

交通运输规划转型探讨

陈璟

(交通运输部规划研究院, 北京 100028)

摘要：规划是交通运输行业持续健康发展的重要制度保障，进入新时期，交通运输规划亟待转型。综合交通运输法律缺失、城市交通运输规划管理部门分割、五年规划定位亟待重新认识、传统技术方法和统计手段难以适应规划决策需要等问题是规划面临的现实困境，适应经济发展新常态、全面深化改革、建养运管并重则为规划转型提供了潜在动力。分析规划转型需要解决的关键问题，探寻转型道路，将为交通运输规划工作提供新的思路和视角。

关键词：交通运输；规划转型；现实困境；潜在动力；关键问题

中图分类号：U1

文献标识码：A

文章编号：1000-713X (2015) 03-0009-04

Discussion on Transition of Transportation Planning

CHEN Jing

(Transport Planning and Research Institute, Ministry of Transport, Beijing 100028, China)

Abstract: Planning is vital institution ensuring sustainable and fine development of transportation, and urgent to transit in new periods. Some realistic predicaments are faced by transportation planning, including lack of law in integrated transportation, separation of departments impeding urban transportation planning, rethinking of function of five-year plan, and conventional technology means and statistics methods difficult to adapt to current planning decision, etc. Some important measures supply potential driver for planning transition, including adapting to the new normal state of economy, deepening the reform comprehensively, and laying equal stress on transportation building, maintenance, operation and management. New thoughts and views will be put forward based on analysis on key problems needed to be resolved in planning transition, and exploring way of transition.

Key words: transportation; planning transition; realistic predicament; potential driver; key problems

规划在交通运输领域发挥了重要的引领作用，促进了国家战略实施、政府科学决策和资源优化配置，是交通运输行业持续健康发展的重要制度保障。进入新时期，适应经济发展新常态，转方式、调结构、提质增效升级成为交通运输发展的方向，综合交通、智慧交通、绿色交通、平安交通成为交通运输发展重点，规划本身也面临着加快转型的迫

切要求。

1 交通运输规划面临的现实困境

经过多年发展，我国交通运输规划工作已经积累了丰富的经验，在规划理论、方法和技术手段方面形成了良好的基础，但由于相关法律、制度还

收稿日期：2014-12-30

修回日期：2015-02-10

录用日期：2015-03-03

作者简介：陈璟（1975-），女，高级工程师，经济学博士学位，研究方向为综合运输体系规划。

通讯作者：1614560420@qq.com

不健全,加之交通运输领域自身的快速发展,规划工作也面临一些现实困境。

(1) 综合交通运输规划相关法律缺失,规划体系不健全。以法律为基础,我国单一运输方式交通规划体系已经建立并在逐步地发展完善。《铁路法》、《公路法》、《港口法》、《民航法》、《航道管理条例》以及即将实施的《航道法》中,对交通规划的类型、编制实施主体、报批程序等做出了明确规定。以《中长期铁路网规划》、《国家高速公路网规划》等国家级交通规划为引领,各省(自治区、直辖市)、市(县)都编制了交通规划,作为指导交通建设的重要依据。编制综合交通运输规划,目的是促进各种运输方式之间协调发展、高效衔接,通过发挥各种运输方式的组合优势和整体效应,追求以较小的经济成本和资源环境代价来满足经济社会发展的要求。由此来看,综合交通运输规划对于同层级的单一运输方式规划是应当有指导性和约束性的,属于上位规划。但综合交通运输相关法律法规缺失,规划体系不健全,规划管理体制不明确,其对单一运输方式的指导性和约束性难以发挥。

