

## 中国可持续城市交通国家层面项目和筹金前景展望

慕田峪国际专家研讨会 • 2012年11月1日-3日

研讨会成果概要



On behalf of

BMZ



Federal Ministry  
for Economic Cooperation  
and Development



Partnership on Sustainable  
Low Carbon Transport



# 中国可持续城市交通国家层面项目和筹金前景展望

慕田峪国际专家研讨会 • 2012 年 11 月 1 日-3 日

谨代表德国国际合作机构（GIZ）、国际资源研究所 EMBARQ 项目组和可持续低碳交通伙伴关系（SLoCaT），向所有参加本次研讨会的专家和工作人员致谢，感谢大家的积极参与和带来的热烈讨论。众多专家在会议期间就多方面专业知识展开了深入交流。本报告是整理了所有与会专家的宝贵知识和经验的结晶。在这里我们要特别感谢审查本报告并提出宝贵意见的人员，他们是：艾米特·巴特（音巴克公司（印度））、程世东（综合运输研究所）、方婉丽（世界银行）、何民（昆明科技大学）、李振宇（中国城市可持续交通研究中心）、刘志（世界银行）、宋苏（中国城市可持续交通研究中心）、阿克塞尔·斯坦（KCW 股份有限公司）、王韬（卡内基基金会）和曾荷霜（世界资源研究院（中国））。



**撰稿人：** 彭嘉、云明慧（GIZ）、康内·休伊  
曾加（SLoCaT）、罗德里戈·迪亚斯  
（Embarq）



**联系方式：** 德国国际合作机构（GIZ）  
中国北京市朝阳区麦子店街 37 号盛福  
大厦 860 室邮编：100125



**项目经理：** 彭嘉  
**封面照片：** 马克西米利安·泰斯  
**详情访问：** [www.slocat.net](http://www.slocat.net)  
北京 14/01/2013

## 项目简介

中德合作气候保护项目旨在为中国减缓和适应气候变化提供技术支持。项目期为四年，共包括以下三个子项目：

1. 中国政府官员和专家行业能力建设；
2. 交通行业缓解战略制定；
3. 电力行业缓解战略制定；

该项目由德国联邦经济合作发展部（**BMZ**）出资，德国国际合作机构（**GIZ**）全面负责执行。

本项目是低碳运输发展项目一组成部分，其项目目的是帮助中国国家机构制定适合交通行业的气候保护战略，推行以改善城市交通为主旨的措施和激励体制。对于制定一套严谨有效的气候战略，重点是对当前和未来温室气体（**GHG**）排放情况进行客观评估。鉴于此，低碳运输发展项目支持中国机构开发相关技术路线和方法，以实现对中国以及各地区交通行业温室气体（**GHG**）排放的评估。

# 目录

<b>1</b>	<b>研讨会背景.....</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>中国城市可持续交通筹资面临的挑战.....</b>	<b>2</b>
	2.1 制度障碍.....	4
	2.2 财政障碍.....	4
	2.3 规划框架.....	5
	2.4 地方政府能力.....	5
<b>3</b>	<b>国外可持续城市交通的筹资经验.....</b>	<b>6</b>
	3.1 制度框架.....	6
	3.2 财政扶持.....	7
	3.3 规划框架.....	8
	3.4 能力建设.....	9
<b>4</b>	<b>分组讨论 – 探讨解决中国城市可持续交通筹资难题的可行方案 .....</b>	<b>9</b>
	4.1 小组 1: 地方增权–增加地方为城市可持续交通筹资的选择.....	10
	4.2 小组 2: 维持主流 -实现城市可持续交通(SUT)筹资方案纵向创新 .....	11
	4.3 小组 3: 采用新型资金改革中国交通–利用国家资金促成城市可持续交通 ....	13
	4.4 小组 4: 结构改革的长征之路.....	15
<b>5</b>	<b>未来之路.....</b>	<b>16</b>



# 1 研讨会背景

随着中国城市化和机动化的迅速发展，交通基础设施的建设、运营、维护和服务都需要投入大量资金。这是国家、地方政府共同面临的挑战。在中国一些大城市已着手实施可持续交通基础设施计划、落实交通可持续发展的相关政策和措施。中国的一些特大城市也在积极探索可持续交通筹资和决策的方式方法。同时，其它城市（小城市为主）正面临缺少支撑改善可持续交通体系和政策的能力和财力。然而，对于还处于机动化初期的中小型城市而言，恰恰正是采取可持续交通战略的良机，不仅可以更好实现城市生活质量的提高，还避免陷入以小汽车出行为主导的城市交通发展泥潭。

根据对中国当前体制分析，地方政府主要负责筹资，用于城市交通基础设施的建设、运营、维护和服务管理。中央政府部门，如交通运输部（MoT）、住房和城乡建设部（MoHURD）和国家发展和改革委员会（NDRC），主要职责局限于研究讨论，经验或案例交流，激励和审批城市可持续交通发展议案。在这种背景下，中国在城市交通筹资方面面临两个问题：

- 中央政府、就更好保证中国城市交通的可持续性发展，在建立筹资体系方面可以做那些工作？
- 申请中央层面城市交通类资金，如建设、维护和运营的适当程序和其标准是什么？

为解决这两个问题，研讨会主要对中国当前在城市（可持续）交通方面的相关制度和财政规定和国外的先进经验进行了交流。在充分参考国际优秀案例的基础上，对中国现状和筹资方法提出具体建议。

本次研讨会于 2012 年 11 月 1 日-3 日在北京慕田峪召开。慕田峪位于北京市北部，距市中心一小时车程。参会人员共 25 人，其中半数是具有交通筹资研究背景的国际专家，半数是中国交通专家（见附录中的《参会人员名单》）。本次研讨会采用参与促进法，以便充分掌握参会人员的专业知识。本次会议还采用集思广益法，评估了现有筹资框架，并就中央如何提供支持和资金来支持中国城市交通的发展更具可持续性提出了建议。

