

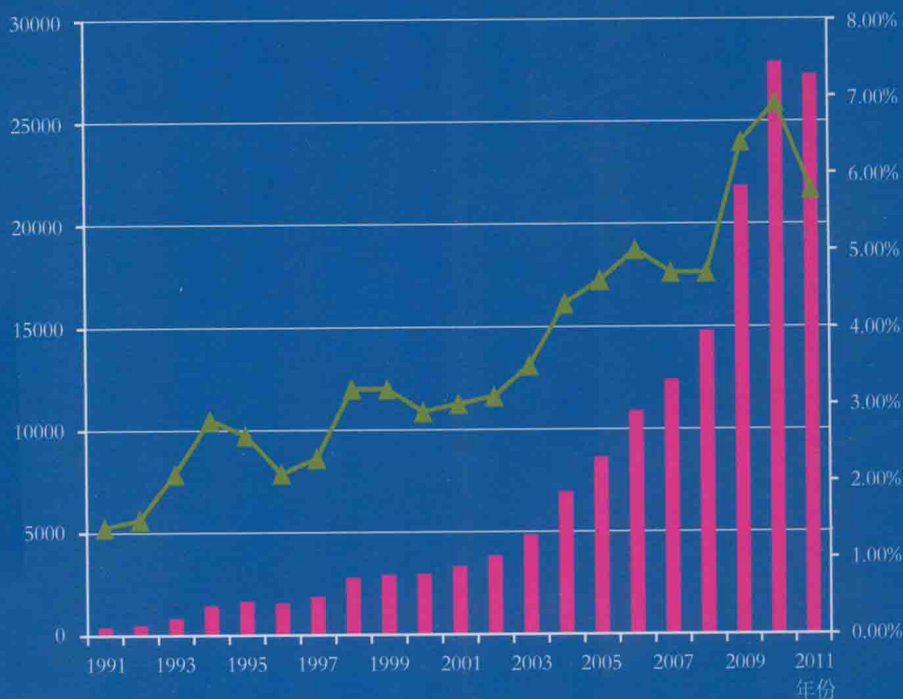
“十三五” **和** “十四五” 交通建设发展与投资需求

罗仁坚 宿凤鸣 等著

Shisanwu He Shisiwu
Jiaotong Jianshe Fazhan Yu Touzi Xuqiu

交通固定资产
投资总额

交通固定资产投资
占GDP比重



人民交通出版社
China Communications Press

内 容 提 要

本书根据交通基础设施在国民经济和城镇化发展中的基础性、先导性作用,结合现实发展基础、未来需求、经济实力、国家战略,对下一阶段建设发展速度和投资规模如何合理把握进行了较系统的分析研究。内容包括改革开放以来交通基础设施投融资政策和模式的演变、投资规模和资金结构,持续较快发展和适度超前建设的必要性,“十三五”、“十四五”投资规模和设施总量水平测算,交通产品属性和增加政府提供的可能性及方式,债务规模与偿债压力,相关政策取向调整与措施等。全书观点性、资料性、实践性、针对性强。

本书适合于交通运输行业管理部门、科研单位的工作人员以及大院校教师、学生使用。

图书在版编目(CIP)数据

“十三五”和“十四五”交通建设发展与投资需求 / 罗仁坚等著. —北京:人民交通出版社, 2013. 6
ISBN 978-7-114-10556-2

I. ①十… II. ①罗… III. ①交通运输建设-经济发展-研究-中国 ②交通运输经济-投资-研究-中国
IV. ①F512.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 075778 号

书 名: “十三五”和“十四五”交通建设发展与投资需求
著 者: 罗仁坚 宿凤鸣
责任编辑: 郭红蕊 赵瑞琴
出版发行: 人民交通出版社
地 址: (100011)北京市朝阳区安定门外外馆斜街3号
网 址: <http://www.cpress.com.cn>
销售电话: (010)59757973
总 经 销: 人民交通出版社发行部
经 销: 各地新华书店
印 刷: 北京市密东印刷有限公司
开 本: 720×960 1/16
印 张: 21
字 数: 295千字
版 次: 2013年6月第1版
印 次: 2013年6月第1次印刷
书 号: ISBN 978-7-114-10556-2
定 价: 58.00元

