



中國工程院 重大諮詢項目

# 綜合交通運輸管理 體制研究

ZONGHE JIAOTONG YUNSHU GUANLI  
TIZHI YANJIU

中國鐵道出版社

CHINA RAILWAY PUBLISHING HOUSE

中国工程院重大咨询项目

# 综合交通运输管理体制研究

综合交通运输管理体制研究项目组

中国铁道出版社

2014·北京

**图书在版编目 (CIP) 数据**

综合交通运输管理体制研究/综合交通运输管理体制研究项目组编著. —北京: 中国铁道出版社, 2014. 6  
ISBN 978-7-113-16949-7

I. ①综… II. ①综… III. ①综合运输-交通运输管理-管理体制-研究-中国 IV. ①F512.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 027071 号

书 名: 综合交通运输管理体制研究  
作 者: 综合交通运输管理体制研究项目组

---

责任编辑: 吴 军      电话: (010) 51873094  
封面设计: 崔丽芳  
责任校对: 孙 玫  
责任印制: 陆 宁

---

出版发行: 中国铁道出版社 (100054, 北京市西城区右安门西街 8 号)  
网 址: <http://www.tdpress.com>  
印 刷: 三河市宏盛印务有限公司  
版 次: 2014 年 6 月第 1 版 2014 年 6 月第 1 次印刷  
开 本: 787 mm×1 092 mm 1/16 印张: 15.25 字数: 270 千  
书 号: ISBN 978-7-113-16949-7  
定 价: 80.00 元

---

**版权所有 侵权必究**

凡购买铁道版图书, 如有印制质量问题, 请与本社读者服务部联系调换。电话: (010) 51873174 (发行部)  
打击盗版举报电话: 市电 (010) 51873659, 路电 (021) 73659, 传真 (010) 63549480

# 综合交通运输管理体制研究项目组

## 主要成员名单

### 顾 问：

- 徐匡迪 全国政协原副主席，中国工程院主席团名誉主席、院士  
李盛霖 交通运输部原部长  
盛光祖 中国铁路总公司总经理  
李 伟 国务院发展研究中心主任  
徐宪平 国家发展和改革委员会副主任  
黄文平 中央机构编制委员会办公室原副主任

### 组 长：

- 周 济 中国工程院院长，院士  
傅志寰 原铁道部部长，院士

### 主要成员：

- 孙永福 原铁道部副部长，院士  
管 德 中国民航总局原副局长，院士  
王基铭 中国石油化工股份有限公司原总经理，院士  
梁应辰 交通运输部技术顾问，院士  
何华武 中国铁路总公司总工程师，院士  
王庆云 国家发展和改革委员会党组成员，国家物资储备局局长  
冯 飞 国务院发展研究中心产业经济部部长，研究员  
徐 丽 交通运输部规划研究院副总工程师  
罗庆中 中国铁道科学研究院科学技术信息研究所所长，研究员  
荣朝和 北京交通大学经济管理学院教授  
赵 坚 北京交通大学经济管理学院教授  
魏际刚 国务院发展研究中心产业经济部调研员，研究员

- 黄 民** 国家发展和改革委员会基础产业司司长  
**陈洪年** 原铁道部办公厅巡视员，高级经济师  
**康金城** 中国工程院国际合作局副局长  
**李忠奎** 交通部科学研究院交通发展研究中心副主任，研究员

**执 笔 人：**

- 冯 飞** 国务院发展研究中心产业经济部部长，研究员  
**徐 丽** 交通运输部规划研究院副总工程师  
**罗庆中** 中国铁道科学研究院科学技术信息研究所所长，研究员  
**荣朝和** 北京交通大学经济管理学院教授  
**赵 坚** 北京交通大学经济管理学院教授  
**魏际刚** 国务院发展研究中心产业经济部调研员，研究员

