

“十一五” 综合运输发展思路研究

董 焰 主编
郭文龙 柴 岩 副主编

 中国科学技术出版社

“十一五”综合运输发展思路研究

董 焰 主编

郭文龙 柴 岩 副主编

中国科学技术出版社

· 北 京 ·

图书在版编目(CIP)数据

“十一五”综合运输发展思路研究 / 董焰主编. —北京: 中国科学技术出版社, 2004.10

ISBN 7-5046-3930-3

I. 十... II. 董... III. 交通运输业—经济发展—研究—中国—2001~2005 IV. F512.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2004)第108704号

策 划 蔡小如
责任编辑 王明东 梁跃进
美术编辑 唐杨喜
责任校对 林 华 孙 玲
责任印制 王 沛

中国科学技术出版社出版

北京市海淀区中关村南大街16号 邮政编码: 100081

电话: 010-62103210 传真: 010-62183872

科学普及出版社发行部发行

北京玥实印刷有限公司印刷

*

开本: 787毫米×1092毫米 1/16 印张: 17 字数: 250千字

2004年10月第1版 2004年10月第1次印刷

印数: 1—3000册 定价: 35.00元

(凡购买本社的图书, 如有缺页、倒页、脱页者, 本社发行部负责调换)

做好“十一五”交通发展规划编制工作的设想

(代序)

国家发展和改革委员会交通运输司司长 王庆云

“十一五”综合交通体系发展专项规划编制的各项前期准备工作已经启动，按照国家发展改革委的统一部署，2004年的工作重点是研究问题，理清思路，年底前在梳理并研究问题的基础上，提出比较清晰的“十一五”综合交通体系发展专项规划(以下简称“十一五”交通发展规划)的思路。针对今年规划编制的工作重点，笔者谈一下自己的一些看法，以供大家参考。

一、以党的十六大精神统领“十一五”交通发展规划编制工作

满足全面建设小康社会的要求是未来交通发展规划的基本目标。为了保证这一目标的实现，使我国在全面建设小康社会的进程中，充分发挥交通运输对经济社会发展的促进和带动作用，做好“十一五”交通规划的编制工作是非常重要的。为此，“十一五”交通发展规划在规划编制的

指导思想上新思路，在规划的编制方法上新突破，在交通运输的发展政策上新举措。通过规划，提出交通“十一五”持续快速健康发展的具体措施和满足全面建设小康社会发展需要的具体方案。

党的十六届三中全会明确提出了“坚持以人为本，树立全面、协调、可持续的发展观，促进经济社会和人的全面发展”，这一科学发展观是全面建设小康社会的必然要求，也是实现现代化建设第三步战略目标的必然要求。树立科学发展观，就是要使经济增长与社会进步、效率与公平、近期与远期、局部与全局等协调发展。“十一五”交通发展规划的编制工作必须树立科学发展观，坚持交通运输的发展要以不断满足人的全面需求、促进人的全面发展，作为发展的根本目的；坚持各种交通运输方式自身、各种运输方式之间及交通运输中的各个要素都能全面、协调和可持续发展，使交通运输的全面协调和可持续发展为经济社会的协调发展、城乡协调发展和地区协调发展做出积极贡献。

二、对现阶段我国交通运输问题的再认识

为做好“十一五”交通规划的前期研究工作，深入地分析问题、准确地把握问题所在是非常关键的。从总体上讲，目前交通运输存在的主要问题大致有以下三个方面：

（一）总量不足仍然是交通运输的首要矛盾

主要表现在：交通基础设施总量不足，路网密度小，高速公路网和快速铁路网远未形成。尽管交通基础设施发展较快，但跨区域干线运输通道不足，省际干线公路尚未成网，现有主要铁路干线运输负荷过重，运输能力不适应市场需求。在密度方面，现有的运网密度低，公路密度仅为18.87千米/百平方千米，铁路密度0.75千米/百平方千米。这与我国社会经济发展、人民生存环境改善的要求很不适应。在结构方面，各种运输方式之间的协调配合、运输设施的统筹规划建设尚未形成有机整体，具有综合功能的综合运输枢纽尚未形成。在运输方式内部，铁路网络结构不尽合理，繁忙线路客货混行严重影响了速度的提高和效率的发挥。民航支线机场相对于干线机场数量明显不足。

