

Reflection on Constructing Comprehensive Urban Transport Policy

关于构建城市交通政策综合体系的理性思考

文 | 欧国立 | Ou Guoli | 北京交通大学经济管理学院教授、博士生导师



城市交通问题，特别是大城市的交通问题是世界各国普遍存在的城市疾病，是城市发展过程中矛盾和问题的突出体现。不同国家的不同城市出现这一问题的时间不同，情况不同，程度不同，表现形式也不尽相同，或要素组合不适，或交通结构失衡，或功能发挥不畅。城市交通问题的产生有其政策背景，实质是人、车、路等要素在城市不同时空条件下的具体表现，或协调，表现为交通顺畅，或不协调，表现为交通拥堵。交通拥堵程度一般是衡量一个城市交通环境优劣的指示器，交通拥堵导致城市交通效率降低，加大了人们无效时间的支出以及由此带来的直接和间接损失，增加了废气排放和噪声污染，浪费了大量能源。城市交通拥堵在很大程度上破坏了城市发展的和谐氛围，背离了资源节约和环境友好的发展模式。

城市交通问题的产生主要源于以下几方面原因：（1）一国以及辖内城市经济、社会的快速发展；（2）产业政策的导向；（3）城市交通政策的主旨。这其中，城市交通政策是解决城市交通问题，决定城市交通走向的关键因素。一些发达国家或城市充分认识到城市交通政策对解决城市交通问题的重要意义，制定了相对完善的城市交通政策。这些政策以经济、法律、行政等不同方式予以实施和体现。美国、英国、法国、日本等国家在城市交通政策研究方面给予大量投入，近几十年来加快了相关立法，并在缓解城市交通拥堵方面采用了一些新的政策，取得了比较明显的成效。

随着经济的发展，中国的城市化进程不断加快，一些城市，特别是一些大城市，交通拥堵现象已经十分普遍，严重影响了城市正常的生活秩序和工作秩序，影响了城市可持续发展。中国城市（特别是大城市）交通拥堵问题的产生有其客观原因，但从解决问题的角度来看，城市交通政策的不完善，规划主旨与具体政策的脱节以及体制性缺陷等，导致解决城市交通问题的滞后与低效。归根结底，城市交通政策是影响和决定城市交通的关键因素之一。

一、城市交通政策的功能

城市交通政策有三项功能，即导向功能、协调功能、控制功能。交通政策对城市交通发展方向具有引导作用，有直接的行为引导，也有间接的观念引导；交通政策对城市交通发展中的失衡状态具有制约和调节能力；交通政策对城市交通的发展和运行也能起到控制或促进作用，可以是前馈控制，也可以是反馈控制。发展中的城市以及发展中的城市交通需要科学系统的交通政策实现对城市交通的引导、协调和控制。城市交通是城市发展的基本载体，城市的可持续发展有赖于城市交通的可持续发展。实现城市交通可持续发展的关键是实现交通效率、资源与环境以及价值观念的和谐统一，应当从以车为本转向以人为本，从被动疏解转向源、流控制并重，从单纯的资源和物质推动转向提高政策和管理水平，提高科技含量，从依赖技术政策转向制定和实施综合性的交通政策，从注重使用行政手段到重视加

强交通政策立法,通过交通政策的导向作用,引领城市交通注重节能环保,建立资源节约型、环境友好型的和谐与可持续的城市交通体系。

城市交通方式主要有自行车、摩托车、小汽车、公共汽车、无轨电车、有轨电车、轻轨、地铁等,它们在能源消耗方面存在明显差异,每人公里能源消耗比分别是:0、5.6、8.1、0.9、0.7、0.4、0.45、0.5。不同的城市交通方式的结构和比例对能源消耗有着重大影响。

交通运输是一个具有明显外部性特征的行业,随着城市的发展,交通对城市经济和社会的负面影响(负外部性)越来越显著。城市交通的外部成本是其所产生的环境污染、交通事故、交通拥挤等对社会财富的扣除。关注和治理城市交通的外部性是城市交通政策的重要内容。

