

我国“公交都市”建设的实践与反思

韩雪松

【摘要】论文首先分析了公交都市国内外发展历程，在此基础上，分析并指出国内公交都市建设在发展理念、发展规划及实施措施等方面存在的问题，并从重视“公交都市”的战略地位、促进公交与土地利用的协调发展、改善基础设施，落实设施建设规划、强化无缝换乘及慢行配套系统建设、建立公交都市发展的相关法律法规及完善财税体制，保障公交可持续发展等方面提出了相关发展建议。

【关键词】公交都市；发展历程；实践反思；措施建议

“公交都市”是为应对小汽车高速增长和交通拥堵所采取的一项城市战略，代表的是一种城市形态和机动化环境，是一种受资源、环境、安全等条件约束下的最佳城市建设形态，是一种综合效率和社会环境效益最好的城市发展模式。随着城市化的不断发展，城市交通拥堵日益严重，环境污染和能源消耗压力不断加剧。在此背景下，公交都市倡导的城市公共交通主动引导城市发展、协调发展的理念逐步受到重视。

1 国内外公交都市发展历程

1.1 国外发展历程

对于城市交通模式的思考源于美国，20世纪60年代，随着汽车工业的发展，美国城市逐渐呈现以小汽车为主导的交通模式。随着城市的不断发展，交通拥堵及环境污染逐渐显现，促使人们环保意识增强，公共交通在此逐渐受到重视，诸多城市相继制定“公共交通引导城市发展”的战略。2007年，美国著名的交通专家，罗伯特·瑟夫罗通过多年的实地考察，提出了公交都市概念“一个公共交通与城市形态和谐发展的区域”。目前公交都市已成为全球大都市的发展方向。东京、巴黎、伦敦、新加坡、中国香港、首尔、斯德哥尔摩、哥本哈根是世界闻名的八大公交都市。

1.2 国内发展历程

在我国，“公交都市”近年来逐渐受到重视。最近一段时间，我国许多大城市如北京、济南、广州、西安等都加快了建设以轨道交通或者BRT为代表的大运量快速公交来逐步优化城市的交通结构，改善城市的空间结构。交通运输部也推出构建“公交都市”战略设想，希望各地方改变传统的城市交通管理思路，以解决我国越来越严重的城市病，并将“公交都市”从交通战略提升为城市战略。2010年11月11日，交通运输部和深圳市人民政府签署了共建

国家“公交都市”示范城市合作框架协议,并提出建设“公交都市”的具体目标。这是一个具有标志性意义的事件,表明这一战略在政府层面已取得共识。2011年,交通运输部在《关于开展国家公交都市建设示范工程有关事项的通知》中明确在“十二五”组织推进国家“公交都市”建设示范工程,截至目前,公交都市建设示范工程第一、二批创建城市,共计37个城市正在努力建设过程中,“公交都市”的建设在全国大范围展开。

2 公交都市发展存在的主要问题

纵观国内今年来的公交都市创建工作,公交分担率、站点覆盖率等逐年提升,公交都市建设取得了较好的成果,但在发展理念、规划及实施等层面仍存在问题。

2.1 发展理念存在的问题

2.1.1 “公交都市”的战略地位重视不足

虽然目前国内诸多城市积极申报国家公交都市示范城市,并投入了较大的精力努力推进城市公共交通建设,公交优先战略得到一定程度上的重视。但部分城市对公交都市的认识仍限定在改善公共交通出行,缓解交通拥堵的交通层面上,负责公交都市实施的仍是交通等相关部门。而实质上,公交都市战略是一种城市发展战略,与城市的发展,土地的合理利用密切相关,由于观念及时间错位等原因,公交都市建设并未在城市总体规划中予以重视;公交都市在节约能耗、保护环境等方面的重要作用,也未得到充分肯定。

2.1.2 公交与机动车的发展关系存在认知偏差

部分学者认为,发展公交都市,应借鉴新加坡在机动车管理方面的经验,采取增加车辆价格、控制车辆总数、提高公路收费等措施限制城市机动车发展,以减少交通拥堵,提高公共交通分担率。实际上,公交都市建设的目的为公众提供舒适、便捷公共交通服务,满足民众多样化的交通出行需求。而非以行政手段排挤小汽车的发展,片面追求高公交分担率,人为压制交通需求的手段。而应通过努力提高公交服务水平,提升公交竞争力,吸引民众自愿转乘公共交通。