公路虽然加快了国道上干线建设,但广大农村公路交通条件仍然比较落后。港口集装箱及大型散货泊位能力不足,主要港口及重要出海口航道水深严重不足。大中城市路网结构仍不够合理,快速交通路网体系尚未形成,交通结构单一,特大城市缺乏快速大容量的地铁、轻轨等轨道交通方式。与国外发达国家相比,我国高速铁路还处于起步阶段,高等级公路比重较低,大型集装箱和成品油等专业化码头还很少,整个运输装备的总体技术水平比较低。改革开放以来的20多年,GDP平均发展速度为9.4%,个别年份保持在两位数以上,而各种交通基础设施的总量扩张速度相对较慢。

(二) 体制性障碍制约了交通运输的自身发展

尽管我国交通运输领域的改革进程不断加快,但目前还存在着政企不分、行业垄断、各自为政等各种体制性的障碍,严重制约了综合交通运输体系的发展和运输一体化的形成。体制性障碍的原因主要有四个方面。一是交通应用理论的贫乏制约了交通改革的进程;二是交通供应的短缺制约了交通运输体制改革的正常推进;三是交通规划的发展目标比较保守,超前性不够;四是交通体系自身的不协调。目前,交通运输体系自身缺乏协调性,主要体现在单一交通方式网络尚不完善,各种交通网络之间缺乏有效衔接,交通基础设施与交通运输工具和装备之间的互不协调,交通管理水平与现代交通运输的发展之间的适应性不够。

(三) 科技含量不高影响了交通运输质量的提高

由于科研体系、人才以及投入等方面的众多原因,我国交通运输领域总体科技含量不高,新技术、新材料、新工艺的研究和应用与交通运输的快速发展不相适应,整个综合交通运输体系中的现代化管理水平不高。如时速300千米及以上速度的高速动车组技术尚处于研发阶段,磁悬浮铁路的成套技术还需要消化吸收;民用飞机的制造水平还需要提高和突破。集装箱、化工物品等专业化运输车辆和大型重载货车的比例还很低,影响了高速公路效率的发挥;内河船舶散、乱、小,尚未实现标准化。这在很大程度上影响着交通运输综合能力的提高和跨越式发展。

三、“十一五”交通运输面临的主要任务分析

(一) 交通需求问题

“十一五”是实现全面建设小康社会的奋斗目标与交通运输跨越式发展的重要阶段,这期间,国民经济与社会发展将保持较高的速度,其快速发展必然对交通运输在规模总量和质量上提出更高的要求,需要有一个能力更充分、布局更协调、衔接更顺畅的综合交通运输体系与之相适应。在量上,各种交通基础设施和运输装备的规模要在现有基础上快速扩张,各种交通方式的基础设施要逐步形成网络并相互连接;在质上,现有交通基础设施要进行改造提高,新建交通基础设施要采用新材料、新工艺,并提高建设标准,同时,更新和采用更加安全、便捷、舒适的运输工具和装备。

(二) 交通供应问题

交通运输具有公益性和准公益性,其发展应坚持以人为本,以需求为出发点。但由于交通基础设施建设所需资金庞大,中西部地区交通基础设施(大部分为公益性)的投资回报率低等原因,交通基础设施建设总规模宜按照兼顾需要与可能的原则进行确定;在发展策略上要用当今世界成熟的先进技术改造和提升既有运输设施和运输设备,采用技贸结合的办法引进国外最先进的技术,直接用于交通运输技术水平的提升和新方式创新的应用。力争通过“十一五”的快速发展,使我国交通运输的总体能力、服务质量、市场化进程等基本适应国民经济发展和社会进步的需要。

(三) 交通运输系统自身的协调发展问题

交通运输系统自身的协调,是发挥综合交通体系总体功能的必然要求,是经济快速发展和人民生活水平日益提高对交通运输的客观需要,“十一五”期间需要加强这方面的工作,通过将各种交通运输方式放在综合交通体系中进行综合考虑,统筹规划,既要体现各种交通运输的各自功能,又要根据优势互补的原则,与其他交通方式进行衔接,逐步实现各种交通运输方式之间的协调发展;通过加强交通运输科技的研发与应

