

1998-2008

年

全国城市交通规划优秀论文集

中国建筑学会城市交通规划分会 主编

1998-2008NIAN

QUANGUO CHENGSHI JIAOTONG GUIHUA

YOUXIU LUNWENJI



中国建筑工业出版社

1998-2008 年全国城市交通规划优秀论文集

中国建筑学会城市交通规划分会 主编

中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

1998—2008 年全国城市交通规划优秀论文集/中国建筑学会城市交通规划分会主编. —北京: 中国建筑工业出版社, 2009

ISBN 978-7-112-11428-3

I. 1… II. 中… III. 城市规划: 交通规划—文集
IV. TU984.191-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 182268 号

责任编辑: 徐 冉 陆新之

责任设计: 赵明霞

责任校对: 陈 波 陈晶晶

1998—2008 年全国城市交通规划优秀论文集
中国建筑学会城市交通规划分会 主编

*

中国建筑工业出版社出版、发行(北京西郊百万庄)
各地新华书店、建筑书店经销
北京华艺制版公司制版
北京云浩印刷有限责任公司印刷

*

开本: 880×1230 毫米 1/16 印张: 24½ 字数: 786 千字

2009 年 10 月第一版 2009 年 10 月第一次印刷

定价: 80.00 元

ISBN 978-7-112-11428-3
(18671)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

前 言

中国建筑学会城市交通规划分会的前身是1979年3月成立的隶属于中国建筑学会城市规划学术委员会的大城市交通学组，1985年9月经中国科学技术协会学会学术部批准为“中国建筑学会城市交通规划学术委员会”，2002年正式更名为“中国建筑学会城市交通规划分会”，迄今已经30周年。

分会长期坚持开展城市交通规划领域的学术活动，始终坚持求真务实、严谨朴实的传统和作风，凝聚了一大批从事城市交通规划、建设和管理的专家、学者，共举办了22次全国性的年会暨学术研讨会，形成了学风严谨、学术思想活跃的“中国城市交通规划年会暨学术研讨会”学术活动平台，为推动我国城市交通学科技术进步和行业发展发挥了重大作用。1999年，分会会刊《城市交通》杂志诞生，经过十年的不懈努力，已经成长为我国城市交通领域唯一的综合性科技核心期刊，成为反映城市交通新理论、新技术、新方法等最新研究成果的窗口。

20世纪90年代末期以来的10年，是我国城市交通规划、建设、管理理论和实践推陈出新的10年，城市交通在观念、理念、实践的不断激荡中发展。在分会成立30周年之际，分会学术委员会从近10年召开的历次“中国城市交通规划年会暨学术研讨会”和《城市交通》杂志上发表的论文中，精心筛选出57篇汇编成本册，认真总结10年的研究和实践经验，期望有助于我们更好地把握我国城市交通发展的脉络，更快地促进交通理念的更新、发展模式的转变、交通结构的优化和技术手段的创新，使城市交通研究和实践提升到一个新的水平。

希望这本论文集能够给关心城市交通发展的广大读者以启示和借鉴。

中国建筑学会城市交通规划分会

2009年10月

**《1998—2008 年全国城市交通规划优秀论文集》
编辑委员会**

主 任：王静霞

副 主 任：李晓江 全永荣 戴 逢 夏丽卿

委 员：陆锡明 杨 涛 赵 杰 王 炜 杨东援

邹 哲 马 林 郭继孚 陈必壮 贺崇明

钱林波 王晓明 林 群 赵小云

工作人员：阎凤辉 候 伟 李 宁 宣 正 田 聪

张 毅 刘春艳

目 录

城市交通规划面临的形势与任务	汪光焘	1
全面落实优先发展公共交通战略 促进城市科学发展和社会和谐	汪光焘	5
中国城市交通发展展望	仇保兴	10
中国城市交通模式的正确选择	仇保兴	16
中国城市发展的优先计划——可持续交通	黄卫	21
新时期城市交通规划的作用与思路转变	王静霞	24
对我国城市交通规划内涵的思考	李兵弟 徐会夫	30
中国城市交通问题剖析及改善对策	全永荣 刘莹 陈金川	36
优先发展城市公共交通 建设和谐城市交通体系	王凤武	41
漫谈“城市交通”	徐循初	48
新北京交通体系研究	全永荣 刘小明	55
建设新北京交通体系的政策与行动	赵文芝	59
上海交通发展战略	陆锡明 朱洪	64
上海市城市空间发展的交通战略研究——兼谈交通对上海城市空间发展的引导作用	陈必壮 朱洪	68
天津滨海新区港城交通协调发展的对策研究	何枫鸣 曹伯虎	72
广州市区域交通发展战略规划	贺崇明 马小毅	77
珠江三角洲区域交通协调发展研究	孔令斌 张帆 李晓江 陈长祺	84
城市道路网系统规划思想及实例解析	徐循初	93
城市交通设计问题总结和经验借鉴	徐循初	99
关于城市交通规划编制体系的思考	龙宁 李建忠 何峻岭 刘国强	105
《江苏省城市综合交通规划导则》解读	杨涛 张鑑	112
改革开放 30 年北京城市交通规划理论与实践回顾	郭继孚 赵晖	117
区域一体化快速机动化背景下城市交通问题思考——以南京市为例	杨涛	124
区域一体化发展的道路规划理念与规划体系研究——以长三角为例	陈小鸿	128
中国城市绿色交通系统发展中若干问题研究	杨晓光 白玉 严海 滕靖 张海军	137
城市交通系统可持续发展保障体系研究	陆建 王炜	143
对 TOD 的一点思考和联想	黄良会	148
论城市用地和交通的相互关系	易汉文	157
土地利用与交通互动系统规划	范炳全 董洁霜 周翔 夏晓梅	166
城市中心区交通容量研究	杨涛 於昊 陈建凯	174
我国大城市中央商务区交通规划研究探讨	张国华	181
快速城市化地区中等城市区域交通发展规划研究——以张家港市为例	陈茜 王炜 陆建 俞斌	187
杭州市慢行交通系统规划与设计指引	余伟 钱科烽 高奖 钱建华	193
重议城市干道网密度——对修改《城市道路交通规划设计规范》的建议	杨佩昆	205
广州市区道路网络深化规划研究	贺崇明 邓毛颖	209

