

# 保定市城市道路交通拥堵现状 及治理框架的构建

李汶卓

(河北大学 国家治理法治化研究中心,河北 保定 071002)

**摘要:**交通拥堵严重影响着保定城市文明市容风貌、民众和谐宜居环境、经济活力发展空间和政府社会公信力水平。在服务京津冀协同发展、雄安新区规划建设等国家重大战略指引下,保定市应当科学处理城市交通的“堵”与“疏”,针对影响城市道路交通的规划不协调、公共交通不便利、城市道路不智慧、交通执法不严格等突出问题,以“城市双修”为抓手,加强道路交通的制度供给、智慧配套、基础建设、文明指引,不断提升保定城市交通治理能力与现代化水平。

**关键词:**保定市;城市道路;交通拥堵;交通治理

**中图分类号:**C913.32

**文献标志码:**A

**文章编号:**1674-2494(2019)04-0125-06

保定市在稳步实施京津冀协同发展重大国家战略、全面服务雄安新区规划建设的重大战略机遇期,按照国际化、高标准抓好城市建设,疏解城区交通,提升城市承载力,优化城市环境,已经成为其能否在重大发展机遇面前乘势而上的关键所在。近年来,保定市完善城市道路网络结构,聚力公共交通建设,城市道路交通状况得到基本改善,但是保定市道路交通治理还存在诸多问题亟待解决。为此,必须统筹规划,多措并举,加快建设智慧和谐道路、大力发展绿色公共交通、积极提升公共交通文明,适时化解道路交通的梗阻,不断提高城市交通治理能力和水平。

## 一、保定市城市交通拥堵问题调查

为了真实、全面掌握保定市的城市拥堵问题,本次问卷调查共设计16个问题,围绕保定市交通拥堵现状、交通拥堵成因、交通拥堵解决三个方面展开,面向在保定市有长期生活经历的人群发放,受访对象年龄跨度较大,其中20~35岁年龄段人群占到总数的53%,35~50岁年龄段人群占到33.6%,涉及工人、学生、公务员以及事业单位职工等,数据涵盖了社会主要出行群体,能够反映出民众对于保定市城市交通状况的最直接感受,进而为保定市解决城市交通拥堵问题提供充分的理论支持与决策参考。

第一,保定市交通拥堵形势依然严峻。根据调查结果显示,有82%的受访者认为保定市的道路交通现状不能满足城市发展需要,其中67.3%的受访者认为在出行时经常发生堵车。同时,仅有21.2%的受访者认为出行时在堵车上花费的时间少于5分钟,41%的受访者认为出行时因堵车花费的时间达到了15分钟以上。此外,保定市的交通拥堵状况呈现出明显的区域分布性与时间分布性,分别有82%和77%的受访者认为保定市的交通拥堵点集中在裕华路、朝阳大街等商业区附近和韩庄等住宅区附近,分别有72.4%和69.6%的受访者认为保定市的交通拥堵时间集中在7~9点以及17~19点。

收稿日期:2019-05-30

作者简介:李汶卓(1994-),男,河北邢台人,硕士研究生,主要研究方向为经济法学。

第二,保定市交通拥堵的成因复杂。根据调查结果显示,保定市的交通拥堵现状并非单一因素所致,其成因具有多元性、复杂性的特点,其中根据受访者的投票数量从高到低分别是保定市道路交通规划落后于城市发展进程、保定市路网建设的大规模密集动工、保定市公共交通建设滞后、保定市道路交通智慧化程度较低、保定市道路交通执法水平较低,其比重分别占 66.4%、48.4%、46.2%、41.7%、27.4%。

第三,广大居民对交通拥堵危害有着清楚的认识。根据调查结果显示,仅有 5.4%的受访者认为交通拥堵并不会给民众生活、城市发展带来影响;有 63.7%的受访者认为交通拥堵将影响经济运行效率,并引发大量治堵费用;61.4%的受访者认为交通拥堵将造成保定市城市活力程度降低,影响城市形象;也有 61.4%的受访者认为交通拥堵是因为政府的行政效率和决策水平有待提升;另有 45.3%的受访者认为交通拥堵是造成保定市大气污染困境的重要原因。以上数据反映出保定市的道路交通拥堵问题已经对保定人民的生活造成了一定影响,广大居民呼唤开展有效措施治理保定市道路交通顽疾的愿望强烈。

