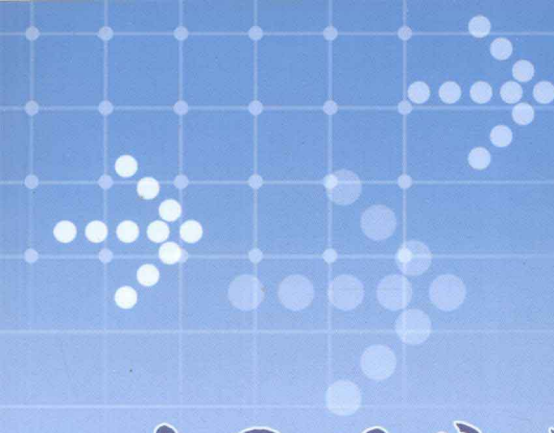




发展现代交通运输业

——新时期公路水路交通发展的新战略



人民交通出版社
China Communications Press

发展现代交通运输业

——新时期公路水路交通发展的新战略

人民交通出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

发展现代交通运输业：新时期公路水路交通发展的新战略/《发展现代交通运输业：新时期公路水路交通发展的新战略》编写组编. —北京：人民交通出版社，2008.8

ISBN 978-7-114-07235-2

I. 发… II. 发… III. ①公路运输—交通运输经济—经济发展战略—研究—中国②水路运输—交通运输经济—经济发展战略—研究—中国 IV. F542.3 F552.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 090392 号

书 名：发展现代交通运输业——新时期公路水路交通发展的新战略

著 作 者：本书编写组

责任编辑：李 萍

文字编辑：栗光华

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.ccpres.com.cn>

销售电话：(010) 59757969, 59757973

总 经 销：北京中交盛世书刊有限公司

经 销：各地新华书店

印 刷：北京交通印务实业公司

开 本：787×960 1/16

印 张：15.75

字 数：127 千

版 次：2008 年 8 月 第 1 版

印 次：2008 年 8 月 第 1 次印刷

书 号：ISBN 978-7-114-07235-2

印 数：0001—3000 册

定 价：35.00 元

(如有印刷、装订质量问题的图书由本社负责调换)

本书编写组人员名单

主 编:翁孟勇

副 主 编:孙国庆

编写组成员:周 伟 戴东昌 胡平贤 徐 光
周晓航 石宝林 洪晓枫 李 扬
徐 丽 程天成 鲍鑫荣 魏 凤
贾大山 李晓峰 谢 燮 赵新惠
肖荣娜 方 然 崔 敏 虞明远
朱建华 欧阳斌

序 言

Xuyan

发展现代交通运输业是交通运输部党组站在新的历史起点上,紧紧抓住国家加快发展服务业的历史机遇,在深刻认识当前我国交通运输发展阶段性特征的基础上,为深入贯彻落实科学发展观,进一步提高交通运输服务国民经济和社会发展全局、服务社会主义新农村建设、服务人民群众安全便捷出行的能力和水平,推进交通运输业又好又快发展的重要战略举措。

发展现代交通运输业,就是要用现代科学技术和现代管理技术改造和提高交通基础设施、运输装备的现代化水平和运营效能;适应现代服务业发展要求,不断拓展交通服务领域,努力提升交通服务水平;走资源节约、环境友好发展之路,促进综合运输体系发展,提高交通运输现代化水平。

发展现代交通运输业,关键在于促进交通运输发展方式的根本性转变,就是要推进交通发展由主要依靠基础设施投资建设拉动向建设、养护、管理和运输服务协调拉动转变,由主要依靠增加物质资源消耗向科技进步、行业创新、从业人员素质提高和资源节约环境友好转变,由主要依靠单一运输方式的发展向综合运输体系发展转变,加快交通运输现代化进程。

部组织有关科研单位开展了《公路水路交通由传统产业向现代服务业转型战略研究》,并在课题研究的基础上,编撰



了《发展现代交通运输业》一书。该书对发展现代交通运输业的战略背景、内涵实质、总体要求及重点任务作了较深入的探讨,对于深刻理解发展现代交通运输业战略和学习贯彻《关于加快发展现代交通业的若干意见》具有一定的参考价值。

