

2006 年中国城市交通规划回顾与展望

Review and Prospect on 2006's Chinese Urban Transportation Planning

孔令斌 殷广涛 秦国栋

(中国城市规划设计研究院, 北京 100044)

KONG Lingbin, YIN Guangtao, and QIN Guodong

(China Academy of Urban Planning and Design, Beijing 100044, China)

摘要: 2006 年是我国“十一五”规划启动的一年, 是城市交通规划编制工作蓬勃发展的一年, 也是公共交通优先发展政策取得实质性突破的一年。盘点2006年中国城市交通规划, 协同总体规划修编、“十一五”规划的编制和城市交通发展趋向, 城市交通规划从编制阶段、模式与侧重都有了新的变化, 区域交通规划、城市交通战略规划、城市综合交通规划、公共交通专项规划、近期交通规划等层面交通规划的发展也推向了一个新的高度。新时期城市交通规划的作用更加突出, 如引导城市空间结构的发展, 降低城市化、机动化带来的负面影响, 公共交通优先发展和优化交通出行结构等等, 其中公共交通优先成为2006年城市交通发展的主旋律, 使得城市交通走向更加持续、更加健康之路。

Abstract: The 11th 5-Year Plan in China was starting in 2006. In that year, many cities have made significant progresses in developing their urban transport plan and relevant public transport priority policies. To complement the Master Plan and the 11th 5-Year Plan, regional transport plan, urban transport strategic plan, urban comprehensive transport plan, public transit plan and short-term transportation plan have also been developed by following the national-wide new planning and development trend and focus points, in terms of guiding the urban land development, reducing negative impacts of urbanization and auto-mobilization, optimizing travel pattern, giving transit priority, etc. Among these new ideas, giving transit priority is the main theme of the urban transport planning and development in 2006, leading urban transport to a more sustainable and healthy way.

关键词: 交通规划; 公共交通; 快速公交; 轨道交通; 交通基础设施

Keywords: urban transportation planning; public transportation; BRT; rail transit; traffic infrastructure

中图分类号: U491

文献标识码: A

收稿日期: 2006-12-28

作者简介: 孔令斌, 男, 中国城市规划设计研究院副总工程师, 主要研究方向: 交通规划。E-mail: konglinb@caupd.com

1 2006年城市交通规划发展状况

中国城市交通规划在进入21世纪后, 一直在谋划城市长远发展和解决城市现实交通拥堵之间的平衡。进入2006年, 作为“十一五”规划的第一个年头, 也是各城市全面落实《国务院办公厅转发建设部等部门关于优先发展城市公共交通意见的通知》(国办发[2005]46号, 以下简称《通知》)的第一年, 在各城市总体规划修编的热潮中, “城市交通成为带动总体规划修编的重要内容”^[1], 城市交通规划在2006年实现了长远和近期发展规划在“前瞻”和“务实”上的良好结合。

第一, 城市交通规划结合2006年城市总体规划修编的热潮, 在科学发展观的指导下, 根据城市空间结构发展模式 and 交通发展模式的转变谋划城市交通的长远、可持续发展, 成为2006年城市交通规划发展的主线。在编制方式上, 许多城市选择了城市综合交通规划、公共交通规划与城市总体规划进行同步编制的方式。

第二, 2006年是我国城镇密集地区规划重点编制的一年, 长三角、京津冀、辽东南等城镇密集地区综合交通规划都在这一年启动, 这也是2006年交通规划发展的一个重点。同时, 处于这些地区的城市也在区域性规划的指导下, 以区域协调为重点编制自身的城市交通规划。

第三, 2006年是各城市“十一五”交通发展规划编制的最后一年, 在“十一五”规划的推动下,

各城市都以近期发展和建设为重点,编制完成了以“务实”和可操作为重点的城市近期综合交通发展规划。

第四,在资源、空间、人口、环境等多重压力下,2006年也是城市交通规划进行战略性思考的一年。南京、杭州、广州等特大城市在2006年相继进行城市交通发展战略的研究。

第五,各省(区)在2006年相继制定本省(区)贯彻落实优先发展公共交通的措施,把城市公共交通规划和综合交通规划作为落实《通知》的一项重要任务。据统计,2006年完成城市公共交通专项规划编制的城市达到61个,其中,许多中等城市开始编制的公共交通规划成为公共交通发展的一个亮点。

第六,北京、杭州等城市开通了首条BRT线路,2006年大城市快速公共交通发展也从前几年的实验和探索进入了实质性推进阶段,国内的特大城市基本上都编制完成了快速公共交通规划。

