

英国伦敦中心区“交通拥挤收费政策”探析

赵东旭

(上海师范大学 人文与传播学院, 上海 200234)

摘要: 交通拥挤是世界上许多大城市面临的共同问题,也是大城市的通病,英国伦敦在发展过程中同样面临这一严重问题。伦敦在处理交通拥挤问题时创造性地采用“交通拥挤收费政策”,在国内外产生了很大影响,并且也取得了良好的效果。分析和研究伦敦中心区“交通拥挤收费政策”,对于同样面临交通拥堵问题的我国城市的发展有着十分重要的积极意义。

关键词: 伦敦中心区; 交通拥挤; 收费政策

中图分类号: C912.81

文献标识码: A

doi: 10.3969/j. issn. 2096-059X.2015.04.005

文章编号: 2096-059X(2015)04-0022-05

伦敦是世界上著名的大城市之一,在其悠久的历史发展过程中,采取过许多卓有成效的城市管理措施,促进了伦敦城市快速发展,科学、合理而有效的交通措施便是其中的典型代表。伦敦很早就建成了现代化的城市交通体系,它“曾蝉联全球交通最佳城市,其安全、环保、高效和复杂的综合公共交通系统建设有典型伦敦特色,为世界上具备最完善综合交通体系的城市之一。”^[1]因此,国内外研究伦敦交通措施的文章很多,不同学者从不同角度表述自己的观点。较有代表性的如宿凤鸣和张永永老师的《交通运输枢纽发展经验及启示》,文章在总体上回顾了伦敦交通运输枢纽发展历程,总结其发展经验,并提出了一些对我国交通发展的启示性建议,其中重点论述了伦敦从一战后到现代的交通发展状况。

在伦敦政府所颁布的许多交通措施里面,其中心区实施的“交通拥挤收费政策”(2003年2月17日开始实施)便是它完善现代交通治理体系的一项重要举措,并且已有大量相关文章对这个公共政策进行了深入分析和研究。总的来看,国内具有代表性的对这一问题进行深入探讨的学者是马祖琦博士和张力老师。前者在《伦敦中心区“交通拥挤收费政策”——背景、经验、启示》一文中对该政策进行了较为全面的梳理,介绍了政策出台的基本背景和主要内容,以及它的运行效果和从中得到的启示,对政策持以肯定态度,并积极地从中吸取和借鉴公共政策制定的有效经

验。后者在《伦敦现代城市交通体系建设与交通治理的经验与启示》一文中,也对交通拥挤收费政策及其良好效果进行了重点分析和研究,并对该政策的积极影响予以肯定,指出了其中值得借鉴和学习之处。在国外,伦敦中心区“交通拥挤收费政策”出台也一直是学界讨论热点,较有代表性的是英国乔纳森·利普先生的《伦敦交通拥挤的代价》一文。作者在文中用较长篇幅全面详细地论述了交通拥挤收费制的产生、发展及具体实施情况,并分析了它的影响与作用,比较了交通拥挤收费制的成本和收益,即社会成本和收益估算。作者对伦敦中心区“交通拥挤收费政策”进行了一个客观评价,在主体上肯定政策可行性的同时,也对其高成本表示出质疑和担忧。

上述文章都较为全面地分析和研究了交通拥挤收费政策,并对该政策予以了肯定,但对于其中的问题并没有详细论述。毋庸置疑,大多数情况下,制定公共政策都会有其缺陷和不足。鉴于此,笔者在参考前人研究基础之上,介绍了交通拥挤收费政策的基本内容,在予以肯定的同时,也对政策的不合理性阐述了自己的一些看法,希望有利于该政策的进一步改进和完善,同时也可以对我国城市治理提供建设性意见。

