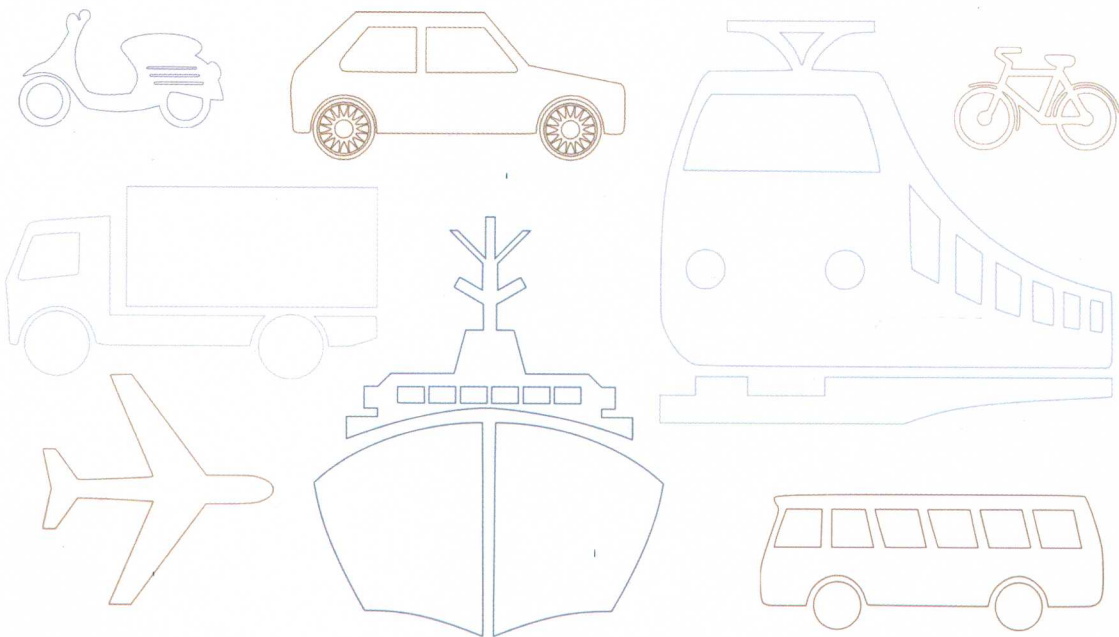


改革开放 与中国交通运输发展

厘清行业发展变迁的中国逻辑 / 探索现代交通运输的中国道路

国家发展和改革委员会综合运输研究所◎著

CHINA'S TRANSPORTATION
DEVELOPMENT UNDER
THE REFORM AND OPENING UP



改革开放 与中国交通运输发展

国家发展和改革委员会综合运输研究所◎著



CHINA'S TRANSPORTATION
DEVELOPMENT UNDER
THE REFORM AND OPENING UP



中国市场出版社
China Market Press

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

改革开放与中国交通运输发展 / 国家发展和改革委员会综合运输研究所著. —北京: 中国市场出版社, 2019.3

ISBN 978-7-5092-1780-1

I. ①改… II. ①国… III. ①交通运输发展—成就—中国 IV. ①F512.3

中国版本图书馆CIP数据核字 (2019) 第014218号

改革开放与中国交通运输发展

GAIGE KAIFANG YU ZHONGGUO JIAOTONG YUNSHU FAZHAN

责任编辑: 许 慧 (xu_hui1985@126.com)

出版发行:  中国市场出版社
China Market Press

地 址: 北京市西城区月坛北小街2号院3号楼 (100837)

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

总 编 室 (010) 68020336 盗版举报 (010) 68020336

发 行 部 (010) 68021338 68020340 68053489

68024335 68033577 68033539

印 刷: 河北鑫兆源印刷有限公司

规 格: 170毫米×240毫米 16开

印 张: 23.5

字 数: 350千字

版 次: 2019年3月第1版

印 次: 2019年3月第1次印刷

书 号: ISBN 978-7-5092-1780-1

定 价: 98.00元

本书编写组

组 长 汪 鸣

副组长 吴文化 王东明 李连成

成 员 (以姓氏笔画为序)

