

# 对加强城市综合交通体系规划编制工作的认识

Discussion on How to Improve the Procedures of Urban Comprehensive Transportation System Planning

马 林

(住房和城乡建设部城市交通工程技术中心,北京 100037)

MA Lin

(Urban Transportation Center of MOHURD, Beijing 100037, China)

**摘要:** 2010年2月2日住房和城乡建设部下发了“关于印发《城市综合交通体系规划编制办法》的通知”(建城[2010]13号),2010年5月16日又下发了“关于印发《城市综合交通体系规划编制导则》的通知”(建城[2010]80号),这两份文件对加强城市综合交通体系规划编制工作具有重要的指导作用。在回顾中国城市交通规划工作发展的基础上,重点剖析了城市交通规划工作面临的问题,以及加强城市综合交通体系规划的迫切性和必要性,并对两个文件的主要内容进行了分析解读。

**Abstract:** Ministry of Housing and Urban-Rural Development of the People's Republic of China has released "Procedures of Urban Comprehensive Transportation System Planning" ([2010] file #13) and "Guidelines for Urban Comprehensive Transportation System Planning" ([2010] file #80) respectively on February 2 and May 16, 2010. The two documents play an important role in guiding the improvement of urban comprehensive transportation system planning. By reviewing the development of urban transportation planning and analyzing existing problems in the procedures of transportation planning in China, this paper stresses the urgency and necessary to improve the procedures of urban comprehensive transportation system planning, and discusses the key contents of the two documents.

**关键词:** 交通规划;城市综合交通体系;编制办法;城乡规划;交通政策

**Keywords:** transportation planning; urban comprehensive transportation system; procedures of transportation planning; urban and rural planning; transportation policy

中图分类号: TU984.191

文献标识码: A

收稿日期: 2010-08-20

基金项目:“十一五”国家支撑计划课题“城市综合交通系统功能整合与规划设计关键技术”(课题编号:2006BAJ18B01)

作者简介:马林(1961-),男,山东菏泽人,教授级高级工程师,主要研究方向:交通规划、交通工程。E-mail:malin@caupd.com

随着中国经济社会的快速发展,城市中各种交通矛盾日益尖锐,城市交通对城市布局和土地使用的引导作用也日益凸现。统筹规划城市各种交通系统,科学配置交通资源,落实优先发展城市公共交通战略,构建支撑城市可持续发展的城市综合交通体系,对加快实现集约型城市和节约型社会的总目标极为重要。为规范城市综合交通体系规划编制工作,国家住房和城乡建设部于2010年2月2日下发了《城市综合交通体系规划编制办法》<sup>[1]</sup>(以下简称《办法》)。为配合《办法》的实施,指导各城市做好城市综合交通体系规划编制,住房和城乡建设部组织编制了《城市综合交通体系规划编制导则》<sup>[2]</sup>(以下简称《导则》),并于2010年5月16日下发。本文结合中国城市交通规划实践以及作者参加研究《办法》和《导则》的体会,对加强城市综合交通体系规划编制工作和如何理解《办法》及《导则》内容,谈几点认识。

## 1 中国城市交通规划实践

中国现代意义上的城市交通规划起步于20世纪70年代末期。在城市道路规划基础上引入交通工程学分析方法,以交通起讫点(OD)调查为标志开始从源

头上研究出行规律,规划的分析方法和视野开始发生根本性转变。在30多年的研究和实践进程中,城市交通规划经历了研究起步、技术提升、快速拓展三个阶段。

1) 研究起步阶段(20世纪70年代末期至80年代末期)。

随着交通起讫点调查方法的引入,人们逐渐认识到出行规律与出行个体、城市土地使用具有内在的密切关系。通过分析交通起讫点调查的结果,可以从城市层面更好地把握交通的特征和发展趋势。因此,一些大城市先后组织了大规模的交通起讫点调查和分析研究,并将分析结果应用于城市道路网规划评价。该阶段的研究实践,奠定了我国城市交通规划定量分析工作的基础<sup>[1]</sup>,初步形成了由交通生成、交通分布、交通方式划分、交通分配组成的“四阶段分析”模型架构。但这一阶段对交通规划的认识还有失偏颇,通常把“四阶段分析”看作交通规划,过分看重交通分析结果,而对分析过程和规划方案研究不足。

