

长株潭城市群公共交通资源整合发展策略研究

杨志伟

(湘潭大学 公共管理学院,湖南 湘潭 411105)

摘要:公共资源是地区经济社会发展的重要基础和动力源泉,长株潭城市群的发展和崛起源于对区域内公共资源的开发和利用,关键在于对区域内公共资源的整合和高效利用。通过阐述长株潭城市群公共交通资源整合发展的必要性,对长株潭城市群交通现状分析与把握的基础上,揭示现阶段存在的主要问题,并提出“两型”社会建设背景下长株潭城市群公共交通资源实现有效整合的路径选择。

关键词:公共交通资源;长株潭;城市群;“两型”社会

公共交通资源是从事运输活动的条件和手段,同时也是生产力布局的物质基础和经济发展的支撑,从本质上来说是一定要投入所形成的通过能力。公共交通资源的发展程度是反映城市群生产力发展水平的一个要素,是城市群重要的基础设施条件,它具有网络性、层次性、永久性、规模经济性和不可转移性等特征。长株潭城市群公共交通资源整合发展将为城市群经济发展提供有效的基础设施保证。

一 长株潭公共交通资源整合发展的必要性

从国内外城市群发展的历程来看,公共交通资源的科学规划与有效整合是促进城市群发展的有效途径,不仅可以促进区域经济增长,而且可以加速城市化的发展进程。因此,在“两型”社会建设的探索与起步阶段,加强对公共交通资源的利用与整合是实现长株潭城市群科学发展的重要举措,也是长株潭城市群“全国资源节约型和环境友好型社会”建设的实质性突破点与动力源。

(一)长株潭城市群发展的基础与核心要素

长株潭城市群的融合、发展与一体化进程是我国实现中部崛起的战略部署,作为区域经济发展成熟的产物——城市群,其衍生、成长与发展涉及到城市之间土地利用、环境保护、金融、交通运输、能源、供水、污水处理、城乡统筹发展等多方面的协调与整合。然而,公共交通发展是长株潭城市群发展的重要目标,是带动区域经济发展的大动脉,也是加速城市群发展进程与提升城市群品味的重要手段。从国内外城市群发展历程与经验来看,整合现有公共交通资源、战略

规划交通发展研究是从大局角度来引领城市群的基础设施建设,是城市群建设的基础性工作,也是促进和带动城市发展,激发城市活动的必要方式。

(二)提升长株潭城市群区域竞争力的有效途径

长株潭城市群是国家环境友好型、资源节约型社会建设的先导试验区,北接武汉城市群、东临长三角经济圈、南靠珠三角经济圈,同时融入到了“泛珠三角”区域合作与发展战略,新的机遇与挑战要求长株潭城市群加强与其他省市的交通运输发展与协作,加快实现交通运输一体化进程,进而推动区域经济合作的发展与提升城市群的核心竞争力。所以,必须从战略角度谋划长株潭城市群公共交通规划的科学性与适用性,使区域之间城市连成一个整体,并且实现长株潭“3+5”、“3+12”城市群的整体发展,强化城市群之间的联系与分工,增强区域城市之间的配套能力,提高经济质量,节约成本,促进整个区域的产业升级和转型,提升城市群整体竞争力。

(三)建设资源节约型和环境友好型社会的客观要求

随着经济的发展、城市化进程的加快与人民生活水平的提高,公路旅客出行和货运需求日益增长。目前,长株潭城镇化水平约为 45%,预计到 2020 年长株潭城市群城镇化率将超过 60%,城镇人口将超过 700 万人,远景规划城镇化水平将达到 85%。城市人口规模的扩大、外来人口的增加、城市经济活力的增强将导致对公共交通资源的需求量显著增长。

贯彻落实全面、协调、可持续发展的科学发展观,大力发展公

收稿日期:2008-09-19

基金项目:湖南省行政管理学会资助项目“长株潭城市群公共资源管理研究”。

作者简介:杨志伟,男,湖南长沙人,湘潭大学公共管理学院行政管理专业硕士研究生,研究方向为行政管理理论与实践。

共交通是减轻资源和环境压力,克服传统城市发展中“先污染、再治理”的模式,探索一种新型的城市发展模式是建立资源节约型和环境友好型社会必然要求。科学规划和有效整合长株潭城市群公共交通资源,对实现公路交通的可持续发展、改善生态环境、增强城市群整体竞争力具有重大的现实和战略意义。

二 长株潭城市群公共交通发展的现状分析

随着“长株潭城市群”进程的加快与区域规划的实施,长株潭城市群交通资源发展迅速,初步形成了以长沙为中心,以铁路、公路、水运、航空为主的交通网络。长株潭城市群地处中部交通要塞,北靠武汉城市圈、东临长江三角洲经济圈、南接珠江三角洲经济圈,区位优势明显、公共交通资源丰富。查阅有关统计年鉴可知,^[1-4]目前,长株潭城市群公共交通资源发展现状大致为:

