

公共汽车交通改革与优化专题

关于中心城市公共交通发展的几点讨论

Discussion on Public Transit Development in Tier One City

林 群

(深圳市城市交通规划设计研究中心有限公司, 广东 深圳 518021)

新中国成立70年来,城市公共交通发展取得巨大成就。当前在区域空间和高新技术的宏大变局中,公共交通将面临更严峻挑战,承担更重要职能,亟须共同探寻新时期公共交通发展模式。

形势研判与战略管理

中国城镇化进入下半场,空间体系和交通体系在区域层面构建,其结构性演变趋势和节奏研判尤为重要,也是城市发展战略制定的基础。各中心城市均规划了轨道上的城市群和都市圈,并将多中心网络化作为主体结构形态,例如粤港澳大湾区提出建设集合城市。关键是要研究集合城市相互之间的活动特征,基于公共交通的通勤圈将扩展到多大范围,交通的多中心空间尺度有多大。

多层次轨道交通网络能够延展城市活动范围和居民出行距离,促进城市更新改造,进一步强化中心区可达性和空间品质优势。且不论各城市群人口规模是否有大幅增长,既有存量人口沿轨道交通轴带的空间再组织,也将强化强心格局。交通需求沿放射走廊集聚,呈现结构性增长。

规划着力引导更均衡的空间形态,减缓城市活动和交通过度集聚,但短期内通勤圈范围仍在扩大,战略交通基建的预控要留有更多弹性。一些最具经济竞争力和人口吸引力的中心城市,当下已经有10%的公共交通通勤单次出行时长接近1.5h。考虑到人口基数和增长,其规模庞大,改善需求迫切且刚性。

面对更严峻的挑战,必须尽快制定整体协同的交通政策,切实贯彻以人为本,公交导向发展,行人、公共交通优先,交通需求管理等发展要求,加强宏观层面战略管理,中微观层面逐层分解落实。

对公共汽车交通以需定供,对小汽车交通以供限需。改需求分析为供需分析,综合测算轴带轨道交通和公共汽车供给需求,以高峰时段关键走廊、关键境界线公交优先的公共汽车交通需求反算走廊剩余的小汽车通行能力,逆推小汽车交通分担比和总体控制要求,作为规划建设和管理依据。拥堵收费等需求管理措施还需努力,先要切实控制核心建成城区小汽车交通供给,不再随城市规模扩大而扩张。

轴带交通空间管理应实施轨道交通和公共汽车优先。由于走廊资源稀缺,高铁、城际轨道交通、道路和公共汽车将更多采用复合走廊敷设方式。应严格控制核心建成城区新增高速公路、快速路,为轨道交通网络加密预控空间。包括已有高速公路、快速路走廊地下和高架空间,可预控作为设站较少的高快轨道交通敷设走廊,为中心城市高铁直连和城市轨道交通强轴聚心预留条件。

面对更严峻的挑战,必须更坚定推行公共交通优先战略,融合轨道交通与公共汽车发展。

融合发展与公共交通优先

随着都市圈竞合扩容和城市群内融外联,中心城市轨道交通网络不断加密,再叠加新一轮高铁建设,将形成多层次复杂巨网络。轨道交通建设仍将加码,需要严控轨道交通枢纽、走廊、场段、车站及周边一体化接驳设施用地。建轨道交通就是建城市,轨道交通大规模建设期也是实施公共交通优先的关键时期。在轨道交通建设、城市更新与综合开发过程中,更需要集约节约用地,更需要坚持公共交通优先,转移小汽车用地为行人、公共交通所用,协同建设公共汽车设施,同步提升公共汽车服务水平。

坚持公共交通优先可促进高铁枢纽与城市中心结合布局。高铁枢纽仅进入中心城区范围是不够的，应争取与城市最精华的功能核心结合布局。几个中心城市新的高铁枢纽仍在争论选址问题，主要困难在于用地条件和接驳交通组织。坚持公共交通优先可简化小汽车接驳交通，减少用地规模。

