

畅通省际“断头路”支撑南京都市圈一体化发展

冯 辉

(苏交科集团股份有限公司, 江苏 南京 210017)

摘 要: 交通一体化对塑造都市圈空间形态、优化产业布局具有重要支撑和引领作用,是建设现代化都市圈的重要前提和基础。作为交通一体化的关键一环,打通“断头路”意味着解决影响都市圈同城化发展的“最后一公里”,对服务新发展格局的构建具有重要意义。首先,梳理了南京都市圈总体路网特征和“断头路”现状分布特征;然后,基于不同状态下“断头路”呈现的特征,深入分析存在的问题及形成原因;最后,围绕问题导向,从加强顶层规划设计、完善协同工作机制、争取政策要素支持保障、构建评估标准等角度提出了对策建议。

关键词: 南京都市圈;一体化;交通运输;断头路

中图分类号: U491

文献标志码: B

文章编号: 1009-7716(2025)01-0011-04

Opening up Inter-provincial “Dead-end road” to Support Integrated Development of Nanjing Metropolitan Area

FENG Hui

(Suzhou Jiaoke Group Co., Ltd., Nanjing 210017, China)

Abstract: The integration of transportation has the important support and leading role in shaping the space shape of the metropolitan area and optimizing the industrial layout, and is an important prerequisite and foundation for building a modern metropolitan area. As a key part of transportation integration, opening up the “dead-end road” means to solve the “last kilometer” that affects the development of urban integration in the metropolitan area, which is of great significance for the construction of a new development pattern. Firstly, the characteristics of the overall road network of Nanjing metropolitan area and the distribution of “dead-end road” are sorted out. Then, based on the characteristics of the dead-end road in different states, the existing problems and the formed reasons are deeply analyzed. Finally, focusing on the problem-oriented, the countermeasures are put forward from the perspective of strengthening the top-level planning and design, perfecting the collaborative work mechanism, striving for the support and guarantee of policy elements, and building the evaluation standards.

Keywords: Nanjing metropolitan area; integration; transportation; dead-end road

0 引 言

都市圈是产业链与供应链的基本组织单元,也是参与国家双循环新发展格局的最基本单元。作为长三角高质量发展新增长极和带动东西部地区发展的重要传导区域,南京都市圈紧扣“一体化”和“高质量”这两个关键词,推动都市圈一体化发展,在中国式现代化建设中走在前列,发挥了先行探路、引领示范、辐射带动作用。

从交通的角度来看,交通基础设施的互联互通,是南京都市圈一体化发展的基础和先导,而要实现

互联互通,最迫切的就是打通区域之间的“断头路”。近年来,南京都市圈以增强都市圈基础设施贯通性为重点,提升都市圈内路网联通程度,推进瓶颈路改造扩容,畅通交界地区公路联系,促进了区域循环和资源共享,提升了南京作为中心城市的辐射能级。

在取得上述成绩的同时,相较于高质量发展要求,受区域通道联系数量少且单一、衔接道路建设等级标准和建设时序不统一、不同城市的管理各自为政、协商共管建设机制缺乏、土地和资金要素保障不足等多方面因素影响,都市圈路网内“断头路”难以全面消除,影响都市圈跨区域一体化融合发展进程。

1 都市圈内“断头路”发展现状

近年来,南京都市圈各成员城市共同推动实施了一批省际、市际公路建设项目,有效缓解了都市圈

收稿日期: 2024-03-12

作者简介: 冯辉(1992—),男,工学硕士,工程师,从事交通规划与管理工作。

毗邻地区国省干线公路衔接不通、拥堵不畅等路网“肠梗阻”问题。

一是基本形成了以南京为中心的“两环两横八射”高速公路总体格局。都市圈内高速公路总里程 3 366 km,占都市圈公路总里程的 3.4%,百平方公里面积密度为 5.0 km,高于长三角地区的 4.5 km 平均水平,连通连云港、南通、上海、杭州、常州、芜湖、马鞍山、合肥、蚌埠等 9 个方向。高速公路的连通,有效提升了南京市的首位度,扩大了中心城市辐射范围,畅通了区域产业转移,带动了沿线经济和旅游资源的开发,服务了国内大循环格局。

二是普通干线公路互联互通水平不断提升。南京都市圈市际毗邻地区共有普通国省干线公路通道 50 条(见表 1),其中国道 24 条、省道 26 条。南京与周边毗邻地区共有普通国省干线公路通道 26 条,且技术水平较高,一级及以上公路通道占比达 69%。

