

论我国大城市现代化客运体系 ——确立以“公交为主体、轿车为主导”的发展目标

To Establish the Developmental Goal That the Public Transit Plays a Principal Part and Cars Play a Leading Role

蒋一子

(中国汽车工业总公司, 教授级高工 北京 100036)

近年来我国许多大城市纷纷提出要建设现代化国际大城市的目标, 其中当然包括现代化客运目标。很多人在对世界现代化国际大城市作了考察后提出了“公交为主体”的方针, 并对主张大量发展家庭轿车、城市客运以“轿车为主体”的见解, 提出了异议。笔者认为, 对我国大城市应该建设怎样的现代化客运体系, 必须从人们出行的基本需要出发, 来进行研究。

一、应根据不同的“出行需求”, 采用不同效率和质量的客运方式; 应确立以“公交为主体、轿车为主导”的目标

1. 衡量城市客运现代化的标志是效率和质量

效率是指出行时从出发地到目的地的综合时间效率, 在竞争的社会里, 时间就是效益。方便也属于效率。质量是指安全和舒适。

2. 人们的四类“出行需求”

这四类“出行需求”为: “公务、业务出行”; “生、老、病、事”; “通勤、通学”; “购物、游乐”。

第一类出行需求: “公务、业务出行”(包括公务及集体、个体的经营活动的出行), 是面向经济和社会事业巨大现实需求的, 是现代化客运的主要服务对象。低效率的出行办事, 使城市效率降低并产生巨大的无形损失。“公务、业务出行”的需求量很大, 是提高城市总体工作效率的主要部分。不能保证“公务、业务出行”的高效率 and 高质量, 就不能成为现代化城市。

第二类出行需求: “生、老、病、事”(包括急事、礼仪之事)的出行, 一般是居民最紧迫的需要。不能满足公众“生、老、病、事”出行的便捷、舒适, 也不能成为现代化城市。

第三类出行需求: “通勤、通学”的出行, 是交通量最大、时间最集中的“高峰”和“瓶颈”。这是公众呼声最大也是解决难度最大的城市交通中的热点和难点。

第四类出行需求: “购物、游乐”的出行。其时间要求相对弹性较大, 且可使用各种客运工具满足要求。

3. 客运方式按综合效率和质量, 可分为两大类

第一类是固定线路的公交客运方式。其特点是两端步行(或用自行车)、排队候车、立多坐少、站站停

车、常需转线等等。往往难以达到综合的高效率和高质量的效果。用大载客量的车辆, 能提高运输工具的效率, 但不等于提高客运的时间效率。只靠提高线上的行车速度, 也不能真正提高客运的综合时间效率。

现有的公共交通, 即常规的公共电汽车, 属线上中速行驶的中容量的客运方式, 是效率和质量均较低的客运方式。

现代化公共交通, 即快速轨道车, 是一种大容量的、在快速线上行驶的、污染少的客运方式; 但也不能门到门直达。从综合的效率和质量看, 也还不是最理想的客运方式。

第二类是门到门的直达客运方式。其特点是从出发地门口直达目的地的门口, 两端和中间停等环节最少。只有“门到门”的“高速直达”和“乘坐舒适”才符合“高效率 and 高质量”的客运需求。

轿车是现今能从门到门且直达、快速、舒适, 效率最高和质量最高的地面客运方式, 也是近一个世纪来最理想的无可代替的现代化客运工具。轿车在加速经济与社会发展和提高生活质量中发挥了无可估量的作用。城市没有相应规模的轿车, 就不可能实现客运的现代化。因此世界上没有一个国家不发展轿车, 一般说也没有人不喜欢轿车; 而随着经济水平的提高, 轿车将不断增长, 这是不以人们意志为转移的趋势。但主观意志也受客观条件的制约, 在不同条件下, 其发展应有不同的限度。

自行车是从门到门的直达、慢速、低效率的客运方式。虽有风雨日晒、舒适性差的不足, 却机动灵活, 是最经济的短程交通方式。人们在短程出行时宁愿放弃固定线路的公共汽车, 采用自行车。当经济条件许可时, 人们也会追求以更快速舒适的轿车代替自行车。

4. 我国应确立以“公交为主体、轿车为主导”的现代化客运体系目标

“公交为主体”的方针, 符合我国人口超级大国和人均耕地、资源少的国情。但是发展主体公共交通和发展门到门的轿车交通不应是互相对立和排斥的, 也不是替代的关系, 而是各得其用、协调发展的关系。客观上社会各界需要采用各种不同的客运方式, 去满足