本研讨会报告总结了未来面对的难题以及研讨会提出的改革建议。希望本报告能引发大家对未来城市可持续交通和国家政府部门（如国家发改委、交通运输部等）职能角色的关注，让关心中国城市可持续交通筹资的组织对该议题有所理解，以便更好地开展后续研讨工作。

## 2 中国可持续城市交通筹资面临的挑战

过去十年中，中国已经颁布了一系列政策和计划，用以加强城市公共交通和非机动交通。2005年，中国开始了公共交通优先战略，此后便定期更新推进。2008年，新成立的交通运输部接管城市公共交通的监督职责，目的是更好地将交通资金用于公共交通。而之前由住房和城乡建设部（住建部）负责公共交通的运营，并将其作为城市规划的一部分，但是住建部可用于交通运营的资金来源寥寥无几。中国的十二五规划（2010-2015）也优先发展城市公共交通，争取让城市交通的发展更具有可持续性。十二五规划制定目标：提高公共交通模式共享，推进城市轨道和快速公交体系，增强非机动车，提高交通系统的效率。2012年9月颁布了一项鼓励骑自行车出行的新政策。

### 国家负责交通运输的各部门及其主要职责

**国家发展和改革委员会：** 审批、许可和评估重大交通建设项目，如地铁建设

**交通运输部：** 道路交通：a) 公路, 监管商业货运和客运及基础设施规划和建设. b) 城市道路, 监管公共交通（不包括私人车辆和城市基础设施）：水上运输: 航空: 邮政服务: 交通政策: 公共交通运营指导

**住房和城乡建设部：** 道路基础设施、地铁、其它公共交通、城市规划和建设

**公安部：** 交通秩序和安全

**财政部：** 税收和财政事项

**铁道部：** 区域铁路交通（不大参与城市交通决策）



中国正在实施系列政策推进可持续交通：

- 交通运输部的“公交都市”示范工程（每年投入约 5 百亿，但官方尚未确定资金具体数量和资金政策）<sup>1</sup>
- 综合客运枢纽项目，用以对接不同交通模式（十二五期间计划建立 100 个枢纽，每个枢纽补贴资金 3 千万-5 千万人民币）<sup>2</sup>
- 交通运输部的低碳城市交通试点城市项目（2011 年 2 亿 5 千万人民币，2012 年 5 亿人民币，2013 年 7 亿人民币以上，其中大多数用于试点城市）<sup>3</sup>
- 推进智能交通体系建设（十二五期间 12 个试点城市）
- 十二五期间建设 200 个物流中心的计划（每个中心 3 千万-5 千万人民币）<sup>4</sup>
- 废旧车辆报废项目/升级补贴
- 交通燃油补贴（每年 5 百亿人民币）
- 国家发改委的低碳城市工程<sup>5</sup>

尽管这一系列项目来鼓励地方政府推进公共以及其它可持续交通模式上投资，但中国  
在实现可持续城市交通体系方面仍面临诸多挑战。例如，监控和评估措施仍不理想，  
难以促进交通优先工程的有效实施。

研讨会参会人员将城市可持续交通筹资的相关难题分为四个主要方面：

1) 制度障碍，2) 财政障碍，3) 规划框架，4) 地方能力。

---

<sup>1</sup>[http://www.moc.gov.cn/zhuzhan/jiaotongxinwen/xinwenredian/201112xinwen/201112/t20111213\\_1165562.html](http://www.moc.gov.cn/zhuzhan/jiaotongxinwen/xinwenredian/201112xinwen/201112/t20111213_1165562.html);  
2013 年 1 月 14 日访问，中文。

<sup>2</sup>[http://www.mot.gov.cn/st2010/guangdong/gd\\_jiaotongxw/jtxw\\_wenzibd/201206/t20120626\\_1260323.html](http://www.mot.gov.cn/st2010/guangdong/gd_jiaotongxw/jtxw_wenzibd/201206/t20120626_1260323.html);  
2013 年 1 月 14 日访问，中文。

<sup>3</sup>[http://www.moc.gov.cn/zhuzhan/jiaotongxinwen/xinwenredian/201206xinwen/201206/t20120611\\_1253165.html](http://www.moc.gov.cn/zhuzhan/jiaotongxinwen/xinwenredian/201206xinwen/201206/t20120611_1253165.html);  
[http://www.moc.gov.cn/2006/jiaotongji/07jiaotjnw/wenjiangg/201103/t20110329\\_923118.html](http://www.moc.gov.cn/2006/jiaotongji/07jiaotjnw/wenjiangg/201103/t20110329_923118.html);  
[http://www.moc.gov.cn/2006/jiaotongji/07jiaotjnw/ditanshidian/201108/t20110815\\_1041807.html](http://www.moc.gov.cn/2006/jiaotongji/07jiaotjnw/ditanshidian/201108/t20110815_1041807.html);  
2013 年 1 月 14 日访问，中文。

<sup>4</sup><http://wuliu.rioh.cn/zhuanli/infoMain.action?categoryId=00000000020000400000&categoryName=null>; 2013 年 1 月  
14 日访问，中文。

<sup>5</sup>[http://www.moc.gov.cn/2006/jiaotongji/07jiaotjnw/ditanshidian/201107/t20110718\\_984438.html](http://www.moc.gov.cn/2006/jiaotongji/07jiaotjnw/ditanshidian/201107/t20110718_984438.html); 2013 年 1 月 14 日访  
问，中文。

