

关于城市公共交通优先发展实践的思考

Thoughts on the Practice of Urban Public Transportation Priority Development in China

陆原¹, 郭晟², 曾滢²

(1.广州南沙经济技术开发区管理委员会,广东 广州 511455;2.广州市道路交通工程研究中心,广东 广州 510030)

Lu Yuan¹, Guo Sheng², Zeng Ying²

(1.Administrative Committee of Guangzhou Nansha Economic and Technological Development Zone, Guangzhou Guangdong 511455, China; 2. Guangzhou Traffic Engineering Research Center, Guangzhou Guangdong 510030, China)

摘要: 经历了20多年的探索、实践与发展,中国城市公共交通取得了巨大成就,城市公共交通优先发展也已成为社会共识,但实践中仍存在一些问题值得思考与研究,这些问题直接关系到未来城市公共交通优先发展的方向与实施效果。首先,分析了目前公共交通面临的尴尬,指出城市公共交通优先发展的深层问题是理念中仍存在一些误区。然后,具体从概念、公交服务的全民性、公交引导城市发展、轨道交通发展以及公共交通的弱势五个方面探讨了优先发展的理念误区。最后,针对这些误区提出了对城市公共交通优先发展的新认识以及值得进一步深入研究的问题。

Abstract: After more than 20 years of exploration, practice and development, urban transit in China has made great achievements. Despite the fact that priority development of urban transit has gradually been accepted as a social consensus, there are still a number of critical issues in practice deserved further research and thinking, which are relevant to the future direction and effectiveness of urban transit priority development. Firstly, this paper analyzes the dilemma faced by urban public transport, showing that misunderstandings in urban transit developing concepts have caused most of the in-depth problems. Those misunderstandings are investigated in detail from the perspective of five aspects including the concept of public transit priority development, service equity, transit-oriented development, rail transit construction, and weakness of public transport. Innovative realization of urban transit priority development along with problems deserved further investigation is finally proposed in response to those misunderstandings.

关键词: 城市交通政策;公共交通优先;公交引导城市发展(TOD)

Keywords: urban transportation policy; public transportation priority; transit oriented development (TOD)

中图分类号: U491.1⁺7 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“我国城市交通公交优先发展战略研究”(71241007)

作者简介:陆原(1960—),男,江苏常州人,高级工程师,副主任,主要研究方向:城乡规划与建设。E-mail:nsluyuan@126.com

1985年《关于改革城市公共交通工作的报告》首次以国务院文件形式突出强调了城市公共交通的重要性^[1]。经过20多年的探索、实践与发展,公共交通在缓解城市交通拥堵方面的作用和效果已得到充分检验,并作为城市交通发展战略得到较为广泛地落实。然而,时至今日,公共交通仍未形成较强的吸引力,并且随着居民收入水平和生活水平的提高,公共交通的吸引力不断减弱,居民出行方式逐步向更具自主性、私密性、舒适性、可达性的个体出行方式转移。通过优先发展公共交通缓解交通拥堵、实现城市与交通可持续发展的城市交通发展战略正受到日趋严重的挑战。与此同时,面对机动车发展进入快速增长的历史性阶段、城市中心城区地价高企导致道路网络的有效扩展日趋艰难、交通供给与需求矛盾进一步突出、快速公交蓬勃兴起等新的形势或情况,亟须认真思考下一步该如何更加系统、科学、有效地优先发展公共交通,进一步提高公共交通的服务水平与吸引力,努力克服交通供需矛盾,实现城市与交通的可持续发展。

1 城市公共交通面临的尴尬

公共交通在城市交通体系中发挥重大作用的同时,也面临诸多尴尬。

1) 成为一种“不得不”的出行方式。

经过多年努力,公共交通在线网覆盖率、运营车辆数等方面取得了较大发展,在城市交通中承担了较高的出行比例,特别是在大中型城市,高峰时段的客运量、载客率等指标普遍达到较高水平。即便如此,由于服务水平相对低下、行车延误严重、车内拥挤不堪等问题非常突出,公共交通并不是城市居民乐于选择的出行方式,更多的是作为工薪阶层和中低收入人群“不得不”选择的出行方式。随着收入及生活水平的不断提高,购置私人小汽车或使用出租汽车,使自己的出行更加舒适、私密、自主、可达,已成为城市居民非常普遍且强烈的愿望。

