

# 第一章 绪论

## 第一节 研究背景

### 一、城市交通问题及其政策背景

#### (一) 城市交通问题

科学研究始于问题。城市问题 俗称“城市病”是城市发展过程中各种矛盾的表面化 其表现形式多样 或要素组合不适 或结构失衡 或功能发挥不畅。因此城市问题须透过现象看本质 从根本上去认识问题和解决问题。

城市交通问题实质是人、车、路三要素的矛盾在城市时空的表象，其核心问题是如何满足广泛的交通需求及保持优质的交通服务水平。我国城市交通发展具有成长期的特点，交通问题已经在规模和强度两个方面逐渐扩大。城市交通问题主要体现在以下三个方面：

#### 1. 交通环境恶化

交通环境是指人、车、路相互作用相互影响所构成的静态和动态的环境。交通拥挤的程度一般被认为是一个城市交通环境好坏的指示器。交通拥挤导致交通服务效率低，反映在路途时间和费用上的浪费。这些情况反过来又导致城市活动中生产力的损失和城市活力的衰減。

城市交通环境恶化体现在一方面城市道路上运行的各种交通工具性能差别较大 机非、人车争道混行 降低了道路的使用效能；另一方面城市交通管理的指导思想不明确，缺乏整体的交通发展政策 治理工作往往顾此失彼 投入不小 收效不大。城市交通系统一直是在为应付交通拥挤而建设新的交通设施的压力推动下扩建、发展的 加之技术水平低下 不能适应现代化交通管理的需求。

经济增长带来了城市交通机动化水平的提高，产生了日益恶化的交通拥挤问题 成为市政当局面临的重大挑战 并且威胁到现存的公共客运交通系统的生存能力。一度激动人心的以汽车为主要运载工具的城市交通系统，在急剧发展的过程中逐步变成了都市生活的梗阻。与 150 公里的设计时速相比，20 公里左右的实际时速是多么无奈和难以忍受。然而，人们却很难退出这个低效率的交通系统 就连采取一些有限的改善措施 比如拓宽道路等 其代价也越来越昂贵。

重建“轻管”没有把城市道路作为一种资源 没有把提高已有道路的使用效率作为重点来抓。交通管理薄弱主要表现在设备落后、秩序混乱、交通法规不健全及执行不严等方面。交通参与者缺乏交通法规意识和现代交通意识，造成已形成的道路交通网络系统没有发挥其应有的运输效率，加重了我国城市交通的堵塞。同时这也造成了我国城市交通事故死亡率居高不下。

1997年9月6日的法兰克福国际汽车展，历经一个世纪的沧桑，是本世纪汽车行业中最重要窗口。可是车满为患是人们可以获得的第一个信息。这从车展的组织者的广而告之中可见一斑：“为了免受塞车烦恼 参观车展最好乘坐公交或骑自行车。”

举上海为例 中心城道路网容量饱和 车速不断地下降 常规公交的运能已达极限 中心城与周围卫星城之间的联系不便 交通结构层次、水平较低 交通机动化程度不高而非机动化交通比重偏高；资金的制约等。

1995年上海市区居民公交出行时耗 62 分钟 比 1986 年的交通调查的 48 分钟有明显的增加。1995 年交通调查上海市中心区白天主要干道平均行程车速约 15.5 公里 / 小时 饱和度高的干道平均车速低达 8.6 公里 / 小时。

## 2. 交通供需失衡

改革开放以来 处于工业化初期经济发展迅速的中国城市 由于交通需求剧增和交通设施长期欠账造成的供给水平低下的矛盾日益尖锐。交通紧张成为制约城市经济高速发展的“瓶颈” 在世界银行《1994 年世界发展报告》中就把基础设施滞后对中国经济发展的消极影响作为一个典型而告诫世界各国。

未来相当一个时期内 我国城市的发展将同时面临人口、土地和机动化三方面的沉重压力。城市交通需求增长产生的土地需求和土地有限性之间存在难以调和的矛盾 传统的“车多修路”的解决办法已难以适应现代化的交通管理需求。

人口增长、人均收入水平和不断提高的城市化水平 这些因素集合成为影响客货交通需求的一系列主要参数。交通量与人口成正比例增长；城市用地规模的外延扩张及就业和居住形式的变化，导致交通出行距离延长 机动化程度的提高超过了道路的增长 家庭收入的增长伴随着出行质和量的需求提高。

