

# 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)

# 农村 公路篇

# 18

## 咸阳市加快农村 公路建设的调查

陕西省咸阳市地处陕西关中腹地,是全省重要的工业和粮菜基地。境内南川、中丘、北山,60%为黄土高原沟壑区,交通运输以公路为主。经过三十多年的建设,1982年实现了乡乡通砂石路。但因公路等级低,通过能力弱,广大农村“有路难行”和山区“无路可走”的问题依然相当突出,严重制约着农村经济的发展。为改变公路交通滞后的状况,适应农村经济发展的需要;“七五”期间,市政府采取统筹规划,分级负责,分步实施的办法,在全市掀起了以“乡乡通油路”、“村村通砂石路”为目标的群众性公路建设热潮。

### 一、成绩与效益

1. 农村公路通达广度和深度迅速提高。全市新修油路 743 千米,改造旧路 789 千米,油路罩面 523 千米。新修乡村砂石路 3563 千米,改造城镇过境路 15 处,主要干线公路上“卡脖子”路段已基本消除。全市农村公路总里程达到 5859 千米,有 97.7% 的乡镇通了油路,72% 的行政村通了砂石路。一个干支相连、四通八达、覆盖全市城乡的公路网络已经形成。

2. 路等级结构明显改善。全市 5859 千米县乡公路中,等级路达到 100%,其中三级以上公路达 1339 千米,四级公路 4520 千米;有路面里程达到 100%,其中高级、次高级路面占 23.13%,联结 221 个乡镇的公路全部为油路(少量为水泥路),联结 2902 个行政村的

公路全部为砂石路,晴雨通车里程达到 100%。一些交通量还不大的乡和村已超前修建了油路,一部分经济条件许可的乡村,还修建了混凝土公路。

3. 县乡公路养管工作得到加强。全市建立县(区)公路管理站 14 个,专业道班 87 个,有道工 1150 人,养护县公路 1414 千米。全面实行“一句五活动”(一扫、二清、三补、四护、五种)养路办法,农村公路养护向规范化发展。特别坚持了对油路计划维护、优先供油、定期罩面制度,使用 13 年以内的油路基本都保持完好。

农村公路的迅速发展,为经济繁荣、社会进步和群众生活改善提供了有力的交通保障,发挥出显著的社会经济效益。

一是带动了农村运输业的发展;“运货难”、“行路难”的问题已基本缓解。1987~1990 年,全市货运汽车由 5743 辆增加到 7960 辆,大客车由 809 辆增至 1489 辆。全市农村运输业户达到 9714 个,从业人员 12470 人,年产值达 6473 万元,分别比五年前增长 5.33 和 5.36 倍。农村客运营运线路由 1349 千米延伸到 1974 千米,汽车站发展到 13 个,停靠点 503 处。农村公路运输网络已形成。

二是加快了物资流通,活跃了商品交易。农村公路的改善,使集贸市场由城镇向乡村扩展,依乡傍路的集贸市场发展到 22 个,商业网点星罗棋布,商品交易日商活跃。全市农村商品交易总额达到 48180 万元,比五年前增长了 68%。

三是促进了农业经济结构调整。以交通条件为依托的农村工业蓬勃兴起,农业经济开始由以农为主向农、工、商、运、建综合经营的方向发展。“七五”期间,全市乡镇企业由 5.9 万户增加到 7.6 万户,年产值由 10.4 亿元增加到 20.9 亿元。

四是推进了农村商品基地建设。目前,全市已形成了 11 个各具特色的多种商品经营基地。北部山区县中已有永寿、彬县、旬邑县摘掉了财政吃补贴的帽子。

五是推动了乡村建设,密切了党和政府与群众的联系,兴建农村公路不仅直接改善了农村的环境面貌,而且展示出农村建设的美

好前景,增强了群众实现小康目标的信心。

公路通,信息灵。农村公路成为经济、文化、科技信息传播的重要通道,各项经济、社会、文化活动趋向活跃,一些山区、边远乡村也能得到当天的省市报纸,群众从现实生活中认识到兴建公路是党和政府为人民办的大好事。他们把带领群众修建公路的干部当作“父母官”、“子弟官”倍加爱戴。

## 二、政策与措施

咸阳市在农村公路建设中,采取了许多具有当地特色的做法。

### (一) 强化公路交通意识

咸阳市从上到下,从干部到群众,都有一种加快发展公路交通的紧迫感和责任感。他们的主要做法:

一是把公路建设同发展经济、治贫致富结合起来,用外地和本地修路致富的生动事例,教育干部群众充分认识“公路通、百业兴”、“要致富,先修路”的道理,懂得迟修路不如早修路,修凑合路不如修标准路。二是把公路建设同农村社会发展结合起来,宣传发展规划和前景。三是把公路建设目标同有关方针政策结合起来,大力宣传“双民”政策的现实性和必要性,使大家认识发展农村公路必须立足于自力更生,走依靠群众、多方筹资的道路。从过去的“要我修路”转变为“我要修路”,出现许多群众找干部,下级找上级,主动要求修路的新气象;从单纯依靠政府的“等、靠、要”转变为多方集资、踊跃投劳、争作奉献。

### (二) 切实抓好公路建设的组织领导

咸阳市各级政府把公路建设作为振兴农村经济的突破口,列为市、县国民经济计划的主要内容,并且通过计划渠道每年下达公路建设任务。

实行公路建设责任目标双向包保制度,把公路建设任务落到实

处。每年的公路建设计划确定后,按县区和乡镇进行分解,由市长和县(区)长、县(区)长与乡(镇)长、乡(镇)长与村长签订包干合同,同时市长、县(区)长分别与交通局长签订责任目标合同,明确各方的职责、任务、质量和完成期限,以及奖罚标准。每年完成情况,由市、县组织考评班子,依照合同规定项目进行严格考评,并且奖罚兑现。这样,集目标责任于一身,集动力和压力于一体,把公路建设任务落到了实处。

组建强有力的公路建设领导指挥机构。公路建设涉及面宽,地方性、群众性强,咸阳市由政府主要领导挂帅,吸收交通、计划、财政、土地、公安等部门参加建立公路建设领导机构,实行统一领导,统一部署,各方配合,统筹解决劳力、资金、征迁、设备配置、物资供应和施工中的实际问题。不少县区和党政、人大、政协、纪委五套班子分工包干路段,实行领导指挥、部门服务和技术指导“三到现场”。

### (三) 用好、用活政策,广开筹资渠道

咸阳市各级政府始终把“民办公助”、“民工建勤”政策作为农村公路建设的传家宝,从实际出发用足、用活、用好,充分发挥“双民”政策的威力。

在资金筹措上,采取了“五个一点”办法,即省、市交通部门补一点,市、县财政投入一点,乡镇企业筹集一点,专业户和干部群众捐献一点,农民每户拿出一一点,形成了多层次、多渠道的农村公路建设投入机制,较好地解决了公路建设资金不足的问题。四年来,全市县乡公路总投资达 4163.5 万元。

在资金投向上,咸阳采用了重点扶持和“重表现”的办法。对交通量大,贫困山区、老区和经济基地的重要路段工程优先给以支持;对积极性高,前期工作做得好的县区优先进行补助。同时,对乡村砂石路建设实行了“以奖代补”办法,从 1990 年起,当年实现村村通砂石路的乡镇奖 3000 元,第二年实现的奖 2000 元,第三年实现的奖 1000 元。这些办法,有效地调动了各级政府的积极性。1990 年

一年,各县新修油路 167千米,改造旧路 106千米,新修砂石路 2000千米。有 64个乡镇受到市上奖励。

在贯彻“民工建勤”政策中,各县、乡政府根据当地的经济条件和群众的承受能力,采取灵活优惠措施,一般公路用地按最低价计算;占用群众责任田时除赔偿青苗费外,另由乡政府从机动土地中给以等量调整;拆迁庄基、树林的,除划给新庄基外,均按房屋、树木损失大小给以适当补偿;企事业单位建筑物的拆迁,一律采取“谁家的孩子谁家抱走”办法,不作经济赔偿。对群众应出的建勤工加以区别对待,有收入的缺劳户,在自愿前提下实行“以金代劳”;超劳动力标准出工的付给相应报酬,孤、病、特困户可减免义务建勤。这些措施,既坚持了国家政策,又照顾到群众的能力,干部、群众、政府都比较满意。

#### (四) 典型引路,充分发挥示范效应

他们先后以现场会、干部会的形式,总结推广了三原县 1997年 - 1990年连续奋斗四年,集资修路 154千米,第一个实现乡乡通油路的经验,在群众中激起了强烈反响,推动了县乡公路建设的深入发展。