2) 饱受堵塞交通的指责。

生活中时常可以听到公交车辆与社会车辆在抢占道路资源的竞争中互指对方堵塞交通,且由于社会车辆的车主大多为收入较高的人士,具有相对较高的话语权与较强的表达诉求的意识,指责公交车辆堵塞交通的声音似乎更为强烈。导致这种现象的主要原因虽然是机动车高速增长、道路供需矛盾日趋突出所致,但是也与公共交通尤其是常规公交长期以来存在的“量”高“速”低、运营组织不合理、“霸王车”等诸多不合理、过度消耗城市道路资源的问题有关。此外,另一个重要原因是:社会大众未从内心真正、充分接受公共交通优先理念,不认可公交车辆应占有和使用更多道路资源、享有更多的优先通行权。

3) 因浪费交通资源而广为诟病。

高峰时段公交专用车道过于空闲而社会车道过于拥挤、一部分公交车辆内乘客过于拥挤而另一部分又过于空闲的问题,时常为人诟病。在城市道路交通资源日趋紧张的今天,以集约化利用交通资源为目标的公共交通,虽然通过公交专用车道提高了运营速度,但由于线网布局、运营组织不尽合理等问题,实际上在道路及车辆资源利用方面,并未充分实现集约化目标。

4) 公交专用车道难以确保专用。

为实现公交车辆通行优先,国内大城市普遍

设置了公交专用车道,且大多为路侧式。在实际使用中,由于公交车辆的行驶和进出站需求与道路沿线及密集相交道路的进出交通需求存在不易调和的矛盾,加上法律法规及监控管理不尽完善等问题,这种路侧式公交专用车道往往被社会车辆挤占,公交车辆难以优先、快速通行;路中式公交专用车道也难以彻底避免这种问题。

5) 改善交通的收效有限。

难以充分、有效地改善城市交通是公共交通优先发展多年后面临的最大尴尬。虽然采取了诸多措施改进公共交通供给,但其在城市交通改善中所起的作用仍不尽人意,难以充分有效地遏制道路交通状况不断恶化的趋势。城市公共交通客运量看似增长,但实际增速却低于小汽车。高峰时段公交车辆乘降量、载客量看似巨大,实际却与运营不准时导致车站乘客积压等问题不无关系。

城市公共交通目前面临的上述尴尬,实际是公共交通发展中诸多深层问题的表象,只有正视、重视并深入分析这些问题,找到其主要原因,才能科学、准确地找到解决方法。

2 公共交通优先发展理念的主要误区

理念决定实践,城市公共交通优先发展的深层问题根本上还是理念中仍存在一些误区。这些误区直接影响人们对公共交通优先发展的理解与认识,进而影响公共交通在改善城市交通、促进城市可持续发展等方面的实践效果。

1) 城市公共交通优先发展的概念模糊不清。

虽然原建设部早在2004年就提出优先发展城市公共交通^[2],随后国务院也陆续出台了一系列政策文件^[3-4],但城市在落实公共交通优先发展政策的过程中常常由于对公共交通优先概念本身的认识模糊不清而走入误区。比较常见的有:①将公共交通优先发展简单等同于公交行业优先发展,片面强调扩大运营规模而忽视服务质量和效率的提高,导致公交企业恶性竞争,公交线网重复系数过高等问题。②认为公共交通优先发展就是公共道路权优先,在缺乏科学规划的前提下盲目设置公交专用车道、港湾式停靠站等设施,不重视改善换乘和接驳条件,导致公共交通设施效率不高、利用率低下,道路交通资源浪费。③认为

