

城市发展建设中的交通影响管理研究

王元庆¹ 李卫东¹ 周伟²

(1. 长安大学公路学院, 西安 710064; 2. 交通部科学研究院, 北京 100029)

【摘要】针对国内城市开展交通影响分析过程中存在的
不规范之处, 本文首次提出了交通影响管理的概念及内
容, 在给出了建设项目交通影响分析工作程序的基础上,
深入分析了交通影响分析过程中参与者的作用, 并提出
了进行交通影响后评价的必要性。通过必要的交通影响
管理的制度设计, 可以有效协调并规范参与者的行为,
确保交通影响管理作为交通影响分析的配套管理手段的
顺利实施。

【关键词】城市交通; 交通影响分析; 交通影响管理; 制
度设计

Research on Traffic Impact Management in
Urban Development and Construction

WANG Yuanqing¹,

LI Weidong¹, ZHOU Wei²

(1. School of Highway, Chang'an University, Xi'an
710064, China; 2. China Academy of Transportation
Sciences, Ministry of Communications, Beijing
100029, China)

Abstract: By focusing on the imperfection in the pro-
cess of Traffic Impact Analysis (TIA) in urban traffic,
this paper firstly puts forward the concept and contents
of Traffic Impact Management (TIM), analysis the
functions of the participants in TIA and stresses the ne-
cessity of Traffic Impact Post-Evaluation (TIPE). Fi-
nally, the system design is given to coordinate and
standardize the behavior of the participants and ensure

the execution of TIM in China.

Keywords: urban traffic; traffic impact analysis; traffic
impact management; system design

0 引言

随着我国国民经济的持续高速发展及城市化进程的
不断加快, 国内城市土地开发的数量不断上升, 强度越
来越大, 导致城市规模急剧膨胀。城区的土地开发和建
成区的再开发改变了城市的面貌, 给城市发展带来了勃
勃生机, 但也带来了诸多城市问题, 特别是城市交通问
题。人们已经深刻地认识到, 城市交通的改善本质上
有赖于交通系统与土地利用之间的协调, 这种协调不仅
表现在宏观上, 也表现在中观和微观上。宏观上的协
调可依靠城市的土地利用总体规划和城市综合交通规
划的配合; 中观上则需要城市分区土地利用规划与城
市分区交通组织规划的配合; 而微观上协调则一直缺
乏有效的手段。国外大量土地开发的交通影响分析的
实践表明, 交通影响分析是从微观上协调交通和土地
利用的有力工具(见图1)。

交通影响分析(Traffic Impact Analysis, 简称TIA)即
定量分析城市土地开发项目或土地利用变更对交通的
影响效果, 并配置相应的交通改善措施, 以减少开发
方案对周边交通负荷的影响。其目的是评价和分析建
设项目建成投入使用后, 新增加的交通需求对周围交
通影响的范围和程度, 进而在保持一定服务水平的前
提下提出缓解对策或修改方案, 实施补偿政策, 以减
少项目所带来的负面影响, 缓解项目引发的交通量对
周围道路交通的压力。

交通影响分析是一项实践性极强的工作, 同时又
是一项细致性、微观性的工作, 城市中的微观交通
供需矛盾如果处理不好, 势必会影响到宏观的交通
运行状况。目前北京^[1]、广州、南京、上海、西安
等一些城市正积