丁金学	马艺菲	马萍萍	马德隆	王杨堃
王培良	王淑伟	毛科俊	尹 震	邓 岩
向爱兵	刘文华	刘昭然	李欠标	李玉涛
李名良	李 堃	张国强	陆成云	陈晓博
赵丽珍	赵欣苗	柴 岩	宿凤鸣	樊一江
谢雨蓉				

前 言



《改革开放与中国交通运输发展》对我国改革开放以来交通运输发展的历程、成就和经验进行系统梳理、归纳和总结，主题包括改革以来综合运输理论、规划体系建设、基础设施建设、旅客运输和货运物流、城市交通、农村交通、交通投融资、交通体制机制等的发展和改革，以及交通强国愿景等。书的最后一部分为本书编写者们创作的交通运输发展改革逸闻趣事。本书为国家发展和改革委员会综合运输研究所集体研究成果，编写者参阅了大量的文献资料，限于篇幅未能一一注明，在此谨对文献作者致以衷心感谢。

本书编写组

2018年12月2日

导论：交通运输发展的中国道路



张国强

改革开放以来，我国交通运输基础设施领域进行了大规模、高强度、持续性的投资，构建了全球最庞大的综合交通运输系统，成为世界领先的交通运输大国。这是改革开放 40 年最显著、最成功、最具时代感的象征，也是世界交通运输发展史上绝无仅有的现象。40 年来的发展，不仅彻底改变了之前短缺、慢速、低效的交通运输形态，而且成为了带动中国经济高速发展的引擎，极大地改善了中国经济社会发展和人民生活状况，加速推动我国站在世界政治经济前沿。40 年，中国的交通运输发展为什么能够改变短缺落后做到全球领先？改革开放交通运输发展变迁的中国逻辑是什么？

一、建构发展的基础

交通运输发展为我国经济高速增长和社会均衡发展、为实施协调区域发展和参与经济全球化提供了基础结构，成为我国 21 世纪中叶建成社会主义现代化强国和实现中华民族

伟大复兴的战略前提，旗帜鲜明地展示了中国道路自信。

一是国家对交通运输的地位和作用的战略定位，为交通运输“大干快上”提供了基本前提

改革开放之初，国家确立了交通运输业是国家发展的基础产业。直观地讲，基础产业就是构成经济和社会发展基础结构的某些产业，交通和能源是基础产业的重要方面。因为是基础结构，必须得到优先发展，经济体系才能在此基础上建立。改革开放之初，计划经济还比较浓厚，但随着市场发展逐渐升温，经济增长也加快提升。但由于当时交通运输基础设施非常薄弱，特别是公路和水运发展极不适应经济活力的增长释放，交通运输发展滞后成为制约经济高速增长的“瓶颈”约束。

在交通运输全面短缺的情景中，业界展开了交通运输在国民经济发展中的地位和作用的讨论。其结果就是交通运输作为具有先导作用的基础产业这个基本认识得到确立，交通运输基础设施网络建设成为国家投资的重要领域，这为交通运输基础设施大规模建设和整个行业快速全面发展提供了基本前提。

二是中央智库对发展综合运输体系的探索，为交通运输发展的总体路径提供了理论支撑

从我国交通运输发展历史看，在探索综合运输体系

发展的理论和政策工作方面，原国家计划委员会（即现在的国家发展和改革委员会）所属的综合运输研究所做出了主要贡献。自 20 世纪 50 年代综合运输研究所成立以来，其主要职能就是研究我国综合运输体系发展问题，并为国家提供政策建议和决策咨询服务。从计划经济体制下研究交通运输与经济总量的平衡，到社会主义市场经济体制下的交通支撑带领经济发展，综合运输研究所都在理论上做出了重要的探索和贡献。综合运输体系的发展，实质是交通运输系统的资源配置问题。综合运输探究的本质问题是在社会最优的标尺上，考量多种运输技术并存的经济体系中，如何建设符合我国具体国情的多方式运输体系，做到少投入、低成本、高产出。综合运输体系建设是运输体系的社会最优化问题，理论机制十分复杂，要探讨清楚并不容易。很多情况下理念比理论更重要，好在理论总归是理论，有时候决策工作不是理论推导的结果，往往因实际情景或偶发事件决定。另一方面，除了综合运输研究所对综合运输体系的理论和规划的探索之外，铁路、公路、水运、航空和管道以及城市交通等相关智库都为本行业本系统的交通运输发展做出了自身的贡献，行业部门和综合部门的共同努力，决定了我国交通运输发展的总体路径。

