

我国城市综合交通体系规划发展刍议

Discussion on the Development of Urban Integrated Transport System Planning in China

刘冰

【摘要】 本文针对我国当前资源、环境约束下城市化和机动化快速发展的背景,探讨城市综合交通规划面临的主要问题和动向,并结合对《城市综合交通体系规划编制导则》的认识,提出进一步改善我国城市交通规划编制的相关建议。

【关键词】 综合交通体系 城市交通规划 导则

Abstract: In view of current urbanization and motorization process under the constraints of resource and environment, this paper probed into the major issues and trends of urban comprehensive transport planning, and put forward some proposals on how to further improve the urban transport planning based on the understanding of the “guidelines of urban comprehensive transport system planning”.

Keywords: comprehensive transport system, urban transport planning, guideline

1 发展背景

在我国当前机动化和城市化发展迅速,而环境和资源约束加剧的多重压力下,城市交通拥堵、交通结构失衡、

交通污染增加等问题日益凸显,城市交通发展面临诸多新的形势和要求。与此同时,各地政府对交通发展的认识不断提高,把交通作为促进经济、改善民生、提升环境质量的重要因素,不仅更加重视交通建设,也日益关注综合交通规划的编制工作。近年来,我国城市交通规划的实践活动广泛开展,积累了大量的宝贵经验,规划水平不断提高,为指导城市交通建设和管理发挥了积极的作用。而2010年5月住房和城乡建设部制定的《城市综合交通体系规划编制导则》^①(下文简称《导则》),将成为今后我国城市综合交通规划编制的重要的指导性文件。

城市综合交通规划具有影响因素多、涉及面广、综合性强且深度高的特点,是一项高度体现技术性和政策性的专项规划。因此,规划编制的指导思想、技术方法、内容深度、实施策略等直接关系到交通规划的整体质量。加强城市综合交通体系规划编制的科学性、规范性和可操作性,对于促进交通规划编制工作的健康有序发展,充分发挥交通对城市发展的引导和带动作用十分重要。

2 问题和动向

2.1 城市交通规划面临的主要问题

长期以来,我国城市交通问题被狭义地限定在“行路难,乘车难,停车难”等交通设施供给短缺问题上,由此形成了“以需求为驱动”、“以问题为导向”的交通规划编制思路与方法。规划对策往往围绕着“排堵保畅”的实施目标来展开,导致城市交通规划偏重近期的交通工程策略,规划层次较为单一,对城市长远和战略发展的适应能力不足。

在规划内容上,我国城市综合交通规划实质是以路网

作者:刘冰,同济大学建筑与城市规划学院副教授,高密度人居环境生态与节能教育部重点实验室

① 中华人民共和国住房和城乡建设部《关于印发〈城市综合交通体系规划编制导则〉的通知》,2010年5月26日。

规划为核心,在此基础上对公交、自行车、货运等主要客货交通系统进行空间布局和网络组织。由于当前城市交通规模大幅度扩张,交通方式结构复杂化,各类交通的空间资源争夺加剧,要求道路系统在功能、空间、形式等方面的规划更为细致深入,以体现差别化的需求。可见,以往的城市交通规划在综合考虑各类交通需求,统筹各种交通活动空间方面,与当前的发展要求尚有一定的差距。

在规划程序上,因为交通规划往往以总体规划为依据,“用地决定交通”这一传统思维和做法在具体规划实践中仍占据主导地位,使交通规划的方案选择和最终的规划决策受到一定的限制,交通规划在与用地规划的互动关系中处于相对被动的局面。

此外,在城市交通规划中也存在着交通调查组织实施难度大、交通基础数据库不完善、交通技术及其应用的发展相对滞后等问题。城市外部形势的重大变化和转折,以及规划自身的种种问题,无疑都给城市综合交通规划的发展提出了新的挑战。

2.2 城市交通规划发展的新动向

为了应对这些问题和挑战,我国城市综合交通规划出现了一些新的发展动向,主要表现为以下几个方面:

强化交通导向作用。区域高速公路、高速铁路以及城市轨道交通、快速公交等大型交通基础设施的大力建设,使交通网络能力得到了根本性的跃升,并极大地改变了社会经济单元在区域和城市空间联系的区位关系,为空间结构调整奠定了基础。而我国广大城市的空间拓展和结构调整,也为有效运用交通策略、合理引导城市发展创造了难得的机遇。

重视交通外部效应。城市的社会、经济发展以及具有全球意义的能源、环境和气候问题无不与交通有关,作为“节能减排”和“两型社会”建设的重要领域,交通越来越广泛地与社会、经济、环境、技术等因素交叉渗透。因此,城市综合交通规划不仅要解决交通的拥堵和效率问题,更要注重交通发展的外部效应和综合效益,倡导绿色交通、人性化交通,致力于城市环境、社会、经济的可持续发展。

强调交通一体化与整合发展。以“绿色和谐”为指针的交通发展总体目标以及差别化、多元化的实际交通需求状况,要求在交通规划中必须综合考虑小汽车、公交、步行、非机动车等各种交通的合理发展。近年来,一些交通规划项目开始探索如何根据不同地区的功能特点和交通条件,结合交通市场供求和各类交通服务的性能,制定有针对性的机动化管理、公交优先和慢行发展战略,以优化城

市整体交通结构。

而且,随着对交通枢纽在交通一体化中重要性的深入认识,交通规划更加强调交通枢纽的发展与完善。特别是在《导则》中,已将“客运枢纽”作为与道路网、公交、步行与自行车等相并列的一个系统进行规划,足以其重要性。而这不仅有利于交通枢纽自身的规划建设,也有利于把“枢纽—通道—网络”这一复杂的交通活动空间体系更加紧密地关联起来,通过系统地协调各子系统的规划方案,有效实施对城市交通空间资源的优化配置,由此促进各类交通的衔接和协调发展。

注重区域和城乡的交通统筹。伴随着城市规划的工作范畴由城市扩大到城乡,城市综合交通规划的空间范围也不再囿于中心城区,而是覆盖到整个市域;同时,区域社会经济一体化和城市间联系的加强,也促进了区域交通的一体化。为此,我国综合交通规划的视角更为宽广,更加注重城市集群、城镇体系和区域交通对于城市交通的影响。通过构建全方位对接的综合交通运输体系,我国城市交通规划开始着重强化区域、市域、中心城区等各空间层级的衔接,协调过境交通、出入城交通、城郊交通和市域村镇交通需求,以促进区域交通融合和城乡交通一体化的发展。

完善规划程序和层次体系。为了更好地实现用地与交通之间的互动和反馈作用,《导则》充分加强了城市交通规划与总体规划的衔接关系,它将交通规划明确划分为现状调研、专题研究、纲要成果、规划成果等四个阶段,使之与总体规划各阶段的内容深度相对接。《导则》还进一步明确了综合交通规划的层次,将交通发展战略和综合交通体系组织的规划提升到了纲要阶段,突出其战略性,作为下一层次各系统具体规划方案的指导,协调各系统之间的发展。而各系统以纲要成果为指导来深化规划方案,可以更好地落实城市交通发展战略。

规划内容逐步扩展和细化。许多城市在路网、公交、停车、慢行等系统规划的基础上,根据城市的特点和需要,增加了交通管理、旅游交通等重点规划内容。而各系统规划的内容成果也在不断充实完善,如在公交系统规划中,除了常规公交,还要考虑轨道交通、快速公交的线网规划以及相应的工程技术要求,从而加强规划的可操作性。

