

内部资料

经济安全性 对公路水路交通的需求研究

交通部综合规划司编

二〇〇四年八月

经济安全性 对公路水路交通的需求研究

承担单位：交通部规划研究院

合作单位：国务院发展研究中心市场经济研究所

经济安全性对公路水路交通的需求研究

承担单位：交通部规划研究院

主管院长：蒋 千

主管总工：方 然

主管室主任：徐 力

主任工程师：徐 力

项目负责人：钟奕斌、李善友

主要参加人：刘晓彤、杨素英、王显锋

金敬东、马 俊

合作单位：国务院发展研究中心市场经济研究所

项目负责人：陈 淮

主要参加人：邓郁松、潘宏胜、罗 萍、尹 震

目 录

1. 概述	1
1.1 研究背景	1
1.2 研究思路和主要结论	1
1.3 相关政策、措施建议	8
2. 21 世纪初我国经济安全面临的形势	10
2.1 经济安全的内涵及分类	10
2.1.1 国家经济安全的内涵	10
2.1.2 经济安全的分类	11
2.2 21 世纪初叶我国经济安全形势分析	13
2.2.1 经济快速发展与资源短缺的矛盾日益突出	13
2.2.2 对外贸易依存度不断提高的风险	14
2.2.3 原体制遗留下来的经济系统缺陷	15
2.2.4 战争、恐怖事件、金融危机等的威胁	16
2.2.5 自然灾害和疫情的冲击	17
3. 国外的成功经验及对我国的启示	20
3.1 国外在保障经济安全方面的成功经验	20
3.1.1 从维护国家经济安全的高度考虑交通运输的规划、布局	20
3.1.2 采取有力的政策措施支持交通运输基础设施建设	22
3.1.3 采取各种措施推动交通运输业的不断升级	27

3.1.4 加强国际合作, 积极参与对国际重要通道的管理.....	31
3.1.5 具有应对突发事件的能力.....	31
3.2 国外保障经济安全方面成功经验对我国的启示.....	33
4. 经济安全对公路水路的总体需求.....	35
4.1 经济安全对公路水路的需求.....	35
4.1.1 经济发展对公路水路交通运输的需求.....	35
4.1.2 资源短缺对公路水路交通的需求.....	35
4.2 公路、水路基本对策.....	36
4.2.1 公路基本对策.....	36
4.2.2 水路基本对策.....	37
5. 石油安全对交通运输的需求.....	39
5.1 我国石油安全面临的形势.....	39
5.1.1 石油安全的概念.....	39
5.1.2 我国石油安全面临的形势.....	39
5.2 主要能源消费国的石油安全政策.....	42
5.2.1 实施能源供应多元化战略.....	42
5.2.2 依靠科技和制度创新, 实现节能现代化, 提高能源效率.....	42
5.2.3 促进环境保护和改进, 实施可持续发展战略.....	43
5.2.4 加强国际合作, 建立区域性石油安全体系.....	43
5.2.5 建立石油储备体系.....	44
5.3 我国石油安全战略的基本构成.....	47
5.3.1 实行多元化战略, 不断降低我国原油进口成本和风险.....	47
5.3.2 加快建立国家战略石油储备体系, 保障国家石油安全.....	48
5.4 保障石油安全方面的主要对策.....	50

5.4.1 我国原油运输格局.....	50
5.4.2 港口基础设施情况.....	51
5.4.3 保障石油安全方面的主要对策.....	55
6. 其他重要物资安全对交通运输的需求.....	60
6.1 粮食安全对交通运输的需求.....	60
6.1.1 我国粮食安全面临的形势.....	60
6.1.2 实现我国粮食安全的目标和手段.....	65
6.1.3 粮食安全对交通运输的需求.....	67
6.1.4 保障粮食安全方面的主要对策.....	68
6.2 铁矿石安全对交通运输的需求.....	70
6.2.1 我国铁矿石安全面临的形势.....	70
6.2.2 我国铁矿石产运消现状.....	71
6.2.3 保障铁矿石安全方面的主要对策.....	75
6.3 煤炭安全对交通运输的需求.....	80
6.3.1 我国煤炭安全面临的形势.....	80
6.3.2 煤炭安全对交通运输的需求.....	84
6.3.3 保障煤炭安全方面的主要对策.....	87
7. 相关政策、措施建议.....	90
7.1 政策措施.....	90
7.2 相关建议.....	93