提高公交出行分担率是公共交通优先发展的唯一目标，忽视了公共交通优先发展对城市交通结构的优化和对居民出行习惯的引导作用，导致出行者“被公交”而不是“主动选择”。

2) 认为公共交通主要服务工薪阶层和中低收入人群。

忽视或不重视公共交通的全民性是过往城市公共交通优先发展工作中的一个主要误区，即片面强调公共交通服务于工薪阶层和中低收入人群，过于单一、片面地注重通过补贴、低票价等方式降低公共交通出行的经济成本，而没有充分认识到全方位提高公交服务水平、质量满足全体居民使用的重要性和紧迫性。这种认识上的误区最终导致城市公共交通发展“量高质低”，不断丧失吸引力，不仅难以吸引中高收入人群，更难以留住收入水平不断提高的工薪阶层与中低收入人群。从更深层看，这种误区还会导致通过交通方式将城市居民分为三六九等，让人觉得公共交通是穷人坐的，是下等的交通方式，提高其服务质量似乎并不迫切；而小汽车是富人坐的，是高尚的交通方式，须千方百计地迎合、满足其出行需求。长此以往，不仅会严重影响和制约对公共交通优先发展的重视程度，更会影响社会公平，引发社会内部的对立和矛盾。

3) 未充分认识公共交通对于组织城市发展的主动性作用。

虽然公共交通优先发展战略已被广泛确立，其重要性也得到相当程度的重视，但是公共交通对于城市发展的主动性作用仍未得到充分认识，仍然作为一种重要的交通方式被动地参与城市交通。这也是公共交通在改善老城区交通方面始终收效有限，同时新城区交通又重蹈老城区覆辙的根本原因。传统的城市交通规划通常会提出一个理想的、以公共交通为主体的交通发展战略目标，并具体划分出轨道交通、公共汽(电)车、出租汽车、小汽车等交通方式在未来应该承担的理想出行比例。然而，由于普遍缺少具体有效的落实措施，这种战略目标难免会“流于口号”；同时，由于这种战略目标本身就是“舍本逐末”，在后续落实中，必然会出现难以充分适应和满足城市交通需求的问题。“本”指交通需求，“末”指交通结构，即如果不能通过有效的方法与手段全

过程组织、调节、管理好交通需求，任何交通结构目标或被寄予厚望的公共交通地位和作用必然只是一个美好的口号或愿望。

4) 重轨道交通而轻高质量的公共汽车服务。

近年来，国内大城市乃至中等城市普遍热衷于发展轨道交通。轨道交通作为城市公共交通优先发展的重要核心内容，的确对缓解交通压力、方便市民出行具有重大意义。然而，限于建设成本与发展速度，轨道交通实际只能解决交通需求的“方向可达性”，很难充分解决“目的地可达性”。因此，在发展轨道交通时，仍需要依靠公共汽车、自行车等其他交通方式提供接驳换乘服务，以扩大轨道交通服务范围及实现“目的地可达性”；另一方面，通过合理组织公共汽车交通还可以提供接近甚至超过轨道交通的高水平、高质量的客运服务。脱离当地经济社会状况、城市规模和自然条件，片面追求轨道交通而忽略多元公交服务体系的建设，将导致政府债台高筑、公共交通整体服务水平难以提高。目前，北京、广州等城市开展实践的快速公交系统，本质上就是一种高水平、高质量的公共汽车交通服务^[5]。并且，对于特大城市而言，即使发展轨道交通，交通需求依然巨大，地面交通形势依然不容乐观，仍需要改善公共汽车交通系统，从而进一步改善道路交通秩序、提高道路交通整体服务水平。况且，以公共汽车的灵活性与可达性强、可组织性强的优点，不仅可以提供类似于轨道交通“方向可达性”的出行服务，而且也能提供轨道交通所不能提供的更接近“门到门”的出行服务。此外，在公共交通引导城市发展(Transit Oriented Development, TOD)问题上，虽然已经认识到轨道交通对于引导城市发展的重要意义和作用，且在城市规划、建设等工作中进行了实践，但是实际上并没有充分领会TOD的内涵，即公共交通引导城市发展而不是轨道交通引导城市发展，公共汽车交通未尝不能扮演相同的角色。

5) 缺乏对公共交通“弱势”全面、系统、深入的研究。

城市公共交通之所以要“优先”，除了其各种各样的意义、作用外，归根结底是因为其自身客观存在“弱势”。如果没有“弱势”，“优先”就无从谈起。那么，公共交通的弱势在哪里？在城市

