

城市公共交通优先发展战略思考与建议

Thoughts and Suggestions on Prioritizing Urban Public Transportation Development in China

郭继孚, 孙明正, 刘雪杰, 安 健

(北京交通发展研究中心, 北京 100073)

Guo Jifu, Sun Mingzheng, Liu Xuejie, An Jian

(Beijing Transportation Research Center, Beijing 100073, China)

摘要: 随着近几年中国城镇化、机动化的快速发展,城市公共交通优先(以下简称“公交优先”)发展再度成为社会关注的焦点。深入探讨了中国城市公交优先发展的应有内涵和战略意义,并对当前城市公共交通普遍存在的问题进行了分析,同时有针对性地提出了公交优先发展中应该着重解决的关键问题。最后指出,要确立公交优先发展在国家和城市发展中的地位;建立和完善公交优先发展的相关法律法规体系;引入市场竞争机制,加强政府调控监管;建立完善的财税保障体系;加强公交优先发展的基础理论研究和科研创新。

Abstract: With the rapid development of urbanization and motorization in recent years, prioritizing urban public transportation development is becoming the focus of attention in China. This paper first presents the priority development concept and strategic significance of urban public transportation in China. Then the paper summarizes the commonly existing problems in urban public transportation, and points out several critical issues in prioritizing public transportation development. Finally, the paper provides suggestions on how to prioritize public transportation development in several aspects: establish the importance of public transportation priority at national and local levels, establishing and improving related laws and regulations for public transportation priority, introducing market-economy competition mechanism, enhancing government regulations, developing an effective fiscal and taxation system, and enhancing innovative research for prioritizing public transportation development.

关键词: 城市交通政策; 公共交通优先; 城镇化

Keywords: urban transportation policy; public transportation priority; urbanization

中图分类号: U491.1¹7

文献标识码: A

收稿日期: 2013-01-21

基金项目: 国家自然科学基金委员会管理科学部主任基金2012年第1期应急研究项目“我国城市交通公交优先发展战略研究”(71241007)

作者简介: 郭继孚(1966—), 男, 河北承德人, 博士, 教授级高级工程师, 主任, 博士生导师, 主要研究方向: 交通战略、交通规划、智能交通技术等。E-mail: guojf@bjtrc.org.cn

0 引言

截至2011年底, 中国城镇化率已达51.27%。而根据麦肯锡公司2009年3月发布的题为《迎接中国十亿城市大军》的报告预计, 到2025年, 中国将出现221个100万以上人口的城市, 23个500万以上人口的城市, 以及北京、上海、广州、深圳、天津、武汉、重庆和成都8个人口超过千万的巨型城市, 届时中国的城市人口将达到9.26亿人, 2030年将突破10亿人。人口的高度集中以及迅速增长已经在空间、能源、环境、交通等方面对城市发展构成严峻的挑战, 随着城镇化率的不断增长, 这一挑战将在未来很长一段时间内成为制约中国实现能源、环境可持续发展, 以及城镇居民生活品质全面提升的最主要问题^[1]。

国内外实践经验表明, 城市公共交通优先(以下简称“公交优先”)发展对于应对和解决中国城市交通拥堵问题、保障城市可持续发展、支持国家城镇化健康发展具有重要意义。早在2004年, 原建设部《关于优先发展城市公共交通的意见》(建城[2004] 38号)中就提出了优先发展城市公共交通的主要任务和目标。2005年, 《国务院办公厅转发建设部等部门关于优先发展

城市公共交通意见的通知》(国办发[2005] 46号,以下简称“国办发46号”)指出公交优先发展是缓解城市交通拥堵的重要手段,并将其上升到影响城市发展的高度。2011年,交通运输部发布《关于开展国家公交都市建设示范工程有关事项的通知》(交运发[2011]635号),提出“十二五”期间组织开展国家“公交都市”建设示范工程^[2]。

