

泛珠三角基礎建設發展 研究系列

I. 高速公路

楊汝萬
紀緯紋

香港亞太研究所



INSTITUTE OF ASIA-PACIFIC STUDIES
UNIVERSITY OF HONG KONG
TERRITORIES

泛珠三角基礎建設發展研究系列

I. 高速公路

楊汝萬
紀緯紋

香港中文大學
香港亞太研究所

作者簡介

楊汝萬為香港中文大學香港亞太研究所所長及滬港發展聯合研究所所長。

紀緯紋為香港中文大學香港亞太研究所研究助理。

© 楊汝萬、紀緯紋 2005

ISBN 962-441-153-0

版權所有 不准翻印

泛珠三角基礎建設發展研究系列

I. 高速公路

前言

廣東、廣西、福建、江西、湖南、四川、雲南、貴州和海南九個省區，以及香港和澳門兩個特別行政區（特區）在2004年6月3日於廣州簽訂《泛珠三角區域合作框架協議》，正式啟動了中國境內最大規模的區域經濟合作。較早時，在中國加入世界貿易組織後，內地與香港於2003年簽署了《內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排》（CEPA）協議，以便讓香港多種貨品貿易、服務貿易和專業資格人士比其他世界貿易組織成員更早進入內地市場。與此同時，內地的個人和公司亦將得到相同待遇，可更容易赴港消費與投資。連接兩地的基礎建設與跨界運輸服務也就需要不斷發展。

基礎建設與區域內經濟活動的關係微妙，在時間上和投資上適度超前的交通基礎建設，可以帶動區域和經濟的發展（張文嘗、金鳳君，2003）。在中國的運輸體系中，公路的營運里程和處理的客貨運量最長最多，可見它在中國基礎建設和運輸業中的重要性。近年來，社會綜合實力的增強、區域流動的增加，以及對區域協調發展的重視，推動了區域高速公路網絡的發展。

香港自1997年回歸祖國以來，與內地尤其是珠三角區域的各種交流急劇上升，不單是跨界貨物運輸，北上工作、消費和

娛樂的人數亦以倍數增長（規劃署, 2004）。然而，跨界高速公路的規劃與里程的增加卻未能反映和配合這多方面的增長。幸好，近兩年粵港澳政府在大珠三角交通基建的發展有良好的配合，不少項目已經開展或進入籌備階段。與此同時，泛珠三角框架協議亦以發展區域交通為十大合作領域之一；九省區加上重慶市就交通基建事項曾於2003年11月召開「泛珠江三角洲經濟圈」交通發展研討會，並於2004年3月簽訂《泛珠三角經濟圈九省區暨重慶市道路運輸一體化合作發展議定書》，開放區域交通市場。這一系列的決定，對參與區域經濟活動的港商來說實在是個喜訊，他們在區域流動的便利將大大提高，參與交通基建發展項目的機會亦同時增加。面對這些新形勢，香港特區政府在處理好現有的大珠三角公路建設的同時，需要更好地把香港的高速公路網絡融入泛珠三角區域。

高速公路現況、運輸與社會發展

自新中國成立以來，公路的發展極為迅速。除了公路里程的快速上升外，從前許多缺乏交通連接的偏遠山區、邊疆地區都改善了交通接駁條件，並形成了以省會為中心，輻射縣、鄉的公路網絡雛型。與此同時，雖然在建國初期的16年間（1949-1965年），中國政府以發展鐵路幹線為主以配合工業，然而公路亦以接駁鐵路、江河航運的角色而得以發展（張文嘗、金鳳君, 2003:225-26）。

公路網絡雖然不斷擴大，但鑒於中國當時社會經濟水平普遍偏低、政治發展滯後、人和貨物的流動較少，沒有發展高等級公路的空間。1978年開始的改革開放進行了十年之後，還沒有一個省份的汽車專用高等級公路（指高速、一級及二級路）超過1,000公里，大部分省區只有數十至數百公里的高等級公

