本期主题：国土空间规划背景下的交通规划与管控

[编者按] 随着我国国土空间规划体系的确立，交通专项规划被纳入“五级三类”的国土空间规划体系。面对国土空间规划体系的确立带来的价值观和技术方法的深刻变革，具备专项规划和综合规划双重特性的交通规划急需对交通空间的利用做出专门安排。在此背景下，探讨国土空间规划体系下交通规划的理念、方法、技术、逻辑框架以及规划管控、实施等的转变具有重要意义。基于此，本期“规划师论坛”栏目以“国土空间规划背景下的交通规划与管控”为主题，从国家、省、市 3 个层面探索国土空间规划背景下交通规划的体系构建、编制方法与规划思路等内容，以飨读者。

国土空间规划背景下交通规划体系建构研究

黄　伟，李光红，孙　娜

[摘　要] 在国土空间规划体系确立的背景下，对交通规划体系的现状和问题进行深入分析，通过梳理各类专项规划的特点和工作要求，研究各专项规划之间的技术衔接关系，针对交通规划体系提出新的“四级三类”的建构设想，明确三类交通专项规划的构成和差异，并在交通专项规划的组织、技术和管控 3 个层面展开分析，系统地提出若干管理对策和技术建议。研究结论对于优化和改进当前交通专项规划的编制和管理工作具有指导作用。

[关键词] 国土空间规划；交通规划体系建构；“四级三类”；交通专项规划

[文章编号]1006-0022(2023)10-0001-07　**[中图分类号]**TU981　**[文献标识码]**A

[引文格式] 黄伟，李光红，孙娜．国土空间规划背景下交通规划体系建构研究 [J]．规划师，2023(10)：1-7.

Construction of Transportation Planning System in the Context of Territorial Space Planning/HUANG Wei, LI Guanghong, SUN Na

[Abstract] The current situation and problems of transportation planning system are analyzed in depth in the context of territorial space planning. With a review of the characters and requirements of specialty plans and a study on the technical connection of the plans, a conception of transportation planning system with "four levels and three categories" is proposed. The composition and difference of the three categories of transportation planning are clarified, and the organization, technique, and governance of transportation planning are analyzed, and the management measures and technical suggestions are presented. The research provides valuable guidance to the compilation and management for the improvement of transportation planning.

[Key words] territorial space planning; transportation planning system construction; four levels and three categories; transportation planning

0　引言

我国城镇化发展已经进入下半场，随着国土空间规划体系的建立，以及各部委事权的进一步明确，交通规划在传统城市规划领域中的地位有所弱化，各类分项交通规划的委托、编制和实施工作也都受到不同程度的影响。近年来，国内学者针对国土空间规划背景下交通规划的体系、方法、内容进行了诸多研究和探索：陈远通 [1] 从顶层设计、规划体系、实施机制 3 个方面梳理了交通规划与国土空间规划的逻辑关系，指出交通规划从属于国土空间规划是传统交通规划问题的症结所在；李娟等 [2] 认为在国土空间规划体系中需要提升交通规划的重要性，将“三区三线”扩充为“四区四线”；马小毅等 [3] 结合国土空间规划的技术要求，探索国土空间规划中交通规划指标体系构建的原则和路径，以发挥国土空间规划对交通规划的指导和约束

[基金项目] 国家“十四五”重点研发计划课题项目 (2022YFC3802804)

[作者简介] **黄　伟**，教授级高级工程师，北京清华同衡规划设计研究院副总规划师。
李光红，工程师，北京清华同衡规划设计研究院交通规划研究所主任工程师。
孙　娜，工程师，北京清华同衡规划设计研究院交通规划研究所项目经理。

作用；何峻岭[4]提出应重视交通发展战略向区域化、精细化方向发展的转变，协调好交通规划与“双评价”“三调”“三线三区”的关系；孔令斌[5]提出存量时代的城市交通规划需从多个方面进行优化，如规划目标应从满足需求转变为保障城市正常运行、保障交通优先和交通路权、更加关注细节和综合品质提升等；汪益纯等[6]对国土空间规划背景下不同层级交通规划之间以及交通规划与国土空间规划之间的传导模式进行了研究，总结了交通规划的主要管控方式为指标管控、界线管控和清单管控；周茂松等[7]对市级国土空间总体规划中综合交通专项规划的定位和作用、体系框架和编制要点进行了初步探讨；张浩宏等[8]整合了城市综合交通体系规划的新体系，提出践行绿色交通、提高交通与用地的耦合度、加强韧性交通建设、坚持人本主义交通等新理念；钱林波等[9]认为应探索不同层次交通体系的规划重点，明确城市综合交通体系规划的层级与事权，强化交通指标的分层传导，应用交通大数据实现精准规划。

