

当前城市交通规划建设领域值得关注的倾向

Unignorable Trend in Urban Transportation Planning and Development

全永燊

(北京交通发展研究中心,北京 100073)

Quan Yongshen

(Beijing Transportation Research Center, Beijing 100073, China)

摘要: 中国城市交通发展进程中存在某些已偏离了正常轨道或偏离轨道的潜在风险和问题。为了提出警示,结合中国城镇化进程的主要特点,通过梳理城市交通既往发展轨迹,从城市交通规划的法律地位、城市交通模式选择、城镇群与中小城市协调发展、城市交通规划决策的基础工作、“规模和效益”以及“公共交通优先和需求管理”的关系、智能交通体系建设、停车、交通节能减排等方面,提出了城市交通规划建设领域值得关注的十大倾向。

Abstract: There are potential risks and problems that may derail or the urban transportation planning and development process in China. To warn the existence of such risks, this paper points out ten unignorable trends in Chinese urban transportation planning and development, which is based on the historical development of urban transportation. Specifically, the paper discusses the unignorable trends based on the legality of urban transportation planning, selection of urban transportation development patterns, coherent development between urban clusters and small-medium cities, decision making basis, relationship between the construction scale and system efficiency, relationship between the public transportation priority and demand management, intelligent transportation system development, parking, energy conservation and emissions reduction.

关键词: 交通规划; 交通模式; 城镇化; 城镇群; 节能减排

Keywords: transportation planning; transportation patterns; urbanization; urban cluster; energy conservation and emissions reduction

中图分类号: U491.1*2

文献标识码: A

收稿日期: 2013-01-31

作者简介: 全永燊(1941—),男,辽宁锦州人,教授级高级工程师,北京交通发展研究中心原主任,主要研究方向:交通规划、交通工程。E-mail:quansy@bjtrc.org.cn

城市交通规划在中国是一个十分年轻的行业。随着改革开放不断深入和国民经济持续快速发展,城市交通规划在交通发展中的龙头地位和决策主导作用逐渐为业界所关注。同时,随着其理论方法体系的日臻完善以及在实际中的不断创新,城市交通规划为保障社会经济健康发展和城市各项功能正常运转发挥了重要作用。然而,由于中国城镇化进程具有起步晚、速度快、地区发展不平衡、城镇人口结构变化显著等特点,导致城市交通领域暴露出一系列中国特色城镇化背景下鲜有先例的特殊问题。尽管尝试了林林总总各式“治堵”对策,城市还是难以遏制日渐恶化的交通局势,与此同时,城市交通问题也受到社会各界前所未有的广泛关注。下面列举几点城市交通领域当前存在的倾向,管中窥豹难免有失偏颇,但意在抛砖引玉。

1 城市交通规划的法律地位尚未真正确立

迄今,城市交通规划仅作为城市总体规划包含的内容之一,见于《中华人民共和国城乡规划法》第17条^[1]。除此而外,没有任何现行法规对城市交通规划的法律地位给予明确界定。就整个城市交通领域而言,法制建设状况同样乏善可陈。城市交通发展所需要的空间资源保障、资金保障、产业发展条件保障和建设运营服务秩序保障等,都缺乏相应法律法规的支撑和约束。

其中最主要的是城市交通规划与城市土地使用规划以及其他社会公共政策之间的相互制约关系缺乏具法律约束力的相关制度与规章作为保障。规划师如今依旧面对空泛的理念、令人无所适从的行政长官指令以及不同利益群体博弈纷争。其次,城市交通规划与区域综合交通体系(民航、铁路、公路、水运)规划之间的相互约束和协同整合关系也没有相应的法律保障。最后,城市综合交通规划的编制(编制者资质、编制内容与成果要求)、审批(权限和程序)和实施(责任主体、效果评估考核、问责制),同样缺乏有法律效力的规范和制度的约束。

