

● 四川交通发展战略与政策研究之一 ●

SICHUAN JIAOTONG
FAZHAN ZHANLUE YU
ZHENGCE YINJIU ZHIYI

四川公路滞后原因 及对策

主 编 陈 贤 进

四川省交通厅研究室
四川省政府研究室
四川省交通厅公路局

● 四川交通发展战略与政策研究之一 ●

四川公路滞后原因及对策

主 编 陈 贤 进

四川省交通厅研究室
四川省政府研究室
四川省交通厅公路局

1992年7月 ● 成都

前 言

随着改革开放和社会主义经济建设的深入发展,交通与国民经济发展不相适应的矛盾越来越突出,引起了各级领导和各界人士的极大关注。一年多前,小平同志在两次讲话中对交通工作作了重要指示,指出:“对于交通要想点办法,不解决不行”、“宁肯欠债,也要加强。”之后,《人民日报》以专版用半年时间组织开展了“如何尽快改变交通运输滞后局面”的大讨论,以使社会各界更加了解交通事业的发展。

与全国相比,四川交通滞后的矛盾更加突出。因此,省长张皓若同志在 1991 年《政府工作报告》中,把交通作为基础产业排在仅次于农业之后,表明了四川在“八五”和“九五”期间对交通的高度重视和抓好交通工作的坚定决心。

从四川的实际情况看,在综合交通中公路具有十分特殊的地位。就四川公路本身来看,数量和质量严重错位是公路现状的主要矛盾,投资不足则是公路滞后发展的根本原因。如何解决好这些问题和矛盾,加快发展四川公路?带着这样的思考。我们对四川公路建设的现状、投资和政策进行了大量的调查研究,并参考借鉴省外及国外公路建设的有关资料,最终形成了这个研究报告,供领导决策参考。

课 题 组

一九九一年十一月

第一部分

主 报 告

目 录

第一部分 主报告

前言

《四川公路建设滞后原因及对策研究》要点	(1)
---------------------------	-----

《四川公路建设滞后原因及对策研究》主报告

第一章 四川公路的现状和地位	(6)
----------------------	-----

第一节 四川公路的现状	(6)
-------------------	-----

第二节 四川公路的地位	(13)
-------------------	------

第二章 四川公路建设滞后的主要原因	(18)
-------------------------	------

第一节 长期以来公路建设没有得到高度重视	(18)
----------------------------	------

第二节 公路建设投资严重不足	(20)
----------------------	------

第三节 公路养护经费严重不足	(23)
----------------------	------

第四节 倾斜政策不到位	(24)
-------------------	------

第三章 四川公路运输发展预测与发展规划	(26)
---------------------------	------

第一节 社会经济发展特点和趋势	(26)
-----------------------	------

第二节 全省公路运输量预测	(27)
---------------------	------

第三节 交通量预测	(32)
-----------------	------

第四节 公路发展规划	(36)
------------------	------

第五节 资金评估	(39)
----------------	------

第四章 加快四川公路建设的对策思考	(44)
-------------------------	------

第一节 完善现行的多元化投资体制	(44)
------------------------	------

第二节 确立政府的投资主体地位	(46)
-----------------------	------

第三节 “八·五”、“九·五”期公路建设投资的政策建议	(49)
-----------------------------------	------

第二部分 背景研究材料

国外公路建设投资政策

美国联邦资助的公路项目和投资程序	(56)
英国高速公路发展和资金管理	(66)
德国 (1)	(71)
德国 (2)	(78)
日本道路资金的组成和收费高速公路	(81)
法国公路发展和高速公路建设	(91)
苏联公路管理体制和资金结构	(104)
意大利官民结合的高速公路管理	(111)
菲律宾公路机构管理职能和工程合同管理	(119)
南朝鲜公路的规划、建设和养护	(120)
比利时独特的高速公路建设结构	(125)
马来西亚收费高速公路发展计划	(129)
澳大利亚	(132)
墨西哥道路网建设和管理机构	(134)
西班牙道路网及全国道路整治计划	(137)
各国国家干线道路的管理概况	(141)