作者简介: 王元庆, 男, 长安大学公路学院副教授, 博
士。

E-mail: wyq@pub.xaonline.com

收稿日期: 2003-07-10

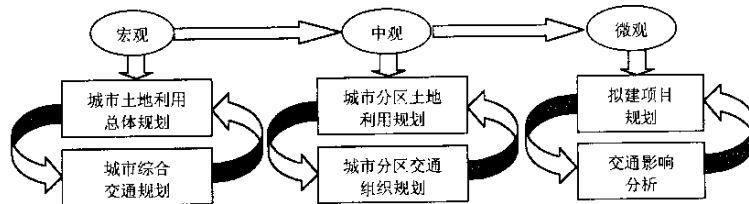


图1 不同层次的城市土地利用与交通的协调关系

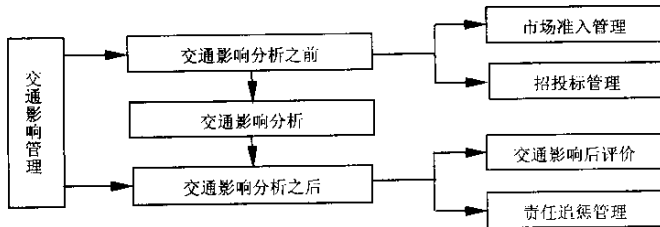


图2 交通影响管理的内容

积极开展交通影响分析的研究及应用，但大多是借鉴美国交通影响分析的方法及程序，并未针对中国的具体情况来进行修正，特别是在当前国内的法律制度及诚信制度尚不健全的情况下，在交通影响分析的实际操作过程中都很不规范。一方面，一些开发商将交通影响分析当作适应政府的要求而办的手续而要求咨询机构按照他们的要求来完成交通影响分析报告；另一方面，由于是开发商出资进行交通影响分析，有资质的咨询机构（第三方）在完成交通影响分析报告时就避免不了“拿人钱财，替人消灾”之嫌，交通影响分析也就难以实现本身的意义，即不是通过真正的交通分析来评判项目的可行性，而是常常通过调整交通影响分析的结果来满足开发商的要求，致使交通影响分析作为从微观上促进城市交通与土地利用协调发展的手段而流于形式，造成建设项目投入使用后对城市交通造成不可补救的影响。

因此，在今后交通影响分析工作的开展过程中，十分有必要摸索更加规范化、科学化的管理程序，通过引入交通影响管理来确保交通影响分析的顺利实施，从而达到城市交通与土地利用协调发展的目的。

1 交通影响管理的概念及内容

交通影响管理^[2] (Traffic Impact Management, 简称TIM) 是指对建设项目交通影响分析全过程的管理，即通过严格的制度设计来规范、协调交通影响分析工作中的参与者，最大限度地保证交通影响分析结果的客观、准确，并使交通影响分析的程序逐步规范化、科学化、合理化，从而不断促进交通影响分析工作的开展。

交通影响管理的主要内容包括交通影响分析之前的协调与管理和交通影响分析之后的评价与监督，具体包括以下几个方面（见图2）。

在进行交通影响分析之前，政府部门通过加强咨询机构的市场准入管理，要求交通影响分析的承担单位具有一定的资质、经验及能力，在源头上保证咨询机构的水平，从而尽可能地保证交通影响分析结果的科学性及准确性，同时要求开发商通过招投标的方式来选择咨询机构，以确保咨询机构机会的均等性及交通影响分析结果的客观性及公正性。

在完成交通影响分析之后，政府部门通过委托审核机构进行交通影响后评价，即在建设项目建成投入使用后通过实地调查来评价咨询机构完成的交通影响分析报告的客观性及准确性，并找出出现问题及误差的原因，为今后的交通影响分析工作积累经验及数据。同时，若是由于承担交通影响分析工作的某些不负责任的咨询机构造成的交通影响分析结果不客观，使项目建成后对路网造成了严重影响，可通过取消其资质等措施来规范咨询机构，以确保交通影响分析发挥其应有的作用；若开发商未按规定审查意见采取相应的改善措施或运营后频繁引发了超过周边路网承受能力的交通需求，政府部门通过征收必要的交通影响费或采取相应的惩罚措施来对项目进行动态跟踪管理。

对比当前的交通影响分析的工作程序，可以看出其中存在很多不规范之处，如对咨询机构市场准入条件的设定并不十分严格，很多没有资质及经验的咨询机构也参与交通影响分析报告的撰写；开发商也并不是严格按照招投标手续来选择咨询机构；而交通影响后评价及责任追究管理尚未被引入，使得交通影响分析的结果的准确性很难得到验证，也使得一些不负责任的咨询机构和开发商有机可乘，因此，有必要对交通影响分析参与者的职能进行设定，使其在各自的责任范围内工作，并通过一定的制度设计使交通影响分析的程序进一步规范、合理化。

2 交通影响分析过程中参与者作用分析

为了具体分析交通影响分析过程中各个参与者的作用，首先应明确交通影响分析在城市规划管理和审批过程中的工作流程（见图3）。首先，拟建项目的开发商（第一方）向政府部门（第二方）提出开发项目的报建申请，政府部门根据交通影响分析的有关规定（即TIA 阈值）确定开发项目是否需要进行TIA。如果不满足阈值条件，则进行其它审批程序；否则，政府部门在规划选

址或规划设计要点中提出进行交通影响分析的要求。然后,开发商根据 TIA 的有关规定和要求,通过公开招标并委托具有一定资质的交通规划咨询机构(第三方)进行《交通影响分析》报告的撰写,而所有的费用则由开发商承担,并将报告提交政府部门。最后,由政府部门委托审核机构(第四方)进行报告的审查及评价,以决定建设项目审批与否。