推进现代交通运输业发展是一项创新性很强的工作,各级交通主管部门和广大干部职工要提高认识,深刻领会,勇于探索,积极实践,结合实际抓好落实,不断创造出好的经验和好的做法。

中华人民共和国交通运输部部长

李盛霖

二〇〇八年六月十六日

目 录

Mulu

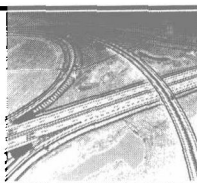
第一章 中国公路水路交通发展回顾·····	1
第一节 发展历程回顾·····	1
一、改革开放前,“恢复”和“普及”阶段·····	1
二、改革开放初期,“缓解”和“提高”阶段·····	3
三、20世纪90年代以来,“提升”和“跨越”阶段·····	7
第二节 发展经验总结·····	11
一、发展是交通工作的第一要务·····	11
二、科学谋划是交通持续健康发展的前提·····	11
三、开拓创新是交通发展的持久动力·····	12
四、把握机遇是实现交通快速发展的关键·····	13
第二章 发展现代交通运输业的战略背景·····	15
第一节 中国经济社会发展的阶段性特征·····	15
一、经济发展全面融入全球化进程·····	15
二、经济结构加速调整·····	19
三、城乡区域协调发展任务艰巨·····	21
四、社会主义市场经济体制改革进入攻坚阶段·····	22
五、构建社会主义和谐社会成为新的时代主题·····	23
第二节 中国交通发展的阶段性特征·····	26
一、交通运输需求变化明显·····	27
二、交通建设处于关键时期·····	29



三、交通发展面临战略机遇	31
四、交通发展需要应对新的挑战	34
第三节 交通运输发展阶段的理论分析	40
一、交通运输发展理论评述	40
二、交通的社会效用曲线	44
三、交通运输发展的社会效用分析	50
第三章 发展现代交通运输业的战略定位	56
第一节 交通运输与现代服务业	56
一、现代服务业及其特征	56
二、交通运输的基本属性及现代交通运输业	63
第二节 发展现代交通运输业的深刻内涵	70
一、发展现代交通运输业的内涵	70
二、发展现代交通运输业的基本要求	73
第三节 发展现代交通运输业是交通发展的时代要求	78
一、发展现代交通运输业是经济社会发展的客观要求	78
二、发展现代交通运输业是实现科学发展的必然要求	81
三、发展现代交通运输业是交通发展规律的内在要求	82
第四章 发展现代交通运输业的战略目标	86
第一节 发展现代交通运输业的指导方针和原则	86
一、发展现代交通运输业的指导方针	86
二、发展现代交通运输业的基本原则	86
第二节 发展现代交通运输业的指标体系及总体要求	88
一、发展现代交通运输业的指标体系	88
二、发展现代交通运输业的总体要求	90
第五章 发展现代交通运输业的重点任务	135
第一节 大力调整优化交通结构	135

一、调整结构是发展现代交通运输业的重要任务	135
二、调整交通运输结构的重点任务	136
第二节 加快转变交通发展方式	140
一、转变发展方式是发展现代交通运输业的根本途径	140
二、加快转变交通发展方式的重点任务	142
第三节 积极促进现代物流发展	155
一、现代物流业是发展现代交通运输业的重点内容 ...	155
二、积极促进现代物流发展的重点任务	157
第四节 有效提升客运服务品质	165
一、提升客运服务品质是发展现代交通运输业的 关键所在	165
二、有效提升客运服务品质的重点任务	166
第五节 全面提高公共服务能力	170
一、提高公共服务能力是发展现代交通运输业的 坚实基础	170
二、全面提高公共服务能力的重点任务	174
第六节 强化交通科技创新能力	183
一、强化交通科技创新能力是发展现代交通运输业的 内在动力	183
二、强化交通科技创新能力的重点任务	186
附录:1. 关于加快发展现代交通业的若干意见	194
2. 李盛霖部长在 2008 年全国交通工作会议上的讲话	206
参考文献	238

