

# 公路水路交通“十五”发展计划

## 前言

交通运输是国民经济发展的基础，是社会生产、流通、分配、消费各环节正常运转和协调发展的先决条件，对保障国民经济持续健康快速发展、改善人民生活和促进国防现代化建设等具有十分重要的作用。“九五”时期是我国公路水路交通发展最快、最好的时期，建设速度明显加快，基础设施总量迅速扩大，交通结构得到改善，运输生产持续增长，在综合运输体系中的作用明显增强，为新世纪的发展奠定了坚实基础。从2001年开始，我国将进入全面建设小康社会和加快推进社会主义现代化的新阶段，进一步加快公路水路交通发展是今后五到十年一项十分重要的任务。

根据《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》，结合交通行业自身发展规律，特编制公路水路交通“十五”发展计划，作为指导“十五”交通建设与发展的纲领性文件。

## 一、“九五”期间公路水路交通事业的发展

“九五”期间，交通行业全面推进改革与发展，认真贯彻中央扩大内需和实施积极财政政策的方针，牢牢把握历史机遇，加快以公路为重点的基础设施建设，集中力量完成了“三主一支持”长远规划中的一批骨干工程，运输生产也取得了显著成绩，为国民经济和社会发展作出了重要贡献。

### （一）公路水路交通建设成绩显著

**公路建设实现跨越式发展。**“九五”期间，公路建设完成投资8974亿元，比“八五”增加了3倍。五年新增公路24万多公里，超出原计划15万公里，其中新增高速公路1.3万公里。到2000年底，全国公路总里程超过140万公里，公路网密度达到14.6公里/百平方公里。高速公路里程突破1.6万公里，跃居世界第三位。京沈、京沪高速公路全线贯通，在我国东北、华北、华东地区之间形成了一条公路快速运输大通道。“五纵七横”国道主干线建成1.8万公里，占规划里程的一半以上，为国道主干线提前10年建成奠定了基础。公路网整体技术水平有较大提高，二级以上公路里程达到18.9万公里，占总里程的比重达到13.5%，高级次高级路面公路里程占公路总里程的比重达到42.5%。国道

网中的断头路基本消除，大中城市出入口和过境交通继续改善。南京长江二桥、江阴长江大桥、厦门海沧大桥等一批特大桥的建成，标志着我国深水基础、大跨径桥梁建设水平已进入世界先进行列。公路通达深度进一步提高，五年中又有 662 个乡镇、52872 个行政村通了公路，公路通乡和通行政村比重达到 98.3%和 89.5%。交通扶贫成绩显著，新改建公路 3.2 万公里，桥隧 243 座。

**沿海港口建设取得进展。**“九五”期间沿海港口建设共完成投资 416 亿元，建设中级以上泊位 130 个，其中深水泊位 97 个，新增吞吐能力 1.9 亿吨，新增集装箱吞吐能力 848 万标准箱。沿海 20 个主枢纽港共建成深水泊位 75 个，新增吞吐能力 1.5 亿吨；煤炭、原油、散粮、散水泥等运输系统不断完善，到 2000 年底，沿海港口万吨级以上泊位达到 651 个，其中 3 万吨级以上泊位达到 214 个。总吞吐能力 11.7 亿吨，其中专业化集装箱泊位吞吐能力 1200 万 TEU。上海国际航运中心建设取得较大进展，长江口深水航道整治一期工程已经完成，水深达到 8.5 米。一批陆岛交通码头建成，基本解决了 3000 人以上岛屿的进出岛交通问题。初步形成了以环渤海地区、长江三角洲地区和珠江三角洲地区港口群体为主的总体格局。

**内河航道落后面貌得到明显改善。**“九五”内河建设是建国以来投资最多、成效最显著的时期，共完成投资 231 亿元，整治内河航道 4151 公里，其中三级以上航道 1140 公里，四级航道 1040 公里，五级航道 1600 公里，新（扩）建内河港口泊位 351 个，新增港口吞吐能力 6013 万吨。到 2000 年底，全国五级以上航道里程达到 2.3 万公里，占通航总里程的 19%。其中水运主通道建成三级以上航道 1398 公里，四级航道 300 公里，达到规划标准的航道里程共计 6870 公里，占规划里程的 46%。京杭运河江南段建成通航 500 吨级标准船舶的航道，运量达 1.6 亿吨；山东段建成通航 1000 吨级标准船舶的三级航道。西江、湘江、嘉陵江航电结合的尝试，取得了显著的经济效益。