#### (五) 加强指导与服务,发挥主管部门的作用

咸阳市各级交通部门,把农村公路建设作为交通工作的主战场,在做好参谋、制订规划、指导服务等方面,创造性地工作,取得了明显成效。

首先,及时向政府提出农村公路建设规划及方针、政策建议。1987年以来,市交通局根据农村经济发展对公路交通的需求,在深入调查研究的基础上,先后提出了每年实现“三个一百公里”、五年实现乡乡通油路的规划目标建议,关于县乡公路义务投劳工日和民工建勤修路组织领导的实施意见,都得到市政府、市人大的肯定批准。1990年,市政府又批转了市交通局《关于进一步加强农村公路

建设的意见》,确定了村村通砂石路的新目标,对油路、砂石路的等级标准作出了明确规定,有力推进了农村公路的发展。

其次,从勘测、设计、施工、养护和组织管理上加强对公路建设的指导。市、县交通局先后举办公路业务技术培训班 31期,对 652名县交通局长、乡镇长、公路班长、县乡技术人员进行了专业培训,提高了县乡公路骨干队伍的业务技术素质和管理水平。他们还组织发挥公路总段、县段的技术优势,先后聘请 87名工程技术人员担任重点工程的技术指导和工程监理,抽调出一批机械设备,为县乡公路进行有偿服务的支援。

再次,把好农村公路的质量关。市交通局依照公路施工规范,对施工工序、操作规程、质量要求,制订了严格的管理制度。尤其在油路施工中,实行“八大员”(指挥员、技术员、安全员、材料员、拌合员、机压员、养生员)把关制度,落实责任,严格按技术规范 and 操作规程办事,确保油路的质量。乡村公路建设中,市局机关干部实行分片包干,巡回检查制度,及时发现和解决施工技术上的问题。从 1996年以来的五年间,全市新铺油路质量合格率达到 99%,优良工程率达 90%以上,旧改工程全部达到三级标准,乡村砂石路普遍达到四级以上。

### 三、启示与建议

咸阳市加快农村公路建设的实践给我们许多有益启示:

#### (一) 强烈的公路交通意识,是加快农村公路建设的前提

咸阳市的实践表明,当前农村经济的发展,既是对公路交通的挑战,又为其发展创造了有利条件,能否充分地认识这一点,把握机遇、通盘规划、落实目标、用好政策,把广大群众中蕴藏的积极性变为发展公路的实行行动,这对能否改变农村公路交通的面貌,具有决定性意义。

## （二）加强政府领导 推行目标责任制 是加快农村公路建设的关键

公路交通是一项社会性、政策性、群众性很强的事业，关系到千家万户和广大群众的切身利益。要把这件事办好，需要全社会的关心和支持，需要各级党政强有力的领导和有关部门的大力配合。

## （三）相信群众 依靠群众 是加快农村公路建设的根本

咸阳市的经验表明，农民群众不仅是地方公路建设的主力军，而且是地方公路建设的主要投资者。在改革开放的今天，农民群众一旦认识到公路交通与自己的密切关系，就会焕发出空前的热情和无私奉献的精神。因此，兴办作为公益事业的农村公路，只有全心全意地相信和依靠当地群众，才能克服人力、物力、财力等方面的困难，把公路交通办好。

## （四）坚持“双民”政策 是加快农村公路建设的保证

咸阳市的实践还告诉我们，在农村商品经济发展的新形势下，“双民”政策仍然具有强大的活力和威力，在政策规定的范围内组织发动群众进行公路建设，不是增加群众负担，只要坚定地把“双民”政策与当地实际情况结合，用活用足用好，就能产生巨大的物质力量。

作者：白宗孝，丁晨，储占魁，严智星 原载《政策与法规》1991年第5期

## 19

## 关于运用收费还贷 政策建设勉县二级 公路的建议

### 一、项目建设

108国道陕西省勉县纪寨至水磨湾二级公路,是横穿勉县腹地,连通甘、川与汉中的重要干道。这条20世纪30年代始建,20世纪70年代改造为三级油路的公路,难以随20世纪80年代中期日混合交通量4200辆次的重负,成为这条国道的瓶颈路段,制约着汉中盆地西部的经济布局 and 勉县的开发开放。在省上近期无力投资对该段进行全面改造的情况下,勉县政府从改善当地投资环境,加速勉县对外开放的战略出发,决定以民办公助、民工建勤的方式按二级水泥公路进行改造,得到省、地交通部门的大力支持。改建工程于1988年设计,1990年12月动工,计划1994年6月底竣工。该线全长24千米,包括9千米改线,工程总投资2513万元。其中省上补助840万元,汉中地区从养路费切块资金中安排900万元,县上自筹773万元。目前路基土方82万立方已完成92%,基本成型路基22千米,大桥2座已完成1座,另1座近期可完。小桥涵188道基本完成,浆砌工程14.4万立方已完成90%,勉县计划1992年5月底完成全部路基,1992年6月底完成全部桥涵,年底前铺筑水泥路5千米,1993年6月底全部完成。这样,工程可比合同工期提前半年完成交付使用。