## 2.1 制度障碍

制度错综复杂、各部门缺少协调，这是有效规划、设计、建设和维护可持续城市交通体系的核心障碍。目前，中央各部委主管城市交通制定和实施的不同方面（见上面的主要部门表）<sup>6</sup>。这种责任割裂也体现在市级部门上，（大多数）地方交通部门无权决定城市可持续交通的要素，如地铁建设。当然也有例外，有些市在机构设置上赋予城市交通局更大的协调权力，如深圳，交通委被授予的权力就大很多。此外，中国缺少允许或鼓励自由市场提供公共交通服务的有效机制，尽管这种服务存在且无相应管理制度，如非法营运的客车和出租车。

## 2.2 财政障碍

目前中国仍没有用于发展各城市公共交通和非机动车的国家专项资金。曾有人讨论要将公共交通纳入基本公共服务体系，但是资金来源问题仍未得到解决（专项预算还应包括运营费用，而不仅仅是资本投资）。目前，作为交通主要收入的燃油费和车辆购置税，通常用作公路建设，而非公共交通的专项资金<sup>7</sup>。

总的来说，中央政府税收转移占地方收入的 20-25%左右，归地方不同政府部门管理。迄今为止，各大城市用于地方投资的财政收入严重依赖土地出让。这就形成了一个体系矛盾：公共交通发展资金来自不可持续的收入，这一收入同时又使城市进一步扩张。地方公共部门预算通常通过特殊的投资工具（所谓的城市建设投资公司）利用银行贷款补足差额。这种做法直接导致城市债台高筑。交通得以改善，土地就会增值，但中国没有征收房产税，就没有获取土地增值的相应机制。

---

<sup>6</sup>参会人员还认为，当前地方官员的政绩考核体系是提高交通可持续发展投入的潜在工具，但目前还是造成错误激励的工具。目前这一体系鼓励地方官员将财政资金投入一些花哨、不利于交通规划的面子交通工程（例如八车道的快车道），没能很好地运用可持续交通的原理。

<sup>7</sup>交通运输部的试点工程例外；车辆购置税收入也用于该工程。

大多数城市公共交通的运营受票价高额补贴限制。公共交通基础设施和服务日益壮大，在如何支付相应维护费用方面，城市面临着很多不确定因素。探索、利用新的财政收入来源或者从公路建设资金中多拨一部分用于发展公共交通，就显得尤为重要。

参会人员主张在以下方面加以改进：

- 筹资和政绩考核之间的联系，目前缺失；
- 通过其它渠道发展交通基础设施和服务的相关分析；
- 采取多年预算，而非当前的临时工程预算。

### 2.3 规划框架

参会人员讨论认为，现在缺少一个覆盖城市功能区（与行政区相对）的战略规划框架，无法将资金战略性地注入可持续交通。尽管 2009 年以来交通规划已成为城市总体规划的法定内容，但各部门间还是缺乏合作，到目前也没有出台一个方案，将资金从城市发展转移到可持续交通中。因此，要解决这个障碍，就需要加强交通工程和城市发展政策之间的联系。

此外，当前的交通规划过于看重城市交通网络的物理特点（网络密度，公路人均面积等），偏离了交通使用者的视角，未仔细评估对城市流动性和拥挤的综合影响。在这种背景下，在商业开发的压力下，交通影响评估流于形式。战略规划框架的缺失与交通行政系统责任的割裂关系密切。解决不了后一个问题，就无法解决前一个问题。

### 2.4 地方能力

最后也是很重要一点，参会人员发现地方的能力有限，这是有效建设城市可持续交通体系的另一大障碍。地方能力有限体现在认识上（次发达城市和较小城市尤为如此）和总体人力上。几乎所有城市的交通部门都没有相应的资源来评估交通性能，评估交通公司成本核算。此外，迫切需要提高地方数据的可用性和质量，以便评估交通性能，

创造透明的环境，督促部门和官员尽到责任。数据得到改善后，公共资金支出就能以交通性能为基础，交通规划也能有所改善。

### 3 国外可持续城市交通筹资经验

为了更好地为城市可持续交通筹资提出建议，参会人员选了八个国家（美国、墨西哥、哥伦比亚、巴西、印度、德国、法国和英国），对各国家筹资政策予以介绍。下面按照四类难题分别概述国际惯例的一些亮点。

#### 3.1 制度框架

介绍的国家中，许多国家在不同级别的政府和不同行政区域都设立了相应的制度，来沟通、协调交通问题。有些国家还积极促进交通部门和城市发展部门之间的合作。研讨会参会人员一致认为这种合作是机动交通系统与所处环境一体化的先决条件。

- **一个强权部门监管城市可持续交通的所有相关问题：**巴西选择一些工程享用国家城市交通计划（如“支持交通计划”和“经济增长提速计划”）专项资金，地方政府部门负责制定相关的遴选标准，还负责信贷业务的分级和推荐。同时地方政府部门还负责制定国家基础设施、住房和公共空间的相关政策，这都需要与城市交通政策和计划一致。
- **评估机构：**美国、印度和墨西哥都建立不同的全国性评估机构。例如美国，这项工作由“新开始小开始计划”的独立政府机构负责执行。遇到特定问题，如确定风险，还可以外请顾问予以支持。这项工程评估任务非常复杂，评估要以简报（情况说明书）形式提交给联邦交通管理局（FTA）的决策者。简报要对成本效益分析的主要定量和定性内容予以说明。在印度，精于交通领域、与城市发展部下属单位中央公共工程部（CPWD）合作的非政府组织负责对提案开展技术性评估。

## 3.2 财政扶持

和中国一样，其他国家的很多城市在实施、维护公共交通系统方面也面临着严峻的资金问题。这是因为公共交通系统的实施和维护要求高、极为复杂。其他国家采用了一些新颖的解决方案来克服这些困难：