一、伦敦中心区“交通拥挤收费政策”的产生

首先,从英国国内方面看,伦敦是世界上历史发展最为悠久的城市之一,也是人口最多的城

收稿日期: 2015-01-22

作者简介: 赵东旭(1990-),男,河南南阳人,硕士研究生,主要从事都市文化学研究。

市之一。根据官方权威机构——英国人口统计局在2012年9月25日最新公布的人口数据显示，截止到2011年中期，伦敦人口已经高达820.4万。不难看出，如此庞大的人口必将会对伦敦城市交通发展构成巨大挑战，更是严峻考验。就其中心区而言，它是伦敦发挥世界城市功能最为核心的地区，在伦敦乃至全世界都占有重要地位，十分关键。^[2]例如，作为全球主要金融中心的伦敦，很多金融机构都设立在中心区，这就更加彰显出它在伦敦的关键作用。很显然，中心区的重要性就意味着这里就业人口多，密度大，必然会加重通勤强度和压力。20世纪60年代以前，英国对市内道路建设并未给予足够重视，结果造成1960年代初期城市道路建设滞后，无法适应城市快速发展的汽车交通需求，3年内城市交通增长就高达40%。^[3]1968年以来，伦敦道路拥挤程度日益严重，伦敦中心区、内伦敦和外伦敦行驶速度均呈现连续走低态势。据统计，伦敦中心区每公里实际平均行驶时间比交通通畅时候要多耗费2.3分钟。另外，从相关数据具体分析来看，伦敦市中心高峰期交通时速1968年为每小时14.2英里，1975年为每小时12.7英里。^[4]从这些具体数据中我们可以看到伦敦市中心当时交通拥堵情况有多么严重，它已严重阻碍着伦敦各方面的发展。

由此可见，就伦敦城市内部而言，其中心区交通拥堵问题已经严重阻碍伦敦城市发展与进步。同时，交通拥挤日益加剧也引起市民普遍关注和不满，人们纷纷呼吁政府加大力度解决城市交通拥堵问题。1999年一项独立调查结果显示，46%和33%的市民分别选择“公共运输”和“交通拥挤”作为两个亟需解决的重大城市问题。此外，还有高达九成的市民对伦敦交通产生抱怨。其实，市民们也考虑到，倘若在伦敦中心区征收交通拥挤费，该政策所得到的收入也可以为伦敦进一步治理交通问题奠定良好物质基础，这些资金将会有助于改善伦敦拥堵的交通条件。

其次，从国际方面来看，在城市中实行交通拥挤收费政策并非伦敦先例，世界上其他很多国家的城市都曾通过征收交通拥挤费来治理拥堵问题。典型的有新加坡1975年引进的人工道路收费系统（Manual Road Pricing System）；特隆赫姆在1991年引入交通收费制度，1998年又引进电子道路收费系统（Electronic Road Pricing System）；墨尔本在1999年开始实行道路收费制度；多伦多在

2001年开始实行交通拥挤收费制度，收费路段为79公里。这些城市都相继实行交通拥堵收费政策，并且收到了很不错的效果，在很大程度上缓解了城市交通压力，改善了城市交通条件，促进了城市发展和进步。

可以说，交通拥挤收费政策是解决城市交通拥堵问题的重要措施，也是一种世界性趋势，伦敦中心区实行交通拥挤收费政策符合这一历史发展潮流。所以，总的来看，无论是从国内还是国际两个方面来讲，伦敦在中心区实行交通拥挤收费政策都是很有必要的。

二、伦敦中心区“交通拥挤收费政策”的主要内容

伦敦在中心区实施“交通拥堵收费政策”也并非一帆风顺，经历了一个复杂而漫长的过程，历尽波折。其实，早在1960年代就有人建议伦敦征收交通拥挤费，如1964年英国交通部委托斯米德（Smeed）所做的报告，就对英国道路收费政策可行性进行了相关研究。一直到1990年，人们对交通拥堵问题越来越关注，这才使得英国交通部考虑进行伦敦交通拥堵收费。1995年 TfL（Transport for London）做了一个被称为“伦敦堵塞收费研究项目”，其最终结果确定伦敦交通拥堵收费价格应定在每天4英镑。2000年他在《伦敦道路收费的选择》中进一步对交通拥挤收费政策进行了深入而详细地分析、研究和探讨。伦敦交通拥挤收费制度最终确立与肯·列文斯通（Ken·Livingstone）当选伦敦市长（2000年5月）紧密相联。他出任伦敦市长时曾经向市民们承诺伦敦交通拥挤收费政策一定会出台，同时大伦敦管理局（GLA Great London Authority）也授予市长这项重要权利，最终伦敦中心区交通拥挤收费政策按照每天5英镑收费标准得以最终正式确定下来。可见，这一政策出台也经历了一个相当曲折的过程。

在层层协商、反复修改基础上，伦敦中心区在2003年2月17日，即星期一，开始实施“交通拥挤收费政策”（Congestion Charging）。其主要规划是：中心区划出特定区域，固定时间内对出入车辆实施交通收费管制措施，以此控制伦敦市中心交通流量，改善市民出行结构，引导人们乘坐不同交通工具，如地铁、公交车等，最终达到通过经济手段来降低中心城区交通拥挤度这一根