全国部分省公路建设投资政策

广东	(154)
山西	(155)
江苏	(157)
山东	(158)
广西	(158)
云南	(160)
河南	(162)
宁夏、贵州	(163)

青海	(164)
安徽	(164)
陕西	(165)
江西	(166)
浙江、内蒙、湖北	(167)
福建	(168)
黑龙江、辽宁、吉林	(169)
湖南、新疆、甘肃	(170)
四川	(171)
公路客货附加费一览表	(172)

省内公路建设投资政策

政策扶持	(173)
划定料场	(181)
以金代劳	(194)
征地拆迁	(211)
集资办交通	(241)
行业管理	(249)

第三部分 附 录

专家评审意见及课题组名单	(261)
--------------------	-------

《四川公路建设滞后原因及对策研究》

要 点

长期以来公路建设没有得到足够重视

公路交通作为国民经济的基础产业，其重要地位已被公认，但在具体工作中又往往忽视了公路交通的重要作用。这种忽视，与我国现行的投资结构不合理有着密切的联系。在宏观失控的情况下，投资片面追求价高利大的方向和地区，使投资结构失去平衡，这种失衡在公路建设上表现得尤为突出，从而导致公路投资政策的错位。

公路建设投资严重不足

四川公路设施落后的矛盾焦点是资金严重不足，投入太少，欠债太多。在全省基本建设投资总额中，投资比重偏低编小，投资比重呈下降趋势。

“七·五”期间，地方财政的投资比例仅占总投入的 3.6%。国家投入的减少，和交通部门投入的增加，形成强烈的反差，造成“大交通、小财政”、“挖养补建”、“拆东墙补西墙”的恶局，使本来就紧张的养路费，捉襟见肘。

公路养路经费严重不足

近十年来,由于商品经济的迅速发展,公路交通量快速增加,在大中城市附近和不少干线公路上拥挤和堵塞现象严重。我省公路建设在国家基建投资无着的情况上,除交通部从车辆购置费中补助外,主要靠养路费,这对于缓解公路建设改造资金严重不足的矛盾起了积极的作用。但另一方面却加剧了养路费不足的紧张程度。使我省现有公路的状况处于即将崩溃的边缘。

真正落实到道班的养路费,每公里:国、省干道 4449 元,县道 1299 元,乡村道 277 元,再扣除道班人头费,最后用于生产的:省道不到半数,连必需的材料费也不够;县道连吃饭都不够。从而导致好路变烂、烂路更烂的局面。

倾斜政策不到位

党的十二大以来,国家把交通列为国民经济发展的重点,实行重点扶持和倾斜的政策。但在具体执行中政策不到位。

具体表现在:

- 一、前后政策不衔接
- 二、相同的情况,不同的对待

公路交通滞后的具体表现

一、公路标准低,质量差、通过能力弱

从现有的 97234 公里公路来看,其中等外路为 44482 公里,占

总里程的 45.7%，除比西藏、贵州的比重稍小外，居全国第二十五位。比全国平均比重 28% 多 17 个百分点。在列等公路中，四级路为 52752 公里，占 54.3%，一、二级公路仅占 0.82%。全省尚有 6874 公里公路无路面，有 10627 公里公路晴通雨阻。

二、行在“线”上，卡在“点”上

四川公路穿越城镇的数量多，特别是盆地更为密集，城市进出结合即交通阻车严重。据几条国道调查，盆底地区每隔 6—10 公里有一个场镇；盆周山区和西部山区高每隔 9—16 公里有一个场镇。公路穿越城镇不但数量多，而且路况差。由于在公路旁乱建房，乱倒垃圾，破坏公路的排水设施，造成场镇路面大面积破坏。此外，在公路上摆摊设点，以路代市也十分严重，逢场赶集，堵车不绝。

三、混合交通量大，纵向干扰严重

混合交通干扰大，是影响四川公路通畅的又一痼疾。全省共有汽车 34 万辆，拖拉机 18 万多辆，畜力车 3 万多辆，自行车 1200 多万辆，各种摩托车 29 万辆。这些数以千万计的交通运输工具大多分布在盆底地区构成了道路上庞大的混合交通源，是造成交通拥挤堵塞，事故频繁的主要原因之一。