古城保护模式下的道路交通功能分析——以苏州人民路

为例·····	周乐 张国华 王有为 戴继锋 李凌岚	216
基于路网的换乘强度研究·····	裴玉龙 张茂民	222
上海综合交通模型体系构想及成果·····	陆锡明 陈必壮 董志国	227
基于 GPS/GIS 技术的北京市路网功能层次分析研究 ·····	郭继孚 陈锋 温慧敏 孙建平	234
出行时耗的规律及启示·····	吴子啸 池利兵 潘俊卿 宋维嘉	238
香港城市交通影响评价实践及启示·····	黄良会	243
依据交通承载力确定土地适宜开发强度——以北京中心城控制性详细规划为例·····	郑猛 张晓东	251
大城市停车体系发展战略——以北京为例·····	钱林波 杨涛 於昊	255
优先发展公共交通历程中的若干问题反思·····	全永荣 孙明正 李先	261
关于我国城市公共交通系统若干思潮的评析·····	文国玮	266
北京市公共电、汽车线网系统规划·····	赵杰 殷广涛 赵一新	275
北京大容量快速公交系统的发展思路和初步行动·····	陈燕凌 郭继孚 徐康明	280
公交优先理念与昆明 BRT 实践 ·····	林卫	284
深圳公交导向发展规划实践·····	林群 宗传苓	289
城市常规公共交通发展水平综合评价指标体系研究·····	陈茜 陈学武	295
公交优先技术方法·····	杨晓光 周光伟 杭明升 史春华	299
坚持国产化方针 加快城市轨道交通健康发展·····	焦桐善	307
新时期城市轨道交通发展的思考·····	秦国栋	312
城市轨道交通与可持续发展·····	潘海啸	317
城市轨道交通客流预测内容和应用·····	沈景炎	322
上海市轨道交通客流预测理论方法研究·····	陈必壮 沈云樟 王忠强 张珏	330
轨道交通站点周边用地规划调整的技术方法——以苏州市为例·····	李凌岚 张国华 曹云丽	337
北京市动态交通信息服务系统建设及制约因素·····	郭继孚 温慧敏 高永	344
深圳市城市交通仿真系统建设实践·····	林群 李锋 关志超	349
上海世博交通信息服务系统框架·····	薛美根 朱昊 曲广妍	355
九运会交通组织经验与启示·····	周鹤龙 杜洪涛 徐士伟	361
北京奥运会交通规划及交通组织管理·····	孙壮志 郭继孚 马海红	368
上海世博会交通需求管理对策·····	唐克双 李克平	374
对近城风景名胜实施交通需求管理的探讨·····	王金秋 程颖	379

城市交通规划面临的形势与任务*

中华人民共和国建设部 汪光焘

【摘要】 本文对城市交通规划进行了重新审视,分析了新的历史时期城市交通规划面临的形势和城市交通规划工作者的责任。城市交通规划是公共政策,要面对能源、土地、环境、政策等新情况,从城乡统筹、区域协调的角度研究城市交通规划在编制和实施过程中的新问题。提出要从资源节约、环境保护、交通引导、紧凑型城市发展等几个方面研究城市规划和城市交通规划,以及要落实公共交通优先的战略思想。

【关键词】 城市交通规划 城市规划 形势 任务 公共政策

在新的发展时期,城市交通规划是政府指导城市交通发展的公共政策,应当体现中央宏观政策,科学发展观,建设资源节约型和环境友好型社会的要求。这既是城市交通发展也是事关城市健康发展的方向性问题。城市交通规划工作只有坚持这一方向,才能在社会经济发展中发挥应有的作用。对此进行认真研究和思考,是城市交通规划工作者的重大责任。

1 新时期赋予城市交通规划的任务

城市交通规划和城市规划一样,必须要有前瞻性、战略性、综合性。同时,必须面对新情况,研究新问题,审视城市交通规划的编制和实施工作。

1.1 城市交通规划面临的形势

“十一五”规划纲要目标中有两个主要指标:一是实现2010年人均国内生产总值比2000年翻一番。人均增长翻一番,就是要将GDP增长保持在7.4%~7.8%的水平维持到2010年,这个发展速度是很快的。“十五”期间,前两年GDP增长8.4%,后三年超过9%,2004年GDP较上年同期增长9.5%,预计2005年在9.4%左右。二是单位GDP能源消耗比“十五”期末降低20%左右。这是非常高的要求。这两个指标与城市交通规划息息相关。城市交通是经济增长的保障,也是降低能耗的主要方面。“十一五”规划纲要中还有一个明确的要求:“城乡居民收入水平和生活质量普遍提高,

价格总水平基本稳定,居住、交通、教育、文化、卫生和环境等方面的条件有较大改善”。这里提到的“交通”是“大交通”的概念,包括区域之间的交通和城市交通。我们承担的任务是城市交通规划,考虑的是城市内部交通,本质上讲城市交通定位是区域的交通节点地位和城市高效运行的关键地位的综合。因此,新的历史时期发展目标的落实与城市交通规划直接相关。