(有印刷、装订质量问题的图书由本社负责调换)



编写组成员名单

顾问指导：郭小碚

总编写人：罗仁坚 宿凤鸣

编写组成员：陆成云 樊一江 刘明君

罗诗屹 柴岩

前 言

交通是现代经济社会发展的基础和支撑，是生产力和竞争力的重要组成要素，是空间布局和国土开发的先导条件，需要适度超前发展；但是，交通基础设施又是投资大、占用资源多的经济部门，不能无限制发展，必须与经济社会发展相协调。

到“十二五”末，我国高速铁路、高速公路里程居世界第一，铁路、公路总里程居世界前列，交通发展水平将总体适应国民经济发展和人们出行的要求，并局部达到适度超前。交通短时期内形成的突变以及产生较大规模的银行债务，一部分人认为发展太超前了，而发展派和地方政府认为仅是刚刚从被动发展转为主动，网络还很不完善，要做到引领城镇化发展和产业布局还需要继续较大规模建设。由此提出了我国交通基础设施网络规模和布局到底还差多少，适度超前发展的度如何把握，是继续利用现有的发展势头尽快建成布局和结构完善的网络，还是放慢速度在相对较长的时期内逐渐达到完善等发展问题。

本书在深入分析总结我国交通基础设施投融资模式的演变和目前的总投资规模、筹资能力的基础上，对“十二五”规划实施后达到的水平、未来经济社会和城镇化发展对交通基础设施建设的需求、完善交通网络的下一阶段主要建设任务等进行研究判断，提出应以什么样的战略视角和原则把握下一阶段的交通基础设施建设发展速度，并以“十二五”预计完成的投资规模为基础，对“十三五”、“十四五”的不同投资规模和增速进行测算。然后，根据各类交通基础设施建设的结构比例要求和单位造价，测算在相应投资规模方案下的可建设数量规模和所能达到的总体发展水平，评价所选择的投资规模方案的可行性和合理性。同时，根据交通基础设施已达到的总体适应经济社会发展要求的发展水平和建设和谐社会的发展要求，以新时期的发展视角对交通基

基础设施的属性、政府提供交通公共品和准公共品的范畴和责任进行分析论述，借鉴国外交通基础设施发展模式和经验，结合当前我国交通建设资金和债务方面面临的问题，对新形势下减少债务压力和降低交通收费、减轻使用者负担的主要措施提出相应的措施建议。

本书是在国家发展和改革委员会宏观经济研究院重点课题“未来 10~15 年交通建设投资研究”成果基础上，加以补充整理编写形成。编写组由罗仁坚和宿凤鸣为总编写人，参加研究和编写的主要人员有陆成云、樊一江、刘明君、罗诗屹、柴岩。他们以认真、敬业的精神，在吸收相关研究成果的基础上，尽自己的专业知识和经验，力求对研究主题进行相对系统性、逻辑性、有深度的分析研究，提出有基础依据支撑、符合实际发展趋势的投资发展需求判断和相关措施建议，为行业发展和主管部门决策提供有价值的研究参考。郭小碚所长在本项目研究和书籍出版过程中给予了很大支持和指导，在此表示衷心感谢。受时间、知识、接触层面以及资料可得性等所限，书中肯定存在诸多不足或某些争议性观点，敬请各位读者批评指正。

罗仁坚

2012 年 12 月

目录

第一章 交通基础设施投融资政策与模式的变革演进	1
第一节 铁路建设投融资模式的演进	2
第二节 公路建设投融资模式的演进	8
第三节 港口建设投融资模式的演进	16
第四节 机场建设投融资模式的演进	21
第五节 管道建设投融资模式	31
第二章 交通基础设施建设资金来源与结构	34
第一节 交通运输业固定资产和基本建设总投资	35
第二节 各种运输方式建设基金	46
第三节 各种运输方式建设资金来源结构	51
第四节 各种运输方式的债务规模与偿债能力	58
第三章 交通运输与经济社会发展的关系	65
第一节 交通运输与经济社会发展的相互促进关系	65
第二节 交通运输在促进城镇化发展中的作用	70
第三节 交通运输对国土开发和生产力布局的作用	73
第四节 交通运输在区域一体化发展中的作用	85
第五节 交通运输在提升国家竞争力方面的作用	91

