



中国环境与发展国际合作委员会
专题政策研究

促进城市绿色出行

摘要报告

中国环境与发展国际合作委员会 2013 年年会

2013.11.13-15

项目组成员

中外组长*:

周伟	交通运输部公路科学研究院, 院长/研究员
马克·马其尔	欧洲委员会流动与交通总司

中外成员*:

江玉林	交通运输部科学研究院城市交通研究中心, 主任/研究员
曼斯·劳伦斯	沃尔沃研究与教育基金会, 顾问
陈锁祥	交通运输部科技司, 原副司长/教授级高工
贺克斌	清华大学, 教授
赵全厚	财政部财政科学研究所, 主任/研究员
彼得·琼斯	英国伦敦大学学院交通研究中心, 教授
迈克尔·雷普罗格	交通与发展政策研究所, 所长
尤纳斯·埃利亚松	瑞典皇家理工学院交通研究中心, 教授

支持专家:

钟朝晖	交通运输部科学研究院城市交通研究中心, 教授级高工
虞明远	交通运输部公路科学研究院, 主任/研究员
张立承	财政部财政科学研究所, 研究员
张灵鸽	中国民促会, 绿色出行基金项目主管
李振宇	交通运输部科学研究院城市交通研究中心, 副研究员
许飒	交通运输部科学研究院城市交通研究中心, 助理研究员
刘向龙	交通运输部科学研究院城市交通研究中心, 副研究员
江天	交通运输部科学研究院城市交通研究中心, 助理研究员
彭晔	交通运输部科学研究院城市交通研究中心, 副研究员

协调员：

刘蕾蕾 交通运输部科学研究院城市交通研究中心

亨里克·陀恩伯德 荷兰荷隆美集团，交通经济专家

*** 本专题政策研究项目组中外组长、成员以其个人身份参加研究工作**

主要研究结论

（一）中国城市交通拥堵与空气污染的危害严重且成因复杂

中国特大城市及部分大城市当前出现的交通拥堵与空气污染，**危害城市居民健康与安全，降低城市运行效率，加大交通能源消耗，危害非常严重。**其形成原因非常复杂：一是快速、粗放的城镇化方式造成机动化出行需求剧增；二是城市公交发展水平不高、小汽车消费政策缺失、小汽车消费习惯缺乏正确引导等刺激私人小汽车“高速度增长、高强度使用、高密度聚集”；三是慢行交通环境持续恶化；四是公务用车超标配置、过度使用等。**更深层次的原因是中国目前的城市与交通发展方式以及政府管理模式难以适应快速城镇化、机动化的要求。**具体表现为：城市交通发展的顶层设计缺失；城市政府对交通需求管理不够重视；各级政府财税政策支持力度不够；地方政府行政能力不足；绩效考核制度不完善；中央政府对地方政府的影响力较弱等。

（二）中国正站在城市交通发展方式选择的十字路口

中国城市目前的机动车保有量与发达国家相比还非常低，非机动化出行方式在中国绝大多数城市仍占交通出行方式的主流地位，非机动化出行比例远高于发达国家。这一切，**为中国城市构建更经济、更有效的绿色出行模式提供了一个独特而难得的机会。**但是，中国城市也普遍面临着快速城镇化带来的公共交通供需不平衡、非机动化出行比例逐年下降、空气污染加剧、道路交通事故频发等困境。如果不能尽快给那些潜在的小汽车消费群体提供一个有足够吸引力的绿色出行系统，并采取足够影响小汽车消费的果断、有效的引导与控制政策，小汽车分担率上升的趋势将难以遏制，**中国城市也将错过培育绿色出行主流方式的最佳时机。**

（三）中国应努力实现绿色出行愿景并成为发展中国家的榜样

中国目前的机遇使其有可能在全球性的绿色出行行动中，成为发展中国家甚至是发达国家的榜样或潮流引领者。中国城市应致力于构建中国特色的现代化城市绿色交通系统。这样一个城市交通系统，**将具有绿色出行的高吸引力**，银行家、政府高官和清洁工等社会各阶层群体都愿意乘坐地铁、快速公交或各种类型的公共汽车，也可以选择安全、环保、舒适的步行和自行车出行方式。

（四）中央与地方政府应综合施策促进城市绿色出行

城市政府是促进绿色出行、缓解交通拥堵、改善空气质量的责任主体。绿色城市交通依赖于城市政府高效的组织能力，持续的行政管理政策以及长期不懈的有效实施。但实践证明，促进绿色出行完全依靠地方政府是不够的，需要中央与地方政府共同努力，促进建立服务均等化的绿色交通系统，并组织开展交通拥堵与空气污染的区域性联防联控。中国各级政府应按照“公交引导城市发展、加大绿色出行供给、强化交通需求管理”三项原则，实施“避免、转移、改善、提高”策略。

主要政策建议

中国许多城市正朝着一个土地低密度开发且过度依赖小汽车的不健康模式发展，这不应该是中国城市交通的未来。中央政府需要认真审视促进城市绿色出行在中国发展战略绿色转型中的定位、政策与工作重点，高度重视政府跨部门职能与目标的协调与配合，通过财政杠杆加强中央对地方促进城市绿色出行的影响力，对中国城市促进绿色出行实施分类指导，强化对地方政府城市交通系统建设的监督、考核。基于国际最佳实践经验和中国现状，本专题政策研究项目向中央政府提出以下六条政策建议：

1. 国务院在建设生态文明与走新型城镇化道路的国家战略框架下，出台《中国城市绿色出行实施纲要》。指导城市建立具有以下特征的现代化的绿色交通系统：1)对不同社会阶层群体均具有吸引力的、低排放的、高运营效率的公共交通系统；2)对城市普通居民与特殊群体（残疾人、老年人、儿童等）均适宜的步行与自行车出行环境及无缝换乘的便利条件；3)与城市发展相适应的小汽车使用管理措施；4)高效土地利用的、生态宜居的城市发展布局，便利的工作与生活服务条件，较低的时间与经济成本。
2. 中央政府需确保地方城市能够筹集足够的、可持续的地方资金，使得城市公共交通企业有足够的资金支持，并针对某些项目提供专项资金。一是增加地方公共交通发展资金来源，并将其作为一种常态化的财政保障工具。二是中央政府明确对地方政府财政支持的引导性资金来源。三是发改委、交通运输部、财政部加强对中国不同类型城市的公共交通成本核算与票制票价形成机制的分类指导，扭转过度追求低票价造成的城市公交企业严重亏损状况。四是财政部建立促进绿色出行中央财政资金使用管理制度，加强资金使用的监管与绩效考核。
3. 国务院制定《关于小汽车和道路空间合理使用的指导意见》，指导不同类型城市综合运用各种政策工具，正确引导和调控小汽车的公平拥有与使用。该指导意见的核心内容包括：一是保证公共交通、步行和自行车在道路资源分配中的优先权；二是严格控制公务车的数量，加大公务车使用的限制范围，在城市空气污染严重的情况下，实施公务车限行措施；三是采取差别化停车收费，取消政府及企事业单位等机构内部的免费停车位；四是在特大、大城市积极推进拥堵区域、拥堵时段的小汽车使用收费，并根据城市需要实施合理的限购限行措施；五是指导不同类型城市因地制宜，选择与城市特点相适应的政策组合工具。

4. **健全机构，强化协调、绩效考核与问责机制，鼓励公众参与。**一是设立由副总理级领导牵头的促进城市绿色出行协调机制。二是交通运输部组建城市客运管理局。三是地方相应建立区域或城市促进绿色出行协调机制。四是强化绩效考核与问责机制，鼓励公众参与。
5. **加快《城市公共交通条例》、《大气污染防治法》等相关法律法规的制修订工作。**通过完善相关法规，为各级政府依法履行促进绿色出行相关职责提供权威依据。
6. **中央组织实施《城市促进绿色出行示范工程》。**选择不同类型城市开展实践活动，总结经验，指导城市建立现代绿色交通系统。

项目背景以及实施过程简介

随着我国现代化、城镇化、机动化进程的快速推进，机动车保有量快速增长，大城市尤其是特大城市陆续“感染”上交通拥堵、空气污染这一“城市病”，并迅速向中、小城市蔓延，对民众基本出行与生活质量、城市经济运行以及国家能源安全等造成严重危害，成为社会关注的重大热点问题。党的十八大提出了“美丽中国”、“生态文明”、“走新型城镇化道路”等一系列新思路、新要求，2013年中央经济工作会议进一步提出把生态文明理念和基本原则融入城镇化全过程，走集约、智能、绿色、低碳的新型城镇化道路。我国城市交通发展也由此进入了战略转型的关键时期。《国务院关于城市优先发展公共交通的指导意见》（国发[2012]64号）明确提出：“按照资源节约和环境保护的要求，以节能减排为重点，大力发展低碳、高效、大容量的城市公共交通系统”、“倡导绿色出行。”

“城市绿色出行”是指可代替小汽车出行，并能够有效缓解城市交通拥堵、降低交通空气污染的对不同社会阶层群体均具有吸引力的出行方式。促进城市绿色出行的基本策略包括：大力发展以轨道交通和公共汽车为主体的公共交通，适度发展出租车，改善步行和自行车出行条件以满足短途出行需求，增强公共交通站台及场站的可达性等。促进城市绿色出行不仅能够缓解交通拥堵、改善空气质量，还有助于减少交通事故、改善公众健康、降低二氧化碳排放、促进社会和谐。