学者们对国土空间规划体系下原有城市综合交通体系规划的理论和技术的研究较多，但对于不同类型的交通专项规划的体系建构以及融合编制的研究较少。自然资源部发布的《市级国土空间总体规划编制指南(试行)》在“专项指引”中提出：相关专项规划应在国土空间总体规划的指导约束下编制，落实相关约束性指标，不得违背市级总规的强制性内容。对于近期行动计划该指南则要求衔接国民经济和社会发展五年规划，结合城市体检评估，对规划近期做出统筹安排，制定行动计划[10]。由此可见，在国土空间规划背景下，诸多的交通专项规划需要搭建一个新的交通规划体系框架，以明晰各交通专项规划的工作边界和相互关系，既能向上衔接国土空间规划，又能向下指导交通建设和运营管理工作，既能有效解决当前突出的交通问题，又能保持与中长期规划的技术衔接。综上所述，本文在深入分析我国近年来交通相关重大政策的基础上，梳理交通规划体系的现状和问题，分析交通专项规划与国土空间规划，以及各类交通专项规划之间的衔接关系，形成国土空间规划背景下多规融合的交通规划体系新思路，并从组织、技术和管控3个层面提出具体对策与建议。

1 当前交通专项规划的分类及问题分析

1.1 既有交通规划体系的构成

当前的交通规划并无一个确定、统一的体系架构，根据需要可以搭建不同维度、不同层次的规划体系。例如，在时间维度可以划分为近期、中期和长期3种，在空间维度可以划分为区域(城市群、都市圈)、城市(市、县)和分区(片区)3类，在物性维度可以细分为轨道线网、道路网络、公交场站等专项规划。此外，近年来还有不少城市开始编制制度类规划，对交通政策、交通管理体制、交通可持续发展等进行系统的研究。

1.2 交通专项规划编制和管理的主要问题

(1) 现有的交通规划体系建设滞后，不适应当前交通规划工作的需求

由于城市交通管理部门的职能分散，存在多头管理问题，交通专项规划的编制主体权责不清晰，规划编制与规划实施脱节。例如，公共交通、停车系统等专项规划通常由各地的自然资源主管部门负责编制，但自然资源主管部门并不直接负责公交和停车设施的建设、运行与管理工作，负责规划实施的交通、住建或城管等部门又未参与规划编制工作，这导致规划不被认可，或难以有效执行实施，规划成果只能是“墙上挂挂”。

各交通专项规划层次不清晰，相互关系不明确。种类繁多的交通专项规划之间并无确定的上下位规划次序，导致编制序列混乱，同时专项规划启动编制次序的随意性较强，规划编制依据不明确。例如，某市在决定建设有轨电车系统后，就直接启动编制有轨电车线网规划，但该市之前的城市综合交通体系规划、公共交通专项规划均无轨道交通系统的内容，这种自下而上的专项规划编制方式会打乱既有交通规划体系的内在逻辑，严重削弱规划的严肃性和权威性。

既有的交通规划体系架构未能覆盖新出现的交通专项规划类型。近年来的交通拥堵治理实践已经使人们形成一种共识：仅依赖设施供给的增加并不能解决城市交通问题[11]。随着交通拥堵等“城市病”的加剧以及城市更新工作的大力推进，各地对面向存量空间、强调交通组织与运行管理、重视近期实施的交通专项规划编制的需求大增，但传统的以设施类规划为主的交通规划体系往往较少涉及新出现的专项规划。新出现的专项规划多以问题导向为主，对落地性要求较高，如何编制与实施这类专项规划，使其既能与中长期规划“近远结合”，又能有效指导近期交通建设和管理工作，是新的交通规划体系需要重点研究的问题。

规划管理体制机制建设滞后，与建设、运营和服务脱节。目前，规划的动态反馈机制、规划实施的长期跟踪机制和调整机制尚未建立，导致规划成果跟不上社会经济发展和人民群众需求的变化[12]。各部门的交通建设未形成闭环管理，交通规划和建设项目存在事前协调与统筹不足、事中监管和督导不足、事后评估和总结不足的问题，未形成项目全过程闭环监管。部分交通规划在编制过程中只着眼于规划阶段，没有与后期建设、运营和服务阶段形成联动，导致规划建设和运营管理脱节、不匹配。

(2) 交通专项规划编制依据不充分，缺乏明确、统一的上位规划指导

国土空间总体规划与交通规划的研究要素性质存在差异，国土空间总体规

划无法直接指导交通专项规划。国土空间总体规划面对的是相对稳定的空间要素，且维度较为单一；交通规划是以移动的人和物为研究对象，这些对象是动态多变的、综合开放的，交通系统具有开放性和多层次性，不同层次的交通系统间存在着错综复杂的非线性相互作用，无论是在时间、空间还是在功能维度上，都始终处于非均衡且不断变化的状态[1]。国土空间总体规划只在交通设施的空间布局上对交通规划具有刚性管控和约束作用，因此在交通设施空间布局不变的情况下，采取不同的交通策略、不同的组织管理方式等，都可能导致交通系统的状态发生改变。

