管理责任涉及对本地道路、铁路、水路上的交通工具、旅客、行人的流动进行规划和管理。一般包括：

- 交通基础设施规划和发展（道路和铁路网）；
- 道路和道路使用管理，包括机动车牌照和驾驶执照；
- 公共交通组织、发展和规范；
- 财政支持和投入；
- 土地利用和城市规划的衔接。

政府管理交通的职责必须涉及到运营管理

方面,比如省内自己拥有的公交车、铁路、轮渡公司、收费道路、桥梁和隧道等等。

表1为城市交通机构的功能列表。所有的机构主要负责公共交通服务调控,但是在个体机构之间实现其他的一系列交通职能合并。有些机构只对公共交通的规划和规范负责,另外一些则负责道路管理系统,还有的是货运基础设施。新加坡路运局(www.lta.gov.sg)是涉及最广泛领域、最大程度上合并的机构。它不仅包含传统的道路交通,还涉及铁路、大运量交通系统、私人小汽车牌照登记、私人小汽车配额系统、电子收费系统。

曼谷是城市交通机构综合管理程度最低的城市之一,有大约20个政府分支部门、机构、省直属机关负责管理城市交通。关于该市的详细调查研究可见4.3节。

并不是说高度整合的机构就能成功管理城市交通,然而,我们可以清楚看到越多的部门被纳入城市交通系统中,协调的困难就越大。

表1: 城市交通部门的功能范围  
 ■ 规划指质询未来需求以保证满足需要  
 ■ 运营指拥有和管理交通系统  
 ■ 建设指投资和建设基础设施  
 关键词缩写  
 LTA: 新加坡路运局  
 TD: 香港交通署  
 BMTA: 曼谷交通运输部  
 NYTA: 纽约交通局  
 LTD: 土地交通部  
 MVV: 慕尼黑交通联合会  
 STP: 巴黎交通工会

城市	权威	道路、交通、停车场			公共交通						货运			
		非机动车交通			基础设施			服务			基础设施			服务
		规划	设计/建设	管理	规划	设计	建设	规划	管理	运营	规划	设计	建设	管理
新加坡	LTA	×		×	×	×	×	×	×		×	×		
香港	TD	×		×										
本库克	BMTA				×	×		×	×	×				
纽约	NYTA				×	×			×	×				
马德里	LTD								×					
慕尼黑	MVV				×				×					
巴黎	STP				×	×			×					
伦敦					×	×			×					

## 阿根廷的制度僵局

布宜诺斯艾利斯的制度协调困境正与该地的政治并行发展，并且不断地扩大。国家（阿根廷共和国）、省（联邦地区）、市（布宜诺斯艾利斯）各级政府间的权力重叠正在通过建立有效的合作体系努力克服，虽然尝试多次，但效果仍不甚好。曼谷也有类似情况，某个交通策略最初由某级政府制定，执行时却由于权力重叠或相关权力而遭到其他级政府的障碍。

举个例子，最近国家交通部颁布了公交优先的政策，虽然得到广泛支持，但由于各市政府对本地交通仍具有控制权，所以这项计划很难实施。地方政府对优先发展公共交通不为所动，反而热衷于其他方式的公共交通方式，主要原因是城市中绝大多数大型公交车辆牌照发放权掌握在省级政府手中。

## 2. 各级政府间的权力分配

绝大多数国家采用如下的政府分级权力作用分配方式：

- 中央（国家）
- 省／州
- 市（有卫星城的大都市，包括相邻镇）
- 自治区（镇或市）
- 地区或本地

以上各层在发展中国家不一定全有，比如小一点的国家就没有省的概念，大都市在城市相对小的国家并不存在。还有一些城邦国，新加坡、香港也是采用单层结构的政府形式。

各级政府间、同级政府不同机构间的权力分配因不同国家而有很大不同。然而，还是有可推荐的城市交通管理责任分配的一些原则。

### 2.1 中央政府职责

中央政府交通职责应该集中在以下几个方面：

- 制定交通部门的政策和规划。
- 从经济、社会、环境政策上整合交通部门
- 管理、运行、燃料和尾气排放标准的标准化。
- 与国内、国际道路、铁路、航空网络相关的事务。
- 收集比较国家交通系统数据。
- 提高全国税收、分配转让和补贴。
- 研究与开发。

中央政府还必须明确地区和城市政府的职责范围，即地区机构责任和目标是否明确，是否有足够资金、足够权力执行自己制定的政策。

中央政府可能采取一些威慑措施防止下级政府执行政策时偏离国家规定。地方政府常常在资金问题上对中央有依赖性，所以可

以提供资金为条件，对地方政府行为进行一定限度的控制。当然政策控制也必须依法执行。

对于交通和道路工程，中央政府一般要制定国家标准和技术标准，保证国家道路网络的战略性作用，这些任务都是由国家资金支持的。

对于交通服务，中央政府通常是规范机动车结构和合格标准，也有可能制定原则来控制工业结构、规范化和市场流通。

## 2.2 省 / 州政府职责

许多国家的省 / 州级都存在一种中间政府。权力归属是否为省 / 州，则要看该省 / 州的自治程度。比如至少要有调和交通规划和服务许可的能力，另外有管理区域道路及铁道的职责。

目前城市交通正有本地化的趋势，权力不断下放给市一级政府。

权力下放会导致某些专业技能越来越稀少。过分的自治自由意味着中央制定了一条政策指南，地方机关没有必要严格执行，或者执行政策时，不同城市的实施方法千奇百怪，比如交通服务许可。除非开始制定政策时就考虑了不同城市的不同情况，加入了政策的不同点，不然这种各个城市效果不一的现象是我们不希望看到的。

## 2.3 市级政府职责

既然绝大多数国家城市交通的管理权归地方所有（自治市或都市），那么我们的研究内容应当集中在城市政府的内部结构上：如何把城市交通责任划分为垂直的（比如高层决策、低层执行）和水平的（比如不同功能和专业的界定和划分）结构。比如一个制度上的界线经常按照“服务规划还是

规范”（即经济和管理的职能关系）来界定，而“交通工程和控制”是一种工程意义上的职能。

图 1 表示的是中国香港特区政府的职能划分，一种典型的垂直 / 水平组织形式。更加详细的香港各交通部门的职能图请见图 2。

作为比较，图 3 为上海市的交通部门管理结构，远比香港复杂，这是因为上海的交通方式多样，所以结构中层数较多。运营公司包括公交车、地铁和无轨电车，而这些在香港和新加坡都是由私人公司负责运营管理的，有专门的商业自治组织管理。上海市政府内部也有一些研究所，除他们的学术功能外，还作为顾问，为政府机构及政府以外的机构，提供专家意见。

上海市政府横向被划分成五个部门，而香港政府只有一个。这就需要部门间具备高度的协调性，当部门间需要进行协调，解决问题是由市长办公室直接负责。上海市长在决策问题上的权力比西方同等城市市长的权力大。