# 前言

改革开放以来，交通运输业不断加大市场化改革步伐，从政企合一、各运输方式分部门管理，逐步朝政企分开、多种运输方式综合管理转变。特别是2008年推行了大部制改革，综合交通运输管理体制建设取得阶段性进展。当前，我国正处于加快转变经济发展方式的关键时期，交通运输业也进入了新的发展阶段，出现了一些新问题、新矛盾，迫切需要进一步深化交通运输管理体制改  
革，奠定交通运输科学发展的制度基础，促进综合交通运输体系建设。

经过反复酝酿和多次讨论，中国工程院于2011年7月正式启动了《综合交通运输管理体制研究》重大咨询项目，徐匡迪、李盛霖、盛光祖、李伟、徐宪平、黄文平等同志为项目顾问，周济和傅志寰同志担任项目组长，中国工程院8位院士、国内20多位专家参加了项目研究。

项目研究始终坚持“战略性、科学性和工程性”，研究过程中召开了各类研讨会30余次，项目组顾问、各位院士、专家提出了许多宝贵的意见和建议。

为了深入了解国内外交通运输管理体制情况，项目组开展了大量调研。2011年8月—9月间，先后走访了国家发展和改革委员会、交通运输部、铁道部、住建部、国家邮政局等中央部委，听取意见；到广东（广州、深圳）和浙江（杭州、绍兴、宁波）等地进行了实地调研。2011年1月—3月在研究报告形成过程中，又与铁道部、中央编办有关同志进行了座谈。此外，课题组还听取了世界银行交通专家组关于一些国家交通管理体制改革的的情况介绍，与国务院参事室进行了交流。项目还分三个考察小组于2011年12月和2012年1月间先后对日本、俄罗斯和美国的交通运输管理体制进行了考察，为项目研究总结了许多重要的国外相关经验。在这些调研过程中，相关部委及地方提供了大力支持。

经过一年多的紧张工作，项目组综合凝练形成了《综合交通运输管理体制研究》报告。报告分析了我国当前交通运输领域存在的主要问题，总结了国外

相关经验，提出了适合我国国情特点的三个可供选择的改革方案，并对这些方案进行了优劣分析和具体的方案设计。报告还提出了完善交通运输规划、改革投资及其管理、完善运输价格形成、健全交通运输监管以及建立健全综合交通运输信息共享等需要完善的相关机制建议。

希望本研究报告能为推进我国综合交通运输管理体制改革起到一定的决策参考作用。

综合交通运输管理体制研究项目组

二〇一二年十二月二十六日

# 目录

## 综合报告

一、我国交通运输管理体制存在的突出问题及影响 .....	3
二、国外交通运输管理体制的基本经验 .....	5
三、我国交通运输管理体制改革的方案 .....	8
四、我国交通运输管理需要完善的相关机制 .....	12

## 课题报告

### 分报告一 我国交通运输管理体制的现状与问题

一、我国交通运输管理体制的历史沿革及现状 .....	17
(一) 我国交通运输管理体制的历次改革 .....	17
(二) 我国现行交通运输管理体制的基本情况 .....	19
二、我国综合交通运输的发展现状与突出问题 .....	21
(一) 我国综合交通运输的发展现状 .....	21
(二) 我国综合交通运输发展面临的形势 .....	22
(三) 我国综合交通运输发展的突出问题 .....	24
三、制约我国综合交通运输体系发展的体制性原因 .....	29
(一) 交通运输管理综合化程度低 .....	30
(二) 交通运输管理职能界定不科学 .....	32
(三) 交通运输管理运行机制不健全 .....	34

### 分报告二 国外交通运输管理体制改革的经验与启示

一、交通运输管理体制随着各国经济社会和交通运输的发展而不断演进 .....	36
二、由分散管理走向综合管理是世界交通运输管理体制演化的总体趋势 .....	38
三、实行政企分开是建立综合交通运输管理体制的基本前提 .....	40
四、发挥市场机制的基础性作用是综合交通运输管理体制改革的根本走向 .....	41