促进城市绿色出行是走新型城镇化道路的重要抓手，也是加快建设绿色交通运输体系、缓解交通拥堵、降低城市交通环境污染、改善空气质量、实现城市与交通协调发展的必然选择。为强化国务院及相关部门促进城市绿色出行的政府职能，加大中央对地方促进城市绿色出行的政策影响力，中国环境与发展国际合作委员会（简称国合会）会同欧盟流动与交通总司组织中外专家，由交通运输部科学研究院作为牵头单位，中国民促会、交通运输部公路研究院作为参加单位，以北京、上海、深圳等城市为调查与案例分析城市，开展了《促进城市绿色出行》专题政策研究。

自2013年3月开题以来，短短六个月的时间，项目组组织开展了深圳、上海、北京等城市的现场调研，召开了3次由环保、财政、发改委（局）等政府部门、公交企业、科研院所、公益性组织等各相关利益主体，以及项目组全体成员参加的促进城市绿色出行研讨会，从不同角度、不同层次听取了社会各界对促进城市绿色出行的政策建议意见。项目组还多次召开内部会议，通过案例分析、中国国情分析、观点头脑风暴、专项政策研讨等多种方式，从提出政策建议到比选政策方案到最后的政策建议遴选，充分吸收了中外专家的共同智慧。为支持专题研究工作，项目组还利用搜狐网站的网络调查平台组织开展了绿色出行调查活动，获得了有关中国城

市居民出行方式、出行偏好、公交出行环境、步行或自行车出行环境条件、交通需求管理政策影响方面的第一手资料，形成了《国合会促进绿色出行调查报告》（详见总报告），其调查结果及相关数据为促进城市绿色出行的问题与挑战分析、政策建议的比选等提供了有力支持。项目组还开展了中国绿色出行指数研究，初步建立了中国绿色出行指数体系，为开展城市绿色出行举措实施绩效考核提供技术支撑。

关键词：绿色出行 缓解拥堵 治污减霾 需求管理 财税体制机制 政策

目 录

主要研究结论	i
主要政策建议	iii
项目背景以及实施过程简介	v
第一章 城市交通拥堵与空气污染的危害与成因	1
一、 城市交通拥堵与空气污染的危害严重	1
二、 综合因素造成城市交通拥堵与空气污染	3
三、 中国城市交通发展中存在的关键问题	7
第二章 促进城市绿色出行-机遇与挑战	8
一、 促进城市绿色出行中国具有良好的基础条件	8
二、 促进绿色出行中国面临千载难逢的机会	9
三、 促进城市绿色出行是对中国各级政府执政能力的严峻考验	10
第三章 城市交通发展国际趋势分析	13
第四章 促进城市绿色出行-目标与策略	16
一、 中国城市绿色出行的目标设定要求	16
二、 中国促进城市绿色出行的愿景	17
三、 综合施策促进中国城市绿色出行	17
第五章 促进城市绿色出行-政策措施建议	18

第一章 城市交通拥堵与空气污染的危害与成因

快速城镇化、机动化激发了中国城市的经济活力，传播了科学文明，同时也带来了交通拥堵、空气污染这一“城市病”。中国北京、上海、深圳、广州等一线城市早晚高峰经常出现大范围的交通拥堵，城市雾霾天气增多，空气污染日益加重；重庆、长沙等二线城市甚至部分地市级城市的中心城区也开始出现交通拥堵。中国城镇化、机动化进程仍处在加速阶段，这预示着如不采取强有力的措施，交通拥堵和空气污染还将向中小城市蔓延。

一、城市交通拥堵与空气污染的危害严重

交通拥堵与空气污染影响城市居民的基本出行与生活质量，对民众身体健康、城市经济运行以及国家能源安全等均造成威胁。具体体现为：

影响居民基本出行、威胁民众安全健康。首先，低收入群体主要依赖公共交通和非机动化出行，而交通拥堵导致公交出行时间过长，低收入人群因此更多乘坐过度拥挤的公交出行。其次，机动车尾气污染是我国城市空气污染的主要来源，是造成雾霾污染的关键原因，严重的交通拥堵加剧了尾气污染物的排发。据北京、上海环境保护监测部门提供的监测数据，城市 PM2.5(2.5 微米以下的可入肺颗粒物)的来源中，机动车分别占到 22%和 25%。2013 年 1 月间，我国中东部区域出现大面积雾霾天气，污染带斜穿约 1/3 的国土，空气污染指数频频“爆表”(PM2.5 值逼近 1000)，74 个重点监测城市近半数达到严重污染以上。空气污染的危害已严重影响到北京市民的健康安全，而城市空气污染对以低收入者为主体的非机动化出行人群伤害更大¹。

专栏 1-1：空气污染的危害已严重影响到北京市民的健康安全

2013 年 1 月 12 日，中央电视台罕见地用 8 分钟时长来报道这次大规模空气污染，北京更是发布了气象史上首个霾橙色预警，并启动了空气极重污染日应急方案，要求按比例停驶公车。此次连日的雾霾导致各大医院呼吸道与心血管疾病(例如哮喘、气管炎)的患者明显增多。

¹ http://www.news365.com.cn/xwzx/qc/201301/t20130116_900096.html

十年前，道路交通事故就已经成为中国 45 岁以下人群死亡的主要原因²。据中国警方统计，2010 年全国共发生道路交通事故 219521 起，死亡人数达到 65225 人，道路交通万车死亡人数达 3.2 人。造成的直接财产损失达到 92633.5 万元，其中 36 个中心城市道路交通事故造成的直接财产损失为 22468.8 万元，约占全国道路交通事故直接经济损失的 25.3%。其中，步行或自行车出行的交通事故死亡人数占交通事故总死亡人数的 35%³。世界卫生组织的最近研究将中国警方报告的交通事故死亡人数与中国官方死亡注册的数据进行了对比，结果发现后者记录的因步行或自行车出行交通事故死亡的人数可能是警方记录的 2 倍。由此推测，有很大数量的儿童和自行车人群交通事故死亡事件未向中国警方报告⁴。中国步行、自行车出行群体交通事故死亡率偏高，不仅给这些群体造成身体、心理的创伤以及经济损失，也反映了城市交通系统对步行、自行车群体的社会权益没有得到更好的保障。

降低城市运行效率、造成社会经济损失。据调查，北京每天堵车时间已由 2008 年的 3.5 小时增至 2010 年的 5 小时，严重影响了城市运行效率⁵。拥堵导致交通系统日益脆弱，异常天气、交通事故等常常造成大范围交通拥堵甚至全城交通系统瘫痪。2010 年 9 月 17 日北京中秋节前 5 天，受降雨影响，当天晚高峰拥堵路段峰值达 143 条，造成堵塞接近 9 个小时⁶；国务院参事、首席科学家牛文元最新研究得出：因为交通拥堵和管理问题，中国 15 座城市每天损失近 10 亿元财富。如图 1-2 所示，北、上、广等交通拥堵严重的一线城市，拥堵经济成本明显高于成都、西安等二线城市。

² 《1951-1999 年中华人民共和国道路交通碰撞和道路交通伤亡的发展趋势》[10.1076/icsp.10.1.83.14105](http://dx.doi.org/10.1076/icsp.10.1.83.14105)

³ 公安部交通管理局《2010 年度中国道路交通事故年度统计报告》

⁴ 世界卫生组织《中国警方报告数据和死亡登记数据得出的道路交通死亡率比较》
<http://www.who.int/bulletin/volumes/89/1/10-080317/en/>

⁵ 中国科学院《2010 年中国新型城市化报告》

⁶ <http://city.ifeng.com/cshz/bj/20110121/34217.shtml>

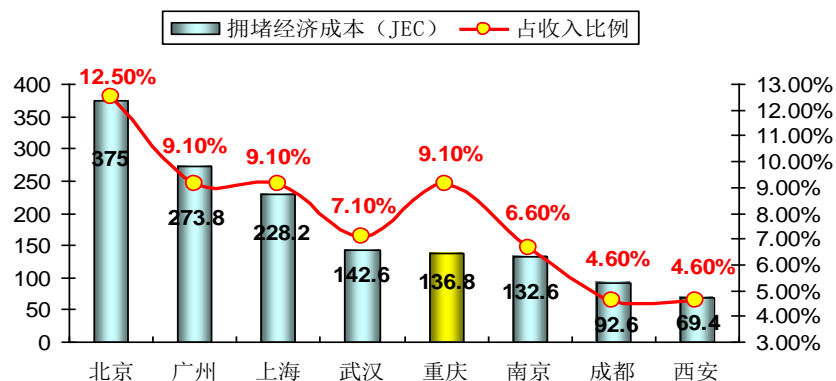


图 1-2 中国典型城市拥堵成本情况⁷

加大交通能源消耗、加剧国家能源紧缺。近年来，交通在整个国民经济中的耗能增长明显加快，道路交通油耗为 4000 ~ 5000 万吨，约占全国总油耗的 1/3，而交通拥堵是造成交通能源激增的重要原因之一。交通、工业和建筑是三大耗能部门。据预测，工业占能源总需求的比例将从 2000 年的 72.7% 逐步下降到 2020 年的 56.7% ~ 58.7%，而交通用能所占比例将从 2000 年的 11.1% 提高到 2020 年的 16.3% ~ 17.1%，到 2020 年，交通部门将成为中国最大的石油消耗部门，约占石油消耗量的 55 ~ 60%。

8

二、综合因素造成城市交通拥堵与空气污染

中国特大、大城市出现的交通拥堵与空气污染，主要是由以下因素造成的：

快速、粗放式的城镇化使得出行需求大幅增加。十六大以来，我国城镇化发展迅速，2002 年至 2011 年，我国城镇化率以平均每年 1.35 个百分点的速度发展，城镇人口平均每年增长 2096 万人⁹（如图 1-3 所示）。截至 2012 年底，中国城镇化率达到 52.1%，开始超过世界平均水平。快速城镇化使城市人口迅速增加，出行需求成倍加大，而粗放式的快速城市化（如图 1-4 所示），造成新居民职住分离、生活区与商业区不配套等现象严重，导致出行频度加大、距离变远。

