

国土空间规划背景下城市交通规划变革分析

张杰

(贵阳市城乡规划设计研究院, 贵州 贵阳 550081)

摘要: 长期以来,我国规划类型过多,内容相互重叠,项目审批流程复杂、周期长,各级政府、部门之间相互协调耗时较长,影响规划权威性。2019年5月发布的《中共中央国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》(中发〔2019〕18号文)开创了我国国土空间规划体系的新纪元。随着我国城市化进程的发展,当前我国城市人口急剧上升,而人口的急剧上升导致城市交通繁忙,城市出现交通拥堵的现象越来越频繁发生,与此同时,随着新技术的发展以及人们生活水平的提升,在交通规划出行领域出现了新的发展态势。

关键词: 国土空间; 规划设计; 交通规划; 措施分析

中图分类号: TU984.191 **文献标识码:** A

1 研究现状

目前,我国对国土空间规划的研究主要集中在国土空间规划体系、国土空间规划标准、国土空间用途管制等领域,对交通基础设施国土空间规划的研究尚处于起步阶段。但是交通基础设施建设在国土空间开发与保护中占有非常重要的地位,各类综合交通基础设施建设一方面占用大量国土空间资源,另一方面该类项目往往投资大、社会民众关注点高,项目计划、实施、变更对社会发展具有较大影响,因此,亟须研究在国土空间总体规划体系下的交通基础设施、国土空间规划体系及编制内容。在国土空间规划体系背景下,交通基础设施融入国土空间规划已迫在眉睫,但是目前交通国土空间规划的组织部门、规划范围、规划期限、技术要求、审批流程以及规划衔接等内容均未明确,交通国土空间规划体系尚未构建,既有交通规划如何融入国土空间规划存在体系上的障碍。

2 交通规划新变化

2.1 交通规划地位的变化

根据《国务院关于加强国民经济和社会发展规划编制工作的若干意见》(国发〔2005〕33号)、《中共中央国务院<关于统一规划体系更好发挥国家发展规划战略导向作用的意见>》(中发〔2018〕44号文),我国交通规划编制的上位规划一直是国民经济和社会发展规划。我国国土空间规划体系建立后,新增了交通领域国土空间专项规划。国土空间规划背景下,交通规划同属于发展规划和空间规划两大规划体系范畴,规划地位和作用得到进一步补充和完善。此外,由于两类规划在编制年限、编制内容方面均不一致,导致交通规划难以同时符合两类规划体系的要求。

通过对我国现状交通规划体系进行梳理归类,不断优化交通规划体系,以更好发挥交通基础设施建设在推进经济社会发展和优化国土空间布局方面的重要作用。

2.2 交通规划内涵的变化

目前,我国编制的交通规划以发展规划为主,如综合交通五年发展规划、铁路五年发展规划等,兼顾政策性规划内容和交通技术内容。但该交通技术内容与空间规划的技术内容不一样,传统交通规划的技术内容更倾向于交通行业技术,如交通量预测、公路等级、道路宽度、线形指标等,缺乏空间约束力;而空间规划的技术更倾向于交通运输用地地类属性、建设用地规模、占用“三区三线”情况及空间管控等。由于交通规划同时兼具经济社会发展和国土空间双重属性,导致交通规划编制过程中需要同步与国民经济和社会发展规划、国土空间规划衔接。可以说,国民经济和社会发展规划是交通规划的战略依据,国土空间规划是交通规划的落地依据。在国土空间规划背景下,交通规划的内涵得到进一步的扩展和延伸,更侧重于空间落地性,对交通规划体系的优化也提出了新的要求。

2.3 交通规划理念的变化

国土空间规划背景下交通规划编制理念带来以下几点变化:一是更加注重空间落地,未来交通规划要转变现阶段粗放式的规划模式,更加重视空间布局的可落地性,注重与“三区三线”的协调,通过交通廊道控制、正面清单等方式保证交通基础设施空间资源。二是交通规划范围的变化,国土空间规划实现全域覆盖、全要素管控,交通规划编制时要建立全域规划的理念,通过全

域国土空间协调优化交通规划布局。三是规划方法的变化, 交通规划逐步由定性分析转为定量分析, 要积极引入地理测绘、Arcgis等行业新技术, 提高规划的科学性和准确性。

