



2023年10月7日,四川省南充市冠宏公交公司以一纸通知,宣告“0路”“901路”线路共55台公交车停运。

据有关数据统计,自2021年以来,先后有18地公交公司陷入停运、欠薪的泥沼。仅2023年9月,就有天津市、湖南省衡阳市衡山县两地的公交公司被曝出面临“拖欠职工工资”“财政亏损”问题。

近日,交通运输部、国家发展改革委、公安部等九部门联合印发《关于推进城市公共交通可持续发展的若干意见》(以下简称《意见》),提出“完善城市公共交通支持政策”“夯实城市公共交通发展基础”“加快落实城市公共交通用地综合开发政策”等5方面共15项举措,对城市公交如何健康可持续发展议题,指引了明确方向。

# 城市公交如何从困境“突围”?

九部门联合推进城市公共交通健康可持续发展

◆本报见习记者程小雨

## 乘客流失:客运量一年减少135亿人次

在加班避开晚高峰后,北京市城市规划院设计研究院正高级工程师黄斌即使比地铁通勤多花20分钟,也仍将乘公交车视作下班回家的第一选择。

黄斌常常坐上双层巴士第一排靠窗的位置,俯瞰夜幕下流光溢彩的城市。在这段近90分钟贯穿南北17公里的回家路途中,“相较地铁,手机信号更通畅,空气更流通,风景更好”,黄斌说:“乘公交是一个很好的缓解压力方式。”

与“不赶时间”的乘客截然相反,北京市公交车司机王师傅的一天是从时间的缝隙里抽出的。每天近130公里的运输路程,热饭、

吃饭、打扫卫生、上厕所都“浓缩”在发车间隙休息的15分钟里。

然而,王师傅日渐忙碌的工作节奏,却无法扭转一个肉眼可见的事实:“这几年,随着城市不断疏解,乘坐公交的人越来越少了。”他说。

近年来,公众出行习惯发生深刻变化,城市公共汽车客流大幅下滑,城市公共汽车企业普遍经营困难。据交通运输部相关数据显示,2019年公共汽车客运量691.76亿人次,2020年公共汽车客运量442.36亿人次,2021年公共汽车客运量489.16亿人次,2022年公共汽车客运量353.37亿人次。与

2019年客运量数据对比,2020年降幅36%,2021年降幅29%,2022年降幅49%。

一年流失近135亿人次,黄斌称城市公交的发展就像陷入一个恶性循环。“客流量下降,导致公众对城市公交‘空车’提出资源浪费的质疑,公交数量规模被进一步压缩。人们出行搭乘越来越不方便,公交对公众的吸引力也越来越低。”

“现在很多年轻人不愿意坐公交,并不是因为他们觉得公交速度慢,而是因为公交‘没谱’,人们承担不起大间隔、堵车等不确定因素带来的迟到后果。”中国城市和小城镇改革发展中心规划设计部工程师王健南表示。

## “自救”指南:公交线网探寻最优解

面对流失的乘客,城市公交“自救”行动迫在眉睫。而自救的第一步,就是找回更多的乘客。

《意见》第八条“促进公交服务提质增效”中提出“持续优化城市公共交通线网”,将公交客流量增加的答案,指向城市线网优化。

为探寻公众对公交线网的隐性需求,研究城市规划的王健南曾在北京地铁昌平线发生“特殊情况”那天,在西二旗地铁站“客串”起义务指路员。

2021年10月15日,往日夜间11点多收工的昌平线因加装声屏障工程,末班车临时提

前到晚上9点多。面对地铁站上错过末班车、不知怎么走的人们,王健南主动帮他们指引回家的路。

“作为城市规划工作者,可以通过这种方式更好地了解人们的出行规律和需求,找到大数据反馈不到的答案。”王健南说:“比如,针对地铁线路的特殊运营情况,公交可以根据实际需求增设临时路线。公交的最大优势就在于‘灵活’,可以随时调度调整。”