本目的。主要内容是：每周一至周五，从早上7点钟到晚6点半这一时段内，行驶或停靠在中心公共区域的私人车辆每天交纳5英镑费用，2005年7月之后，收费额再增加至每天8英镑，^[5]该政策所收取费用全部用于伦敦交通建设，这就为交通建设筹措了大量资金，使其有了资金保障。伦敦中心区收费区域由内环道路围成，共占地8平方英里，相当于大伦敦的1.3%。

值得肯定的是，该政策收费对象特别具有人性化特点。它并非要求所有居民缴纳交通拥挤费，一些特殊驾驶员、车辆和个人能够享受优惠，甚至免费。其规定，荣获蓝章（Blue Badge）残疾人，或为残疾人服务的公共机构，9人或以上座位车辆，在收费区域内居住人口，使用石油替代燃料车辆、两轮车、微型出租车、救护车、军队和皇家园林局车辆等，根据实际情况可少缴甚至无需缴纳交通拥挤费。这就体现出公平、公正原则，有利于维护城市稳定。交通拥挤收费政策收费方法也多种多样，人们能够从零售商店、便利店、自动售货机、报摊或者加油站购买，也可利用电话、邮寄、登陆网站和移动电话发信息等渠道付费。这就使得人们缴费十分方便，避免出现排队等麻烦现象，节约了大量时间。另外，该政策缴费时间也非常自由，可每天交纳，也可按星期、按月或按年缴纳，如果事先已经清楚通行天数，甚至可一次性付完。人们在进入收费区域前后都可缴纳交通拥挤费，这就保证人们有充足缴费时间，但最晚必须当天晚上10点之前缴付完毕。对于那些延期缴纳交通拥挤费的，会有一些相应惩罚措施。其规定，当晚10点至12点缴纳费用的，加收5英镑罚金；当晚12点之前仍未缴纳通行费用的，将面临80英镑高额罚款；28天之后仍不缴纳费用的，罚款升至120英镑。

从该政策中我们发现，它的考虑十分缜密，在平等、民主、协商基础上人性化考虑不同阶层人民利益，在征收对象、征收金额、收费减免人群等方面都特别照顾相应不同阶层，这是相当科学的，做到了从实际情况出发。而且这一政策也有着很大弹性与适应性，制定得全面而系统，避免一刀切，因此逐渐得到广大市民肯定和接受。

三、伦敦中心区“交通拥挤收费政策”影响和启示

事实证明，交通拥挤收费政策在解决伦敦中

心区交通拥堵问题方面起到很大帮助作用，有效引导人们开始自觉乘坐公共交通工具，尽量减少私家车出行，缓解交通压力。在这一政策实行以后，整个付费区域内拥挤程度得以降低。数据显示：2006、2007年进入伦敦市中心的私家车分别减少5万辆和7万辆，交通流量也下降16%，车道通畅度显著提高，通过市中心区时间相比过去节省14%，交通拥堵发生率减少30%，公共汽车等待时间同比降低60%。^[5]该政策实施以后，促使更多市民改乘公共交通工具或者使用摩托车、自行车，甚至步行，大大减少了私家车出行量，也优化了居民出行结构。私家车出行量减少，一方面可以改善交通环境，减少拥堵量；另一方面也能够减少汽车尾气排放量，有利于保护生态环境，减少污染，有效促进城市可持续发展。

同时，交通拥挤收费政策对当地商业影响也各不相同。毋庸置疑，一些行业从城市交通拥挤程度降低和行驶时间不断减少中受益，但是，私家车出行减少相对于一些零售业来说，影响却极为不利，私家车减少则意味着人流量减少，这就会使得一些地区零售额下降。另外，交通拥挤收费政策使得内环路，即收费边界区域与以前相比，变得更加拥挤。这主要因为这些地方恰好没有被限制在收费范围之内，处于过渡地带，造成一部分私家车过多拥向收费边界区域，不可避免造成拥堵，这是伦敦中心区交通拥挤收费政策造成的负面影响。

