

交通改革与发展

——思考·探索·实践

白宗孝 著

陕西省科学技术出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

交通改革与发展:思考·探索·实践/白宗孝著.
西安:陕西科学技术出版社,2004.2
ISBN 7-5369-3749-0

I. 交... II. 白... III. 交通运输业—经济发展—
中国—文集 IV. F512.3-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 003045 号

出版者 陕西科学技术出版社
西安北大街 131 号 邮编 710003
电话(029)87211894 传真(029)87218236
<http://www.snstp.com>

发行者 陕西科学技术出版社
电话(029)87212206 87260001

印刷 五二三振兴印刷厂

规格 787mm×1092mm 16 开本

印张 22.25

字数 300 千字

版次 2004 年 2 月第 1 版
2004 年 2 月第 1 次印刷

定价 26.00 元

版权所有 翻印必究

序

交通作为具有基础性、先导性的产业和服务业,是发展先进生产力、先进文化和维护、实现、发展人民根本利益的重要条件。推进经济繁荣、社会进步、国防巩固、综合国力增强和人的全面发展,需要建立一个便捷高效、安全舒适、经济可靠、文明和谐的交通系统。

在原本供需矛盾突出、供给严重不足的基础上建设现代化的交通系统,必须创新交通发展思路。改革开放以来,我国交通由全面紧张向明显缓解到逐步适应的过程,是我们认识和把握社会主义市场经济条件下交通发展的规律,探索中国特色社会主义交通发展道路的过程。在新的历史条件下,交通快速发展对资源的巨大需求与供给的有限性,交通与区域、城乡经济社会发展的协调性,交通与人口、生态、环境和谐发展的可持续性,交通适应经济全球化不断扩大的开放性,交通与科技结合不断推进的创新性,以及现代交通所要充分体现的人本精神等等,都要求树立全面、协调、可持续发展的交通发展观,加快建立并完善与市场经济体制相适应的交通运输管理体制与运行机制,坚持通过生产要素优化组合、技术进步、管理科学以及人的素质提高为主导的集约型增长方式;同时要统筹交通与区域、城乡发展,与经济、社会发展,与人的全面发展以及与自然的和谐发展,处理好发展速度与规模、质量、结构的关系,基础设施建设与运输业发展关系,重点基础设施建设与一般基础设施建设特别是农村公路建设的关系,发达地区交通发展与欠发达地区特别是西部地区交通发展的关系,加快交通建设与加强管理和养护的关系,以及交通发展与自然、生态环境保护的关系,交通改革、发展与稳定的关系等等,增强交通发展的协调性和可持续性,强化交通发展动力、创新力与竞争力,使交通沿着投入少、发展快、质量好、效益高、可持续的良性轨道,加快走向现代化。

我们正处在建设全面小康社会的新起点上。我国改革开放的继续深化,经济社会的统筹发展,现代科技的日新月异,经济全球化的不断深入,人民生活水平的快步提高,都对交通发展提出了新的更高的要求;交通发展既面临着重要的机遇期,同时也面临着诸多的挑战。积极探索适应全面小康社会建设和应对经济全球化挑战的新的交通跨越式发展之路,亦然是交通工作的重大战略使命。

深入思考交通发展是交通工作者的职责。宗孝同志结合交通行政管理工作,坚持思考、潜心研究交通改革与发展这一重大课题,有颇多著述。作者在坚持研究的基础上,将近年来的研究成果和撰写、发表的文章加以整理,汇编成《交通改革与发展——思考·探索·实践》这本文集,是一件有意义的事。这本文集中对交通发展、交通改革、农村公路建设及国外交通等问题,从理论和实践上进行了多方面的探讨,阐述了作者对交通体制转轨和增长方式转型,交通行政管理体制改革与高速公路管理体制,以及交通运输发展与农村公路建设等问题的思考意见和建议,不乏有新意的观点和见解,这对于一个长期从事交通行政管理工作的同志而言是难能可贵的。在文集即将出版之际,我很高兴为之作序并写了上面一些话。

交通发展是一个不断思考、探索和创新的过程。实现交通新的跨越式发展,有许多新情况、新问题需要研究和回答。我希望有更多的同志关注和研究交通发展的新课题,总结交通发展的新经验,探索交通发展的新思路。同时衷心希望作者“百尺竿头,更进一步”,继续交通发展研究工作,争取出更多的成果,为交通现代化建设贡献一份力量。

