

基于理念更新的城市公共交通优先发展制度框架

Institutional Framework for Urban Public Transportation Priority Based on Concept Innovations

李 晔, 邓皓鹏, 卢丹妮

(同济大学道路与交通工程教育部重点实验室, 上海 201804)

Li Ye, Deng Haopeng, Lu Danni

(The Key Laboratory of Road and Traffic Engineering of the Ministry of Education, Tongji University, Shanghai 201804, China)

摘要: 破除发展理念误区与分歧、提升理念认识深度是加快推进中国城市公共交通优先(以下简称“公交优先”)发展制度建设的首要任务。首先从公民权利和城市发展两方面总结了国际城市公交优先理念的基本内涵,并结合基本国情归纳了对中国城市公交优先理念的基本认识。接着,分析了国际城市公交优先不同制度与措施的战略出发点与实施效果,将公交优先理念划分为需求引导、品质吸引与效率提升三个层次。然后针对现状中国制度建设推进面临的问题,从核心价值、制度安排、工具与技术、绩效评价四个层次对城市公交优先发展的制度框架进行设计,提出制度建设在不同层面与不同阶段的任务、重点以及相关措施、建议。

Abstract: Eliminating misunderstandings, reducing distractions, and promoting concept innovations are foremost tasks to advance the institutional construction of Urban Public Transit Priority (UPTP) in China. This paper first summarizes the meaning of international UPTP concept with respect to civil rights and urban development, and synthesizes its fundamental realization in China according to our national conditions. Then, based on an analysis of the strategic intent and implementation results for various international cities with different institutions and UPTP measures, this study divides the concept of UPTP into three levels, namely demand guidance, quality attractiveness, and efficiency improvement. In response to current challenges and difficulties during institutionalization in China, this study establishes and designs the framework of UPTP from perspectives of core values, institutional arrangement, tools and technologies, and performance evaluation. Critical tasks and key points in various stages and different levels along with relevant measures and suggestions are also proposed.

关键词: 城市交通政策; 公共交通优先; 制度框架; 理念更新

Keywords: urban transportation policy; public transportation priority; institutional framework; concept innovation

中图分类号: U491.1⁷ 文献标识码: A

收稿日期: 2012-12-14

基金项目: 国家自然科学基金委员会管理科学部主任基金2012年第1期应急研究项目“城市交通公交优先发展的经验与借鉴”(71241003); 教育部“新世纪优秀人才支持计划”(NCET-11-0383)

作者简介: 李晔(1974—), 男, 福建三明人, 博士, 教授, 博士生导师, 主要研究方向: 交通能源与环境、交通公共政策等。E-mail:jamesli@tongji.edu.cn

0 引言

完善制度建设是推动中国城市公共交通优先(以下简称“公交优先”)发展战略有效落实的关键问题。尽管国家有关部门和地方政府在票价补贴、规划编制、特许经营等体制、机制改革上进行了一些探索和尝试,但是公共交通系统制度建设仍停留在单一、零散的制度要素层面,没有形成高效运行、相互支撑的制度体系。制度体系建设滞后、无法取得实质性进展的首要原因在于对公交优先发展理念的认识不足,主要体现在三个方面。

首先,对公交优先理念存在理解误区导致关键制度的缺失和偏差。例如,过于依赖公交信号优先、公交专用车道、低票价补贴等末端追随式手段,对于从源头上引导公共交通需求的土地与交通规划协调制度重视不足;将城市公共交通狭隘地理解为“弱势群体公交”而

不是“全民性公交”，没有充分意识到提高公共交通服务品质满足全体居民出行需求的重要性和紧迫性，导致财政制度过分注重低票价补贴；将公共交通服务品质局限于乘客在交通工具和场站的服务感受，导致公共交通的“门到门”全过程服务在规划和评价上缺乏制度支撑。

其次，对公交优先理念存在认识分歧导致制度实施效率不高。国家层面对公交优先的内涵、对象、目标、策略等没有形成统一认识，以至于公共交通发展的投资决策机制存在盲目性，不利于形成稳定、长效的制度环境。

