

浅谈国内外大城市公交优先的经验及对广州市的启示

刘浦

【摘要】城市化进程的不断加快使得大城市的交通问题日益严重,公共交通作为重要的城市基础设施,是城市社会经济可持续发展的重要支撑,优先发展公共交通,是解决大城市交通问题的有效手段。文章简要介绍国内外的部分大城市优先发展公共交通的措施和经验,其发展模式对正处于快速城市化阶段的广州而言,具有重要的借鉴意义。

【关键词】 广州; 公共交通; 公交优先; 发展对策

1 引言

随着城市化的快速推进,交通问题已成为大城市发展所面临的重要问题之一。近年来广州市政府非常重视公共交通的发展,出台了一系列保障公交优先的政策,使广州市的交通状况得到很大改善,但城市交通仍存在很多问题。优先发展公共交通是国内外各大城市解决交通拥堵的有效途径,实践证明公交优先不仅须要政府的扶持政策,还须要从规划、设计、运行等多方面加以落实,保障公交优先的有效实施。

2 香港公交优先

香港是亚太地区乃至全球最重要的航运枢纽、金融中心和最具竞争力的城市之一。香港面积 1104km²,人口约 722 万,是世界上人口密度最高的城市之一。香港面积只有广州的 14.9%,人口是广州的 55.8%,2013 年广州城市轨道交通长度 260km,香港地铁里程长度 218km,是广州的 0.84 倍;广州市 2013 年城市公交车保有量 1.27 万辆,而香港却有 2.10 万辆,是广州的 1.7 倍。香港在公共交通基础设施的建设上已远远领先于广州,并且香港的公交行业特别是轨道交通可以实现全面赢利,这使得香港得以成为全球公共交通发展最成功的模范城市之一。

香港的人均国土面积 1.53km²/万人,相比广州的 5.75km²/万人显得更是寸土寸金,并且香港水系众多、岛屿密布,因此,香港政府特别重视公共交通的发展,制定科学的公共交通发展策略,大力发展以城市轨道交通为主的、道路使用率高、载客量大、低碳的公共交通方式,并且在一定程度上有效地限制了私人小汽车的过快发展。此类交通政策的实施使得香港成为全球最畅达的城市之一。

香港公交模式以市场化为特点,公交方式多样化、价格合理、换乘方便。经过多年发展,

香港已初步形成了以城市轨道为骨干、以常规公交为主体的公共交通系统。香港历来重视公共交通配套设施的建设，在城市的外围地区和偏远地区的地铁站附近大都配建公共停车场，方便市民在此换乘，鼓励公共交通出行，缓解市中心的停车压力；同时在多条地铁线路汇合的枢纽站，接入了很多常规公交线路，有效疏解交通客流，提升公交的服务水平。

目前国内外大部分城市的公交系统都是亏损的，但香港的公共交通体系不仅可以盈利，而且每天都在为市民提供优质的公共交通服务，主要原因是香港已建立起以市场为导向的、科学高效的公交管理系统。对比内地城市的政府部门在公共交通管理中过多干预的角色，香港政府一般情况下不直接干预公交企业的运营和管理，在经营活动上完全交由公交公司完成，这样，私人的和共有的公交公司都有了经营自主权。香港政府在公交体制中完全扮演着“一只看不见的手”的角色，主要负责对公交公司的监管和宏观调控，这样就可以最大限度地发挥出市场的竞争和调节作用。同时政府还对全港的轨道交通和常规公交线路及公交车实行总量控制，并监督公交公司的票价制定，每次公交票价大幅度的变动，政府都负责召开听证会，收集社会各阶层的意见，保证决策的科学性，从而可以有效保障各种方式公交票价的合理性，使市民和上班族等出行者的利益得到保障。

方便市民和服务市民是香港政府实施公交优先战略的根本目的。在公交市场化的体系下，香港的公共交通系统通过不断的开发各种智能交通设施、更新公交管理理念来提升公交服务水平，从而更好地服务市民出行。香港通过不断开发新型的公交车，并且通过提高公交配套设施水平来为出行者提供更加舒适便捷的服务。另外，在智能交通的开发和应用方面，香港已悄然走在了世界前列，通过积极推行公共交通系统信息化、智能化、人性化，为市民提供实时、准确的自动缴费和公交信息的服务，方便乘客选择最佳的出行方式和换乘地点。

