

新 驰 观 察

2023 年第 10 期（总第 25 期）

2023 年 12 月 11 日

推动综合交通运输规划创新 更好引领交通运输高质量发展

站在全面建设社会主义现代化国家的历史节点上，准确把握新时代经济社会发展对综合交通运输的新要求，系统总结《交通强国建设纲要》和《国家综合立体交通网规划纲要》等规划编制经验，加快推动综合交通运输规划理念、理论、技术、机制等方面的创新工作，切实提升综合交通运输规划的前瞻性、科学性和指导性，有利于更好地发挥规划对于交通运输高质量发展的引领作用。

一、综合交通运输规划在推动交通大国建设中发挥了突出作用

改革开放尤其是党的十八大以来，我国交通运输事业发展取得了历史性成就，很重要的一条经验在于坚持了“经济要发展、交通要先行，交通要发展、规划要先行”的理念。综合交通运输规划不断发挥引领、指导和约束作用，推动了从单一运输方式向综合运输体系发展，有力支撑了交通大国建设。

（一）具有中国特色的综合交通运输规划编制体系基本形成

近年来，国家层面陆续出台了一系列综合交通运输规划文件，为交通运输发展指明了方向。《交通强国建设纲要》可以看作是我国第一个真正意义上的综合交通运输战略规划，《国家综合立体交通网规划纲要》本质是一部综合交通运输中长期布局规划，《“十四五”现代综合交通运输体系发展规划》是最新一部综合交通运输五年发展规划。以上三部重要规划的出台，标志着国家层面基本形成了以（中长期、五年）发展规划和布局规划为主体，功能完备、分工明确、相互协调的综合交通运输规划体系。

（二）综合交通运输规划理论体系初步形成并不断发展

从“八五”计划首次在五年计划中提出要推进综合运输体系建设开始，国家层面陆续开展了一系列综合交通运输规划编制的实践工作，并逐渐形成了比较稳定的规划框架和理论方法。2009年和2013年国务院实施两轮交通运输管理大部门制改革后，交通运输部先后开展了一系列课题、专著和教材编写工作，初步构建了综合交通运输发展的基础理论体系，基本形成了包含基础设施、运输服务、智慧交通、绿色交通、安全应急、治理能力等内容的综合交通运输规划编制框架，综合运输通道布局理论、综合交通枢纽规划理论等不断深化。

（三）综合交通运输规划编制的理念和方法逐步转型

进入新时代以来，综合交通运输规划编制理念和方法开始发生变化。一是逐步从原有以基础设施建设为主的规划转变为更全面的行业发展规划，更加注重提高交通运输发展的质量和效益。

二是更加强调由各种运输方式独立发展向综合交通运输体系集约发展转变，更加注重解决各种运输方式的综合协调和一体化发展问题。三是逐步由行业内部研究向“开门编规划”转型，引导社会公众全过程参与综合交通运输规划编制工作。

二、推动综合交通运输规划持续创新的主要挑战

综合交通运输体系涉及领域广，随着经济社会特别是新型城镇化、科技创新与产业变革、生态环境等领域的发展，交通运输发展条件和发展阶段也在不断发生变化，因此综合交通运输规划创新是一个持续的动态过程。当前，综合交通运输规划主要存在以下四个方面的不足，迫切要在实践中持续推进规划创新和迭代升级。

（一）“以物为本”追求规模增长的导向亟待转变

在相当长的一段时间内，我国交通运输发展的根本导向都是为了解决供给短缺问题，导致综合交通运输规划编制的基本理念是“以物为本”，规划的核心是如何分配资源，增加建设投入。进入新时代，综合交通运输基础设施规模已达到世界领先水平，需要研究如何充分利用存量资源扩大优质增量供给，平衡好质的有效提升和量的合理增长，实现更高水平的供需动态平衡。

（二）各交通方式规划“物理拼盘”的现象依然存在

综合交通运输规划理论尚未成熟，对涵盖所有交通方式的综合交通运输发展本质性、规律性问题总结不够系统，宏观层面的综合交通运输规划分析框架尚未清晰和明确。这就导致部分综合

