

2009年城市交通行业盘点与反思

Retrospection of 2009 Urban Transportation Industry

杨 涛

(南京市城市与交通规划设计研究院有限责任公司,江苏 南京 210008)

YANG Tao

(Nanjing Institute of City & Transport Planning Co., Ltd., Nanjing Jiangsu 210008, China)

摘要: 2009年城市交通领域大事纷呈、腾挪跌宕。面对严峻的机动化现实和空前绝后的投资拉动大背景,从交通运输大部制改革、交通政策与公众利益、交通安全与法制意识、学术研讨与交流、低碳交通等不同侧面,多层次和多角度地对城市交通领域过去一年所发生的重大事件,以及行业热点与重点问题一一进行梳理及点评,涵括了对许多问题的切实担忧与深入思考。最后,指出低碳与绿色交通是未来城市交通发展的希望和曙光,并应根据科学、民主和依法的原则对城市交通问题进行理性与智慧的决策。

Abstract: Much had happened in the area of urban transportation in 2009. Concerned with increasing motorized traffic and booming investments, this paper reviews significant events and hotspots in transportation industry last year. These topics include transportation ministry and commission reform, transportation policies and public interests, traffic safety and law awareness, academic discussions and experience exchange, as well as low-carbon transportation, which is an issue of the authors' concern and thorough thinking. Finally, the author points out that

当来势凶猛的全球“金融海啸”威势逐渐消减,在中国经济成功实现最早复苏, GDP增速出人意料地超出2009年年初预期的大背景下,盘点2009年中国城市交通发展,却可谓跌宕起伏、喜忧参半,矛盾交错、任重道远。

疯狂汽车化——幸福的烦恼还是揪人的困惑

2009年,中国消费对经济增长的贡献率首次超过50%,其中交通消费(主要是汽车销售)功不可没,中国汽车产销双超1300万辆,首次成为世界汽车产销第一大国。与此同时,至2009年底,中国机动车保有量约达到1.87亿辆,其中,北京市机动车总保有量超过400万辆,年增突破50万辆,跻身世界超级汽车城市行列;上海、深圳、成都、广州、重庆、佛山、苏州机动车保有量突破或逼近200万辆;杭州、宁波、青岛、无锡、南京等突破100万辆。从1998年中国大城市机动车保有量超过百万辆大关仅有北京1个城市(绝大部分百万人口以上的特大城市机动车保有量不过一二十万辆),到北京机动车保有量突破400万辆、全国有16个城市机动车保有量超过100万辆,仅仅只用了10余年。

low-carbon and green transportation is the future direction of urban transportation development. Any decisions made by policy-makers should follow scientific and democratic principles within the framework of laws.

关键词:城市交通;政策;规划;安全;低碳

Keywords: urban transportation; policies; planning; safety; low-car-

bon

中图分类号: U12

文献标识码: A

收稿日期: 2010-01-25

作者简介:杨涛(1961—),男,江苏南通人,博士,董事长,教授,主要研究方向:城市与区域交通规划。

E-mail:yangtao@nictp.com

中国作为发展中的大国,“发展”在相当长时期内是中国的第一要务,发展中国汽车产业、促进适度的汽车消费,对于带动国民经济发展具有不可替代的战略意义。因此,不容否认,年销售近1 400万辆汽车(1999年全国民用汽车保有量约1 400万辆,2009年中国1年汽车销售量为新中国成立后前50年机动车保有量的总和)对中国在全球金融风暴背景下扩内需、保增长和对各城市政府的财政税收增长绝对具有重大贡献。但是,如此没有任何节制的疯狂式爆发的小汽车产销增长,势必将对我国能源、环境、土地和城市道路交通的正常运行产生极其巨大的压力和影响,小汽车产销两旺的浅层经济增长是以牺牲环境与资源为沉重代价的。