城市综合交通体系规划缺乏法定地位和权威性。一般情况下，城市综合交通体系规划应是各交通专项规划的上位规划和主要规划依据，但在多数城市的实践中，城市综合交通体系规划并未发挥其应有的作用：一是因为城市综合交通体系规划属于非法定规划，一些城市没有编制城市综合交通体系规划，或者仅作为某部门的编制成果，未得到其他管理部门的认可，导致规划的权威性严重不足；二是因为在国土空间总体规划中，交通规划的篇幅和深度有较大缩减，一些城市以国土空间总体规划的交通专题研究成果替代原来的城市综合交通体系规划，导致规划研究深度不足，难以为其他交通专项规划提供有效的指导。

各交通专项规划倾向于做“小而全”的规划研究，规划内容重复且不一致。由于上位规划的指导和支撑不足，一些交通专项规划在编制中可能撇开上位规划，“另起炉灶”开展研究，这无疑会打乱既有规划体系内的技术衔接关系，不符合交通设施的整体性和系统性要求。

(3) 不同分类、不同层级的交通专项规划缺乏有效的技术传导

各交通专项规划编制内容的广度和深度要求不清晰，工作边界模糊。尽管国家近年来陆续发布了《城市综合交通体系规划编制导则》《城市公共交通规划编制指南》等指导性文件，但交通专项规划仍然存在内容交叉重复、指标冲突等问题，交通规划体系中也没有形成有效的规划实施传导机制，各交通专项规划之间缺乏有效的技术衔接，上位规划的核心规划指标无法有效传导。此外，不同分类、不同层级的交通专项规划错位、缺位的现象仍然存在，难以满足国土空间要素管控和城市交通建设的需要，且由于规划审批的联动不足，不同层级的交通专项规划难以有效衔接[13]。

各交通专项规划之间缺乏系统整合和技术衔接，融合程度低。从出行者的视角来看，一次出行链所涉及的不同交通方式应是无缝衔接的，但实际上由不同主管部门各自委托编制的交通专项规划往往缺乏沟通协调，上位规划未发挥统筹和指导作用，导致交通系统的整体性和连续性不佳。此外，还存在多个部门并行编制同一交通专项规划的情况，这类“多头编制”不仅导致规划内容交叉重复，还可能引发技术标准、规划方案不一致等问题。

2 国土空间规划背景下的交通规划体系构建

2.1 系统构建目标

新的交通规划体系应适应国土空间规划体系的总体工作要求，基本覆盖现行的主要交通专项规划类型，明确各层次、各类型交通专项规划的关系，合理安排各专项规划的研究深度和工作边界，在规划组织、规划技术及规划管控 3 个层面细化工作要点，全面提升交通专项规划成果的科学性和系统性、总体技术方案和核心规划指标的一致性、成果审批和实施管控的权威性与严肃性。

2.2 “四级三类”的交通规划体系

专项规划作为国土空间总体规划的重要组成部分，涉及交通、能源、水利、农业、市政等多个领域，是总体规划和详细规划的重要支撑。《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》指出：相关专项规划是指在特定区域 (流域)、特定领域，为体现特定功能，对空间开发保护利用做出的专门安排，是涉及空间利用的专项规划，相关专项规划要遵循国土空间总体规划，不得违背总体规划强制性内容，其主要内容要纳入详细规划[14]。此外，《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》指出，要强化国家发展规划的统领作用、空间规划的基础作用、专项规划和区域规划的支撑作用[15]。由此可知，专项规划、区域规划从属于国土空间规划体系，既受国民经济和社会发展规划的宏观调控，又受国土空间总体规划的指导和约束[16-17] (图 1)。

国土空间规划背景下的交通专项规划需要接受国民经济和社会发展规划及国土空间规划的双重指导约束。在此基础上，还需衔接既有的各种类型的交通专项规划，适应国土空间规划的发展，重新梳理交通规划体系，考虑规划层级、规划内容、编制时序等因素，构建“四级三类”的交通规划体系。

“四级”指国家级、省级、市县级、片区级。考虑到市级、县级层面的交通规划编制逻辑基本一致，本文将国土空间规划“五级三类”体系中的市级和县级合并为市县级。乡镇级国土空间规划非必选项，各地可结合实际编制，本文不将其作为重点研究对象。同时，为与国土空间规划详细规划阶段相匹配，本文将片区级交通规划纳入“四级三类”的交通规划分级体系 (图 2)。

