

全过程多层级交通影响评价体系的探讨

何鹏

(南京市城市与交通规划设计研究院股份有限公司, 江苏 南京 210002)

摘要: 交通影响评价作为城市交通治理的重要手段, 能有效缓解建设项目开发所诱发的交通问题。针对当前交通影响评价体系的碎片化、零散化问题, 分析国内主要城市近年交通影响评价发展趋势, 从系统功能角度梳理不同阶段交通评价工作特征, 明确各阶段主要工作重点, 从评价范围、评价对象、评价阶段三个层面, 构建了五层级的交通影响评价体系; 全面分析各层级交通影响评价的技术内容, 提出多层级体系的技术流程, 明确不同阶段交通影响评价开展条件, 完善交通影响评价体系功能框架, 旨在从体系层面完善全过程的交通影响评价机制, 提升交通治理现代化能力。

关键词: 交通管理; 交通影响评价; 评价阶段; 评价体系

中图分类号: U491

文献标识码: A

Research on Multi-level Traffic Impact Assessment System of the Whole Process

HE Peng

(Nanjing Institute of City & Transport Planning Co., Ltd., Nanjing 210002, Jiangsu, China)

Abstract: As an important means of urban traffic governance, traffic impact assessment can effectively alleviate the traffic problems caused by the development of construction projects. Aiming at the fragmentation and scattered problems of the current traffic impact assessment system, based on the systematic comb of the development trend of traffic impact assessment in major cities in recent years, the characteristics of traffic assessment work at different stages from the perspective of system function were sorted out, and the main work focus at each stage was clarified. From the three levels of implementation area, implementation object and implementation stage, a five-level traffic impact assessment system was constructed. The technical content of traffic impact assessment at each level was comprehensively analyzed, so as to put forward the technical process of multi-level system, clarify the conditions for the development of traffic impact assessment at different stages, and improve the functional framework of traffic impact assessment system. The purpose of this research is to improve the whole process of traffic impact assessment mechanism from the system level, and improve the modernization ability of traffic governance.

Key words: traffic management; traffic impact assessment; evaluation phase; evaluation system

作为城市交通治理的重要手段之一, 交通影响评价通过定性和定量地评估项目选址或建设前后的交通影响程度^[1], 提出预防或者减轻不良交通影响的对策和措施, 缓解对城市交通的不良影响, 优化调整交通资源配置和组织, 促进土地利用与交通系统运行的协调发展。

交通影响评价起初是美国征收“交通影响

费”的依据^[2], 于20世纪80年代中后期在发达国家普遍开展^[3], 国内大城市于20世纪90年代中后期相继试点开展交通影响评价工作。2004年, 《中华人民共和国道路交通安全法实施条例》的颁布从法律层面正式确立了交通影响评价制度, 并于2010年正式出台了《建设项目交通影响评价技术标准》^[4], 随后, 北京、上海、深圳、

收稿日期: 2024-09-05

作者简介: 何鹏, 工程师, 硕士, 研究方向为交通运输规划与管理

南京、苏州等城市根据自身发展特征出台了地方性的交通影响评价管理办法。交通影响评价工作在国内开展的近30年过程中，已从最初的建设项目方案设计阶段向控制性详细规划阶段、土地出让阶段等多个层级拓展，初步建立起了较为成熟的交通影响评价工作方法及机制。

然而，当前相关研究侧重单一阶段交通影响评价，某一城市交通影响评价工作机制及问题建议^[5]，交通影响评价指标体系、方法^[6]，以及单个具体项目的交通影响评价研究等，既有研究对交通影响评价体系的系统梳理较少，缺乏对各阶段交通影响评价技术流程及差异性的研究。本文从交通影响评价的实际问题出发，从系统功能角度梳理不同阶段交通评价工作要求，明确各阶段主要工作重点，构建全过程、多层次的交通影响评价体系，制定多层次体系的技术流程，完善交通影响评价体系功能框架。

1 交通影响评价框架体系构建

国内交通影响评价工作经过几十年的发展，其评价对象及阶段不再局限于《建设项目交通影响评价技术标准》所规定的建设项目方案设计阶段，各地结合城市建设需求不断丰富交通影响评价内涵及内容体系，基本形成一套适合地方城市交通发展特征的交通影响评价管理办法。

