

浅谈城市总体规划实施评估

——以郑州市城市总体规划道路交通方面的实施评估为例

■ 张 鹏 陶向丽

摘要 城市总体规划实施评估是城市规划体系中不可或缺的一个重要环节。本文以道路交通方面的实施评估为例，对郑州市城市总体规划的实施评估做了简单的介绍，并谈了几点亲身体会。

关键词 郑州市城市总体规划 实施评估 道路交通

一、概述

城市总体规划实施评估是城市规划体系中不可或缺的一个重要环节，也是《城乡规划法》赋予城市政府的法定职责。就城市规划自身而言，实施评估可以全面检测原规划的实施效果，并监督其实施过程，在此基础上形成有关信息的有效反馈，从而为规划在内容上、政策改变上以及规划运作制度的架构方面提出修正及优化的建议，使城市规划的运作朝更良性的方向发展。当前全国有很多的城市在《城乡规划法》的指导下已经完成了城市总体规划的实施评估报告。

《郑州市城市总体规划（2010—2020年）》于2010年8月经国务院批复实施，郑州市人民政府于2014年3月组织开展了《郑州市城市总体规划（2010—2020年）实施评估》。本文以道路交通方面的实施评估为切入点，对郑州市总规评估做一下

简要介绍。

二、郑州市总规评估概况

1. 评估体系构建

（1）评估范围

规划评估范围与《郑州城市总体规划（2010—2020年）》确定的规划区保持一致，本次实施评估分为市域和中心城区两个层次。

市域范围：郑州市行政辖区，面积7446 km²。

中心城区范围：郑州市区行政辖区内的中原、金水、二七、管城、惠济五区，面积990 km²，其中中心城区规划建设用地400 km²。

（2）评估期限

本次规划评估基年为2010版总体规划中所使用的基础数据年（2008年），评估期末年为2013年，即评估期限为2008—2013年。

（3）评估方法

①方法一：定性与定量相结合

通过将规划目标与规划基年状况、当前发展状况进行对比，采用定性分析和定量分析相结合的方法，获得对规划实施效果的客观评价。

②方法二：社会调研

采用问卷调查的方式，获取公众对城市建设的满意程度、对城市发展状况的认可程度、对城市总

体规划实施情况的反馈意见以及对城市规划的意见和建议。

（4）评估主要内容

根据住房和城乡建设部颁布的《城市总体规划实施评估办法（试行）》的具体要求，郑州市城市总体规划的实施评估报告应当包含以下七个方面：城市发展方向和空间布局是否与规划一致；规划阶段性目标的落实情况；各项强制性内容的执行情况；规划委员会制度、信息公开制度、公众参与制度等决策机制的建立和运行情况；土地、交通、产业、环保、人口、财政、投资等相关政策对规划实施的影响；依据城市总体规划的要求，制定各项专业规划、近期建设规划及控制性详细规划的情况；相关的建议。

2. 道路交通评估过程

以航空枢纽建设情况为例，评估时列出总体规划基础数据年2008年的情况以及2008—2013年期间的新增情况，用插值法计算出规划年2020年的目标在2013年时的预估目标，再将现实情况与预估目标进行对比，评估出规划目标实现的进度比例，结合新的国家发展政策等进行考虑，给出建设超前、适中或滞后等的评估结论及下一步实施建议。

表1 航空枢纽建设情况评估表

方面	2008年	2008-2013年（新增）	进度
机场设施建设	一条4E级跑道，一栋航站楼面积13万m ² 。新郑国际机场占地约12.57 km ²	在建：4F级第二跑道，47万m ² 的T2航站楼，82个机位的停机坪；27.4万m ² 的综合交通换乘中心（GTC），4.1万m ² 的货运站，1.4万m ² 的航食配餐中心，以及空管、供油工程和综合配套设施，计划于2015年底建成投用（除GTC外），GTC计划2016年建成投用	100%
	旅客吞吐能力：1200 旅客吞吐量：588.76	吞吐量/吞吐能力：1314/1200 在建设施2015年底投入使用后，吞吐能力为：2900	80%
	货物吞吐能力：3 货物吞吐量：6.5	吞吐量/吞吐能力：25.6/25 在建设施2015年底投入使用后，吞吐能力为：50	
对外集散通道建设	京港澳高速、机场高速	郑州-民权高速公路、四港联动大道建成 其他未建	40% 应完成3条，实际完成2条 铁路未建

3. 道路交通评估结论

（1）市域

航空、铁路、城际铁路、高速公路建设进度基本符合总体规划要求，铁路新郑站、集装箱站、机场二期工程大幅提升了郑州客、货运枢纽的集散能力。“一带一路”战略将郑州定位为7个内陆高地之一，对郑州枢纽提出了新的挑战，郑州市正在进行的国际枢纽城市规划也提出了新的要求。需要加快打造国际化、现代化立体综合交通枢纽和物流集散中心，积极融入“一带一路”。