在北京,这种面对群众需求的“公交线路站点优化”是接诉即办“每月一题”。今年4月26日,专33路由二七通信厂延长至西峰寺,居民坐车可以直接地铁园博园站,顺利实现

公交“进村”。

同时,线网优化的方向也反映在明确线路自身定位上。王健南解释道:“以超大特大城市为例,对于普线,需保证每个片区每个时段都有车可乘;对于通勤干线,需充分利用高速公路、公交专用道或者尽量避开拥堵路段,快速准点到达,使乘客觉得‘靠谱’;对于接驳线,在时间上缩短发车间隔,在距离上接入更多市民小区的家门口。”

“越大的城市,越不能只让一条公交线路承载所有功能,而是不同类型的线路各司其职,各有所长。”王健南强调。

## “造血”之路:开源节流的多元化经营

在全国公交普遍陷入经营困局时,今年10月12日,湖北省十堰市一辆遍布“薷”字的定制公交“婚车”,满载甜蜜驶进人们视野。

“幸福的时刻想要与更多人分享,公交车可以把全家人都装上,做婚车十分低碳环保。”新娘占义芳萌生公交“婚车”想法之初,就获得了全家人的大力支持。

现如今,公交服务的枝条已向更大的领域延伸。《意见》第八条中“开通通勤、通学、就医等定制公交服务”“支持发展‘公交+旅游’模式”,为公交经营“开源”提供多元方向。

黄斌在与北京市骑行爱好者的交流中

曾发现,这些骑行者常常把自行车架在私家车上,选择“4+2”汽车四轮结合自行车两轮的模式,一路驾驶到门头沟区再开始骑行。

“能不能开通一辆服务于‘自行车爱好者’的定制公交?”他举例道:“群众‘按需点单’,公交集团‘照单上菜’。服务向‘小而精’的方向进化,在保障公共交通民生底线的刚性供给时,加上社会化、市场化的弹性供给。”

同时,“造血”也体现在公交场站的功能拓宽上。《意见》在第三方面“加快落实城市公共交通用地综合开发政策”中,将重点聚焦于“新增用地”与“既有用地”的综合开发上。

## 低碳出行:“公交+轨道+慢行”三网融合

今年9月1日,北京发布新的优化调整部分公交专用道通行管理措施,包括“取消二环主路公交专用道”“三环外专用道在公休日、节假日放开”等多项变动。从“专用道”到“共享道”的转变,一度引发争议。

公交专用道怎么用的问题,《意见》第四条首先明确“保障公交优先通行”的大方向,同时,在细则中提出“动态评估公交专用道使用情况,根据公共交通线、道路客流量变化合理调整”的具体意见。

在王健南看来,公交专用道与普通车道的关系更应聚焦于节点,“很多时候,并不是拥堵路段车道的条数限制了通行的时间,关

键在于立交桥、道路交叉口、汇合分岔点等节点的通行能力。矛盾重点不在公交车与私家车的车道数量之争,而在提高车辆通过节点的总体效率。”

这种出行矛盾,同样体现在公交车与轨道交通、共享单车的关系之上。

黄斌表示:“很多人总在意公交车与轨道交通、自行车等绿色出行方式的内部竞争,想着公交跟地铁、共享单车抢客流。它们之间的关系更应是携手组成绿色出行交通体系,构建轨道服务中长途出行、地面公交服务中短途出行的互补发展模式,促进‘公交+轨道+慢行’三网融合。将习惯私家车等高端出行方式的人群,逐渐转移到绿色的交通方式上来。”

“一言以蔽之,不用开车也能便利出行的低碳行动。”他补充道:“就像《意见》带给我们的共识,发展公共交通是现代城市发展的方向。今后,更应注重将各种交通方式从相对独立发展向一体化融合转变,推进城市公共交通健康可持续发展。”

