

城市群公共交通发展的非均衡性问题与对策

□ 徐丽群¹ 毛燕武²

(1. 上海交通大学 安泰经济与管理学院, 上海 200052;

2. 杭州国际城市学研究中心, 浙江 杭州 310002)

[摘要] 分析了京津冀和长三角城市群公共交通基本特征,指出城市群公共交通发展具有非均衡性;根据木桶原理和区位理论,提出城市群公共交通发展非均衡性会产生制约城市群整体能力提升和加速城市群人口梯度倾斜等问题;在对问题分析基础上,提出设定城市群公共交通总体发展目标和重点考核城市群弱势公交发展情况的建议。

[关键词] 城市群;公共交通;非均衡性

[中图分类号]F272 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1003-1154(2017)01-0082-03

一、引言

中国城镇化发展迅速,2014年底城镇化率已经达到54.77%,许多特大城市涌入大量人口,城市面临可持续发展压力。在这种背景下,城市组团发展被认为是能够减轻特大城市发展压力,引导人口流向群内大中小城市,平衡区域发展水平的重要途径。面向城市群发展已是我国城镇化发展的必经之路。城市群是指在特定地域范围内,以1个以上特大城市为核心,由至少3个以上大城市为构成单元,依托发达的交通通信等基础设施网络,所形成的空间组织紧凑、经济联系紧密、并最终实现高度同城化和高度一体化的城市群体^[1]。交通是区域经济发展的基础,城市群内部交通网络的发展对于各组成城市交通可达性的提升,以及人口流动起着决定性作用。最近,发挥交通运输支撑引领经济社会发展作用得到国家政府高度重视,城市群交通一体化和基本公共服务均等化发展成为决策层和社会共同关注的重大战略问题。朱晓青^[2]对京津冀城市群发展问题进行讨论,指出河北省城市与北京、天津相比,在公共服务能力方面具有明显差距,在公交等方面面临一体化、均等化挑战。

公共交通是城市公共服务的重要组成部分,其发展水平直接影响着城市群基本公共服务均等化目标的实现。然而,目前城市群中公共交通资源分布的非均衡性现象普遍存在,那么,在一个城市群中,城市公共交通发展的非均衡性能带来哪些发展问题?如何

解决?虽然有学者提出统筹规划建设城市群公共交通、高速公路、机场、港口、通讯等基础设施,通过轨道交通引导区域产业、人口向轨道沿线城镇集聚^[3]。然而,与城市群交通一体化和基本公共服务均等化发展密切相关的城市公共交通资源分布的非均衡性问题还没有引起专家学者的高度重视。本文以京津冀和长三角城市群为例,利用木桶原理和区位理论,分析群内公共交通资源分布非均衡性产生的问题,并提出城市群公共交通发展建议。

二、城市群公共交通资源分布的非均衡性

《国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要(草案)》提出,塑造要素有序自由流动、主体功能约束有效、基本公共服务均等、资源环境可承载的区域协调发展新格局。虽然,中国城市群已经基本形成了以核心城市和主要大城市为中心的交通网络,但城市群内城市之间公共交通系统发展水平差异性很大,城市之间没有形成协调发展机制,公共服务均等化目标实现面临很大挑战。京津冀和长江三角洲城市群是中国最具发展潜力和具有世界级影响力的城市群,然而,群内城市由于社会经济发展水平相差大,公共交通发展也呈现很大的差异性。本文以这2个城市群作为分析对象,揭示中国城市群公共交通资源分布的基本特征。

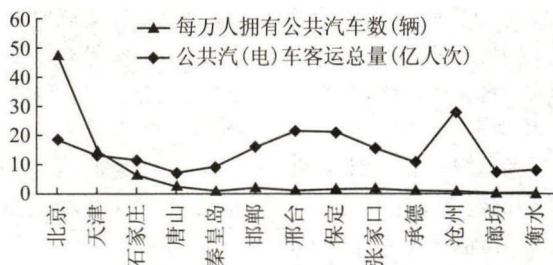
(一)京津冀城市群公共交通资源分布现状

京津冀地域面积21.6万平方公里,2014年常住

[基金项目] 国家社会科学基金重大项目(12&ZD203);国家自然科学基金主任基金(71540005)。

人口 1.1 亿人,城镇化率 61.1%,城市群主要包括北京、天津、唐山、石家庄、邯郸、邢台、衡水、沧州、张家口、秦皇岛、廊坊、保定、承德等 13 个城市^[2]。

图 1 是 2014 年各城市每万人拥有公共汽车数和公交客运总量分布情况。京津冀城市群中,万人拥有公共汽车数最多的城市是沧州,达到 27.96 辆,最少的是唐山,只有 7.44 辆,区域 13 个城市每万人拥有公共汽车的平均数为 14.62 辆。从图 1 中可以看出,直辖市北京和天津具有明显的大客运量,而廊坊和衡水等地客运量非常小,其中北京客运量大约是衡水的 154 倍。