交通部副部长 胡希捷

2004年1月3日于北京

目 录

交通发展篇

1. 交通基础设施建设实行“两个根本性转变”的研究 (3)
2. 公路交通实行“两个根本性转变”的理论思考 (20)
3. 公路实行“两个根本性转变”的思路、目标与任务 (30)
4. 陕西公路增长方式思考 (39)
5. 以发展交通建设市场促进交通增长方式转型 (49)
6. 在改革开放中发展的陕西交通运输 (57)
7. 陕西公路交通大有可为 (66)
8. 全面小康社会建设与交通运输发展 (78)

交通改革篇

9. 地方交通行政管理体制改革设想 (99)
10. 陕西省交通行政管理历史沿革与现状分析 (107)
11. 试论加快建立高速公路特许经营制度 (117)
12. 关于高速公路管理机构设置的探讨 (125)
13. 陕西省高速公路管理体制改革的思路与建议 (134)
14. 投融资体制改革与交通基础设施建设 (163)
15. 国有专业汽车运输企业产权改革的有益尝试 (168)
16. 道路运输市场不正当竞争行为表现及对策 (176)
17. 关于交通行政委托处罚问题的几点看法 (182)

农村公路篇

18. 咸阳市加快农村公路建设的调查 (189)
19. 关于运用收费还贷政策建设勉县二级公路的建议 (196)

| | |
|--------------------------------|-------|
| 20. 陕西省农村公路与农村经济社会发展关系研究 | (201) |
| 21. 关于创新农村公路投资政策的若干思考 | (227) |
| 22. 农村公路建设及其资源配置 | (233) |
| 23. 建立和完善规范稳定的农村公路建设资金政策 | (244) |
| 24. 建立农村公路建设基金制度构想 | (253) |

国外交通篇

| | |
|------------------------|-------|
| 25. 德国西部高速公路考察报告 | (261) |
| 26. 德国交通运输市场考察散记 | (273) |
| 27. 德国交通运输政策走向 | (305) |
| 28. 德国的交通运输市场 | (312) |
| 29. 德国运输市场的法制化 | (316) |
| 30. 德国交通运输中介组织 | (320) |
| 31. 访澳散记 | (325) |
| 32. 美国交通的人本理念 | (334) |
| 33. 日本对交通运输业的规制 | (340) |
| 参考文献 | (345) |
| 后记 | (347) |

交通 发展篇

1

交通基础设施建设实行 “两个根本性转变”的研究

交通基础设施从广义上包括铁路、公路、水运、航空、管道等运输方式的基础设施。本文研究的主要是公路、水运交通基础设施的建设,包括公路、航道、港口、场站及其附属设施的规划、设计、建造、维护及其管理。

交通基础设施是交通运输活动的依托和载体,是经济、社会发展必不可少的公共产品。其建设投资密集、建设周期长、资金回收慢、经营风险大,呈现明显的要素扩张性、增长不平衡性和市场不完全竞争性。“实行两个根本性转变”应当从交通基础设施的基本特性出发,采取不同于其他竞争性产业转变的思路和途径。

一、交通基础设施建设实行转变的现实基础

经济体制与增长方式是相互作用演变的历史过程。建国以来特别是改革开放 20 年来,我国交通基础设施建设经历了从计划经济体制向计划与市场相结合、再向市场经济体制转轨的巨大变革;交通基础设施建设的生长方式也经历了由长期的粗放型开始向集约型的转变,并为加快实现“两个根本性转变”提供了基础。

(一) 交通基础设施建设速度加快,但仍然数量少,密度低,网络不完善,地区差距大

我国公路虽然较改革初期增加了 38.7 万千米,但仍然数量不

足。全国公路还没有形成比较完善的网络,尤其缺乏贯通东西南北的公路大通道;并且还有 1% 的乡镇和 13% 的行政村不通公路。与国际上一些发达国家和发展中国家比,无论是按国土面积平均的密度还是按人均的公路长度都差距很大。参见表 1 可以看出,我国公路按国土面积平均密度分别是美国的 21.9%、法国的 8.8%、英国的 8.1%、德国的 7.1%、日本的 4.3%、印度的 21.3%;按人口平均的公路长度则列附表 1 中 12 个国家之末位。