3 东京公交优先

东京位于日本本州岛东部，是日本政治、文化、经济的中心。东京既可以指东京都区部（面积约 612km²，人口约 1300 万），也可以指东京都市圈（一都三县，面积约 13400km²，人口约 3400 万）两个不同的范围。东京都市圈是世界上人口最多的城市圈之一。东京是世界三大金融中心之一，是日本最大的交通枢纽，全国铁路干线的交汇点。

20 世纪 90 年代以来，随着全球信息化的到来，东京中心城区功能过于集中，地区不平衡加剧，中心城区人口和就业岗位的高度集中带来高价的土地成本、交通的拥堵和空气污染。为解决这个难题，促进东京大都市圈的可持续发展，减少交通污染和改善市民的生活质量，东京自 20 世纪 50 年代开始，结合日本的实际情况制定了以发展区域垄断型的轨道交通模式

为主、地面公共交通为辅的东京公共交通发展愿景。其目的是在东京都市圈建立起高效快捷的公共交通线网和换乘便捷的交通枢纽，着重提高公共交通系统的服务水平，完善各类公共交通配套设施，吸引市民更多的使用公共交通方式出行。

为了建设副中心新城，外迁部分机构，引导人口疏散，分散东京中心区高密度压力，东京逐步建成了以 JR（日本铁道）路线、私营铁路线、城市地铁线、新型有轨电车线等为主体的公共交通网络和公交体系，使东京都市圈各组团间的交通联系变得快捷便利，将东京都市圈 3400 多万的人口紧密的联系了起来，极大地带动了地区经济发展。四通八达的公共交通网络还强化了中心区的国际金融职能和高层次管理功能，将更多的城市功能分散到周围卫星城，自 20 世纪 80 年代以来，东京周围卫星城逐渐成熟，多核心的城市圈开始形成，轨道交通网络进入巩固发展新时期。



图 1 东京圈



图 2 东京都市圈密集的地铁网络

东京是世界上典型的以轨道交通垄断型的交通发展模式为主导的国际大城市，在东京都市圈内由 20 条 JR（日本铁道）线、14 条私营铁路线组成的四通八达的铁路和城市轨道交通线网体系。通过发达的公共交通系统即可以将外部组团和卫星城的居民运送到东京区部，又可以疏散中心市区巨大的交通流量到外围组团，满足了东京都市圈 3400 多万人每天的通勤需求，是东京经济得以保持繁荣的原动力。

东京高质量高服务水平的公共交通系统得益于便捷的公共交通枢纽换乘系统。东京都市圈中 JR（日本铁道）线、城市轨道线、常规公交线等各种交通方式交汇的综合交通枢纽多达 35 个，是乘客集聚、疏散、换乘的重要交通场所，每天都在承担着疏散大量客流的任务。每个工作日在东京中心区部和外围组团之间大量的通勤客流中，大部分要通过 JR（日本铁道）线和私营铁路线与地面公共交通系统的枢纽站换乘的；因此在大城市的公共交通系统中，各种交通方式能不能建立起有效的衔接换乘，是城市轨道系统能不能发挥其应有的高效作用的重要条件。

相比国内的一些大城市，东京的马路并不算特别宽阔，车道也很窄，但交通井然有序，一般情况下不会出现十分拥堵的情况。这除了得益于发达的公共交通网络之外，其现代化、人性化的公共交通管理和安全设施也发挥着重要的作用。

4 北京公交优先

北京作为中国的政治、文化中心，有常住人口 2115 万人，面积 16411 k m²，北京是国内最早提出实施“公交优先”战略的大城市之一。从 2007 年开始，北京逐步全面实行“公交优先”的城市交通发展战略，发达的公共交通系统有效解决了这个拥有 2000 多万人的大城市的出行拥堵问题。

优先发展公共交通是国内外大城市解决交通拥堵问题的根本之策，在国内外一些发达大城市如东京、纽约、新加坡、中国香港等城市中心区公共交通分担率达到了 60%~80%。根据有关统计，北京市的公共交通分担率从 20 世纪 80、90 年代的 35% 下降到了 25%。面对着交通拥堵的现状，北京市政府把优先发展公共交通作为解决北京交通问题的最重要的对策。

