

关于解决城市交通拥堵问题的思考

陆化普

随着城镇化与机动化的迅速发展,当前我国特大城市交通供求关系的矛盾进入了新的阶段。从解决城市交通问题的阶段性特点看,我们已经由以大规模扩大道路容量、提高交通基础设施利用效率为重点的交通拥堵对策,进入到以加大力度调整交通结构、确立公共交通主导的城市交通结构为主的发展阶段。当然,从长远来看,我们还必须充分利用当前老城改造和新城建设的宝贵时机,通过规划环节,全面落实建设交通负荷小的城市的发展原则,以避免城市不断形成未来交通拥堵的隐患。作者根据长期的研究、思考与实践,认为解决大城市交通拥堵问题的基本思路 and 关键环节有如下几点:

一、抓住当前老城改造和新城建设的难得机遇,努力建设交通负荷小的城市

当前正值老城改造和新城建设的快速发展时期,如果不能借鉴国内外城市发展的经验教训,就会导致未来城市交通的各种隐患。所以,从交通需求源头控制的角度,以下经验和原则非常重要。

(1) 每个城市组团都应具有独立的城市场功能,从而减少组团间的交通出行量,缩短城市居民的平均出行距离,这应该是合理城市结构的发展方向。

(2) 努力实现就业岗位与居住容量的均衡配置。建设交通负荷小的城市的首要措施就是在同一城市组团内,应尽可能提供均衡的就业岗位和居住容量,以实现工作出行

总量少、出行距离短的目的。

(3) 社区应具有完善的公共生活设施配置,其目的是使工作以外的生活出行既方便、又安全。应使大家能在100~300m左右的范围内,满足日常购物、各种日常生活需要以及休闲散步等需求。

(4) 坚决杜绝大规模的卧城建设。高容积率、高密度、大规模的居住组团通常会产生现有交通系统所无法支撑的交通需求,必然形成城市交通的堵点,给未来的城市交通留下巨大隐患,因此应尽量避免。当然,如果采用强大的轨道交通干线配合,直接为巨大的交通需求提供轨道交通服务,如新加坡模式,也有可能支撑大规模、高强度的住宅区建设。

二、建设以公交为主导、以步行和自行车为主要辅助交通方式的综合交通系统是解决特大城市交通问题的根本

合理的交通结构的形成是建设生态城市、绿色交通系统的关键。在给定城市交通需求的前提下,努力提高公交分担率,不但是缓解城市道路交通拥挤的途径,也是综合解决其他城市问题诸如大气环境保护、节约石油能源的重要举措。为此,应明确以下各点。

(1) 城市交通的合理结构的判断标准从根本上来说主要取决于居民出行距离特性和交通通道上的交通出行强度特性,离开交通需求特性谈交通结构的合理性是不科学的。基于交通需求特性,建立以公交为主导、以步行和自行车为主要辅助交通方式的综合交通系统是城市交通系统的必然选择和发展方向。

(2) 城市应提供分层次的公交服务。一般来说,组团间应采用大运量、快速度的轨道交通系统或BRT等其他快速交通系统,组团内的主要交通通道采用干线公交,大型住宅区提供社区公交,从而实现公交加步行为主的城市交通出行模式。也就是说,城市应该提供多层次、可选择的公交服务系统。

(3) 提高公交的服务水平是解决特大城市交通问题的关键, 而提高公交服务水平的首要环节就是规划建设无缝衔接、零距离换乘的综合交通枢纽。为大幅度缩短居民出行的车外时间, 必须加大公交覆盖率和发车频度; 必须规划建设世界一流的交通枢纽; 必须为公交系统提供时间和空间优先权, 即在公交走廊设置公交专用车道, 建设港湾式车站, 实施公交管理优先。