三是中央到地方各级政府在交通运输大发展中起到了核心推进作用

40年来,我国交通运输发展最突出的特征就是形成了很好的规划和实施体系,从中央到地方,各级政府在交通运输发展中起到核心推进作用,发挥了至关重要的基础性作用。主要表现为:国家做出交通运输发展的顶层设计,地方政府对国家顶层规划贯彻、落实和细化。国民经济和社会发展规划,是指导中国发展的中长期规划。交通运输专项规划是国民经济规划体系的行业规划,是指导交通运输发展,特别是基础设施建设的基本纲领。改革以来,我国从中央到地方交通运输规划体系不断发展,既有综合交通运输发展规划,又有铁路公路水运民航管道等行业发展规划,不同运输方式发展规划相互支撑,形成了国土空间上的综合运输体系。围绕规划实施,从项目前期研究、投资筹措、建设施工和投产运营等主要环节,各级政府大力支持,国有大型企业全力以赴,社会力量群策群力,交通运输大发展格局才得以形成,并成为支撑引领中国发展的先锋产业,较好地展现了集中力量办大事的中国模式和中国经验。

40年来,交通运输的顶层设计、战略规划和政策的实施离不开体制机制的改革。交通运输管理体制与机制,是综合运输体系供给侧的重要构件,是现代化综合交通运输体系

发展和平稳运行的重要保障。我国交通运输体制机制改革的核心，是处理好政府与市场、中央与地方、各级政府部门之间的关系。经过改革开放 40 年来的交通运输发展实践，我国建立了各种运输方式有机统一、协同高效的综合运输管理体制，在交通运输发展的宏观调控和监管上积累了十分丰富的经验，特别是在交通运输发展的制度设计、规划布局、行业监控、应急管理，以及重大交通基建项目与国民经济和社会发展的统筹协调等方面，交通运输体制发挥了关键作用。现阶段我国交通运输治理能力和治理体系的现代化建设迈入了新的阶段，坚定不移地实施改革开放，是未来交通运输管理体制建设的重要内容。

四是改革开放激发客货运输市场巨大的潜力活力，推动交通运输发展

40 年的改革开放，客运市场发展从供给严重短缺步入适应性的繁荣。面对日益增长的出行需求，坚持市场化改革方向，持续推进改革，加大开放力度，市场活力得到空前释放，多种客运方式协同发展，市场规模快速扩大，服务效率和质量稳步提升。同时，发挥制度优势有效应对和解决好“春运”客运问题。40 年来，我国客运从“出行难”“走得了”发展到现阶段的“走得好”，市场在这个过程中发挥了资源配置的基础性作用。

40 年的改革开放，市场潜力和活力不断激发，同样为我国货运物流融合发展提供了原动力。现阶段，我国全社会货物周转量和物流产值居世界前列，快递业务量及增速稳居世界第一。传统货运向现代物流延伸，货运与物流融合发展成为货运发展的主导模式。在市场驱动下，货运物流也成为技术应用和技术创新的重要领地。特别是“互联网+”和智能技术的广泛应用，新业态不断创新涌现，带动全行业提升运行效率和降低运行成本，与供应链管理的结合，正在重塑我国货运物流产业结构形态。生产物流和消费物流进一步融合，区域物流和国际物流竞相发展，正在驱动货运物流产业转型升级和走向高质量发展。

