

新时期南京市重大市政工程项目规划研究

奋斗的历程

南京市政规划管理工作联动计划

2006



东南大学出版社

新时期南京市重大市政工程规划研究

主编 赵晶夫

奋斗的历程

南京市政规划管理工作联动计划

江苏工业学院图书馆
藏书章 2006

东南大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

奋斗的历程. 2006: 南京市政规划管理工作联动计划/
赵晶夫主编. —南京: 东南大学出版社, 2006. 12

ISBN 7-5641-0601-8

I. 奋... II. 赵... III. 市政工程—南京市—2006
—文集 IV. TU99-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 143079 号

东南大学出版社出版发行
(南京四牌楼 2 号 邮编 210096)

出版人: 宋增民

江苏省新华书店经销 扬中市印刷有限公司印刷
开本: 890mm×1240mm 1/32 印张: 14 字数: 498 千字
2006 年 12 月第 1 版 2006 年 12 月第 1 次印刷
定价: 20.00 元

(凡因印装质量问题, 可直接与读者服务部联系。电话: 025-83792328)

新时期南京市重大市政 工程规划研究

奋斗的历程

——2006 南京市政规划管理
工作联动计划编委会

主 编：赵晶夫

编 委：张正康 刘 颖 包考国

朱光远 蒋成煜

序 珍惜战略机遇 谋求更大发展

——写在 2006 年市政规划管理工作联动计划动员大会之际

南京以迎接“十运”盛会为节点的城市建设、城市面貌都取得了令人瞩目的成绩，圆满地完成了党中央、省委、省政府，市委、市政府关于迎接十运会、建设新南京的各项目标任务，实现了历史性的突破，向人民交了一份满意的答卷。在这具有历史意义的时刻，南京市委、市政府又提出以迎接 2008 年世界城市论坛会议在南京召开为节点，展开新一轮的城市建设。这对我们来说，新一轮的城市建设是一个必须紧紧抓住并且可以大有作为的重要战略机遇期，这一时期必将为城市市政基础设施建设提供更大的机遇。2006 年市政规划管理工作联动计划就是根据这样的发展形势，明确地提出了城市建设的一些重要项目及重大课题，紧紧抓住城市建设的重点、难点、焦点，用创新的办法、思路破解前进中的阻碍，真正使市政规划引领城市经济发展、引领城市建设发展。为此，新一轮的城市建设为我们搭起了展示形象的舞台，为我们提供了重要的发展空间和历史机遇，我们要抓住历史机遇，谋求更大发展。

珍惜战略机遇期，就要思想统一、行动一致 思想统一是行动一致的前提，是凝聚人心、凝聚力量，调动一切积极因素，为实现 2006 年市政规划管理工作联动计划目标任务而共同奋斗的重要保证。当机遇来临的时候，思想统一，行动一致，我们就能抓得住、抓得好，认识不一致，精力不集中，再好的机会也会擦肩溜掉。面对战略机遇期，最重要的是把

参加市政规划管理工作联动计划的全体人员的思想和行动,统一到市政规划管理工作联动计划的指导思想和工作思路上来,统一到局里的重大部署上来,科学认识全市市政基础设施形势发展的现象和本质,主流和支流;正确把握发展趋势,妥善应对我们面临的各种矛盾和问题,保持清醒的头脑,排除各种干扰,团结一致,同心同德,把重要战略机遇期提供的各种可能、创造的种种机会转化为我市市政基础设施建设、发展的现实。

珍惜战略机遇期,就是着眼长远、服务大局 我们所面临的战略机遇期,存在着对我们有利的条件,关键是要善于把握,进一步增强抢抓机遇的自觉性和主动性。机不可失,时不再来。当前,全体人员都在为早日实现 2006 年市政规划管理工作联动计划目标任务而努力奋斗,迫切需要一个团结、友好、创新的良好环境和工作氛围。这是摆在我们面前的大局,这个大局事关联动计划的前途和未来,与我们每一个人息息相关。为了市政规划管理工作的根本利益,我们都要增加大局意识,在大局下思考问题。在大局下采取行动,自觉地维护这个大局,服从这个大局,促进这个大局,努力在更大、更广泛的范围内抓好机遇,用好机遇。

珍惜战略机遇期,就是团结和谐、积极主动 主动关系到发展大局,关系到长远,关系到每一个人的根本利益。没有主动,任何发展都谈不上,更谈不上用好战略机遇期,这是我们付出了代价才取得的共识。要从抓住和用好重要的战略机遇期的高度,深刻理解“主动压倒一切”和“发展是硬道理”的含义,充分认识发展和创新必须有主动的精神和环境,清醒地面对我们遇到的各种新情况、新问题,正确处理好团结和谐、积极主动的关系,调动一切积极因素,调动积极主动人人有责,维护团结和谐的工作环境人人有义务,有利于团结和谐、促进联动计划发展的事多做,毫无进取、平平淡淡、没有创新理念的项目不应该成为联动计划的产品。