用,逐步实现交通运输设施和装备与交通基础设施的协调发展;通过引进现代化的交通运输管理系统(智能交通系统等)和加强人员培训,逐步提高交通运输系统的管理水平并使现代化的人才与现代化的交通基础和装备相适应,进而逐步实现交通运输系统自身的协调发展。

(四) 交通与经济适应性问题

不同经济发展阶段对交通运输产生不同的需求,要求交通运输在满足这一需求时,必须与经济发展相协调,提供与经济发展阶段相适应的运输供给。“十一五”至2020年是我国全面建设小康社会的关键阶段,国民经济要实现翻两番的目标,因此,交通运输的发展除满足需要外,应适当超前,既起到推动经济发展的作用,又满足未来的需要。为此,“十一五”期间,交通运输的发展,在遵循其自身发展的客观规律的前提下,要瞄准世界先进水平,坚持高起点、高标准,朝着建立客运快速化、货运物流化的现代交通运输系统目标迈进。

(五) 体制问题

体制是生产力发展的最敏感的外部条件,合理的先进的体制将能极大地释放生产力,并促进其快速发展。“十一五”期间,交通运输业面临的体制改革任务还很重,尤其是铁路体制改革尚处于起步阶段,因此,需要巩固已有改革成果,并进一步深化改革,抓紧研究和出台相关的配套政策及措施。如在民航改革方面,在机场下放地方政府管理的基础上,稳步推进民航公安管理体制和空管体制改革步伐。需要加快铁路管理体制和农村公路养护管理体制的改革步伐。通过改革,促进交通运输业的进一步发展。

(六) 可持续发展问题

交通运输在促进城乡协调发展和地区协调发展的同时,需要实现可持续发展。交通运输的可持续发展,必须从经济、社会和环境三个方面实施,从战略上处理好四者之间的关系。目前我国交通运输在可持续发展方面面临的挑战还很多,需要逐步克服。“十一五”期间,要通过分析各种运输方式的技术经济优势与劣势,对环境和资源的影响,确定合理的交通发展目标和最佳的交通运输体系结构,占用最少的土地资源;实

现交通运输业由粗放型向集约型转变，在满足国民经济与社会发展需要的前提下，实现运输量最小化，尽量减少能源消耗；通过采用最先进的技术与装备，将交通运输所产生的噪音污染、温室气体排放量降至最低点，将交通运输的安全性提高到尽可能高的程度。

（七）科技创新问题

全面建设小康社会，需要安全、便捷和快速的现代交通运输体系，而这一体系的建设需要科技创新为依托，因为，交通运输领域的科技创新是交通运输实现跨越式发展的源泉。针对目前交通基础设施和运输装备的技术水平，“十一五”期间，需要加强高技术、新型材料和先进工艺的研发与应用，同时引进消化吸收国外先进技术并有所创新，利用高技术、新型材料和先进工艺建设现代化的交通基础设施并改造现有设施、装备科技含量高的运输装备、配套现代化的信息管理和指挥控制系统。

四、做好“十一五”综合交通体系发展专项规划思路 应解决好几个问题

（一）明确工作思路

明确的规划编制工作思路，是按时并高质量地研究提出规划的保证。因此，规划工作者必须树立科学发展观，认清规划的作用与意义，探讨科学的编制方式，确定合理的发展目标，制定操作性强的政策措施。在规划主体上，要体现体制环境的变化，改变政府包办一切的做法，充分发挥市场配置资源的基础性作用。在规划内容上，突出战略性、宏观性和政策性，突出关系到国民经济全局的重大问题，重视市场预测和发展趋势分析，引导市场主体行为方向，明确政府工作重点，使规划既有清晰的远期目标，又有明确的近期任务。在规划方法上，统筹考虑国内经济与国际经济，充分利用国内外两个市场、两种资源，注重运用多种预测手段、预测模型和计算机处理技术，测算发展环境和政策，从市场需求出发，统筹考虑各种利益关系，综合考虑发展潜力、结构变化和竞争能力；在规划指标上，突出对发展全局有影响的综合指标和人民群众关心、号召力强的预测性和指导性指标，尽量减少具体生产