(4) 为保证实现上述目标, 应在公交用地、投资、路权、财税以及运营管理方面全面实现公交优先, 以实现公共交通优先发展, 实现以公交为主导的城市交通结构。

(5) 规划建设方便、安全、连续、以人为本的步行系统不但是城市交通的需要, 也是实现资源节约、环境友好、保持市民健康活力的需要。应根据对象城市不同分区的土地使用状况, 根据市民在该土地使用范围的出行需求特性, 进行各具特色的步行系统规划设计, 以满足步行出行者的多样化需求。步行系统应与环境融为一体, 形成环境优雅、景观独特、富有魅力、舒适宜人的行人步行与休息环境。

三、建设合理的道路网和完善的交通工程设施是保证城市交通安全畅通的基础

(1) 城市路网密度要疏密得当, 道路宽度应宽窄适宜。路网密度过稀会导致更多的绕行距离, 道路宽度过大会导致更多的机动车交织行为、行人过街会更加困难, 从而导致道路网络利用效率的低下。因此, 城市的路网要适当密一些, 并且不应建设过宽的道路。鉴于我国城市显著的混合交通流特点, 主干道宽度应以 6~8 车道为主。

(2) 完善的交通工程设施是实现交通安全、畅通的基础。城市道路必须拥有完善的交通工程设施, 进行科学合理的路段、路口渠化和精细的交通工程设计, 在较大范围内实现动态的交通组织, 从而提高道路基础设施的利用效率。

(3) 路口渠化的主要原则是提供尽可能多的进口道数量并尽量缩短停车线之间的距离, 以使路段、路口的通行能力相匹配, 不同流向、不同性质的交通流各行其道, 同时通过交通扣的时间尽可能地短。

四、借助高新技术提高管理效率、安全水平和规范人的交通行为是投资少、效果好的重要措施

以智能交通管理系统为代表的高新技术的应用和普及, 会使得交通出行者获得的信息更全面, 决策者的决策依据更充分, 执法的手段更先进, 对违法行为的约束和震慑力更强, 所以, 对交通系统的利用效率而言, 是投资小、见效快的有力措施。在发展城市智能交通管理系统的

过程中, 以下各点非常关键:

(1) 信息采集系统是智能交通管理系统的基础。没有充分的信息采集, 任何智能系统都无法发挥作用。

(2) 信号控制系统和交通监视系统是交通管理的基本系统, 是城市智能交通系统首先应该建设的系统。

(3) 信息服务系统是进行动态交通组织、提高交通基础设施利用效率、管理决策科学化的重要支撑, 系统应在充分融合各种信息的基础上提供更完善的信息服务和更强有力的辅助决策支持功能。

(4) 智能交通管理系统发挥作用的必要条件是加强系统的软件建设, 单纯的硬件建设只会导致投资浪费和无法实现预期目标。

五、规范交通出行者的交通行为是解决城市交通问题的重要基础和长期任务

(1) 在机动车与行人同时拥有通行权的情况下, 机动车驾驶员必须尊重行人的优先权。现代交通社会一定要使行人的出行能够安心, 过斑马线能够放心。

(2) 依法行车走路是每个交通参与者的责任和义务, 也是保证自身安全、提高自身效率的基础。

(3) 文明交通行动是改变人的交通行为的重要途径, 深入、持久的文明交通行动对解决城市交通问题是不可或缺的重要环节。

六、妥善处理停车问题是当前面临的紧迫任务

随着机动车保有量和道路交通量的急剧增加, 停车问题已经成为降低通行效率、交通秩序混乱的重要因素。为解决上述问题, 提出如下观点和建议:

(1) 根据我国城市的极限机动化水平, 提供适当的停车设施是非常必要的。停车需要是客观存在的, 严重缺乏的停车设施必然导致占道停车和停车无序, 其结果只能导致停车秩序混乱和通行能力下降。

(2) 停车供给的确定原则应该是根据生态城市、绿色交通系统的建设目标来确定。

(3) 尽可能减少路边停车。道路的基本功能是行车空间, 除非规划设计上具有停车功能的支路以外一般不应设施路边停车。

(4) 应开发应用停车管理信息服务系统, 以方便机动车出行者、减少机动车的绕行距离和交通效率。

七、解决城市交通问题是个系统工程问题

(1) 解决城市交通问题是个系统工程, 必须标本兼治、远近结合。如果因为长期对策难于取得近期效果就被忽视, 则当前的城市交通问题就会长期存在; 如果忽视近期对策, 则交通供求矛盾尖锐, 会影响当前社会经济的发展。解决城市交通问题既不会一蹴而就, 也不存在单一的

