

城市综合交通发展转型思考

Reflections on Transition of Urban Comprehensive Transportation Development

孔令斌

(中国城市规划设计研究院, 北京 100037)

自中国共产党第十九次全国代表大会报告提出社会主要矛盾发生转变,党的二十大报告明确我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段,至2025年中央城市工作会议进一步提出以“推动城市高质量发展为主题、坚持城市内涵式发展为主线、推进城市更新为重要抓手”的工作思路,这一系列重要论述标志着我国城市与交通系统建设正逐步由大规模扩张转向以存量提质增效为主的新发展阶段。

新阶段的城市交通发展特征

1) 发展环境。

近年来城镇化进程有所放缓,交通需求增长速度同步趋缓,城镇空间格局已基本稳定,城市骨干交通基础设施也基本按长远规划建成。然而,在快速建设的进程中,发展方式粗放,各交通子系统之间、交通系统与城市空间之间的发展统筹和协同仍然比较差,交通系统的整体效能还未能充分发挥,部分设施更因预测偏差出现错配。随着城市空间和交通设施大规模扩张阶段的结束,城市交通建设进入以存量更新、提质增效为主的新阶段,发展方式发生根本性转变。一方面,交通基础设施已基本成型,而城市空间结构仍在持续完善中,因此,通过优化骨干交通基础设施和调整系统组织以适配城市空间结构,成为当前城市更新阶段交通系统更新发展的重点之一;另一方面,根据交通需求变化,完善各交通子系统之间的协同融合,促进交通系统与土地利用的融合,纠正空间错配,提升系统整体效能与韧性,以及精准响应需求并改善服务品质,是交通系统更新的长期任务。城市交通基础设施的投资、规划、建设和运行主要由城市政府主导,其更新过程将成为城市政府推动城市更新行动、转变发展方式、建设人民城市的重要抓手。

2) 发展理念。

生态文明理念指引下,推动城市绿色低碳和以人为本的可持续发展,是高质量发展的核心内容。交通系统作为城市碳排放的重要来源,需通过能源结构转型与能效提升来降低碳排放。一方面,随着交通工具能源结构和使用效能趋于多元,传统绿色交通的优先政策与空间配置需要基于人(或货)均排放标准所定义的“绿色”出行内涵进行相应调整;另一方面,传统能源体系和交通构成背景下基于交通工具运行成本所形成的交通运行与需求管理模式和政策面临巨大挑战,需要在新形势下系统地重新构建。

人民城市为人民,人是评价发展质量的最终标准。以人为本是城市交通高质量发展的基本要求,发展评价应从设施建设的速度与规模转向人对交通服务的实际感受,交通规划也应从传统的设施规划转向以人(或货)为核心的服务规划。在存量发展时代,针对不同人群的服务优化成为城市交通系统更新、提质的另一重要方向。儿童、老人、青年、妇女、游客、各类商务出行者、低收入人群、超长距离通勤者等,其出行特征与痛点各不相同。城市交通系统应针对这些群体的具体需求,对存量设施与服务进行精准优化,将以人为本落实至每一位出行者的交通体验中。

3) 支撑技术。

城市交通是各种新兴技术应用的重要领域,新技术在提升既有系统效能的同时,也催生了新型交通组织方式和交通工具。一方面,共享交通、自动驾驶汽车等新形态的出现,使城市交通系统构成更加复杂多元,以传统交通工具为基础形成的设施和交通服务的定义需不断拓展,新型交通方式对空间的需求正在冲击传统交通空间的划分与配置逻辑;另一方面,新技术通过提升效能和生产效率,显著降低了交通运输成本,传统技术条件下形成的交通价格体系和管理政策也需以新体系为基准重新构建。

新阶段的城市交通发展需求

在新的发展阶段，城市交通系统在规划建设的目标、任务、系统构成及运行管理等方面均需要根本性转变。城市交通系统的发展目标已从以设施建设为主转向存量系统更新及提升系统效能、韧性和服务水平，从而保障系统健康、稳定运行。规划建设的任务从构建交通体系转变为以新发展理念为引领，推动系统各组成部分充分融合和协同，纠正快速建设阶段形成的空间错配，并以服务提升为导向优化完善既有系统。在交通管理方面，需从传统的公共交通、小汽车、自行车和步行交通，扩展至涵盖多元能源与排放结构、多种交通运输方式与服务的综合体系。