五、发挥中央和地方两个积极性是综合交通运输体制正常运行的重要条件·····	42
六、安全监管是综合交通运输管理部门的重要职责·····	44
七、周密部署是顺利推进交通运输体制改革的重要保证·····	45
八、高层推动是交通运输管理体制改革的的关键·····	46

### 分报告三 我国交通运输管理体制改革的方案比选

一、交通运输管理体制改革的形势和要求·····	48
(一) 改革必须有利于促进交通运输发展方式的转变·····	48
(二) 改革必须有利于促进交通运输的综合管理和科学管理·····	49
(三) 改革必须有利于满足城乡居民出行和现代物流发展的新需要·····	49
(四) 改革必须有利于促进交通运输的技术创新和绿色发展·····	51
二、交通运输管理体制改革的思路、原则和目标·····	52
(一) 总体思路·····	52
(二) 主要目标·····	53
三、交通运输管理体制改革的方案比选·····	53
(一) 可供选择的改革方案·····	54
(二) 各方案优缺点比较·····	55
四、交通运输管理体制改革的职能配置·····	55
(一) 交通运输领域的政府职能·····	55
(二) 交通运输体制改革需关注的几个重要问题·····	56
五、推进交通运输管理体制改革的几点建议·····	57
(一) 加强组织领导,积极、稳妥、有序推进交通运输体制改革·····	57
(二) 正确处理好改革、发展、稳定的关系·····	57
(三) 强化舆论氛围,形成推进交通运输管理体制改革的合力·····	58

### 分报告四 我国交通运输管理体制改革的配套机制

一、完善交通运输规划机制·····	59
(一) 建立分级规划体制·····	59
(二) 建立综合交通运输规划协调机制·····	60
(三) 理顺机构设置为综合交通运输规划提供组织保障·····	61
二、改革投资及其管理机制·····	62
(一) 完善交通运输领域的政府投资机制,统筹各部门专项基金·····	62
(二) 充分发挥市场机制拓宽融资渠道,建立风险控制机制·····	63
三、完善运输价格形成机制·····	63

(一) 充分考虑运输价格形成中固定设施成本和环境成本 .....	63
(二) 正确发挥运输价格形成中政府和市场的作用 .....	64
四、健全交通运输监管机制 .....	65
(一) 交通运输监管机构模式选择 .....	65
(二) 交通运输的安全、环境和服务质量监管 .....	65
(三) 交通运输的经济监管 .....	65
五、建立健全综合交通运输信息共享机制 .....	67
(一) 政府信息服务职能的重要性 .....	67
(二) 政府信息产品与共享机制 .....	67
六、完善综合交通运输政策的制定与实施机制 .....	68
(一) 综合交通运输政策制定机制 .....	68
(二) 综合交通运输政策实施机制 .....	69

## 附 件

### 附件 1 我国铁路政企分开改革方案建议

一、我国铁路政企不分的主要弊端 .....	73
二、我国铁路政企分开改革面临的主要难点问题 .....	74
(一) 铁路债务问题 .....	74
(二) 未来铁路建设问题 .....	75
(三) 铁路监管问题 .....	75
(四) 铁路调度指挥问题 .....	76
三、我国铁路实现政企分开改革的方案建议 .....	77
(一) 指导思想 .....	77
(二) 改革原则 .....	77
(三) 改革的主要任务 .....	77
(四) 改革的基本方案 .....	78
(五) 各种改革方案的具体内容 .....	79
(六) 各种改革方案比较 .....	85
四、我国铁路实现政企分开改革的配套政策与措施 .....	86
(一) 修订《铁路法》 .....	86
(二) 建立铁路分类建设制度 .....	86
(三) 改革铁路运价管理体制和建立公益性运输补贴机制 .....	86
(四) 地方政府的支持 .....	86