对策措施。解决城市交通问题一定是一个对策体系，而且一定要针对当前问题和症结，采取恰当的对策，才能取得预期的效果。

(2) 解决城市交通问题的根本目标是实现更美好的城市生活。因此，解决城市交通问题首先必须明确城市的发展方向，我们追求的是实现生态城市、绿色交通系统的目

标。在此前提下，我们思考解决城市交通问题时，不但要考虑满足交通需求，而且要考虑资源投入、环境影响、城市景观和以人为本。

(3) 解决城市交通问题也不仅仅是技术问题，更是城市社会经济组织、居民生活模式和交通参与者的综合素质提高等综合问题，应与上述问题整合起来考虑和处理。

城市交通与绿色城市化

潘海啸

城
市
交
通
与
绿
色
城
市
化

相当长的一段时间内,受到汽车产业政策的影响,我国城市小汽车拥有量迅速增长。为适应小汽车增长和出于改善交通拥挤(而不是人们出行更方便)的规划设计,如大马路、大环路和为小汽车畅通的建设和技术措施,导致日益严重的交通拥挤问题。交通拥挤已经成为一种社会公害。人们不得不依赖每天耗时增加的小汽车交通出行,这已经违背了城市本来是一个方便人们交往的地方这一基本原则。我们的城市陷于日益严重的机动性危机。在我国城市高密度、高强度的开发建设模式的环境中,高密度的小汽车交通流所产生的汽车尾气污染扩散缓慢,汽车尾气的污染已经成为许多城市主要的空气污染源。这将严重影响到在城市中人们,特别是儿童的身体健康。

目前我国已经成为世界汽车生产的第一大国。随着人们收入的提高和二手汽车市场规模的扩大,汽车价格将不再是人们拥有小汽车的障碍。拥有什么样的小汽车可能依然是社会地位的象征,但小汽车已是人们可以普遍拥有的。我们的城市可以容纳多少小汽车或者是否应该无限制地适应小汽车增长已经引起人们的争论。当然,这种争论的出发点大多是建立在如何改善交通拥挤上。然而城市发展及城市交通关系的复杂性,短期效果和长期行为的关系,已经远远超出城市交通工程中机械的“供给”——“需求”平衡的原则。经济学的基本原理告诉我们“需求”可

以是“供给”的函数。一味方便小汽车的供给策略只会带来需求无休止的增长。正是有些城市过于确信其道路交通建设的能力,大规模的城市道路交通“提速”工程反而导致了最严重的交通拥挤问题。

如果我们比较分析欧美国家城市发展和城市交通问题,我们可以发现严重的交通拥挤问题的产生不仅仅与交通警察的管理能力有关,更是道路交叉口设计问题和路网优化的问题。严重的交通拥挤问题是一个城市治理能力薄弱的表现。正如病人的体温升高一样,在没有找到病因对症下药之前,任何降温措施都不可能带来病情的好转。

北京和杭州的调查表明,我国城市绝大多数居民出行的范围依然在自行车的3~5km的范围以内。欧洲学者的研究也表明,有相当大的一部小汽车出行与城市的经济活力和竞争力没有关系,也就是说如果这些出行被其他的交通出行方式所替代,城市的经济活动并不是如人们所担心的那样会受到影响。2010年上海世博会交通组织的成功经验表明,是多模式交通体系和城市管理协调能力,而不是小汽车的畅通,对改善人们交通出行具有重要作用。

2010年上海世博会期间接近城市中心地区每天增加几十万、上百万的观众客流,但在半年之内并没有对人们日常的交通出行产生很大的影响,组织协调能力和正确的交通导向非常重要。我们在2010上海世博交通需求管理研究中提出世博场馆周边的“零”小汽车停车位的设计理念,给设计者、组织者和观众一个非常强烈的信号。“零”小汽车停车位是2010年上海世博会体现“更好的城市、更好的生活”这一主题思想的一项最大的世博“遗产”。在城市规划和建设中充分利用和继承这一“遗产”,才能更好地建设更美好的城市,创造更美好的生活。一个城市的交通政策是决策者的政治选择,也是城市智慧的体现。

