

DOI: 10.3724/SP.J.1224.2013.00407

“交通运输管理体制国别研究”专栏

英国交通管理体制变革与运输政策实施

尚文豪, 刘晓菲, 宋亚萍

(交通运输部科学研究院, 北京 100029)

摘要: 以伦敦、西约克郡、爱丁堡三个都市区的现行体制为例, 探讨英国交通管理体制变革对运输政策实施效果的影响, 研究什么样的交通体制结构能够为运输政策制定和实施提供更加有效的制度框架。英国近五十年来, 从中央到地方的政府交通决策结构发生了重大变化, 虽然有共同的战略目标, 但各地运输政策责任主体的管理职责有很大差别, 造成各地运输政策的制定和实施效果也存在较大差异。英国的经验表明: 在行政层面, 综合化的决策部门更有利于运输政策的统筹决策, 各方关系的协调更加顺畅; 而专业化的职能部门能使政策的执行更加有效。在权力分配方面, 既要防止权力过分集中, 造成机构臃肿和行政低效; 又要防止权力过度分散, 以免增加上层和同层间的协调难度。

关键词: 英国; 交通; 体制改革; 运输政策

中图分类号: U111, U491.1 文献标识码: A 文章编号: 1674-4969(2013)04-0407-11

制定运输政策的目的是为了管理社会、环境和经济对交通运输的影响, 从而满足社会、公众不断扩大的运输和出行需求。目前, 有些研究力图探讨运输政策的最优方案, 以便满足社会、环境和经济目标。然而, 在现实情况中, 每个地区交通运输的特点都不尽相同。受客观条件的局限, 很多政策方案不得不转而求其次, 从理论的观点来看是次优的^[1]。

为了克服现有体制弊端, 加强综合交通运输体系建设, 我国一直在着力推进交通大部制改革。2013年, 铁道部实行铁路政企分开, 将铁道部拟定铁路发展规划和政策的行政职责划入交通运输部, 组建国家铁路局, 由交通运输部管理, 交通运输管理体制变革又向前进了一步。但这并不意味着综合交通运输在其体制机制转变上的障碍就可以自行克服。随着运输决策环境越来越复杂,

各层级交通运输管理职责如何整合、政府职能如何转变、如何确定运输政策的制定主体, 都是当前面临的主要难题。

本文主要以英国伦敦、西约克郡和爱丁堡等三大都市区为案例, 探讨交通体制改革对运输政策制定和实施的影响, 总结其交通管理体制经验及影响其发展的主要障碍, 分析为什么大家认为是最有效的运输政策却没有得到有效的实施。

1 英国交通管理体制结构

1.1 英国交通管理体制变迁

英国运输部于1919年成立, 其最初的职能是交通的监管、发展及执行。在近代史中, 英国政府对运输及各有关事项的控制经过多次重组和变更(表1)。尤其是近五十年来, 英国公共部门和

上述三个城市在不同的时期进行了不同类型的重大改革, 而且目前具有完全不同的交通组织结构、管理权限和职责。

收稿日期: 2013-10-28; 修回日期: 2013-11-20

作者简介: 尚文豪(1980-), 男, 助理研究员, 研究方向为交通战略与规划。E-mail: haofox@126.com

刘晓菲(1985-), 女, 助理研究员, 研究方向为交通战略与规划。E-mail: hyuksoy@gmail.com

私人部门在运输行业的作用发生了重大变化, 从中央政府的管制转变为几乎专门由私人部门提供运输系统建设与运营。当然, 这种运营是在中央政府建立的框架内进行的。自 1970 年以来, 政府日益认识到土地利用与运输规划间应该紧密联系

和相互结合, 由此导致中央政府的运输职责发生重大变化。而 20 世纪 60 年代, 英国地区和地方政府组织结构的变革就已逐渐出现, 其变革的方式是过去 100 年来从未有过的, 这些改革对运输业发展产生了重大影响^[2]。

表 1 英国运输管理体制改革时间表

年份	政府层级	改革内容	年份	政府层级	改革内容
1919	国家	英国运输部 (Ministry of Transport) 成立, 最初职能是交通的监管、发展和执行。	1986	地区与地方	大伦敦委员会及大城市郡级委员会被撤销; 在地区级大城市, 重建七个客运行政机构或执行机构。
1941	国家	运输部、航运部合并, 更名为战时运输部 (Minister of War transport)。	1986	国家 (地方)	在英国伦敦地区之外, 对地方公共汽车业务放松管制。
1945	国家	战时运输部恢复“运输部”的名称。	1994	国家	铁路开始实施私有化。
1953	国家	运输部、民航部合并, 成立运输与民航部 (Minister of Transport and Civil Aviation)。	1996	地区与地方	苏格兰地区委员会被撤销, 其职责下放到单一管理区。
1959	国家	运输与民航部更名为运输部 (Ministry of Transport)。	1997	国家	合并环境部与运输部, 建立环境、运输与地区事务部, 并增加地区政策的职责。
1965	地区	大伦敦委员会建立, 覆盖人口近 800 万人和 33 个自治市镇。自治市镇承担地方职责。	1999	国家与地区	主要立法权下放到苏格兰和北爱尔兰, 二次立法权下放到威尔士。
1969	地区	在地区级 (省级) 大城市, 首次建立四个客运行政机构。	1999	地区	建立地区交通会议。
1970	国家	合并运输部、住房和地方政府事务部及公共建筑与工程部, 建立环境部 (Department of the Environment)。	2000	地区	成立大伦敦市政府, 与此同时, 伦敦市长通过直选产生。
1974	地方	地方政府重组, 包括六个大城市郡级委员会, 并合并小型乡村行政机构。	2001	国家	已有的运输部、地方政府与地区等职责与环境事务合并, 建立新的环境、食品与乡村事务部。
1975	地区	苏格兰及其下级行政机构组成地区委员会。	2002	国家	已有的运输部与地方政府、地区事务和规划等职责, 全部移交新建立的副首相办公室。
1976	国家	运输部从环境部分离。	2004	地区	苏格兰行政当局发布《地区运输结构改革白皮书》。