指标,对主要依靠市场配置资源的领域,原则上不出或少出指标,重要指标尽可能与国际接轨;在规划实施上,建立比较规范的规划实施新机制,通过制定切实可行的政策措施保证各项规划指标的实现。

(二) 深入研究重大问题

随着国民经济的快速发展以及人民生活水平的日益提高,已有交通运输体系已不适应未来的需要,存在这样或那样的问题,需要认真加以研究并解决才能促进交通运输的发展。但研究的重点应针对全局性、战略性重大问题,涉及交通运输长远发展的关键问题,以及当前面临的难点问题。只有把这些问题分析透、研究透,思路清楚了,规划也就水到渠成了。根据目前交通运输行业的发展现状和发展趋势,按照全面协调可持续发展的新的发展观,从宏观层面上讲,目前需要着重加以研究解决的主要问题有:交通运输与经济社会的协调发展问题、交通运输系统的协调发展问题以及综合交通网络布局规划的理论与方法等。

(三) 创新地开展工作

规划的科学编制,需要科学的思路、科学地解决办法。为此,需要组织各方面的力量,并整合各相关科研院所的优势,集思广益,创造性地研究提出符合科学发展观和全面建设小康社会的规划思路;需要打破传统的规划编制方法,运用新的科学方法编制规划;需要打破交通运输领域的框框和束缚,从宏观上、战略上、全局性的角度出发,考虑规划的编制内容;需要深入实际剖析交通运输存在的问题和发展趋势,结合宏观经济形势,科学合理地研究确定规划的发展目标;需要加强交通规划与国民经济和社会发展规划的衔接,与其他相关行业(能源、科技等)规划的衔接,保证规划的可实现性和交通运输的可持续发展。

目 录

做好“十一五”交通发展规划编制工作的设想(代序)	王庆云	i
◎ 坚持科学发展观,推进综合交通运输体系不断完善	吴文化	1
◎ 统筹交通综合规划,协调运输综合发展	王德生	11
◎ “十一五”我国交通运输发展环境分析	种曼婷	23
◎ “十一五”我国综合交通运输可持续发展研究	李 翌	35
◎ “十一五”交通运输需求预测分析	赵丽珍	51
◎ “十一五”我国交通基础设施适度投资规模的思考	李 茜	63
◎ “十一五”国债投资“淡出”对交通运输业的影响分析	王培良	73
◎ “十一五”交通运输一体化问题	刘晓青	89
◎ “十一五”及未来我国交通运输发展面临的形势与任务	李欠标	99
◎ “十一五”交通建设规划中的几个重要问题	张康敏	113
◎ “十一五”交通运输发展的若干主要问题研究 ——铁路在综合运输体系中的地位与作用	罗仁坚	123
◎ “十一五”交通运输发展若干主要问题研究 ——重工业化对“十一五”交通运输需求的影响	李连成	141
◎ “十一五”综合交通运输协调发展问题	谢雨蓉	155
◎ 关于“十一五”交通运输发展重点的思考	罗仁坚	173
◎ “十一五”智能交通发展展望	杨文捷	179
◎ “十一五”加快交通运输信息化建设研究	刘敬青	191
◎ “十一五”我国城市交通发展展望	单连龙	205
◎ 关于“十一五”农村公路规划和建设若干问题的思考	樊 桦	219
◎ “十一五”我国煤炭生产及运输通道建设问题研究	郭文龙	229
◎ “十一五”我国综合交通运输管理体制改革的改革面临的任务	冯 浩	241

坚持科学发展观，推进综合交通运输体系不断完善

国家发展和改革委员会综合运输研究所副研究员 吴文化

从党的十六大明确提出我国新世纪实施社会主义现代化建设第三步战略部署特别是头20年全面建设小康社会的目标与任务，到党的十六届三中全会进一步明确提出“坚持以人为本，树立全面、协调、可持续的发展观，促进经济社会和人的全面发展”，强调“按照统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放的要求”，推进改革与发展，由此形成了指导我国全面建设小康社会和实现现代化的新的发展理论——科学发展观。科学发展观作为我国新世纪社会经济发展的纲领性指导方针，是在肯定我国改革开放和社会经济发展取得了巨大成就的同时，客观总结经济社会发展中出现的问题与教训，立足于现实国情和未来国内国际发展环境的基础上提出的科学发展理论，是统领社会经济各行业、各领域和各项事业协调发展的根本指针。

