

香港城市交通影响评价实践及启示

Practice and Implication of Traffic Impact Assessments in Hong Kong

黄良会

(中国香港城市研究基金有限公司, 香港特别行政区 999077)

L. H. Wang

(The Urban China Research Foundation Limited, HKSAR 999077, China)

摘要: 阐述了交通影响评价在香港特别行政区的实践与实施过程,尤其是香港对新开发项目交通影响评价的要求及特区政府成功执行这些要求的关键因素。分析了交通影响评价的基本要素及评价所依据的标准,给出了交通影响评价报告应包含的内容。探讨了新开发项目的累计交通影响及开发商应负责的交通改善范围。最后,总结了香港实施交通影响评价的成就与缺陷,指出我国其他城市进行交通影响评价时可能面临的机遇及问题。

Abstract: This paper presents a discussion on practice and implementation process of traffic impact assessments (TIAs) in Hong Kong, China, in particular on TIA requirements for new development projects and the key steps leading to a success of implementation of these requirements by the Hong Kong SAR government. The paper analyzes the basic TIA elements, and the underlying standards, and proposes a list of contents that should be covered within a TIA report. The paper further discusses the cumulative impacts of new developments and the traffic improvement responsibilities of their developers. Through a summary of the pros and cons of TIAs conducted in Hong Kong, the paper identifies challenges and problems that may face other cities in China during their TIA practice.

关键词: 交通规划; 交通影响评价; 土地利用强度; 法律支撑

Keywords: transportation planning; traffic impact assessment; land-use density; legislation support

中图分类号: U491

文献标识码: A

收稿日期: 2008-11-20

作者简介: 黄良会, 男, 博士, 中国香港城市研究基金有限公司总裁, 香港何黄交通顾问有限公司主席, 主要研究方向: 城市成长理论, 城市交通政策与规划。E-mail: 92838118@163.com

0 引言

交通影响评价是确保新开发建设项目不给城市交通带来不可挽救阻塞的一项重要手段。通过分析区域或新开发项目的交通供给与需求, 解决它们带来的交通问题或将问题影响程度降至最低, 同时调整和优化交通资源的分配、布局, 改善建设状况。交通影响评价的最终目的包括: ①实现开发不影响交通流畅通的目标, ②通过交通优化和组织促进开发项目的经济、社会效益。

从政府层面看, 执行交通影响评价可充分发挥规划部门对城市发展的导向作用, 使城市土地利用和交通的供需合理化、协调化。从开发商的角度看, 完善的交通体系是确保开发项目获得最大效益的重要前提。通过交通影响评价可以保证项目不会遇到不可预测的交通阻塞。对市民来说, 交通畅达的开发项目必然得到广大消费者的垂青。

香港特区政府规定任何开发或改造项目都必须提交交通影响评价报告书。规模特别小的项目可以向运输署申请免除这项约束。一切土地开发与建设都要受到交通影响评价和环境影响评价的约束, 以确保项目的建设和实施不给环境和交通带来不可承受的负面影响。这是香港坚持可持续发展的重要步骤。

1 香港开展交通影响评价的历史背景

20世纪70年代, 香港进行了规模庞大的城市化建设工程, 包括公共房屋、新市镇、道路、轨道交通等。在基础设施大规模建设期间, 城市交通出现严重阻塞现象, 影响了社会经济活动的正常运行。交通运输专业组织尤其是特许运输学会, 对新建项目可能给城市带来的新交通压力极其关注。交通影响评价

是由英国引进的概念。20世纪80年代,香港特许学运输学会已积极推动港英政府引进交通影响评价体系。这项建议遭到当时多方利益集团的非公开反对,政府部门的反应也不够积极。因此,直到1994年,港英政府的行政会议和立法会才正式采纳新建设项目必须提交交通影响评价的建议。

在管理手段没有明确之前,港英政府一般不会仓促引进新的机制。英国公路与运输学会1994年公布了全国统一的《交通影响评价指南》(以下简称《指南》)^[1],随后被英国政府采用。在此之前苏格兰也有类似的准则^[2],但并未全面推行。同一年,港英政府也公布实施了这项措施,并以《指南》为不成文的蓝本。1995年,香港路政署出版了相关的指南^[3]。