城市交通政策是交通运输政策的重要组成部分,应当根据城市交通需求状况,根据城市社会经济的发展模式的变化,从新的视角进行分析和研究。基于新视角的城市交通政策研究应当提高交通政策与交通规划的关联度,界定城市交通政策的主旨,高度关注城市交通政策的科学性、系统性与连续性,分析和建立产业政策与城市交通政策的联动关系,提高城市交通政策对解决城市交通问题的决策力和执行力。

城市交通政策与一国以及相应城市某一时期的产业政策有着密切联系,例如,汽车产业,特别是小汽车的产业政策对城市交通有着极大影响。城市交通政策的研究与制定必须与汽车产业政策密切关联。我国现阶段对汽车产业是扶持政策,对小排量汽车也采取鼓励的态度。这对城市交通将会产生重要影响。今后的城市交通政策显然需要对此给予极大的关注,研究产业政策可能引起的城市交通需求的集聚增加,并在综合性的城市交通政策中,特别是交通需求管理(TDM)政策方面进行更深入的研究。

二、主要城市的交通及交通政策状况

我国的城市化进程十分迅速,城市的经济和社会发展十分明显,这一阶段是城市(特别是大城市)交通问题暴露最多的时期,以北京为例,根据有关部门公布的数据,由于交通拥挤,1990

年以来,北京市客货车辆行驶速度平均分别下降了15.6%和11.5%。1993年的北京城市交通规划指出,到2000年和2010年,公共客运系统承担出行量(不含步行)的比重将分别达到47.4%和58.4%。但是实际上市区公共客运系统承担的出行量比例,1986年只达到32%,2000年更进一步下降为26.5%;与此相反,小汽车承担的客运比例却从1986年的5%上升到2000年的23%,出租汽车从1986年的不足1%上升到2000年的8.8%。北京地铁分担的公交客运量2004年只有11.8%。调查显示,约40%的北京人上班需花费1小时以上的时间,其中,上班花费时间在60~80分钟的占34.3%;上班所需时间超过100分钟的占6.5%。部分市区道路平均车速不足20公里/小时。三环路以内110条主干道,有80多条道路交通流量达到饱和或超饱和状态。交通拥堵已经成为北京最明显的特征之一,不仅造成了巨大的经济损失,同时也增加了废气排放和噪声污染,浪费了大量能源。由于交通拥堵所产生的损失有各种计算,有理由相信,从时间价值、拥堵所产生的损失(直接的经济损失、精神烦躁以及其他原因导致的间接损失)、环境污染(废气和噪音等)等方面考察,交通拥堵导致的损失是巨大的,甚至是令人难以置信的。

目前在我国的城市发展过程中,交通是最迫切需要解决的问题之一,这个阶段也是对综合性的城市交通政策需求最迫切的时期。

国内对综合性的城市交通政策的研究还很不够。国外虽然有一些经验可以借鉴,但不同国家、不同城市都有自己的具体情况,不同城市的产业结构、人员构成与分布、文化背景、价值观念等都不相同,不同城市发展的成熟度也不相同,因此,完全的照搬是不可能的。例如,美国与欧洲、日本在城市交通管理方面的理念不完全相同,因此在诸如小汽车使用、城市停车等方面实施的政策也存在差异。在中国,很多人对城市交通政策的重视程度远不如对交通的技术问题的关注,一些交通规划也难以摆脱“墙上挂挂”的局面。以往的城市交通政策和交通规划研究中存在以下问题:

(1)对城市交通政策的研究还未上升到

交通政策对城市交通发展方向具有导向作用,有直接的行为引导,也有间接的观念引导;交通政策对城市交通发展中的失衡状态具有制约和调节能力;交通政策对城市交通的发展和运行也能起到控制或促进作用,可以是前馈控制,也可以是反馈控制。

理论层面,基本上停留于对现行做法和规划的具体解释上;(2)我国城市交通政策缺乏明确的主旨,“头痛医头,脚痛医脚”,政策的短期行为明显;(3)城市交通政策缺乏系统性和科学性,不能体现与经济和社会发展、与各项产业政策的协调与关联。目前的交通政策几乎等同于道路建设政策,对诸如城市交通的导向问题、不同运输方式的结构问题、停车场问题、与小汽车等相关产业的政策关联等问题没有系统的、综合性的研究;(4)城市交通政策从属于行政管理,政策的制定和实施缺少完备的法律依据和保障;(5)城市交通规划与城市交通政策相脱节,规划上,以需求定供给,建设上,注重主干道,忽视次干道和微循环。

