

国土空间规划视角下的城市综合交通规划内涵思考

——以漳州市综合交通规划为例

罗荣锋

漳州市自然资源局

摘要：本文通过梳理国土空间规划发展脉络，提出编制市域综合交通规划的关键因素、技术逻辑与实现路径。最后以福建漳州为例，通过分析漳州市综合交通规划方案演进历程，印证作为一般编制的合理性，探讨在国土空间规划的大背景下尚需研究的问题，为类似区位城市的综合交通规划编制研究提供参考依据。

关键词：国土空间规划；综合交通；内涵；实现路径；漳州；参考依据

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.05.042

一、引言

城市综合交通是支撑城市总体空间布局的骨骼，关系城市生产生活正常运转，与城市用地布局密切相关，是组成国土空间规划的关键内容。建立国土空间规划体系无疑是我国空间规划史上的伟大创举，世界范围内也无现成经验可以直接借鉴，规划理论也还在探索实践中。

因此，探索综合交通规划编制的技术逻辑，总结规律性内容，对科学指导规划编制很有意义。本文基于规划体系发展脉络，解读新时代综合交通规划的目标任务，提炼城市综合交通规划编制的关键内容与技术路径，并以漳州市级的综合交通规划编制为例证，证明该方法作为一般原则的合理性和适用性，并初步探讨需深入研究的内容。

二、改革开放后城市规划理论发展历程简述

（一）从工程技术到公共政策的属性转变阶段

改革开放之初，中国城市规划研究与实践，突出表现在对西方国家城市规划思想和理论的借鉴。就是采用科学化方法，用计量性质的数学模型来分析城市空间演化规律，科学理性分析思维运用于规划领域，技术方法的革新，大大加速我国城市规划建设事业兴起。尤其是1990年代初中央明确建立社会主义市场经济体制，逐步实施分税制、住房市场化等改革，地方政府获得更大权力，倾向于用城市规划激活土地市场，用城镇化建设解决地方发展压力。从1980至2018年，全国常住人口城镇化率由19.39%提高至59.58%，其中2010-2011年常住人口城镇化率跨过50%关口^[1]。

近二十年的城市规划实践由于对公共政策属性认识不足，城镇化过程引发“城市病”。为此，中央政府及

时提出科学发展理念，关注民生、区域和乡村，工作视角由“城市规划”转向“城乡规划”。2008年颁布《中华人民共和国城乡规划法》，特别强调了城乡规划的公共政策属性。由于各类规划管理体制不甚协调，城乡规划法的实施并没有从根本上规范指导地方经济实现发展方式转变^[2]。

（二）空间规划类规划多元兴起及探索阶段

从2005年开始，空间类规划编制拉开序幕。为统筹开发与保护目标，兼顾效率与公平，国家发展和改革委员会编制《全国主体功能区规划》，2010年获国务院批准。原国土资源部从2009年开始在吸收《全国主体功能区规划》成果基础上，推进《全国国土规划纲要》编制，最终完成规划。

上述规划体系，如主体功能区规划、土地利用总体规划，包括城乡规划，无一例外地存在重视本体系自上而下的纵向传导，而对同一空间不同体系规划间横向协调衔接不足缺憾。

2012年中共十八大会议召开，政府报告做出经济新常态的判断，推动深化改革，致力实现美丽中国和创新发展的目标，推进实现国家治理体系和治理能力的现代化。

2015年，国家四部委联合发文《关于开展市县“多规合一”试点工作的通知》，提出在全国28个市县开展“多规合一”试点，旨在将国民经济和社会发展规划、城市总体规划、土地利用总体规划，以及生态环境、综合交通、文物保护等专项规划的编制实施相融合，统一底图底数^[3]。

（三）基于生态文明制度的空间规划探索阶段

2013年11月中共中央做出《关于全面深化改革若干重大问题的决定》，明确提出“加快生态文明制度建设，通过建立空间规划体系，划定生产、生活、生态空间开发管制界限，落实用途管制”。2015年9月，中共中央、国务院印发《生态文明体制改革总体方案》，要求构建“以空间规划为基础，以用途管制为主要手段的国土空间开发保护制度”。2017年1月，中共中央办公厅、国务院办公厅发布实施《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》，此后全国各省市陆续启动生态保护红线划定工作。

为科学推进生态文明建设，便于作业成果汇交并

通、市域客货运输的枢纽布局完善^[7]。

(三) 新时代漳州市综合交通问题分析

对照交通强国战略发展目标，结合漳州市综合交通发展现状，发现存在以下不足：一是国家层面，漳州市以闽西南交通走廊为主的对外交通联通能力不足；二是区域层面，厦漳泉都市圈城际交通路网骨架尚未建立；三是市域层面，中心城区组团间快速通道联络程度较低。

