

# 聚焦城市综合交通治理

## ——中国城市发展论坛第十次研讨会讨论精选

**编者按:** 中国城市发展论坛由国际欧亚科学院中国科学中心牵头,由城市交通领域13家单位共同参与组建并联合成立的非政府、学术性交流平台,旨在引导城市规划、交通规划、交通管理等相关行业专业人员对中国城市与交通发展方向、存在问题,以及国家和社会普遍关注的热点进行深度探讨与研究,为中国城市发展建言献策。目前,该论坛共举办了10次学术研讨会。第十次研讨会于2016年4月在深圳市召开,由于篇幅有限,本刊编选带有争鸣讨论性的专家发言,供读者交流探讨。

**陆锡明**(上海城市综合交通规划研究所)

2015年,交通信息服务提供商Inrix公司对全球100多个城市交通拥堵情况进行调查后公布的数据显示,按车主在交通拥堵中平均浪费的时间计算,伦敦交通拥堵程度以101h高居榜首,洛杉矶81h,纽约73h,欧洲平均35h。这引出一个思考,我们学习和借鉴的城市交通楷模城市都患了交通病,我们还要向其学习什么,借鉴什么?

### 交通病症状:出行混乱而非车行缓慢

不同城市对交通病病症有不同界定。Inrix公司的世界百城交通调查是以车主耗时作为度量。上海市高架道路特别是南北高架道路双向8车道,加上可利用的应急车道共10车道,几乎白天12h都在慢驾行状态中。如果按照Inrix公司的衡量标准,那么上海车主拥堵耗时大约是伦敦的几倍。如果简单地从拥堵耗时衡量交通病可能是一个思路,但如果把车和人放在交通空间里,是否可以按照出行方式有规则地行走、骑行、驾驶作为一种衡量标准?

Inrix公司作为世界组织衡量一个城市交通病问题所采用的标准也值得我们思考。拥堵是交通病的最主要病症,还是要考虑全体出行者在出行空间里获得的交通服务水平?如果把所有人在交通空间中的获得感和实质获得作为一种交通病症的考虑,那么近期交通病整治聚焦点应该在哪里,依据又是什么?

### 交通病治理:依法合规与社会联动

2016年3月下旬以来,上海全市范围部署开展道路交通违法行为大整治行动。据统计,近2个月全市共查处各类交通违法行为360余万起。但是这样是否可持续?举两个

例子,一是出租汽车案例。上海世博会期间增加近5000辆出租汽车运营,实践证明出租汽车当时发挥了重要作用。游客经历了平均6h馆内参观,离场时最希望能够直接乘坐车辆,出租汽车就成为最主要的出行方式。但是近几年,网约车使传统出租汽车市场变成僵局。作为一种有技术创新又有传统不足的特殊客运工具,应如何管理和整治?抓住即罚的做法对近期抑制交通病有好处,但问题是能否持久?

二是电动自行车案例,北京市现有10条道路限制电动自行车通行,深圳市对违法违规的轻摩电动自行车进行严格管理,非常有效。但这样做却与社会公平、绿色发展、高效用路对撞。是不是把交通秩序解决了,又会冒出另外更严重的交通病甚至是社会病、政治病呢?这方面香港给出了借鉴,一旦新的交通工具要在公共交通空间里使用,必须有相应法规同时出现,所以电动两轮车至今在香港仍受限制,有些区域甚至禁止使用。交通违法整治有合理性,但要在社会上达成共识、形成社会联动却比较难。因此应避免短期效应,防患未然,从长治理。

### 交通病预防:充分理智与强化法治

1998年英国交通部和环境部联合编制《英国城市交通白皮书》之后,伦敦成立了以副市长为首的TFM交通管理机构,通过15年努力,公共交通和机动车出行分担率从2000年的30%和50%,变为各占40%,TFM分管副市长认为这创造了欧洲历史上150年的奇迹。虽然,Inrix公司对伦敦的调查显示,车主耗时是世界之最,但伦敦新的发展规划已经把全民依靠轨道交通能够到达的工作岗位作为度量,要在2006年乘坐轨道交