从国家层面来看，《中华人民共和国道路交通安全法实施条例》《建设项目交通影响评价技术标准》明确了要对城市建设项目开展交通影响评价；《建设用地容积率管理办法》提出国有土地使用权划拨或出让后，拟调整容积率的需开展交通影响评价，并符合控制性详细规划要求；《市级国土空间总体规划编制指南》强调开展交通运输体系对区域空间发展的影响。可以看出，国家层面高度重视交通影响评价工作，从区域规划阶段、项目建设阶段均提出交通影响评价的工作要求。从地方层面来看，各地陆续出台了交通影响评价相关规定与规范标准，逐步扩大交通影响评价开展范围及开展阶段。北京市于2019年修订出台了《北京市交通影响评价管理办法》，将交通影响评价适用范围拓展至编制及修改的控制性详细规划，及新建、改建、扩建项目，并推行区域交通影响评价，在街区和规划实施单元范围内同步开展交通影响评价工作。湖北省2020年出台了地方标准《湖北省建设项目交通影响评价技术规范》，明确选址（用地）规划阶段、建

筑方案报建阶段、交通设施项目三个部分开展建设项目交通影响评价。苏州市出台了《苏州市占道项目施工期交通影响评价技术导则》，规范占道项目施工期交通管理，并于2021年修订了《苏州市交通影响评价管理办法》，将交通影响评价分为城市规划编制阶段的交通影响分析和城市规划实施阶段的交通影响评价。南京市于2021年出台了《南京市控制性详细规划交通影响评价导则》，明确控制性详细规划在编制和修编过程中，按要求开展交通影响评价工作，并在控制性详细规划中予以明确。昆山市于2022年出台了《昆山市交通影响评价编制与管理细则》，将交通影响评价分为建设项目规划选址阶段或地块规划条件核提阶段、建设项目方案设计阶段。深圳市于2023年出台了《深圳市大型建设项目交通影响评价实施办法（征求意见稿）》，明确了新建、改建、扩建的大型建设项目交通影响评价的工作办法及技术指引要求。综合各地交通影响评价相关规定可以看出，控制性详细规划阶段、规划选址阶段、建筑方案报建阶段、占道施工阶段等各阶段均有必要开展交通影响评价工作。

综上，各地初步建立了适应自身发展诉求的交通影响评价体系，但较为碎片化、零散化，尚未形成统一的框架体系。本文结合国内各城市的交通影响评价工作内容，综合新理念下的交通发展趋势及要求，从评价范围、评价对象、评价阶段三个层面，构建五层级的交通影响评价体系，包括控制性详细规划交通影响评价、土地出让（选址）阶段交通影响评价、建设项目方案设计阶段交通影响评价、占道施工期交通影响评价、交通影响后评价，如图1所示。

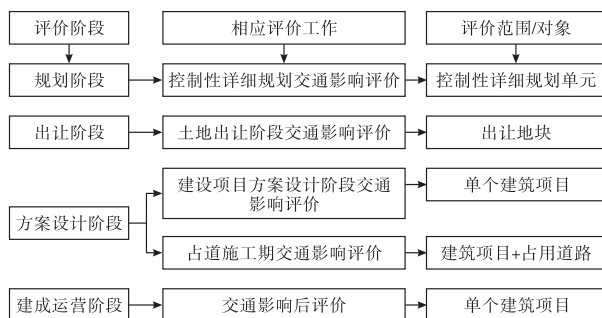


图1 交通影响评价框架体系

2 多层次评价体系技术要求

2.1 控制性详细规划交通影响评价

开展控制性详细规划交通影响评价，是为了

促进控制性详细规划土地利用与交通的协调发展,平衡交通需求与交通设施供应,合理有效配置土地利用与空间资源^[7],实现城市与交通的反馈互动。

与单体项目交通影响评价不同,控制性详细规划交通影响评价侧重区域交通评估改善,向上衔接国土空间总体规划及各个交通专项规划,向下指导区域交通设施布置及区域交通组织,根据控制性详细规划的土地利用及开发强度开展交通承载力评估,提出合理的交通改善方案。该阶段交通影响评价重点评估土地利用与交通系统的互适性,包括分析片区发展目标与交通发展目标的匹配性,评价片区内公交、路网、停车及慢行交通承载力的适应性等;以及对外交通、道路交通、步行与自行车交通、公共交通、静态交通等各交通子系统的影响程度评价;并从优化用地结构或开发规模、提升交通承载力、调整交通设施用地布局、优化交通组织、改善各交通子系统等方面制定交通系统整体优化措施。