2 交通影响评价工作成功的基础

2.1 以管理机制为基础,推动新措施和行政要求

英国政府的管理习惯是,在没有妥善部署前决不仓促行事。根据国外和香港的经验,城市建设项目交通影响评价工作富有成效的基本前提是必须有高效的法律依据和保障。有关的法律规章必须得到政府、开发商和市民的积极支持与配合。要取得支持与配合必须是有关各方都能从中得到或看到相应的效益。

20世纪80年代开始,港英政府开始研究国外的经验,同时引进并草拟了适合香港情况的行政管理条文,取得了城市相关单位(包括开发商和市民)的了解与支持。在措施提交行政会议和立法会讨论前,运输署相关官员已被派往英国培训和实习,以便获取足够的行政管理经验。措施实施前,政府也通过各种渠道广加宣传该项工作的必要性和好处。经过长时间的酝酿和讨论,在条文出台前,市民和开发商已具备了一定的心理准备和应对能力。

2.2 完善的技术支撑

40年前国内的一场大规模事故在香港也引起了不安,给香港的城市规划建设带来彻底的冲击和难得的机遇^[4]。港英政府为了安顿民心,开始整治城市社会结构,推出新的城市化政策,包括新镇建设、公共房屋建设和城市工业化等多项措施。这项庞大的社会整治工程必须有完善的交通网络来支撑。于是,港英政府推出了综合交通规划及管理策略。1976年展开的第1次综合交通研究及后来实施的土

地利用与交通紧密结合的规划策略,为香港交通建设奠定了坚实的基础。随后,每10年开展一轮新的综合交通规划,修订未来发展需要与方针。

为了更好地延续原有的土地利用和土地管理策略,在学术界的推动下,港英政府对土地利用与交通之间的最优化关系进行了研究,建立了土地利用和交通优化模型(Land Use and Transportation Optimization Model, LUTO)。LUTO模型^[5]是日后香港土地开发管理和城市规划的基石。该模型的基本原则是一个区域或地块的未来发展受到该区域或地块的交通容量限制,任何土地开发都不能超越交通容量的上限。政府对全市、每个区域甚至每一地段都定期进行未来交通预测、拟定交通开发计划或指引。这些计划或指引充分体现在每个区域或地块的规划法定图则中。除非得到城市规划委员会的修改批准,香港的任何土地开发项目(包括政府的特别开发项目)都不能超越规划法定图则的规定。

香港目前共有65个地区法定图则(Statutory Plan)。法定图则有两类:分区计划大纲图(Outline Zoning Plan, OZP)和发展审批地区图(Development Permission Area Plan, DPA Plan)。交通影响评价研究就是以这两份图则为依据。

必须指出,不论哪一层次的规划,都充分考虑和遵循了交通容量上限标准,任何项目都不得超越交通容量限制。开发商在充分参照相关规划图则后,随同申请书提交的交通影响评价报告,原则上大部分都会得到政府相关部门的正面批复。政府规定了每一地块的发展空间,申请者只能在这一框架下尽量发挥土地的效益。政府和项目申请人便有了共同的目标,即如何在严格遵照规划的前提下,尽快完善每块土地的开发设计和连带的交通组织。规划官员严格按照规划指引执行,项目申请人必须尽量符合条文的要求。在严格的法律及市民监督下,必须按规范办事。因此,新建项目因交通影响评价出现问题时,一般都能够妥善协商取得共识。

香港各地段的OZP类似内地的控制性详细规划,对地段的开发类型和强度进行规定。在准备OZP时,规划部门必须考虑交通、环保、路政、水务、渠务等部门的意见和评价。开发商根据需要向城市规划委员会提出更改土地用途建议书或开发建议书,城市规划委员会接受申请书后交由规划署进行必要的行政处理,包括和申请者进行沟通等。

2.3 规划管理工作程序化

香港政府拥有土地的产权。政府向市场出让土地使用权,最长999年,期满后使用者可以和政府商讨续约事宜。土地使用权可以进行交易。政府对各个地块的开发严格按照既定时间和程序,根据分区开发的需要,分地段、分批拍卖土地使用权。因此城市建设就可以依照顺序进行。政府可以有时间改善交通设施以应对或缓和新开发项目带来的交通压力。

政府推出城市建设项目交通影响评价工作前,必须对城市规划有完善的准备。城市建设项目交通影响评价工作必须严格依照规划条文执行。规划条文主要是协助项目顺利启动和完成,并不是控制项目的开发。提交的任何项目申请都必须严格按照规划条文的要求。与规划条文相抵触的申请,即使被接受,也必然会被要求进行大规模的修改,以满足法规条例及规划的需要。项目申请人和开发商都须认识到严格按照规划限制提出申请的必要性。

