

英国伦敦中心城区交通政策调整及其启示

王 颖

一、英国伦敦中心城区交通政策调整的背景

自第一次世界大战以来,产业发展对汽车交通的依赖性日益加大,因而道路改造计划成为对英国的社会经济地理进行调整改造的基础支撑之一。20世纪60年代以前,英国对市内道路建设并未给予足够的重视。在这一时期道路工作者曾经反复强调建造城市高速道路的重要性,但没有被采纳。由于这种忽视,造成20世纪60年代初期城市道路建设滞后,无法适应快速发展的汽车交通需求(3年间城市交通增长了40%),迫使政府采取了“提高现有道路网络使用效率”的方针。

为提高现有道路网络使用效率,需要在当时缺乏经验的情况下寻找有效的对策,英国政府为此将伦敦选为实验基地,对城市交通政策进行尝试性的调整。这里比较有代表性的交通政策调整就是“伦敦中心城区的堵塞收费政策”。

二、伦敦堵塞收费政策的发展历史

伦敦堵塞收费政策最早追溯到1964年交通部的“Smeed报告”。这份报告主要对英国道路收费的可行性技术进行了一定的研究。1995年TfL (Transport for London) 做了一个名为“伦敦堵塞收费研究项目”,项目研究的最终结果确定对伦敦堵塞收费的价格应该定在4英镑每天。2000年的《伦敦道路收费的选择》报告对堵塞收费政策做出了详细的研究,其中包括现有技术的细节研究,对减少堵塞的种种方案研究,主要围绕区域牌照方案、警戒线收费、工作区停车收费。2000年5月, Ken Livingstone出任伦

敦市长,在上任时他向市民保证伦敦堵塞收费政策的出台,而大伦敦管理局 (GLA, Great London Authority) 也给了市长这个权利。最终堵塞收费政策以每天5英镑的价格确定下来。

三、伦敦堵塞收费政策实施的主题和关键

伦敦堵塞收费政策其主题主要是为了缓解每日高峰时期中心城区汽车的拥堵状况,通过经济手段宏观的调控整个伦敦中心城区的车流情况。

伦敦堵塞收费也是自上而下的执行,但是除了政策研究到可行性分析,最后到让市民接受并实施是一个漫长的过程。而收费政策实施的关键就是广泛的调查咨询市民的意见,这个过程持续了18个月。

一是对各个地方的管理者进行咨询,听取他们对收费政策的看法;二是在伦敦33个自治市镇发放关于收费政策的宣传手册;三是在报纸和广播电视上播放广告,对收费政策的具体操

作进行宣传,并且告诉市民如何参加这个政策和参加收费有什么样的优惠政策。研究表明,伦敦政府的这一做法极大地提高了堵塞收费政策的市民关注度和可接受度。

四、伦敦堵塞收费政策的实施

伦敦堵塞收费区域只在市中心,面积大约21平方公里,仅占大伦敦总面积(1579平方公里)的1.3%。收费区拥有174个出入口,每个出入口都有明确的标识(如图1所示)。堵塞收费政策的收费对象是:凡是进入或在收费区,停留在非私人停车区的车辆,无论行驶与否,一律每天收取5英镑。收费区同样有时间规定:每天早上7点到晚上6点半。这一时间规定与《伦敦道路收费选择》报告(ROCOL)所确定的时间(早7点到晚7点)有所出入,原因是娱乐业团体指出收费到晚上7点会打击电影院的营业情况。

同样的,堵塞收费也不是对所有行驶如收费区域的车辆进行收费。表

表1 伦敦堵塞收费政策中享有折扣的交通工具

折扣/状况	范围
完全免税	机动脚踏两用车、摩托车、自行车
	紧急交通工具
	九座以上有公共运营执照的公共交通工具
	受免税政策的残疾人用车
100%折扣并免注册	出租车
	某些军车
	地方政府服务交通工具(垃圾运输车、道路维护抢险车)
100%折扣但一次性收取10英镑注册费	九座以上没有公共运营执照的公共交通工具(团体中小型巴士)
100%折扣但收10英镑注册费	由持有蓝色徽章(1)的人驾驶的交通工具
90%折扣但收10英镑注册费	使用清洁燃料的交通工具路边辅助交通工具(鲜血车等)
	居住在中心市区的居民用车

1就是在堵塞收费政策中享有免税或是折扣的交通工具和团体。由表1可以知道,由于很多公共交通工具还有重要的团体使用的交通工具的存在,政府需要对他们进行保护。还有残疾人驾驶的车辆在堵塞收费政策出台以前就享有免税政策,所以他们也不能包括在收费政策中。堵塞收费政策从某种意义上讲一是为了缓解交通压力,还有一个重要原因就是让市民更多的使用清洁能源,所以政策对使用清洁能源的交通工具也采取了相应的鼓励措施。而对于本身就居住在市中心的居民来说,收费政策必然会给他们带来经济压力,所以政府也同样考虑到他们的利益,采取一定的免税政策。

