

Pilin Chengshi Chengxiang Daolu Keyun Yitihua Yanjiu
Laizi Shenzhen Jiqi Pilin Chengshi De Shizheng Fenxi
Han Biao Wang Xin Liu Qiang Zhao Yan Zhu
Shanghai Sanlian Shudian

毗邻城市城乡道路客运一体化研究

来自深圳及其毗邻城市的实证分析

韩彪 王欣 刘强 赵燕 著

毗邻城市城乡道路客运一体化研究

来自深圳及其毗邻城市的实证分析

韩彪 王欣 刘强 赵燕 著



上海三联书店

图书在版编目(CIP)数据

毗邻城市城乡道路客运一体化研究:来自深圳及其毗邻城市的实证分析 / 韩彪等著. —上海:上海三联书店, 2006. 12

ISBN 7 - 5426 - 2413 - X

I. 毗... II. 韩... III. 城市运输:公路运输:旅客运输—研究—深圳市 IV. U492.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 157409 号

毗邻城市城乡道路客运一体化研究

——来自深圳及其毗邻城市的实证分析

著 者 / 韩 彪 王 欣 刘 强 赵 燕

责任编辑 / 彭毅文

装帧设计 / 范峤青

监 制 / 林信忠

责任校对 / 张大伟

出版发行 / 上海三联书店

(200031)中国上海市乌鲁木齐南路 396 弄 10 号

<http://www.sanlianc.com>

E-mail: shsanlianc@yahoo.com.cn

印 刷 / 上海印刷四厂有限公司

版 次 / 2006 年 12 月第 1 版

印 次 / 2006 年 12 月第 1 次印刷

开 本 / 890×1240 1/32

字 数 / 150 千字

印 张 / 6

ISBN 7 - 5426 - 2413 - X/F • 469

定价:16.00 元

序

城乡道路客运一体化既是统筹城乡发展的重要内容,又是统筹城乡发展的有效工具。随着城市化的推进,我国许多城市在城乡道路客运一体化问题上所面临的障碍彰明较著,亟需在制度、管理以及技术规范等方面进行创新。

在我国,除北京、上海、天津、广州、深圳等城市外,多数大中城市的道路客运实行分权管理。在城市道路上营运的叫公共汽车,由建设行政主管部门管理;在城市道路之外的公路上营运的叫公路客运,由交通行政主管部门管理,原本统一的道路客运市场被人为分割成两块。体制上的二元结构导致城乡道路客运的二元管理模式。公共汽车和公路客运各自的主管部门出台的政策、法规、管理模式各异,致使公共汽车和公路客运在技术规范上标准不一,使两者在车辆、站场、道路、定员等标准上存在明显差异。

在城乡界限清晰的背景下,这种管理模式有其存在的道理。但是,随着城乡一体化的推进,分块管理模式严重妨碍了客运服务的整体性与统一性,不能适应社会经济发展的需要。实践中,出现了两种合理但不合法的“偷猎行为”:一是公共汽车进入公路客运市场营运,即公共汽车下乡;二是公路客运进入公共汽车市场营

运,即公路客运进城。无论哪种行为都会引发公共汽车公司与公路客运企业围绕“经营权”的纠纷,甚至激化矛盾,引发冲突。全国有不少城市发生过诸如公路客运车辆拦截公共汽车,公共汽车围堵公路客运站场,以及交通警察大规模查处公路客运车辆“进城营运”等事件。2006年,深圳市出现了城镇巴士^①企业集体拒交公路客运规费的现象。这些事件的产生,归根结底是由于现行的道路客运管理体制存在缺陷,以及长期以来由此累积起来的管理依据、技术规范上的差异所致。

在解决上述问题中,全国不少城市朝着城乡道路客运一体化方向进行了富有意义的探索,在体制、管理模式、政策等方面积极创新,形成了一些地方性的做法,如“深圳模式”、“嘉兴模式”、“扬州模式”、“绍兴经验”等,但尚未形成全国性的模式。特别是上述模式均囿于一个城市的范围,基本上没有涉及毗邻城市的城乡道路客运一体化问题。然而,根据对城市化进程较快的都市圈区域的深入考察,毗邻城市的城乡道路客运一体化问题同样值得关注,而且昭示出更为复杂、更为艰难的解决之路。基于这一认识,作者以深圳及其周边城市为例,对城乡道路客运一体化解决方案进行了比较系统的探索,希望能为这一前沿问题的研究起到抛砖引玉的作用。