通45 min以内到达工作岗位的基础上再增加50%的覆盖水平,以此作为最主要反映城市交通水平的目标和指标,

此外,大伦敦1 500 km<sup>2</sup>范围内800万人口到伦敦核心区近30 km<sup>2</sup>范围没有一座人行天桥,没有1 km高架道路,全部是平面的。这个范围内车行速度的标准是“10英里法则”,即16 km·h<sup>-1</sup>。伦敦自2000年开始的拥堵收费是经过10年观测,车速接近这个门槛,所以收费标准为5英镑,经过8年后车速下降,收费标准再增加至8英镑,甚至再扩大收费范围。所有英国车主进入伦敦,车速期望值始终是10英里法则。

在100年当中,伦敦一直有两种激烈争论。一种认为伦敦是最早的世界工厂、最早的机动化发源地,建设高架快速路可满足汽车需求,道路就要改造。可这样的意见没有占上风。占上风的代表人是科林·布坎南,他是土木工程师,但是有城市规划师的眼光。他形成的报告记录了整个100年争论的过程,都是规划方案。这个报告是老前辈徐循初先生作为教材的蓝图。科林·布坎南倡导的道路和对应的城市空间形态,使伦敦形成了小尺度街区和高密度路网。上海市编制交通白皮书的时候科林·布坎南公司来投标,这家公司带来二次过街的理念,道路不拓宽,并且给出了上海西藏路的设计方案。西藏路位于人民广场附近,原来是双向4车道,结果现在已经拓宽为双向6车道,加上紧急车道和公交专用车道是双向8车道,但是没有行人的空间,那行人怎么办?这样的思维、规划是否理智?

我们在长期预防交通病的过程中如何尊重科学,这也是国务院文件提出的要求。所以这里提出理智预防,更重要的是要把这种理智用法律形式固定下来。上海市借鉴伦敦经验,把交通规划变成政策白皮书,而且有法律效应。《上海市城市交通白皮书(2002版)》引起国内最重要的争议就是私人汽车牌照拍卖政策。曾有企业把上海市政府状告到最高人民法院,理由是违反国家汽车产业政策,最后结果是撤除起诉。国家行政学院专门把这一案例作为地方立法的经典案例,在当时的中央与地方立法层面进行讨论。上海市1993年着手实施的私人汽车牌照拍卖政策与北京市小汽车迅猛增长相比,就是超前进行了交通需求管理,而《上海市城市交通白皮书(2002版)》是一份公共政策,现在

是法律依据。这一案例也说明城市交通有法可依和执法有力的重要性。

### 交通病防治导向:一体化交通理念

交通病的近期治疗和长期预防要服从城市交通客观规律,英国提出一个新理念叫“一体化”,与美国常用的“综合”有不同之处。一体化认为交通不是封闭系统,所有人都要进入交通空间,交通具有社会性,所有的行为包括设施建设使用都要有效率、讲求经济;更重要的是人,人要在一个环境里生活,与所有人的生命息息相关。

因此,一体化交通与所有出行者的各个方面都要关联起来,少一条都会有偏差。交通设施内部之间永远不会一体化,即使变成一体化还要多元化,但是对出行者来讲是一体的多元化。轨道交通可以是地铁也可以是铁路,但是对使用者来讲不能割裂。运行上的一体化可能问题更多,更需要处理。更重要的是交通管理体制,伦敦副市长谈到最成功的做法就是公共汽车,用10多年时间改变全部车型,使客运量增加近1倍;最不成功的做法是地铁,因为地铁产权在中央,地方权力有限,很多政府目标因此被搁置。伦敦现在要把150年将近400 km地铁和1 000 km铁路串联起来,最长的是沿泰晤士河东西向150 km的一条轨道,要形成一个快速通道。这使我们更加能体会,要实现45 min出行覆盖200万个就业岗位,一定要在设施构建与管理上下功夫。

### 杨东援(同济大学)

我们不但要“治病”,还要想办法“医人”。也就是说,要从中医走向西医,把交通问题与城市空间体系问题结合起来。实际上有很多事情可能从根源上就做错了,例如当城市快速向外扩展时用什么样的交通方式来支撑扩展?一开始采用道路交通,道路交通与中高密度土地开发放在一起,产生了巨大的机动车交通量,从而造成严重的交通拥堵。所以,从长期来看必须把城市空间结构和交通方式紧密结合在一起。当城市进入存量规划阶段,土地再开发强度与功能布局调整,也需要与强有力的轨道交通或者快速公交系统建设结合在一起。