1. 概述

1.1 研究背景

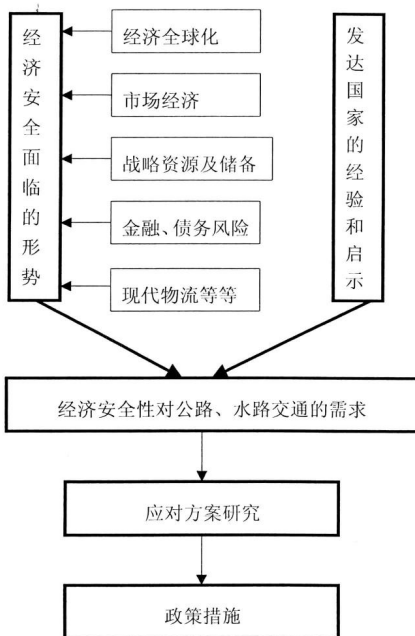
由于生产组织的全球化、贸易的国际化，一国经济全球化以后，经济对外依存度提高，经济风险和问题必然会全球化；外部风险可能内部化，内部风险可能外部化，在国家经济安全性方面不仅要考虑国内，还要考虑外部因素，因此，维护国家经济安全，防范经济、金融风险等问题就显得非常重要并且错综复杂。与国民经济发展关系密切的重要战略物资运输及合理储备与布局、防灾减灾以及应对突发事件、口岸及国内交通畅通等经济安全性问题对公路、水运交通设施提出了新的更高的要求。

随着我国经济市场化的深入，特别是加入世界贸易组织后经济发展将逐步与国际接轨，在激烈的国际竞争环境中，经济安全性的问题已不可避免地提到政府的议事日程上来。为此，开展本课题研究工作，以确保石油、粮食、铁矿石和煤炭等重要战略物资安全为重点，研究公路、水路交通应采取的基本对策及应对方案；进一步提出相关政策及措施建议；对于保障国家经济安全，不仅十分必要，而且具有重要的现实指导意义。

1.2 研究思路 and 主要结论

国家经济安全的内涵十分丰富，涉及到矿产资源、交通运输、金融贸易、信息、就业、社会保障、环境安全以及各种突发事件等方方面面，本课题的研究重点为与公路、水路交通关系比较密切的重要战略物资如石油、粮食、铁矿石、煤炭的运输和储备、防灾减灾的应急机制和救助系统等经济安全方面的问题。

研究思路为从分析我国面临的经济安全形势入手，深入研究经济安全对公路水运交通的需求；重点对我国重要战略物资的运输与储备安全、防灾问题进行研究；同时借鉴国外在该领域的一些成功经验和启示，提出相应的应对方案以及政策措施，见下图：



主要结论如下：

1、我国经济安全面临的形势

随着全面建设小康社会战略目标的实施，我国经济发展在未来相当长的时间里仍将保持较高的增长速度，经济总量将不断增加，钢铁、石油等支柱产业仍将会有较大的发展空间，铁矿石、原油等能源、原材料需求强劲；农业结构调整和城市化导致耕地面积的减少、人口总量的增加，粮食安全供给面临较大的压力；由此引发的经济安全问题是交通运输无法回避的。加入 WTO 以后，我国的对外贸易规模日益扩大，使我国劣势资源的全球配置成为可能，重要战略物资在国内资源不足的情况下，大量从国际市场采购将是长期趋势；铁矿石、原油的大量进口，粮食的品种调剂等对沿海港口通过能力，船舶大型化以及航道和码头泊位等级、专业化程度等提出了更高的要求；西部大开发、区域间经济协调发展要求公路网、内河航道提供强有力的支撑。

2、国外的经验及对我国的启示

根据发达国家的经验，要保证国家经济安全不受侵害，交通建设必须适度超前发展。首先要有足够的运输能力，以保证工业生产所需能源、原材料的正常、均衡运输；还要有适当的能力储备，以应付因突发事件造成运输需求的剧烈波动。其次要完善公路网、内河航道网以及沿海港口的布局；这是一项长期而艰巨的任务，是各种运输方式优势发挥、综合运输体系建立的重要内容。第三运输结构要合理，合理的运输结构是实现均衡运输、保障国家经济安全的重要手段，结构调整要依据不同的国际、国内形势因势利导，适时调整。