同时，交通系统的变革也深刻影响着城市空间格局以及生产生活组织方式，并进一步反馈到交通需求，对系统转型提出更高要求。目标、任务、对象和管理要求的变化，使得快速城镇化时期形成的管理机制、价格体系、政策法规、监测指标、规划理念与方法等都难以精准指导新阶段城市交通的健康发展，必须根据新阶段城市空间组织、交通系统规划建设与运行特征、各类交通参与者行为、成本结构及系统构成等方面的变化，进行深入研究、系统重构或及时调整，以支撑交通系统和城市社会经济的高质量发展。

城市交通发展转型趋势

城市交通发展环境和特征的全方位变化，要求发展转型也需全面覆盖管理、政策、指标、规划、建设与运行组织等各个环节。

1) 建设理念。城市交通发展进入存量更新和提质增效为主导的发展阶段，应从快速城镇化下的超前规划、超前建设转向适度超前，项目启动时机与前期研究组织也应同步调整。同时，发展方式应由外延式扩张转向内涵式提升，主要聚焦既有交通系统在效率、安全韧性、衔接便利以及服务各类人群等方面的持续优化。

2) 发展理念。应坚持以交通服务为导向的高质量发展，关注不同社会阶层、年龄和类型人群以及不同类型货品的出行需求和运输差异，提供适配的交通服务。城市交通更新还应分析其对各类群体，特别是交通弱势群体的损益影响，将人民城市和共同富裕理念切实融入系统发展之中。

3) 价格体系。存量发展阶段中，交通资源约束日益凸显。交通优先与需求管理成为发展基石，合理的价格机制和市场化资源配置政策是系统可持续健康发展的主要支撑。应摒弃扩张时代粗放的定价模式，根据交通结构、排放要求以及新技术带来的成本变化，重构城市交通价格体系，保障交通资源优先配置政策有效落地与交通资源的高效配置。

4) 行政管理。快速建设时期形成的建设与运行两套管理体系协调难度大、管理分散。进入存量发展阶段，应建立以运行为核心的一体化管理机制，从主导建设转变为促进系统协同和融合。

5) 交通工具管理。应从传统的小汽车交通、公共交通、非机动车与行人管理，转向涵盖多元复杂交通工具的综合管理。应根据交通工具的拥有成本、排放水平、速度安全性能、出行分担规模及出行者特征等因素，重新设定运行与停放空间配置，修订交通运行管理法规与政策。

6) 规划与管理指标体系。指标体系应从指导设施布局与建设，转向关注服务提升、功效发挥和出行者体验，适应存量更新时代的发展需求。

7) 规划方法。应由增量时期的目标导向、系统布局与建设时序安排为主，转向以问题为导向，通过小切口、快响应的优化更新，保障系统稳定运行和高水平服务。

总之，进入新的发展时期，城市综合交通体系需要在新发展理念指引下转向以更新与创新为特征的发展路径。在规划建设方面，需从思路、目标、方法到指标体系进行系统调整；在管理方面，应从体制机制、政策、价格与运行管理等维度，根据城市发展特征进行全面重构。唯有如此，才能保障城市交通系统实现高质量、健康与可持续发展，为社会经济发展提供坚实支撑，并让城市中每一位居民享受高品质的城市生活。

收稿日期：2025-07-18

作者简介：孔令斌(1965—)，男，山西阳泉人，博士，教授级高级工程师，研究方向为交通规划，电子邮箱konglinb@caupd.com。

引用格式：孔令斌. 城市综合交通发展转型思考[J]. 城市交通, 2025, 23(6): 10-11.

KONG L B. Reflections on transition of urban comprehensive transportation development[J]. Urban transport of China, 2025, 23(6): 10-11.