从中期来讲,还有一个非常重要的现代交通理念培养。交通不单是技术问题,而且是社会管理和公共政策问题。如果交通工程

师不能得到社会支持，最后变成人民公敌，那我们将一事无成。通过建立现代交通理念，让全社会理解我们所面临的不是表面上路和车的矛盾，而是人居环境和无节制的交通需求之间的矛盾。许多交通问题要从深层次上思考，往往是一个公共资源分配问题，例如网约车、电动自行车及小汽车的问题，实际是各种交通方式在无序地争抢资源。在这种乱象下城市交通不可能得到有效治理。既然是公共资源分配问题，就需要考虑政府与市场在分配资源中的作用，要考虑政府管理公正性和市场调节的有序性。

此外是从时间和过程角度考虑需求管理手段的使用。很多需求管理对策实际是“止痛药”，不能当作“治病”的药物。例如小汽车牌照控制等需求管理手段，会为我们争取一定时间，但是需要同时思考如何利用这种缓冲期来解决问题。

交通治理是一种社会治理，只有形成一个全民的战争才有可能取得胜利。光靠交通行业单打独斗，可能很难看到远期希望。所以交通工程师千万不要只想技术，要想如何动员全社会来解决交通问题。

**王雪**(深圳市政协委员)

不论是出租汽车还是专车、快车等网约车，都是交通工具，并没有天然对立属性，只要能满足公众便捷舒适安全出行，都是好工具。深圳市有16 275辆出租汽车，网约车还没有准确数量，估计注册车辆超过100万辆，网约车使用量远超出出租汽车，说明无论各界如何争论，老百姓已经在用脚投票，这就是中国式改革。

反观公交优先、交通拥堵治理等策略，与出租汽车、网约车之争均具有共性，即重工程、强管控、轻人性，基本不谈满意度。这是国内交通规划与管理的症结所在。交通规划与管理的出发点是什么？归根结底是公众满意度，而不是技术人员或政府官员怎么想。所有交通规划设计和交通管理，都应以公众满意度为导向，这是交通未来的发展方向。

**汪光焘**(国际欧亚科学研究院中国科学中心)

滴滴与美国第二大打车软件公司Lyft在旧金山合作，可以用微信和支付宝支付。但支付宝是中国特色，世界发达国家金融系统并不使用。为什么讨论这个问题，是为说明

滴滴打车问题不是出租汽车问题，而是金融问题，因此要讨论什么叫综合。合乘是方向，但是合乘是归到出租汽车的收费方式，还是归到一种相互经营的社会活动，这是两件事。如果这两件事界限不划清，也无法判定对错，这是法律机制问题。城市交通综合治理是什么？是工程问题，还是综合运行问题，还是国家运行机制各个环节的问题？城市交通综合整治不是简单的运行机制问题，已远远超过该范畴。

**洪锋**(宁波市规划设计研究院)

公共服务到底应该是以谁为主来提供？政府为主，还是市场为主然后政府制定规则？每个国家国情不同，但目前我们的确面临一些困境。

延伸下去，有关公共交通运营体制问题，宁波市进行了公共交通发展规划之后，市政府对分区运营的概念虽然接受，但还是有不同声音。分区运营是一个大集团公司里面分区，还是不同公司分区，对于垄断估值还是对于市场化估值，事实上争论从未停止过。

宁波市轨道交通第三轮建设规划是否要进行已经产生分歧，主要是由于以政府为主导的投资模式看不到回报，也不知道轨道交通建设最后如何维持。因此，综合治理已不是工程性问题，工程从宏观规划到微观设计均有共识。但如何把法律和金融等因素进行统筹考虑，并在政策上完善与推动，这是下一步更应该做的事情。

**殷广涛**(中国城市规划设计研究院)

出租汽车和专车问题之争表面上是出租汽车管理模式改革的问题，实质上是交通政策制定的原则问题。缓解交通拥堵和减少机动车对于环境污染的贡献，其目的是为了公众的集体利益，这是容易达成一致的共识性目标。但个体行为如何在其中遵守一定的规则，这就涉及每个当事人的利益问题。如大家一致同意交通需求管理政策，但在实施限购和限行的措施中，如何保证个体的公平性就成为焦点。公众利益和个体利益的平衡成为我们制定交通政策的根本问题，公平性法则成为交通政策制定的根本原则。