为保证交通建设适度超前发展，各国依据国情不同，一方面在土地、财政补贴、税收保护、投资等政策方面实施程度不同的倾斜；另一方面是对交通运营业的保护、实施适当的产业组织政策和对运输能力进行宏观调控。

3、经济安全对公路、水路的需求

要做到交通建设适度超前发展，国家必须在立法、产业政策、规划上予以明确，在资金和土地、税收等政策、措施方面予以扶持。公路要以国主、国重、高速公路、农村公路为建设重点，完善路网布局、提高通达深度；内河水运要以航道建设为核心，推进内河港口现代化、船舶标准化的进程；沿海要以主枢纽港为重点，以集装箱、石油、煤炭、矿石、粮食等运输系统建立为目标，实现集约化、大型化、专业化、国际化的跨越式发展。要引导和鼓励大型运输企业、航运公司、综合物流企业按照现代企业制度的要求组建与建立，以提高抗风险能力和国际、国内市场竞争力。

4、实施重要物资的战略储备的必要性

由于资源禀赋原因，我国石油、铁矿石和因耕地不足造成的粮食供需缺口将会越来越大，仅靠国内的力量已无法弥补，但经济全球化为我国的劣势资源的全球化配置提供了可能。事实上，目前世界范围内的石油、铁矿石甚至是粮食生产能力均超过需求，未来 10~20 年内国际市场也并不存在“缺油”、“少矿”、“无粮”的问题。对我国而言，进口依赖程度加大后所面临的主要风险并不是在国际市场买不到国内短缺的资源，而主要来自突发事件对运输安全、价格波动等方面。实施原油、粮食等重要物资的战略储备是消除运输安全风险和平抑价格波动的重要手段。

5、战略石油储备对水路的需求及水路运输对策

借鉴美、日战略石油储备的建立模式和经验，我国的战略石油储备应采取政府储备与企业储备并举的方式。政府储备以原油为主，企业储备可以是原油和成品油。战略石油储备的最终规模为 90 天的净进口量。2005 年的储备规模为 30 天的石油净进口量，2010 年为 70 天的净进口量，2020 年达到最终规模。

除了已批准建设的第一批（辽宁大连、山东黄岛、浙江镇海、浙江舟山）战略石油储备基地外。根据石油储备基地发展规划，天津、惠州、湄州湾、茂名、湛江等地区将作为第二批石油储备基地布点。随着储备需求的扩大，在综合考虑水深、掩护、环境容量及周边生产、消费市场布局等多方面因素后，备选港址还有：大连双岛湾或长兴岛、河北省曹妃甸、山东省北长山岛、江苏省吕四洋口、浙江省宁波大榭岛、舟山册子岛或台州大陈岛、福建罗源湾、广东省大鹏半岛、广西省涠洲岛、海南省洋浦湾等。储备基地的经济规模应该在 500 万吨及以上；按国际惯例，应相应配套建设 30 万吨级的原油码头。

6、粮食储备对水路的需求及水路运输对策

在正常情况下，粮食自给率不低于 95%，净进口量不超过国内消费量的 5%是《中国的粮食问题》白皮书对世界作出的承诺。¹实施粮食储备是应付灾害、平抑粮价，保障国家经济安全的重要手段。根据我国的国情、借鉴国外的经验，我国的粮食储备包括周转储备、专项储备和农户存粮。

周转储备主要考虑是城镇居民及城市流动人口口粮的供应，以 7 个月的消费量较为合适；专项储备在正常年景下以保持 3000-4000 万吨为宜，

欠产年可调减到 2000 万吨以下，增产年可暂增加到 4000 万吨以上，但不宜超过 6000 万吨；农户存粮以 12 个月的粮食需要量较为合理。

随着国家储备粮库的建设，我国沿海港口粮食卸船码头布局基本完成，由于专属性的特性，粮食储备码头能力闲置现象十分普遍，甚至成为国家粮食储备库维护费用高居不下、难以为继的主要原因。改变国家粮食储备库及其配套码头的专属性，实施市场化运做，一方面有利于提高库容利用率和周转率、增加码头吞吐量，另一方面专用码头公用化既可以为地方经济服务，又能提高码头利用率和储备企业自身效益，是解决国家粮食储备基地效益低下的有效途径。

