

中国交通运输发展报告 (2016)

REPORT ON TRANSPORTATION DEVELOPMENT IN CHINA 2016

国家发展和改革委员会◎编著

REPORT ON TRANSPORTATION DEVELOPMENT IN CHINA

中国交通运输发展报告 (2016)

国家发展和改革委员会◎编著



中国市场出版社
China Market Press

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

中国交通运输发展报告 (2016) / 国家发展和改革委员会编著. —北京: 中国市场出版社, 2016. 12

ISBN 978-7-5092-1535-7

I. ①中… II. ①国… III. ①交通运输-研究报告-中国-2016 IV. ①F572

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 298060 号

中国交通运输发展报告 (2016)

ZHONGGUO JIAOTONG YUNSHU FAZHAN BAOGAO 2016

编 著 国家发展和改革委员会

责任编辑 许 慧 (xu_hui1985@126.com)

出版发行  中国市场出版社
China Market Press

社 址 北京市月坛北小街 2 号院 3 号楼

电 话 编辑部 (010) 68012468 读者服务部 (010) 68022950

发 行 部 (010) 68021338 68020340 68053489

68024335 68033577 68033539

总 编 室 (010) 68020336

盗版举报 (010) 68020336

经 销 新华书店

印 刷 河北鑫宏源印刷包装有限责任公司

规 格 170 mm×240 mm 16 开本

印 张 13.75

字 数 170 千字

版 次 2016 年 12 月第 1 版

印 次 2016 年 12 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5092-1535-7

定 价 98.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

本书编委会

主 任：胡祖才

副 主 任：费志荣 汪 鸣

执行副主任：郑 剑 李连成

编 写 人 员：（按姓氏笔画排序）

马德隆	王杨堃	王淑伟	毛科俊	田艳杰
任 虹	向爱兵	刘昭然	刘智荣	刘 强
邱其璋	林泊生	周小棋	贺兴东	袁 琦
贾玉良	柴 岩	崔 鹏	葛晓鹏	谢文雄
楚 琪	蔡奕奕	黎 津	薛 敏	

PREFACE

前 言

《中国交通运输发展报告》(以下简称《年度报告》)由国家发展改革委基础产业司与综合运输研究所联合编写,融数据文献的资料性与分析研究的学术性于一体。我们编写《年度报告》的基本出发点是使相关机构和个人了解交通运输发展的年度基本概况。在编写前期阶段,我们深入分析了类似行业年度报告的特点,在此基础上明确了本报告的主要框架和内容,突出如下特点:

一是研究范围的综合性。既有的交通运输行业年度报告多是基于行业管理部门工作或单一运输方式。《年度报告》突破行业部门和单一运输方式界限,是对交通运输行业的全景式、综合性分析。

二是资料内容的全面性。全面总结和展现上一年度交通运输发展情况,既包括体现发展的统计数据资料,也包括体现改革的交通政策等文献性资料,是研究交通运输发展和改革历程的必备工具。

三是报告内容的观点性。《年度报告》基于数据和资料,在对上一年度交通运输发展和改革综合性研究分析的基础上,提出对本年

度发展趋势的判断。

《年度报告》(2016)是首部报告,由新中国成立以来交通运输发展历程、交通运输回顾与展望、交通运输重大问题研究和附录共四部分构成。第一部分“新中国成立以来交通运输发展历程”篇,回顾了新中国成立以来交通运输发展历程,分为新中国成立初期至“十五”时期、“十一五”时期两个阶段展开论述,其目的是从历史发展的维度梳理我国交通运输发展的总体情况;第二部分“交通运输回顾与展望”篇,是报告的主体,由“发展成就”、“改革政策”、“交通建设”、“区域发展”、“发展展望”等内容组成,全面客观地总结了我国交通运输领域发展现状,并对2016年趋势进行展望分析,同时,由于2015年是“十二五”的收官之年,《年度报告》(2016)对“十二五”发展情况进行了系统总结,并对“十三五”发展趋势进行展望;第三部分“交通运输重大问题研究”篇,主要反映上一年度基础产业司与综合运输研究所开展的前瞻性研究课题成果,其中部分研究成果为交通政策制定提供了研究支撑;第四部分“附录”篇,收录了交通运输行业的主要统计数据和上一年出台的重要政策文件。