珍惜战略机遇期,就是掌握主动、加快发展 这里所讲的战略机遇期,说到底是一个发展的机遇期。许多同志都在寻找自己发展的机遇,

都在努力创造对自己有利的条件以更快地发展自己。要抓住机遇而不可丧失机遇,开拓进取而不因循守旧,牢牢地掌握发展的主动权,集中全体人员的智慧和力量,聚精会神搞联动,一心一意谋发展。只有随着我们水平的提高和解决问题能力的增强,我们才有更加充裕的条件解决好我们面临的矛盾和问题;才能进一步提高我们应对复杂的各种风险的能力;才能在日益激烈的竞争中取得更加有利的位置;才能更好地为城市经济发展、城市建设服务。

虽然我们面临一个难得的战略机遇期,但也要清醒地看到,机遇从来都是与挑战和风险并存的。抓住了机遇,搞得好,市政规划管理工作继续向前发展,就能顺利实现市政规划管理工作的宏伟目标。失去了机遇,就可能导致市政规划管理工作徘徊不前,甚至出现倒退,这就要求我们必须紧紧抓住并充分利用这一难得的战略机遇期,审时度势,趋利避害,努力实现市政规划管理工作又快又好地发展。有志于市政规划事业的每一个人,都应该立足本职岗位,做好本职工作,在本职工作岗位建功立业,在谋求更大发展中有所作为,有所贡献。

南京市规划局市政规划处副处长 包考国

2006年2月

作者名单

序 珍惜战略机遇 谋求更大发展

包考国

第一章 南京市交通发展战略与对策研究报告

赵晶夫 刘 颖 包考国 王 梅 张正康
朱光远 钱林波 顾克东 於 昊 万沐虎
何 流 陈 茜 宋晶晶

第二章 南京市城市道路规划与建设研究报告

李锁平 成 军 赵 莹 张铁军 黄宏亮
黄 玮 陈 斌 王思忠

第三章 南京市城市交通工程规划研究报告

徐步青 袁承栋 何宁璇 姜雪花 王国晓
陈 阳 何 宁 陈智慧 韦 晨 孙 俊
陈 茜 王 轼 陈 玥

第四章 南京市水资源保护与利用规划研究报告

周克梅 窦建军 姜 伟 陈清锦 田 娜
徐 涛 王 军 徐建斌 张开龙

第五章 南京市市政管线工程规划研究报告

李 宁 钱 健 相文宁 徐冬喜 谢 影
林 惊 李 萍 刘向上

第六章 南京市市政工程选址规划研究报告

何强为 朱新红 徐冬喜 刘光治 殷金兰
蒋成煜

第七章 南京城市建设与人文科学的协调报告

刘青昊 王 辉 王昭昭 陈燕平 吴新华

附 件 2006 年市政规划管理工作联动计划

后 记 勤奋努力结硕果 继续努力上台阶

朱光远

目 录

序 珍惜发展机遇 谋求更大发展	1
第一章 南京市交通发展战略与对策研究报告	1
第二章 南京市城市道路规划与建设研究报告	92
第三章 南京市城市交通工程规划研究报告	147
第四章 南京市水资源保护与利用规划研究报告	228
第五章 南京市市政管线工程规划研究报告	279
第六章 南京市市政工程选址规划研究报告	333
第七章 南京城市建设与人文科学的协调报告	377
附 件 2006 年市政规划管理工作联动计划	409
后 记 勤奋努力结硕果 继续努力上台阶	431

**新时期南京市重大
市政工程规划研究**

第一章 南京市交通发展战略 与对策研究报告



公交优先易产生的误区及对策选择

公交优先已经被全世界所公认,在我国也没有人反对,但在实际运作过程中,由于存在着误区和认识上的偏差,公交优先没有落地。人们往往限于理论上的研讨和争论,对于公交优先的真正内涵没有从实际出发加以正确地把握。因此,研究公交优先,促进城市的可持续发展,必须澄清误区,使公交实现真正意义上的优先。

1 公交优先易产生的误区

误区 1: 公交优先就是对公交公司的优先

公共交通是城市运转的一个“大动脉”,公交优先事关老百姓的切身利益,是一项民心工程,但是现在有些人认为:“公交优先就是对公交公司的优先;公交公司改制了,也是经营性公司,应该走向市场,用市场竞争的办法来解决城市公共交通问题”。在这种认识误区的环境中,公交优先成了口号,没有把公交优先的实质内容落到实处。实际上,对公交的优先,对公交的投入,就是对老百姓的优先,就是对老百姓的投入,就是对城市的投入。如同政府投入环境广场建设、河道整治建设一样,让市民得到城市环境改善上的实惠。