2 城市交通模式及发展目标趋同化

国家层面缺乏对城市交通发展的分类指导政策。一些城市的交通规划方案或重大决策的制订往往忽视城市性质、区位特征、城市规模和形态、经济社会发展水平的差异,以及不同类别城市交通需求构成特征与交通发展所依赖的资源环境条件的差异。这些城市在交通模式选择、交通发展目标制定、交通体系结构形态乃至具体的交通政策措施抉择方面,往往习惯性地照搬“发达城市”的样板,以致今日不论东部、西部,不论大、中、小城市,城市交通规划的理念、手法基本雷同,规划成果如同翻版,如此打造出来的城市交通体系岂能不“千城一面”。

究其原因,一方面与地方行政长官的意志不无干系,另一方面恐怕要归咎于规划师的职业素养(不仅仅是专业水平,还有处理社会复杂关系的能力以及其他多方面的阅历与经验等)。在众多交通规划文本中,鲜有“量身定制”、切实对规划目标和规划方案合宜性与可行性进行认真测算论证的案例。

3 城镇群综合交通体系规划与中小城市综合交通规划尚未步入正轨

城镇化发展是未来10~20年拉动中国内需最大的潜在动力^[2],其中几大城镇群的进一步发育和成熟,以及以几千个县城为代表的一批中小城市(镇)的发展将成为城镇化发展的主要推力。然而,当前城镇群综合交通体系规划既缺乏工作体制上的统筹协调,更无规范与标准可依,致使城

镇群的交通基础设施建设与运营管理协调难度更大。这一混乱局面缘于城镇群综合交通体系规划的编制主体和审批程序尚未明确。不同层面城镇规划以及区域交通规划与城市交通规划也缺乏协调整合机制。

与大城市相比,中小城市和县城基础设施建设尚处于较低发展水平,且区域发展的不平衡状况也十分突出,而在城市交通发展战略与体系规划层面,迄今尚未建立适合其交通发展特殊规律的理论方法体系。多数中小城市(镇)仍然在盲目套用大城市综合交通规划的模式与标准。

4 处理“规模和效益”以及“外延和内涵”关系存在片面性

城市交通建设往往出于投资驱动及政绩考虑,一味追求系统规模的扩充和硬件设施标准的高大全,而忽视系统功能、目标和客观需求的适配关系,忽视系统功能层次级配结构的合理性。例如,城市路网的规模扩充大概每年均不低于3%~4%,而路网次干路、支路不足等先天性结构缺陷数十年依然如故^[3]。如果说旧城区路网结构调整难度大尚属情有可原,而城市新区的建设依然重蹈覆辙,采用曾被一再批判过的“大尺度、宽马路”模式,则是不可宽容的过失了^[4]。

轨道交通“重规模,轻结构”的倾向更为突出。近年来轨道交通建设取得长足进展,轨道交通规模日新月异,北京、上海等几个大城市短短10年来已经超越欧美几个大城市百年来的发展历程,地铁系统规模跻身世界最前列。在如此繁荣的发展局面下,一个不容忽视的严重失误却是无法掩盖的——庞大的系统规模与失衡的系统功能层次结构为世界大城市轨道交通发展史上少有的“范例”。

自20世纪90年代以来,中国猛然进入城市轨道交通建设高潮期,一度呈现“地不分南北东西,城市不分大小,争先恐后,大干快上”的态势。其中,许多城市未能从出行需求构成的实际状况出发,合理选择适合不同出行需求类型的轨道交通模式与运量等级,并按合理级配构建经济合理的多元化轨道交通结构体系,而是一味热衷于建设适合大城市中心区高强度客流的地铁,忽视支持城市功能疏解、引导城市空间结构优化调

整所需要的市域轨道交通快线、市郊铁路以及提高城市中心区轨道交通可达性所需要的中低运量等级轨道交通系统。

众所周知，无论东京、巴黎、伦敦还是莫斯科，市区大容量的地铁系统规模充其量不过200~400 km，但是，这些城市无不拥有1 000~2 000 km的通勤市郊铁路，加之区域快轨和有轨电车，构成覆盖市域乃至都市圈，并与城际铁路网融为一体，满足不同出行距离、出行目的和服务水平要求的多层次、多方式级配合理的高效轨道交通网络^[5]。历史与现实都已证明，单一模式、单一服务功能的地铁网难以满足大城市多层次、差别化的出行需求，其运营效率(机动性与可达性)与其规模完全不相称。