黄斌提及教科书中曾提到的理想场景,满载乘客的大巴在公交专用道上畅通无阻,便捷的单车穿梭于城市的大街小巷。而路面之下,地铁伴随呼啸的风,飞驰驶向终点。

“当这一幕成为现实,人们在选择绿色出行方式时,将不再有任何犹豫。”黄斌说。

普通鸺 孟令扬摄

# 搭建全国监测网络 为迁徙猛禽保驾护航

◆本报记者肖琪

秋天,当大雁南飞之际,另一类迁徙的鸟类——猛禽也踏上了漫长的迁徙之路。北京迁徙猛禽监测项目和广西生物多样性研究和保护协会(美景自然)的监测人员,在金秋迁徙季再次与猛禽相会。

为记录猛禽迁徙的宝贵数据,多年来,猛禽监测工作陆续在全国各地开展。一个想法也在大家心中萌芽,那就是搭建全国迁徙猛禽监测网络,实现监测工作规范化和监测数据的共享。

## 一场盛会:聚焦制定猛禽监测通行技术规范方案

一直以来,全国各地的机构组织或个人,都是分散地开展猛禽监测工作。但因没有统一的技术规范方案、固定的监测人员,以及稳定的资金来源,导致持续开展监测工作,获得更大范围内、更加完整的监测数据变得很难。

前不久,来自海南番加、湖南长沙、湖南壶瓶山、浙江九龙山、湖北八分山、广东雷州半岛、重庆平行岭、北京百望山、辽宁老铁山、河南万山、四川龙泉山、广西冠头岭共12个猛禽监测点的代表们,汇聚在广西壮族自治区北海市流下村,参加由北京市企业家环保基金会主办、任鸟飞项目组发起、美景自然承办的2023年猛禽监测网络第二次研讨会,他们各自分享了近年来监测猛禽的情况和工作方法。

据了解,本次研讨会聚焦于讨论制定各地猛禽监测点通行的技术规范方案,以及秋季猛禽监测的联动报告,进而推动搭建全国迁徙猛禽监测网络。具体而言,要制定基本的监测规范,助力各地培养监测志愿者队伍。“这些举措都是为系统研究迁徙猛禽,甄别猛禽迁徙中面临的威胁,从而为未来有针对性地采取猛禽保护措施提供探索方向和依据。”美景自然志愿者师旭表示。

研讨会结束后,师旭就投入猛禽监测技术方案(以下简称技术方案)的完善工作中。这份技术方案在广西冠头岭猛禽监测工作中发挥了积极作用,接下来还将供其他团队参考使用。

技术方案对监测流程、计数方法、如何快速鉴定、去重、数据录入与保存和一些常见问题都做了详细说明。以计数方法为例,技术方案建议3人组的监测员要分工合作,对猛禽来向进行持续观察,一人负责数据录入,另外两人分别负责识别和计数。其中还强调细节,比如,计数人员要熟悉猛禽记录小程序,当有猛禽大群出现时,可先拍摄照片,之后再对监测点进行补充数量。

“每次猛禽的记录必须明确记录物种、数量,相对罕见的猛禽,比如,栗鸺、白腹海雕等,最好同时记录年龄和照片编号,方便后期归档整理。”师旭告诉记者:“监测结束当天,监测人员要及时将当日监测记录导出并备份,并在监测季结束后将完整的监测记录表格提交给美景自然的工作人员。”

在美景自然的微信公众号,隔几天就会推出一条今年冠头岭开展猛禽监测的推文,监测人员会将3天内的监测情况通过图文形式展现出来。“下午4点多,大家目睹了一只拎着生鱼‘便当’往回飞的黑鸺,监测员猜测这可能是它的晚餐。”在10月24日的监测日志中,监测人员这样写道。

## 一次挑战:搭建全国迁徙猛禽监测网络面临两难境地

张鹏是北京迁徙猛禽监测项目的协调人、自然之友野鸟会的工作组成员。研讨会的召开让他倍感振奋:“建立全国迁徙猛禽监测网络已提了多年,但推进面临诸多困难,这次研讨会让大家齐聚一起共同推进规则的制定很不容易。”

作为多年参与北京迁徙猛禽监测工作的“老监测人”,张鹏感慨万千:“监测工作的顺利开展受制于很多因素,其中包括志愿者团队建立、监测人员能力提升,以及监测经费来源等。”

