

徐芳

大城市交通拥挤收费理论与实践浅析

——从英国伦敦解决中心区域交通拥挤的实践谈起

内容提要:随着城市规模不断扩大,交通拥挤问题逐渐成为制约城市进一步发展的瓶颈,并引发环境、社会和安全问题等。交通拥挤收费理论在英国应用并取得良好效果。基于对伦敦交通拥挤收费理论与实践的探索,本文提出了解决我国城市交通拥挤问题的对策建议。

关键词:交通拥挤 拥挤收费 公共交通

随着城市化进程的加快,城市规模急剧扩大,城市尤其是大城市交通拥挤问题日益凸现,而单纯依靠道路建设来扩大路网供应已经不能有效解决交通拥挤问题,交通需求似乎总是趋于超过道路供给。城市交通拥挤收费理论和在伦敦等的实践给我们提供了很好的范例,为解决我国大城市的交通拥挤问题提供了思路。

一、研究目的及意义

1.研究高峰时段的拥挤收费策略及交通流重分配问题,缓解城市中心区交通压力,为有效实施交通管理提供决策支持。

交通拥挤收费就是对行驶于拥挤路段上高峰时段的车辆征收额外费用,提高出行者的出行成本,调整出行路径,通过价格机制来调节车辆在城市路网空间和时间上的分布,减少拥挤区域道路交通流量,达到减少路网交通拥挤的目的。

2.以交通环境治理为目标,通过交通拥挤收费,适当缓解交通严重拥挤区域和路段的环境污染问题。

道路交通中的环境污染,主要包括汽车尾气排放造成的大气污染和噪声污染。通过交通拥挤收费,可以限制车辆同时大量涌入城市中心区,避免在高峰时段造成城市中心区的巨大环境压力。作为交通需求管理的交通拥挤收费,虽然不能从根本上解决交通环境污染,但是可以适当缓解交通严重拥堵区域和路段的环境污染问题。

3.通过交通拥挤收费,要求城市机动车使用者除了支付其直接费用,还要支付因其出行给社会和其他出行者带来的全部成本,体现社会公平。

对于私车出行,道路使用者只计算了个人的边际费用,根本没有考虑由于个人出行带来的道路拥挤而加在别人身上的额外成本,即社会成本的增加。长期以来,城市道路都被当作是政府提供的公共产品,其价格只考虑了建造成本,并没有考虑人们使用城市道路的这种资源成本。这种低价的、免费的使用使人们产生资源丰富的错觉,从而鼓励了人们对道路资源的过分使用。

因此,交通拥挤收费,应考虑让道路使用者支付全部社

会成本,即交通行为对社会造成的全部费用和损失。具体说包括由于车辆增加造成的噪声、环境污染导致健康、医疗和生产效率的损失,还包括交通拥挤导致的时间和费用的损失。

二、伦敦交通拥挤收费的实践

在固定时段内,对划定收费范围的市中心区出入车辆进行交通管理收费。基本内容如下:

1.实施日期:自2003年2月17日起

2.管制时间:周一至周五7:00—18:00(2007年2月19日之前为7:00—18:30),周末、公共节假日及圣诞节到新年的三个工作日除外。

3.区域范围:初始收费区域面积22平方公里,边界由内环路围成,覆盖伦敦市中心区并涵盖中心区的政治、法律、金融、商业、娱乐设施。2007年2月收费区域向西面扩展到威斯敏斯特、切尔西地区。

4.收费对象:不是所有的居民都要支付交通拥挤费,某些驾驶员、车辆以及个人可以享受减免优惠和全免。这些群体和车辆包括:获得蓝章(Blue Badge)的残疾人或为残疾人服务的公共机构、9个以上座位的车辆、在收费区域内居住的人口、采用石油替代燃料(电力)的车辆、两轮车,微型出租车、提供救护服务的车辆、军队以及皇家园林局的车辆等。

5.收费金额:2005年7月前为5英镑/车次·天,2005年7月涨到8英镑/车次·天。如果按周、按月、按年提前付费可以获得适当的折扣,最多为15%。

6.收费方式:费用支付方式灵活多样,可以从零售商店或便利店、自动售货机、报摊、加油站购买,或采用电话、邮寄、登录网站以及利用移动电话发短信息等多种方式,也可一次性付清。2006年6月19日起,实行可次日缴费制度,即进入收费区域的车辆可在次日零点之前缴纳费用,缴纳金额为10英镑/车次·天。

7.处罚规定:超过次日凌晨仍未缴纳通行费用的车辆将会被处以100英镑的罚款;在收费区域内停车且不缴纳费用者将受到50英镑的罚款,并要求在14天之内付清;如果28天后仍不缴费,罚款将升至150英镑。

8.成本及收益:伦敦交通管理局相关统计数据表明:自2003年2月17日至2006年3月31日,总费用支出为2.89亿英镑,总收入为5.92亿英镑,净收入为3.03亿英镑。据伦敦交通管理局预测,自2006年4月1日至2010年3月31日,总费用支出约为4.07亿英镑,总收入约为10.27亿英镑,净收入约为6.2亿

英镑。

三、伦敦交通拥挤收费实施后产生的影响及存在问题

(一) 政策实施后产生的影响

1. 伦敦市中心区交通量减少。据伦敦交通管理局的统计数据示:截至2005年11月,收费时段内进入收费区车辆减少17%,四轮及四轮以上车辆减少21%,潜在收费车辆(小汽车、小货车和卡车)减少31%,收费区域内环绕交通量减少15%左右。