第三，对公交优先理念的理解深度不足导致无法对制度体系建设的有序推进形成有效引导。不同阶段制度体系建设的突破口和核心抓手是什么？不同城市制度体系建设的实现路径有何不同？由于公交优先策略的功能定位在理念上缺乏层次性，上述问题存在争议。中国城市正处于公交优先制度化发展的关键时期，以理念更新为突破口，推动制度体系的设计与实施是落实公交优先发展面临的紧迫问题。

1 公交优先发展的理念内涵

1.1 国际城市公交优先发展理念内涵总结

国际上部分城市经过长期演化形成了稳定的公共交通系统，其中多座城市被公认为典型的公交都市，例如中国香港、新加坡、英国伦敦、法国巴黎、巴西库里蒂巴、韩国首尔等。这些城市在发展过程中孕育了许多先进的公交优先理念，对中国城市推动公交优先发展有重要的借鉴意义。制度与措施是实现理念的载体，也反映了理念的核心价值取向，因此本文基于公交都市发展的制度与措施总结国际上公交优先理念的基本内涵，主要包括公民权利和城市发展两方面，具体见表1。

公民权利是公交优先发展的一种群体动力机制(Group Dynamics Mechanism)，包括公平正义、选择权和参与权。城市公共交通服务是保障全体城镇居民享有基本交通机动性(Basic Mobility)的必要条件，公交优先发展制度是保障城镇居民机会公平和社会公平正义的重要制度；国际上典型的公交都市不仅通过立法明确保障公民出行的公平

性，也借由财政、规划等措施具体落实。城市公共交通服务应实现均等化，是指全体公民都能公平可及地获得大致均等的公共交通服务，其核心是机会均等，而不是简单地平均化和无差异化。因此，香港、新加坡等公交都市公交优先发展的重要理念是建立多样化的公共交通体系，保障不同社会群体对城市公共交通服务的选择权利和机会。最后，公共交通发展问题涉及社会各阶层的出行和交通资源的利益再分配，公众有权在公共交通决策过程中表达自己的意志，以促进交通系统资源在不同地域、不同出行主体之间更均衡、更合理地配置。

公交优先发展引导城市发展的理念实质上可以归结为城镇化质量问题。城镇化的可持续性、居民生活品质、城市运行效率是国际上关注城镇化质量的三个典型方面。首先，以公交优先发展促进环境、能源、土地及经济可持续发展，降低城镇化的负外部性，是国际上最普遍的理念共识；无论是美国、伦敦、加拿大在能源、环境等相关领域的法律法规上给予公共交通高度重视和支持，还是香港、新加坡、库里蒂巴始终坚持以公共交通发展为导向的土地开发模式，都体现出公交优先理念已经上升到了国家战略层面。第二，城镇化不应以实现“人口的城镇化”为目标，其核心内涵在于提升居民的生活品质。公共交通发展与人们获取就业、教育机会，享受医疗卫生、文化体育、商业娱乐服务息息相关，是人们最关心、最直接、最现实的利益问题，城市优先发展公共交通是改善民生、实现城镇化的重要途径。另外，公共交通行业提供工作岗位、缓解就业压力也是国外制定公共交通发展政策的重要出发点。第三，城市运行效率是体现城镇化水平的最终检验标准，引导居民优先选择公共交通出行、缓解道路拥堵对提高城市运行效率有重要意义。

1.2 对中国城市公交优先发展理念的基本认识

中国特色的新型工业化、信息化、城镇化以及生态文明建设，使城市公交优先发展成为中国城市及交通可持续发展的基本内涵。在国家层面形成对城市公交优先发展理念的高度共识，对于破除公交优先误区、消除分歧有重要意义。结合国际城市公交优先发展的理念内涵及相关制度、

措施，对中国城市公交优先发展理念的基本认识归纳如下。

1) 城市公交优先发展是构建城乡基本公共服务体系的基本需求。

维护公民基本出行权利、保障社会公平正义是政府的基本职责。《国民经济和社会发展规划第十二个五年规划纲要》明确提出将“城市建成区公共交通全覆盖”纳入国家基本公共服务体系^[6]，体现了公交优先在国家层面的战略地位进一步提升，但还需要在落实过程中保证基本、稳定的公共财政投入和增长率。