涉及开发项目规划管理工作的部门有城市规划委员会、规划署、环境保护署、运输署、区议会。除此之外,规划项目也必须听取相关部门如路政署、水务局、渠务局、警务署和其他公共市政企业等的意见。有意提交申请的开发商,需首先和规划署联系,讨论申请书的内容,包括提交的交通影响评价报告等。项目施工前,申请者必须向房屋署提交详细设计内容,确保被政府接受的交通影响评价建议中的临时交通安排和交通组织全部有效,并被采纳和执行。

除了政府部门的审核,所有申请项目都必须接受公众的监督。政府在特设的法定规划综合网站公布所有申请项目资料,公众可以对任何申请开发项目提出赞成或反对意见。政府执行部门及公众的反对意见最常见的是:项目产生的交通影响和环境影响对项目所在区严重不利。开发商聘用的项目咨询专家必须面对相关指责并提出可被接受的修改建议。反对及上诉的审理,可以由城市规划委员会下属的反对委员会或申诉委员会裁决。除此之外,双方也可以向上诉法庭或最终法院申请裁决。政府一般都会向相关的区议会介绍新项目的内容并听取反馈意见。区议会的意见有时可以影响城市规划委员会的决定。

运输署保留对项目交通影响评价的一票否决权,具有按交通影响评价否决项目申请的可能性。如果项目的交通影响评价不能提交符合要求的改善措施、方案,并使项目对交通的负面影响降至可以接受的最低水平,申请者将被要求缩小项目的规模或改变项目的用途。交通影响评价报

告书不能通过的情况时常出现。最新的例子是位于湾仔的一个大型综合性建设项目,因为对交通组织问题的争论,拖延了10年以上。该项目申请人最近提出的交通影响评价报告书再一次被运输署否决,要求另行修订。项目规模最后被削减了31%,从原有的95层降为55层^[6]。

运输署通常只会对交通组织或交通改善措施提出合理的修订要求,不会全面拒绝申请,一项重要的原因是该地段的OZP已经过交通影响评价的充分论证,除非开发商提出的项目申请与OZP规划上限相距太远或与现实脱节。只要新开发项目充分考虑了OZP的规定,规模和原先预计的工程相差不大,运输署除了要求修订外,没有全盘拒绝的理由。严格依照OZP既定的合理规划,将对城市的理性发展做出非常重要的贡献。突破OZP的规定相对困难。因此,香港的地面空间开发显得按部就班和相对有序,但OZP的规定乃至香港的城市空间发展也并非无懈可击。

3 交通影响评价的基本要素

3.1 目的

1) 确定项目产生的交通量不超过法定的交通需求范围,保持城市交通的可持续发展。如有超出,应如何补救,以不影响邻接的路网、行人设施和其他相关交通设施的正常运作;

2) 评价项目对出入口节点、停车场、装卸区、行人和公共交通设施的需求;

3) 提出可行的道路交通改善方案、交通组织方案,力图将不利的交通影响降至最低和可以接受的地步。

3.2 阈值

香港没有明确规定新开发项目的交通影响评价阈值。习惯上是当高峰小时产生的单向交通量超过100PCU或使相邻路段或交叉口的交通饱和时,项目就需要进行交通影响评价。

项目开发商在提交申请建议书之前,会与规划署磋商交通影响评价等事宜。规划署也会同时知会运输署有关项目的申请。项目申请人聘用的交通顾问,将积极主动的和运输署相关部门讨论应提交的交通影响评价报告书的内容和深度,以便事先取得默契,减少不必要的反复过程,节省项目的审批时间。运输署设有专门的交通工程师负责每

一地区的项目交通影响评价管理，并向运输署署长提交决策建议。

3.3 需要进行交通影响评价的项目

香港不像内地城市将开发项目分为特定建设项目、交通敏感地区建设项目和一般建设项目，即使是官方项目也要通过交通影响评价的审核。运输署没有明文规定何种项目不需要交通影响评价报告。运输署相关交通工程师有权决定某些特小项目的处理方法。习惯上，以下项目都需要提交交通影响评价报告：①用于居住、办公、零售、工业和其他商业或社区用途的新开发、二次开发及土地出售项目；②由土地开发商进行的综合开发项目；③由房屋所有者和社区进行的房屋开发项目；④多层客、货运停车场项目；⑤主要交通站场和换乘点项目；⑥规划调整的小区项目；⑦停车、泊船、货物存储及其他特殊用途的短期租用场地等；⑧运输署署长认为有需要的项目。

