



北京市高等教育精品教材立项项目

高等学校法学系列教材

交通运输法



张晓永 孙 林 张长青 郑 翔 编著



清华大学出版社
<http://www.tup.tsinghua.edu.cn>



北京交通大学出版社
<http://press.bjtu.edu.cn>

北京市高等教育精品教材立项项目

高等学校法学系列教材

交通运输法

张晓永 孙 林 编著
张长青 郑 翔

清华大学出版社
北京交通大学出版社

· 北京 ·

内 容 简 介

本书首先从宏观角度介绍了交通运输及交通运输法的发展,分析了交通运输法律行为、关系和体系,明确了交通运输法的重要性,在此基础上通过铁路、公路、航空、海运、水运几种不同运输方式的比较,分别阐释了交通运输企业的性质、设立、市场准入的规定、交通运输法律关系、交通运输运营过程中的具体法律规定、运输合同、国际运输公约,以及现代各种运输方式所涉及的建设和交通安全问题。既注重对重要的交通运输法律规定的理论解释,又结合具体的法律问题进行法理分析,具有较强的实用性。

本书既可作为普通高等院校及高等职业院校相关专业学生的教材,也可作为广大交通运输企业及物流企业从业人员的学习参考书;既可供交通运输业领导干部、管理人员及从事交通运输活动的人员学习参考,也可作为普及群众交通运输法律知识的读本。

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13501256678 13801310933

图书在版编目(CIP)数据

交通运输法/张晓永等编著. —北京:清华大学出版社;北京交通大学出版社, 2008.10

(高等学校法学系列教材)

北京市高等教育精品教材立项项目

ISBN 978-7-81123-409-1

I. 交… II. 张… III. 交通运输管理-法规-中国-高等学校-教材 IV. D922.14

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第149231号

责任编辑:赵彩云

出版发行:清华大学出版社 邮编:100084 电话:010-62776969

北京交通大学出版社 邮编:100044 电话:010-51686414

印刷者:北京瑞达方舟印务有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:185×260 印张:22.75 字数:540千字

版 次:2008年9月第1版 2008年9月第1次印刷

书 号:ISBN 978-7-81123-409-1/D·38

印 数:1~4 000册 定价:32.00元

本书如有质量问题,请向北京交通大学出版社质监组反映。对您的意见和批评,我们表示欢迎和感谢。

投诉电话:010-51686043, 51686008; 传真:010-62225406; E-mail: press@bjtu.edu.cn。

前 言

随着交通运输市场的全面开放,交通运输领域面临很多难题,对于我国交通领域来说既是机遇也是挑战。同时,也迫切需要制定、完善调整交通运输活动的相关法律规范,进一步完善交通运输法律体系,以便把各种复杂的运输关系纳入到法制管理的轨道,促进运输行为规范化、运输市场秩序化,从而使运输市场健康、有序、快速地发展,进而保护运输关系各方的利益。

为了适应我国运输市场发展的需要,反映我国交通运输法律法规的最新要求,我们以我国现行交通运输法律法规为依据,撰写了《交通运输法》教材,本教材主要有以下几个方面的特点。

1. 内容体系完善,专业特色鲜明。本教材分为上篇总论、下篇分论共十章,总论部分从宏观角度分析了交通运输法律行为、关系和体系,明确了交通运输法的重要性,下篇分论部分从铁路、公路、航空、海运、水运几种不同运输方式的角度分别介绍了交通运输企业性质、设立、市场准入的规定、交通运输法律关系、交通运输运营过程中的具体法律规定、运输合同、国际运输公约等。内容紧凑、完善,交通运输专业和法学专业交叉的特色更加鲜明。

2. 反映最新的法律规定,时代气息浓厚。随着运输市场进入全面对外开放时期,国家出台了许多新的法律规定,同时针对一些不适应社会经济发展要求的法律规定进行了删减、修改和完善,在本教材的编写过程中,特别反应了这些新内容的更新与变化。

3. 应用性强。本教材注重对交通运输法律法规进行法理解释的同时,通过对现行的热点法律问题进行分析来帮助读者掌握、理解一些重要的交通运输法律法规,并在每章都设计了思考题,便于提高读者运用法律手段分析和解决实际问题的能力。