2.2 土地出让(选址)阶段交通影响评价

土地出让(选址)阶段交通影响评价,主要是在土地出让或项目选址过程中,对项目交通影响程度进行分析,评价平面布局、出入口位置、交通组织等交通系统影响,并制定改善措施,从而指导用地出让条件,加强交通与用地互适性反馈,提前加强对项目出入口等管控要求。与单体项目交通影响评价不同,该阶段无项目建设设计方案,重点是评价规划选址的可行性,针对地块开发强度、出入口布局、外部公共交通及慢行交通设施、内外交通组织等方面开展交通影响分析,并提出合理的改善建议,强制性措施应纳入规划条件,指导土地出让及项目方案设计。变“被动式评价”为“主动式引导”,在选址阶段提前谋划地块内外交通设施布局及交通组织。

2.3 建设项目方案设计阶段交通影响评价

建设项目方案设计阶段交通影响评价,即报建阶段交通影响评价,是介于规划管理和建设管理之间的技术管理环节^[8],通过分析拟建设项目对周边交通系统运行的影响,对建设项目规划设计方案在交通方面的合理性进行分析和评价。该阶段交通影响评价根据建设项目所在地区的土地利用和交通系统状况,评价建设项目新生成交通需求对评价范围内交通系统运行的影响,对项目周边道路交通运行、外部公共交通及慢行交通、内部交通设施布局及设计等方面进行评估,并从

内外交通设施、出入口交通、内外交通组织、交通需求管理等方面提出改善措施,并反馈至建筑设计方案,优化建设项目报审方案。

2.4 占道施工期交通影响评价

占道施工期交通影响评价,是由于轨道交通或道路工程施工需要占用城市道路,对施工期所占用的城市道路,评价被围挡道路和周边交通系统的影响程度,制定相应的交通改善措施,降低占道施工对沿线道路交通的影响,最大限度满足施工区沿线居民的出行需求,避免大范围、长时间交通拥堵的发生^[9]。占道施工期交通影响评价的重点是根据评价范围内道路交通运行特征、占道施工方案,评价占道项目施工时,被围挡道路及相关道路交叉口通行能力及服务水平的变化情况,评估道路施工方案可能存在的问题,制定交通分流与管制措施,提出施工区机动车、非机动车、公共交通及行人交通组织方案及相应交通管理措施,制定道路工程改善方案及各期道路围挡的优化建议,优化施工方案,尽可能减少占道项目施工对道路交通运行的影响。

2.5 交通影响后评价

前四个阶段的交通影响评价都是项目建成前对区域或地块开展的分析评估工作,但往往存在评价过程不精细、评价方案反馈不及时、反馈结果实施度低等问题^[10],而且难以对项目建设过程及建成后的交通影响进行持续性动态评估。

交通影响后评价通过对成熟建筑体的交通特征即时评估,对项目实施后的交通影响及改善措施进行跟踪管理和验证性评价,评估原方案的内外交通设施布局、内外交通组织改善建议的落实情况,并分析项目周边及自身开发建设新特征,对原方案提出补救措施及新交通问题的改善建议,从而总结与校核原交通影响评价的工作成效,并形成闭环式、持续性动态评估改善机制,促进用地与交通的可持续健康发展。

2.6 不同阶段评价内容差异性分析

根据不同阶段交通影响评价的工作阶段、评价对象的不同,各阶段交通影响评价的侧重点也有所差异:控制性详细规划交通影响评价侧重区域交通评估改善,评估土地与交通的互适性,提出区域交通改善方案。土地出让(选址)阶段交通影响评价侧重项目选址交通论证,指导规划条件的制定,提出出入口布局建议。建设项目方案设计阶段交通影响评价侧重项目总平面图设计阶段

的交通影响，指导方案报批审核，提出项目内外交通改善措施。占道施工期交通影响评价侧重项目占道施工期，对占用道路及周边道路交通的影响。交通影响后评价侧重项目建成运营后的交通评估，反馈原交评改善方案，针对新问题持续优化改善。评价内容对比如表 1 所示。