(一)长株潭城市群铁路资源

目前境内已有京广、浙赣、湘黔、武广(在建项目)四大铁路干线纵横长株潭城市群另有醴茶、韶山、醴浏和石长等地方铁路接通干线,并且与焦柳、湘桂、渝怀、洛湛铁路益永段共同构筑了城市圈的铁路交通网络,形成了一个南达两广、北通湖北、东连江浙、西接云贵渝川的不规则的“井”字型框架。此外还有与铁路干线接轨的石长铁路、湘东醴茶铁路、韶山铁路等铁路支线。作为我国南方最大的交通枢纽,京广、湘黔、浙赣、武广四条铁路大动脉经过株洲,大量到发列车在这里解体、集合、编组,是华南地区最大的编组站。

此外,长株潭城市群目前拟投入建设的轻轨交通,现已进入部分实施阶段,建成后将促进长株潭城市群三市内部交通飞速发展。

(二)长株潭城市群公路资源

截至2006年底,长株潭城市群公路通车里程达到28091.15公里,按行政等级划分,有国道1045.80公里、省道1029.13公里、县道417.97公里、乡道5313.75公里;按技术等级划分,有高速公路414.26公里、一级公路145.34公里、二级公路1240.02公里、三级公路779.70公里、四级公路15669.67公里、等外路18842.18公里。城市群辖区内现有国道4条,省道18条以及众多县乡公路,已初步建成了以长沙为中心,以京珠、上瑞、长张高速为主干线,以长永高速、国道106、107、319、320和18条省道为骨架的格局。长株潭城市群路网密度不断加大,技术状况不断改善,通行能力逐步提高,初步形成了以省会长沙为中心,以高速公路为主骨架,以

国省干线公路为依托,以县乡公路为脉络,纵横交错、干支结合、覆盖全省、辐射全国的布局合理的公路交通网络。

在公路客、货运输量上,截至2006年底,长株潭城市群辖区公路共运输旅客11863万人,旅客周转量为1073632万人/公里,共运输货物12478万吨,货物周转量为1094995万吨/公里。

(三)长株潭城市群水运资源

长株潭城市群水运条件优越,湘江贯通长沙、株洲、湘潭三市,北通洞庭湖,直达长江航道网。城市群内航道现有内河通航里程1200公里,约占全省通航里程的12%,其中水深1米以上的航道里程有350公里,占通航里程的29.2%。截至2006年底,客运量为10238万人,旅客周转量为618539万人/公里,货物运输量为9784.48万吨,货运周转量为730402.75万吨/公里,内河港口货物吞吐量1020.6万吨。城市群辖区内共拥有各类运输船舶25606艘,净载重5万吨,主航道建成了城陵矶5000吨级外贸码头泊位2个和岳阳、株洲、湘潭千吨级港口码头,近年来水运部门开展干支直达水运业务,密切了长株潭城市群与长江流域各省、市、经济圈的联系。

(四)长株潭城市群航空资源

民用航空建设加速发展,连接国外的“空中走廊”业已形成。截至2006年底,现有民用航空定期航班通航机场1个(长沙黄花机场),开通航线100多条,其中由长沙出发的航线(包括至香港航线)68条,对外航空口岸2个,除内蒙古、西藏外,可直接达北京、上海、广州等全国53个大中城市。全年共完成旅客吞吐量38758.60万人次,其中,国内航线完成34925.20万人次(其中内地至香港和澳门地区航线为1188.90万人次),国际航线完成3833.40万人次。完成货邮吞吐量861.10万吨,其中,国内航线完成554.00万吨,国际航线完成307.10万吨。飞机起降架次为394.10万架次,其中运输架次为352.60万架次,起降架次中国内航线360.50万架次、国际航线33.60万架次。

三 长株潭公共交通资源发展存在的问题

新世纪以来,长株潭城市群一体化进程的加速与高速的经济增长刺激了城市交通的发展。虽然近年来交通发展迅速,但从长株潭城市群区域经济和基本实现现代化的要求来看,还存在着很大的距离,特别是在布局、结构、质量、效率等方面的问题比较明显。主要表现在:

(一)公共交通资源薄弱,交通设施建设投资滞后

表1 2006长株潭三市公共交通资源统计比较

地区	铁路总里程	公路			内河航道里程
		里程总计	等级公路里程	高速公路里程	
长沙		11826.09	4139.00	223.77	456.00
株洲		10079.32	2000.00	55.08	558.00
湘潭		6185.74	1393.68	135.41	260.00
湖南省	2806.00	171847.89	62419.00	1403.43	11968.00