2) 技术提升阶段(20世纪90年代)。

特大城市开始建立自身的交通规划模型体系;国外咨询公司开始参与城市交通问题的研究和规划编制,带来了新的观念和技术手段,推动了国内城市交通规划在发展战略和政策方面的研究。北京、上海、广州等城市先后开展了多种形式的国际合作,在模型研究、交通战略等方面取得了显著进展。1995年,原建设部与世行合作开展了中国城市交通发展战略研究,形成了对我国城市交通发展具有长远影响的“北京宣言”。同年,颁布实施《城市道路交通规划设计规范》(GB 50220—95),从技术层面确定了城市交通规划的内容和相关技术要求。这一阶段,交通需求分析与城市土地使用及政策的结合成为规划关注的重点内容。

3) 快速拓展阶段(2000年以后)。

城市交通规划内容快速扩展,不仅涉及与城市发展密切相关的交通发展战略、交通设施布局规划,而且逐渐涵盖停车规划、公共交通线网规划、交通管理规划、交通信息规划、交叉口优化设计等与交通系统运行管理紧密结合的专业性规划及设计内容。随着城市交通需求的大幅增长和

交通矛盾的激化,各地政府期望用一项城市交通规划实现从宏观、中观到微观,从总体布局到运营管理的一揽子规划设想,使得城市交通规划的内容日趋庞杂。初步形成了由交通发展战略研究、城市综合交通规划、城市交通专项规划、建设项目交通影响评价四大类型构成的规划研究和编制体系雏形。

## 2 城市交通规划编制面临的问题

虽然中国城市普遍开展了城市交通规划编制工作,但城市交通规划面临的问题却十分突出。一是如何支撑城市的规划布局和功能安排,即交通规划与城市规划衔接的问题。二是如何统筹城市交通各系统的资源配置与优化,即不同层次交通规划的分工与承接关系。

现行城市交通规划编制体系并不能很好地解决上述两个问题,主要原因在于:城市交通规划的定位模糊,内在关系不清晰,编制层次混乱,战略性规划和实施性规划交叉重叠,与城市规划体系缺少有机衔接,规划内容难以准确地反映在城市总体规划和详细规划中。同时,城市交通规划规范性管理缺失,没有统一的规划编制要求,编制内容随意,规划范围、期限和内容深度差异很大,专项规划编制比较随意,交通体系整体功能互相错位和混乱。由于这些问题的存在,使得城市交通规划的研究属性大于规划属性,规划的指导性和实施性不强。

## 3 城市交通规划发展趋势

随着城镇化进程和城市发展,城市交通建设的任务十分繁重。自2003年以来,国家明确了多项城市交通规划的编制要求,包括城市综合交通体系规划、公共交通专项规划、城市轨道交通建设规划、城市停车设施专项规划<sup>[4-6]</sup>。这些规划具有内在的联系,需要在城市交通总体发展层面统筹规划。城市交通规划工作必须要适应新的形势和要求,在编制体系、编制内容和编制管理等方面进行变革,逐步形成规范性编制要求,才能更

加有效地指导城市交通建设。

1) 调整规划的着眼点和思路，加强基础分析研究。从城市土地使用层面，加强交通源分析，把握交通趋势及其问题；从资源高效利用角度，研究政策导向，解决交通结构优化问题；从城市空间和功能规划方面，强化交通容量分析，统筹交通设施总量和布局问题。

2) 完善城市交通规划编制体系，妥善处理不同层次城市交通规划间的关系。包括战略性宏观规划与实施性中微观规划的关系、上位规划与下位规划的关系、刚性设施布局规划与柔性运行组织规划的关系、长远规划和短期建设规划的关系。

3) 建立与城市规划相互协调及融合的编制机制。城市综合交通体系是城乡规划法规定的城市总体规划所包含的内容，在城市交通规划编制体系中将进一步强化顶层规划定位；部分城市交通专项规划将转变为在城市综合交通体系规划指导下的中期或近期实施规划，以及城市为解决特定问题的交通设计、交通整治计划和行动计划；城市建设项目交通影响评价仍需要较长时期的磨合，与城市控制性详细规划的关系将在实践中协调完善<sup>[3]</sup>。

## 4 规范城市综合交通体系规划编制

城市综合交通体系建设滞后是一个非常突出的问题，必须发挥规划引领和指导作用，加强和规范城市综合交通体系规划的编制。通过战略性、方向性的城市综合交通体系规划，科学确定城市交通发展目标和战略，统筹交通发展和土地使用的关系，强化对城市交通发展中各个交通子系统的协调，处理好与城市总体规划的对接。

城市综合交通体系规划的核心是突出区域协调、交通发展模式、综合交通体系组织等政策导向和策略层面的规划内容；重点解决科学配置资源、优化土地使用与交通模式的方向性问题，引导和支撑城市空间拓展及功能布局；确定城市综合交通发展的总体目标以及各交通子系统的发展定位和发展指标；重点安排影响城市发展总目标的重大交通基础设施布局以及支撑城市空间结构的基础交通网络。

