

概要

运输基础设施投资对区域发展的影响

Overview

Impact of Transport Infrastructure Investment on Regional Development

Chinese Translation

概要系根据经济合作与发展组织出版物摘录翻译而来

可从在线书店免费索取概要文本

(www.oecd.org/bookshop)

该概要为经济合作与发展组织非正式译稿



ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

经济合作与发展组织

详细概要

背景与目标

运输基础设施项目对区域经济发展带来显著影响，这个观点经常被用作运输基础设施投资分配资源的理由。但是这些影响的清楚含义尚不明确，而且影响评价的方法也尚未建立。

在评价运输投资时，决策者一般采用成本效益分析方法(CBA)。传统成本效益分析方法虽然因国家而异，但其应用是有局限性的，因为该方法集中分析的是运输的直接用户效益。用传统成本效益分析进行项目评价不能令人满意地说明公共或私有部门的社会经济利益，因为项目评价未能充分考虑投资可能产生的区域性影响。

运输基础设施投资受到的限制越来越多，因此很多国家热衷于将资源分配给社会净回报最大的投资方向。为便于资源如此分配，应该全面理解运输基础设施投资产生的所有范围广泛的影响。

准确界定运输基础设施投资与区域发展之间的关系是极为困难的。虽然一些理论分析表明显著影响是存在的，但是还需要利用现有项目后评价得到的经验证据对这些研究结论加以补充。

“经济合作与发展组织道路交通和多式联接研究计划”建立了一个工作组。该工作组对运输基础设施影响区域经济发展的方式，以及如何项目评估过程中分析此类影响进行了全面的研究。研究的目的是为政府和交通管理部门制定一个关于如何确定此类影响并将其纳入评估方法的准则，以提高运输基础设施的投资效率。

研究步骤

工作组开展的主要工作是：

- 案头分析现有项目前和项目后评价研究报告，并研究成员国所用的评价方法，目的是了解现有评价方法在确认运输基础设施投资对区域发展的影响方面的能力。
- 开展研究：*i)* 确认运输基础设施投资与区域发展之间存在的联系，并描述其特征；*ii)* 在更广泛的意义上评价运输基础设施对区域发展的影响，该评价着眼于交通便利性、就业、提高效率和社会凝聚力之类的问题。
- 根据上述研究的结果，建立一个可含此广泛影响的评价框架，用于分析成员国已经开展的现有项目后评价研究的结果。
- 根据评价框架对现在项目后评价进行分析，找出是否存在广泛影响及其影响程度的经验

证据，这些证据将作为在运输基础设施投资建议评价中对这些影响予以考虑的理由。

- 制定一个指南，指导决策者、运输基础设施提供者和管理人员确认运输基础设施对区域发展的广泛影响并在基础设施项目评价中评估相关影响。

评价框架

运输基础设施投资的直接效果是改善基础设施用户的旅行条件。用户的行为也因此而改变，并对运输网络产生广泛影响。也可能存在进一步影响，包括交通便利性、就业水平与就业地点以及提高效率，这将有助于该区域的复兴。也应该认识到运输基础设施投资产生的对外辐射作用。

可以用两个方式来评价这些(传统成本效益分析不予考虑的)更为广泛的影响：*i)*扩大传统成本效益分析的分析范围，纳入直接用户效益范围之外的影响；*ii)*用传统成本效益分析方法说明直接用户效益，同时对更广泛的影响做补充性分析，从而建立一个范围更宽的评估框架。工作组采用了后者，“补充性”方法。在该方法中，重要的是注意到运输基础设施投资有助于整体增长，同时能促进效益的再分配。但必须对二者予以区分，以避免重复考虑。

直接用户效益

传统成本效益分析确认的主要直接用户效益因素是旅行时间和车辆行驶成本与安全性。节省旅行时间通常被认为是运输基础设施投资的最大经济效益。虽然该效益的范围和价值可以商榷的。

在定义待评估的项目时，项目寿命的长期性还引出了效益与成本评估的适当时限问题。当采用固定时限，需要解决的问题包括风险评估、贴现率以及确认/估算效益和成本。设定回收期（项目达到收支平衡的期限）是另一种可用的项目评估进行方式。经常利用敏感性分析来检验风险的不同组合与影响力。

对运输网络的更广泛影响

通过诱发并影响联运形式的运输需求，以及提高运输服务可靠性和质量，运输基础设施投资促进了运输条件的改善，由此可能在运输网络内产生更为广泛的影响。

社会-经济对外辐射效应

交通便利性

多数情况下，运输基础设施投资的目标是通过减少旅行时间或扩大旅行潜力而提高指定区域的交通便利性。根据利用该运输系统可实现的经济或社会活动数量可以衡量交通便利性。交通便利性的改善将扩大加工业、旅游和（或）劳务市场的规模，并导致竞争的加剧和（或）集中。在另一方面，对所涉及区域的影响可能是积极的，也可能是消极的，这取决于该区域的初始竞争力水平。