7、其他重要物资运输对水路的需求及水路运输对策

除石油和粮食等关系国计民生的重要物资对水路有特殊的运输需求外，随着煤炭、铁矿石、集装箱等运输规模的扩大，对水路运输的需求也十分强烈，依据电力、冶金行业生产力布局 and 我国对外开放的格局，完善煤炭、铁矿石、集装箱运输系统，建设一批高等级、大吨位、专业化的码头，配备相应的深水航道，组建一支规模适度、竞争力强的远洋船队，是保证这些重要物资运输均衡、可靠和国家经济安全的重要手段。

8、调整运力结构，建立一支规模适度、可控程度高、具有较强竞争能力的以国轮为主的国际海运船队

目前，我国远洋运输船舶海外移籍的现象比较严重，这对我国船队的稳定发展不利，并且导致国有资产失控，税源流失，重复投资严重，国家外汇储备削弱，国家利益受损等一系列问题的产生。更加严重的是一旦出现（贸易争端、政权更迭、民族主义、战争等）突发事件，规模庞大的外

贸进出口物资运输将难以保障，国家的经济安全将面临严重的威胁。因此，要从追求总量规模的外延扩张型向注重质量的内涵提高型转变，改善运力结构，提高油轮、集装箱和煤炭、铁矿石等干散货船舶运力比重；更新、淘汰老旧船舶，提高船队技术水平；建立一支规模适度、可控程度高、具有较强竞争能力的国际海运船队，大幅度提高国轮承运比重，以保证大宗外贸物资运输的均衡、可靠性，保障国家经济安全，提高我国的国际海运地位。

9、加快沿海主枢纽港集疏运通道建设

沿海主枢纽港在我国沿海港口中占有相当重要的地位，多年来，这些港口完成的吞吐量一直占沿海港口吞吐总量的 85%左右，煤炭、石油、矿石、集装箱、粮食等重要物资以及外贸货物的运输绝大部分是通过沿海主枢纽港完成的，但沿海主枢纽港的集疏运通道却成为制约港口吞吐能力发挥的瓶颈，加快集疏运通道建设对提升沿海主枢纽港的地位和作用，保证海上门户通畅，保障国家经济安全意义重大。

由于港口集疏运通道既不属于公路也不属于城市道路，在规划层次上存在断层现象。长期以来港口集疏运通道均由港口自己解决，在港口建设资金普遍紧张的情况下，压缩的往往是集疏运通道的建设资金。由此造成许多港口的疏港通道是以城市道路为主的集疏运系统，具有疏港路和城市道路的双重功能，平交口众多，街道化程度高，疏港交通与城市交通干扰严重，通行能力不足，进出港区的路口经常发生拥堵现象。因此，应尽快将港口集疏运输通道纳入公路或城市道路规划体系，实施统筹规划。一方面要加快调整疏港通道的规划，建设对外高速公路的进港连接线或新辟疏

港专用线，另一方面要提升具有疏港功能的城市道路等级，尽量减少平交口，避免与城市交通的干扰。

1.3 相关政策、措施建议

1、加快法规建设，通过立法，强化交通行业的地位，发挥各种运输方式的优点；明确中央政府和地方政府在规划、资金分配使用、建设、养护和管理等方面的关系；保持企业活力，防止垄断和过度竞争。

2、根据不同时期社会经济、对外贸易发展的特点实时制定、调整相应的交通产业政策和规划、战略，实现交通产业均衡布局；要强调规划的严肃性和法律地位。

3、在加强车购税、养路费和港口建设费、航道养护费等规费征收与管理的同时，进一步研究建立各种专项建设基金，制定各种税、费，采取各种补贴（包括贴息贷款等）形式的可能性，保证建设项目有稳定的资金来源。

4、对于不收费公路、扶贫公路、农村公路、航道、锚地、防波堤、科技进步、信息化、智能交通、内河船舶标准化等市场解决不好或解决不了的问题，在政策、资金、税收等给予重点扶持；对于安全、环保和岸线资源的使用实施严格管理。对重要公路、站场以及港口、内河航道等的建设，给予土地开发、利用上的政策性倾斜，使其具备滚动开发的能力，形成公路、水路运输良性发展的机制。