- *地区（或城市群）获得公共交通资金。*德国每年用于公共交通的公共预算超过 130 亿欧元（约合 150 亿美元），其中多数由国家政府拨款。这些资金宏观上通过州（省）分流，用于投资和运营公共交通。但是这些资金源自不同的项目和计划，资金分配也不太协调。因此，各州将部分资金进一步分给负责本地（市/城市群/地区）交通的地方交通协会。目前，最得益于该项资金及其公平分配的就是优秀的地方铁路系统，同时其它重大交通工程也获得了资金扶持（虽然较为复杂、不太公平）。现在，交通服务逐渐交由交通协会公开招标，以保证遵守欧洲法律、提高效率、准许私营交通公司进入市场。
- *公私合营。*墨西哥的资金问题由国家政府、州政府和市政府以及私营部门共同解决。私营部门负责交通系统的运营，必须通过公私合营提供至少 34% 的投资成本。这种模式一直很成功，因为目标就是促进地方各方承担更大的义务。国家政府通过联邦公共交通支持计划（PROTRAM（西班牙语））出资，资金来自联邦公路收费收入。巴西和印度也是私人运营交通系统。
- *工程共同筹资。*哥伦比亚的交通基础设施和服务是由国家政府和市政当局共同筹资。国家政府为工程共同筹资比例最低总成本的 40%，最高总成本的 70%。没有规定地方政府的最低出资比例；但是地方政府必须通过自有资源补足（国家出资和私人出资后）所缺份额。地方政府可以利用市级汽油税收入出资，出资比例为工程总成本的 30%。
- *筹资标准的规定。*美国交通计划和工程的资金由法律框架规定，由法律框架保证资金有效运作，保证社会所有成员都能参与、出资。筹资计划不因城市规模加以区别。这种法律框架能让资金使用具有一定的灵活性和独立性。地方政府可以根据需要分配资金。

- *利用地方收入*。许多国家的城市都从交通需求管理收入（停车费以及少数国家的交通拥堵费）中拨出专款，用于投资和运营公共交通。法国发明了一种特殊的交通税：凡是雇用 9 名以上员工的公司需缴纳工资总额 2.6% 的税；如果市政府提供公共交通服务，该税还可上调 0.5%。这部分税收占城市公共交通预算的 40%。有些国家将财产税部分收入注入交通工程。在德国，市级能源供应商（如果有）缴纳的税收用于补贴公共交通（交叉补贴）。

### 3.3 规划框架

制定、实施工程重要的一点就是工程与城市发展过程、工程所处环境改善的关系。从国际优秀惯例中可以学到很多经验，包括：

- *工程需纳入合格总体规划*。在美国，获得联邦交通管理局（FTA）财政扶持的工程应纳入大都会交通规划。这要求现有大都会规划组织成员中既有当地和州级代表，还有交通公司。同样，墨西哥要求工程要纳入申请资金的州级政府和市级政府制定的城市可持续机动性综合规划（PIMUS（西班牙语））。政府必须考虑到公共交通网络和城市发展规划与战略的联系。
- *符合一定标准的强制机动性计划*。法国强制执行城市机动性综合规划。规划必须符合一定标准，如安全、减少小汽车交通量、发展公共交通和非机动交通、管理城市功能区内的公路网，管理停车位、货物运送合理化、促进公司机动性规划、统一公共交通票价。
- *将交通规划和城市发展联系起来*。巴西由市一级制定法律，来促进城市机动性，规定居民人数在 2 万以上的每座城市（约 1,600 座城市）三年之内制定与城市发展规定配套的机动性总体规划。
- *城市间协调*。德国建议城市实行交通发展综合规划（包括公路建设、维护和管理），从而形成长期规划框架。大多数州（省）在公共交通方面强制实行“地方交通规划”。这样的规划通常由城市群执行，由地区交通协会而非单个城市

协调。同样，许多州都有相应的规划程序，确定最有利的地区工程、协调交通领域的工作。

### 3.4 能力建设

通常地方部门解决机动性问题的能力不足。规划、实施可持续机动性是项复杂的工作，需要具备城市规划和交通方面的专业技术能力，而地方通常不具备这种能力。国家级项目可以给地方政府提供支持，确保地方具备足够的技术能力。

- *研究支持*。墨西哥的联邦公共交通支持计划（PROTRAM）除了出资 50%用于技术研究外，还向州、市提供技术顾问。墨西哥的这种制度把地方知识和国家级技术能力结合起来。这种制度对于没有经济资本和人力资本的地方政府而言，是一种很好的激励措施，让地方政府有能力开展长期、极为复杂的工程。
- *培训*。哥伦比亚的国家政策是通过技术援助和培训计划扶持地方政府。交通运输部副部长办公室下属一个工作组，在以下方面支持工程实施：管理、财务和会计；建设和采购；重新安置后的社会管理；沟通交流；环境管理和工程跟踪。
- *技术援助支持*。印度提供一定资源，聘请专家顾问与地方政府合作，为各城市交通制定最佳解决方案，设计技术项目。正式决定前，要对解决方案和技术项目进行评估，看其是否适合筹资实施。

## 4 分组讨论—探讨解决中国城市可持续交通筹资难题的可行方案

参会人员分成四个小组，集思广益，讨论解决中国城市可持续交通筹资难题的可行方案。鼓励各小组在前几天讨论的基础上提出建议。每个小组按要求选定一个最能表达其建议的语句。

#### 4.1 第一小组：地方增权—增加地方为城市可持续交通筹资的选择

本组选择重点讨论地方筹资条件，因为将来可持续交通基础设施和服务所需资金大部分源自地方。想改善地方筹资基础，就要用更具可持续性的收入来源取代土地出让收入。要做到这一点，可将城市收入同交通需求管理联系起来。还有一个问题很关键，要对筹资目的有更好的理解和认识。