路，同時，到1991年末仍然有六個省區不通高等級公路（見表一）。

然而，國家經濟改革開放的成功，加速了經濟增長，各地特別是沿海開放城市所在的省區開始面對巨大壓力，對高等級公路以至高速公路的建造有愈來愈大的需求。終於，中國高速公路在1988年作出了零的突破。當年開通了上海至嘉定和瀋陽至大連兩條高速公路（肖志光，2003）。此後經過了十多年不斷而迅速的發展，加上在1998年國家實施積極財政政策後（《中華人民共和國交通部交通新聞》，2004d），在2002年末，全國已有25,130公里的高速公路，位列全球第二，僅次於高速公路網絡非常發達的美國。2003年，全國共有15個省區擁有超過1,000公里的高速公路（交通部綜合規劃司交科院統計信息中心，2004:7）。根據交通部2004年10月下旬公布的數字，全國的高速公路里程已經超過三萬公里，穩佔全球第二位（《中華人民共和國交通部交通新聞》，2004a）。

隨著泛珠三角區域合作框架的建立和九省區暨重慶市的合作，區域道路運輸將一體化，區域交通基建及運輸的現狀與

表一：中國內地各省區高等級公路里程，1991年末

高等級公路里程	省/自治區/直轄市
0公里	內蒙古、海南、西藏、甘肅、青海、寧夏
少於100公里	吉林、上海、浙江、安徽、福建、江西、湖南、廣西、雲南、陝西、新疆
少於500公里	北京、天津、山西、黑龍江、江蘇、河南、湖北、廣東、四川、貴州
少於1000公里	河北 (822公里)、山東 (800公里)、遼寧 (528公里)

資料來源：整理自中國交通年鑒社（2000:224）。

發展頓時成為關注焦點。泛珠三角九省區及重慶市的公路里程可見於表二。在2002年末，十省區/直轄市的高速公路共長8,407公里，佔全國高速公路總里程的三分之一。從顯示泛珠三角區域高速公路情況的圖一可見，區域內高速公路現有的發展以廣東省和四川省（成渝地區）最為密集和具有系統。原因是廣東省是華南沿海經濟活動最頻繁和經濟實力最強的地區，對公路運輸有巨大需求；四川省則是中國西部地區經濟發展的重要省份和人口大省，該省的國內生產總值（GDP）在泛珠三角區域排名第二，出口額亦僅次於廣東及福建，人口向沿海省份流動的數量亦十分巨大，所以對公路運輸同樣有很大需求（中國交通年鑒社，2003:625；國家統計局，2003:62, 668）。據最新統計數字，2003年末十省區/直轄市的高速公路里程已經達1萬公里以上。廣東省已擁有2,303公里的高速公路，廣西、江西及雲南的高速公路亦成功突破1,000公里，發展迅速（中國交通年鑒社，2004:640）。

在泛珠三角的高速公路網絡內，不乏全國重點公路建設，例如有通向首都北京的公路——北京至珠海高速公路，和穿越四川、貴州和廣西省區的高等級公路——西南公路出海通道。還有不少在建設中。2002和2003年是中國公路發展最快的年頭，兩年間新建或改造的高速公路超過1萬公里，中央和地方政府投入了龐大的資金。在2003年，全國單是投放在公路建設的固定資產投資達3,715億元人民幣，佔總交通固定資產投資的九成，比2002年總交通固定資產投資的3,490億元還要多225億（中國交通年鑒社，2003:13, 2004:640；交通部綜合規劃司交科院統計信息中心，2004:2）。在泛珠三角區域內，不少省區在高速公路的投資佔其全部公路建設的一半以上，公路建設的投資又佔交通固定資產投資的一半，有些省區甚至將絕大部分資金投放在公路建設方面。

高速公路發展如此快速，除了是政府大力推動外，與國內的經濟增長及人民出行活動增加有密切關係。表三列出國內生

表二：泛珠三角九省區暨重慶市公路里程，2002年末（公里）

地區	等級公路					等外公路	總計	全國排名
	高速	全國排名	一級	二級	三級	四級	合計	
全國	25130		27468	197143	315141	818044	1382926	1765222
福建	583	17	278	5573	3601	31185	41220	54155
江西	666	15	314	6731	5628	22731	36070	60696
湖南	1012	10	412	4958	5308	26743	38433	84808
廣東	1741	2	6255	15160	10384	64171	97711	108538
廣西	822	13	449	4773	5348	30763	42155	56297
海南	626	16	160	1315	1254	8420	11775	20876
四川	1501	6	1480	8612	13179	49171	73943	111898
貴州	311	27	73	2191	5656	22273	30504	44220
雲南	746	14	164	2192	9968	94545	107615	164852
重慶	399	23	154	3383	3814	14186	21936	31060
十省區/直轄市總計	8407		9739	54888	64140	364188	501362	737400
佔全國百分比	33.45		35.46	27.84	20.35	44.52	36.25	41.77