三、关于建立城市综合交通政策体系的思考

科学的城市交通政策应当具备完整的体系,城市交通政策是影响和决定城市健康发展的重要因素。我国的城市交通政策的制定应当综合考虑不同运输方式的协作,考虑交通与资源、环境、土地利用、市政建设、居民小区等多方面因素,避免政策制定过程中“单打独斗、相互割裂”局面的出现。在鼓励公共交通发展过程中,采取措施,加强对交通需求的管理,提高城市综合交通的整体效率。

中国(大)城市交通政策应当成为政府高度关注并汇集多方因素进行研究的、适应城市全面均衡协调发展的、高层次、综合性的政策。综合性的城市交通政策应当从以下方面进行系统考量。

(一)轨道交通发展

城市轨道交通由于其运量大、速度快、安全准时等特点,在城市交通运输中发挥着越来越重要的作用,已成为世界各国大都市解决城市交通问题的重要选择,也应当是中国城市,特别是大城市交通政策关注的重要内容。轨道交通与其他运输方式相比具有人均消耗能源少、污染小、占地少、运量大、安全准时等特点,大城市在解决城市交通问题时发展轨道交通几乎成为普遍选择。

城市轨道交通特别是地铁因其造价高、投资大、工期长等因素的影响,对资金的需求巨大。另外,作为一项基础

设施和公用事业,城市轨道交通很少盈利。因此,城市轨道交通建设的资金筹措和运营过程中的补贴问题成为政策性很强的问题,需要通过深入的理论和政策研究提出和实践一些新的做法。

(二)快速公共交通系统发展

巴士快速交通系统正在开创城市公共交通大容量、低成本的新时代,并且逐渐成为城市公交发展的一个亮点。公共交通国际联合会等国际组织把快速公共交通系统作为解决城市公交问题的重要举措,积极地向世界各大城市推荐。美国联邦公共交通安全管理局积极推动巴士快速交通系统,在有关的研究报告中,对比全美13个城市的轻轨交通项目与17个巴士快速交通项目,显示巴士快速交通系统的成本低于轻轨交通,而运送乘客量和运行速度接近轻轨交通。自20世纪90年以来,美国城市再也没有任何新的轻轨交通项目,越来越多的城市采用巴士快速交通系统。

我国的一些大城市(如北京等)应当积极探索和尝试发展快速公共交通系统,提高公交运行的速度,吸引更多的人乘坐公交。当然,巴士快速交通系统对道路、车站等有相应的要求,这也决定了发展快速公共交通系统需要根据实际情况确定。

(三)智能交通发展

智能交通系统是将先进的信息技术、数据通讯传输技术、电子传感技术、电子控制技术及计算机处理技术等有效的集成运用于整个地面交通管理系统而建立的一种在大范围内、全方位发挥作用的,实时、准确、高效的综合交通运输管理系统。智能交通的发展能够提高交通能力,缓解城市交通拥堵,欧美一些国家对智能交通给与了高度关注,在政策和资金等方面给与大力支持。

我们应当研究和制定适合我国不同城市实际情况的智能交通发展政策,将其纳入城市综合交通发展政策框架内,通过提高交通管理的科技含量,提高交通效率。

(四)枢纽建设及一体化运输

城市交通是由公交汽车、地铁、铁路、出租车、自行车等多种运输方式组成,不同运输方式间换乘(包括城际间铁路、民航运输与城市交通间的换乘)

以往的城市交通政策和交通规划研究中存在以下问题:(1)对城市交通政策的研究还未上升到理论层面,基本上停留于对现行做法和规划的具体解释上;(2)我国城市交通政策缺乏明确的主旨,“头痛医头,脚痛医脚”,政策的短期行为明显;(3)城市交通政策缺乏系统性和科学性,不能体现与经济和社会发展、与各项产业政策的协调与关联;(4)城市交通政策从属于行政管理,政策的制定和实施缺少完备的法律依据和保障;(5)城市交通规划与城市交通政策相脱节,规划上,以需求定供给,建设上,注重主干道,忽视次干道和微循环。