《年度报告》(2016)的编写得到了地方发展改革部门的大力支持,他们及时认真地提供了本地区的统计数据 and 素材,是本报告顺利完成的重要基础。

本报告系统、客观、全面地总结了2015年交通运输发展的基本情况,分析其特点,探讨交通运输发展的趋势,可以为各级政府部门、研究机构和交通运输企业提供重要参考,也是社会各界了解中国交通运输行业发展状况的重要读物。囿于时间、水平,加上编写人员收集资料有一定的局限性,缺陷与错误在所难免,敬请广大读者批评指正。我们今后会加倍努力,把《年度报告》越办越好。

CONTENTS

目 录

引 言 强化支撑引领 提升供给服务 更高起点更高质量谋划“十三五”交通运输发展	001
--	-----

第一部分 新中国成立以来交通运输发展历程

第一章 新中国成立至“十五”时期交通运输发展	021
一、交通网络规模和质量不断改善	022
二、旅客运输快速化发展持续推进	023
三、装备和技术发展水平明显提升	023
四、综合运输统筹规划理念逐步加强	024
五、多元建设投资模式探索发展	024
六、交通运输市场体系加快构建	026

第二章 “十一五”时期交通运输发展 027

- 一、综合性通道和枢纽成为建设重点 027
- 二、交通运输技术装备实现跨越发展 029
- 三、交通运输服务能力水平整体提升 029
- 四、综合交通运输规划体系逐步建立 030
- 五、投融资体制机制改革继续深化 031
- 六、综合交通管理体制构建取得进展 032

第二部分 交通运输回顾与展望

第三章 发展成就 035

- 一、“十二五”时期主要发展成就 035
- 二、2015年度主要发展成就 052

第四章 改革政策 061

- 一、综述 061
- 二、重大规划和政策 068
- 三、述评 073

第五章 交通建设 078

- 一、综述 078
- 二、交通建设情况 079
- 三、述评及展望 086

第六章 区域发展 103

- 一、综述 103
- 二、各个区域的交通发展情况 105
- 三、述评 141

第七章 发展展望 148

- 一、2016 年交通运输发展形势 148
- 二、“十三五”交通运输发展方向 150

第三部分 交通运输重大问题研究

第八章 重要课题摘要 157

- 一、“十三五”交通运输面临形势研究 157
- 二、“十三五”交通运输发展思路研究 158
- 三、城镇化地区综合交通网规划研究 159
- 四、发展低碳交通的措施和建议研究 160
- 五、交通投融资——政企合作（PPP）研究 161
- 六、社会资本投资铁路建设政策研究 162
- 七、适应新型城镇化建设的城市轨道交通发展研究 163
- 八、促进集装箱铁水联运的政策研究 164
- 九、铁路中长期发展研究 165
- 十、城市市郊铁路发展研究 166
- 十一、我国公路管理体制改革的改革前期研究 167
- 十二、普通国道发展政策研究 167

十三、新时期我国农村公路发展问题及政策研究 168

十四、交通运输结构变动规律和发展趋势研究 169

十五、我国春运有关问题研究 170

第四部分 附 录

附录一 主要统计数据 175

附录二 重要文件 180

引 言

强化支撑引领 提升供给服务 更高起点更高质量谋划 “十三五”交通运输发展

“十三五”时期是我国全面建成小康社会的决胜阶段，必须认真贯彻党中央国务院决策部署，准确把握国内外发展环境和条件的深刻变化，围绕转型升级、提质增效，着力推进交通运输网络化、一体化、智能化、绿色化发展，加快交通运输现代化进程。

一、准确把握新常态下交通发展新要求

适应把握引领新常态，是当前和今后一个时期我国经济发展的大逻辑，这是党中央、国务院综合分析世界经济长周期和我国发展阶段性特征及其相互作用做出的重大判断，也是我们研究谋划交通

发展的逻辑基点。要在正确认识我国交通发展所处阶段和面临挑战的基础上,客观分析新常态下交通发展的新要求。

(一) 正确认识我国交通发展阶段和存在的不足

2015年我国交通运输发展主要目标的实现,标志着《“十二五”综合交通运输体系规划》顺利收官。我们判断,当前我国交通运输整体实力和发展水平已经迈上新的台阶,总体适应经济社会发展的需要,步入提质增效、动力转换、支撑引领的关键时期。但由于多方面因素影响和国内外环境条件的变化,交通运输发展仍然面临一些突出矛盾和问题,必须高度重视。