2. 伦敦市中心区交通拥挤现象得到缓解。伦敦交通管理局第四年度报告显示:2003年、2004年收费区域内的交通拥堵比定价政策执行前的最拥堵时减少30%,2005年减少比定价政策执行前减少22%,中心区内通向收费区域的路段拥堵现象也得到相应程度缓解。

3. 交通事故发生率下降。据伦敦交通局第四年度报告评估,拥挤收费使得整个伦敦市的交通事故平均每年减少150至250起,主要原因是交通量的减少降低了交通事故发生率。

4. 穿越中心区的出行行为发生变化。通过收费管制,促使一部分居民转乘公共交通工具、转乘出租车、摩托车,或者骑车、步行,一些汽车司机则改换出行线路、改变出行时间甚至改变出行目的地,从而进一步优化了交通出行结构,减少了机动车数量,提高了出行效率。

5. 收取的费用用来改善交通体系。据伦敦交通管理局预测,实施该项政策后,10年累计征收数额高达13亿英镑的管理费用,有利于进一步改善交通设施服务水平。这其中包括增加公交线路、增开公交班次、修缮地铁线路、增加1400多部车上及沿路摄像装置等。

(二) 存在问题

1. 在收费区域内,定价并不是针对每辆小汽车所行使的里程计费,而是实行统一定价,且缴费日可以无限次进入收费区域。

2. 收费标准不分时间段,即没有最拥挤时段的较高定价或相对非特别拥挤时段的较低定价。统一定价的缺点使得最拥挤时段的交通量难以得到更有效的控制。

3. 定价并没有针对不同区域,如果能在更拥挤路段实行更高的费率将会提高整个系统的效率。

4. 系统运行、维护费用高昂。政策执行前三年,系统总的费用支出为2.89亿英镑,占到总收入的48.82%(总收入为5.92亿英镑)。

5. 整个交通体系的服务水平还有待提高,公共交通尤其是地铁依然很拥挤,公交正点率也有待提高。

6. 侵犯个人隐私的问题。拥挤收费区域内多处安装摄像装置,拍摄进入收费区域的车牌号码,以便和车主的缴费账单对应,但同时也在一定程度上侵犯了公民的个人隐私。

四、解决我国交通拥挤问题的对策建议

1. 在我国大中城市推行拥挤收费政策,须具备一定条件。这些条件包括:建成了内环路、外环路或拥挤区域易于划分;私人机动车占到相当高比重或私人机动车增长迅猛;拥挤收费区域或路段之外存在相对空闲路网或者发达的公共交通,以满足拥挤收费路段转移的交通需求。

2. 重视对公众的咨询、宣传。任何一项政策的执行都需要公众的支持和舆论造势。公众对拥挤收费会有较多的意见和建议,因此,要通过电视、广播、网络、报刊及社会调查等各种渠道积极听取各方面的意见,需要调查公众对实施拥挤收费的支持度,不断总结经验,为拥挤收费做广泛宣传、创造良好的舆论氛围。道路使用者首先应该明白,自己不但是道路拥挤的受害者,也是道路拥挤的贡献者,应在社会公众头脑中建立起“谁造成拥挤谁付费”的观念。实施收费的最终目的是为了公众利益。因此,做好宣传和解释工作以取得公众的理解和支持必不可少。

3. 合理再分配拥挤费用。实施交通拥挤收费的目的是解决交通问题,增加收入只是附加收益。尽管如此,也要非常重视对资金的合理、透明使用。借鉴国外经验,建议将资金用来改善城市交通基础设施和公交系统,改善道路条件以及增设交通安全设施等。同时,适当减少车辆购置附加费、减少养路费等公众感受明显的方面。这样,一部分时间价值较高的出行者使用道路交纳道路拥挤费用,政府通过对收费收入的再投入做出合理分配,以弥补大多数出行者的利益损失,才能体现公平性原则。

4. 提高公共交通服务水平,切实落实公交优先的原则。公共交通与其他交通方式比较更具优势。公共交通是城市的重要基础设施,是城市客运交通的主体。与小汽车相比,具有客运量大、相对投资少、占有资源少、人均占用道路少等优点。城市公共交通的载容量约为小汽车的30倍,承载着城市中较大部分的客运量。另外,常规公交运输占用道路面积比自行车和小汽车都少。按单位载容量计算,其耗油量、尾气排放量等指标均优于小汽车。所以,要努力提高公共交通服务水平,包括增加公交线网密度小、均衡分布公交线路网、提高公共交通运营效率、提高公交车准点率、缩短公交等候时间等方面。

只有大力优先发展公共交通,才是解决交通拥挤问题的根本出路。相应的优先政策包括:实施用地供应优先,投资优先,行驶优先,开辟公交车专用车道,交通限行道路允许公交车行驶,公交车优先通过信号灯路口等。即使在没有条件的情况下,也可以实施相应的交通优惠办法,如单向通行道路上可以分时段双向公交通行,某些禁左交叉口可以不受限制,以及在划定的区域内不准非公交车辆停车等。

五、结论

交通拥挤收费作为交通需求管理的重要手段,在伦敦取得了显著的效果。但这并不意味着交通拥挤收费理论放之四海而皆准,对我国的交通管理也只能起到一定的借鉴作用。我们需要把这种管理方式本土化,才能真正在解决我国交通拥挤问题中取得实效。

参考文献:

[1]邱艳.城市道路拥挤收费问题的探讨[J].城市规划,2001,25(4):47-48.

[2]Transport for London.Four Year Programme-2006.[EB/OL].<http://www.tfl.gov.uk/corporate/projectsandschemes/road-sandpublicspaces/2287.aspx> August, 2006.

[3]马祖琦.伦敦中心区“交通拥挤收费政策”——背景、经验与启示[J].国外城市规划,2004,19(1):42-45.

(作者单位:南京大学)