的便捷程度在很大程度上决定城市交通的效率。国外一些交通解决得比较好的大城市在城市交通枢纽和主要站点的立体化换乘方面都有突出的特点。

由于体制和机制等各方面原因,国内的交通运输(无论是城际还是城市内的交通),在交通枢纽和主要站点的设计方面很少考虑换乘的便捷性问题。铁路、民航、公路等各自考虑并设计自己的枢纽、站点,即使有些站点相同,也会各自独立,相互分离。平面换乘是使各种运输方式联结的主要特征。从火车站等枢纽或站点涌出大量人流奔向其它车站或换乘其它交通方式是国内城市普遍存在的现象。换乘的平面化导致站点周边严重拥堵,成为影响城市交通的主要因素之一。国内的大城市实现主要节点不同交通方式的无缝隙联结,实现乘客的立体化换乘是必须引起重视的问题,也是需要通过城市交通政策予以科学解决的问题。

城市交通的立体化换乘和无缝隙联结既有物理特征上的硬联结,即不同运输方式或线路在枢纽等站点实现立体化交合,通常这样的车站有地下和地上若干层,连通四面八方,乘客在站内可换乘任何方向的车;也有在行车时刻表、售票、结算等方面的软联结,不同方向的运输在时刻表安排(到发时间的衔接)、出售其它方向的车票、不同运营商间的结算等。这种全方位的联结能够最大程度地减少地面上的人流,便利乘客的换乘,极大地提高车站的换乘效率。日本的东京车站、德国的法兰克福车站(新)等在这方面的成功经验值得学习和借鉴。

(五) 交通需求管理

交通需求管理TDM(Travel Demand Management)是指运用经济和法规等手段对交通需求量进行科学的控制与调节,削减不合理的交通需求,分解、转移相对集中的交通需求,从而使供需达到相对平衡,以保证城市交通系统的有效运行,缓解交通拥挤,改善城市生态环境和生活环境质量。

交通系统的有效运行取决于交通供给和交通需求的相对平衡。随着社会经济的发展,大城市的交通需求迅速增长,交通需求结构也在发生明显的变

化。虽然城市道路在增加,但满足不了交通需求的增加,供求间的不平衡导致城市交通状况的恶化和交通拥挤的蔓延。城市道路供给是不可能无限增加的,如果不对不适当的交通需求进行抑制的话,城市交通问题很难从根本上得到解决。运输经济学中有一条著名的“当斯定理”(Downs Law)。其内容是:“在政府对城市交通不进行有效管制和控制的情况下,新建的道路设施会诱发新的交通量,而交通需求总是倾向于超过交通供给”。可见,解决城市交通问题,除了增加道路及其他交通资源的供给外,还应当考虑控制交通需求。从20世纪70~80年代起,交通需求管理成为国外许多城市治理城市交通问题的主要手段,即在道路建设的同时,通过经济、行政、法律等多种手段,调整人们对现有交通系统的需求。

对交通需求的抑制和管理与城市的功能布局、产业分布、人口分布等多项因素相关,也与城市的公共交通、小汽车使用等方面政策有关。可以从以下方面考虑相关措施和政策:

- 1、通过城市规划调整交通需求分布,影响交通需求的产生;
- 2、大力发展公共交通,增加公共交通承担的比例;
- 3、通过经济等手段,减少小汽车的使用;
- 4、尝试对交通拥挤路段、拥挤时段实施分时段道路使用收费制(即拥挤收费),引导车辆避开拥挤路段和高峰时段或者改变交通方式。

城市交通政策应当是一个科学、完整、均衡的体系,忽视、离散或片面地理解城市交通政策都会导致城市交通的畸形发展。我国的城市特别是大城市,应当高度关注这一问题,需要在体制上和机制上解决相关问题,克服政出多门和政策虚置现象,赋予城市交通政策在城市发展中的重要地位和作用。应当研究城市交通发展的综合性政策体系,建立城市交通政策的统一形成机制,定期出台指导城市交通的政策导向(城市交通政策白皮书),引领城市交通的发展方向 and 路径,使城市交通能够满足城市社会和经济发展的需要。

■ 责任编辑: 欧阳忠伟

解决城市交通问题,除了增加道路及其他交通资源的供给外,还应当考虑控制交通需求。即在道路建设的同时,通过经济、行政、法律等多种手段,调整人们对现有交通系统的需求。