误区 2: 公交优先就是设置公交车专用道

城市公交优先是一个系统工程,设置公交车专用道是这个系统中的一部分。



设置公交车专用道可以为公交车提供强大的动力,但是设置公交车专用道存在着双刃性。现在有些人认为,设置公交车专用道就是公交优先,不设置公交车专用道公交就不是优先。这似乎形成了一股热潮。然而,设置公交专用道是有条件的,在双向2个车道上设置专用车道行吗?在双向4个车道上设置专用道,就等于是社会车辆只有一个车行道,而现在的城市,在老城区、老中心区或人流比较大的区域又有多少双向6车道以上的道路呢?这种脱离实际的优先,是在公交优先和道路资源最大化上没有找到平衡点。道路这一城市最大的交通国有资产,必须在道路资源以及社会效益的最大化之后,才能做出抉择。

误区3: 公交优先就是应该随时保障

城市公交优先缺乏长远发展战略,一年一个优先目标,迎接一个会议提出一个优先目标;有些新工业开发区根本就没有乘客,为了公交覆盖上的要求,也开辟公交。这些覆盖工程、保障工程、密度工程极大地影响了公交长远规划的落实和实施。由于这些站点设置得不科学,不仅使公交运营巨大亏损,而且使长远的、必要的公交设施严重不足,影响城市公交优先的可持续发展。

误区4: 公交优先就是公交自己优先

在改革开放之初市场还没有发育时,曾提出过限制私人小汽车发展,鼓励补贴自行车发展,扶持公共交通发展的思路。但是在经历了20多年市场培育后的今天,几乎所有的交通资源都可以通过市场进行配置,一些人居然排斥对多元交通资源进行整合、联动和利用,就连花巨资兴建的地铁也想拒之门外。如在已建地铁线路上客流不足的情况下,理应吸引客流发挥地铁的作用,现在反而提出在地铁线路同一地面道路上,开辟公交车专用道,增加公交线路、班次,与地铁开展竞争。如果都乘坐地面公交,那么为什么要修地铁呢?这种排斥多元交通的自己优先是多么可怕的误区。一个城市的公共交通工具应该是多元的,公共交通的管理应该是一体的,公共交通的运营应该是联动的。

误区5: 公交优先就是路权归属公交

公交是城市出行量最大的交通工具,也是一种公共资源,因此,公交在运行时



就应该相互礼让,避免由于争先而造成堵塞或交通事故。现在有一种很错误的优先,就是公交资源私权化,很多人在使用公交资源时都有意地强调他在使用,强调他的使用权,对他人的排斥很强烈。公交车驾驶员随意并线、调头、压黄线、反向行驶、闯红灯时都是一副理所当然的模样,好像就应该优先,而乘公交车的人也认为这些都属正常的事。久而久之公交车在道路上运行出现了专横、霸气的优先,人们似乎认为路权应该是公交的。

误区 6: 公交优先就是公交车应该一路绿灯

现在有些人认为公交车一路要绿灯通行这才是优先。一般来说,在平面交叉口交通控制和管理上,机动车交通的优先次序是主干道、次干路,最后才是支路。在遇到较多灯控平面交叉口时,首先应展现主干路交叉口,实现主干路上绿波交通,即主干路机动车驶过第一个绿灯,并按规定的车速行驶,在以后的交叉口上都能遇到绿灯信号。如果只对公交车一路绿灯,那么对于其他车辆,对于左转、右转车辆都会有一定的影响。而这种影响的消除要求有相应的配时和先进技术设备的支撑。因此,一路能否绿灯是决定城市路网通行能力的关键,一路绿灯的通行能力必须与路口路段通行能力相匹配,不然将制约整个道路网的通行能力。

2 对 策 选 择

对策 1: 整合城市公共交通行政管理

城市交通的行政管理体制是由交通、城建、市政、公安等部门对城市交通实施交叉管理的传统管理模式。市交通局作为政府的组成部门,主要负责公路和场站的规划建设以及水路交通运输的行业管理;市政公用局负责城市公交和城市客运出租车的管理;市建委负责中心城区的道路建设;公安机关负责市区内的交通管理与控制。这种管理模式的结果是:多家管理、行业分割、部门分割、职能交叉、政出多门、行政成本高。同时,交通决策机制的落后和随意,产生了简单化的城市经营理念。这些行政管理部门的整合将是最终的趋势,也是城市交通行政管理体制改