赵燕、刘强和王欣是我的研究生,在与我一起完成本书稿的过程中,他们所表现出来的敬业、探索和坚忍不拔的科学素养令我欣慰。

韩彪

二〇〇六年初春于深圳大学

① 从性质讲属于城乡公路客运范畴。

释 义

本文中的下列用语,如果没有特别规定,其含义如下:

公路

是指交通行政主管部门下属的公路建设、养护与管理部门按《公路工程技术标准》修建的,连接城市间、城乡间、乡村间供汽车行驶的公共道路,包括公路桥梁、公路隧道和公路渡口。

不属于公路范畴的有城市干道(街道),厂矿、林区、油田、港区等内部生产作业道路、农业生产道路、住宅区道路、以及游览点的内部道路等。

城市道路

是指城市建设行政主管部门按《城市道路设计规范》修建的,城区内供车辆行驶和居民行走的公共道路,包括相关的桥梁、隧道和渡口。

公共道路

是对上述公路和城市道路的统称。

公路客运

是指以公路(有时是道路)为载体、旅客为对象、汽车为主要运输工具实施的有目的的运输活动。公路客运的营运方式主要有班

车客运、旅游客运、出租车客运和包车客运等,本书着重研究班车客运。

短途公路客运

短途、中途、长途均是相对概念。本文约定:短途公路客运是指在特定区域内,在所有营运线路中,长度处于相对较短的 $1/3$ 部分的公路客运。以深圳与毗邻城市的公路客运为例,共有公路客运线路 68 条,其中 80 公里以下的线路 23 条,刚好是 68 条的 $1/3$,不妨将线路长度小于 80 公里的公路客运界定为短途公路客运。当然,也可以将线路长度小于毗邻城市市中心之间距离的公路客运界定为短途公路客运。

公共交通

是对城市中供公众使用的各种客运交通形式的总称。狭义的公共交通是指在规定的线路上,按固定的时刻表停靠站点,以公开的费率为城市公众提供客运服务的系统。广义的公共交通指所有供公众使用的交通形式。

公共汽车

是指以客运汽车为运输工具,在城市范畴内提供客运服务的公共交通。

公共道路客运

是对上述公共汽车和公路客运的统称,简称道路客运。

公路客运公交化

对公路客运进行“公交化”改造,突破原有“车进站,人归点”的规定,参照“公共汽车”模式运行,变“点对点”的客运服务为“沿线路”的客运服务。具体包括:

1. 管理体制公交化。公共汽车与公路客运由一个部门统一管理,执行统一政策。

2. 政策待遇公交化。享受公共汽车待遇,政府扶持场站设施建设,并在运管费、客运附加费、养路费等交通规费的征收上参照

公共汽车标准,适当减征、免征。

3. 营运车辆公交化。参照公共汽车的技术标准对公路客运车辆进行改造。

4. 站务作业公交化。公路客运车辆不再进站或简化站务操作,减少排队、买票、候车、检票、上车等繁琐的站务手续,变车站购票为车上购票。

5. 运行密度公交化。提高发车频率,一般不低于 30 分钟/班。

6. 发车模式公交化。参照公共汽车的发车模式,采用滚动发车、流水发车等模式。

7. 客运网络公交化。增加短途公路客运的线路覆盖率,把以“条”为特征的客运线路编织成“网”。

8. 停靠站点公交化。变单一的按公路客运站停靠为按沿线站点停靠。

9. 站距公交化。参照公共汽车的站距标准设站,平均站距控制在 1~1.2 公里以内。

10. 票价公交化。全程定票价,分段收费,执行公共汽车的票价水平与模式。

11. 运行时间公交化。定全程运行时间、定站点到达时间。

12. 班次公交化。定班次,按照公共汽车形式编码。

公交化公路客运

是指遵循公路客运管理规范,但已按公共汽车模式运行的公路客运形式。

城乡道路客运一体化

是指公路客运和城市公共汽车融为一体,不再分门别类,由同一行政主管部门管理,遵循统一的法律规章、管理规范和技术规范。

目 录

序 / 1

释 义 / 1

第一章 城乡道路客运一体化需求分析 / 1

- 1.1 背景 / 1
- 1.2 城市化改变公路客运的需求特征 / 3
- 1.3 都市圈演绎出新的客流特征 / 6
- 1.4 人口结构变化对公路客运需求的影响 / 11
- 1.5 毗邻城市公路客运需求分析——以深圳与周边城市为例 / 13