1.2 城市交通规划工作者的责任

“十一五”规划建议提出两个要求:一是“建设资源节约型社会”,二是“建设环境友好型社会”。这是两个至关重要的内容。当前我们面临的阶段是经济结构调整、产业结构调整的阶段,这要求我们调整城市发展模式,大力发展节能省地型建筑。“节能省地型建筑”不仅指建筑本身,还指城市综合能耗节约和统筹城乡发展,节约集约使用土地资源。现在要求城市新增用地要与农村节约土地结合起来。目前,城市用地人均是80~100m²,农村达到250m²,小城镇是120~140m²,这之间的关系就是城镇布局问题。要实施这个目标就要依靠城镇规划布局的调整,而城镇规划布局调整和实施的基础是交通规划。“十一五”规划纲要目标中建设资源节约型社会和环境友好型社会的要求在城市规划和城市交通规划中要得到体现,这是城市交通规划工作者的责任。

*《城市交通》2006年第一期刊登

1.3 城市交通规划的定位

把城市规划包括城市交通规划看成是建设规划,这是不全面的。实质上城市规划是引导控制下的有序发展。例如,道路红线是控制,道路建设是红线控制中按照需要逐步建设。规划不仅要关注发展的目标,还要注重发展战略问题。城市规划(城镇体系规划、城市总体规划)是前瞻性、战略性、综合性的,是政治、经济、文化的综合。城市交通规划也离不开这一点,不要把它看成是为某一具体工程制定的交通规划,城市交通规划是运用工程技术手段,也就是科学的方法,经过法定程序审定公共政策。城市交通规划本身的定位需要我们城市交通规划工作者必须重新审视。我们要研究的是国家政策,实施的是国家政策。

2 必须面对新情况研究新问题

做好城市交通规划,必须重新认识国情,不认识国情就做不好城市交通规划。

2.1 能源

城市交通规划主要涉及两方面的能源问题,一是建筑节能,一是交通节能。据统计,建筑能耗占总能耗的28%,综合交通能耗占总能耗的36%。中国2004年的油气进口为36%,预计2005年达到40%,日本是90%,美国是70%。当然,各国的人均能耗情况不一样,美国能耗是中国能耗的5倍。能源安全是国家安全问题,如果没有这些概念,就谈不清城市交通规划的重要性。这就是为什么说要从能源战略角度研究城市交通问题。交通上最大的节约能源潜力不仅是在交通运输过程中,更是在制定交通规划的时候,通过科学规划减少出行,进行科学的交通组织集约出行,这是从源头上节能的最有效的途径。

2.2 土地

国务院要求坚决把住土地这道闸门,理由是粮食安全,谁来养活十几亿中国人。20世纪末以来都关注谁来养活中国,中国人如果没有足够的粮食保证的话,世界就会出现粮荒。我们要立足中国人自己养活自己。粮食安全也是国家安全问题,土地

问题的重要性就在这里。这次清理规划出的6600个开发区占地3.45万 km^2 ,现在城镇建成区也就3.24万 km^2 ,相当于我国5000年城市建成区的总和。城市发展不可能不占田,真正实施土地的节约,尽可能少占新农田,关键在于城镇体系布局,包括道路设施建设、交通工程建设。我国的东部三个城镇密集地区以及将来新的城镇群,比如中南的武汉等,必须研究用交通的通达、通畅、安全、环保来促进土地的节约,交通方式的选择对节约土地有直接的重要作用。

2.3 环境

城市环境不管是大气环境,还是声环境,交通都是主要的污染源,这是无法回避的事实。世界各国污染治理走过几个阶段,20世纪初开始水土保持,20世纪中开始水污染治理,20世纪70年代后开始注意到大气环境。伦敦烟雾事件、东京烟雾事件都是大气污染事件,当时是煤烟型污染。随着汽车的增加,尽管汽车升级换代,但是交通尾气污染仍然是西方国家的主要污染。中国已进入煤烟型污染和汽车污染的混合污染阶段,而且这种混合污染更加难治理,对健康的危害性更大。还有声污染问题,所有城市汽车的声污染都已经成为主体矛盾。世界各国在20世纪90年代以后开始注意交通声污染的影响。我国规定要求白天控制到70dB,晚上控制到55dB。在我国,北京、上海的声污染大概覆盖全城市的60%~70%。隔声墙是一种被动措施,在城市某一个地区是可用的,但无论是从本身的效应、景观和结果来说都不是一个好的方法。交通声污染很难处置,必须从规划这个源头上给予解决,改善声环境。汽车的振动、汽车轮胎的摩擦、轨道交通轮与轨的摩擦等是客观存在的,只能降低,不能消除。所以,交通环境的改善是当前和今后一段时间内污染防治的重点,而且这种污染的防治要从城市布局和交通设施的布局上研究解决。

2.4 城镇化道路

大、中、小城市,小城镇协调发展,提高城市综合承载能力,要求通过统筹规划,形成若干用地少、就业多、要素集聚能力强、人口分布合理的新城市群;要求城市群内,城市分工合理、优势互补和增强整体竞争力;要求形成以深圳开发区为主体

的珠江三角洲、以浦东开发区为主体的长江三角洲和 21 世纪以天津滨海新区开发区为主体的环渤海地区。这句话值得从事城市交通规划和城市规划工作者深思。城镇协调发展的城市群是国家竞争力、国际竞争力的核心。城镇化进程是实现城市繁荣带动农村繁荣,农村工业化、产业化的过程和城市郊区化的过程,它们是在同一个时间发生,而且是在初步工业化后期走新兴工业化道路的时候出现,这就需要研究这一时期发展对城市交通规划的要求。