“三类”指的是交通空间类规划、交通运输发展类规划、交通更新类规划。交通空间类规划主要包含传统的综合交通规划及各子系统交通专项规划，涉及对外交通和城市交通的多个交通子系统，重点研究各类交通设施的功能与规模、

选址与布局，强调与用地规划的衔接；交通运输发展类规划是国民经济和社会发展规划在交通客货运领域的细化，侧重于交通发展战略、交通运营与组织以及交通经济方面的研究，是政府指导交通运输行业发展的重要依据，主要包括交通运输五年期发展规划（如交通运输“十四五”发展规划）、交通行业发展规划等；交通更新类规划是新引入的交通专项规划类型，主要是为了满足在城市综合治理、老城区改造和城市更新工作中出现的新的规划需求，这类规划大多面向存量空间，以中短期的实施规划为主，以解决现实交通问题为工作目标，关注规划成果的落地性和实施成效。

2.3 交通分项规划体系的构成与相互关系

以市县级交通规划体系为例，其由交通空间、交通运输发展和交通更新3类规划共同组成（图3）。其中：交通空间类规划主要与国土空间规划进行技术对接，以保证交通专项规划中交通枢纽和干线网的总体布局方案及主要规划指标与法定规划的一致性，同时各交通子系统的专项规划应与城市综合交通体系规划保持充分的技术衔接，后者为前者提供技术依据和指导；交通运输发展类规划主要与国民经济和社会发展规划进行技术对接，二者应在战略发展方向、主要社会经济发展指标上保持一致，同时交通运输发展类规划与交通空间类规划应保持双向反馈、互为支撑的关系；交通更新类规划主要与城市更新规划（计划）进行技术对接，保证交通更新改造技术方案、交通项目建设计划与城市更新总体方案的一致性，同时交通更新规划也应与中长期的交通空间规划和交通运输发展规划进行技术衔接，做到“近远结合”。此外，交通更新类规划中的近期建设计划和重大建设项目应纳入各交通子系统的近期建设及五年期发展规划的项目清单。

需要指出的是，城市综合交通体系规划在整个交通规划体系中具有特殊的地位，尽管它已经被列入交通空间类规划，但是依据《城市综合交通体系规划编制导则》的要求，城市综合交通体系规划的研究内容非常全面，除设施规划以外，还包含交通发展战略、交通体系组织、交通管理与信息化、近期规划、规划实施保障措施等内容。可见，城市综合交通体系规划是其他交通专项规划与国土空间总体规划之间的桥梁，具有非常重要的作用。

3 相关管理对策与技术建议

针对交通规划体系存在的问题，为基本实现本次交通规划体系构建的工作目标，搭建起国土空间规划和“三类”