第一章 中国公路水路交通发展回顾



交通运输业是国民经济的基础性、先导性产业和服务性行业,在整个经济社会的运行中发挥着关键作用。新中国建立以来,特别是改革开放后,中国交通运输面貌发生了翻天覆地的变化,取得了举世瞩目的重大成就,交通基础设施落后和运输能力不足的状况得到极大改善,交通对经济社会发展的瓶颈制约逐步得到缓解。回顾总结中国交通发展的历程和经验,是我们认清形势、把握规律、制定新时期交通发展战略的重要基础。

第一节 发展历程回顾

回顾建国以来中国交通发展历程,公路水路交通发展大体上经历了“恢复”和“普及”、“缓解”和“提高”、“提升”和“跨越”三个阶段。在不同阶段,交通发展处于不同的经济社会发展背景,面临不同的突出矛盾,也有着不同的主导思想和战略重点。

一、改革开放前,“恢复”和“普及”阶段

从新中国成立到改革开放之前,中国处于工业化准备阶段和工业化初期。1949—1952年的三年国民经济



恢复时期,可视为工业化准备期;1953 年开始第一个五年计划以后,进入工业化初期。1958—1977 年受到一系列非经济历史事件的冲击。十年动乱使国民经济走到崩溃边缘,交通运输发展也受到严重影响,最终形成这一时期公路水路交通发展整体落后的局面。

建国初期,面对百废待兴的局面,国家发展的主要任务是巩固政权、恢复经济、重建国民经济体系,交通发展主要以恢复国民经济、改善人民生活 and 巩固国防为重点,交通运输作为经济发展的基础,得到各级政府的重视,获得优先发展,建成了一大批重点基础设施建设项目,满足了经济恢复需要。

随后,中国选择了以重工业为导向的经济发展战略,有限的交通建设投资集中投向铁路,公路水路交通投资比重下降,大跃进后交通运输就出现了全面紧张状况。在随后的经济调整时期,提出了“地、群、普”^①交通发展方针,推动了交通基础设施规模的扩大和运输能力的提高。

1971 年,随着中国在联合国合法地位的恢复,对外贸易迅速扩大,加上东北石油资源的开发和外运,带来海上运输量的迅猛增长,在全国出现了普遍性的港口严重堵塞问题。在这种情况下,1973 年中央提出“三年改变港口面貌”的口号,加大了对港口的建设投资,全国

① “地、群、普”的交通发展方针,即坚决依靠各级地方党委的领导,大搞群众运动,充分发挥广大群众和广大职工的积极性和创造性,使普及和提高相结合而目前以普及为主,高速度地发展交通事业,尽快建成中国以现代工具为主的四通八达的运输网,更好地为工农业生产、广大人民和国防建设服务。



经历了一次建港高潮,以重点解决在经济发展和对外贸易中逐渐显现的港口能力与能源、外贸运输要求严重不适应的问题。

这一阶段,初步建立了公路水路交通管理体系和管理制度。全国从上到下建立了交通管理机构,并建立了设计、施工和养护的专业队伍,同时颁布了一系列的重要法规,各级交通管理机构补充制定了各项管理制度和技术规范;进行了全国公路普查,恢复改善了原有公路,公路建设有所调整、巩固、充实和提高,县乡公路得到一定发展。但由于公路、水路交通建设以恢复、改善、扩大建设为主,缺少长远规划,投资完全依靠政府,投入十分有限;公路、水路运输由国有运输企业主导,政府主要以计划手段来组织运输生产活动,运输需求受到很大抑制。

这一时期,交通发展在百废待兴的背景下,围绕解决最基本的有无问题,采取了以“恢复”和“普及”为特征的方针和政策,实现了公路水路基础设施的初步发展,为恢复经济、建立新的国民经济体系提供了支撑。但由于交通基础设施等级低,运输装备落后,交通基础设施和运输保障能力十分薄弱,只能初步解决人员和货物的出行问题,在较低水平上满足了经济社会发展的需要。