持有蓝色徽章的人指在堵塞收费政策实施前已经享有免税政策的残疾人。

伦敦堵塞收费政策在收费方面也采取灵活多样的方式,下表列出了各种交费方式所占的比例。

表2 伦敦堵塞收费政策的交费方式

交费方式	百分比 (%)
单独收费	36
电话	19
邮政	<1
互联网	26
短信服务	19

交费除了方式灵活,时间上也比较宽裕。交费时间早上可以延长到中午12点,晚上可以延长到10点。在收费区域每个出入点,都有高清晰摄像机24小时拍摄,车牌照辨识率达到90%以上。每天的午夜12点,交通部门都会对每天驶入的车辆牌照和交费情况做出对比,并制成手册。对没有交费的车辆处以80英镑的罚款,停车没有交费的车辆处以40英镑罚款。罚款在罚单开出14天内交纳,28天未交的处以120英镑罚款。

在伦敦堵塞收费政策出台的同时,《伦敦道路收费选择》报告(ROCOL)也对其效果做出了一定的预测:报告指出施行收费政策后,伦敦市中心小型车行驶量将减少20%到23%。TfL2004年报告预测在收费时段市中心四轮车辆将同2002、2003年

减少15%。而车辆减少的潜力可以达到25%。如果单纯的减少小型汽车的话,可以减少大约34%。

但是由于收费政策的结构比较简单,所以很难从车辆的载重上区分。为了简单起见,伦敦收费政策最终决定将车辆收费一律规定为5英镑。

五、伦敦堵塞收费政策的影响

2003年2月17日,伦敦堵塞收费政策开始实施,初步效果良好:第一年交通堵塞减少了30%;收费区交通级别(traffic level)下降16%;汽车行驶速度提高了20%左右;公共交通可靠性也有所提高。堵塞收费政策的实施,在头一年为政府带来的经济收益有5千万英镑,而这些钱又重新投入到用以提高公共交通事业中去。

根据TfL2003、2004两年的报告,2004年较2003年市中心车行速度提高

了21%。在收费政策实施以前,车行速度为14公里每小时,而收费政策实施以后车行速度为17公里每小时。TfL还从另一个角度衡量市区交通状况:以车辆每行驶一公里所用时间来诠释。不堵塞地区为1.9min/km(相当于32km/h)。图1很明显的说明了收费堵塞政策实施以后的效应。

交通水平是衡量在有限的交通空间内所行驶的车辆的数量、体积。在堵塞收费政策出台实施后,伦敦中心交通水平下降15%,这说明越来越多的人改乘公共交通工具或者使用摩托车、自行车。据TfL官方数据表明:驶入中心城区的摩托车增加19%、出租车增加19%、公交车增加16%。表3同样表明一些交通方面的变化。

TfL根据官方数据预测,大约有20000个人将改乘公交车,其中5000人改乘地铁,14000人改乘巴士。这样在

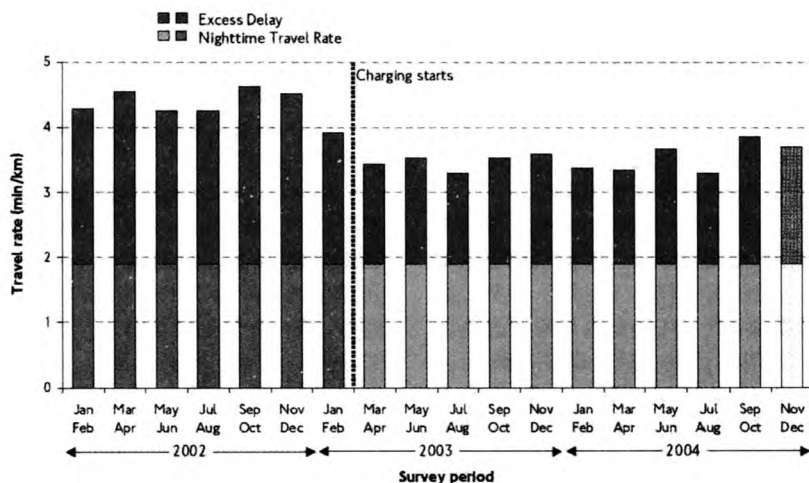


图1 市中心堵塞水平变化

表3 堵塞收费政策的效果

	收费以前	收费以后	变化率 (%)
平均行驶速度	14km/h	17km/h	21
堵塞水平	2.3min/km	1.6min/km	-30.5
交通水平			
驶入小型车	193912	133016	-31
驶入非小型车	178149	193485	16
到达市中心时间			
从外伦敦	59min	52min	-12
从内伦敦	37min	33min	-11
从市中心	38min	35min	-8

每天早上的高峰期(8:00~9:00)将有约7000人搭乘巴士(TfL, 2002b)。虽然巴士的运营情况比较良好,但是地铁却不容乐观。由于经济的低迷和旅游业的消退,再加上恐怖分子的自杀事件,还有中心线的地铁出轨事故,很多人不愿意搭乘地铁。