表 1 部分阶段交通影响评价内容对比

评价内容	控制性详细规划交通影响评价	土地出让（选址）阶段交通影响评价	建设项目方案设计阶段交通影响评价
评价阶段	控规局部修订或调整、控规新编	土地出让阶段	项目报建阶段
评价范围	与控规编制单元的规划范围保持一致	根据规模选择临近围合快速路或主干路范围	根据阈值选择合适范围
评价年限	与国土空间总体规划目标年限保持一致	建成初年、五年	建成初年、五年
土地利用与交通系统互适性评价	重大交通设施落实情况、交通承载力适应性、交通与用地协同性	—	—
对外交通评价	对外联系通道及衔接节点交通组织运行	—	—
道路交通评价	道路网络密度、路网及关键交叉口服务水平、道路红线宽度及断面	道路及交叉口服务水平	道路及交叉口服务水平
公共交通评价	常规公交供给及覆盖率、轨道站点密度及换乘设施布局规模	公共交通剩余载客容量	公共交通剩余载客容量、站点换乘便捷性
步行和自行车交通评价	步行道和自行车道网络密度、宽度、断面、过街设施等	慢行便捷性	慢行设施连续性、便捷性
停车系统评价	停车供给结构、公共停车场规划落实情况	配建停车规模	配建机动车、非机动车停车位是否满足
地块出入口评价	地块出入口布局建议	地块出入口位置布局	地块出入口数量、布局、宽度等评价
内部交通评价	—	—	内部通道、交通组织、车库出入口等评价