表 1 部分国家公路发展情况比较

| 国 家 | 公路总里程 (万千米) | 高速公路里程 (千米) | 公路铺装率% (高级、次高级路面) | 公路网密度 (千米/平方千米) | 万人拥有公路 (千米) |
|------|----------------|----------------|----------------------|--------------------|----------------|
| 美 国 | 623.9 | 88500 | 60 | 64 | 239 |
| 印 度 | 201 | / | 50 | 61 | 22 |
| 日 本 | 114.4 | 5860 | 74 | 303 | 92 |
| 巴 西 | 193.9 | / | 9 | 23 | 126 |
| 中 国 | 140 | 16314 | 42 | 14.6 | 10.8 |
| 俄罗斯 | 94.9 | / | 79 | 6 | 64 |
| 澳大利亚 | 89.5 | 1300 | 39 | 12 | 502 |
| 法 国 | 81.3 | 9140 | 92 | 147 | 141 |
| 德 国 | 65.1 | 11200 | 99 | 182 | 80 |
| 英 国 | 36.7 | 3200 | 100 | 160 | 63 |
| 西班牙 | 34.3 | 7747 | 99 | 68 | 88 |
| 意大利 | 31.4 | 8860 | 100 | 104 | 55 |

注:1./表示该国公路里程中未划分高速公路里程。

2. 中国公路数字为 2000 年的统计。

3. 资料来源:根据交通部有关统计资料整理。

我国内河航运资源比较丰富,但通航里程仅占 10% 左右,主要集中于沿海、长江以南和黑龙江水系,干支不能通达,江海不能直航。航道里程变化情况参见图 1。

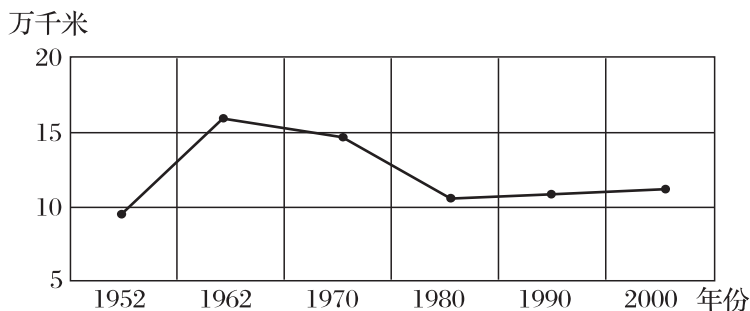


图 1 全国内河航道里程变化

(二) 交通基础设施规模不断扩大而结构不合理 标准低、质量差的问题突出

现有交通基础设施中,除航道稳定在 20 世纪 80 年代中期水平外,公路、港口的建设规模扩大很快。全国公路中高速公路和一、二级公路分别为 0.68%、1.2%、9.8%(表 2) 等级公路占公路总里程增长见图 2。

表 2 全国公路里程情况(单位:万千米)

| 年份 | 公路总里程 | 高速 | 一级 | 二级 | 三级 | 四级 | 等外公路 |
|------|--------|------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 1979 | 87.58 | | | | | | |
| 1980 | 88.83 | | 0.02 | 1.26 | 10.83 | 40.01 | 36.71 |
| 1985 | 94.24 | | 0.04 | 2.12 | 12.85 | 45.63 | 33.60 |
| 1990 | 102.8 | 0.05 | 0.26 | 1.34 | 17 | 52.5 | 28.72 |
| 1995 | 115.7 | 0.21 | 0.96 | 8.49 | 20.73 | 60.68 | 24.63 |
| 1997 | 122.6 | 0.48 | 1.46 | 11.34 | 23.1 | 63.6 | 22.89 |
| 1998 | 127.85 | 0.87 | 1.53 | 12.52 | 25.79 | 66.2 | 20.92 |
| 2000 | 140 | 1.6 | 2.009 | 15.26 | 27.66 | 75.02 | 18.66 |