（五）加强改革组织领导 .....	86
-------------------	----

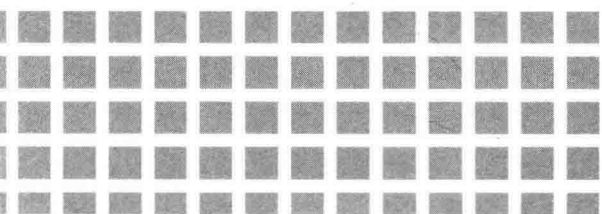
## 附件2 日本、美国、俄罗斯交通运输管理体制调研报告

日本交通运输管理体制调研报告 .....	87
一、日本社会经济与交通概况 .....	87
二、日本交通管理体制的沿革与现状 .....	88
三、调研中注意到的主要现象与动向 .....	90
四、日本综合交通体制对我国的启示 .....	95
美国交通运输管理体制调研报告 .....	99
一、美国交通运输体系概况 .....	99
二、美国交通运输管理体制概况 .....	101
三、交通运输管理运作机制 .....	105
四、启示与建议 .....	107
俄罗斯交通运输管理体制改革调研报告 .....	110
一、基本概况 .....	110
二、以铁路改革为突破口的俄罗斯交通运输体制改革 .....	112
三、可资借鉴的经验与启示 .....	123

## 附件3 典型国家交通运输管理体制

俄罗斯交通运输管理体制 .....	127
一、俄罗斯交通运输管理体制的变迁 .....	127
二、交通运输管理体制的阶段性分析 .....	128
三、现行交通运输管理体制的运作 .....	129
四、现行交通运输管理体制的效果分析 .....	136
五、俄罗斯联邦交通运输管理体制的经验与启示 .....	142
美国交通运输管理体制 .....	146
一、美国交通运输管理体制的变迁 .....	146
二、交通运输管理体制的阶段性分析 .....	148
三、现行交通运输管理体制的运作 .....	150
四、现行交通运输管理体制的效果分析 .....	158
五、美国交通运输管理体制的经验与启示 .....	160
日本交通运输管理体制 .....	162
一、日本交通运输管理体制的变迁 .....	162
二、交通运输管理体制的阶段性分析 .....	163

三、现行交通运输管理体制的运作 .....	165
四、现行交通运输管理体制的效果分析 .....	172
五、日本交通运输管理体制的经验与启示 .....	173
法国交通运输管理体制 .....	176
一、法国交通运输管理体制的变迁 .....	176
二、现行的交通运输管理体制 .....	177
三、现行交通运输管理体制的运作 .....	179
四、铁路改革基本情况 .....	180
德国交通运输管理体制 .....	182
一、德国交通运输管理体制的变迁 .....	182
二、现行的交通运输管理体制 .....	183
三、交通运输管理体制的运作 .....	185
四、铁路改革基本情况 .....	186
英国交通运输管理体制 .....	187
一、英国交通运输管理体制的变迁 .....	187
二、交通运输管理体制的阶段性分析 .....	189
三、现行交通管理体制的运作 .....	191
四、现行交通运输管理体制效果分析 .....	204
五、英国交通运输管理体制的经验与启示 .....	209
印度交通运输管理体制 .....	211
一、印度交通运输管理体制的变迁 .....	211
二、交通运输管理体制的阶段性分析 .....	212
三、现行交通运输管理体制的运作 .....	213
四、现行交通管理体制的效果分析 .....	222
五、印度政府机构改革最新动向 .....	227
六、印度交通运输管理体制的基本特点 .....	228
参考文献 .....	229



# 综合报告

ZONGHE BAOGAO



改革开放以来，按照社会主义市场经济体制的总体要求，交通运输业不断加大市场化改革步伐，从政企合一、各运输方式分部门管理，逐步朝政企分开、多种运输方式综合管理转变。特别是2008年推行了大部制改革，综合交通运输管理体制建设取得阶段性进展。体制改革促进了交通运输业的发展，目前我国运输总量和基础设施规模已居世界前列，长期制约经济社会发展的运输“瓶颈”基本缓解。

