



国家自然科学基金应急项目系列丛书

中国城市公共交通优先发展战略 ——内涵、目标与路径

汪光焘 陈小鸿 / 等著



科学出版社

国家自然科学基金应急项目系列丛书

中国城市公共交通优先发展战略 ——内涵、目标与路径

汪光焘 陈小鸿 / 等著

科学出版社
北京

内 容 简 介

城市公共交通优先发展是指在城市行政区域内,优先配置资源,构建适应市场机制和政府调控监管的、符合经济社会发展阶段的、由多种类型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,推动城市集约发展,保护和改善人居环境。本书论述了中国城市公共交通优先发展的历程,提出了城市公共交通优先发展的理念与目标以及差异化需求,并就政策保障、制度设计、评价与监管、框架和路径等问题,提出了中国城市公共交通优先发展战略的实施建议。最后,本书总结了国内外城市公共交通优先发展案例及经验借鉴。

本书可为政府管理、城市与交通规划、国土规划、环境治理、公共交通运营等领域人员提供方法指导和实践经验,也可作为高等院校相关学科的教学参考用书。

图书在版编目(CIP)数据

中国城市公共交通优先发展战略:内涵、目标与路径 / 汪光焘等著. —北京:科学出版社, 2015

(国家自然科学基金应急项目系列丛书)

ISBN 978-7-03-045832-2

I. ①中… II. ①汪… III. ①城市交通—公共交通系统—发展战略—研究—中国 IV. ①U491.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 230343 号

责任编辑:马 跃 徐 倩 / 责任校对:张海燕
责任印制:肖 兴 / 封面设计:蓝正设计

科学出版社出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

北京佳信达欣艺术印刷有限公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2015 年 11 月第 一 版 开本:720×1000 1/16

2015 年 11 月第一次印刷 印张:18 3/4

字数:370 000

定价:98.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

国家自然科学基金应急项目系列丛书编委会

主 编

吴启迪 教 授 国家自然科学基金委员会管理科学部

副主编

李一军 教 授 国家自然科学基金委员会管理科学部

高自友 教 授 国家自然科学基金委员会管理科学部

编委 (按拼音排序)