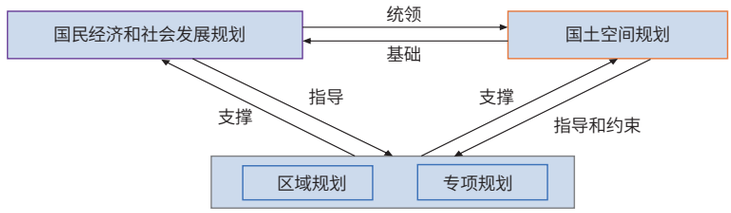

图1 发展规划、空间规划和专项规划关系图

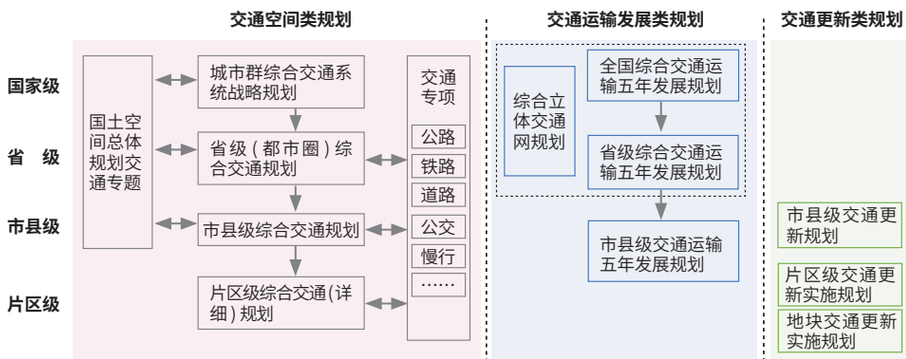

图2 交通规划体系分级分类图

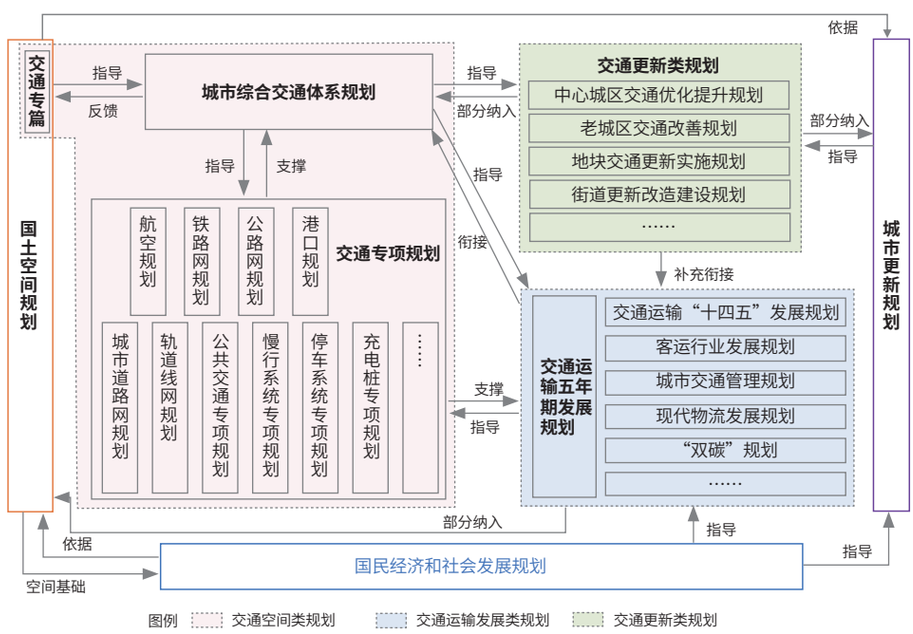

图3 市县级交通规划体系框架示意图

交通规划间的传导桥梁，建立规划融合机制，增强交通专项规划编制、审查、实施的规范性和有效性，本文从交通规划的组织、技术和管控 3 个层面提出相关的管理对策与技术建议。

3.1 组织层面的建议

(1) 明确城市综合交通体系规划在交通规划体系中的地位，发挥其对交通规划的统领和指导作用

首先，推动城市综合交通体系规划与国土空间总体规划同步编制、相互反馈，并将其核心内容纳入国土空间总体规划。城市综合交通体系规划既是国土空间总体规划中的专项规划，又是其他交通专项规划的上位规划，指导着各交通专项规划的编制和审查。城市综合交通体系规划侧重于确定城市交通战略目标、协调城市内外交通运输组织方式、构建各交通子系统的宏观布局方案等内容；各交通子系统专项规划的主要任务是落实城市综合交通体系规划确定的战略安排，深化和细化各交通子系统专项规划的设计方案，实现上位规划提出的规划目标。

其次，将城市综合交通体系规划纳入法定规划，保障其规范性和严肃性，避免规划实施的随意性。同时，以“文本 + 说明书 + 图集 + 附件”的形式规范成果内容表达，其中交通战略目标、重大交通枢纽和干线网络布局、规划约束性指标以及交通与国土空间用途管制协调机制等核心要素和关键内容可作为规划成果的强制性内容，并纳入国土空间总体规划。

(2) 完善城市综合交通体系规划编制、审批和监管工作的程序性要求

首先，确定城市综合交通体系规划的牵头编制机构。按照“谁编制、谁实施，谁审批、谁监管”的原则 [14]，建议由各地交通运输主管部门负责城市综合交通体系规划的编制工作，并负责城市内外部交通衔接以及城市公交、出租车、共享单车等系统的规划实施工作。

其次，建立交通专项规划的会商会审制度。由于城市交通的规划、建设和运行管理分属多个政府职能部门，交通的“多头管理”在短期内难以避免。因此，建议建立会商会审制度，通过多部门的联席会议进行交通专项规划的方案论证和技术审查，相关会议由专项规划的牵头编制部门主持，自然资源主管部门、交通运输主管部门均应参加所有交通专项的技术审查工作，其他相关部门根据需要参与规划审查工作。重要的交通专项规划应提交市 (县) 规划委员会进行审议，其中城市综合交通体系规划应在市 (县) 规划委员会审议通过后报市 (县) 政府正式批复再执行。

最后，当市县级国土空间总体规划启动修编或综合交通发生重大调整，原有交通规划难以适应现阶段的综合交通发展需要时，城市综合交通体系规划及相关的交通专项规划应启动规划修编或调整。

3.2 技术层面的建议

3.2.1 明确“三类”交通规划的研究重点

交通空间类规划侧重于交通设施网络布局研究，应重点与用地和空间规划进行技术衔接。交通空间类规划应衔接全域国土空间布局，着眼长远，制定交通设施网络和场站布局规划方案，落实用地资源配置，确定重大交通基础设施的选址、定位和建设技术要点，设定交通系统的建设时序，引导城乡绿色交通体系的可持续发展。