城市交通供需失衡主要原因一是认识不足，二是投资不足。

交通一向被认为是国民经济的先行官，但是对城市交通则认识不足 导致“先行不先”。我国的城市交通 历史欠账过多 这与国民经济发展注重工业企业的短期的、直接的经济效益 不重视或很少看到交通业长期的、巨大的社会间接效益的指导思想有关。

城市交通投资渠道不稳定 投资主体利益分散 缺乏明确稳定的经济政策支持。在政府的预算分配中 交通投资不受重视 投资不足的后果是城市交通受到严重制约，并阻碍了城市效率的实现。

城市交通与土地开发的相关研究不足。道路建设偏重短期行

为，通过交通工程建设只能缓和交通问题，且易引起结构性“负效应”。交通供需在结构和空间上的不平衡，交通设施投入主要集中在城市外围道路，如环路等。而城市中心开发强度提高，但交通设施却增加得很少。城市道路网密度低，主干道间距偏大，不重视次、支路建设；静态交通设施在道路网系统中的重要性长期不受重视。

举上海 1986~1995 年的道路交通特征变化为例，10 年里全市道路长度增加了 47% 道路面积增加了 111% 而同期车辆增幅更大，客车增长了 408% 货车增长了 97%，摩托车增长了 319%。1995 年苏州河上各桥白天 12 小时的流量为 31.2 万辆 比 1986 年增长了 186%。

从“八五”期间全国城市道路建设的统计情况来看，城市道路面积率 1991~1995 年分别是 5.6%、6.1%、6.5%、7.8%、8.2% 可以看到该指标呈现逐年提高之势，但与规范要求的 8%~15% 相比，仍处于低限水平。我国城市道路面积率、人均道路面积率、路网密度等指标均远低于发达国家的水平。

### 3. 交通结构的低效

交通结构演变的低效态。交通机动化程度不高而非机动化交通比重偏高。使用公共汽车、自行车、小汽车占用的道路面积之比为 1:5:15。出行方式由公共交通向小汽车、自行车等个人交通方式转移对城市交通造成巨大的压力。

城市客运交通的公共交通与私人交通之间的竞争，在发达国家的私人交通主要是私人小汽车，而我国则是自行车和摩托车等。公共交通是高效率的交通组织方式，但自 80 年代中期以来的公共交通从运营效率到经营管理，从服务水平到经济效益都出现了全面的衰退，公交新增运力被运输效率下降所抵消，公交低廉的票价并不能补偿其方便程度和舒适性的缺陷，公共交通发展步入恶性循环。城市的交通结构呈现明显的畸变过程。

由于城市居民对交通主动权与舒适度的偏好，小汽车进入家庭和小汽车交通的发展是不以人的意志为转移的，私人小汽车的快速增长可能是我国大城市交通即将面临的巨大挑战。

自行车本身而言，只在一定的交通层次范围内具有公共交通无法取代的优势和适应性。但在公共交通和自行车的平衡失控之后，自行车交通出现长距离出行的持续增长的不正常现象。正如上海地铁 1 号线的外国广告的内容：4 000 000 cyclists—our challenge！这是上海城市交通问题的一个缩影。

助动车的发展在为居民带来方便的同时，却更多地给市民的出行安全带来了危害 给城市环境带来了污染——负面效应极大，一方面是加剧了道路交通的拥挤程度和管理难度；另一方面是宏观调控乏力 盲目引导消费。

因此立足于各类交通方式将长期并存这一现实，如何协调处理好优先发展公共交通与发展私人交通的关系，是亟待解决的问题。

## （二 交通问题的政策角度的再认识

城市交通问题的成因一方面是由于国民经济持续高速增长，刺激了交通需求的增长超过了交通设施建设的增长，另一方面也是在城市交通问题认识、规划、政策和决策上的某些失误的后果。例如在规划上 以需求定供给 而不考虑城市空间容量和环境容量的限制。在建设决策上 往往注重于主干工程建设 轻道路系统的完善 重轨道交通建设 轻常规公交的改造等。