第四章 “十二五”末的交通基础设施发展水平	96
第一节 交通基础设施现状水平	96
第二节 “十二五”交通基础设施发展规划目标及建设重点	105
第三节 “十二五”发展的影响因素及目标的实现程度	115
第五章 “十三五”和“十四五”持续较快建设的必要性	122
第一节 适应未来运输需求较大幅度增长的发展要求	123
第二节 增强覆盖和完善交通网络布局的发展要求	132
第三节 支撑城市群和区域一体化发展对交通先导性的要求	137
第四节 结构优化和多样化需求对持续较快发展的要求	142
第五节 适度超前和降低建造成本对持续较快发展的要求	149
第六章 “十三五”和“十四五”发展速度与建设投资	153
第一节 交通基础设施发展(速度)模式与影响因素	154
第二节 “十三五”、“十四五”建设发展(速度)模式选择	161
第三节 “十三五”、“十四五”建设投资规模和总体发展水平	165
第七章 交通基础设施的属性与产品供给	177
第一节 产品属性基本理论	177
第二节 交通运输产品的属性	193
第三节 交通运输产品供给主体发展方向	209
第八章 国外主要发达国家交通基础设施的建设投资模式	215
第一节 主要发达国家铁路建设投资的模式与资金来源	215
第二节 主要发达国家公路建设投资的模式与资金来源	225
第三节 主要发达国家港口建设投资的模式与资金来源	235
第四节 主要发达国家机场建设投资的模式与资金来源	242

第九章 交通基础设施建设的政策取向与面临的资金问题	257
第一节 政策回归民生与政府性资金不足的矛盾	258
第二节 收费公路政策调整对公路建设资金筹措的影响	264
第三节 清理整顿和规范地方融资平台对交通建设资金的影响	271
第四节 铁路高额债务和支线机场亏损对进一步融资的影响	276
第十章 贯彻政策取向、加大政府投资的措施	280
第一节 解决铁路高额债务和提高铁路筹融资能力的相关措施	280
第二节 加大政府对交通基础设施投资的主要措施	290
附录(调研报告) 西部地区贵州省交通建设需求与资金筹措模式	307

参考文献	320
-------------------	-----

第一章

交通基础设施投融资政策与模式的变革演进

内容提要：改革开放以来，在投资政策与投融资体制改革的支持下，我国交通基础设施建设逐渐拓宽资金来源渠道，加快了发展步伐，支持和保障了国民经济持续快速发展。当前各种运输方式基本都形成了以政府为主导、投资主体多元化、融资渠道多样化的投融资模式，但是对社会资本的开放和吸引程度存在着很大不同。了解以往的发展过程和现状情况，是研究下一阶段的发展速度和改革重点的重要前提。

我国交通基础设施的投资建设模式，在计划经济时期，都是按计划安排，由政府进行投资建设。铁路、机场、主要港口、管道由国家投资建设；公路由地方政府负责投资建设，国家仅对国边防公路有少量投资安排，地方政府由于缺少资金来源，主要靠民工投工投劳、民办公助的方式实施建设。交通运输的总投资额很小，占GDP的比重在1.2%~2.4%之间波动。改革开放后，随着经济体制改革的逐步深入，交通运输领域加大了管理体制改革的力度，逐步放开运输市场，推进政企分开，不断深化交通基础设施建设的投融资体制改革，形成了以中央政府和地方政府为主导、吸引社会各种资本和外资进入、发行股票的投资主体多元化，大量利用银行贷款（包括国际金融组织以及国外政府贷款）、发行债券等多种融资渠道的投融资模式。大量交通基础