从整体上看，实施伦敦中心区交通拥挤收费政策利大于弊，我们从中也可以得到很多启示，值得借鉴。首先，交通拥挤收费政策显然是涉及到公众切身利益的举措，离不开公众参与，维护公众利益应该始终放在第一位。伦敦在制定实施交通拥挤收费政策过程中，通过多种手段和方式最大限度确保公众知情权和参与渠道畅通，将公众参与理念落到实处，体现出城市管理中的民主性和科学性，保证了人民权利，没有任何内幕丑闻出现，因此自然得到很多市民支持和响应。不难看出，伦敦政府在制定中心区交通拥挤收费政策过程中，始终站在系统高度解决城市交通问题。交通拥挤收费政策显然是一个庞大系统工程，并不是简单个体政策行为，也并非仅仅是交通流量对经济杠杆心理响应，还需要其他方方面面配合与响应。这使我们清楚地知道，如果要从根本上缓解和克服大城市交通问题，必须站在系统高度

进行规划,多种手段并用,发挥整体性运作合力,才能最终从根本上解决问题。

其次,制定公共政策应因地制宜,使得公共政策实施具有弹性与适应性。实施交通拥挤收费政策的目的并不仅仅在于简单收取费用,重在通过政策实施改善城市交通和环境状况,减轻压力。所以制定公共政策应具有鲜明适应性、导向性与灵活性,这也是解决城市交通拥堵的重要办法。因此,对于我们自己来说,借鉴国外大城市解决交通问题经验,绝对不能一味盲目照搬照抄,一定要考虑到它的可行性和有效性。我们应从实际出发,结合我国城市化发展过程中出现的复杂情况和具体问题,因地制宜地创造出符合我国地方特色的城市交通管理模式与体系。当然,要从根源上解决城市交通问题,还必须不断优化城市空间结构。城市空间格局是否合理与其交通状况紧密相连,所以我们要特别注意优化城市空间格局与功能分区,改变不合理的交通流量空间分布格局,从根源上缓解城市交通压力,节约人们出行时间,提高交通效率,为人们出行创造更好更便利的条件。

以上是国内外对伦敦中心区“交通拥挤收费政策”主要看法。但在笔者看来,进一步讲,伦敦中心区交通拥挤收费政策背后本质上反映的是城市社会管理问题。伦敦作为全球著名城市,通过运用征收交通拥挤费的方法来治理交通拥堵,并且收到良好效果,显然是一种创新典范。交通拥堵归根结底是城市管理难题,伦敦在解决这一难题时巧妙地将经济手段和行政手段结合起来,通过调整民众经济利益引导人们出行,优化出行结构,取得理想效果,有助于促进城市管理。但客观地讲,伦敦中心区交通拥挤收费政策也有许多值得商榷的地方。很显然,道路通行自由无疑是人们的应有权利,伦敦实行交通拥挤收费政策不能不说是人们对人们出行自由的限制,因此是对民众自由权利的制约。伦敦征收交通拥挤费,在缓解其中心区交通压力的同时,也必然会加重人们出行负担,对其他区域也会产生种种负面影响。这对于那些低收入驾驶群体来说,显然是极为不利的,也是不公平的。因此,就这个意义上讲,交通拥挤收费政策的实施是值得我们深刻反思的,我们应该尽量减少其不利影响因素。另外,按照 ROCOL 报告所指出的,交通拥挤收费政策成本与收益比较并不理想,未达到预期效果。成

本过高,收益太少,必然会增加城市政府运行负担。也就是说,实施伦敦中心区交通拥挤收费政策是以高成本为代价的,这是需要亟待解决的难题。如此高的成本运作方式势必会影响交通拥挤收费政策的长期执行,这显然在无形中增添了驾驶人员的出行负担,有可能会成为他们的重要开支,其可行性和公正性自然也会受到质疑和拷问。这些问题都很值得我们深刻反思。

当然,任何一项公共政策都会有其不足之处,这可能是无法避免的。但我们应该做到的是,要将公共政策成本降到最低,尽量减少其不利影响,否则便会得不偿失。众所周知,在社会管理过程中实施公共政策的根本目的是为民众服务,是要提高他们的生活水平,使其生活更加便利,保护其合法权利与利益,显然不是纯粹为牟利而制定,伦敦中心区的交通拥挤收费政策亦如此。所以,从这个角度来看,伦敦中心区交通拥挤收费政策显然并不能称得上最合适的解决城市交通拥堵问题的措施,需要我们继续寻找更好的解决办法。而如何更好地解决城市交通拥堵问题,比如既不收费或者说收取较少费用,又可以从根本上解决问题,这应该是我们今后不懈探索和努力的方向,对我国城市管理和发展也有着十分重要的指导意义。