## 二、项目建设主要特点

108国道勉县二级公路改建,作为我省由县级政府组织承建的重要公路工程,具有以下几个鲜明的特点:

### (一) 政策投资

这项工程投资采取省、地、县三方各集一点的办法。县上要在二三年内拿出近 800万元投资,这对于有 44万人口,财政收支相抵略带赤字的勉县来说,无疑是巨大的缺口。为此,县上在灵活运用政策上做文章,变财政投资为政策投资。主要是:低限征地并免征税费。全县征地 826亩,按《土地法》规定的最低标准执行,同时免征土地管理费、土地占用税、城建规划管理费、劳力安置补助费、新菜地开发基金以及水利补偿费,属全民单位应征土地无偿划拨,拆迁低补偿。全县拆迁各类房屋 306户 1490余间 22210平方米,楼房按成本的 5~6成补助,平均每平方米补助约 70元,瓦房按 3~4成补助,每平方米约 40元。属全民单位房屋及配套设施不予补偿,集体单位补偿相当于同类民房设施的一半,电力电讯拆迁只补偿 20%材料费。勉县群众和机关单位以此向二级路改建作出了巨大的奉献;地方包干、以金代劳。全县路基土方实行任务、责任、补助到区。平原 6区人均 3.2立方,山区人均 2立方。每方平均 5元多,县上只按每方 1.5元补助(另加 0.10元管理费),由区组织群众完成。根据多数群众愿意出钱雇劳的情况,实行以金代劳,按劳力或人头出代金,平川乡人均代金 12~15元,山区乡人均 7~9元,全县共集代金 297万元;用料优惠。县上规定,108国道改建工程在路线附近的河滩、荒坡、荒地和有关厂矿区内挖取砂石、矿渣、工业废料等,一律不交任何费用。这些政策性投入大大降低了工程投资,仅低限征地并免征税费一项约节约投资 1200万元。

## （二）有奖拆迁

改建工程通过 8 乡 36 村。沿途村庄密集，拆迁量大。勉县把经济补偿、宣传教育、行政干预和奖罚慰问结合起来，调动群众积极性，化解不利因素。特别是县上把原先准备用于机动补偿的 6 万元拿出来，实行有奖拆迁，效果很好。拆迁奖励分为三个档次，一个月完成的奖补偿资金的 10%，两个月完成的奖 9%，三个月完成的奖 8%；如果不能按期完成，按同等比例予以处罚。县上用这项政策鼓励早拆迁、早受益。结果第一批拆迁 45 户都受奖，多的得奖金 800 多元，少的有几角钱。全部拆迁用去奖励资金共 4 万多元。拆迁户的具体问题，县上实行倾斜政策，简化手续，优先解决。拆迁户的宅基地不受指标限制，一次划定，一次办清手续，并免交费用。对个别特困户除了适当补助外，由村组解决工料，帮助建房；对一些问题得到解决，有能力拆迁而拒不拆迁的予以强行拆除。与此同时，县上还先后组织了 4 次慰问拆迁户的活动，由工程指挥部把慰问品逐户送到门上。春节期间，指挥部组织人员，向拆迁的 609 户群众拜年，每户送肉、糖和年画，使拆迁户感受到政府的关怀，出现了拆迁群众过年拆房的感人场面。有的拆迁户在新落成的楼房上贴上了“楼上映月感谢国道 108”的对联。

## （三）打总体战

勉县把改建这条公路当作促进经济发展的战略之举和造福子孙后代的长远之计。县上六套班子统一思想，通力合作。县委、政府、人大领导走到哪里就把办好 108 改建工程的大事讲到哪里，动员全县人民出一份力，流一身汗，尽一份责，为改建工程作贡献。县上组织了由 3 名副县长任指挥、16 个委、局、行、办负责同志参加的指挥机构，各区成立指挥所，切实加强对工程的领导。县政府还颁布了《关于修建国道 108 勉县二级公路有关问题的暂行规定》《关于拆迁房屋、征用土地补偿标准的实施细则》。县纪检委、监察室与工