尽管公交优先发展已经在社会各界达成广泛共识,近几年在国家和各级政府的政策支持下,公共交通发展也取得了显著成效,但与中国城镇化发展相比仍显滞后,与百姓需求相比仍有差距。究其原因,虽然公交优先发展得到了前所未有的重视,但其在国家和城市发展中的地位尚未明确,公共交通发展政策仍缺乏制度保障和法律约束,制约公共交通发展的根本性问题尚未得到真正解决,尤其在城镇化迅速发展的形势下,迫切需要将公交优先工作从行业层面提升至国家的城市发展战略层面全面推进。

1 公交优先发展的内涵

结合中国城市发展的实际情况和公共交通服务特点,公交优先是指在城市行政区域内,通过优先配置资源,构建适应市场机制、政府调控监管的、符合当地经济社会发展阶段、由多种类型企业等经营机构提供均等和高效公共服务的公共交通体系,引导出行者优先选择,引导城市集约利用土地和节约能源、保护和改善人居环境。

其中,“城市行政区域”由中国财政体制和公共交通的公共服务属性决定;“优先配置资源”包括政策、规划、建设、运营、管理等方面的资源优先配置;“适应市场机制”指公共交通的资源配置必须符合市场机制,并将市场机制作为配置公共资源的基础;“政府调控监管”包括规划调控、财政调控等,并对公共交通实行特许经营权;“符合当地经济社会发展阶段”是指要适应城市定位和规模,适应当地经济发展水平、财政收入和社会承受能力,适应社会主义市场经济改革的阶段;“多种类型企业等经营机构提供”是由经营企业和机构提供公共汽(电)车、轨道交通、出租汽车、轮渡、租赁自行车等多种方式的公共交通服务;“均等”指任何人都享有平等的公共交通使用权;“高

效”指出行成本经济、时间效率高;“体系”包括多种交通工具类型和相互间形成的高效组织方式;“引导出行者优先选择”是公共交通发展的基本要求;“引导城市集约利用土地和节约能源、保护和改善人居环境”是对公共交通发展的战略要求^[3]。

2 公交优先发展的战略意义

中国正处于现代化、工业化、信息化、城镇化的快速发展时期,社会经济快速发展的同时,土地、能源、水资源短缺的问题日益突出,公众对改善人居环境、促进社会公平、提高生活质量的愿望十分迫切。公共交通发展正处于由注重能力扩充向注重质量提升、由注重行业内部发展向注重与城镇化协调发展转变的关键时期,实施符合中国国情的公交优先是一项十分重要的国家发展战略。

1) 公交优先发展是中国特色城镇化道路的应有内涵。

2011年,中国城镇化率首次超过50%,标志着中国已结束了以乡村型社会为主体的时代,开始进入以城市型社会为主体的城市时代。国家“十二五”规划指出要坚持走中国特色城镇化道路,促进城镇化健康发展;中共“十八大”报告也指出要提高城镇化质量。从发展趋势来看,未来中国快速城镇化的态势仍将持续,但将更加注重城镇化质量的提升。

“十二五”期间,预计每年新增城镇人口约2 100万人,随之而来的将是城市交通出行需求的迅速增长和城市交通供需矛盾的加剧。要提高城镇化质量,改善城市运行效率,妥善处理好快速城镇化条件下的出行问题,走中国特色城镇化道路,必须优先发展城市公共交通,建立起面向全社会的高效的公共交通服务体系^[4]。

2) 公交优先发展是集约节约用地的有效措施。

中国土地资源十分紧缺,为保证粮食安全,国家历来实行十分严格的耕地保护制度。城镇化的快速推进带来了居住和交通用地需求激增,有限的土地资源难以应对庞大且不断增加的用地需求。公共交通的集约化运输特征决定其具备引导城市走向集约型布局、紧凑型发展的可行性。因此,优先发展城市公共交通,充分发挥其引导城市集约化发展的能力,是集约节约用地的有效措