长期以来我国城市政府对城市交通政策的重要性认识不足，缺乏系统的交通发展战略和政策，交通政策往往等同于道路建设政策 从而导致交通发展的失衡和无序。主要表现在以下方面 城市政府对交通发展政策往往是不连贯而就事论事的，热衷于急功近利 头痛医头 脚痛医脚 缺乏全局、系统、远见、超前的观念。城

市的交通政策往往不明朗和不配套 缺乏整体的交通发展战略 往往造成政策实践冲突。多权宜之策 治标不治本。如“优先发展公共交通”常常成为口号 缺乏实际的措施。

例如为了振兴我国尚稚嫩的汽车产业，“小汽车进入家庭”、“国家鼓励个人购买小汽车”是国家鼓励扶植汽车产业的基本政策。但是同时各城市为缓解每况愈下的城市交通，又出台了一系列交通需求管理的措施，彼此间的抵触和不和谐显而易见。鼓励与限制、扶植与抑制正是城市交通各类政策冲突的写照。

城市交通技术政策与产业政策的冲突，降低了缓解城市交通拥挤各项措施的效能。因此应在交通产业政策与技术政策之间建立协调沟通的联动机制 实现政策间的良性互动 为城市交通的发展提供强有力的政策力量支持。

如美国国家交通政策研究委员会发现联邦政府有 64 个部门制定了约 1000 条涉及交通运输的政策，但却始终没有一份真正的全国性的交通政策。且这些交通政策存在着不少相互矛盾和重复的现象，这说明各机构对交通的管理权限上有不协调或机构重叠的问题。显然我国也不同程度地存在着同样的情况。

各类交通问题的政策背景表 1-1

城市交通问题		涉及的主要交通政策
交通环境恶化	交通服务水平下降、运行低效	交通供给政策、交通竞争政策
	交通拥挤	交通供给政策、交通价格政策
	交通管理落后	交通行政管理政策、交通技术政策
交通供需失衡	需求快速增长	交通需求政策
	供给不足	交通供给政策、交通投资政策
	供给结构失衡	交通结构政策
交通结构低效		交通结构政策

## 二、交通政策研究现状

### (一) 政策科学的产生与发展

政策科学起源于美国。1951年美国的莱斯韦尔 Harold Lesswell)首先提出了政策科学的概念。1968~1971年以色列耶路撒冷希伯莱大学的德热 (Yechezkel Dror)在美国发表了被称作“三部曲”的有关政策科学的重要著作,1968年的《重新审查公共政策的制定过程》、1971年的《政策科学探索》和《政策科学构想》极大地推动了政策科学在美国、乃至于全世界的发展。

70年代,发达国家经济技术的迅猛发展,社会政策的普遍需要、计算机的普及推广、系统分析和定量分析方法的广泛运用,为政策科学奠定了社会、经济和技术基础。

政策科学的目的在于认识和端正社会发展方向,它以抽象的政策制定理论框架为基础,所以它在纯理论与应用研究之间架起了桥梁,政策科学强调未来,但又认为今天是过去与未来的纽带,坚持历史研究方法。

由于普遍意识到人口爆炸、资源枯竭、生态环境恶化等全球性问题的存在,人类已经进入一个必须控制自我的时代,而“现代科学无法适应制定政策的紧迫需要,并且不能适应处理科学知识、政治权力以及知识和权力之间的相互关系”。因此政策科学作为一门“应用性”科学,通过具体的各种政策行为在社会经济等各领域的调控作用显得尤为重要。

### (二) 交通政策研究现状

我国正处于城市化和工业化的迅速发展时期,该阶段也是城市交通问题暴露得最多的时期,因而也是城市交通科学发展最迅

速的时期,一些新学科如交通生态学、交通信息系统、交通社会学等应运而生且发展较快,一些有一定发展历史的学科如交通规划学、交通经济学、交通管理学等都充实了新的内容并逐步走向成熟。在城市交通发展实践中,虽然历来较为重视运用政策手段,但城市交通政策的成败,已将城市交通政策的基础理论的研究课题历史地提到广大城市规划工作者面前,至少应把城市交通政策作为相对独立的专题加以系统研究。