表 1 南京都市圈毗邻地区普通干线公路分布表

衔接方向	通道数	线路编号
南京—扬州	3	G328、S353、S356
南京—镇江	6	G104、G312、S338、S122、S243、S340
南京—宣城	3	G235、S269(东)(皖 S604)、S246(皖 S203)
南京—马鞍山	5	G205、G347、S340(皖 S105)、S341(皖 S445)、S126(皖 S442)
南京—滁州	6	G312、G104、G205、G235、S422(皖 S435)、S247(皖 S204)
南京—芜湖	1	G635
南京—溧阳	2	S341、G635
淮安—扬州	3	G233、G344、S331
淮安—滁州	4	G205、G235、S331(皖 S319)、S247(皖 S433)
滁州—马鞍山	2	皖 S213、皖 S210
马鞍山—芜湖	5	G347、G205、G329、皖 S213、皖 S212
芜湖—宣城	4	G205、G318、G329、皖 S217
宣城—溧阳	1	G233
溧阳—金坛	2	G233、S239
镇江—金坛	3	G233、S340、S265

三是都市圈仍存在未全面消除的省际“断头路”,结合都市圈内各市已出台的相关交通规划文件^[1-3],共梳理出 25 条“断头路”。具体来说:从项目等级来看,以高速公路和国省干线为主,涉及宁滁高速、南京至和县高速南京段、来安至六合高速、南京都市圈环线禄口至全椒段等高速公路共 11 条,涉及 S356 西江路至苏皖省界段、苏 S338 铜井河至苏皖省界段、苏 S239 溧阳段等国省干线共 12 条,其他路桥

项目共 2 条;从分布类型来看,省际“断头路”主要有 23 条,重点分布在马鞍山、滁州方向,其中南京至马鞍山 8 条(和县、市区方向均为 4 条),南京至滁州 5 条,城际“断头路”有 2 条,其他项目 8 条。

2 存在的主要问题及原因分析

为进一步掌握南京都市圈内省际“断头路”的成因,通过对有关地方公路管理机构的调研、行业专家的咨询以及相关学术期刊的学习,分类归纳了主要问题,并进一步分析了造成问题的原因。

2.1 省际间道路完全不连通形成“断头路”

一是地方经济发展水平的差异和政府部门对于道路建设优先级的不同考虑,造成部分路段完全不连通。普通干线公路以地方建设为主,地方出于自身经济发展考虑,往往以谋求“本地利益最大化”为前提,优先建设连接经济相对发达地区的公路,对于连接经济欠发达地区的公路,受建设意愿以及财政资金等因素影响难以建设,从而形成“断头路”。结合现状梳理发现,该类型项目共涉及 10 个,如安徽境内无普通国省干线公路与江苏 S247、S422、S340、S353 等 7 条线路衔接,江苏境内无普通国省干线公路与安徽 S438、S442、S105 3 条线路衔接。

二是跨区域间缺乏完善的协商共管建设机制,造成项目仍处于协商阶段,难以推进落地。目前“断头路”前期立项协调主要靠南京都市圈“党政决策—发改协调—部门执行”三级合作运行机制落实,但在实际运行中,由于南京都市圈的协调机构设在南京市发改委,各成员市之间并无行政命令关系,而大量事务又需要不同城市的规划、交通、城建、财政等多部门反复沟通协调,机构间流程运行时间长,运行效率不高,使得部分项目多停留在沟通对接、协商谋划阶段,难有实质性进展。

2.2 省际道路通而不畅形成“断头路”

一是区域间路网结构不合理,连通方式单一,难以承载快速增长的交通需求,造成部分路段通而不畅。毗邻地区随着通勤、商务、旅游等多种出行需求的快速增长,区域空间联系也更加紧密,但由于交通连接方式单一、流量饱和,严重制约了区域经济交流,影响群众出行。例如,句容市与南京加强联系的需求强烈,宝华镇 11 万常住人口中有 40% 每天通勤往返于宝华镇与南京市之间,但两地间只有仙林大道 1 条公路实现通车,难以满足人民群众日益增长的便捷、舒适的出行需求。