5、加快长江口的整治工作，实现江海直达，以满足铁矿石、煤炭等运量日益增长的需要。以航电枢纽为切入点，加快山区河流、主要支流等的

梯级开发，实现干支直达，促进内河船舶大型化。

6、引导行业内有实力的大型企业，如港口集团、运输公司、航运公司等，通过联合、重组或按照现代企业制度建立新型公司（集团），实现集约化、规模化、跨区域甚至跨国经营和投资；鼓励行业内、外甚至国外有实力的大型企业、集团，如钢铁、石化、煤炭、电力、铁路等，组建联合体实施跨行业经营和投资，提高我国航运企业的国际竞争力。

7、降低货主（如电厂、石化、粮食储备等）码头市场准入的门槛，实施市场化运作，从而减少重复建设，提高国有资产运营效率。

8、在采取措施优化移籍规模的同时，加强对现有方便旗船队的监管；引导和鼓励方便船回国免税登记，再返回国际航运市场从事远洋运输，以提高国轮远洋船队的可控程度。

9、借鉴美日的经验，通过贴息贷款、补贴等，鼓励航运企业建造专业化程度、技术水平高的大船；提高干散货船、液体散货船、集装箱船的比重和平均吨位，降低船龄、提升船舶技术含量，缩短远洋运输船队运力结构调整的进程；建立一支规模适度、具有较强竞争能力的国际海运船队，确立我国海运强国的地位。满足我国煤炭、石油、矿石、集装箱运量日益增长和运输均衡、安全、可靠的需求，保障国家经济安全。

10、以科技进步为动力、信息化为依托，发展现代物流、智能交通，实施电子政务、口岸大通关等，加快交通现代化的进程，提高应对突发事件能力。

2. 21 世纪初我国经济安全面临的形势

20 世纪 90 年代“冷战”结束后，经济全球化呈现加速发展的趋势，随着我国对外开放的日渐深入，尤其是加入 WTO 以后，来自各个方面的经济安全方面的问题接踵而至，国家经济安全问题已成为国家安全的核心并引起了党和政府的高度关注，党的十六大报告中明确提出“在扩大对外开放中，要十分注意维护国家经济安全”。

2.1 经济安全的内涵及分类

2.1.1 国家经济安全的内涵

所谓国家经济安全，是指在国内外各类重大事件中保证国家经济利益不受到重大损害。其具体内涵包括：国家经济在整体上基础稳固、健康运行、稳健增长、持续发展；在国际经济生活中具有一定的自主性、自卫力和竞争力；不致因为某些问题的演化而使整个经济遭受过大的打击或损失过多的国民经济利益；能够避免或化解可能发生的局部性或全局性的经济危机。

国家经济安全有如下特征：

(1) 国家性，即强调国家利益不受伤害，代表国家利益的中央政府是维护经济安全的终极主体。

(2) 根本性，即强调国家的根本经济利益，如经济主体利益、生存利益、发展利益、战略利益不受伤害。

(3) 广泛性，即国家经济安全问题涉及较多领域，且各领域安全之间相互影响。

(4) 战略性,即国家经济安全具有十分明显的战略特征,其战略意义超出了现实意义。

(5) 整体性,即国家经济安全强调的是一国经济整体上的安全性,而不仅仅是某一部分或某些领域的不安全性。

(6) 国别性,即国家经济安全具有国别差异,对于不同国家来说,国家经济安全具有不同的涵义和特征。

(7) 强调危机管理,即当国家最为根本的经济利益受到威胁时,一国能够采取有效措施来控制危机的发展,把损失减少到最低程度。

2.1.2 经济安全的分类

影响经济安全的因素主要包括:1、本国的资源禀赋、基础设施、产业状况、经济制度、市场秩序等;2、在既定条件下,来自国内较大的“非正常干扰”如政权不稳、社会动荡、自然灾害等;3、在开放经济环境下,别国对本国经济利益的“侵害”和一些突发国际事件对本国经济的冲击。对经济安全的研究应特别注重以下因素的分析。

1、资源安全

土地、森林、矿产、水资源以及煤炭、石油等能源资源是当代社会经济发展的物质基础,任何一种资源的缺乏都会对一国的经济发展产生不利影响,因此,各国都非常重视保障本国重要资源的安全。各种资源在世界各地的分布并不均衡,从世界范围看,水资源短缺和石油资源问题受到最为广泛的关注,粮食短缺也使一些发展中国家还未能解决温饱问题。各国在资源禀赋方面的差异决定了绝大多数国家无法做到所有的重要资源都能自给自足,因此,对于本国相对匮乏的资源,资源安全的更重要含义是如