资料来源:《湖南省统计年鉴2007》、《长沙市统计年鉴2007》、《株洲市统计年鉴2007》、《湘潭市统计年鉴2007》。

1、交通系统基础设施投入相对滞后。从表 1 可以看出,高速公路通车里程普遍不长,与发达省份比仍有较大差距;在铁路运输方面存在运输能力不足,配套设施不完善,连接入海铁路相对少,站点枢纽建设落后等问题;水运方面存在交通航道等级低,水运条件较弱,开发和利用少,水运与其他运输方式发展不协调的问题。在民用航空方面,民用机场等级偏低,运输系统较为闭塞。2、核心辐射性网络分布不突出,缺少区域竞争优势。3、交通网络建设与投入科技化程度不高。从统计数据可见,城市群内等级公路、高速铁路、航运、高速公路等级偏低,与沿海发达地区有较大的差距。交通运输技术装备较为落后,无法满足特殊的运输条件的需求。^[5]

(二)城际公共交通资源配置不合理,交通优势不明显

表 2 2006年长沙、株洲、湘潭城市公共交通统计比较

城市	公共汽车			出租车数 /辆
	运营车数合计 /辆	标准运营车数 /标台	运营线路网长度 /公里	
长沙	2722	3330	867	6330
株洲	693	809	557	1961
湘潭	529	535	302	1150

资料来源:《湖南省统计年鉴 2007》。

(三)机动车尾气排放和交通噪声严重污染环境,交通阻塞导致社会成本增加

截至 2006年底,长株潭城市群三市有民用汽车 946 920 辆,城市群的发展带来公共交通体系的不断扩大与机动车的猛增,特别是近年来,受城市群公共交通发展缓慢、道路新建与扩建、城市规模的不断扩大以及市民购买能力增强等客观因素的影响,导致个体交通增长迅猛。公共交通设施的老化、个体交通的增长、城市道路塞车的日益严重给社会环境带来了较大的考验,也间接地增加了社会的运营成本。具体体现在以下两方面:1、公共交通汽车大多仍以汽油、柴油作为驱动能源,不仅需要消耗大量的能源资源,同时城市机动车排放的污染物对大气环境造成了直接的污染,严重危害人体健康。2、个体交通的增长迅速占用了公共道路资源,城市堵车情况严重,塞车造成废弃排放量剧增,形成机动车对大气的二次污染。

(四)公共交通资源缺乏有效的沟通、整合与协管机制

1、城市群区域间的政策壁垒影响了交通的发展。传统行政地域之间的政策壁垒一直影响交通同网的进程,如三市之间的道路收费站、桥梁收费站阻隔了三地之间交通发展的速度与进度,三市之间的政策割据影响了城市群交通同网的建设进程。2、缺乏从生态交通、环保交通角度实现三市之间的公共交通资源整合机制。高效利用现有资源是建设“两型”社会的必然要求,然而,从长株潭三市交通资源现状来看,交通同网仅停留在对区域公交与城际快巴网络进行了调整,而至今尚未从“两型”社会建设内在要求的高度来统筹三市之间的公共交通资源。3、政府之间对公共交通资源的规划与利用缺乏有效的沟通。目前对于政府之间的合作、资源

1、公共交通设施资源配置不均衡。从表 2 可以看到,株洲市、湘潭市在公共汽车的运营总数、运营线路网长度、客运总量、出租车数量等方面存在较大的差距,市政基础设施投入落后,城市交通事业发展缓慢,制约了城市内部市民的出行与城市间人流的合理流动。2、三市之间交通资源内部结构性矛盾突出。主要表现在长沙、株洲、湘潭三个城市都存在内部交通资源结构不合理,如湘潭市的铁路资源缺乏,直接影响到城市铁路运能发展,城市群管道交通建设整体起步较晚,湘江航道水运优势没有充分发挥等。3、公共交通的供给与需求不对称。各种交通系统的供给都各自存在自身的缺陷,并且城际间公交服务的连贯性和连续性不够,不能有效满足不同特征的乘客的需求,城市交通的单一化、模式化以及低效化现已无法满足城市发展带来的人员流动的客观要求。

的配置三地政府间尚未达成统一的共识与建立沟通的平台。对公共交通尾气治理、噪声污染、交通生态保护等关键性问题仍缺乏卓有成效的合作与共同治理。^[6]

四 长株潭公共交通资源整合发展的路径选择

(一)加大长株潭公共交通基础设施投建

1、改善城市交通系统性能。加强区域路网、路面改造和交通设施的完善,全面升级现有道路的级别,形成主次道路布局合理、结构适当、设施完备的城市路网硬件系统。2、加大公共交通的投资与管理,落实公交优先战略。加强区域间公交系统建设,长株潭地区在条件成熟时率先实现公交一体化,为广大市民提供低廉便捷的交通服务,使城市公交系统成为长株潭城市群居民主要的出行方式。3、广辟融资渠道,加快交通基础设施建设。加强政府投资调节作用,努力争取国家财政资金,包括中央专项基金和财政债券资金。鼓励和吸引国外商业资本和国内经济实体、民营资本参与公共交通事业的建设与投资。