二是道路建设技术等级和技术标准难以统一,造成一体化衔接难。长期以来,南京都市圈各市分别依据各自的需求规划推进道路设施建设,道路规划等级往往不一致,导致一批省际“断头路”的出现。例如:六合境内S353为双向4车道一级公路,在来安境内与县道037连接;六合境内S421为双向4车道二级公路,在来安境内与县道034连接。道路等级间的不匹配使得路网效能难以充分发挥,加剧了瓶颈路段的形成。

2.3 受要素制约形成“断头路”

一是受土地要素制约影响。在严格落实耕地保护制度,坚决遏制耕地“非粮化”的新形势下,自然资源主管部门对公路建设项目用地审查进一步收紧,使得不符合城市总体规划和土地利用总体规划的项目难以在国土空间规划中落地,建设项目难以推进。例如,S356西江路至苏皖省界段涉及农转用指标约106.67 hm²,占补平衡指标约60 hm²,空间指标约100 hm²,涉及土地资源体量较大,土地要素供给存在困难。

二是资金要素制约影响。基础设施建设成本逐年提高,地方财政收入缩减,进一步带来交通基础设施建设资金短缺。例如:一级公路平均建设成本已由2016年的每公里4 000多万元增加至2022年的每公里1亿多元,增幅超过100%;地方土地出让金近年收入明显减少,全省土地出让收入平均下降约70%。结合部分设区市已开展的“十四五”交通中期评估情况,交通基础设施建设计划完成度仅占总量的20%。

3 推进都市圈省际“断头路”建设的建议

3.1 加强顶层规划设计,完善规划体制建设

以“断头路”为代表的跨行政区治理问题并非南京都市圈独有,而是国内外都市圈的共性问题。面对发展困境,世界发达都市圈积极推进跨行政区规划体制建设。日本于2001年成立国土交通省,从中央政府层面整合了原运输省、建设省、国土厅等涉及都市圈及城市群发展的相关部门,既保证了交通规划的合理性,又给予了规划方案较好的落地和实施途径。美国政府总结了20世纪的经验教训,成立了大都市区规划政府联合机构(MPO)来负责都市区交通规划、基金申请等协调工作,通过建立统一的规划编制和实施机构,协调解决了很多地方政府难以处理的问题,收到较好的效果。

对策措施:一是增强一体化意识,坚持一盘棋思

想,统一区域规划管理工作体制,借鉴国际经验,充分利用都市圈一体化平台,积极推动编制都市圈综合交通运输高质量发展规划、都市圈国土空间规划等,争取将互联互通交通项目纳入规划,为后期项目开工建设做好上位政策支持。二是在建设环节中应明确政策联动、信息共享等机制,一体化推进项目开展,做到建设质量标准 and 建设时序有效统一。三是加强建设项目监督考核和责任落实,激发地方政府主动作为的热情,切实做好一张蓝图绘到底。

3.2 建立协同工作机制,提高主体协同程度

面对都市圈框架下城市间复杂的竞合关系,毗邻城市间要打破以往各自为政的运作方式,积极推进协商合作机制建设,提高各主体间的协同程度,促进区域共保联治。例如:上海交通委与宁波交通局签署了《加强沪甬两地交通运输战略合作框架协议》;上海交通委与苏州交通局签署了《上海、苏州两地综合交通对接工作机制》,推动沪苏(州)同城发展,保障两地综合交通对接交流工作顺利开展、对接事项有序推进。此外,长三角地区三省一市交通运输部门通过定期召开长三角综合交通发展大会、交通运输部门主要负责人座谈会、分管负责人座谈会和行业专项联席会议等形式,有效协调了省际项目建设和监管联动。

对策措施:构建多样化的区域协商机制,在都市圈三层运作体制下:一方面,进一步完善南京都市圈交通发展协调专业委员会工作机制,严格落实章程要求、都市圈年度重点任务,做好统一协调工作;另一方面,围绕宁镇扬、宁马滁等同城化片区,探索成立交通协调机构,负责片区“断头路”的规划建设等合作事宜。此外,还可以进一步参考长三角合作模式,深化《南京都市圈打通城际“断头路”合作框架协议》,加强跨域“断头路”项目合作,并及时总结推广创新模式和经验。

3.3 争取政策支持,创新要素保障

面对“断头路”建设存在的资源要素保障不足问题,各市区积极应对,主动探索解决措施。在土地保障方面:南京与镇江间的牡丹西路—广志路因穿越基本农田而无法打通,句容市于2020年抓住“十四五”发展规划和新一轮国土空间规划编制窗口期,积极同南京对接协商;栖霞区政府在编制《南京市栖霞区国土空间规划近期实施方案》时,调整了横亘在“断头路”中间的基本农田^[4];广州开发区规划和自然资源局向上积极争取预支建设用地规模指标,提

