

城市综合交通体系规划变革专题

新空间规划背景下的城市交通规划

Urban Transportation Planning Under New Spatial Planning

孔令斌

(中国城市规划设计研究院, 北京 100037)

城市发展转型背景

目前的空间规划转型在两个背景下进行, 一是中国城市进入了存量发展阶段, 二是以绿色发展为核心的发展方式转型。

中国城市自20世纪90年代开始, 在城镇化与90年代后期的土地市场化的双重推动下, 城市空间和人口规模快速扩张, 城市的人口密度不断下降。在2000年左右, 为实现城市规模在城镇化高速发展下的可持续扩张, 大城市相继启动了大规模的城市空间发展战略研究, 竞相选择多中心的空间结构作为未来城市空间扩张模式。自2000年至今, 又经过近20年的快速城镇化和城市空间快速扩张下的空间结构调整之后, 城市开始进入了以存量优化为重点的城市发展阶段。同样地, 经过近40年城市交通基础设施的快速建设, 大城市中心城区城市干线交通基础设施也基本进入了以存量优化为主导的发展阶段。

在城市的快速扩张中, 由于对城镇化的良好预期, 规划与建设的目标是基于满足城市发展需求而设定, 这导致随着机动化率和城市规模的不断扩大, 城市机动交通的规模迅速扩张, 交通问题成为城市运行中的大问题。机动化的发展对城市用地的占用越来越大、能源消耗占比越来越高, 成为环境污染的主要贡献者。同时, 小汽车交通也成为城市土地低效扩张的催化剂, 小汽车主导的城市交通发展方式难以为继, 必须向绿色交通主导的交通方式转变。

在40年的城市与交通基础设施快速扩张过程中, 扩张发展的路径依赖也在规划领域扎根。城市空间规划与交通规划从规划的方法、内容到表达方式形成了一套基于扩张型规划的规划模式。规划的中心是建设, 超前规划服务于超前建设的模式几乎成为规划的定式, 规划、建设、管理体制也围绕建设项目推进流程运转。

由此, 国家根据城市发展环境与发展阶段转变的特征, 提出了发展思路与方式上要向以人为本的绿色转型发展, 改变以扩张和建设为主导的城市规划建设思路, 从以速度为中心转向以质量为中心, 关注人民群众对生活品质提升的需求。

为加强转型发展的空间管理, 促进发展方式转变, 国家从空间规划体系改革入手, 整合国土规划、城乡规划、主体功能区等空间规划, 实现多规合一, 构建新的空间规划体系, 作为“坚持以人民为中心、实现高质量发展和高品质生活、建设美好家园的重要手段”, 以及“实现科学布局生产空间、生活空间、生态空间, 加快形成绿色生产方式和生活方式, 推进生态文明、美丽中国建设的重要举措”。

城市交通存量发展阶段的挑战

紧随城镇空间存量发展阶段到来的城市交通设施存量发展阶段, 交通基础设施中的干线交通设施是城市空间骨架和城市活动组织的骨干, 一旦形成就难以改变, 特别像城市轨道交通这样的“硬设施”更是如此。

城市空间与交通设施进入存量发展阶段并不意味着交通需求的稳定不变, 相反, 交通需求变化仍然巨大。这主要来自空间优化调整与交通技术发展两个方面。在空间优化调整方面, 交通需求的变化来自于空间优化对城市空间组织的调整。空间发展进入存量阶段是外延扩张的逐步结束, 并不意味着空间变化停止。相反, 存量发展阶段内涵式的空间优化一直在进行, 特别是城市从2000年左右进入空间结构的大规模调整以来, 多中心空间仍然没有形成,

许多城市的中心体系、枢纽体系调整幅度仍然很大。同时在城市发展中，随着城市地位调整仍然会有许多职能调整，这都会带来交通需求规模、分布和服务品质要求上的变化。在交通发展方面，交通体系与科技发展的融合越来越深入，交通系统无论从方式、设施，还是组织、管理上都进入了前所未有的变革时期。在提升交通系统能力、智能、服务水平同时也催生出许多新的需求、新的组织方式。