相邻或开发时序重叠的项目，可以纳入同一区域进行交通影响评价，以简化工作。若项目情况相对复杂，运输署有可能要求开发商进行初步交通影响评价，经过审核后如项目可行，再进行详细的交通影响评价。

3.4 研究范围

香港没有对所谓交通影响范围下明确的定义，相应的行规是以对周边产生超过5%的交通量为准。实际上，具体的交通影响范围是由运输署具体负责该地段的交通工程师决定的。他会根据具体交通情况，划定应该评价、研究的范围。因此，大部分情况下，开发商的交通顾问必须和政府的交通工程师协商处理研究范围。这种高度的灵活性有时会产生不必要的偏差。比较普遍的作法是：必须包含拟建项目直接相邻的所有道路及交叉口、项目进出交通直接相交的干路及交叉口。比较复杂的项目所涉及的范围要大得多。

3.5 年限

运输署拥有并经常修订基本地方交通模型(Base District Traffic Models, BDTM)。该模型是各个地段在各个基本年度的策略及地方性的交通预测，如2011、2016和2021年的交通预测。模型也记录了各个地段的道路网、相关人口、就业和土地利用资料，这些资料是进行交通影响评价的基础。

除非项目具有某种特殊性，一般来说，项目开发商聘

用的交通顾问都会以这些资料为基础进行必要的交通影响评价研究，提交项目建设后的交通预测和影响程度。项目施工时，若可能带来交通不便，也须提交临时交通组织方案，包括临时交通改善建议和保障措施等。

在进行交通影响评价时，政府一般没有对项目规定必须的交通预测年限。但由于交通顾问以BDTM为基础，所预测的交通数据一般以项目建成后5~10年为准。香港城市建设变化很快，一般5年是可以被接受的年限。比较小的项目，通常也可以采取比较短(1~2年)的预测年限。对规模特别小的项目，可以不采用BDTM的数据。行人交通影响评价，一般是以项目建成后1年内的数据为准。

除非是相对大型的开发项目，运输署一般不会要求开发商就项目可能对整体道路网络的影响进行全面性的评价。如果项目在建设期间将对所在社区的交通产生不利影响，政府一般会要求开发商对项目周边的交通进行必要的改善并承担全部或部分改善责任或费用。

必须指出的是，在环境影响评价的条规限制下，如果交通噪音是必须考虑的因素，交通影响评价的年限就会合理的延长。一般预测年限是项目建成后20年。目前，交通影响评价报告不包含交通噪音分析，交通噪音分析属环境影响评价的范围。

4 设计标准的提供

4.1 最低设计标准要求

香港的设计规格已经尽量采用最低的标准要求，很难再有缩减的空间。由于土地价格高昂，开发商都不愿采用比较高的标准。《香港规划标准与准则》是香港政府对各类土地用途和设施的规模、位置需求及地盘规定的准则，是香港城乡规划的基础。如果开发商希望采用比《香港规划标准与准则》还要低的设计与建设标准，就必须提出类似的项目，以证明采用比较低的标准也不会带来负面的影响。例如，开发商有意减少停车位的数目，其交通顾问就须通过实地调查，证明附近同类项目停车位空置情况的严重程度。政府一般都会理性地听取开发商的论证，而市民的监督和区议会的意见就不一定能够如此理性。由于香港的发展情况与国外不同，加上香港的发展相对超前，所以进行相关论证时，外国的数据和经验并不适用。

4.2 标准的依据

道路交叉口、车道数目和宽度、人行道、货物装卸及停车设施等的设计标准,可从《香港规划标准与准则》第八章内部运输设施和运输署《运输规划及设计手册》中取得相关资料。此外,路政署的有关道路建设规范也对相关问题提供指引。交通顾问对上述标准规范有一定需要,建筑设计师也会采用一套比上述规范更简单的非法定指引进行相关设计工作。项目的其他行业专家会对建筑设计师的构思提出专业意见。

《香港规划标准与准则》对各个土地利用地段的交通设施数量、质量和其他要求有具体的规定。政府同时也会对不同的交通课题如停车需求预测与规划等进行不定期的研究。交通影响评价研究必须以最新的研究成果和预测资料为依据。提供的交通设施数量一般有上限和下限的规定,有时也以100 m²建筑面积所需的设施数量为计算单位,如果要提出与此不同的数据,必须有实地的调查资料来佐证。