市政府内三层不同的行政管理组织，其



图 1：市政府交通部门基本结构



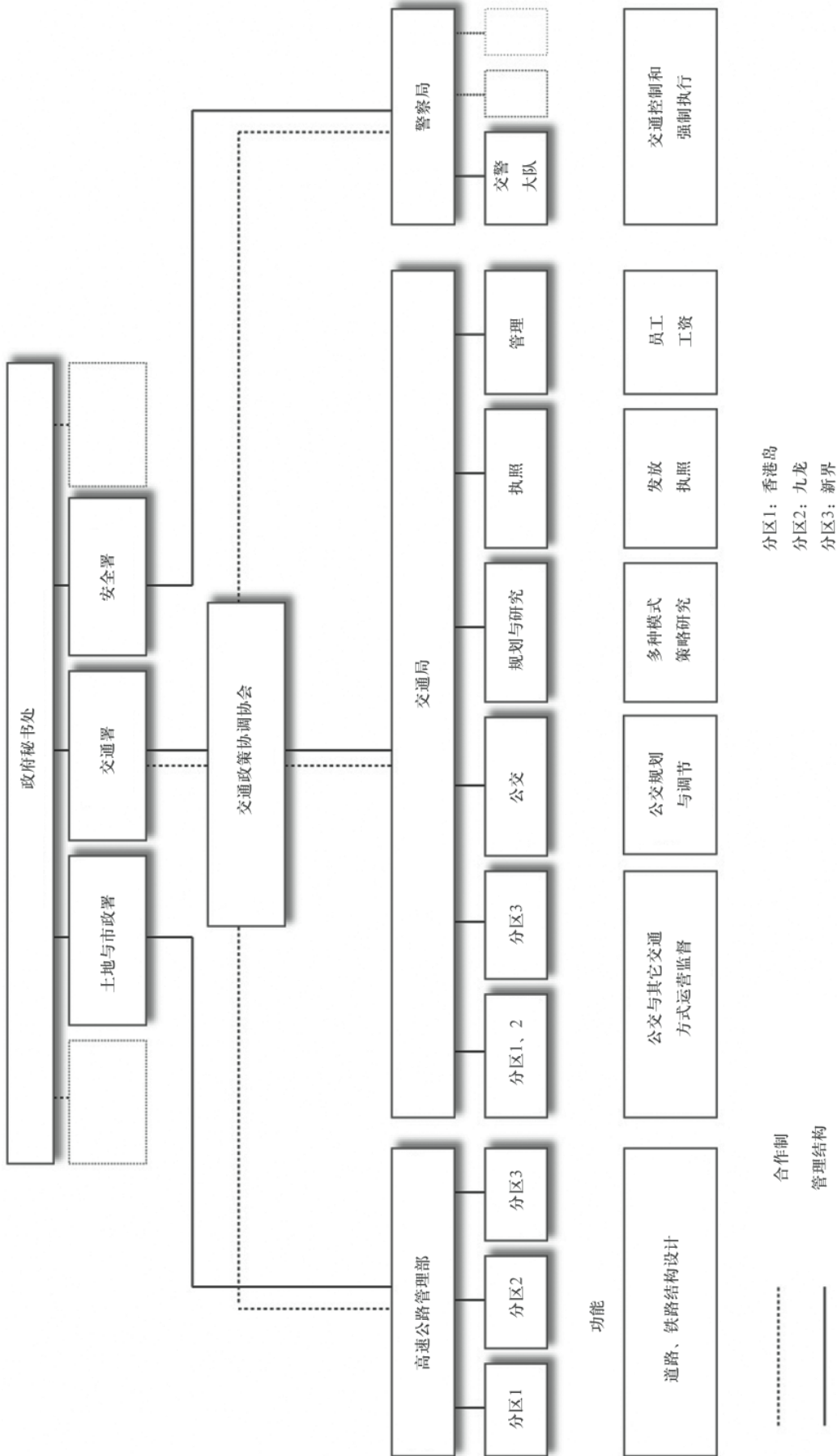


图2：  
香港交通管理的政府结构

注释：2002年政府秘书处重组，成立了环境、交通与工作部，使得交通责任在部门水平上得到巩固。



典型的职能、结构和人员在下文进行说明。

### 2.3.1 政策 / 战略规划部门的职能

这是市政府最高层的工作范畴。这层的决定带有很大的政治成分，应当充分体现国家的规划目标和轻重缓急。在这一级别上，有关城市交通政策的阐述，以及各分项的规划和项目应当编辑成册，其中包括土地利用规划及标准、交通出行方式的分担目标、重要的道路、铁路基础设施、私营公司所发挥的作用、投资回报和调整政策等。

在制定长期规划时，通常要对当前和规划的项目在未来5年内的时间和成本进行评估，此时，国家应当优先考虑对交通基础设施投资。规划每年都要进行反复调整，也可以与私有资本投入相结合，这些规划要反映交通政策的优先性。这部分工作由下一层的“专业执行部门”来实现和管理。

还需保证交通政策与宏观经济、环境、社会等的规划和目标相一致。

政策和规划结构体系还要根据交通部门的实际工作效率、有限资源的限制以及宏观经济和政治趋势及时进行调整。

#### 结构

政府的交通政策和规划必须是高度整合的。这既要组织一个团结的土地利用 / 交通政策机关，还要维持一个有效的协作体系。

政策 / 战略决策层的结构设计主要有以下两个原则：

#### 1) 执行部门附属于政策机关。

这要求政策机关享有尽可能多的权力领域。比如，交通政策机关需要能控制道路、铁路设施项目、车辆管理、公共交通管理和发展。交通政策也要和土地利用、房地

产政策协调，尽管通常它们是由不同政策机关所控制的。

#### II) 城市交通政策机关应当考虑政治和团体利益的影响

中央政府对地方政府的控制是通过政治、预算、法律等多个领域来保证的，但地方政府往往是受制于多个中央机关，所以冲突也经常发生。

即使对道路使用者和利益相关团体没有必要的责任，也还是有多种方式能确保城市交通机关对自己应负的责任负责。考虑到高层的政治决策和广泛的团体利益，政府一般都会按制定内容指导自己的政策抉择。有可能的话最好成立一个永久性组织或专案化委员会去审核特殊的政治决策。这种顾问部门成员应当来自政治、商业、学术各个团体，他们在公众意见和专家建议间起管道的疏通作用。由于成员中不存在已当选的主要官员，所以他们的意见或建议不具有法令效力。香港有这样一个顾问委员会运输局，运输局负责制定指导性政策，再交给顾问委员会咨询。

通常认为，曼谷在有效的城市交通管理政策方面，是不成功的城市。泰国的政治结构存在一个明显的限制，20世纪90年代的国家政府多党执政政局很不稳定。主要的政策部门是由各党联合控制的，曼谷的交通政策就是由两个不同部门共同制定。其中一个在城市内部，另一个则在城市周边。由于一方利益可能与另一方利益发生冲突，所以很难达到政策上的统一。制定一项政策的焦点就集中考虑短期内的政策便捷性，如避免采取客观上限制较多的措施，比如私人小汽车的发展。

不稳定的、弹性的政治系统对制度结构同样会有影响。高层中设立附加的管理层可以克服政策一致性的困难，同时也使管理结构更为复杂。

### 市政府和中央政府的矛盾

1984年英国发生这样一件事。社会党控制的大伦敦市议会决定采取“社会化”方式——允许投资低回报、公共汽车地铁低票价的服务，而这些是由LFE (London Transport Executive) 伦敦交通执行委员会管理的。这一决定和中央政府中的保守派意见相悖，最后中央政府撤销了LFE，让伦敦地区的交通直接由省政府控制。最近又有类似冲突发生，现任伦敦市长Ken Livingstone要实施一项交通政策（见[www.london.gov.uk/approot/mayor/strategies/transport/index.jsp](http://www.london.gov.uk/approot/mayor/strategies/transport/index.jsp)），却由于某些因素遭到国家政府极力反对。

## 人员配置

由于对中央政府的要求和政治流程负责,几乎所有高层政府的管理工作都集中在政策制定和策略规划上。这些管理技巧需要这些管理人员:了解政治流程,具有对资源分配系统进行管理的能力,清楚交通管理机构及其与其他经济部门的关系。管理者不必具备专业、详细的交通技术知识和技术经验,事实上这样的决策会产生一些偏见。对技术上的问题,管理者只要征求专业顾问的建议即可,再根据实际的资源和政治限定来衡量专家建议是否适当。

公务员的薪水根据工作内容来分配。他们可能被任命为专业技术职务或行政管理职务。许多人员可能来自城市服务之外,政治领域、商业和学术领域等。一些候选者是因为特别的观点或提倡某种改革而被任命的。任命者可能要作为永久的公务人员,或在某合约下进行服务。

### 2.3.2 执行部门职能

执行部门属于市政府级,在这里上级部门的政策由专业技术人员细化为具体的专业程序。基础设施建设项目由政府设计部门或私人设计公司进行详细设计。公共交通政策转化为政府交通事业的目标、规划和投资程序,或对私营部门的管理、授权和标准。同时执行部门还有完成交通管理标准和措施的设计和实施。政策建议和政策执行过程的信息也会在这些部分收集并提交给上级。

## 结构

市政府的部门结构要保证计划和不同部门的协调一致。协调工作由政策机关完成,但提高效率关键还在于部门间的合作。比如交通规划人员要和土地规划人员做好协调工作,交通工程部门必须和市政交通、执行机构协调好关系。如果协调工作效率不是很高或机

构结构设置有问题,必须要通过政策部门来解决问题。这种情况在中国政府结构中经常发生。

部门数量越多,各机构边缘也越广泛,组织协调工作安排也越发复杂。

协调工作可以由隶属交通部门的一个部门来完成,这是一个普通的政策机关(比如香港),也可以像新加坡那样设立董事会,或建立一个长期的委员会,会员包括各部门代表。另外各权威的排名和级别和其部门的排名要一致,这点十分重要,因为这样可以降低协调的难度。不具有普通排名的部门也许被委任为更高级的代表,而不是保证其得到正当利益的必要性。过多的低级部门为了避免加入委员会,可以派出几个代表来保证他们的正确排名水平。

## 人员配置

城市政府部门由管理者或专业的管理者管理。它们的结构划分既要体现管理职能又要体现足够的技术性。交通管理需要最广泛的技术技能,要不断地培训员工,学习新的技术,最大限度地提供上岗机会。

### 2.3.3 规范和执法机构

这种机构包括交警和给公交、私人小汽车发放牌照的部门。公共交通是公安部门的一个分支,但最好能建立特别的单位,包括观察员和监督者,以及一些管理者来收集数据,和进行检举中述。