本组建议根据 ASAP 法制定改善地方筹资的策略，ASAP 法可用作促进、提高可持续交通的工具：

- **A (ANALYSE 分析)**：更好地认识地方收入和支出
- **S (SHIFT 转变)**：将现有资金转移到更绿色、更具可持续性的交通系统上
- **A (ADD 增加)**：通过提高地方政府筹资能力、统一筹资与需求管理，增加可持续解决方案的资金
- **P (PRIORITISE 优先)**：探索筹资和规划决策的可选方案，建立重点性能指标衡量、监控交通影响

本组重点讨论策略中的“增加”，重点是建议如何最大限度增加地方交通相关收入。

本组一致认为提高私人对城市可持续交通投资很重要，方法是让私营部门更多参与公共交通运营。这需要发展、运营公共交通系统的交通部门及或公私合营公司放松管制（但要规范化）。如果将公共交通发展和商业、住宅开发结合起来，私营部门就更愿意为地方交通出资。

措施/来源	现状（实例）	国家政策	可选方案
停车费	未统一管理 目前经常变动 执行情况差	未经讨论，无国家政策和规定	建议制定规范、通过立法使停车费作为更好的筹资来源和交通管理工具。如无国家政策，各市可自主出台法规。



措施/来源	现状（实例）	国家政策	可选方案
牌照拍卖/摇号	上海 北京 广州	无全国性政策	需要仔细分析其影响（评估拍卖机制）  需要全国性政策
公路收费	没有拥堵费	目前无全国性政策	需要国家倡导、立法和搞试点
支持公共交通的公司税（见法国例子）	无	需财政部审批	搞试点
土地增值税	深圳执行	需立法修改	全国性政策，成功的试点工程
购票费用	目前定价标准不同，收入较低	目前对运营补贴作用没有全国性规定	需要对交通运营自由化/私有化进行政策性探讨，对淡旺季价差也要有政策性考虑

本组建议下一步制定分析框架，其中重点包括试点城市的利益相关者分析图，并说明目前以及未来的相关责任。这有助于分析当前收入情况，制定未来可选的收入方案<sup>8</sup>。届时可以利用分析框架和相关收入方案在国家 and 地方层次上进行更详细的对话。国家层次的重点是交通运输部和国家发展和改革委员会。

#### 4.2 第二小组：维持主流 -实现城市可持续交通(SUT)筹资方案纵向创新

本组提出政策建议的立足点是：（a）城市可持续交通迫切需要解决经济效益、社会发展问题和环境问题；（b）目前解决城市可持续交通需求的预算严重不足；（c）制度框架极为复杂。本组最终建议利用中国现有的成功经验，重点进行资金筹集和制度

<sup>8</sup>可选收入方案可采用 GIZ 参考资料的模块 1f --筹资工具，坂本 2010

建设。建议指出国家和地方应采取的措施，以便形成城市可持续交通一体化的资金流和制度。与第一组一样，本组专家也强调地方作用的重要性。

#### *对地方的建议：*

城市发展模式和交通基础设施、服务之间关系密切，因此需要更好地将城市可持续交通工程纳入城市发展总体规划（城市发展更紧凑、综合、有机结合）。规划过程的一个重要因素是确定城市发展目标需依据重点性能指标，如交通模式比例（步行、骑车、乘坐公共交通、驾驶自由机动车辆的比例）、行程距离（个人平均值和变量）、交通影响（旅行时间、排放、能源消耗、公路交通事故）。合格的机制建立后，就需要立即采用，来监控规划过程。虽然单个工程还是要通过各自指标进行评估，但是监控所有工程对整个城市的总影响还是很重要的。

要想推进一体化的交通解决方案，就得进行制度改革。理想状态是由一个部门管理城市交通（包括规划、建设、运营、维护和执行）。这些工作可与土地开发和再开发相结合，或者至少要相协调。这既是资金来源，又是一个促进非机动化、利用公共交通的手段。

要想促进一体化解决方案，建议从（国家和地方的）不同资金来源中建立一体化交通专项资金。交通专项资金的分配和规划过程捆绑在一起，要保证城市交通规划实现全市发展目标（交通模式份额、行程距离、预期效应）。资金优先用于发展一体化、可持续交通系统，如高容量轨道交通系统和快速公交系统（建设和维护）、公交车最后一英里连接工程（建设和维护）以及非机动交通、步行、自行车设施（建设和维护）。切实提高公共交通服务质量，仍须对可持续交通给予补贴，但补贴应得到更好的管理。

### *对国家的建议*

地方政府需要获得审批，才能创造地方收入渠道，如地方拥堵和污染费、停车费、土地使用和交通一体化形成的土地增值税、车辆牌照费及其它收费。城市交通越来越重要，这说明国家政府应大力扶持地方政府发展城市可持续交通。当前进行的国家工程就很有意义，如“交通城市”和“低碳城市”。这些工程能推动地方制定更适宜的政策。为此，有必要：

- 奉献国家资金来源，用于城市可持续交通。比如上调燃油税或车辆税，为地方交通出资或推进非机动车。
- 提供政策和能力建设支持。
- 协调城市可持续交通国家主管部门之间的工作，由单个部门来管理。

本组建议下一步先详细说明政策建议，如增加燃油税、车辆税、公路收费方面的资金来源，以及城市可持续交通的其它资金来源，之后形成更加综合的制度。最后还要国家各部委间需要互相支持。

### 4.3 第三组：采用新型资金改革中国交通 – 利用国家资金促成城市可持续交通

本组认为应由国家出资鼓励城市深入发展。国家十二五规划中明确指出公共交通优先发展，要想实现这点需要中央政府交通系统出资项目进行改革，还需要加强中央政府和地方部门监控目标实现过程的能力。国家出资主要目标是强化地方投资政策和效率，而不是直接为基础设施建设提供资金。

本组建议发起下列主要行动，并成立国家城市低碳交通专项资金予以扶持：

- 为居民点人口多的大都市和城市交通部门、居民点人口少的省级交通部门提供规划、能力建设、和数据监控、分析及报告。符合国家规划要求的机动性综合规划就是一项很重要的手段（如居民人数在 50 万以上城市强制实施）。