**支持系统建设继续加强。**“九五”期间，支持系统建设共完成投资 65 亿元，使支持系统薄弱落后状况得到进一步改观。到 2000 年，沿海港口和重要水域建成交管系统 17 个，全球海上遇险和安全系统投入运行。全国海上干线航标达到 2300 多座，基本实现“沿海港口和重要水道航标成链”的发展目标。巡逻、航标船舶得到大面积更新，海事管理手段明显增强；救助基础设施和技术装备得到改善，海上立体救助系统起步建设，一批新建的海上救助船舶投入值班待命；13 艘新型工程挖泥船投入长江航道的疏浚保畅工程中；交通专用卫星长途通信网建成并实现了全国联网。公路工程、水运工程和船舶运输三个科研中心建设通过验收，大连和西安两校的“211 工程”建设取得标志性成果。“康居工程”和高校“筒子楼”改造计划使高校教职工居住条件明显改善，人均居住面积达到 10 平方米，超额完成国务院确定的目标。

**利用外资成绩突出。**“九五”期间，公路、水路交通建设利用国际金融组织贷款和外国政府贷款 76 亿美元，比改革开放以来至“八五”期末累计的总和还要多出近四分之一。直接利用外资也取得进展。

车船运力迅速增长。到 2000 年底，全国民用汽车保有量达到 1609 万辆，五年新增 569 万辆；从事公路运输的营运汽车为 535 万辆，其中客车 99 万辆，货车 436 万辆。车辆档次不断提高，车型结构向多品种方向发展。船舶运力总规模达到 5100 多万载重吨，比改革开放前增加了 3 倍多，其中从事国际航运的船舶超过 2200 万载重吨。尽管船舶艘数大幅度减少，但平均吨位显著提高。集装箱船发展迅速。

## （二）公路水路交通在综合运输体系中的地位得到加强

交通基础设施与运输装备的改善，提高了公路水路客货运输能力和服务水平，增强了公路水路运输的市场竞争力，促进了综合运输体系的发展和完善。

公路完成的运输量占各种运输方式的比重明显上升，在综合运输体系中的作用继续增强。2000 年公路客运量、旅客周转量、货运量、货物周转量分别达到 134.7 亿人、6657 亿人公里、103.9 亿吨和 6129 亿吨公里，占各种运输方式总运量的比重分别达到 91.3%、54.8%、78.3%和 14.2%，分别比 1995 年提高 2.5、4.2、2.1 和 1.1 个百分点。高速公路的迅速发展使公路的大动脉作用日益明显，公路客、货平均运距进一步延长，2000 年分别达到 49.4 公里和 59 公里，五年间分别增长 13%和 17%。

水路货物周转量占各种运输方式的比重稳步上升。与 1995 年相比，水路货物周转量占各种运输方式的比重由 49%增到 54.9%。国际航运承担了我国外贸货物运输量的 85%。我国战略性资源运输需求继续加大，凸现国际航运的重要地位。沿海水运主通道在北煤南运、北油南运中作用明显。内河航运成为江浙地区和珠江三角洲地区的主要运输方式之一。

沿海港口吞吐量增长迅速。2000 年全国沿海港口货物吞吐量完成 12.9 亿吨，其中外贸吞吐量完成 5.3 亿吨，年均增长均超过 8%。国际标准集装箱运输发展迅猛，沿海港口集装箱吞吐量突破 2000 万 TEU，年均递增速度近 30%。主枢纽港地位加强，20 个主枢纽港完成的吞吐量超过总吞吐量的 85%、外贸吞吐量的 93%。

## （三）公路水路交通存在的主要问题

公路水路交通面貌发生的巨大变化，使“十五”公路水路交通运输发展比以往有了更好的基础。但是，由于我国交通运输的基础脆弱，承受需求波动的弹性较小，尤其是当前没有足够的空间改善运输质量，公路水路交通仍是国民经济与社会发展的薄弱环节。主要表现在：

1. **交通基础设施总量不足。**公路里程少，密度低，跨区域干线运输通道不足，省际干线公路不成网，通达深度不够。到 2000 年，全国仍有 773 个乡镇和 7.7 万多个行政村不通公路。沿海主枢纽港公用码头超负荷运行，集装箱码头吞吐能力严重不足。

2. **交通基础设施标准低。**等级公路里程比重低，二级以上公路仅占公路总里程的

13.5%，高级、次高级路面里程仅占42.5%，大部分国道路段交通量超过设计通过能力，混合交通严重，行车不畅。农村公路等级低、路况差，抗灾能力弱。沿海主要港口航道不能适应船舶大型化的要求，成为港口发展的“瓶颈”。内河航道等级偏低，高等级航道数量明显不足。内河港口四无（无码头、无机械、无堆场、无锚地）现象普遍。水上交通安全、通信、救助等手段薄弱。