中国是人口大国,尽管业已成为经济大国,但是,与世界其他许多国家相比,中国却是资源小国。在城市道路网条件和承受能力上也远远达不到发达国家水平,许多特大城市和大城市中心区道路平均时速已经下降到了 $15\text{ km}\cdot\text{h}^{-1}$ 以下。另外,中国政府已公开宣布,到2020年中国单位GDP的二氧化碳排放比2005年降40%~45%。因此,基于以上汽车化的严峻现实与未来二氧化碳减排的目标要求,中国既要有合理的“汽车产业政策”,同时也迫切需要制定和推行科学的“汽车交通政策”。对于中小城市和广大农村地区,可以采取相对积极宽松的鼓励拥有和使用小汽车政策;但对于大中城市而言,尤其是百万人口以上的特大城市,应当或必须采取必要的汽车消费与使用的宏观调控措施。这已经不是是否愿意与欢迎的问题,而是要真正进行反思,并“痛下决心”付诸实践行动的时刻了。

4万亿拉动投资——机遇与挑战共存

由美国次贷危机引起,并迅速席卷全球的“金融海啸”,无可避免地对中国经济增长同样造成了极为严重的影响。为此,中国政府以难以置信的速度拟定并推出了包括4万亿投资拉动在内的一系列扩内需、保增长计划,其中,交通投资约占1/3。正是在这样的背景下,铁道部很快拟定3年内新建4万km铁路、总投资3.5万亿元的投资

计划;交通运输部不甘落后,也迅速拟定3~5年内投资3~5万亿元用于公路、港口等建设的投资计划;民航总局则出台两年内投资4 500亿元用于机场航空建设的投资计划。另外,2009年国务院批复22个城市的轨道交通建设规划,总投资达8 820亿元。在短短几年内,如此集中超高强度用于各类重大交通基础设施建设的投资计划,也许只能用“空前绝后”来描述。

时逢如此,作为政府决策者、专家智囊,以及交通专业工作者,既应感到十分幸运,也应深刻清醒地意识到任务艰巨和责任重大。幸运的是,有机会承担如此众多且重大的交通规划、设计与建设项目,这些项目无一不具有开创性、挑战性,无一不对国家、区域和城市发展具有现实和深远的战略意义。同时,也必须担当包括技术、经济、安全、生态等多方面巨大的责任和风险,还要坚持应有的职业操守和良心,担当起应有的决策参谋责任和社会历史责任。

交通运输大部制改革——艰难抉择中的不完美

2009年,国家大部制开始实施。住房和城乡建设部将城市客运交通管理职能划归交通运输部,国家民航总局也一并归到交通运输部,城乡综合运输统筹管理在国家层面上终于迈出了艰难的第一步。实际上,无论是国家交通、区域交通,还是城市交通、城乡交通,也无论是铁路运输、公路运输,还是航空运输、水路运输、管道运输,都应该统筹规划、协调发展。然而,由于传统管理体制长期以来造成的条块分隔、权益分离、政出多门、规章不一,已经导致区域交通、城市交通、城乡交通发展中暴露出运输结构失衡、设施布局紊乱、交通运行低效、基建投资浪费等不合理、不协调和不公平现象。因此,国家和地方交通运输管理体制进行重大改革调整,以实现综合运输统筹规划、协调发展,这是符合实际发展需要的正确战略决策。交通运输部正在编制《“十二五”城市公共客运发展规划纲要》,不仅继承了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的意见》精神,还将提出

更加务实地推进城市公交优先发展的具体资金支持及导向政策、措施和要求。江苏省交通运输厅已经初步完成《江苏省综合运输体系规划》，江苏省住房与城乡建设厅与交通运输厅联合组织编制了《苏南地区综合交通发展战略与规划研究》；广东省交通运输厅组织编制了《珠三角综合交通一体化发展战略规划》。

不无遗憾的是，本次交通运输大部制改革并不彻底。在已经完成、正在进行和将要进行的地方交通运输大部制调整改革过程中，同样存在多重部门职能的整合、多重复杂关系的协调和多重权益关系的博弈。当然，在急剧变化之中，价值多元化、利益分层化等背景下的中国城市交通问题的复杂性、艰难性，以及个中复杂原因可以理解，博弈的结果也不可能尽善尽美。但是，我们真诚地期待政府责任的回归和职责的落实，也更期待政府部门间、政府与专家间和政府与民众间充分的沟通、信任与合作。