- 建立、支持省级和市级机动性观测站，要求地方大学和跨部门的合作公司参与，收集独立数据、监控交通系统状况、影响、交通需求和供应、做相关分析、模拟和报告，以便为省市机动性综合规划、性能检测提供支持。
- 采用竞争性拨款的形式，支持公共交通投资、改善非机动车基础设施和服务、交通筹资和定价改革，但拨款应通过符合（为实现十二五规划目标制定的）国家规划要求、受地方财政约束的合作管理平台（CMP）。交通运输部拨款给居民点人口多的大都市和城市交通部门、居民点人口少的省级交通部门，拨款用于交通工程。拨款标准由交通运输部、国家发展和改革委员会和住房和城乡建设部联合确定，要考虑交通工程是否符合国家目标，工程设计能否体现或展现最佳方案，是否具有潜在的复制性和扩展性。

国家城市低碳交通专项资金要想有效运作，需要执行支持性法规引导城市机动性综合规划和投资，扶持公共交通和非机动车改革，支持机动系统管理、交通定价和筹资。可以将财政部管理的国家燃油税、车辆税收入和一般性收入部分转入新成立的国家城市交通专项资金。

为推进国家城市交通专项资金提议，本组还建议、制定了下面的一年行动计划表：

1. 由中国国家发展和改革委员会、交通运输部、中国汽车人才研究会和住房和城乡建设部的知名官员按顺序非正式审查提议草案（1-2 月份）
2. 核心起草团队根据建议制定一份更深入的提议（3-4 月份）。特别需要专项资金管理方的探讨。
3. 由国家发展和改革委员会、交通运输部和住房和城乡建设部的合作官员非正式审查更深入的提议，并经协商再次修改（4-5 月份）
4. 通过规定的正式法定程序，本提议得以通过。本提议建议建立有效的能力建设、管理和执行机制（6-12 月份）。

#### 4.4 第四组：结构性改革的长征之路

本组认为中国城市可持续交通的管理体制，包括其财政系统，需要结构性改革。改革之路关键的第一步是中央政府部门从制度上接手。要实现接手，城市可持续交通的探讨的框架尤为重要。一定要突出表现城市可持续交通的益处，如有利于经济发展、提高生活质量、更能体验城市生活等。有必要将行政结构和城市功能区域更好地统一起来，这样就有一个部门可以在城市区域内协调交通政策。同样，整个国家也应有一个统一的城市交通规划，作为提高收入的框架。

本组认为中国现有的交通筹资方法重新定位和重组是一个漫长的过程。但是有必要进行长期的结构性改革，可纠正目前的结构性错误，即大笔资金用于公路建设，但未考虑出资发展公共交通。本组认为短期内还有必要将现有资金更多地拨给城市可持续交通。这也要求探索地方如何采取新渠道筹措资金用于公共交通。新的筹资渠道包括车辆牌照拍卖、停车费和土地增值税。

长期、短期改善城市可持续交通以及实现这一目标的所有筹资计划都需要更好利用基准评比和性能指标，这些基准和指标的作用就是监控、评估全国和各市的交通系统，并引导筹资。本组建议制定、建立一套报告机制，可采取城市机动性观测站和性能监测的形式。拉丁美洲就有这样的范例。同样，印度也在提议根据一套标准化的国家基准将城市可持续交通与交通服务质量进步统一起来。基于性能的资金体系具有公平意义，表现不佳的城市就不能获得国家拨款。为解决这一问题，本组建议除标准拨款外还应采用基准评比提供额外激励。基准评比体系还应考虑过中国各地的发展差异。

中国城市可持续交通筹资体系重组的另一重要因素就是重组后城市可以发行和管理债券。本组讨论中反复出现的主题就是目前城市过于依赖土地出让收入，这完全不可持续。同样，土地出让对城市交通带来不利影响。土地出让的越多，城市扩张的概率就

越大，人口密度就越低，对机动车为主的交通系统的依赖程度就越高。目前，各个城市很少或基本不利用城市可持续交通带来的好处，如交通要道沿途土地价值的增加。割断城市收入与土地出让之间的联系尤为重要。说起来容易，真正执行起来还是要慎之又慎。因为短期内只通过其它地方资金来源为城市可持续交通筹资还不可行。短期内还没有一个来源的收入比得上土地出让。

目前还未正式许可城市发行债券进行城市开发，包括城市可持续交通。为了避开这一限制，许多城市成立了无数可发行债券的特殊投资工具。许多投资工具仍与城市有联系，债务也转移给城市。本组认为国家向城市提供充足的资源发展城市可持续交通不太可能，城市从公共收入中获取充足的资源也不太可能。这样城市只能选择发行债券。只有国家政府修改法律，允许城市发行债券筹资，就能解决这个问题。

