

# 多规合一与交通规划发展

## ——中国城市交通发展论坛2017年第4次研讨会

**编者按:**中国城市交通发展论坛2017年第4次研讨会于12月20日在北京召开,本次会议由中国城市规划设计研究院城市交通研究分院承办。为贯彻落实中央推进“多规合一”的战略部署,深化规划体制改革创新,建立健全统一衔接的空间规划体系,提升国家国土空间治理能力和效率,各地纷纷展开了多规合一的探索工作。在此背景下,为推进多规合一工作中交通规划的协调性、科学性,特组织本次论坛。本刊编选部分专家发言,供读者交流讨论。

### 《银川空间规划(多规合一)》规划实践

牟豪(中国城市规划设计研究院北京公司)

空间规划改革是近年来中央持续推进的重要战略部署,银川空间规划的编制是国家建立空间规划体系中所做的一项探索性的实践工作。在国家“一带一路”和宁夏全力推进内陆开放型经济试验区建设进程的背景下,本规划坚持生态文明导向、引领发展导向、问题导向和改革导向,重点从五个方面入手,精准绘制了符合银川发展规律和趋势的一张蓝图。

#### 1) 梳理脉络,总结规律,研判趋势。

城市的发展都有自己独特的发展脉络和内在规律。从银川城市发展脉络来看,山水田园(特别是河湖水系)要素是银川发展的重要基因,东西向的内生性增长到南北扩展是发展的脉络。目前,银川已经发展成为特大城市的空间尺度,逐渐显露出生态、交通、经济效率等多方面问题。无论从解决问题的角度,还是落实“绿色、高端、和谐、宜居”发展理念的角度出发,网络化和组团式的空间组织方式都是银川未来城市发展的必然趋势。

#### 2) 落实理念,明确目标,完善功能。

作为自治区首府,银川代表了宁夏最高的发展水平,也一直承载了全区最大的发展期望。从自身发展条件来看,银川仍具有进一步引领全区的综合条件和发展优势。一方面,银川的经济结构和城市空间正在持续的高级化。服务业的发展动力明显趋强,工业结构也正处于逐渐调优调新的发展趋势中。制造业、商贸物流等传统产业外溢,而服务业则长期在银川市区内积聚,银川的中心性正在进一步加强,并与外围市县形成良性互动的协同发展趋势。另一方面,银川在西北

省会城市中,在生态本底条件、产业发展类型等方面都具有显著特色。鉴于此,规划确定银川“我国西北地区国际化现代化的中心城市,宜居宜业的沿黄田园城市”的发展定位,明确了国际双港、三类特色功能区、四大中心的功能和空间支撑。

#### 3) 构建格局,绘制蓝图,落实战略。

顺应银川网络化和组团式的空间发展趋势,规划确定未来银川的发展格局为两带两轴,三心多组团。依托贺兰山和黄河构建两条功能提升带,重点发展田园风光和新经济。银川主城区、滨河新区以及宁东基地各司其职,相互联动,共同构建支撑银川建设西北中心城市的组团型的城市格局。进而通过纵向的辐射带动轴和横向的功能拓展轴,实现与周边城市的联动发展。蓝图的布局重点在于田园式城市环境的营造,以及国际化、现代化城市功能的落位。

#### 4) 拓展腹地,建设双港,优化轨道。

在宁夏全力推进内陆开放型经济试验区建设进程的背景下,对外开放是银川未来最重要的发展目标和使命。规划以建设“国际双港”为抓手,构建银川对外开发的枢纽平台。第一,加强空铁衔接,依托高铁网络进一步扩大空港腹地,保障银川机场带动更大范围内人和经济的流动和集聚。第二,依托银川南站的区位优势,预留集装箱中心站的拓展空间,进一步加强公铁联运,建设国际陆港,以实现银川向西开发的历史使命。

#### 5) 处理矛盾,划定红线,精细管理。

用地矛盾处理,管控红线划定既是实现多规合一的技术要求,也是实现银川组团式空间布局思路,落实重大功能空间支撑的手段。例如,滨河新区的总体空间形态由横城

组团和景城组团两部分组成，在其之间的地区必须保留一定宽度的隔离带。规划将其划定为生态空间，严格控制开发建设强度，以保障组团式空间形态的实现。

空间规划(多规合一)是一项系统性、综合型的规划编制工作，最终的一张蓝图既要符合城市的发展规律，也要满足城市功能提升的需要。空间规划(多规合一)更是一项改革工作，一张蓝图是基础，构建完善、高效的空間治理体系，实现国土空间的有序利用是其最终目标。