⁷ 《2009 福田指数——中国居民机动性指数报告》

⁸ 数据来源：国务院发展研究中心公布的数据

⁹ 数据来源：国家统计局发布数据

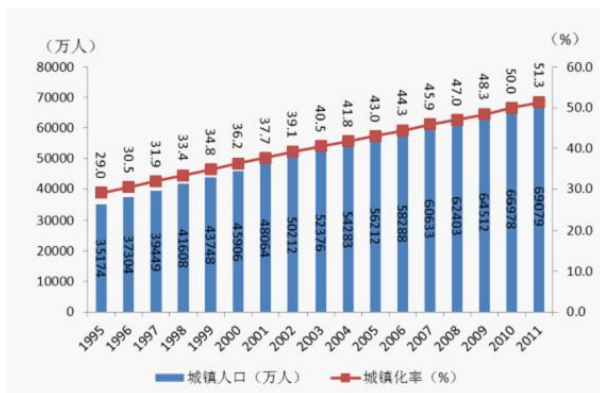


图 1-3 1995-2011 年中国城镇化进程¹⁰

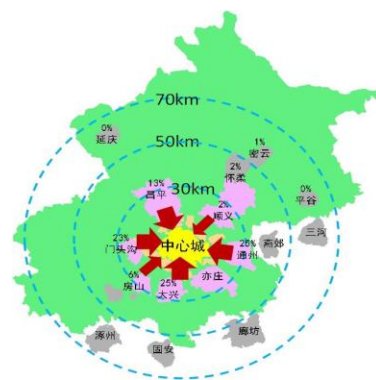


图 1-4 北京-摊大饼式城市空间布局¹¹

公共交通供给与服务水平不高，小汽车消费政策缺失、小汽车消费习惯缺乏正确引导等，刺激小汽车“高速度增长、高强度使用、高密度聚集”式使用。在过去五年里，中国机动化率以世界前所未有的速度在增长，每年增长率高达 20%-30%（如图 1-5 所示）。由于公共交通供给与服务水平不高，小汽车使用成本低，未能体现资源占用、环境污染等外部成本，城市居民对小汽车的依赖不断增加，导致小汽车“三高现象”（如图 1-6 所示），不仅造成了城市交通拥堵，激化了交通供需矛盾，给城市道路系统带来巨大压力，使有限的城市道路资源无法承载，同时也是城市空气污染日益严重的重要原因之一。小汽车如继续以这样的保有与使用模式发展下去，交通基础设施建设将永远追赶不上小汽车交通的需求。

¹⁰ 数据来源：中国统计年鉴 2012

¹¹ 图片来源：北京市交通委员会

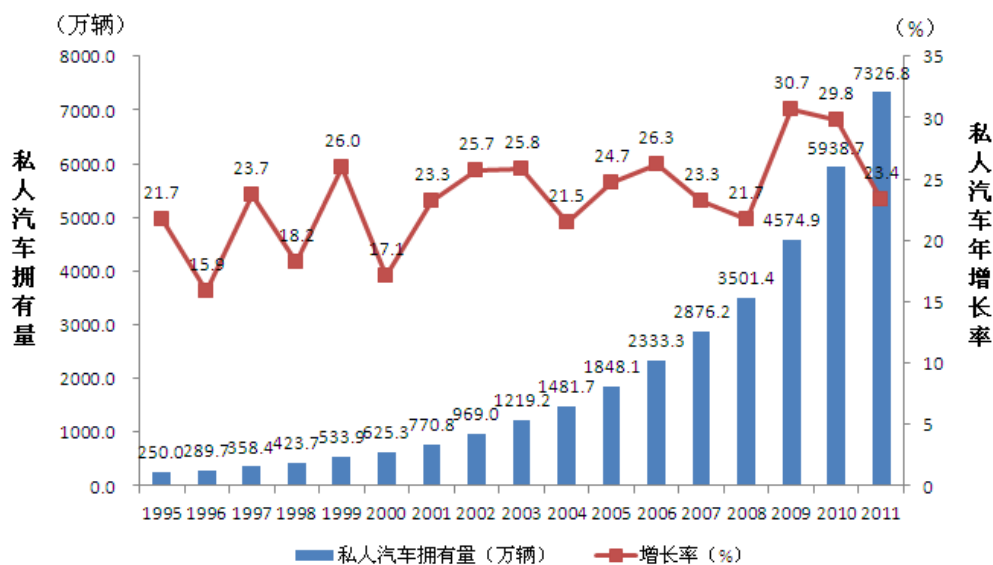


图 1-5 1995-2011 年全国私人汽车拥有量及其增长率变化图¹²

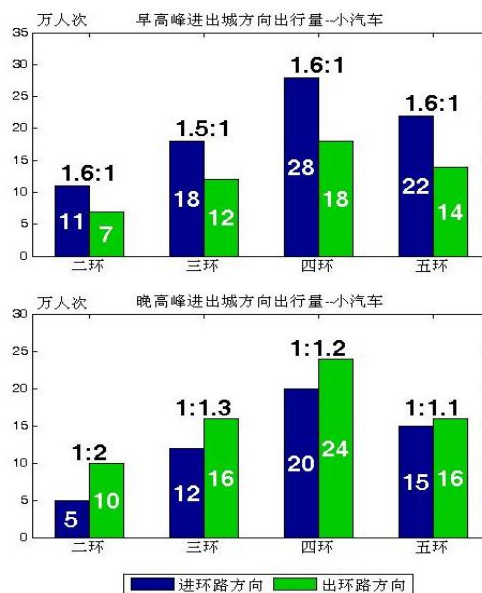
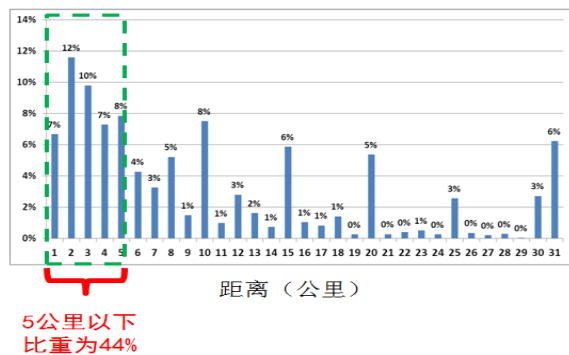


图 1-6 北京小汽车高强度使用、中心区聚集的特征¹³

¹² 数据来源：历年中国统计年鉴

¹³ 数据来源：《国合会促进绿色出行调查报告》

非机动化出行环境恶化，非机动化出行人群转向小汽车或公交出行，加剧城市道路资源压力与公交供需不平衡。国合会促进绿色出行调查报告中国城市居民步行环境满意度调查数据显示：调查对象中有 82% 以上对城市步行环境不满意，集中反映在车辆或其他设施侵占步道、机动车不礼让步道或斑马线上的行人等。如表 1-1 所示。

表 1-1 调查对象对步行环境不满意原因¹⁴

原因	人数	占比	
车辆或其他设施侵占步道	2567	32.92%	
机动车不礼让步道或斑马线上的行人	2120	27.19%	
路面条件太差（不平整、有障碍物）	1285	16.48%	
步道太窄	1157	14.84%	
基本满意	668	8.57%	

相对于步行环境条件，对自行车出行满意的调查对象则更少，仅有 14.95%。对自行车出行环境条件不满意的原因主要表现在与机动车的冲突方面，如无隔离设施、机动车不礼让非机动车等。自行车出行环境满意情况如表 1-2 所示。

表 1-2 自行车出行环境人数数量及构成百分比¹⁵

原因	人数	占比	
没有与机动车道的隔离设施，不安全	2285	33.01%	
机动车不礼让自行车道的骑车人	2250	32.51%	
自行车道太窄	1806	26.09%	
基本满意	581	8.39%	

¹⁴ 数据来源：《国合会促进绿色出行调查报告》

¹⁵ 数据来源：《国合会促进绿色出行调查报告》

公务用车超标配置、过度使用。公务用车使用强度大、排量大，对经济手段调节手段不敏感，是造成城市交通拥堵、交通污染排放增加的重要原因之一。北京市公务用车工作日的平均出行次数是 2.75 次，是私车平均出行次数 2.5 次的 1.1 倍；公务用车休息日的平均出行次数达到 1.97 次，多数休息日的公车出行是出于私人目的。

三、中国城市交通发展中存在的关键问题

中国城市交通发展中存在的一些深层次问题是造成交通拥堵与空气污染日益严重的深层次原因。突出表现在：

城市交通发展的顶层设计缺失。尽管中国城市普遍具有很高的绿色出行比例，但并未系统构建现代化的城市绿色交通愿景。城市交通发展缺乏国家法律法规、战略规划层面的顶层设计，城市交通在城市发展中的功能定位不明确，城市交通发展目标与环境保护、土地高效利用脱节，使得城市交通被动适应城市发展的需要，导致“以车为本”理念盛行，城市道路资源优先分配权明显向机动车倾斜，导致慢行交通道路资源不断侵蚀，城市陷入道路越修交通越堵的恶性循环。

城市政府对交通需求管理重视不够。中国机动化增长的速度在世界上是空前的，近五年增长速度超过 20%。(见图 1-6)。受到机动车快速增长的巨大压力，中国北、上、广、深等一线城市普遍实施了差别化停车收费、机动车摇号、车牌额度拍卖、机动车尾号限行、错时上下班等交通需求管理措施，取得了较好效果。但是，许多二线城市政府对交通需求管理的重要性还认识不够，认为城市没有发生拥堵就不需要实施交通需求管理，一些城市则迫于社会压力不敢采取必要的交通需求管理措施。除此之外，国家层面交通需求管理相关法律法规缺失，中央政府对以促进绿色出行、合理控制小汽车使用为目的的交通收费标准及征收费用的使用、监管也缺少政策指导，也在一定程度上影响了交通需求管理政策实施。