資料來源：整理自中國交通年鑒社（2003:616）。

表三：全國國民經濟、消費及出行數據，1993及2002

項目	1993	2002	年增長
國內生產總值(十億元 ¹)	3463.44	10479.06	13.09%
人均國內生產總值(元)	2939	8184	12.05%
公路客運量(億人)	86.07	147.53	6.17%
平均每人利用公路旅行次數(次) (公路客運量/全國總人口)	7.26	11.48	5.22%
公路貨運量(億噸)	84.03	111.63	3.21%
貨運量與國內生產總值彈性系數	0.49	0.73	
人均國內旅遊花費(元)	328.10 ²	441.80	6.13%
城市居民人均消費性開支(元)	2110.81	6029.88	12.37%
其中的人均交通通訊支出(元)	80.63	626.04	25.57%
交通通訊支出佔消費性開支的百分比(%)	3.82	10.38	

注：1. 所有金額單位元為人民幣。

2. 缺1993年數據，此數字為1997年數據。

資料來源：國家統計局（1996, 2003）。

產總值、公路的客運和貨運量、相關的彈性系數、人民的交通支出增長的數據。城市居民人均消費性開支九年間每年平均上升12.37%，當中交通通訊支出的升幅卻高達25.57%，在2002年佔城市居民消費性開支的10.38%；另外平均每人利用公路旅行次數亦在十年內上升了4.22次，升幅超過50%，相信城市居民的有關升幅會更高，可見人民對此方面的需求龐大。這些數據說明，經濟活動的快速增長帶動了對高速公路這現代化建設的需求，而高速公路的建造又帶動社會經濟的進一步發展。交通運輸是生產和產品銷售的必需部分，而公路，包括現代化高速公路是交通運輸的組成部分。高速公路為客貨運提升了運輸的質量，減少了運輸的時間。

然而，泛珠三角和全國的高速公路及運輸仍然存在一系列有待解決的問題，簡述如下。

第一，高速公路發展未完全發育和發揮效應。自1988年第一條高速公路建成至今，中國高速公路的發展只有十多年歷史，仍在發展的初期，許多已計劃的高速公路還沒建成，高速公路的里程只有美國的三分之一左右。因此，不少幹線存在著由高低等級路面混合組成的情況，汽車未能在整條幹線完全暢順行駛。此外，泛珠三角地區高速公路的網絡多自省會向省區其餘地方輻射，仍有不少「斷頭路」的現象。不但全省高速公路網絡未完全形成，跨省區的連接亦有嚴重缺憾。目前只有廣東省藉同（江）三（亞）高速公路及京珠高速公路分別與福建及湖南連接，而成都與重慶亦已完成連接，其他跨省通道基本上還是靠原有的國道等幹線連接。例如廣東與廣西五個高速公路接點中，沒有一個可以順利對接，在邊界對接的位置還存在不少起伏不平的低等級路面（《新華網廣西頻道》，2003）。這反映出省區內的網絡發展快速，但邊界連接卻普遍被忽略。

第二，地區保護主義仍然存在，各方缺乏協調，影響到公路的使用及服務。上述的邊界連接問題，正是由於過去的發展以自身網絡為主，缺乏區域整體發展的意識與協調。同時，由於各省區在交通管理（收費、規章、政策）上的差異，跨省區的交通服務、資訊交換缺乏相應對接，對人和貨物的流動造成障礙，跨界公路運輸服務亦相應發展緩慢。例如在廣西許可經營的運輸業務，在泛珠三角區域的其他省份卻未必可以從事，跨省運輸於是無法形成；駕駛跨省業務汽車的司機亦要申請各省區發出的不同牌照，如駕駛證、汽車營運證、行駛證、線路牌等等（《新華網廣西頻道》，2003）。這情況對業務經營者及有關司機不但造成不便，而且增添不少額外開支。