第四,保定市交通治理需多措并举,打好“组合拳”。根据调查问卷,在对民众提出的交通拥堵治理意见进行系统整理后,可主要归结为以下方面:有 66.4%的受访者认为保定市应当合理安排城市道路建设计划,加强日常维护,减少大规模“城市手术”;有 64.1%的受访者认为保定市应当加强道路系统的智慧化程度,使道路交通拥堵得到有效预防;有 59.2%的受访者认为保定市应当增加城市停车位供给,减少因医院、学校附近区域的停车难问题而引发的交通拥堵;有 54.7%的受访者认为应当加快保定市公共交通建设、城市慢行道路建设等“绿色出行”配套基础设施建设步伐;有 47.1%的受访者认为应当提升道路交通执法人员的综合能力水平,建立道路交通长效治理机制。通过分析以上数据可知,民众对于保定市道路交通拥堵实现有效治理有着强烈期盼,但多数民众趋于理性,能够认识到保定市的交通治理不是一时之事,需要多措并举方能缓解“城市病痛”。

## 二、城市道路交通不畅引发的负效应

尽管保定市道路交通发展势头良好,但早晚高峰、节假日、极端天气等特定时段,主干道交叉口路段等重点区域,密集路网建设及偶发性道路交通事故等特殊情况下,市区交通拥堵状况非常严重。城市道路交通不畅作为现代城市发展的通病,对保定这座历史与现代交融的蓬勃发展中城市的影响是相当严重的,应当引起我们的高度重视。

### (一)道路交通不畅导致民心“堵”

2017 年河北省公安厅梳理出全省 65 个常发性堵点乱点,保定市占据 7 席,位列全省设区的市第二名。国家统计局就保定市交通状况及治拥防堵开展的问卷调查显示,居民最关注的问题是本市道路交通建设情况,其中有 96.48%的受访者认为城市道路交通拥堵。“政之所兴,在顺民心;政之所废,在逆民心”<sup>①</sup>。无论疏堵成绩和具体措施如何,都不能只注重数据上的宏观概括,而忽略人民群众的切身感受,交通不畅必定民心不畅。

### (二)道路交通不畅导致大气质量“堵”

机动车尾气污染业已成为保定城区细颗粒物(PM<sub>2.5</sub>)的最主要污染源。根据《2016 年河北省机动车污染防治年报》,保定市 2016 年机动车保有量为 194.6 万辆,机动车污染物排放量为 60 余万吨,机动车污染排放治理形式严峻<sup>①</sup>。另根据河北省公安厅发布的数字,2017 年保定市机动车较上年增长 15 万辆,与此相对应的是 2017 年保定市市区道路新增里程仅不足 5 公里,交通拥堵成为保定城市道路中的常态。在拥堵过程中,机动车多处于怠速状态,由于燃油的不完全燃烧而成倍排放汽车尾气,更是增

<sup>①</sup>数据来源于河北省生态环境厅(<http://www.hb12369.net/hjzlzkgb/>)于 2017 年 6 月 6 日公布的《2016 年河北省机动车污染防治年报》。

加了空气中细颗粒物(PM<sub>2.5</sub>)的含量,加剧了保定市大气污染治理的难度和困境<sup>[2]</sup>。

### (三)道路交通不畅导致经济发展“堵”

交通是经济发展的“动脉”,“血管”不畅,经济发展的速度必定受到影响。据统计,北京市每年因交通拥堵造成的经济损失高达 700 亿元,其中约 80% 的损失为拥堵时间所致。尽管目前尚无保定市的具体数据,但因交通拥堵造成的经济损失也是客观存在的。因为交通拥堵降低了商品和服务在市场中的流通次数,导致人们在穿梭于不同地点之间时产生的经济活动将因为交通拥堵而被迫减少,且对于物流、客运服务等依赖人员和物资流动的其他行业都将产生一定负作用,城市运转的活力也会由于各节点通达时间的增加而有所降低。