各级政府财税政策支持力度不够。具体体现在：一是与促进绿色出行的国家职能要求相比，国家对绿色出行财税政策支持力度相对较弱，中央公共交通财政投入总量不足。二是交通财政投入结构不合理。相对公路基础设施建设，城市公共交通投入不足。而现有中央财政对于城市公交的燃油补贴高达数百亿元，没有很好地体现中央资金的导向性作用；三是城市公共交通财政性投入缺乏稳定的增长机制。主要是由于各级财政公共交通发展资金来源单一，受财政预算的约束很大，不能满足城市公共交通快速发展的需要。四是缺乏规范的城市公共交通票价定价及补贴机制。部分城市没有建立科学的成本-票价-补贴-服务质量-运营效率联动机制，过度追求低票价，而城市政府财政能力有限，使公共交通企业普遍存在政策性亏损又不能得到

及时、足额的补贴，影响了公交服务质量。

地方政府行政能力不足、绩效考核制度不完善。中央政府有关部门很早就提出优先发展城市公共交通的指导意见，但是在快速城市化、机动化过程中，许多城市交通发展还是出现方向性的错误。造成失误的主要原因是城市政府决策管理水平不高、跨部门协调机制不健全、政策执行缺乏严格的绩效考核与公众参与等。具体体现在：以公共交通为导向的城市发展和土地配置模式在绝大多数城市仍停留在概念和口号阶段；交通运输规划仍停留在“以供给为导向”的层面，未与环境保护、土地利用相协调；公共交通优先发展的财政支持、道路优先、用地优先等政策在大多数二线城市未得到实施；交通运输部门的管理职能单一，跨部门协调的机制与动力不足。在绩效考核制度建设方面，《国务院优先发展城市公共交通的指导意见》（国发【2012】64 号）虽已明确提出要“实施城市公共交通发展水平绩效评价制度”，但由于公共交通发展等涉及多个部门的职责，而中央层面缺少一个促进绿色出行、优先发展公共交通的议事协调机制，使得绩效评价制度落实存在困难。

第二章 促进城市绿色出行-机遇与挑战

一、促进城市绿色出行中国具有良好的基础条件

中国仍然是机动化程度较低的国家。图 2-1 对比了中国与其他外国家机动化进程，2010 年，每千人拥有汽车数量美国为 773 辆高居榜首，法国、日本分别以 599 辆、592 辆居 2、3 位，中国仅为 59 辆。相比之下，中国的小汽车相对数量非常低。

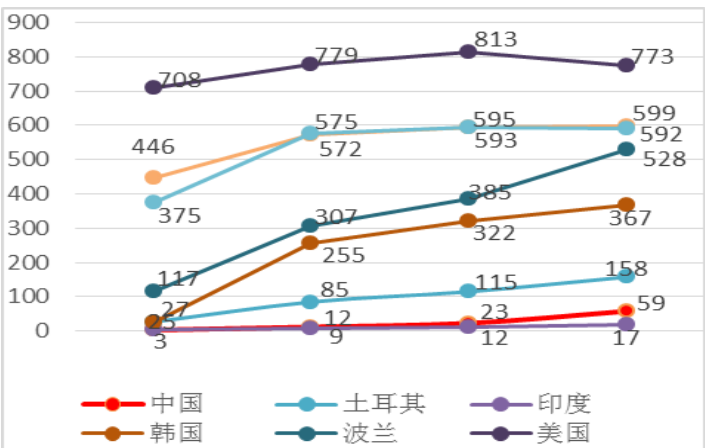


图 2-1 中外国家机动化进程对比¹⁶

¹⁶ 数据来源于各国的官方网站

中国城市绿色出行分担率相对发达国家非常高。中国城市绿色出行有着良好的基础与传统。非机动车出行方式在中国城市特别是中小城市仍占主流地位（郑州、合肥等 300-1000 万人口城市，非机动车出行比例达到 60%以上，超过 1000 万人口的上海非机动车比例也达到 25%以上，中小城市非机动车出行比例更高），非机动车出行比例远高于发达国家（详见图 2-2）。

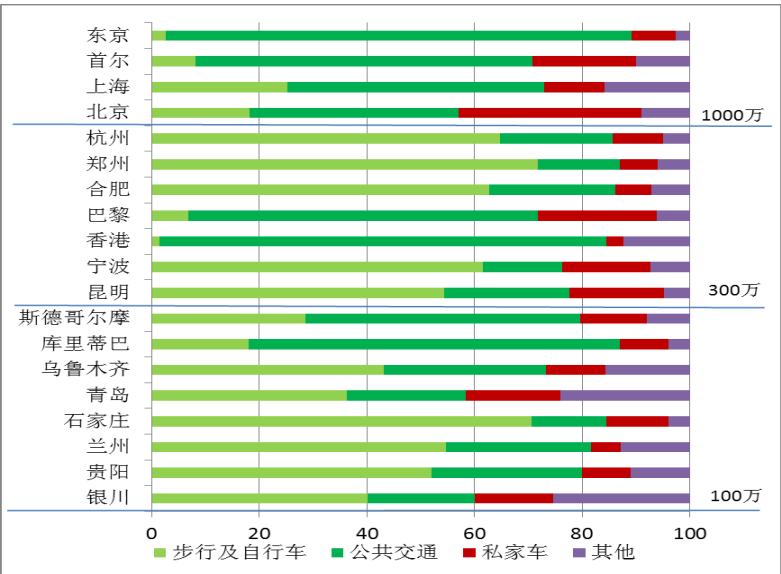


图 2-2 中外不同人口规模城市的绿色出行分担率对比¹⁷

二、促进绿色出行中国面临千载难逢的机会

中国促进城市绿色出行与国家生态文明、新型城镇化、维护社会公平正义等理念与目标完全契合，也是实现城市与交通可持续发展的必然选择。中国政府把生态文明建设放在突出位置，着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展，形成有利于节约环保的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式，同时出台了一系列重大举措，将为促进绿色出行、改善空气质量、法规制度建设和资金保障等提供强有力的支撑。

国家以综合运输体系建设为核心，实现运输结构的调整和优化，将为促进绿色出行提供重要支持保障能力。国家着力构建安全便捷经济高效绿色的综合运输体系，推进基础设施畅通成网、配套衔接，运输装备先进适用、节能环保，运输组织集约高效、经济便捷，运输服务快捷便民、公平优质，全力提高运输服务水平，更加注重改善民生，为民众提供多样化的运输选择和高质量的运输服务，增强促进绿

¹⁷ 本表相关数据，中国城市数据来源于交通运输部公交都市示范工程材料及城市交通运输主管部门提供的材料，国外城市数据来源于网站或出国考察时国外城市官方提供的介绍材等。

色出行支持保障能力。

以信息技术为主的先进适用技术的推广应用，将为促进绿色出行提供有力的技术支撑。以信息技术为主体的科学技术，已广泛渗透到交通运输的规划、勘测、设计、施工、运营和管理等各领域，交通运输先进适用技术与产品的推广应用，推进传统产业技术改造，推进交通运输信息化和智能化建设，将全面提升交通运输产业技术水平和综合竞争力，为促进绿色出行提供坚强的科技支撑。

社会和民众素质的提升及观念的转变，将极大促进绿色出行行动的实施。社会、民众、媒体做绿色低碳出行的倡导者、宣传者、践行者的各种活动，以及人人践行低碳生活理念、选择绿色出行方式的自觉行动，对促进绿色出行观念的更新以及行动的实施营造了良好社会环境。

三、促进城市绿色出行是对中国各级政府执政能力的严峻考验

快速城镇化带来的交通需求增长与公共交通供给不足的矛盾短期内破解困难。中国正在以世界空前的速度实现城镇化，伴随中国快速城镇化进程，城市交通出行需求出现井喷式增长，并表现出出行总量剧增、出行频度加大、出行距离变远、出行需求更加多样化等特点。中国传统的城市交通系统习惯于被动适应城市发展需要的角色定位，没有做好主动应对快速城镇化的交通需求分析与服务供给准备，导致快速城镇化带来的刚性出行需求增长与城市公共交通供给能力增长速度不匹配，公共交通供给总量不足，公交区域与时间的覆盖率难以达到基本公共服务均等化要求，公共交通服务水平对小汽车出行者缺乏吸引力等，制约了绿色出行方式的普及。来自全国 31 个省（市、自治区、直辖市）的近 4000 名受访者接受了“公交是否能够满足通勤要求”、“城市出行小汽车快还是公交快”以及“您购车的原因是什么”等调查。有 24.31% 的调查对象认为公交出行方式不能满足其通勤出行需求，有 11.24% 调查对象需要 2 次换乘才能到达上班地点（详见图 2-3）。