4.3 对交通流生成的估算

虽然运输署有一套依据土地利用类型拟定的交通流生成率资料,但相对陈旧且不完整。有些项目可以用运输署现成的交通流生成率来估算拟建项目在建设期间和建成后可能产生的交通量。如果没有可以引用的合适的交通流生成率,交通顾问就必须选择与项目类似的建筑或环境进行调查以获取相关的参考资料。运输署通常也希望交通顾问尽可能向政府提供相关资料。由于业务的原因,交通顾问公司往往对所拥有的资料保密。除非委托顾问合同另有规定,香港没有法律规定交通顾问公司必须公开其拥有的信息资产。因此,交通顾问公司都愿意参与地区性的交通规划项目以取得该地区的交通资料,满足将来在区内开展其他项目的需要。参与地区性交通规划越多,顾问公司拥有的交通资料就会越齐全。如果缺乏相关交通资料,在进行交通影响评价研究时,就须花时间和精力去实地调查并采集相关信息。停车规划资料更需要通过调查来收集。有时为了节省时间和精力,交通顾问也会采用邻近地段的资料作为参考。香港的交通规划师一般不采用国外的数据作为参考依据。

对比较复杂的项目或在比较大的区域进行交通影响评价时,交通顾问可以借用现有的交通模型如综合交通研究(CTS)或分区模型进行相关的计算和验证,以设置评价区交通模型的边界条件。在建立局部交通模型时,应充分考

虑最新的土地利用和路网信息,以便测试在不同的土地利用和建筑容积率条件下的路网状况,评价不同的交通管理和路网改善方案的有效程度。香港惯用的交通预测模型相对传统,这或许和数据的延续性及交通顾问的删繁就简习惯有关。市场认为对繁琐交通模型的讨论属学术的范畴。

4.4 交通影响评价涵盖的交通方式

香港交通影响评价的内容除小汽车交通和货运交通外,特别着重对公共交通、步行和自行车交通的考虑。对相关内容的研究深度因项目不同而有所区别。市中心区的商业大楼建设将会对公共交通需求和步行交通进行相对详细的分析,除了必须提供步行设施的建外,也会考虑公交车站和地铁车站进出口的设置。近年来,由于对步行交通的重视,开发商往往会被要求在项目范围内提供建设非地面步行走廊空间。

对于比较大型的建设项目,运输署须考虑附近是否有公共交通服务,同时还须考虑是否可以提供公交场站、换乘设施及出租汽车的停靠设施等。项目交通影响评价也要对这方面的问题提交分析报告,以论证项目的可行性。

居民住宅项目无论规模大小都必须考虑公交设施,保证用地满足公交需求,符合TOD开发原则^[7]。

4.5 对于软件的使用

政府并没有规定进行交通影响评价时应该采用何种规划软件。BDTM采用的是SATURN模型。交通顾问可以采用喜欢的软件进行分析工作。

5 交通影响评价报告编制指引

5.1 交通影响评价的内容

政府对交通影响评价的要求包括评价范围和评价标准两个部分。运输署第TD14/97号文件对评价范围有规定,但这份文件并不对外公开。根据运输署的《运输规划及设计手册》和业界的经验,可以整理出一套相对完整的交通影响评价清单。交通影响评价报告必须包含以下内容:

1) 评价区域和研究范围:项目所在地段介绍、项目所在地点分析。

2) 交通现状分析:详细描述评价区域内的交通组织和设施情况;核对数据内容和资料是否协调及研究范围内现有交通状况分析;有必要时必须进行交通调查以收集所需

资料和数据；路网结构分析与评价；步行交通、公共交通实施与服务水平分析与评价；交通流和道路交叉口分析，并确定存在的问题；本地段原有的改善措施及其成效介绍与分析。

3) 开发项目交通实施建议：项目地点和周边的可达性分析；项目的交通流生成分析，交通流分布与分配情况，道路负荷情况；停车实施需求与设置分析；上下客、货地点和实施分析；常规与非常规公共交通实施与车站的有效性分析；步行实施分析。

4) 交通预测：对比政府既有的交通预测资料，分析和预测研究范围内的交通发展状况；附近现有的其他项目可能产生的新交通流预测；本项目可能产生的新交通流预测；未来的交通需求和交通组织方案。