交通运输发展类规划是提升城市交通运营和管理水平、促进交通运输行业高质量发展的指导性技术文件。交通运输发展类规划应致力于建设高效、安全、稳定的交通运输体系，侧重于城乡客货运输组织和运营管理方面的研究，重视技术创新及应用推广，以智慧化和立体化的运营管理及调度，提升交通运输效率，通过充分的政策支持和资金投入，保障交通重点建设项目按计划实施。此类规划多以五年期发展规划的中短期研究项目为主。

交通更新类规划通常是为配合建成区内的城市更新和综合治理工作，以问题导向推动交通改善的近期交通专项规划。交通更新类规划具有 3 个特点：一是以精细化的设计，做关注民生的“微规划”，有效解决民生痛点问题；二是用数据说话，做创新驱动的“新规划”，充分利用新科技、新工具、新模式快速诊断现状交通问题并提出高效的解决方案；三是多方协同、“近远结合”、综合治理，做面向实施的“实规划”，在加强交通设施建设、提升“硬件”的同时，还注重强化交通管理、出行服务、需求调控等“软件”的整体水平。

3.2.2 新发展阶段需关注的交通规划新理念

(1) 真正体现“人本交通”

“以人为本，推进以人为核心的城镇化”的规划理念已提出近十年，但在规划实践中多停留在概念阶段，规划设计方案对其体现不足，在后期的建设和管理中又再“打折扣”，“人本交通”并未真正落实。因此，综合交通体系建设应将“以人为本”作为各种交通方式定位和资源配置的前提，如在路权分配中优先为“人”(步行和自行车) 安排通行空间，在交通枢纽的交通组织中优先考虑“人”的快捷换乘，在城市交通治理中优先关注“人”的出行是否安全便捷，在规划评价指标中应增加“人”的感受和体验类指标等。

(2) 移动性规划

各交通子系统专项规划的风险之一在于只关注单一交通设施 (或出行方式) 的运行效率，忽略了现代社会交通出行的复杂性和多样性。出行者关注的是从出发点到目的地的全过程出行体验，如果规划师只考虑单一交通设施 (或出行方式) 的情况，就容易导致出行供给和需求的错位。移动性的交通规划更强调交通发展的可持续性和经济性，更重视

多种交通方式的整合和平衡，以及为所有出行者提供平等、方便、安全的交通服务。移动性规划需要与城市空间规划和城市设计进行有效整合，通过高效、紧凑的城市布局和混合用途的土地利用，降低交通需求，让市民获得更好的可达性。

(3) 多网融合的交通系统

一个高效运行的交通系统必然是由多种交通工具、多层级枢纽和线网组成的综合性复杂系统，交通设施也是分系统的，不同系统对应不同的管理主体，多网融合的交通系统力图实现跨系统的无缝衔接和融合，以提供更好的移动性服务。多网融合并非只是简单的交通通道和线路在空间上的连接，还包含标准和技术的融合、运营和管理的融合、建设与开发的融合、体制与机制的融合，只有多层次的深度融合，才能真正实现交通出行服务的一体化。北京近年来在多网融合的交通规划方面的实施力度较大，例如：正在推动的干线铁路网、城际铁路网、市域 (郊) 铁路网和城市轨道交通网的“四网融合”就是为了打造一体化的多层次轨道网络，支撑京津冀协同发展；即将发布的《城市道路慢行系统、绿道与滨水慢行路融合规划设计标准》也将为北京的水—路—绿慢行系统的“三网融合”提供重要的技术依据。

3.2.3 保持专项规划技术的一致性

交通专项规划应以国土空间总体规划、国民经济和社会发展规划、城市更新规划为指导，以城市综合交通体系规划为依据，确保城市总体交通发展战略的一致性、交通干线网络和主枢纽布局方案的一致性、主要规划指标的一致性。各交通子系统专项规划一般不需要重复研究综合交通战略层面的问题，而是根据上位规划已确定的战略方向和规划策略，分解规划目标，深化和细化系统布局方案，对重要区域和关键节点开展专题研究，并形成近期规划的工作计划，确保专项规划成果能用、管用、好用。见图 4。

3.3 管控层面的建议

建立有效的规划传导体系是强化规划实施管控的重要保障，本文借鉴国土空间规划传导体系的构建经验 [18]，重点研究城市综合交通体系规划与其他交通专项规划的传导机制管控要求。国土空间规划的管控与传导，按照传导内容可划分为指标传导、控制线传导、定性管控要求传导 3 种 [19]，按照传导内容的约束程度可分为刚性传导和弹性传导两类，按照传导方向又可分为横向传导和纵向传导。对于城市综合交通体系规划而言，横向传导是向同一层级的城市交通系统专项规划进行的传导，主要目的是落实国土空间规划和城市综合交通体系规划提出的交通发展目标、规划策略及重大交通设施布局等内容。