1.2 英国现行交通管理体制

英国现行的交通管理体制, 从国家行政管理层次上分为四个层级, 自上而下分别是中央政府交通管理机构→地区政府交通管理机构→分区政府交通管理机构→地方政府交通管理机构。这里的“地区”、“分区”和“地方”指的是英国行政管理层级划分。其中, 地区层级的行政区或地区包括英格兰、苏格兰、威尔士和北爱尔兰等。英国交通实行决策、执行与监督相分离的行政体制, 各层级行政管理的组织机构设置上又分为三个层

次, 分别是决策机构、执行机构和监督机构。例如, 在中央层面, 运输部是英国交通运输的决策机构, 下设 7 个执行机构, 并由下议院的运输委员会进行监管。

1.2.1 英国中央交通管理机构

英国运输部是英国中央政府的交通机关, 主要负责英格兰运输网, 以及苏格兰、威尔士和北爱尔兰等地区尚未下放的有限运输事务等。其职能具体包括: 1) 对英格兰地方当局提供政策、指导和资金, 帮助其运营和维持道路网络, 改善旅客与货物运输服务, 以及制定新的重大运输计划。

- 2) 通过高速公路局对英格兰境内大约 4 300 英里的高速公路和干线公路进行投资、养护和运营。
- 3) 规定英格兰和威尔士铁路业的战略发展方向，即通过铁路网公司在基础设施方面进行投资、铁路特许权的授予及管理，以及对铁路票价的管制。
- 4) 通过投资和管制等工具改善英国的公共汽车服务。
- 5) 促进英国低碳交通发展（包括自行车和步行交通），努力减少道路交通拥堵与污染。
- 6) 鼓励使用新技术，如智能售票和低碳车辆。
- 7) 制定英国交通安全和保障标准。
- 8) 通过制定英格兰和威尔士港口的总体战略、规划与政策，支撑海运的发展。
- 9) 与航空公司、机场、民用航空管理局和国家空中交通管制局（英国的空中交通管制机构）一道制定国家的航空政策等。

英国运输部的组织机构（图 1）分为交通政策部门和执行部门。政策部门只负责决策，其职责主要是负责制定全国性的战略规划与政策框架、建立和处理与各级运输组织的关系等。运输部的政策部门主要有：总顾问办公室（General Counsel）、国内事务署（Domestic Group）、国际战略及环境署（International Strategy & Environment）、伦敦及重大项目署（Major Projects & London）等。执行部门只负责执行，其职责主要是执行政府的运输政策、保障政府的运输事项优先并为之提供服务。交通执行部门相对独立，有独立的人事权、管理权和财政支配权，承担行政管理、提供服务、研究咨询、市场监管等执行职能。在此职能下，英国运输部大约有 24 个管理机构和公共团体（表 2）^[3]。