因此，以存量设施应对城市交通需求的长期不断变化，实现城市交通的高质量发展，必须对现有的城市交通规划从思路、到内容和方式上进行创新审视与调整。

存量发展阶段的城​​市交通规划转型

城市交通设施存量阶段的来临意味着在设施存量情况下要应对交通需求的新变化，传统的规划建设体系难以承担。一方面，随着城镇空间与交通发展进入存量阶段，以满足需求为主导的扩张型规划在建设空间与建设成本上都难以支撑；另一方面，随着收入水平的提高，城市居民对交通服务质量提升的要求越来越高，如果寄希望于小汽车交通承担，交通对城市土地、能源、环境的影响越来越不可持续。

一个城市的交通模式既决定城市发展方式和空间格局，也是城市居民生活方式和生活品质的决定因素。因此，存量时代城市发展方式转变与人民绿色生活方式的推行、生活品质的提高有赖于交通规划的转型，即存量时代城市交通的发展需要面对两方面的任务。一是在存量空间内应对需求的变化引导城市发展；二是要促进向绿色交通转型的同时提升交通服务的品质，成为促进城市转型发展的重要抓手。

要实现这两方面的任务，存量时代城市交通规划的转型需要在以下几个方面进行调整。

首先是改变交通规划的目标。要放弃扩张主导时期以满足所有需求为主的规划目标，存量阶段综合交通发展要抓住品质提升的要点，有所为有所不为。2019年施行的《城市综合交通体系规划标准》(GB/T 51328—2018)中，将城市综合交通体系规划的目标从《城市道路交​​通规划设计规范》(GB 50220—95)确定的“满足需求、引导发展”调整为“安全、有序，强调市场配置资源，支撑城市正常运行”，就是基于城市交通发展阶段转变的考虑。

其次是要保持交通系统应对需求变化的灵活性。要保障存量的城市交通设施能应对不断变化的交通需求，保障存量阶段交通组织的灵活性。一是要在“硬设施”存量发展下，保持可变设施的灵活性，如以地面公共交通网络的不断调整和灵活运营的其他辅助公共交通系统的发展，配合存量轨道交通系统应对城市客运交通需求的不断变化。二是要研究和规划“硬设施”灵活组织的可能性，如轨道交通跨线运营等，增加存量“硬设施”对需求的响应能力。

第三是交通优先政策与交通路权保障。“有所为、有所不为”的核心是交通优先，存量发展阶段促进绿色交通方式发展的核心也是交通优先，在存量空间下通过空间在不同方式之间的再分配保障交通能力的核心还是交通优先。因此，交通规划一方面要把交通优先作为重点，把交通优先从政策到路权落到实处，另一方面要研究路权保障的法规、政策和技术措施。路权保障是存量发展阶段交通系统规划和健康运行的基础，没有切实可行的路权保障，优先就只能停留在口号上。

第四是在交通空间再分配中注重公平与品质提升，真正实现以人为本。存量空间的再分配是交通空间的“切蛋糕”设计，分配可行的衡量标准有两个：一是公平(公平是品质的重要组成部分)，二是重新分配的交通空间能贯彻“以人为本”，用高品质服务引导需求的再分配。这意味着规划过程与结果的分析评价与增量扩张阶段不同，在延续增量阶段关注系统运行的基础上，更要关注交通资源分配的社会公平问题，以及研究空间再分配情况下，不同交通方式的服务水平是否体现了交通优先的策略和是否满足人对服务品质的要求。

第五要综合提升与关注细节。存量规划不同于增量阶段用大型建设项目堆砌的宏大发展规划，存量规划需要通过服务、空间品质等方面细节打造来实现城市交通品质的提升。这种提升也不同于增量阶段纯粹的交通设施工程项目主导的规划，这是集中了规划、建筑、环境、社会等多专业，从规划到建设多个环节密切配合的综合提升。如从