5) 交通分析：对所采用的模型、技术和方法、演算过程进行详细交代；未来的路网与交通结构需求分析，对现有和规划的道路网络、交通容量和饱和度、交叉口、其他交通设施等进行模型分析或仿真模拟分析，对灯控设施和交通管理进行评价；研究政府已经规划或建设的路网与交通结构是否能够满足新项目产生的交通需求，如不能，说明新的建设需求和满足这些需求的条件。

6) 改善建议：满足项目开发和地区交通发展需要的具体改善建议，包括新设施、措施、交通组织等；优化执行和保障系统的建议，包括施工时序和具体交通管理等；施工期间的临时交通组织和安排；其他建议。

7) 运输署署长认为有必要的其他内容。

5.2 交通影响评价报告书的具体内容

项目申请人一般必须提交一式两份的交通影响评价报告书。如果包括公交设施研究，还需另外提交一式两份的相关报告书。报告书应包括但不局限于以下内容：①项目申请人和交通顾问的姓名；②项目位置和用地编号；③项目平面图和现状交通设施图；④项目的详细资料：不同用途的建筑面积、居住户数、停车位数量和布置图、装卸区、行人和其他交通设施的接入点、转弯和搭乘位置及图则；⑤评价区域图；⑥现状主要道路网和交叉口平面图；⑦项目完成日期；⑧交通预测的设计年限；⑨项目产生交通量的计算和采用的交通出行率指标；⑩理论方法和交通调查、数据统计、客流预测及分析结论的详细描述；⑪道路和交通管理措施的改善建议、预评价；⑫与项目有关的改善方案和实施程序；⑬计算附表和其他资料等。

6 项目累积交通影响及开发商的责任范围

BDTM已经考虑了每一地块未来的开发强度，对整个香港未来的发展进行了具体的交通预测，除非是特大项目，在进行交通影响评价时交通顾问往往不需要再对项目附近地区进行连带的交通预测。OZP也对交通影响评价进行了考虑。因此交通顾问只要考虑本项目对附近添加的额外交通影响并对何谓“项目附近”下合理和方便的定义。

如果申请的项目附近还有其他项目，运输署很可能会要求交通顾问一起考虑其他项目对本区可能产生的影响。运输署的这项要求旨在核对项目附近未来交通改善的需求和幅度，而不是希望项目开发商承担相关的责任。开发商只需对项目周边地区的交通组织及可能产生的临时交通改善措施负责。在施工期间经常要求开发商提供临时交通改善措施和方案，项目的交通顾问必须对该项工作提供被运输署、市民和开发商都认为有效的建议；有时还需应项目开发者的要求负责该项改善设施的施工监督。

虽然开发商可能要对项目产生的新交通需求负责，但一般并不需要对此负大量的财务和工程责任。其中最主要的原因是政府对每一地块未来发展的潜能通过OZP有明确的规划和规定，每一地块未来的新交通需求事先已经有了相对明确的预测。开发商在设计项目时也会适当考虑OZP的规定，因此提交的项目发展规模一般也和原来的规划估计相距不远。故不可能因新项目而产生超乎预测的交通需求。双方相辅相成，项目才得以顺利展开。在某些时候，双方也可能会对谁应负什么交通改善责任相互争论，但最终都能通过协商解决，诉诸法律的例子并不多见。其中一项原因是交通改善所涉及的费用一般不多，开发商不会因此纠缠不清影响工程进展。

7 结论

7.1 香港的成就与缺陷

香港对开发项目实施交通影响评价已超过13年，基本运作良好。在政府完善的城市规划下，土地利用和交通需求得到妥善的规划、控制和安排。OZP充分考虑了在规划的交通设施条件下，每一地段未来土地利用的类型和容积率。项目申请人被要求在这一框架下进行项目设计并提交交通影响评价报告。由于项目的规模不会突破规划上限，交通影响评价报告只需交通组织和交通设计满足要

求,因此,实施交通影响评价,无形中协助优化了项目所在地段的交通水平。

香港对项目的交通影响评价和环境影响评价一样重视。交通噪音分析属环境影响评价的范畴。两个评价工作之间有可能出现不协调和矛盾,这必须通过协商进行解决。另外,在高度市场化的香港,新项目的社会效益不是开发商注意的问题。开发商的论据是交通的社会效益已经在LUTO模型中被充分考虑了。项目交通影响评价分析的主要目的,只是设法将交通影响的社会成本降至可以接受的最低水平,而不是使社会效益最优化。