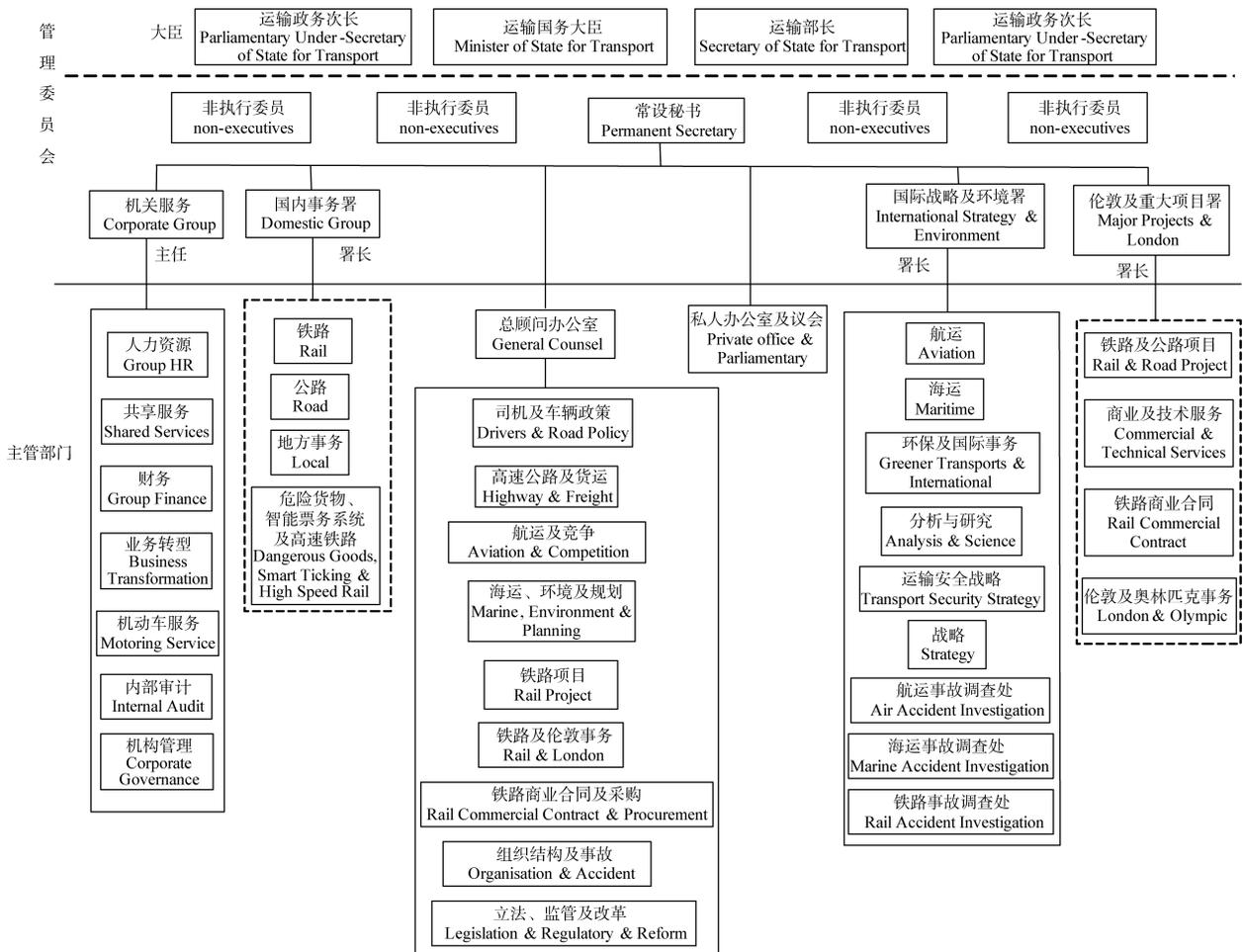


图 1 英国运输部组织机构

表 2 英国运输部下设的管理机构和公共团体

机构性质	机构名称	机构性质	机构名称
执行机构	驾驶员和车辆证照管理局	非运输部的公共执行机构	直营铁路有限公司
	公路局		2 个高速有限公司
	海运与海岸警备局		英国交通警察局
	车辆与经营者服务机构		引航公会
	车辆认证局		北方灯塔委员会
	驾驶标准管理局		旅客诉求组织
	政府车辆及调遣局		铁路遗产委员会
非运输部的公共咨询机构	残疾人交通咨询委员会	非运输部机构	铁路管制局
非运输部的公共仲裁机构	交通仲裁处	其他机构	航空事故调查局
国有企业	英国铁路局有限公司		铁路事故调查局
	民航局		信托港口公司
	伦敦与大陆铁路有限公司		海运事故调查局

英国交通管理体制改革还有一个重要的内容是运输决策的权利下放（也叫放权或分权）。政策分权的程度在英国各地是不同的，英国的运输政策的大部分由英国议会决定。其保留的关键运输事务（即尚未分权的）如下：1）苏格兰保留事项为航空运输、海运、道路运输。2）北爱尔兰保留事项为民用航空、导航（包括商船队）。分权后，北爱尔兰的对应部门是：地区发展部（主要职责是制定总体运输政策，对港口、道路和铁路等进行管理）、环境部（主要职责是道路安全及驾驶员和车辆的管制）。威尔士则将具体政策领域决策权转移到了威尔士国民议会。

1.2.2 英国地方交通管理机构

英国地区级城市交通的行政管理主要包括七种不同类型。本文仅以伦敦、西约克郡和爱丁堡为代表，说明英国地区级城市交通的体制结构。其中，选择伦敦、西约克郡作为英国客运执行（行政）机构（English Passenger Transport Executive）改革和发展的实例，选择爱丁堡作为政府交通管理权力下放的实例。这些城市经过体制改革，其交通管理机构、政策和发展环境都发生了相当大的变化（表 3）。

1.2.2.1 伦敦

伦敦是英国的首都，也是英格兰下属的一级行政区划之一。根据 1999 年通过的《大伦敦市政

表 3 英国现行交通决策治理层级及职责示例

管理层次	伦敦	西约克郡	爱丁堡
英国政府的相关职责	运输、规划和投资	运输、规划和投资	投资和放权
执行中央下放权力的机构	—	—	苏格兰议会和行政机构
地区交通管理机构	市长/大伦敦市政府	地区会议（不经选举）	自愿地区合作组织
分区交通管理机构	—	客运管理机构与执行机构	—
地方交通管理机构	自治市镇	都市区 市区委员会	爱丁堡市委员会

注：① 英国政府（通过战略铁路管理局）对铁路事务保留某些权力，但是，大多数运输规划的职责权力已经下放。② 都市区（metropolitan district, MD）是指人口高度密集的地区，通常拥有 10 万以上的人口，由一个重要的核心城市、郊区及周边社会经济与其融为一体的行政区域组成。英格兰都市区或大都市区包括西约克郡。