第七,2006年国务院相继批准哈尔滨、杭州、沈阳、成都、西安5个城市的城市快速轨道交通建设规划,内地获准建设城市快速轨道交通系统的城市增加到了14个。我国特大城市轨道交通网络化发展趋势进一步增强,上海、广州等城市以网络化运营模式、管理模式和资源共享为着眼点,提出了城市轨道交通规划、建设、运营管理的新理念。

第八,“十一五”国家高速铁路建设启动,高速客运专线铁路车站作为拉近大城市空间距离的重要客运枢纽迅速成为带动城市结构和城市交通网络调整的关键节点,主要客运专线经过的大城市都不约而同开展了围绕客运车站的交通与用地调整规划,如上海、广州、杭州、长沙、郑州、苏州等城市都围绕高铁车站枢纽进行了规划招标,交通系统规划和用地规划调整成为高速铁路枢纽规划的重点。

2 主要发展特征与案例

2.1 城镇密集地区城市交通规划区域协调成为主线

以《珠海市重大交通基础设施集疏运网络规划》(以下简称《规划》)为例^[2],珠海作为珠三角西岸与港

澳毗邻的城市,具有良好的港口、机场、海岸和土地资源,是珠三角重要的会展、旅游、休闲中心,在两次区域规划中都作为珠三角的中心城市之一。但长期以来,与珠三角其他城市联系不畅和区域之间资源优势难以发挥、服务能力不足之间的影响,成为困扰珠海发展的主要因素。2006年在港珠澳大桥、广珠城际轨道、广珠铁路、江珠高速公路等区域性连通交通设施建设下,为珠海既有资源打开了区域之门。《规划》正是在此背景下展开的。

《规划》确立了利用重大区域性交通基础设施建设引导城镇空间布局、完善城市交通网络的两个战略目标。按照区域中心城市的发展模式考虑交通设施的布局,以交通设施建设带动区域协调,使交通发展成为区域协调发展的核心,加强了珠海核心地区、区域性资源与中山、江门的交通联系。以珠海及中山、江门南部发展组团未来城镇空间发展的变化为基础,利用区域性交通基础设施的建设引导城市空间的形成。研究了城市中心区的扩展模式、珠海西区的空间发展与重大交通设施之间的关系,根据珠海组团布局的特点考虑不同发展组团与重大区域性交通设施的联系。

《规划》重点研究区域性交通基础设施的建设与珠海区域性资源的结合。在考虑区域内相关资源利用竞争与整合的基础上,按照不同资源服务腹地的规模和范围布局交通联系设施,实现区域性资源的区域共享。

《规划》将中山和江门的部分地区纳入规划范围,整体考虑综合交通网络的构建,按照城镇连绵区交通一体化发展的原则,规划道路、轨道交通系统。在道路网络规划上,按照城镇发展的情况,将公路、城市道路一并纳入规划,按照其所承担的交通流的特征划分道路的功能等级。珠海市重大交通基础设施集疏运网络规划见图1。

2.2 大城市交通系统网络结构正在酝酿变革

2.2.1 《北京市公共电、汽车线网系统规划实施方案》

随着北京城市的不断发展,北京地面公共交通也在不断扩张。目前,已拥有近2万4 000多辆公共汽(电)车,700多条线路,年运送乘客43亿多人次,北京市已经步入世界最大的公共交通网络之列,但线路布局的模式仍然是在原来公共交通网络的基础上延长、

增加,产生了线路重复、过长、运行可靠性下降等诸多问题。

《北京市公共电、汽车线网系统规划实施方案》^[3]正是在公共交通快速发展的背景下开始编制的,在编制中面临两个方面的重要问题,一是要探讨公共交通网络可持续发展的合理模式,二是规划网络能够逐步调整落实。在公共交通网络结构上,规划中提出了建立分区分级的公交服务网络,主要思想是以公交服务区作为分析的基础,从“面”的层次考虑服务人口、客流需求和服务标准的确定,以不同服务等级的客流集散中心作为核心“点”,构造不同等级的线路——快速干线、普通干线、支线,从而形成城市公共交通网络。与目前的线网结构相比,要实现三个转变,第一个转变是从以往的单一层次的网络转变为多级网络;第二是从线路站点换乘转变为以换乘枢纽为核心的换乘系统,第三是从分散的线路服务转变为区域之间的出行服务。

在规划网络结构性调整的落实上,由于需要公共交通运营管理体系的转变、票制票价体系的协调作为支持,北京市确定了三步走的策略:第一步,2006年5月10日,全面实施了市政交通一卡通,为改革、管理与决策提供了基础数据和技术手段;第二步,2006年8月1日,完成了巴士公司公交线路划归公交集团运营管理工作,解决了公交改革与发展的体制性障碍;第三步,实施优化线网、理顺票制票价、完善场站、扩大路权优先、加强行业监管等措施,整体推进公共交通改革发展。