作者:潘海啸,同济大学城市规划系教授

今天之所以人们越来越依赖小汽车，是由于我们的城市规划是围绕小汽车使用而设计的。在一些城市新区，宽阔的道路、巨大绿地和广场、大型封闭的居住区和零乱的规划布局导致人们不得不依赖小汽车出行。频繁沦为交通事故受害者，缺乏必要的尊重，日益受到挤压的使用空间，使人们不得不放弃本来非常适应我国城市高密度、高度混合特点的自行车交通，转而采用小汽车。一些城市交通出行的调查数据表明，限制自行车的使用可以使一部分人转移到公共交通上，而更多的人转向小汽车。

与西方发达国家城市发展环境不同，我国城市发展将受到严重的资源紧缺的制约，特别是石油资源枯竭的威胁。据报道，我国石油对外依存度已经超过安全警戒线，这意味着中国能源环境已经从“比较安全”向“比较不安全”转移。过度依赖小汽车的城市化，必将使我国的社会经济发展受到日益动荡的国际局势的影响。目前显而易见的是，我国在国际事务中“话语权”地位提升的速度要远远慢于汽车化的速度。最大程度地节省宝贵的石油资源，为航空、国际航运和货物运输服务，将会为我国经济长期、稳定和持续发展奠定坚实的基础。

生态城市的建设有赖于全球生态圈的平衡，工业化革命以来二氧化碳的排放量超过几十万年以来的自然变化。据预测分析，如果在最近30~50年内，二氧化碳排放没有得到有效的控制的话，将会对全球气候环境产生不可逆转的影响。由于城市空间结构的锁定作用，在发达国家，对交通部门，特别是小汽车出行所产生的二氧化碳排放的控制最为困难。在相当长的时间内新能源汽车的作用是有限的。即使用新能源汽车解决了二氧化碳排放的问题，依赖新能源小汽车依然难以解决空间拥挤的问题。

不同的城市建设模式，对生态环境和长期运行成本、资源消耗的效果是有很大差别的。这就是为何要提出紧凑城市的概念，在我国城市中心地区从建筑密度来看是紧凑的，但从人均土地使用上未必如此，过大的住宅单元、空

间豪华的公共建筑，扩大了人与人之间交流的距离。城市外围地区局部高密度、总体低密度的发展模式，导致在一些城市新区尽管有大片地区小汽车的强度要明显高于老区，其生态影响还要大于缺少绿地的老区。

如何来评价一个城市的生态影响？复杂的评价体系可以给我们一些启示。一个城市生态影响冲击度 = 小汽车的数量 × 道路规模²。道路规模越大，小汽车越多，使用小汽车可能性就越大，同时道路规模越大，城市基础设施运行维护的费用也就越高，对生态环境的冲击和影响也就越大。紧凑型、短路径的城市将更有利于可持续发展的原则。

为了实现城市的可持续发展，首先一个基本的出发点就是建立一个更少依赖小汽车的城市，对公共交通的巨大补贴实际上是建立在福利社会基础上的。是否每个城市都能够、都应该承担巨额的补贴也是值得研究的。毕竟教育、医疗和其他社会保障也是政府不可推辞的责任。为此我们提出5D的城市空间与交通发展模式。也就是要把方便行人和自行车的设计放在公交导向的发展模式之前，将一切形象工程导向的规划和方便小汽车导向的规划设计放在次要的地位。也就是POD > BOD > TOD > XOD > COD。只有改变目前首先考虑小汽车走的车行道和天际线的规划设计逻辑，才能减少人们对小汽车的依赖。除此之外必须采取措施使大家接受小汽车的使用必须付出必要的费用，如牌照拍卖、阶梯型停车收费，乃至至少车位和“零”车位的设计，才能有效地实现人们交通出行行为的转移。