3.3.1 规划指标传导管控机制

规划指标传导管控机制主要指通过对相关指标的分解及落实，对下一级规划提出指标管控要求，从而引导其发展。在交通专项规划编制阶段，需对城市综

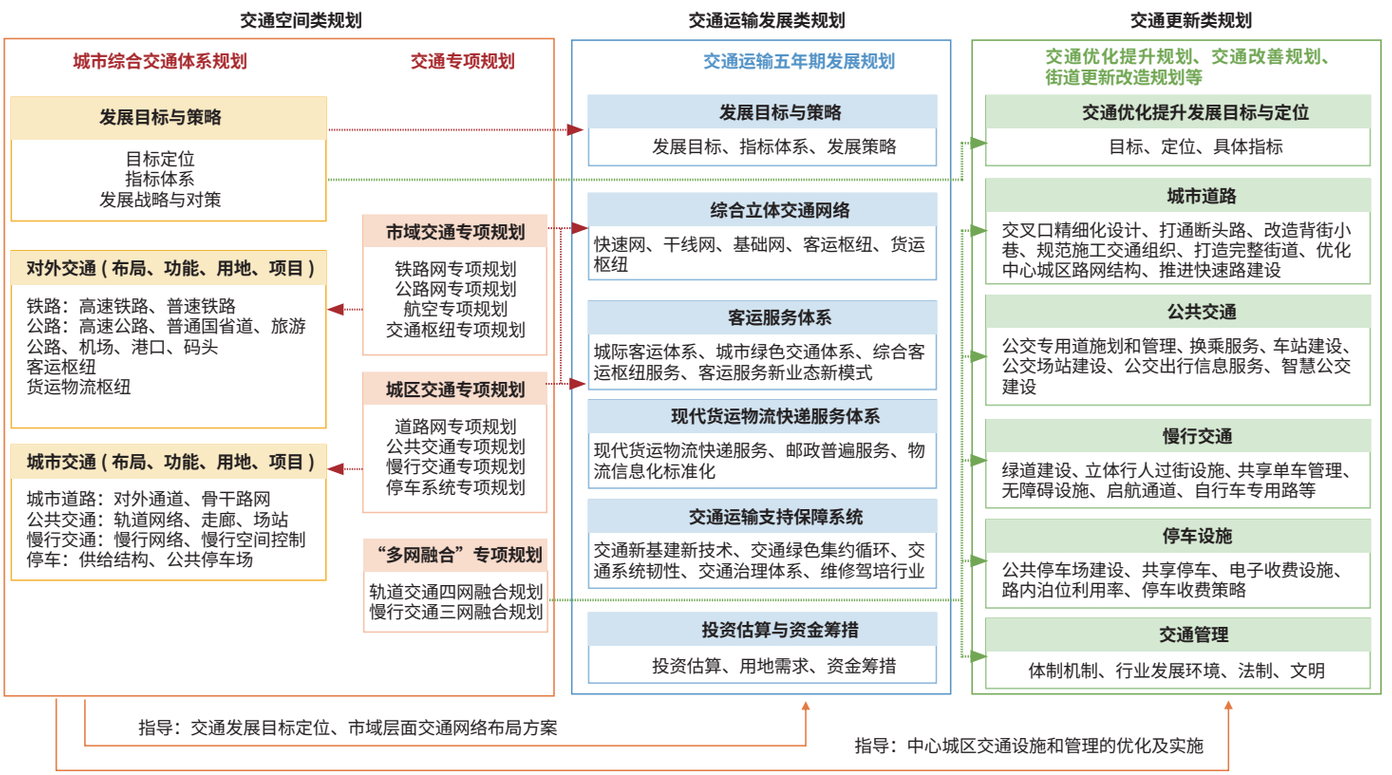

图 4　市级层面各类交通规划的技术传导思路示意图

合交通体系规划中明确的相关规划指标进行分解和落实，并以此细化交通子系统的规划方案。在规划审查阶段，需对传导指标的取值、规划方案的合理性进行核实和验证。在规划实施阶段，可依据国土空间规划评估指标体系，通过开展国土空间规划实施情况评估来保障规划的落实。