燃油税、电摩新标准——政策与利益的博弈

从1998年1月1日起施行的《中华人民共和国公路法》，到1999年10月又经修正，早已写入这部法律的“费改税”，经过十年博弈，终于在2009年以燃油税的形式千呼万唤始出来。燃油税的正式出台实施，不过是与国际接轨的第一步。中国首次实施的燃油税税率仅为销售价的15%左右，远远低于欧洲的70%~300%、日本的120%，也低于北美地区30%左右的税率。通过燃油税来调节人们理智使用小汽车和燃油，在当前中国特殊的社会制度和时代背景下，恐怕不能期待过高。其主要原因，一是中国各城市拥有庞大的公务车数量，其使用率和道路交通量占有率都是世界少有，而燃油税对公务车的使用毫无调节作用；二是日益庞大的私家车主队伍对燃油税的税率提升会进行强烈抵制，政府决策者对社会舆论压力也会有所斟酌。另外，虽然近年来上海、广州、深圳、杭州等一些城市提出征收交通拥堵费的议题，但是因相继遭到媒体和私家车主毫不留情的抨击而搁浅，甚至开辟公交专用道亦招致许多不应有的舆论非议。因此，在中国目前大城市

交通异常拥堵或接近瘫痪的社会现实条件下，一些交通政策的出台不仅需要政府决策者异常非凡的勇气与魄力，还需要采取必要可行的措施与社会舆论和公众意识进行心理博弈。

2009年，另一项与公众博弈有关的交通事件当是由国家标准委员会(以下简称“国标委”)拟推出“电摩新标准”引发的，“电摩”、“电助”、“电自”之争也成为全国大小媒体热炒话题。这场博弈的最后结局是，国标委低调淡出，暂缓推出“电摩新标准”。电动自行车使用者、产销商以及媒体对“电摩新标准”提出的质疑反对，其动机和理由有其合理性，但也并非完全客观公正。从出于规范管理需要的角度看，国标委应该推出“电摩新标准”。但是，面对在许多城市客运交通中已经占高约20%~40%分担率的全国1亿多名的电动自行车使用者简单推出“电摩新标准”，而不考虑其相应的配套政策和技术措施，确实在立法伦理和情理上存在着不可忽视的缺憾。但要制定出审慎、公平、可行的配套政策和技术措施，目前还缺乏起码的基础研究、实证调研和科学论证。这也有待于城市交通科研机构 and 专家学者的共同关注和加倍努力。

交通安全与法制意识——聚焦生命的代价

2009年全国共发生道路交通事故约24万起，造成近6.8万人死亡、约27万人受伤，发生一次死亡10人以上特大道路交通事故24起。虽然，2009年道路交通事故与2008年相比，大部分指标有所下降，但是平均下来，每天仍有653起交通事故发生，每天186人死于交通事故。2010年是实施“十一五”规划的最后一年，国家相关产业政策的拉动效果也将大大显现，机动车、驾驶人和公路通车里程将继续保持迅猛增长势头，全国还将迎来上海世博会、广州亚运会，国省干线公路、高速公路的客货运量及周转量仍将持续增长，因此，道路交通安全形势丝毫不容乐观，事故预防工作依然艰巨繁重。

2009年发生的多起与无证驾驶、醉酒驾车，以及利用公共交通工具泄私愤的恶性交通事故表明，一方面，由于市场经济背景下各色活动需

要, 中国传统酒文化仍然十分兴盛, 酒后驾车、醉酒行车现象难于根治杜绝; 另一方面, 长期以来因体制与机制等所造成的法治生态、法治环境还不够理想, 官员和公民的交通安全意识和交通法治观念还相当淡薄。因此, 未来仍要继续以预防特大道路交通事故为重点; 加大对超速行驶、酒后驾驶等交通违法行为的专项整治; 在交通安全意识与法制观念方面, 也应该进一步加大宣传与实施力度。另外, 对交通事故发生的社会成因和法治环境等一系列问题也值得认真剖析和深入思考, 在进行司法认定与认定方面, 亦应该理性考虑有关量刑标准和人文关怀的问题。