府法案》，伦敦于 2000 年建立了大伦敦市政府。伦敦在英格兰的行政制度上并不是城市，而被定义为一个郡级单位（名誉郡，ceremonial county），属于地区级都市区。大伦敦政府由一个直选产生的市长领导，并由一个 25 人组成的伦敦议会监督，管辖范围包括整个大伦敦地区。大伦敦地区下辖的伦敦市与 32 个自治市皆有各自的治理单位，其中自治市的单位称为伦敦自治市委员会（London borough councils）。

大伦敦市的交通组织机构，同样包括交通政策机构与执行机构。大伦敦市政府是伦敦交通政

策的决策机构,其职责包括:交通规划、经济发展和环境保护等。伦敦交通管理局是交通政策的执行机构,其主要职责是:管理公共汽车交通、地铁、有轨电车和水运等事务,580 km的主干道网络,全伦敦4 600个交通信号灯,以及出租车和私人租车交易的规制。其他大部分运输政策的实施,仍然在大伦敦市政府(地区层级)之下的自治市镇(地方层级),即各个自治市镇公路管理局。自治市镇公路管理局管理的公路,大约占伦敦公路总里程的95%。

1.2.2.2 西约克郡

西约克郡是英格兰的一个地方都市区,自1986年都市郡行政区撤销以来,西约克郡由5个市区政府(地方政府)组成。虽然整合跨越了若干个不同的政策领域,但西约克郡各市区政府对社会服务、教育和娱乐等事项的职能基本上是独立的。都市区各市区委员会是其辖区的公路管理机构,对道路养护负有直接的责任,并支持基础设施建设(包括公共汽车专用车道、自行车道和人行道等)。西约克郡客运管理机构和执行机构负责跨市区公共交通服务的开发和协调工作。西约克郡地铁管理机构是西约克郡的客运执行机构,其活动经费由西约克郡客运管理机构提供。

英格兰地区会议是地区运输事务管理的主体,这是一个未经选举产生的会议组织。该会议组织负责制定英格兰地区法定的空间战略和运输发展战略。而各地区会议的另一项重要职责是对该地区具有重要意义的主要基础设施项目的投资方向开展协调工作。

1.2.2.3 爱丁堡

爱丁堡是英国苏格兰首府,自1996年英国撤销地区委员会后,爱丁堡市及其邻近地方行政当局(政府)变为数个统一的市区委员会,它们的职责是制定运输和土地利用规划。苏格兰行政院负责管理战略道路,爱丁堡负责管理铁路和公共汽车运营的机构与约克郡基本相同,有一点不同

的是,爱丁堡市委员会仍保留公共汽车经营者(洛锡安公共汽车公司)的部分所有权。此外,爱丁堡市委员会还建立了一个专门机构,以监督爱丁堡主要运输项目的执行情况。自愿地区合作组织(苏格兰东南地区运输合作组织)负责制定地区运输战略,该组织有资格向苏格兰行政院投标争取各个地方政府项目实施所需的资金,最近的苏格兰地区白皮书已经提出将自愿地区合作组织制度化的问题。

2 英国运输政策制定与管理职责整合

交通管理体制是运输政策的载体,所有运输政策都需要在管理体制框架中运行。从这个角度来看,运输政策执行的好坏取决于体制是否合理、职责是否清晰,应尽量减少交叉重复、层次不清的问题。因此,欧盟要求各成员国对其交通的管理职责进行横向、立体和纵向整合。

2.1 英国各地方运输政策制定的差异

各国运输政策的主要形式有白皮书、法律法规、战略规划等。在英国,由于车辆系统协调配合的需求已经跨越了行政辖区的边界范围,大多数地方的交通法律法规是一致的。但有一个重要差异,那就是运输发展战略制定的制度化程度有所不同。

在英格兰,所有地方政府都必须制定地方运输规划。地方运输规划是英格兰地区各个地方政府提出各项政策(包括地方各项运输政策和基建投资政策)的依据文件或法定文件。在伦敦,市政府必须制定运输战略。在西约克郡,地铁管理机构主要发挥协调机构的作用,与都市区各个市区地方公路管理机构合作,共同制定地方运输规划。

而在苏格兰,虽然对各个地方政府制定地方运输战略没有硬性要求,但当爱丁堡作为地方政府研究推行当地交通拥堵收费政策时,需要市政府拟定相关发展战略^[4]。

2.2 英国地方交通管理职责整合

根据欧盟的要求,伦敦、西约克郡和爱丁堡分别对其城市交通管理体制结构进行了横向、立体和纵向上的职责整合。从整合情况来看,这三大城市不同体制结构类型职责整合的程度各不相同(表4)^{[5]12}。

表4 英国各城市体制结构整合的程度

整合类型	伦敦	西约克郡	爱丁堡
横向整合	****	**	***
立体整合	****	***	*
纵向整合	****	***	**

注:从“****”到“*”分别表示整合程度强、微强、普通、微弱、弱。

1) 横向职责整合的覆盖面,主要包括交通管理机构制定实施可持续运输规划所涉及的所有运输政策。伦敦交通部门的职责整合最接近这种要求,因为在伦敦交通局(Transport for London)的管理职责中,只有地面铁路及地方停车场政策和地方道路等事务不在其管理职责范围内。爱丁堡的交通管理机构的管理职责,则覆盖了这两项事务,但也有部分公共交通事务除外。西约克郡交通管理机构的职责横向整合程度最差,因为运输(和土地利用)事务的管理职责在地方政府和私人部门两个层级间是分离的。