在我国快速城市化的进程中，如何实现集约式绿色城市化，而不是耗散式的“黑色”城市化，是我们必须要作出的一个政治选择。由于我国城市交通与土地使用具有共生并发的特点，多模式交通体系的选择应该置身于其所处城市环境的特征，在城市的开发建设中要考虑到对不同交通模式的影响，并与城市的多维度发展目标相结合，从而实现绿色城市化的发展目标。

“更绿色，更伟大”的城乡规划

周江评 易晓峰

“人口到 N 年达到 X 万”，“建成区在 N 年要达到 Ykm²”，“要将 X 打造成国际城市”，“X 地区政治、经济、文化的中心”，“到 20XX 年人均 GDP 达 X 元”等内容，我们经常能在中国城市的规划文本里看到。

然而，这是不是大众喜欢看到的，并立刻认为和自己有关的规划或文本。相关专家 2006 年“科学”预测的 2020 年北京的人口规模，提前 10 年就突破了，一般老百姓就更加不会知道未来某城市有多少人口，它会“长”到多大了。当然，如果他们自己的小区里连绿地都没有，他们也不会关心自己住的城市未来将会是怎样的“国际城市”。人均 GDP 也许跟城市形象有直接的关系，然而一般人也只是关心他自己的荷包。就这样，我们的规划成果在公共参与的时候常常得不到大众的热情反馈。

但是身边的一些与大众有关的事情发生后，大众会以前所未有的热情来讨论规划。2011 年 6 月，豪雨导致北京、武汉、成都等地多条路段的水患。这很快也诱发了大众对城市道路排水设施和能力的关切。一时，曾经被遗忘的宽阔道路、光鲜建筑的下（旁）边的雨水管、下水道，也竞相成为各类媒体的新宠。更有甚者，100 多年前德国人在青岛修建的下水道系统被作为案例激励各城市知耻后勇。大众规划、建设城市的热情被充分激发了。

我们不禁回想起 1977 年国际建筑协会《马丘比丘宪

章》中告诫我们的“人们必须参与设计的全过程，要使用户成为建筑师工作整体中的一个部分”。我们不禁要想，当前什么样的规划才是大众所需要的？除了我们已经不得不开始或重新关注的“治堵”、“安全”和“道路排水”，我们还应该主动追求什么目标？在追求的过程中，我们又应采纳怎样的思路和对策？

2011 年 4 月，纽约公布了一份名为《规划纽约：更绿色、更伟大》（PlaNYC: A greener, greater New York）的跨部门、面向 2030 年的综合规划文件。在这份文件里，纽约人对交通问题、住宅问题、社区改善、棕地治理、给排水、公园和开放空间、水道、能源、空气质量、废物处理、应对全球气候变化等进行了同步考虑。文件指出，解决这些问题的终极目标都是在一个可持续和公平的框架下，来提高人民的生活品质，确保城市竞争力。在这个终极目标的引导下，纽约人才开始考虑了交通、住宅、社区改善等方面的子目标。

在《规划纽约：更绿色、更伟大》里，我们看不到“人口到 N 年达到 X 万”、“建成区在 N 年要达到 Ykm²”等我们经常能在我国各类城市的规划文本里看到的目标，更看不到纽约人在被动地追求诸如交通安全、缓解拥堵和道路下水畅通等目标。文件里有的只是近乎平白的、纽约人对城市发展、城市交通发展应该主动追求的一揽子目标的描述。贯穿这些目标的，就像文件的名称所描述的那样，是“绿色”，是“伟大”。关于“绿色”，纽约人和我们并无二致，无非是追求人类活动、设施建设和维护的节能低碳。对于“伟大”，相对于我们，纽约人却似乎另有高见。例如：