1. 交通运输结构性矛盾存在

交通资源配置不尽合理,区域间、方式间、方式内发展不平衡,先进设施与落后产能并存,一流设备与滞后组织同在,交通运输结构性矛盾依然突出,有效供给依然不足,存在薄弱环节、发展短板、瓶颈制约的同时,部分区域、部分领域也出现了“产能过剩”的问题。中西部地区总体落后,无论是网络覆盖面、连通度,还是技术标准都总体偏低。农村地区尤其是集中连片特殊困难地区交通“瓶颈”问题依然突出,对外联系通道衔接不畅、基础交通网络覆盖不足、服务质量水平落后,一些自然条件较为恶劣的贫困山区“出不来”、“进不去”,甚至还停留在“羊肠小道”和“马拉人扛”的状态。目前,全国仍有400多个乡镇、3.9万个建制村不通沥青(水泥)路。城市交通短板问题日益凸显,交通拥堵等“城市病”已由超大城市、特大城市向中小城市乃至小城镇蔓延。与此同时,部分沿海沿江港口则出现了局部能力过剩、过度甚至恶性竞争问题。运

输服务供需矛盾在局部地区、个别时段仍然比较突出，个性化、多样化运输需求难以得到有效满足，农村基本运输服务能力不足，春节等时段一票难求局面尚未根本性扭转，运输时效性、便捷性还有待加强。交通智能化发展水平不高，互联网信息技术与交通融合发展不充分，难以适应新模式、新业态发展需要。

2. 交通枢纽一体化衔接不畅

近年来，我们高度关注综合运输的组合效率问题，特别重视以“客运零距离换乘、货运无缝化衔接”的理念指导综合交通枢纽建设，但实施效果仍不理想。枢纽布局不合理、集疏运网络有待优化、换乘换装设施不衔接、换装效率偏低等问题仍然存在，是当前制约综合交通运输体系整体效率发挥的瓶颈。枢纽与路网规划、建设缺乏有效衔接和同步协调，综合交通信息整合和共享不足，公共服务信息平台建设滞后，枢纽内不同运输方式间和内外交通间运力不匹配、时刻不衔接、信息难对接，一体化服务保障能力滞后。

3. 交通可持续发展能力有待增强

主要体现在资源环境约束日益严格，新建项目财务效益降低，安全保障能力亟须加强。交通发展集约节约水平不高，节能减排任务艰巨，低碳运输工具推广缓慢，货物运输结构不合理，公共交通发展滞后。交通安全形势依然严峻，“东方之星”号客轮翻沉、天津港特别重大火灾爆炸等重大事故，对交通安全应急保障提出了更高要求。制约交通发展的体制性、机制性矛盾仍然存在，投融资体制和运输市场化改革有待进一步深化，空域管理等相关改革需加快推进。

4. 交通运输国际化水平亟待提升

交通是“一带一路”建设战略的优先发展领域,对构建开放型经济新体制和全方位开放新格局具有重要作用,但目前支撑能力仍显不足。重要的战略性陆路运输大通道尚未完全打通,部分运输通道“通而不畅”,“设施虽联,通行不畅”现象较为突出,缺乏国际国内双向辐射的综合交通枢纽。交通技术装备自主创新能力有待加强,产业化、标准化水平不高,参与国际标准、规则制定的话语权有待提升。交通“走出去”国际合作模式相对单一,风险管控能力不足,国际化人才还比较匮乏。

(二) 准确把握新常态下交通发展面临的形势和任务

“十三五”时期,国内外发展环境依然错综复杂。从国际看,世界经济在深度调整中曲折复苏,全球经济贸易增长乏力,国际区域经贸格局和全球治理体系深刻变革,世界各国在加强经济联系与合作的同时,也在围绕市场、科技、资源、文化、人才进行更为激烈的竞争。交通运输在促进国际贸易发展、支撑国家全方位对外开放战略和提升国家竞争力方面,将面临更为艰巨的任务。从国内看,“十三五”时期是全面建成小康社会决胜阶段,经济发展进入新常态,生产力布局、产业结构、消费及流通格局将加速变化调整。“四化同步”、“三大战略”加快推进,扶贫脱贫任务艰巨,资源环境约束趋紧,交通运输在促进产能调整、转型升级、空间优化、区域协调、脱贫攻坚等方面的任务将更为繁重。具体来讲,有以下几方面新要求。