由此可见,虽然伦敦堵塞收费政策对伦敦的公共交通有了很大的改变,但是在早上的高峰期,车行速度的提高确实比较困难。有的道路行车速度提高了,但是又有的路线车行速度下降了,这样总体来看早上高峰期车行速度并没有多少改变。但是值得一提的是白天乘客等待公交车的时间平均减少了25%(TfL 2003b)。这是由于为了配合越来越多的人搭乘巴士公交车,伦敦政府增加了大约19%的公交车,并且增加了新的路线,将十条主要单行干线改乘双行线,还在重要的交通线路上加开双节公交车。

六、伦敦中心城区交通政策调整的启示

(一) 对伦敦堵塞收费政策的思考

1. 公共政策注重人性化。

公共政策的执行必将使一部分利益群体受到损失,伦敦在制定交通堵塞收费政策过程中,通过了一系列民意调查和宣传,将公众参与的理念落实到政策推行当中,经过层层协商,反复修改,付诸实施。在征收对象、征收金额、收费减免人群等方面,均做到了人性化的设计。可见公共政策的调整需要有良好的公众基础。

2. 城市交通问题需要全面系统的解决。

堵塞收费政策不是简单的表现为个体的政策行为以及交通流量对经济杠杆的简单心理响应,而是一个庞大

的复杂的系统。如果没有其他方方面面的配合和响应,单靠政策的颁布,即使在一定程度上奏效,也将会是难以持久的,因此,要从根本上缓解,克服大城市的交通问题,必须站在系统的高度,多种手段并用,发挥整体性合作力。

3. 公共政策的弹性和适应性尤为重要。

堵塞收费政策的目的在于增加政府的财政收入,而在于改善中心城区的交通和环境状况,体现出鲜明的导向性和相当的灵活性。

(1) 明确时间段,不同的城市有着细微的差别,如何制定适合该城市交通规划的时间段相当重要。

(2) 收费标准避免一刀切,由于地区差异和收入水平的差异,为了最大化地改善交通同时不增加公众的负担,收费应当避免单一化,需要考虑到不同群体的需要。

(3) 增强公众导向,明确堵塞收费政策并不是政府的另一项税收,而是导向公众在交通高峰期放弃小型汽车的搭乘,改乘公共交通工具。

(二) 伦敦交通政策调整给我国大城市带来的启示

伦敦中心区堵塞收费政策是伦敦市政府对于管理城市交通采取的一种经济调控手段。目前中国大中城市在管理交通方面除了一些基础的交通法规外,很少有像伦敦那样专门为缓解交通拥挤而制定的法律法规。在中国快速城市化的进程中,良好的法律法规的制定必不可少,而且交通管理日显重要。如何利用现有的交通资源,对其进行管理和整合,必将成为我国城市管理的一个重要课题。

换一个角度,伦敦中心城区交通管理政策的调整不仅仅是为了解决交通问题,而是从长远的利益出发,解决了城市交通对于能源消耗日趋增长的

问题。例如由于城中心堵塞的时间减少,车辆在发动机空转的时候消耗的能源就可以大大减少。这充分体现出伦敦政府对于能源问题以及环境友好城市问题的关注。

研究国外大城市建设经验就是为了更好的服务我国的城市建设,以上海为例,作为我国重要的国际化大都市,上海和伦敦有许多相似的地方,上海作为中国经济中心,需要面临着许多城市规划和城市建设的挑战。

从上海目前的情况来看,汽车保有量呈现迅速增长态势。2010年末,全市民用车辆拥有量为309.7万辆,其中个人民用车辆拥有量达到229.83万辆,分别较2009年增加了8.7%和9.2%。快速增加的机动车辆不仅对燃油产生了巨大需求,而且还造成了十分严重的机动车尾气污染。据测算,在中心城区污染物中,有86%的CO、96%的CH和56%的NO_x为机动车排放所致。越来越多的私人轿车,越来越多的尾气排放,解决这些问题,不是一味的大建环城高速,建设如蜘蛛网般的高架桥,而是如何有效地管理目前现有的交通工具,如何统筹现有的交通资源来为市民服务,站在系统的高度看解决上海城市的交通问题。如采取多种措施改善交通燃油结构;在继续发展城市快速轨道交通的同时试点开辟城市快速公共交通系统;在市中心区的主要干道,以“交通堵塞费”或“排污费”等形式控制私人汽车的驶入,引导公车工具的选择;鼓励私人汽车合乘,以减少私人汽车拥有量的增加,大力宣传城市交通节能的理念以推动上海城市交通低碳、环保、有序发展。□

(作者单位:上海投资咨询公司)

责任编辑 杨新民

投稿邮箱:ujwua@163.com

本栏目协办单位

磐安县安泰水利水电规划设计有限公司

浙江省磐安县安文镇双溪路98号
(322300)

总经理:潘永

电话:0579-84668981

本栏目协办单位

上海市建筑科学研究院(集团)有限公司

院长:张燕平

电话:021-64390809

传真:021-64682841

网址: <http://www.jk.sh.cn>

本栏目协办单位

云南省农牧工程设计研究院

昆明市环城西路386号(650034)

院长:茶永昌

电话:0871-3624916

传真:0871-4166624