3 多层级评价体系技术流程

不同层级交通影响评价工作具有特定的评价对象、评价阶段及评价要求，依据区域发展或项

目建设需求，根据各个层级、不同阶段交通影响评价的开展条件及技术要点，制定全过程交通影响评价体系的技术流程及具体工作如图 2 所示。

控制性详细规划是国土空间总体规划及相关

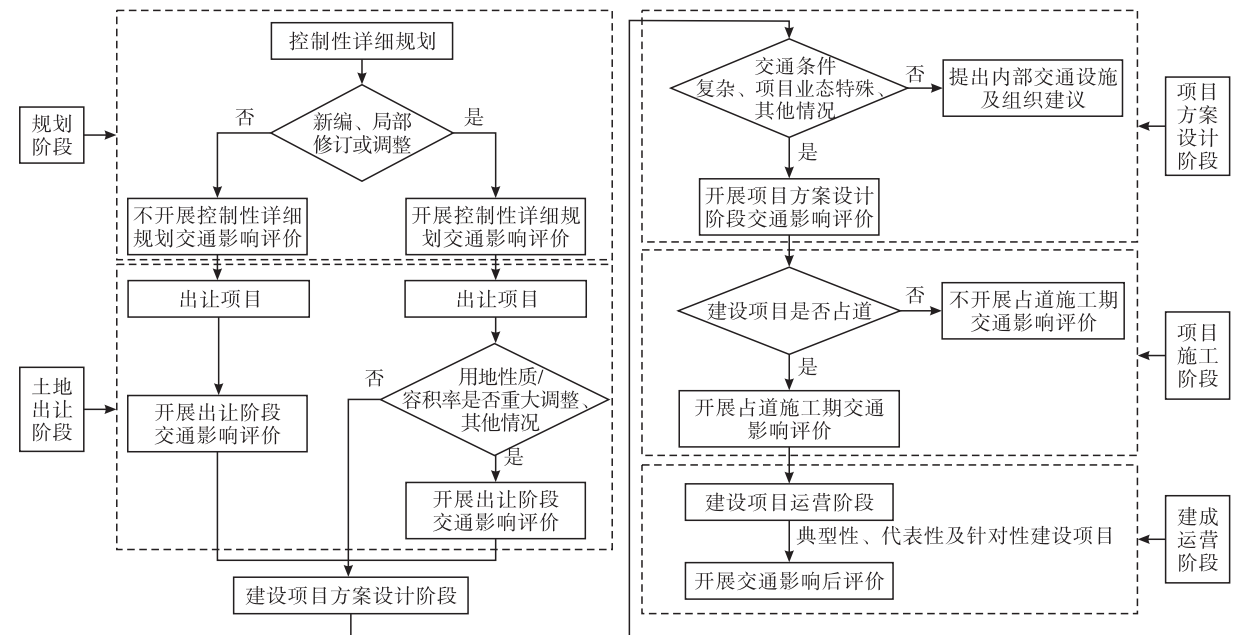


图 2 多层级交通影响评价技术流程

专项规划的深化、细化,是对具体地块用途和强度做出的实施性安排,是主管部门实施规划管理的重要依据。而控制性详细规划交通影响评价旨在合理配置交通设施资源、提升区域交通组织效率,应在控制性详细规划编制、修编或局部调整时,开展相应交通影响评价工作。为提升出让项目规划选址的合理性及规划条件制定的精细化水平,在地块出让时,出让项目所依据的控制性详细规划未开展交通影响评价,或出让项目对依据的控制性详细规划有重大调整的,在项目出让时开展交通影响评价工作,指导规划条件的制定。

建设项目方案设计阶段交通影响评价即报建阶段交通影响评价。在建筑方案设计时,同步开展交通影响评价工作,并作为建筑设计方案的重要支撑。该阶段与出让阶段最大的区别是有相对稳定的建筑设计方案,若出让阶段已开展过交通影响评价工作,该阶段重点优化项目内部交通设施与交通组织。

占道施工期交通影响评价是项目由规划设计转向建设运营的一个阶段,该阶段工作重点是在项目工程可行性研究阶段,指导占道项目施工期交通组织管理,疏解施工期交通流。

交通影响评价实施后评估,是面向建设项目运营阶段的交通改善提升,重点选择具有典型性、代表性及针对性的成熟建筑项目,如医院类、学校类项目,开展交通特征即时评估,既是对前面四阶段交通影响评价工作的总结评估,更是提炼梳理问题、指导今后交通影响评价工作的开展。

4 结论

交通影响评价已成为交通管理的重要手段及工具,本文从体系功能层面构建了五层级的交通影响评价体系,并明确各层级交通影响评价技术要求。控制性详细规划交通影响评价侧重区域交通评估改善,评估土地与交通的互适性;土地出让(选址)阶段交通影响评价侧重项目选址交通论证,指导规划条件的制定;建设项目方案设计阶段交通影响评价侧重项目总平面图设计阶段的交

通影响,指导方案报批审核;占道施工期交通影响评价侧重项目占道施工期的交通影响,指导项目周边交通疏解;交通影响后评价侧重项目建成运营后的交通评估,反馈原交评改善方案。基于不同层级交通影响评价的实施对象及技术要求,从规划、建设、运营等阶段完善了全过程交通影响评价的技术流程,明确各阶段工作的相互关系以及工作开展的先决条件,全面完善交通影响评价体系框架。

交通影响评价制度的框架体系是个不断完善的过程,随着交通发展的新理念、交通管理的新要求,五层级的交通影响评价体系也需动态调整,契合未来城市发展的新趋势进一步优化完善。

参考文献:

- [1]金书鑫,王建军,王海渊,等.交通影响评价量化审查研究[J].城市交通,2018,16(4):66-73,80.
- [2]PADMA S, VELMURUGAN S, NAMRITA K, et al. Traffic impact assessment for sustainable development in urban areas[J]. Transportation Research Procedia, 2020 (48):3173-3187.
- [3]郑连勇,靳来勇,郑燊.国内交通影响评价工作评述及展望[J].规划师,2013,29(7):5-9.
- [4]中华人民共和国住房和城乡建设部.建设项目交通影响评价技术标准:CJJ/T 141—2010[S].北京:中国建筑工业出版社,2010.
- [5]李安勋,刘育斌,司徒莉英.关于现阶段深圳交通影响评价工作的改进思考[J].交通与运输,2021,34(S1):81-84.
- [6]余潜.基于微观交通仿真的交通影响评价方法[J].交通世界,2020(8):7-10.
- [7]苏跃江,戈春珍,钟志新.控规层面交通影响评价必要性及发展策略[J].现代城市研究,2015(5):126-130.
- [8]胡汪洋.上海市建设项目交通影响评价工作存在的主要问题与若干建议[J].交通与港航,2022,9(3):39-44.
- [9]徐飞,胡玮.占道施工项目交通影响评价及交通组织方案研究[J].上海公路,2020(2):107-110.
- [10]曹玉梅,艾合买提·依不拉音,王立晓.交通影响后评价现状及其作用[J].交通标准化,2014,42(15):32-37.