2.1.3 TOD 规划理念有待进一步转变

公共交通导向城市发展策略(TOD)是公共交通发展的重要支撑,直接指明了公交都市的发展核心,也是公交优先策略的具体体现^[1]。国内目前提倡TOD发展理念,但真正落实时往往得不到严格保证,仍旧固守土地开发至上,机动车交通优先保障的思路。如在规划时甚少考虑道路交通容量及承载能力,片面追求高密度开发;卫星城建设时以工商业为主,未配套足够的医院、学校、住宅等生活设施,造成主城与卫星城之间的潮汐式交通;道路建设以

宽为美，片面追求机动车平均时速等理念，种种规划观念需进一步转变。

2.2 发展规划存在的问题

2.2.1 交通与土地利用规划协调发展不足

公交都市的建设需要合理配置相应的场站、线路，相匹配的慢行系统，以及公交场站周边混合、高密度、宜人的设计，这些都需要城市规划与合理的土地利用规划相配合。但国内公交都市创建近年来刚刚兴起，其规划落后于城市总体规划及土地详细利用规划，规划之间缺乏足够的协调，造成公交场站规划选址不合理及规划得不到有效落实等问题。

2.2.2 规划过于超前，造成资源浪费

过去数年，国内诸多城市掀起了规划及建设轨道交通的热潮，据统计截止 2014 年末，国家共批复 38 个城市建设轨道交通线路，有 22 个城市 94 条轨道交通线路建成并正式投入运营，共计 2886 公里。国内超过 40 个城市规划有轨电车，远期规划里程超过 5000 公里。从图 1 数据看出，2008 年以前，国内轨道交通运营里程增长较为平稳，2008 年至今，以平均每年 21.3% 的速率，迅速扩张。我们需要思考的是，是否每个城市都要以公交优先的理念来解决交通问题；城市本身的经济条件、客流需求等是否都需要通过地铁等投资巨大的设施来解决？轨道交通规划是否严重超出城市自身需求及经济承受能力。

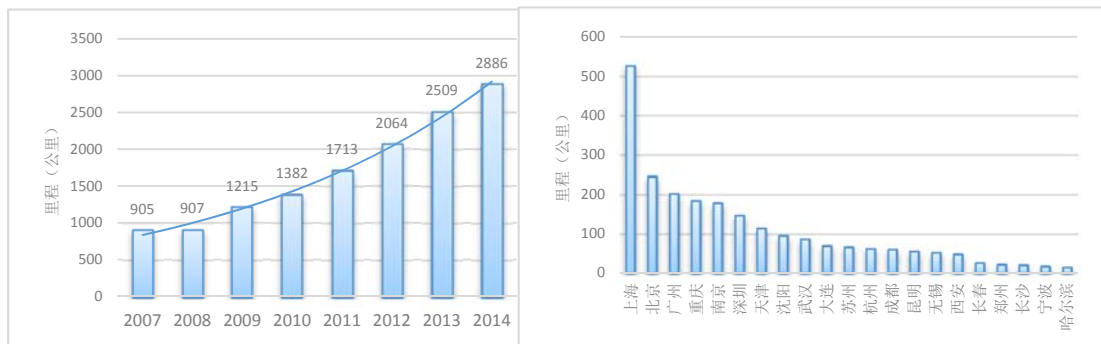


图 1 近年来轨道交通里程发展趋势

图 2 2014 年末国内轨道交通开通城市及里程

2.2.3 规划过分偏重经济指标

公共交通与周边土地利用规划的目的是实现交通与城市的协调发展，并非是解决交通企业财政短缺的途径或政府财政增幅的举措。但由于目前公共交通，特别是轨道交通建设处于高峰时期，建设资金时常出现捉襟见肘现象。为解决融资困境，城市在用地规划时常出现追求高容积率，偏重于规划土地出让金较高的金融商业地块等现象。过分重视土地出让金的税收，可称之为 FOD (Fund oriented development)，畸形化了 TOD 规划理念，同时也不利于减少民众出行距离。

2.3 实施措施存在的问题

2.3.1 实施措施偏于粗放化

国内大部分城市进行公交都市建设时，投资决策多以定性为主，不实行精细化管理，不考虑项目的全寿命效益，造成客流效益明显下降或公共交通企业长期亏损等问题。如 2010 年、2014 年南京轨道交通新线开通，客流强度下降明显，主要在于 1 号线南延线、2 号线东延线、宁天城际金牛湖段沿线开发滞后，且强度较低，如图 3、4 所示。与此相对应的是，香港每一项基础设施投资都必须通过谨慎和严谨的财务分析来确定投资的成本及预期收益，淡化通过基础设施投资来刺激和推动经济的发展。