### (四)道路交通不畅导致政府公信力“堵”

政府公信力是政府得到民众认可的能力,政策的稳定性、承诺的现实性等都可作为政府公信力的评价要素<sup>[3]</sup>。道路交通畅通是决定民众认可度的重要标准之一,也是政府及相关部门对社会大众所报以的最基本承诺。当“实现本市范围内道路交通的畅行无阻”等口号在不同环境下被屡次提起后,民众便有理理由相信政府对人民作出了承诺,当“承诺—失信—承诺”这一结构成为循环时,民众逆反心理便取代“期待”而成为主流。此外,政府在治堵时采取的一律限行、暴力执法等“一刀切”式行政执法手段容易引起“民生的次生风险”。长此以往,政府公信力必将受到侵蚀<sup>[4]</sup>。

## 三、保定市道路交通不畅的成因解析

### (一)保定市道路交通现状难以满足城市发展需要

保定市 2013 年制定《保定市城市总体规划(2011—2020)》(以下简称《规划》),就保定中心城区总体空间布局及各功能区作出顶层设计,其中包括城区交通建设的规划安排。2017 年保定市制定发布《保定市综合交通三年行动计划(2017—2019)》(以下简称《计划》),对保定市城市综合交通建设作出详细设计,但其距离《规划》的发布实施已过 4 年。由于保定城市发展速度较快以及各专项规划编制的时间错差,使得《计划》与《规划》之间难以实现有效对接,进而导致上层设计无法满足道路交通的现实需要。如七一路、天威路等多功能城市主干道在伴随沿途发展的同时,其途经中心区路段部分由于条件限制而车道较窄,目前已不能适应该区位发展要求。因此,实现交通系统与用地开发、基础设施与运行管理的统筹规划和协调发展,已成为革新保定城市规划发展路径的当务之急<sup>①</sup>。

### (二)公共交通发展滞后于城市化建设步伐

2015 年保定市辖区扩大为 5 个,市区面积由原来的 312 平方公里增加到 2 531 平方公里,市区人口由 119.4 万人增加至 280.6 万人<sup>②</sup>。市区面积扩大为城市发展提供空间的同时,也对城市公共交通建设造成巨大压力。以公交线路发展为例,截止到 2018 年,全市共有 66 条公交线路,公交线网总长度 916.8 公里,原市域公交线路东至保定东站、南到北沟头村、西至石家庄村、北到大王店产业园<sup>③</sup>,但新三区的公共交通建设却与中心城区缺乏有效衔接。根据高德地图搜索数据,保定中心城区与徐水区之间无直达公交线路,换乘两次最快需要 1 小时 47 分钟;保定中心城区与清苑区之间有一条公交直达线路,全程需要 59 分钟,且末班车仅运行至晚六点;保定中心城区与满城区之间有一条公交直达线路,全程需要 55 分钟,且末班车仅运行至晚六点半。可见,保定市公共交通发展步伐远落后于城区面积扩张速度,这一不对称性发展也同时引发了由中心城区与新三区互联路段的交通拥堵压力。就其他公共交通配套建设发展而言,保定市快速公交系统正处于发展起步期,公交线路专用道尚未实现 100%全

①参见《公安部中央文明办住房和城乡建设部交通运输部关于印发〈城市道路交通文明畅通提升行动计划(2017—2020)〉的通知》,公安通字[2017]16号,2017年8月17日。

②参见中华人民共和国中央人民政府网,《保定:调整部分行政区划 市区面积扩大 2219 平方公里》,http://www.gov.cn/xinwen/2015-05/13/content\_2861397.htm。

③参见保定市人民政府网,《五年来保定公交迈进零排放+互联网时代》,http://www.bd.gov.cn/content-173-122871.html。

道路普及,公交站点设置落后于城市建设速度,多条公交线路停运时间较早无法满足民众出行时间安排,城市轨道交通建设尚处于规划期等等,都反映出保定市加快公共交通建设的必要性和紧迫性。