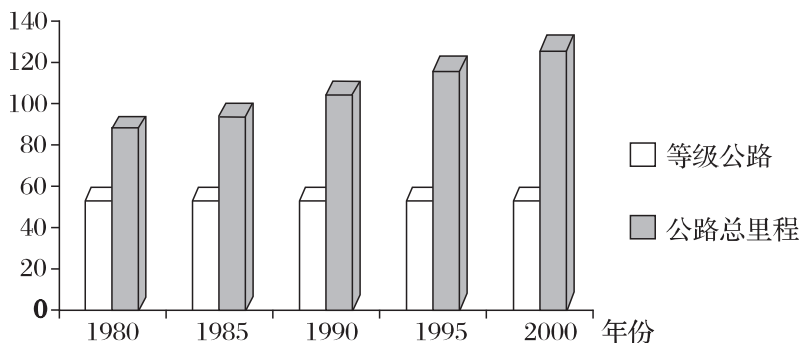


图2 全国公路里程及等级公路里程增长示意图

1998年全国公路路面铺装率为93.1%，其中高级、次高级路面仅占40%多（参见图3），晴通雨阻里程为85.6%。

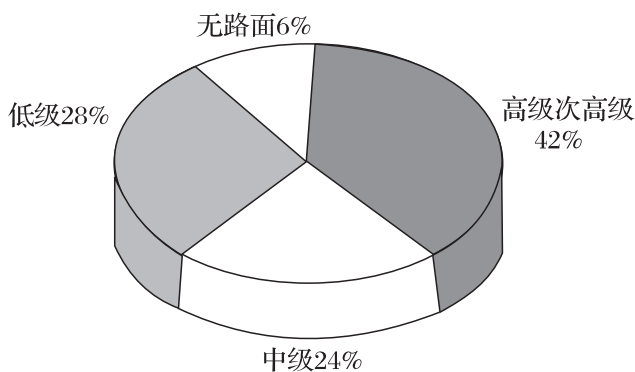


图3 全国公路路面铺装(2000年)

布局结构上，东、中、西部每百平方千米公路分别为34.1、14.6、6.8千米；每万人拥有公路分别为8.8、9.5、13千米（1997年）。公路设施配套程度低，抗御灾害能力弱，混合交通严重，通过能力差。内河航道中等级航道里程少，三级以上航道里程比重低（表3），通航300~500吨级、1000吨级船舶的航道仅占15%、5.3%，大部分航道处于原始状态。碍航闸坝1300多座，造成碍航2000多千米。

表 3 2000年全国航道等级构成情况(单位:千米)

| 通航里程 (千米) | 等级航道 | | | | | | | 等外航道 |
|---------------|------|------|------|------|------|-------|-------|-------|
| | 一级 | 二级 | 三级 | 四级 | 五级 | 六级 | 七级 | |
| 11935 | 2469 | 1960 | 3387 | 5416 | 9351 | 20935 | 17354 | 59958 |
| 占总里程 比重(%) | 2 | 2 | 3 | 5 | 8 | 17 | 15 | 48 |

港口结构不合理更为突出。公用码头能力不足与企业自用码头能力富余并存,长江下游尤甚,其商贸码头利用率仅为 39.3%,商贸码头中油气泊位利用率仅为 37%。大型企业的业主专用码头建设过热,能力过剩,如沿海 10 个大型炼油厂原油接卸利用率为 79.2%, 18 个大型电厂煤炭接卸利用率为 49.89%,而沿海主枢纽公用码头 1997 年吞吐能力 6.03 亿吨,实际完成 6.22 亿吨,超负荷运行。

(三) 交通基础设施维护、管理有所改善,但投资不足,手段落后,效率不高

公路维护基本上靠人工和简单工具操作,公路维护决策主要靠经验判断,养护劳动强度大,工作效率低,紧急情况反应慢。航道建设与维护资金严重短缺,从建国到 1995 年的 46 年中投资总共才 60 多亿元,只能维持简单再生产。导航设施简陋。港口设施陈旧,技术落后,生产效率低。1995 年沿海主要港口平均每一泊位吞吐量为 52.74 万吨,平均每米泊位线通过 5000 吨左右,大大低于国际 7000 吨的先进水平。交通基础设施建设与管理加强了计算机技术的推广应用,制定和颁布了《公路法》、《航道管理条例》等法律、法规,但重建设、轻管理,管理落后的问题仍然比较突出。