3 相关建议

基于上述对我国当前城市综合交通发展趋向的分析,为进一步做好城市交通规划的编制工作,需要针对现有的

问题,在规划思路、规划方法、规划技术等方面加以改进,以更好地适应城市发展对于交通规划与建设的新要求。

3.1 合理制定城市交通的发展目标

在“绿色生态城市”建设的带动下,许多城市将生态环保、低碳节能作为交通目标,并以绿色交通(公交、步行、自行车等)的比例高低加以衡量。但是,城市交通结构的改善是一个长期的过程,在规划中不宜盲目搬用一些生态示范城市的绿色交通比例,而应系统地分析研究机动化、空间结构、交通供给以及城市政策等多种因素的影响,从而制定出切合实际的发展目标。

3.2 综合协调多模式交通的发展

目前,我国广大城市正处于机动化的快速发展阶段,这在城市交通规划中是无法回避的一个现实,因此,必须处理好机动化发展与绿色交通战略的关系。需要注意的是,倡导绿色交通不等于限制机动化的发展,而是对各种交通的时间、空间资源利用进行合理配置,并加强其交通影响评估和交通环境的改善措施。为了强化多模式的机动性管理,应不断进行交通技术及政策的创新与探索。例如,在《芜湖市综合交通规划》^[1]中,就最早提出了“慢行优先区”的概念以及相关战略和实施策略,为老城区的综合交通整治和整体环境提升指出了一个方向,使人、车得以更好地协调和融合发展。

3.3 加强综合交通规划的技术决策支持

由于交通系统复杂性的提高,城市交通发展的科学决策已经越来越有赖于交通规划技术的应用和支持。除了各类宏观、中观和微观交通分析软件的发展和应用,也要求加强交通规划的基础理论和技术方法研究,改进相关的规划设计规范。在宏观层面,对于城镇密集地区或实施市域交通一体化的城市,公路网络与城市道路日益紧密地穿插交织在一起,需要将两者的功能、技术等级等进一步理顺,以减少规划和实施过程中的含混不清。而从交通管理和智能化方面来看,不仅要制定交通管理系统整体发展的规划,也要特别关注微观层面的交通改善对策,能够及时有效地提出解决方案并进行科学比选。停车、公交、慢行等各系统也都迫切需要更为有力的技术支持,以满足当前

对交通规划越来越高的要求。

3.4 重视规划和实施过程的评估

在城市快速发展阶段,城市自身及外部条件也处于快速变化之中,因此,规划是一个不断动态调整的过程。为了正确把握交通总体战略和方向,加强规划的连贯性,亟须建立健全综合交通规划的评估体系,将规划目标、现状症结、规划方案及其后期实施效果的评价有机结合起来,形成完整的规划评估—反馈机制,促进城市交通规划编制工作持续滚动地向前发展。为此,应着重加强城市交通规划的制度化建设,定期开展交通调查、规划评估和规划调整工作,使交通规划发挥更大的指导作用。

3.5 突出体现城市的地方特点和差异性

随着《导则》的逐步实施和推广,我国城市综合交通规划编制的规范性必将得到很大的提高。但须同时注意可能出现的问题,避免各地交通规划因为照搬某些形式而导致创新性不足。因此,在实际的规划编制过程中,应该针对各个城市的不同特点,充分考虑交通问题的差异性和特殊性,在符合《导则》基本要求和强制性内容的基础上,因地制宜、有所侧重地开展各个城市的综合交通规划工作。

4 结语

为了应对日趋突出的城市交通问题和相关矛盾,我国越来越普遍地开展城市综合交通规划的编制工作,并取得了十分重要的进展。面对新形势、新问题、新特点和新要求,城市交通规划编制的思路、内容、方法、程序等都在不断突破和改进。当前,应在提高规划编制规范性的同时,关注交通需求和供给的发展变化以及它们的环境、社会影响,加强交通规划技术、政策的研究,提高交通规划的质量和水平,促进城市综合交通规划的健康发展。

参考文献

- [1] 上海同济城市规划设计研究院. 芜湖市城市综合交通规划(2007—2020).
- [2] 中华人民共和国住房和城乡建设部. 城市综合交通规划体系规划编制导则(建城[2010]80号).