编写的具体分工为:上篇总论部分由孙林撰写,下篇第六章由张长青撰写,第七章、第八章由张晓永撰写,第九章、第十章由郑翔撰写。全书由张晓永总纂定稿。杨柳、刘欣为本书的撰写收集了大量的资料,并审阅校对了书稿。

本书的出版获得了北京市教育委员会的资助,是北京交通发展研究基地和北京交通大学基础产业研究中心课题铁路运输产业的管制和立法(项目编号:CIR2004-018)的研究成果之一。

在本书的撰写过程中,许多专家学者提出了宝贵的意见。白彦审阅校对了书稿,并对书中的错漏之处提出了修改建议。在此,谨向北京市教育委员会、北京交通发展研究基地、北京交通大学基础产业研究中心以及各位同仁表示衷心的感谢。

作 者

2008年10月

目 录

上篇 总 论

第一章 交通运输概述.....	(3)
第一节 交通运输业概况.....	(3)
第二节 交通运输方式.....	(8)
第三节 交通运输发展趋势.....	(9)
第二章 交通运输法及其发展	(13)
第一节 交通运输法概述	(13)
第二节 交通运输法特点	(15)
第三节 交通运输法的发展	(17)
第四节 运输法律制度比较	(23)
第三章 综合运输政策及其立法影响	(26)
第一节 综合运输系统概念	(26)
第二节 综合运输系统特点	(27)
第三节 综合运输政策在立法中的体现	(28)
第四节 综合运输立法	(30)
第五节 国外综合运输立法	(31)
第四章 交通运输法律行为、关系和体系	(44)
第一节 交通运输法律行为	(44)
第二节 交通运输法律关系	(45)
第三节 交通运输法律体系	(47)
第五章 交通运输市场管理	(50)
第一节 交通运输市场准入	(50)
第二节 交通运输市场监管	(54)

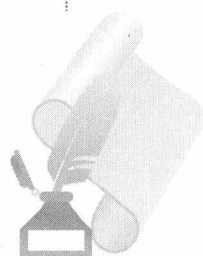
下篇 分 论

第六章 铁路法	(61)
第一节 铁路法概述	(61)

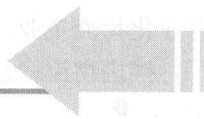
第二节	铁路建设法律问题	(68)
第三节	铁路运输合同	(77)
第四节	铁路运输安全	(117)
第七章	公路法	(131)
第一节	公路法概述	(131)
第二节	公路建设	(135)
第三节	公路运输	(144)
第四节	道路交通安全	(171)
第八章	民用航空法	(196)
第一节	民用航空法概述	(196)
第二节	机场建设	(203)
第三节	航空运输	(211)
第四节	民用航空安全	(237)
第九章	海上运输法	(246)
第一节	海上运输法概述	(246)
第二节	海上运输管理体制	(248)
第三节	海上旅客运输	(252)
第四节	海上货物运输	(262)
第五节	海上保险合同	(293)
第六节	国际海上货物运输公约	(298)
第十章	水路运输法	(310)
第一节	水路运输法概述	(310)
第二节	水路运输管理体制	(314)
第三节	水路运输安全管理	(317)
第四节	水路旅客运输	(324)
第五节	水路货物运输	(333)
第六节	港口法律制度	(342)
参考文献		(355)

上 篇

总 论



第一章



交通运输概述

【本章导读】

- 交通运输业概况
- 交通运输方式
- 交通运输发展趋势

第一节 交通运输业概况

交通运输是人类社会必不可少的活动之一。尤其是进入现代社会,交通运输逐步发展成为国民经济的一个重要的物质部门,是实现人与物的位移的重要手段和工具。交通运输是国民经济中的基础产业,是经济发展的基本需要和先决条件,也是现代社会的生存基础和文明标志。因此,交通运输业的发展,对于促进社会经济的发展,促进社会分工、大工业发展和规模经济的形成,巩固国家的政治统一和加强国防建设,扩大国际经贸合作和人员往来都具有重要作用。

改革开放近 30 年来,我国交通运输业得到了迅速发展。到目前为止,铁路运输紧张状况有所缓解,公路交通明显改善,民航运输基本适应需求,水运业也得到了长足的发展,为我国国民经济和社会发展提供了重要保障。