2.2.2 《杭州市城市交通发展战略咨询》

杭州作为长三角中心城市之一,近年来,城市东进,进入了杭州湾,旅游西进,扩展到紧邻安徽的边界,向南由于萧山的加入,形成了与绍兴连绵发展的态势,向北与嘉兴、湖州联系在一起,成为长三角在城市发展规模上扩张最快的城市之一,“一主、三副、六组团”的城市空间结构基本形成。同时,由机动车迅速增加、杭州区域职能的积聚和旅游休闲功能的发挥,引发的外来交通和内部交通叠加在一起,使杭州



图1 珠海市重大交通基础设施集疏运网络规划

Fig.1 Major transportation infrastructure inland transportation network planning in Zhuhai, China

中心区交通拥挤日益严重。

《杭州市城市交通发展战略咨询》^[4]重点在城市交通长远发展与近期发展的衔接上,在对城市长远交通系统结构变化把握的基础上,提出近期交通发展的行动计划。其中,与城市交通系统结构相关内容主要体现在以下几点:

1) 根据杭州和周围城镇之间经济、空间联系和规划,提出了杭州、绍兴和嘉兴、湖州各一部分作为大杭州都市区来发展。都市区内部骨干交通实现一体化的发展与组织。区域性交通设施与城市空间结构协调,不同于以往城市的对外交通,在杭州,区域交通也成为交通网络中的一个重要层次,与城市空间结构的发展和都市区的交通网络形成良好的衔接,承担都市区长距离联系和都市区与长三角其他都市区联系的功能。

2) 在道路网络结构上,根据新的城市空间结构和已形成的道路网络情况,同时考虑到大都市区的发展需要构建的城市骨干网络框架,在都市区城镇和发展组团既有独立发展的道路网络基础上,建立统一的骨干道路网络。在骨干网络的布局上,与未来城市拥挤管理结合起来,而不只按照目前交通组织的模式构建。在道路网络的功能划分上,提出客流走廊与机动车走廊,这两种走廊在交通管理目标、交通组织、路权划分上各有不同。机动车走廊仍按照以传统的车辆通行



图2 杭州市近期交通建设项目

Fig.2 Recent transportation projects in Hangzhou, China

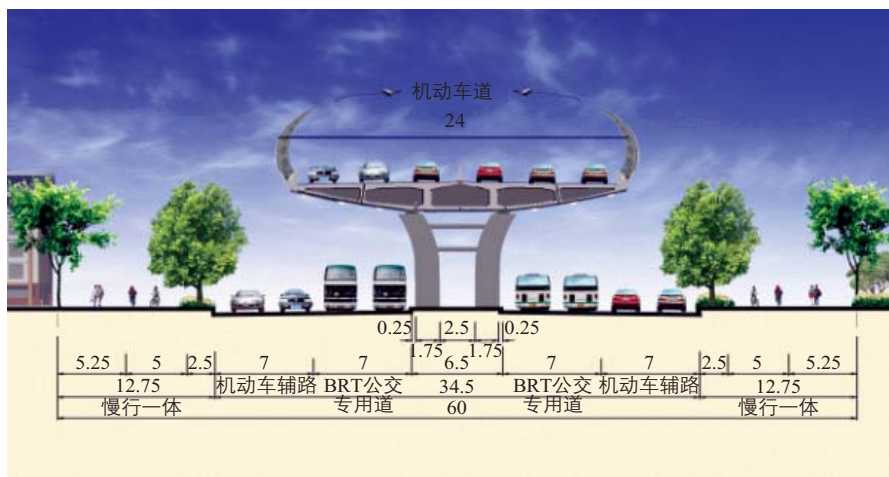


图3 济南市快速公交北园路站台处横断面设计

Fig.3 Cross-Section design of Bus Rapid Transit corridor along Beiyuan Road at station, Jinan, China

能力为主体进行管理,而客流走廊按照以公共交通、客流通过为主进行管理,重点强调行人、自行车、公交车的路权。

3) 轨道交通网络作为杭州城市客运交通主体,作为引导城市结构,沟通城市各部分,弥补城市道路网络不足的主要交通体系,形成以杭州中心区为核心,辐射外围组团和大杭州都市区的多层次轨道交通网络。

4) 按照大杭州都市区的发展,提出都市区公共交通一体组织。首先整合杭州中心区与萧山、余杭和外围组团,然后形成杭(州)–绍(兴)–嘉(兴)–湖(州)一体化的都市区公共交通体系,实现城市密集地区原来中等城市纳入大城市发展后,