**3. 地区间发展不平衡。**东、中、西部公路交通发展差距过大的趋势未能从根本上扭转；西部地区与东部地区相比，二级以上公路比重差距加大，高级、次高级路面里程比重低21个百分点，县乡公路无路面里程和等外公路里程比重分别是东部地区的2倍和3倍。西部地区集中了全国不通公路的乡镇、行政村数量的85%和50%。

**4. 结构性矛盾突出。**公路网各个层次不完善；公路技术等级结构不合理；区域发展不平衡；客货运枢纽站场建设滞后；建设与养护未能做到均衡发展。沿海港口大型专业化深水码头短缺；尚未形成比较完善的现代化集装箱运输系统；一些老港区位于城市中心，与城市发展的矛盾日趋尖锐。具有层次结构的内河航道网尚未形成，主要内河航区间缺乏有效连接。

车船装备结构落后。高档客车数量少，高效低耗的重型、厢式货车、集装箱拖挂车、特种专用车比重低。海洋船舶结构不合理，普通干散货船比重高，液体散货船和专业化船舶比重低，船舶大型化发展缓慢，国际海运船队中的方便旗船舶比重过大。内河船型杂乱，技术落后，平均吨位小。

公路、水路运输市场发展不规范，政出多门，市场监管不力。运输组织落后，运输信息不畅，经营机制不活，人员素质不高。缺少主导市场发展的大型公路运输企业，大型散货专业化运输和多式联运等现代化运输组织方式在运输体系中尚未占具应有比重，现代物流刚刚起步。

**5. 信息化工作进展缓慢。**交通信息化在公路、水路传统产业中的战略意义及重要作用未能定位到应有的高度，各级行政主管部门推动行业信息化的方式和手段不足，面向社会提供信息服务的力度不够；信息资源没有被有效利用；复合型管理和建设人才匮乏。

## 二、“十五”时期公路水路交通发展面临的形势

### （一）宏观形势

经过二十多年的改革开放和发展，我国社会生产力、综合国力和人民生活水平都上了一个大台阶，市场供求关系、体制环境和对外经济关系发生了重大变化，为开始实施现代化建设第三步战略部署奠定了良好基础。“十五”期间，我国国民经济仍将保持较高的发展速度，社会主义市场经济体系将进一步完善，国有经济战略布局将作出重大调

整，以信息化带动工业化，促进产业与产品结构优化升级，城市化进程加快，人民生活水平显著提高，用于住、行的支出比重将大幅度增加，实施西部大开发战略使经济发展重心西移。同时，随着经济全球化的发展和我国加入世界贸易组织，外贸运输将保持较快增长速度。这些都将给公路、水路交通带来新的发展机遇和严峻挑战。

## **（二）公路水路交通运输量预测**

“十五”期间，预计货运需求总量仍呈增长态势，货物运输与国民经济增长的弹性系数在 0.5 左右。客运需求增幅将高于货运需求，旅客运输与国民经济增长的弹性系数在 0.8 左右。

### **1、客运量**

预计到 2005 年公路客运量 180 亿人，年均增长 6.0%；旅客周转量 9500 亿人公里，年均增长 7.5%；水上客运量 1.8 亿人，旅客周转量 100 亿人公里，均继续呈下降趋势。

### **2、货运量**

预计到 2005 年公路货运量 126 亿吨，年均增长 4.0%；货物周转量 8000 亿吨公里，年均增长 5.5%；水路货运量 14.0 亿吨，年均增长 3.0%；货物周转量 31800 亿吨公里，年均增长 6.0%。

### **3、沿海港口吞吐量**

预计到 2005 年沿海港口吞吐量 16.8 亿吨，年均增长 5.5%，其中外贸吞吐量达 7.5 亿吨，年均增长 7.5%。主枢纽港吞吐量 14.5 亿吨，年均增长 6.5%，占总吞吐量的 86%。国际标准集装箱吞吐量 4000 万 TEU，比“九五”末增长一倍。主枢纽港集装箱吞吐量 3600 万 TEU。

## **三、公路水路交通发展的指导思想、基本原则和目标**

### **（一）指导思想**

“十五”公路、水路交通发展的指导思想是：按照建立社会主义市场经济体制的要求，坚持发展综合运输体系的方向，继续实施“三主一支持”长远发展规划，加强西部地区交通建设，加快结构调整步伐，深化改革，扩大开放，以科技进步为动力，以质量为重点，以效益为中心，以创新促发展，实现公路水路交通可持续发展。