在交通方面，纽约人认为的“伟大”是绿色交通出行模式成为更多人的选择，是多模式的交通系统有很高的可靠性和优良的服务品质；

作者：周江评，美国爱荷华州立大学设计学院助理教授，博士
易晓峰，广州市城市规划勘测设计研究院高级规划师

在住宅建设方面，纽约人认为的“伟大”是为至少100万在纽约工作和生活的人提供经济上可承受、环境上节能低碳的住区和住宅；

在公园和开放空间方面，纽约人认为的“伟大”，是让所有纽约人最多步行10分钟就可以到达一个公园；

在棕地治理上，纽约人认为的“伟大”，是把原来纽约市内所有被污染的地块重新清理干净；

在废物处理上，纽约人认为的“伟大”，是把纽约市75%的固体废物进行有效回收再利用而不是直接填埋；

在空气治理上，纽约人认为的“伟大”，是把纽约市的空气质量提升为美国大城市里最好的；

在应对全球气候变化上，纽约人认为的“伟大”，是到2030年使纽约的温室气体排放总量相对于2005年减少30%。

为了帮助人们更好地理解 and 实践以上的“伟大”，《规划纽约：更绿色、更伟大》里还穿插着一个个大小案例或者实际的人物，图文并茂地说明哪些社团、机构或者个人，其实已经在追求着“伟大”。换言之，在纽约人看来，活生生的人和他们的行动使得纽约这座城市更加伟大。那些“绿色”、“伟大”的目标，为人们所建立，为提高人们的生活品质所服务；那些“绿色”、“伟大”的目标，更需要人们的拥护、追求才有实际的意义。

细细品完《规划纽约：更绿色、更伟大》，我们不禁对我国的一些城市主动地、甚至是盲目地追求人口规模、用地规模、人均经济发展指标等和被动地应对“治堵”、“安全”和“道路排水”等目标感到一些失落。

失落之一是在我们政府主导的规划、行动里，很多“目标”只和政府部门的追求相关，但这些目标和我们普通大众的日常生活很难联系甚至毫无关系。例如，“人口到N年达到X万”，试问，城市在若干年后到底是X+1万或者X-1万与一个城市个体有何干系？该来的还是会来，该走的还是会走。相反地，纽约市为100万居民提供经济适用房的目标，就会和现在的或者未来的100万的人产生联系。安居乐业，住房是人们的必需品，也是一种基本权利，但人口规模却不是。而我国一些城市主动追求人口规模、用地规模和国际化等等，却忽略了住房这样的必需品和基本权利。纽约是自己给自己提出了要求和目标。而我国的大部分城市，几乎是在中央的强制要求下，近年才开始大规模地考虑城市居民保障房的问题。我们禁不住要问：我们城市建设、交通发展追求的目标，是谁确定的，为谁确定的，谁又在追求？

失落之二是我们的规划里，有许多让城市经济上更加

强大的目标，却罕有像纽约那样似乎和经济无关的“伟大”的目标。例如经济总量将到达多少，那么只就经济层面上，这个城市可能是个“伟大的”城市，但是如果这个城市里只有1/10的人能享有走10分钟路到一个公园的权利而大部分人只能奢望于此的话，这个城市一定不是“伟大的”。相对于中国，欧洲诸如弗莱堡、赫尔辛基、苏黎世等城市的经济、用地和人口规模只能用“小”来形容，但是这些城市在人居环境、生活品质上却一直很“伟大”，长期被列为世界上最宜居的城市。而我国660多个城市里，有几个城市能那么的“伟大”呢？这些年的中国城市建设和发展，也许让我们的物质生活更加富足，但我们也因此失去了青山绿水、洁净空气。缺少了对环境和社会等多方面目标的扎实追求和实现，我们和我们的城市究竟是富强了，还是更穷困了？

失落之三是我们的规划里，关系综合生活品质的具体目标太少。纽约现状的城市空气质量已经比我国很多城市要好，但纽约人的目标是美国大城市中的最好空气质量。我们有不少城市正在追求“宜居城市”、“生态城市”，但又有多少城市针对宜居环境提出了创造同类城市中最好的空气质量？“晴天一身灰，雨天一身泥；出门戴口罩，回家要洗脸”，难道是城市居民的“宿命”？不能打破这些宿命，我们追求的目标、我们的城市何谈“伟大”？