## 厦门的多规合一空间治理实践

何子张（厦门市城市规划设计研究院）

多规合一不是做一个新的规划，而是通过规划体系和规划管理体制的改革，推进城市治理体系和治理能力现代化的工作。“统筹、空间、规划”是其中的三个关键词，统筹是破解部门分治，实现转型发展的路径；空间是统筹的载体，深度城镇化阶段空间的统筹已经成为国家治理的重要对象；规划是综合性和战略性的工作，要解决发展不平衡不充分的矛盾，需要规划作为手段，而多规合一是实现空间统筹规划的切入点。

多规合一主要解决以下问题：1)规划冲突，尤其是规划的空间性冲突；2)发展成本，城市空间结构失控导致的城市病是最大的发展成本，背后的一个重要根源在于空间管控的错位与冲突；3)审批效率低下，由于项目落地依据的规划冲突且信息不透明，必然导致相互前置；4)易引发社会矛盾，规划不稳定性会导致空间资产预期不稳定性，进而导致邻避设施难以落地。因此，多规合一是利用信息化的手段，建立统一的空间规划体系，是实现统筹发展与治理的方法和平台。

厦门的“一张蓝图”可以分为四个阶段。第一阶段是战略性蓝图，以战略凝聚全市各部门和全体市民的一致，是市委市政府的执政纲领和顶层规划。战略规划在表述上区别于传统总体规划的技术性文本而更趋向于智库型文本，便于解读。同时又有一套指标体系和引导各部门实施的行动计划，强调战略规划对实施的统筹力。第二阶段是管控性蓝图，通过消除主要空间性规划的矛盾，划定控制线体系，确定了城市理想空间形态和容量，包括生态控制线、城市开发边界等。同时确定重大交通、市政、公共服务设施布局，确定城市的支撑体系。第三阶段是

实施性蓝图，在全域一张底图上，按照空间信息与事权对应的原则，对各部门的系统要素规划进行差异比对，确定设施的系统性和完整性要素配置，为部门的空間协同管理奠定坚实基础。第四阶段是构建立体实施性蓝图，即将地下空间、市政管线、城市设计要素管控规划的整体纳入，形成统筹城市立体空间营造的立体一张图。

多规合一综合管理平台是一个共享平台，通过统一接口、坐标系和数据标准，并设置基本功能，实现空间信息共享、规划实施、项目生成、项目审批和规划评估监督等功能。“一张表”就是审批改革，不是简单的压缩时间，改革的关键是流程的优化和管理模式的调整。厦门把建设项目审批流程划分为五个阶段，一个阶段一个窗口，一张表并联审批，同时把有些工作下放给中介机构，并加强对中介机构的资质管理和信用体系建设，推进“宽进严管重罚”。

最后是配套一套机制。一是强化统筹规划的机制，统筹制定空间规划编制管理办法，确保各部门规划与一张图的延续性和系统性。二是强化规划统筹的机制，对项目生成、空间实施规划都出台一系列细则，推进“五年一年度”实施计划，把近期建设规划上升为五年空间统筹性实施规划，建立项目储备库，把年度空间实施规划作为市政府建设项目空间统筹的抓手。同时做好规划评估、规划预警的机制建设，强化规划对城市发展的引领作用，改变城市发展方式。

## 城市交通规划与多规合一的思考

王继峰（中国城市规划设计研究院城市交通研究分院）

城市交通规划与多规合一的关系，不仅是一个技术难题，更是一个体制问题。城市交通规划既要考虑衔接城市、土地利用、生态、环境保护等规划，还要协调各种交通运输方式之间的关系。

在城市交通规划领域，多规不合一的问题时常出现。首先，国家层面的交通规划存在“纵向”部门垂直管理、“横向”多规并行的特点。各级发展改革部门主持编制综合交通运输规划，交通部门主持编制公路、水路、民航、铁路等专项规划，城乡规划部门主持编制城市综合交通体系规划，这些规划越到地方层面，相互之间的衔接越差。其次，城市内部的交通规划、建设和管理中存

在多头管理、职权分割现象，管理能力和管理效率参差不齐，导致城市交通规划的综合性无处体现，在解决交通问题时缺少必要的共识。在这方面，美国的MPO(都会区规划组织)制度提供了案例借鉴。MPO经过国会授权，通过规划编制、资金分配等方式，解决跨城市、跨部门、跨区域的协调问题。