2) 城市公交优先发展是融合国家资源环境战

略的主动选择。

中国面临资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的严峻形势，城市公交优先发展应是融合国家资源环境战略、建设生态文明的主动选择。城市公交优先发展必须全方位纳入国家整体战略体系，成为国土空间开发、资源节约、环境保护的主要抓手，成为城镇化战略制定、综合交通运输体系构建的基本要素，城市公交优先发展制度应作为中国生态文明制度建设的基本内容。

3) 城市公交优先发展的内涵是城镇发展与更新进程中的理念优先。

城市公交优先发展不仅仅是城市公共交通系

表 1 国际城市公交优先发展理念总结

Tab.1 Synthesis of international urban transit priority development concepts

理念内涵	制度与措施
公民权利	<p>公平 正义</p> <p>1)【立法】新加坡《新加坡陆路交通总体规划》(2008)明确提出公共交通要面向大众^[1] 2)【立法】法国《国家内部交通组织方针法》(1982)指出“人人都有交通权利”，明确了公共交通作为社会公益服务的根本属性^[2] 3)【财政】伦敦实施针对性强的票价优惠策略，40%的人群免费乘坐公共交通 4)【规划】库里蒂巴有意识地将保障性住房建在公交走廊附近，使公共交通成为一种普惠性的交通方式</p>
	<p>选择 权</p> <p>1)【立法】新加坡《新加坡陆路交通总体规划》(2008)明确提出“满足居民的多样化需求”，让更多群体使用公共交通出行^[1] 2)【运营】香港构建了包括轨道交通、专营巴士、非专营巴士、公共小型巴士、出租汽车、轮渡、缆车七大系统的无缝隙全覆盖公共交通服务体系</p>
	<p>参与 权</p> <p>1)【立法】法国《城市交通法》规定：“国家、有关地方政府及关心城市交通的代表，在城市规划原则下，通过民主协商，共同制定交通政策和实施方案。”^[3] 2)【运营】香港建立了公众参与的票价调整机制，使公众乐于乘坐公共交通出行 3)【监管】首尔成立了由政府相关部门、市民团体、专家和企业组成的市民政策委员会推进公共交通改革实施</p>
城市 发展	<p>环境</p> <p>1)【立法】香港《长远运输政策白皮书——迈向向前》(1999)：更加注重环境保护 2)【立法】伦敦《市长交通战略》(2011)：减少交通对气候的影响，增强气候的回复能力^[4] 3)【立法】加拿大《国家公共交通战略法案》(2011)：减少温室气体排放，改善空气质量</p>
	<p>经济</p> <p>1)【研究】美国《公共交通愿景 2050》明确提出：公共交通是能源、气候、环境与可持续发展的核心战略 2)【立法】美国《国家能源法案》(1978)规定交通项目(包括公共交通项目)的实施需提交能源可持续规划</p>
生活 品质	<p>可 持 续</p> <p>土地</p> <p>1)【立法】香港《长远运输政策白皮书——迈向向前》(1999)：土地开发与运输规划必须更紧密地结合 2)【规划】新加坡对轨道交通车站周边土地进行集住宅、工业、商业为一体的综合高密度开发 3)【规划、财政】香港“轨道+土地利用”的综合用地开发模式使轨道交通发展拥有长效、持续的资金来源 4)【规划】库里蒂巴土地利用分区、道路系统分级与公共交通系统分层的相互支撑，形成一体化的交通与土地规划 5)【财政】首尔对土地使用征收交通诱发负担金用于发展公共交通</p>
	<p>生活 品质</p> <p>1)【立法】伦敦《市长交通战略》(2011)：支持经济和人口增长^[4] 2)【立法】加拿大《国家公共交通战略法案》(2011)：提升城市与社区的经济实力 3)【财政】库里蒂巴坚持经济适用的投资策略，构建以更具柔性的快速公交为主体的公共交通服务体系</p>
	<p>运行 效率</p> <p>1)【立法】加拿大《国家公共交通战略法案》(2011)：改善生活质量 2)【立法】伦敦《市长交通战略》(2011)：改善伦敦所有居民的生活质量^[4] 3)【研究】美国公共交通协会(American Public Transportation Association)指出，平均每10亿美元的公共交通行业投资能够创造3.6万个工作岗位^[5]</p>
	<p>1)【运营】首尔通过全面“整合性改革”使公共交通系统内部协调发展 2)【运营】新加坡：轨道交通企业与巴士企业混合经营地铁、轻轨和巴士业务，设立公共交通企业协调机构，形成有序竞争的公共交通市场格局 3)【监管】库里蒂巴设立独立于政府的第三方监管机构，票款集中收取，统一分配，大大提高了监管效率 4)【技术】首尔大力建设路中式公交专用车道，公共汽车运营速度提升，准点率提高，服务品质得以改善</p>

