

国家发展和改革委员会 交通运输部 住房和城乡建设部 国土资源部

文件

发改基础〔2016〕1290号

关于加强干线公路与 城市道路有效衔接的指导意见

各省、自治区、直辖市及计划单列市、新疆生产建设兵团发展改革委、交通运输厅(委、局)、住房和城乡建设厅(委、局)、国土资源厅(局):

为贯彻落实中央城市工作会议精神,加强干线公路与城市道路有效衔接,缓解进出城市交通拥堵,进一步提升城市整体运行效率,支撑引领新型城镇化发展,特制定本指导意见。

一、重要意义

近年来,随着我国城镇化的快速发展,高速公路、普通国省干线公路临近城市主城区路段,在承担对外和过境交通的同时,越来越多地承担起城市交通功能,各种交通流相互交织,部分进出城出入口路段拥堵严重,极大影响了公路网络和城市运行整体效率。

加强干线公路与城市道路有效衔接,是实现城市内外交通顺畅衔接的迫切需要,是提升区域路网整体运行效率的有效途径,也是优化运输结构、实现绿色发展的客观要求,对解决现阶段我国城市,特别是超大、特大城市“进城难、出城难”问题,促进都市圈、城市群的形成,方便广大人民群众出行具有重要意义。

二、总体要求

(一)指导思想

深入学习贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神,牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,坚定不移以推进供给侧结构性改革为主线,以支撑引领新型城镇化发展为导向,根据城市总体规划和城市综合交通体系规划,统筹基础设施供给与交通需求管理,立足当前、着眼长远,优化路网和枢纽布局,加强道路建设与节点改造,强化交通组织管理,完善标准规范,创新体制机制,推动干线公路与城市道路融合发展,实现城市内外交通顺畅衔接。

(二)基本原则

——统筹谋划。统筹城市总体规划与交通布局规划、统筹城

市交通与对外交通发展,加强城市周边区域公路与城市道路高效对接,系统优化进出城道路网络。

——分类施策。根据不同城市具体特点,系统分析造成干线公路与城市道路衔接不畅的原因,分类确定瓶颈路段和拥堵节点治理方式,尽快缓解进出城道路拥堵问题。

——改革创新。合理确定干线公路与城市道路事权和责任划分,修改完善标准规范和规章制度,积极推进公路和城市道路建管养体制改革,为实现城市内外交通一体化提供制度保障。

——远近结合。长远规划、分期实施,合理安排项目建设时序,优先改造拥堵严重、公众反映强烈的路段和节点,加强公共交通引导,优化出行结构。

三、主要任务

(一)完善进出城道路网络布局

坚持规划引领,根据城市规模、区位条件、空间布局和产业规划,综合考虑路网结构、交通方式、运输需求和建设条件等,统筹干线公路与城市道路规划建设,合理布局进出城道路网络,促进形成干线公路、城市快速路、主干干路和支路级配合理、布局均衡的路网体系。

根据城市总体规划和国家、省级公路网规划,结合城市交通特性和需求,围绕促进城市综合交通体系和干线公路布局有机衔接,科学编制近期实施方案,提出阶段性目标,明确建设重点和建设时序。对于实施方案中确定的项目,要及时纳入当地土地利用总体

规划、城市综合交通体系规划和干线公路建设规划,提早做好用地预留和管控。

(二) 尽快缓解瓶颈路段拥堵

坚持分类指导、综合施策,尽快疏解长期持续拥堵路段。特别是对于交通量达到设计能力 80% 以上或高峰时段严重拥堵的进出城干线公路,要根据路网布局、需求特征、建设条件等,积极采取改扩建既有路段、建设快速联络线、新建平行或绕行路段等方式解决拥堵问题,并合理选择地面、高架、地下及其组合等线路形式。

对于常住人口 500 万以上的超大城市和特大城市,要统筹考虑国家高速公路和地方高速公路布局,根据城市具体特点,因地制宜,规划建设都市圈快速通道和主城区外围高等级公路,并加强与进出城公路的衔接,疏解穿越都市圈核心区和主城区的车流。同时,视条件建设并行道路或快速联络线,及时疏解干线交通拥堵。

对于常住人口 100 万以上的大城市,要结合高速公路和普通国省干线建设,规划建设城市主城区外围高等级公路,疏解穿越主城区的车流。已经出现持续拥堵的路段,要尽早增设进出城通道并行道路或联络线。

对于常住人口 100 万以下的中小城市,要重点提升现有进出城公路技术等级。有序建设绕城公路,解决穿越城区、街道化严重的干线公路拥堵问题。同时,充分考虑新型城镇化建设需求,规划建设主城区通往新城新区的连接通道。

(三) 加快升级改造重要拥堵节点

针对节点“锁喉”造成的进出城交通拥堵,要抓紧采取有力措施升级改造,扩大通行能力。

对于因进出城收费站能力不足造成的交通拥堵,要通过改移收费站、增加收费通道、实行复式收费等措施,扩大收费口通行能力。同时,加快推广高速公路不停车收费系统(ETC),提高用户安装、使用的便捷性,力争三年内客车 ETC 使用率达到 50%以上。

对于因交叉口设计不合理、与干线公路衔接的城市道路通行能力不匹配、上跨桥梁空间受限等原因造成的节点性拥堵,要通过改善交叉口设计、拓宽城市道路、优化改造立交桥等局部改扩建方式进行疏解。