城市交通规划的多规合一，不是再造一个“多规合一规划”，而是应该以城市综合交通体系规划作为平台，统筹考虑交通与城市发展、环境保护的关系，并确定各种交通方式合理的空间布局和资源分配原则。住房城乡建设部发布的《城市综合交通体系规划编制办法》(建城[2010]13号)已经明确了城市综合交通体系规划的上述地位和作用。但是，在实际工作中还存在着一些难点，具体包括：价值理念与实际结果脱节，实施评估环节不完善，规划缺乏动态更新，信息共享和数据平台建设滞后等问题。这说明：城市交通规划必须建立在统一平台基础上，明确规划编制、实施、管理等职责分工。

新时期的城市交通规划面临转型压力。一方面，2017年下半年正在推进的城市总规改革工作，明确提出了“规划统筹，统筹规划”“战略引领，刚性管控”，要求城市总体规划要成为城市政府的“施政纲领”，要体现“以人民为中心”的规划理念，坚持“人民城市为人民”。这些要求同样适用于城市交通规划。另一方面，城市交通规划领域也面临一系列挑战，要适应不同群体的多元化诉求，还要应对互联网大数据发展带来的技术挑战。

展望未来，城市交通规划应该顺应时代特征，与时俱进。首先，城市交通规划要融入城市规划体系，交通战略要成为城市战略的重要组成部分，同时交通规划方案要满足实施和管控要求。其次，城市交通规划要统筹多种要素，体现多学科交叉，专业领域要更加开放。第三，城市交通规划要基于数据信息平台，让人看得见，能够提供量化评估，制作多方案情景分析，成为公众参与的平台和各方诉求协调的平台。第四，城市交通规划要以服务所有人的出行活动为目标，体现交通公平性，评估和协调不同群体的多元化诉求。第五，城市交通规划要建立动态调整机制，将规划实施评估纳入规定程序，为长期规划、近期规划和项目计划设定不同的更新时限，保持规划的连贯性。

## 综合交通体系规划与城市总体规划协同规划要点

张晓东(北京市城市规划设计研究院)

综合交通体系是城市总体规划的重要内容之一，是从源头上治理大城市病的综合方略。北京市开展的新一轮综合交通体系规划，在协同规划方面开展了一些有益探索。以习近平总书记两次视察北京重要讲话精神为根本遵循，紧紧扣住迈向两个一百年奋斗目标和中华民族伟大复兴的时代主题，围绕“建设一个什么样的首都、怎样建设首都”这一重大问题开展编制工作。规划工作坚持目标导向和问题导向相统一，全面规划和突出重点相协调，战略性和操作性相结合，体系格局统筹和治理体系完善相协作，标本兼治，综合施策，近期着力推进缓解交通拥堵工作，远期构建安全、便捷、高效、绿色、经济的综合交通体系，谋划首都未来可持续发展的新蓝图。

1) 政策机制是协同规划的制度保障。综合交通体系规划涉及不同层级、不同方面的多种管理事权。首先，要准确把握规划指导思想，明确协同规划纲要是首要任务。其次，要从技术平台、事权协调、政策统筹等方面建立协同规划工作机制，实现与国家战略要求对接落实的统筹，实现与城市发展战略协同互动的统筹，实现与交通行业发展条块管理的统筹。

2) 技术论证是协同规划的核心内容。综合交通体系规划要应对城市发展面临的不确定性，要从城市发展战略定位的要求和以人为本的出行需求两个视角分析，做到自上而下和自下而上的协调互动，处理好“刚性控制”与“弹性预留”两者关系，实现城市可持续发展。首先，要实现交通服务保障能力与城市战略定位相适应，必须坚持交通引导城市发展战略，将综合交通承载能力作为城市发展的约束条件，优化城市功能结构和空间布局。其次，要实现交通发展方式与人口资源环境相协调，必须坚持公共交通优先发展战略，着力提升城市公共交通服务水平，注重交通需求管理，建设步行和自行车交通友好城市；再次，实现交通体系格局与城市布局相一致，强化职住关系分析，提出分圈层分廊道交通发展模式，适度超前、优先发展交通基础设施，提前规划控制战略走廊和重大交通设施用地，建立交通与土地利用协调发展机制。