## 交通警察机关

原先,大多数国家的交警机关负责汽车和驾驶员牌照发放,许多国家仍保持交警的这种责任。公共汽车牌照可以看作汽车牌照的一种,一些国家(比如海湾地区)交通政策制定仍由交警机关负责。

然而,对公共汽车牌照管理的重点强调已经由安全方面上升到经济管理、规划和服务方面上,不再是交警部门的专利。交警部门倾向

于执行工作，一般不具有敏感的市场调节技能。

交警部门是一个特殊的职能机关，必须和其它的“犯罪性”公安机关区分开来，交警部门的工作人员要经过交通管理、安全部门训练，涉及到交通基础设施的设计和交通管理尺度。交警部门的工作人员应当理解熟悉交通政策的目标，比如在交通控制方面给予公交优先。从制度上讲，交警部门是地方政府中负责交通安全政策的最高行政部门。

---

“调整功能必须从其它的运营系统中清楚地分离出来”

---

## 公共交通管理

关于公共交通管理的执行、管理职权和服务执照等必须和汽车牌照的服务区分开来（可参见本书的3c分册：《公交汽车的管理与规划》）。以上所提到的功能可能向操纵、监控公交车运营上延伸，保证计划、标准和调度方式能按既定过程实行。该部门也可以检查目前的需求范围，监控功能可以通过调查和检查两步骤完成，并通过政治渠道或使用者的意见和建议中获得反馈。即便某些地方的服务还没有进行规范，政府部门还可以通过“质量”执照来保证运营者和驾驶者的工作质量。

公共交通管理部门的管理范围大小和技术内容主要取决于对私人成分的管理力度。调节部门监督公共汽车、出租车、全部或大部分市政府直接拥有的小型公交公司。比如在中国的城市中，公共交通管理部门基本上是“规划和标准制定”的机构，主要作用是把政府对群众的服务目标转变成运营规划和各种性能参数。这样的机构不能对运营性能进行强化检查和考

核，也不具有反对政府中其他“兄弟”部门的权利，也不需要更多的指导权力。

---

“国际经验指出，政府拥有和运营的旧公交系统模式不仅成本效益低，更重要的是，没有提供必要的服务水平支撑经济发展和社会需要。”

---

反之，具有管理责任的部门对私营的公交部门的管理会变得困难重重，因为它必须保证刺激和约束的平衡，以确保运营者合理的资金回收率，同时保证使用者享受到足够的有效率的服务。经营者的经营自由和服务限制是通过大量的正式手段加以确定的，这些手段包括从法律的、许可证、特许经营权、合同，也可以包括信息规则、实践和先例等等。管理机构的工作人员要学会如何处理按规章制度办事和运用他们的专业知识两者之间的关系，以公共利益为出发点。

城市政府直接提供的公交服务总量越少，耗费的人力物力资源就越少。相反地，私人公交方式存在比例越大，政府所耗费在管理工作上的人力物力资源也越多。诸如授予特权、执照，监测项目完成情况，维持市场秩序，制定法律，管理整个公交体系框架等等。

管理手段功能必须和系统中其它运营工作严格区分开来，比如，政府自己拥有交通运营的代理情况下，这个代理机构不能也作为私人运营商的调节机构。泰国大运量交通管理机构（BMTA）是城市最主要的公交运营商。但他们只负责把城市主要干线的公交运营执照颁发给私人的运营商，同时向他们出售一些适于公交运作的车辆。同样的这种代理执照协议也在中国的一些城市出现。可以通过组织的分离或是合同特许经营授权的方式，使管理部门独立（比如，一个独立的调节机构）。

### 调节单位结构的例子

图4 为一个海湾地区小型城市小型公共交通管理部门结构的人员架构。2002年以前,没有设置管理机构。其中多数公交运营车辆为私人拥有,他们的服务也非常不规范。2002年一家新成立的公交运营公司获得了公交特许经营权,取代了有严重问题的国有公交公司。取得特许经营权的运营商可以在制定路段按照规范规定的票价载客,但这一切都必须由上级权威部门制定路线和票价多少,私人运营商没有这个权力。

调节权限很高的小型调节单位的典型职责:

- 在和政府其它部门包括警察和高速公路管理部门咨询协调的基础上,研究制定公共交通发展政策。
- 根据管理手册中规定的项目,监督那些新获得这些项目特许经营权的公交企业。
- 审批服务(不是对某辆车或某位驾驶员)针对整个公交系统中所有车辆(共有出租车、出租车、合同公交车或独立运行的公交车),包括对每一类车辆数量、运营条件和运营限制进行登记并

向交通管理者提出建议。我们推荐的方法是交通管理者应当要求对各类运营车辆的数量、运营条件和限定进行登记。

- 向交通决策者建议的票价水平(包括出租车报价),这是主管调节的前提。
- 召开所有公共运营商正式和非正式会议,传达政府的政策,并了解运营商所面临的困境和问题。
- 观察收集乘客对公交系统的反映和意见等,听取当地政治和相关利益组织有关公共交通的意见。
- 负责对政府所有的拥有多种交通方式的公交枢纽站点进行管理,包括调整路线走向,街道基础设施维护(含公交站,候车棚)等等。
- 当需要的时候,负责规划、协调包括附加起始点设施、乘客等候设施、信息发布设施、终点站外公交车转弯设施在内的有关的工作。

### 公交部门的组成结构

由于管理机构是一种被动的机关(比如,不需任何网络规划,没有管理补贴等等),我们推荐公共交通机构要尽可能精简,包括主管、技术官员和三个职能部门。每个职能部门各有两名工作人员:管理支持者、服务监督和执照管理的人员。

图5为人力资源架构,这种结构能提供完整全面的调节能力和公交网络规划职责。

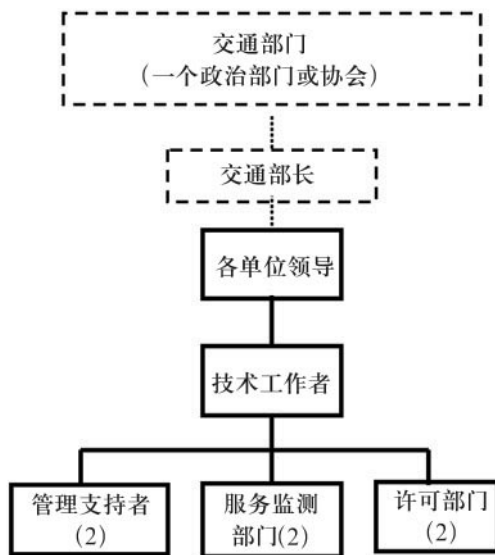


图4: 一个小型公交结构的人员架构。(注释:括号的数字表示每一个分类中岗位成员数量。)