就业

区域性就业经常是政府的重要目标。建设、运行和维护运输基础设施对就业的影响包括创造和再分配就业岗位。可以利用能够评估运输基础设施项目的直接、间接和诱发就业影响的方法来分析工程建设产生的影响。与运行、维护运输基础设施联系起来的直接或间接就业大体上与交通量的水平有关，也是可以评估的。

效率

对于给定地区的工业而言，时间和成本的节约以及交通便利性和运输可靠性的提高得益于运输基础设施的改善，并将通过对生产与流通的改善，进而实现生产力的提高。进入市场的更大便利将创造新的商业机会并扩大竞争，引导利润率进一步提高。市场份额将向有能力适应新市场的优势公司再分配。同样的过程也可能在劳务市场发生。这样，可以说运输基础设施项目对私人资本和劳动生产力产生了影响，因此能够影响整体经济增长。

社会包容性

在经济或社会问题困扰的地区，运输基础设施项目或者造成这些社区受到进一步社会排斥，或者通过改善交通便利性和流动性促进解决社会排斥问题。两种情况下均应认识到这些影响，并在项目评价中予以分析。

环境

在制定运输基础设施投资计划时，需要将对外部环境的影响包括在评估范围内。因此，不论在制定策略还是项目规划阶段，不同的环境影响通常要得到评估。这些影响涉及到空气和水的质量、噪声、切断以及对自然资源的区域性影响和利用。

个案分析

为了找出应在运输基础设施建议评价中应包括更广泛影响的依据，利用一个评价框架对现有项目后评价研究报告进行了分析。工作组发现，在已经完成的项目后评价研究报告中，几乎没有对运输基础设施投资产生的更广泛影响进行分析。

工作组发现，对项目后评价报告进行比较分析的困难在于各个事后评价报告中区域影响分析针对的“观察领域”明显不同。因此，如果进行项目后分析，必须在发展影响评估的开始阶段就清楚定义待分析的领域。

另外还缺乏一个关于运输基础设施区域发展不同影响的系统描述。一般而言，这些项目后分析仅集中于一种模式，回避了与联运和多式联运情况下运输项目的相关问题。而且，也未能清楚地系统地陈述项目目标。

多数个案研究中通常分析的变量是旅行时间、车辆运行成本、交通便利性和安全性。就业和商业影响（例如，创造或破坏性影响）也包括其中。此外，其它变量也时常被说成是重要的政策目标，但未始终得到考虑，包括环境影响变量、与其它发展活动的关系、社会凝聚力、服务质量

与水平、可靠性和区域性再分配。

结论

工作组得到的基本结论是，从项目后分析研究中提炼出的信息不足以为基础设施投资影响区域经济和复兴的主张提供有力、定量的依据。因此，工作组为改善项目评估方法制定指南的能力受到了限制。

尽管如此，工作组还是发现了一些与项目评估相关的教训。工作组指出了在评估更广泛经济影响时正在取得进展的领域。这特别涉及到对当地就业影响的评估和运输对提高经济效率做出的贡献。有必要开展进一步研究，以建立能够确保产生积极影响的方法的确切指标，并说明此类影响的潜在水平。工作组认识到干道评估咨询常务委员会所谓的“双向道路”的含义，即改善基础设施不仅可以把发展吸引到某个地区，也可以把发展从某个地区带走。

工作组强调，改善就业和对改善交通便利性和社会包容性的贡献不可能仅仅依靠运输基础设施投资。为了保证投资产生理想的区域复兴效果，需要开展全方位行动，包括培训、住宅建设、社会服务等等。

工作组指出，必须为基础设施项目制定明确的区域发展目标。确定目标时应考虑区域背景条件和具体的战略需求。应对这些目标与其它产业政策的关系，以及与政府其它层面事务的相关性给予说明，以使决策者能够协调其基础设施计划和各种政策。应始终根据项目的更广泛目标，在项目前与项目后评价中，对项目影响予以评价。

最后，工作组建议在研究上投入更大努力，目的是加深对本报告中提出问题的理解。很多进展之中的“事前和项目后研究”（例如，伦敦 JLE 的影响研究）就是这方面的有益进展。联合王国政府已响应《SACTR 关于“运输与经济”的报告》建议，把“经济影响报告”作为其评估方法的基本组成部分。

本概要根据经济合作与发展组织原文出版物的摘录翻译

原文出版物英文及法文标题如下：

Impact of Transport Infrastructure Investment on Regional Development
Investissements en infrastructure de transport et développement régional
© 2002, OECD

索取经济合作与发展组织出版物与概要，请登陆

www.oecd.org/bookshop/

请在在线书店主页“Title search”窗口键入“overview”或本书的英文名称
(概要与英文原著相链接).

本概要由公共事务与交流司版权与翻译处制作

电子邮件：rights@oecd.org / 传真：+33 1 45 24 13 91



© OECD, 2003

准予复制本概要，前提是必须注明
版权属于经济合作与发展组织，并引用出版物原文标题。