统自身的优先发展，更是城镇发展与更新过程中功能布局规划、城市基础设施规划与建设、城市人居环境设计以及城市运行系统组织等方面对城市公交优先发展理念的全方位渗透与贯彻。城镇发展与更新进程中的公共交通发展理念优先是构建确定、持续的公交优先发展战略的内涵所在。

4) 城市公交优先发展的趋势是以多样化服务满足多样化需求。

多样化公交服务可实现不同人群对公共交通服务选择的机会均等，主要体现在服务人群全覆盖和服务模式多样化两个方面。服务人群全覆盖即为全体公民提供非歧视性的公共交通服务。认为公共交通是低收入人群等弱势群体的出行方式是对公交优先的最大误读，也是将公交优先落到实处的最大障碍。服务模式多样化是指城镇化的差异性需要差别化的公共交通服务模式与之相适应，即不同规模的城市需要不同的公共交通体系结构支撑；不同城市布局形态需要不同的公交网络架构；城市不同功能区对公交时空分布强度的要求不同；不同发展阶段城市的公共交通发展能力不同。但是，不同类型、不同发展阶段的城市均须提供同等高品质的公共交通服务，而实现同样服务品质的服务模式可以因地、因时制宜。

2 公交优先发展的理念层次

在国家层面对公交优先理念内涵形成统一的总体认识，有利于破除公交优先制度体系建设推进过程中的观念阻碍。但公交优先发展由“制度要素建设”走向“制度体系建设”，还需以理顺理念的层次及其实现方式为前提。基于国际公交优

先不同制度与措施的战略出发点与实施效果的分析，本文将公交优先的理念划分为“需求引导”、“品质吸引”与“效率提升”三个层次，见图1。

“需求引导”是指从源头上巩固和提高公共交通服务需求，使其与公共交通服务资源在空间上有效结合；采取的主要策略是以公交优先发展引领城镇化可持续发展，使公众便于乘坐公共交通。有效实现该层理念的理想形式是在城市规划设计之初就真正确立公交导向开发(Transit Oriented Development, TOD)的交通需求组织模式，确立公交导向的城镇基因——点轴式的公交导向区域(Transit Oriented District)；点上功能混合步行友好，轴向公共交通服务优质可靠。因此，在需求引导理念下将形成集约化的城市用地布局特征，明确以公共交通走廊为轴线的土地开发强度分区与开发类型，以及在公共交通枢纽周边地区实现就业岗位分布与人口分布高度集中，例如香港轨道交通车站500 m服务范围覆盖了53%的居住人口和75%的商务、办公用地。

“品质吸引”主要是通过构建无缝隙的公共交通服务体系、提供“门到门”的公共交通服务质量、确立合理的公共交通服务价格，使公共交通对居民出行形成足够的吸引力，成为一种居民“乐于乘”的交通方式。然而，有效发挥以品质吸引为核心的策略必须把握其有限的时机：只有在形成巨大的私人小汽车拥有人群和以小汽车为主的土地利用格局之前，发展起有足够竞争力的公共交通系统，培育、固化优先选择公共交通出行的人群，才能实现公交优先发展的目标。另外，随着居民收入及生活水平的不断提高，以绝对低票价吸引弱势群体或者仅仅关注公交车辆与场站