2) 立体职责整合的覆盖面,包括都市区或通勤出行区等全部交通管理职责。在立体职责整合方面,伦敦执行的情况最好。西约克郡在立体职责整合方面的执行情况也很好,其主要原因是西约克郡客运执行机构对都市区的整体规划进行协调工作,通勤出行区在其管辖权限之内。爱丁堡在立体职责整合方面的情况最差,它仅拥有非正式的手段与通勤出行区内的邻近行政机构进行协商,与法夫行政分区的政府机构的互动也十分有限。

3) 纵向职责整合包括各层级政府之间的联系,以及这些层级政府间的复杂关系。这种整合强调的不是职责的统一,而是职责的一致性,以及层级之间的默契。一般来说,中央和地方层级

间的联系最为密切,而地区层级间的联系最弱。在这种情况下,相对于伦敦,西约克郡的职责定位不够明确,爱丁堡更是如此。

2.3 英国运输政策工具整合的目标

英国政府《综合运输白皮书》为贯彻其综合运输政策,以及评估地方政府的规划,制定了下述战略目标:

- 1) 保护和改善建筑环境和自然环境;
- 2) 提高旅行者整体的安全;
- 3) 促进高效的经济增长,以及支持适当地点的经济可持续增长;
- 4) 促进日常设施对所有人,尤其不拥有私人小客车的人们的交通方便性;
- 5) 促进所有运输形式与土地利用规划的整合,从而形成更好、更有效的运输系统。

英国各大城市在满足总体运输目标的选择方面,都必须与国家的总体目标保持一致。每个城市都在力图促进经济增长,改善环境和提高运输安全,减少负外部性和提高营运效率。但是,各城市在发展重点方面和其他次要目标方面,存在某些差别。爱丁堡更加明确强调卫生保健、街道社区改善等方面;而伦敦的目标似乎是更宽泛的政策领域及其影响,包括规划、废弃物和能源的利用;大伦敦市政府的职责也包括这些领域。

3 英国运输政策制定的责任主体

英国运输政策的制定主体包括政府决策机构和拥有决策权的政府官员等。英国各大城市在不同时期经历了不同类型的运输组织体制改革,因此,其运输政策的制定主体存在明显的差别。这些差别可能影响运输政策实施的效果。这里主要介绍制定政策过程中的一些重要责任主体。

3.1 道路部门

英国高速公路管理局(the Highways Agency)和苏格兰行政院(Scottish Executive)负有对国家

具有战略意义的线路进行管理的职责。在英格兰,高速公路管理局将很多战略线路的管理职责下放到各个地方政府。在西约克郡,地方政府通过各个市区委员会对这些公路网进行全面管制。而爱丁堡对这些公路网的控制程度相对西约克郡较差。在伦敦,伦敦交通局仅对地方具有重要意义的战略线路进行管理,伦敦道路网总里程的95%的管理职责,仍属于各个自治市镇委员会。因此,大伦敦市政府仅能间接地影响各个自治市镇委员会,而不能直接对其运用行政权力^{[5]15}。

3.2 铁路部门

自20世纪90年代初以来,英国的铁路系统经历的组织体制改革要多于其他任何国家。1994—1997年,铁路网的私有化导致网运分离。英国铁路方面的主要政策主要由英格兰战略铁路管理局(the Strategic Rail Authority)决定,而苏格兰地方铁路的特许经营权,则由苏格兰行政管理(协商工作仍由战略铁路管理局管理)。在伦敦,由大伦敦市政府发布有关铁路运输服务方面的技术规范,而不是战略铁路管理局^{[5]16}。

英国铁路私有化后,像所有客运执行机构一样,地铁管理机构既是地方特许经营协议的共同签字人,也是共同投资方(co-funder)。私有化后,各个客运执行机构及地方政府通过协商的办法来改变服务条款的方式变得越来越复杂。2005年《铁路法案》实施后,英国出台了大量深化铁路管理体制改革的措施,各客运执行机构不再是特许经营协议的共同签字人,但对铁路取代公共汽车、使用政府补贴拥有更大自主权。苏格兰铁路特许经营的服务水平也因为有苏格兰行政院的补贴而提高。

3.3 公共交通部门

英国公共交通服务网络管理的责任主体间的

反差很大。在伦敦,公共交通系统按照伦敦交通局提出的规范线路、行车时间表和票价等合同进行运营。私人部门对公共交通的经营权进行竞标。这种经营权竞标举措比较灵活,被伦敦用于实现运输政策的各种目标,包括鼓励人们利用公共交通工具,以及实现更广的其他社会目标。公共交通的票价增长幅度一直低于通货膨胀率^[6]。

在西约克郡和爱丁堡,公共交通业务由私人部门经营,其有权决定线路、行车时间表和票价。因此,西约克郡地铁管理机构和爱丁堡市委员会的作用,在很大程度上是提供非商业化、社会必需的公共交通服务。

英格兰和苏格兰的各个地方政府可以向国家运输部和苏格兰行政院(分别)申请在特许经营基础上提供公共交通服务质量合同(类似于伦敦对公共交通服务的规定)。然而,公共交通服务质量合同规定的条件一直受到英格兰和苏格兰议会团体的批评,它被认为限制过多、难以执行。