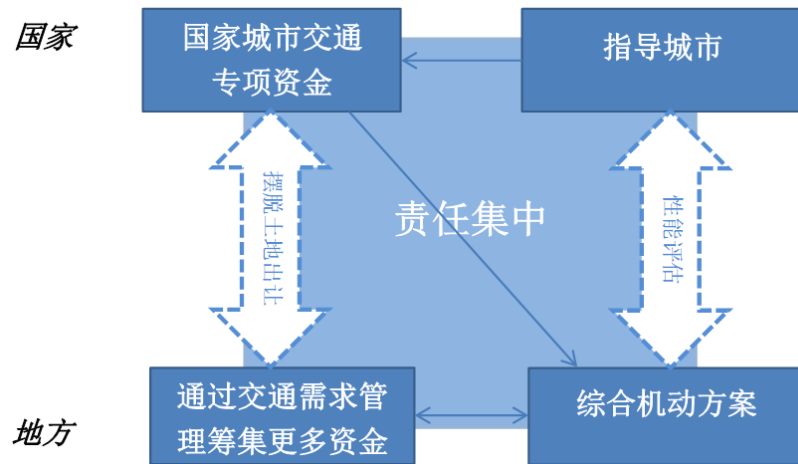
试点工程也是中国城市系统的一个重要政策工具，经常用来部署一些新技术，如电动汽车。此外，试点工程还可用于试验新制度，如房产税，上海就有这样的试点。本组建议国家政府在这方面也实施试点工程制度。试点工程可以让不同国家试点工程捆绑实施，如具体城市的大都市交通工程、低碳交通试点工程和低碳城市工程。与地方工程捆绑实施能创造重要的改变机遇。试点工程的实施应与战略规划的制定统一起来。试点工程也可以让参与城市尝试通过非传统渠道为地方创造收入，如房产税、土地增值税、车辆牌照拍卖。本组建议下一步重点是让城市有可能发行、管理债券，形成试点工程制度。

## 5 未来问题

研讨会全体会议和分组讨论表明中国城市可持续交通的资金问题具有多面性，需要通过综合全面的方式解决。要想实际改善资金问题，就需要国家、地方同步进行制度改革。同样，还需要改变城市可持续交通规划的实施方式，加强城市可持续交通规划与

城市总体发展规划的联系。研讨会参会人员讨论认为，城市可持续交通要想进一步发展，必须把不同的要素联系起来。图 1 说明如何联系这些要素。

图 1：中国城市可持续交通筹资模式结构图



根据研讨会小组讨论结果，研讨会主要确定了三条建议：

1. 需要国家、地方的可持续筹资机制相结合：重点要从资本投资转向可持续筹资机制。研讨会参会人员建议通过永久出资的方式设立中国国家城市低碳交通专项资金，例如可将部分现有燃油税专用于公路基础设施。省市交通资金可作为此类筹资制度的补充。这些交通资金不仅用于基础设施的建设，还用于规划、设计和评估，以及目前资金严重不足的公共交通运营。此外，应批准、鼓励各市通过征收房产税、中转交通定向开发（如香港的中转站附近高密度、多功能地产开发）和交通运输管理策略（上海的机动车牌照拍卖补贴个公共交通），创造地方收入，用于发展可持续交通。当前的土地出让机制有利于城市边缘的低密度、大社区式开发，无法长期为城市提供资金，会让城市陷入不可持续发展模式。城市可持续交通资金流要想长久、稳定，城市交通支出终究要纳入城市长期预算规划。

2. 支持综合制定整体规划：目前指导城市可持续交通的国家、省级政策和方针散见于多份不同文件和指示中。研讨会参会人员认为应把零散的政策和方针统一起来，形成一套**国家城市交通政策**，这有利于设立国家城市低碳交通专项资金。这样一来，如果一些公共交通创新项目和非机动交通项目符合国家规划要求，就可通过竞争性拨款获得国家资金的支持。这样的综合框架可作为全国城市交通性能基准评比体系的基础。另外，国家和省级资金也可用于**制定综合机动方案**、建设能力建设和性能监控。当前的大都市交通工程开始引入性能评估指标，鼓励城市改善可持续交通模式的比例，减少道路交通引发伤亡等不良影响。根据这些经验，交通筹资要同交通性能联系起来，不仅包括资本投资，还包括能力建设、规划、运营和其他活动。要把整体规划作为申请资金的基本要求。
3. 做好城市内部、城市之间机构的协调工作：虽然综合机动方案是交通规划统一的工具，但要想推进交通规划的统一，还需要成立（省市范围内工作）地方交通管理部门或协会。成立的机构有权规划、发展、监督交通系统（如城市群）的每个环节，有权将交通和城市开发联系起来。可通过此类地方机构进一步**统一城市交通所有相关责任**。一般来讲，大家讨论认为，全国的交通责任应进一步集中到交通运输部，城市的交通责任应进一步集中到交通运输局。这样就能解决规划、建设、基础设施维护和公共交通运营不统一的难题。这样的制度改革也有助于促进公司合营，改善地方债务管理。

本次研讨会参会人员深知，改善中国城市可持续交通筹资现状不能一蹴而就。但是开个好头、学习国际先进管理也很重要。建议利用试点工程启动、试验上述城市交通筹资改革。试点工程是中国公共管理尝试新政策方法的优秀理念。本次研讨会的很多想法均可以通过机构改革和地方创收综合试点工程进行实地尝试。

本次研讨会表明中国并不缺乏优秀的思想，这么多主张汇聚在本报告的提议中实在令人欢欣鼓舞。实施本次研讨会的建议需要维持主流和改革相结合，也就是说各小组都为中国城市交通筹资难题提出了部分解决方案。



## 附件 1：议程

### 中国可持续城市交通国家级项目和筹金的发展前景

慕田峪专家研讨会，长城脚下的瓦厂酒店（距北京市区约 80 公里）

2012 年 11 月 1 日-3 日

#### 背景依据

随着中国城市化和机动化的突飞猛进，交通基础设施和服务的建立、运营和维护需要大量投入。这是国家、地方政府共同面临的难题。

中国的一些大城市已经着手实施可持续交通基础设施计划、落实交通可持续发展的相关政策和措施。中国的一些特大城市也在积极参与探讨可持续交通筹资和决策的方式方法。与此同时，其它城市（较小为主）走可持续发展道路过程中，仍缺少应对机动化和城市化的能力和财力。

根据中国当前体制，城市负责交通基础设施和服务的建立和运营。国家级政府机关，比如交通运输部（交通部）、住房和城乡建设部（住建部）和国家发展和改革委员会（国家发改委），促进方式方法的研究和交流、“指示”城市优先发展公共交通。但是迄今为止，只有城市具备筹资发展可持续交通系统的机制。