(四) 交通基础设施建设方式加速与国际建筑市场接轨,但市场机制不完善,运行不规范

以招、投标和合同管理为主要内容的交通基础设施建设市场交

易、管理方式逐步推开,市场运行规则基本建立,市场竞争加剧,在基础设施资金筹集、建设主体选择、施工劳务组合及其他生产要素配置上,市场的基础性作用明显增强。但目前在交通基础设施建设市场,一些地区进行对外封闭和对内保护,政府与企业在建设活动中的边界不清晰,部门管理职能交叉,市场竞争不规范,监控手段不力等问题仍比较突出。一些地方的交通基础设施建设程度不同存在着不按基建程序办事,不公正招标,违法转包、分包,施工粗制滥造、以劣充优等亟待解决的问题。

总的来看,我国交通基础设施建设体制处于向市场经济体制转轨的初级阶段,交通基础设施增长方式是粗放与集约并存,且以粗放增长为主。

二、交通基础设施建设实行“两个根本性转变”的基本思路

根据中央提出的“两个根本性转变”的任务,着眼交通运输面向21世纪的更大发展,交通基础设施建设体制和增长方式转变的基本思路应当是:按照建立社会主义市场经济体制的目标和国民经济发展的要求,遵循交通基础设施建设的规律,坚持继续加强交通基础设施建设的方针,以改革为动力,以发展为目的,以科技进步为主要手段,以提高交通职工队伍素质为支撑,建立和完善政府主导下由市场在一定范围起基础性作用的交通基础设施建设体制和运行机制,在保持交通基础设施持续快速发展的同时,处理好速度与质量、规模与结构、建设与维护、新建与改造、建设与管理的关系,实行建设、养护、管理三者并重,外延扩大与内涵提高并举,增量提高与存量优化相结合的内涵式、集约型发展路子,最大限度地满足经济社会发展和人民生活提高的需要。

按照以上总体思路,从不同交通基础设施现有基础、发展重点和资源条件考虑,应当各有侧重。

——公路建设应当继续坚持全面加快增长,优化存量,提高增量,适当新建、扩建,加强改造、维护,重点完善提高,加强依法管理,提高服务能力,充分发挥效益。

——航道建设应当坚持水资源综合利用的方针,加强航道建设,扭转航道萎缩,巩固提高现有航道,改善通航设施,扩大运输能力,积极开发新航道,完善航道网络。

——港口建设应当以结构优化为主要内容,调整存量,控制增量,限制低水平重复建设,优先发展公用型港口主枢纽,重点发展能源、集装箱和重要原材料装卸泊位。

三、交通基础设施建设实行“两个根本性转变”的评价

从“两个根本性转变”的构成要素考虑,交通基础设施建设体制转变应以定性评价为主,增长方式转变应定性和定量评价结合。

(一) 交通基础设施建设体制转变的评价

交通基础设施建设体制构成主要是与之有关的所有制形式、管理机构、管理规则、管理方法与运行方式。应当着重把握以下方面:

1. 交通基础设施建设管理职能符合政企分开、政事分开的要求,管理机构设置合理,职能配置适当,符合精简、统一、效能的原则。

2. 交通基础设施建设以公有制为主体,国有、集体、私有、外资等多种经济成分并存,竞争发展。公有制经济有多种实现形式并发挥控制力和影响力。

3. 交通基础设施建设市场符合统一、开放、竞争、有序的要求,供求机制、价格机制和竞争机制完善,并在交通建设资源配置上起基础性作用。

4. 交通基础设施建设市场主体建立现代企业制度,具有自主

经营、自负盈亏、自我约束、自我发展的能力。

5. 交通基础设施建设的法律、法规、规章建立健全并得到施行。以法律手段、经济手段为主,行政手段为辅的调控方式有效发挥调控作用。

(二) 交通基础设施建设增长方式转变的评价

1. 符合速度与质量统一的要求。既保持持续高速增长,又有良好的建设质量,所有建设项目质量合格,重点建设项目全部达到部颁优良标准。

2. 符合规模与结构优化的要求。交通基础设施建设以改造提高为主,适当新建。改造和新建项目能有效促进完善网络,提高等级,增强通行能力和服务水平。

3. 符合投入少、产出高的效益原则。交通基础设施建设投资多元且来源稳定,资源消耗少,建设成本低。

4. 符合保证重点、带动一般的要求。交通基础设施建设突出重点,按计划进度和质量要求完成。重点和一般建设项目配置适当,布局合理。

5. 符合基础设施建设必须依靠科学技术的要求。规划、设计、施工、维护和管理广泛采用先进的科学技术,职工队伍素质好,劳动生产率和管理效率高,科技在基础设施建设上的贡献率高。