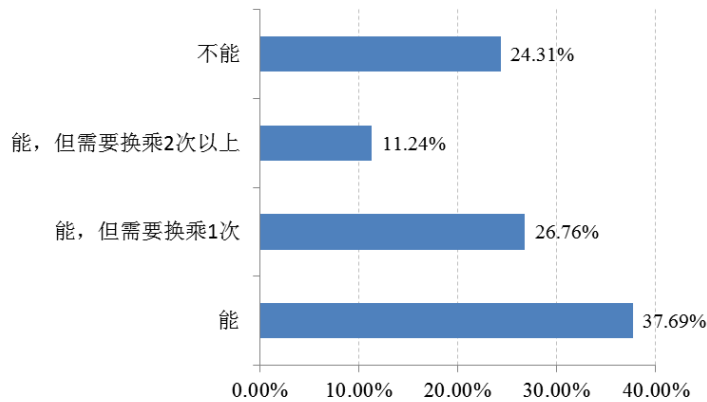


图 2-3 通勤公交出行满意程度¹⁸

小汽车消费需求的快速增长与倡导绿色出行的理念冲突的矛盾将长期存在。当前，中国城市小汽车“高速度增长、高强度使用、高密度聚集”现象严重影响绿色出行行动。中国的绿色出行行动，其本质是一场绿色出行服务水平提升与私人小汽车消费增长的赛跑，是一场绿色出行方式与私人小汽车出行方式吸引力的大 PK。在中国大多数城市，一些有小汽车购买力的民众正处于交通出行方式选择的犹豫观望时期。在目前中国城市小汽车交通还没有成为城市出行主要方式之前，需要紧紧抓住调控的主动权和治理的最佳时机。如果中国城市绿色出行环境不能持续、显著改善，不能尽快给潜在的小汽车消费群体提供一个有足够吸引力的绿色出行服务系统，并采取足够影响小汽车消费的果断、有效的引导与控制政策，既保护民众平等拥有小汽车的愿望，又有效抑制小汽车“三高”态势，强化特大、大城市与中小城市小汽车合理使用的分类指导，小汽车分担率上升的趋势将难以遏制，中国城市也将错过培育绿色出行主流方式的最佳时机。来自全国 31 个省（市、自治区、直辖市）的近 4000 名受访者接受了“城市出行小汽车快还是公交快”以及“您购车的原因是什么”等调查。有 61.7% 的人认为城市交通出行小汽车比公交快（详见图 2-4）；有 46.6% 的受访者回答公共交通难以满足家庭的特殊要求是选择购买私家车的首要原因，有 35.2% 的受访者回答公交出行时间过长是其选择购买私家车的首要原因（详见图 2-5）。

¹⁸ 数据来源：《国合会促进绿色出行调查报告》

认为城市交通出行总是小汽车快的比例达到 61.7%。

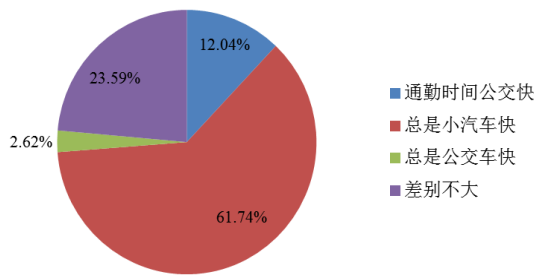


图 2-4 公交与小汽车运行效率对比调查结果¹⁹

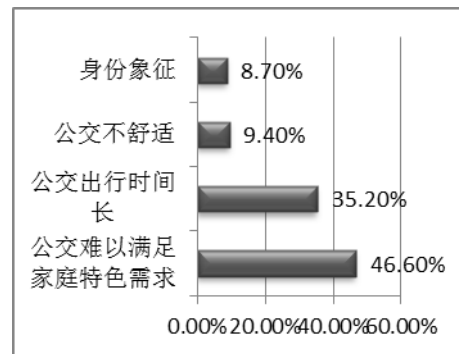


图 2-5 民众购车原因调查结果²⁰

倡导非机动化出行、遏制非机动化分担率快速下降的任务非常艰巨。非机动化出行方式在中国城市中仍占主流地位，但在小汽车消费的冲击下，非机动化分担率在中国城市下降速度较快，十年间，北京、合肥、长沙等非机动化出行比例均下降 10% 以上（图 2-6 为北京市自行车分担率变化趋势，从 1996 年的 62.7% 下降到 2010 年的 16.7%）。应对非机动化出行分担率下降，中国城市面临着非机动化出行环境日益恶化且难以短期改善、职住分离日益严重不利于非机动化通勤方式推广、中等城市政府对非机动化出行重视不够等因素制约。

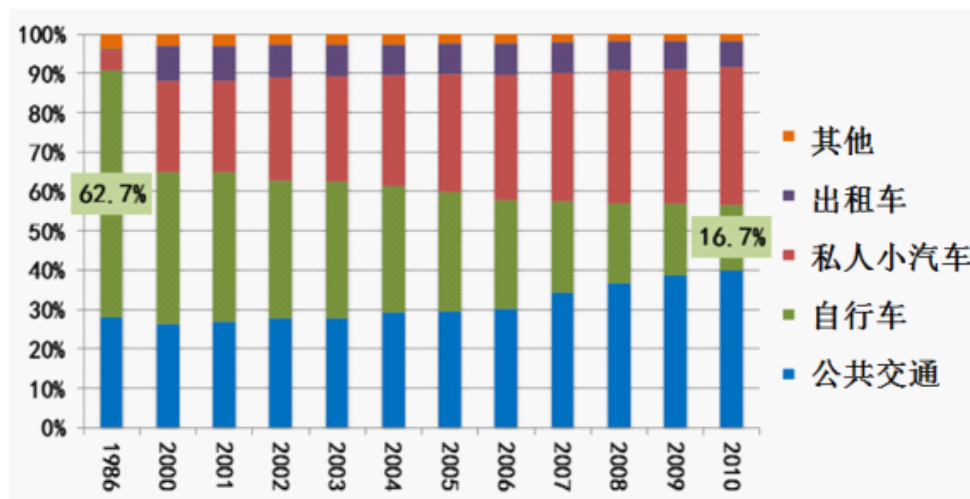


图 2-6 北京自行车分担率变化趋势²¹

¹⁹ 数据来源：《国合会绿色出行调查报告》

²⁰ 数据来源：《国合会绿色出行调查报告》

²¹ 数据来源：北京市交通委员会

各级政府对绿色交通基础设施建设与运营的财政支持保障压力巨大。促进绿色出行,需要各级政府在基础设施建设资金与公共交通服务运营补贴上给予大力支持。但中国仍是发展中国家,公共支出的资金总量不足,尤其是中西部地区城市,地方一般性财政收入不足,而中国城市政府需要在公共教育、社会服务、社会保障、医疗卫生、人口计生、住房保障、公共文化、基础设施、环境保护等九个领域提供基本公共服务,很难足额保证建设绿色交通系统所需的基础设施建设与运营资金。

现行体制机制与城市政府决策、执行能力难以适应政府相关部门整合式推进中国城市绿色出行的迫切需要。促进绿色出行、优先发展城市公共交通是一项复杂的社会系统工程。中央政府有关部门很早就提出优先发展城市公共交通的指导意见,但是在中国城市化、机动化发展过程中,许多城市还是出现方向性的错误。如城市空间结构及产业布局规划与交通发展规划脱节、将“以车为本”作为城市交通管理目标、公共交通发展模式与城市定位不协调等等,这些失误均与部门职能划分不合理、跨部门协调机制不健全、地方政府决策管理水平不高、政策执行缺乏严格的绩效考核与公众参与等有关。当前,我国各个领域的体制机制改革均已进入深水区,每项改革都将面临很大阻力,而政府行政能力提升、绩效考核与公众参与机制建设也需要一个循序渐进的过程,这些不利因素,均将对城市政府落实优先发展公共交通基本国策、促进绿色出行的政策制订与实施产生极其不良影响。

第三章 城市交通发展国际趋势分析

一、“交通引导城市发展”的理念达成广泛共识

在能源、土地资源紧缺与城市空气质量、生态环境不断恶化的多重压力下,高效土地利用与生态宜居的城市布局成为国际推崇的可持续城市发展模式,强化交通与城市空间布局、环境保护、土地高效利用的整合,继而实现“交通引导城市发展”已成为国际趋势。欧盟以及许多欧美国家政府通常通过规划、土地利用和污染治理等方面的法规和指南,来鼓励和促使地方政府采取行动。欧盟发布《“可持续城市移动性计划”制定与实施指南》(Guidelines on Developing and Implementing a Sustainable Urban mobility plan),指导欧盟国家制订与可持续城市发展目标相一致的区域综合交通规划。“可持续城市移动性计划”是一个战略规划,它将“确保面向所有人和物的交通可达性;提高安全;降低空气污染、碳排放和能源消耗;提高人和物的运输效率、提高城市环境和城市设计的质量和吸引力”作为规划目标,使得城市综合交通规划特别是大容量公交走廊规划在都市圈与城市总体规划中逐步建立起引导地位。

二、“公共交通+自行车+步行”成为全球公认的未来城市交通发展的主流模式

“公共交通+自行车+步行”构成的绿色交通系统在改善空气质量、缓解交通拥堵、建设可持续城市方面正发挥着愈来愈积极的作用，因而成为全球公认的未来城市交通发展主流模式。欧盟通过“空气质量行动计划”来监督、引导建立“公共交通+自行车+步行”的城市绿色交通系统，法国的《大气保护与节能法》制定了大都市区或城市交通规划编制的6条要求，位列第1和第2的分别是“降低小汽车交通出行量”和“发展公共交通等低污染的节能型交通方式特别是步行和自行车”。法国、瑞典、英国等欧盟国家一直具有世界一流的城市公共交通系统。在欧盟政策与国家交通发展战略引导下，欧盟国家在继续坚持优先发展公共交通、不断改善公共交通系统服务品质的同时，更多地致力于建设由“公共交通+自行车+步行”构成的绿色交通系统。巴黎、伦敦等城市在街道狭窄的老城区，也尽可能加宽步道，设置自行车专用道，引导市民选择步行与自行车出行。除此之外，欧美城市还将公交换乘、多种交通运输方式的无缝衔接及一体化发展纳入规划、体制机制设计与运输组织管理中，以提高城市综合交通系统的运行效率，进一步减少交通污染排放与能源消耗。