学术研讨与交流——与时代脉搏一起跳动

2009年5月20—22日, 第二届中国绿色交通国际峰会在北京召开, 作为国内唯一关于此问题的国际性峰会, 在第1届顺利召开的基础上, 本届峰会将主题延展到“未来车辆展望”, 意在探讨未来汽车行业在新环保技术应用方面的可能性与发展潜力; 8月24—26日, 第17届海峡两岸都市交通学术研讨会在台湾嘉义县召开, 主题为“文化与生态之交通运输”, 并涉及人文运输服务、公共交通补贴、交通系统的防灾及应变, 以及交通与土地利用等热点与重点话题的讨论; 9月9—11日, 第3届轨道交通与城市国际峰会在上海召开, 此次峰会邀请世界范围内超过200位的轨道交通产业领袖, 共同探讨未来城市轨道交通产业发展中将遇到的机遇与挑战, 讨论话题涵括项目调研、网络规划、工程施工、试运营技术、运营管理、商业模式以及项目融资等多个方面; 10月23—24日, 中国城市交通规划年会在上海召开, 来自国家住房和城乡建设部、中国建筑学会城市交通规划分会、城市交通规划和建设管理部门、高等院校以及科研院所的领导、专家、学者、代表们共200余人参加会议, 本次年会主题为“人性化城市综合交通体系规划与实践”, 会议对城市综合交通系统功能整合与提升、城镇密集地区区域交通规划、人性化道路网体系与慢行交通规划、城市客运交通枢纽布局与功能规划、大型活动交通系统规划与交通组织、城市轨道交通规划

与实践、城市综合交通系统信息化技术与应用和高速铁路发展对城市交通的影响等大都市综合交通发展中存在的诸多问题和新方向进行了深入探讨; 11月10—11日, 第2届中法可持续城市交通系统论坛——低碳城市的高品质交通, 在上海举行, 议题包括: 机动性和可持续发展城市的交通政策; 低碳排放与低能耗交通系统建设的政策; 城市公共空间: 公共场所和道路空间的管理政策; 城市交通的能源和二氧化碳的评估; 机动性和交通系统运行数据收集和处理, 机动性调研方法; 高品质交通系统: 建设和实践阶段的经验; 交通枢纽(特别是火车站地区)联合开发和运营等。2009年, 中国城市交通学术交流活动可谓频繁丰富、主题多样、收获颇丰。

低碳、绿色——城市与交通未来发展的曙光

2009年12月, 联合国气候变化大会在丹麦首都哥本哈根召开, 192个国家的环境部长和官员们出席了该次会议, 全球气候变暖已经成为威胁人类生存, 亟待人类共同努力来解决的严重问题。此前, 中国政府就明确指出要加快建设以低碳为特征的工业、建筑和交通体系。事实上, 中国城市交通主导模式是步行+自行车+公共交通, 目前这三种交通方式占中国城市居民出行的比重高达70%~90%, 这正是西方国家所追求的“低碳交通”理想模式。然而近10年间, 中国的大城市面临着高速疯狂汽车化的严峻增长态势(年增长几乎为15%~20%), 中国的土地资源、能源和城市路网条件几乎难以承受以小汽车出行为主导的高机动化模式。而且到目前为止, 中国政府没有明确出台任何对汽车消费的限制调控政策措施。另外, 由于中国城市公共交通发展仍然很不理想, 服务水平低且难于担当小汽车出行的替代方式。特大城市公交分担率不超过30%, 大城市公交分担率不超过20%, 而东京、伦敦、香港等城市公交分担率却高达40%~60%。因此, 对于以汽车消费为主导的交通运输业来说, 节能减排任务的落实很不乐观, 而且还可能会影响整体减碳目标的实现。