## 上海市多规合一与交通规划

郎益顺（上海市城市规划设计研究院）

统筹城乡空间规划、节约集约用地是当前城市规划的主题。在新时期开展综合交通规划工作，要创新规划理念、加强信息技术应用，更要提高交通的系统综合性、用地集约性，实现自身的多规合一，功能的复合利用。

### 1 规划沿革

上海市的多规合一早期主要是两规合一，2008年上海市规土合一后，聚焦两规合一和规划沿革，综合交通规划也开始了渐进式变革和提升。

1) 底图的一致。在2006年《上海市土地利用总体规划(2006—2020年)》后，完成了城市规划和土地规划的相关基本要素，首次实现两规合一后的底图要素统一，其中重要交通基础设施包括市级乃至郊区公路、铁路等设施已纳入底图管控。

2) 标准上的统一。上海市先后开展了一系列城市规划和建设用地方面的标准编制和研究，如“蓝皮书”和“绿皮书”，(蓝皮书即《上海市基础设施用地指标》，绿皮书即《上海市控制性详细规划技术准则》)，使交通基础设施在标准上实现对接和统一。

3) 土地的集约利用。2014年国土资源部发布了《节约集约利用土地规定》，上海市政府发布了《上海市人民政府印发关于进一步提高本市土地节约集约利用水平的若干意见的通知》，提出上海土地利用“五量调控”的基本策略和实施路径。在交通设施规划上，进一步建立符合上海发展轨道交通场站及周边地区综合开发利用的模式，发布了《关于印发〈关于推进上海市轨道交通场站及周边土地综合开发利用的实施意见(暂行)〉的通知》。近期，结合2035年城市总体规划的编制，已修订《上海市控制性详细规划技术准则》(2016年修订版)，并编制了《上海市节约集约建设用地标准》，制定了更为严格的交通设施规划用地标准。

### 2 规划实践

在多规合一的前提下，既需要总量控制、规划管控，还要转换思想，积极应对，体现系统、重视综合、指导实施，这都是综合交通规划需要转型的重要方面。

1) 引入交通专项规划编制程序统筹专业规划，保障交通系统性和可实施性。在总体规划、控制性详细规划等基础上，上海市

增加了交通专项规划编制程序，以指导交通基础设施建设，保障重大交通工程项目实施。交通专项规划主要包括系统规划、选线规划、选址规划等，在超出相关用地标准时，还需增加节地论证专题。

2) 探索土地资源紧约束条件下的交通应对模式。首先是向立体化方向发展，重点发展大运量轨道交通，积极探索地下道路。对外交通方面重点改变依赖公路运输的单一模式，转向多模式城际轨道交通。另外，对线性交通系统之外的设施类规划，也进行积极研究和探索。而设施类规划不同于道路和轨道交通系统规划，以体现行业要求为主。例如，部分公共交通设施用地，是采用独立用地还是在道路用地内解决？公交场站早期规划集中且占地均较大，并以独立用地为主，通过研究，认为该类设施布局首先要分散，用地则要小型化、复合化，小型的停靠站以放到道路内为宜。

3) 对外规划交通复合走廊，对内进一步加密轨道交通网络。根据上海市新一轮城市总体规划，上海对外主要强化南京、杭州、南通、宁波、湖州等5个方向的7条区域综合走廊，将对外高速公路、铁路和生态廊道复合共通道控制。例如沪苏湖铁路进上海市后，两侧规划地块比较多，建设条件不好，规划选线困难，为此上海市提出了尽可能与城市铁路或国家铁路干线共通道，以减少用地需求。而在交通规划上，进一步加强市域轨道交通对十万人口以上城镇的服务。

4) 探索地下交通空间综合利用，研究地下道路系统。对地下交通空间综合利用的道路实践主要包括干线型地下通道和区域型地下道路。干线型地下通道包括北横通道等；而区域型地下道路，选择在中心城的真如副中心规划建设H型地下道路，规划旨在通过区域道路立体化的手段加密道路网密度，同时联系不同地块的地下停车库，服务地块到发交通。

5) 研究道路红线模数和交叉口转弯半径。本着节约用地的原则，继续优化道路红线模数，上限不超过60m，考虑路网加密、公共通道、街坊总弄的布置，下限在原16m基础上适当下调至10~12m。在满足交通管控要求情况下对一些交叉口半径进行缩小，并尽量避免过度渠化问题的出现。当然，也不提倡大范围使用过小的半径(如5m)，因