### (三)执法部门综合执法能力有待提升

目前,保定市存在红旗路市场、瑞兴路周边摊点、东苑街周边摊点等较多马路市场与集群摊点,这些市场与集群摊点长期存在占道经营问题,且多集中于社区、学校附近,极大影响交通秩序,阻碍道路主体的正常通行,极易引发道路拥堵与交通摩擦。而市场监管部门针对如此乱象多采取简单的临时性执法措施,并没有给出长期有效的治理方案,部分占道经营问题迟迟无法得到有效解决。同时,在交通执法队伍中,人员素质参差不齐,制约了交管部门综合执法能力的有效提升,影响交通问题的及时有效解决。

### (四)智慧交通建设进程迟缓

交通总体规划无法紧跟城市建设步伐,道路交通治理必须“迎头赶上”。为缓解城市交通压力,保定市正在积极建设智能化交通网络,但就建设现状而言仍存在较多薄弱环节。首先,保定市交通信号控制系统发展较慢,市内多数路段仍采用单点定时控制方案,存在控制方式不合理、信号协调控制方案缺乏等突出问题。城区主干道路高峰时段常出现等灯超过一分钟现象,如长城北大街与七一路、复兴路与东二环等重点交叉口路段,常因单次绿灯放行时间过短造成道路拥堵。其次,保定市各交通信息系统内储存的大量数据没有得到较好挖掘,使得警力部署、交通宣传、设施改造等活动无法获得科学的大数据支撑。最后,保定市多数道路交通设施的智能化程度较低,对于人工操作的依赖性较大,大量的人力物力资源用于交通设施的维护,设备可靠性差,部分主干路段高峰时段依赖于人力组织交通疏导,交通管理效率较低。

### (五)保定市路网建设的大规模密集动工

因路网建设等特殊因素引发的拥堵一直是城市治堵的重点领域。2018年保定市对涉及主城区道路提升、集中供热管网改造、雨污分流、城市防洪排涝等方面约30条道路进行提升改造,其中部分道路施工期间重合,且多数为市区主干道路,这也成为2018年保定市出现市区范围内大规模交通拥堵的主要原因。2019年,保定市又对7条道路同时复工用以修建慢车道与人行道。基于此,相关部门虽然采取了提高效率、缩短工期、提高现有道路利用效率等措施,但仍无法从根本上缓解因修路引发的拥堵问题。

## 四、打通城市发展交通网络,焕发古城保定生机活力

### (一)实施“交通畅行”计划,用现代智慧点亮无阻古城

1.完善保定城区路网建设规划,重点构建街区内部交通微循环。保定市区路网复杂,街巷密布。长期以来,对于市区路网的完善多集中于主干或支线道路,但此举不仅受限于现有道路宽度,而且投资规模较大,建设周期较长,极易引发更大规模的交通拥堵。因此,根据级别功能不同建设“道—街—巷”三级路网体系便显得尤其重要。其中,“道”的功能为保障机动车顺畅通行;“街”的功能为提供生活休闲慢方式,实现机动车与慢行道的有机协调;“巷”的功能为限制机动车通行,保障非机动车与行人安全出行。从具体实施上,应当继续推进市区内棚户区及危旧小区的改造重建,优化背街小巷,打通断头道路,拆除街巷内的私建隔离物,畅通交通微循环体系<sup>[5]</sup>,提高道路使用效率。

2.探索“互联网+交通治理”新模式,建设保定智能化交通管理平台。智慧道路是新技术发展潮流下城市基础设施建设的必然选择,保定市应当依托与百度公司的战略合作机遇,制定出一套集交通管理与信息服务为一体的高端智慧交通整体解决方案。就系统建设而言,首先应并联信息收集、发布、宣传渠道主体,建立交通信息共享、反应快速的交通指挥枢纽;其次应提高系统的信息整合能力,有关部门应共享各平台信息,由交警部门组织建设统一的信息综合研判处理系统,增强对信息的挖掘处理能力,并及时反馈给道路执法人员和车主;最后要创新交通诱导方式,拓展百度地图等资源作为交通

