

# 认清形势 抓住机遇 促进城市公共交通健康发展

## ——在中国城市公共交通协会第四次会员代表大会上的讲话

Getting a Clear Understanding of the Situation, Grasping Opportunity, and Promoting the Sustainable Development of Urban Public Transportation: Speech at the 4<sup>th</sup> Member Meeting of China Urban Public Transport Association

仇保兴

(中华人民共和国住房和城乡建设部,北京 100835)

QIU Bao-xing

(Ministry of Housing and Urban-Rural Development of People's Republic of China, Beijing 100835, China)

摘要：“十二五”期间，中国城镇化处于转型发展的关键时期，城市交通发展模式及发展方向问题值得认真思考和研究。介绍了美国和欧盟两种全球最具代表性的城市交通模式，指出要避免犯美国城镇化的错误，就必须充分重视城市公共交通对城市发展所起到的决定性作用。提出要抓住两个机遇大力发展公共交通，优先把城市空间资源分配给公共交通，并与其他各种绿色交通方式高效对接，实现零距离和零费用的“双零换乘”。最后，从科技创新、公交企业绩效考核及城市综合交通体系规划编制方面，强调创新发展城市公共交通事业的重点工作。

Abstract: China's urbanization is in the key period during the Twelfth Five-Year Plan, which illustrates the need for thoughts and research on future urban transportation development patterns and directions. Based on the most representative urban transportation patterns in the United States and European Union, this paper points out that China must emphasize the significant role of public transportation on urban development in order to avoid the mistake of U.S. in urbanization process. Stressing grasp opportunity to develop public transportation, the paper urges that land use allocation and effective connection with other green transportation (“zero transfer distance and cost”) should be considered. Finally, the paper presents the key issues in the development of public transportation in three aspects: technology innovation, performance evaluation on public transportation operators, and urban comprehensive transportation system planning preparation.

关键词:交通政策;城市交通模式;公共交通;绿色交通

Keywords: transportation policy; urban transportation patterns; public transportation; green transportation

中图分类号: U491.1<sup>17</sup>

文献标识码: A

收稿日期: 2011-09-30

作者简介:仇保兴(1953—),男,浙江乐清人,博士,副部长,主要研究方向:城市规划、城镇化。

当前中国城镇化进程发展迅猛。2010年第六次全国人口普查显示，中国城镇化率为49.68%，近50%的人口住在城市中<sup>[1]</sup>。下一阶段城市以何种模式发展是值得每一个决策者认真思考和研究的大问题。

### 1 认清一个趋势

城市交通模式往往决定着城市发展的基本空间框架。国际上现有的两种城市交通发展模式产生的结果截然不同。

一是美国模式。20世纪50年代，美国政府大力投资高速公路，鼓励小汽车进入家庭，人们由此获得了空间上自由寻找居住地的权力，其结果是城市人口密度下降了3倍多，更多的土地被占用，生态环境遭到破坏，人们不得不依赖小汽车出行，大中型城市交通几乎全面拥堵，使美国年人均汽油消耗量相当于欧洲的5倍。城市基础设施投资成倍增长，也造成众多地方政府因入不敷出而破产。

二是欧盟模式。这种模式的前提是坚持大力发展公共交通基础上的紧凑型城市发展模式。此模式既可以节省土地资源，集约利用土地，节约基础设施投资，同时又可以有效地保护环境，有利于实现节能减排。

2008年，美国交通部部长访问中国时曾说，美国在城镇化进程中犯了一个严重

的错误,当时美国政府过分积极投资高速公路建设,高速公路的发展对城市空间发展造成了误导性影响。如果美国政府当时的投资有30%用于城市公共交通,整个情况就会不一样。美国的机动化和城镇化同步发展,再加上错误的投资政策,导致城市大面积低密度蔓延,犯下了人类城市发展史上最严重的错误。因此,她告诫中国千万不要犯美国式的错误,如果有13亿人口的中国犯了同样的错误,即使有3个地球也无法承受。