二、改革开放初期,“缓解”和“提高”阶段

改革开放以后,经济发展速度加快,交通发展长期滞后的影响充分反映出来,交通运输全面紧张,成为当时国民经济的突出薄弱环节,严重制约着国民经济的发展。

1978年党的十一届三中全会确定了改革开放的基本国策,经济体制和建设重点发生了变化,国家开始对高度集权的计划经济体制进行了渐进的、但带有根本性的变革。在国民经济体系初步建立的基础上,国家实施对外开放、对内搞活的经济战略,改变了优先发展重工业的战略,开始注重轻工业、农业和交通运输业的发展。20世纪70年代末中国开始加强同美国等西方国家的经济、贸易关系,对外贸易急剧增长,远洋运输开始兴起,加快了沿海港口建设。国家把港口建设作为国民经济发展的一个战略重点,并确立了对对外开放的港口发展战略,开始大量引进外资投资建港建码头,重点解决发展问题。这一时期港口建设进入了高速发展时期。

到了20世纪80年代中前期,社会在如何发展交通运输的问题上有了更进一步的认识,调整运输结构成为当时的热门话题。为加快公路和港口等基础设施的建设步伐,1980年交通部编制了《1981年至1990年十万公里国道网规划》。1981年国家计委、国家经委和交通部联合发出《关于划定国家干线公路网(试行)》的通知,划定了国家干线公路网,并要求各地试行。国家干线公路网的划定从功能和布局上确定了全国公路网的基本构架,为制定国家干线公路的建设规划,有计划有目标地分期分批进行修建奠定了基础。自此,中国干线公路建设开始步入了规划指导下的发展历程。1982年交通部结合国民经济和公路交通发展的实际情况,提出

了“全面规划,加强养护,积极改善,重点发展,保证畅通”和“普及与提高相结合,以提高为主”的建设方针,并开始着手国道网的规划工作。为缓解运输供给不足,1983年交通部提出“有路大家行车,有水大家行船”、“国家、集体、个人一起上”,开放了交通运输市场,调动了社会力量从事运输的积极性,极大地解放了运输生产力。

为扩大建设资金来源,20世纪80年代中期,在国务院支持下,连续出台了提高养路费征收标准、开征车辆购置附加费(税)、港口建设费、公路客货运附加费、实行“贷款修路、收费还贷”等政策,形成了“国家投资、地方筹资、社会融资、引进外资”的多元化交通投融资格局,促进了公路水路交通基础设施建设。

专栏1:改革开放后全面紧张的交通运输形势

1988年中国科协组织百余位专家和学者经过调研和分析向中共中央、国务院报送了《关于加快发展中国交通运输的建议》,概括当时的运输形势是:全面紧张,危机四伏。其主要标志是,干线公路能力严重不足,许多干线公路的交通量超过设计标准的1~2倍,危险桥梁4200多座。沿海港口能力严重不足,压船、压港、压货现象不断发生,外贸船平均在港停泊天数长达6~7天,船舶作业与待作业之比高达1:2.5;长江和沿海客轮超载也经常在30%左右,有时高达50%~70%。

1989年,交通部党组进一步提出了“三主一支持”长远发展规划,即建设公路主骨架、水运主通道、港站主

枢纽和交通支持保障系统的基本设想和长远规划,为加快交通基础设施的发展奠定了基础。

专栏 2:“三主一支持”长远发展规划

根据党中央制定的中国社会主义现代化建设大体分三步走的战略目标和经济发展的战略部署,从中国交通运输的现状出发,交通部在发展以综合运输体系为主轴的交通运输业总方针指导下,按照“统筹规划、条块结合、分层负责,联合建网”的方针,于1989年提出从“八五”开始,用几个五年计划的时间,建设中国的“公路主骨架,水运主通道,港站主枢纽和交通支持保障系统”(简称“三主一支持”)。其中公路主骨架即“五纵七横”12条国道主干线;水运主通道为“两纵三横”的沿海南北主通道和京杭运河、淮河主通道,长江、西江及其支流及黑龙江、松花江主航道;港站主枢纽为主通道、主骨架以及铁路、航空干线交汇处的43个港口、45个站场;支持保障系统包括安全监督、通信导航、救助打捞、公安消防、信息服务、交通教育、科技进步等七个部分。