党的十六大以来,我国交通运输业进入全面快速发展时期,由铁路、公路、水路、民航和管道组成的综合运输体系在各行业全面发展的形势下,互相促进、互相补充,形成了更加完善的交通运输网络体系。2006 年末与 2002 年末相比,全社会主要运输方式完成客运量由 160.8 亿人增加到 202.4 亿人,年均增长 5.9%;旅客周转量由 14 126 亿人公里增加到 19 197 亿人公里,年均增长 8.0%;货运量由 148.2 亿吨增加到 203.8 亿吨,年均增长 8.3%;货物周转量由 50 543 亿吨公里增加到 88 952 亿吨公里,年均增长 15.2%。

在《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》(以下简称《十一五规划》)中,对优先发展交通运输业和大力发展现代物流业作了明确的规划,明确指出,要统筹规划、合理布局交通基础设施,做好各种运输方式相互衔接,发挥组合效率和整体优势,建设便捷、通畅、高效、安全的综合运输体系。强化枢纽衔接和集疏运配套,促进运输一体化。开发应用高速重载、大型专业化运载、新一代航行系统等高新技术,推广集装箱多式联运和快递服务。应用信息技术提升运输管理水平,推广智能交通运输体系。发展货运代理、客货营销等运输中介服务。建设上海、天津、大连等国际航运中心。同时要通过现代物流组织建设,推广现代物流管理技术,促进企业内部物流社会化,实现企业物资采购、生产组织、产品销售和再生资源回收的系列化运作。培育

专业化物流企业,积极发展第三方物流。建立物流标准化体系,加强物流新技术开发利用,推进物流信息化。加强物流基础设施整合,建设大型物流枢纽,发展区域性物流中心。^①

十一五规划确定的交通基础设施重点工程

铁路 建设北京至上海、北京至广州至深圳、哈尔滨至大连、郑州至西安、上海至宁波至深圳、南京至武汉至成都等客运专线,北京至天津、上海至南京、上海至杭州、南京至杭州、广州至珠海等城际轨道交通,向塘至涪州湾、兰州至重庆、太原至中卫(银川)铁路和青藏铁路延伸线,大同至秦皇岛、朔州至黄骅铁路扩能改造。

公路 建设北京至上海、北京至福州、北京至香港(澳门)、北京至昆明、北京至哈尔滨、沈阳至海口、包头至茂名、青岛至银川、南京至洛阳、上海至西安、上海至重庆、上海至昆明、福州至银川、广州至昆明等高速公路。

港口 建设大连、唐山、天津、青岛、上海、宁波—舟山、福州、厦门、深圳、广州、湛江及防城等沿海港口的煤炭、进口油气、进口铁矿石中转运输系统和集装箱运输系统。适时建设华东、华南地区煤炭中转储存基地。

水运 建设长江口深水航道治理三期工程、珠江口出海航道工程,长江水系、珠江水系和京杭运河航道整治工程,加快重庆、武汉、南京等内河港口建设。

机场 扩建北京、上海、广州、杭州、成都、深圳、西安、乌鲁木齐、郑州、武汉等机场,迁建昆明、合肥等机场,在中西部地区和东北地区新建支线机场。^②

一、铁路建设快速发展

(一) 铁路建设

2002年到2006年是建国以来我国铁路建设投资最多的时期,特别是2006年我国铁路基本建设投资达到1553亿元,比2002年增长了149.0%,年均增长20.4%,比“七五”和“八五”十年完成投资的总和还要多。2002年到2006年,国家铁路正线延展里程由8.4万公里增加到9万公里,增长了7.3%;国家铁路复线里程由2.3万公里增加到2.5万公里,增长了9.1%。截止到2006年底,全国铁路营业里程达到7.7万公里,位居世界第三,比2002年末增加了0.5万公里,增长7.2%。由于基础设施的更新和管理水平的提高,铁路运输能力显著增强。

十一五规划提出要加快发展铁路运输,重点建设客运专线、城际轨道交通、煤运通道,初步形成快速客运和煤炭运输网络。扩展西部地区路网,强化中部地区路网,完善东部地区路网。加强集装箱运输系统和主要客货枢纽建设。建设铁路新线1.7万公里,其中客运专线7000公里。

(二) 铁路运输

铁路客货运输量也有了明显的增长,2005年,全国铁路货运总发送量达到26.93

^① 中国交通年鉴2006.北京:中国交通年鉴社,2006:9.