当前，我国正处于加快转变经济发展方式的关键时期，交通运输业发展也进入了新的历史阶段，出现了一些新问题、新矛盾，特别是交通运输结构不合理、物流成本高、资源环境压力大等问题日益突出，迫切需要转变交通运输发展方式，加快建设综合交通运输体系，实现由单一运输方式独自发展向多种运输方式协调发展、总量扩张向结构优化和效率提升的根本性转变，更加注重公共服务、资源节约、环境保护和可持续发展。

但是，与新阶段发展要求相比，现行交通运输管理体制还存在诸多问题，深化交通运输管理体制改革，奠定交通运输科学发展的制度基础，促进综合交通运输体系建设，是一项重要的战略任务。

## 一、我国交通运输管理体制存在的突出问题及影响

我国交通运输管理体制存在如下突出问题：

### 1. 交通运输管理综合化程度低

2008年大部制改革后，交通运输管理体制向综合化方向前进了一步，但改革不全面、不彻底，交通运输分散管理的状况没有得到根本改变。综合交通运输体系规划职能虽由国家发展和改革委员会（以下简称“发改委”）承担，但综合力度不够，各交通运输方式的发展战略、规划、法规、政策、标准分别由各部门制定，难以统筹。铁路、民航、公路和水运实际上仍由铁道部、中国民用航空局、交通运输部分别管理，铁路建设基金、民航发展基金、车辆购置税、燃油税、港口建设费等专项税费仍由各部门分别掌握，交通运输发展所需资源、资金无法综合考虑。

### 2. 交通运输管理职能界定不科学

政府职能设置不合理，“越位”与“缺位”并存。政府对交通运输基础设施项目审批过多、过细，对运输市场准入事项设置过多，对运输服务质量、安全、垄断行为监管乏力。

适应市场经济要求的管理手段和方式不足。政府微观管理干预多、宏观管理少；行政手段多、经济手段少。重前置性审批，轻过程监管，缺乏行之有效的事前、事中、事后全过程监管机制。

中央与地方事权划分不清晰、权责不匹配。中央在交通基础设施建设工程项目的规划、立项审批、资金分配使用、投资规模控制等方面自由裁量权过大，而对地方缺乏行之有效的引导和约束，且在法规、政策和标准制定等方面未能很好地承担应有的职责。

铁道部同时肩负政府职能和企业职能，铁路政企合一问题突出。

### 3. 交通运输管理运行机制不健全

交通运输领域的行政协调机制运行不畅，协调规则和责任主体缺失。综合交通运输许多协调事项的内容、程序、时限以及协调的主体都不明确。综合交通运输枢纽的规划和建设，需地方政府和交通运输部、发改委、铁道部、国家民航局、建设部、国土资源部等多头沟通，协调难度大。分别由部门和地方负责的铁路、公路、水运、民航和城市交通等规划，彼此缺乏有效衔接。

部门间职能交叉多，协调机制不健全。交通运输主管部门与多个部门的职能，特别是与发改委在交通基础设施建设工程项目审批、与建设部在城市道路管理等诸多方面，存在不同程度交叉，既增加了规划制定、项目建设、运营管理的协调难度，又使得各种交通运输方式难以综合。