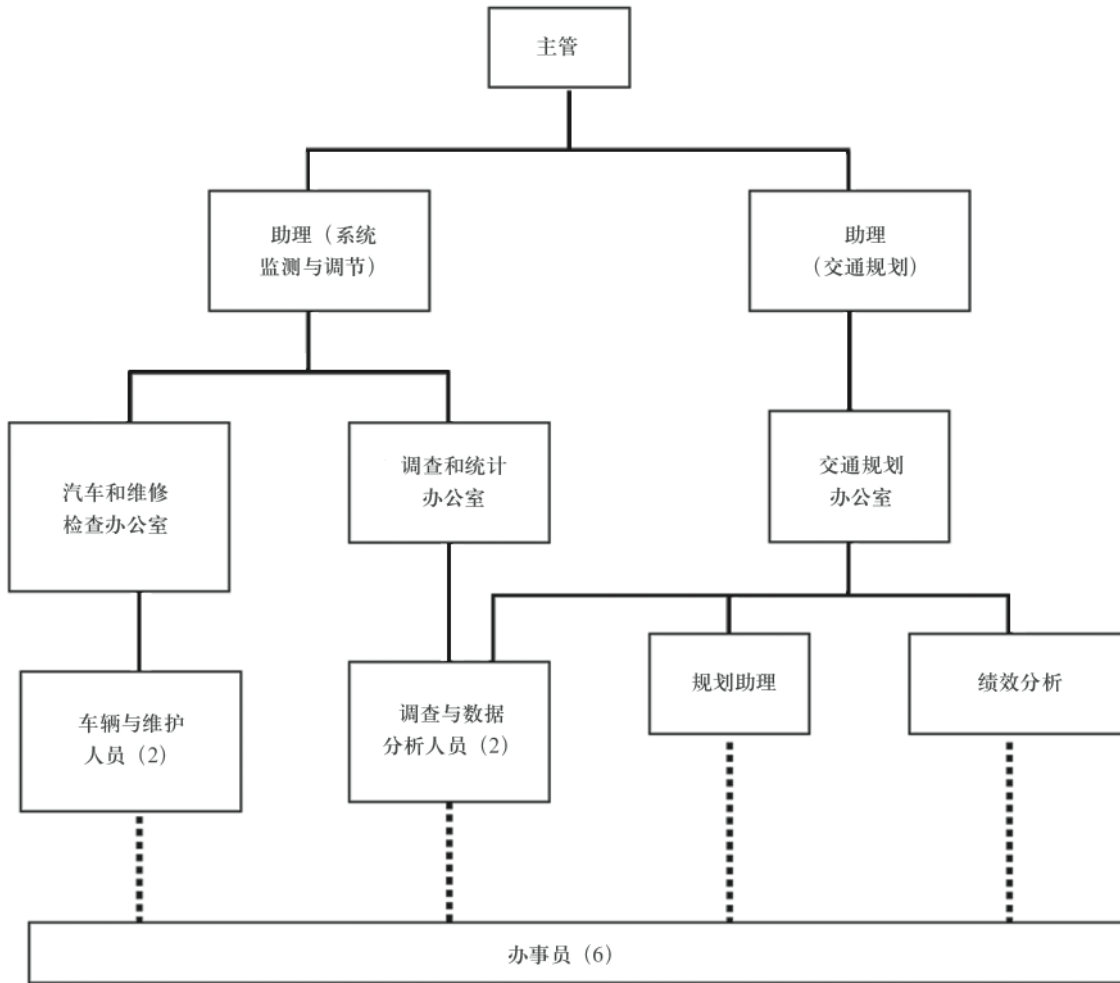


图 5 :  
 一个具有全面调节力和网络规划职责的建议结构  
 (注释: 括号中的数字表示每一目录下的成员数量)



在泰国, 曼谷大运力公交局 (B M T A ) 既是城市公交运营商, 又是管理机构。但他们负责把城市线路和车辆的运营执照颁发或出让给私营运营商。在中国也有这样的情况, 即公交由市政部门拥有、运营和管理的。  
 (Karl Fjellström, 2002.6)

### 3. 克服限制

#### 3.1 管理能力

本分册前面已经介绍了如何利用交通机构在政府不同层次上的工作组成交通服务架构,并佐以事例说明。

事实上,从发展中国家广泛采用的管理结构中,我们可以看出城市的历史和政治系统大致情况如何。许多曾经是殖民地的国家的政府结构反映出殖民地统治时期的政治特点。新独立后的一些国家比如独联体,就沿袭了苏联原来的政治结构特点。中国单一的政治结构,所有的政府都是一样的政府结构,受到人民代表大会约束,政治结构仍旧是中华人民共和国成立之初的体系。

#### 发展中国家和发达国家的区别

发展中国家和发达国家在城市交通机构设置上有非常大的区别。

在发展中国家,受到人口因素的影响,大城市的规模一般比发达国家要大。其中(人口超过100万的)大城市大多操纵着国家的经济命脉。

比如,泰国曼谷大都市生产总值占全国的56%。由于曼谷经济重要地位和城市交通对政治的敏感性,所以中央政府部门和内阁成员把工作向城市管理拓展。如果中央政府能够完成一致有效的交通政策规划,大家也就无话可说。但实际情况恰恰相反,中央政府的不同交通部门之间的竞争和紧张关系阻碍了战略功能的协调,导致不能提出有效的城市交通规划方案。同时中央政府对交通规划和管理也缺少刺激能力。

发展中国家缺乏专业技术的劣势会抑制、影响中央政府把发展交通的工作委托给市政府(市政部门和市政府)。由于专业技术有限,专家倾向于把这些工作集中于中央政府,因为专业人才大多在中央政府工作,有时作为一张策

略,可以设立一个技术中心,但是这样也会造成预算和中央政府的人员的增加。

市政府的另一个抑制能动性因素是中央政府不能提供完整的交通政策框架和目的让地方政府执行。因此,地方政府无实际原则或指南帮助中央政府完成策略目标。政策能动性转为“临时”或实验性的,常常出于一种无序的状态。没有政策,每个能动性都是创造新的先例。市政府对于这些利益相关的部门的行为就很难管理。

发达国家,政策制订者却更多地意识到社会、经济、环境价值导致管理低效率的情况。欧洲和北美的多数城市,城市公共交通需要来自于公共基金的补贴,这就导致这样一种情况,即很多城市票价收入不到覆盖运营成本的50%。管理分配补给和基金的使用将把政治要素引入到城市交通综合体。

发展中国家,经济、社会、环境受益于发展高质量、大容量的公共交通系统是大家不断公认的。发展中国家人民收入水平普遍较低,私人小汽车拥有量少,而城市人口密度却很大。这种条件对发展大运量的交通系统十分有利。多数发展中城市公共交通中很大成分是私营企业,通常采用私人所有的小型车辆运营。服务水平不高,没有资金补贴,但是票价还在可承受的范围。由于交通工业管理松散,大部分由私人拥有者组成,如何支配政府补给的实际问题,说明如何运作,已经超过了大多数发展中城市市政府的管理能力。

#### 合并公交企业

改变公共交通低服务水平、低成本运营的成功策略是合并公交企业,在不超过乘客可以承担的条件下抬高票价,并提升自己服务质量。一般的方法是取消私人运营的小型公交,代之以企业集团运营大型公交车,该集团能够同时引入专业的管理手段,协作服务和经济规模。公交企业的解体不完全只针对小型公交;举个例子,布宜诺斯艾利斯就有非常多的公司



的运营大型公交，印度尼西亚的苏腊巴亚也是同样情况。

这种政策需要公交系统改革：线路特许经营取代个体车辆执照系统，提高政府的规划和调节能力。尽管已经向几个发展中国家提供了技术援助，但是这种适度公平的改革目前仅在巴基斯坦的几个城市实施了。

### 政府提供基础设施

发展中国家的城市普遍使用的一个策略是政府出面承担一些进行基础设施的建设费用，但不提供复杂的运营补给。这意味（比如说香港）政府对公交车终点站停车完全免费，以低于市场价出让补给站的土地。新加坡和香港的政府都对发展大运量轨道交通系统提供财政支持，包括提供数目大的资本和承担基础设施建设的所有费用。

波哥大和库里提巴极大成功地发展了快速公交系统，其中轨道和车站一些基础设施建设的费用都由政府负责，确保私营公交车利用这些设施，提高运营速度和可靠性，同样获得利益。

相反地，印度尼西亚一些城市政府对小型公交使用公交终点站征税。有些不法之徒常占据进出终点站的路口借机收取不正当费用，因而提高了运营成本。

### 3.2 消除缺乏专业技术的劣势

发展中国家普遍面临专业力量短缺的尴尬局面。这种情况的进一步恶化会造成更多技术人员的流失，比如移民发达国家。

以下提出两种消除这种劣势的策略：提高技术供给，提高技术应用效率。

#### 1. 提高交通部门特殊技术的利用率。

教育系统是提高交通部门技术供给的来源，交通涉及技术范围很广，包括监测、分析、预测、规划与设计等等。这些技术的一般知识基础为土木工程和统计学，但一些特殊交通应用

需要研究生以上教育程度的水平，服务管理和政策制定需要很多经济学基础。

#### 2. 通过技术组织使其效率更高。

- 集中所有机构可利用的专家，给予一定程度的自治权，能共同制定所有重要的政策框架，检查执行情况。建立专家组织，把他们从琐碎的日常管理事务中解放出来。（这些日常管理往往注重解决短期问题，而忽略了产生这些问题的根源）
- 分析不同专业技术领域人员和合格人员的数量是否合适，保证他们有所需的技能。
- 为骨干技术力量提供高薪，即便这个数字比同类行业的员工要高得多，这种行为仍然是可行的。
- 聘请一些外部专家，比方专业顾问、高校专家和其他专家（比如，巴基斯坦一些小型和中型的工业发展管理机构）。
- 避免在关键位置的人员过度调换，鼓励普通员工虚心向专家取经。
- 把专家的工作地位放在能影响政策制定的位置上。
- 确保不要因为技术的缺乏而造成低效率的情况，因为这种情况通常是由于在初步阶段不可协调，或是过于复杂的系统。（参考页边的文字说明）

### 3.3 明确政策目标

利用有限的资源，最大限度地发挥交通机构的效率，在于部门的组织。需要采用一致性的，进步的，合理的方法。

---

“一旦政策的目的、原则、优先权建立起来，并为项目利益相关人所接受，那么政府的工作就变得简单化了。”

---

## 简化管理系统

由于管理体系与其目标不符或是目标不清晰,导致管理体系官僚化,不适应企业情况。最好是使管理体系简单化,使其在有限的资源以内,政府的工作能力范围以内,这比一个管理不合适的体系要有效得多。

## 政策框架

定义各个部门的工作目的和优先权是城市交通政策最基本的要求,各项具体政策至少要涉及非机动车、道路使用、公共交通等因素。

政策框架要注明执行政策的难点所在:

- 交通竞争需求时管理道路空间分配;
- 怎样调节公共交通票价;
- 管理控制非正规的客运辅助系统。

政策涉及的各个部门要在策略支持下追求政策目标。

政策、规划和策略构成一个等级制度(见1a分册:《城市发展政策中交通的作用》):

1. 政策框架:城市交通政策和附属的具体政策。
2. 实施策略追求政策目标,比如调控过程。
3. 执行:规划、具体项目。
4. 管理和执行。
5. 运营。

## 策略与规划

一旦政策的目标、原则、优先权建立起来,并为项目利益相关人所接受,那么政府的工作就变得简单化了。政府不必应付执行最初阶段的争论,而更着重于政策的规划和执行工作。政策的目的是原则,优先权建立起来,并为利益相关人所接受,那么政府在运营商面前的权威性就体现出来。如果它们看到如下内容反对者就会闭嘴:

- 政府执行政策的决心;
- 政策和项目确实十分合理,对整个社会的好处比单个的利益相关者利益更加重要;
- 不同的利益相关者在项目面前是平等

的;

- 得到团体和行政上的一致支持。

当然制定一套合理的政策与项目需要政府正确指导和各个单位行政和技术上大力支持,两者都很重要。这在实际中的确非常困难。克服的方案有:使用长期资源,聘请顾问,融合学术代表和企业代表双方的意见给出政策和计划的初始方案。

面对各方反对意见,坚定地进行改革需要坚决的政治决心。如果缺少对政策地承诺和保证,这种决心是很难有的。

## “混过去”的途径

管理部门为了获得短期的权益和应付某种压力,会出现“混过去”情况。在上文提到的合理的政策、策略和规划不被采纳,行政管理趋向不规则、僵硬和官僚。很明显,公务员在审批某些有价值的权利时,都会谨慎考虑和判断的,比如说个人机动车辆或公共交通的执照,或是道路空间的使用权。在优先权上过程优于结果。

这种情况将造成政府官员和客户之间不正当的串通,和贪污腐败。客户为了利益,结成团体与政府谈判,获得较高效率。政府有权同意这样的团体,以便加强对运营部门控制,提取费用。这种运营团体和官员之间的串通更加形式化,腐败联合到高层的政府结构中。

---

一旦原则和惯例建立起来,那么政府在运营商面前就更具有权威性。

---

因为缺乏真正的竞争,运营商就失去了投资的信心;特许经营权是通过谈判竞争取得的。而使用者的利益在这一过程中

没有考虑进去。在很多城市，路线网络化和质量标准之间的差距，或是公交服务网络覆盖处于“冰冻状态”，这就需要非正规的，甚至是没有执照的公交服务来填补空白，比如小型公交车。政府官员趁执行之机，涉足到运营方面，特别是非正规的，或是非法的公交服务。因为使用者还对这些无执照的交通方式存在依赖性，所以政府容忍非法公交继续存在下去。

利益复杂化—尤其是政府官员间的利益冲突更巩固了非正规公交系统的存在，很难执行改革。

系统化、清晰化的规划过程，加上政策对政府官员行为的指导，是确保服务能满足使用者需求的基本保证，同时也降低了不正当的控制结构的形成。

图6 是这一过程清晰的循环图（分册3a：《大运力公交客运系统的方案》中也有这张图）。从这一流程图中可以看出缺乏凝聚力的政策对投资者的投资信心是有负面效应的，还会导致服务质量下滑，非法运营，不正当的控制和管理继续繁殖。极端的例子在印度尼西亚的一些城市可以找到，在那里，管理部门的工作处在被非法交通运营企业包围中。

缺乏凝聚力的政策和不完美的市政府管理都会加速管理体系过时，与实际交通环境脱节，造成城市交通系统瘫痪。

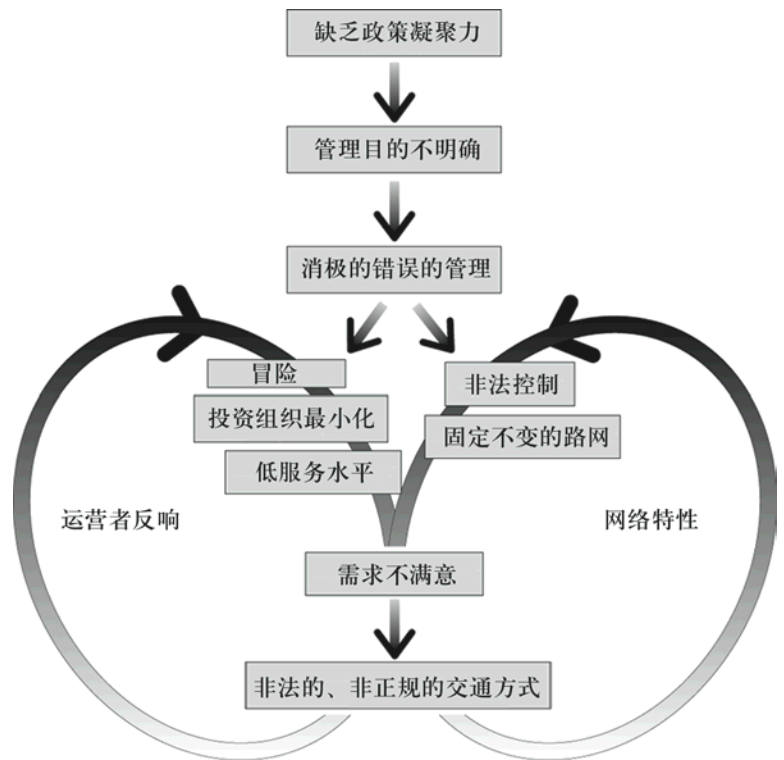


图6：过程清晰的循环图显示缺乏凝聚力的政策和不完美的政府管理可能导致城市交通系统的瘫痪。

## 4. 案例

### 4.1 城市交通组织成功背后的原因

发展中国家城市交通管理普遍采用广泛的政策和策略。目前已经有许多成功的城市交通管理先例,当然也有不成功的城市。这里我们举出几个极端的例子,少数城市被普遍认为不成功的管理的模式。

衡量交通政策是否成功的指标是是否提供交通使用者合适的出行费用,公共基金是否能够承受和环境影响问题。高人口密度的发展中城市可以采用限制私人小汽车的措施,但前提是城市公共交通的确能为出行者提供足够的服务,才能从政策上明文规定这种限制手段。可见公交组织和服务能力对城市发展有多么重要。

### 4.2 中国香港与新加坡

中国香港和新加坡都是交通组织成功的城市代表。策略成功的关键是因为其网络覆盖范围,以及公交优质服务和价格,公共交通承担城市大部分客运任务。两座城市对私人小汽车都收取高额费用加以限制,同时加强公交服务水平和运输速度可靠性,并且至今在贯彻实施中。

新加坡和香港成功的关键原因可总结为以下几点:

- 采用了先进的交通策略,并且保持了30年。
- 有效的企业协作体系,所有的企业和公交运营商遵守基本的政策目标。
- 任何一种交通企业,无论私有的,还是私人按商业原则运营的都要坚持执行财政规定。

香港和新加坡的优点是他们属于城邦,拥有单一政治结构的政府。两座城市也支持政府连续推行与时俱进的城市交通政策。

两座城市都承诺了一个基于如下三个目的的政策结构:

- 交通基础设施发展;
- 全面的公交系统发展;
- 道路空间需求管理,对效率高的交通方式给予优先权,限制小轿车。

在许多发展中国家中,在交通政策正式制定的年代(20世纪70年代早期)很少的地方性专业人士可以利用。广泛使用的是海外的顾问组成的,同时开始训练地方性的专业人士,时常派他们到海外以获得经验。

---

“新加坡和香港的政府都没有直接参与到交通运营工作中去”

---

香港和新加坡(直到1995年)的负责执行交通政策的机构都是政府部门。两者都由指定的专家和外行人士提供建议,但是他们没有执行权。执行和运行的部门是中央政府(新加坡是由交通部陆上运输署,香港是政府秘书处交通部)通过常务协调委员会,并可适当调整政策标准。

没有一个政府直接地参与到交通运营具体工作中去。政府委托给私营部门或独立的公司(大运量的轨道交通运输)。

香港一直由政府部门管理交通政策,各独立运营的公司由政府政策秘书处和常务协调委员会来协调(图2中显示其具体结构)。另一方面,新加坡实现高度的社会公共机构的一体化,将多个交通机构合并为一个路运局(LTA)。LTA结构和功能见橙色部分详细介绍。

## 新加坡路运局 (LTA)

(资料来源: www.lta.gov.sg)

路运局设立的宗旨是“提供一个有质量的、混合的、有效的国家交通系统,满足新加坡可能发生的交通需求,支持经济和环境发展。”