^② 摘自《十一五规划》。

亿吨,比2004年增长8.1%;铁路客运量达到11.55亿人次,比2004年增长了3.4%,是17年来的最高水平。铁路运输充分发挥其大运量、安全、快捷的优点,在保证国家重点物资运输和满足人民群众的生活等方面,起到了积极的作用。2006年4月18日开行的动车组,更加快捷方便旅客的旅行。

二、公路路网形成规模

(一) 公路建设

高速公路建设迅猛发展,农村公路建设明显加强。2006年末,我国高速公路里程达4.5万公里,比2002年末增加2万公里,增长80.4%,年均增长15.9%。截止到2006年底,全国除西藏自治区外,各省(区、市)都建有高速公路。由于农村公路建设的飞速发展,2006年末我国公路密度达到36公里/百平方公里,比2002年末增长95.8%,年均增长18.3%。

道路运输网络的不断完善、国民经济的持续快速发展和人民生活水平的不断提高,带动了私人汽车的快速增长。2006年末,全国私人汽车保有量已达2333万辆,占全部民用汽车保有量的63.1%,比2002年末增长140.8%,年均增长24.6%。

《十一五规划》提出进一步完善公路网络,重点建设国家高速公路网,基本形成国家高速公路网骨架。继续完善国道、省道干线公路网络,打通省际间通道,发挥路网整体效率。公路总里程达到230万公里,其中高速公路6.5万公里。通过路网建设,形成综合运输能力。

(二) 公路运输

2006年全社会完成公路客运量186.05亿人、旅客周转量10130.85亿人公里,分别比上年增加16.31亿人和838.76亿人公里。公路货运持续快速增长。2006年全社会完成公路货运量146.63亿吨、货物周转量9754.25亿吨公里,分别比上年增加12.46亿吨和1061.05亿吨公里。公路客运量、旅客周转量在综合运输体系中所占比重分别为91.9%和52.8%;公路货运量、货物周转量在综合运输体系中所占比重分别为72.1%和11.1%。

2006年全国公路客运平均运距为54.5公里,比上年减少0.3公里;货运平均运距为66.5公里,比上年提高1.7公里。^①

三、航空运输能力大大提高

(一) 航空建设

十一届三中全会以来,我国民航事业无论在航空运输、通用航空、机群更新、机场建设、航线布局、航行保障、飞行安全、人才培养等方面都持续快速发展,取得了举世瞩目的成就。截止到2006年初,我国民航全行业共有员工约35万人,其中有飞行人员12840人、适航维修人员16100名、管制员3600人。拥有独立航班运营代码的航空集团或公司共24个,其中国营控股公司16个,上市公司6个,中外合资公司5个,民营企业7个。2005年,我国(不含港澳地区)有7家航空公司进入全球旅客周转量

^① 交通部水运司. 2006年公路水路交通行业发展统计公报.

前100位,其中南航、国航进入全球前20位。全行业运输飞机982架,其中客机937架,货机45架。通用航空飞机383架,教学校验飞机140架。全国共有航班运营机场147个(不含港、澳机场),起降波音737以上机型的113个(其中起降波音747机型的机场25个),起降波音737以下机型的机场34个。民航航空运输机场中,旅客吞吐量达到1000万人次以上的机场7个,500万~1000万人次的9个,100万~500万人次的26个。首都、浦东和广州三大机场旅客吞吐量在世界排名第14、44和45位。

优化民用机场布局,扩充大型机场,完善中型机场,增加小型机场,提高中西部地区和东北地区机场密度,完善航线网络,建设现代化空中交通管理系统,是十一五期间航空运输建设的重点。

(二) 航空运输

在运输规模方面,截止到2006年底,全国民航共有国内、国际和地区航线1257条,其中国内航线1024条(其中港澳航线43条),国际航线233条。民用航空航线里程为211.3万公里,比2002年底增长29.1%。我国民航平均增长速度高出世界民航平均水平两倍多,运输总周转量在国际民航组织缔约国中的排位由2000年的第9位提升到目前的第2位。^①