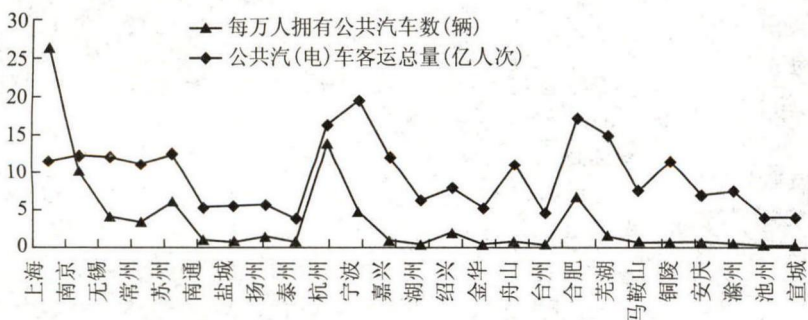


数据来源:中国城市统计年鉴 2015。

图 1 京津冀城市群公交资源分布情况

(二)长江三角洲城市群公共交通资源分布现状

长三角城市群以上海为核心,连接江苏省、浙江省和安徽省主要城市,国土面积 21.17 万平方公里,2014 年地区生产总值 12.67 万亿元,总人口 1.5 亿人。城市群主要包括上海市,南京、无锡、常州、苏州、南通、盐城、扬州、镇江、泰州、杭州、宁波、嘉兴、湖州、绍兴、金华、舟山、台州、合肥、芜湖、马鞍山、铜陵、安庆、滁州、池州、宣城等 26 市¹,2014 年各城市公共交通供给水平和完成的年客运总量见图 2 所示。从万人拥有公共汽车数看,26 个城市平均数为 9.22 辆,其中宁波为 19.67 辆,排名第 1,排名最后的是泰州,只有 3.88 辆;从城市完成的公共汽(电)车客运总量情况看,客流量主要集中在上海和省会城市南京、杭州和合肥等市,其它城市完成的客运量相对较少。



数据来源:中国城市统计年鉴 2015。

图 2 长三角城市群公交资源分布情况

¹《长江三角洲城市群发展规划》(发改规划[2016]1176号)

(三)城市群公交资源分布的非均衡特征

从京津冀和长三角城市群的公共交通发展情况看,无论在资源供给(以万人拥有公共汽车数为衡量指标),还是完成的客运总量方面,都表现出明显的差异性,其基本特征为:(1)城市群中,都有发展最好的和发展最差的城市,而且二者相差悬殊。以万人拥有公共汽车数为衡量指标,京津冀城市群中最好与最差城市相差 20.19 辆,长三角城市群相差 15.79 辆;(2)年完成的客运总量与城市经济政治定位相关,经济发达城市客流量远远高于一般城市,客流量具有明显的集聚效应。从京津冀和长三角城市群客运总量看,客流量主要集中在北京、上海和省会城市,表明这些城市具有很强的入口吸入效应;(3)城市群中各城市公交资源供给水平与群均值相比均有一定的差距,城市不同差距也不同。以京津冀城市群为例,群万人拥有公共汽车数均值为 14.62 辆,13 个城市均出现背离均值情况,其中沧州远远高于均值 13.34 辆,而唐山却低于均值 7.18 辆,城市群公共交通资源分布具有明显的非均衡特征。

三、城市群公交发展非均衡性问题

(一)制约城市群整体能力提升

木桶原理常用来解释构成系统的各个组成部分中,最弱部分决定了整个系统水平的现象,基本内容是:有数块长短不齐的木板制成的木桶,其蓄水量是由最短的一块木板决定的,而不取决于桶壁上最长的那个木板。如果把城市群看作是一个系统,城市群中的每一个城市就是系统的组成部分,其中发展最差的城市就是系统中最薄弱部分。根据木桶原理,城市群系统的整体能力将取决于城市群中最弱城市的能力。对系统来说,系统的各方面必须尽量协调发展,极端化情况的存在将会制约系统整体发展水平的提高^[4]。无论从城市群交通一体化还是从基本公共服务均等化看,城市群公共交通资源分布的非均衡性,都将制约城市群的整体发展能力,从而影响城市群交通一体化和基本公共服务均等化目标的实现。

(二)加速城市群人口梯度倾斜

区位理论是经济学和地理学的核心基础理论,该理论将地理要素和研究对象概括为 6 个因子,即自然、运输、劳动、市场、集聚和社会等因子,其中,运输因子是指具体实现点、线、面联系的自然、经济和交通因素。韦伯的“工业区论”认为运输成本、劳动力成本和

集聚决定工业区位,进而决定经济发展水平。城市公共交通发展水平决定城市居民交通出行成本,居民公共交通出行成本主要包括车费、等待与换乘时间成本和舒适、安全与服务可靠性成本等^[5]。一个城市如果公共交通出行成本高,意味着居民消费支出的增加。为了改善企业职工的生活水平,企业必须提高职工工资水平,从而导致劳动力成本增加,势必会影响当地的产业布局和对人口的吸引力。