为上海非机动车比例很高，非机动车对道路交叉口面积有一定要求。通过精细化研究，在满足交通功能的前提下，大大减少了道路用地的需求。

6) 加强立交规划控制，优化立交设施用地。城市交通设施中集中用地比较大的典型一个是车辆基地，一个是立交桥工程，各城市都存在大型立交桥对城市空间的分隔、用地的浪费问题。结合立交规范修编研究立交用地，对全市立交桥进行梳理，并对比评估浦东、浦西地区以及各个时期不同类型的立交桥，建议对立交桥用地标准进行调整，例如原来上限 $55\text{ hm}^2$ ，目前上限最多为 $35\text{ hm}^2$ 。

7) 提倡车辆基地资源共享和综合开发。在车辆基地布局上提倡资源共享，一个车辆基地尽可能连通多条线路，避免“一路一线、一线一场”，这有利于减少定员和运营成本。目前上海市一个车辆基地平均连通2.25条线路，规划希望突破2.5条。此外，对单列车的用地标准也在加强用地控制，例如原来单列车的用地标准是 $1\ 100\text{ m}^2$ ，通过评估基本可以控制在 $800\text{ m}^2$ 。对新增的车辆基地提倡地下化或半地下化，纳入集中建设用地并开展综合开发。

8) 货运物流纳入规划体系研究。城市物流配送用地得不到保障的矛盾在各个城市都比较突出，大城市尤其严重，货运场站成为城市治理的对象。上海市外环线附近有69处配载停车场，缺乏规划布局，但这类设施是需要给予用地和规划保障的。在社会公共物流多了以后，怎么做好物流用地的规划管理需要思考，重要是保障物流交通用地的哪个方面，以及如何协调传统物流和现代物流的关系，建议突破行业货运站、物流园的做法，参考社会公共停车场的做法，将配载停车场纳入规划体系。

### 切入与融合——城市运行体征交通核心指标的构建与实施设想

李晔（同济大学）

此次多规合一改革的广度、深度与管控力度都非常大，但交通所涉及的部分好像与交通在城市发展规划中的作用还不相适应。这可能主要与交通自身的特点有关：1)与生态控制线等要素相比，交通对应的人流、物流的流动较难达成共识，管控的难度更大；2)与一般的投资建设项目相比，交通基础设施项目的影响更加深远，既有历史的惯性，

又有长远的影响，决策的难度大；3)与一般的事项审批相比，交通协调的复杂度更高，纵横条块交错，并不是地方的党政领导就能决定。

根据2005年上海市交通发展引导规划课题研究以及2009年长沙市面向总规编制的交通规划适应性评估项目经验，这次多规合一为解决城市规划与综合交通体系规划的融合提供了宝贵的机遇，其切入点就是城市运行体征诊断指标中有关交通核心指标的构建与实施。这次多规合一强调的量化总规、数字总规与综合交通规划强调的定量分析非常吻合；这次多规合一强调的看得懂、管得住、可实施，特别是空间量化，坐标一致，为交通基础设施落地实施提供了条件，原来整个综合交通体系规划特别难的就是基础设施落地。现在上海市2035总规提出以流定形，不是原来先空间发展布局规划，然后布置交通基础设施；现在是存量规划，交通流除了引导又是一个约束指标，交通服务的质量与效率应该成为总规统筹联动质量检验管控、模型规则算法的核心指标。这次多规合一提出一年一评估、五年一体检。总规的动态评估体制机制规划界一直在做。上海最早开始，每年编交通年报，后来是半年报，又逐步扩展至每个区，将这些交通体检报告主动融入到多规合一的评估中，也为定期的交通体检提供新动力。这是多规合一改革带来的综合交通规划融合的机遇。

在多规合一改革中，对影响城市运行特征的交通核心指标已有不少探索，住房城乡建设部现有45个推荐指标中基本有三个指标，分别是绿色出行比例、道路网密度、机动车平均速度；上海2035年总规中是全路网密度、公共交通占全方式交通出行比例、交通运行有效性；北京2035年总规中是城市建设区道路网密度、轨道交通里程、绿色出行比例。在这些探索基础上，提出一些更加体现交通特点、发挥交通引导与约束性双重作用的指标：1)体现百姓获得感与满意度的诊断性指标，如平均通勤负荷；2)体现城市建设与空间布局合理性的趋势性指标，如机动化平均出行距离变化率；3)体现与社会经济发展相适应的交通投入保障的约束性指标，如交通财政投入占政府投资比例；4)体现绿色交通、低碳交通发展理念的引导性指标，如绿色交通出行比例。