当前国内外城市交通政策的研究均不成系统,关注不够。对于城市规划所固有的政策属性远不如对其技术特点感兴趣。这也是各类城市规划过去难以摆脱“墙上挂挂”局面的重要原因。规划行业必须加强政策研究,科学合理的政策制定不仅有赖于科学合理的决策程序,更离不开科学研究的理论支持。同样,一项政策的贯彻落实程度,也取决于政策研究的深入与否。

80年代初英国的J·M·汤姆逊的《城市布局与交通规划》一书,应可算作为早期的属于政策研究范畴的著作,作者调查研究了世界上30个大城市的交通问题,分析了问题的根源,进而结合城市布局形式,把30个大城市解决交通问题的办法归纳为五种战略:充分发展小汽车、限制市中心的战略、保持市中心强大的战略、少花钱的战略;限制交通的战略。该书主要是通过实例分析进行归纳总结,很大程度上是各个城市交通发展战略的经验分析总结,但并未上升到交通政策高度进行基础理论分析。

当前一些城市交通政策和交通规划的研究中,存在以下的一些问题:

1. 城市交通发展虽然重视交通政策手段的运用,但是还没有把它上升到理论层面上加以系统研究,交通政策的研究主要停留在对现行政策和具体政策的论证和解释上。

2. 我国的城市交通政策研究缺乏持续明确的指导思想,认识不一致,政策不统一,这造成“头痛医头,脚痛医脚”的政策短期行

为，容易失误。交通政策制定滞后于形势发展的变化。

3. 城市交通政策的制定缺乏完整的体系 政策是零散的、无系统的 导致政策的前后不一致 及不同政策之间的矛盾 政策不配套 致使政策应有的效力无法充分发挥。

4. 城市交通政策的决策从属于行政管理，政策的制定和实施的程序缺少完备的法律依据 容易造成政策运行的偏差和‘上有政策，下有对策’、‘政出多门’和‘政多变，民多惑’等现象的发生。政策执行缺乏法律保障。中央和地方、城市内各相关部门之间的规定和行动都不太协调。

5. 城市交通规划主要研究分析城市道路网络、交通基础设施的建设、城市交通状况的整治等内容 而少有城市交通发展战略和政策的系统研究 现有的少数研究机构多隶属于城市规划部门 很难承担起综合性的交通政策研究任务。

### 三、城市客运交通政策的核心是交通结构的优化

城市交通的功能发挥，是由交通结构确定的。所以交通优化的根本途径，在于交通结构的优化。在城市交通政策的诸多研究中，普遍认识到交通结构的优化是当前交通政策的核心内容。各种交通方式的利益显而易见存在着矛盾，政府决策部门不能在各利益群体间摇摆 应从社会的总体利益出发。

在城市交通需求日益多样化和交通技术不断更新的今天，各种交通方式显然都应在交通结构中确定其位置。其中最重要的是公共交通和私人交通之间谁更应该得到优先发展、城市交通管理如何优化以及各类交通的运行如何优化。这真正关系到城市交通资源配置的方式与效率，是城市交通政策目前必须首先解决的重大问题和核心问题。

交通问题是世界城市发展的通病，西方经济发达国家走过的

路有反思，后起的发展中国家也有许多经验和教训，都值得我们去认真吸取。要立足于我国城市人多地小的市情，立足于经济发展水平还不高的现实，立足于我国的文化教育、法制观念和管理水平还不高的基础，来考虑城市交通的发展。我们需要走一条使城市可持续发展的道路，在土地高强度高效益开发、以及生态环境保护的要求下，探讨适合我国不同时期的城市交通结构和相应的交通政策。

在不同的交通政策引导下，会出现完全不同的交通结构。洛杉矶、休斯顿和香港、东京，就是两种交通供需政策产生的两种交通结构。我国尚处在机动化交通发展的起步阶段，道路交通设施还很落后，今后城市交通走什么路，决定于城市交通政策。要充分发挥交通政策的功能，调控好城市交通结构的演变。

## 第二节 研究的对象、任务及意义

### 一、有关概念界定

根据本文研究的主旨，确立一些基本概念和分析框架是有必要的。本文所探讨的概念，构成了本文研究的理论背景。

#### （一）政策、城市交通政策和城市交通政策理论

##### 1. 政策

自从有了国家和阶级，政策就作为一种约束和引导机制而存在，政策实务早已存在。政策概念的形成，要比政策实践滞后得多。古代中国无政策一词，但有类似相通的概念，如“政”和“治”，“政”指国家大事，“治”，指管理国家的措施，亦即政策之意。中国近代的“政策”一词是从西方传到明治维新的日本，又从日本传到中