3 交通国土空间规划体系

3.1 现状交通规划体系

按行政等级, 我国交通规划分为国家级、省(自治区、直辖市)级和市县级规划; 按交通运输方式, 分为综合交通、公路、铁路、水运、民航和管道规划; 按规划期限, 分为远期规划(15~20年或以上)、中期规划(10~15年)、近期规划(3~5年)。由于交通规划层级多、领域多的特殊性, 同时复杂的行政管理体制导致交通规划协调难度加大, 甚至存在各个领域的交通规划都互相矛盾的现象, 规划的约束力和规划内容逐级传导性不强。在国土空间规划背景下, 既要以发展规划为指导, 更要加速融入国土空间规划体系, 建议在既有交通规划体系基础上, 推进交通与国土空间规划融合, 形成交通国土空间规划体系。

3.2 交通国土空间规划与其他规划的关系

与其他交通规划不同, 交通国土空间规划更侧重于交通基础设施的空间属性和空间管控。国民经济和社会发展规划、国土空间总体规划是交通国土空间规划编制的规划依据, 交通国土空间规划是对以上两类规划项目空间落地的深化, 是规划项目纳入国土空间总体规划的重要依据。三年行动计划、五年发展规划是对未来3~5年内的具体建设计划安排, 交通国土空间规划可以说是三年行动计划和五年发展规划的实施依据, 只有列入交通国土空间规划的项目才能纳入未来3~5年内的建设计划。

3.3 交通国土空间规划体系构建

对应国土空间规划体系, 交通国土空间规划分为国家级、省(自治区、直辖市)级和市县级“三级”规划。国家层面交通国土空间规划是从长期出发对全国综合交通网、公路、铁路、水运、民航和管道等重大交通基础设施做出的全局安排, 侧重战略性、目标性, 与全国国土空间规划衔接, 争取重大交通基础设施项目纳入全国国土空间规划范畴。国家层面交通国土空间规划功能可通过国家层面相关中长期交通发展规划实现, 如国家综合立体交通网规划、国家公路网规划(2013—2030年)、国家中长期铁路网规划等, 在交通规划理念方面更强调与国土空间规划的融合。

省(自治区、直辖市)层面交通国土空间

规划依据相关上位规划编制, 是下一级交通国土空间规划的编制依据, 侧重省(自治区、直辖市)区域内重大交通基础设施布局的合理性和协调性, 与省(自治区、直辖市)级国土空间规划衔接, 争取重大交通基础设施项目纳入省(自治区、直辖市)级国土空间规划范畴。

市县层面交通国土空间规划是对上级交通国土空间规划要求的细化落实, 要求与“三区三线”划定成果进行叠加和冲突分析, 侧重空间落地性和空间管控, 与市县级国土空间规划衔接, 争取全部交通基础设施项目纳入市县级国土空间规划范畴。市县层面交通国土空间规划更强调空间属性和落地性, 建议市县层面单独编制, 如随州市普通国道国土空间规划、涟水县港口国土空间规划等。

4 交通国土空间规划主要内容与措施分析

4.1 规划范围及期限

交通国土空间规划研究范围包括行政区域内公路、铁路、水运、民航、管道及场站, 其中公路包括国家、地方高速公路, 普通国道、普通省道、县乡道及农村公路; 铁路包括高速铁路、普速铁路和专用铁路; 民航包括航空运输机场和通用航空机场; 管道包括石油、天然气等; 场站包括汽车客运站、公路货运场站等。交通规划年限应与同级国土空间规划保持一致, 规划至2035年, 规划年限一般为15年。

4.2 技术要求

统一采用国家大地2000坐标系统, 统一1985国家高程基准, 运用路线设计软件和地理信息系统软件(GIS)制图。市、县层面交通国土空间规划需要与行政区内划定的“三区三线”成果数据叠加, 查找与城镇、农业、生态空间、生态保护红线、永久基本农田保护红线、城镇开发边界控制线之间的冲突面积, 按照“三区三线”相关管控要求, 调整冲突区域, 优化国土空间布局。全国、省级层面交通国土空间规划侧重战略性, 成果形式以文本为主、附图为辅; 市、县层面交通国土空间规划侧重空间落地性, 成果形式以文本、附图并重, 文本包括: 市、县交通国土空间规划, 单个项目建设方案研究报告, 生态保护、建设用地、城镇发展影响三个专题研究报告以及对应研究深度工程附图表。