施，对实现土地资源的可持续利用具有重要意义。

3) 公交优先发展是实现国家能源战略的必然要求。

中国人均能源占有率远低于世界平均水平，能源问题是中国在21世纪面临的一个重大挑战，事关国家经济安全，因此应始终将节能放在突出位置。2010年，中国石油消耗占全球石油消耗的33.6%，其中用于交通运输的消耗比例达60%。据预测，2020年中国交通能耗占社会总能耗的比例将高达1/3。交通运输节能问题的关键是发展集约化运输，降低运输工具单位能耗水平。因此，优先发展城市公共交通是推动交通运输节能、实现国家能源战略的必然要求^[3]。

4) 公交优先发展是实施国家环境保护基本国策的重要内容。

中国工业化和城镇化正处于快速发展阶段，环境压力日益增加。大中城市中，机动车尾气和噪声已成为主要污染源，尾气中的PM2.5成为雾霾天气的重要诱因，改善城市人居环境已十分迫切。公交优先发展能提高出行的集约化水平、有效改善交通拥堵，是降低尾气污染的有效途径，是实施国家环境保护基本国策的重要内容。

5) 公交优先发展是构建和谐公平社会、改善民生的重要保障。

忽视或者不重视公共交通的全民性是过去很长一段时间公交优先发展工作中一个主要误区，即片面强调城市公共交通服务于工薪阶层和中低收入人群，过于单一、片面地注重通过补贴、低票价等方式降低公共交通出行经济成本，而没有充分认识到全方位提高公共交通服务水平和质量，满足全体城市居民使用的重要性和紧迫性，导致公共交通发展“量高质低”，吸引力难以提高。从更深层看，还会导致交通方式的不均等化，让人觉得公共交通是低收入人群的选择，是下等的交通方式，而小汽车是高收入人群的选择，是高尚的交通方式。长此以往，不仅会严重影响和制约对公交优先发展的重视程度，更会影响社会公平，引发社会内部的对立和矛盾。只有优先发展城市公共交通，切实有效地提高公共交通的吸引力，从而使其在与其他交通方式特别是小汽车交通的竞争中减少劣势甚至获得优势，才可能使更多的人优先选择公共交通出行，真正实

现公共交通服务的全民性，促进社会的公平和谐。

3 当前面临的主要问题

1) 对公共交通优先发展的战略重要性认识不足。

目前对于公交优先发展的认识依然停留在交通行业内部，未能上升到国家、城市发展战略层面，且公共交通服务至今尚未明确纳入国家基本公共服务范畴。新发布的《国家基本公共服务体系“十二五”规划》明确提出“基本公共服务范围，一般包括保障基本民生需求的教育、就业、社会保障、医疗卫生、计划生育、住房保障、文化体育等领域的公共服务”，仅在广义的范围里提到了“交通”，并没有突出公共交通的地位。

2) 公共交通发展滞后于城市发展和有机更新，与城市发展不协调。

以公共交通为导向的城市发展模式虽已成为共识，但由于城市用地规划与交通规划协调机制不足，对城市用地规划、控制指标缺乏明确指导，使得公共交通难以发挥引领城市发展的作用，从而导致城市建设呈现均质蔓延的态势，用地与公共交通走廊缺乏协调，降低了土地的集约利用效益和公共交通的吸引力。

公共交通与城市发展不协调主要表现为：宏观层面缺乏明确的以公共交通为导向的城市发展策略；中观层面缺乏系统的技术体系支撑，不同的设计单位和人员对以公共交通为导向的土地开发的认识、理解存在较大差异，采用的规划设计方法也各不相同，尚未形成科学化、层次化、合理化、统一的规划设计方法；微观层面缺乏相关标准，例如，部分轨道交通车站周边的土地开发已经取得了一定的成功经验，如深圳的罗湖口岸、大剧院站(万象城)、世界之窗站、上塘站和红山站等，由于缺乏普适性标准，其经验难以全面推广^[3]。

3) 公交优先发展的相关保障制度尚未建立。

第一，公共交通层面立法体系尚未建立。从国家层面，至今尚未出台一部关于公共交通的法律。2005年国务院出台的“国办发46号”是目前中国推进公交优先战略重要的政策指导文件，但仍属于政策性文件，不属于立法文件范畴，缺乏刚性要求，政策执行难以到位，不能适应公共交通