程国强 研究员 国务院发展研究中心

方 新 研究员 中国科学院

辜胜阻 教 授 中国民主建国会

黄季焜 研究员 中国科学院地理科学与资源研究所

李善同 研究员 国务院发展研究中心

李晓西 教 授 北京师范大学

汪寿阳 研究员 中国科学院数学与系统科学研究院

汪同三 研究员 中国社会科学院数量经济与技术经济研究所

魏一鸣 教 授 北京理工大学

薛 澜 教 授 清华大学

杨列勋 研究员 国家自然科学基金委员会管理科学部

国家自然科学基金应急项目课题组名单

课题主持人：汪光焘（同济大学）

总课题成员：陆 原（广州南沙经济技术开发区管理委员会）

郭 晟 曾 滢（广州市道路工程研究中心）

郭继孚 孙明正 安 健（北京交通发展研究中心）

荣 建 熊 文（北京工业大学）

陈小鸿 李 晔（同济大学）

马 林（中国城市规划设计研究院）

林 群（深圳市城市交通规划设计研究中心）

马莹莹（华南理工大学）

课题一：中国城市公共交通优先发展需求分析

承担单位：同济大学、南京市城市与交通规划设计研究院

课题主持人：陈小鸿

课题组成员：叶建红 张 华 吴娇蓉 王 翔 方雪丽（同济大学）

杨 涛 孙 俊 凌小静 施 泉 陈 阳（南京市城市与交通规划设计研究院）

课题二：城市交通公交优先发展的经验与借鉴

承担单位：同济大学、杭州市综合交通研究中心

课题主持人：李 晔

课题组成员：陈 茜 谭永朝（杭州市综合交通研究中心）

邓皓鹏 卢丹妮（同济大学）

课题三：城镇化快速进程中城市公共交通优先发展政策研究

承担单位：中国城市规划设计研究院、清华大学

课题主持人：马 林

课题组成员：杨新苗 周嗣恩 李昆达 闫 琰 张 旭 郭一麟 聂靖入

林志伟（清华大学）

杨少辉 陈 莎 黎 晴（中国城市规划设计研究院）

郑 猛 刘 欣 张 鑫（北京市城市规划设计研究院）

课题四：城市公共交通优先发展的制度设计

承担单位：深圳市城市交通规划设计研究中心、东南大学

课题主持人：林 群

课题组成员：林 涛 赵再先 毛应萍 李道勇（深圳市城市交通规划设计研究中心）

陈学武 邬 岚 李海波 程 龙（东南大学）

课题五：公共交通优先发展战略实施绩效评价与监管体系研究

承担单位：北京工业大学、北京交通发展研究中心

课题主持人：荣 建

课题组成员：郭继孚 孙明正 安 健（北京交通发展研究中心）

边 扬 周晨静 赵 琳（北京工业大学）

总序

为了对当前人们所关注的经济、科技和社会发展中出现的一些重大管理问题快速做出反应,为党和政府高层科学决策及时提供政策建议,国家自然科学基金委员会于1997年特别设立了管理科学部主任基金应急研究专款,主要资助开展关于国家宏观管理及发展战略中急需解决的重要的综合性问题的研究,以及与之相关的经济、科技和社会发展中的“热点”与“难点”问题的研究。

应急研究项目设立的目的是为党和政府高层科学决策及时提供政策建议,但并不是代替政府进行决策。根据学部对于应急项目的一贯指导思想,应急研究应该从“探讨理论基础、评介国外经验、完善总体框架、分析实施难点”四个主要方面为政府决策提供支持。每项研究的成果都要有针对性,且满足及时性和可行性要求,所提出的政策建议应当技术上可能、经济上合理、法律上允许、操作上可执行、进度上可实现和政治上能为有关各方所接受,以尽量减少实施过程中的阻力。在研究方法上要求尽量采用定性与定量相结合、案例研究与理论探讨相结合、系统科学与行为科学相结合的综合集成研究方法。应急项目的承担者应当是在相应领域中已经具有深厚的学术成果积累,能够在短时间内(通常是9~12个月)取得具有实际应用价值成果的专家。

作为国家自然科学基金的一个特殊专项,管理科学部的“应急项目”已经逐步成为一个为党和政府宏观决策提供科学、及时的政策建议的项目类型。与国家自然科学基金资助的绝大部分(占预算经费的97%以上)专注于对管理活动中的基础科学问题进行自由探索式研究的项目不同,应急项目有些像“命题作文”,题目直接来源于实际需求并具有限定性,要求成果尽可能贴近实践应用。

应急研究项目要求承担课题的专家尽量采用定性与定量相结合的综合集成方法,为达到上述基本要求,保证能够在短时间内获得高水平的研究成果,项目的承担者在立项的研究领域应当具有较长期的学术积累。

自1997年以来,管理科学部对经济、科技和社会发展中出现的一些重大管

理问题做出了快速反应，至今已启动 45 个项目，共 323 个课题，出版相关专著 16 部。其他 2005 年前立项、全部完成研究的课题，其相关专著亦已于近期出版发行。

从 2005 年起，国家自然科学基金委员会管理科学部采取了新的选题模式和管理方式。应急项目的选题由管理科学部根据国家社会经济发展的战略指导思想和方针，在广泛征询国家宏观管理部门实际需求和专家学者建议及讨论结果的基础上，形成课题指南，公开发布，面向全国管理科学家受理申请；通过评审会议的形式对项目申请进行遴选；组织中标研究者举行开题研讨会议，进一步明确项目的研究目的、内容、成果形式、进程、时间结点控制和管理要求，协调项目内各课题的研究内容；对每一个应急项目建立基于定期沟通、学术网站、中期检查、结题报告会等措施的协调机制以及总体学术协调人制度，强化对于各部分研究成果的整合凝练；逐步完善和建立多元的成果信息报送常规渠道，进一步提高决策支持的时效性；继续加强应急研究成果的管理工作，扩大公众对管理科学研究及其成果的社会认知，提高公众的管理科学素养。这种立项和研究的程序是与应急项目针对性和时效性强、理论积累要求高、立足发展改革应用的特点相称的。