2.5 科技创新能力

科技创新能力既体现着中国在国际竞争中的地位,也体现了中国的总体素质。国务院制定了中长期科技发展规划,发布了《关于优先发展城市公共交通意见的通知》,都讲到城市交通问题和智能化交通管理。用什么样的理念和方法促进新交通技术的采用,值得深思和反思。“十一五”规划纲要把城市轨道交通纳入重点扶植的产业和行业,把城市公共交通作为产业扶植的重点,我国需要加快研究城市轨道交通。现在上海磁悬浮列车线路已规划要接到虹桥机场,在虹桥机场形成新的交通枢纽,列车穿过城市,空气动力学的噪声控制是一个难点,低速磁悬浮是一个发展方向。我对磁悬浮关注了 8 年,低速磁悬浮列车可以将噪声降低到 55dB,这就叫技术进步、技术创新。这也是从能源战略、交通战略角度研究交通技术创新所要做的事情。城市交通规划工作者要用新理念来思考,用新技术来实施,不要用落后的技术和思维来研究。

3 更新观念是当务之急

国家赋予这么重要的任务,必须在国家战略层面探讨解决新问题、新情况的思路和方法。把城市交通规划作为实现国家战略、带动城镇合理布局、落实公交优先和建立和谐社会的重要公共政策,最重要的是要更新观念。有五个方面要着重思考:

1) 城市综合交通规划要全面考虑国家发展战略,必须落实资源节约、环境保护,实现城市紧凑发展

城市交通规划应该是开放性的,要从区域的角度去研究。例如,天津城市总体规划涉及天津滨海新区的发展,着重研究了北京和天津之间的联系,

改变了以往的只考虑天津港的疏港交通。蒙古的出海口在天津,新疆甚至中亚地区的出口也在天津。现在天津的定位是立足滨海地区,与天津市区联动,辐射三北,带动东北亚。上海浦东新区的定位也是联系浦东,带动江苏、浙江,辐射全国。江苏省定位是承接浦东(上海),南联浙江,关联安徽甚至河南。这些就是城市交通规划要思考的问题。城市交通规划不仅仅是研究一个城市内部,还要研究区域交通战略在城市这个节点的落实,是与区域的社会经济发展分不开的。

2) 在城市总体规划修编时,要用城市交通规划来带动规划修编

北京总体规划修编首先研究了北京的定位和发展战略,重新审视了交通的主导地位。原因就在于城市交通是以现实的城市布局为基础,不把交通问题作为城市总体规划修编的核心,就无法实现城市的有机更新和有序发展。8 年前北京市研究八通线和城铁 13 号线,是因为要解决城市边缘集团的发展,落实城市规划,调整城市布局。北京市先修城铁 13 号线,带动了回龙观、天通苑的发展,实现北京城市总体规划确定的边缘集团。然后修通往通州地区的八通线,并非因为那里现实的交通量大,而是因为那里需要发展。交通引导城市发展的理念和用交通的观点来研究城乡布局关系的调整是至关重要的。城市交通规划不是被动的配套,而是主动引导城市总体规划修编的重要内容。

3) 公共交通优先政策的落实必须调整城市交通规划的理念,必须从规划布局做起

① 国务院领导同志指出,城市公共交通是中国城市发展和交通发展的正确战略思想。正确的战略思想不是停留在因为拥堵而需要公共交通,公共交通也并非只是穷人交通,富人也应乘坐公共交通。谈优先发展公共交通的时候,小汽车是无法回避的。小汽车拉动了中国经济发展,现在汽车年生产能力达到 780 万辆,这一能力还会增加。有人曾经担心过,小汽车在入市以后会受到冲击,实际上中国非但没有受到冲击,而且促进了加快发展,因为小汽车有需求。不要简单地控制小汽车的供应;我们的指导思想是不反对拥有,而是要引导小汽车的合理使用,关键是大力发展公共交通。

② 城市公共交通必须改变线路规划理念,加强公共交通枢纽建设,以换乘为主体,重新布局公

公共交通线路。没有公交枢纽就无法落实公共交通优先的战略。我认为枢纽是人的换乘,尽可能让人在出行换乘时完成其他活动,包括购物等,把人流减少到对社会影响最小。在枢纽中,香港的屯门客运站在车辆段上面建有几十万平方米的住宅,这意味着居住在这里的居民从轻轨出来以后,不需要使用其他交通工具就可以回家。日本大阪的中心火车站在地下建设多层,在那里人们可以在换乘时完成所需的出行活动,而不发生新的交通量,这就叫枢纽。公共交通枢纽必须考虑能够给人换乘时的方便。

③ 公共交通枢纽的集约作用必须有系统的措施才能实现,集约是为群众提供方便,必须采用工程措施和技术措施相结合。交通的调度和管理可能比仅增加车辆本身更重要。希望我们能够有若干个枢纽、形成若干与枢纽相适应的辐射地区的辅助公交系统,为公众提供方便的服务,城市交通量的锐减就可能成为现实。

4) 交通环境问题是当前城市交通规划的主导因素

现在环境问题已经被提上日程,我们的问题虽然刚刚暴露,但是必须关注。解决交通环境问题必须从交通理念上改变,比如,宽马路的问题。宽马路路幅宽,带来的问题是路网间距大,这是城市规划和城市交通规划要反复思考的问题。现在交通效率低,很大程度上是道路路幅宽、路网密度低造成的,还有建设封闭性小区造成的。另外,盲目修立交桥也是一个重要的原因,不成系统的立交桥使交

