我国多个城市迈入“轨道交通时代”，但“没有条件硬要上”的冲动令人担忧

发展城轨，请量力而行

经济日报·中国经济网记者 顾 阳

经纬

“十三五”时期，我国城市轨道交通新建运营线路里程或将超过过去50年总和。“城轨热”的背后，固然有城镇化快速发展、居民出行刚需等内在需求，但也与一些地方出于政绩考虑、盲目跟风不无关系。专家认为，要确保城市轨道交通建设的规模及速度与城市交通需求、政府财力和后期的运营管理能力相适应

两辆列车停靠在贵阳轨道交通一号线窦官站等候发车。日前，贵阳轨道交通一号线首通段开通试运营。 新华社记者 刘 续摄

轨道交通已成为很多城市近年来发展公共交通的首选。来自中国城市轨道交通协会的数据显示，截至2017年底，我国已有34个城市建成投运城轨线路5021.7公里。

一项针对各地“十三五”时期城轨交通发展规划的调研表明：规划建设轨道交通的城市达到124个，其中续建城市41个，新进城市83个，这一数字将比“十二五”时期翻一番；按里程看，“十三五”时期城轨新建运营线路或将超过过去50年来建成投运的总里程之和。

“城轨热”的背后，固然有城镇化快速发展、居民出行刚需等内在要求，但也与一些地方出于政绩考虑、盲目跟风不无关系。针对当前城轨规划建设中普遍存在的一些问题和误区，经济日报记者采访了中国城市轨道交通协会常务副会长周晓勤。

地铁不是唯一选择

不是所有城市都适合建地铁，城市轨道交通系统多元化发展是未来趋势

在城市轨道交通的“大家族”中，地铁是大家最熟悉的系统制式。

截至目前，我国共批复43个城市的轨道交通建设规划，在建成运营的5021.7公里城轨线路中，地铁总里程达3881.8公里，占比超过77.3%。

什么样的城市才具备申建地铁的条件？早在2003年，国务院办公厅就发布了《关于加快城市快速轨道交通建设管理的通知》，对城市建设地铁明确4个“门槛”：地方财政一般预算收入在100亿元以上；国内生产总值达到1000亿元以上；城区人口在300万人以上；规划线路的客流规模达到单向高峰每小时3万人以上。

“15年前设立的‘门槛’，目前对很多二三线城市都已不是问题，但并不是所有的城市都适合建设地铁系统，且城市轨道交通也不仅仅只有地铁一种系统制式。”周晓勤说。

在我国，已建成的城市轨道交通系统包括地铁、轻轨、单轨、磁悬浮交通、APM（自动导轨系统）、市域快轨、现代有轨电车7种制式。除了人们熟悉的地铁外，还有重庆的单轨，长沙、北京西郊的中低速磁悬浮，广州珠江新城的APM以及北京、南京、成都、贵阳的市域快线等。另外，还有10多个城市建成了现代有轨电车。城市轨道交通系统多元化是今后发展趋势。

“需要强调的是，除地铁属于高峰小时单向输送能力超过3万人以上的大运量系统外，其他系统基本上属于中运量系统。地铁系统和其他系统在工程造价和运营成本上差距非常大。换句话说，如果没有足够大的客流支撑，建设地铁实际上是设施和设备能力的浪费。”周晓勤说。

目前，城市轨道交通建设领域存在着盲目“比拼”现象，很多城市特别是三四线城市，中运量的城轨系统完全可以满足其运输及未来发展需求，但偏偏要极力推动大运量的地铁建设，“没有条件硬要上”的冲动令人担忧。

“符合轨道交通建设标准的三四线城市，要科学把握建设节奏，实事求是地确保城市轨道交通建设的规模及速度与城市交通需求、政府财力和后期的运营管理能力相适应。”周晓勤说。

这一状况已经引起国家有关部委的关注。2015年，国家发展改革委印发《关于加强城市轨道交通规划建设管理的通知》，强调要坚持“量力而行、有序发展”的方针，有序发展地铁，鼓励发展轻轨、有轨电车等高架或地面敷设的轨道交通制式。

建得起可别养不起

很多城市管理者主要关注城轨规划、建设，以运营为中心的理念非常淡薄

“当前，‘重建设、轻运营’是城市轨道交通建设领域的通病，特别是新建城市表现尤其突出。”周晓勤指出，很多城市主政者对城轨规划、建设的关注度，远远超出了对后期的运营管理，以运营为中心的理念非常淡薄。

事实上，城市轨道交通恰恰是运营主导一切，运营不仅主导了规划设计，还直接关系到建设施工甚至设备选型及装备制造，与城轨相关的物业、资源开发也是围绕运营开展的。

轻视运营的直接表现就是城轨建成后吸引不来客流，或者是对乘客的服务水平不高，导致运输成本居高不下，物业与资源开发也带动乏力。

城市轨道交通作为准公益服务型产品的定位，决定了其票价水平不可能参照成本支出而定，绝大多数城市的轨道交通运营收入都难以覆盖其运营成本支出，即便是北京、上海、广州、深圳等少数一线城市，尽管有庞大客流做支撑，但票款收入也仅能勉强维持日常运营成本，根本支付不了整个地铁建设和运营的财务成本。因此，政府提供必要的财政补贴必不可少，且随着运营里程的增加，财政补贴负担必然愈加沉重，“建得起养不起”成为潜在风险。“城轨线路一旦建成并投入正常运营，政府财政补贴或将是‘无底洞’。”周晓勤表示。