提供优质公共交通服务的另一种模式是服务质量合作模式。在这种模式下,地方政府与公共交通经营者签订协议,共同改善基础设施和公共车辆。在西约克郡利兹市,首个主要公共交通经营者除了投资购买新车之外,还在基础设施方面对两条公共汽车专用通道(包括导向式公交车专用道)进行投资。

在爱丁堡,优质公共交通合作企业在A8高速公路通道的客运量已实现7%的增长率,服务可靠性提高了10%^{[5]18}。

3.4 需求管理

在伦敦,大伦敦市政府与自治市镇之间对需求管理的职责进行了划分。如果大伦敦市政府不经公众咨询就推出交通拥堵收费政策方案,有可

① 西约克郡与爱丁堡间的差别,主要是爱丁堡市委员会控制洛锡安公共汽车公司已发行股份的91%。洛锡安公共汽车公司是一个按照商业(arms length)方式运营的企业,也是爱丁堡交通服务的主导供应商。其在爱丁堡主要通勤出行区内运营的注册里程已占总里程的70%以上。

② 这类合作企业在服务性质上是自愿的,政府不会对违背协议的任一方给予制裁。

能无法控制相关市区的停车政策,也就意味着这两项政策的协同作用将大大减弱。伦敦交通局只有权规划战略道路网的道路空间(如对公共汽车交通和自行车道)。各自治市镇自行决定本地道路网和公共停车场的管理政策和重点,这就有可能造成当地的运输政策仅仅满足了地方发展重点,而不是伦敦市整体的战略重点。

在西约克郡,需求管理的职责几乎完全归属于下层的(都市区)各个市区政府。由于公共汽车专用道这类措施的实施是由地铁管理机构、多个市区政府和多个公共汽车经营者间合作开展,这使其在实施中存在很多问题,如道路空间再分配有关的地方政策问题,以及道路定价和停车策略对企业和开发商的负面影响等。一些地方政府对城市中心的所有停车场不能全面加以控制,进一步加剧了制定一致性的需求管理战略的难度。例如,在利兹市,全部停车空间的几乎一半左右是非住户的私人停车空间,而市委员会仅能控制全部城市中心停车空间的17%左右。在英格兰,对各个地方政府行得通(但在苏格兰行不通)的一个政策选项是,针对工作场所停车收费,即对一定规模企业拥有的各个车位收取一定的费用。

爱丁堡市委员会可对需求管理政策的各个方面进行控制,包括停车场控制和定价、交通拥堵收费和道路空间的再分配。在这些政策选项中,其仅有的责任是,提交交通拥堵收费的情况,以备公开调查。尽管其建议的交通拥堵收费政策是通过公众咨询后推出的,但是,最近有关该政策举行的公民投票结果显示,在投票率很高(62%)的情况下,反对该项政策方案的票数高达74%。于是,该项政策建议已被废弃^{[5]19}。

3.5 基础设施

在伦敦,交通基础设施建设通过伦敦交通局(主要是战略道路网、有轨电车系统和地铁系统)和伦敦自治市镇(主要是地方道路)实施。在西约克郡,对交通基础设施的管理大部分是都市区

各个市区委员会的职责。投资在500万英镑以上的项目需要中央政府具体审批,但不包括公共汽车和有轨电车交通项目。后者是西约克郡地铁管理机构和都市区各个市区委员会共同推动的项目。

在爱丁堡,凡在爱丁堡市辖区的项目由爱丁堡市委员会推动。按照以前的规定,重要项目的交付由爱丁堡运输项目组织来实施。重大项目还需要苏格兰议会的审批。需要特殊处理的重大项目主要是强化铁路网的项目。强化铁路网的项目通常由战略铁路管理局和跨城市的网络铁路组织来领导。

在西约克郡,铁路运输方式所占的市场份额在明显提高。铁路管理机构主导的铁路网投资,主要是面向对行政区服务具有重要意义的铁路网(如沃夫河谷—艾登铁路电气化项目)。需要跨组织、跨部门协商的交通基础设施建设项目主要由西约克郡铁路管理机构负责,但仅靠这样一个专业性机构很难统筹协调各方关系。例如,为商定一个建设期仅为6个月、投资额为250万英镑的公共汽车站工程项目(位于利兹),前后花了9年时间^{[5]21}。

4 英国交通管理体制的经验与启示

1) 管理体制对运输政策的制定和实施有着重大影响。

从英国的经验可以看出,任何重大机构重组趋于稳定都需要经历2年或3年的时间。新的体制将带来新的文化氛围,在改革过程中风险与机遇并存,有可能破坏现有的制度框架,需要从战略角度重新考虑和建立各部门的协作关系。

例如,大伦敦市政府设立后,在运输方面拥有了更大的行政权力,成立了负责公共交通和地铁等事务的运输管理机构,导致运输政策发生重大改变,出台了交通拥堵收费政策、冻结公共汽车票价,以及扩充和提供跨网间交通服务等政策。这些政策是过去的行政制度安排下一直无法完成的。相比之下,爱丁堡市对其运输组织的改革还

不够彻底,管理职责整合情况较差。2003年,爱丁堡市(委员会)在回应苏格兰行政院有关运输组织改革的质询中提出,1996年地方政府的重组(苏格兰地区委员会被撤销,其职责被下放到单一管理区)使正在进行的交通项目的进度受到重大影响,这种影响持续了很长一段时期;他们认为任何大规模的改革重组都将产生深远影响,而对运输服务供给进行的重组必将对政策造成重大破坏,减缓在建项目的交付速度或者影响地方运输战略的实施进度^[7]。