(2) 城市交通运输规划管理仍然存在部门分割。城市是对外交通与城市内部交通衔接转换的主要载体。长期以来,在国家层面,对外交通的各种运输方式以及城市内部交通的管理分属铁路、交通、民航、住建等不同部委,大量的协调衔接工作需要由城市来完成,尤其是涉及到综合运输枢纽站点的规划建设问题,协调难度较大。实施大部制改革后,铁路、公路、水路规划职责及指导城市客运职责统一归入交通运输部,道路、地铁等城市内部交通设施的规划职责未纳入。城市交通运输规划管理相应存在部门分割,一些城市成立了交通运输局,承担公路、水路交通规划及城市客运管理职责,承担组织编制综合交通运输体系规划的职责,但铁路、民航以及城市道路、轨道规划职责仍分散在发改、城市规划等部门。城市交通运输规划管理存在的部门分割,使得国家与地方的规划管理机制缺乏统一性、连贯性,直接影响国家促进各种运输方式协调衔接战略意图的落实和推进,也影响对外交通与城市内部交通的资源统筹配置。

(3) 交通运输五年规划的定位、内容亟待重新认识。历经多个五年计划和“十一五”、“十二五”规划编制工作,在规划内容、编制实施程序等方面,已经形成了较为一致、相对成熟的模式,但随

着规划内容由基础设施建设向行业各个领域拓展,尤其是全面深化改革要求正确区分政府和市场的作用,在讨论“十三五”规划编制内容时,对于五年规划的定位、内容,认识并不完全一致。有观点认为,交通运输五年规划是政府促进资源优化配置的手段,从政府作用出发,应把基础设施建设养护作为主要内容;也有观点认为,五年规划不应限于单纯的设施规划,而是一种公共政策,应当适应行业转型发展的需要,涵盖基础设施、运输服务、科技信息化等行业发展的各个方面。之所以有这些不同的认识,是因为对一些本源性问题缺乏正式、广泛的研究和讨论,这些问题包括交通规划与交通运输规划的区别,交通运输五年规划的特殊性,政府在交通运输不同领域的作用等。

(4) 传统的技术方法和统计手段难以为规划科学决策提供有力的支撑。当交通运输进入各种运输方式融合发展、对外交通与城市内部交通有机衔接、全面提升服务水平、加快发展方式转变的新阶段,规划对象发生了新的变化,由单一运输方式转向整个综合交通运输体系,由内外交通相对独立转向内外交通深度融合,由基础设施增量转向基础设施增量和存量并重,由基础设施布局转向运输服务,由交通运输自主发展转向与经济社会协同互动。这些变化使得规划编制工作变得更加复杂,在规划理念方面,系统性、整体性、集成性的要求更高;在规划技术手段方面,综合多种运输方式以及城市内部交通的运输需求特征分析、模型构建、指标量化、规划方案的量化评估成为难点,很多基础性的理论、方法问题有待解决。随着小客车保有量迅猛增长,以营运车辆为主要统计对象的统计体系已经无法真实反映公路交通运输的发展变化,而大规模OD调查可能造成交通拥堵又使得开展此项工作异常慎重。在基础数据难以充分获取的状况下,如何综合交通量观测数据与客货运量分析,利用大数据挖掘来把握人口出行特征和车辆交通状况,成为需要探寻的解决方案。

2 交通运输规划转型的潜在动力

我国经济已进入新的发展时期,作为国民经济的基础性、先导性产业和服务性行业,交通运输需要适应经济形势的变化,积极应对、早做谋划,这也是规划工作转型的潜在动力。

2.1 经济新常态下的交通运输发展趋势

我国经济增长正逐步放缓,进入到一个增长速度相比之前明显下降的“新常态”发展阶段,无论消费、投资、出口,还是生产能力和产业组织方式、生产要素相对优势、资源环境约束等,都将出现一些重大的趋势性变化。有经济学家判断,政府对经济增长目标更注重“弹性”,公共消费型基建投资、产能转型升级、居民消费这三大新增长点将取代以往出口和房地产两大增长点。可以预见,交通运输面临的需求将会发生重大改变,全社会客货运量、铁路货运量、港口外贸货物吞吐量等用于表征运输规模的一些指标会有相应的反映,进而影响对交通建设规模和进程的判断。另一方面,加大基础设施建设投资又是政府稳增长的主要发力点,从布局、结构看我国交通基础设施仍然存在短板,推进交通基础设施建设仍然是保障和改善民生的重要内容。