不仅后期运营成本居高不下，城轨交通特别是地铁的工程造价近年来持续增长，一些城市的平均单位综合造价甚至超过每公里10亿元。

“地铁综合造价的大幅提高不是工程投入增加，而是规划沿线地段拆迁成本的持续大幅上涨。”周晓勤表示，建设成本的高涨，必然带来后续财务成本的增加，给城轨建设的可持续发展带来严重挑战。

管得好才显真水平

我国堪称城轨大国，但从管理和服务水平、效率上看，我国距离城轨强国还有很大差距

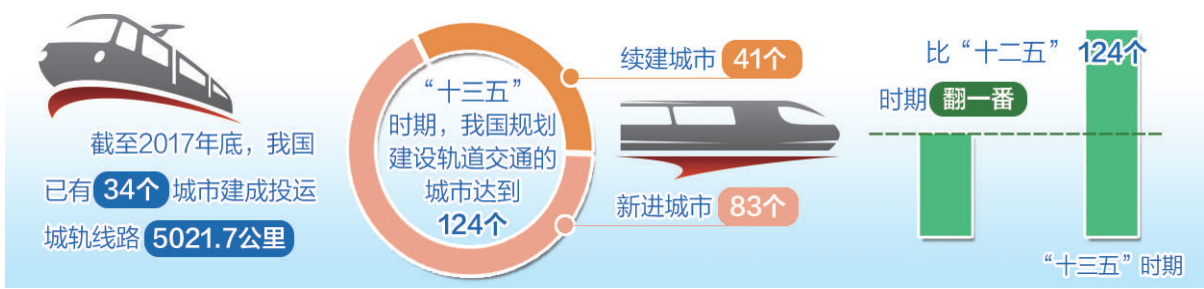
在2017中国城市轨道交通高层论坛上，中国城市轨道交通协会原会长包叙定表示，“十三五”时期我国城轨交通行业将呈现规模扩大化、发展差异化、结构网络化、系统智能化、市场国际化等特征，越来越多的城市将迈入“轨道交通时代”。

“对于北京、上海这样城市轨道里程超过600公里的城市来说，网络化结构已经形成，下一步要做的是提高服务能力和水平，在加密路网、提高便捷性等方面下功夫。”周晓勤认为，在枢纽站建设、互联互通、客流疏解方面，我国的地铁系统还有很大改进和创新空间。

周晓勤指出，便捷性还体现在城轨交通与其他各种运输方式之间综合协调、相互衔接、融合发展上。仅从地铁规模上看，我国堪称城轨大国，但从管理和服务水平、效率上看，我国距离城轨强国还有很大差距。例如，北京、上海均已达到600多公里的地铁运营规模，每日承担客流都超过1000万人，而东京约有300公里地铁运营规模，每日承担客流却大大超过1000万人次，也就是说地铁线路负荷强度比我国高一倍多。

去年2月，国务院印发了《“十三五”现代综合交通运输体系发展规划》，强调构建现代综合交通运输体系。遗憾的是，我国铁路有《铁路法》、公路有《公路法》、民航有《民用航空法》、水运有《水路运输管理条例》、管道也有《中国石油天然气管道保护法》，唯独城市轨道交通没有国家层面的法规。

“城市轨道交通立法的缺失，一定程度上影响了现代综合交通体系的构建。”周晓勤认为，通过立法来明确城市轨交与各种交通方式及电力、电信、消防等行业的有效对接，可避免重复建设与浪费，同时也可促进城市轨交行业自身的健康、可持续发展。



重庆大力推动“厕所革命”

“公厕像自家厕所一样干净”

本报记者 冉瑞成 通讯员 吴 静

“厕所革命”进行时

“又宽敞又干净，洗完手还有烘干机，舒服多了！以前别说进去上厕所，路过这里都用手捂着鼻子走，离20米远都能闻到臭味！现在好了，公厕像自家厕所一样干净，用起来放心！”家住重庆市南岸区南坪正街的居民吴女士说。她告诉记者，自从区政府发起“厕所革命”以来，南坪正街一带的老旧厕所得到了改造，她经常路过的后堡农贸市场附近的公厕也发生了巨大变化。

在重庆，江北区、綦江区等分别提出“增”“改”“护”“修”等措施大力推进“厕所革命”。沙坪坝区提出补齐影响群众生活品质的短板，加快便民公厕建设，目前全区共有公厕650座。

南岸区推行共享厕所机制，协调40余家企事业单位及商铺向群众免费开放内设厕所，并统一悬挂“共享卫生间”的提示牌。同时，着力打造特色公厕。2016年，喜来登公厕、涂山湖公厕分别获得中国城市环境卫生协会颁发的“最美公厕科技奖”和“最美公厕管理奖”。