各种交通方式中,公共交通最主要的竞争来自于小汽车,小部分来自于自行车,但随着出行距离的增加,自行车的竞争力逐渐减弱,小汽车成为公共交通最大、最强有力的竞争者。相比公共交通,小汽车的主要优势在于自主性、私密性、舒适性以及能够提供“门到门”服务的“可达性”。这四个特性正是公共交通的薄弱之处。只有找准公共交通的“弱势”,从各个环节全面、系统、有针对性地采取具体措施,才能有效提高公共交通服务水平与质量,才能“变弱为强”,在与小汽车的竞争中获得接近甚至超越小汽车的吸引力。

3 对公共交通优先发展的再认识

1) 充分认识公共交通优先发展的全局性和系统性。

公共交通优先发展是经济社会发展的重要理念,是经济社会发展整体效益最大化的要求,也是运用科学发展观指导城市交通发展的必然选择。“优先”不仅仅是谁先通行的问题,更不是为某个公交企业倾斜服务。公共交通优先发展的概念具有全局性和系统性,不仅仅是公交行业的发展,更关系到社会经济发展的全局。对于政府部门而言,如果不充分认识这一点,仅依靠城市公交行业管理部门来发展公共交通,而不统筹配置城市资源,就难以真正实现公共交通优先。因此,必须从全局出发,制定系统性目标,构建城市公共交通优先发展体系,整合并优化配置资源,进而制定实施计划并全面实施。

2) 重视公共交通服务的“全民性”。

“法乎其上,则得其中;法乎其中,则得其下;法乎其下,则无所得矣”,只有选定更高的标准和要求,才能鞭策人们千方百计地提高城市公共交通服务水平与质量。只有充分重视公共交通的全民性,才能充分认识提高公共交通服务水平尤其是服务质量的重要性与紧迫性,才能切实有效地提高公共交通吸引力,从而在与其他交通方式尤其是小汽车方式的竞争中减少劣势,甚至获得优势。只有让全体城市居民(包括高收入和中低收入人群)都能充分享受到高质、低价的公交服务,才有可能最终实现公共交通优先发展的战略目的。

3) 将公共交通提升至组织城市经济、社会乃

至空间发展的重要方法与手段的高度。

公共交通应在解决城市交通问题并实现城市与交通可持续发展过程中发挥基础性作用,但实践证明仅靠目前被动适应交通需求的发展方式往往收效有限。只有变被动为主动、变被动追随需求为主动组织需求——将公共交通当作城市经济社会乃至空间发展的重要组织方式与手段,充分贯穿体现在城市规划、建设、管理、公共交通运营等全过程中组织、管理交通需求,才能从根本上、全方位地解决交通问题,才能实现从“被动缓堵”到“主动防堵”的转变。因此,无论是面对老城区,还是随着中国城镇化进程加快各地蓬勃发展的新城,进一步深入研究,找到公共交通在组织城市发展和交通需求方面的具体方法、措施是未来城市公共交通优先发展的关键性课题。

4) 重新考虑公共交通在城市规划体系中的定位。

传统城市规划从根本上来讲是路网导向型的规划,是一种“先路—后车—再到人”的规划模式,即在构建路网的基础上布局土地利用,待土地开发建设后,再配置相应的公交线路满足需求。由于这种做法不能充分预见并管理好交通需求,即使后续加强公共交通供给,也往往难以充分适应交通需求,陷入“拥堵—缓解—再拥堵—再缓解……”的怪圈。因此,必须在城市规划体系中重新考虑公共交通优先规划的角色和定位,转变路网导向型城市规划模式,构建“公交(及物流)导向型”模式,即“先人—后车—再路”的规划模式;在充分考虑城市公共交通具体供给方式、服务水平、运输能力等的基础上,进一步配置路网、土地利用等,从而实现城市与公共交通的有机协调发展,从根本上解决交通供需矛盾问题。