LTA实际上是四个部门的组成(机动车注册,市政部的道路交通管理分部,大运量快速交通协会,交通部陆上运输署)。LTA的职责是规划、设计、发展和管理所有的陆上交通基础设施,其政策包括道路建设和维护、道路设计、大运量快速交通的建设和运营及未来的铁路系统、车辆所有权、需求管理的政策。LTA合并了政府中所有与道路交通相关的机构成为一个机构,土地使用规划除外。尽管他负责调节大运量快速交通系统、公交及出租汽车服务,但并不拥有这些系统的所有权。公司和有限公司拥有一定程度的独立管理权。

新加坡路运局得到的法律授权很大一部分来源于其立法机构,这些权力主要被用来消除道路、铁路以及各种陆路运输方式之间的管理障碍,并将其统一性最大化。该局是由一个由来自商业、学术、专业、劳动以及社区组织的十三位代表组成的委员会管理的。

### 新加坡路运局的职权范围

#### 法定权利

道路工程

停车场站

快速交通系统

道路交通

其他职责

#### LTA 承认的权利

主干道基础设施设计,包括:人行道、公交站台、遮雨棚、终点站、换乘站、出租汽车等候处。负责维护的有:运营并提高道路信号灯配时优化。

提供机动车停车场站、颁发执照,规范机动车停车场站的使用。

规划,设计,建造,维护大运量快速交通系统,调节其他交通系统。

机动车注册发放执照,收费。设计整个交通系统的注册程序与系统。

确保土地交通按目标发展;

交通管理策略与实践;

刺激土地交通政策和项目建设;

关闭路段;

义务为铁路或轻轨建设征地。

图7:

政策享有的“否决权”使得泰国政府在控制城市交通政策上起主导作用,包括允许行人在机动车道路的特定区域步行。

## 4.3 泰国曼谷

泰国由于过多的机动车交通,使得城市交通组织工作很不成功。中央政府依旧享有对白自营营公交公司(曼谷大运量交通管理局直接受交通部管辖,有权运营曼谷公交)的控制权。也就是说政策制定的重点是在迂回的单行道和高容量的高速路的网络中,提高交通速度和扩大交通范围。这对步行者、城市环境和流动性造成了巨大损失。泰国城市交通组织失败的一个重要原因是城市机构设置不合理。



## 曼谷的交通机构设置\*

(~近年来的发展情况请参考右页注释)

下列部门及其下级机构执行交通政策的关键内容。

### 内务部:

- 泰国的市政管理局 (BMA) 负责主要道路设施的建设, 管理曼谷所有道路。为支持上级部门倡导的城市轨道系统建设, BMA 发展了 200km 的轻轨体系, 并在 2002 年开建地铁工程项目。
- 城市公安的交通警察分局。
- 快速交通管理局 (ETA) 负责曼谷市各条收费道路的管理工作, 它提交项目报告给内阁, 同样具备自己发展快速交通方式的权利 (更详尽的讨论, 见 IC 分册)。

### 交通部\*

(~摘自:交通部 2002 年 10 月报告)

- 高速公路部负责全国的路网设计规划, 包括收费道路和曼谷周围的环行公路。
- 土地交通部负责公共交通规划设计、调节、制定票价等。虽然它对项目财政情况和运营工作不直接介入, 但对 BMTA 的经济情况很敏感。他和 BMA 没有直接的联系。
- 曼谷大运量公交局 (BMTA) 是国家企业, 负责为曼谷市提供公交服务。同时他的服务范围还扩展到曼谷市的周边地区, 从事类似执照系统的管理, 把“转让许可”以“加盟”的形式颁发给一些私营公交企业。
- 泰国的国家铁路局同样是国营企业, 为全国提供铁路运输服务, 包括通勤者铁路系统。铁路在泰国已很久未有改革, 但最近制定的 HOPWELL 项目也开始发展新型铁路和快速轨道交通。

### 总理办公室

- 1992 年成立的大运量快速运输部 (MRTA) 作为省级企业负责曼谷的大运量交通系统规划设计工作。担保建设项目时向私人贷款能按时偿还。MRTA 和 SRT、BMA、ETA 都无直接联系。
- 最近, 成立了高层的陪审团, 由部长担当主席, 旨在解决曼谷的交通问题。2002 年 8 月中旬这个陪审团召开了成立以来的第一次会议, 焦点集中在发展长期推迟的 HOPWELL 项目, 新建两条快速轨道。

### 科学与技术部

- 指出公交需要的技术。1999 年他指出所有的新公交车都要遵循“EURO 2”尾气排放标准, 尽管这点还未贯彻实施。

## 政府作用与程序

机构设置中的第一个问题在于: 政府通过国有机构过多地卷入了对于运输基础设施及其服务的保障。这令相关运营对于政治方向的变化十分敏感, 被迫接受那些错误和不适当的目标以及程序性的、官僚性的和财政性的限制。

大约 20 个政府部门、机构和国有企业对于城市交通负有责任, 其中每一个部门都可以独立地对内阁提出足以对战略产生重大影响的建议。机构责任划分不清, 并且常常互相重叠或冲突。比如, 在三个不同部门下的四个独立的机构具有开发大运量交通体系的权利。各部门在设计项目时没有考虑到其他部门的设计和目, 这导致战略开发的破碎化。这种状况令建立和实施具有持续性的统一政策变得困难。当各部门被对立政党控制时, 政策实施过程将变得过于政治化, 更加复杂。

## 薄弱的合作性

多种交通机关使合作关系很不密切。1992年政府加强机关内部单位的设置,建立了道路交通管理协会和下属办公室(OCMLT)。这个协会(现在溶解在交通执行办公室和交通策略规划部门中)由交通设施基础建设、交通规划、执行和调节等几个重要机构调整组成,由部长直接领导。

## 权利下放的低效率性

大多数城市的市政府都对白己城市的交通情况负责。在泰国,曼谷的市政管理局(BMA),理论上为首都的城市交通管理部门,对城市规划、道路养护、汽车工程、公交优先等等,BMA可以进行授权。BMA的道路交通管理部负责交通工程设计与规划,市政公用设施部负责本地道路和高速公路养护工作。

实践中,BMA的工作效率受到权利、资金、技术能力所限。BMA没有直接对公共交通的运营和调节负责。中央政府为BMA的主要工作提供60%的资金,并保留对这些中心机构工作的执行权。国家机关的行为仍旧受到中央政府的控制。

把首都曼谷放在首位,曼谷的问题作为中央政府的当务之急并不让人感到吃惊。不幸的是,中央政府的不同交通部门之间的竞争和紧张关系阻碍了战略总体功能的协调,而这种协调对于有效的首都交通管理是如此重要。

## 缺乏技术力量

许多机关缺乏实施策略规划的技术人才,导致过度依赖海外专家。现有的教育系统不能培养出能解决国家交通问题的专业分析家、交通规划和交通工程人才。只有少数专业人才在海外学习。尽管政府正努力

为咨询计划和培训的其他形式提供附加的中期职业培训,技术能力的缺乏在可以预见的未来将持续成为一个瓶颈。

## 对曼谷机构改革的推荐意见

有必要建立清晰完善的权利机关,保证交通和土地使用协作性良好。

从长远利益出发,我们建议成立曼谷都市区一个新的规划权威部门,包括BMA和周边五个相邻省市。但这需要当地政府和整个公共服务系统都要改革。立竿见影的方法是建立曼谷交通委员会,代表这一地区所有机构的利益。委员会要制定地区长期交通发展的框架。执行时可能会涉及到相当广泛的机关,这种地区消耗更需要委员会从中协调,使各部门保持一致。

只有那些针对大都市水准的计划功能才会被用于实施,其中包括:

- 将城市土地使用规划、交通系统及网络规划的基础设施规划进行整合,其中包括对于城市交通和土地使用战略规划框架的开发和公开。
- 通过公共交通规划将公路网络规划进行整合。
- 对各种不同公交模式的规划进行整合。

## 4.4 印度尼西亚(苏腊巴亚、万隆和登巴萨)

印度尼西亚的一些大城市在保持机动性和环境标准上是不成功的。问题不是出在机构设置上,这些地方政府机构是很合理的。每个城市都有自己的专业交通管理办公室,负责公共交通和交通管理。机关受城市委员会控制,处理城市发展的问题,委员会通过选举产生。

如同曼谷一样,这些在城市的机构问题表现于:

## 曼谷最近的发展:新的MOT

2002年9月,该市政府宣布组建2002年8月计划的新的交通部,将控制以下8个部门:

1. 部长办公室
2. 长治久安办公室
3. 水路管理分部
4. 土地交通分部
5. 空中交通分部
6. 高速公路分部
7. 农村公路分部
8. 交通政策规划办公室

新的交通部将控制以下企业:

1. 泰国的快速交通部门
2. 泰国的港口部门
3. 泰国的大运量通勤系统
4. 省际铁路
5. 曼谷的大运量交通系统
6. 泰国的快速交通组织
7. 国际公共航线
8. 交通公司
9. 泰国公共航空公司
10. 新曼谷国际航空公司
11. 泰国海运公司
12. 泰国航空广播公司
13. 民用航空公司

- 缺乏技术力量,许多机关缺乏实施策略规划的技术人才,有的求助于海外专家。现有的教育系统不能培养出专业的分析、交通规划工程师,国家就必须想办法弥补这方面缺口。
- 2000年根据中央和省级政府指示,城市交通规划和管理权力下达给地方政府,能力薄弱的中央交通部门担任了中央政策部门,并提供技术指南和进行监督工作。
- 政府保留了公交车队的所有权,这极大地打击了私人资金对大型公交车辆的投资信心。
- 印度尼西亚的政治和经济环境不再有利于吸引外资以及交通服务和基础设施建设方面的外国专家。

#### 政策既无持久性又无先进性

- 只有极少的有用资源提供给新建交通设施,对道路使用空间有极大的压力,却没有一个管理道路空间的内部政策。不采用现代化的交通管理手段,交通管理还是从单一的高速系统出发,最大的负作用是影响了步行者利益,破坏了城市空气环境。不重视公交发展。
- 由于丧失了政策目标,“一车一执照”的公共交通认证系统已经沦为一纸空文。有效地规范如此众多的车辆所有者已经超过了道路交通机关的能力范围。一些集团正在填补这一领域的“法律性真空”,有时甚至在道路交通机关的协助下展开工作。

### 印度尼西亚的地区自治

1999年政府颁布的22号法令“地方政府行政管理”和25号法令“关于中央和地方的财政平衡”是一个戏剧性的改变。印度尼西亚约有370个地区55个城市,除了安全、对外政策、财政、法律和宗教以外,其他方面都可以自治。地方代表选出的人集聚在一起(农村代表或是城市市长),他们可以就地区的发展规划、政策、行为发表观点。

城市和地区的责任涉及到城市交通,但不包括税收(如汽车税)、燃料价格和规范标准、种类。实践中,即便是像雅加达、苏腊巴亚这样的大城市也不能有自己的观测维护体系、公交管理和执照系统、周围空气质量标准,甚至停车政策。即使获得了一定的自治权,地方政府还是要根据中心政府的指示制定城市交通规划。

### 4.5 巴基斯坦旁遮普省(拉合尔、费萨拉巴德、拉瓦尔品第)

在20世纪90年代末国有道路交通部解体后,旁遮普省的一些城市的公共交通几乎处于瘫痪状态。和印度尼西亚一样,城市客运辅助系统开始发展起来,填补了这个空白。其中主要是私营经济的小型公交车,在正在维修的道路上行驶,由过时的管理系统——“一车一执照”系统调节,系统不乏非法组织。

20世纪90年代初开始进行交通规划管理改革的拉合尔市(旁遮普省的省会)首先成立一个机构(TEPA)——交通工程师与规划机关,具备一定程度的自治权。机构的工作是集中专业技术人才进行规划工作,大大提高了交通规划和工程的质量。

公共交通部机构体制的改革是必要的。1998年旁遮普省在世界银行的资助下重新检查了公共交通部组织,推荐出一种机构改革方案(公交政策与机构研究,1998,4月,未



对外印刷)。执行后果真取得了显著效果:

- 采用了相应支持公共交通的城市交通政策;
- 建立了基于特许经营模式的新型公共交通管理体系;
- 通过竞争取得公交特许经营权;
- 管理机关自我改革,保证有足够能力应付公交规划管理工作。从政府获得一定自治权,保证专业技术人员不流失。

在本书编写的这段时间,新的、大运输量公交车队特许经营方式又引进了该省的四个城市,但国家政策还未引导外资和外国专家进入巴基斯坦。考虑到1999年军队政府的介入,这里还存在着不连续性的问题。人们希望将发生的特许经营权的竞争未能实现,因此各个集团表达的兴趣都是关于特许经营权。

像印度尼西亚一样,在这里越来越多的自治权从中央移交给地方政府,包括对城市交通的管理工作、复杂的交通制度改革权利等等。2001年8月,不同管理权移交给地方市政府。缺乏专业技术成为限制公共交通管理水平飞跃的最大阻碍之一。权力移交稀释了可利用的专业技术人员。旁遮普省的8个道路交通权威部门被34个地区性道路交通权威部门所替代,同样将面临缺乏专业技术的问题。

## 4.6 哥伦比亚波哥大

### 4.6.1 可持续交通项目

本市的的数据资源来自:

- 1) 杂志;
- 2) 网站“绿色精神”,主题“波哥大如何赶走小汽车”;
- 3) 网站, [www.ccaipatan.org/votoHkglz2000](http://www.ccaipatan.org/votoHkglz2000);

波哥大市有640万人口,GNP达到人均3300美元水平。20世纪90年代这座城市由于私人小汽车数量上升幅度太快,深受交通堵塞之害。随着经济的一般增长幅度,私人汽车增长量为每年70000辆。2001年小汽车数量达到

832000辆,70%的3km以下出行几乎采用小汽车。

为了降低小汽车的负面影响,波哥大市政府开始着手发展可持续城市交通系统,其目的在于降低污染和拥堵,同时鼓励维护社会平等,减少“喜爱使用私家车”和“为公交时间不准时苦恼的”这两种人群的矛盾。兼顾需求和供给两方面因素。

### 供给管理

发展大运量客运交通和其他可选交通模式,提高交通供给。

#### 快速公交系统 TransMilenio

这是一种高载客量的公交路网,使用铰接式载客量在160人以上的公交车。系统于2000年11月开始运营,不仅提供新的交通基础设施(包括新的公交车,采用支线方式相连的公交专用道),还改进了交通组织机构和调节方式,公司参与公交运营。

### 自行车车道

网络中有200km的自行车车道,还有180km在规划中。网络加上宣传,意在鼓励人们骑自行车,3年来使用自行车的比例从0.5%增到4%。

### 公共空间

人行道和步行林荫道穿过城市,其中15m宽的EL Porreni 是世界最长的步行林荫道,有17km长。

### 需求管理

鼓励人们使用公共交通方式,限制小汽车的使用。

### 费用和税额

公共停车场的收费提高100%,同时撤消一些私人停车位。汽油税提高20%,收取的费用用做道路维护和发展快速公交系统。

## 波哥大的更多信息

关于Trans Milenio的更多信息,及其实施成果可见1a分册:城市交通规划政策和3a分册:《大运力公共交通系统的方案》、3b:《快速公交系统》。

更多的近年来波哥大交通机构组织成果在3d分册:《非机动车方式的保护与发展》和1e分册:《提高公众在可持续城市交通方面的意识》中详细讨论。

同时Trans Milenio还有官方网站,支持英语和西班牙语。  
[www.transmilenio.gov.co](http://www.transmilenio.gov.co): 8080/transmilenio/index.htm

## 入口限制

高峰小时(7:00-9:00, 17:30-19:30, 周一到周五)限制进入城区(32000公顷)的小汽车数,鼓励人们乘坐公交车,减少交通拥堵。根据车排号码对个人机动车实行限制。

## Ciclovía

120多公里的公路,每个星期日实行机动车辆禁止通行,自行车、滑冰或行人自由出入。Ciclovía成为来自不同社会和经济阶层的人的一个安全的集会地。

## 收费

地区管理部门向波哥大市议会提出一项议案。如果实行这项议案,结果是城市出入口收费站每年能有三千五百万美元的收入。这意味着地区资源可以不光用于道路维护,还能向教育、文化、健康上投资。

## 提高公众意识

执行措施来改进交通,鼓励人们使用公共交通,已经贯彻执行提高居民的意识方案中最大的活动是每年度的无车日。详细介绍见1e分册。

### 4.6.2 机构组成

是什么让交通政策贯彻实施如此迅速成功,主要原因是:

1. 限制小汽车系统是进步的,自20世纪80年代就开始在周日关闭市区小汽车交通入口,只允许非机动车。1999年12月更是展开夜晚无汽车的活动。圣诞节之夜,有一百万自行车出现在市区。下一步工作是举行一周一天的无汽车日。
2. 项目的成功还要归功于该市的市长 Enrique Penalosa (1998~2000年任该市市长)。后任市长2001~2003年又继续这项工作。这项工作面临法律和政治的双重挑战。

3. 1998年只有30%的家庭拥有小汽车。大批的低收入群体从这个持续项目中获得了好处。
4. 全民投票确保代表大多数人的利益。全民投票增加了项目的合法性,权威性。2000年全民投票通过在工作日的早上和晚上高峰小时禁止小汽车通行的决议,2015年正式实施。通过的还有每年的无汽车日。这是第一次公共顾问意见决定城市未来命运。市长宣读:“尽可能地发扬民主,给波哥大市市民机会用自己的声音决定我们这座城市未来的目标”
5. 私人运营商同样能够获益。快速公交系统是赢利的。
6. 市政府集中了高水准的专业技术人员。