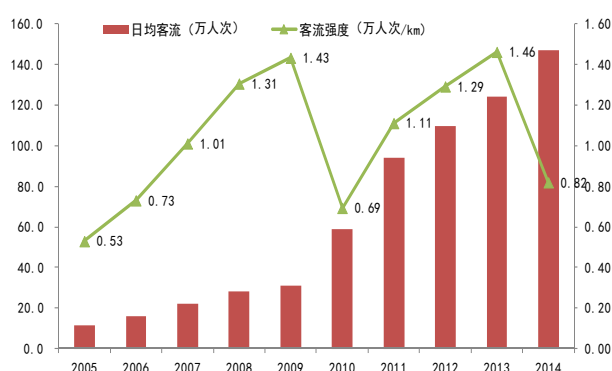


图 3 南京轨道交通客流强度变化



图 4 南京地铁一、二号线断面客流量

2.3.2 对换乘及慢行系统建设缺乏重视

城市交通的核心目标是改善人的出行，而非汽车的出行，故在交通拥堵的地方，应将优先权赋予步行者和大容量的公共交通^[2]。公共交通相对于小汽车等机动化出行，最主要的劣势在于无法提供门到门出行，国内民众至公交车站的慢行交通，如慢行道、自行车道等并未得到应用重视；公共交通与其他交通方式之间的换乘，出行模式一体化的体验仍然较差。在公交都市建设时，往往曾偏重于公交分担率、线网密度及站点覆盖率等指标，往往忽视无缝换乘、出发地至站点的无缝衔接程度等建设指标。

2.3.3 相关保障制度尚未完善

世界上公共交通比较发达的城市普遍建立了保障公交优先发展的法律体系。但我国从国家层面，尚未出台一部关于公共交通的法律。2012 年国务院出台的《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》是目前国内推进公交优先战略的重要政策指导文件^[2]，但仍属于政策性文件范畴，不属于立法文件范畴，缺乏刚性要求，政策难以严格执行落实，不能完全适应公共交通的发展形势要求。

2.3.4 服务软环境有待提升

除了硬件投资外，公共交通的软环境仍有待进一步提升，如部分城市公交卡充值无法实现在线充值，充值网点分布稀疏，且常面临排队现象，影响乘客出行体验。此外，国内民众常将乘坐公共交通视为低端化的出行方式，这与中国香港、巴西库里蒂巴、日本东京等国外典型公交都市中，民众对公共交通工具的认知形成鲜明对比。在公交都市建设中，不仅要提升硬件服务，也要加大宣传，逐步改变民众的环保意识及对公共交通的固有认识，而这需要政府、公交企业及民众的共同努力和参与，香港每天有超过 1100 万人次的交通出行记录，其中超过 90%是以公共交通完成的，这是城市政策鼓励及重视宣传的效果。

3 改善措施和建议

3.1 重视“公交都市”的战略地位

公交都市是为应对城市交通拥堵、环境污染而实施的一项城市发展战略，对保证城市畅通、低碳城市建设及环境保护等具有重要意义。因此应重视公交都市在城市建设和服务民众出行中的地位和作用，将公交都市建设真正提升到城市发展的战略高度，与建设低碳、环境节约型、友好型城市统筹发展，从战略层面明确公交都市发展的战略地位。此外，公交都市建设涉及交通、规划、土地管理等不同部门，建议公交都市建设不仅需要交通部门予以推进，重大实施项目及交通一体化需要上升至市政府层面予以推进和协调^[4]。

3.2 促进公交与土地利用的协调发展

3.2.1 落实公交优先发展战略

2012 年《国务院关于城市优先发展公共交通的指导意见》从发展理念、发展目标、政策及保障等方面对优先发展公共交通进行了指导^[2]。但是实际实施过程中，涉及税收、土地利用、资源配给等各种问题，需要各决策部门转变观念，重视发展公共交通对提升交通水平等方面的重要意义，突出城市公共交通的公益性，真正落实公交优先的发展战略。

3.2.2 重视 TOD 开发策略

公交都市建设强调城市公共交通与城市人居、环境、结构功能、空间布局默契协调，这与 TOD 的发展理念不谋而合。因此，在公交都市的建设中，可充分借鉴 TOD 规划理念，完善公交站点、枢纽、线路周边城市规划，为公共交通的客流来源提供保障，并促进公共交通与土地利用的协同发展。