欧盟为什么能保持紧凑型的城市发展模式?先天条件是欧盟的城镇化在先、机动化在后,城市发展已经定型,人基本都住在城市里后,小汽车才普及性地进入家庭,所以城市蔓延扩张的动力比较小。更重要的是,欧盟各国政府十分重视公共交通和绿色交通的发展。

当前,中国是否存在向美国模式发展的危险?事实上是存在的。中国不少地区城镇化类似当年的美国,机动化也像美国那样同步发生,很有可能出现车轮上的城镇化。而公共交通可以对城市蔓延、郊区化扩张趋势起到刹车和抑制作用。从某种意义上说,公共交通的发展决定着城市发展模式,也决定着城市空间布局。

此外,公共交通还从根本上决定了城市节能减排的水平。目前,全世界的平均能耗水平为:建筑能耗占总能耗的32.9%,交通能耗占29.5%,工业能耗占37.7%。而中国建筑能耗占总能耗的27.8%,工业能耗占60%以上,交通能耗仅为10%左右<sup>[2]</sup>。预计不久的将来,随着机动车保有量的剧增,中国交通能耗将会急剧上涨,从目前的10%上升至30%左右。因此,要清醒地认识到能源消耗结构的这种变化趋势及其对城市发展带来的影响和产生的严重后果。工业能耗可以通过提高资源税、能源价格,科技进步以及技术创新等手段达到节能降耗目的,然而,在城市交通模式和建筑设计方面一旦失误,使用者难以自主进行行为节能,就会带来严重后果,且造成后人不可弥补的损失。

实践证明,人类的消费模式决定着城市节能减排的特征。如果不大力发展城市公共交通,任凭私人小汽车发展,选择错误的交通模式,势必会造成交通能源消耗比例的大幅度攀升。一旦人们形成对小汽车的依赖性、小汽车消费模式基本固定,就很难再改变。试想如果13亿中国人都

驾驶小汽车出行,将会是怎样的情景?私人小汽车的任意发展,不仅会造成能源的极大消耗,而且还引发城市规模无限制地扩展、城市人口密度急剧下降,从而导致公共交通无法实施。因此,时代赋予了我们比前人更加沉重而光荣的历史使命。公共交通决定着城市节能减排的成败和能源安全,如果不大力发展公共交通,我们就要犯历史性的错误,成为历史的罪人。

当前,中国提出要建设生态城市,这是一种将人类对大自然能源需求和索取降至最低限度的城市发展模式,其核心就是绿色交通。绿色交通必须占整个交通体系的60%以上,即公共交通、步行、自行车出行比例占65%,而小汽车出行比例占35%以下。中国目前有90%的城市都提出发展生态城市的要求,其中许多城市通过绿色交通模式来促进生态城市的建设与发展。预计从现在开始到整个城镇化进程基本结束,中国大约需要建设200个生态城市,每个生态城市约30万人,其中一部分人口由老城区疏散而来,还有一部分人口是从农村进入城市的。这类生态城市最主要的基础设施就是公共交通。如果没有这样规模的生态城市建设计划,中国要避免犯美国城镇化的错误几乎是不可能的。我们要看到城镇化这一发展趋势,中国城镇化向哪个方向发展,每个相关的个人、公交企业都负有重要责任,都对城市公共交通的发展起决定命运的作用,我们的所作所为都将被后人评价。

## 2 抓住两个机遇

第一个机遇,要在人们彻底依赖小汽车出行之前大力发展公共交通。如果像美国那样,当使用小汽车出行成为一种习惯时,发展公共交通就已为时过晚。所以,发展公共交通要与小汽车的增长速度竞赛,但现在大多数决策者还没有这样的危机意识。

公交优先发展首先是要让公共交通优先占用非常稀缺的城市空间资源,这个空间资源由城市总体规划初次分配。《中华人民共和国城乡规划法》规定了城市总体规划中应包括城市综合交通体系规划,在城市综合交通体系规划中要多分配土地给公共交通、自行车和步行交通,并落实公交专用权。城市中有些机动车行驶空间(路段或车