不同的“出行需求”。公共交通可以满足居民大量日常定向出行的需要,完成总客运量的最大承担比例,故势应成为客运的“主体”。而轿车可以保证城市的经济、社会发展中高效率和高质量的出行需要和人们生活中的迫切需要,因此客观上也势将在客运总量中占有较大的比例。

世界上凡是以“公交为主体”的大城市,其出租车、公家轿车和私家轿车的客运量仍占客运总量的相当比例:墨西哥城为46%,圣保罗为35%,东京(80年代)为32%,莫斯科为31%,新加坡为30%,香港为26%。北京的6.5万辆出租车完成公交客运总量的15%,最高时达18.5%。如果充分发展出租车,再加上公用车和业务、家庭兼用车及私家车等,北京轿车的客运量也会占总运量相当大的比例。

由上可知,我国应建立包括以下四方面的以“公交为主体,轿车为主导”的大城市现代化客运体系:

(1) 发展快速轨道车网络并提高常规公交的效率和品质,缩短通勤高峰时间和一般的出行时间。

(2) 发展轿车和快速密集的行车路网,保证“业务办事”和市民“生、老、病、事”急需时的高效率和高品质的出行。

(3) 长期鼓励发挥自行车短程出行的优势。

(4) 城市要尽快按“公交为主体,轿车为主导”规划布局。

二、发达国家大城市公交主要是发展快速轨道车。我国大多数特大城市势应分批分期建设快速轨道车,且应以地上铁(路)为主,市区多建高架铁(路),多用国家设备

1. 快速轨道车适合我国国情,但仍需经历较长的发展时期

(1) 快速轨道车效率高、占地少、污染少,适合我国国情。发达国家大都先大量发展轿车,由轿车代替常规公共交通,到出现“城市病”后,又以快速轨道车为主发展公共交通。轨道车速度快、容量大、污染少,其地下铁和高架铁不占地,地面铁占地也少,是国际上特大城市公交现代化的普遍成功之路,尤其适合于我国人均耕地少的国情。我国在北京、上海、天津、广州已经建设了80多公里地铁,现已有20多个城市提出建设意向。我国势应在这个方向上加大决策和投入力度。

(2) 建快速轨道车投资大、周期长,要有雄厚的经济实力。我国近期建设的几条地下铁,每公里投资6~7亿元,建设周期都在5年以上。至今全世界共建成约4000多公里快速轨道车道,但包括中国在内的发展中国家只有100多公里。

(3) 按我国城市划分标准,非农人口在100万人以上的特大城市有30多个,由于投入很大、运营成本高,快速有轨车在我国这样一个还不发达的国家,是不容易很快普及的。国务院根据我国经济水平和财力状况,已通知在当前必须控制发展。

从世界各国的经验看,我国发展快速轨道车应分

批分期,率先在首都和300万人口以上的特大城市逐步发展并形成大小网络,在100万人口以上的部份城市则以逐步修建骨干线路为主。

2. 为加速发展我国城市快速轨道车,应以地面铁为主,且以市区多高架、多用国产设备为上策

我国特大城市的交通和资金都非常紧张,为了加速发展快速轨道车,应该以建设地上铁(高架铁和地面铁)为主。在郊区建设地面铁已有定论,但还应该进一步肯定市区多建高架铁的方针。高架铁投资每公里约2亿元,只有地下铁的1/3,便于形成网络,建设期也可成倍缩短。当前各城市快速轨道车建设中进口设备比例很大,应力促多用国产设备以大幅降低投资。

国外大城市快速轨道车的布局是:最繁华的市中心建地下铁,市区较繁华的地区建高架铁,郊区建地面铁。建有地下铁的繁华城市中心只是几十平方公里的小范围,个别的近百平方公里。日本东京都和大阪府都辖有20多个区和10到20多个市,也只在6~7个最繁华的中心区内建了地下铁。纽约市由四个区组成,也主要在曼哈顿岛(区)建地下铁,在跨岛过河前爬到地面上由高架铁过河,之后则一直走高架铁。大巴黎由大、中、小环形区组成,实际只在小巴黎修了快速有轨车,包括地下铁、高架铁和地面铁。伦敦也是一样。

高架铁在现代化大城市市区中的建设实践已证明是有效的,至于对市容的影响则与市区内的高架公路、铁路进市区大体相同,东京、大阪和东京都都有铁路经过较繁华地区。我国市区内高架铁可建在绿化带和自行车道的上空,建在主要街道的临街上。高架铁和地下铁站之间可用自动扶梯直接转站,比由地下爬坡上接简单得多。高架铁也易于改造、扩建,日后有钱要改建成地下铁时也容易拆除。