第三，道路使用、安全與護養水平參差不齊。在春節、「五一」和「十一」黃金周的大節期，高速公路使用量過分集中；另一方面，不少高速公路不時處於修補路面和路基不良的

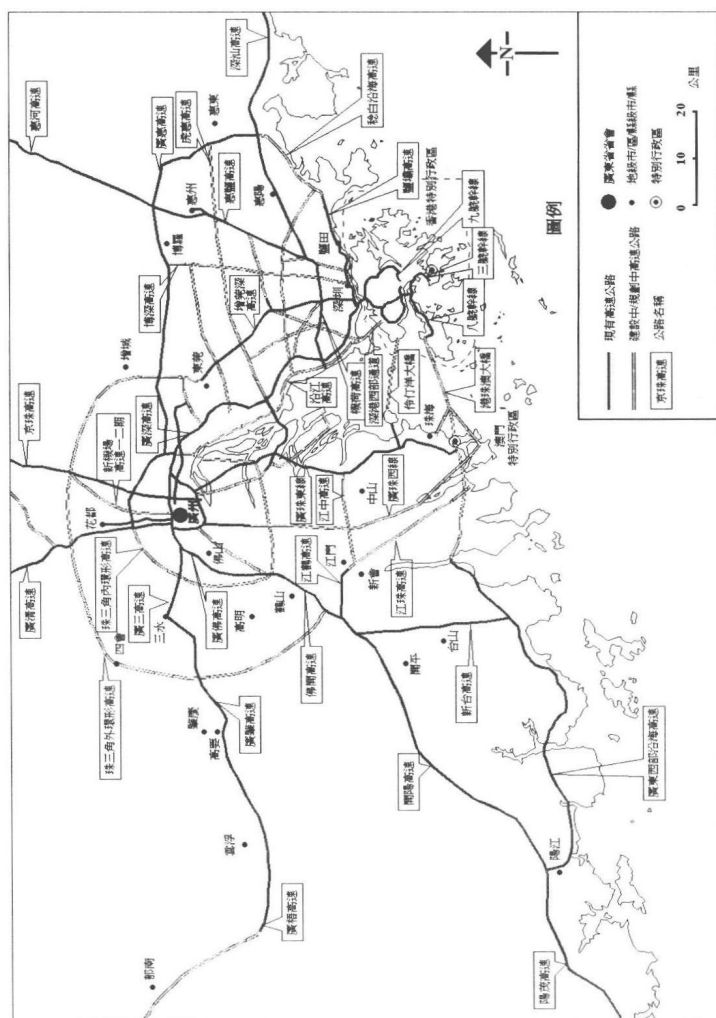
狀態，導致高速公路的可使用線路減少，交通擠塞情況亦嚴重，正常行車速度受到影響，失去高速公路應有的作用。這已在社會上引起嚴重的不滿。此外，諸如四川九寨溝、湖南張家界等著名旅遊景點，由於缺乏高等級及安全的公路接駁，嚴重的公路意外不時發生，造成巨大的人命及經濟損失。

在社會及整個區域高速發展，人民對公路運輸有愈來愈多和愈高的要求下，以上的問題是尖銳的。泛珠三角區域合作框架和道路運輸合作協議等區域協調和規劃，為解決這些問題提供了契機。

泛珠三角區域的高速公路建設如此一日千里，只以一條狹窄的深圳河與廣東省深圳市相隔的香港理應很方便就可以對接上述高速公路系統，司機可以容易地、高速地駕車前往珠三角密集路網內的不同城市（圖二）。然而，由於受到過去的歷史、政治，出行模式與現時行政制度的影響和限制，香港與內地公路連接的程度，是與跨界的經濟和社會活動發展不成正比例的。

目前，在香港境內只有環新界的九號幹線新田公路經落馬洲管制站與深圳皇崗口岸對接，通到廣深高速公路及107國道；沙頭角及文錦渡口岸則由次要路線連接。香港與珠三角西岸因缺乏橋樑，暫時未有任何公路接駁。香港人北上內地的目的地與使用交通工具的情況，部分反映了跨界公路基建趕不上近年發展步伐的原因。根據香港規劃署近年對跨界旅運的統計調查，深圳羅湖區在過去數年一直是香港人北上最熱門的目的地，佔使用羅湖管制站過境人數將近一半。這中心地區鄰近接駁香港的羅湖管制站及火車站，這是一個絕對優勢，給香港人帶來便捷運輸，所以，在2003年，選擇以邊界列車（非跨界列車）作為過境交通工具及選用羅湖管制站的旅客，佔總跨界旅客的68.6%（規劃署，2004:8）。而設立三個公路過境管制站的最初目的，主要是供跨界貨運之用，公路客運並非當時的主要考慮。然而，跨界公路客運的發展超出了原有的預算，其迅速