第二章 城乡道路客运供给分析 / 32

- 2.1 两种道路客运模式的主要差异 / 32
- 2.2 传统模式在短途公路客运中的局限性 / 34
- 2.3 城乡道路客运一体化的基本形式 / 39
- 2.4 城乡道路客运一体化的意义 / 40
- 2.5 政策指向短途公路客运公交化 / 43

第三章 公路客运公交化实践——以深圳及其周边城市为例 / 44

- 3.1 深圳市与周边城市的主要公路客运通道 / 44
- 3.2 道路建设成就公路客运组织方式创新 / 46
- 3.3 深圳市与周边城市的公路客运公交化实践 / 48
- 3.4 深圳市至周边城市公路客运基本情况 / 50

3.5 深圳市至周边城市短途公路客运公交化实践 / 51

3.6 公路客运公交化“实践”暴露的问题 / 52

第四章 城乡道路客运一体化障碍之一:体制与法律限制 / 59

4.1 体制上的约束 / 59

4.2 法律上的约束 / 67

第五章 城乡道路客运一体化的障碍之二:技术标准差异 / 69

5.1 城市道路与公路的技术差异 / 69

5.2 城市道路与公路的车站设置差异 / 73

5.3 公路客车与公共汽车的技术差异 / 74

第六章 城乡道路客运一体化障碍之三:政策差异 / 79

6.1 公路交通规费与税 / 79

6.2 交通规费的政策差异 / 84

6.3 道路客运载客定额的核定 / 85

6.4 道路客运票价制定政策 / 87

6.5 深圳市各类道路客运形式的政策差异 / 88

6.6 公路客运公交化的主要障碍 / 92

第七章 城乡道路客运一体化解决方案 / 95

7.1 道路客运体系功能界定 / 95

7.2 公路客运公交化的基本原则 / 98

7.3 公路客运公交化改造的基本方向 / 102

7.4 线路布置 / 106

7.5 站点设置 / 108

7.6 公路客运公交化的体制实现 / 111

7.7 规费与定员 / 113

7.8 公交化公路客运的营运模式 / 114

7.9 对原经营者的改造 / 114

第八章 公路客运公交化线路规划案例 / 118

8.1 城镇走廊遴选 / 118

8.2 公交化公路客运线路设计 / 136

8.3 公交化公路客运线路站点确定 / 141

第九章 城乡道路客运一体化政策建议 / 158

9.1 短途公路客运公交化策略 / 158

9.2 管理体制 / 159

9.3 技术规范 / 162

9.4 政策法规 / 162

9.5 营运模式 / 165

9.6 道路建设 / 166

9.7 交通执法 / 166

9.8 试点与推广 / 166

附录 他山之石:国内城市的有益探索 / 167

跋 / 178

第一章 城乡道路客运一体化需求分析

行政区域很大程度是人为划定的。亲情联络、经济往来、文化交流等并不受此限制,有其自身的范围,相互之间构成一个一个的交集,决定了城乡道路客运一体化的必然性。

近年来,随着我国城市化进程的加快,都市圈的扩大,城市间、城乡间的交流变得日益频繁,短途公路客运发展迅猛。以深圳与毗邻城市为例,随着大珠江三角洲(简称大珠三角)经济圈的快速发展,粤港一体化的推进,深圳与毗邻城市之间,以及城乡之间的交流变得更加频繁,城乡公路客运发展迅猛。

1.1 背景

我国的部分城市群,如江浙沪地区、大珠江三角洲地区、京津塘地区、山东半岛等已经步入了快速城市化、机动化时期。交通与社会经济的关系越来越密切,毗邻城市之间、城乡之间的交通已成为影响社会经济发展的重要因素。

城市的版图在高速扩张,卫星城、开发区、居民小区不断在旧城区的边缘出现,又不断形成新的城区;有的地方,城市和乡村犬牙交错,相互深入;有的地方,县和县、市和市已经连成一片。在这

种情况下,城乡之间、跨区、跨县的公路客运实际上承担着近似于公共汽车的职能。上世纪 80 年代初发展起来的城乡短途公路客运,曾经是乡村百姓出行的主要交通工具。伴随着城市的不断扩大以及区域范围的调整,形成了三种城乡客运一体化趋势。