五是交通基础设施网络建设维度和刻度决定了交通运输发展的广度和深度

40 年的改革开放，我国交通基础设施发展完成了从量变到质变的转型。全国运输线路总里程规模、高速铁路和高速公路里程、沿海港口总吞吐能力等都居世界第一。高速铁路、重载货运铁路、高速公路、集装箱港口等现代交通科技，从无到有；特别是高速铁路总里程占到世界高速铁路总里程的 60% 以上，铁路电气化大幅提升；上海港、深圳港、宁波—舟山港等港口集装箱吞吐量连续多年位列全球港口前十；内河航道通航能力不断提升，民航机场和

航线里程快速发展，管道运输里程高速增长，城市公交和轨道交通、农村公路都进入全面协调发展阶段。在交通基础设施规模总量增长的同时，基础设施网络技术等级和空间布局也不断优化提升，从东部沿海到中西部地区，从城市到农村，交通运输总供给能力和全行业生产效率持续提升。随着交通基础设施的跨越式进步，交通运输对经济发展的关系也从改革开放之初的“瓶颈”制约走向适应经济社会发展，为中国特色社会主义现代化经济体系建设建构了厚实基础。

六是交通运输发展兼顾效率与公平，东部沿海和中西部交通发展并进，城市交通和农村交通齐抓

在“摸着石头过河”的制度逻辑下，改革开放采取了让有条件地区先行发展，开放战略先从我国沿海实施，特别是沿海主要港口城市率先垂范。改革以来，我国东部沿海地带的交通发展得到了优先安排，沟通三大沿海经济带的沿海通道，全国主要沿海港口及其集疏运系统，中心城市机场等得到了率先发展和重点投资，为支持我国东部地区率先发展战略起到了重要的支撑带动作用，并发挥对中西部地区交通建设示范效应。

随着改革进程加深，东部地区交通基础设施发展制约问题基本得到解决，交通建设主场也转到落实国家西部大

开发、中部崛起和东北振兴等区域协调发展战略实施。海量的交通基础设施投资不仅带动了中西部地区经济发展，也为我国产业梯度转移构筑了先决条件，兼顾效率与公平的原则在我国改革开放的交通运输发展过程中得到了生动的实证。

城乡二元结构既是我国经济社会发展的典型特征，是我国实现高质量发展必须逐步解决的结构性问题。交通运输是国民经济发展的基础产业，在城乡这个二元空间结构上，交通运输发展的本质是公平与效率的权衡。

其一，改革以来的城镇化进程加速发展，对我国城市交通发展提出了紧迫要求。从出行结构看，改革以来我国城市交通发展分别经历了以非机动化、初步机动化、快速机动化、公共交通优先发展等为主导的发展阶段，城市交通服务能力和服务水平得到提高，但同时也出现了很多必须解决的现实问题，特别是大城市和特大城市交通普遍性的拥堵日趋严重，造成资源浪费和环境污染，加剧了温室气体排放，不利于应对气候变化。以公共交通为主导的政策战略正在我国广大城市大力实施，特大城市、大城市的轨道交通发展，为解决城市交通拥堵问题发挥了中坚作用，加上社会大力提倡绿色出行和绿色交通，必将推进我国城市交通走上可持续发展的轨道。

其二，农业是关系我国“口粮”的第一产业，农村交通是我国综合交通运输体系的重要组成部分。作为农民生活、农业和农村经济发展的重要基础，农村交通在改善农村面貌、繁荣农村经济、增强农村发展能力、促进农村居民增收，以及实现城乡基本公共服务均等化发展等方面，都发挥着重要功能。改革开放以来，国家先后制定和实施了促进农村交通发展的各项方针和政策，促进了农村地区的交通运输业进入良性发展轨道，尤其农村公路大规模建设和改造升级，较好地服务农村发展。农村交通成为解决“三农”问题、改善贫困地区生产生活条件和服务农村农业的基本手段，成为新农村建设、脱贫攻坚、全面建成小康社会和乡村振兴等战略实施的重要途径。