航空方面，目前机场设施建设（客运、货运设施及对外集散通道）滞后于区域发展需求，第二跑

道、第二航站楼预计2015年底投入使用，为满足远期需求，需要适时研究建设货运专用跑道、第三航站楼，2020年客、货运量能力均需适当扩容。

铁路方面，铁路郑州南站货运压力较大；需推进以郑州班列为带动的国际陆港建设、加快“米”字形高铁及第三客运站的研究建设来满足日益增长的客货运需求。

公路方面，目前国道省路升级缓慢，建设进度滞后城市发展需要，不能满足对外联系及区域联系需求，需完善高速公路及市域快速通道网络。

（2）中心城区

高速出入口从数量上来说已超额完成总规目

标，明显改善了中心城区向北、向东、向南的对外联系通道与高速公路转换不便的局面；“畅通郑州”新增的高速出入口对总规布局进行了补充完善，疏通了对外放射道路与高速公路的节点，有利于内外交通的快速转换。

公路客运站已逐步实施长途客运站外迁，从数量上来说完成阶段目标。

道路系统建设稳步推进，已初步构建“东西延伸、南北放射的棋盘式、开放的”路网布局，来引导并促进城市空间的发展；快速路和主干路已接近预期目标，次干路、支路由于基础薄弱和建设力度不够而距目标差距较远，道路建设总体滞后于城市

建设用地的的发展。目前路网级配仍不合理,主干路密度偏大而次干路和支路密度较小。

公共交通得到大力发展;从公交场站用地、公共交通分担率和公交线网密度来看,常规公交完成率较高,已达到目标要求;公交配车指标仍有一定不足。

交通枢纽建设实现稳步推进。规划的新郑州站和郑州站的两个市级交通枢纽均已形成,站点周边配套长途客运站、公交场站、出租车场站等接驳设施均已投入使用,新郑州站已承担起东区甚至是整个中心城区的高铁出行需求,郑州站承担西区的大量高铁出行和全市的普铁出行需求。市级交通枢纽建设速度较快,其它交通枢纽较为缓慢。公路客运站的片区级枢纽建成3个,规划位置的调整在一定程度上影响了客运西站和客运西南站的建设速度,其它3个客运站由于周边用地发展不成熟、客流未形成规模而未进行建设,建设进度基本符合要求;其它12个片区级交通枢纽和一般交通枢纽受轨道交通的建设进度影响,仅有已开通的轨道交通1号线的7个车站进行了接驳设施建设,但也仅限于公交港湾站、临时非机动车停车场等,新规划的公交场站建设进度较为缓慢,接驳设施未按照规划完全实施。

道路交叉口建设较为滞后;停车位缺口较大,不能满足需求。

三、感想及建议

通过本次工作,对城市规划及实施评估有了进一步的理解和认识,在这里谈几点自己的感想以及不成熟的建议。

1. 规划实施评估除了包含对城市规划的实施效果方面的评估,更应重视评估城市规划的实施过程

众所周知,城市规划不是一成不变的,而影响城市规划变化的因素有很多,比如现阶段加速的城市化进程、数量众多而要求不同的入驻项目、国家

指导性政策的变化、多方参与者的介入、不确定因素的增加以及市场的干预等,都使得城市规划面临重重挑战。规划实施评估如果仅停留在探讨规划政策和空间结果的吻合程度上,而忽视这些影响因素,必然是不合理和不科学的。应更多关注规划实施过程之中各参与者的行动过程与规划成果的联系,注重分析规划实施过程中公共政策对规划目标的影响,在综合各种因素之后再综合考虑规划实施的效果、偏差及问题。

2. 建立起完善的评估实施机制及对应的信息系统

城市总体规划实施情况评估工作,原则上应当每两年进行一次。各地可以根据本地的实际情况,确定开展评估工作的具体时间,并上报城市总体规划的审批机关。并且在完成上一轮总体规划的实施评估报告和修改原规划或编制新规划的必要性论证报告、强制性内容修改论证报告之后,才能启动新的修改或修编规划。

总规评估工作首先是对现行总体规划的实施情况和实施效果进行全面的分析和总结,其次是在新的发展形势下,现行总体规划的一些不适应性进行分析判断,来反思存在的问题,为下一阶段的发展提出相应的建议。定期进行实施评估,不仅可以及时掌握各方面的发展进度,也可以及时发现问题,在下一步实施中给予纠正,此外,还可以结合新的形势政策对发展目标进行优化调整。

另外,在城镇化率、城市人口等评估的重要指标方面,尽管年鉴上有相关的数据,但是统计范围、口径等与总规不一致,无法利用。建议由规划局建立起总规评估对应的信息系统,录入每年每项对应的数据,不仅为评估建立起可信的数据基础,更有利于分析逐年的变化趋势。