为保证项目研究目标的实现，应急项目申报指南具有明显的针对性，从研究内容到研究方法，再到研究的成果形式，都具有明确的规定。管理科学部将应急研究项目的成果分为四种形式，即一本专著、一份政策建议、一部研究报告和一篇科普文章，本丛书即应急研究项目的成果之一。

为了及时宣传和交流应急研究项目的研究成果，管理科学部决定将 2005 年以来资助的应急项目研究成果结集出版，由每一项目的协调人担任书稿的主编，负责项目的统筹和书稿的编撰工作。

希望此套丛书的出版能够对我国管理科学政策研究起到促进作用，对政府有关决策部门发挥借鉴咨询作用，同时也能对广大民众有所启迪。

国家自然科学基金委员会管理科学部

前言

进入 21 世纪以来，城镇化和机动化的双重作用使得城市交通需求猛增，给我国能源安全、土地资源、环境保护、交通拥挤带来巨大压力。以公共交通优先发展引导城市发展、优化交通方式结构、推动土地集约化使用、实现能源节约与环境友好，是我国城市践行绿色低碳发展路径、实现可持续发展的核心措施，也是建设资源节约型和环境友好型社会的必然途径。

优先发展公共交通是我国城市和交通发展的核心战略。2005 年 9 月国务院《关于优先发展城市公共交通意见的通知》(国办发〔2005〕46 号)指出，“优先发展公共交通符合城市发展和交通发展的实际，是贯彻落实科学发展观和建设节约型社会的重要举措”。由于长期以来对城市公共交通的内涵认识存在分歧，对支持城市公共交通发展的经济技术政策认识不一，尽管许多城市大幅度增加了公共交通投入，但公共交通仍然与医疗、住房等同是受民众关注较多而满意程度较低的公共服务问题。相对滞后的公共交通服务水平与人民群众不断增长的机动化出行需求产生了愈来愈大的矛盾，导致小汽车拥有与使用过快甚至过度增长，使诸多城市陷入公共交通发展滞后—个人机动化交通方式迅速增长—公共交通吸引力下降—公共交通发展环境进一步恶化的恶性循环，成为我国城市可持续发展、国家节能减排目标实现的重大障碍。

影响中国城市公交优先发展战略实施的问题，首先是“公共交通”和“公交优先发展”的内涵均不够明确；公共交通优先发展多着眼于缓解拥堵，缺乏国家层面能源安全、生态环境、集约用地等战略高度的考虑；对公共交通的定位不够清晰，混淆了公益性和市场化的责权界限，对如何在维护公共利益的同时尊重市场规律方面缺乏有效手段；新交通工具、新服务模式的出现未能从战略上给予合理安排。公共交通优先发展未能充分结合我国快速城镇化、机动化背景和发展特点，未充分认识到城市公共交通能够组织引导城市发展的主动性作用，未处理好公共交通与其他交通方式的发展关系，公共交通优先发展体制不健全，缺乏有效

的政策、制度保障和评价、监管方法。

优先发展城市公共交通是实现国家能源战略的必然要求,是实施国家环境保护基本国策的重要内容,是集节约节约用地的有效措施,是中国特色城镇化道路的应有内涵。研究城市公共交通优先发展的战略需求、顶层制度设计、保障政策和评价与监管体系,具有以下四个方面的突出意义。第一,我国土地资源稀缺性要求城市发展走公交引导的集约型发展之路,人口密集和快速城镇化地区要求城市交通发展走公交优先之路。准确理解和界定我国城市公共交通的内涵、体系、结构、特性,将科学支撑中央政府制定恰当、有效的优先发展政策。第二,城镇化是保证我国“经济发展的协调性、可持续性和内生动力”的重要手段,经济与城镇发展的阶段性决定了推进和落实公交优先的迫切性。当前我国绝大多数城市正面临规模扩充和空间结构调整的重要抉择,以公交优先发展引领城镇化,是调整交通结构、改善交通供求关系的最好机会。公交优先发展的制度设计,将有利于我国大、中、小城市及小城镇的协调发展,有利于控制大城市的无序蔓延,有利于城市环境污染减少特别是大气环境的改善,有助于各级政府引导和调节城镇化和机动化健康发展。第三,碳排放已经成为当前和未来国际磋商的重要议题。我国能源供应紧张性和生态环境脆弱性要求城市交通发展应充分发挥公共交通的节能减排优势,建立稳定、透明的公交优先发展评价与监管体系有助于指导我国中长期交通能源结构优化、节能减排战略方针的拟订,为实施效果评判提供科学依据、为我国承担国际责任提供可度量的佐证。第四,建设和谐社会、推进公平发展,要求大力发展公交等公共事业。各个城市在改善整体交通水平和满足低收入群体交通需求方面正面临不断增加的民生要求和财政压力,公交优先的公共财政保障制度设计和投入效益监管,不仅是以人为本理念的贯彻落实,更是体现社会公平发展、关注民生、增进社会和谐的有效保证。