**徐忠平**(深圳市交通运输委员会)

综合交通治理治什么？切入点是什么？

给谁提建议？这几点非常重要。

第一，中国城市交通与城市发展的阶段息息相关。拥堵是绝对的，不堵是相对的、暂时的。如果比中国更早进入工业化的城市像伦敦、巴黎、纽约，交通拥堵状况依然如此，那再过这么多年，中国城市交通拥堵也不容乐观。专业技术人员包括决策者，其实头脑里都有一个梦，希望小汽车出行畅通，又希望公共交通发达，其实我们没有两全其美的选择。

第二，交通专业技术人员已经形成非常好的共识和理念，但其对城市决策者或管理者的影响有限，而实际上决定城市交通综合治理方向和措施的却不是专业人员。交通专业技术人员应该积极争取通过各种机会和渠道，更多地影响城市决策者和管理者。

第三，很多领导者或者部门决策者认为综合治理就是治理小汽车拥堵，所以城市资源全部指向单一目标。而综合治理是治理综合交通，包括对小汽车、公共交通、自行车和步行等多方式的治理。专家在面对决策者的时候要敢于表达自己的观点。一个城市如果选择了一条正确的路，并能够几十年一贯之地走下去，城市的交通发展就会向着良性循环的方向不断提升能力和品质。

第四，对中国这种人口高度聚集的国家，综合交通治理的切入点应该是轨道交通，至少北上广以及其他特大城市、大城市特别是省会城市是如此。轨道交通和城市协同发展，建设轨道交通就是建设城市。轨道交通建设同时，要强调在现有轨道交通沿线、站点把城市开发强度和城市公共交通设施绑在一起开发，包括城市规划、城市发展、环境和交通拥堵治理综合协调发展。同时，中国轨道交通的大发展也能够极大地带动一个巨大的产业，而不仅仅是汽车产业。

此外，严格交通执法是挖掘现有交通设施潜力最重要的手段，是有效实施几乎所有需求管理政策的前提和关键，如停车场涨价政策，离开交通执法没有意义。深圳市的实践证明，如果能够效仿香港一样的严格执法环境，深圳市6 000 km道路至少可以少修10%，即600 km的道路，能节省多少投资可想而知。因此，从现在开始，每个城市必须把交通执法，作为综合交通治理的第一手段，实现这一步再来谈别的治堵措施。可惜，这方面我们做得普遍不够，还有很长的路要走。

**陈小鸿**(同济大学)

王雪委员说公众用脚投票选择专车。选择专车或私人小汽车都没问题，但是不能同时对道路服务水平提太高要求，在道路资源分配时不能把满足小汽车排在第一位。其实城市交通问题就是资源分配问题，最重要的是资金、土地、道路空间的分配。也就是说，如果因为专车多了路堵了，让公众掏钱建设更多的道路来治堵，对不开小汽车不乘专车的人就不公平，即关系到公共资金使用获益的公平性。要从这个角度再来重新思考城市交通发展战略、交通系统支撑城市发展的同时所付出的建设代价以及这个代价对所有人的公平性问题。

从这一点考虑，我的建议是要重视道路拥堵问题，但不要把它当成交通系统建设的第一甚至是唯一目标。我们要建立一套决策机制和评价体系，适当淡化道路交通拥堵权重。切入点是近期能做什么、远期要做什么，要重新对交通系统进行衡量和评价，同时要关注公众出行方式是否有足够选择，是否有一个基本的可接受时间和环境。

**杨涛**(南京市城市与交通规划设计研究院)

第一，淡定一点点。对拥堵真的没有必要纠结，政府责任、专家责任，拥堵问题不是最关键最核心问题。我们要解决的是人和物的可移动性问题，这是根本。

第二，简单一点点。回想20年走过的历程，当时我们的标杆是香港，香港做的交通白皮书，看来就是三点，1)建设轨道交通；2)提供多方式、多元化的公共交通服务，不仅包括地铁、常规公交、绿巴和红巴，凡是需要公共交通的地方都提供服务；3)需求管理，一方面提高小汽车拥有成本、使用成本和违法成本，另一方面改善公共交通。

第三，执着一点点。交通不仅仅是一个工程问题，更多的是社会问题、政治问题、经济问题。交通专业技术人员要更执着地、更勇敢地、更大胆地向政府、向舆论、向公众去灌输正确的交通理念。