四、水上运输长足发展

(一) 水运建设

水运分为内河运输和海上运输。内河航道经过多年的整治,取得了重大进展,水运能力有了进一步提高。截止到2006年底,全国内河航道通航里程12.34万公里。其中等级航道6.1035万公里,占总里程的49.5%;三级及三级以上航道8687公里,占总里程的7.0%;五级及五级以上航道24039公里,占总里程的19.5%。各等级内河航道通航里程分别为:一级航道1407公里、二级航道2538公里、三级航道4742公里、四级航道6768公里、五级航道8584公里、六级航道18407公里、七级航道18589公里。全国内河航道中,天然河流及渠化河段64526公里,限制性航道36156公里,宽浅河流航道6130公里,山区急流河段航道4311公里,湖区航道3462公里,库区航道8804公里。全国内河航道通航里程超过一万公里的省份有四个,分别是江苏(24347公里)、广东(11844公里)、湖南(11495公里)、四川(10720公里)。

2006年底,全国内河航道共有4142处枢纽,其中具有通航功能的枢纽2339处。通航建筑物中,有船闸833座、升船机42座。《十一五规划》提出要积极发展水路运输,完善沿海沿江港口布局,重点建设集装箱、煤炭、进口油气和铁矿石中转运输系统,扩大港口吞吐能力。改善出海口航道,提高内河通航条件,建设长江黄金水道和长江三角洲、珠江三角洲高等级航道网。推进江海联运。

(二) 水路运输

水运客货运输也有长足的发展。2006年全社会完成水路货运量24.87亿吨、货物

^① 朱剑红. 交通运输业与时俱进全面发展. 人民日报, 2007-10-06.

周转量 55 485.75 亿吨公里,分别比上年增加 2.91 亿吨和 5 813.47 亿吨公里。水路客运持续稳步回升。2006 年全社会完成水路客运量 2.20 亿人、旅客周转量 73.58 亿人公里,分别比上年增加 0.18 亿人和 5.81 亿人公里。水路客运量、旅客周转量在综合运输体系中所占比重分别为 1.1%和 0.4%;水路货运量、货物周转量在综合运输中所占比重分别为 12.0%和 62.0%。

在全社会水路货运中,内河运输完成货运量 11.61 亿吨、货物周转量 3 025.32 亿吨公里,分别占全社会水路货运量、货物周转量的 46.7%和 5.5%;沿海运输完成货运量 7.82 亿吨、货物周转量 9 883.13 亿吨公里,分别占 31.4%和 17.8%;远洋运输完成货运量 5.44 亿吨、货物周转量 42 577.30 亿吨公里,分别占 21.9%和 76.7%。

在内河货物运输中,长江水系完成货运量 4.60 亿吨、货物周转量 1 675.87 亿吨公里,分别占全国内河货运量和货物周转量的 39.6%和 55.4%;京杭运河完成货运量 2.15 亿吨、货物周转量 561.01 亿吨公里,分别占 18.5%和 18.5%;珠江水系完成货运量 1.80 亿吨、货物周转量 285.54 亿吨公里,分别占 15.5%和 9.4%;黑龙江水系完成货运量 0.14 亿吨、货物周转量 14.30 亿吨公里,分别占 1.2%和 0.5%。

2006 年全国水路客运平均运距 33.4 公里,与上年相比基本持平;货运平均运距 2 231.0 公里,比上年减少 30.4 公里。^①

(三) 港口吞吐量持续较快增长

2006 年全国港口完成货物吞吐量 55.70 亿吨,比上年增长 14.8%。沿海港口完成 35.30 亿吨,增长 17.3%;内河港口完成 20.40 亿吨,增长 10.6%。全国港口完成外贸货物吞吐量 16.14 亿吨,比上年增长 18.1%。其中沿海港口完成 14.75 亿吨,增长 17.8%;内河港口完成 1.39 亿吨,增长 22.1%。

(四) 综合性大型枢纽港持续快速发展

2006 年货物吞吐量超过亿吨的港口由上年的 11 个上升到 12 个,其中吞吐量超过 2 亿吨的港口由上年的 4 个上升到 7 个。亿吨港完成情况分别为:上海港吞吐量 4.70 亿吨,宁波—舟山港 4.24 亿吨、广州港 3.03 亿吨、天津港 2.58 亿吨、青岛港 2.24 亿吨、秦皇岛港 2.05 亿吨、大连港 2.00 亿吨、深圳港 1.76 亿吨、苏州港 1.51 亿吨、日照港 1.10 亿吨、南通港 1.04 亿吨、南京港 1.01 亿吨。

