

透视《泛欧促进自行车出行发展总体规划》

——全球首个正式通过的有关促进自行车交通的跨国家发展规划

Grasping the essence of the *Pan-European Master Plan for Cycling Promotion*

■文 / 张琳¹ 郭瑜² 赵欢¹



气候变化是人类面临的全球性问题，各国二氧化碳等温室气体排放猛增，对生命系统形成威胁。在这一背景下，世界各国以全球协约的方式减排温室气体，中国由此提出2030年前碳排放达到峰值，努力争取2060年前实现碳中和的目标。在2021年3月举办的第五届气候行动部长级会议上，生态环境部部长黄润秋强调，“十四五”是中国实现碳达峰、碳中和的关键时期。中国将采取更加有力的政策和措施，制定并实施碳排放达峰行动方案，落实强有力的控制二氧化碳排放目标，持续推进经济社会发展全面绿色转型。

交通领域的二氧化碳排放占全国二氧化碳排放总量的近10%，做好交通领域的二氧化碳减排尤为重要。自行车拥有解决气候环境问题、缓解交通拥堵等众多优点，最近十余年来在欧洲一些国家得以复兴。此外，中国的一些城市也重新审视自行车的出行优势，通过持续完善城市自行车交通系统，推动建设“自行车友好城市”。

为助力实现碳达峰、碳中和目标，本文以2021年5月在第五届欧洲运输、健康和环境计划部长级会议

(THE PEP)上发布的《泛欧促进自行车出行发展总体规划》【以下简称《总体规划》，这里的泛欧是指以亚美尼亚等27个欧洲国家以及地处亚洲的阿塞拜疆】为基础，结合部分国家（或城市）自行车交通发展规划（政策）进行梳理总结，以期为推动中国自行车交通发展提供借鉴和参考。

一、《总体规划》愿景和目标

2021年5月17-18日，第五届欧洲运输、健康和环境计划部长级会议（THE PEP），作为维也纳宣言的要件之一，发布了《总体规划》，共有56个欧洲国家的部长和代表参与签署。这是全球首个正式通过的有关促进自行车交通的跨国家发展规划，也是在泛欧地区推广自行车出行的一个里程碑，将支持泛欧地区所有国家努力促进自行车运动。

《总体规划》的主要目的是推动各国政府承认自行车在交通体系中的重要性，并在国家层面就如何通过政策扶持自行车交通发展提供指导。《总体规划》的发展目标如下：到2030年将泛欧地区的自行车出

表1 泛欧地区国家制定自行车规划或政策情况

序号	政策制定情况	国家名称	共计
1	已制定计划或政策	奥地利、比利时（佛兰德斯、瓦隆和布鲁塞尔首都地区各有自己的计划）、捷克、丹麦、芬兰、法国、德国、匈牙利、爱尔兰、卢森堡、荷兰、挪威、斯洛伐克、瑞典、瑞士、英国（英格兰、北爱尔兰、苏格兰和威尔士都有自己的计划）	16
2	正在制定计划或政策	意大利、马耳他、俄罗斯联邦、斯洛文尼亚、西班牙	5

行比例提高一倍；显著增加各国的骑行和步行比例；为骑行和步行分配充分的道路空间；改善每一个国家与骑行和步行相关的基础设施；加强针对骑行和步行的安全保障；制定国家骑行政策、战略和计划；将骑行纳入公共卫生、基础设施和土地使用政策规划。

二、自行车交通发展规划（政策）的重要意义

自行车交通发展规划（政策）是推动自行车发展的关键一环。根据欧盟委员会的统计数据，制定了国家自行车规划的国家，有更高比例的人将自行车作为他们的首选交通方式。泛欧地区目前有16个国家制定了国家自行车规划或有类似的政策文件，有5个国家正在制定此类规划，如表1所示。

各个国家（城市）制定的背景、目标和内容不尽相同，例如，丹麦制定的《自行车上的丹麦——国家自行车战略》以复兴自行车文化、营造出行氛围为背景，主要关注居民的自行车出行目的；德国制定的《国家自行车计划2020》以国家可持续交通综合政策为背景，主要关注规划和制度；中国深圳市在2020年8月发布的《深圳市自行车交通发展规划（2021-2035）》，明确了自行车在城市综合交通体系的重要地位，以及将深圳打造为“自行车友好城市”的美好愿景，并给出了具体的路线图和时间表。

三、泛欧地区自行车出行现状

（一）部分国家自行车出行分担率

泛欧地区一些国家有着悠久的自行车出行传统，这些国家中很大一部分人都在使用自行车出行。其中，荷兰处于领先地位，超过四分之一（27%）的出行是通过自行车完成的。丹麦（15%）、比利时（12%）和德国（11%）等国家已经超过10%的门槛。斯洛