在此背景下,以需求定规模的规划思路面临挑战,把握经济运行新特征、新规律、新要求本不容易,在经济新常态多因素作用下,准确把握交通运输发展趋势、科学制定规划方案的难度进一步加大。

2.2 全面深化改革背景下的规划内容演变

规划是政府治理体系的重要组成部分,是政府管理社会和经济的公共政策手段,是政府履行宏观调控、公共服务、市场监管、社会管理等职责的重要依据。随着政府职能转变,交通运输规划的作用不断被强化,内容不断扩展,由过去交通基础设施建设规划扩展到了养护、运输服务、科技与信息化、安全应急等多个方面。在此过程中,规划已经突破了促进空间资源优化配置的布局规划、建设规划的范畴,成为政府指导交通运输行业发展的公共政策。

十八届三中全会做出全面深化改革的重大决定,规划作为推进国家治理体系和治理能力现代化的重要手段,其作用将更加突出。伴随对规划作用认识的进一步深化,规划工作者开始重新讨论规划的内容,包括一些基本的问题,例如:交通运输规划包括基础设施建设养护、运输服务、安全应急等多个领域;由于在不同运输方式、不同领域政府作用并不完全相同,需要确定哪些内容应编制规划,哪些内容不应列入规划,确定规划与指导意见、发展纲要等其它形式文件的区别,确定不同领域编制规划的时限是否有必要统一等。

2.3 交通运输行业转变发展方式

交通运输行业从建设为主转向建设、养护、运

营、管理并重,是大势所趋。以交通基础设施布局、建设为主要对象的规划,积累了大量的经验,在基础理论、技术方法等方面都具备了很好的基础,但当这些理念、方法直接用于养护、运营、管理时,就很难提出适宜的规划方案。相对而言,后者不是单纯的空间、技术规划,大多属于公共政策范畴,涉及到很多利益协调的问题,规划工作者需要更多地从社会学、经济学视角来分析交通运输发展,确定规划指标,形成一套系统的规划技术方法。

未来一段时期,围绕综合交通、智慧交通、绿色交通、平安交通发展,如何提升交通基础设施能力,在有限资源空间内通过先进的信息技术和管理手段来实现设施能力和服务水平的最大化,如何实现绿色发展,也是规划编制需要回答的问题,目前看还缺乏成体系的规划思路和技术方法。

3 交通运输规划转型的关键问题

规划转型,意味着规划理念、方法、技术手段的一系列转变,可以是在既有规划工作基础上的渐进式升级,也可以是与既有方向完全不同、某个领域的跨越式突进。无论走向如何,交通运输规划转型需要解决的关键问题是清晰的,围绕这些问题,规划工作需要探寻转型道路,做出重大变革。

(1) 综合交通运输规划的立法、机制问题。这是规划工作的制度基础。只有明晰了综合交通运输规划的法律地位、体系分类、编制实施主体、报批程序等规划管理体制机制的基本问题,自上而下的指导机制、对单一运输方式的指导和约束机制才能得以建立并取得实效。

(2) 政府在交通运输各领域的作用。未来规划内容从基础设施拓展到交通运输各个领域,在不同领域,各级政府的职责、调控手段都有差异,相应的规划内容、内容深度和表述形式也不一样,一些内容需要做出详细安排,一些内容可能只是宏观指导,对于这个基本问题,行业内有必要达成共识,研究提出分类指导的解决方案。

(3) 综合交通运输规划的技术方法。相对于单一运输方式,综合交通运输规划更加强调系统性、集成性,在多种运输方式并存的情况下,科学制定综合交通骨架网、综合运输枢纽和一体化运输组织的规划方案,力求既适应经济社会发展要求,又能尽可能少地占用资源、消耗能源、影响生态环境。

综合交通运输规划还有很强的引导需求意图,希望通过优化资源配置促进运输结构优化,例如引导货运更多地采用铁路和水运方式,而不是过度依赖公路运输。在运价并不完全遵循市场规律的情况下,需要综合运用系统工程学、经济学、社会学等多个学科的方法来研究上述问题。