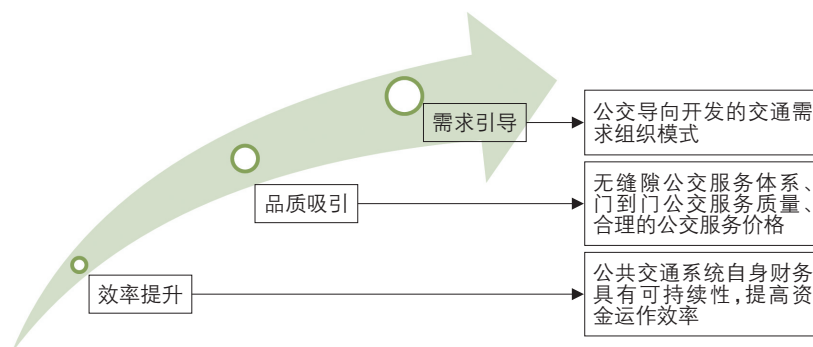


图1 城市公交优先发展的理念层次

Fig.1 Hierarchies of urban transit priority development concept

服务感受的传统手段，将导致公共交通出行向更具自主性、私密性、舒适性、可达性的个体出行方式转移。因此，提高公共交通服务品质必须将核心放在“全民性”公共交通体系和“全过程”公共交通服务质量上。

“效率提升”在于公共交通系统自身必须具有财务可持续性，因此，必须从公共交通运营体制、政府监管制度、财政来源保障、公共交通补贴机制等方面提高财政资金运作效率。例如，香港、新加坡建立了与居民消费水平和社会生产力水平相关联的票价调整机制，实行居民可接受、企业可发展、财政可负担的公共交通价格。首尔成立了“公共交通协会”集中收取票款，再根据公共交通行驶里程统一分配，减少由票价收入引起的利益冲突。

应当指出，这三个层次的理念并不相互排斥，但各层次理念在不同公共交通发展阶段和不同类型城市的适用性和效益有所不同。理想情况下应该融合各层次理念形成全面、主动的公交优先发展模式，例如香港、新加坡等就是落实该模式的典范。

3 基于理念更新的制度框架

根据前述理念内涵总结、理念层次划分以及现状中国制度建设推进面临的问题，本文将中国城市公交优先发展的制度框架分为核心价值、制度安排、工具与技术、绩效评价四个层次，见图2。制度框架自上而下由“统一性”趋向于“差异化”，上游着眼于统一认识、指导公交优先发展的科学决策，下游立足于具体措施的落实、注重过程与方法。

1) 核心价值。

理念的统一要求从顶层制度设计上给予保障。首先，国家层面必须明确公交优先的核心价值基础并确立其法制依据，将城市公共交通服务纳入国家基本公共服务体系还需要落实实施细则，在能源、环境等相关领域也必须为公交优先发展提供法律支撑。其次，国家相关部门对公交优先发展的关键问题需形成统一认识，例如城市公共交通与公交优先发展的定义是什么、公交优先发展的基本原则和目标体系是什么、不同类型城市实现公交优先发展的路径有何不同等。为此，国家应研究出台《城市公共交通优先发展指南》。

2) 制度安排。

完善的制度体系是由许多互相促进与协调的制度要素构成的，有必要基于理念层次明确制度体系构建的实施顺序。首先，完善公交导向开发的土地利用与交通规划制度是实现公交优先长远目标的关键问题。通过加强公共交通规划与城市总体规划、控制性详细规划、城市综合交通体系规划的协调与衔接，并强化各阶段规划的审查制度，改变城市公共交通被动适应城市扩张的局面。在城市功能疏解、旧城改造以及新城开发过程中，应明确规定医院、学校、邮局、图书馆、文娱等公共服务设施的选址以公共交通为导向。其次，应重点从财政制度改革着手，将公共交通财政的重心从实施低票价补贴转向支持服务品质提升，引导形成有足够吸引力的公共交通服务体系。如改善非机动车出行环境、开设社区公交、推广公共自行车等，解决公共交通“最后一公里”问题。又如国家设立资助项目，鼓励大、中、小城市规划建设在城市规模、财政实力、建设标准、建设周期、环境影响等方面具有更大柔

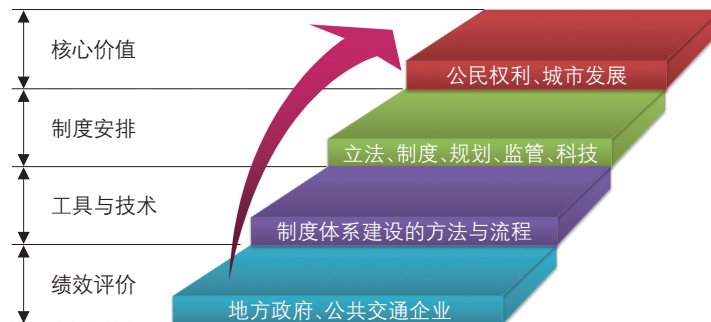


图2 基于理念更新的城市公交优先发展制度框架

Fig.2 Institutional framework of urban transit priority based on concept innovation

