

# 城市交通的变革与规范

孔令斌

(中国城市规划设计研究院, 北京 100037)

**编者按:** 城市和城市交通正处于一个快速发展和变革的时期, 城市交通无论从理念、目标、对象和内涵, 还是体系、方法、内容和外延上都在发生着巨大变化, 其发展已经进入了一个新阶段。近期, 中国城市将很快启动新一轮的长远规划, 在新的发展阶段内, 城市和城市交通的发展模式都会不同于上一个 20 年, 因此需要在规划理念、发展约束、规划视角、技术手段应用等方面寻求变革, 同时又需要在变革中寻求规范, 这样才能有效指导规划。为了指导城市新发展阶段的规划工作, 《城市综合交通体系规划规范》目前已在编制之中, 这是一个必须在规范中体现变革的标准, 同时吸收新思想、体现新趋势, 守旧将会使新一轮城市发展引向谬误。在这里, 将近年来对城市交通发展变革与规范的思考整理出来与读者分享, 以期能引发共同思考, 为变革时期的规范制订奠定一个良好的基础。

Urban Transportation Reform and Standardization

Kong Lingbin

(China Academy of Urban Planning & Design, Beijing 100037, China)

**Leaderette:** Urban areas and their transportation systems are undergoing a period of rapid development and reforming. Entering a new development stage, urban transportation is experiencing changes in concept and objectives as well as in system, methodologies, contents and extension. A new round of long-term urban planning will be launched soon in China. The future development principles for cities and their transportation systems will be different from the one used in the last twenty years. To effectively guide the planning, it is necessary to reform planning concept, development constraints and planning techniques, and to standardize the planning and development procedures to reflect reform ideas. The ongoing specification of *Urban Comprehensive Transportation Planning* is aimed to provide the guidelines for urban planning in the new era. This specification stresses innovation and new ideas that presents the new development trends since the old planning ideologies used in the past could mislead the development in the new era. The papers in this and subsequent issues will share the thoughts on the reform and standardization in urban transportation development in recent years in order to initiate more discussions, which can serve as the basis for the specification development.

收稿日期: 2015-01-15

作者简介: 孔令斌(1965—), 男, 山西阳泉人, 博士, 教授级高级工程师, 副总工程师, 主要研究方向: 交通规划。E-mail: konglinb@caupd.com

## 1 城市空间规划体系中的城市交通规划

城市规划中交通与空间规划的分离, 使当前的规划像极了拼图, 而原因在于规划体系本就要规划师成为拼图匠。城市空间规划在初期发展中视城市为一个整体, 然后逐步将城市交通、对外交通、市政及产业等这些城市空间天然组成部分切割开来, 分在不同

的体系、部门、单位内完成, 然后“纳入”城市规划, 这其中影响最大的就是城市交通与城市空间规划的割裂。城市系统越来越复杂, “拼图”的工作也越来越辛苦, 越来越“词不达意”。城市不复杂时, 规划师还能对其他专业规划从城市整体发展角度提出指导, 后来就只能“纳入”了, 城市空间与城市交通“牛头嵌马嘴”的规划也就越来越多。

城市发展需要强有力、综合而有指导作用的规划，从《中华人民共和国城市规划法》到《中华人民共和国城乡规划法》，规划进入城市管理的法律体系后，依法规划、依法建设已经成为城市发展中的共识，也是诟病最多的地方。而物权法的实施，使城市规划与广大市民的财产有了直接联系。据相关研究，城市轨道交通建设使沿线地区的房产快速升值，高者甚至可以达到房屋价格的1/3，而城市交通系统的投资方又主要是中央与地方政府。在市场经济框架内，城市交通和城市空间不再仅仅是设施，而是成为土地的“价值”和资本的构成部分。规划也就不再是单纯的建设计划，还介入了资本的生产过程。规划作用也发生了蜕变，既是城市的公共政策，也是城市土地资本生产管理法规的组成部分，而交通投资由政府主导正可以成为引导规划的重要抓手。