(4) 对外交通与城市内部交通的统筹协调。随着城市功能的不断扩展,城市交通规划的对象也由主城区扩展到全市域。尤其是随着城市群一体化进程的深入,大城市的部分功能可能向周边中小城市疏解,对外交通与城市内部交通之间出现了越来越多需要协调的问题,例如跨市通勤,边界产业园的交通出行,对外通道与城市道路、城市轨道的衔接,综合交通枢纽建设运营,过境交通与城市交通的分流等,需要更多地在区域或城市群的背景下制定城市交通规划方案。

(5) 基础设施的存量改造。2014年中国城市规划年会提出,城市规划编制要实现从增量到存量和减量规划的转型。与之相一致,交通基础设施也存在大量的存量改造问题。经过长期大规模建设,国家、省域大尺度交通网络规划空间日益狭小,大开大合、粗线条的规划方式面临挑战,很多时候需要在限定空间编制更加精细的规划方案,例如国省干线改造、综合客运枢纽改造、老港区功能调整、枢纽集疏运交通改善等,需要考虑空间限制、既有利益格局改变等多方面因素。

(6) 工程规划、功能规划与公共政策相结合的规划思路。国家公路网规划提出要构建以非收费公路为主体、收费公路为补充的公路网络,普通国道侧重体现基本公共服务,高速公路侧重体现高效服务,就充分体现了这一思路。在“以人为本”的基本理念指引下,在资源资金压力日益突出的情况下,交通运输规划不仅要注重设施的功能性,把工程规划与功能规划结合在一起,还要考虑规划方案的现实性,特别是资金资源保障,寻求可能的政策解决方案,理想的交通运输规划应当是工程规划、功能规划与公共政策相结合的产物。

(7) 既有统计体系与大数据挖掘相结合的技术手段。既有统计体系在客观反映交通运输发展实际情况方面存在缺陷,尤其是小客车等社会车辆的统计数据空白点较多。借助信息技术的大数据挖掘将为弥补空白提供新的手段,通过利用公交一卡通、网络导航、车联网、路网监测等方式获取数据,可

探索既有统计工作与实时数据获取相结合,为规划科学决策提供更好的数据支持。

(8) 交通运输规划的后评价机制。目前的后评价工作主要是建设项目后评价和五年规划的中期评估,鉴于交通运输对经济社会发展的支撑和带动作用,以交通运输与经济社会之间的互动关系为基础,开展交通运输规划方案的后评价工作也是非常必要的。一方面通过建立指标体系,全面评估交通运输发展对经济社会的直接、间接贡献,为改进交通运输规划技术方法提供基础;另一方面也有利于完善规划编制实施机制,根据评估效果适时调整规划方案,以及避免出现规划目标、方案严重偏离实际的倾向,增强规划的科学性、严肃性。

参考文献

- [1] 约瑟夫·E·斯蒂格利茨.公共部门经济学[M].北京:中国人民大学出版社,2008. [Joseph E. Stiglitz. Economics of the public sector[M]. Beijing: China Renmin University Press, 2008.]
- [2] 何流.基于公共政策导向的城市规划体系变革[M].南京:南京大学出版社,2010. [HE L. Urban planning system transformation guided by public policy[M]. Nanjing: Nanjing University Press, 2010.]
- [3] 胡舒立.新常态改变中国[M].北京:民主与建设出版社,2010. [HU S.L. Economy of China in the New Normal state[M]. Beijing: Democracy and Construction Publishing House, 2010.]
- [4] 林毅夫.经济发展与转型[M].北京:北京大学出版社,2007. [Lin Y.F. Economic development and transition[M]. Beijing: Peking University Press, 2007.]
- [5] 施卫良.规划编制要实现从增量到存量与减量规划的转型[J].城市规划,2014(11): 23-24. [SHI W.L. Master plan targeted at stock and decrement[J]. City Planning Review, 2014(11): 23-24.]