香港经验显示,政府和其规划单位必须对各个地段的建设拟定时间表,按部就班批出建设许可证,方能有效控制城市的布局和交通需求。推行交通影响评价工作的目的是有效的推进建设项目,而不是延迟项目的施工时序和加大项目的启动困难。政府和项目申请人积极配合,并在交通顾问的协助下使项目顺利开展。

7.2 我国城市推行项目交通影响评价的机遇

城市建设项目交通影响评价工作的重要性不言而喻。1966年全国城市规划学术年会指出,应将大型建筑对交通的影响分析纳入土地使用、修建管理的审批之中[8]。2001年,北京市规划委员会颁布了开展交通影响评价工作的地方性行政规章后,部分城市也制定了类似文件。在2004年颁布的国务院令405号《中华人民共和国道路交通安全法实施条例》对此有所要求。住房和城乡建设部也在着手制定《建设项目交通影响评价技术标准》。不过城市建设项目交通影响评价仍未制度化[9]。我国城市近年推行建设项目交通影响评价工作的成效因城市而别,开发商尚未能全面积极配合。有关体制和机制有待加强和优化。

按照香港和国外的习惯,城市交通影响评价尤其是交通组织和施工期间的临时交通安排工作是由规划或建设部门负责的。而内地交管部门被赋予了这方面的重任。除了特殊情况外,公安部还没有明文规定城市建设项目必须提供项目交通影响评价报告书。即使是施工期间的临时交通安排也是由交管部门亲力亲为的。虽然交管部门有充分能力提供此类服务,但这显然涉及建设项目成本被社会化的问题。由国家来负责部分项目尤其是市场化项目的建设设计,其成本是值得商榷的。近年颁布的《道路交通安全法》对这方面的问题也着墨不多。

我国城市正处于快速增长阶段,虽然每个城市都有城

市规划和规划修编拟定城市的发展方向和规模,但是城市的土地转让或开发大部分都须满足项目投资的需要,缺乏比较明确的开发时序,城市土地开发的速度往往快过交通建设的速度。再加上交通规划仅是城市规划的一章,虽然被重视但是交通规划和设计基本上是为了配合土地利用规划而存在的。规划界对土地利用和交通之间的相互关系认识明确,但以交通容量或潜能来拟定土地开发强度的规划并不多见。控制性详细规划虽然对土地开发的容积率有要求,但其计算并不以交通潜能为重要依据。由于上述多种原因的叠加,项目的交通影响评价工作很难达到预期的效果。众多城市的交通情况日趋恶劣与此不无关系。

香港的经验是由项目开发商聘用交通顾问研究和提交项目交通影响评价报告书,并负责与市政府相关部门商讨交通安排事宜,政府根据条规和法定图则执行相关决策和决定。我国城市项目开发的大小和时序因环境和融资的力度而定,交通顾问提交的交通影响评价报告往往因此被误解为缺乏公正性和公信力。有一些城市因此认为项目的交通影响评价分析不应交由交通咨询企业来草拟,应该由政府或是规划部门来负责才比较公正。不过这又涉及到开发项目的部分成本是否可以社会化的核心问题。规划部门对个别项目和对整个片区展开的交通影响评价是不相同的,后者是规划部门的职责,而前者是市场应承担的成本。任何建设项目的作法如果给社会添加额外成本,都是不符合可持续发展原则的。项目交通影响评价工作有谁来承担并不重要,重要的是其成本由谁来支付。交通影响评价的真正意义是能否将新项目可能带来的交通负面影响科学地降至最低,以符合规划的需要。

在城市发展和建设趋于稳定后,新项目的交通影响评价将会得到更明确的肯定和更有效的实施。目前,我国一些特大城市如北京、上海、深圳等地的建设已具备一定规模,项目的审批程序稳定之后,对新项目的交通影响评价分析要求也日趋完善;因此,新项目须提交交通影响评价分析并将其规定为建设项目的必要程序,其实施指日可待。同时,将新项目的交通影响评价和环境影响评价纳入项目的审批范畴是非常值得提倡的。另外,我国新项目的可行性研究涉及项目的社会效益和经济效益估算,新项目的交通影响评价也应考虑交通的社会效益和经济效益分析。

参考文献

(下转第75页)