(四) 新时代漳州市综合交通规划的实施路径

1. 国土空间规划“三区三线”对综合交通规划的要求

漳州市国土空间总体规划提出构筑“一核两湾三片四极”的国土空间开发保护总体格局，形成开放式、网

络化、集约型和生态化国土空间架构^[8]。“一核”体现为中心城区城镇建设相对集中区域，应强化交通路网建设引领土地开发；“两湾”重点推进厦门、东山湾城镇群建设，交通布局应促进港产城融合以及港航、铁路货物运输转换衔接；“三片”是统筹山区-沿海-海洋三大片区，侧重通过国省干线、高速公路建设解决公路联网，方便客货运交通问题；“四极”指古雷开发区、台商投资区、漳州高新区、漳州开发区发展极，为促进产城融合，需要规划主干交通网络，对各组团实现有效覆盖。

2. 各类规划对漳州市综合交通规划的要求

根据规划传导原则，漳州市综合交通规划须体现“多规合一”，相关规划类别与传导要求如表1所示。

表1 各类规划对漳州市综合交通规划的要求

序号	规划层次	相关规划名称	综合交通规划要落实传导的内容
1	国家级	《中华人民共和国国民经济与社会发展第十四个五年规划》	国家综合交通发展趋势及发展战略
2		《国家综合立体交通网规划纲要（2021-2035）》	国家综合立体交通发展目标、理念、主要指标、交通网布局
3	省级	《福建省国民经济与社会发展第十四个五年规划纲要》	省域综合交通发展战略
4		《福建省国土空间总体规划（2020-2035年）》	省域综合交通体系布局
5		《福建省综合立体交通网规划纲要（2021-2035年）》	省域综合交通发展目标理念、指标、骨架布局
6	区域	《闽西南协同发展区发展规划》《闽西南协同发展区互联互通物流及通道规划》	综合交通发展方向、重大交通项目及物流通道枢纽布局
7	市级	《漳州市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》	市域综合交通发展方向、枢纽网络布局建设及目标
8		《漳州市国土空间总体规划（2020-2035年）》	综合交通发展战略、交通枢纽布局
9	市级专项规划	《漳州市轨道交通线网规划》	城市轨道交通规划布局
10		《厦门港总体规划（2035年）》	港口性质和功能、总体布置规划
11		《漳州市十四五建设规划（2021-2025）》	交通类重大建设项目

五、案例——解读漳州市综合交通运输规划的编制实践

(一) 新时代漳州市综合交通规划战略

本轮漳州市综合交通规划体系，根据《国家综合立体交通网规划纲要（2021-2035）》等上位规划，以及自身区位优势，基于“海丝门户、区域协调、空间协调、高质量发展”要求，提出目标战略为闽赣粤协同发展综合交通枢纽、东南航运中心重要组成部分、两岸合作互联互通前沿和绿色交通示范城市^[9]。

(二) 宏观上的综合交通系统廊道组织

1. 宏观上的陆域交通组织

积极融入国家综合立体交通网主骨架，推动“长三角-粤港澳”主轴沿海通道扩容。完善厦漳一体城际轨

道交通网络；提升厦蓉通道、衔接福银通道；规划新增赣龙厦高铁、预留昆厦高铁；形成“内向循环、陆海联动”大通道。交通体系上，以高速铁路、快速铁路、高速公路、一级公路为主，构建漳州市“一主轴三放射”的对外运输通道。

2. 宏观上的航运布局

漳州市行政区内的可开发岸线资源丰富，应主动承接厦门港区功能外溢。本次规划延续《厦门港总体规划（2035年）》，加强港口资源整合和集约利用，打造“环两湾辖九区”的总体发展空间格局，即规划打造环厦门湾的东渡、海沧、翔安、招银、后石、石码港区和环东山湾的古雷、东山和诏安共9个港区^[10]。重点港区规划有东渡、海沧、招银、后石和古雷港，其余4个为

一般港区。

（三）都市圈上市域综合交通系统廊道组织

都市圈上，作为三省通衢，漳州应实现闽西南五地市特别是厦漳泉区域重大交通通道的互联互通，提升漳州在福建向闽赣粤联通的支点作用，消除跨界交通瓶颈。强化市域综合交通体系与国土空间开发保护格局协同，通过交通运输需求预测分析，结合“双评价”及“三区三线”布局，优化交通增量资源配置，引导交通基础设施通道差异化布局，打造“一环四横三纵”交通网络。

（四）区域内中心城区城市交通系统廊道组织

结合中心城区组团特征、城市空间拓展趋势和山水自然地理格局，规划契合土成片开发的骨干交通网络，即“十字拓展、厦漳一体、内外分离”的路网结构。以龙文区为地理中心，打造“十字”型交通走廊，在主城一角美的东西轴带基础上，向长泰和龙海南北两翼延伸。