设施以准公共产品供给和经营的方式，充分发挥市场机制的作用，逐步加快了建设发展，有效缓解政府建设资金严重不足、交通供给严重短缺制约国民经济发展的矛盾。

由于我国现实的交通基础设施网络总量规模和布局距离成熟稳定的形态还有较大差距，仍有较大的发展空间，尚处于快速的建设发展期。对于各地来说，交通基础设施的加快建设发展，可以加快改善地区交通条件、创造更好的投资环境，从而提升经济发展能力和获得发展的比较优势。交通项目工程是行业主管部门和地方政府最快、最直观的政绩反映，并对拉动地区 GDP 产生较大贡献。在这样的大背景和驱动力下，各个时期的交通基础设施建设总量规模、发展速度以及建设标准，主要是取决于所能筹集到的建设资金，而不是按预先规划的规模和速度发展。这也是我们中长期规划被大幅提前完成或没几年就要求修编调整的原因。当然，经济增长和交通运输需求增长超预期也是重要原因，体制上各种运输方式由不同部门分散管理、宏观协调不力也是其中的原因之一。

政府的政策取向将决定今后的交通投资模式，不同的交通投资模式将决定和影响主要的资金来源渠道，资金渠道将决定和影响交通筹资规模，筹资规模将决定和影响交通基础设施的建设规模和发展速度。因此，对我国交通投融资模式及相关政策的演进过程与现状进行梳理和总结，有助于更好地分析和把握下一阶段的发展趋势，以及提出符合实际的改革建议。

第一节 铁路建设投融资模式的演进

（一）20 世纪 90 年代前

20 世纪 90 年代之前，我国铁路有国家政府投资建设的国家铁路、部分省（自治区）投资建设的地方铁路以及企业投资修建的服务企业内部运输的铁路专用线。计划经济时期，国家铁路由铁道部按照国家计划安排和预算内拨款进行投资建设，铁道部向国家上缴利润。1980 年后，国家开始施行基本建设

投资由拨款改为贷款，并对企业上缴利润实行“利改税”改革，企业可以用留存利润安排相应的生产性投资。铁路运输部门在上交 55% 的所得税后，余下的利润上缴国家部分采用递增包干的办法，每年递增 2%，一定三年不变；铁路运输企业余下的利润根据铁道部核定的留利水平，一部分留在企业，一部分上缴铁道部，用于铁路的技术改造和建设投资。1984 年 12 月，国家计委、财政部、建设银行联合发布《国家预算内基本建设投资全部由拨款改为贷款的暂行规定》，从 1985 年起全面推行基本建设“拨改贷”制度。为了更好发挥有关方面积极性以提高铁路的投资能力，“七五”期间，国务院批准铁道部实行了“投入产出、以路建路”的经济承包责任制（简称“大包干”），铁路部门创造的经济效益与铁路的技术改造、基本建设挂钩。后因社会物价高涨、铁路运价不涨，铁道部留存的收益和投资建设能力并未实现之前的预想。1980 年后，国家铁路系统利用了多笔国际金融组织和国外政府的优惠贷款，投入一批项目的技术改造和引进技术设备中。这一时期，部分省（自治区、直辖市）政府为了发展地方经济，解决铁路严重发展不足问题，开始与铁道部合资建公司共同修建和运营管理一些地方亟须的线路。总之，这一时期铁路投资建设受国家严格的管制，主体单一，地方政府和企业也极度缺少资金，而且缺少盈利模式，不可能较大规模地投资于铁路。国家铁路的建设资金主要来源于中央政府财政资金（包括征集的能源交通重点建设基金）和铁路运输企业的自我积累资金，以及少量的银行贷款和国际金融组织、国外政府的优惠贷款。

地方铁路是由地方政府和企业投资建设和运营管理的路网支线铁路，主要是为地方经济服务，一般线路技术等级低、运量小。1984 年，国家计委、国家经委、铁道部和财政部联合颁布了《关于发展地方铁路的几项政策建议》，对地方铁路的地位、作用及有关政策做了规定，中央向地方有限度地放权。铁道部对地方铁路的投资很少，1991—2000 年铁道部用于地方铁路建设的投资约 6.35 亿元，仅占铁路基本建设投资额的 0.2%。至 2010 年年底，地方铁路里程为 4362.3 公里。