城市空间规划体系将活动组织的规划分散在不同的部门和单位，规划作用的变化使这一规划模式越来越不能适应城市的发展。城市空间规划与交通规划“南辕北辙”的现象越来越多。在分割的规划体系下各种编制办法不断出现，均表明编制完成后“纳入”法定的城市规划。城市空间规划在被肢解的同时也变得越来越不严肃，与城市发展对城市规划的要求背道而驰。其结果是在现行的规划体系中综合交通系统“同一空间，同一内容，不同规划”的现象越来越普遍，即城市空间规划体系的法定规划中的交通内容只是不得不有的“规划文本内容构成”，而综合交通规划等相关专业规划才是具体的规划实施内容，专业规划往往要对法定城市空间规划中的相关交通内容进行调整，但调整又往往是在不理解城市空间规划的基础上进行的。在交通上需要城市建设执行的“法(规划)”越来越多，而且还各不相同，城市在组织上变得越来越复杂。

中国城市正处于从空间形态到空间功能的形成期，也是空间建构的关键期。如果不能形成低碳的城市空间组织，城市交通系统只能追随解决城市空间组织不合理造成的交通问题，城市的低碳也就无从谈起。例如当前大城市的新城规划与实施现状的差异，不能不说这其中有很大成分来自于城市交通与城市空间规划的分离：城市空间规划希望形成相对独立的新城体系，而交通则以解决当

前新城与主城的交通联系为重点，即新城规划中城市交通与城市空间的目标从一开始就不一致。

目前要求城市空间规划简化和宏观的呼声也在增多，而首当其冲的就是交通系统等“专业”的内容简化、分离。城市总体规划与详细规划之间的空档越来越大，与专业规划的隔阂越来越大。一体化进行城市空间建构的目标被城市空间规划体系从编制部门化和规划体系层级衔接上割裂开来。在行政与投资体制的挟持下，脱离城市空间规划的专业规划正越来越短视而工程化，追随需求和近期问题的解决；同样，剥离了专业支撑的城市空间规划越来越“虚无”，意图无法传递，成为空中楼阁，城市空间规划与城市交通规划越走越远。

因此，城市规划体系要针对当前中国城市空间建构的发展阶段，保证空间规划在一致的活动组织目标下进行综合，各规划层级之间能准确衔接，形成以空间组织为核心、交通与空间综合的规划体系，使城市空间构建和城市交通问题解决的目标一致。不是将城市交通规划“纳入”，而是需要将城市交通体系规划作为城市空间的组成部分，将交通与空间、用地作为空间组织、城市活动组织一体的两面，空间规划成为真正的规划城市空间活动组织的综合规划，交通系统既是空间组织的保障，也是引导城市空间形成的抓手。在规划体系的层级衔接上，围绕城市空间的构建梳理对交通和其他专业规划的要求，在规划体系中建立规划层级之间的有效传递通道，使专业规划、详细规划成为落实城市宏观空间规划的手段，形成城市总体规划中交通与空间一体化，总体规划与专项规划之间目标一致、传递清晰，总体规划、专项规划与详细规划无缝衔接的规划体系。

如此，城市交通体系规划成为法定规划的组成部分，既体现城市空间与交通系统的一体，又规范政府的交通投资，通过促进城市空间和交通的配合解决城市发展中的空间和交通问题。

## 2 城市交通发展目标调整

凡事要有正确的目标，如果规划目标差之毫厘，反映在建设上就可能谬以千里。城市交通发展目标指导城市规划理念、指

标，并最终在城市交通系统规划布局、建设模式和交通投资规模上体现出来。

对于当前的城市交通发展目标，用《城市道路交通规划设计规范》(GB 50220—95)中的表述最具代表性“满足土地使用对交通运输的需求，发挥城市道路交通对土地开发强度的促进和制约作用”，而城市道路系统发展目标可以看作是上述目标的延伸，即“城市道路系统规划应满足客、货车流和人流的安全与畅通”。目标的核心是“满足需求”。在城镇化和城市规模快速扩张阶段，“超前建设，满足需求”成为城市交通设施规划建设的核心，并指导了城市快速扩张时期的城市交通建设，有效地解决了城市快速发展中的诸多问题。