第四，开放一点点。需要在新时代理解各种多元化的声音和需求。但是开放不等于妥协，要用更智慧的理解、更智慧的技巧来说服政府和公众。

第五，包容一点点。希望包容不是包容违章行为、违法行为，而是包容更多的弱势群体，包括普通工薪阶层。我认为目前对电

动自行车和自行车的管制过于严苛，应该充分理解有多少平民百姓的通勤和谋生需要这种出行工具。都希望社会包容专车和出租汽车，为什么不能够包容电动自行车和自行车呢？

**于春全**(北京市公安局)

交通综合治理需要依法治理。主要有四个方面：立法、执法、监督、宣传。

立法。是指从中央到地方一切国家机关就道路交通管理制定的各类规范性文件。中国道路交通发展迅速，原有的法律法规需要不断地调整和完善，以适应形势发展。例如停车问题，20世纪60年代日本就有专门的停车法，而中国则缺少停车管理综合性法规。需要强调的是立法应当以宪法为根据或不得同宪法相抵触，这是立法最重要的原则，同时还有法治、民主、科学的原则。

执法。是指国家行政机关依照法定职权和法定程序，行使行政管理职权、履行职责、贯彻和实施法律的活动。因此必须依法行政，这是执法机关的职责所在。中国执法环境差，执法成本高、违法成本低，有许多深层次的原因，但也与执法机关长期运动式执法有关，这绝对不会起到好的执法效果。除机动车外，交通民警对其他违法行为不愿意执法，对自行车和行人违法基本是放任的。处于交通秩序乱、违法行为普遍的历史阶段，交通民警就应当担起严格执法的责任，要敢于作为。另一方面全社会要理解交通民警的难处，支持配合依法行政，共创文明交通。

监督。监督实际上是两个含义：一是执法者要严格执法，监督交通参与者；二是执法者必须严格按照法律的规定来执法，接受社会监督。为什么北京奥运会和上海世博会期间交通违法情况少，之后就会反弹？是因为不能坚持严格执法，执法时严时松。现在是社会对执法机关的监督不够。执法不是以处罚多少违法行为、罚了多少款为标准，而是以道路上违法现象是否减少为依据。我们这代人的历史责任已经注定只有以百倍的努力下大力气依法管理交通，才能创造优良的交通环境。

宣传。宣传问题非常重要，如今天的会议有交通以外的其他部门参加，听取交通领域专家的观点肯定会对他们的工作有帮助。特别是人大代表和政协委员的参加，他们是政府与人民群众沟通非常重要的桥梁。现在

往往是人大代表和政协委员把选民的意见传达到政府部门，政府部门去答复人大代表和政协委员的意见建议。我认为特别需要人大代表和政协委员将政府部门的工作和思路，甚至专家学者的观点向选民们宣传沟通。法制宣传尤为重要，它是提高全民交通文明素质的重要保证。

**苏峰**(深圳市规划和国土资源委员会)

我想换个角度，站在城市规划、规划国土职能的角度提一些补充意见，也就是首先要治理什么问题。

第一，机构和职能以及交通专项规划法律地位问题。深圳市规划和国土资源委员会有一个处室叫市政交通处，与交通运输委员会的规划处是两个各自部门比较边缘又相互接近的处室，职能各不相同，中间边界有点模糊。我们站在不同角度对深圳市交通规划做出应有贡献，但也存在职能边界不清和法律地位问题。对交通专项规划的法律地位一直没有清晰的说法，更不要说操作和执行层面的问题。

第二，组团规划和深圳市高强度开发复合集约问题。一直以来，深圳市坚持组团空间结构的发展方向，取得很好成效。最近随着土地资源紧缺，存量不足，提出了一系列理念。今后这个过程也是其他城市特别是土地资源紧缺城市的必由之路。这条路深圳市取得了一定成就，但也出现了一些问题。2000年，深圳市人均机动出行距离在全国非常低；2010年为9.8 km，与新加坡和上海相当，但比广州、北京和香港低得多；2015年为13 km，通勤交通情况的恶化速度超过其他城市，这是没有坚持城市组团结构，居住不平衡的结果。

第三，规划指标问题。深圳市建设用地面积非常少，按现有资料统计，规划的交通设施用地比例约为29%，远远超过常规20%~25%。在现有紧缺的土地资源下，牺牲其他公共设施和产业，但仍然没有解决问题，下一步还是要经过其他方式对交通设施用地进行控制，均衡发展。