## 5 《办法》设立的主要制度

为了加强和规范城市综合交通体系规划的编制工作，住房和城乡建设部自2006年起开始研究制定《办法》，在广泛征求相关部门、各城市和专家意见的基础上，形成了正式发布的文件。《办法》分为十六条，分别从规划定位、规划要求、编制管理及技术审查等方面做了规定。

### 1) 规划定位。

《办法》从三个方面明确了城市综合交通体系规划的定位：是城市总体规划的重要组成部分；是指导城市交通发展、支撑城市经济与社会发展的战略性专项规划；是编制城市交通设施单项规划、客货运系统组织规划、近期交通规划、局部地区交通改善规划等专业规划的依据。

### 2) 规划要求。

《办法》规定了按照国家行政建制设立的市，应当组织编制城市综合交通体系规划。明确了组织编制规划的阶段，即与城市总体规划同步编制，相互反馈与协调。在规划地域范围和规划期限方面，要求与城市总体规划相一致。同时，对规划的主要编制内容及成果提出了具体要求。

### 3) 编制管理。

《办法》明确了国家、省、市三个层面的规划管理主体：国务院住房和城乡建设主管部门指导和监督全国城市综合交通体系规划编制工作；省、自治区住房和城乡建设主管部门负责本行政区域内城市综合交通体系规划编制工作的监督管理；直辖市、市人民政府建设(城乡规划)主管部门负责本行政辖区内城市综合交通体系规划编制的管理。

### 4) 技术审查。

《办法》规定了技术审查制度。要求规划编制完成后，应征求社会公众意见和相关部门意见，之后组织技术审查。同时，明确了技术审查的主体，即住房和城乡建设部城市综合交通体系规划专家委员会进行直辖市规划成果的技术审查，其他城市规划成果技术审查由省、自治区住房和城乡建设主管部门组织。技术审查后的成果纳入城市总体规划按规定程序审批。

## 6 《导则》的主要内容

《导则》对《办法》进行了细化,明确了城市综合交通体系规划的工作程序、规划内容、技术要点和成果要求。在《导则》形成过程中,为增强《导则》的操作性,按照交通体系构成对规划内容进行了完善。《导则》由序言、总则、工作阶段与要求、规划内容、技术要点、成果要求六部分组成。

### 6.1 总则

进一步明确了城市综合交通体系规划的总体要求,系统阐述了规划的目的、作用、编制原则、规划范围与期限,提出了城市重大交通基础设施规划布局应考虑城市远景发展要求。

### 6.2 工作阶段与要求

按照规划流程,《导则》提出了四阶段工作要求:

1) 现状调研阶段。通过走访、调查等方式,分析城市发展中存在的主要交通问题。

2) 专题研究阶段。在现状调研基础上,对影响城市综合交通体系发展的重大问题组织开展专题研究,一般应包括发展趋势、发展战略与政策、重大交通基础设施布局等。

3) 纲要成果阶段。重点评价和分析存在的主要问题,论证发展需求和交通资源配置策略,提出城市综合交通体系框架、总体发展目标、布局原则等。

4) 规划成果阶段。确定交通发展战略、政策和保障措施,交通设施布局方案、控制性规划指标和强制性内容,对交通各子系统规划的指导性技术要求等。

### 6.3 规划内容

《导则》规定规划应包括12项内容,可以归纳为整体规划、分系统规划、规划实施三个方面。

#### 1) 整体规划。

整体规划是对城市综合交通体系的总体性安排,包括交通发展战略和综合交通体系组织两部分内容。

① 交通发展战略。根据城市社会经济发展和城市发展目标,优化选择交通发展模式,确定交通发展与市域城镇布局、城市土地使用的关系,制定综合交通体系发展目标、分区发展目标、交通方式结构,提出交通发展政策和策略。

② 综合交通体系组织。依据城市综合交通体系总体发展目标和交通资源配置策略,统筹城市综合交通体系功能组织,提出各子系统规划布局原则和要求。

#### 2) 分系统规划。

分系统规划是在整体规划的基础上,确定各子系统的规划布局和设施规划指标,包括对外交通系统、城市道路系统、公共交通系统、步行与自行车交通系统、客运枢纽、城市停车系统、货运系统、交通管理与交通信息化八部分内容。

① 对外交通系统。依据城市具体情况,统筹协调对外交通系统网络和区域交通设施布局,处理好与相关专业规划的关系。

② 城市道路系统。按照与道路交通需求基本适应、与城市空间形态和土地使用布局相互协调、有利公共交通发展、内外交通系统有机衔接的要求,合理规划道路功能、等级与布局。明确城市总体规划层面的干路架构以及详细规划层面的支路网控制性指标。