(四)增设干线公路进出城出入口

按照多点承接、逐级消解的思路,适当增加进出城出入口密度,促进交通流量在路网上的均衡分布。

在高速公路临近城市主城区路段和绕城公路上适当增加出入口数量,并建设必要的辅道,在保证主线交通安全顺畅的前提下,力争实现高速公路与所有城市快速路、主干路均能有效连接。

根据城市总体规划和城市综合交通体系规划等专项规划,做好干线公路与规划城市快速路、主干路以及新城、新区的对接,预留新增进出城出入口建设条件。

进出城高速公路临近主城区路段和城市绕城公路,出入口平均间距可按不超过 4 公里设置。

(五)优化调整客货运枢纽布局

合理布局城市客货运枢纽,减少其对进出城交通的影响,从源头上治理城市客货运枢纽节点拥堵问题。

对于布置在干线公路出入口附近并造成进出城交通拥堵的货运枢纽、物流园区或商贸市场,要根据城市产业布局、交通条件和物流配送要求,统筹规划、有序外迁。

对于布置在干线公路出入口附近、易产生大规模客流集散和交通拥堵的客运枢纽,要推进开放式、立体化改造,并增加停车设施供给、加强公共交通衔接,优化枢纽周边路网和交通组织。

(六)积极引导公共交通出行

根据都市圈和城市群的发展阶段、城市规模大小,结合客流特点,加大公共交通设施供给。

在干线公路出入口邻接的轨道交通站点、公交枢纽站,结合城市停车设施专项规划的编制实施,统一规划建设停车换乘设施,引导进出城小汽车交通换乘公共交通出行。

在干线公路临近主城区路段的同一走廊内,规划建设连接大城市机场、高铁站的轨道交通以及市域(郊)铁路,开设重点旅游景区旅游专线,同时利用既有城际铁路、干线铁路、地方铁路开行市域(郊)列车。

在保障安全运营的前提下,可在干线公路临近主城区路段研究设置公交专用道,提供便捷、安全、集约的公共客运服务。

(七)加强智能管理和信息引导

加快实施“互联网+”便捷交通行动,大幅提升道路设施、综合

交通枢纽信息在线化水平,促进互联互通和开放共享。

以加强干线公路、城市道路和交通枢纽有效衔接为重点,推广应用新型智能交通技术,提高路网和车辆运行效率。推进高速公路 ETC 与城市“一卡通”支付系统融合应用,方便公众换乘出行。逐步探索北斗系统车载应用,研究开发利用北斗卫星定位技术,推动实现无障碍通行支付。

将主要承担城市道路功能的干线公路路段纳入城市交通重点监控区域和信息服务范围,加强路况、事故预警等信息发布,做好应急处置。

优化城市道路与干线公路紧密衔接的城市区域交通信号控制,综合采用交通管制、技术手段、经济手段,合理分流交通出行压力,缓解交通拥堵状况。

四、保障措施

(一) 加强组织保障

地方人民政府是促进干线公路与城市道路有效衔接的推进主体,要高度重视,明确牵头部门,抓好贯彻落实。省级有关部门要加强统筹,督促、指导和支持有关城市做好相关工作。国务院有关部门要根据职责分工,研究出台相应技术标准、管理办法和扶持政策,加强联动,共同推动相关工作,缓解城市拥堵,便利公众出行。

(二) 完善标准法规体系

修订完善干线公路临近城市主城区路段工程建设技术规范,根据服务功能和安全等要求,合理确定路段限速、出入口间距、标

志标线、照明绿化等标准。对于干线公路转为城市道路的路段,根据所处区位、技术等级和路面状况等,确定资产价值,加快研究制定相关产权置换、转让办法。研究制定干线公路开行公共汽(电)车的标准规范和管理规则,加快城市公共交通条例出台,并适时修订《道路运输管理条例》和《城市公共汽(电)车客运管理办法》等。

(三)加大政策支持力度

各级政府要采取有效措施,积极筹措进出城道路建设资金。对承担干线公路临近城市主城区路段集散功能的路段、快速联络线和立交桥等配套设施,可与该干线公路统筹建设。充分发挥开发性金融作用,创新投融资模式和金融产品,鼓励通过发行企业债券、引入社会资本等多种渠道进行融资。各级政府研究制定利用既有铁路开行市域(郊)列车的运营补贴办法。加大对相关项目,尤其是体现节地技术和节地模式建设项目的土地支持力度,优先保障用地指标。

(四)明确建管养支出责任

城市人民政府与省级交通部门共同协商,根据交通量构成等实际情况,确定公路与城市道路衔接路段的建管养支出责任。因城市规模扩大,干线公路主要承担城市道路功能的路段,应由交通部门将相关路段移交市政道路部门。

(五)探索体制机制创新

完善地方相关部门之间协调机制,加强公路和道路的协同管

理,实现城市道路与干线公路的无缝衔接、一体运营。各级发展改革部门要大胆尝试,简化审批程序,加快推进前期工作。各级地方交通运输、城市建设部门要创新方式,做好项目设计和建设阶段的管理。

(六) 积极推广成功经验

有关部门和地方要及时总结不同类型、不同规模城市在实施方案编制、体制机制改革、投融资模式创新、技术标准修订、审批程序简化等方面的成功做法,形成可复制可推广经验,尽快在全国推广应用,为加强干线公路和城市道路有效衔接奠定良好基础。

本指导意见自发布之日起实施,有效期5年。