南川区大力实施旅游厕所建设，统筹资金3119.6万元，在旅游景区、旅游线路沿线、交通集散点、特色旅游镇（村）、乡村旅游点等新建旅游厕所63个、改建20个。该区还创新性地以“厕所垃圾中转站”“厕所老人活动室”“厕所办公楼”模式建设旅游厕所3座，指导旅游厕所业主设置打包式、泡沫式、瓮式等生态环保型厕所。

记者了解到，重庆市规划局在《重庆市环境卫生设施规划导则》中明确了公厕规划及设置的双控标准。在具体措施上，一抓布建，在老区细化公厕优址、增设、升级等政策指引，在新建成区加快“10分钟社区生活服务圈、20分钟街道公共服务圈”建设；二抓配建，启动国内首部省级公共服务设施规划标准实施督察，完善公厕“一体规划、一体配建、一体验收”机制；三抓乡建，启动全市镇村规划评估优化，配齐乡镇、村级公厕。

城之道

疏堵结合破解停车难

□ 张 虎

机动车尤其是私人汽车的增长，一定程度上反映了经济社会发展成就，但若管理不当，会成为“幸福的烦恼”。停车难就是其中之一。

如今，我国不少城市面临停车难问题，且有日益严重之势。以北京为例，据统计，截至2016年年末，北京机动车保有量达571.8万辆，比上年末增加9.9万辆。其中，私人汽车达452.8万辆，增加12.5万辆。而停车位只有190万个左右，缺口巨大，“两辆车抢一个车位”是不少驾驶员面对的现实。可以说，停车难已经影响到居民的生活品质，亟待解决。

停车难直接反映了车辆与停车设施在数量上存在的较大差距。破解停车难，必须疏堵结合、综合施策。

在“疏”的方面，重点是做好供给管理，让车辆“有位可停”。第一，综合运用各种先进技术手段，加强停车现状研究和分析，通过大数据分析停车设施的分布以及供需之间的变化情况，提高停车效率，提升现有设施的利用率。第二，改革现有体制机制，依据“大部门、宽智能”原则，建立集中、高效、协调的停车监管运行模式，消除停车管理中多头分散管理、职能交叉不清的现象。第三，引入市场力量，采用互联网技术，发展智能交通，促进停车资源管理效率的提高。第四，适当增加停车位建设，贯彻可持续发展理念，更有效地利用资源。

在“堵”的方面，重点是做好需求管理，抑制需求无限制地增加。第一，利用经济手段，提高拥有车辆的门槛，增加停车成本，实现停车资源供给与需求之间的动态平衡。第二，严格执行现有停车管理政策，将已有措施落到实处，加强立法，适时制定出台停车方面的法律，并形成配套体系，使停车管理有法可依。第三，完善城市发展布局。摒弃以往“摊大饼”的发展模式，适度超前规划城市功能区，尽量减少远距离自驾车出行，减少人们对私人汽车的依赖。第四，建立发达的公共交通系统，提高线路的合理性可达性、设施的舒适性，更加高效地满足人们的出行需求，形成对私人汽车出行的有效替代。第五，加快淘汰“超期服役”车辆，及时清理废弃“僵尸车”，腾出宝贵的停车空间。

停车是城市交通的重要组成部分，属于静态交通，行车是动态交通，两者是相互联系的。停车难容易导致停车乱，停车乱则会引起行车堵。因此，行车堵、停车难，并非各自独立的现象。解决停车难等城市交通问题，不能“头痛医头脚痛医脚”，要统筹考虑。

此外，是否拥有私人汽车与人们生活水平高低之间关联程度有多强？拥有私人汽车的期望与实际出行需要关联有多密切？一个城市到底能够承受多少车辆停放和行驶？如果无法承受户户有车，如何平衡有车人群与无车人群之间的利益……这些都需要城市管理者细致研究、长远规划。

成长坐标

深圳

公园近千 “颜值”多彩

本报记者 喻 剑摄影报道

在改革开放持续深化与经济建设快速推进的同时，深圳生态文明建设从未止步。

大大小小的城市公园、植物园与郊野公园，如今不仅成为深圳的“绿色名片”与“颜值担当”，也成为缓解市民工作生活压力、提高市民生活品质、增强市民幸福感的城市软实力体现。

深圳从改革开放初期建设了首批5个公园，发展至今已有942个公园。随着国家森林城市创建加快推进，到2020年，深圳公园总数将超过1000个。

深圳仙湖植物园位于深圳市东郊，是一所集植物种质资源保存、开展公众教育、提供休闲旅游和服务于一体的综合性植物园。图为市民在植物园中参观游览。

在深圳深南大道南侧，临近市民中心的闹市区里坐落着一座“向日葵花园”，金灿灿的向日葵花海引来无数市民驻足。

国家兰科中心位于深圳市梧桐山脚下，收集保存的国内外兰科植物以及种质资源样本超过2.7万份。图为在国家兰科中心中国兰谷，游客与研究人员参观各类兰花。

执行主编 王薇薇 责任编辑 秦文竹
联系邮箱 jjrbcs@163.com