通更加拥堵。因此,解决交通环境问题,必须用系统、综合的概念研究城市交通规划。

5) 研究城乡统筹和区域协调的问题

北京市公交线路由市区向各县延伸,这就是城乡统筹。公共交通不要停留在原来的行政界限、行政区范围内,必须为更多的农民提供交通服务。我国城镇人口是 4.6 亿,还有 1.3 亿农民在城镇就业,他们的交通需求已经成为必须研究的问题。我们不仅要注意到城乡两元结构,也要注意城市两元结构,要注意到城市交通新要求,城市要重新布局有关交通设施和调整相关关系。

4 结语

科学发展观是指导发展的世界观和方法论的集中体现,在城市规划和城市交通规划上都要认真贯彻落实。和谐社会的建设就是解决人与人之间的关系,人与社会之间的关系。交通要注意到弱势群体,要注意到社会和谐,更要注意到为社会、为周围人提供什么样的设施,这也是一个经济社会统筹发展问题。城市交通规划中贯彻落实科学发展观,促进和谐社会建设,是值得更加深入思考的战略思想问题。

城市交通规划要经得起历史的检验,规划观念必须跟上发展的形势和客观要求。城市交通规划工作者的责任重大,要做好城市交通规划,需要把技术工作与国家政策相结合,才能完成国家赋予的职责,把我们的国家、城市发展得更好。

全面落实优先发展公共交通战略 促进城市科学发展和社会和谐*

中华人民共和国建设部 汪光焘

【摘要】 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。优先发展城市公共交通是时代赋予地方政府和各级建设部门的历史重任。要发挥城市规划的调控作用,制定和落实促进公共交通优先发展的经济政策,积极稳妥地推进城市公共交通行业改革,切实抓好出租汽车的稳定工作,进一步落实地方政府和各级建设部门的责任。同时,充分发挥企业特别是骨干企业在实施优先发展公共交通战略中的作用。实施优先发展公共交通战略的关键是抓好各项政策措施的落实。建设部将积极推动公共交通法制建设,把优先发展公共交通纳入规范化、法制化轨道。

【关键词】 公共交通 优先 发展 战略 落实

党中央、国务院十分重视城市公共交通的健康发展。党的十六大以来,按照科学发展观的要求,做出了优先发展城市公共交通的决策部署,为新形势下做好城市公共交通工作指明了方向。

1 优先发展城市公共交通是落实国家发展战略的重要举措

优先发展城市公共交通是降低能源消耗、减轻环境污染、减少占地、方便居民出行的重要途径。城市公共交通作为城市的重要基础设施,与人民群众的生产、生活密切相关,是城市经济社会全面、协调发展的重要基础。一定要充分认识优先发展城市公共交通的本质内涵,全面理解优先发展公共交通战略思想,切实增强责任感和紧迫感。

1.1 优先发展城市公共交通是实现国家能源战略的必然要求

我国人口众多,近年来经济社会持续快速发展,对能源的需求不断增加,能源成为涉及我国经济安全的战略资源。《中华人民共和国国民经济和社会发展规划第十一个五年规划纲要》(以下简称《纲要》)提出,“十一五”期间单位国内生产总

值能耗要比“十五”期末降低20%左右。据预测,2020年,我国的交通能耗占能源消耗的比例将高达16.3%~17.1%,城市交通节能任务十分艰巨。据统计,每百公里的人均能耗,公共汽车是小汽车的8.4%,电车为3.4%~4%,地铁为5%。如果采用个体小汽车出行的人有1%转乘公共交通,仅此一项全国每年节省燃油将达到0.8亿升。推进城市交通节能,在加快研究开发推广低能耗汽车的同时,最重要的就是优先发展城市公共交通。

1.2 优先发展城市公共交通是实施国家环境保护基本国策的重要内容

我国工业化和城镇化正以较快速度发展,但环境压力也越来越大。保护好环境关系到我国经济社会可持续发展,关系到人民生活质量的不断提高和中华民族子孙后代的生存发展。目前,机动车尾气和噪声已成为大中城市的主要污染源,许多大中城市的大气污染正经历着由煤烟型向机动车尾气型的转化。2004年,世界卫生组织在关于预防道路交通伤害的报告中指出,“道路交通伤害是日益严重的公共卫生问题,主要影响弱势的道路使用者,包括贫困人群”,“道路交通伤害给

*《城市交通》2007年第1期刊登

中等收入和低收入国家造成的损失占其国民生产总值的 1% ~ 2%”。汽车尾气对人的健康危害极大。欧洲国家研究表明,交通污染导致死亡占死亡总人数的 3%,是交通事故死亡人数的 2 倍,城市人口寿命平均缩短 1.5 年,交通污染带来的健康损失约占 GDP 的 1.7%。另据研究,公共交通在高峰小时每人每千米排放的一氧化碳、碳氢化合物、氮氧化物三项污染物,分别是小汽车的 17.1%、6.1%、17.4%。因此,必须优先发展公共交通,提高公共交通出行分担率,有效降低汽车尾气排放总量,减轻城市大气环境污染,改善城市生态环境。