加快公共交通特别是轨道交通基础设施建设是北京市优先发展公共交通的重要举措之一。北京市目前已建成由 12 条放射线组成的城市快速路系统，快速路总里程超过了 232km，构成了中心城区道路系统的骨架。在优化调整常规公交系统的同时，北京以城市地铁为主的轨道交通系统建设如火如荼。从世界大城市解决交通问题的经验看，轨道交通作为一种大运量的公共交通方式，不仅节约道路面积、低碳环保，而且其服务水平更高于常规公交，在舒适度、准点率和乘客体验方面都有独特的优势。因此，北京市政府一直把城市轨道交通建设作为公共交通的骨干优先发展方向。截止到 2014 年，北京市的轨道总长度达到了 465km，在国内仅次于上海的 538km，远远高于广州市的 260km。到 2016 年，北京将建成通车由共 19 条线路组成的轨道交通线网，总里程达 560 公里，车站达 425 座，形成“三环、四横、五纵、七放射”的城市轨道交通骨架线网，届时地铁车站 600m 服务范围在北京市四环内将实现全覆盖。

加大财政补贴力度，实行低票价政策是北京优先发展公共交通的又一个重要策略。公交优先政策最直接体现就是票价优惠，公交低票价制度将是北京长期坚持的公共交通政策。北京从 2007 年开始，实行统一公交票制票价，持卡打折优惠的政策，鼓励公交出行。

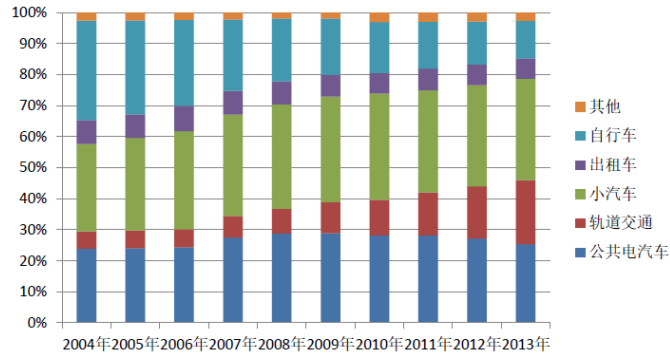


图 3 2004-2013 北京市六环内出行结构变化图

加大公共道路权的优先力度，优化公共交通线网结构是公交优先的重要体现。针对目前公交整体运行速度仍然偏低的状态，北京加大公共道路权优先力度，具体措施概括为：增加现有道路的公交专用道，延长现有公交专用道的使用时间，大力修建港湾式的公交站，信号交叉口实行公交优先通行，新建道路同步设置公交专用道，现有道路改造兼顾设置大容量 BRT 专用道等。

5 国内外大城市公交优先的经验总结

从国内外大城市公共交通发展的经验来看，这些城市都是因地制宜，根据实际情况来制定适宜其公共交通的战略。主要概括为以下几点：

5.1 加大公共交通基础设施建设，提高公共交通的服务水平。

公共交通设施的建设是公交优先发展战略的前提，一套有充分竞争力的且能落地生根的公共交通基础设施是一个地区公共交通优先发展的保障。公共交通基础设施包括公共交通线路、公共交通道路、公共交通工具、公共交通站点和枢纽站、公共交通配套设施等。高效快捷的公共交通线网、完善的公交配套设施、换乘方便的公交枢纽可以有效提高公交系统的服务水平和服务质量，吸引更多的出行者乘坐公交，以解决城市的交通问题。

5.2 政府对公共交通的财政补贴和政策扶持。

虽然香港等少数城市的公共交通系统推行完全市场化的公交运营模式，政府不给公交公司任何补贴，但是国内外大部分城市都对公交公司推行了财政补贴的政策，以进行多种形式、多种渠道的扶植，如票价补贴、税务补贴、运营亏损补贴等。

5.3 完善公共交通优先发展的相关法律法规。

保障公交优先发展需要完善的公共交通法律法规的支撑，从法律的层面保障公共交通的公益性质和管理运营的可持续发展。

5.4 科学合理的城市总体规划和交通规划。

交通规划应以城市总规为指导，满足土地开发对交通的需求，同时引导地区 TOD 模式的开发。通过科学的规划，确保公交场站和其他公交配套设施的规模和布局合理便捷。适时地编制城市和地区的综合交通规划和建设计划并保证其顺利实施，发挥道路交通特别是公共交通对地区土地开发的引导和促进作用。