## 重庆市多规合一与交通规划

周涛（重庆市交通规划研究院）

### 1 重庆主城区多规合一工作情况

按照市政府要求，由市规划局牵头，会同市发改委、市国土房管局、市环保局、市农委、市园林局、市林业局、市水利局等开展了主城区多规合一工作，工作内容包括以下几个方面：

**统一标准：**通过梳理政策法规，统一用地分类标准，建立用地细分类别的对应关系；协调统一图纸精度与规划深度；协商明确建设空间、生态空间以及备建空间的具体内容与范畴。

**查找差异：**针对规划、国土、农业、环保、水利、林业、园林7个部门19项规划内容，在基础地理信息数据库上叠加、比对查找问题。

**协调差异：**优先保障生态空间，做到“应保尽保”。针对城规、土规互不覆盖的城镇建设用地差异图斑，分类、逐块处理。

**形成“一张图”：**通过差异协调，形成主城区城市开发建设控制线、城市建设用地增长边界控制线和生态控制线三位一体的“一张图”。

**建设“一个平台”和“一套机制”：**将已协调一致的各类规划空间数据信息叠加，搭建各部门公共平台。同时，建立平台数据信息和“一张图”的动态更新机制，形成部门业务联动、优化建设项目审批等配套制度。

### 2 市域交通设施多规合一探索

传统机制下，市域交通设施项目一般在工程批复甚至已经完成项目招商以后，才进入规划用地和方案审查阶段。经常造成项目线位、站点和相关设施与生态空间、历史遗存保护、基本农田以及城市用地规划、城市交通系统协调之间存在较大矛盾或问题。

借鉴主城区多规合一工作经验，通过开展“预研预控规划”，实现市域交通设施的多规合一。即在建设项目立项同时，启动预研预控规划，在建设项目预可研、工程、招商、初步设计等各个阶段，通过预研预控规划提出针对性的修改和调整建议，反馈到各个设计阶段进行修改完善，最终实现市域交通设施的多规合一。

“预研预控规划”主要包括两部分工作内容，一是建设项目与城市和交通体系的协调。此项工作在建设项目立项以后、工可编制启动之前开展，在城镇建设用地范围内、

地形图精度要求为1:2 000。工作重点包括项目与沿线城市和城镇的关系；规划功能与设计标准的匹配；跨江桥梁、穿山隧道以及关键节点能力评估；重大设施穿越通道规划预留、交通接入条件预留等内容，以指导项目工可编制。二是建设项目用地空间划定，此项工作在项目工可编制之后开展，在城镇建设用地范围内、地形图精度要求为1:500。工作重点包括线路、节点和相关设施预控，项目用地边界划定。

### 3 案例：合璧津高速公路预研预控规划

**提出线路调整方案：**工可推荐线位穿越地质灾害易发区、历史文化遗迹保护区和基本农田集中区，建议避开用地管制区域。

**强化区域交通与城市交通结合：**落实上位规划思想，利用合璧津高速公路构建沿线三个城市的高速公路环线。

**局部改线加强对城市的服务：**建议线形向东侧偏移，更好地服务璧山城区，带动河边、大兴等重点镇发展。

**重要节点功能提升：**建议将团坝互通方案采用的喇叭+T形立交调整为枢纽互通立交。

**预留远期规划高速公路衔接条件：**应预留三环高速联络线和渝遂复线高速接口。

**开展设计速度指标比选和穿山隧道、跨江桥梁车道规模论证：**合璧津高速公路承担国家高速公路G75绕城高速段的过境功能，串联多条射线高速公路。同时，项目沿云雾山与缙云山之间槽谷布线，地形起伏小，具备采用较高设计时速的条件。九峰山隧道和油溪长江大桥应按照双向六车道建设，其他路段近期可按照双向四车道修建，预留远期六车道建设条件。

**效果评价：**上述6条建议及另外2条建议均被项目主管部门和设计单位采纳，完善了后续规划设计。

目前，预研预控规划已成为一种常态化的工作机制，有力推动了市域交通设施的多规合一工作。

### 多规合一难以落实的原因

陈必壮（上海市城乡建设和交通发展研究院）

多规合一对于规划在优化资源配置、提高行政效能、促进经济社会发展等方面可以起到重要作用，能有效解决目前规划自成体系、交叉重复、布局冲突、管控缺失等突出问题。但是在实际工作中，要真正做到多规