(五) 集装箱吞吐量继续快速增长

2006 年全国港口完成集装箱吞吐量 9 361 万 TEU,比上年增长 23.8%。其中沿海港口完成 8 579 万 TEU,增长 22.5%;内河港口完成 782 万 TEU,增长 39.1%。2006 年集装箱吞吐量超过 100 万 TEU 的港口由上年的 9 个上升为 14 个。

(六) 港口旅客吞吐量继续小幅回升

2006 年全国港口完成旅客吞吐量 2.08 亿人,比上年增长 0.9%。其中沿海港口旅客吞吐量 0.80 亿人,同比增长 3.6%;内河港口旅客吞吐量 1.28 亿人,同比减少 0.8%。^②

① 交通部水运司。2006 年公路水路交通行业发展统计公报。

② 同上。

(七) 水上运输安全进一步提升

2006 年发生五星旗运输船舶水上交通事故 440 件, 死亡 376 人, 沉船 250 艘, 直接经济损失 4.43 亿元, 比上年分别下降 17.2%、21.5%、18.3% 和 10.6%。^①

2006 年全国各级搜救中心、海事系统共组织、协调搜救行动 1 620 次, 各类参与搜救的船艇 5 322 艘次、飞机 121 架次; 全年在我国搜救责任区范围内涉及中外遇险人员 17 498 人, 经救助 16 753 人获救, 救助成功率 95.7%。^②

五、管道运输能力明显增强

管道运输里程增加, 运输能力有了很大提升。管道运输是近几年逐步发展起来的新型的运输工具, 在油气运输方面具有很好的优势。2006 年末, 全国输油(气)管道里程为 48 226 公里, 比 2002 年增长 62.0%, 年均增长 12.8%; 管道输油(气)能力为 66 948 万吨/年, 比 2002 年增长 68.4%, 年均增长 13.9%。^③

第二节 交通运输方式

一、交通运输方式的概念

交通运输方式, 是指实现人或者货物流动的形式。早期的交通运输方式主要是人力、水运和马车等道路运输方式。现代的交通运输方式主要有五种: 轨道交通运输、道路运输、水道交通运输、航空交通运输、管道交通运输。

多样的交通运输方式, 为人们的出行和运送货物提供了选择的机会。不同交通运输方式的优势可以互补, 形成全国统一的交通运输网络, 为国民经济的发展提供支持。

二、交通运输方式的特点

各种交通运输方式有不同的特点, 如轨道交通运输受到地形的影响较为严重, 维护费用很高, 但机动性也很高, 货物和旅客的装载能力很高, 能源消耗很低。而道路运输是一种可实现“门到门”运输的运输方式。当路网密度大的时候, 它具有很高的普遍性。其营运费用比轨道交通运输高, 消耗的能源也多, 但是小批量的商品和价值较高的货物却特别适合用这种交通方式。水路交通运输的普遍性受到很大的局限, 基础设施的维护修建费用都很高, 运输时间长。但运量特别大, 且能源消耗很少, 多用于货物运输, 旅客运输只限于旅游和短途。航空交通运输的突出优点是快速舒适, 但基础设施修建的费用高、能源消耗大、运输成本高。管道交通运输速度慢, 但能力高。适宜长距离的连续运输液体石油或气体天然气等介质。

① 交通部. 水上交通事故情况通报 (2006 年).

② 交通部. 2006 中国搜救年报.

③ 朱剑红. 交通运输业与时俱进全面发展. 人民日报, 2007-10-06.