公共交通跨越式发展与公共交通网络的转变。

5) 中心区、西湖风景区作为杭州重点发展地区,是将来交通需求管理的重点地区,交通网络的结构要能够与实施交通需求管理一致。

杭州市近期交通建设项目见图2。

2.3 快速公共交通(BRT)

度过实验期,进入快速发展阶段

《济南市快速公交近期建设规划》^[9]是2006年中国大城市快速公交(BRT)实施性规划的一个缩影。针对城市客运走廊的建设,根据设计条件,规划从客运走廊特征分析到设计标准、站点、公交线路的组织,并落实到详细的建设工程施工设计中。济南市快速公交北园路站台处横断面设计见图3。

规划提出支持型与引导型两类客运走廊,支持型走廊以解决客流为主要目的,支持城市建设,缓解交通压力,集聚大运量客流;引导型走廊以引导开发为主要目的,保障城市新区的拓展,引导城市的良性发展,促进用地的开发。规划针对不同类型的快速公交走廊,提出设计标准以及道路断面资源分配、沿线公交站点、公交线路组织形式、智能交通运营管理快速公交系统的要素设计方案。

此外,国内绝大多数特大城市都在2006年制定了BRT的网络规划和近期实施规划,作为城市近期内大运量公共交通主力,天津、厦门、重庆、深圳、西安、合肥等城市快速公交都进入了建设期。例如,深圳提出近期(2006—2010年)建设1号线老街—西丽、2号线上步南—龙华清湖、3号线车公庙—平湖、4号线罗湖火车站—大梅沙、5号线蛇口—航空城等5条线路,总长约130 km(不含支线)。BRT 1号线(笋岗路通道快速公交)作为试点线路,先期实施。深圳市近期BRT线路规划图见图4。



图4 深圳市近期BRT线路规划图

Fig.4 Short-Term BRT corridor plan in Shenzhen, China

3 思考与展望

城市总体规划修编的高潮、对《通知》的落实和“十一五”规划的编制,推动了2006年城市交通规划在城市交通战略规划、城市综合交通规划、公共交通规划、近期交通规划上的全面发展,而优先发展城市公共交通会议和新《城市规划编制办法》的实施又把各个层面交通规划推向一个新的高度。但是,在2006年城市交通规划的发展上也存在一些问题:

1) 交通规划与城市土地利用结合还比较薄弱,一方面,用地规划对交通的理解还没有从旧的交通模式下的用地规划思路中解脱出来,不能理解交通模式改变和用地模式改变之间的关系,单纯的供应超前模式下的交通与城市用地关系仍然是目前城市规划的主导思路;另一方面,有些交通规划也没有能够抓住目前我国城市大规模扩张的特点,实现交通带动城市发展,“就交通论交通”的规划还依然存在。

2) 城市交通规划成为引导城市结构、落实科学发展观、应对机动化发展、优化城市交通结构、推行优先发展公共交通、提升城市竞争力的一个重点。随着交通的发展和国家层面对城市交通特别是公共交通的重视,交通规划在2006年也从大城市迅速扩展到中等城市。中等城市开始注重城市交通规划,但在方法上有照搬特大城市交通规划,脱离中等城市交通特征的

倾向。宽马路、快速交通等也大量出现在中等城市的交通规划中。

展望2007年,随着优先发展公共交通相关措施和法规的出台,以及城市总体规划的大规模完成,城市综合交通规划和公共交通规划又将进入一个新高潮。轨道交通借助优先发展公共交通政策的实施,又会有新的城市名单加入,快速公交(BRT)的建设也会在已经实施的城市之外成为更多城市大运量公共交通发展的选择,而2005—2006年几个特大城市在城市交通发展白皮书上的成功也将成为更多城市的榜样,这些长远规划的调整又将带来一些城市对近期发展规划的调整。

参考文献

- 汪光焘. 城市交通规划面临的形势与任务 [J]. 城市交通, 2006, 4 (1): 1~4
- 孔令斌, 等. 珠海市重大交通基础设施集疏运网络规划 [R]. 北京: 中国城市规划设计研究院, 2006
- 殷广涛, 等. 北京市公共电、汽车线网系统规划实施方案 [R]. 北京: 中国城市规划设计研究院, 2006
- 孔令斌, 等. 杭州市城市交通发展战略咨询 [R]. 北京: 中国城市规划设计研究院, 2006
- 殷广涛, 赵一新, 等. 济南市快速公交近期建设规划 [R]. 北京: 中国城市规划设计研究院, 2006