高案件审批效率,压缩了约50%的审批时间,全流程做好国土空间资源要素保障。

对策措施:一是积极争取土地政策支持。向国家申请加强对南京都市圈重大交通基础设施建设用地指标、占补平衡的政策倾斜;加强与国土空间规划衔接,及时将重大交通建设项目纳入国土空间规划中统筹考虑,确保跨市通道同步推进。二是探索创新投资模式。引导社会资本积极参与“断头路”建设,挖掘土地沿线商业价值,深度参与沿线资源开发,采用“断头路”+“资源开发”、“文旅”、“园区产业”等模式,探索资源弥补公路资金不足的新模式。此外,也可考虑联合市财政局,利用历年公路结余资金对跨区域“断头路”建设进行资金补助。

3.4 构建评估标准,量化“断头路”筛选

目前,对于都市圈内的“断头路”总量、结构、分布特征,各类规划及相关调研报告均未对其进行详细梳理,该领域的研究还处于空白阶段。各市所确定的“断头路”贯通工程,多由相关部门根据建设资金、公众诉求、建设任务等因素进行统筹,建设计划的合理性、科学性和实用性十分依赖于决策者的眼光和能力,缺乏量化分析。在此背景下,借助量化评估手段,可以提升“断头路”建设的决策科学性,尽可能排除主观因素干扰。

对策措施:一是全面梳理、摸清南京都市圈现状所有“断头路”。可按照项目名称、道路性质、对接城市、里程长度、重要意义、建设进展、存在的问题、地方需求等因素进行梳理,打牢后期“断头路”治理数据支撑基础,并每年进行动态更新。二是建立评估指标体系。明确评估原则,遵循科学性、重要性、可行性等;明确评估指标,包括但不限于人口产业规模、路网拥堵程度、路段连通度、群众诉求强度、政府

合作意愿(强中弱)、施工推进难度、财政支撑等;开展项目筛选,通过层次分析法、模糊综合评价法、数据包络分析法等进一步确定各类指标的权重,依据数值高低选取项目。三是对于量化筛选出的项目,须及时跟踪评估建设成效和不足,市级交通运输主管部门可结合项目的实际建设、当地财政支持等情况,申请对已入库项目进行调增或调减,确保入库项目按时保质完成建设。

4 结 语

交通是构建新发展格局的重要支撑,本文从都市圈一体化高质量发展角度,聚焦省际间“断头路”制约区域间要素快速流通、限制区域经济发展等问题,立足于人民对美好生活和共同富裕的要求,从4个方面提出了针对性措施。这4个方面为:加强顶层规划设计,完善规划体制建设;建立协同工作机制,提高主体协同程度;争取政策支持,创新要素保障;构建评估标准,量化“断头路”筛选。相关对策可以为其他都市圈在发展中应对“断头路”问题提供思路。

参考文献:

- [1] 江苏省人民政府,安徽省人民政府.南京都市圈发展规划[EB/OL]. (2022-02-28)[2024-03-06]. https://www.ndrc.gov.cn/xwdt/ztl/xxczhjs/ghzc/202202/t20220228_1317613.html.
- [2] 南京市政府.南京都市圈打通城际“断头路”合作框架协议[EB/OL]. (2018-12-24)[2023-12-13]. http://jtyst.jiangsu.gov.cn/art/2018/12/24/art_41987_7964642.html.
- [3] 上海市交通委员会,江苏省交通运输厅,浙江交通运输厅,等.长三角地区省际交通互联互通建设合作协议(2023—2025年)[EB/OL]. (2023-10-31)[2023-12-13]. <https://jtt.ah.gov.cn/public/21701/121807641.html>.
- [4] 杨柳青,陈雯,张鹏,等.长三角一体化背景下城际断头路联通障碍及治理路径研究[J].地理科学,2023,43(10):1720-1728.

《城市道桥与防洪》杂志

是您合作的伙伴,为您提供平台,携手共同发展!

欢迎新老读者订阅期刊 欢迎新老客户刊登广告

官方网址:<http://www.csdqyfh.com> 电话:021-55008850 联系邮箱:roadfloodbridge@163.com