### **（二）基本原则**

——坚持“统筹规划，条块结合，分层负责，联合建设”的基本方针，正确处理全局和局部、中央和地方等关系，调动各方积极性，加快基础设施建设。

——正确处理普及与提高、效率与公平的关系，紧紧围绕实施西部大开发战略，加大对西部地区的扶持力度，加快东部现代化进程，加强中部地区建设，促进区域经济协调发展。

——正确处理建设与养护、建设与管理、建设与运输的关系，使基础设施建设和养护管理、运输市场协调发展。

——正确处理发展与调整、新建与改造的关系，在扩大公路、水路基础设施建设的同时，注重扩大内涵再生产。

——强化质量意识，加强质量管理，严格质量管理责任制，提高工程建设和运输服务质量。

——大力推进交通信息化。紧紧围绕公路、水路交通发展目标，以信息资源开发利用为中心，全面提高交通运输的效益和效率。

——坚持“科教兴交”战略，建立有利于技术创新的体系和机制，加快交通人才培养，依靠科技进步和提高劳动者素质，提高科技进步贡献率。

——实施可持续发展战略，提高资源利用效率，保障安全，减少污染，努力改善生态，加强环境保护。

### （三）发展目标

“十五”公路水路交通发展的总目标是：**继续加快基础设施建设，为提前十年建成公路国道主干线系统奠定基础，主枢纽港通过能力有较大增长，水运主通道通航条件进一步改善，西部地区交通建设取得明显进展；交通结构调整取得显著成效；消除影响交通运输生产力发展的体制性障碍并取得实质性突破；交通法制建设有新的推进；交通信息化和科技创新能力提高到一个新的水平；行业文明建设得到进一步加强。**

公路、水路交通建设的主要目标是：

——**公路**，全面建成“两纵两横三个重要路段”，“五纵七横”国道主干线系统建成2.6万公里；到2005年，全国公路总里程达到160万公里，五年新增20万公里，路网密度达到16.7公里/百平方公里；高速公路超过2.5万公里；二级以上公路里程达到28万公里，占公路总里程的18%左右；公路通达深度明显提高，全国99.5%的乡镇和93.0%的行政村通公路。建设5万公里GBM工程路段，创建5条国道文明样板路，改造完成所有国省干线公路上的危桥。

——**沿海港口**，新增深水泊位135个，改造深水泊位45个，新增吞吐能力2.5亿吨以上，新增集装箱吞吐能力1650万TEU，到2005年深水泊位达到800个，总吞吐能力达到14.5亿吨以上；长江口航道整治工程达到-12.5米水深；解决千人以上岛屿进出岛交通问题。

——**内河航道建设**，改善航道里程 3350 公里，其中三级航道 950 公里，四级航道 900 公里，五级航道 1500 公里，改善内河水运主通道 2500 公里，到 2005 年水运主通道中符合规划标准的里程达到 7940 公里，占 54.2%；改造和新建内河泊位 200 个，新增吞吐能力 2500 万吨。

——**支持系统**，海事管理初步建成“监管立体化、反应快速化、管理信息化、航测自动化”的统一、规范、高效的体系，50 海里内重要干线航道和重要港口附近应急到达时间不大于 3 小时；救助系统全部以新船值班待命，立体救助范围进一步扩大，救助整体水平大幅度提高；科研开发的整体水平提高，技术创新能力增强，科技进步对交通增长的贡献率提高 10 个百分点；成人教育培训体系初步形成，交通职工队伍专门人才比例稳步增长，大连海事大学校园总体上得到较大改观。

要实现公路水路交通“十五”建设目标，总投资需 10543—11043 亿元，其中公路 9500—10000 亿元，沿海港口 700 亿元，内河航运 276 亿元（含长江口续建工程 90 亿元），支持系统 67 亿元。

## 四、“十五”公路水路交通建设重点

### 1、公路

“十五”期间，公路重点建设国道主干线系统、区域干线公路网络、县乡公路网络、公路运输服务网络，同时加强国边防公路和边境口岸公路建设。

(1) 国道主干线系统：“两纵两横和三个重要路段”全部建成；力争建成丹拉、渝湛干线和沪蓉支线、衡昆支线、沪瑞支线、丹拉支线等几条重要干线；加大国道主干线系统中未建成路段的建设力度，建成京福公路、同三支线、二河公路、绥满公路、青银公路、沪瑞公路、衡昆公路的部分路段。