圖二：大珠三角現有及建設/規劃中的高速公路，2004



注：港珠澳大橋珠海一方走向未定，本圖含珠海市中心及橫琴兩著陸點。

程度有目共睹。事實是落馬洲管制站自1989年通關後，使用率不斷急升，成為全國最繁忙的公路過境口岸。加上特區政府在2003年1月27日實施24小時旅客通關，使用口岸過關車輛數目和人數不斷上升，對九號幹線落馬洲一段公路形成巨大的壓力，警方需要不時發出落馬洲交通繁忙的新聞公報，以確保交通安全。其中跨界到珠三角（如廣州、惠州）的直通巴士的普及和公路貨運數字的連年上升是主要因素，反映出社會對公路運輸的需求有增無減。此外，落馬洲管制站的設施不斷完善、處理能力提升，因此，跨界公路建設的改善已是必不可少。

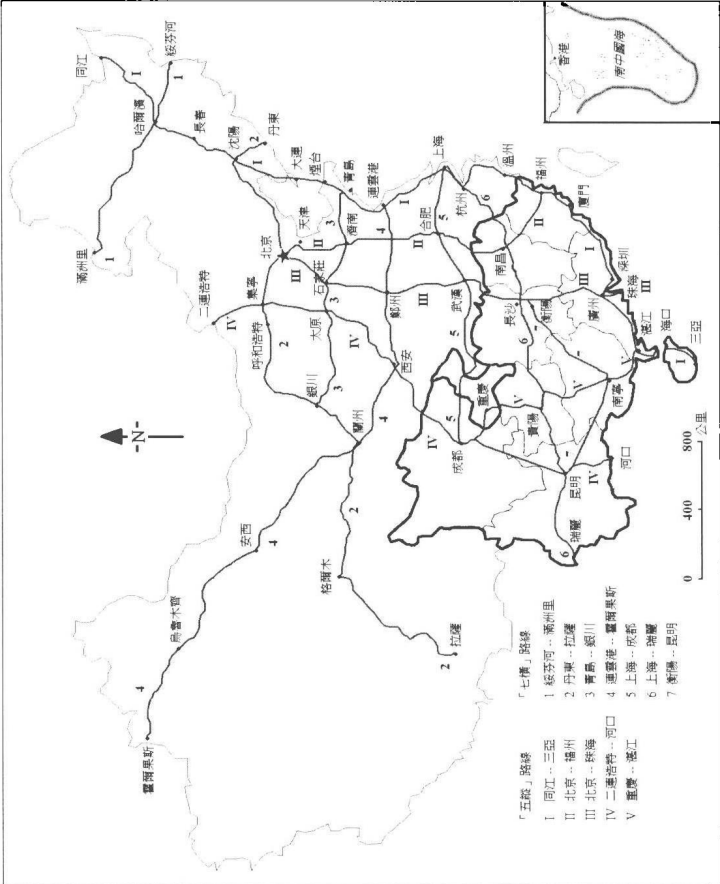
區域高速公路的發展、香港與 珠三角未來的接駁

高速公路的建設既然對區域、甚至全國的發展有著深遠的影響，設計長遠發展和覆蓋全國的國道幹線及區域性高速公路網絡是國家必須承擔的責任。

現在全力建設中的「五縱七橫」國道主幹線，是以高速公路為主，並全部由高等級高速公路組成的國道骨幹，總里程將超過3.5萬公里，預計於2007年全部建成。12條幹線中的其中8條將穿越泛珠三角及重慶市，或以區域內的城市為終點，除海南省外，其餘省區均享用其中的兩至三條高速公路，有關情況見於圖三及表四。區域內所有目前100萬以上人口的特大城市和大部分目前50萬以上人口的中等城市將由這八條幹線接上（《雲南交通信息網》，2004）。