(二)合理调整公共交通产品供需结构,实现公共交通资源优化配置

1、促进三市公共交通产品内部结构的调整。优化公共交通资源结构,增加公共交通产品的有效供给。公共交通内部结构的调整有两种思路:第一是增加公共投入,确保供需均衡。使城市交通建立适应在居民消费需求的升级,调高、调优公交结构,发挥公共交通在交通运输体系中重要作用;第二则是改善与优化公共交通资源,淘汰高耗、低效、污染严重的交通资源,提高公共交通的承载力、运输力与服务水平。2、实施公共交通资源保护政策。增加基础性市政设施的投入,增强交通的发展后劲,满足居民出行的有效需求。通过

公共政策来调节市场的需求,改进城市交通的整体环境,宏观调控公共交通资源的配置,满足社会发展的多元化交通需求。3.加大公共交通资源与公共交通需求的市场监测。既从根源上把握市场交通需求量,为市政设施投资、公共交通资源的配置、交通网络的完善等公共政策的实施提供科学依据。4.加大铁路建设投入。满足日益增长的客运及货运的需求,特别是保障电煤等生产物资的运输,保障国民经济的发展。

(三)控制大气、噪音污染,鼓励发展环保节能交通资源

1.通过公共政策协调公共交通与个体交通关系。特别是要正确处理好公共交通与私人交通的关系,既要满足个体交通需求,也要体现社会公平和效率,还要考虑城市群的环境、能源政策。无论是从人口特征,还是从不同交通方式在运量、成本、能耗的对比上,优先发展公共交通,提升公共交通在城市交通中的地位都是解决城市交通问题的最佳选择。2.逐步更换新能源机动公交车,鼓励使用清洁能源。为减少公共交通与社会车辆在城市中造成的大气污染,鼓励清洁能源与电能的投入与使用,逐步取代传统柴油、汽油动力驱动机动公交车。3.发展轻轨交通枢纽在城市群建设中的核心运输作用。轨道交通具有占地面积小、运能大、速度快、交通伤亡率低、环境污染低等优点。作为长株潭城市群区域特征,建立起区域间轨道交通代替传统公路运输与火车运输,在节约能源、节约土地以及城市公共交通高速运转上将是一种有效的解决方式。4.发展水运运输低成本、低能耗的优势。水路运输既是一种能耗低、占地少、运量大、成本低等符合可持续发展要求的运输模式,更是一种环保交通方式,同时又能充分利用湘江丰富的水资源以及航道资源。

(四)加强政府间的合作,战略规划区域交通

1.建立共管的政策体系。根据一体化的发展要求,结合长株潭城市群公共交通基础设施的现有政策法规,根据共管的目标指向,建立统一、科学、规范的政策体系,明确各自的责、权、利。长株潭城市群政府可以尝试在对公共资源的

开发、建设与共享上,建立政府间的战略合作与战略共享的制度。2.消除区域间的政策壁垒与行政壁垒。建立区域性的经济,最主要是要促进经济的一体化发展与区域经济的互补与共赢,从长远目光来看,必须消除影响长株潭城市群交通一体化的所有政府壁垒与行政壁垒,取消区域内部的桥梁、公路收费关卡,实现区域内交通的简约化与增大区域交通的高效流动。3.加强政府间的信任与合作。从战略角度规划公共交通资源的配置与投入。科学规划公共交通体系既要结合三市的实际情况,又必须以资源节约与环境友好作为规划的基本准则,充分统筹利用现有交通资源,整合资源,优化配置,合理调整交通资源结构,努力拓展公共交通的外辐射能力,增强区域交通的竞争力。^[7]

参考文献:

- [1] 湖南省统计局. 湖南省统计年鉴(2007) [M]. 北京:中国统计出版社, 2007.
- [2] 长沙市统计局. 长沙市统计年鉴(2007) [M]. 北京:中国统计出版社, 2007.
- [3] 株洲市统计局. 株洲市统计年鉴(2007) [M]. 北京:中国统计出版社, 2007.
- [4] 湘潭市统计局. 湘潭市统计年鉴(2007) [M]. 北京:中国统计出版社, 2007.
- [5] 严正. 中国城市发展问题报告:问题、现状、挑战、对策 [M]. 北京:中国发展出版社, 2004.
- [6] 张萍. 长株潭经济一体化推进方式创新:第四届长株潭经济论坛论文集 [M]. 北京:中央文献出版社, 2007.
- [7] 张萍. 长株潭城市群发展报告(2008):区域经济一体化政策研究 [M]. 北京:社会科学文献出版社, 2008.

(责任编辑:徐 蓓)