交通运输作为国民经济的重要基础产业和服务行业，在改革开放以来特别是20世纪90年代后期以来，各个领域都取得了突飞猛进的发展，交通运输对国民经济持续快速稳定发展提供了有力的保障和支持作用。但是，我国的交通运输整体发展水平仍然较低，交通运输各领域仍然不同程度地存在与社会主义市场经济体制和经济社会发展要求不相适应的状况，还远远不能适

应我国建设小康社会的发展要求，加快发展仍然是交通运输各领域发展的主旋律。在新的发展形势下，交通运输行业应以科学的发展观解决发展中的问题，始终坚持以建立和完善综合交通运输体系为目标，不断进行理论创新与实践探索，为经济社会全面协调发展提供高效可靠的保障。

一、综合交通运输发展理论符合科学发展观的要求

（一）统筹兼顾、协调发展是综合交通运输发展理论的核心

综合交通运输体系是指由各种运输方式有机衔接构成的运营系统，其发展理论的基本要求是：根据不同交通方式的技术经济比较优势，优化配置交通运输资源，实现综合交通运输系统中不同运输方式之间以及某种运输方式内部不同环节之间的协调发展，从而为经济社会运行提供高效的运输服务保障。

综合交通运输系统的建设需要统筹考虑一个国家或地区的地域特征、资源分布和生产力布局、整体经济发展水平、区域经济发展状况、不同交通方式的技术经济适应性等因素。我国地域辽阔，不具备依靠单一方式解决交通需求的条件，必须适应不同的需求特征并统筹考虑不同交通方式的技术经济条件以实现交通资源的优化配置；我国的主要资源和能源分布与生产力布局呈反向分布，主要资源和能源主要分布在中西部，而主要生产加工基地或终端产品、对外港口口岸主要分布在东部沿海地区，客观上要求以东西向的大运量运输通道为主导的交通格局；我国仍然是一个发展中国家，经济发展水平相对较低，交通基础设施供给长期不足，并延续部门分割的交通管理体制，在每种运输方式都需要加快发展的前提下，将对不同方式之间统筹兼顾、协调发展提出更高的要求；在整体经济发展相对落后的基本态势下，不同区域之间、城乡之间非均衡发展状况越来越显现出来，这就要求交通运输根据不同区域的需求水平与结构实行差别性供给，解决好局部协调与整体协调之间的关系。因此，统筹兼顾、协调发展是综合交通运输发展理论的核心，这与科学发展观的基本要求相吻合。

（二）建立可持续交通运输系统是综合交通运输发展的长期任务

经济社会全面、协调、可持续发展是我国今后发展的长期必然选

择,交通运输系统作为社会经济大系统的有机组成部分之一,必须适应这一战略选择的要求,以建立和完善可持续的综合交通运输系统为发展方向,实现交通运输的社会效益、经济效益与环境效益的统一,为经济社会全面、协调、可持续发展做出贡献。

按照经济合作发展组织(OECD)的界定^①,可持续交通系统的内容包括:一是以安全、经济实用和可被社会接受的方式向人员、地点和货物提供交通服务;二是达到公认的卫生和环境质量目标,如世界卫生组织制订的控制大气污染物和噪音方面的目标;三是避免超过生态系统完整性的临界负荷和水准,如联合国界定的酸化、负影响化和对流层臭氧方面的负荷和水准,从而保护生态系统;四是不加剧气候变化和平流层臭氧耗竭等全球性消极现象。这一定义以广阔的视角比较全面地反映了交通运输发展对系统内外可能产生的影响,其中前两条概括了人们对可持续交通系统的普遍认识,而后两条从更广泛的国际意义上阐释了交通运输对生态系统和外层大气系统的影响。