另據剛完成的《國家高速公路網規劃》，公路網將由7條首都放射線，9條南北縱向線和18條東西橫向線組成。規劃總里程將超過8萬公里，連接全國319個人口在20萬以上的城市；至2002年末其中2.5萬公里高速公路已建成，1.6萬公里在建，餘下的4萬多公里將在20年內建造。與此同時，此規劃還為長三

圖三：「五縱七橫」國道主幹線



資料來源：修改自 Yeung and Shen (2004:116)。

表四：途經泛珠三角區域及重慶市的「五縱七橫」幹線

經泛珠三角的 「五縱七橫」幹線	所經過的省/ 自治區/直轄市	香港如何 直接接駁
縱：		
I 同江—三亞	福建、廣東、 海南	可從深圳接駁（北向） 可經籌建中的港珠澳 大橋從珠海接駁（南向）
II 北京—福州	江西、福建	
III 北京—珠海	湖南、廣東	可從籌建中的 港珠澳大橋接駁
IV 二連浩特—河口	四川、雲南	
V 重慶—湛江	重慶、貴州、 廣西、廣東	
橫：		
5 上海—成都	重慶、四川	
6 上海—瑞麗	江西、湖南、 貴州、雲南	
7 衡陽—昆明	湖南、廣西、雲南	

角、珠三角和環渤海經濟區築成城際高速公路網，為這三個區域的發展提供良好的交通基礎建設（中國交通年鑒社，2003:13；《中華人民共和國交通部交通新聞》，2004c；《網易新聞中心》，2004）。

從上述兩個發展規劃可見，全國大部分地區尤其是沿海三個經濟圈，公路的接駁將更完善和更密集，運輸亦將更便捷。在泛珠三角範圍內，以泛珠三角區域合作框架為基礎，並參照上述的全國性交通規劃，國家交通部將為泛珠三角制定一個公路網計劃，22條公路線將覆蓋整個區域，遠景規模的里程約三萬公里。當中最為重要的是高速公路網絡將以香港和廣州為中

心點，呈扇形向泛珠三角其餘地區輻射。從香港出發，預計福州、南昌、長沙、海口、南寧和貴陽六個省會城市可在一天內到達；而成都、昆明兩省會城市、重慶市，加上泛珠三角外的上海、西安亦可在兩日內到達（《中華人民共和國交通部交通新聞》，2004b）。

從顯示泛珠三角區域未來高速公路網絡的圖四所見，整個泛珠三角區域的主要城市和邊境城市均得到高速公路連接，包括與甘肅和西藏接壤的四川西北部地區以及雲南和廣西邊境地區，都覆蓋在不同的國道主幹線或其他縱橫幹線上，這些幹線亦得以形成不同網絡。另一個特點是除大珠三角範圍內擁有密集的網絡外，鑒於成都和重慶在中國西部地區的重要性，成渝地區亦會建設成較密集的網絡，以便分流經成都和重慶兩城市穿梭於西南部地區的交通。此外，十省區/直轄市的網絡進一步形成後，十個網絡大致可分為兩種模式：大部分省區/直轄市的高速公路網絡都是以省會為中心向其餘地區輻射；而這模式在江西和福建相對不是太明顯。此兩省之網絡縱橫交錯，應該是按該兩省省會及省內較大城市所在位置進行規劃而形成的結果。「斷頭路」和跨界接駁不善的情況亦將會得到大大改善，省與省之間最少有一條完整的高速公路接駁，沿海省區更有兩條或以上的高速公路接駁，加上一級和二級公路的高等級公路連接，在交通基建上的跨界障礙可以說是消除了。區內省會城市之間亦得到最直接的連接。聯合國亞洲及太平洋經濟社會委員會計劃的亞洲公路網，中國路段是其中一部分，泛珠三角在此計劃中將有五個高速公路出口，可以便捷地通到緬甸、老撾和越南三國，因而得以加強與東南亞國家的聯繫。¹ 然而政策、法規的著實執行和跨界運輸服務的改善等無形障礙，在地圖上是無法看到的，必須由各個政府及各營運商著力協商解決。

不論對香港整體發展還是對香港的使用者而言，泛珠三角的高速公路系統非常重要，但同時，大珠三角高速公路的整體發展更絕對不容忽視，因為如果未能完滿地接駁大珠三角區