道)应让公交独享,这样的城市空间分配方式越彻底、越明确,就越有利于城市公交优先发展。有关法规标准强制性规定,1 km<sup>2</sup>城市建成区容纳1万人,居住用地占20%~32%,工业用地占15%~25%,道路广场用地占8%~15%<sup>[3]</sup>。目前,城市公共交通用地比例相对较低。如果脱离城市道路空间资源优先分配来谈公交优先发展,只能是南辕北辙,纸上谈兵。因此,优先发展城市公共交通首先要城市道路空间资源分配上下工夫,逐渐将城市中的部分道路改变成为公交专用车道。按照城市规划的管制办法,将来城市许多区域小汽车不能进入,公共汽车、自行车、步行等绿色交通方式才可以进入,这才是真正的公交优先发展。

第二个机遇,城市公共交通的发展命运要与其他绿色交通方式紧密联系在一起,为实现彼此之间的无缝衔接创造条件,形成相互依存、相互促进发展的态势。公交优先、公交优秀就是要强调人性化,做好公交枢纽、公交换乘基础设施建设,并与其他绿色交通方式高效对接,方便居民出行,实现零距离和零费用的“双零换乘”,提高绿色交通出行的便捷性和舒适度。

在欧盟国家,绿色交通出行正在快速普及,其骑自行车出行比例每年上升3%~5%。许多欧盟国家城市的公共汽车上都可以搭载放置自行车,甚至专门设有放置自行车的停放架。这种绿色交通方式之间紧密无缝的衔接,对共同推动城市绿色交通的发展发挥了积极作用。

### 3 做好三项重点工作

#### 1) 加强公共交通科技创新。

公共交通的科技创新直接为交通领域的节能减排创造条件。当前,国家大力鼓励、支持新能源车的推广和使用,并在财政上予以巨额资金补贴。国务院副总理李克强同志曾强调指出,今后新能源公共汽车将有较大发展,政府资金支持的力度会越来越大。

100多年前,美国就有电动公共汽车和在车顶上安装压缩空气气包的公共汽车,但是这两种公共汽车运行寿命都不长,主要原因是电池造价昂贵以及气包重量过重。如今随着科技进步,新能源公共汽车已经改用锂电池,使用寿命大幅提

高,行驶里程也大大增加。公共汽车的压缩气包已改为碳纤维材质的气瓶,重量仅为以前的1%,充气量可达350标准大气压,能够行驶100 km以上,充气时间仅用5 min,充气系统安全可靠,发动机系统寿命比汽油发动机寿命长。所以,在城市公共交通发展过程中,要重视科技创新,重视新技术、新材料、新设备的推广应用,并认识到科技创新会引发城市公共交通的大变化、大进步、大发展。

#### 2) 对公交企业综合考评。

由相关部门统一组织,对公交企业的社会效益、经济效益、群众满意度进行综合考评,排名列次。对优秀的公交企业进行奖励,同时帮助落后的公交企业。特别是在生态城市,公共交通要尽快占领市场,不断拓展经营范围和服务领域,在城市交通系统中更好地发挥主导作用。

#### 3) 认真编制城市综合交通体系规划。

城市总体规划由国务院审批,住房和城乡建设部贯彻执行,其中很重要的内容就是编制城市综合交通体系规划,这也是《中华人民共和国城乡规划法》规定的法定内容。城市综合交通体系规划中最主要的内容就是公共交通系统规划。公共交通系统如何与综合交通运输系统相配合,如何与港口、航运有效衔接,如何做到地上与地下、城市与乡村的有机结合,这些问题要进行全面、综合的考虑。此外,通过编制城市综合交通体系规划,对公交枢纽站、公交场站、公交停靠站的规划黄线实行严格管制,确保这些土地资源不被其他项目占用,依法保护城市公共交通发展必需的基础设施用地。只有这样,才能确保城市公共交通事业健康、有序、可持续发展。

## 4 结语

我们正处在城镇化、机动化迅猛发展的漩涡中心,当今的时代赋予了我们许多机遇,同时也提出了新的挑战。我们要在城镇化、机动化双重考验下,面对市场化、全球化、信息化等新的发展趋势,创新发展城市公共交通事业,这也是历史和时代赋予我们的责无旁贷的重任。

参考文献:

(下转第55页)