5 城市交通规划决策的基础建设工作未受到应有重视

综合交通调查和交通模型是支撑城市交通规划决策的基础。然而除少数几个特大城市外，作为交通模型建模与模型有效性维护所必需的综合交通调查尚未制度化与常态化。不仅如此，由于调查方案设计、调查工作的组织实施、数据采集手段与技术要求、数据甄别处理与扩样以及成果内容均没有规范标准约束。从已开展过交通调查的城市来看，由于调查技术手段匮乏，加之调查方案设计不合理以及数据处理不当，调查成果非但不足以支撑规划设计和战略决策的需要，甚至难免误导规划决策。

对于交通模型体系而言，一方面是功能层次不健全、不完整；另一方面是模型建立与维护的必要基础依据被忽视，甚至有一些城市至今从未认真进行过模型参数标定与模型有效性检验。不仅如此，相当多的规划设计单位迄今尚未建立相对稳定的模型维护专业团队，模型的维护更新工作难以保障。

6 交通结构规划目标的制订存在盲目性，过分强调机动化水平，忽视步行和自行车出行

交通结构规划目标不仅因城市而异，即便对于同一个城市，中心城区与郊区应有差异，通勤出行与非通勤出行也不该是同一标准。确切地说，不存在普适性的所谓“合理交通结构目标”，

只有适合于不同城市类别的“合宜”目标以及针对一个城市不同发展阶段、不同区域和不同出行类别(目的、时段)的多重“合宜”交通结构目标。合宜的交通结构目标应该是基于一定的城市规模和形态的客观出行规律，满足以可持续发展为原则的交通供需平衡要求并与未来出行距离构成特征相吻合的出行方式组合。但当前城市交通规划不仅盲目按照主观意愿千篇一律套用普适性的“合理交通结构目标”，而且往往忽视占出行需求总量一半以上的短距离出行(步行和自行车交通)。很多城市在做城市交通规划时甚至只考虑机动化交通结构，步行和自行车出行比例的约束不纳入控制指标。就一般的大中城市而言，1~5 km的短距离出行所占比例都会高于50%以上，即便是千万人口的大城市，这一比例也不会低于40%^[3]。因此，在做交通结构规划设计时无疑应重视短距离出行在全方式结构中的应有份额，重视步行和自行车交通方式在城市综合交通体系中的地位和作用。

此外，大多数城市确定规划期内(尤其近、中期)“公交分担率”这一重要规划指标时，既未依据道路容量与不同交通结构下的路网负荷平衡关系测算其最低控制限值，也未对推荐的规划指标值的实施可能性进行必要的评估，于是也就无法提出实施公交出行分担率规划目标的设施保障必要条件与政策保障措施。这样的规划指标对于交通基础设施规划既无指导作用，更无任何约束力，最终难免成为有如“空头支票”的虚无指标。

7 处理公共交通优先与需求管理两大策略关系存在“厚此薄彼”倾向

落实公共交通优先发展战略是各大城市治理和缓解交通拥堵的必然选择。然而在公共交通优先这个问题上存在着一个误区，就是把公共交通优先发展当作交通战略目标而非改善交通结构的策略手段。同样，很多人至今并未认识到，需求管理也是优化调整交通结构不可或缺的策略手段之一。正因为如此，人们往往误以为只要坚持公共交通优先发展就可以改善交通结构。

实践经验证明，仅靠公共交通优先这一策略手段，交通结构的优化是难以如愿的。由于公共客运交通和小汽车交通这两种出行方式先天属性的差异，在二者的竞争中公共客运方式很难取得