2)集中统一的城市交通管理机构比分散竞争的多个同级管理机构更加有效。

在重要的通勤出行区域内存在两个或多个行政辖区边界的情况下,由于地方政策上的差异,可能产生不利的政策影响。西约克郡特别强调对跨都市区公共交通服务进行协调的必要性,以及可能遇到的最大困难,并将此类问题交由都市区五个独立的市区委员会分别处置。在爱丁堡,交通拥堵收费政策方案的实施没有取得应有的实效,因为爱丁堡通勤出行区被相邻的多个行政机构分割,政策方案实施的范围仅包括周边的几个行政(机构)辖区,而对其他行政(机构)辖区的居民实行政策豁免权。

3)地方政府和私人部门经营者间的责任不分是改善公共交通条件的重大障碍。

在英国大多数城市,对于大多数出行者而言,公共汽车是私人小客车的主要替代交通工具。

西约克郡政府关注的问题主要是对公共汽车服务的影响力不足。公共交通管理机构的职权主要是协调公共汽车服务,但其权力仅限于特许票价的安排、协调信息服务、某些票务事项,以及提供社会必需的公共交通服务等。西约克郡尽管在发展跨市区公共汽车企业合作方面非常成功,但西约克郡政府认为目前的公共交通网络依旧不令人满意。在利润最大化和提供基本服务的公共汽车服务网络间矛盾还很突出。如2006年初,英

格兰的一些地方行政机构制定了提高交通通行能力的发展规划,要求重点改善关键服务和设施(几乎不通私人小客车和公共汽车的设施,如超市、学校和医院)的公共交通通达性。

西约克郡辖区大约有45家客运企业,它们之间的业务都需要进行协调。地铁管理机构赞助的营运里程占公共交通总里程的20%,但由于在财政上受到限制,这些客运企业推出新型服务的范围十分有限。

相比之下,伦敦出现了放宽交通管制的环境和趋势。在这种情况下,伦敦交通局能够通过私人部门经营者的特许服务,对公共汽车服务进行协调工作。在推出交通拥堵收费政策措施时,要求私人交通部门的经营者在早高峰时期,提供1万个额外客车座位,并取消同轻轨交通直接竞争的公共汽车服务项目,以便最大程度提高前者的效能。大伦敦市政府还拥有对票价施加影响的权力,如强制实施冻结伦敦公共汽车票价政策等,以便达到更广泛的社会目标,这些目标是不可能依靠市场实现的。

国有交通部门经营人与私人交通部门经营人之间的责任不分,是改善公共交通服务的障碍。解决这个问题的主要途径,是将市场的(特许)经营功能和管理功能完全分离。在这种市场环境下,提供公共汽车服务的完全是私人交通部门(特许经营人);执行运输协调管制职能的是交通主管部门,它通过市场管制影响交通服务的数量、质量和价格等。在原有的经营和管理职责不分的市场格局下,通过放宽市场管制,仅限于影响服务的范围,而不影响价格。

4)交通管理体制弊端严重影响运输政策的制定和实施。

一般情况下,受交通管理体制弊端影响最大的领域主要包括新建基础设施、道路空间再分配、道路定价措施和公共汽车运营服务等。其中,关于公共汽车运营服务已在前面进行了讨论,这里

主要讨论前三个领域。

(1) 新建基础设施。

英国人认为, 与其他国家主要城市基础设施的投资机制相比, 英国中央政府对国内财政支出的控制过于严格。所有支出超过 500 万英镑的项目都要受到中央的严格审查。这是英国交通运输业发展的主要障碍。

(2) 道路空间再分配。

道路空间的再分配包括将过去所有道路用户使用的某些道路空间移交给特定的群体(公共汽车用户、行人或骑自行车者等)。这类政策措施的消极影响由易于识别的少数个人组成的群体承担(如失去企业外部停车处的店主)。相比之下, 公共汽车专用道的利益被分布很广的群体所获得。当然, 既得利益群体也可能是少数人(如行程很近的群体)。因此, 这类政策不足以得到人们的支持。

(3) 道路定价措施。

近年来, 利用停车场收费政策解决市区交通拥堵问题的做法引起人们的普遍关注。但是, 某一市区若强化这一政策, 对于临近的商业中心而言, 将导致贸易的减少和企业的损失。此外, 数量庞大的私人停车场及政府控制的公用停车场所占比重有限, 在一定程度上削弱了停车场收费政策的效果。

在英国, 与推动交通拥堵收费政策面临的挑战相比, 实施停车场收费政策存在的困难相对较小。交通拥堵收费政策面临的障碍主要包括政治意愿消极、城市企业和居民对该政策的认识不足、高质量公共交通方案的有效性较低、交通管理体制运行成本高等。只有解决这些问题, 一些城市(如西约克郡的利兹市)才有可能认真考虑推出这种政策。由于种种原因, 爱丁堡市委员会取消了该市拟议中的交通拥堵收费(双境界线)政策, 这使得伦敦成为在英国唯一实施交通拥堵收费政策的城市。