(2) 区域干线公路：重点发展省会到地市或到主要县城的公路及国道主干线连接线等干线公路，加快国家重点干线公路和大中城市过境公路及出入口公路建设。

(3) 县乡公路网络：一是连接国省干线公路等对外出口公路；二是贫困地区联片开发公路、资源开发公路和旅游公路；三是具备建设条件的通乡、通村公路。加大乡村公路通达工程的建设，使有条件通公路的乡、行政村特别是西部地区和老、少、边、穷地区有条件通公路的乡、行政村尽快实现通公路。结合小城镇的发展规划，加强城镇间公路建设。

(4) 公路运输服务网络：加快以公路主枢纽为重点的站场体系建设，初步形成以高等级干线公路为依托的省际间、重要城市间快速直达公路运输系统和重要港口、铁路枢纽集散运输服务网络。充分发挥公路主枢纽面向社会的优势，加强信息网络建设。

## 2、沿海港口

强化上海国际航运中心和沿海主枢纽港口的建设，重点建设集装箱码头、大型专业化原油、铁矿石接卸码头；通过新建和技术改造使沿海港口适应货物的结构性变化和专业化、大型化、集约化的运输发展要求，积极推动部分老港区的功能调整；大力改善主要出海口航道及主要港口进出港航道的通航条件；相应发展地区性重要港口，适度建设地方中小港口，继续改善岛屿交通条件。

(1) 重点建设上海国际航运中心，建设上海、宁波、大连、天津、青岛、深圳等主要港口第四代以上集装箱码头；相应新建和改造支线港及喂给港。

(2) 在东北、华北、华东地区分别布局建设大型原油接卸码头。

(3) 在大连和华北地区分别布局建设大型专业化矿石码头；利用湛江港现有码头改造成大型专业化矿石码头。

(4) 加快主要港口现有基础设施的大规模技术改造，结合部分新建项目形成一批专业化的木材、粮食、钢材、水泥、化肥及滚装运输码头，加快上海、大连、青岛、广州等老港码头功能调整和城市化改造的步伐。

(5) 重点建设长江口航道整治工程、广州港出海航道二期工程、深圳铜鼓航道工程，有计划地安排天津、烟台、连云港、湛江、防城港等主枢纽港口航道的升级。

## 3、内河航运

长江水系，上游加快三峡库区重点水运基础设施的复建工程；中下游实施航道清淤应急工程，整治武穴航道、碾子湾河段、张南及东流水道；建设嘉陵江、湘江、汉江、赣江、安徽合裕线等主要航道；长江三角洲按四、五级航道标准建设跨省航道，基本建成江南五级以上航道网，起步建设杭甬运河。

珠江水系，重点解决红水河大化、百龙滩枢纽恢复通航问题，打通西南出海中线通道，建设南线通道；重点整治小榄水道、陈村水道、劳龙虎水道、潭江水道等航道，基本建成珠江三角洲三级航道网。

黑龙江和松花江水系，重点建设松花江哈尔滨至佳木斯段航道，使松花江哈尔滨以下全线达到三级航道标准。

内河港口，以集装箱等专业化泊位建设和港口技术改造为重点，建设长江干线重庆、万州、武汉、芜湖、马鞍山等多用途和集装箱泊位，对城陵矶、南京、镇江港等老港区（码头）进行改造。

## 4、支持系统

——海事：建设长江口、珠江口、大连、宁波、厦门等船舶交管工程；完成海事信息系统三级网络；继续建设工作船码头和航标基地；对体制改革后新划转单位的业务用

房进行统筹规划，按轻重缓急分步建设；控制巡逻船总量，优化船舶结构，更新各类船舶。

——救助：建设大连、连云港、宁波和海口救助站，改扩（迁）建荣城、温州、厦门、汕头、三亚救助站；改造救助基地水电管网设施；新建救助拖轮和快速救生船；在北方和南方海区配备海上搜救直升机。

——科研：继续进行科研基础设施和装备建设，重点建设智能交通系统工程和公路工程技术研究中心，路基路面结构工程和公路环境实验室；集装箱和散货运输关键技术实验室等。建立以企业为主体的交通技术创新体系，健全技术创新和成果转化的激励机制，加大技术创新投入，在关键技术上有所突破。

——教育：积极发展交通职业技术教育和成人教育，初步形成分层次、分类别、多渠道、多形势、重实效、有活力的教育培训体系，到“十五”末交通行业专门人才比例力争达到30%。进一步加强任职培训和岗位培训。大连海事大学重点建设航海与轮机主学科，提高教学和科研水平，加强校园基础设施建设；进一步提高培训中心的基础设施和教学实验设备的能力。