（二）20 世纪 90 年代

突破铁道部独家建设铁路的重大标志是 1992 年国务院批转了《国家计委、

铁道部关于发展中央和地方合资建设铁路意见的通知》(国发[1992]44号),对充分发挥中央和地方两个积极性,拓宽铁路建设资金渠道,加快铁路建设发展,起到了重要作用。尽管由于铁路的系统性改革不到位,合资铁路与国铁之间的网络化经营、调度公平等问题没有很好地解决,合资铁路公司大部分经营亏损,严重地影响了地方政府的积极性;但是,进入21世纪后,这一模式成为了铁道部主推的建路模式,并成了铁道部与各省(自治区、直辖市)签署协议合资建设铁路的基本模式。在铁路建设资金方面,1991年3月,国务院批准设立铁路建设基金,对国家铁路运输的货物进行征收,用于铁路建设,使铁道部有了一条稳定的建设资金来源渠道,并可用其作为担保进行发债和向银行贷款。同时相继批准福建、四川、山东、安徽等省征收铁路建设附加费(2002年全部停止),用于支持省内出资投资建设铁路。

1993年2月,广州铁路局改制为广州铁路(集团)公司,进行公司制试点。1996年5月,广深铁路股份有限公司发行的H股和在美国存托股份(ADS)分别在中国香港联交所和美国纽交所正式挂牌交易,该公司成为我国第一家在境外资本市场进行融资的铁路企业。

(三) 21世纪以来至今

1. 法律法规和有关政策

铁路投融资最大的变化在2004年以后。2004年7月国务院发布了《关于投资体制改革的决定》,要求:“在国家宏观调控下充分发挥市场配置资源的基础性作用,确立企业在投资活动中的主体地位,规范政府投资行为,保护投资者的合法权益,营造有利于各类投资主体公平、有序竞争的市场环境,促进生产要素的合理流动和有效配置”;“放宽社会资本的投资领域,允许社会资本进入法律法规未禁入的基础设施、公用事业及其他行业和领域。逐步理顺公共产品价格,通过注入资本金、贷款贴息、税收优惠等措施,鼓励和引导社会资本以独资、合资、合作、联营、项目融资等方式,参与经营性的公益事业、基础设施项目建设。”2004年修订后的《外商投资产业指导目录》中,铁路建设、经营被列入鼓励发展类项目。2004年1月,国务院批准通过了《中长期铁路网规划》;铁道部提出“政府主导、多元化投资、市场化运

作”，构建多元投资主体，拓宽多种筹资渠道的铁路投融资改革。2004年10月，中国铁路建设投资公司成立，代表铁道部履行铁路大中型建设项目出资人代表职能，这是改革铁路建设投资体制，构建铁路市场化融资平台的重大举措，是推进合资铁路建设、快速发展客运专线的重要基础。此后，铁道部与31个省（自治区、直辖市）签订合资建设铁路的部省协议。

2005年2月，国务院发布了《关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》，规定：“允许非公有资本进入垄断行业和领域。加快垄断行业改革，在电力、电信、铁路、民航、石油等行业和领域，准予引入市场竞争机制。对其中的自然垄断业务，积极推进投资主体多元化，非公有资本可以参股等方式进入。”2005年7月，铁道部出台了《关于鼓励支持和引导非公有制经济参与铁路建设经营的实施意见》，为非公有资本进入铁路提供有力的政策法规支持和保障。2006年，铁道部研究制定了《“十一五”铁路投融资体制改革推进方案》，提出“构建建设投资主体多元化、资金来源多渠道、融资方式多样化、项目建设市场化的铁路投融资体制新局面”。2006年8月，大秦铁路公司成功在A股市场发行股票上市，同年12月广深铁路公司首发A股成功，募集资金253亿元。