1.3 优先发展城市公共交通是集约节约用地的有效措施

土地是关系国计民生的重要战略资源,事关我国粮食安全和国家安全。国家确立了“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地是我国的基本国策”,实行了最严格的耕地保护制度。在我国土地资源十分紧缺的条件下,城市布局必须走集约型、紧凑型的发展路子,高度集中和紧凑布局的城市发展模式只有集约化的大运量交通模式才能支撑其发展。2005 年底,我国城市人均道路面积 10.93m^2 ,如果采用以小汽车为主的交通发展模式,对比国外城市人均道路面积 $15 \sim 20\text{m}^2$,还需要大量占地修路。同时,每年需新增停车用地 50km^2 。无论在资源条件还是在技术层面,靠不断地修建城市道路来满足日益增长的交通需求都是不可行的,这种发展模式在我国这样人多地少的国情下是不可持续的。必须以公共交通为导向,合理配置土地资源,引导城市发展模式转变,这既是解决城市交通拥堵问题的有效措施,又是支撑城市紧凑发展的重要途径。

1.4 优先发展城市公共交通是中国特色城镇化道路的应有内涵

中国的城镇化,必须走可持续的、集约式的发展道路,不断提高综合承载能力。城市健康发展,离不开公共交通的优先发展。目前我国每年新增城镇人口 1300 万左右,城市和城镇密集区对交通的需求增长迅速,特别是在小汽车快速增长的趋势下,城市空间扩张和城市功能集聚并存。

实现城市紧凑发展并带动周边地区发展,需要建立区域公共交通体系,以满足城市和城市密集地区的随机性活动,这是其他交通方式不能替代的。2005 年末,全国公共交通运营车辆 31.09 万辆,比 2000 年末增长了 37.6%;乘客总量 467.19 亿人次,比 2000 年末增长了 36.99%。相对于私人交通工具而言,公共交通照顾了大多数人的利益,让更多的人得到平等的交通出行权和道路等公共资源使用权,关系到群众利益和社会公平正义。我国城镇最低收入家庭人口约有 3000 万人,进城农民工约 1.5 亿人,这些群体收入低,住房支付能力有限,主要分布于城市边缘地区,公共交通是他们可以选择的主要机动性交通工具。大力发展城市公共交通,不仅是解决城市内部交通的需要,而且也是优化城市内部布局,推进中国特色城镇化发展的本质要求。

2 优先发展城市公共交通是时代赋予地方政府和各级建设部门的历史重任

国务院已经明确了优先发展公共交通的各项任务和要求。地方政府和各级建设部门要统一思想认识,切实转变职能,更加注重发展社会事业,更加注重解决民生问题,下大力气把这一关系到人民群众根本利益和国家长远发展战略的事情认真抓好、抓实,抓出成效。

2.1 发挥城市规划的调控作用

城市总体规划是具有综合性、战略性、前瞻性的规划,是城市发展的基本依据,体现了公共政策的取向,决定着城市发展的方向。城市综合交通体系规划和城市公共交通专项规划是城市总体规划的重要组成部分,是指导公共交通发展的主要依据。按照《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《通知》)的要求,应当编制和实施城市综合交通体系规划和公共交通专项规划。要坚持把城市公共交通作为城市交通的主体,在规划中予以落实。要坚持以公共交通为核心,科学配置和利用交通资源,建立以公共交通为导向的城市发展模式。要坚持特大城市应当逐步建立以大运量快速交通为骨干,公共汽

车、电车为主体,出租汽车等其他交通方式为补充的城市公共交通体系;大中城市应当逐步建立以公共汽电车为主体,出租汽车等其他交通方式为补充的城市公共交通系统。大城市和特大城市制定城市综合交通体系规划、城市公共交通专项规划,应当组织专项技术论证,审查后纳入城市总体规划,并按审批程序报批。实施城市黄线(城市基础设施用地的控制界线)管理制度是保证城市规划中公共交通优先的法律制度。要严格执行黄线管理制度,加强城市交通设施用地的规划管理,依法纠正和查处侵占公共交通设施及其建设用地的行为。省级建设部门要通过开展城乡规划效能监察和实施城市规划督察员制度,定期对城市交通规划的实施以及违反规划行为的处理情况进行监督检查。

2.2 制定和落实促进公共交通优先发展的经济政策

《纲要》提出,要根据公共财政服从和服务于公共政策的原则,坚持公共财政配置的重点是为全体人民提供均等化基本公共服务的方向。城市公共交通是城市政府应该提供的公共产品和公共服务。要按照《通知》要求,将城市公共交通发展纳入公共财政体系,坚持以政府投入为主,统筹安排,重点扶持。一是加强城市公共交通设施建设的投入。城市政府要加强道路和轨道交通、综合换乘枢纽、场站等设施建设,对车辆和设施装备更新给予必要的资金和政策扶持。城市公用事业附加费、基础设施配套费等政府性基金要用于城市交通建设,并向公共交通倾斜。同时,要拓展多元化的投资渠道,鼓励社会资本,包括境外资本以合资、合作或委托经营等方式参与公共交通投资。通过管理体制和经营机制的创新,进一步推进特许经营制度,逐步形成国有主导、多方参与、规模经营、有序竞争的格局。二是要完善市场经济条件下城市公共交通企业经营的政策性经济补偿机制。对政策性亏损给予适当补贴,对承担社会福利和完成政府指令性任务而增加的支出,定期进行专项经济补偿。