三、“中央引导、大区主导、城市主责”的财税支持体系逐步形成

公共交通票价收入不可能也不应当涵盖公交基础设施、装备的投资、维护以及公交企业运营等所有费用。因此，为了建立公共交通基础设施建设与运输装备购置、更新等稳定的资金来源，为公交企业提供可持续的运营资金补贴以保障高品质的公交服务，世界上很多国家（地区）通过国家法律明确城市交通发展的资金来源，并建立了合理的政府间财政资金保障机制。尽管各国的资金来源不尽相同，但主要包括地方所得税、销售税、与土地升值有关的税费、停车费、车牌拍卖费以及拥堵收费、低排放区收费、道路使用者费、城市维护建设费等。巴黎市设立公共交通税，收入用于弥补公共交通企业运营亏损；伦敦、斯德哥尔摩等城市实施交通拥堵费、差异化停车收费等，部分收入用于改善公共交通基础设施。许多国家建立了合理的票价调节机制，新加坡、柏林、纽约等城市均将票价水平与经济发展、社会平均工资等增长挂钩。进入21世纪，欧美国家倾向于把城市交通投融资权力下放给地方，中央政府主要提供一定比例的资金，用于引导地方政府的投资行为，投资范围主要包括大型公共交通基础设施建设及节能环保型运输装备的购置与更新等，但资金的使用必须符合规定的要求。如美国的《清洁空气法案》（the Clean Air Act）规定了交通发展与空气质量目标一致性的规则，要求保证美国交通运输部公共交通管理局（FTA）批准和提供资金的公共交通建设项目与运营活动必须符合改善空气质量的目标。

地方政府则普遍采取“合同+绩效考核”的公共交通企业运营监管模式，即与公交企业签订购买服务或特许经营合同，通过服务质量绩效考核决定对公交企业的运营补贴与绩效奖罚额度，以保障公交企业能够提供稳定的、符合合同规定的质量要求的公共交通服务。

四、 交通需求管理成为促进城市交通绿色发展的重要手段

国际上普遍认同：市民具有平等使用城市不同交通模式的权利，包括小汽车拥有和使用。但当城市拥堵和污染时，应把优先权给予高效、低污染的绿色出行方式。在这种情况下，在一些特定区域和时间，在相对公平的基础上，小汽车拥有和使用需要被限制。因此，通过经济手段调节控制小汽车的保有与使用以达到缓解城市交通拥堵、降低交通污染排放的目的，已经成为欧盟可持续城市交通发展的重要政策，并具有与优先发展公共交通与慢行交通政策同等的地位。一些欧盟国家还规定，将交通需求管理作为区域或城市交通规划必须涵盖的内容，瑞典等国家还从法规层面确立了拥堵收费的合法性以及拥堵收费所得的用途。差异化停车政策、低排放区设立、拥堵区域收费等措施在欧盟很多国家城市都得到有效实施并取得很好效果，未来各种交通需求管理措施将在世界范围得到更广泛的实施。

五、 城市单一运输管理体制逐步被综合交通管理体制替代

为适应交通引导城市发展、城市居民出行基本服务均等化、优先发展“公共交通+步行+自行车”绿色交通、缓解城市交通拥堵、降低城市交通污染排放等日益多元化的目标与任务要求，许多国家的交通管理体制、机制与职能重点都在从单一运输方式的管理，向强化综合管理与区域协调方向转变。突出表现在大都市圈（市镇群）等区域性交通管理机构与协会组织在区域交通规划编制、交通基础设施与装备的投融资、交通运营管理与维护监管等方面的作用得到加强，交通运输方式的衔接、交通领域的节能环保、交通信息的整合利用、与公安部门联合处置交通事故与应急事件等综合管理内容逐步成为交通运输部门的管理重点。法国交通运输部均成立了ITS工作组，参与“生态税”、“公交优先”、“智慧出行”、“空气质量计划”等国家级项目实施，伦敦交通局成立了地面运输与交通运营中心（Surface Transport and Traffic Operations Centre，即 STTOC），值得一提的是，STTOC创新性地将伦敦警察局负责交通事故应急与处理的机构、职能及人员融入该中心中，实现了交通部门与公安部门从协同机制到协同工作的质的飞跃。除此之外，各种性质与功能定位的协会机构也在综合交通规划编制、运营组织、区域交通发展协调等方面发挥了重要作用。法国由各相关市镇议员组成的“城市交通管理委员会”（AOTU），从各市镇政府中分离出来对城市公共交通网络的建设与管理实务实施统一管理。德国的区域

（州级或城市级）交通运输协会(Regional Transport Alliances, 即 RTA)在制订可持续交通规划、协调区域能力建设和服务质量方面扮演重要的角色。

六、 社会公众城市交通规划与政策制订的参与度不断加强

城市交通服务的广泛性，决定了城市交通发展目标必须得到城市中大多数居民的支持才能够得以实现。因此，欧盟的交通政策将公众参与的重要性放到前所未有的高度。2006 年斯德哥尔摩在中心城区交通拥堵试点区收费一年后，采取了全民公投的方式，由市民自主决定是否继续实施交通拥堵区收费，后以 52% 的支持率使得该项政策得以继续实施，巴黎《城市交通规划》(PDU)²²的编制，主要遵循 9 条准则，其中一条即“激发巴黎市民参与公共交通规划决策的责任感”，公众参与决策的成功案例使得地方政府认识到，邀请公众参与公共交通规划以及交通需求管理政策制订，不仅减轻了政府决策制订与实施的压力，还能激发城市居民对城市交通发展的理性思考，增加城市居民绿色出行的自觉性与积极性，这使得各国国家与城市政府在规划与政策制订的过程中，愈来愈多地鼓励公众参与。

七、 信息技术在城市交通发展方式向绿色转型中发挥越来越重要的作用

发达国家的城市交通已经进入精细化管理阶段，信息化在推进城市交通精细化管理中正在扮演愈来愈重要的角色。在欧美国家，无论是城市交通规划编制、交通政策制订、公交运营与监管管理、停车管理、拥堵收费、低排放区收费、交通信息服务等，无不依赖不断完善的城市交通、环境模型以及各种新的信息产品、软件技术的支撑。各级政府愈来愈认识到信息化对城市交通的重要作用，在信息资源采集与共享机制建设，以及信息化机构设置、人员配置方面都给予了极大的支持。可以预见，未来信息技术在城市交通领域的应用将更加深入与广泛。

第四章 促进城市绿色出行-目标与策略

一、 中国城市绿色出行的目标设定要求

实现全面建成小康社会的目标，要求交通发展的成果惠及全体人民，加强和改善公共交通服务，首先要体现社会公平，保障所有群体的出行基本需求，同时尽可

²² 法国《城市交通规划》

能满足民众优质出行服务需求：兼顾个性化的更高层次的出行服务需求。让处于温饱阶段的人群：走得了、走得安全；让小康阶段的人群：走得好、走得快、走得舒适；让富裕阶段的人群：以选择绿色出行为时尚，愿意放弃小汽车。

随着中国快速城镇化和机动化，交通拥堵、环境污染，能源紧缺等问题也日益突出，快速发展的新型城镇化，必须以提高民众的生活便利与舒适度为出发点和落脚点，坚持“集约、智能、绿色、低碳”方针，提高质量，趋利避害，遏制以交通拥堵和环境污染为特征的“城市病”的不断蔓延，建设经济、社会和环境协调发展的绿色宜居城市，创造人与自然和谐共存的环境。

二、 中国促进城市绿色出行的愿景

中国政府明确提出未来要“走集约、智能、绿色、低碳的新型城镇化道路”。新型城镇化是建设生态文明、实现社会公平目标的重要平台。而现代化的城市绿色交通系统有助于城市经济发展和社会公平，对环境影响小，可以将交通事故率，特别是危及行人的事故率降到最低。这样一个城市交通系统将具有：**绿色出行高吸引力**。银行家、政府高官和清洁工都将愿意乘坐地铁、快速公交或公共汽车，以及步行和自行车出行；**小汽车低使用率**。公车规模和私家车用于通勤、购物等出行的需求最大限度减少，小汽车使用得到有效抑制。**这就是中国城市绿色出行的愿景。**

三、 综合施策促进中国城市绿色出行

促进城市绿色出行，中国必须按照“公交引导城市发展、加大绿色出行供给、强化交通需求管理”三大原则，实施“避免、转移、改善、提高”的策略，并根据中国城市规模与城市交通发展阶段特点，对中国城市促进绿色出行按四类实施分类指导。

（一）避免、转移、改善、提高

促进中国城市绿色出行、改善空气质量的策略可以概括为：“避免、转移、改善、提高”。

“避免”是指：对出行的基本需求实行有效调节，尽量减少出行的产生，消除或减少非必要的出行需求，减少刚性出行量。**“转移”是指：**一是形成覆盖更广泛、衔接更顺畅、安全更可靠、服务更优质的城市公共交通系统，满足民众多样化的出行需求，促使民众在出行方式选择阶段，转移到优先选择公交、自行车/步行等绿色

的出行方式上来；二是按照每位交通工具的使用者都应为其所产生的环境污染及经济消费支付相应费用的原则，使小汽车出行承担必须的高资源占用、高能耗、高排放外部成本，促使小汽车出行向绿色出行转移；三是使用行政、技术手段，影响交通参与者对交通方式、时间、地点、路线的选择，最大限度削减高峰流量，实现出行需求时间、空间的转移，促使供需平衡。

“改善”是指：一是改善公共交通服务能力、装备水平、智能化管理水平和服务质量，使“行车慢、候时长、乘车挤、信息差”等问题明显缓解，公共交通吸引力明显提升，让居民愿意乘公交、更多乘公交；二是改善自行车/步行等慢行交通的出行环境，保障自行车/步行的基本路权，推进慢行出行系统的发展；三是改善出租汽车信息化服务水平，改变以巡游为主的营运方式，提高出租车里程利用率，促进节能减排；四是改善城市公众出行信息服务，逐步整合公共交通、民航、铁路、公路等各种交通运输方式的信息资源，基本实现向社会提供全方位、跨方式、跨地区的一站式信息查询服务。五是控制交通工具的燃料限值和尾气排放标准，采用清洁能源车辆，从源头上减少机动车尾气排放水平。