1. 推动供给侧结构性改革要求交通提质增效

宏观经济发展提速换挡，转型升级加快，市场经济体制改革深化，交通运输发展既要适应新常态下客货运输需求变化，也要支撑经济维持一定增速。未来，运输需求总体呈现“客快货稳”、层次多元、品质提升的特征，要求加强交通供给侧结构性改革，促进资本、土地、人才、创新等要素有效配置，加快智能化发展，优化交通运输的方式结构、空间结构和产品结构，提升供给服务水平；要求深化交通领域改革，创新交通运输的管理方式、业务模式和组织形式，改善运输服务质量，实现交通发展内涵由加快速度、扩张规模向转变方式、提高质量效益转变。推动交通与经济联动融合发展，更好发挥支撑引领作用，打造以通道和枢纽为核心的经济带、经济区，培育发展新动力。

2. 全面建成小康社会要求交通补足短板

我国扶贫开发已进入啃硬骨头、攻坚拔寨的冲刺期，打赢扶贫攻坚战是促进全体人民共享发展改革重大成果、实现共同富裕的重大举措。目前，我国贫困地区交通发展相对滞后，对外交通不便，城乡衔接不畅，运输通道少、标准低、服务水平落后。要发挥好交通扶贫脱贫攻坚基础支撑作用，改善贫困地区发展环境，完善精准扶贫基础网络，建设外通内联区域交通骨干通道和通乡连村公路，改善贫困地区出行条件，为实现“十三五”时期 5575 万农村贫困人口摆脱贫困提供有力支撑。

3. 新常态下实施新战略要求交通支撑引领

“一带一路”建设、京津冀协同发展和长江经济带发展等重大战

略,清晰地体现了国家从更大空间范围内整合区域资源、促进分工协作和优势互补的战略导向,要求交通运输跳出“一地一域一行一业”的局限,在更广阔的经济区域范围内进行统筹布局,强化不同空间层次和方式领域间的互联互通,来支撑引领全方位对外开放格局的形成、国土空间的优化开发以及区域经济的协调发展。与此同时,“以人为本”和以城市群为主体形态的新型城镇化的加速推进,使得跨区域人口流动和城市群内各城市经济产业联系日趋紧密,城际客货运输需求规模扩张和结构升级,要求大力发展大容量、快捷化的轨道交通;大城市规模的进一步扩张和职住空间的优化,要求加快发展城市公共交通和市郊运输体系;而城乡二元结构体制机制障碍的进一步减少,则要求城区客运设施和服务向城乡结合部延伸,农牧产品物流体系与城市高效对接。

4. 建设生态文明社会要求交通低碳发展

经济的发展不能以牺牲生态环境为代价,不能只追求 GDP。我国经济社会发展的资源环境约束日益严峻,资源环境承载能力与中高速、中高端的发展水平之间的矛盾将进一步凸显,交通运输领域以石油为主的能源消耗结构将长期存在,节能减排任务依然艰巨,土地供应政策从紧,包括交通在内的建设用地增量受到严格控制。这就要求加快交通运输发展方式转变,促进各种交通资源的集约节约利用,推进绿色循环交通基础设施建设,促进节能环保型运输方式的发展,实行公共交通优先,加强轨道交通建设,鼓励自行车等绿色出行,实施新能源汽车推广计划。

二、努力开创“十三五”交通发展新局面

“十三五”时期是我国经济发展进入新常态后的第一个五年规划期。对我国交通发展而言，正处于支撑全面建成小康社会的攻坚期、优化网络布局的关键期、提质增效升级的转型期，将进入现代化建设新阶段。我们必须充分把握新的趋势和要求，按照适应新常态、把握新常态、引领新常态的总体要求进行谋划，充分考虑新动力的培育、新空间的拓展、新体系的构建、新供给的创造、新需求的引导，正确处理好传统领域与新兴业态、存量优化与增量调整、继承发展与改革创新的关系，不断开拓交通发展新格局。

（一）创新“十三五”交通发展思路

我国交通运输发展经历了由“消除瓶颈”到“基本适应”，再到“适度超前”、“支撑引领”的转变。整体发展的逻辑理念，由“十一五”之前的方式观，即强调以铁路、公路、水运、航空和管道等运输方式的独立发展，转变为“十二五”时期的空间观，即突破分方式的局限，强调各种运输方式在时空格局上的融合，强调国际、区际、城际、城乡等不同空间维度的协调发展，这是我国综合交通运输体系发展理论的重大突破。那么，“十三五”应该以什么样的理念统领综合交通运输发展？要结合新的形势要求，加强交通内部各种要素有机结合，推进交通与其他领域的跨界融合，以“系统观”为统领，强化功能整合，在完善设施网络的基础上，打造“一枢纽、三系统”，即综合交通枢纽，联程联运系统、智能管理系统、公共信