失落之四是我们的城市建设、交通发展也许有很多目标，也在主动或者被动地追求着很多目标，却没有类似纽约这样明确的、宏观的终极目标来统领一系列的子目标。纽约的终极目标是在一个可持续和公平的框架下提高人民的生活品质，确保城市竞争力；之后，在住房、交通、环境等方面提出一揽子的子目标。我们的城市呢？如果以治理拥堵、电梯安全、道路排水为例，有多少城市是在一些极端事件之后，才意识到相关事务、目标的重要性，更不要说未雨绸缪地扎实追求终极目标套子目标，把各项工作落到实处。举例来说，为落实绿色出行目标，纽约已经在寸土寸金的曼哈顿划出了专用自行车道以鼓励自行车出行。此外，在没有紧急公务的日子，纽约市长及一大批政府官员乘公交上下班已经成为常态。但放眼全国，我们有多少城市能够做到？细节决定成败，纽约人一点一滴的努力，也让我们看到了小事也能成就伟大。

“不做小规划”（Make no small plans）——城市规划大师丹尼尔·伯翰（Daniel Burnham）曾经这么告诫过向他求教规划秘诀的人们。《规划纽约：更绿色、更伟大》这样一份规划文本，是当代人对上述告诫很好的解读和诠释。我们的规划需要伟大的终极目标，也需要将其细化成

能够衡量、能够为普通民众所拥护和执行的子目标。否则，我们的规划就会变成空中阁楼。另外，如果我们还是依赖豪雨等事件来一次次提醒我们建设城市的子目标，我们的城市建设、城市发展便将会处处被动。这样一来，城

乡规划就连“墙上挂挂”都会让人觉得多余可笑。总之，如何让城乡规划贴近市民、让市民真心拥护和愿意帮助实施的东西，是我们值得从《规划纽约：更绿色、更伟大》中学习的。

城市化与可持续发展，创造城市美好未来！

焦国安

经济全球化的影响，不断呈现的新的产业格局以及人口的大量流动和重新布局，都对城市建设和管理提出了新的要求、新的挑战，并提供了新的机遇。其中许多区域性的议题需要以战略的思维、区域的角度、系统的方法、长远的眼光以及服务的态度来和整个社会形成一个团队，一起迎接新的挑战。

经济全球化的同时，全球城市化人口也在持续地成长。城市化是社会生产力发展到一定阶段，农村人口转化为非农村人口，人口向城镇集聚，农村地区转化为城镇地区，城镇数量增加的过程。

在过去的二三十年里，许多发展中国家的大城市人口规模迅速膨胀。1950年，世界上只有纽约和伦敦两座城市的总人口达到800万以上。到1970年，达到这一规模的城市增加到11座。在1994年中期，全球共有22座总人口超过800万的大城市，其中16座在发展中国家。联合国估计，到2015年，全球该规模的大城市将会达到33座，而仅亚洲就会占22座。目前世界15座最大城市有11座在亚洲地区。

1900年，全世界只有13%（2.2亿）的人居住在都市里，而2010年，全世界城市人口已超过总人口的一半（35亿）。预测2030年，这一比例将达到60%（49亿），早期进行的城市基础设施，包括交通运输、医疗、教育、公共安全等服务，将普遍不符合成本与时间效益，也将面临极大的考验。

美、日前五大都市的GDP占全国比重高达70%~80%，英、法、韩单一最大都市GDP占全国GDP比重高达20%~30%。中国在过去的城市发展策略上一直强调优先发展中小城市和小城镇，这导致了中国城市规模比较分散，集中度较低。

根据2007年的《中国统计年鉴》，中国城镇化自1980年开始进入快速发展时期，城镇居民为总人口的19%。到1990年，这一比重就上升到27%。从1996年到2006年，城镇人口比重自31%上升到44%。这10年间，城镇人口比重平均每年提升1.34个百分点，比1978~1996年间平均每年提升0.7个百分点快了近1倍。2010年，这一群体已占总人口的50%。可以说，目前中国城市化正处于加速发展时期，城镇人口正持续快速扩张。相比许多发达国家70%的比率，中国城镇人口比例很有可能将继续增加。