铁路运输安全和市场的外部监管机制尚未形成。在当前政企不分的管理体制下，铁路安全主要依靠自我监管，力度不够。

受上述体制因素影响，加之交通运输业自身发展阶段的局限，我国综合交通运输体系建设不甚理想，全社会物流费用过高，经济社会发展代价过大。具体表现如下：

一是基础设施短缺与过度并存，结构性问题突出。在现行管理体制下，各运输主管部门更多关注部门利益，较少从国家层面统筹考虑交通运输发展，有限的社会资源难以得到优化配置，基础设施发展不均衡、运输结构不合理等问题进一步凸显，各运输方式比较优势未能充分发挥。1978年—2011年，铁路货物周转量所占份额从73%下降到27%，公路货物周转量所占份额从4%上升到47%<sup>①</sup>，铁路的市场份额过低。不同运输方式发展不平衡，引发了一些不合理现象。部分煤运通道铁路运力不足，公路分担了大量煤炭中长途运输，增加了运输成本，消耗了大量优质能源；部分沿江通道由于高等级航道占比低、网络化程度不高、碍航闸坝和桥梁过多，导致航道资源得不到充分利用，公路承担了大量煤炭、矿石、化肥、粮食等大宗物资中长距离运输。

二是资源缺乏综合利用，发展代价大。由于部门分割，协调机制不健全，

<sup>①</sup> 2008年公路运输统计口径有较大调整，各运输方式实际份额可能与此存在一定差异。



交通运输规划、建设和管理难以做到统一和协调，导致重要交通运输资源缺乏综合利用。土地、通道线位等资源缺乏统筹安排，部分重要运输通道平行规划，建设了多条高等级公路、高速铁路和普通铁路，在具体线位、技术标准和建设时序上缺少统筹，存在过度超前建设和能力过剩问题，造成资源浪费。跨江跨海通道资源缺乏统筹安排，多数跨江跨海桥都是单一的公路桥或铁路桥，仅少数为公铁两用桥。随着铁路网的快速建设，跨江、跨海桥位资源将更加紧张。枢纽、站场、物流园区缺乏统筹，铁路、公路、城市交通等枢纽站场各自规划、分别建设，物流园区重复建设严重。

三是多式联运发展严重滞后，客货运输衔接不畅。各种运输方式市场化程度不一，运输市场分割，管理方式分散，运输政策、规划、标准等缺乏统一，运输方式之间协调困难，导致多式联运、货运无缝衔接和客运零距离换乘等严重滞后。港口集疏运问题突出，许多大型港口没有铁路衔接，集装箱干线港与高速公路网之间缺乏快速集疏运通道，疏港交通与城市交通相互混杂，大大影响了运输效率。在都市圈地区、城市内部和城际间，普遍存在不同方式之间多次换乘、多次购票等现象，增加了出行的时间、费用和拥堵，降低了公共交通的吸引力。城乡公共客运分割，在运输装备、票制票价、财税支持以及法规标准等方面各成体系。

四是信息化建设自成体系，不利于综合决策能力和服务水平提高。交通运输信息孤岛现象十分普遍，信息资源在部门间、区域间缺乏共享机制，既不能很好地为综合交通运输发展提供决策支持，也不能为旅客、货主提供完整、及时的信息服务。在应急状态下，各种交通运输难以实现相互支持，不利于客流和物资的疏解。

## 二、国外交通运输管理体制的基本经验

### 1. 由分散管理走向综合管理是世界交通运输管理体制演化的总体趋势

从世界范围看，许多国家为适应经济社会形势变化和运输业发展的内在要求，先后建立起综合交通运输管理体制。据统计，目前世界上126个拥有铁路的国家中，119个实行综合交通运输管理体制，其中，40个设立了统管各种运输方式的综合交通运输主管部门<sup>①</sup>，79个设立了包含交通运输管理在内的综合经济管理部门，仅中国、印度、朝鲜、巴基斯坦、缅甸、埃及、巴西等7个国家实行分散管理（只有前5个国家设有铁道部）<sup>②</sup>。

<sup>①</sup> 考虑到管道运输的特殊性，这里所指的各种运输方式，不包括管道运输。

<sup>②</sup> 印度各种运输方式单独管理；朝鲜、巴基斯坦、缅甸铁路单独管理，其他运输方式综合管理；埃及、巴西民航单独管理，其他运输方式综合管理。