6. 符合建设、管理与维护并重的要求。依法实施管理,维护、养护按计划 and 周期进行,设施完整完好,能提供高效、安全、通畅、便捷的服务。

7. 符合可持续发展的要求。交通基础设施建设与环境保护和生态平衡相协调。

按照以上评价内容,交通基础设施建设增长方式转变可通过科学的方法确定相应的评价指标。一般应当把总量与结构、速度与质量、生产要素边际贡献率和科技贡献率、社会效益和经济效益等指标作为主要评价指标。

需要指出的是,由于公路、航道、港口建设内容不同和各地具体情况不同,对转变的评价应当从实际出发,分类掌握,不“一刀切”,并且应根据不同时期的具体情况进行相应的调整,使之真正具有指导作用。

四、公路建设实行“两个根本性转变”的主要任务

(一) 公路建设资源由行政为主配置转向在政府规划、计划主导下主要由市场配置

政府的职责主要是拟定公路建设政策、法规、规章和技术标准、施工规范,制定建设发展规划和计划,确定公路建设项目布局、线路走向、等级标准、建设工期及投资来源;组织建设项目招、投标;监督、检查工程建设质量、安全和造价;组织项目竣工验收;审批收费公路收费标准、期限和收费站点设置;管理公路路产;监督公路养护质量等等。而公路建设所必需的生产资料、技术、劳动力及由项目法人负责的项目建设资金的筹集、施工、生产的组织,及建成的收费公路项目的收费经营,公路大中修工程和公路维护作业,则应由市场主体负责,运用市场的原则进行资源配置。经济社会发展需要而市场主体不愿介入的公路项目和农村公路建设、养护,主要由政府组织进行。公路建设资金的筹集,在发挥政府投资主渠道作用的同时,更多地运用市场机制,通过发行公路建设债券、利用国内外贷款、境内外发行股票、收费经营权转让及建立公路建设基金等方式筹集,弥补政府投资不足。

(二) 公路建设目标由速度、数量型转向速度、数量与质量统一型

公路建设在今后几十年内应继续保持快速增长势头,进一步提高公路密度和人均拥有量,完善路网布局。但增长必须以质量和结构、网络优化为前提。无论是新建还是改造,必须坚持质量第一,符合技术标准,真正具有使用价值。为此应当建立起以质量为中心的

公路建设、维护运行监控体系 把好“五关”。即前期工作质量关、市场准入关、工程承包关、现场监理关和竣工验收关,把质量贯穿于从公路建设前期工作到建成后维护使用的全过程。公路规划应当着眼提高路网的运行质量和服务水平,处理好近期与中、长期、局部与全局的关系,以及公路与其他基础设施的关系。尤其是要注重对公路交通工程、通信监控系统、公路服务区及客、货运场站的统筹规划和建设,作到布局合理。公路项目实施应严格资质、严格准入、严格标准,以速度服从质量,使数量具有质量。同时,公路建设应当注意对耕地、环境、生态和文物的保护。在沿山和跨沟的地段,尽可能采用桥隧连接,防止大填大挖对环境和生态的影响。公路设计和施工还应充分注意废气、噪音、振动等环境公害的预防和克服。

(三) 公路增长内容由增量扩张为主转向提高增量与优化存量相结合,推动结构升级

公路增量提高和存量优化是今后一个时期公路发展的必然。公路增量主要抓两头,一头是对国民经济发展和交通发展全局具有重大影响的重点建设项目。优先建设连接我国各大经济区域的国家道主干线。同时,适应国家开发西部的战略部署,加快建设沟通西部与其他经济区域、通江达海、连接周边国家、进入国际市场的大通道;另一头是适应农村、农业发展需要,加强广大农村地区公路建设,改善农村交通条件。存量优化应当足够重视现有路网的改造提高。公路建设投资上向公路改造倾斜,大力提高现有公路技术标准,提高公路、桥梁、隧道、涵洞配套程度,完善公路防护和交通控制系统,优化公路等级构成。公路养护技术、手段和组织方式要现代化,使所有公路都能得到有效的维护和保养,具备良好的通行条件。

(四) 公路建设的手段从依靠要素增加为主转向要素增加与科技进步相结合,推动公路成长为现代产业

公路发展离不开建设投资等要素的保障,特别在我国公路快速