## 5、西部开发

在继续实施现有规划的国道主干线基础上，起步建设兰州至云南磨憨、阿荣旗到北海、阿勒泰至红其拉甫、银川至武汉、西安至合肥、长沙至重庆、西宁至库尔勒、成都至西藏樟木等八条西部省际公路通道；重点改造国道214线西宁至打洛、国道317成都至那曲、国道326秀山至曲靖、国道315西宁至喀什、国道212兰州至重庆等路段；加快县乡公路建设。到2005年，国道主干线建成1.37万公里，占西部地区总长度的85%，西部八大通道建成1.03万公里，占规划总里程的67%；；通乡通村公路比重分别提高2.7和8.4个百分点，公路通乡通村率达到公路99.6%和88%。

内河建设重点分为三个层次，第一层次是水运主通道及主枢纽港口的建设，包括加快长江、西江两条出海通道、澜沧江跨境运输航道以及主要支线航道的建设；第二层次是连接水运主通道的重要支流和重要的地区性河流的航道以及地区重要港口建设；第三层次是效益显著的区间通航河流（段）及库区航运建设。

## 五、“十五”交通运输结构调整重点

“十五”交通运输发展，要把结构调整作为主线，坚持在发展中推进结构调整，在结构调整中保持快速发展。

**基础设施**，重点调整公路网的层次结构、技术等级结构和地区分布结构，提高公路网的整体服务水平；调整沿海港口公用码头和货主码头结构，加强公用码头特别是大型专业化深水码头、集装箱运输系统和进出港航道建设；调整内河航道网结构，加快高等

级航道建设。

**运输装备**，运力结构调整要以提高乘坐舒适性、安全可靠性和高效环保为目标。鼓励发展集装箱、冷藏、散装、液罐车等专用运输车辆，大力推广厢式车，重点发展适合高速公路、干线公路的大吨位重型货运汽车列车和短途集散用小型货运汽车，鼓励发展车货总重为8吨以上的多轴重载大型车辆，积极发展适合城市取送货服务和农村公路货运的轻型及多功能车辆，推广使用符合营运客车等级制标准的车型，鼓励发展空气悬架、下置行李仓、冷暖空调的大中型高档客车，发展适合农村客运的经济型客车以及适合到大型批发市场和农民赶集用的带货客车。

远洋、沿海船舶要向大型化、专业化方向发展，重点发展大型散货船、大型油轮、集装箱船、滚装船、客滚船、液化气船。内河船舶通过调控总量，加快更新运力，重点发展内河自航船、顶推船队、江海直达船、集装箱船和滚装船，适度发展旅游客船，逐步淘汰技术落后的船型，向标准化、系列化和现代化方向发展。

**道路运输**，要通过深化道路运输体制改革，引导企业走经营组织化、管理集约化、生产专业化、发展规模化及现代化的道路。重点引导和扶持部分优势企业，按照专业化分工协作和规模经济原则，加快组织结构调整，尽快形成一批区域和全国性的具有较强实力并能主导道路运输发展方向的大型运输企业或集团。

在旅客运输方面，要大力发展快速班车客运，特别是高速公路与其它高等级公路相结合的连接主要省会城市的旅客快速运输系统；积极发展城乡和农村班车客运；鼓励发展汽车旅游客运；稳步发展出租汽车客运。在货物运输方面，要大力发展国际集装箱、零担、快件、冷藏保鲜、危险品和散装货物运输，鼓励汽车运输企业提供仓储、包装、运输等全过程一体化的第三方服务，积极发展物流业。

**水路运输**，要通过加快航运企业改革，建立比较完善的现代企业制度，以市场为中心转换经营机制，扩大经营规模，提高经济效益。要积极改革和调整经营方式和运输生产结构，组建跨地区、跨行业、跨所有制和跨国经营的大型企业和企业集团，努力实现“船舶大型化，船队专业化、企业经营集约化、内河船舶标准化”，基本建立统一开放、竞争有序的水运市场体系。

在旅客运输组织方面，要加快实现常规客运向旅游化、高速化、客滚化、区域化方向发展，积极发展陆岛运输、旅客联运。在货物运输组织方面，要大力发展国际、沿海、内河集装箱运输，鼓励干线运输，推进内支线运输，不断提高集装化水平。重视冷藏货物、危险货物、滚装货物和特种货物运输系统的建设，推进货物运输向专业化、集约化以及最终建成现代物流的方向发展。

## 六、加快交通信息化建设

“十五”公路、水路交通信息化的总目标：大力建设公路、水路信息基础设施，特别是信息资源基础设施的建设；充分发挥公路、水路运输方式的优势，以信息化、网络化为基础，加快智能型交通的发展；引导和鼓励公路、水路运输企业利用现代信息技术改造、提升传统的交通运输业，促进产业结构调整，构筑交通信息服务产业化的框架，努力实现交通行业的跨越式发展。