四、公路构网不完善

- (1) 路网结构不合理，干线等级偏低。
- (2) 省际间的公路通而不畅。
- (3) 联网线少，断头路多。

公路建设的滞后发展，严重影响了国民经济及公路运输的发展。

加快四川公路建设的对策思考

根据我国我省目前的实际情况，我们认为，构建公路建设投资

体制，应该分两步走，第一步：完善现行的多元化投资主体的体制；第二步：建立以政府投资为主体的体制。前者适应于近中期，后者则属长远模式。完善第一步，实现第二步，必须要有一系列投资政策作保证。本章着重阐述这三方面问题。

一、完善现行的多元化投资体制

改革开放以来，我省公路投资体制发生了很大变化，投资结构由单一走向多元，投资渠道变一家为多家，依靠地方，调动各方，发动群众，有效地引导和催发出各级政府、社会企事业单位和广大群众的巨大能量，形成多渠道、多形式的几个一点的投资体制，为我省公路建设提供了可靠的财力保证。

实践证明，这种多元化的投资体制，是有效和成功的，应该进一步巩固和完善。我们基本构想在多层次、多渠道、多元化、全方向的大框架下，设计完善以下具体模式：

（一）政策扶持，变无形投资为有形投资。

（二）社会资助，变交通一家投资为社会多家筹资。

（三）继续实行公路建设大包干，变一肩挑为多肩挑。

（四）有偿共用，变公路单纯的“产品”属性为一定程序的“商业”属性。

二、确立政府的投资主体地位

公路作为社会公益基础设施，是为全社会服务的，理应由政府投资建设。因此，应确立政府的投资主体地位。四川公路按其各自在国民经济中的地位和作用，可分为国道、省道和县乡道。公路的这种层次性决定了公路建设投资主体也应具有层次性，各级政府都应成为公路建设各个层次的投资主体。

1. 确立中央政府的投资主体地位

2. 确立省政府的投资主体地位

3. 确立市县政府的投资主体地位

三、“八·五”、“九·五”期公路建设投资的政策建议

四川交通投资严重不足，财政困难，重要的是要拓宽思路，给交通一定的政策。为保证“八·五”、“九·五”规划的实施，提出以下政策建议：

- (一) 继续用好用足用活“七五”的十条政策
 - (二) 调整开征公路客货附费
 - (三) 建立公路运输发展基金
 - (四) 尽快推行省内以工代赈
 - (五) 发行重点公路建设债券
 - (六) 能交、调节“两金”实行全返
 - (七) 继续实行第二轮公路建设大包干
 - (八) 交通建设实行建设、经营、开发一体化
 - (九) 免征国省干线重点公路建设耕地占用税
 - (十) 重点公路建设的征地拆迁实行优惠政策。
 - (十一) 建立交通扶贫专项基金
 - (十二) 积极稳妥地发展收费桥
- 1. 适当延长收费期限
 - 2. 对收费公路等级可适当放宽到三级公路
- (十三) 修路开发资源，资源增值返还交通。
 - (十四) 汽车运价应随物价上涨水平作相应调整
 - (十五) 加强资金使用管理，发挥投资最佳效益。

《四川公路建设滞后原因及对策研究》课题组

一九九二年六月

第一章 四川公路的现状和地位

第一节 四川公路的现状

四川素有“蜀道难，难于上青天”之称。从1920年修筑成灌公路开始，至建国前夕，三十年间共修筑公路8500多公里，其中能通车的只有4800多公里。全省179个县有106个县不通公路。

建国以来，四川的公路交通有了很大发展，截止1990年底，全省公路通车里已达97234公里，比建国前增长了十倍，不仅实现了县县通公路，而且有95.4%的乡和66.4%的村也通了公路，基本上形成了以成渝两市为中心，以国、省干线公路为骨架，联接城乡、沟通山区的公路网。特别是“七五”期，是出台政策多、资金投入大、建设成就好的五年。主要表现在以下六个方面：