合一难度很大。主要原因在于：

1) 受体制机制的制约，各规划之间各自为政，审批管理自成体系，各规划横向之间难以有效协调，进而难以真正做到多规合一。上海在行政改革模式上已经通过整合国土和城市规划的机构解决了二者各自为政的问题，但即便如此仍存在与国民经济和社会发展规划、生态环境保护规划之间协调不足的问题，这种协调不足造成了各规划之间技术标准、内容甚至发展方向的不一致。

2) 随着城市经济社会的发展，城市活动范围已从原有中心城区为主扩展至市域、都市圈和城市群，因此城市的多规合一必须与周边区域的规划进行衔接。但区域规划是以跨行政区的特定区域发展为对象的综合性规划，目前区域规划的内容较为空泛，缺乏约束力和指导力，从而难以成为城市各规划的上位规划。其中长三角城市的情况更为复杂。如上海的规划必然要考虑与长三角区域规划相衔接，长三角区域与中国大部分城市群不同，是跨省域的，涉及江浙沪两省一市，由于中国城市群、都市区缺乏类似于美国都市区规划组织MPO这样的权威机构，长三角区域之间只有一些政府和民间的合作协调机构，因此长三角区域缺乏为两省一市都能接受并能指导长三角区域发展的规划。

在刚批复的上海2035年总规中，涉及与区域相关的重大基础设施就没有明确提出相应的规划，部分原因在于没有一个像长三角区域规划这样的顶层上位规划作为指导。上海浦东、虹桥两大机场的运能在规划期内会达到饱和，未来机场如何发展与整个长三角机场群布局、区域经济发展都有密切关系；同样港口航运发展也不是孤立的，与上海国际航运中心的功能定位，周边港口群功能布局、定位、集疏运体系，以及合作竞争都有密切关系；其他如高铁、城际铁路、干线公路等也存在着与区域周边城市的协调问题。

3) 城市综合交通体系规划是城市总体规划的一部分，两者之间不应存在不协调的问题。但是由于编制对象、内容、编制单位不同，即使同一编制单位也由于编制的部门不同，导致两者成果之间的不协调，城市总体规划和综合交通体系规划形成“貌合神离”的现象。如城市人口分布、产业结构布局等直接影响到交通需求分布的变化，对交通设施的布局要求也不一样，但这种变化往往在编制过程中未能得到及时反馈，最终难以体现城

市合理空间布局和城市发展目标。

## 交通的发展需要多规合一的进一步深化

洪峰（宁波市规划设计研究院）

在不同区域，由于发展需求不同，有一些问题需要更深化的研究，以寻求突破。

首先，区域产业统筹需要相邻城市规划的合一。以港口为例，上海国际航运中心包含上海港、宁波港、舟山港以及周边的其他一些港口，从近几年的发展来看，有两个问题很突出：1)不同港口之间如何协作和互补；2)浙江省海港集团成立后，港口发展规划和城市发展规划如何协同。从交通规划角度来说，这涉及港口规模、疏港体系、城市交通和疏港交通关系等一系列问题。第二个例子是杭州湾湾区发展问题，涉及两省五市，也是区域统筹和各自城市规划的问题。

其次，交通规划与城市规划在不同空间的要求需要合一。从交通规划角度来说，无论是战略目标、网络布局、控制要求等，均以一个较大的空间范围、较长的时间维度来描述，不仅是中心城区范围，还面向市域、城镇群、区域。而城市规划的描述对象缺乏对规划区内、建设用地外区域的考虑，现在可能又多了一个红线控制范围，多规合一范围和时间要求也多与城市规划相同，那么交通规划中的目标如何体现，如何落实，有待进一步研究。

第三，规划价值观的落实需要空间规划与政策体系的合一。规划的发展已经越来越多地考虑到城市整体价值的实现和政策导向的问题。目前多规合一只是一个技术层面合一，怎么来落实习近平总书记“一张蓝图干到底”的要求，还需要进一步考虑空间规划与政策体系的融合问题。

最后，规划与治理也需要合一。现阶段已经由大建设阶段向存量盘活、治理阶段开始转变。但从交通规划目前的工作来说，扩张性的趋势仍然占主导，如何更好地利用现有设施、强化治理手段的研究比较少。这其实与未来15年的趋势相悖，如何融合也需要进一步的研究。