2012年5月，铁道部贯彻落实国务院于2010年颁发的《国务院关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》，发布了《铁道部关于鼓励和引导民间资本投资铁路的实施意见》，鼓励民间资本投资参与铁路线路、铁路渡轮等场站设施建设。提出：切实转变铁道部职能，按照政企分开、政资分开的要求，加大铁路经营管理体制机制改革创新力度，确立铁路运输企业市场主体地位，创造良好市场环境，促进民营企业及各类所有制企业公平竞争、共同发展；完善相关政策措施，按照平等准入、公平待遇原则，在铁路市场准入条件、财务清算办法、运输管理、项目审批、接轨许可及公益性运输负担等方面，建立健全的相应的规章制度，保护各类投资者的合法权益；鼓励民间资本投资参与建设铁路干线、客运专线、城际铁路、煤运通道和地方铁路、铁路支线、专用铁路、企业专用线、铁路轮渡及其场站设施等项目；鼓励民间资本进入铁路工程建设领域；鼓励民间资本投资参与铁路客货运输服务业务；鼓励民营企业 and 国铁企业开展多种方式的物流合作，提高铁路物流运输服务水

平；鼓励民间资本通过参股、控股、资产收购等多种形式，参与铁路非运输企业改制重组，推动企业转换经营机制，提高市场竞争能力。

从法律法规和政策上，社会各类资本进入铁路没有障碍。目前有铁路上市公司(如大秦铁路、广深公司)，企业控股的合资铁路(如朔黄铁路)、民营铁路(如罗定铁路)、战略投资者参股的铁路(如京津城际、石太客专)、社保基金和保险基金参股的铁路(如京沪高铁)、铁道部与沿线政府合资建设的铁路(近一阶段建设的铁路干线基本上都是这种模式)，以及企业独资或合资建设的煤炭运输支线铁路等多种类型。但是，实际上包括大型国企、民间资本在内的各类社会资本进入的量很少，占铁路总投资的比例很低。分析原因，主要是由于铁路整体改革滞后，市场架构和运营管理模式以及运价机制等不适合社会资本进入，对投资回报没有把握，缺少能够切实保护投资者利益的长效机制。具体来说，一是铁道部采取对线路和合资公司进行控股，新建铁路线路采取委托铁路局经营的模式，实际上，社会投资者只有出钱投资，而没有实质经营权，在合资公司中的话语权也小，无法把握未来的收益预期；二是价格机制，铁路运输价格由国家制定和批准，实施低价格政策，且对承担公益运输等没有明确的补贴政策，除了少部分线路企业以外，总体盈利水平不高，这也是民间资本进入铁路领域的最大瓶颈。社会投资者除了对一些相对比较独立、本身运量有保障、能够自主运营管理的线路项目(如运煤专线)，有较高积极性以外，对于其他的线路进入的热情不高。

2. 当前的主要投融资模式

当前占绝对主导地位的铁路建设投融资模式，是以铁道部作为最大的投资主体(控股股东或大股东)、地方沿线省级政府作为必须参与投资的主体组建合资铁路公司，同时吸引社保基金、保险基金等战略投资者以及社会资本参与。铁道部出资的资本金主要来自铁路建设基金和发行的铁路建设债券以及铁路企业自筹资金。除资本金外，项目向银行贷款的债务性融资由铁道部统借统还。国家干线铁路项目，一般是铁道部绝对控股，沿线地方省级政府主要是以征地拆迁费计入股份的方式参与；非国家干线的城际铁路以及区域性铁路项目，一般是铁道部控股，地方除了以征地拆迁费用入股外，还要投入一定的资金，同时也吸引社会投资者进入。

项目建成后，基本上都是委托所在的铁路局运营，即项目线路公司以委托的方式委托铁路局经营，向铁路局支付委托经营费，铁路局对委托范围内的事务和安全生产负责。项目线路公司不是真正意义上的铁路运输主体，没有实际经营权，无法对经营成本进行管理和控制。这种委托也不是完全意义上的经济委托关系，带有行政性质，线路公司、铁路局不得不接受。这种模式客观上排挤了社会投资者，尤其是中小资金规模的投资者，他们除了购买发行的股票以及铁路建设债券以外，即使有意愿，也几乎是不可能直接参与到铁路的建设项目上来。