发展的形势要求。世界上公共交通比较发达的国家或地区普遍建立了保障公交优先发展的法律体系。

第二, 公交优先政策及制度设计缺乏。目前在国家及地方层面, 往往是针对公共交通发展中存在的一些具体问题, 研究提出相关政策, 出台相关法规、制度和规定。由于未从系统层面统筹考虑公交优先政策及制度设计, 导致出台的规章制度缺乏统一和明确的政策目标导向, 不仅政策文件较为零散、不成体系, 而且存在中央与地方之间以及地方不同政策文件之间的内容不一致甚至相互冲突的问题。

第三, 公共交通规划编制及管理体系不完善。宏观层面上, 目前已有城市综合交通体系规划、城市轨道交通线网规划编制要求, 而对于公共交通规划的编制要求在法规层面并未明确。在既有的城市综合交通体系规划编制要求中, 公共交通虽然作为一个重要专项, 但其内容深度要求不足以指导公共交通引导城市发展的规划建设需要; 而城市轨道交通线网规划则是城市公共交通规划的一个重要专项, 并不能涵盖公共交通规划的全部内容。目前中国很多城市开展了城市公共交通专项规划, 但由于缺乏规划编制管理办法要求, 规划编制组织、规划实施及监督均面临较大问题, 未能充分发挥规划控制和引领作用。中微观层面上, 交通详细规划编制要求也未明确。轨道交通、交通枢纽及干线道路等重大设施缺乏详细规划环节, 直接从专项规划到工程方案设计, 导致设计与规划功能要求不一致, 不利于规划管理^[3]。

第四, 现有相关管理规定与公交优先发展要求不相适应。如2003年《关于加强城市快速轨道交通建设管理的通知》(国办发[2003]81号)中对轨道交通建设设置的门槛条件没有充分考虑各类城市交通发展阶段、发展水平和实际交通需求的巨大差异, 而是简单以人口数量和经济总量作为硬性指标。

4) 市场机制不健全, 监督管理仍停留在计划经济管理模式下。

自20世纪90年代以来, 中国城市公共交通行业经历了打破公共垄断—引入市场化竞争机制—市场整顿重组的改革历程, 取得了一定成效, 但仍未探索出一套成熟的符合当地社会经济发展要求的市场经营机制。

2005年“国办发46号”提出“国有主导、多方参与、规模经营、有序竞争”的行业改革指

导意见, 但在随后各地政府推行的公共交通改革中, 过多强调公益性而忽视市场机制作用, 呈现“国进民退、专营垄断”的改革趋势。民营、社会资本逐渐退出, 国有资本在公共交通经营中占绝对控制地位(特别在全国主要大中城市), “国有主导”变成“国有垄断”, 或实行国有一家垄断, 或实行分区专营垄断, 缺乏有序竞争的市场环境, 致使公共交通服务不可替代, 成本不可比较。与此同时政府实行财政兜底, 企业经营缺乏积极主动性, 过度依赖财政补贴, 而经营成本不断上升, 补贴资金快速增长, 财政负担日趋沉重, 发展不可持续。此外, 政府与运营企业关系不明确, 政府给予财政扶持, 却对企业提供的服务缺乏“合同约定”, 对公共交通服务监督的内容和方法不明确, 缺乏制度规定和技术手段。

5) 公共交通在公共财政上的地位不明确。

目前中国城市公共交通发展资金筹集职责主要在地方城市政府一级。而中央和省级政府的主要职责是行业战略规划和监督, 并通过出台相关政策文件以指导、规范行业发展, 相关法规文件并未明确需要其承担公共交通发展资金。由于缺乏公共交通发展资金等资源, 中央、省级政府不能形成有效的调控政策抓手, 在统筹地区公共交通发展方面的作用较为有限。随着公共交通财政扶持总额的逐年增长, 地方政府财政负担加重, 中小城市更是雪上加霜。中小城市财政能力有限, 补贴难以持续, 与日益强烈的公共交通服务改善愿望的矛盾加剧。