一是公共汽车的客运线路不断向外延伸,突破城区范围,向整个行政区延伸,经营范围从城市道路逐步扩展到公路,运营线路超过 30 公里的“长途”公共汽车不断出城,在市域内穿梭,如深圳的一些跨区公交线路,长度达到 60~80 公里,远远超过了某些短途公路客运线路。公共汽车的营运范围超出原先的城区已经成为客观现实,经常与城乡公路客运、毗邻城市的短途公路客运渗透在一起,运行线路多有重叠,竞争激烈。这种现象在深圳的福永、松岗一带十分突出。公共汽车利用公路规费优惠政策取得的“优势”“下乡”,不断扩张。相反,公路客运则因在城市道路、城乡公路沿线缺乏停靠站点,失去了市场先机,加上没有公共汽车在规费上的优惠政策,在竞争中处于劣势,面临巨大的生存压力。公路客运与公共汽车的这种不平等竞争,时常引发两者之间的矛盾与冲突。

二是在中小城市,城市发展水平不高,道路基础设施不足,原本没有公共汽车或者其服务范畴有限。居民的出行需求很大程度是借助公路客运来满足的,公路客运与公共汽车之间的竞争不明显,但是随着中小城市城市化进程的快速推进,周边卫星城镇的迅速崛起,毗邻城镇之间、城镇与中心城区之间居民的出行次数快速增加、出行范围随之扩大、出行性质也发生了变化,传统的公路客运模式很难满足这种全天候、大容量、短距离、高频度的公众出行。此外,公路客运由于没有完善的公共汽车体系接驳,公众出行非常不便,摩的、人力车等接驳方式应运而生,不仅费用较高,不安全,对道路客运发展不利,而且还影响城市的整体形象。

三是流动人口数量庞大的城市,公共汽车市场客源充足,城乡公路客运或毗邻城市对接区域间的短途公路客运企业觊觎公共汽

车的客源,“进城”营运。由于公共汽车在规费、定员等方面具有优势,公路客运“进城”营运整体上处于劣势,难以取得大的市场份额,多为“顺手牵羊”,但其边际成本极低,边际收益则很高。同样会引发公共汽车与公路客运之间的冲突。

1.2 城市化改变公路客运的需求特征

城市化又称城镇化、都市化,是由于城市工业、商业和其他行业的发展,使城市经济在国民经济中的地位日益增长而引起的人口由农村向城市集中的社会进步过程。主要包含四个方面的含义:一是人口转换,即农业人口向非农业人口的转换,城镇人口增加,农村人口相对减少。城镇人口在全国总人口中的比例不断提高,农村人口的比例不断下降;二是地域转换,即由于城市数量增多、城市规模扩大(包括城市自身的不断发展和完善),农业用地向非农业用地转换,城镇数量增加,规模扩大,形态和分布发生变化,由各自独立的状况变为紧密联系的城镇系统;三是经济结构转换,即生产要素特别是劳动力和资本等从农业部门向非农业部门转换;四是生活方式转换,即由农村生活方式转变为城市生活方式,表现为城市经济关系和生活方式的普及与扩大,使农村居民的生活方式日益接近于城市居民的生活方式。

然而,在传统的道路客运模式中,公路客运与公共汽车之间的分工主要基于城乡二元化体制,相互之间的功能区分、服务范围、服务方式都泾渭分明,难以适应快速城市化对道路客运的新要求。

1.2.1 城市化水平

国际上一般用城市人口所占比重来反映城市化水平,并把城市化划分为三个发展阶段:城市人口比重低于 30%,第一产业比

重在 50% 以上为城市化进程较为缓慢的初级阶段;城市人口比重在 30%~70% 之间,第一、二、三产业结构呈三足鼎立为城市化进程明显加速的中级阶段;城市人口比重达 70% 以上,第三产业占 50% 以上,第二产业稳定在 30% 左右为城市化进入平稳状态的高级阶段。

表 1 中国城市化进程^①

年 份	1998	1999	2000	2001	2002	2003
城市化水平(%)	30.40	30.89	36.22	37.66	39.1	40.53

从表 1 可见,我国目前正处于城市化加速发展时期。自 1998 年以来,我国城市化水平每年都保持 1.5 至 2.2 个百分点的增长。截至 2003 年底,全国城市人口约 5.2 亿,城镇化率已达 40.53%。与此同时,我国城市数量也从 1980 年代初期的 193 个增加到 662 个,其中超大、特大城市 46 个。我国城市化的总体战略目标是到 2020 年城镇化水平达到 50% 左右。因此,今后二十年将是我国城市化进程不断加速发展的时期。