（四）发展变化趋势

2012年开始，国家发展和改革委员会(以下简称“国家发展改革委”)、铁道部逐步明确，省内铁路、城际铁路将由地方政府负责投资建设，铁道部在技术上进行指导。从趋势上看，铁道部将改变以往对几乎所有项目都控股、大小项目都包揽的形式，逐步采取项目分类由不同的主体负责投资建设的模式。铁道部投资建设的重点将主要是国家干线、跨省(自治区、直辖市)重要区域干线。这样，一方面可减轻铁道部的部分资金压力，另一方面也将开启更多投资模式的创新。在铁道部负责主要投资的铁路项目工程建设中，原来是由各管段铁路局管理、由铁路局副局长兼任铁路项目公司的董事长，负责工程筹建、开建和运营。2011年年底，铁道部部长盛光祖推出工程管理“新政”，改由铁道部工管中心统一管理，实行工程建设的垂直化管理。

蒙西至华中铁路煤运通道的建设投资与运营模式被很多人认为很可能会成为铁路项目引入外部资本的一个标杆、未来铁路投融资的一个样板。根据建设方案，新建的蒙西至华中地区铁路煤运通道工程线路北起东乌铁路浩勒报吉站，途经内蒙古、陕西、山西、河南、湖北、湖南，终点到达江西吉安，线路全长1837公里。通道规划设计年输送能力为2亿吨，建成运营初期输送能力达到1亿吨。2012年2月国家发展改革委批复了《关于新建蒙西至华中铁路煤运通道工程项目建议书》，该项目的投资估算总额为1539.7亿元，包括工程投资1457.7亿元和机车车辆购置费82亿元，其中540亿元将由蒙西华中铁路公司的发起人以出资注入资本金的形式筹集。国家发展改革委提出在资

金筹措上,该项目将按照政府主导、多元化投资、市场化运作方式,由铁道部会同内蒙古、陕西、山西、河南、湖北、湖南、江西七省(自治区)共同建设,积极引进煤炭企业、电力企业及其他社会资本参股,且任何一家投资方都不能持有超过50%的股份。2012年8月,由中国铁投牵手15家企业共同设立蒙西华中铁路公司,初始注册资本10亿元。中国铁投占注册资本20%,中国神华、中煤能源、国投交通公司、陕西煤业化工集团有限责任公司、淮南矿业(集团)有限责任公司、伊泰煤炭分别占注册资本的10%,其他投资人分别为:河南铁路投资有限责任公司(3.5%)、湖北省客运铁路投资有限公司(3.3%)、内蒙古蒙泰煤电集团有限公司(3.2%)、榆林统万投资有限责任公司(2.5%)、湖南省铁路投资集团有限公司(2.1%)、中国华能集团燃料有限公司(1.4%)、中电投物流有限责任公司(1.4%)、山东能源国际物流有限公司(1.4%)、江西省铁路投资集团公司(1.2%)。

第二节 公路建设投融资模式的演进

(一) 20世纪80年代

新中国建立后至20世纪80年代初期,我国公路建设由地方政府负责投资和组织建设。尽管这一时期的公路数量增长较快,到1980年达到了88.3万公里,但政府用于公路投资实际上很少,很多公路是靠民工投工投劳、民办公助的方式修建的,技术等级和道路状况普遍很差。即使是这样的道路也由于路网里程严重不足,覆盖率很低,许多乡镇以及一些县还不通公路,交通非常落后,出行和货物运输相当难。随着改革开放后的经济和商品市场的发展,公路发展落后、不能适应国民经济发展要求的矛盾和问题越来越突出,加快公路建设发展已成为搞活流通和解决“出行难、运货难”的重要手段。

设立公路建设专项基金。为了使公路建设有长期稳定的资金来源,1985年国务院批准颁发了《车辆购置附加费用征收办法》(国发[1985]50号)。车辆购置附加费是按照国家规定征收的公路建设专项基金,由交通部归口,统收