革的方向。但针对近期现行交通管理面临的挑战,可以考虑让公交公司与地铁公司合并,以充分体现设施资源整合化,运输系统集约化以及服务方式多元化的原则,促进城市内外交通融合、城乡交通融合、轨道交通与地面交通融合、公共交通与个体交通融合,构筑一体化的客货运服务体系。

对策 2: 成立公交优先科学决策的高层机构

现在各职能部门都十分重视公交优先的发展战略,但由于体制上的原因,各部门都从本部门的角度出发去研究公交优先的发展战略。为了达到本部门的利益,找几个人就开专家咨询会、评审会、审查会,致使当前会议太多、专家太散、纪要太烂;使得公交优先重大工程建设安排缺乏科学和统筹计划,公交优先重大工程的建设计划不能适应交通空间、时间阶段性发展的要求;使得公交优先整个建设项目决策程序不规范,建设缺少必要的工作环节与时间,公交优先建设行为与运行管理脱节;使得公交优先的规划、建设与管理宏观与微观分离,重复性的建设和形象工程、面子工程不断出现,政府部门之间的协调难以统一,整体的公交优先发展行动与目标难以实现。因此,急需成立一个统一、稳定、高层次的公交优先决策机构,这个机构应当是一个代表政府行使城市交通综合决策管理职能机构,负责评审公交优先发展的重大问题,为政府决策提供依据,监督并保证城市公交优先发展中重大问题的实施和完善,这是提高公交优先决策科学化、民主化水平的重大举措。

对策 3: 制定公交优先的相关优惠政策

城市公交能否优先,取决于城市政府在政策上是否给予公交优先。没有政策优先谈不上公交优先。公交主管部门、公交公司不是不想优先,更不是想优先就能优先,关键在政策。因此,研究扶持公交优先政策并落到实处这是公交优先的关键。一是提供财政支持。要对综合换乘枢纽、场站建设以及车辆和设施装备的配置,新增更新给予资金和政策扶持。二是规范补贴制度。对公交实行经济补贴、补偿政策,建立规范的成本费用评价制度和政策性亏损评估制度,对公交企业的成本和费用进行年度审计与评价,合理界定和计算政策性亏损,并给予适当补贴。对公



交企业承担社会福利(包括老年人、残疾人、军人免费乘车,学生和成人持月票乘车等)和完成政府指令性任务增加的支出,定期进行专项经济补偿。三是调整客运价格。发挥客运价格导向和杠杆作用,继续保持低票价和低成本的优势,最大限度地吸引客流,提高公交工具的利用率。四是实行用地划拨。城市公共交通规划确定的停车场、保养场、首末站、调度中心、换乘枢纽等设施,可以用划拨方式供地,不得随意挤占公共交通设施用地或改变土地用途。

对策 4: 加强公交公司的自身建设

公交优先的本质是对城市居民的优先,就应该是居民承认公交确实优先。居民承认公交优先是具备一定条件的,达到一定的条件,居民才认为公交是优先。现在居民不乘坐公交是无奈的选择,如果公交能满足居民的要求,居民愿意坐公交,那么公交就是真正意义上的优先,如何达到居民认为公交优先呢?公交公司要加强自身建设:一是服务优秀。全体员工要树立公交事业的理念;要有爱岗敬业的思想;要有大局意识;要有公交科学管理水平。二是运行优质。运行优质的核心是运行准时。在运行准时上,要在有条件的道路上设置公交车专用道;在有的道路上设置高峰时段公交车专用道;设置快速公交系统;缩短发车间隔;提高驾驶人员遵纪守法的自觉性,确保安全运行,文明行驶。在换乘方便上,要合理设置车站间距;尽量减少公交换乘距离;设置港湾式公交站台;加强城市交通换乘枢纽建设。三是乘坐优雅。要满腔热情地为乘客服务;保持公交车辆车况始终处于良好的状态;乘坐公交车辆所受的排气污染应符合环保指标的要求;乘坐公交车辆的噪声应低于地方标准。四是价格优惠。公交票价应保持相对低廉,才能维持相对于私人机动车交通的竞争力和吸引力。政府对公共交通票价优惠给予扶持和必要的补贴;完善公交价格形成机制,由政府部门审查实行公开、透明的公众参与制度,保持票价的相对稳定和适度提高。

公共交通具有社会公益性质的重要城市基础设施,直接关系到人民群众的的生活和工作,关系到城市的繁荣与社会稳定。优先发展公共交通,为市民提供安全、方便、舒适、快捷、经济的出行方式,不仅是解决城市交通问题的有效途径,也是提



升城市人居环境的要求。因此,城市政府应将公交优先工作真正摆上重要日程上来,切实抓紧、抓实、抓好。

作者简介:

赵晶夫,南京市规划局副局长,高级工程师。