“十五”公路、水路交通信息化的工作重点：

1、建立以“三网一库”为基本架构的政府系统政务信息化的枢纽框架，实现机关主要办公业务数字化和网络化、公文信息无纸化传输，为领导同志提供图像信息服务；实现部与交通厅（局）和有关单位的网络互联；建设体系完善、标准统一、内容实时、流程规范的动态信息资源库。实现各级政府间办公业务的电子化、自动化和网络化，共享信息资源，最大限度地满足各级领导和政府机关的基本应用需求。建成完善的船岸通信体系。加快制定公路、水路交通信息化技术标准。

2、初步形成面向社会的政府公众信息服务网。在政府办公业务资源网建设的同时，逐步建立不同层次的、具有交通行业特点的、有实效的公众信息服务系统，真正为行业用户和出行者提供优质服务。

3、以提高运输效率和质量、改善运输安全为目标，着重抓好高速公路联网收费及紧急事件管理系统、城市间旅客快速运输管理和信息服务系统、道路运输车辆和货物运输管理信息系统、水路货运物流信息系统、水路信息服务系统、水上安全监督信息系统的建设，开展物流、电子商务的研究和应用，为实现智能型交通奠定基础，促进传统运输企业向现代物流企业的转型，形成交通信息服务的基础框架，增强交通行业在国内外市场的整体竞争力。

## 七、“十五”计划实施的政策措施

### （一）建议国家采取的政策

1、继续将交通运输作为国民经济发展的战略重点。坚持把公路、水路交通基础设施建设摆在重要位置，在今后相当长的时期内优先发展。各级政府要继续对公路、水路交通建设实行优惠政策。

2、加大国家对交通建设的投入。公路、水路交通是提供重要公共产品和服务的行业，投资规模大、建设周期长、影响面宽。对于公路和航道等公益性基础设施，应主要由国家投资建设。尽快明确港口建设中属于公益性的范围并以国家投入为主。交通支持系统建设属于国家公益性、公务性范畴，需国家投入并在资金安排上给予倾斜。

3、**确保公路、水路交通建设资金稳定的来源渠道。**公路税费改革后，国家征收的车购税和车辆燃油税应专款用于公路建设，并保证稳步增长；港口建设费在未实行税费改革前保持原费率不变；保持内河建设基金政策的长期性和稳定性；从船舶燃油税中划出专款用于支持系统船舶建设和运输船舶更新改造基金。

4、**研究出台针对西部地区公路、水路交通建设的支持政策。**包括：在国家财力稳定增长的前提下，建立并实施中央财政转移支付制度，加大对西部地区交通发展的支持力度；建立国家西部开发专项基金，主要投向基础设施建设；近期国家财政债券投向应向西部倾斜；国家开发银行和商业银行要以充分的贷款规模支持公路、内河建设，并适当延长贷款年限；对公路、水路交通建设征用土地减免有关税费；简化与交通建设有关的林业、环保、水利、文物等方面的审批手续，清理规范对公路、水路建设的费收，降低收费标准。

5、**加大对交通基础设施项目融资支持力度。**对拟上市的高速公路公司应取消“需三年业绩”的规定；支持公路基础设施建设向保险基金、养老基金、住房公积金等发行长期债券。鼓励港口对老港区采用土地置换方式盘活资产，筹集资金建设新港区；鼓励建设者对内河航道、港口附近的荒滩及工程吹填造地实施土地资源综合利用。

6、**进一步放宽建设项目审批权限。**目前，大中型项目审批权高度集中，程序复杂、时间长，影响了项目建设进度，难以适应加快建设的需要。对于符合规划的重点公路、水路建设项目，建议放权给部和省区负责审批。

7、**提升国际航运的战略地位。**随着我国战略性资源运输需求的不断加大，为保障我国经济安全和国防需要，国家在发展战略上应提升国际航运的战略地位，采取有效措施改善船队结构，吸引方便旗船舶回流，壮大船队规模，提高我国的国际海运地位。

## **（二）交通行业要采取的措施**

1、**制定交通发展战略和行业政策。**制订公路、水路交通行业政策，对行业发展方向进行调节、指导和规范；加强行业发展战略研究，提出交通发展长远战略目标、战略重点和实施步骤，指导制订各类中长期发展规划，保证公路、水路交通事业健康持续发展。