一、高等级公路实现重大突破：建成二级以上公路七条717公里；建成100米以上的大桥130多座。平均每天修路3.4公里，建桥1座。

二、公路建设大包干六项指标完成三项：2000公里山区公路（实际完成2611公里，不含重庆和攀枝花），20座独立大桥（实际完成21座）和18大中城市进出口公路；新铺1000公里油路、高等级公路、站点建设完成70%。

三、粮棉布及工业品以工代赈交通建设成效显著：总的投入 6 亿元，新建改建山区公路 1 万公里。被群众誉为一大德政，得到中央的充分肯定。

四、公路路况明显好转：公路养护管理体制调整下放，地方直管优势进一步发挥。好路率由“六五”末的 37% 上升到 57%，五年净增 20 个百分点（全国净增 8 个百分点）。整治干线油路 700 公里，建成标美路 1700 公里、整形路 4100 公里，“三年变样，十年变畅”的目标初见成效。

五、运输工具增长，运输线路延伸。全省民用汽车达 31.2 万辆，净增 11.7 万辆，年均递增 9.9%，是增长最快的时期。全省民用船舶达 84.3 万吨，净增 5.4 万吨，年均递增 1.3%。零担货运、长江出川运输、水陆客运有较大发展，进一步满足了社会、特别是旅游和农民的需要。

我省公路当前突出的矛盾是：量前质后，等级低下，通而不畅。有路难行。许多公路是“大跃进”、“农业学大寨”以及为国防军事服务突击抢修的“简易路”和“应急路”，底子脆弱，抗灾能力差，养护困难。主要表现在以下四个方面：

“七五”期四川与全国各省公路等级比较

单位:公里

表 1

省 别	公路里程		其中:等级路		其中:二级以上		路面总里程		其中:高级、次高级		好路率(%)	
	1985年	1990年	1985年	1990年	1985年	1990年	1985年	1990年	1985年	1990年	1985年	1990年
总 计	942395	1028348	606443	741104	21616	46515	750331	883464	195279	259958	62.5	70.4
北 京	8482	9648	7650	9040	651	845	7988	9302	4029	5057	69.2	78.9
天 津	3792	4007	3679	3903	590	956	3144	3571	2918	3452	60.7	84.5
河 北	40698	43640	29296	35482	2145	3588	24229	32486	18334	25795	69.1	80.0
山 西	28762	30784	22013	25241	503	1598	1879	23114	7427	9418	82.9	84.6
内 蒙 古	38198	43274	24253	33314	327	752	22752	33209	4684	6534	58.1	62.7
辽 宁	33006	40109	28562	37256	1505	2940	28660	37869	6562	10172	57	88.7
吉 林	24271	26468	19973	23042	375	1023	14497	18417	4227	5523	60.8	61.3
黑 龙 江	45487	47204	43649	45496	734	1082	38947	42017	4376	5695	73.1	73.0
上 海	2058	3050	2000	3035	62	246	2058	3050	1816	2008	73.3	76.6
江 苏	22436	24772	17544	21388	1542	3257	20847	23715	5550	8222	77.7	81.7
浙 江	23438	28561	15444	21475	226	1646	23438	28561	3261	5380	61.2	73.1
安 徽	26988	30126	20246	25872	1211	2195	23790	28652	7903	9484	69.5	78.2
福 建	35987	41011	19660	30246	104	334	30298	36630	3917	5957	73.3	71.9
江 西	31760	33203	15657	18561	396	1120	31671	33162	3497	4614	51.4	55.7
山 东	36327	40772	34335	39594	2767	6685	30250	37128	17526	23870	68.2	72.9

(资料来源:四川省交通厅计划处统计资料)