诱导平台,向车主计算最优路径信息,及时疏散拥堵车辆。就道路设施而言,保定市应当致力于将道路本身及信号灯等附属设施作为信息采集与发布的终端,统筹交警、交通、城管等部门的场外信息收集设备并集成安装,利用信息技术与道路车辆实现互通,同时扩大信息资源的收集半径,并陆续引进智慧灯杆、多用途路边设备箱等,用以提升保定道路设施的智慧性与功能性,实现交通信息与资源整合的全市信号覆盖<sup>①</sup>。

3.控需增供、差异管理,多元化增加保定公共停车泊位供给。目前,基于城市用地紧张和路网肌理现状,仅靠新增城市停车位缓解停车难并不现实,从供、需两方面分别施策才是关键<sup>②</sup>。从供给角度出发,保定应当结合不同区位特征分别进行设计,在学校、公厕等短期密集停车区域规划临时停车位,在老旧小区等夜间存在刚性停车需求区域设立潮汐车位,标记免费的停车区段时间。除建设传统停车场与规划道边停车位外,在用地紧张区域还可通过建设立体停车楼、地下停车场等方式增加停车位供给。从需求角度出发,保定应当根据各区域特征在历史文化与核心商业区设置禁停区;在行政办公、学校、医院、车站等区域设置弹性停车收费,即停车高峰时间设置法定最高收费标准,早晚时间降低收费标准;在普通区域停车场实施较为宽松的一般收费标准。

## (二)鼓励绿色、公共交通出行方式,降低“因堵致污”双重负效应

1.加快保定市公共交通基础设施建设,全面提升管理质量与服务水平。根据保定城市发展现状,加快公交线路建设,增加公交车辆投放,完善公交相关基础设施建设,仍是增加保定市公共交通运输供给的当务之急。一方面,交通运输部门应当积极构建复合型城市公交体系,增加公交车辆投放,适时调整公交线路,在城市人口密集区增加公交站点设置,根据保定市各线路途经区域灵活设置运营时间,延长夜间出行需求较大公交线路的运营时间,并借助智慧道路建设平台将公交位置信息实现在手机等终端上共享,减少乘客等车时间。另一方面,将路权向公共交通倾斜,增加公交车专用道路设置,将公交专用道在拥堵严重路口进行延伸,加快建设城市快速公交系统,将快速公交车专用道路在环线等快速路内全面设置。

2.推进充电桩、天然气加气站的建设步伐,打造绿色机动车城市。保定市应深入贯彻《保定市人民政府办公厅关于印发保定市新能源汽车充电基础设施专项规划(2016—2025年)的通知》,积极为绿色机动车城市建设提供基础设施支持。首先,交通等各部门及国家电网等有关企业应增加停车场、酒店、医院、社区等场所充电装置投放,合理规划天然气加气站点布局,并确保其安全运营;其次,电力部门应积极开展配套区域尤其是老旧小区的配电网改造,自然资源与规划部门应积极做好土地规划与审批,确保其建设用地配置;最后,政府应依托保定市各科研院校平台,鼓励相关科研工作的开展,加大财政补贴等方面的支持,提供与市场资本的沟通渠道并积极推动科研成果的转化落地<sup>③</sup>。

3.拓展保定街道功能完整性程度,提供安全、舒适慢行区。保定市作为一座新旧交汇城市,既饱含源远流长的厚重文化底蕴,又富有华灯璀璨的繁荣四衢八街,美丽市景与繁华商街使得保定适合慢行体味。因此,保定市在城市有机更新的过程中应加快城市步行道与自行车专用道等慢行区建设,在历史文化资源深厚区域如裕华路一带,教育资源密集区域如五四路军分区东侧,商业繁华街区如保百购物广场、万博广场一带,打造特色慢行街区。此外,还应加强市区电动自行车、老年代步车、三轮车等车辆整治,对共享单车进行投放引导,增加自行车停车场地规划,鼓励“一公里步行,三公里骑行,五公里乘公交”的绿色出行方式。同时,重视城市绿地公园等公共基础设施建设,为现代城市增添田园韵色,为市民提供美丽、舒适慢行环境。