中国城镇人口在计划经济时期，平均每年增加不足500万人。到20世纪80年代，城镇人口平均每年增加1000万人以上，到90年代又增长到1500万人以上。进入21世纪，中国城镇人口平均每年增长接近2000万人，规模进一步扩大。同时，在20世纪90年代，全国城市建成区面积平均每年扩大938km²，进入21世纪后则平均每年扩大1861km²，几乎加快了一倍。

中国政府目前推行的扩大内需、拉动经济增长的政策措施，将会启动新一轮城市化进程。而新一轮城市化也将进一步推动中国经济发展。

伴随着经济的高速成长和城市化的加快，交通运输及相关基础设施建设不仅自身成为一个重要的增长点，也成为促进其联系的所有其他行业的成长、城乡社区建设及文化科技发展的关键性因素。同时交通建设也造成了不同程度的负面影响，如加重环境污染、过度土地占用、能源消耗激增、社区公平失调等。如何协调交通规划和交通管理，以提高交通系统的效率并降低其负面影响，成为每个城市领导者、管理者和技术专家不能回避的议题。

全球化经济快速的成长，带来了城市机动车数量的不断增长，交通运输已成为许多城市空气重要的污染源。中国国家环保总局的数据显示，在城市空气污染中，约79%来自机动车尾气排放。2001年，世界银行发展报告中列出的全球污染最严重的20个城市中，有16个在中国。

全球变暖与温室效应已经不只是理论。永续发展与空气品质，也应该从书面文件转化成全面性的执行阶段。缺乏妥善系统规划的交通建设和土地开发，在促进经济发展和社会进步的同时，将对其他的社会目标产生许多负面的影响，如环境污染严重、能源消耗激增、土地使用膨胀、社会公平失调等。伴随着经济成长的拥挤和污染将使生活质量下降。

中国的领导层在十六届六中全会中提出了到2020年构建和谐社会的总目标，勾画了一个“民主法治，公平正义，诚信友爱，充满活力，安定有序，人与自然和谐相处的社会”。作为社会经济活动的纽带，城市交通建设也要适应这样发展趋势的要求，把管理方、建设方、使用方和其他受影响的各方面通过适当的机制结合起来，反映、汇集、协调所有利益相关者的需求，并形成在城市区域内交通建设的共识、行动规范和具体计划。

地区的主管领导被赋予决策的权力，但也应认识到交通建设不仅是政府个别部门的专有职责，也是区域内所有相关各方的共同责任，必须通过适当的调查研究和协调协

商，才能达成既有利于经济发展，又兼顾人民生活 and 环境保护的科学决策。只有实现思考方式的转变，在相当大的程度上容纳多元利益的表达，才能在交通建设方面建立有利于社会成员广泛参与的和谐机制。

在“2010中经求是论坛”上，国家住房和城乡建设部政策研究中心副主任秦虹指出，随着中国经济总量的提高，发展速度的加快，大城市所面临的一些社会矛盾开始急剧恶化。一些城市的扩张发展没有规律，管理规划缺乏科学有效的手段，使得当地的城市化进程几乎进入到破碎化的边缘。

从可持续发展的角度出发，让交通成为支持经济发展、产业进步和人民生活的有力支柱，是制定和评估交通发展战略、政策和执行的基本目的。城市交通规划程序，则是实现交通发展战略政策的基本过程。

面对全球化经济快速的成长，城市管理者和专业人员，必须要开始考虑转变他们的思维模式及解决问题的方法，以便能在快速的经济成长与交通需求变迁的环境之下，有能力收集与分析所需的交通数据与信息，使用合适的规划与系统分析方法，制定出适宜的战略规划、交通决策和规划程序，有效地管理复杂的交通系统，从而能够在有限的资源之下，解决今日的交通问题并规划理想的未来。如何在解决交通问题及城市可持续发展之间取得平衡双赢的目标，是城市发展决策者和交通专家们所面临的挑战。