在当前我国快速城镇化和机动化受到全球更为严峻的资源、环境双重制约的新环境、新形势下,以公交优先发展引领城镇化健康发展、符合我国城市和交通发展的公交优先发展制度设计和政策研究尤为紧迫。为此,国家自然科学基金委员会启动管理科学部主任基金应急项目“我国城市交通公交优先发展战略研究”。经过申请和评审,最终形成了由汪光焘教授为总负责人,包括同济大学与南京市城市与交通规划设计研究院、同济大学与杭州市综合交通研究中心,以及中国城市规划设计研究院与清华大学、深圳市城市交通规划设计研究中心与东南大学、北京工业大学、北京交通发展研究中心等 11 家高校和交通研究机构的 6 个研究团队。该研究队伍不仅具有丰富的研究积累,而且成员涵盖基础与理论研究、实践与应用研究、实际管理与执行等不同层面,这使得研究成果具有前瞻性、基础性、系统性和可操作性。

总课题“我国城市交通公交优先发展战略研究”由国际欧亚科学研究院汪光焘

教授课题组完成。该课题系统、完整地阐述中国城市公交优先发展的定义,强调城市公交优先并非一般意义上城市内部公共交通工具运行的优先,而是大力倡导集节约土地资源、节能减排、改善人居环境等要素于一体的科学的城市发展模式。从公交优先发展的差异化需求、公共政策扶持体系、规划编制、设施建设、资金筹措、运营管理、立法保障、效果评估等方面,提出中国城市公交优先理念与发展目标、基本原则与目标体系;总结国内外城市公交优先发展成功经验及失败教训,评价城市公交优先发展与改革策略的适应性,提出适用于中国的城市公交发展模式选择与改革途径;考虑中国城市公交分级服务体系和多元公交协调发展机制,对不同类型城市提出规划、建设、管理方面的实施建议,以及各个层级的公交优先发展保障政策及实施的监督-评价-反馈体系。

课题从五个方面展开研究,研究重点及研究内容分工如下。

子课题“中国城市公共交通优先发展的战略需求分析”由同济大学陈小鸿教授和南京市城市与交通规划设计研究院杨涛教授课题组完成,是城市公共交通优先发展战略研究的前提与基础。该课题分析中国所有设市城市公共交通发展历程和现状,建立基于使用者利益-社会整体效益-政府管治效能的城市公共交通“公共性”测度和计算方法,诊断城市公共交通优先发展的瓶颈与关键问题。从公共服务的基础性、普惠性、公平性标准和提供方式,提出中国城市公共交通系统的功能与定位、不同类型城市公共交通优先发展的目标体系、城市公共交通优先发展需求与公共资源配置准则,作为政策制定、制度设计、效果评价的研究输入。

子课题“城市交通公交优先发展的经验与借鉴”由同济大学李晔教授和杭州市综合交通研究中心谭永朝课题组完成。该课题从国内外现代城市公共交通服务的起源、认识与制度发展,分析现代城市公共交通服务的定义、地位与作用、制度变迁,以及与城市发展水平的关联性,研究城市公共交通优先发展与技术革新、特别是技术与社会共同演化的复杂动态过程。着眼于顶层设计与制度设计,从公共交通的政府调控手段、公共交通服务的市场机制以及规划调控要求、财政预算保障、监管评价模式,探究中国继续施行公共交通优先发展在资源环境、法律与行政环境以及社会接纳性等方面可能面临的障碍。