第四，公交优先问题。在实施过程中难度非常大，但目前比较乐观。如果把深圳市投资轨道交通资金剥离出去，城市道路建设的投资比例远远超过用来解决软环境问题和管理的投资。从投资分配上来说，深圳市还是不由自主地通过交通设施供给来满足需求。

周涛(重庆市交通规划研究院)

既然是交通专家,应该有所作为,给领导提出一些明确的建议。目前,交通行业确实还存在一些问题。第一是底气不足,因为还有一些规划上的缺失。主要是公共汽车专用路权规划的缺失,由于这些缺失,很多事情不好解决。例如,在局部路段划设公交专用车道效果并不理想,这是因为它没有系统性,没有在法定规划阶段明确公共汽车专用路权系统和网络。第二是共识不够,很多基本理念并没有形成真正共识。例如,在规划阶段,一般只有人均道路面积、路网密度等指标,而未对机动车拥有量的增长提出控制要求(千人机动车指标),造成一个确定的规划路网面对一个无限增长的机动车发展诉求的困难局面。

陈燕萍(深圳大学)

第一,发展公共交通应该根据城市自身特点因地制宜。对深圳市这种高密度城市,要通过轨道交通分担大部分客流,但这不一定适用其他城市。例如杭州市中心城区密度很高,外围密度低,就不一定适合在全市域以轨道交通为主,外围采用常规公共汽车无缝接驳,将乘客分散到低密度城区,可能更加适合杭州市的土地利用模式。

第二,城市和交通发展到今天,有些无法解决的交通问题可能已经变成政治问题。举个极端的例子,如果真的将3条车道分配给公共汽车,1条车道分配给小汽车,估计市长就直接下台了。每种交通方式享有多少路权,通常需要公众的讨论和博弈。各个城市情况不一样,在城市自身基础上发展最优的交通模式比较现实,交通问题已经不是单纯的交通技术问题。

第三,加强交通公众教育。这种教育应该放在小学、中学或大学的通用课程设置中。12年前我在洛杉矶做访问学者时,调查做过公众对TOD的意见。原以为公众都不知道TOD是什么,结果走到学校附近的社区公园找了个保安,他是一个中专生,说得头头是道:TOD是什么含义,如果在城市里实施有哪些好处和弊端,哪个阶层会受益、哪个阶层会受损,城市的投入是什么,城市整体产出如何。而这一定是在充分的公民教育基础上才能实现。公民的知识对通过政治途径制定有利于长远发展的交通政策非

常重要。

陆原(广州市南沙开发区管委会)

第一,中国城市交通拥堵问题经历过不同时期,每个时期的核心问题也都不一样,是路网体系结构问题,交通方式构成问题,还是土地利用匹配问题,或是交通需求管理问题。只有分析清楚核心问题才能讨论在某个时间节点上治理拥堵到底使用什么措施和方法。前段时间,似乎不论城市大小都在搞公交优先,其实不是简单地推崇公交优先就可以解决城市交通拥堵问题,公交优先可能只解决一部分问题。我们需要结合城市实际情况、历史时期,抓住主要矛盾、核心问题,标本兼治,长远与近期结合地开展治理。

第二,从道路建设过渡到需求管理,我们的认识也在逐渐深入。做需求侧分析时要看问题本质,供给侧和需求侧既是矛盾,也是统一体。假如将需求侧和供给侧对立起来,可能没有分清矛盾本质就要着手解决问题,这是非常可怕的事情。中国资源有限,协调也好、共享也好、绿色也好,不能单独来看。例如,单独从绿色看,应该发展纯电动车,把化石燃料汽车全部取消,但从技术和需求等方面看肯定不行,不能以偏概全。对资源认识清楚后,就会认识到必须统筹兼顾各种交通方式协调运作的重要性。因为人和职业、货物配送方式是多元的,生活、生产层次也不一样,交通需求也是多样的。例如,在一个城市中,每个人对出行方式、线路都会进行最精明的选择,我们可以引导,但不能代替他们做决定,我们的工作是把需求汇总以后进行分类和优化处理,以达到协调、共享、绿色的目的。