5.5 提高公交管理系统的效率和出行者的使用公共交通意识。

国外一些公共交通发展比较成功的城市都拥有成熟高效的公交管理系统，政府在公共交通系统中一般只扮演者宏观调控的角色，主要监督公交公司的运营，最大限度地发挥出市场的竞争和调节作用，保障市民和出行者利益。对比目前国内一些城市的公交管理体系缺乏科学性，降低了公共交通的服务水平，公交的吸引力和竞争力不足，因此有必要通过提高公共交通的吸引力来使更多的市民选择公共交通工具出行。

6 国内外大城市公交优先对广州的启示

目前广州市的交通与国外发达国家大城市几十年前城市化进程中的情况十分类似，私人小汽车越来越多，道路基础设施建设不能跟上需求，交通问题日趋严重，公共交通系统的服务水平不高。交通已越来越成为广州市可持续发展的瓶颈之一，城市化进程加快、常住人口增加、交通越发拥堵等因素更加迫切的需要学习国内外大城市公交优先发展成功的经验，因地制宜地制定符合广州市的公共交通发展体系，引导公共交通系统健康发展，构建快捷、高效的公共交通系统。从以上对部分国内外大城市公交优先发展的经验总结中，可以得到以下几点广州市的启示：

6.1 加强公共交通基础设施的建设。

公共交通基础设施的建设主要包括公交线网的规划和建设、城市道路的建设、公交站场的建设、轨道线路的建设、公交车辆增加和维护、公共交通枢纽站建设等。广州作为一座拥有 1300 万常住人口的特大城市，其公共交通基础设施的建设较国内外一些公交发展比较成功的大城市还是稍显滞后。近年来广州市的公共交通特别是常规公交分担率呈下降趋势，体现出公共交通的吸引力在下滑，而公交服务水平下降应是其主要原因：公交站场规模不够、准点率低、车内拥挤、候车时间长、换乘不方便、外围片区公交线路少、司机服务态度差、公交专用道少等。因此，广州市应完善公交网线特别是外围片区的公交线网密度，使乘客可以在地铁、城际线、快速公交、常规公交之间实现无缝换乘。并在地铁线、城际线、快速公交、常规公交等车站提供实时换乘信息，实现公共交通系统现代化、信息化，提高服务水平。

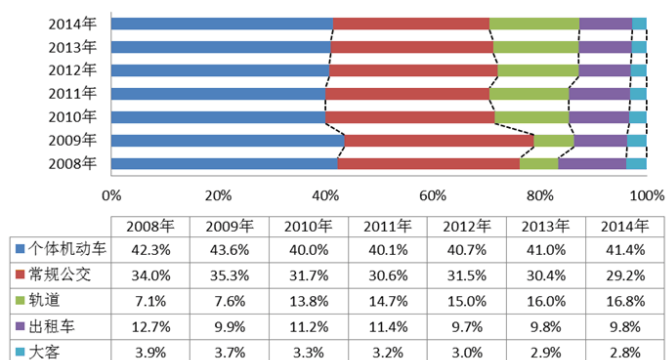


图4 广州市近年来机动化交通出行方式结构趋势

6.2 建立科学合理的公交票价机制。

虽然香港公共交通政府不给任何财政补贴，也取得了良好的运营效果，但世界绝大多数城市的公共交通都需要政府的补贴扶持，而广州市的公共交通正处在快速发展的阶段，更需要大力推进公共交通补贴扶持机制，落实公交优先策略。公共交通作为一种服务全民、绿色环保的交通方式，在制定公交票价的时候，既要坚持公共交通的公益性，也要考虑经济效益、社会效益，兼顾公交运营成本和市民的承受能力，建立科学合理票价机制。对老年人、残疾人、学生、军人、残障人士、残疾军人等特殊人群优惠政策不应改变，对公共交通依赖度较高的通勤群体，也可以制定相应的优惠政策。广州市的公交票价也没有引入动态收费的措施，即没有对出行早晚高峰期收取较高的费用，这就不能引导市民避开出行高峰期出行，有效缓解交通拥堵问题。因此，广州市应建立起一套可以实现优势互补的公交票价机制，以最大的发挥公共交通的优势，提高公交的运营效率，创造出更多的社会效益和经济效益。

6.3 加强公交换乘枢纽的规划建设。

目前广州市的公交换乘枢纽缺乏有效的衔接换乘，公交枢纽的管理方面也是各自为政，致使其服务水平并不高。广州市可以参考东京的公交枢纽建设，加强城市公共交通换乘枢纽的规划建设，打造便捷的换乘系统，提高公共交通分担率。同时在大型交通枢纽可以建设交通广场和交通中心等，实现大型综合枢纽同台零换乘，提高公交的运行效率，增强大型公交枢纽的服务水平和吸引力。