3.2.3 协调相关规划

从公共交通与城市发展规划角度，首先应建立以公共交通优先发展、保障公交都市建设

为导向的城市规划编制体系，建立以城市公共交通为主导的城市交通发展模式；其次，应编制公共交通发展规划及公交都市建设规划，并注重其与城市总体规划及土地利用等规划之间的协调，在规划中优先保障公共交通用地，并保障公众对规划的参与权和建议权。

3.3 改善基础设施，落实设施建设规划

现状国内主要城市的公共交通分担率约在 40%~60%之间，中心城区 500 米范围内公交站点覆盖率约在 90%左右，如表 1 所示，公共交通基础设施仍有待进一步完善。完善的公共交通基础设施，是吸引客流，提高公共交通竞争力的基础，一是要保障公共交通规划用地，严禁随意挪用，确保规划的顺利落地；二是要保障公共交通地面路权，提高公交平均时速；三是要加强公共交通信息化建设，完善调度系统、交通信息发布及查询系统、交通拥堵预警系统等系统建设，提升公共交通系统信息透明度。

表 1 国内主要城市公交都市建设核心指标的发展目标

城市	公交分担率 (%)		中心城公交 500m 站点覆盖率 (%)		中心城公交线网密度 (km/km ²)	
	现状	目标	现状	目标	现状	目标
广州	2013 年 60.5%	2017 年 70%	90.4%	2017 年 96%	3.61	2017 年 4.23
深圳	2012 年 50.5%	2020 年 60%	90%	2020 年 100%	3.5	2020 年 5
上海	2012 年 65.7%	2017 年中心城 67%	90%	2017 年 100%	2.88	2017 年 3
南京	2013 年 46%	2017 年 63%	87%	2017 年 100%	1.75	2.2

3.4 强化无缝换乘及慢行配套系统建设

无缝换乘对提升公共交通乘坐体验，缩短公交出行时间具有十分重要的作用。公共交通公司不仅应加强公交系统内部的换乘衔接，同时应注意其他交通方式与公共交通系统之间的换乘衔接；不仅要重视空间设施的衔接布局设计，同时应注意不同换乘工具间的时刻表换乘衔接，以缩短乘客换乘距离和换乘时间。

出行区至站点之间的慢行系统建设是长时间受到忽视的方面，国外典型公交都市的实践证明，完善的慢行系统对提升公共交通出行比例十分重要，如公交都市典型城市瑞典斯德哥尔摩在 1994 年的调查显示，步行到达轨道交通车站的比例，在 1 公里范围内大约为 38%~100%，1~1.5 公里范围内约占 40%，只有距离车站超过 1.5 公里时，机动化到达方式才占主

导地位^[3]。故在公交都市建设时，应重视站点周边慢行配套系统建设，从系统出行角度提升出行体验。

3.5 建立公交都市发展的相关法律法规

在充分认识和确立公交优先发展在国家和城市发展中的战略地位基础上，构建完善的法律法规体系，从各个环节为公交优先发展提供政策和制度保障^[5]。国家应尽快出台保障公交优先发展，保障公交都市创建的法规制度，从发展规划、投资建设、运营管理、监督机制等方面提出纲领性依据；各省、自治区应根据自身实际情况，修订完善本地区城市公共交通条例；地方各级政府应细化条例，积极制定不同公共交通方式的管理规定，保障公共交通可持续发展。

3.6 完善财税体制，保障公交可持续发展

充足的资金投资，是公交都市建设的有效保障。其一，应完善公共交通财税机制，扩大投资来源，鼓励社会资本以合资、合作等形式参与公交基础设施建设；其二，积极探索公共交通与土地协同开发融资机制，探索公共交通沿线土地增值收益金征收机制；其三，研究推行小汽车税费补偿公共交通发展制度，征收汽车购置税、车牌拍卖费、停车费、燃油费、拥堵费等费用，支持并补贴公交都市建设。

【参考文献】

- [1] 黄良会,香港公交都市[M]. 中国建筑工业出版社, 2014.
- [2] 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.
- [3] 瑟夫洛,字恒可持续交通研究中心.公交都市[M]. 中国建筑工业出版社, 2007.
- [4] 孙明正, 刘雪杰, 郭继孚. 建设“公交都市”的思考与建议[J]. 现代城市研究, 2013, (1): 11-14.
- [5] 中华人民共和国交通运输部.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[Z].北京: 中华人民共和国交通运输部, 2012.

【作者简介】

韩雪松, 男, 博士, 南京市城市与交通规划设计研究院有限责任公司, 工程师。电子邮箱: hxs2004@126.com