三亚市开始的城市“双修”工作就是如此，通过多专业、多工种的配合，综合修复城市的功能和环境，实现城市综合品质的提升。

总之，在存量发展阶段，城市交通规划以发现问题、分析问题到解决问题的思路没有改变，但由于目标调整和阶段变化，规划中对问题的认识、规划内容与研究方法将不同于以往增量主导的规划体系。由满足需求到保障城市正常运行的目标转变、由设施增量到存量空间再分配、由宏观的交通设施工程到关注细节的综合品质提升，城市交通规划将由设施主导逐步走向交通组织与政策主导，由单一目标走向交通、社会、经济等多目标的规划，由工程推进为主走向协商、协调主导的规划。

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

(上接第41页)

- [7] 上海市市政工程设计研究总院(集团)有限公司. 上海市机场快线前期方案研究报告[R]. 上海: 上海市市政工程设计研究总院(集团)有限公司, 2016.
- [8] 宿凤鸣. 综合交通枢纽的典范: 希斯罗机场[J]. 中国民用航空, 2013(4): 17-19.
Su Fengming. Heathrow Airport: The Model of Comprehensive Transportation Hub[J]. China Civil Aviation, 2013 (4): 17-19.
- [9] 李艳伟. 大巴黎地区多机场系统运营情况分析及其启示[EB/OL]. 2017[2019-01-01]. <http://news.carnoc.com/list/415/415057.html>.
- [10] 李艳伟. 航空枢纽考察见闻之亚特兰大机场[EB/OL]. 2017[2019-01-01]. <http://news.carnoc.com/list/398/398597.html>.
- [11] 吴心宏. 荷兰鹿特丹港的四大特色及发展趋势[J]. 城市公用事业, 2010, 24(1): 46-51.
- [12] 许伟, 李牧原. 美国阿拉米达货运走廊对解决我国多式联运“中间一公里”的启示[EB/OL]. 2018[2019-01-01]. <http://www.chinawuliu.com.cn/xsyj/201803/21/329600.shtml>.
- [13] Great London Authority. Mayor's Transport Strategy[EB/OL]. 2018[2019-01-01]. <https://www.london.gov.uk/sites/default/files/mayors-transport-strategy-2018.pdf>.
- [14] Transport for London. Travel in London Report 10[EB/OL]. 2017[2019-01-01]. <http://content.tfl.gov.uk/travel-in-london-report-10.pdf>.
- [15] Oxford Economics. How the Global Urban Landscape Will Look in 2030[R]. London: Oxford Economics, 2013.
- [16] 张聪, 王晨. 上海公共交通发展困境及对策思考[C]//中国城市规划学会城市交通规划学术委员会. 交通变革: 多元与融合: 2016年中国城市交通规划年会论文集. 北京: 中国建筑工业出版社, 2016: 159.
- [17] 刘雪杰, 陈静. 城市地面公交客流持续下降怎么办? 国内外发达城市的这些经验值得借鉴! [EB/OL]. 2019 [2019-02-01]. http://www.sohu.com/a/286894161_100020023.
- [18] ITDP 交通与发展政策研究所. 阿姆斯特丹: “自行车王国”养成记[EB/OL]. 2018[2019-01-01]. <https://mp.weixin.qq.com/s/3u8-gNEpQ5m1UEswDXZK-w>.
- [19] 上海市市政规划设计研究院. 上海市综合交通体系规划(2010—2020年)[R]. 上海: 上海市市政规划设计研究院, 2011.
- [20] 上海市市政工程设计研究总院(集团)有限公司. 上海市骨干路网规划评估和发展专项规划(2030)[R]. 上海: 上海市市政工程设计研究总院(集团)有限公司, 2015.