2009年10月7日, 中共中央总书记、国家主

席、中央军委主席胡锦涛考察了北京地铁、交通。胡锦涛总书记指出：交通问题是关系群众切身利益的重大民生问题，也是各国大城市普遍遇到的难题。北京作为特大型国际城市，要解决城市交通问题，必须充分发挥公共交通的重要作用，为广大群众提供快捷、安全、方便、舒适的公交服务，使广大群众愿意乘公交、更多乘公交。总书记强调，要通过采取多种措施，切实解决北京城市交通拥堵问题。可见，中国大城市交通问题已经引起党和国家领导人的高度关注，充分发挥公共交通的重要作用，不仅是解决北京城市交通拥堵问题的重要出路，也是交通运输实现节能减排的核心战略。

2009年，城市政府在此方面也做出了积极努力，并取得了可喜进步。北京市政府颁布了《北京市建设人文交通科技交通绿色交通行动计划(2009—2015)》(以下简称《行动计划》)，提出将继续继承奥运交通保障成果，积极推进“人文北京、科技北京、绿色北京”建设，构建以“人文交通、科技交通、绿色交通”为特征的新北京交通体系，全面打造“公交城市”；上海市全力推进《世博交通方案》，加快轨道交通、公交优先、换乘枢纽等建设和发展；广州市、南京市、重庆市、郑州市、南通市、连云港市、湛江市、绍兴市、海宁市、衡阳市、许昌市、濮阳市、张家港市等一批城市组织开展或完成了新一轮城市综合交通规划。在城市交通规划理念上，绿色交通、和谐交通、人文交通、低碳交通、公交引导、交通减量、交通分区等问题得到广泛重视；在城市交通规划建设实务上，轨道交通、公交优先、慢行交通、路网体系、停车换乘、综合枢纽以及公共自行车系统、步行交通等规划技术和方案也更加成熟和务实；城市交通规划设计宏观的前瞻性、系统性，微观的针对性、操作性以及精细化等方面也有一定进展。另外，2009年中国城市无车日活动的继续推行、公交体制回归国有主导、城市公共自行车等与低碳交通有关的事件，也从实践与行动上给中国城市交通发展带来了希望和曙光。

科学、民主、依法——理性与智慧的交通决策

正如美国麻省理工学院梅耶教授所说，“城市是决策的结果，而不是规划的结果”。再好的规划设计成果都必须依赖法治的保障和科学的决策，但在现实的城市交通发展和建设过程中，“头痛医头、脚痛医脚”，“三拍工程”、“三边工程”等现象还相当普遍，由此所造成的巨额资金浪费，以及对城市交通、土地资源、景观风貌、历史遗产、生态环境等不可逆转的不利影响和破坏等也触目惊心。中国正处于城市化与机动化联动快速发展的时期，也正处于经济转型、社会转型和城市转型等转型发展、科学发展的关键时期。中国城市交通当前所面临的各种矛盾、冲突甚至危机，总体上看是发展中的问题。这些问题既带有普遍性，是国际上发达国家、新兴发展中国家、地区在经济快速增长和城市化与机动化快速发展过程中都曾经经历过的问题，同时又带有极大特殊性，具有很强的中国背景和特色。因此，缓解或最终解决中国城市交通问题，既要充分借鉴汲取国际先进理念和经验，又要充分考虑中国城市自身的背景和特点，以科学发展观为指导，用理性、智慧、智能、民主和法治等手段与途径加以研究和解决。

我们不得不呼吁，一是迫切需要加快城市汽车交通政策的研究、制定和执行，引导健康的汽车消费；二是迫切需要改进城市交通规划建设和管理科学决策、民主决策、依法决策的体制与机制；三是迫切需要明确和强化城市交通规划设计的法律地位和强制执行力度；四是迫切需要改进目前的城市交通规划设计资质管理和收费标准；五是迫切需要加强城市交通规划设计的行业标准规范和技术指引；六是迫切需要强化政府部门间、政府与专家间、政府与公众间的沟通、合作等等。如果能在以上诸多环节尽快取得共识和突破，那么我们就可以对实现健康、绿色、和谐的城市交通发展愿景充满期待和信心。