## (三)有序推进交通文明提升工程建设,打造文明交通城市

1.利用现代化媒介进行交通文明宣传。保定市交通文明宣传主要依靠报纸、广播、电视等传统新闻媒介,而传统媒介虽然传播范围较广但对于受众而言很难产生形象上的整体观感。因此,保定市应

<sup>①</sup>参见保定市人民政府网 <http://www.bd.gov.cn/content-888888016-132067.html>。

当积极利用现代化信息传播方式,例如通过快手、抖音等短视频媒介将宣传内容通过小品短剧的方式演绎,通过戏剧化的再现重演,使市民认识树立交通文明意识的重要性。此外,将交通文明广告投放至电梯广告牌、公交站广告牌、道路两侧展牌等位置,利用受众者的碎片化时间,通过朗朗上口或轻松幽默的语言形式进行宣传,以引起广泛的社会传播效果,产生良好的社会正能量。

2.提升公共交通驾驶员的交通文明素质。保定市公交车与出租车部分驾驶员肆意变道、超速驾驶、服务态度不端等问题长期突出。公共交通驾驶员的职业文明素质不仅是城市对外展示的第一道窗口,还承载着市民的生命财产安全。因此,保定市应加强对公共交通驾驶员的文明上岗培训,使驾驶员在思想上提升对于交通文明素质的重视程度,在行动上严格遵守道路交通安全法规,做到安全行驶,斑马线前主动礼让行人,礼貌待人,耐心解答问询。同时,建立惩罚淘汰机制,对于不遵守道路文明、存在驾驶隐患的公共交通驾驶员施以不同程度处罚,提高交通违法的成本。

3.将严重交通违法与不文明行为记录纳入征信系统。交通文明行为较其他文明行为担负着维护道路有序通行、保障其他出行主体人身安全的重任。保定市应当持续开展常态化交通违法整治,以市中心区、核心区为重点区域,严厉打击闯红灯、套牌假牌、酒驾醉驾毒驾等严重交通违法行为,同时将相关记录与保监会、银监会等部门共享,将其纳入个人征信系统,加大对违法驾驶、不文明驾驶行为的惩戒力度。

#### 参考文献:

- [1]习近平.在纪念毛泽东同志诞辰120周年座谈会上的讲话[N].人民日报,2013-12-27(2).
- [2]徐冬平,薛小杰.城市交通中“路权”的系统动力学仿真研究[J].生产力研究,2016(3):104-107,151.
- [3]庞静泊.政府公信力的构成因素及提升途径研究[J].内蒙古大学学报:哲学社会科学版,2018(3):59-64.
- [4]赵军.社会治理法治化的本土及创新之维——以交通辅警“独立警务”问题为中心[J].法律科学:西北政法学院学报,2019(3):64-73.
- [5]陈群,赵玉楠,潘双利.城市交通微循环交通组织优化[J].重庆交通大学学报:自然科学版,2016(3):110-114.
- [6]罗方坤.关于搭建智慧道路数据平台的探讨[J].智能城市,2018(16):83-84.
- [7]王缉宪,刘倩.停车管理及其与城市土地使用的互动——理据与实践[J].城市规划,2015(11):55-61.

## Current Situation of Urban Road Traffic Congestion and Construction of Governance Framework in Baoding City

Li Wenzhuo

(The State Law Governance Research Center, Hebei University, Baoding, Hebei 071002, China)

**Abstract:** Traffic congestion has seriously affected the civilized cityscape of Baoding City, the harmonious living environment of the people, the space for economic vitality development and the level of government social credibility. Under the guidance of major national strategies such as the coordinated development of Beijing-Tianjin-Hebei and the planning and construction of Xiong'an New District, Baoding City should scientifically deal with the “blocking” and “sparse” of urban traffic, and the uncoordinated planning and public transportation for urban road traffic congestion. Inconvenient, urban roads are not smart, traffic enforcement is not strict, and other prominent issues, with “urban double repair” as the starting point, strengthen the institutional supply of road traffic, smart support, infrastructure, and civilized guidelines, and continuously improve Baoding's urban traffic control capacity and modernization level.

**Key words:** Baoding City; urban road; traffic congestion; traffic management

(责任编辑 陈静)