3.3.2 控制线传导管控机制

控制线传导管控机制主要指在本级规划事权内明确具体空间位置的项目，下一级规划应在此边界的基础上严格执行。在交通专项规划编制阶段，一方面与国土空间规划确定的交通设施廊道、枢纽布局进行充分对接，对交通设施选线或选址进行充分论证；另一方面依据国土空间总体规划对交通廊道的控制要求和用地指标要求，结合交通设施的相关标准规范，划定公路、铁路、航道、运输管道等廊道控制线和客货运场站等交通枢纽的用地边界。在规划审查阶段，自然资源主管部门与交通运输主管部门通过联席会审制度对交通专项规划中的交通设施线位与场站选址进行复核，重点关注交通设施的用地规模及其与集中建设区的协调关系。在规划实施阶段，将协调后的线位和场站方案纳入国土空间规划“一张图”，作为建设项目审批的依据。

3.3.3 定性管控要求传导管控机制

定性管控要求传导管控机制主要指通过对本级规划目标、策略等定性要求的细化和落实，对下一级规划的发展方向提出定性要求。在交通专项规划编制阶段，应对城市综合交通体系规划确定的交通设施定性管控要求进行细化和落实，提出对应的规划目标、策略和技术方案。在规划审查阶段，根据交通专项规划与国土空间规划定性管控要求的衔接和支撑情况，对交通专项规划提出的规划目标、策略和方案的合理性进行复核审查。在规划实施阶段，通过开展国土空间规划实施情况评估，进一步落实定性管控要求。

4 结束语

交通是一个构成要素非常复杂的巨型系统，交通系统的规划、建设和运营管理涉及城市政府的诸多部门，部门事权的切分和行政地域的壁垒导致既有的交通规划体系已不适应当前交通规划工作的需要，在国土空间规划背景下，搭建一个新的、适应当前交通发展需要的交通规划体系已是业内共识。本文提出了新的交通规划体系构建思路，并重点围绕“三类”交通专项规划提出了相关的管理对策和技术建议，以期在市级 (非报国务院审批市)、县级国土空间总体规划完成审批后，指导后续交通专项规划相关工作，为各地的城市规划和交通运输管理部门提供工作思路。

[参考文献]

[1] 陈远通．交通规划与国土空间规划的逻辑关系及展望 [J]．综合运输，2022(11)：12-16，52．

[2] 李娟，王有为，黎明，等．规范空间秩序：国土空间规划中交通的价值思考 [J]．城市交通，2021(1)：19-28．

[3] 马小毅，欧阳剑，江雪峰，等．大城市国土空间规划交通指标体系构建思考 [J]．规划师，2020(1)：52-58．

[4] 何峻岭．国土空间规划体系下的交通规划思考 [C]// 交通治理与空间重塑：2020 年中国城市交通规划年会论文集，2020．

[5] 孔令斌．新空间规划背景下的城市交通规划 [J]．城市交通，2019(4)：8-10．

[6] 汪益纯，曹国华，王树盛．国土空间规划背景下交通规划传导与管控研究 [C]// 交通治理与空间重塑：2020 年中国城市交通规划年会论文集，2020．

[7] 周茂松，张晓明，孙泽彬．市级国土空间总体规划综合交通专项编制的若干思考 [J]．交通与运输，2023(1)：99-102．

[8] 张浩宏，黄斐玫．国土空间规划体系下的城市综合交通体系规划编制思考 [J]．规划师，2021(23)：33-39．

[9] 钱林波，彭佳，梁浩．国土空间城市综合交通体系规划的新要求与新内涵 [J]．城市交通，2021(1)：13-18，81．

[10] 自然资源部．市级国土空间总体规划编制指南 (试行)[S]．2020．

[11] 汪光焘．“多规合一”与城市交通规划变革 [J]．城市规划学刊，2018(5)：19-28．

[12] 刘振国，常馨玉，贺明光，等．国土空间新形势下城市综合交通体系规划的问题与对策 [J]．交通运输研究，2019(4)：64-68．

[13] 邓琪，刘琦，王晓波．国土空间规划框架下的交通规划编制体系探讨：以深圳市为例 [J]．城市交通，2022(2)：1-8，20．

[14] 中共中央，国务院．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 [Z]．2019．

[15] 中共中央，国务院．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 [Z]．2018．

[16] 陈宏胜，王兴平，国子健．规划的流变：对增量规划、存量规划、减量规划的思考 [J]．现代城市研究，2015(9)：44-48．

[17] 王朝宇，马星，轩源，等．国土空间规划体系下专项规划体系构建路径探讨 [J]．规划师，2021(15)：87-94．

[18] 陈川，徐宁，王朝宇，等．市县国土空间总体规划与详细规划分层传导体系研究 [J]．规划师，2021(15)：75-81．

[19] 朱雷洲，黄亚平，陈涛，等．国土空间规划背景下新型基础设施规划思路探讨 [J]．规划师，2021(1)：5-10．

[收稿日期]2023-08-15