

城市交通的变革与规范(连载)

孔令斌

(中国城市规划设计研究院, 北京 100037)

编者按: 城市和城市交通正处于一个快速发展和变革的时期, 城市交通无论从理念、目标、对象和内涵, 还是体系、方法、内容和外延上都在发生着巨大变化, 其发展已经进入了一个新阶段。近期, 中国城市将很快启动新一轮的长远规划, 在新的发展阶段内, 城市和城市交通的发展模式都会不同于上一个20年, 因此需要在规划理念、发展约束、规划视角、技术手段应用等方面寻求变革, 同时又需要在变革中寻求规范, 这样才能有效指导规划。为了指导城市新发展阶段的规划工作, 《城市综合交通体系规划规范》目前已在编制之中, 这是一个必须在规范中体现变革的标准, 同时吸收新思想、体现新趋势, 守旧将会使新一轮城市发展引向谬误。在这里, 将近年来对城市交通发展变革与规范的思考整理出来与读者分享, 以期能引发共同思考, 为变革时期的规范制订奠定一个良好的基础。

Urban Transportation Reform and Standardization(Series)

Kong Lingbin

(China Academy of Urban Planning & Design, Beijing 100037, China)

Leaderette: Urban areas and their transportation systems are undergoing a period of rapid development and reforming. Entering a new development stage, urban transportation is experiencing changes in concept and objectives as well as in system, methodologies, contents and extension. A new round of long-term urban planning will be launched soon in China. The future development principles for cities and their transportation systems will be different from the one used in the last twenty years. To effectively guide the planning, it is necessary to reform planning concept, development constraints and planning techniques, and to standardize the planning and development procedures to reflect reform ideas. The ongoing specification of *Urban Comprehensive Transportation Planning* is aimed to provide the guidelines for urban planning in the new era. This specification stresses innovation and new ideas that presents the new development trends since the old planning ideologies used in the past could mislead the development in the new era. The papers in this and subsequent issues will share the thoughts on the reform and standardization in urban transportation development in recent years in order to initiate more discussions, which can serve as the basis for the specification development.

收稿日期: 2015-07-20

作者简介: 孔令斌(1965—), 男, 山西阳泉人, 博士, 教授级高级工程师, 副总工程师, 主要研究方向: 交通规划。E-mail: konglinb@caupd.com

7 城市停车设施发展及停车政策

长期以来, 中国城市内部交通系统和对外交通系统运营最大的差别是市场化程度不同。内部交通设施强调其公共资源的特征, 建设投资绝大部分来自政府对运营进行补贴, 政府将城市交通设施建设和运营作为公共事务管理, 理所当然地成为城市交通系统建设和运行成本的主要承担者, 对所有的设

施使用者免费提供或进行补贴, 而对外交通系统则基本是使用者付费的市场化经营。在机动化快速发展和市场经济环境下, 政府把城市交通设施不加区别均作为公共产品, 以解决出行难、停车难的思路包揽一切的城市交通发展模式越来越与现代城市交通的发展理念相抵触。当前在许多国家和地区提倡的是私人机动交通使用者付费和绿色交通优先。绿色交通中公共交通优先已经成为国家

政策，实行政府购买服务，市场化运营，而私人机动交通管理中的使用者付费则难以在中国城市交通中推行。例如中国城市道路和停车系统长期作为政府提供的公共产品，城市道路中只允许贷款和集资修建的大型桥梁与隧道通过收费还贷，停车系统则通过系统规划、配建指标、价格控制进行管理。目前中国关于交通拥挤收费、停车收费、停车建设中的很多争论皆源于此。