三、国际上以“公交为主体”的现代化特大城市,大都拥有“千人百辆”轿车。我国势将也会由首都和经济特大城市率先,逐步达至类似水平

1. 世界各国大城市发展客运有三种类型

第一种类型:以发展“轿车为主体”的发达国家的部分城市。北美、西欧的特大城市,拥有轿车大都在每千人200~400辆,轿车客运量占城市客运总量60%以上。

第二种类型:发展以“公交为主体”的城市。拥有轿车大都在“千人百辆”水平,轿车客运量占城市客运总量一般在30%左右。日本快速有轨车很发达,铁路也参与市内客运,东京都和大阪府70年代拥有轿车每千人百辆以下,80年代到每千人100多辆,90年代已达到每千人200~300辆,正向“轿车为主体”的方向发展。汉城约每千人100多辆,莫斯科、新加坡和香港等,均以发展公共交通为主而著名。莫斯科80年代中期,人口820万人,拥有轿车80万辆,约每千人100辆。新加坡和香港是面积狭小、人口高度密集而不利于使用轿车的地方。新加坡在80年代中期以前拥有轿车每千人百辆以下,80年代中期至今一直在每千人

100 辆左右。香港目前拥有轿车每千人近 60 辆, 回归以后因与大陆交往增多, 轿车数量有明显增加。

中等发达国家的墨西哥城和圣保罗等特大城市拥有轿车每千人 160~ 170 辆。

第三种类型: 轿车正处于发展初期的城市。亚洲经济发展较快国家的特大城市曼谷、马尼拉、雅加达等, 拥有轿车约每千人 40~ 60 辆左右。

2. 我国也势将由首都和经济特大城市率先, 逐步达致“千人百辆”的轿车拥有率

我国是人口超级大国, 特大城市很多, 但经济发展很不均衡。因此全国特大城市普遍实现现代化要经过很长的时期。通观世界各国特大城市现代化的发展过程, 一般都是政治中心的首都和经济中心的特大城市率先于全国实现现代化, 轿车拥有率也率先高于全国达到现代化的水平。亚洲经济发展较快的国家的首都, 轿车拥有率是全国平均轿车拥有率的 4~ 6 倍。墨西哥和巴西等中等发达国家的首都和经济特大城市, 轿车拥有率是全国平均轿车拥有率的 2~ 3 倍。莫斯科轿车拥有率是全国平均拥有率的 2.5 倍。

北京当前轿车拥有率在全国最高, 将会率先达到“千人百辆”的水平。其他特大城市轿车拥有率的高低, 与城市人口相关少, 而与经济发展水平相关大。因此各大经济区的经济中心城市、特大城市以及城市群带的轿车也将会较先达到“千人百辆”的水平。

四、应出台我国轿车使用的导向政策:

充分发展出租车; 改革、严控公务用车; 优惠发展“公私兼用车”; 倡导微、小型车

“千人百辆”轿车保有量的概念就是大体相当于 1/3 的家庭拥有轿车; 而大多数家庭难以拥有轿车。为使有限数量的轿车能合理利用, 应有使用导向政策。重点应放在“业务性”和“急需性”用车上, 以首先满足“办事”和“生、老、病、事”出行的需要。我国特大城市的轿车显然难以成为家家人人的“生活消费品”。

发达国家的特大城市, 先是大发展轿车, 到了车多成灾了, 才“亡羊补牢”用税费办法予以限制, 往往造成需用者不能用和大量闲置的不合理、不经济现象。调控轿车发展, 要从源头开始, 要研究和制定适合我国国情的政策, 以引导轿车与城市建设相协调地合理有序地发展。

1. 充分发展出租车(包括租赁车和旅游车)是实现“轿车为主导”的核心

(1) 发展出租车能在功能上能实现轿车的主导作用。公务、业务人员“办事”出行, 不可能都用公用轿车, 广大居民“生、老、病、事”也不可能都有私家轿车。出租车是满足两者需要的主要客运工具。充分发展出租车, 就能在功能上实现“轿车为主导”的作用。

(2) 发展出租车在客运量上实现轿车的主导作用。出租车使用率高、空程少, 一辆顶几辆, 使其能在总客运量中占有重要比重。北京 6.5 万辆出租车, 每天运客 150 万人次, 每辆车每天能运客 23 人次, 相当于公用车的几倍, 私家车的 10 倍。充分发展出租车,

就能在客运量上实现“轿车为主导”的作用。

(3) 发展出租车对公用车和私家车的发展能起到调控作用。充分发展出租车能满足大部分“公务业务用车”的需要, 还能满足部分人员上下班和市民“购物、游乐”的生活需要。这将有利于减控公用车和私家车的无序发展; 有利于轿车发展总规模的调控。