③ 公共交通系统。依据城市公共交通系统构成和客运系统总体布局框架,统筹规划公共交通系统设施安排和网络布局。重点处理好支撑公共交通运营的设施安排。

④ 步行与自行车交通系统。按照安全、方便、通畅的原则,结合城市功能布局,合理规划步行与自行车交通系统,体现分区指导、差别化设施安排的主导思想。

⑤ 客运枢纽。按照人性化、一体化、节约用地的原则,优化布局客运枢纽,统筹各种交通方式的衔接。规划的核心是枢纽布局、用地控制和配套设施安排。

⑥ 城市停车系统。遵循城市停车设施的供给策略,综合利用城市土地资源和地下空间,确定各类机动车停车设施规划建设基本要求。

⑦ 货运系统。依据城市功能布局,确定城市货运枢纽、场站的规划布局、规模和用地控制指

标，确定城市货运道路网络和管理对策。

⑧ 交通管理与交通信息化。按照人性化管理和、信息资源共享的要求，合理确定交通管理和交通信息化发展对策及设施规划原则，核心是交通需求管理对策和交通信息共享机制。

### 3) 规划实施。

规划实施是落实规划的具体方案和保障措施，包括近期规划、规划实施保障措施两部分内容。

① 近期规划。依据城市近期发展目标和城市财政能力，制定近期交通发展策略，提出近期交通基础设施安排和实施措施。近期规划应具有针对性、迫切性和可行性。

② 规划实施保障措施。遵循有利于促进规划实施和管理的原则，提出规划的实施策略和措施。保障措施应具有系统性、有效性和可操作性。

## 6.4 技术要点

《导则》结合规划编制的技术特点，从七个方面提出了规划的技术要点。

1) 现状调研。给出了资料收集和有效性的要求，明确了资料调研的主要内容。

2) 交通调查。给出了常用的交通调查类型以及各项调查的主要内容；明确提出应结合规划编制要求和城市基础资料状况确定交通调查类型；列出了常用的交通调查方式和推荐的样本规模；给出了交通小区划分的原则。

3) 现状分析。要求以调查数据和相关资料为基础，切实反映城市综合交通体系的现状特征和存在问题，提出了12项现状分析的主要内容。

4) 需求分析。综合运用交通调查数据、统计数据、相关规划定量指标，建立交通分析模型，形成科学的交通需求分析方法。需求分析是规划的基础，应贯穿于规划的全过程。给出了需求分析常用的基础数据、分析内容及模型形式、规划方案测试分析主要内容。

5) 方案制订。提出了规划方案的制定原则、要求以及应注意的问题。

6) 方案评价。要求采用定量与定性相结合的方法，从经济、社会、环境、交通运行效果等方

面评价规划方案，给出了方案评价的主要要素。

7) 强制性内容。包括三个方面：①与城市总体规划相一致的城市干路系统网络、城市轨道交通网络、交通枢纽布局；②指导各交通子系统规划的控制性指标；③可以根据城市的具体情况，增加对外交通设施和交通场站规划为强制性内容。

## 6.5 成果要求

为了规范管理规划成果，统一内容、深度、格式，《导则》从以下五方面明确了具体要求。

1) 成果形式。规定了规划成果的组成、载体、纸质文档的样式和电子文档的格式。

2) 规划文本。规定了文本的结构和内容，要求以条文方式表述规划结论，强制性规划内容采用与其他规划内容有明显区别的字体或格式进行表述。

3) 规划说明书。规定了说明书由正文和附录两部分组成。正文应当与规划文本的条文相对应，对规划文本条文做出详细说明。给出了附录包含的主要内容。

4) 规划图纸。规定了主要现状图、规划图的内容以及通常采用的图纸比例。

5) 基础资料汇编。规划中所涉及的文件、基础资料、参考资料应纳入基础资料汇编，并按文件、基础资料、参考资料的顺序进行编排。

## 7 结语

《办法》和《导则》的出台，强化了城市综合交通体系规划的地位和作用，规范了规划编制的内容和成果组成，增强了与城市总体规划的衔接与融合，对我国城市交通规划编制工作是一项重大的调整，需要有一个逐渐适应的过程。随着《办法》和《导则》的实施，城市交通各子系统规划的编制内容和重点也会随之改变，将进一步加快我国城市交通规划组成体系和规划层次的变革，并在实践中逐步完善。

参考文献：

(下转第10页)