3. 增加对城市规划编制和规划本身的评估

城市规划评估从理论上讲包括三个方面:(1)对城市规划编制和规划本身的评估。(2)对城市规

划效果的评估。(3)对城市规划实施的评估。目前的城市规划评估大多都只包含对城市规划实施的阶段、过程和效果的评估,对城市规划编制及规划工作本身的评估涉及很少。关于规划方案的合理性、规划目标与规划内容中的落实结果的一致性、规划内容是否能够有效指导实施等方面内容都没有涉及,而规划成果与上位规划的遵照程度、与相关规划或平行规划的协调和配合程度、职能部门的各自职责是否能在规划文本中体现并协调一致,这些内容更没有进行明确。如果能够增加以上内容,不仅有利于进一步了解上版城市规划的编制内容及过程,更可以提高下一步修改或修编的编制水平。

四、结语

在现代的城市规划体系中,城市总体规划的实施评估研究应当各部门都给予足够的重视,作为一个不可或缺的组成部分来贯穿于城市规划的整个过程。我们需要进一步完善城市规划的相关体系,对实施机制和规划实践过程进行逐步完善来适应新环境下的挑战和机遇。

参考文献

- [1]贺璟寰.城市规划实施评估的两种视角[J].国际城市规划,2014.
- [2]赵要伟,金春燕.城市总体规划实施评估与可持续城市规划实现[A]//2010中国城市规划年会论文集[C].2010.
- [3]王伊偶,李云帆.总体规划实施评估的范式探讨和实证研究——以克拉玛依市城市总体规划实施评估为例[A]//2013中国城市规划年会论文集[C].2003.
- [4]建规[2009]59号文件.城市总体规划实施评估办法(试行)[Z].2004.
- [5]郑州市城市总体规划(2010—2020年)实施评估报告[R].2015.

(作者单位:郑州市规划勘测设计研究院,郑州450052)

(上接第287页)

(3)绿化种植管理

在堤防建筑完成后,还需要结合施工地点的土质状况、气候条件等,选择合适的绿化植物进行种植。该工程较为适宜种植的植物包括枫杨、香樟等乔木,及花石榴、夹竹桃等灌木,草皮则适宜种植白花三叶草、花叶蔓长春等。同时,也可种植一定的水生植物,如睡莲、美人蕉、荷花、水葱等。在绿化植物种植完成中,还需要对其定期的浇水、施肥、害虫防治以促进植物的生长。对于多余枝杈,需进行定期修剪,让植物保持良好的树势。

4. 施工管理

在河道堤防施工过程中,还要注意现场施工管理,包括特殊天气的施工管理、周边建筑的保护管理。其中,在施工中,若遇到暴雨、狂风等特殊天气,应该做好施工调整,并对堆料场做好排水工作,以免原材料受到雨水冲刷。特别是水泥等材料,更是要注重管理。在砼浇筑时,尽量避免雨中浇筑,并做好防雨设施。此外,还需要对河道与基坑的稳定性进行检查,并查看施工导流与排水沟状况,以

免雨水对边坡土体造成破坏。与此同时,施工中对外围建筑物进行保护也较为重要,尤其是沉降与裂缝的观测。若发现施工周边建筑物或地基出现沉降或不均匀沉降,一定要进行及时的原因分析,并做暂停施工处理,制定出针对性的补救措施,以免引发严重的安全事故。对于不遵守施工管理、操作规范的施工人员,还要进行严厉的惩罚,确保河道堤防工程的施工质量。

5. 工程验收

在施工完成后,还需要结合国家的相关质量管理制度、系统文件,质量验收标准等,对河道堤防工程的施工质量进行验收。在堤防工程的质量检查中,要对危险段及重点工程加强质量监管,并结合工程变化情况,检查堤防工程是否存在洞穴、裂缝、滑坡状况。对于施工质量不符合要求的项目工程,要进行原因分析、施工补救,在通过处理后施工质量仍不符合要求的要做返工处理。在工程验收中,还要做好验收记录,对各数据进行有效收集、记录,以便日后的查阅使用。若堤防工程附近发现动物破坏,威胁到堤防的稳定性与安全性,还要进行及时

的处理,以免日后穴居动物的破坏导致危害蔓延。

四、结语

河道堤防施工是水利工程中重要的组成部分,其施工质量直接关系到河道周边民众的生命财产安全。因此,在进行河道堤防施工前,首先要制定出严格的施工管理规范,并做好施工前准备,对施工中的各个环节加强质量控制与管理,以提升整体河道堤防工程质量,推动区域经济的发展。

参考文献

- [1]葛本齐.小议河道堤防的养护与抗险措施[J].河南科技,2015,11(21):94.
- [2]孟庆哲.混凝土挡土墙在河道堤防工程中的应用研究[J].企业技术开发,2015,34(2):151-152.
- [3]王修军,王杰.河道堤防的维修加固措施[J].科技创新与应用,2015(2):145.
- [4]王永江.提高水利堤防工程施工质量的若干措施分析[J].黑龙江科技信息,2015(15):183.

(作者单位:上海浦东路桥第二工程有限公司)