总体而言，多规合一已经推动一段时间，技术层面的问题很多已具有共识，交通规划的很多诉求也得到落实，但如何面向未来、面向现状问题寻求突破，应该是下一步进行深化研究的方向，希望多规合一的内涵和外延能进一步丰富，发挥更大的作用。

## 多规合一及相关问题的扼要思考

郭继孚（北京交通发展研究院）

北京城市总体规划得到了中共中央和国务院批复，这个规划中的综合交通规划没有独立成章，而是分散在不同章节里，道路、轨道交通等体系弱化了。总规里面的道路网和轨道交通网等体系应该如何处理，虽然这些可以放在控规中去落实，但在空间上如何融合是个问题。多规合一很有必要，是很积极的一件事情。应该争取交通规划纳入多规合一，避免部门割裂。跨区域、跨部门、跨时间的挑战性问题始终存在，无论是否多规合一这些挑战都存在，希望交通规划能够和城市规划更好地融合在一起。

未来是不可知的，多规合一解决不了未来不可知问题。对未来的判断，如何做得更精准、更全面？不能指望对未了如指掌，特别是涉及到不同利益的情况下，因多元主体参加，这件事变得更加不可控，规划远景与近期行动的关系也是值得探讨的问题。国外的规划喜欢先明确近期，再对未来可能的走向留有余地，而我们的规划通常强调明确远景，再确定近期，两种规划思路各有道理，哪种更好值得思考。像共享单车问题，在规划里很难预见到。规划好的物流园区，市场往往不买账，自由发展的反而很红火。说明规划对市场理解得不是那么精准。但是城市还是要有一定的计划性和整体性安排，在规划中要体现政府有为，市场有效。

大数据时代，对于交通发展规律的理解更加重要。无论宏观层面，还是微观层面，人们的出行行为规律、交通选择规律等很多基础性、技术性工作还差距比较大，国家科研计划应该向基础性、先导性的研究倾斜。

## 多规合一工作推进要点

林群（深圳市城市交通规划设计研究中心有限公司）

第一，应重视交通网络在引导城市空间拓展等方面的作用。在多规合一中强调土地利用规划、城乡规划以及交通规划的协调互动与有机融合。

第二，关键在于制度创新，建立健全与多规合一目标及内涵相适应的部门事权和体制机制。

第三，需进一步完善相关规划设计体系，在编制深度上满足多规合一以及推动实施的要求。

## 调整城市交通规划在城市总体规划的编制理念和方法

汪光焘（原建设部部长）

关于多规合一与交通规划发展需要讨论三个问题：第一是城市总体规划与城市综合交通体系规划的关系；第二是城市规划改革以多规合一作重要切入点，城市交通规划如何适应或者改进；第三是多规合一之后的城市总体规划与城市交通规划的关系，城市综合交通体系规划如何做到一张蓝图干到底。多规合一并不是把几张规划图变成一张，更不是底图合一。

如何调整城市交通规划在城市总体规划的编制理念和方法，首先要落实“新时代、新思想、新征程”的要求：更加突出城市交通的重要性；更加突出城市公共交通优先发展是城市发展战略；更加突出绿色出行的战略目标的实施；更加突出信息化与物流配送等规划和实施。包括以下方面：

第一，应当研究城市综合交通体系理论和方法的改革。城市综合交通体系作为独立一章，还是按城市交通设施和运行功能的二重性（一是自身城市可持续运行和发展与有机更新，二是发挥区域中心城市带动和培养城市群发展，即对外交通节点和接驳线路），纳入不同章节。本质是城市交通内涵和要求的充分体现，从服务人的需求和组织城市运行效率和效益出发，促进区域协调发展，更加突出城市交通的重要性。

第二，特大城市都市圈发展中的交通问题。城市群是一个或者多个中心城市都市圈发展的结果，这是发达地区的必然趋势，也将是中国今后发展的主要趋势。城市交通研究的对象和编制办法如何适应。

第三，物流特别是生活物流配送，城市交通规划如何适应和创新。城市交通研究的短板，又是信息化+、国家支持，又是社会有需求、群众欢迎，如何在城市总体规划中体现。

第四，要重视街道设计导则问题的讨论。城市交通规划与控规结合，更重要的是城市总体规划落地的重要方法。以街道载体为主题内容，发挥道路的交通功能和让行人和自行车更多活动空间的研究。

第五，共享交通发展趋势和新技术革命的影响。共享经济发展是大趋势，有人讲十大技术发展方向之一，核心内容“不为拥有、为我所用”。新技术(包括无人驾驶)的影响如何体现。