伐克共和国、瑞士和奥地利有7%的行程是通过自行车完成的。低于5%的国家有挪威（4.3%）、意大利（3.3%）、法国（2.7%）和卢森堡（2%）。

（二）自行车销售、共享与旅游

1.销售方面。欧洲销售的新自行车数量超过了新的乘用车注册量。根据2019年泛欧地区自行车销售数据来看，人均销量排在前五位（均超过55辆/千人）的国家分别为丹麦、比利时、挪威、荷兰和立陶宛。

2.共享方面。截至2017年年底，全球已有超过1250个城市实施了公共自行车共享系统，运营超过1000万辆共享自行车，可持续地满足越来越多市民的交通和获得服务、工作、教育、设施和休闲的需要。

3.旅游方面。在欧盟，每年游客的自行车旅行超过22亿次2000万隔夜自行车出行，这让自行车旅游变成了一个推动区域经济发展的重要力量。

四、自行车出行的益处

在假设整个泛欧地区自行车出行翻倍实现的基础上，利用各个国家记录自行车出行公里数的统计数据以及合作伙伴关系委员会和专家的合作计算，通过世界卫生组织/欧洲健康经济评估工具（HEAT）等对步行和自行车进行评估研究，得出以下自行车出行6个方面的益处，如表2所示。

尤其需要关注的是自行车出行的环境效益。机动车污染尾气排放已经成为中国城市空气污染的重要来源，而自行车出行，既不排放氮氧化物，也不排放颗粒物，能极大改善空气质量，特别是在迫切需要改善空气质量的城市地区。除此之外，鉴于自行车不产生噪声，更高的使用占比会减少噪声污染，提升生活质量，特别是在人口稠密、出行路线距离较短的城市地区。

表2 自行车出行益处概述

序号	益处描述	具体体现	数据支持
1	有助于可持续经济发展和就业	增加就业；提高自行车零售营业额；支持农村和当地经济	75万个就业机会与自行车出行相关；额外增加40万就业岗位；增加自行车零售营业额35亿欧元；当地购物费用增加2-3倍
2	支持可持续出行	减少拥堵，间接创造经济效益；提高城市居民可用公共空间比例；大比例替代开车出行、公共交通出行、步行；减少市政道路建设和维护成本；降低出行成本，促进减少国家间的不平等	间接创造49亿欧元经济效益；汽车停放空间是自行车的8倍，汽车行驶的空间是自行车的28倍；替代比例开车（32%）、公共交通（42%）、步行（26%）；减少7亿欧元道路基础设施，4亿欧元道路维护费用
3	减排节能	降低燃料消耗、温室气体排放、空气污染和噪声污染；带来间接经济效益	燃料费用：节约26亿欧元/年；空气和噪声污染：节约8亿欧元/年；减少800万吨当量的CO ₂ 温室气体排放：节约11亿欧元/年
4	改善全社会的健康和安全	消除对健康的负面影响，节约保健费用；降低缺勤率，创造间接经济效益；减少死亡人数，带来间接经济效益；疫情期间保持社交距离、满足日常身体运动的有效方式	节约540亿美元直接保健费用，140亿美元生产率降低造成的成本；70亿欧元的间接经济效益（因缺勤）；780亿欧元间接经济效益（因减少死亡）
5	创造包容、安全、宜居、有弹性的空间	自行车基础设施相比汽车基础设施能够减少覆土水平和土壤碎片化，成本低廉；创造更多的公共空间、宜居环境，提升居民生活品质	静止时，汽车的空间占用面积（每人）约为自行车空间占用面积的11倍；当时速为30公里/时，汽车的空间占用面积（每人）约为自行车空间占用面积的1.6倍
6	增加地区年收益及其他方面收益	地区年收益增加，创造美学价值、公平和平等等方面无法用金钱量化的收益	增加超过1300亿欧元/年

五、相关建议与措施

《总体规划》共提出了促进自行车出行的11条行动建议，包括33条具体措施，涵盖政策规划、监管、基础设施、筹资投资机制、多模态交通、激励与管理、安全保障、出行数据建设、自行车旅游、技术创新以及灵活交通方式。核心内容包括：一是完善自行车交通顶层设计，从国家层面制定自行车出行发展战略，成立强有力的管理团队和机构，组建自行车学院或研究中心，建设自行车出行数据平台等；二是建立对自行车出行友好的政策法规、标准规范和发展规划体系，将

自行车出行纳入各类发展规划，为自行车基础设施建设提供充足资金保障和财政激励政策；三是拓展自行车出行的社会职能，将自行车出行作为改善民众出行安全、身心健康和公共卫生的工具；四是发展自行车旅游，成立国家自行车旅游协作中心；五是促进自行车交通高质量发展，建立泛欧联合发展机制，完善泛欧、国家、区域、地方四级基础设施网络，鼓励新技术应用，优化自行车出行环境等。

作者单位：1.生态环境部宣传教育中心；2.成都市兴蓉环境股份有限公司