“提高”是指：一是提高全社会公众对绿色出行的认识，加强促进绿色出行的社会公众参与力度，营造绿色出行的文化氛围；二是提高交通行业从业人员业务能力、责任心和文明建设水平，为绿色出行提供强有力的保障。

（二）实施分类指导

根据中国不同城市的规模、经济社会发展水平、城市交通系统运行现状、空气质量现状、地理及气候特点等，对地方政府促进绿色出行行动实施分类指导。分类指导的主要内容包括：1)因地制宜构建与城市发展目标相协调的绿色交通模式；2)对于特大型城市或有条件的大城市，重点发展大容量公共交通；3)鼓励城市根据自身特点发展个性化的公共交通服务（定制公交、商务公交等）；4)根据城市特点明确步行及自行车出行在城市绿色交通系统中的功能定位，持续改善慢行交通出行环境，增强非机动车出行与公共交通出行间的换乘便捷性；5)根据城市特点实施相应的小汽车购买与使用政策；6)根据城市需求设立拥堵及空气质量管控区等。

第五章 促进城市绿色出行-政策措施建议

中国政府明确提出未来要走“集约、智能、绿色、低碳的新型城镇化道路”。促进城市绿色出行将成为中国城市走新型城镇化道路的重要抓手。尽管中国城市还普遍具有很高的绿色出行比例，但并未建立起现代化的城市绿色交通系统。这并不

是 中国 政府 缺少 发展 城市 绿色 交通 的 意识，更 深 层 的 原因 是 中 国 的 城 市 与 交 通 缺 少 协 同 发 展 机 制，中 央 缺 乏 引 导 资 金、地 方 公 共 交 通 的 财 政 保 障 相 对 不 足，行 政 执 行 力 不 强 等。中 国 政 府 应 按 照 “公 交 引 导 城 市 发 展、加 大 绿 色 出 行 供 给、强 化 交 通 需 求 管 理” 三 项 原 则，实 施 “避 免、转 移、改 善、提 高” 策 略。为 此，中 央 政 府 需 要 认 真 审 视 促 进 城 市 绿 色 出 行 在 中 国 发 展 战 略 绿 色 转 型 中 的 定 位、政 策 与 工 作 重 点，高 度 重 视 政 府 跨 部 门 职 能 与 目 标 的 协 调 与 配 合，通 过 财 政 杠 杆 加 强 中 央 对 地 方 促 进 城 市 绿 色 出 行 的 影 响 力，对 中 国 城 市 促 进 绿 色 出 行 实 施 分 类 指 导，强 化 对 地 方 政 府 城 市 交 通 系 统 建 设 的 监 督、考 核。具 体 建 议 如 下：

一、 国务院在建设生态文明与走新型城镇化道路的国家战略框架下，出台《中国城市绿色出行实施纲要》，指导地方政府加强城市规划与交通、环境、土地利用规划的协调，加快建立现代城市绿色交通系统。

中国特大城市和大城市在机动化程度相对较低的阶段就出现较为严重的交通拥堵与空气污染，很大原因是由于城市总体规划与交通、环境、土地利用等脱节。

建议国务院出台《中国城市绿色出行实施纲要》，指导城市建立现代化的绿色交通系统。现代化的绿色交通系统具有四个特征：1)对不同社会阶层群体均具有吸引力的、低排放的、高运营效率的公共交通系统；2)对城市普通居民与特殊群体（残疾人、老年人、儿童等）均适宜的步行与自行车出行环境及无缝换乘的便利条件；3)与城市发展相适应的小汽车使用管理措施；4)高效土地利用的、生态宜居的城市发展布局，便利的工作与生活服务条件，较低的时间与经济成本。

表 5-1 传统城市综合交通规划与城市绿色出行规划的理念、目标、方法等比较

传统城市综合交通规划	⇔	城市绿色出行规划
理念：关注运输的供给	⇔	理念：关注人的出行需求
目标：交通流量、容量和速度	⇔	目标：可达性和生活质量
方法：政府授权专家编制规划	⇔	方法：重要利益相关者有效介入共同编制规划
技术应用：主要在交通领域	⇔	技术应用：跨部门、跨学科应用
内容：基础设施是主要规划内容	⇔	内容：综合规划基础设施、市场、服务、机械、信息等，软硬件的协调配合。
关注规模大、成本高的项目	⇔	关注成本效益，逐步提升效率和优化
有限的影响评估	⇔	强化评价的影响并适时修正

二、 中央政府需确保地方城市能够筹集足够的、可持续的地方资金，使得城市公共交通企业有足够的资金支持，并针对某些项目提供专项资金。

中国城市的绿色出行基础设施建设投入严重不足，中国很多城市实施低于成本的票价政策，但政府补贴又不能及时到位，公交企业无法得到足够的资金支持，难以持续保持高品质的、稳定的公共交通服务。

建议增加地方公共交通发展资金来源，并将其作为一种常态化的财政保障工具。资金来源包括地方所得税、销售税、与土地升值有关的税费、停车费、车牌拍卖费以及未来可能征收的相关费用（如拥堵收费等），道路使用者费、城市维护建设费等。

专栏 5-1: 国际案例-公众参与交通拥堵政策实施决策

瑞典从上世纪 90 年开始提出在斯德哥尔摩交通拥堵严重的中心城区收取拥堵费的设想，2006 年斯德哥尔摩市开始试行拥堵收费，市中心交通拥堵情况得到有效缓解。试点一年后，斯德哥尔摩市采取全民公投的方式，决定是否继续实施拥堵收费政策。公投结果，52% 的市民同意继续实施拥堵收费政策。从 2007 年起，瑞典通过立法允许地方政府根据城市需要收取拥堵税，目前，斯德哥尔摩市赞成拥堵收费的市民比例约为 60-70%，瑞典其他拥堵较为严重的城市也在酝酿通过全民公投方式实施拥堵收费政策。

建议中央政府明确对地方政府财政支持的引导性资金来源。一是中央对地方均衡性转移。即：在财政部每年度的“中央对地方均衡性转移支付办法”中增加“公共交通标准财政支出项”；二是建议国家设立“城市促进绿色出行引导性专项资金”。资金来源可考虑实施成品油税费改革形成的财政收入、车购税基期年以后的增量部分、国家拟加大排污费征收力度取得的增量资金等；三是从城市公共交通燃油补贴自 2009 年以后的增量部分中提取一定比例，用于奖励公共交通发展效果好的城市。四是改燃油税从量计征为从价计征，增加燃油税收入，并优化“增长性补助转移支付”资金分配公式。**中央资金重点支持以下领域：**大容量公共交通、慢行交通、综合客运枢纽等基础设施建设，节能型运输装备购置与更新，智能公交建设等领域。

建议发改委、交通运输部、财政部加强对中国不同类型城市的公共交通成本核算与票制票价形成机制的分类指导，扭转过度追求低票价造成的城市公交企业严重亏损状况。通过将公共交通列入《国家计委和国务院有关部门定价目录》，将公共交通纳入全国政府定价行业成本监审体系，研究制定公共交通运价调价办法，指导地

方政府与公交企业签订购买服务或特许经营合同，保证公交企业按合同要求提供稳定的、高品质的公共交通服务；指导地方政府建立科学的成本-票价-补贴-服务质量联动机制，以确保地方政府部门能够根据企业服务质量及企业经营收益变化对票价或政府补贴资金进行及时、合理的调整。

建议财政部建立促进绿色出行中央财政资金使用管理制度，加强资金使用的监管与绩效考核。确保该专项资金的申请与使用以提高城市绿色出行分担率为目标，与绿色出行相关规划进行捆绑，要求申请该资金的大型公共交通基础设施建设项目必须进行成本效益分析和考虑替代方案。

专栏 5-2: 国际案例-美国联邦政府公共交通资金来源

美国联邦政府 1956 年设立“公路信托基金”，1982 年在该基金下设立了公共交通账户，把联邦燃油税从每加仑 4 美分提高到 9 美分，并规定把其中的 1 美分存入新设立的“公共交通账户”，该账户资金可支持公共交通基础设施建设所需资金的 50%以上，其余部分由州、城市二级政府承担。

三、 国务院制定《关于小汽车和道路空间合理使用的指导意见》，指导不同类型城市综合运用各种政策工具，正确引导和调控小汽车的公平拥有与使用。

中国许多城市的私人小汽车占用了更多的道路资源而在使用时的费用非常低，导致小汽车的高强度使用，造成交通拥堵与交通空气污染，降低了绿色出行方式的吸引力。

建议国务院制定《关于小汽车和道路空间合理使用的指导意见》。核心内容包括：一是保证道路资源的公平分配和使用；二是改革公车制度，将公车的范围从行政机关扩大到事业单位、国有或国有控股企业的小轿车。严格控制公车的数量，加大公车使用的限制范围，在城市空气污染严重的情况下，实施公务用车限行措施；三是采取差别化停车收费，对政府机关，企、事业单位及社会团体，取消内部的免费停车位，并按社会化停车收费标准进行收费；四是在特大、大城市积极推进拥堵区域、拥堵时段的小汽车使用收费，并根据城市需要实施合理的限购限行措施；五是指导不同类型城市因地制宜，选择与城市特点与交通发展阶段相适应的政策组合工具。