国的。政策的定义众说纷纭，主要有：

政策是为目标、价值和实践而设计的一项计划。

《辞海》中的政策定义是“国家、政党为实现一定历史时期的路线和任务而规定的行动准则”。

政策宏观是政党、国家实现其领导和管理的根本性环节，是政党的一切实际行动的出发点和归宿，也是国家实现其职能的决定性手段。

政策（微观）是管理部门为了使社会或社会中的某个区域向正确的方向发展而提出的法令、措施、条例、计划、方案、规划或项目。

政策是某一团体组织，无论小如社团，大如国家政府以及国际组织，为达到其自身的某种目的时，就若干可能采取的方法中，择一而决定之方法。

政策被看作是一种自变量或应变量，当它被认为是应变量时，人们的注意力集中于决定政策内容的政治因素和环境因素上，如果把政策作为自变量时，人们的注意力则转到了政策对政治和环境系统的影响上。

综合以上的论述，本文定义政策是政府在对过去和现在的认识基础上，针对未来的目标及从现在至目标达成的时间段里所有可能行动的战略。政策需要研究过去和现在，但目的在于揭示未来和展开实现未来目标的行动。

## 2. 城市交通政策

由于政治经济制度、社会文化传统、环境条件、政府职能和经济发展水平等方面的差异，在如何赋予城市交通政策具体定义方面至今尚未见共识。

城市交通政策确定了城市交通建设的原则，是系统内部投资分配、交通网络规划设计、交通经营、交通管理等一系列方案和实施措施的依据。

本文定义城市交通政策是国家和各级城市政府为了实现某种社会或经济目标以城市交通为对象通过对城市交通的扶植和调控直接或间接参与或干预其组织、财政、市场、服务等过程的政策

### 3. 城市交通政策理论

理论是建立在抽象的逻辑分析基础上的。理论既继承了过去的知识成果，又解释以现实，并为未来知识的发展提供了框架。

城市交通政策理论是在城市交通政策基础上抽象出来的关于城市与交通和解决交通问题实践活动的共同规律性内容，它用于指导交通政策的制定，是交通政策具有科学性和稳定性的基本保障。

现实中的交通政策表现形式多样，但其运行有内在的规律性。重视城市交通政策理论的研究从社会、经济、财政、环境、文化、行政体制等诸多角度研究中国城市交通发展的规律，逐步建立适合中国国情的城市交通政策理论体系，进而指导城市交通发展战略与政策的制定指导城市交通建设和管理实践。

目前国内外学者尚未系统开展对城市交通政策理论的研究，究其原因主要是城市交通问题是每个城市都存在的现实具体的社会问题能否妥善解决好交通问题不仅关系到城市社会经济政策的实施和完成而且还关系到社会的稳定。因此对于各城市政府来说，研究解决具体的交通问题最具紧迫性。城市交通政策理论研究是一种更深层次的研究，对于完善城市交通政策的科学性来说是必要的，但却不是政府最迫切的任务。往往要在解决现实的交通问题的进程中为了交通政策的系统化、合理化时才会明确提出城市交通政策理论的建构问题。因而，目前各国各城市的政府及学者们都把自己的注意力集中在如何解决城市交通问题的具体手段和方法的现实层次上是有其理由的这也是理论工作者为社

会现实服务的具体体现。但是，应当说仅有这种层次上的研究是不够的。

## （二）城市交通与城市交通结构优化

### 1. 城市交通

“交通”一词最早见于《管子·度地》：“山川涸落 天下物气上 万物交通”此处“交通”的意思是互相通达。现代城市交通乃指人们借助于某种交通工具，实现人或物的空间位置移动的社会活动的过程。广义的交通业包括运输业和邮电业，狭义的交通业只指物流、人流的客货运输业。城市交通运输业的目的是货畅其流 客便其行。

交通是社会生产力系统的重要组成部分，是经济建设的先行官 是联结生产、分配、交换和消费的纽带。交通的特点在于 它的生产过程的结果不是新的物质产品，只是在规定时间范围内场所的变更。从社会再生产的角度来看，交通的这种效用既发生在直接生产过程的内部 又延伸到分配 交换以至消费过程。