期间交通运输投资占全国投资总额的比重逐步提高,交通基础设施规模和运输能力扩大较快,交通运输业完成的客货运输量增加幅度较大,但仍不能满足国民经济和社会快速发展需要,基础设施总量和运力严重不足,“运货难”、“行路难”成为当时社会生产与人民生活突出的问题之一。

随着改革开放条件下商品经济的活跃与发展,公路

水路运输率先打破行业封闭的状态,单一所有制主体的经营模式被打破,依法成立的集体、私营个体和中外合资运输户大量进入市场,交通主管部门也开始从对企业的管理转变为对整个运输行业的管理。内河航运方面,为强化宏观管理和规划工作,交通部先后设立主要水系的航运规划办公室,组织编制并批复了长江、珠江、黄河、黑龙江和松辽等水系的航运规划报告,为主要水系的航运开发提供了规划依据。道路运输方面,政府更多地通过改革让市场在运输资源配置中发挥基础性作用,全面开放道路运输市场,下放旅客运输审批权限,取消货运运力额度控制,鼓励非公有资本在道路运输业中的发展,为道路运输生产力的增长拓展了空间。

这一时期,交通发展在长期滞后的背景下,围绕解决总量严重不足的问题,采取了以“缓解”和“提高”为导向的战略和政策,实现了较快发展,为改革开放、加快经济建设创造了条件,充分显现了交通的基础性作用。但面对经济持续高速增长带来的运输需求的大幅度提高,基础薄弱的交通运输始终不能摆脱全面紧张状态。

三、20 世纪 90 年代以来,“提升”和“跨越”阶段

1992 年邓小平同志南巡讲话后,中国改革开放和社会主义现代化建设进入了新的发展阶段,国家将工作重点逐步转移到经济结构的战略性调整,提高经济增长质量和效益上来。中国工业化水平不断提高,市场竞争格局出现了显著变化,经济结构尤其是产业结构逐步调

整升级,对交通运输业提出了新的要求,从而越来越关注运输速度、安全和质量等。人民群众对交通的要求开始由“运得了、走得了”向“运得好、走得好”转变。

1998 年交通行业抓住国家实施积极财政政策的机遇,加快交通基础设施建设,高等级公路快速发展,专业化深水码头泊位迅速增加,推进了公路网、航道网、港口群的全面发展。在国道主干线系统主体建设取得重大进展之际,为适应中国经济社会发展需要,交通部制定了国家重点公路建设规划,确定了后续干线公路建设的重点。此外,为服务西部大开发的需要,在国家重点公路建设规划的基础上又制定了具有“横贯东西、纵贯南北、通江达海、连接周边国家”功能的“四纵四横”的西部开发省际公路通道建设规划。这两个建设规划明确了这一时期中国公路建设的优先次序。

“十五”时期,交通行业认真贯彻落实党中央、国务院一系列重大战略部署,坚持落实科学发展观,交通事业保持了持续快速健康发展的好势头,基础设施规模不断扩大,运输保障能力不断增强,在综合运输体系中的地位和作用进一步加强,为促进经济社会发展和人民生活水平的提高作出了巨大贡献。全社会累计完成交通建设投资 21 957 亿元,年均增长 18.7%,超过了建国后 51 年完成的投资总和,是“九五”期间完成投资的 1.92 倍。其中,公路建设完成 19 505 亿元,沿海港口建设完成 1 313 亿元,内河建设完成 326 亿元,分别是“九五”期的 2 倍、2.7 倍和 1.3 倍。