此外, 城市公共交通基础设施建设资金压力增大, 许多城市进入高额还本付息阶段, 发展前景堪忧。“十一五”期间, 中国城市轨道交通建设规模为每年200 km, “十二五”增加到每年300 km, “十三五”预计每年达到800 km。在目前部分城市资金链已经断裂的情况下, 城市轨道交通未来发展将面临更为巨大的压力。另一方面, 公共交通建设带来的土地增值收益分配极不合理。以轨道交通为例, 轨道交通的投资、建设与维护主要由政府买单, 而沿线房地产增值收益基本为开发商占有, 政府与土地开发商“冰火两重天”^[3]。

4 推动公交优先发展的几点建议

1) 确立公交优先发展在国家和城市发展中的

地位。

公交优先发展不仅关系到交通行业本身的发展，而且与整个国家和城市的可持续发展息息相关。一方面，通过公交优先发展提升公共交通服务水平和保障能力，满足广大市民的出行需求；另一方面，通过建立以公共交通为主的、集约化的交通模式，减少小汽车使用，减少尾气污染和能源消耗，提高土地集约化利用效益，对整个城市的可持续发展起到积极作用。因此，有必要将公交优先发展与中国国情和市情紧密结合，将公交优先发展提升到国家的城市发展战略高度，与建设集约化、环境友好型、资源节约型城市统筹考虑，从战略层面明确公交优先发展在国家和城市发展中的地位。

2) 建立和完善公交优先发展的相关法律法规体系。

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]。

国家层面尽快出台公交优先发展专门法规，从发展与规划、投融资与建设、运营与管理、监督与考核、综合配套等各个关系到优先发展公共交通的各个环节，提供全局性、纲领性依据；各省、自治区地方各级人大制定或者修订完善本地区城市公共交通条例，形成国家和地方层面公共交通法律依据；国务院部委、地方各级政府细化条例，制定轨道交通、公共汽(电)车、中小型公共汽车、出租汽车等不同公共交通方式的客运管理规定，满足客运方式多样化发展要求；完善制定公共交通技术标准准则，包括用地规划、场站设施建设、车辆技术装备、服务质量水平等方面。

加快健全和完善以公交优先发展为导向的城市及交通法规体系。从保障公交优先发展的角度，宏观层面上重新构建以公交优先为导向的城市规划编制体系，建立以城市公共交通组织城市的规划发展模式；中观层面上，在城市规划用地中优先确保落实公共交通用地；微观层面上，在具体规划和实施方案中充分体现公交优先原则。结合公交优先发展在国家和城市发展中的战略地位，完善能源、环境、土地利用相关法律，同时进一步完善投融资、公众参与机制等方面的公共

交通立法内容^[5]。

3) 引入市场竞争机制，加强政府调控监管。

在市场运作方面，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，最大限度激发公共交通企业作为市场经营主体的积极性；建立“可承受、可比较、可运营”的公共交通票价机制。充分考虑市民承受能力，保障市民基本出行需求，体现公共交通的公益性。针对多层次公共交通服务实行差异化定价，同时保持公共交通相对于其他交通方式明显的价格竞争优势。

在政府调控监管方面，建立以服务满意度为主的公共交通营运服务考核制度，对政府相关部门和公共交通运营企业履行职责情况进行考核，并将公共交通服务对象的满意程度作为评价公交优先实施效果的关键内容；建立企业信用档案制度，将服务考核结果记入企业信用档案，作为政府财政补贴、线路运营权招标以及延续或撤销经营许可的依据^[5]。

4) 建立完善的财税保障体系。

建立完善的公共交通财税机制，扩大公共交通投资来源，形成可持续的公共交通建设与运营资金保障渠道。鼓励社会资本以合资、合作或委托经营等方式参与公共交通场站设施投资、建设和运营。

研究建立政府公共交通发展专项基金制度，形成中央—省—地市多级稳定的公共交通资金支持体系。重点扶持中西部欠发达地区、中小城市的城乡公共交通发展，支持当地乡村道路和场站设施建设、车辆装备配置和更新。通过城市公共交通条例等法规文件，明确中央、地方等各级政府承担的资金比例。