领先优势。作为一种“门到门”的出行方式，小汽车在出行速度上的优势是公共客运方式难以企及的。即便是在道路交通十分拥堵的今天，按全程时耗计算，小汽车的出行速度仍然是地铁的1.5~1.6倍，是地面公交的2.3~2.4倍。何况在舒适性和私密性方面，小汽车也明显优于公共交通。在这种情况下，要想实现小汽车出行方式向公共交通方式转移，单靠公共交通(包括轨道交通)的运力扩充和服务水平的改善仍难以如愿。要实现交通结构优化的目标，必须在优先发展公共交通的同时，对小汽车采取必要的需求管理措施，公共交通优先与需求管理两大策略务必同时两手抓，而且两手都要硬。

8 智能交通体系建设存在“舍本逐末”倾向

交通信息化与交通智能化二者何为本，何为末？毋庸置疑，交通信息化建设是智能交通系统建设和发展的基础，没有交通信息化的支撑，智能交通体系的建设无疑成为没有根基的空中楼阁。目前，恰恰在信息化与智能化二者关系以及智能交通体系建设方向上存在本末倒置、舍本逐末的倾向。一方面，只注重上层(即信息化应用层面的智能交通)建设，忽视基础层(覆盖交通规划决策、建设、系统运营管理以及交通服务全领域的综合信息平台)建设；另一方面，受市场利益导向的影响，智能交通系统建设过于热衷于为汽车出行服务的车联网、车路协同等方面的技术开发，忽视了智能交通为决策支持服务的全面目标。

众所周知，智能化的决策支持既包括交通战略、政策与规划方案的制定(即高端决策行为支持)，也包括对所有交通参与者行为的决策支持。因此，智能化的决策支持应该从以下几方面入手：建立交通系统内在结构完善以及与外部环境(主要是城市空间动态演变)相协调的实时信息感知系统；以宽带、无线、泛在、融合为特征的一体化数据传输和通信网络；以支持信息服务社会化、集约化、专业化为目的的云计算中心以及涵盖城市所有功能要素的地理空间信息系统等，尽早建立起足以支撑智慧型城市交通系统的基础平台。

9 停车问题的症结在于其定位不清晰

停车问题一直是困扰中国大城市交通发展，

甚至影响市民正常生活的难题。然而无论政府决策者、相关产业的从业人员，还是涉及停车问题的社会利益群体，迄今在认识理念以及行动举措上似乎仍处于混沌、无序状态。首先，破解停车问题最关键的是要明确停车设施供给与服务的社会属性定位。不同于为全体市民提供服务的道路以及城市公共交通等公共服务设施，停车设施只服务于小汽车使用者。因此，停车服务具有一般公共产品的属性，应坚持“用者自付”的市场化原则。为此，应当明确停车设施供给与服务是产业，而不是公益事业。其次，应当明确政府和停车设施开发商、经营的角色定位。政府的职责是制定停车产业政策、停车设施规划以及相关法规，并对市场秩序和城市公共空间的停车秩序实施执法管理。停车设施的建设 and 经营则是开发商与运营商从事的产业。此外，常态化的停车秩序管理是解决停车问题必不可少的前提条件，否则任何涉及停车管理的措施都是空谈。

10 交通节能减排是不容忽视的战略方向

基于城市交通与社会经济发展的密切制约关系、城市交通对大气环境的影响研究，以及交通能源结构与能源消耗等方面的研究应该成为一个新的战略方向。遗憾的是，这一领域迄今仍是中國乃至世界城市交通规划理论与实践中的软肋。中国能源战略已上升到国家安全战略层面，而生态文明建设同样也已成为国家重要战略任务之一，未来这两个领域的发展很可能是决定中国城市交通发展模式和政策的导向标。因此，中国城市交通发展的模式选择、战略政策以及目标的制定等都需要围绕这一新的导向标进行相应的调整。

综上所述，面对当前阻碍交通发展进程一些颇为纠结、困惑、无所适从的问题，城市交通规划建设领域的从业者应作一番冷静思考，并应试图从既往城市交通发展轨迹中审视和探寻是否存在某些方面确已偏离了正常轨道或存在偏离轨道的潜在风险，从而引领城市交通发展走向正确的轨道。

参考文献：

References:

[1] 中华人民共和国中央人民政府. 中华人民共和国

- 城乡规划法[Z]. 北京：中华人民共和国中央人民政府，2007.
- [2] 熊争艳. 李克强：中国未来几十年最大发展潜力在城镇化[EB/OL]. 2012[2013-01-28]. <http://news.sina.com.cn/c/2012-11-29/105125690623.shtml>.
- [3] 全永燊, 孙明正. 中国大城市交通发展值得注意的几个倾向[J]. 城市交通, 2011, 9(2): 1-7.
Quan Yongshen, Sun Mingzheng. Noticeable Problems of Transportation Development in Large Metropolitan Areas in China[J]. Urban Transport of China, 2011, 9(2): 1-7.
- [4] 中华人民共和国建设部. 关于清理和控制城市建设中脱离实际的宽马路、大广场建设的通知(建规[2004]29号)[Z]. 北京：中华人民共和国建设部，2004.
- [5] 叶霞飞, 明瑞利, 李忍相. 东京、首尔轨道交通客流成长规律与特征分析[J]. 城市交通, 2008, 6(6): 16-20.
Ye Xiafei, Ming Ruili, Li Renxiang. Rail Transit in Tokyo and Seoul: Development Trends & Characteristics of Passenger Flow[J]. Urban Transport of China, 2008, 6(6): 16-20.

第三届钱学森城市学金奖、西湖城市学金奖 “城市交通问题”征集评选活动启事

为探讨解决城市化进程中面临问题的思路与对策，杭州国际城市学研究中心面向国内外城市理论研究和实务工作者以及关心关注城市发展的各界有识之士，征集城市学研究优秀成果。

一、征集主题

公交优先战略与城市交通拥堵治理

二、征集时间

2012年12月15日至2013年6月15日

三、征集要求

(一) 钱学森城市学金奖征集要求

1. 已公开发表或未公开发表的论文、研究报告、著作、译作均可参评；论文和研究报告类正文篇幅为8 000~15 000字，著作和译作类邮寄作品两部，并提交篇幅为8 000~15 000字的内容概要；应征作品均须提交各300字左右的中、英文摘要并提供作者信息；每位应征者投稿数量最多不得超过2件，译作须注明原著作者及其简况，作者署名以作品提交时为准。

2. 请登录“中国城市网”(<http://www.urbranchina.org>)，以邮寄或发送电子邮件的方式提交应征作品。同时请从“中国城市网”下载填写《第三届钱学森城市学金奖成果使用授权书》，经本人签名后传真或邮寄给组委会，提交电子版无效。

(二) 西湖城市学金奖征集要求

1. 应征者注册登录“中国城市网”参与在线征集，每位应征者只允许注册一个ID号，但“应征点子”数量不限。

2. 提交“应征点子”包括标题、摘要、正文、附件四部分，标题字数不超过20字，摘要字数不超过300字，正文字数不限。如对点子有图表补充或深化说明，可提交jpg或pdf格式的文件，文件大小不超过10M。

四、奖项设置

1. 专业征集评选活动设置钱学森城市学金奖1名，奖金10万元；钱学森城市学金奖提名奖10名，奖金各1万元；优秀奖若干名，奖金各2 000元。

2. 民间征集评选活动设置西湖城市学金奖1个，奖金5万元；西湖城市学金奖提名奖10个，奖金各5 000元；优秀奖若干名，奖金各1 000元。

五、注意事项

1. 详情请登录：<http://www.urbranchina.org>

2. 请仔细阅读《钱学森城市学金奖格式规范》、《西湖城市学金奖格式规范》等规定，对不符合规范的应征作品(点子)，组委会将不予采用。

咨询电话：0571-87357068、0571-87023276
(兼传真)

邮寄地址：浙江省杭州市上城区粮道山18号
杭州国际城市学研究中心

邮 编：310002

电子邮箱：csjt@vip.126.com

联系人：郭宸宇

本次征集活动最终解释权归第三届钱学森城市学金奖、西湖城市学金奖组织委员会。