5) 交通管理体制弊端对交通管理职责整合战略的影响最大。

在欧盟, 被公认影响最优运输战略制定的三大要素是:(1)改进公共交通的行车频率和(或)票价;(2)增加私人小客车的使用成本;(3)降低道路通行能力扩充的成本^[8]。然而, 英国所有的交通管理体制结构中, 没有一个机构拥有跨整个行政责任区对上述各个要素施加影响的权力。相对来说, 伦敦拥有最大的权力来影响上述重要因素, 并被认为对于需求管理和改善公共交通条件已经形成高度一体化的解决方案。而爱丁堡和西约克郡对于需求管理战略的整合虽然取得一定的成绩, 但进展十分有限。

6) 在交通管理职能分离的情况下很难对机构职责进行有效整合。

从三个案例城市的交通管理体制改革的程序来看, 伦敦的交通管理体制具有明确的程序和授权, 以及强有力的政治领导, 这成为伦敦运输政策实施方式改革的催化剂。

爱丁堡市作为单一管理区, 与过去的地区层级管理体制安排相比, 其运输政策的制定和实施也变得更加有效。作为地区的战略重点, 爱丁堡可从区位优势出发, 与其他各个地区层级的政府部门进行谈判。

在西约克郡, 交通管理体制存在的问题主要包括跨组织划分职责、复杂的管理体制安排等。虽然众多利益相关方对改革具有影响力, 但目前还没有能够发挥这种影响力的有力手段。因为不同组织间的目标存在重大差异, 在政策制定和实施过程中必然会引起各方关系的紧张。而且占出行份额很大的通勤出行也增大了政策制定和实施过程中互动的复杂性, 这很可能导致利益相关方采用最低的标准来解决资金问题和制定相关的政策。

5 结语

近几十年来, 英国对地方政府组织结构进行了数次改革, 现在的交通管理体制与过去已完全不同。交通组织机构改革和职责的重组或整合,

形成了新的互动关系,并被赋予新的权力。在改革过程中,难免产生对运输政策的负面影响。伦敦、爱丁堡、西约克郡三个城市的经验教训说明,正确的权力和体制结构的结合、灵活的筹资方式和强大的政治支持,有助于在较短的时间内明显改善运输政策制定和实施的效果。

从英国的交通管理体制与运输政策实施的经验来看,一个高效的交通体制设计、安排或改革应遵循以下原则:1)决策综合化。全国共性的、重大的和影响全局的交通运输问题和事项需要由各级政府统筹决策、统一指挥和协调。2)执行专业化。运输政策的执行需要由专业化的职能部门具体负责,包括专项服务和综合服务。3)权力分散化。既要注重决策权、执行权和监督权的相互分离,防止权力过分集中,以免导致机构臃肿和行政低效;也要防止权力过度分散,增加上下层和同层间的协调难度。这里的分权主要包括纵向分权和横向分权。其中,纵向分权是指不同行政层级间、同性质机构间的分权,要求在符合和遵从上级政策的前提下,注重地方特有的问题和事项的管理决策和执行。横向分权是指同行政层

级间、不同性质机构间的分权。

参考文献

- [1] 谢明. 公共政策导论[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2004: 55-62.
- [2] Department for Transport [EB/OL]. [2013-11-19]. http://en.wikipedia.org/wiki/Department_for_Transport#History.
- [3] 王先进, 杨雪英. 国外交通行政管理体制[M]. 北京: 人民交通出版社, 2008: 114-141.
- [4] Fuller C, Bennett R J, Ramsden M. Local Government and the Changing Institutional Landscape of Economic Development in England and Wales [J]. Environment and Planning C: Government and Policy, 2004, 22(3): 317-347.
- [5] Marsden G, May A D. Do Institutional Arrangements Make a Difference to Transport Policy and Implementation?: Lessons for Britain [R]. England: Institute for Transport Studies, University of Leeds, 2006.
- [6] Knowles R. D. Passenger Rail Privatization in Great Britain and Its Implications, Especially for Urban Areas [J]. Journal of Transport Geography, 1998, 6(2): 117-133.
- [7] Pemberton S. Institutional Governance, Scale and Transport Policy: Lessons from Tyne and Wear [J]. Journal of Transport Geography, 2000, 8(4): 295-308.
- [8] May A D, Shepherd S P, Timms P. Optimal Transport Strategies for European Cities [J]. Transportation, 2000, 27(3): 285-315.

Reform of Transport Management System and Implementation of Transport Policies in the United Kingdom

Shang Wenhao, Liu Xiaofei, Song Yaping

(Department of Transport Strategies and Planning, China Academy of Transportation Sciences, Beijing, 100029, China)

Abstract: By discussing the current transport management system of the UK (taking London, West Yorkshire and Edinburgh as examples) and analyzing the effects of transport system reform on the policy implementation, this paper provides valuable references for China's transport management system reform. The UK's transport decision-making structure has been undergone a major change in the past five decades, from central government to local authorities. Owing to the variance of transport management authority's responsibilities of different areas, the decision-making and implementation effects of transport policies are quite different. The UK's experiences indicate that, on the executive level, an integrated decision-making department is beneficial for the overall transport planning, while setting up functional departments may help policy implementation more effective. With respect to transport management power distribution, the results conclude that it is necessary to prevent from immoderate centralization of power and decentralization of power, to prevent from both low executive efficiency and coordination difficulties among different levels of management authorities.

Key words: United Kingdom; transport; system reform; transport policy