城市交通运输业的服务具有公益性质，并不意味着交通业是自然垄断的典型 其在很大程度上可以转变为竞争性市场 可以通过市场实现交通业外部效应的内部化。如交通基础设施与周围的房地产开发的结合。

### 2. 城市交通发展与经济发展

未来学家朱利安·西蒙指出，作为不发达国家经济发展的条件 交通运输有多方面的重要作用：“如果经济发展的关键因素只有一个 那么它不是文化 也不是制度和心理特征 而是交通运输和通讯系统。”

交通发展包括三个主要内容：(1)数量扩张——城市交通行业的生产规模在原有基础上的扩大及交通总量的增长；(2)结构转换——各交通方式的发展不是同等程度的发展，而是伴随着城市社

会经济的发展出现结构分化 ;(3) 水平提高——交通业的技术水平和组织管理水平的不断提高。

交通运输的发展具有正反两方面的作用 :一方面 只有发达的交通运输系统 才能使经济网络化和市场化 另一方面 交通给资源、环境带来的压力已不容忽视 对城市社会经济也产生了一定的负面影响。发展中国家处在确立 21 世纪交通政策的关键时期 不能走发达国家交通以环境污染和高能耗等为代价的发展之路。新时代和新技术赋予了发展中国家以契机 , 在这一决定其经济兴衰的关键性变革中 发展中国家要抓住‘后发’时机 运用‘后发效应’研究新交通发展战略的理性选择。

### 3. 交通系统及其结构

城市交通系统按运动属性属于动态开放系统 , 主要由三个部分组成 :(1) 城市交通基础设施系统 包括道路、轨道、桥梁等的规划、建设、使用 交通工具的拥有与使用控制 ;(2) 城市客货交通系统 包括城市客运如公共汽车、出租汽车、轮渡、地铁等公共客运系统 自行车、摩托车、私人小汽车等个体客运系统 城市货运系统 ;(3) 城市交通控制系统 包括交通标志、信号系统 交通信息采集、传输、控制、交通管制系统等。该三个组成部分在给定的环境约束下 为达到整体优化的目的 相互联系、相互作用。

按交通方式划分 城市客运交通系统的组成如图 1-1。

系统结构 , 是指系统内部相互联系的各要素的稳定组合形态 , 要素之间的关系可以是数量关系 (数量结构) 也可以是空间关系 (空间结构) 还可以是时间关系 (时间结构) 而更重要的是相互制约关系 (相互作用结构) 要素是基础 , 是结构和功能的载体。功能是指系统整体与外部环境相互联系时所表现出来的特性和能力。

所谓交通结构 , 有三层含意 : 一是各有哪些交通方式参与交通过程及其在数量上的比例 ; 二是这些方式在交通过程中的相互

作用；三是这些方式、作用和道路等诸方面在交通过程中与外部环境的关系。交通结构决定交通功能，是交通系统的关键，决定城市交通发展的方向和速度，决定着城市交通职能和综合效益的发挥。