谈及这些,前来参会的人员都深有同感。“北京观鸟人数众多,可利用的鸟友资源也相对较多。从2012年开始,我们培训了一大批志愿者,在每年的3月底至6月初以及8月底至11月初,会连续不断地开展调查工作。今年8月我们开展了2023年(第四期)猛禽迁徙监测调查员培训班学员招募工作,目前已得到了鸟友的积极响应,经过几



冠头岭猛禽监测点的工作人员监测、拍摄高空飞行的猛禽。

轮选拔,确定正式学员名单。再经过培训考试合格后,就可以成为调查员开展猛禽监测工作了。”张鹏介绍。

从一名普通观鸟人成长为独当一面的猛禽监测员,有着严格标准,用张鹏的话说,“猛禽监测有一定技术门槛”。所以,组建一支能力强的监测团队,对全国各个监测点来说都是首要解决的难题。

说到开展监测之难,很多监测点工作人员还提到了经费问题。“以北京为例,这些年虽然有一些小额资助,但相对监测工作的实际开销,还是捉襟见肘。和全国大部分的监测点位一样,大家更多是在‘为爱发电’,出于对猛禽的兴趣和热爱而坚持着。”张鹏坦言。

此外,资金的来源还会影响监测数据最终的用途以及是否公开。搭建全国迁徙猛禽监测网络需要持续性的数据积累和共享,它们是了解我国猛禽迁徙整体情况的基础性资料,并最终用于对猛禽开展有针对性的保护。

## 一个空白:国内对猛禽迁徙规律的研究还有欠缺

“我国关于猛禽迁徙的研究资料其实很少。”师旭和张鹏一样,在采访中都表达了对国内猛禽迁徙研究的期待。

比如,张鹏很想知道,北京近几年多起来的黑翅鸺,它的分布范围发生了哪些变化,是否有规律可循;是否和气候变化有关;还有,春秋两季飞过北京百望山的凤头蜂鹰数量上差异很大,它们又是否为同一种群?

在监测人员心中,有关猛禽的很多疑问,都等待着被解答。这种“没有解答”的研究现实也与一些客观因素有关。

猛禽的迁徙路线由地形、地貌决定,如较高的山脉或较大的内陆湖泊会使其迁徙路线更为集中。在我国,猛禽迁徙因缺少大的地理屏障,也没有狭窄的陆地通道起到集聚作用,因此,猛禽的迁徙较为分散。

“虽然全国各地的监测点有很多,但各监测点监测到的猛禽数量最多也只有几千至几万只不等,而且这些数据如果汇集不到一起,对每种鸟的分布、数量和迁徙规律的研究就很难。”师旭说。

没有基础数据做支撑,进一步的研究工作很难开展,有针对性的保护措施也就更难实施。实际上,所有单形目、鹰形目、鸢形目猛禽在我国均为国家二级以上保护动物,是评价自然生态系统健康与否的重要指标,具有重要的生态价值。

如今,北京和广西两地的猛禽保护措施主要以调查、科普和反盗猎为主。比如,在广西冠头岭,监测人员采取的就是占领打鸟点,威慑盗猎行为的方式。但在迁徙通道和栖息地做更科学、更有针对性的保护工作则因缺乏科学研究难以开展。

目前相关研究显示,猛禽所面临的主要威胁是栖息地和食物的减少,以及人类活动的影响。其中,威胁最大的还是局部地区依然猖獗的盗猎行为。

“无论是鹰猎文化还是饮食文化,都可能直接给猛禽个体带来伤害。杜绝这种现象要依靠公众保护意识的提升。”师旭告诉记者,当全国猛禽监测网络建立,他们就可以动员更多志愿者和观鸟人参与护鸟工作,获取更多猛禽数据,并在此基础上汇总报告,为猛禽研究打基础,推动更大范围内向公众宣传和推广猛禽保护工作。

那些萦绕在监测人心中的疑问,也将一一得到解答。