这里重点阐述城市停车设施的发展，因其投资来自政府和开发商，问题尤为突出。目前政府停车发展思路是将停车作为准公共产品提供，一是解决百姓停车难问题，政府主导，千方百计挖掘停车建设用地推进停车设施建设；二是控制停车价格、因停车缺口大而降低对违法行为的管理，这种发展思路已经导致停车发展走入死胡同。一方面，停车因违法免费停车、收费管制、产权和交易等不支持市场化的运行，在政府各种补贴下，停车位开发仍然不具有吸引力，致使城市停车位缺口即使是在限购的城市仍然逐年增加。例如北京市城市总体规划评估中提出现有停车位缺口已经超过200万个，而且还在不断扩大，难以依靠目前的停车政策解决，或者说目前的停车政策导致缺口进一步扩大。另一方面，政府在对停车开发进行土地、税费减免等补贴，同时各类免费停车比例高企。政府对停车的补贴和免费车位的提供(含违法停车)实质是在补贴私人机动交通，刺激过度出行，这不仅与公共交通优先的发展策略相悖，更是增加了公共交通补贴的负担。

中国城市机动化正处于高速发展时期，停车设施发展现状说明是停车发展政策出了问题，必须进行调整，否则停车问题将成为机动化发展中矛盾的焦点和交通混乱的根源。停车政策的制订一方面要真正能促进停车设施建设，另一方面应有效遏制机动车过度使用。因此，停车设施发展需要尽快从理顺工作端的停车市场化发展入手。首先，调整停车设施的属性，不再作为城市的准公共产品，停车位供给不应是地方政府的义务，私人车辆拥有者应对车辆停放支付全部成本；其次，加强工作端停车违法管理，必须大幅度减少免费停车，让停车价格市场化，通过供需调节停车价格，使停车设施建设与其他土地开发一样有利可图，调动社会资金建设停车设施的积极性；最后，制定合理的

停车产权和交易管理规定。而对于住宅端的停车设施，应在社区自治的基础上加强管理，在政府主导下按照市场原则适当补贴，消化既有停车需求，再逐步放开价格的管理。最终实现停车的全面市场化。

如此，政府也应按照停车的属性变化，调整停车规划到建设、管理的思路，按照市场化发展的原则，从指导、参与建设、管理调整到划定禁止停车的范围和停车执法上。

8 城市交通差异性与规划指导指标

改革开放后中国各地区、不同规模的城市以不同的速度快速发展，经过30多年后，城市之间发展的差距逐步扩大并显现出巨大差异。发展阶段方面，东部地区部分城市已经进入城市用地零增长的存量优化阶段，多数城市进入存量与增量发展并重，以存量优化为主的发展阶段，而中西部地区许多城市的用地规模还在快速扩张中。城市空间发展方面：1)人口规模差距拉大，快速城镇化催生了人口规模超过2000万的超级都市，大城市的数量迅速扩大，特大、大、中、小城市更加丰富；2)随着城市规模扩张，不同规模城市的城市形态也更加多样化；3)处于不同地理环境的城市，土地资源差异导致用地开发强度分化；4)由于不同城市的工业化和城市经济发展路径不同，形成了城市性质与功能各异的城镇；5)从城镇区位和城镇关系看，既有不同成熟度的城镇群，也有相对独立发展的城镇。社会发展水平方面，东中西的城市间差距较大，既有富可敌国的特大城市，也有经济相对落后的中小城市。自然环境方面，中国辽阔的国土中，城市处于不同的气候带，有寒冷的东北地区城市，也有处于亚热带的广东、海南等地城市。这些不同均会映射到城市交通的建设和出行特征上，致使城市之间的出行活动、交通运行、设施水平、交通组织等呈现显著差异。

根据《城市综合交通体系规划规范》前期研究，城市规模、经济水平、空间形态、城市区位，以及地理环境对城市交通出行影响显著。例如城市规模方面，50万人口以下的城市出行距离短、步行与自行车出行比例较高，而随着城市规模扩大，城市交通出行距离拉长，机动交通比例提升，公共交通优势逐步提高，而且处于城镇密集地区或特大