积极探索轨道交通建设与土地协同开发融资制度。研究轨道交通建设开发模式，即政府赋予轨道交通企业沿线土地综合开发经营权，通过土地开发收益为轨道交通建设和运营筹集资金。研究与交通基础设施建设相关的物业税等税收增额融资制度，以支持公共交通基础设施建设融资。

研究推行小汽车税费补偿公共交通发展的制度。基于交通需求管理，征收小汽车相关税费(购置税、车牌拍卖、停车费、燃油税、拥挤收费等)，并用于城市公共交通基础设施建设和运营补贴。

5) 加强公交优先发展的基础理论研究和科研

创新。

在高等院校成立专门的公交优先发展学科,加强公交优先发展基础理论研究。结合城市和区域发展,成立专门的公交优先发展研究机构,加快健全和完善与公交优先发展相适应的城市规划与建设、综合交通、公共交通乃至环境保护、节能减排等的技术标准与规范体系。加强公交优先发展领域的高新技术研究,形成完备的公交优先发展科研创新体系^[3]。

5 结语

中国正处于城镇化快速发展、城市交通面临转型的关键时期,需要用更高的战略视角看待公共交通发展。公交优先发展不仅是在交通行业层面满足百姓出行需求、缓解交通拥堵的重要途径,更应当纳入国家的城市发展战略框架,作为引导城市良性发展、缓解环境和能源问题的重要手段。因此,需要各级政府和社会进一步提高认识,用战略作为指导、规划作为前提、技术作为支持、制度作为保障,各级政府、各个部门统筹联动,切实将公交优先发展落到实处,充分发挥公交优先发展在保障民生和城市可持续发展中的

重要作用。

参考文献:

References:

- [1] 麦肯锡全球研究院. 迎接中国十亿城市大军[R]. 上海: 麦肯锡全球研究院, 2008.
- [2] 中华人民共和国交通运输部. 关于开展国家公交都市建设示范工程有关事项的通知[Z]. 北京: 中华人民共和国交通运输部, 2011.
- [3] 汪光焘, 陆原, 郭继孚, 等. 我国城市交通公交优先发展战略研究[R]. 北京: 北京交通发展研究中心, 北京工业大学; 广州: 广州市建设委员会; 上海: 同济大学, 等, 2012.
- [4] 刘雪杰, 全永荣, 孙明正, 赵晖, 余柳. 中国城镇化进程中的交通问题及对策[C]//中国城市规划学会城市交通规划学术委员会. 中国城市交通规划2012年年会暨第26次学术研讨会论文集. 福州: 中国城市规划学会城市交通规划学术委员会, 2012: 181-189.
- [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.

深圳市规划国土发展研究中心招聘启事

深圳市规划国土发展研究中心(原“深圳市城市规划发展研究中心”)直属深圳市规划和国土资源委员会,具备城市规划编制单位甲级资质,中心目前共设有15个部门和1个工作组。为适应业务发展,交通研究部现诚聘副主任规划师/规划师1名,承担交通规划研究及交通模型系统开发工作,具体要求如下:

1. 交通规划或交通信息工程专业,本科及以上学历;
2. 熟练掌握主要交通模型软件的宏观交通模型开发应用;
3. 有3年及以上宏观交通模型开发经验,综合能力强者,经验年限可适当放宽;
4. 有国外交通专业咨询机构或国内大城市交通模型开发应用工作经验者优先。

对以上职位有意向者,请将个人简历、工作业绩材料、近照、毕业证书、学位证书、职称证书、曾获得的荣誉证书等扫描件,通过电子邮件发送至 ghyjzx@szpl.gov.cn 或 310985539@qq.com。经审查符合岗位和专业条件者,将通知参加我中心统一组织的公开招聘考核,择优录用。详细信息请见城市交通网站(<http://www.chinautc.com>)。

地址: 深圳市福田区红荔路8009号规划大厦108室

邮编: 518040

联系人: 谢昭玉、李静

电话: 0755-83514969、0755-23965160

深圳市规划国土发展研究中心

二〇一三年三月二十日