市域层面，漳州城市发展实施行政区调整，新中心城区范围增加了龙海区、漳州开发区和长泰区，空间发展逐步从拥江城市到滨海城市转变，为提升城市能级，城市各组团间交通上，应完善复合快速交通布局，引导城市空间拓展，增强城区辐射带动作用。

六、新中心城区城市规划路网布局

根据规范，城市道路包含干线道路、支线道路和集散道路，又细分为城市快速路、主干路、次干路和支路；快速路和主干路是组成城市道路的主骨架，统称为干线道路^[1]。本轮规划着重落实城市快速路网通道方案布局。2021年龙海和长泰撤市（县）设区，中心城区扩大新增两大组团，城区整体呈现相对分散多中心组团式发展，在中心组团和城市外围组团间形成现代城市交通所需的快速路，在“十三五”城市规划快速路方案基础上，优化构建“两横五纵”的快速路布局。远期，随着北部片区空间城市化成熟，争取将北联络线高速公路转为城市道路^[9]。整体上新中心城区内形成了“方格+环圈式”城市道路主骨架，框架更加合理，减轻了市内与过境交通交织。

七、市域综合交通规划成果分析

结合城镇开发边界划定与城市空间布局协调，统筹交通路网走廊，整合最新上位公路（国省道、高速公路）、铁路网（城轨、高铁）、港口等规划成果，耦合成市域综合交通体系。

铁路运输形成多向对外放射通道，大幅提高对外交通时效性，契合国家综合立体交通网规划要求，实现珠三角2小时、长江中游城市群3小时、成渝城市群5小时全覆盖。城际城市轨道交通线网，规划厦漳城际R1线支撑厦漳泉都市圈客运交通出行，用城轨R3串联中心城区组团承载未来大运力客运通勤出行。公路系统上，新增高速线路，全市高速网进一步网络化，提高路网密度，

支持乡村振兴和旅游产业发展。

八、结语

在交通发展上，漳州市综合交通规划布局较好地落实国土空间规划要求，与各级各类上位（级）专项规划做好衔接，与同级规划做好协调，体现出“多规合一”。交通管控上，贯彻生态绿色理念，强化资源环境底线约束，遵循安全、可行性和协调原则，做到区域统筹与城乡一体。不足之处，一是由于宏观性的规划，侧重对重大交通线性工程和重大交通枢纽进行粗线条管控和预留，方案须进一步细化研究，如规划城市快速路的技术标准、设计参数等不明确。二是交通线网规划布局与生态廊道、农业空间的相适应性研究不够充分，如交通的穿越或跨越形式等。

本文通过规划演绎出的综合交通规划编制路线，技术逻辑有一定的普遍规律性，能较合理地指导市级综合交通规划编制，支撑新时代大交通发展，对区位条件类似地区的规划研究或编制有参考价值。

参考文献

- [1] 武廷海. 国土空间规划体系中的城市规划初论[J]. 城市规划, 2019(8): 9-17, 11.
 - [2] 张京祥, 黄贤金. 国土空间规划原理[M]. 南京: 东南大学出版社, 2021.
 - [3] 温锋华, 沈体雁, 崔娜娜. 村庄规划村域国土空间规划原理[M]. 北京: 经济日报出版社, 2020.
 - [4] 白立舜, 温宗勇, 年跃刚, 等. 自然资源统筹下的实用性村庄规划[M]. 北京: 清华大学出版社, 2022.
 - [5] 黄凯迪, 许旺土. 新国土空间规划体系下交通规划的适应性变革——以厦门为例[J]. 城市规划, 2019(7): 21-33, 26.
 - [6] 中国城市规划设计研究院, 中国科学院地理科学与资源研究所. 漳州市资源环境承载能力和国土开发适宜性评价[R]. 漳州: 漳州市自然资源局, 2021.
 - [7] 漳州市人民政府. 漳州市城市总体规划(2012-2030)文本图集[Z]. 2014.
 - [8] 漳州市自然资源局. 漳州市国土空间总体规划(2020-2035年)(公示版)[Z]. 2022.
 - [9] 中国城市规划设计研究院城市交通分院. 漳州市综合交通布局专题研究[R]. 漳州: 漳州市自然资源局, 2021.
 - [10] 《厦门港总体规划(2035年)》[R]. 厦门: 厦门港口管理局, 2019.
 - [11] CJJJ37-2019, 城市综合交通体系规划标准GB/T51328-2018[S].
- 作者简介: 罗荣锋(1979—), 男, 福建省漳州市人, 硕士, 高级工程师, 从事城乡规划管理工作。