4.3 编制及审批流程

交通规划是一项系统性工程, 在现状交通规划管理体系下, 结合交通运输部门管理体制改革, 亟须统一规划编制、审批层级与流程, 及时

纳入自然资源和规划部门编制的国土空间总体规划。在我国现行体制下,交通规划和建设分属不同管理部门,其中国家层面综合立体交通网规划和公路网中长期规划由交通运输部牵头编制、国务院批准印发,铁路网中长期规划、航空中长期规划、油气管网中长期规划分别由交通运输部(国家铁路局)、交通运输部(中国民用航空局)、发展改革(能源局)牵头编制,由国务院批准印发;省级层面交通国土空间规划由省级交通行业主管部门牵头编制,由省级人民政府批准后印发;市、县层面交通国土空间规划由市、县级交通行业主管部门牵头编制,由市、县级人民政府批准后印发。在新的国土空间规划背景下,交通国土空间规划应与同级国土空间规划同步编制、相互协调、相互反馈。

4.4 规划衔接

交通国土空间规划是国土空间总体规划的专项规划,交通国土空间规划成果应与“三区三线”叠加处理,同级国土空间规划应在相关政策允许下调整“三区三线”范围,预留交通基础设施通道资源和建设空间。同时鉴于交通基础设施具有区域内线形分布的特点,在实施过程中,应与自然资源和规划部门保持衔接,实现动态调整,将调整后的交通基础设施空间坐标信息纳入“一张蓝图”和“一个平台”,作为规划交通基础设施项目实施、办理用地预审、规划选址以及建设用地手续的依据。对没有纳入国土空间规划的交通基础设施项目实施前必须纳入国土空间规划后,满足国土空间规划、空间管控要求后才能实施。

4.5 交通大数据

首先,通过交通大数据能够实现对人们的出行进行预测,从而根据预测结果提前干预交通管理,为人们提供良好的出行体验。通过IC卡(集成电路卡)、GPS(全球定位系统)、手机等工具能提前获取人们的出行信息,根据对众多出行信息的汇总能对交通大数据信息进行提前预测,分析人们的出行需求,例如:根据对网约车信息的分析发现,在商业区等就业密集场所以及机场、游乐场所出现突发性出行需求的概率较大。其次,通过交通大数据能分析人们日常出行情况,从而对公共交通进行合理的优化和调整,例如:人们在城市日常出行主要是在家与公司之间往返,因此通过手机出行信息,相关交通管理部门能获得居民的住址通勤信息,利用大数据可以同步感知城市交通需求变化,并根据相关变化调整和优化城市交通管理。最后,通过对人们出行

的大数据信息进行分析,能准确评价城市的公共交通设施情况。人们出行中,单位路程内通勤时间越长或者需要花费的费用越高,则说明城市公共交通运输情况越差。反之则公共交通运输情况越好,在评价公共交通设施后,相关部门需要对公共交通较差的地区进行针对性的优化调整,提升城市整体的交通服务水平。

4.6 共享出行

在互联网技术、定位技术等新技术融合发展的背景下,我国出现了大量的共享出行服务,例如共享汽车、共享自行车等服务。如果能利用好这些共享汽车和共享自行车资源,能够提高对交通运输资源的利用效率,进而缓解城市交通拥堵的情况。相关研究表明,在大型城市交通运输过程中,私家车出行中,个人单车驾驶的比例达60%以上,这无疑造成大量资源的浪费,而如果能对这些资源加以利用,则能大大节约相关资源,并能为有出行需求的人提供较好的服务。通过共享出行,私家车驾驶人员能通过分享车辆空余位置获取一定的收益,而乘客也能以相对较低的价格享受到便捷的出行服务,同时在这一模式下,城市交通的拥堵情况也能得到一定的缓解。

5 结束语

国土空间规划体系的建立对交通规划的地位、规划理念、规划体系带来较大的变化。在严格的空间资源约束和管控条件下,如何更好地推进交通基础设施项目建设,需要同步编制交通国土空间规划。通过对交通国土空间规划的范围、规划期限、技术要求、编制流程、审批要求及规划衔接等内容的研究及探索,对构建交通国土空间规划体系、更好融入国土空间规划体系具有一定的实践指导意义。

参考文献

- [1] 郭文奇.国土空间规划背景下城市交通规划变革分析[J].低碳世界,2020,10(4):2.
- [2] 韩雪松.国土空间规划背景下交通规划变革与实践[J].西部人居环境学刊,2020,35(1):6.
- [3] 何峻岭.国土空间规划体系下的交通规划思考[C]//中国城市规划学会城市交通规划学术委员会,2020年中国城市交通规划年会,2020.
- [4] 李潭峰,郝媛,姚伟奇.国土空间规划背景下我国交通规划转型思考[J].交通标准化,2019,5(6):50-60,84.