目前中国大城市和大城市交通面临的发展环境和特征已与20世纪大不相同。一方面，经过改革开放30多年的快速城镇化和城市建设，许多大城市的建成区规模已经比较大，近几年，城市空间发展从“增量扩张”走向“存量优化”的城市数量不断增多，从增量到存量的快速变化也会反映在城市交通设施的规划与建设上。例如，一些特大城市正在进行的城市总体规划评估中，中心城的骨干道路、轨道交通设施建成率已接近或超过90%，在城市建成区内，超前建设面临既无建设空间、建设成本也难以承受的局面，这意味着以后的需求增长不能再靠建设新设施来满足，用“超前的增量”平衡需求增长的模式很快就会在更多的城市中走到尽头。而城市交通基础设施从增量到存量的发展还有别于用地，城市交通设施到存量阶段不像用地一样还会进行大规模的土地功能调整和更新，设施一旦建设完成，更改的可能性很小。另一方面，机动化的发展仍然在快速增长，城市道路系统拥堵在大城市已经成为“常态”，如果按照“需求满足”的目标进行规划，就意味着还要在既有的城市建成区内建设大量的道路来满足需求，城市无论在空间还是成本上都无法承担。而且，从城市、城市交通发展面临的能源、土地、环境的约束来看，在发展上必须低碳，要突出交通优先，也不能满足所有的需求。不可否认，在新一轮规划中，还会有大量城市处于快速扩张时期，特别是中小城市，还需要基础设施超前规划的指导，但即使这些快速扩张中的城市，也需要在城市交通规划中突出

低碳目标。

因此，现在到了对大城市“超前”和“满足”为主导的目标进行调整的时候，需要重新思考不同类别、处于不同发展阶段的城市如何确定合理的发展目标。城市在新的发展环境下，对于需要强调低碳和交通优先的大城市，交通发展需要转换思路，变超前和满足为核心的城市交通发展目标为“支持城市正常运行”。“支持城市正常运行”有两方面的含义：一是城市交通系统要有效率，要与城市空间组织协同；二是城市交通系统不能满足城市所有的需求，对交通需求的响应要有优先次序，优先者要给予鼓励，不同优先次序下交通子系统的交通空间分配满足程度要有差异。

城市交通发展目标调整将直接影响到城市交通系统规划方法与各类指标调整。首先，目标调整意味着综合交通系统内各子系统的关系调整，满足需求的规划下各子系统按照需求增长配置设施的模式不再可行，规划需要指导不同子系统之间的竞争关系，需求管理成为规划的前置因素。其次，目标调整意味着城市交通设施规模的调整，如城市道路系统规划中，既然不是满足需求，那么城市道路设施在规划中就需要考虑拥堵管理，这就需要考虑什么样的道路拥堵指标是规划可以容忍的，而非在道路规划中保证所有的道路畅通。第三，目标调整意味着“优先”要通过规划指标进行具体落实，交通空间的分配要依照优先次序进行。如大城市的公交优先，应作为优先和鼓励的交通发展方向，在城市道路空间分配中要优先给予保障，保证公共交通运行相比于私人机动交通更有竞争力。第四，既然是保障城市正常运行，就需要对“正常”进行解释，城市交通系统规划需要对城市活动的目的和价值进行区分，不同目的和价值的活动在交通系统规划指标上也要有差异。

因此，城市交通发展目标调整对交通规划的影响是全方位的，尽管现在对这些改变的应对还不成系统，但这种改变的影响其实已经深深影响了近几年的规划。现在到了必须对目标改变的影响进行认真研究和梳理的时候了，否则，规划的理念和目标就成了空中楼阁，规划内容也就必然会背离当前的发展趋势。

(未完 待续)