2.3 积极稳妥推进城市公共交通行业改革

城市公共交通属于社会公益性行业。城市公

共交通行业改革,不应当是政府甩包袱、卸责任,而应通过引入市场机制,改进政府城市公共交通管理方式,转变企业经营方式、降低成本、提高效益,促进城市公共交通设施的发展和服务水平的提高,为群众提供品种更丰富、质量更高的出行服务。近年来,各地就城市公共交通行业的改革做了有益探索,取得了一些成功的经验。但是应该看到,一些地方对公共交通的性质认识存在差距,出现了“将公交线路一卖了之、放任不管”、“线路经营权私下倒卖”、“挂靠经营、个人承包”等问题,这种状况必须尽快扭转。要防止片面追求经济收益,盲目拍卖出让公共交通线路和设施经营权,严禁将同一线路经营权重复授予不同经营者。要坚持“国有主导、多方参与、规模经营、有序竞争”的原则,政府要对骨干公共交通企业保持控股地位。要加强对企业社会责任、经营能力、服务经验的考核,防止将线路和车辆转卖或转包给个人,从而转嫁投资和经营风险,牟取暴利,引发群体性事件和恶性安全事故。要加强对公共交通企业经营和服务质量的监管,规范经营行为,依法查处非法营运、妨碍公共交通正常运行、危害公共交通安全等行为。要对经营恶化、管理混乱、安全隐患严重的企业依法查处。

2.4 切实抓好出租汽车的稳定工作

出租汽车是城市公共交通的组成部分。规范发展城市出租汽车是搞好城市基础设施建设,保障城市安全、有序运行的重要内容,是城市健康发展的重要条件和标志。要进一步落实出租汽车稳定工作省级政府责任制,特别是城市人民政府的责任,层层建立稳定工作责任制和信息机制,加强监督检查。城市公共交通主管部门要切实负起责任,会同有关部门落实国务院已确定的政策和措施。省(自治区)建设厅要在省(自治区)政府的统一领导下,比照国务院批准的出租汽车行业清理整顿部际联席会议的机制,牵头做好工作,明确责任人,加强对城市人民政府和有关部门的指导、监督,并负责向建设部及时提供信息。各地要继续按照建设部、监察部、国务院纠风办、交通部、财政部、国家发展和改革委员会、公安部《关于规范出租汽车行业管理专项治理工作的

实施意见》(建城[2006]107号)的要求,开展规范出租汽车行业管理专项治理工作,要严格清理经营权有偿出让、严格清理针对出租汽车的各项收费、集中开展打击非法运营专项整治行动、严格规范出租汽车企业经营行为。同时,要深入开展调查研究,探索建立有利于促进出租汽车行业长期稳定发展的管理体制和机制,确保出租汽车行业稳定健康发展。

2.5 进一步落实地方政府和各级建设部门的责任

城市人民政府要全面贯彻落实《通知》和《关于优先发展城市公共交通若干经济政策的意见》(建城[2006]288号)提出的各项政策措施,切实担负起优先发展城市公共交通的历史重任。要按照财政支持优先、土地配置优先、路权使用优先、科技投入优先的要求,结合当地实际,完善法制建设,制定配套措施和具体实施方案。在财政投入上向公共交通倾斜,加大扶持力度;按照《划拨用地目录》向公共交通设施建设提供土地使用权;按照合理分配、科学使用的原则,给城市公共交通以更多的道路使用权;按照科技创新的要求,加大科技投入,加快科技发展,向科技要管理和效益。要加快规划编制,明确总体目标,组织好各部门、社会各界力量,充分发挥专家的作用,营造公交优先发展的工作机制和社会氛围。建设部和省级建设行政主管部门要会同相关部门制定考核指标,加强定期检查、指导和监督,把各项工作落到实处。

3 充分发挥企业在实施优先发展公共交通战略中的作用

公共交通企业是实施优先发展公共交通、直接面向群众、体现实际效果的重要载体,要努力转变经营管理机制,牢固树立公共服务意识,不断提高企业自身发展能力和服务水平。

3.1 充分发挥骨干公共交通企业的作用

公共交通企业的公益事业属性,决定了国有控股的骨干企业在优先发展公共交通中的主体地位。要积极稳妥地推进公共交通企业改革。在保障公共利益和公共安全的前提下,积极引进市场

机制,转变企业经营管理机制,建立现代企业制度和规范的法人治理结构,强化成本控制,提高资金利用效率,增强抗风险能力。要进一步转变观念,拓宽服务领域,树立品牌意识,注重通过提高服务质量赢得市场。要依靠现代科技,推进公共交通线路运营的信息化管理,加强对公共交通场站、车辆、设施、装备等的维护保养,为公众提供安全、方便、快捷的服务。要加强安全生产管理和服务质量监管,通过业务培训和安全教育,不断提高司乘人员的业务素质和安全意识,实现服务的标准化和规范化。骨干企业要通过深化改革和管理创新,不断增强行业内的影响力和带动力,切实发挥为社会公众提供优质服务的带头作用。

3.2 关心公共交通职工,维护公共交通队伍稳定

最近,曾培炎副总理批示:公交系统是城市交通的主力军,有关方面应当给予更多地关心和重视。要关怀他们的工作条件和生活情况,对一些困难职工要给予必要的帮助,对正面典型进行适当的宣传,赢得全社会的理解和尊重,维护公交队伍的稳定和社会正常的秩序。曾培炎副总理的批示充分体现了党中央、国务院对全国公共交通行业广大职工的关心和爱护。城市公共交通是城市的“大动脉”,也是城市生产生活的第一道工序,职工劳动强度大,工作时间长,工作环境差,司乘人员经年累月地在公共交通线路上往返奔波,起早贪黑、不辞辛苦,顶酷暑、冒严寒,日复一日,年复一年,为城市交通的正常运转,为千百万人的工作、就业、生活、上学、就医、走亲访友等基本出行需求,默默无闻、任劳任怨、奉献终生。他们把党和政府的温暖送到千家万户,理应得到全社会的理解和尊重。政府和企业要从生活上、精神上关爱公交职工,要从关乎公交职工切身利益的点滴小事做起,多为员工办实事、办好事。当前,要重点研究解决部分地区公共交通职工收入偏低的问题,指导公共交通企业逐步建立职工工资正常增长机制。要切实保障职工休息和休假的权益,保证司乘人员的身体健康,严防疲劳驾驶,使广大人民群众能乘上放心车、安全车、舒心车。要保证国家法律法规规定以及劳动合同和集体合同约定的各项劳动保护和福利待遇