子课题“中国城市公共交通优先发展的顶层制度设计”由中国城市规划设计研究院马林教授与清华大学杨新苗教授课题组完成。该课题解析快速城镇化进程中公共交通发展与生态环境、资源利用等战略性制约因素的相互促进机理与适应条件,针对城市和城镇群不同的交通特点和需求,结合产业统筹、社会活动等外部条件变化,明确公共交通应具备的功能作用与政府管治模式。从公共交通用地供给机制导引城市空间有序发展模式;公共交通优先发展的投融资模式、投资回收与经济保障政策;公共交通管理机制创新、促进技术进步的激励政策和保障措施等方面,提出涵盖基础设施、用地保障、财政政策、科技激励创新的政策支撑

体系。

子课题“城市公共交通优先发展的制度设计”由深圳市城市交通规划设计研究中心林群教授和东南大学陈学武教授课题组完成。由于中国不同区域城市发展水平与交通设施基础差异明显，该课题区分公交服务改善地区和公交市场培育地区，按顶层公交立法建议、中层管理体制安排、底层市场操作制度三个层次提出公交优先制度设计。基于公交管理的体制流程，依照公交预期实现目标决策→投资需求规模确定→公交资金筹措→市场管理机制→相关各方职责分担及项目安排及实施→阶段效果评估等行业体制管理流程，明确相应的决策、执行、监督和评估等机构的设置和职能，以及准入退出机制、服务标准确定、成本补贴核算等建议。

子课题“公共交通优先发展战略实施绩效评价与监管体系研究”由北京工业大学荣建教授与北京交通发展研究中心郭继孚教授课题组完成。该课题在国内城市交通管理体制的背景下设计城市公共交通系统监管反馈机制，明确各级政府主管部门在不同发展阶段的职责，制定面向政府-企业的行业整体监管体系与评价方法。从公交优先发展战略定位、公共交通发展模式、公交优先发展战略实施保障措施评价城市公共交通优先发展战略规划；从规划、财政、路权、立法及科技创新五个层面评价公交优先推进态势；从公共交通网络服务水平和公共交通外部性评价城市公共交通优先发展的实施效果。

以公交优先发展引领城镇化健康发展，需要规划可落地、财政可支持、实施可操作、公众可参与的公共政策体系支撑。课题组在全国范围内组织了涵盖公共交通政策研究、理论分析和操作落实的研究队伍，在较短时间内完成了项目研究，但研究成果、写作内容难免有不足之处，敬请读者谅解与指正。作为项目的延续，课题研究组发起建立了“中国城市交通论坛”，继续对公共交通优先发展及相关问题开展广泛的讨论与深入的研究，敬请有兴趣的读者继续关注。

目 录

第1章 中国城市公共交通优先发展历程——经验与问题	1
1.1 城市公共交通发展历程与阶段特征	1
1.2 城市公共交通发展现状	4
1.3 城市公共交通优先发展的经验与问题分析	20
参考文献	36
第2章 城市公共交通优先发展理念与发展目标	37
2.1 中国城市公共交通优先发展理念的演变	37
2.2 城市公共交通优先发展内涵	40
2.3 城市公共交通优先发展目标体系	48
参考文献	53
第3章 城市公共交通优先发展的差异化需求	54
3.1 城市公共交通发展的宏观需求	54
3.2 城市公共交通发展差异与影响要素	62
3.3 城市公共交通优先发展需求要素分析	81
3.4 不同类型城市公共交通优先发展差异化需求	89
参考文献	101
第4章 城镇化快速进程中城市公共交通优先发展的政策保障	102
4.1 中国城镇化特征解析	102
4.2 中国城市公共交通政策分析	109
4.3 公共交通优先发展公共政策体系设计	119
参考文献	124
第5章 城市公共交通优先发展的制度设计	125
5.1 境外地区或城市公共交通优先发展制度设计的经验借鉴	125
5.2 公共交通优先战略路径及制度设计框架	137