交通规划编制过程中仍存在着先由各方式独立开展研究，再拼凑成综合规划的“先分后总”的现象，对各种交通运输方式的整合与统筹指导作用不足。

（三）引领行业全面发展的能力需要进一步增强

综合交通运输规划在形式上正不断从基础设施规划向行业发展规划转型，运输服务、智慧交通、绿色交通、安全应急、交通治理等内容愈发受到重视，但相比基础设施，这些内容的编制深度、目标量化程度以及实际指导能力等方面还有明显差距。同时，在产业融合发展的趋势下，综合交通运输规划还面临着如何引导交通与能源、旅游等产业融合一体发展的难题。

（四）规划管理的体制机制有待完善

综合交通运输规划协调机制不健全，协调规则和责任主体不明确，规划制定、项目建设、运营管理等方面的协调难度很大。综合交通运输规划编制体系不健全，由于相关法规缺失，各层次综合交通运输规划的任务下达、组织编制、上报审批、执行监督等各环节的工作流程没有明确的规定，规划的执行力和约束力不强。

三、从理念、理论、技术、机制四个主攻方向推动综合交通运输规划创新

综合交通运输规划创新要突出问题导向和需求导向，根本路径是要在新“规划理念”的指导下，在不断完善“规划机制”的基础上，构建具有中国特色的“规划理论”和“规划技术”体系，

充分发挥综合交通运输规划推动交通运输高质量发展的引领作用。

（一）创新规划理念

进入新时代以来，交通运输行业发展呈现出明显的跨方式、跨区域、跨领域发展态势，综合交通规划要主动顺应、积极响应，以融合化为核心，创新规划理念。一是创新跨方式规划，形成“先综合后专项”的规划编制理念与流程，指导各种运输方式共同发挥最大的“化学反应”。二是创新跨区域规划，主动迎合区域经济社会一体化发展趋势，形成跨行政区划的规划编制理念与流程，适应城市群、都市圈发展需要。三是创新跨领域规划，充分把握交通运输联系“生产”和“消费”两端的基础优势，推动综合交通运输规划与国土空间规划、“双碳”战略等有效衔接，探索编制四网融合、交旅融合、交邮融合、路衍经济、枢纽经济等“交通+”融合规划内容。

（二）创新规划理论

习近平总书记高度重视规划工作，指出“规划科学是最大的效益，规划失误是最大的浪费，规划折腾是最大的忌讳”。要以此为指导和根本遵循，加快创新适应新时代发展的综合交通运输规划的理论体系。一是完善规划理论框架，深入研究分析交通运输供给与需求两大方面的相互作用机理，提出新时代客货运输需求特征、传统运输需求与新型运输需求的关系。二要明确规划价值取向，系统回答行业发展使命、愿景、价值观以及发展动力等

一系列根本性问题。三是凝练规划关键理论问题，创新网络布局优化、统筹融合发展、转型提质升级等关键理论，实现综合交通运输系统效率最优。

（三）创新规划技术

充分利用大数据、云计算、区块链、物联网、人工智能、数字孪生等新技术手段，推进综合交通运输规划数字化转型，抓好综合交通运输规划技术方法创新。一是加强多源数据在综合交通运输规划中的应用，构建融合公路、铁路、水运、民航等运输方式的综合交通大数据平台，更加精准掌握综合交通流量流向。二是探索构建科学的综合交通运输需求预测模型，充分利用多方式广义费用模型、超级交通网络等理论方法，更精准地掌握未来交通运输需求和特征。三是建立综合交通运输规划的数字化平台，实现国土空间规划与既有、在建、规划交通基础设施等内容的“一张图”展示。

（四）创新规划机制

要进一步完善综合交通运输规划的管理体制和编制体系，增强规划的严肃性和执行力，确保一张蓝图绘到底。一是完善综合交通规划编制体系，研究出台综合交通运输规划管理办法、工作规则、编制指南等。二是完善综合交通运输规划编制协调机制，推动综合交通运输“改体制”与“强机制”同步实施，推动建立交通运输部门、发展改革部门、自然资源与国土部门等之间的常态化规划沟通协调机制。三是持续推动综合交通运输立法工作，

明确综合交通运输规划的法律地位以及与其他单方式交通规划之间的关系，提高综合交通运输规划的刚性约束。

报告执笔人：

王涓、张晓光

编辑：徐静怡

地址：上海市杨浦区国康路 100 号