五年计划基本上提出了总体战略方针（如确定了温室气体减排目标）。更多详细的指示散见于具体文件中，如交通运输部的低碳交通系统发展战略（2011 年 3 月发布）。该战略进一步指导如何建设更符合可持续发展的交通系统。交通运输部最近确定了大约 30 个可申请特定项目扶持的低碳交通城市。但是，城市取得项目扶持的资格标准不是很明确，鼓励投资的举措也不是很有吸引力。重点不是项目的运营和维护，主要重点就是项目投资。

中国在城市交通筹资方面面临两个重要问题：

- 国家政府在创造条件、保证中国城市交通可持续性发展方面，可以、应该做那些工作？

- 一项制度怎样既保证城市交通系统发展更具可持续性，又同时促进经济可持续发展？城市交通（建设、维护和运营）国家出资的正常程序和标准是什么？

**会议目标** 本次研讨会主题是“*中国城市可持续交通国家级项目和资金的前景*”。研讨会目的是更好了解当前中国在城市（可持续）交通方面的相关制度和资金状况，学习国际的先进经验。重点是在充分考虑国际优秀惯例的基础上，针对中国现状和筹资方法提出具体建议。本次会议成果将于2013年早期提交给中国城府。

**参会人员** 最多 20 名专家，约 10 名具有交通筹资背景的国家专家，10 名具有创新思想的人员。  
详见下面的参会人员初步名单。

**会议方法** 本次研讨会采用参与促进法，以便充分掌握参会人员的专业知识。这意味着听取非正式形式的报告。但是本会议还采用结构化集思广益法，评估现有筹资框架，并建议国家以后如何提供支持和资金，让中国城市交通的发展更具可持续性。

本次研讨会将讨论国家扶持体系或城市交通系统的不同制度框架、法律框架和资金框架，为中国确定几个可选方案。本次探讨重点是国家政策如何改变及或影响城市交通筹资机制的制度建设。

本次研讨会将分享其他国家（既有发达国家，也有新兴经济）为市级项目提供支持和资金的惯例。这为中国探索新的可行的筹资方案提供了重要参考。

本研讨会成果将形成一份文件，总结未来面对的难题以及研讨会提出的改革建议。希望本文件能引发国家政府部门（国家发改委、交通运输部等）对未来可持续筹资的思考。本文件将在 2013 年早期的研讨会上提交。与此同时，希望本文件能让关注城市可持续交通筹资的国际组织有所感悟，进行后续思考工作。

## 11月1日星期四

- 6:30 – 8:00 pm: 欢迎晚宴，德国大使馆交通参赞亚当·穆特威尔先生致开幕词
- 8:30 – 10:00 pm: 主题讲座-“中国城市发展：对可持续交通的启示”，  
主讲嘉宾：中国城市可持续交通研究中心主任江玉林博士。

## 11月2日星期五

- 8:30 – 8:45 am: 参会人员入场
- 8:45 – 9:00 am: 研讨会介绍（议题背景和会议形式）
- 9:00 – 10:00 am: 参会人员自我介绍（包括对会议的期望）
- 10:00 – 12:00 am: 对中国城市交通筹资难题和目前筹资途径是否适合达成共识
- 12:00 -1:30 pm: 午餐
- 1:30 – 4:00 pm: 讨论巴西、哥伦比亚、德国、印度、英国和美国城市可持续交通筹资的先进惯例
- 4:00 – 4:45 pm: 集体讨论，确定中国未来城市可持续交通筹资途径的评估标准
- 4:45 – 5:30 pm: 分组和个小组工作安排
- 7:00 – 9:00 pm: 联谊活动

## 11月3日星期六

- 8:30 – 8:45 am: 前一天会议总结、指导分组
- 8:45 – 11:30 am: 小组会议
- 11:30 – 12:15 pm: 小组总结报告
- 11:15 – 12:30 pm: 集体照
- 12:30 -1:30 pm: 午餐
- 1:30 – 3:30 pm: 分组讨论成果和研讨会后续工作
- 3:30 – 4:30 pm: 研讨会评估
- 4.30 pm 研讨会结束

## 11月4日星期日

- 登长城（备选）

## 附件 2：参会人员名单

序号	姓名	组织机构
1	亚当·穆特威尔	德国驻华大使馆
2	艾米特·巴特	Embarq 印度
3	阿克塞尔·斯坦	KCW 股份有限公司（柏林）
4	陈颖	德国国际合作机构
5	程世东	国家发展和改革委员会综合运输研究所
6	霍厚德	德国国际合作机构
7	康内·休伊曾加	可持续低碳运输伙伴关系
8	彭嘉	德国国际合作机构
9	达里奥·伊达尔戈	Embarq 哥伦比亚
10	戎静	翻译
11	方婉丽	世界银行（北京办事处）
12	何东全	能源基金会（中国）
13	何民	昆明大学
14	霍尔格·道尔克门	Embarq 华盛顿
15	江玉林	中国城市可持续交通研究中心
16	金敬东	交通运输部交通规划研究院
17	李振宇	中国城市可持续交通研究中心

18	刘志	世界银行北京办事处
19	马克西米利安·塞斯	德国国际合作机构
20	迈克尔·里普洛格尔	交通与发展政策研究所（华盛顿）
21	宋苏	中国城市可持续交通研究中心
22	菲利普·克里斯特	国际交通论坛
23	罗德里戈·迪亚斯	Embarq 墨西哥
24	孙胜阳	德国国际合作机构
25	云明慧	德国国际合作机构
26	王韬	卡内基基金（北京）
27	王震	青岛市发展和改革委员会
28	薛露露	世界资源研究所中国办事处
29	曾荷霜	世界资源研究所中国办事处
30	张海涛	世界资源研究所中国办事处
31	赵全厚	财政部财政科学研究所金融研究室