2、**加快法制化建设。**加强交通立法的计划性、科学性，提高立法质量，逐步形成交通法规体系，推进“依法治交”进程。力争用5年左右时间建立以《公路法》、《道路运输法》、《港口法》、《航道法》、《航运法》、《海上交通安全法》、《船员法》、《海商法》等为龙头，以相应的《公路管理条例》、《道路运输管理条例》、《收费公路管理条例》、《水路运输管理条例》、《国际海运管理条例》、《港口岸线资源管理条例》等为骨干的配套法规体系，并修正有关法规中与国际惯例不衔接的条款，将行业管理纳入法治的轨道。

3、**加大改革力度，转变政府职能，加强宏观管理。**深化公路管理体制改革，逐步

建立统一领导、分级负责、权责分明、政令畅通、工作规范、运营良好的管理体制；深化水运体制改革，按照政企分开、责权一致、精简高效的原则，理顺中央与地方的关系，逐步建立和完善统一管理、职责明确、权责一致、运转协调的水运行政管理体系；加快港口政企分开的改革步伐。

**4、加大对西部地区的支持力度。**国家投向西部公路建设专项资金比例达到 50%以上，国家补助西部地区内河航道建设的投资比东部地区高出 20%。帮助西部地区多渠道筹措交通基础设施建设资金，争取地方政府和全社会的支持。切实加大对西部地区的科技投入，加大科技创新力度，加强人才培养。

**5、进一步拓宽交通建设投资渠道。**继续坚持“贷款修路、收费还贷”政策，积极稳妥地发展规范的收费公路；扩大“以工代赈”成果。继续积极利用国际金融组织和外国政府优惠贷款，优先安排西部地区的公路水路建设，提高利用外资的水平和质量；推进国内外资金以 BOT 方式建设基础设施项目，争取“十五”期取得明显成效。内河继续坚持“航电结合，以电养航”政策。

**6、加强运输市场建设。**要积极推进道路、水路运输市场建设，各级交通行政主管部门要退出直接参与的经营活动，把工作重心转向制定市场准入标准，规范市场运作规则，对市场实施监督和管理，发布各类交通信息。要扶植中介机构，发挥行业协会的作用，使中介机构真正成为联系企业和政府的桥梁与纽带。要改革运输审批制度，简化审批程序，在条件成熟的领域实行登记备案制。

大力发展物流业，支持与鼓励建设物流中心，提升交通行业整体水平。按照国际通行规则和 WTO 规则，建立国际航运市场新秩序，提高国际竞争力。

**7、加强交通建设和运输企业资质管理，规范市场经营行为。**建立严格的交通建设与运输企业资质管理认可制度和监督检查制度，通过实施资质管理制度，提高交通建设与运输企业管理素质和安全管理水平。清理整顿交通建设与运输市场，保护合法经营，加大对违法经营扰乱交通建设与运输市场秩序的处罚力度，加大对恶性竞争行为的监督和管理力度，维护广大旅客、货主和其他消费者的合法权利，促进公平竞争，建立竞争有序的交通建设与运输市场。

**8、加强信息化的组织管理和增强安全意识。**信息化包含方方面面，协调高于一切，应避免各自为政，多头管理。各部门、各单位应建立健全信息化工作管理部门，统筹信息化建设中重大问题。

要增强安全意识，提高防范能力。各部门、各单位的网络、信息安全体系的建设必须符合国家的要求，要与网络和信息系统的建设同步进行，要重视完善信息安全保密管理制度，强化内部安全管理，确保党和国家秘密信息的安全。

**9、落实“科教兴交”战略，加大科技投入，重视科技进步，提高交通行业技术创新能力。**紧紧围绕交通基础设施建设和运输生产中关系全局的关键技术，集中力量在高

等级公路建设与养护技术、高等级公路网络运营管理技术、大跨径桥梁施工和养护技术、深水筑港技术、内河航道整治技术以及智能交通系统等领域有所突破，带动交通行业总体技术水平提高。各级交通主管部门和交通企业要建立专项资金支持技术创新。

**10、提高交通从业人员素质。**加大对执法管理人员的培训、考核、轮岗等工作力度，逐步形成优胜劣汰的用人机制。加强对交通从业人员、特别是关键岗位人员的职业道德和职业素质培训，实行持证上岗制度。加强运输政策、经济理论、法律法规和业务知识培训，形成经营者依法经营，管理者依法行政的行业新风。

**11、加强前期工作。**建立前期工作项目储备制度，严格执行基本建设程序。不断改进和完善交通基础设施建设招标投标制度和工程监理制度，确保前期工作和工程建设质量。

**12、加强运力调控。**综合运用经济、技术、法律和必要的行政手段，建立车船运力运行年限（里程）标准和运力技术标准相结合的运力市场准入和退出制度，调控运力总量，优化运力结构。