城市附近的城市其出行受邻近大城市的影响更大。城市空间形态影响城市交通组织方式,使不同空间形态的城市在交通出行强度、出行距离分布等特征上显现明显差异,如带状城市的出行距离往往比同规模的城市大,而组团城市虽然平均出行距离与同规模的团状城市相差不多,但出行距离更为离散,表现为长距离出行与短距离出行两极分化。气候影响方面,寒冷地区的城市往往有更高的机动交通出行比例,而且出行季节性变化更大。

随着城市规模扩大,大城市交通出行的差异不仅表现在城市之间,更表现在城市内部不同发展片区之间。这主要源于土地市场化下城市开发模式转变和城市功能重组,表现为以下两个方面:一方面随着城市土地进入资本市场,城市土地体现出资本价值,这种价值直接推动城市建成区土地功能的重组、更新和新区开发,使土地的使用功能与其所在区位的价值相符。一是推动城市内部大规模的用地置换改造,如“退二进三”,位于城市中心区低价值的工业外迁,置换为高价值的服务业;二是推动大规模的新区开发。另一方面是城市开发模式和空间组织模式转变,一是城市的多中心发展,以解决城市空间持续增长和职住分离问题、降低城市交通出行距离,二是在土地价值和开发模式转变下,城市郊区化和价值相近的相容用地

集中开发,形成功能各异的园区和城市功能区,如工业园、大学城、金融区、总部基地等。

城市用地功能区的重组使城市不同功能区的交通特征在出行方式、服务水平要求上呈现显著差异,按照城市大平均得到的出行特征不再能代表城市某一地区的特征,平均特征对城市规划和城市交通服务提供的指导意义就大大减弱了。

传统的规划规范中,大量以空间性指标指导规划,这是一种指导规划结果、“授人以鱼”的指导方式。全市平均、一刀切的空间指标以弱化城市之间、城市内部交通的差异为前提,抹杀城市内部的差异,既是千城一面的原因,也使城市交通服务要求与设施提供错位。而城市之间、城市内部的差异分类复杂,如采用空间指标指引,分类就必须繁杂,指导难度增加,甚至会难以实施。

目前城市之间的差异已经成为城市交通规划和交通问题解决方案选择的关键,因此,指导规划结果的单一空间指标(如密度、间距等)管理不能应对,也不能适应城市之间及城市内部差异化发展,需要对指标的形式进行调整,弱化空间指标的作用,由授人以鱼向授人以渔转变,需要寻找与需求关联、不随空间变化的功能性指标(即以交通需求特征和交通功能为基础确定的规划指标)作为指引,仅将空间性指标作为参考。

(未完 待续)

(上接第22页)

参考文献:

References:

- [1] Hodges G R G. Taxi! A Social History of the New York City Cabdriver[M]. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2009.
- [2] Ray M, Nelson J. Taxi! Urban Economies and the Social and Transport Impacts of the Taxicab[M]. Farnham: Ashgate Publishing, Ltd., 2010.
- [3] 曹成伍, 虞淑娟. 出租汽车监管的历史, 现状与理念思考[J]. 城市交通, 2006, 4(4): 65-69.
Cao Chengwu, Yu Shujuan. Concerns about the History, Reality and Ideas Regarding Taxi Market Supervision and Management[J]. Urban Transport of China. 2006, 4(4): 65-69.
- [4] 张翔. 财产权的社会义务[J]. 中国社会科学

学, 2012(9): 100-119.

Zhang Xiang. On the Social Obligation of Property Rights[J]. Social Sciences in China, 2012(9): 100-119.

[5] 张五常. 经济解释卷四: 制度的选择[M]. 北京: 中信出版社, 2014.

[6] 韩彪, 聂伟, 何玲. 出租车市场体系研究[M]. 北京: 人民交通出版社, 2010.

[7] Cheung S S. A Theory of Price Control[J]. Journal of law and Economics, 1974, 17(1): 53-71.

[8] Essential Services Commission of Victoria, Australia. Taxi Fare Review 2007-08[R/OL]. 2008(2012) [2015-02-10]. <http://www.esc.vic.gov.au/Taxis/Taxi-fare-review-2007-08>.