在人口流动限制条件逐渐弱化态势下,人口趋于流向公共服务水平高和成本低的城市。从经济学角度讲,大量的人口集聚会降低公共运输成本,大城市具有比较区位优势。实践表明,公共服务水平高的城市更具有吸引力,城市群公共交通资源分布的非均衡性已加速了经济发达与落后城市的人口梯度倾斜。

四、城市群公交发展对策建议

20世纪70年代以来,以乡村地区发展为内容、空间均衡发展为核心的区域发展理论取代了以城市化为中心,空间不平衡发展为内容的传统区域发展理论,代表性理论如“选择性空间封闭(Selective Spatial Closure)理论”。“选择性空间封闭理论”提出了“空间平等”概念,即减少生活水平在空间上的不平等作为评价区域政策成功的标准^[6]。城市群发展必须遵循城市群与城市,城市与城市之间协调发展原则,表现在交通方面就是要设计城市群总体规划目标,构建能够协调区域发展的大公共交通系统,通过大公交系统建设,带动城市公共交通发展;考核城市群弱势公交城市的公交发展情况,找出影响发展因素,制定相应对策和提出政策建议。

(一)设定城市群公交总体发展目标

城市群中总是客观存在一些基本公共服务设施落后、公共交通发展水平较低的城市,如何提升这些城市的公共交通服务水平,是城市群实现基本公共服务均等化的重要任务。建议设定城市群公共交通总体发展目标,推进基础设施建设一体化,重点扶持公共交通服务弱势城市,平衡城市群公共交通发展水平。城市群交通出行网络具有面广、点多、线路长、流量大等特点,应逐渐形成多层次和“多网融合”的大公交系统。大公交系统包括城际轨道、城市快速轨道(地铁/轻轨)、城市中运量有轨电车、快速公交系统(BRT)和常规公交系统等,大公交系统的规划要考虑各层次轨道交通与城市公共交通系统的融合,如城际轨道交通与城市公共交通系统的衔接。城市群应加强政府主导,统一规划城市群大公交系统,在线网融合、枢纽融合、管理与服务融合等多个方面进行统筹协调,尤其要注重城际线网进入城市中心的通道设计

和与交通枢纽站点的换乘问题。城市群公共交通总体发展目标设定可参考公交都市建设目标,如常住人口万人公交车车辆保有量达到15标台以上,城市公共交通的乘客测评满意度达到80%以上等。

(二)重点考核城市群弱势公交城市的发展情况

根据木桶理论,城市群中公交发展最弱城市会严重制约城市群整体发展能力的提升,因此,公交发展弱势城市的发展应是城市群建设重点考虑的对象。以规划的城市群公交发展目标为依据,每年考核弱势公交城市的公共交通发展情况及与目标值的差距;对实际绩效与目标值的差距进行分析,找出影响公共交通发展的主要因素;针对影响因素,提出发展建议和政策建议,最后实现城市群公交发展的均等化。以京津冀城市群为例,政府应重点考核唐山、廊坊和衡水等公共交通不发达城市的发展情况,制定这些弱势城市公交发展政策。对于公交发展好的城市,如沧州、邢台和保定等,可对其公交服务水平改善和运营效率提高等方面进行重点考核。

实际上,中国政府对城市公共交通优先发展历来都非常重视。从众多政府报告中可以看出,实践有效的公共交通优先发展战略仍面临诸多挑战,如城市规划与土地利用、政府财政投入、管理机制、私人小汽车使用和发展的限制策略、公交服务质量标准、票价核定、融资机制和运营模式等等。这些挑战有城市公共交通系统内部因素,也有来自于系统外部的环境因素,这些因素共同作用导致了城市群公共交通资源分布具有明显的非均衡性。研究表明,经济条件、人口密度、城市自然地理条件、城市人口素质和政府重视程度等因素决定城市公共交通发展水平。因此,在城市群公交建设过程中,应具体分析弱势城市公交发展的影响因素,设计符合城市特点的公共交通发展对策。□

[参考文献]

- [1] 方创琳. 中国城市群研究取得的重要进展与未来发展方向[J]. 地理学报, 2014(08).
- [2] 朱晓青. 京津冀建设世界级城市群面临的突出问题与对策[J]. 领导之友(理论版), 2016(03).
- [3] 薛惠娟, 田学斌, 高钟庭. 加快推进京津冀世界级城市群建设——“加快京津冀城市群建设”专家座谈会综述[J]. 经济与管理(双月刊), 2015(04).
- [4] 周伟, 马书红. 基于木桶理论的公路交通与经济发展适应性研究[J]. 中国公路学报, 2003(07).
- [5] Juan Carlos Muñoz, Louis de Grange. On the Development of Public Transit in Large Cities[J]. Research in Transportation Economics, 2010, 29(01): 379-386.
- [6] 李仁贵. 西方区域发展理论的主要流派及其演进[J]. 经济评论, 2005(06).