可持续的交通运输系统首先表现为该系统应具有适应经济社会需求所要求的效率水平或目标,即效用最大化,在此基础上,通过社会效益价值和环境价值诉求对该系统的效率水平或目标进行修正,最大限度地抑制交通系统的外部不经济性,强化其外部经济性和社会公平性,实现交通运输系统在经济目标、社会目标和环境目标三方面的和谐统一。安全高效、资源节约、环境友好是可持续交通系统的基本要求。交通运输方式和技术随着人类在科技领域的进步不断涌现,并随着经济社会对交通运输多样化的需求不断翻新,不可能存在固定模式的可持续交通系统,必须适应不同时代的交通运输需求特征和技术进步要求,与时俱进,不断探索可持续交通运输系统的目标模式与实现形式。因此,建立可持续交通运输系统将是综合交通运输发展的长期任务。

(三) 坚持“以人为本”、“客户至上”的服务理念,不断推进综合交通运输发展理论与实践的创新

“以人为本”作为科学发展观的核心内容之一,既是在发展认识上的回归,也是对发展理论的创新与升华。“以人为本”发展的基本理念即

^① 王庆云著:《交通发展观》(第320页),中国科学技术出版社

把人作为所有发展活动的出发点、中心和最终目标。交通运输作为经济社会的重要服务行业之一，其基本的职能包括两个方面：一是满足人们“行”的需求，即客运需求；二是满足由于社会分工所引致的不同商品交换在空间和时间位移上的需求，即货运需求。

客运交通直接以人为服务对象，因此，“以人为本”的理念首先应体现为服务的普遍性供给，保证社会群体中所有成员能够享受现实技术条件下最基本的交通福利，即保证“走得了”。在此基础上，根据差异性需求提升交通服务水平，争取“走得好”，即提供能够满足人们对安全、便捷、舒适、经济实用和可被接受的交通服务。货运交通服务于社会经济活动并最终以满足人的物质需求为目的，因此，“客户至上”的服务理念是“以人为本”在货运交通领域最根本的体现。

由于目前我国整体经济水平不高，区域之间、城乡之间差异显著，在交通运输领域内同样表现为整体供给能力不足，区域之间、城乡之间交通需求和供给水平差异显著，交通运输服务的公平性问题越来越凸显出来。就不同运输方式而言，铁路运输主要表现为整体能力不足以及主要干线运输能力极度紧张，季节性供需矛盾突出，西部一些地区尚不通铁路，由此造成运输条件普遍落后，服务意识和水平相对较差；公路运输经过近十多年的加快发展条件明显改善，但道路网结构不平衡、农村公路发展相对滞后、道路交通事故频发、收费公路的过度增长对经济社会运行成本的增加等问题已经显现；港口水运在经济快速增长的带动下迅猛发展，但港口之间过度的竞争导致资源浪费、效率下降和环境恶化的趋势，港口集疏运系统结构不合理和多式联运程度低下加剧了上述趋势；民航运输在快速发展的过程中长期存在着市场发育程度低、服务与管理水平相对差的问题；在城市化步伐加快的进程中，我国的城市交通面临着由于机动化快速发展带来的交通压力，而公共交通供给不足、混合交通严重、交通基础设施不配套、管理技术与手段落后等问题更加剧了城市交通压力。

总之，我国目前的交通运输体系既缺少保证“以人为本”、“客户至上”得以落实的物质技术基础，也缺乏相应的服务理念和政策管理制度。如何在坚持以市场为导向提高交通运输系统效率与效益的同时，兼顾或体现交通供给的公平性和人本主义精神，既需要综合交通运输在发展理论与实践上不断创新，也是政府管理者、运输企业以及社会公众需要深切关注的问题。

二、用科学发展观指导综合交通运输发展实践

(一) 坚定不移地以科学发展观指导我国综合交通运输业的发展实践

首先是要全面、深刻地领会科学发展观的内涵与实质，并在把握交通运输业发展规律的基础上，将其应用到交通运输发展的各个层面上，探索科学交通发展观的理论体系，以此指导综合交通运输的发展实践。

其次，坚持以发展为主线，以改革促发展的基本原则。我国交通运输领域存在的问题主要表现为整体运输供给不足、结构性矛盾突出、管理体制和运营机制不规范、市场化发育不完善等方面，唯有加快发展和锐意改革才能从根本上解决这些问题，满足经济社会不断增长的运输需求。

