

情况说明书：城市交通融资项目的国家支持机制描述和评估

巴西

项目	年份				
	1992	2002	2012	2022 估计值	2032 估计值
年份					
人口 (百万) ¹	155	179	197	209	217
城市人口比例 (%) ²	75	82	85	89*	91**
人均国内生产总值 (现值美元) ³	2,527	2,812	12,594	10,375*	16,694* *
每千人车辆拥有量 ⁴	87	129	210	250*	295**
行政结构	联邦总统代表民主共和国，总统既是国家和政府元首，也是多党制首脑。巴西的政治和行政组织，由联邦政府、26 个州、联邦特区和 5,564 个市组成。				

1. 国家政策

交通发展趋势

- 公共交通的客流量正在下降。
- 许多人开始转而使用摩托车。
- 联邦政府表示希望刺激公共交通的使用，但是，为保持巴西经济增长，政府削减了新车的税收。此措施使车辆销售大幅增长。

国家政策

在城市层面，联邦政府制定了一则法律用以提升城市交通的质量，该法律要求每个人口 2 万以上的城市（1,600 个城市）在三年中制定一个针对城市交通的总体规划。这以规划需要与其城市发展规划相关联。此举目的在于提升城市居民的出行方便，同时集成不同的交通模式。

¹[IBGE](#)

²[WRI](#)

³[World Bank](#); [Goldman Sachs](#)

⁴[DENATRAN](#); [Folha de São Paulo](#); [Ministério de Minas e Energia](#)

在宏观上，国家也对城市交通出台了政策，提倡非机动车和公交车优先；永久或临时地控制机动车在特定地点和时间的使用；在某些城市的特定区域或时间建立污染物排放标准；对城市基础设施进行收费，降低对某类出行模式的使用（例如机动车）；设立公交专用道或者非机动车专用，民众有权参与城市交通规划、监督和评估。

但是，目前还没有针对联邦政策中就各州和城市该规划、执行什么的直街链接，也还没有直接的融资机制来支持优先发展可持续城市交通。

制度框架

政府层级	机构	角色
第一级	规划部	实施与城市交通相关的国家政策
第二级	州政府	建立和规范大都市内连接不同城市的公交服务系统
第三级	市政府	在城市层面建立和规范公共交通服务

2. 项目筛选与开展

负责公共运输技术性项目开发的机构	城市的不同职能部门
国家层面的财政支持	规划部提供资金用以支持研究工作
国家层面的技术支持	中央政府要求对城市项目进行详述，并对其进行评估，但不提供技术支持以对其进行改善。

优点	<ul style="list-style-type: none"> 过程简单，官僚程度低
缺点	<ul style="list-style-type: none"> 基于项目设计确定项目所需资金 资金批准后，才对具体实施和执行的设计进行讨论。此举容易导致预算估计失准。

3. 基础设施的融资⁵

项目	“增长增速项目——大城市的流动性”
管理实体	规划部

⁵ EMBARQ (2012) *Evaluate, Enable, Engage – Principles to support effective decision making in mass transit investment programs*. [Online] Available at: http://www.embarq.org/sites/default/files/EMB_Evaluate_Enable_Engage.pdf. [Accessed 15 October 2012].

目标	不可用
范围	仅公共交通系统
适用模式	快速公交系统(BRT)，轻轨系统(LRT)，地铁，市郊铁路
适用度	仅较大城市
授权	个别项目要求
颁发类型	贷款，其他组合
接受方	州政府和市政府

评估过程

1. 规划部负责制定遴选国家城市交通项目注资的工程的指导方针（例如：“Pro-Transporte”和“PAC”），并且对项目信贷水平进行排名。
2. 预算和管理部监督巴西所有政府部门的需求，并且为所有的联邦政府资金做最终决策。
3. 国库根据财务责任法中的要求，检查资金申请州或申请城市的债务能力和信贷价值。
4. 州和市政府作为资金支持者和潜在信用买家，会起草询问函，陈述项目工程的信息以及项目与城市总体规划和综合交通规划的兼容性。询问函会被寄送至规划部，其确认工程与当前国家项目的兼容性。州和市政府负责策划、投标、签约、执行、管理和监督项目。
5. CAIXA，扮演着运营代理的角色，控制着预算的实施，并向规划部提供信息。CAIXA 负责信用风险分析、评价支付能力/安全措施充分程度，并控制合同的实际执行情况和财务执行情况。

巴西国家发展银行（BNDES）则为那些收购巴西国家设施和出口商品和服务的私人或者公共项目，提供资金。

评价过程中的关键点⁶

- 建立合同
- 质量保证和控制步骤
- 重要里程碑
- 材料的具体评估描述
- 财务计划

⁶ EMBARQ (2012) *Evaluate, Enable, Engage – Principles to support effective decision making in mass transit investment programs*. [Online] Available at: http://www.embarq.org/sites/default/files/EMB_Evaluate_Enable_Engage.pdf. [Accessed 15 October 2012].

- 与城市总体规划一致，与城市综合交通规划一致。
- 用户体验（例如，公交服务质量和人行道使用）

出资份额

最大国家出资份额	95%
最小个人参与需求	无
最小地方政府参与需求	5%

评价和参与

技术评价员和出资决策者是否分离？	是的。技术性评价由城市部作出，而规划部决定是否出资。
谁负责技术评价？	政府机构
是否有其他公共机构参与评价和决策过程？	规划部，预算和管理部。在城市层面，环境秘书处需要批准此项目。
地方政府怎样参与决策过程？	无
社区是否参与决策过程？	社区不参与。

优点	<ul style="list-style-type: none"> • 巴西拥有与交通融资有关的法律（像《交通流动性法》）
缺点	<ul style="list-style-type: none"> • 资金配置的决定权主要集中在预算和管理部。一些项目无法得到技术支持。 • 巴西没有交通白皮书 • 被批准的项目不一定与城市总体规划或综合交通规划相关联

4. 运营相关的融资

项目	“巴西国家发展银行投资维护项目 (BNDES PSI) –资产物品”
管理实体	巴西国家发展银行
目标	刺激公交车的生产和保有量
范围	公交车的购买
适用模式	常规公交车，大容量快速公交系统(BRT)
适用度	巴西任意城市
授权	无
颁发类型	贷款。通过与微型企业的运作，资本将被限制在设备价值的 50%，另有 30%通过与小型和中型企业的运作实现。
接受方	地方政府

评估过程

此过程可通过两种方法实现：直接或间接操作

- 直接操作（与巴西国家发展银行直接签约） - 财政援助的请求需在先前的咨询磋商时提出，与指定指南填写一致，并邮寄至巴西国家发展银行。
- 间接操作（通过受信任的财务机构签约） - 申请者必须去受信任的财务机构，其将告知申请者准备必需的资料、考虑贷款的发放、与担保人谈判。在被机构批准后，此交易将进一步得到巴西国家发展银行的批准，并发放资金。

<p>优点</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 巴西公交产业得到大力巩固 • 个体巴士经营者获得良好安置，有资本进行投资。
<p>缺点</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 一些经营者在经营巴士系统时，与城市未进行签约。因为经营者不确定他们将经营多久，也就削弱了投资水平，。 • 巴士服务没有得到运营支持 • 现有的系统不利于促进模式整合，既无行车时间表，也无路线指示或者价格指示 • 公共交通运营的监管力度，尤其涉及到巴士运营，路线调整以及特权授予等都需要进一步加强