20年前深圳罗湖枢纽开始改造，给小汽车做减法，取消了一段市政道路和两个公共停车场，用于行人和公共汽车，减少了小汽车接驳交通，化解了枢纽周边交通拥堵。罗湖枢纽建成后屡获大奖，其中一项国际大奖的获奖词中国城市尤需珍视，它赞扬罗湖枢纽用集约的用地服务了众多人群的出行。深圳福田枢纽紧邻市政府大楼(市民中心)和第一高楼平安大厦，也没有新增公共停车位，布局紧凑。

越过拥堵是公共交通优先的初心和本意。在公交专用车道规模扩大的同时，应针对拥堵区域路段，重点增设越行公交专用车道，大幅提升公共汽车优先水平，改善现状公共汽车最短短板，提升运营可靠性、便捷性和服务水平。

公共汽车首末站等乘降设施应采用配建制度。比照公共服务设施的配建要求，跟随人口、就业岗位的空间分布，就近配建公共汽车场站，缩短步行距离，提供便捷服务。

城市中心区等就业岗位集中区是公共汽车交通需求最旺盛的地区，也是用地最稀缺、公共汽车场站设施缺口最大的地区。其公共汽车乘降设施规模决定了高峰时段通勤公共汽车的运送到发能力。在城市更新、街道设计和社区综合治理等工作中，这类地区可以调整次、支道路小汽车通行停驻空间，转变为公共汽车场站空间和步行空间。提升的到发能力可以支持公交集团开通更多直通公共汽车服务，也可以开放给定制公交等辅助公交公司，提供更多灵活便捷的公共汽车服务，并为支持无人驾驶、预约出行等变革积累经验。

为构建15 min生活圈，许多城市在社区治理中完善公共服务配套设施。这些设施应与公共交通枢纽、公共汽车首末站等结合布局。缺少配建公共汽车场站的社区，可以使用周边次、支道路路内空间，布设集约型公共汽车首末站。

中心城市开发强度高，完善步行连廊系统可以有效提升公共交通出行链整体服务品质，是投入产出效益最好的举措。在城市中心区、外围枢纽周边以及大型居住区与配建公共汽车场站连接都有良好适用性。各城市可以快速建成覆盖广大的绿道系统，建设精美的滨海滨江非机动车交通系统，期待也可以推广功能与形式完美统一的步行连廊系统。

政府主导与市场配置

一些中心城市轨道交通线网规模和客运量迅速上升，公共汽车客运量却逐年下滑。同时相关城市政府对公共汽车的投入持续增加，场站和专用车道等设施不断完善，车辆规模、运营里程和补贴逐年上涨。面对效用低下的质疑，需要重新走上改革之路。

中心城市的公共交通体系不宜发展为轨道交通占绝对主导地位的东京模式。公共交通优先是既定国家战略，多年积累的共识基础不容有失。多年来中心城市轨道交通和公共汽车并重已经具备良好的设施基础，需要转移更多小汽车空间，为公共汽车提供更好的设施条件，提升服务水平和竞争力，建构中国特色空间的公共交通模式。

公共交通已经走过了国有垄断、开放市场、区域专营、运营补贴等阶段，需要回归初心，政府主导，市场配置，厘清政府和企业等参与各方的职责。近期应调整运营补贴和价格机制，以鼓励企业主动开拓市场，提供多样化服务，提高营运效率，增收节支。

首先可将公共汽车里程补贴改为人次补贴。客流较低的地区和特定线路需要基本公共汽车服务覆盖，可采取区域差别化策略，继续实行里程补贴。逐步推行优质优价和动态调价机制。对主要客流走廊实施高可靠公共汽车优先改造，提速保畅，优化运营，提升服务，并调整补贴。对定制公交等辅助公共汽车服务应同等政策支持。

新一轮公共交通改革将拉开序幕。公共交通治理需要利益相关者、知识相关者、程序相关者和绩效相关者的广泛参与，共同探寻中国特色公共交通制度安排。

作者简介：林群(1967—)，男，福建福州人，博士，教授级高级工程师，深圳市城市交通规划设计研究中心原主任，主要研究方向：城市交通规划。E-mail: 13602586889@139.com