从 TIA 的工作流程可以看出,交通影响分析作为土地开发项目开发决策的重要依据,在开发审批中占有非常重要的地位,其中的参与者包括开发商(第一方)、政府部门(第二方)、咨询机构(第三方)和审核机构(第四方),各个参与者的作用如下:

(1) 开发商

开发商是建设项目报建的申请者,若项目需要进行交通影响分析,开发商还需要通过招投标的方式来选择咨询机构,并配合咨询机构来完成交通影响分析报告。

(2) 政府部门

政府部门通常是指城市中的规划委员会或规划局,是交通影响分析工作程序的设定者及规则的制定者,同时还负责协调交通影响分析工作中的其它参与者,并要保证交通影响分析工作的顺利开展。

(3) 咨询机构

咨询机构是交通影响分析工作的完成者,其主要职责是通过实地调查及根据已有的经验及数据来客观、公正地完成交通影响分析报告,评价建设项目的可行性。

(4) 审核机构

审核机构受政府委托对咨询机构完成的建设项目交通影响分析报告进行审查,审查内容包括交通影响分析报告中方法的科学性、数据选取的合理性、改善措施的有效性以及报告中所附的原始数据的完整性。

交通影响分析过程中各个参与者之间的相互关系见图 4。

在项目建成投入使用后,政府部

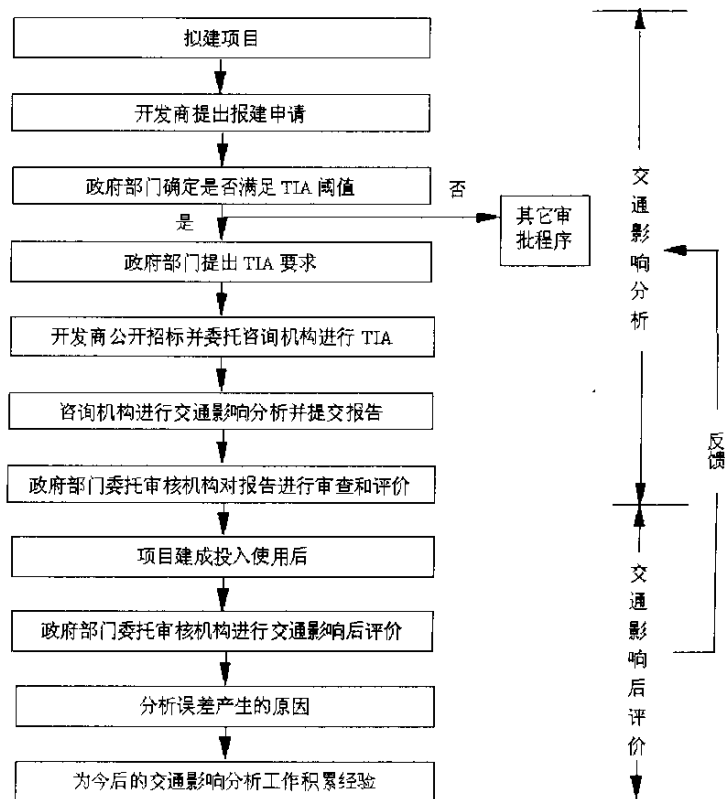


图 3 建设项目交通影响分析在城市规划管理和审批过程中的工作流程

门委托审核机构进行建设项目交通影响后评价(Traffic Impact Post-Evaluation, 简称 TIPE),分析误差产生的原因,为今后的交通影响分析工作积累经验,而后评价的费用应由政府部门在征收的交通影响费中单独划拨一部分来解决。

可以看出,交通影响分析相当于建设项目交通影响的预评价,而交通影响分析中预测的准确性及改善措施的有效性还需要通过交通影响后评价来验证,目前交通影响后评价工作在许多城市中尚未开展,使得交通影响分析的结果得不到及时的检验,也很难发现其中存在的问题。为了加强建设项目交通影响的延伸管理,十分有必要将交通影响后评价作为交通影响分析的反馈环节纳入到建设项目交通影响管理之中。

3 交通影响管理的制度设计

为了有效协调交通影响分析中各个参与者之间的关系,约束参与者的不合理行为,政府部门还需要通过一定的制度设计来保证交通影响管理的实施,这些制度主要是针对开发商及咨询机构来设计的,具体包括前期的市场准入制度、招投标制度及后期的动态管理制度及约束监督制度。

(1) 市场准入制度

通过严格的市场准入制度可以保证咨询机构的水平,政府部门可以通过资质认证的方式来规定承担交通影响分析工作的咨询机构应达到一定的要求,如北京市规划委员会规定进行建设项目交通影响评价咨询工作的机构应具有城市规划和交通咨询甲级资质;而西安市规划局则要求咨询机构应具有