三、我国交通运输方式的协调

改革开放以来,我国的铁路、公路、水运和民航等运输方式均得到较快的发展,而且随着交通运输业市场化程度的不断提高,各种运输方式之间的市场竞争也已全面展开。但是,由于多年来运输市场分属不同部门管理,缺乏统一的总体规划和政策指导,各种运输方式发展很不平衡,而且在承担社会运量方面也存在分工不合理、运能浪费等问题。各种不同运输方式之间的衔接不畅,综合运输枢纽建设严重滞后,铁路、公路和水运在同类客货源上盲目竞争的现象较为普遍。因此,交通运输的发展,必须走以提升系统协调能力为主的内涵式发展的道路。

党的十七大报告指出,“实现未来经济发展目标,关键要在加快转变经济发展方式、完善社会主义市场经济体制方面取得重大进展。要大力推进经济结构战略性调整,更加注重提高自主创新能力、提高节能环保水平、提高经济整体素质和国际竞争力。要深化对社会主义市场经济规律的认识,从制度上更好发挥市场在资源配置中的基础性作用,形成有利于科学发展的宏观调控体系。”^① 报告还指出,要加快发展综合运输体系。因此,发展交通运输业,第一要满足国民经济和社会发展总体需要,特别是满足社会经济向循环经济、绿色经济、生态经济、知识经济发展的基本需要;第二要符合经济社会可持续发展对交通运输的总体要求,建立安全、高效、经济、协调、绿色的交通运输体系;第三是交通资源的占用、环境的破坏及交通伤亡等要控制在国家允许范围内,实现资源、环境、交通的和谐统一,也就是说交通运输业的外部经济性要实现最大化。

根据我国的国土、人口、资源分布和产业布局等特点,综合评估各种运输方式造成的土地占用、能源消耗、运输费用、环境影响、运输安全等成本效应,未来我国交通运输应选择“优先发展铁路、促进铁路公路协调发展”的战略模式,既要摆脱目前对公路运输过于依赖的发展束缚,也不能因强调铁路发展而削弱其他运输方式的发展。其发展思路可概括为三点:通过增加铁路投资,加快铁路发展,逐步提高铁路在运输市场中的份额并维持在合理水平;确保公路、水运、管道稳步发展,实现航空运输快速发展;通过增量调整和存量升级,推动各种运输方式在发展过程中按照比较优势进行分工与协作,使运输结构和运输布局不断趋于优化。

第三节 交通运输发展趋势

交通运输业,是向社会提供运输服务的产业,其产品具有公共产品的特点,交通运输产业的发展目标,是为满足国民经济发展的需要,社会效益是交通运输业的基本价值取向。因此,并非所有的交通运输产业的发展都有很好的经济效益,有些项目经济效益很低甚至没有经济效益或者在相当长的时期内没有经济效益,如用于国防目的的铁路、用于扶贫目的的铁路和缓解城市交通的城轨铁路以及国土开发型的铁路等。世界各国在交通运输项目的建设方面,始终存在着以追求经济效益为主要目标的交通设施和以追求

^① 中国共产党第十七次全国代表大会文件汇编,北京:人民出版社,2007:21.

社会效益为主要目标的交通设施两种情况,前者被称为经营型的交通基础设施,后者被称为社会公益型的交通基础设施。当然,这两种基础设施的划分不是绝对的。在现实世界中,纯粹的社会公益型的基础设施和纯粹的经营型的基础设施都是不存在的,且在一定的条件下,两者可以转换。

不同性质的交通基础设施要求有不同的投资来源、投资主体、投资回报,它们的发展也要求有不同的战略和政策。区分两类不同性质的基础设施,目的在于为它们的发展制定不同的战略规划和提供不同的政策环境。交通运输业作为第三产业,是服务业的重要组成部分。交通运输业的发展,对国民经济的发展具有举足轻重的意义。因此,交通运输业要适应经济发展的要求,必须转变观念、解放思想,运用现代经济理念,用科学发展观指导交通运输工作,真正实现交通运输业的快速健康有序发展。

一、转变交通运输增长方式

交通运输增长方式,关系到交通运输业能否有效持续发展的问題。交通运输必须树立科学的发展观,转变传统的发展方式,主要考虑以下三个方面。

(1)从单一的数量、规模、速度型变为速度、规模、效益相统一。传统的交通运输业,由于管理体制等方面的原因,各个部门通常只是考虑本部门的利益,而没有从国家整个交通运输体系来考虑交通运输的增长方式,部门之间缺少协调,对于发展综合运输、提高运输系统的综合效益是不利的。因此,从单一向综合方向转化,可以大大提高运输资源的有效利用率。