## 4.7 巴西库里提巴

### 4.7.1 规划

库里提巴有着220万人口,是巴西巴拉那省的省会所在地。

20世纪40年代该市开始了建立城市总体规划体系的项目,包括公交系统一体化。1966年制定了一套城市总体规划方案。库里提巴成立了城市规划与研究设计院(IPPUC)执行设计方案。

这个规划把城市原有的放射形布局拉成直线式,通过分区制法律将居住区和商业区集中几个地区,并设计了五个“大道结构”贯穿这些地区。这些大道构成了城市主要交通走廊,上面可以建立大运量的通勤者交通系统。1974年,当时的市长 Jaime Lerner 在执行总体规划时,把公交服务纳入到城区交通走廊上来。

库里提巴的交通政策由以下措施支持:

- 市区的公共停车位不仅数量十分有限,而且受时间限制。
  - 私人小汽车停车收费偏高。
- 快速公交系统覆盖了库里提巴以及邻近的8座城市,2001年,340条线路共1900

辆公交车，每天客流量190万。大约70%的库里提巴市民出行选用公共交通。乘客单程票的费用一般在0.4美元左右，可以使用系统中的任何线路，无限制换乘。

库里提巴的快速公交系统详细情况参考3a分册。

#### 4.7.2 机构特点

城市和土地规划的一体化，包括交通大道设计，在库里提巴市已有悠久历史。然而，这个实现工作还面临许多挑战。市长Jaime Lerner要保证执行工作的可靠性。他原先是参与1966年总体规划的一名建筑师，后担任IPPUC的主席，接着三任库里提巴市市长，后担任巴拉那省省长，负责规划的每项工作。

市政府的作用是规划、管理和指导交通系统。库里提巴的都市化协会（URBS）负责整个系统运营，这是一个成立于1963年从事公共管理的私人投资的公司。URBS享有管理自主权，使其易于重点展开对市政当局权利的限制和利用一些税收优势。公司把公交运营权授予十家私人公交企业，运营256条线路。他们必须按照电脑规定的时刻表运行，收取费用。URBS监测这些企业的运营财务情况、安全性，建立维护公交车终点站和站台，管理公共交通基金（主要来自于运营商的收入上缴）。URBS与IPPUC一起负责土地使用发展规划，维护和扩建大运量客运交通系统。

---

**“交通组织结构是否成功根据其实施结果来判定。”**

---

由于乘客只要买一张单程票就能在路网中任意乘车，享受十家不同分区的公交公司服务，就有一个利润如何在十家公司之间合理分配的问题。库里提巴市主要根据这十家公司开设的线路长度和车型为依据。系统运营者不能直接从政府那得到资金补贴。

## 4.8 调查结论

发展中国家城市所处的政治、社会、经济环境都有所不同。本次调查涉及的两个发达的亚洲城市（香港和新加坡），是组织城市交通成功的范例。库里提巴市的交通策略被广泛的推荐，土地使用和交通的一体化，先进的快速公交系统作为长期的战略。波哥大的公交发展策略历史较短，但获得了很好效果。同时介绍了另外两个国家非主要城市（巴基斯坦的西北部城市以及印度尼西亚）的经验，其城市交通管理改革工作过程的回顾。

以下是一些交通组织要素的总结，他们能帮助提高城市交通系统取得成功。交通组织结构是否成功根据其实施结果来判定。

- 取得范围广泛的政府机构和国营/私营企业之间的联合是成功的。政府的组织结构反映出该国家的历史、文化、政治特点。没有一个单一的结构能够成功组织城市交通系统。

---

**“没有机构整合，政策上统一仍然可能取得成功……香港通过高层协调委员会进行政策和策略的协调”**

---

- 像新加坡通过成立新加坡路运局（LTA）所做的那样，机构的高度整合，能够促进政策和实现策略的一致性。没有机构整合，政策的统一仍然可能取得成功。在中国香港，几个不同的政府部门履行交通职责，通过高层的协调委员会协调政策和策略。即使负责交通管理的机构不少（比如中国的上海市），即便没有正式的协调过程，政策制定者还是可以利用高层的权威能力控制城市的各个分支机构，保证执行的效率。（权威部门可能是市长办公室。）

- 当政策制定者面对的敌视态度时，“混过去”的方法将会取代理性的方法。如权力和责任分散在各个机关中，每个单位为了

自己的利益，不能形成有效的协作体系（如曼谷）。

- 城市交通系统发展越来越快。经常需要几十年的发展来实现新的公共交通系统，促使有利于公共交通的交通方式的转换。稍许改变一个新形式的交通系统是十分方便的，而保留旧交通设施也是给使用者多一个选择，这是波哥大市使用的策略，作为可考虑的城市案例推荐给印度尼西亚和巴基斯坦。

---

“稍许改变一个新形式的交通系统是十分方便的，而保留旧交通设施也是给使用者多一个选择”

---

- 成功的城市交通管理还与政府政策的连续性有关，是否有一致、理性、现实的执行策略，这比设置专门的政府和企业结构更有效。然而，“混过去”的状态（采取短期的、地区性的、不协调或是实验性的措施）更可能造成政府不稳定、政治分歧和短期的限度。
- 发展中城市市政府更青睐建设新型交通系统（快速干道和轨道系统），而不愿对原有交通方式进行重新管理，改造提高。实际上，管理措施不需要很大的资金投入，但要有政治决心、长期艰苦工作的意志和妥善处理利益相关者的反对意见。同时也需要全面的政策和高度的管理能力。所以发展中国家面临的最大的挑战是如何利用有限的管理资源，采取有效的管理策略组织交通。库里提巴和波哥大在这方面做了良好的表率。
- 在提倡和推动一个项目或政策，特别是在相当多的时候少数派处于劣势时，一个有影响力的“斗士”的作用的重要性是不容低估的。在波哥大市，尽管20世纪80年代有些措施已经提倡，但限制机动车和公交发展策略的实现归功于市长Penalosa和继任市长Mockus。在库里提巴，同样20

世纪60年代末，公共交通走廊规划和支持土地使用控制已经做好准备，Jaime Lerner在早期已加入项目工作。他是最初概念规划的建筑师，担任了12年该市市长，后来成为省长。印度尼西亚和巴基斯坦的一些城市的改革执行情况进展不大。动力的缺乏是一定程度上缺乏“斗士”。

- 一些成功研究的例子，都是由市政府进行改革倡议，在单一城市执行，而非中央政府制定好改革方案再分发给各市执行。印度尼西亚和巴基斯坦都是采用权力下放的方法，让城市独立设计革新的交通系统。
- 所有成功城市研究的例子，公共交通运营权常下放给私人公交企业，政府的工作只是规划系统结构，并通常拥有基础设施系统（中国的城市就是例外，在大城市尽管许多私营公交公司已经建立，很多公交车和无轨电车仍归政府所有，并由政府负责运营）。这种安排是为了避免私营企业对需求和市场情况的敏感性太强。交通基础设施的高投入不是私人公交企业所能承受的了的，有效的国营/私营公交合作是城市交通系统成功的基础，规划和调节机构对公共交通系统质量和交通运量的改进是决定性的。

## 更多的参考文献

- The Global Ideas Bank, [www.globalideasbank.org](http://www.globalideasbank.org) has resources on Curitiba and other cities
- URBS, Urbanização de Curitiba [www.curitiba.pr.gov.br](http://www.curitiba.pr.gov.br)
- IPPUC, Institute for Research and Urban Planning of Curitiba Universidad, Livro do Meio Ambiente, [www.ippuc.pr.gov.br](http://www.ippuc.pr.gov.br), [www.unilivre.org.br](http://www.unilivre.org.br)
- [www.gtzsfdm.or.id](http://www.gtzsfdm.or.id), GTZ decentralization program in Indonesia. Decentralisation and institutional capacity in Indonesia.
- [www.info.gov.hk/tb](http://www.info.gov.hk/tb), Hong Kong SAR Government. Includes links to transport and environment sites and information about institutional arrangements and bus service franchising.
- [www.lta.gov.sg](http://www.lta.gov.sg), Land Transport Authority in Singapore. Information on MRT, licensing, road construction and details of pricing schemes.
- [www.transmilenio.gov.co](http://www.transmilenio.gov.co), Transmilenio S. A. World class BRT system in Bogotá, Colombia



Deutsche Gesellschaft für  
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH  
德国技术合作公司

地址:  
Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5  
P. O. Box 5180  
65726 Eschborn / Germany

电话: +49-6196-791303 (德国)  
传真: +49-6196-79801357  
网址: <http://www.gtz.de>  
电子邮件: [transport@gtz.de](mailto:transport@gtz.de)