性的各类新型公共交通系统,建立多样化、立体化的公共交通服务体系。最后,通过创新监管体制提升公共交通行业运行效率,例如公共交通行业规模较大的城市应设立独立于政府的监管机构,负责监督企业遵循服务标准、审核企业财务等。

3) 工具与技术。

配合制度的工具与技术更强调针对性、阶段性和时效性,是制度建设的实现方法和具体抓手。例如,设立“城市公共交通优先发展推进办公室”统领全国各城市开展公交优先工作,考核公交优先发展落实情况。再比如,结合“公交都市”建设示范工程,建立“城市公共交通优先发展案例库”,分享、推广发展经验。

4) 绩效评价。

为了衡量是否实现了公交优先理念的价值取向,需要有相应的绩效评价制度,且应特别注重充分利用先进的信息化管理技术加强绩效评价的实施力度和可靠度。城市公交优先发展的绩效评价应注意两点:一是国家层面应建立规范化的公交优先发展绩效评价体系,从公众满意度、投入产出效益、公共交通行业运行效率等方面考核各城市公交优先发展战略实施的有效性。二是政府对公共交通企业的绩效评价应结合公众满意度和公众投诉等建立面向乘客的服务质量监督机制。

4 结语

本文探讨了理念更新与推进中国城市公交优先制度体系建设的关系。首先,深入理解公交优先理念内涵才能识别公交优先的关键制度要素,找准制度体系建设的突破口。其次,在国家层面对公交优先理念统一认识才能提高制度实施效

率,在公众舆论和政府意志上形成稳定、长效的制度环境。最后,将公交优先发展的制度体系建设植根于对理念的系统性认识上,才能明确不同类型制度与公交优先发展目标的关系,以及制度体系建设不同阶段的任务与重点。因此,现阶段必须以理念更新推动中国公交优先的制度体系建设。

参考文献:

References:

- [1] 新加坡陆路交通管理局. 陆路交通总体规划[R]. 新加坡: 新加坡陆路交通管理局, 2008.
- [2] 卓健. 法国城市公共交通的发展建设与组织管理[J]. 国外城市规划, 2004, 19(5): 28-37.
Zhuo Jian. Urban Public Transportation Development and Its Organization in France[J]. Urban Planning Overseas, 2004, 19(5): 28-37.
- [3] 李颖, 刘延平, 李红昌. 国外城市公交立法及其对北京公交发展的启示[J]. 首都经济, 2001(12): 52-54.
- [4] Transportation for London. The Mayor's Transport Strategy: A Consultation on the Key Policies and Proposals [EB/OL]. 2010[2012-12-09]. <http://www.tfl.gov.uk/assets/downloads/corporate/fe0089-a5-mts-leaflet-web-ques.pdf>.
- [5] American Public Transportation Association. Public Transportation Gets Our Economy Moving[EB/OL]. 2009[2012-12-09]. http://www.apta.com/gap/policyresearch/Documents/facts_economic_09.pdf.
- [6] 冯正霖. 全面实施城市公交优先发展战略 努力建设人民满意的城市公共交通系统[EB/OL]. 2012[2012-12-09]. http://www.moc.gov.cn/zhuzhan/zhengwugonggao/jiaotongbu/daoluyunshu/201211/t20121113_1324837.html.

(上接第25页)

参考文献:

References:

- [1] 冯正霖. 全面实施城市公交优先发展战略 努力建设人民满意的城市公共交通系统[EB/OL]. 2012 [2013-02-20]. http://www.moc.gov.cn/zhuzhan/buzhangwangye/fengzhenglin/zhongyaojianguhua/201211/t20121113_1324841.html.

- [2] 陈小鸿, 杨涛, 叶建红, 等. 中国城市公共交通优先发展需求分析[R]. 上海: 同济大学, 2013.
- [3] 张泉, 黄富民, 杨涛, 等. 公交优先[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2010.
Zhang Quan, Huang Fumin, Yang Tao, et al. Public Transport Priority[M]. Beijing: China Architecture & Building Press, 2010.