第三,在一个城市中,政府、公众和交通专业技术人员应该共同建立具有广泛共识的交通价值观。不能说个体出行全部都是合理的,但肯定有其经济性、方便性和合理性。交通专业技术人员除了做交通规划以外,还要协助政府和公众之间建立交通价值观,要对自己所在城市的基本情况有一个清醒的判断,同时对发展道路定位要非常清晰,不能人云亦云,生搬硬套其他城市的做法,关键是要提出所在城市的可持续发展交通模式,并引导城市构建自身的交通价值观。

汪光焘(国际欧亚科学研究院中国科学中心)

这次我们讨论城市综合交通治理,制定什么目标,重点是解决拥堵还是解决秩序。

第一,城市综合交通治理是一个长远目标,目前已有工程措施作为基础,但可能长期治理是关键。

第二,如何考虑交通治理,是大系统还是大网络,还是小系统大体系,不管是哪种,各个系统统筹运作都非常重要。交通工作者在工程建设措施上考虑很持久,但具体问题就需要有公共政策来保证实施,这也是当前研究治理的重点,即人是重点,公共交通政策制定并保障实施也是重点。

第三,公共政策制定和实施步骤的地区差异性太大,希望能够在地区差异上做综合

研究,因地制宜解决问题。

第四,中国已经进入新型城镇化发展阶段,是城区为主体,大中小城市和小城镇协调发展。新型城镇化的都市圈、城市群是交通的主体,交通的目标是为城市服务,使城市有序建设、适度开发、高效运行,并且富有活力。交通问题是综合性的城市问题,不能认为交通问题是绝对的。现在要研究城市交通综合治理,特别要研究交通治理,包括城市交通是什么。

我建议比拥堵更重要的是讲秩序,拥堵是秩序的一部分,秩序比拥堵更重要。而且从需求管理理论来说,拥堵的治理不一定在拥堵地点,可能是受其他地点影响。因此,有关城市交通的好多问题都需要理论研究。

(上接第47页)

### 3.3 实施流程再造,缩短道路审批周期

依据现行的城市道路规划实施审批管理机制,引入流程再造理念和方法,整合、优化和完善审批流程,探索并联审批机制,量化各环节和流程的审批时间,缩短审批周期。例如,在方案阶段,探索初步设计与施工设计方案的合并审查程序和办法;在市政管线手续阶段,可利用构建的全市城市道路空间基础设施管理统一平台,统筹道路空间内各项公共资源的合理化配置;在验收阶段,实施各类型设施的综合验收,总体上量化和压缩道路项目审批的周期。

## 4 结语

城市道路网的规划实施是保障城市道路空间各要素正常运行的基本前提,其目的不仅是为机动车提供通行条件,更是为公共交通的优先通行创造路权保障,以及为步行和自行车出行提供友好的环境。本文针对城市道路规划实施的问题和瓶颈,从实施机制、法规细则、审批流程等方面提出政策机制建议。然而城市道路的规划实施受到多重因素的制约,环环相扣,需要多职能部门以及社会各界的通力协作与配合,任重而道远。

参考文献:

References:

[1] 刘斌,张晓东,龚嫣,孔令铮,等.北京中

心城城市道路网规划[R].北京:北京市城市规划设计研究院,2014.

[2] 北京城市总体规划交通专题规划项目组.北京城市总体规划(2004—2020年)(第三分册)[R].北京:北京市人民政府,2005.

[3] 北京城市总体规划交通专题规划项目组.北京城市总体规划(2004—2020年)修编(阶段成果)[R].北京:北京市城市规划设计研究院,2015.

[4] 刘龙胜,杜建华,张道海.轨道上的世界:东京都市圈城市和交通研究[M].北京:人民交通出版社,2013.

Liu Longsheng, Du Jianhua, Zhang Daohai. City of Rail: Urban and Transport Research on Tokyo Metropolitan Area[M]. Beijing: China Communication Press.

[5] New York State Division of the Budget. New York State Statistical Year Book 2014[M]. New York: Office of Statistical Coordination, 2015.

[6] 上海市交通委员会.上海第五次综合交通调查[R].上海:上海市交通委员会,2015.

[7] 刘斌,张晓东,周嗣恩,龚嫣,等.关于“加快解决代征道路用地问题,推进城市道路规划实施”的规划对策与建议[R].北京:北京市城市规划设计研究院,2015.

[8] 北京北咨城市规划设计研究院.“十三五”时期北京市提升基础设施建设质量与重大项目布局研究(阶段成果)[R].北京:北京市工程咨询公司,2014.