得到认真落实。要加强对先进集体和模范人物的宣传和学习,弘扬社会主义精神文明和高尚道德情操,形成正确的舆论导向和社会氛围。

3.3 积极发挥相关协会的作用

中国城市公共交通协会、中国出租汽车暨汽车租赁协会是公共交通企业、出租汽车企业的自律组织,应充分发挥这些协会在实施公共交通优先战略中的作用。协会要积极开展行业服务,不仅要加强公共交通企业之间的交流,反映公共交通企业的诉求,也要为企业提供同行业不同企业的业绩(如成本、价格、质量、环境等)的比较和评价信息,为企业的管理者提供相互学习和借鉴的机会,督促提高运营效率和服务质量。协会要发挥自身优势,研究公共交通行业改革与发展、开拓市场和推动行业精神文明建设等方面的经验,努力探索公共交通行业发展规律,提升公共交通行业总体服务水平和行业形象。协会要维护企业合法权益,更加关注职工和乘客的诉求,指导督

促企业开展诚信服务。重视推进行业的技术创新和技术进步,不断提升行业发展水平。

4 结语

优先发展城市公共交通是党中央、国务院的战略决策,是一项光荣而艰巨的历史使命。优先发展公共交通的战略和经济政策已经确定,关键在于抓落实。建设部将继续加强与有关部门协作,积极推动公共交通法制建设,把优先发展公共交通纳入规范化、法制化轨道。让我们高举邓小平理论和“三个代表”重要思想伟大旗帜,全面贯彻落实科学发展观,认真落实党的十六届六中全会精神,统一思想,明确目标,把握政策,狠抓落实,大力推进公共交通优先发展战略,为缓解城市交通矛盾,改善人居环境,建设资源节约环境友好型社会,促进社会和谐做出积极的贡献。

中国城市交通发展展望*

中华人民共和国建设部 仇保兴

【摘要】 中国正处于城市化和机动化双重发展的高潮期，人口持续向大城市聚集，城市机动车数量增长迅猛，土地资源日趋紧张，公共交通的主导地位不强。在这些条件的约束下，选择正确的城市交通发展模式既是支撑城市可持续发展的必要条件，又是应对全球气候变化做出的正确决策。在此基础上，提出了一系列发展可持续城市交通的政策措施，如确立优先发展城市公共交通战略；构筑以公共交通为主导的城市综合交通体系；推进城市公共交通的行业改革；加强城市交通基础设施建设；加快实施交通需求管理等。最后，就轨道交通、智能交通系统、常规公交和快速公交系统、步行和自行车交通等方面，对未来10年中国城市交通的发展进行了展望，意在指出，可持续的城市交通发展模式决定了城市的未来，社会各界要共同推动绿色交通的发展。

【关键词】 公共交通 综合交通体系 交通需求管理

城市交通拥堵在我国已经越来越成为困扰市民的问题。但几乎很少有人透彻地知道这样的事实：城市规模的扩大与城市交通存在着内在的冲突。这也就是为什么几乎世界上所有的大城市都遭遇到交通拥堵及其并发症。我国正处于城镇化和机动化双重发展的高潮期，采用何种交通发展模式，对城市自身和国家总体的可持续发展能力都具有决定性的影响。本文先从我国城市交通面临的挑战进行分析，然后总结和提出城市交通发展的6项策略，最后对未来10年我国城市交通的发展进行了展望。

1 中国城市交通基本情况和挑战

1.1 人口持续向大城市聚集

2006年全国城镇人口已达5.77亿人，城镇化水平达到了43.92%（图1）。目前，我国农村富余劳动力高达1.5亿人。在城镇化过程中，人口向以大城市为核心的都市圈聚集的特点非常显著（表1）。2006年农民跨区进城务工人员高达1.32亿，主要集中在大城市，占农民工总量的62.4%。大城市接纳农民工数量已接近于英国总人口的2倍。

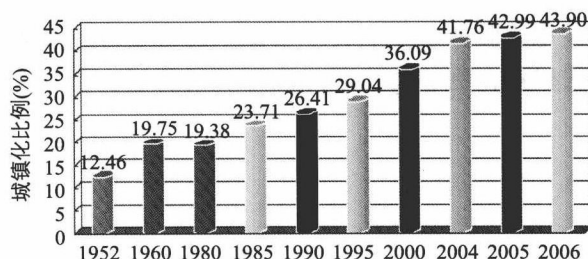


图1 中国城镇化发展趋势图

2001—2006年农民工进城就业分布（单位：%）

表1

年份	2001	2002	2003	2004	2005	2006
直辖市	8.2	8.4	9.5	9.6	9.9	9.4
省会城市	21.8	21.2	19.6	18.5	19.2	18.6
地级城市	27.2	27.2	31.8	34.3	36.1	36.8
县级市	21.0	21.1	20.4	20.5	19.7	20.2
建制镇	13.0	12.9	11.6	11.4		
其他	8.7	9.2	7.1	5.7	15.1	15.0
合计	100	100	100	100	100	100

1.2 城市机动车数量增长迅猛

虽然我国城市机动化水平目前还比较低，但增长速度非常迅猛（图2）。截止2007年6月，全国民用汽车拥有量已达到5356万辆，其中私人汽车

*《城市交通》2007年第5期刊登