“七·五”期四川与全国各省公路等级比较

表 2

省 别	公路里程		其中：等级路		其中：二级以上		路面总里程		其中：高级、次高级		好路率(%)	
	1985 年	1990 年	1985 年	1990 年	1985 年	1990 年	1985 年	1990 年	1985 年	1990 年	1985 年	1990 年
河 南	38840	43150	33139	38760	1073	3073	27592	34236	16626	20991	63.8	83.4
湖 北	45186	47511	20350	24532	191	2169	34734	37614	9395	11720	72.3	78.0
湖 南	56002	57460	23835	27427	120	965	54358	56301	7025	9163	79	71.6
广 西	32972	36214	16329	20098	104	366	31462	35100	6645	8461	60.2	83.6
海 南	12893	8473	469	6064	1649	93.6						
四 川	91099	97234	41077	52752	77	794	82126	90424	9101	11698	37.1	56.8
贵 州	27999	31157	6902	10797	13	186	27665	30860	2982	3351	53.9	53.6
西 藏	21660	21842	6715	6963	609	632	6058	6240	638	779	47	38.1
陕 西	37088	37986	26855	29754	462	887	21668	26435	8266	10317	75.8	66.6
甘 肃	32870	34708	22872	23368	505	728	24177	27441	9160	10173	59.3	54.5
青 海	15933	16732	9797	11974	958	1156	12252	14212	2931	3408	62.7	68.9
宁 夏	7016	8200	5642	7400	314	845	4077	6900	1723	2305	64.3	83.3
新 疆	22232	25425	14219	20531	3423	3715	15716	21555	8369	12556	56.6	54.2

注：公路里程，四川全国第一，占全国 9.45%；年递增，全国 1.8%，四川 1.3%。等级公路，85~90 年比重，全国由 64.4%上升到 72%；四川由 45%上升到 54.3%，均为全国第 25 位；年递增全国 4.1%，四川 5.1%。二级以上公路比重，全国 4.5%，四川 0.82%，为全国第 26 位；年递增，全国 16.6%，四川 59.5%。好路率，85~90 年，全国由 62.5%上升到 70.4%，四川由 37.1%上升到 56.8%。“七五”全国净增 7.9 个百分点，四川净增 19.7 个百分点，由全国最末一位上升到 25 位。

(资料来源：四川省交通厅计划处统计资料)

一、公路标准低,质量差、通过能力弱

从现有的 97234 公里公路来看,其中等外路为 44482 公里,占总里程的 45.7%,除比西藏、贵州的比重稍小外,居全国第二十五位。比全国平均比重 28%多 17 个百分点。在列等公路中,四级路为 52752 公里,占 54.3%,一、二级公路仅占 0.82%。全省尚有 6874 公里公路无路面,有 10627 公里公路晴通雨阻。(见表 1、表 2)

二、行在“线”上,卡在“点”上

四川公路穿越城镇的数量多,特别是盆地更为密集,城市进出结合即交通阻车严重。据几条国道调查,盆底地区每隔 6—10 公里有一个场镇;盆周山区和西部山区高每隔 9—16 公里有一个场镇。公路穿越城镇不但数量多,而且路况差。由于在公路旁乱建房,乱倒垃圾,破坏公路的排水设施,造成场镇路面大面积破坏。此外,在公路上摆摊设点,以路代市也十分严重,逢场赶集,堵车不绝。

三、混合交通量大,纵向干扰严重

混合交通干扰大,是影响四川公路通畅的又一痼疾。全省共有汽车 31 万辆,拖拉机 18 万多辆,畜力车 3 万多辆,自行车 1200 多万辆,各种摩托车 29 万辆。这些数以千万计的交通运输工具大多分布在盆底地区构成了道路上庞大的混合交通源,是造成交通拥挤堵塞,事故频繁的主要原因之一。

四、公路构网不完善

(1)路网结构不合理,干线等级偏低。

全省等外路的比重平均为 45.7%,国道为 44.5%,省道为 38.9%(比国道少 5.6%),县道为 45.2%(仅比国道多 0.5%),乡道为 53.6%(比国道多 9.1%)。上述数字表明,除乡公路差别稍大外,与国省干线公路技术等级偏低的问题突出。支线与干线技术等级一样偏低,同时并存。