2. 省钱、省事, 便于呼用, 是充分发展出租车的關鍵

多发展低价位出租车是充分发展出租车的主要关键。为单位节制开支计, 可采取“总量控制、分配包干使用、向出租车公司定购出租车乘车卡, 凭卡记账乘车”的管控办法。为方便、省事, 出租车必须量多, 且能电话叫车, 能就近调度。

3. 出租车占地少、创利多、就业多, 经济和社会效益好

占地少: 出租车使用率高, 一辆顶几辆, 全天均衡行驶, 又相对降低了城市道路行驶车辆的密度和高峰, 相对减少占用道路的面积。公用和私家车至少要有包括居住、办公、办事或购物地、游乐场所等几个停车位, 而出租车常在流动中, 停车位少、占地少, 还能减少停车难的矛盾。

创利多: 出租车是公交中创利最多的行业。如北京、天津每年创利约 7 000 到 8 000 万元; 而公交车在国内外均要政府补贴, 北京和上海每年公交补贴共约 16 亿元。充分发展出租车能改善公交行业的经济效益。

就业多: 出租车是一个就业的大行业, 如北京出租车行业有 7 万多人, 是北京最大的行业之一。下岗职工开出租车的人也不少。社会效益好。

车尽其用: 出租车利用率高、更新快, 虽保有量小, 但销售量大, 使汽车工业能与城市客运同时发展。

4. 出租车市场是有发展潜力的大市场

我国轿车普及率还很低, 全国现仅有 60 多万辆出租车(不包括“摩的”、“农的”等), 远未饱和, 表现为: (1) 我国城市中北京和深圳出租车虽拥有率最高, 约每万人(按市区非农人口) 100 辆左右, 但仍不能充分满足需要。其他特大城市只有每万人 30~ 60 辆, 更有发展余地。(2) 许多城市对出租车尚有多种不利的限制。如规定出租车的大型化, 结果导致减少乘坐人数。(3) 出租车满载率过高, 导致拒载多, “出租黑车”多。有的城市还出现“摩的”。(4) 出租的方式单一, 电话叫车、城间长途出租车、跨地区联网租赁业务均有待发展。(5) 业务单位还没有普遍领悟到以出租车替代公务车可以节省开支提高效率。

要充分发展出租车, 尤其是低价位出租车, 就应取消一切限制, 采取如同住房改革一样的优惠政策, 如减免税费、银行优惠贷款、分期付款、制造厂薄利多销、降低租费等, 促使低价位出租车发展。

5 应严格控制和改革公务和商务用车

(1) 为一定级别的领导干部配用公用轿车是国际惯例, 但我国配用范围太宽泛(外国低级别的领导干部和小工商企业的领导人也不配公用轿车), 拥有总量也大大超过了国家经济的发展水平, 使国家财政和企业经济均不堪承受。在政府采购制度下“统购统配”是

国际通用的一种政府管理公务开支的有效办法,即取消单位自行购买公用车,由地方财政部门统一购买,统一分配使用;“紧缩公车配额”、“严禁公车私用”也是国际通例。要规定领导人上下班不坐轿车乘班车,私用公车要按帐付费。

(2) 当前公用轿车的管理弊端太多,易生腐败,脱离人民,国家、企业负担沉重。公车泛滥也是造成当前交通拥挤和停车困难的主要原因。各地方机关和企业应大力进行下列改革:“公车租用制”,即单位将公用车归于独立的经营部,实行对单位内外出租制;“公车托管制”,即单位将公用车交给出租、租赁公司托管,保证优惠使用;单位“租车不养车”,取消公用轿车,给下属单位按定额划拨租车费,“因公办事”乘出租车。

(3) 优惠发展“私买公助、公私兼用、公私两利”的“公私兼用车”。

英国有“职员车”制度,各种公司职员购车享受免缴个人所得税待遇,公务和家庭兼用。这种制度已被证明是合算的,“职员车”占轿车市场的45%以上,有时达到70%。另外在外国私车公用有报销制度,因不计工资和利润,比出租车便宜。我国当前私人买车也主要是经营业务和家庭兼用。某些公务员、小企业领导人、新闻单位的记者、采购销售人员均宜采用“公私兼用车”制度。给予他们如同住房改革的优惠政策,如减免税费、分期付款、公用报销等。以此提高办事效率,并能满足部分人员的私人用车需要。