如何规划和治理好城市,是从古至今许多学者和专家共同探讨的问题。古希腊的亚里士多德在《政治篇》中曾经说过:“人们来到城市,是为了生活的更好”;上海市申办2010年世博会主题是“城市,让人们的生活更美好!”因此,不管怎么讲,人们在城市生活的根本目的就是要不断提高自己的生活水平和质量,感受生活的美好,每个人都有追求幸福的权利。从更深层次上讲,这也是为了维护人的尊严,肯定人的价值,是人的解放,也是生产力不断提高,生产关系相应调整的客观结果,顺应了历史发展潮流。使人们的生活更加美好,这也是城市发展本质所在,甚至可以说是一种人文关怀。城市一切建设和发展的根本目的,不只是为了满足物质利益,还要满足人们的合理需求,即还要有精神和文化需求。无论是从物质建设上,还是从精神追求上来说,都是这样,这是城市文化内涵所在。英国伦敦中心区实行交通拥挤收费政策显然就是要使人们的生活更加便利,更加美好,这也是城市发展的必然要求和规律。19世纪英国著名城市规划专家和学者

埃比尼泽·霍华德 (Ebenezer Howard) 在其代表性著作《明日的田园城市》一书中提出“田园城市”思想,对后世城市规划产生了深远影响。另外,同样具有代表性的美国城市理论家、社会哲学大师刘易斯·芒福德 (Lewis Mumford) 则在其著作《城市发展史——起源、演变和前景》中体现出“有机城市”思想,这对于以后的城市规划同样也产生了重要影响。这些包含深厚人文底蕴的思想主张一直影响人们到现在,并且还将继续持续下去,它们和伦敦中心区交通拥挤收费政策一样,都是探索城市规划的重要代表。不过令人惋惜的是,霍华德和芒福德虽然提出了很有价值的城市规划思想,后人却并没有按照这些思想进行实事求是地实践。所以,伦敦中心区交通拥挤收费政策应该引以为戒,切实将有价值的城市规划思想运用到实践中去,为改善城市交通条件做出贡献。

从以上的分析中我们可以看到,伦敦中心区交通拥挤收费政策的出台有着深刻的历史背景,实施该政策对于治理交通拥堵,缓解城市交通压力有着很大促进作用,其影响也是极其深远的。不过,它也会不可避免地产生一些负面影响,任何政策都有两面性,这需要我们去辩证地看待问题。从现实角度来看,我国有许多城市都正面临着较为严重的交通拥堵问题,典型的如北京、上

海、广州和深圳等一批大城市,交通拥堵已经严重阻碍了城市的发展和进步。因此,认真深入研究伦敦中心区交通拥挤收费政策,对我国城市建设和发展有现实意义和价值,何况我国正在大力推进着城镇化。所以说,研究伦敦中心区交通拥挤收费政策也就对我们有着巨大的指导意义。为此,我们应该以伦敦中心区交通拥挤收费政策成功实施为基础,从中借鉴其合理地方和有效经验,取其所长,避其所短,为我所用,最终用来解决我国城市发展过程中出现的交通拥堵问题,为我国城市进一步发展进步创造更为有利的条件,更美好的未来。

参考文献:

- [1] 张力. 伦敦现代城市交通体系建设与交通治理的经验与启示[J]. 生态经济, 2014(9): 125-128.
- [2] 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(1): 42-45.
- [3] 王颖. 英国伦敦中心城区交通政策调整及其启示[J]. 中国工程咨询, 2013(6): 46-48.
- [4] Jonathan Leape. *The Cost of Congestion in London*[J]. *Journal of Economic Perspectives* Volume 20 Number 4, Fall, 2006: 1.
- [5] 张力. 伦敦现代城市交通体系建设与交通治理的经验与启示[J]. 生态经济, 2014(9): 127-128.

Study and Analysis on Traffic Congestion Charging in Central London

ZHAO Dongxu

(School of Humanities and Communication, Shanghai Normal University, Shanghai 200234, China)

Abstract: The communication congestion is many big cities' common problem in the world, so it is in London. When disposing the problem, the government of London creatively adopts congestion charging. It has aroused important influences in Britain and other countries and its effects are positive. It also is of quite favorable significance for our cities to analyze and study congestion charging in central London. We can obtain much enlightenment from it, so it is worthy for us to introspect.

Key words: central London; traffic congestion; policy of charge

(责任编辑: 彭 萍)