改革开放以来,珠江三角洲(简称珠三角^②)是广东省乃至全国经济最发达和最活跃的地区之一,经济发展取得了显著成就,城市化进程相当之快,城乡一体化的范围越来越大。目前,珠三角已形成了包括 14 个市、县,392 个镇的城镇体系,城镇密度高达 100

① 资料来源:陈雨军,“中国的城市化与城市化研究——兼论新型城市化道路”,《东南学术》2004 年第 4 期。

② 珠三角不是一个行政区域单元,而是经国务院正式批准的珠三角经济开放区,又称为“小三角”。珠三角位于广东省中南部,珠江下游,毗邻港澳。它的范围包括广州、深圳、珠海、佛山、江门、东莞、中山和惠州市的惠城、惠阳、惠东、博罗,以及肇庆的端州区、鼎湖区、高要、四会,面积为 41596 平方公里,占广东全省面积的 23.6%。

“大珠三角”,包括香港、澳门特别行政区和珠三角经济区 14 个市、县。大约东西长 300 公里、南北宽 200 公里,总面积 47800 平方公里。

个/万平方公里,城镇间的平均距离不足 10 公里。发展成为一个以广州、深圳为中心,与香港、澳门联系紧密,城乡一体、城市类型完备的城市群。在城市空间上,珠三角已经形成城镇连绵发展,城市经济活动一体化初具规模的都市地区,行政界限在大部分地区已经只是管理上的界限。深圳及其毗邻城市的情形只是其中的一个缩影。

1.2.2 城市化刺激短途公路客运需求的增长

城市化进程的加快,带来城市规模的扩大,城市人口数量的扩张,公众出行频率随之大幅增加。与此同时,随着经济的发展,人民生活水平的提高,居民对于安全、舒适、快捷的运输质量要求越来越高,完善公路客运系统,满足公众出行的交通需求,已成为公路客运发展的必然趋势。此外,随着城市规模的扩大和城镇数量的增加,形成了一系列城市群和城市化地带,使区域间、城市间、城乡间和城市内的客运需求大增。

毗邻城市之间、市区与郊区之间、城乡之间居民的出行,基本上属于短距客运的范畴。这类出行主要有三种类型:一是日常生活出行;二是公务出行;三是短途旅游。日常生活所需的出行,是家庭中的非主要劳力围绕日常生活(如购物、逛街、上学等)所引发的出行,距离普遍较短。公务出行是在职人员以各种“公干”为代表的出行,例如开会研讨,商务往来以及民间活动,公务出行在出行频率和出行方式上比较固定。短途旅游是一种新兴需求。随着城乡经济的发展,城市之间、城乡之间的交流加快,以休闲为目的的短途旅游需求增加迅猛。上述三种客运需求对公路客运的依赖程度很高,致使短途公路客运的需求大幅度增加。

以珠三角为例,沿珠江口东西两岸,城镇密集,客流需求庞大。广州——东莞——深圳、广州——佛山、广州——中山——珠海等城镇带已形成了非常密集的客流通道。据 2002 年 10 月进行的客

流 OD 调查,广州至深圳、珠海的公路日客流量分别为 25886 人次和 11693 人次,并将保持年均 8%~10% 的高增长率,显示出毗邻城市间的人员流动呈现快速增长的趋势。

1.3 都市圈演绎出新的客流特征

都市圈是指以一个或多个经济较发达并具有较强的城市功能的大城市或超大城市(即中心城市)为核心,包含邻近一些与其有内在经济联系或者它的经济吸引力、辐射力可以达到并能促进其经济发展的地区,共同构成具有一定特色的城市群体。按照都市圈中心城市的多少,都市圈可以分为单中心、双中心和多中心三种。都市圈的发展过程包括聚集和扩散两个阶段,其中,聚集阶段相对较短,扩散阶段相对漫长。

由于国情的特殊性,我国大城市用地形态一般都采用紧凑的单核心同心圆模式,目前正处于快速进入以中心城市为核心、以周边城市为支点的都市圈时代。单中心都市圈以中心城市为积聚中心,通过人、财、物及信息的交流带动周边城市的发展,呈现“点——小圈——大圈”的发展态势。从我国的实际看,目前都市圈的发展基本上处于单中心都市圈的聚集阶段。

1.3.1 都市圈客流的一般特征

从发达国家或地区的经验看,在都市圈形成和发展过程中,都市圈内居民的出行需求增大,出行频率提高,日常出行目的地主要集中于都市圈内的城市,都市圈内城市间短距离出行占较大比重。一般认为,都市圈的形成和发展与短途客运的关系可归结为以下几个方面(参见表 2):