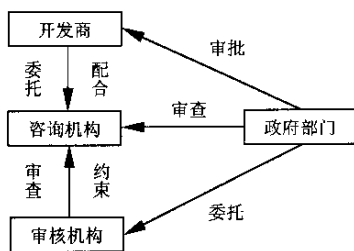


图4 交通影响分析过程中参与者之间的关系

城市规划甲级资质。

(2) 招投标制度

招投标制度作为一项择优选取咨询机构及有效降低咨询费用的手段，在交通影响分析中并未得到严格的执行，由此造成了交通影响分析结果的不客观及咨询费用的不合理，政府部门可以将招投标制度设定为开发商选择咨询机构的必要条件，也是对建设项目交通影响分析报告审查时的主要内容之一，即若开发商未按此项制度选择咨询机构，则其交通影响分析结果可认为无效。

(3) 动态检验制度

若建设项目规模较大，其交通影响分析的目标年为项目各阶段完成时期及建成后一定时期（如5年、10年），则交通影响后评价的年份也应与目标年一致，对交通影响分析的结果进行动态检验，并对每一阶段的后评价结果进行积累，为今后同类型的建设项目交通影响分析工作提供数据及经验。

(4) 约束监督制度

若交通影响分析结果的不客观、不科学是由于某些不负责任的咨询机构或开发的主观原因造成的，可根据建设项目交通影响后评价的分析结果来追究这些咨询机构及开发者的责任，并通过一定的法规制度来进一步明确责任的大小及相应的惩罚措施。

4 交通影响管理的实施作用

通过对交通影响分析中参与者的职能设定及相应的交通影响管理制度设计，可以从技术上保障交通影响管理的实施，但从政策上还需要在城市规划中制订相应的法规来保障其实施的可行性。总之，在城市交通中引入交通影响管理作为交通影响分析的配套保障手段的主要作用表现在以下几方面：

(1) 可以规范交通影响分析的程序

通过市场准入管理及招投标管理可以使交通影响分析前期更加规范化、科学化、透明化，确保交通影响分析的各方参与者在各自的责任范围内协作，在一定程度上能够规范交通影响分析的程序。

(2) 可以为今后决策提供依据^[3]

通过进行交通影响后评价，可以分析建设项目投入使用后对周边交通影响的实际状况，通过比较实际情况与交通预测的偏离程度，研究偏差、误差产生的原因，对交通影响分析所采用的方法的合理性、预测的准确性、改善措施的有效性、分析结果的正确性等一系列相关内容的整体工作进行检查，同时，根据后评价的结果，进一步提出相应的对策和措施，从而为今后的决策提供依据。

(3) 可以建立有效的约束机制

通过责任追究管理可以对一些不负责任的咨询机构及开发商起到一定的约束作用，并能够在实施过程中逐步建立起有效的约束机制。

5 结语

由于国内对交通影响分析的研究起步较晚，且研究主要集中在交通影响分析技术与方法方面，交通影响管理作为一个全新的概念尚未被引入城市交通领域，使得交通影响分析过程中存在很多不规范之处，无法得到有效监督及管理，影响了交通影响分析作为一项协调城市交通与微观土地利用有效技术手段作用的发挥。因此，在今后国内城市开展交通影响分析的过程中，十分有必要将交通影响管理作为交通影响分析的配套保障手段引入到城市交通领域并给予足够的重视。

参考文献

- 1 北京市规划委员会关于对部分新建项目进行交通影响评价的通知 [J]. 北京规划建设, 2001, (5): 29 - 31.
- 2 李卫东. 大型商业建设项目交通影响分析研究 [D]. 西安: 长安大学, 2003.
- 3 董小林, 赵剑强, 宋 . 建立公路建设项目环境后评价制度的若干问题 [J]. 中国公路学报, 2001, 14 (3): 86 - 89.

本刊加入“万方数据——数字化期刊群”的声明

为了实现期刊编辑、出版工作的网络化，我刊现已入网“万方数据——数字化期刊群”，所以，向本刊投稿并录用的稿件文章，将一律由编辑部统一纳入“万方数据——数字化期刊群”，进入因特网提供信息服务。凡有不同意见者，请特别声明需另作处理。本刊所付稿酬包含刊物内容上网服务报酬，不再另付。

“万方数据——数字化期刊群”是国家“九五”重点科技攻关项目。本刊全文内容按照统一格式制作，读者可上网查询浏览本刊内容，并征订本刊。

《城市交通》编辑部

2003年11月