(2)从单纯重视交通经济效益转向经济效益和环境效益相统一。环保问题越来越引起全社会的广泛关注。交通运输的发展,不仅要考虑自身的经济状况,更要考虑社会效益,考虑对环境的影响,要最大限度地防止对环境的污染,保证环境的良好。

(3)从资源粗放消耗型变为资源集约使用型。资源和能源,是现代社会最为关注的两大难题。资源的短缺和能源的消耗,使全社会逐步认识到保护资源和减少能源消耗的重要性。交通运输业也不例外。在交通运输发展政策方面,要引导向高效率、低能耗的方向转化,合理配置运力资源,大力发展环保型的运输工具。在不同运输方式之间,不仅要有竞争,更要有合理分工,使不同运输工具的最佳优势得到充分发挥。

(4)由各方式各自发展向协调发展转变。我国目前的管理体制是分散型的,这对于充分利用各种交通工具的优势,形成综合运输的能力是不利的。因此,向协调综合型方式转变,是交通运输业面临的最大的任务。

二、建立健全现代综合运输体系

综合运输发展,必须充分体现政府统筹发展各种运输方式的思路 and 重点,从宏观上、战略上、全局性的高度,突出交通运输与经济社会的协调发展,以及各种运输方式彼此的协调发展等问题。

综合运输体系,是要将各种运输方式统一到国家整个运输网络中来,利用不同运输方式的优势,实现优势互补、全面发展、联网联运、综合运行的大运输的目标。从系统

工程的角度看,运输具有很强的网络性,这种网络性必然要求各种运输方式之间的联系要畅通、行为要统一、合作要有效,才能保证大系统的统一运转,从而提高运输系统的综合效益。因此,建立综合运输体系,是现代运输业发展的必然趋势。

在建立综合运输体系方面,做好规划并实施规划是非常重要的。国家应根据国民经济发展总体规划的要求制定综合运输发展规划,使各种运输方式的部门规划成为综合运输发展规划的一个有机组成部分,防止各种运输方式或部门以自我为中心,各自规划、各自建设、自成体系。

建立综合运输体系,做好联合运输法制建设也是非常重要的。实现各种交通运输方式的互联互通,提高运输效率,是综合运输的必然要求,也是运输业发展的内在要求,要通过法律规范的方式明确联合运输的条件、程序和责任,实现方便客户、有利运输、责任到位、提高效率、有益社会的运输目的。

三、建立完善的交通运输管理体制

充分发挥政府在交通运输发展中的推进与引导作用,加快交通特别是铁路改革步伐,构建新型交通运输管理体制、调控机制与监管体系。加强对交通基础设施建设和运营活动的监管力度,积极稳妥地推进基础设施投融资和建设运营机制的改革,确保为经济和运输服务业发展提供足够的交通公共设施。改革交通运输行业的价格管理制度,构建合理的市场价格形成机制,提高交通运输行业的整体运行效率。

目前我国交通运输管理体制不适应综合运输发展的要求。铁道、民航、公路、水路、管道五大运输方式分属于不同的运输管理部门,互相之间协调的难度较大,各行其是,影响综合运输的效率。改革现行的交通运输管理体制,由部门分割转变为统一管理,是势所必然。^①

四、提高运输工具和运输管理的技术水平

发展节约能源、排放量小、技术先进的铁路、公路、民航和水运运输工具,是交通运输业的发展方向。通过提高装备水平,实现运输活动的高效率、低能耗、低排放。加快发展高速、重载技术,集装箱多式联运技术和现代物流技术,推广运输技术与装备的标准化与国际化。积极采用先进现代信息和通信技术,重点发展交通运输综合管理信息系统、城市交通诱导系统、高速公路收费系统、车载路径导航系统、交通信息系统等智能交通系统。提高运输管理组织技术,以充分利用基础设施的能力,发挥运输工具的使用效率,降低资源损耗。

五、发展现代化的运输服务系统

重点建设由高速铁路、高速公路、民用航空组成的快速客运系统,以及由铁路干线和公路干线组成的快速货运系统。发展国际航运中心港口群及集装箱运输系统、散装运输系统、特种货物运输系统。建设散装货物、集装箱货物的联合运输系统。建设换乘便捷的旅

^① 为什么要进行“大部制”改革。深圳新闻网,2008-01-09。

http://www.sznews.com/news/content/2008-01/09/content_1774892_4.htm