5.3 中国城市公共交通优先发展制度设计	142
参考文献	163
第6章 城市公共交通优先发展战略实施绩效评价与监管体系	164
6.1 城市公共交通优先发展战略的实施监管与反馈机制	164
6.2 公共交通优先发展战略的实施与推进态势评价	175
参考文献	194
第7章 中国城市公共交通优先发展的体系框架和路径选择	195
7.1 城市公共交通优先发展体系框架	195
7.2 推动城市公共交通优先发展的路径选择	216
参考文献	226
第8章 城市公共交通优先发展案例与经验借鉴	227
8.1 国内外城市公共交通优先发展案例	227
8.2 城市公共交通新技术应用案例	250
8.3 公共交通行业改革的探索性实践案例	260
8.4 国内外城市公共交通优先发展经验借鉴	278
参考文献	282



第1章

中国城市公共交通优先发展 历程——经验与问题^①

1.1 城市公共交通发展历程与阶段特征

1.1.1 城市公共交通发展的社会经济背景回顾

城市公共交通发展与城市所处的社会经济环境、建设阶段及水平密切相关。自1978年党的十一届三中全会以来，中国加速推动改革开放和社会主义现代化建设，城市发展方针、建设重点也经历多次调整。根据国家经济体制改革实施路径及城镇化发展进程，将影响城市公共交通发展的外部社会经济环境分为三个时期，各时期典型特征总结如下。

第一时期(1978~1992年)。1978年确立改革开放政策后，东部沿海城市率先进入城镇化快速发展期，先后开放开发多个经济特区、经济开发区、边境口岸及高新技术开发区。1992年邓小平南行讲话，要求进一步开放沿江、沿边城市。这段时期城市发展方针主要是“控制大城市规模、合理发展中等城市、积极发展小城市”。例如，1978年国务院《关于加强城市建设工作的意见》提出“控制大城市规模，多搞小城镇”；1989年通过的《中华人民共和国城市规划法》提出“国家实行严格控制大城市规模、合理发展中等城市和小城市的方针，促进生产力和人口的合理布局”。在国家城市发展政策推动下，城市数量由1978年的193个猛增至1992年的517个，全国城镇化水平由17.92%上升到27.46%，年均增长0.68

^① 本章执笔人：陈小鸿、叶建红、王翔、方雪丽、张华。

百分点。

这段时期城市交通以非机动化出行为主,主体构成较混杂,但尚未成为城市发展所普遍面临的问题。因此,交通系统建设未受到充分关注,关于城市交通的政策研究与讨论也仅在个别特大城市零星开展。

第二时期(1993~2003年)。市场经济体制改革全面深化,土地有偿使用制度改革逐步完善。1994年《国务院关于深化城镇住房制度改革的决定》出台,1998年住房分配货币化,房地产业异军突起。同时,《汽车工业产业政策》提出“国家鼓励个人购买汽车”,机动化快速发展。1994年实施的分税制改革稳定了中央和地方的财力关系,市场活力得到激发。这一时期,城镇化保持快速发展势头,城镇化率由1993年的28.51%上升到2003年的40.53%,年均增长1.2个百分点;全国城市数量由1993年的570个增至2003年的660个。与第一时期相比,城市化政策逐渐由过去实行城乡分割、限制人口流动转为放松管制,允许农民进入城市就业,鼓励农民迁入小城镇。严格控制大城市的提法逐渐淡出政府文件,反映了以发展小城镇为主体推进城市化的政策导向正在得到逐步调整。

机动化迅速发展,但基础设施建设和管理相对滞后,同时大量非机动化交通方式并存,导致了严重的混行问题,交通拥堵现象出现,城市交通及其相关政策成为研究热点。1995年,《中国城市交通需求管理行动计划》《北京宣言:中国城市交通发展战略》等针对城市交通发展战略和路径选择的文件相继发布。中央政府将城市交通问题定位于宏观、全面且综合的战略与规划层面,认识到必须在扩大交通供给的同时,重视交通需求管理,保持供需平衡;同时指出发展公共交通是解决城市交通问题的根本出路,要实施切实可行的公交优先政策;并重视城市交通对生态环境的影响。