6.4 深入落实公交优先策略。

与私人小汽车相比，公共电汽车运量大、占道少、效率高、低碳、节省能源、对环境污染小，因此，需要保障公共交通的优先发展。公交优先的核心是人的优先，公交比例提高的背后应是合理的出行比例。在技术措施方面，应优化公交站点布局、公交线网，从规划上落实公交优先策略；建设公交专用道、交叉口优先通行、引入先进的管理系统，从设计管理上

保障公交优先。在市场运作方面，应适度引入公交市场竞争机制，完善与落实公共交通特许经营制度，实行竞争性招标和合约化管理的政策，这样就可以最大限度地发挥出市场的竞争和调节作用。在政府调控方面，应建立以服务满意度为主的公共交通营运服务考核制度。另外，应加强公交优先发展的基础理论研究和科研创新，切实保障公交优先的发展。

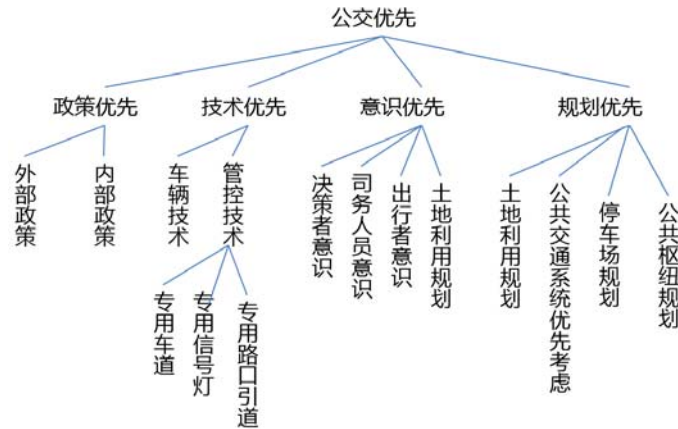


图 5 公共交通系统优先发展内容框架

6.5 科学高效的公共交通管理系统。

目前广州市存在多家公交公司，在管理上各行其是，一些公交线路绕行严重、运行混乱，公交线路和道路资源没有得到有效的利用。因此，广州市应在公交的调度、管理上进行优化，加强公共交通的规划设计及管理，政府应发挥对公交的监管和宏观调控作用，对轨道交通和常规公交线路及公交车实行总量控制，并监督公交公司的票价制定等，保证最大限度地发挥出市场的竞争和调节作用，促进公共交通的健康发展。

7 结语

本文简要分析了香港、东京、北京等部分国内外大城市在优先发展公共交通过程中的成功经验，对广州市的公共交通发展具有十分重要的借鉴和参考意义。广州市人口密集、土地资源紧张，交通问题越来越严重，优先发展公共交通是国内外各大城市解决交通拥堵的有效途径，因此，在城市的发展和规划中，应把公共交通的规划、设计、建设、管理放在优先发展的位置上，给予政策、资金、技术等方面的扶持，使其能以畅通的道路、良好的车况、纵横密集的线网站点，为公众出行提供更多、更好、更快的服务，为城市社会经济的健康发展提供保障。

【参考文献】

- [1] 广州市交通规划研究院. 2013 广州市交通发展年度报告[R][D]. , 2013.
- [2] 沈巍. 大城市公交优先发展战略研究[D]. 南京: 东南大学, 2006.
- [3] 陈学武, 葛宏伟, 王伟. 城市公交优先发展的对策研究[J]. 现代城市研究, 2004.
- [4] 张壮云. 东京城市公共交通优先体系的经验及借鉴[J]. 国际城市规划, 2008.
- [5] 北京交通发展研究中心. 2013 北京市交通发展年度报告[R][D]. , 2013.
- [6] 冯立光, 江玉林. 借鉴国外城市公交优先发展经验[J]. 建设科技, 2007.
- [7] 刘韬. 香港公交优先[J]. 品牌与标准化, 2009 (1).
- [8] 刘树荫. 城市公交优先政策研究[D]. 华东政法大学, 2012.

【作者简介】

刘浦, 男, 学士, 广州市交通规划研究院, 职员, 助理工程师。电子信箱: liupuhit@126.com