5) 大力发展高品质地面公交服务系统,努力构建公共交通分级服务体系。

高品质地面公交服务系统,简称好巴士系统(High-quality Bus-transit Service, HBS)是笔者在广州快速公交实践中提出的一个新名称,较能反映广州市建设快速公交试验线系统的本质。该系统针对城市地面公交“弱势”的主要环节系统地采取解决措施,在提高地面公交服务水平与质量方面收到了实效。但是,仅靠快速公交还不足以充分满足城市多样化的出行需求,还需要积极构建

(下转第72页)

建立绩效考核、公众满意度调查、公众投诉三大平台对服务质量进行全面监管,有客观指标情况下可以由政府直接负责,但涉及公众主观感受时应委托独立机构实施。针对考核与评价结果,设立相应的经济激励才能发挥有效作用,其具体内容必须纳入服务合约进行约束。

4 结语

城市公共交通优先发展必须摆脱以往过度关注成本规制的运营监管模式,服务质量考核才是政府实施监管的核心任务。然而,仅仅以政府强制性指令的方式无法真正实现服务质量考核的激励效用,还需要通过运营监管制度设计使服务质量改善成为企业的利益动力。

(上接第16页)

以轨道交通为骨干,由干线快速公交、常规公交、支线接驳公交等组成的,换乘高效、便利,可以服务不同层次需求的高品质、高标准的城市公共交通分级服务体系。

4 结语

随着中国城市经济社会持续快速发展,城镇化、城乡一体化、新农村建设步伐加快,规模巨大的农村人口不断向城市流动、转移,城市的空间、土地利用、人口等将进一步快速膨胀。与此同时,受到资源环境的限制,国家对城镇化的质量提出了更高要求,城市公共交通成为关键一环,若应对失当,城市交通问题将越发凸显,甚至成为一场灾难。毫无疑问,公共交通是解决中国城市现在和将来城市和交通问题主要、正确的方案之一,未来城市公共交通优先发展应朝哪个方向努力、前进,该做什么,是当前亟待回答的主要问题。本文对公共交通优先发展提出了五点认识,将这些认识融入城市与公共交通发展相关的政策、战略和规划之中并指导实践还需要大量研究,例如,该如何系统推进公共交通优先发展、城市规划体系如何与公共交通优先发展相协调、如何实现高

参考文献:

References:

- [1] Guido Bruggeman. Kaunas: A New Framework for Public Transport[R/OL]. Brussels: Strategies for Public Transport in Cities, 2009[2013-03-01]. http://www.sputnicproject.eu/final_docs/2-MO-Bruggeman.pdf.
- [2] 戴星. 浦东公交体制改革后政府补贴机制框架思路探讨[J]. 交通与运输, 2009(4): 51-53.
- [3] Per Gunnar Andersson, Lena Fredriksson, Karolis Dekeris, Paulius Keras. Restructuring Public Transport in Kaunas[J]. Public Transport International, 2006, 55(6): 24-27.
- [4] 王俊豪. 政府管制经济学导论: 基本理论及其在政府管制实践中的应用[M]. 北京: 商务印书馆, 2001.

品质地面公交服务系统等问题都值得深入探讨。

参考文献:

References:

- [1] 汪光焘. 树立和落实科学发展观 促进城市公共交通优先发展: 在全国城市公共交通工作会议上的讲话[Z]. 北京: 中华人民共和国建设部, 2004.
- [2] 中华人民共和国建设部. 关于优先发展城市公共交通的意见(建城[2004]38号)[Z]. 北京: 中华人民共和国建设部, 2004.
- [3] 中华人民共和国国务院办公厅. 国务院办公厅转发建设部等部门关于优先发展城市公共交通意见的通知(国办发[2005]46号)[Z]. 北京: 中华人民共和国国务院办公厅, 2005.
- [4] 中华人民共和国国务院. 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)[Z]. 北京: 中华人民共和国国务院, 2012.
- [5] 陆原, 曾滢, 郭晟. 快速公交系统模式研究: 以广州市BRT试验线系统为例[J]. 城市交通, 2011, 9(5): 70-79.
Lu Yuan, Zeng Ying, Guo Sheng. Bus Rapid Transit System Study: An Example of Guangzhou BRT Pilot Line[J]. Urban Transport of China, 2011, 9(5): 70-79.