第三时期(2004~2011年)。进入21世纪后,中国快速融入全球化市场体系,城镇化也开始上升为国家战略。“十五”计划(2001~2005年)中明确提出“推进城镇化的条件已渐成熟,要不失时机地实施城镇化战略”;“十一五”规划(2006~2010年)进一步指出要“坚持大中小城市和小城镇协调发展,积极稳妥地推进城镇化”;“十二五”规划(2011~2015年)更明确提出要“坚持走中国特色城镇化道路,科学制定城镇化发展规划,促进城镇化健康发展”。这一时期,城镇化进入了最为快速的发展阶段。城镇化率由2004年的41.76%上升至2011年的51.27%,年均增长1.36个百分点,2011年城镇人口规模达到6.7亿人。

汽车开始大规模进入家庭,不仅大城市,中小城市也面临着交通拥堵的困境,缓解拥堵已成为各级政府的一项重要任务。随着城镇密集地区的发展,城镇群的交通也开始引起关注。另外,伴随社会经济发展和城市空间结构拓展,交通问题的研究已从关注行业发展向关注与城市协调发展转变,交通的外部性问题也得到重视。

1.1.2 城市公共交通发展阶段与特征

对应于上述城市社会经济发展环境与城镇化进程的时期划分,将改革开放以来我国城市公共交通发展也分为三个阶段,即初具规模阶段、多模式体系构建阶段、优先发展与扩容提级阶段。各阶段公共交通发展特征总结如下。

公共交通初具规模阶段(1978~1992年)。以解决乘车难、满足社会需求为切入点,积极探索城市公共交通市场化运营和多元化发展手段。1985年,《中国技术政策交通运输国家科委蓝皮书第9号》提出了“大力发展城市公共交通”的技术政策。同年《国务院批转城乡建设环境保护部关于改革城市公共交通工作报告的通知》,提出“以国营为主,发展集体和个体经营”的经济结构,改变城市公共交通独家经营的体制。要求“企业经营完全实行独立核算,自负盈亏”,提倡公交企业双重属性(公益性与市场性)。在此政策影响下,各城市逐步放开公共交通行业的准入门槛,实行市场化改革,主要市场化方式包括承包经营、租赁经营、线路特许权经营和企业股份化四类。

1989年《国务院关于当前产业政策要点的决定》发布,将城市公共交通定性为城市公用事业,作为基本建设领域内需重点支持、优先发展的产业。该决定有力促进了城市公共交通基础设施建设。这一阶段,全国城市公共汽(电)车由1978年的2.58万台增至1992年的7.71万台,年均增长8.1%;年客运总量由1978年的132.28亿人次增至1992年的191.85亿人次,年均增长2.7%。

公共交通多模式体系构建阶段(1993~2003年)。1993年建设部出台《全民所有制城市公共交通企业转换经营机制实施办法》,明确了公交企业是公共交通市场的主体,提出转换公交企业经营机制、进一步搞活国有骨干公共交通企业的思路。1994年印发的《建设部关于对城市公共汽车、电车实行专营权管理的意见》,要求各地公交企业引入市场竞争机制,扩大投资主体。这些政策文件在进一步推动公交市场化进程的同时,也促进了公交多模式体系的建设。除常规公共汽(电)车外,更大容量、更高速度的公交运输模式得到应用。例如,昆明于1999年建成了国内第一条具备巴士快速公交(bus rapid transit, BRT)特点的公交专用道;此后,上海、广州、深圳、南京等城市逐步开始了城市轨道交通(含有轨电车)的规划与建设。

这一阶段,公共交通基础设施规模进一步扩大,初步形成由常规公共汽(电)车和轨道交通、BRT等构成的多层次公交服务体系。至2003年,全国常规公共汽(电)车运营线路总长度达13.7万千米、运营车辆26.4万辆;轨道交通线路9条、运营线路总长度322千米、运营车辆1913辆。

优先发展与扩容提级阶段(2004~2011年)。日趋严重的交通拥堵以及严峻的交通能源与环境形势,使城市公共交通发展得到更高层次的重视(仇保兴,