(4) 倡导微、小型(1.6升及以下)轿车,限控大中型轿车的数量、规模。

用微、小型轿车,符合我国当前和长远的国情。轿车使用中占地、耗能、排放与车型大小有关。微、小、中、大型车的占地面积比为1:1.3:1.7:2.0。美国社会以大型轿车为主,每辆车每年平均用石油2吨,英国、德国和法国则以中小型轿车为主,平均用石油1.3~1.5吨,日本和意大利以微小型轿车为主,平均用石油1吨。

各国发展轿车都是从微、小型车开始,这是与经济发展过程相适应的,因此各国都出现过一批微小型历史名车:美国的T型车、德国的甲壳虫、英国的Mini Car、法国的2CV、意大利的126p、日本的轻四轮(奥拓级)等。西欧和日本长时期内都是发展微小型轿车为主,占轿车总量的70%以上。到人均国民总产值达万美元以上时,中型轿车才有较大增长。美国在“二战”后发展大型轿车,石油危机后又实行轿车小型化。近年来因环境污染和交通拥挤的制约,世界上又出现了发展和探索微小型轿车的趋势。通用公司已生产1升级轿车,福特公司也开发小型车,大众公司的“新甲壳虫”东山再起,以生产大型轿车著名的奔驰公司的车型也向小型车延伸。

轿车的微小型化是政府政策导向的产物。各国政府大都采用按车型大小征收使用差别税。日本政府还对轻四轮轿车惠以低税制,只相当于小型车的一半以下。法国则采用大型轿车特别税。

近年来我国出现了一种讲排场、讲虚荣的“大型轿车热”的趋势。在经济不发达的中国,大量使用大、中型轿车,是脱离国情脱离群众的。我国的出租车和

“公私兼用车”均应以微、小型车为主;公用车也应多用小型车,日本和印度等国的公用轿车就都是小型车多。我国应制定按车型大小的使用政策和税收制度,如对奥拓级等微型车采用低税制,对大中型轿车增收特别税。

倡导微、小型轿车为主,关键在于决策人要改变观念。城市客运现代化的关键在于客运效率和质量,而不以轿车大小为标志。日本奥拓级微型轿车和微型客车国内年销售达100多万辆,在东京和大阪这样的现代化国际大城市里,处处可见。

五、在相当长时期内公共汽车仍将是我国公交的主体,同时仍要长期发挥自行车短程出行的优势

1. 在相当时期内公共汽车不仅仍是我国公交的主体,而且还要有一个恢复和适当发展的时期

大型公共汽车因其定线、中速、中容量运输的特点,远距离不及大容量的快速有轨车,更不及轿车;近距离不及自行车,也不及轿车。目前“大公共”已被“小公共”通勤班车、出租车分流了运量,其客运总量比重日益下降。在一些大型、特大型城市还出现了公共电汽车萎缩、自行车增长的现象。

目前发展中国家城市中仍以公共汽车为主体的,仍占50%以上。快速轨道车只有发展到形成一定的网络或干支线时才能成为公交的主体。

有人估计北京还要20年才能形成网络。北京市规划到2010年将在现有的43公里地铁的基础上扩展成120公里的快速轨道车,初成网络。因此公共汽车在长时期内显然仍将是我国特大城市公交的主体,而且公共汽车交通仍要有一个恢复和适当发展时期。目前的公共汽车也还有改进的潜力,我国正在采用的“公交优先”、“多开快车”、“公交专用道”、“通勤旅游专用直达车”、“空调快车”等,都收到了较好的效果。

小公共汽车由于可招手上车、就近下车和“人人有座”,又能串行小街小巷,能深入工作、居住、商业游乐点,可提高接近性,对较小客流量运输有相当优势,因此“小公共”需求量不少,在北京已与“大公共”相当,在香港“小公共”(包括出租小公共)数量则相当于“大公共”的2倍,故我国“小公共”应当合理发展;但需加强管理。

2. 应长期发挥自行车在短程出行中的优势

我国是自行车王国,在许多大城市中平均每家约有2辆自行车。自行车经济、灵活,能从门到门,公众普遍有使用的习惯。但自行车速度低、长途骑行易劳累。就全国城乡看,许多地方有被摩托车代替的趋势;但摩托车安全性差、污染和噪音大,在特大城市发展受到明显限制。因此自行车在我国特大城市还会长期发挥短程出行的固有优势。发达国家从减少污染出发也在有组织有规划地提倡自行车,这一重大动向和方向,我国应予密切关注。

我国应该有计划、有远见地为自行车交通作必要的建设,如推广自行车专用道;在主要平交路口解决自行车与汽车交叉争道的矛盾;改进自行车的结构和技术设计。

(责任编辑 蔡德诚)