政策实施预期效果评估：针对在拥堵区域实施提高停车费政策所做的预期调研显示，93%以上的受访者认为拥堵区域停车费用增加会对小汽车出行产生影响。说明

实施差异化停车政策对抑制拥堵区域小汽车出行会有明显效果（图 5-1）。

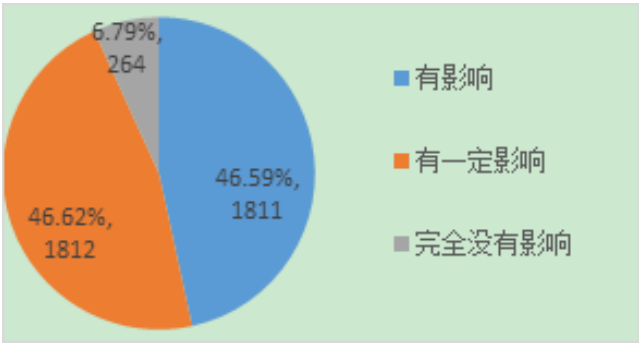


图 5-1 提高停车费政策效果模拟评估²³

针对实施限号限购政策所做的调研显示，有约 80%的受访者认为限号限购政策会对小汽车增长产生影响。其中，认为限号会抑制小汽车增长的比例约为 25%，认为限号会促使人们买第二辆车的比例为 32%，提示政府要慎重实施限号政策（表 5-2）。

表 5-2 限号限购的政策实施效果模拟评估²⁴

影响情况	人数	占比
限号有一定影响，有人会考虑买第二辆	1245	32.03%
限号有一定影响，有人会选择不买车	963	24.77%
限购有影响	899	23.13%
限号没有影响	539	13.87%
限购没有影响	241	6.20%

四、 健全机构，强化协调、绩效考核与问责机制，鼓励公众参与。

中国各级政府无论中央还是地方，均缺乏促进绿色出行相关部门间的协调机制，同时，城市客运机构管理力量薄弱，以及缺乏监督、绩效考核与问责制度，导致城市规划与交通发展、环境保护以及土地利用等政策缺乏一致性与连续性。

建议设立由副总理级领导牵头的促进城市绿色出行协调机制。负责全国城市（区域）绿色出行的战略、规划和制度的顶层设计以及缓解交通拥堵、改善全国空

²³ 数据来源：《国合会绿色出行调查报告》

²⁴ 数据来源：《国合会绿色出行调查报告》

气质量等重大实践活动的组织协调，确保城市交通发展与土地利用、环境保护目标的一致性；**强化经济区（长三角、珠三角、京津冀等）、城市群、都市圈等区域交通一体化规划与交通需求管理政策协调职能。**

建议交通运输部组建城市客运管理局。该机构可作为国家促进城市绿色出行协调机制的办事机构。以加强区域交通规划与环境保护、土地利用的协调，强化交通拥堵与交通空气污染治理、智能公交等综合性职能。加强经济区与中心城市公共交通发展水平指标数据的监测与评价，公平、有效地制订或调整国家对地方公共交通发展的指导性政策与措施。

专栏 5-3: 国际案例-公共交通管理体制与改革

美国：联邦公共交通管理局（FTA）是美国运输部下属的 13 个职能机构之一，由约 500 人组成。FTA 的愿景是通过领导工作、技术援助和财政资源，“引导美国实现高品质的公共交通，确保个人的机动性和社区的可居住性”。其管理职能不仅是指导公共交通系统自身建设与运营，还强化了交通需求管理，并确保公共交通发展与空气质量目标的一致性。

欧盟委员会：重组成立流动与交通（Mobility and Transport）总司，从平衡社会公平，环境质量和经济发展目标的角度履行职能。

建议地方相应成立区域或城市促进绿色出行协调机制。在中央政府指导下，按照精简、统一、效能的原则，借鉴深圳、珠海²⁵经验，调整优化本辖区交通运输管理体制机制，推进有利于促进城市绿色出行的城市综合交通运输管理体制的改革，强化拥堵与交通污染治理、交通信息整合利用、教育与推广活动、交通事故与交通应急事件处置、交通投融资及公交企业运营监管等综合与协调职能。

专栏 5-4: 我国地方交通管理体制改革的案例

珠海交通“大动作”：今年 3 月，珠海市决定进行大改革，成立“市交通运输委员会”作为议事协调机构，召集人是分管交通的市领导，交委的委员分别由市交通运输局、港口管理局、公路局、发改局、财政局、人力资源和社会保障局、国土资源局、住规建局、海洋农渔和水务局等十多个部门共 23 人担任。

²⁵ http://epaper.oeeee.com/N/html/2013-06/19/content_1877774.htm

建议强化绩效考核与问责机制，鼓励公众参与。国务院委托交通运输部建立国家中心城市绿色出行指数监测与发布机制，省级政府指导城市建立绿色出行指数监测与发布机制；组织相关部门开展中心城市公共交通发展水平绩效评价；将绿色出行水平评价结果作为政府官员绩效考核与升迁考评的依据。指导地方政府建立城市交通规划编制、交通需求管理政策制订（包括限行、限购、拥堵收费、设置低排放区等）的公众参与决策机制。

五、 国家层面加快《城市公共交通条例》、《大气污染防治法》等相关法律法规制修订工作，为各级政府依法履行促进绿色出行相关职责提供权威依据。

中国一直缺乏城市公共交通领域的行业法规，导致城市发展与交通发展、环境保护脱节，中央和地方的交通与环保部门各自开展工作，缺少联动机制。《城市公共交通条例》、《大气污染防治法》已经列入国务院立法工作计划。这是解决上述问题的一个很好机会。

建议加快出台《城市公共交通条例》。在条例中强化城市总体规划、控制性详细规划与城市公共交通规划的衔接；强制要求开展交通影响评价，并建立相应的惩罚机制；将交通需求管理及交通安全作为城市公共交通规划内容之一。

建议在正在修订的《大气污染防治法》相关条款中强化对城市交通污染排放的控制要求。在城市交通规划中明确城市交通污染排放物的控制目标；建立城市交通污染监测体系；要求中央财政资金使用必须与城市交通污染排放控制目标实现情况挂钩，确保交通发展和环境空气质量目标保持一致等。允许地方政策实施拥堵收费、低排放区收费政策，收取费用用于步行、自行车或公共交通发展。

专栏 5-5：国际案例——促进绿色出行相关法规

《联邦资助公路法》规定了交通规划的程序和组织安排，指定了大都市区域规划组织（MPO）的成员构成，并要求 MPO 秉承综合性、合作性和连续性（comprehensive, cooperative & continuing, 即 3C）的规划原则，制订长期的区域性交通规划（MTP）、中期的大都市交通改进计划（MTIP）和年度的统一规划执行方案（UPWP），并将其作为获得联邦援助资金的前提条件。

六、 中央组织实施《城市促进绿色出行示范工程》，选择不同类型城市开展实践活动，总结经验，指导城市建立现代绿色交通系统。

中国城市在城镇化和机动化快速发展的过程中，缺少绿色出行的成功实践以指导城市建设现代化的绿色交通系统。

建议中央政府将国际经验与中国城市促进绿色出行实践相结合，组织实施城市绿色出行新方法、新途径的示范项目。国务院责成交通运输部牵头，组织相关部门选择典型城市开展以下试点实践活动：一是开展“城市道路资源优化配置”示范。选择典型城市新城区建设与老城区改造项目，对步行、自行车、公交与小汽车实施道路资源合理配置，让选择步行、自行车的人群出行更安全、舒适；二是实施“公交不堵”工程。优先保障公交路权，实现公交畅通。提高公共交通供给能力，建立差异化公共交通服务。让不同社会阶层的群体愿意乘坐公交车；三是设立“拥堵污染控制区”。在北京、上海等特大城市设立试点“拥堵污染控制区”，探索“拥堵污染控制区”的设立范围、收费标准等，编制《城市中心区拥堵污染限行区设立条件》等国家标准。四是试点建立“交通污染监测与发布机制”。选择京津冀、长三角地区及典型城市进行试点。

专栏 5-6: 国际案例-欧盟 civitas 示范项目

欧盟组织并资助了 civitas 示范项目，旨在重新制定交通政策措施以实现城市交通运输的更好更清洁发展。目前 CIVITAS 已经帮助 60 余个欧洲试点城市引进先进的环境友好型交通发展措施。超过 2 亿欧元的资金来源于欧盟的支持。英国、德国以及瑞典斯德哥尔摩、意大利米兰等城市分别实施了“街道空间重新分配”、设置“拥堵收费区”和“低排放区”等政策措施，对促进绿色出行、治理交通拥堵与空气污染取得很好效果。目前德国已有 54 个城市设置了“低排放区”，区域总面积达到 850 平方公里。

致谢

《促进城市绿色出行》专题政策研究项目组在开展促进城市绿色出行、缓解城市交通拥堵、改善城市空气质量的政策研究工作中，得到了国内外有关部门、机构和专家的大力支持和协助，在此特别表示感谢：

感谢交通运输部、环保部、发改委、财政部等国务院相关部委，深圳、上海、北京市政府交通运输、发改、环保、财政等部门，中国民促会绿色基金组织，徐锭明国务院参事、段里仁教授等专家，在本专题政策研究高层论坛、现场调研、社会公众调查、专题研讨活动中给予的支持与协作。

感谢欧盟对项目组赴法国、瑞典、英国三国考察所做的周到细致的安排。感谢在项目组欧洲考察期间，法国生态、可持续发展和能源部、大巴黎地区大众运输委员会（STIF）、瑞典皇家理工学院、斯德哥尔摩市政府、英国交通运输部、伦敦大区交通局、伦敦大学学院等政府部门、机构组织，对考察活动的精心组织及在促进绿色出行领域提供的丰富、有益的经验。

项目组在研究过程中还得到了其他机构与专家的支持和帮助，不一一列举，在此一并致谢。