

【文章编号】1672-5328(2005)01-0001-03

中国城市发展的优先计划——可持续交通

黄卫

(中华人民共和国建设部, 北京 100037)

【摘要】中国城镇化进程发展迅速,随之而来的交通和能源问题以及城市的可持续发展问题越来越受到城市的关注。对中国城市交通的现状进行了分析,并从城乡协调发展,交通和能源需求,土地资源、环境资源和能源资源的约束,城市公交自身存在的问题和矛盾四个方面对中国城市交通面临的挑战进行了阐述,指出了中国城市交通工作的基本原则和实现城市可持续交通的基本政策。

【关键词】中国;城市;优先计划;可持续交通

【中图分类号】TU981-01 **【文献标识码】**C

由于中国城镇化进程的快速发展,使城市交通和能源问题日益突出,城市应与经济、环境和资源协调发展。如何实现城市的可持续发展,解决好城市的交通和能源消耗问题,成为城市政府关注的重大课题。

1 中国城市交通的现状

近10年,是我国城市交通发展最快的10年,无论是公共交通的设施规模还是公共交通的客运量都有非常大的提高。1992年底,全国城市公共交通运营车辆为9.1万辆,运营线网长度为6.2万km,客运总量为291亿人次;2003年,全国城市拥有公共交通车辆25.9万标台,运营线网长度达到12万多千米,客运总量为381亿人次。在这10年间,轨道交通和出租汽车的发展更快,轨道交通由49 km增加到200 km,年均增长15.1%;出租汽车从19万辆猛增到88.4万辆,年均增长达到了16.6%。通过10年的快速发展,公共交通在规模和结构方面都发生了质的飞跃,为城市社会经济发展做出了巨大的贡献。

城市交通发展得益于改革和开放。通过对公共交通管理体制和经营机制的改革,明确了公共交通企业是公共交通市场的主体,提出了实行公共交通专营权制度,加快了公交票制票价改革的力度,推进了公交

投资主体多元化,确立了优先发展公共交通的指导思想。目前,公共交通与城市空间布局、用地发展之间,统筹规划、协调发展的科学发展观正逐步得到贯彻和落实。城际之间、城乡之间、城郊之间公共交通联系的加强,公共汽车站与长途汽车站的合并,初步形成了城乡交通一体化的新型公共交通模式。

2 中国城市交通面临的挑战

1) 城乡协调发展是时代要求

2002年底我国城镇化水平达到39.1%,城镇人口总数增加到5.02亿。我国城镇化具有明显的人口向以特大城市为中心的都市圈或城市群集中的特征,城市人口迅速向大城市聚集,全国40个特大以上的城市人口占全国城市人口的比重高达36.24%。统筹城乡发展是我国经济社会发展的战略方针,以城市带动周边地区的发展,带动农村经济文化的发展,是我国全面建设小康社会的时代要求。如何加快城市公共交通发展,实现中心城市的向外辐射功能,是必须面对的紧迫任务。

2) 在城市经济和社会发展中交通、能源需求急剧增长

伴随着城市经济、社会发展和收入水平的提高,

收稿日期: 2004-11-20

作者简介: 黄卫(1961—),男,中华人民共和国建设部副部长,教授,博士生导师。

城市客、货运输需求急剧增长，交通需求的层次性、多样性特征会更加显著。通勤交通需求会逐步降低，而休闲、娱乐等生活出行的交通需求会有大幅度增加，城市货运需求也将从零散运输向集约化的物流运输转化。与此同时，在城镇化进程中，城市布局形态的扩张和城市功能的聚集都不可避免，无论是城市的日常出行总量、出行密度，还是出行距离，都会随之大幅度增长。在这样的发展背景下，城市迫切需要建立以公共交通为主体的综合交通体系，以应对日益增长的交通需求。

3) 土地资源、环境资源和能源资源的约束愈益强化

我国城市土地资源十分紧张，在今后相当长的时期内，城市土地资源不足仍然是城市发展的主要瓶颈。2003年，全国城市道路总长为20.8万km、道路面积为31.6亿m²，城市人均道路面积为9.34 m²。城市建设用地不足使得道路交通设施的扩容难度增大，高强度、高密度的城市开发模式将维持相当长的时期，而由此产生的高强度交通需求，也将使交通供需矛盾进一步恶化。同时，我国是能源消费大国，就现有的能源资源来看，除煤炭以外，我国已成为石油、天然气等化石能源的进口国。化石能源资源的有限性和化石能源开发利用过程中引起的环境问题，对经济和社会的可持续发展产生了严重的制约。在汽车化发展和土地资源紧缺的大背景下，迫切需要在城市交通发展中，引入新的观念、新的思想和新的技术，寻求有利于保护土地资源和环境资源、优先发展公共交通的解决方案。

4) 城市公交自身存在问题和矛盾

在建设事业快速发展的同时，应该看到，公共交通的立法、管理和技术进步还存在许多问题，已经成为公共交通进一步发展的障碍。这些问题突出表现在以下方面：立法滞后；政府管理效率不高；标准和规划缓慢，不适应事业的发展需要；现代科技和信息化、智能化技术还没有在公共交通中得到广泛应用。面对为人民群众提供方便、舒适、安全、经济的多层次城市公共交通，建立资源节约型社会，任务还非常艰巨。

3 中国城市交通工作的基本原则

中国在完成全面建设小康社会的历史任务中，

明确提出了要“坚持以人为本，树立全面、协调、可持续发展的科学发展观，促进经济社会和人的全面发展”；强调“要按照统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放的要求”，不断推进改革和发展，构建社会主义和谐社会。社会主义和谐社会应当是充满创造活力、各方面利益关系不断得到有效协调、社会管理体制不断创新和健全、稳定有序的社会，要努力形成全体人民各尽其能、各得其所而又和谐相处的局面。