第三，始终坚持实事求是的思想路线，踏踏实实地推进交通运输事业持续协调健康发展。实事求是被实践证明为处理一切事务的科学态度，历史经验教训告诉我们，什么时候我们脱离了实事求是的思想路线，就要付出惨重的代价。在交通运输发展领域，一定要立足于对国家或地区发展的现状特点与趋势的准确把握，充分考虑国情和区情因素，研究分析各种交通方式或模式现实和未来的适用性，既杜绝盲目攀比冒进，也要避免保守落后，裹足不前，踏踏实实地推进交通运输事业持续协调健康发展。

第四，加快政府职能转变。虽然交通运输领域的管理体制改不同程度地取得了进展，但政府职能的转变始终没有完全到位，有的部门在中央一级就不到位，有的部门在中央和各级地方政府都不到位，由此造成的不良影响之一是行政管理行为与市场行为混合在一起，对交通运输事业的发展乃至经济社会的运行带来不利的影响，也不可避免地导致部分管理者渎职、失职、违纪行为的产生。因此，加快政府职能转变，规范行业管理将是今后改革的重要内容。

第五、树立科学的政绩观。目前，借加快交通发展之名，不顾当地的实际需求状况和财力物力水平，大搞交通形象工程、数字工程之实的现象在全国各地普遍存在，一些高标准甚至超标准的交通设施随处可见，各地之间相互攀比盲动，加剧了这种不良风气，而真正与基层百姓切身相关的出行条件却难以得到及时的改善。究其原因，一是相关者利

益因素在作祟，二是扭曲的政绩观在交通领域的表现。目前，交通是少数几个被认为能够“出政绩”的行业，这种状况必须从制度上扭转，否则，将对交通行业自身乃至整个社会经济发展产生严重的不良影响。因此，在交通行业树立科学的政绩观十分必要而紧迫。

（二）统筹不同交通运输方式发展，全面提高综合交通运输系统能力

交通运输行业管理分割是造成综合运输难以协调发展的主要根源之一。由于历史原因，我国的交通运输行业至今仍按照不同运输方式采取分部门管理，而且这种管理体制从中央到地方垂直下设，形成一个横向和纵向都隔离的条块管理模式，这种状况从管理制度上就造成了不同运输方式之间、城市交通与城市外交通之间、各行政区域之间缺乏协调与衔接。从交通基础设施网络规划、建设资金筹措及分配使用、运输活动等各环节都缺乏统筹考虑，每种运输方式都希望借助政策优势通过市场来将自己做大，而很少考虑与其他方式优化配置。目前我国各种运输方式之间存在一种竞争远远胜于协作的关系，这种状况完全基于本位主义的思维意识。就一种运输方式内部系统而言，其发展的冲动或愿望无可厚非，但就综合交通运输系统而言，需要提高整体运输系统能力而非某种方式的运输能力的极化增长，否则，由于结构性失衡所产生的负面影响必然随着时间的推移逐步显现出来。目前交通发展中的一些问题很值得深思，譬如：“跨越式”高速公路网发展规划与铁路网发展规划是何种关系？两个部门在提出规划前是否进行了深入的沟通与协商？高速公路是否应该以这么快的速度发展？是否可以不考虑不同地区的现实或可能的需求将所有国道主干线或一些国道都以高速公路连通？一些重大交通项目的规划建设是为了满足局部或暂时的运输需求还是着眼于全局或长远的发展战略？交通和铁道部门提出了到某一个期限（如2020年）完成高速公路和铁路网建设任务，这种设想是否充分考虑了交通需求的时间因素和其他约束因素？这是否意味着在2020年以后我国就可以享受即有的交通发展成果而不需要考虑新的交通基础设施建设问题？等等。应该从统筹兼顾、协调发展的角度对这些问题进行深入认真的研究。

对建立和完善综合交通运输体系的认识，有两种主要的观点，一种观点认为：综合交通运输体系是不同运输方式集合体，在我国目前各种运输方式都需要加快发展的前提下，只有各种方式发展到一个相对完备