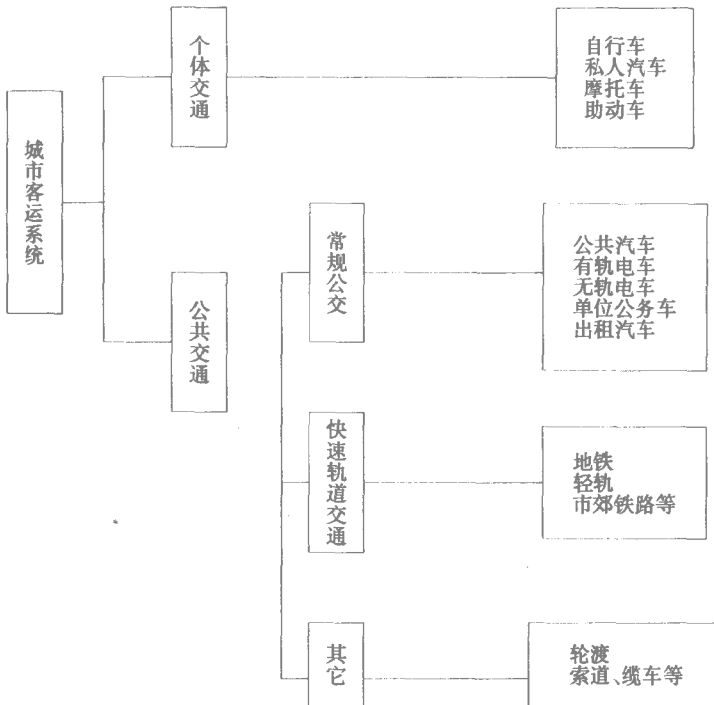


图 1-1 城市客运交通系统的组成

《城市道路交通规划设计规范》中的交通结构定义为“居民出行采用步行、骑车、乘公共交通、出租汽车等交通方式，由这些方式分别承担的出行量在总量中所占的百分比”。该定义可以理解为狭义的交通结构的定义。

## 二、研究的对象、任务及意义

### （一）研究的对象和任务

本书内容虽然涵盖了城市交通政策的各个方面，但限于篇幅和出于论题集中的需要，首先要对所研究的对象作适当的界定。

#### 1. 研究的城市

城市是什么？迄今为止还没有为社会科学界共同认可的定义。地理学家、经济学家、社会学家因强调重点不同，视角不一，给城市下定义也不尽相同。

在本书的研究中，城市的定义参照系统论的观点，城市是一个在有限空间地域内的集约各种社会经济活动的网状系统。城市不是一个纯地理、空间概念，还包括经济关系等。

城市交通问题并非是大城市所独有，许多中小城市的这类问题也表现得很突出，一般而言交通问题的复杂程度、解决的难易程度与城市规模成正相关。

论文中研究的城市主要是特大城市，兼顾中小城市。

#### 2. 研究的主要内容是城市客运交通政策的基础理论

实践在呼唤着理论。近年来在各种政策文件和报纸杂志中频频出现交通政策一词，但就其概念和体系却并未触及。实践部门都正迫切期待着理论界能对什么是交通政策，什么是现今的中国城市所需要制定的交通政策，如何制定城市交通政策等问题作出全面的回答。本书试图在这一方面作积极的探索。

城市客运交通政策的基础理论研究主要内容有：

(1) 基本概念研究：研究与交通政策相关的基本概念。

(2) 基本理论研究：研究交通政策的运行规律及相关的基本理论。主要内容有交通政策的系统结构和功能、交通政策的演进机

制等。

(3)基本过程研究：探讨交通政策的全过程（制定—决策—实施—反馈—评估）及各阶段所遵循的原则和方法。

在城市交通发展进程中，客运交通已经成为城市交通的主体，城市中最紧迫的交通问题是客运交通问题。

国际经验表明经济发展对客车增长的影响要大于对货车的影响。客运强度与经济发展水平呈现正比例函数关系，而货运强度与经济发展水平呈现一定的反比例函数关系，其主要原因是经济发展水平高的城市人均出行次数和距离均相应增加；产业结构是影响货物生成密度和货运强度的一个主要因素。重工业的货运强度要大于轻工业，轻工业的货运强度要大于服务业。即随着城市产业结构向高层次发展，货运强度会逐步下降，货运交通量的增长不多。随着运输地点的外移，它对城市中心区的道路占用也逐步下降。此外，与发达国家相比，我国的货运生成密度（特定区域内单位产值产生的货运量）很高，一般比发达国家高出 2~10 倍，因而随着我国城市组织效率的提高，城市货运强度也会有较大的降低。

上海市 1995 年的第二次全市性综合交通调查显示，道路交通量的构成以客运汽车为主，特别是市中心，客运汽车占 80%，其中出租汽车占 43%。机动车增长中，客运车辆的增长速度大大超过货运汽车。1992~1995 年客车的年平均增长为 29.1%。从 1994 年起，机动车总量中客车所占的比重超过了货车。1995 年底，客货车辆数对比为 17:12。城市客、货运交通的发生时间通常不一，且货运高峰的道路拥挤水平要小于客运交通高峰。

### 3. 研究城市交通结构优化

当前城市交通问题的主要特征是交通结构失衡，本书针对城市交通结构各项要素，运用交通政策理论，系统地研究优化城市交通结构的政策体系。

城市客运交通结构的优化是客运交通政策的核心问题，研究