城市交通作为实现城市可持续发展的重要组成部分，必须牢固树立和贯彻落实科学发展观，必须以构建社会主义和谐社会为目标。为此，确立了公共交通优先的原则。公交优先既是世界各国城市交通发展的经验总结，也是我国城市经济社会发展的必然要求。公交优先要体现在公共交通在城市交通中的主体地位上，要体现在公交的运输效率上，要体现在公交设施的建设上，要体现在公交经营的开放上。

4 实现可持续城市交通的基本政策

1) 以规划为先导，构建以公共交通为主导的城市交通体系

作为城市总体规划重要组成部分的城市综合交通专业规划和城市公共交通专项规划，是城市交通建设和管理的首要环节。应进一步落实《城市综合交通规划》和《城市公共交通专项规划》的编制和调整，并将其纳入城市总体规划，以指导和规范城市公共交通事业的发展，落实优先发展公共交通的政策。

2) 以设施为基础，加快城市道路和公共交通建设

加快城市道路和公共交通设施建设，为优先发展公共交通创造良好的硬件环境。按照“统一规划、统一管理、政府主导、市场运作”的原则，积极拓展建设资金渠道，鼓励社会资金投入城市道路和公共交通设施建设。尽快完善城市道路网络系统，优化道路功能等级，改善道路通行条件，为公共交通运行提供高质量的城市道路网络系统。

应进一步推进公共交通专用道建设，加强公共交通专用道的监控，真正做到“专道专用”，并优化交通信号配时，为公共交通优先通行、提高运行速度创造条件。在大型客流集散点，要将公共交通首末站或停靠站作为配套设施，同步设计、同步建设、同步

使用。要积极推动大运量快速公共交通系统的研究和实践，为我国公共交通的发展探索新的途径。同时，要积极做好城市轨道交通的前期研究和工程建设准备，推动城市轨道交通的建设与发展。

3) 以机制创新为动力，推进公共交通的市场化进程

建设部印发了《关于加快市政公用行业市场化进程的意见》和《关于优先发展城市公共交通的意见》，这两个意见的主要指导思想就是要逐步开放市政公用各大行业市场，引入竞争，增强活力，加快公共交通的发展。

4) 以科技创新为手段，提高公共交通的设施和管理水平

科学技术是第一生产力，要以创新的思维加快公共交通系统的技术创新和技术改造，推进智能化城

市公共交通系统的建设。加大科研资金投入，结合“数字城市”、“数字政府”等现代信息化工程，加强城市公共交通的科学技术应用研究，利用高新技术对传统的城市公共交通系统进行改造，推进以智能交通为重点的行业科技进步，提高运营车辆、运营调度系统、查询系统、场站管理系统等基础设施的科技含量，为城市居民提供更加方便、快捷、舒适的乘车环境。

5) 以服务为目标，完善相关法规和标准

建立法制化城市公共交通管理体系，是逐步完善城市公共交通管理机制的根本保证，是城市公共交通发展取得成功的根本条件。要建立以国务院《城市公共交通条例》为核心的法规、规范、标准体系，为优先发展公共交通提供法律和技术保障，全面提升公共交通的服务水平和管理水平。

交通经纬

出租车异地营运的思考

2004年10月9日，一辆东莞出租车在广州白云机场载客，旅客的目的地是广州石井，当地运政人员认为该车从事了起、止点都在广州的载客营运活动，即通常所说的出租车异地营运，违反了《广州市市区出租小客车管理办法》，并将该车暂扣。

《中华人民共和国行政许可法》(以下简称《许可法》)第十五条明确规定：“地方性法规和省、自治区、直辖市人民政府规章设定的行政许可，不得限制其他地区的个人或者企业到本地区从事生产经营和提供服务，不得限制其他地区的商品进入本地区市场。”在《许可法》生效之前，国内几乎所有城市都限制或禁止外地出租车在本市营运。但是，《许可法》第八十三条第二款规定，“本法施行前有关行政许可的规定，制定机关应当依照本法的规定予以清理；不符合本法规定的，自本法施行之日起停止执行。”显然，《广州市市区出租小客车管理办法》限制和禁止外地出租车在本地区营运的地方规章与《许可法》相矛盾，这些规章和法规在法理上也是失效的。

出租车市场地方割据问题的症结是出租车经营

权的有偿使用制度(俗称“车份钱”)。该制度一方面提高了出租车的准入门槛，增加了地方政府的财政收入；另一方面，这种制度却与出租车作为城市公共交通组成部分的性质相背离，同时还造成出租车经营成本飙升，服务质量、车辆档次低下的后果。

允许出租车异地营运可以打击出租车经营权炒作，减少经营权持有人的租金收益，因为各地经营权的价格从几万元到几十万元不等，允许出租车异地营运势必降低经营权的价格；而且，出租车市场竞争将不再是单个城市内经营权的争夺，而是全国范围内车辆档次和服务质量的竞争。随着全国范围内竞争的深化，将使积弊深厚的出租车经营权有偿使用制度最终淡出市场。

在国务院有关出租车和城市公共汽车行业管理条例尚未正式出台之前，地方政府应以《许可法》授予出租车异地营运权利的规定，来制定规范出租车运营的地方性法规、章程。

作者简介：綦问津(1974—)，硕士，广州市交通委员会综合处。E-mail: smilinglion@163.com