七是交通运输发展不仅成为国家对经济和产业发展实行宏观调控的重要手段，也成为中国走向世界的重要窗口

改革以来，我国经济经历了长达三十多年的高速增长，投资、出口和消费是拉动我国经济增长的“三驾马车”。应该说，交通运输基础设施的投资拉动作用有目共睹。20世纪90年代举国上下的高速公路建设、沿海港口建设，21世纪初以来的铁路建设，特别是高速铁路的跨越式进步，均成为引领中国经济发展不同时段亮点。交通基础

设施的爆发式发展，成为世界交通和基础设施发展上史无前例的壮举，仅仅 40 年时间，我国建设了全球最大规模、最高质量的交通基础设施，拉动经济持续增长，加快改变了改革初期中国落后的交通运输结构和运输生产业态，更是为我国 20 世纪 90 年代阻击亚洲金融危机、为 2008 年应对国际金融危机开出了对冲药方，使中国经济成为两次危机中稳定全球经济增长的重器。

交通基础设施投资和交通运输条件改善产生了巨大的溢出效应，交通运输不仅仅是基础产业，更是经济的增长引擎和维稳装置。交通基础设施快速发展的实践，培育了重大装备制造和重大工程施工的技术、经验、队伍和力量，极大地增强了我国道路自信和制度自信。在“一带一路”全方位开放新型全球化经济体系中，交通运输基础设施建设从中国走向世界，推动沿线国家实现共建共享共赢的互联互通，造福全球发展中经济体，成为我国构建亚太区域共同体和人类命运共同体的法宝。

二、走向共同的未来

没有改革开放的思想解放和制度创新，就没有我国交通运输生产力和服务力的释放聚变。在党和国家的战略部署下，40 年的改革开放，我国交通运输发展成为“点睛”

之笔，为国家发展建构了战略性的基础结构，是中国国土上发生的一场具有深远广泛影响的交通运输革命。

交通运输发展承载的功能日趋复杂化，从单纯满足人的出行和货的运输走向了多维、多元、包容和可持续的价值维度：不仅是人的出行和货的运输，更加关注社会建构；不仅是支撑经济发展，更加关注带动引领区域经济协调发展；不仅是交通系统自身的发展，更加关注交通系统与其他产业的有机融合发展和向世界全方位开放；不仅是交通运输发展的成本效率，更加关注交通运输发展对生命、生态、资源和环境的影响；不仅是交通运输发展的顶层设计，更加关注全社会对交通发展的共同参与和治理；不仅是基础设施网络建设、技术应用和资源投入，更加关注交通技术装备创新、交通运输运营创新和资源配置的公平效率；不仅注重交通运输的体制机制建设，更加注重交通运输市场建设和治理能力的提升。

从文明演进的脉络看，交通运输发展是人类追求交流联通的自由意志挑战时空阻隔的过程及结果，成为技术、经济、社会和文明进阶的重要标志。铁路促进了工业革命，高速铁路和高速公路促进了交通与空间的有机融合，民航加剧了时空距离的压缩，国际集装箱运输加速了全球化的进程。中国的交通运输发展充分地利用现代交通科技，旗帜鲜明地彰显了我国经济改革开放的辉煌成就，强化了中国国家意志

和民族团结，表达了中国道路自信、理论自信和文化自信，必将成为推动中华民族伟大复兴的中坚力量。

历史进入承前启后的新时代。建设交通强国，是习近平总书记在党的十九大报告中提出的重大战略部署，是新时代我国建设现代化强国和创新型国家的战略任务。在当今世界复杂多变和不确定性成为常态的背景下，保护主义和单边主义有所复燃，但中国的交通运输发展已经吹响建设交通强国的“复兴号”，交通强国建设巨轮已经起航，交通运输发展轨道从强体转向强国建设，这需要全体交通人的开拓实践，更需要中国特色社会主义制度的保驾护航。建设高质量发展的交通强国，需要从构建人类命运共同体的愿景出发，坚持新发展理念，坚持深化供给侧结构性改革，坚持“一带一路”互联互通建设为重点的全方位开放，推动中国与世界的全方位融通，促进不同文明的相互交融，推动构建人类命运共同体，促进“地球村”永续发展。