项目名称：全球环境基金“缓解大城市拥堵 减少碳排放项目”

《“十三五”交通运输发展规划大纲研究》

专项研究报告：

“十二五”交通运输规划执行情况评价研究报告（简本）

北京交通大学

国家发展改革委员会-中国城市和小城镇改革发展中心（分包）

2016 年 05 月

目　录

第一章　全篇概述 1

一、　项目背景.....1

二、　主要研究内容.....2

三、　主要结论.....2

第二章　“十二五”期交通运输建设对经济社会影响分析.....4

第三章　《交通运输“十二五”发展规划》及相关规划评估.....7

一、　《规划》任务执行总体情况.....7

二、　具体目标完成情况及趋势判断.....8

第四章　“十二五”期交通运输发展现状及存在问题.....19

一、　发展现状.....19

二、　主要问题及障碍.....32

第五章　确保规划按期完成的对策建议.....37

一、　调整不合理规划目标，简化审批流程，加速推进《规划》实施.....37

二、　推进投融资机制改革，加大投资力度，拓宽交通融资渠道.....37

三、　深化交通管理体制改革，保障部门协调，促进区域均衡发展.....38

四、　继续强化规划引领作用，保障实施监管，落实规划审查修订.....40

五、　建立健全技术创新体系，强化科技支撑，增强自主发展能力.....41

六、　完善法律法规体系建设，增强政策支持，改善行业发展环境.....41

附录：　《规划》主要指标及相关重要指标完成情况.....43

第一章　全篇概述

一、　项目背景

交通运输发展五年规划是落实交通运输长远发展规划目标的指导性文件，对规划期间交通运输发展任务的顺利实施起着至关重要作用。《交通运输“十二五”发展规划》是“十二五”时期我国交通运输行业发展的宏伟蓝图与行动纲领，是政府履行交通建设、市场监管、社会管理和公共服务职责的重要依据。“十二五”以来，交通运输行业在《交通运输“十二五”发展规划》的指导下，坚持以科学发展为主题，以转变发展方式、发展现代化交通运输业为主线，着力调整交通结构，拓展服务功能，提高质量发展，提升发展水平，实现了行业的持续健康发展。

然而，“十二五”期间，交通运输发展面临着国际国内政治、经济、社会重大形势变迁，如：“一路一带”发展战略、新型城镇化战略、“四个交通”发展目标 、大部制改革及国外交通运输趋势等。同时，按照十八大提出的转变经济发展方式要求，交通运输在经历大规模快速发展之后，也需要转变发展方式，进一步优化运输结构，提高运输效率，更好地服务于资源节约和环境友好型社会建设。因此，在“十二五”即将结束，“十三五”即将开始之际，调研并总结评价国家交通运输行业“十二五”规划（包括交通运输部与原铁道部制定的相应规划）执行情况，依据发展环境变化提出进一步改进规划实施的对策建议，对推动完成相关规划提出的目标和任务、促进交通运输行业全面协调可持续发展具有十分重要的意义，更是为完成全面建设小康社会构建综合交通运输体系的必然要求。

为开展相关规划执行情况评价工作，全面系统地认识规划的发展目标、重点任务、政策措施等落实情况，总结实施成效，发现存在问题，分析可能原因，并推进规划的进一步实施，全球环境基金“缓解大城市交通拥堵减少碳排放项目”选择《“十三五”交通运输发展规划大纲研究》为研究课题之一，在以全面回顾“十二五”交通运输发展规划（含铁路运输发展规划）执行情况为基础，为科学合理地制定“十三五”交通运输发展规划大纲提供基础和建议，促进建立综合交通运输体系，深化交通运输领域体制改革，为建成便捷、安全、经济、高效的综合运输体系及构建“资源节约型、环境友好型”社会做出贡献。

二、 主要研究内容

交通运输行业“十二五”规划（以下简称《规划》）执行情况评价主要包含以下内容：

1. 分析“十二五”期高铁、公路、机场等基础设施建设对经济社会影响，讨论交通扶贫工作对农村经济发展的促进作用；

2. 以交通运输行业“十二五”规划为评价对象，主要包括交通运输发展规划、综合交通运输体系规划、交通科技发展规划、交通运输信息化发展规划、交通运输安全与应急体系规划、运输业发展规划、交通运输环境保护规划等直接为交通运输五年发展服务的规划等，考察“十二五”规划中涉及的基础设施建设、运输装备建设、运输服务建设、投融资建设、综合交通运输管理体制建设、安全应急与保障建设、交通科技与信息化建设、绿色交通建设等各方面涉及的建设性指标、指导性指标及服务性指标的执行情况，判断其完成趋势，并挖掘其内在原因；

3. 深入分析现阶段交通运输发展所面临的主要问题及障碍，剖析矛盾产生根源，为梳理“十三五”交通规划主要工作方向及重点提供指导并奠定研究基础；

4. 提出确保规划按期完成的对策建议。

三、 主要结论

“十二五”期，我国交通运输行业快速发展，对社会经济发展起到了至关重要的作用。其中，高铁自主产业链已经成为经济新的增长点，高速公路及国省道建设极大地促进了沿线经济发展。相较高速铁路及公路而言，民航机场建设进程相对较慢，在“十二五”期对我国经济发展促进作用较小。作为“十二五”期一项重点工作内容，交通扶贫工作开展顺利，农村交通基础设施逐渐改善，与社会客货交流沟通更加顺畅，因此，农村经济得到大力发展。随着我国交通基础设施的不断完善，综合交通网络逐渐优化，高速铁路及民航等快捷舒适的运输方式快速发展，我国交通出行方式正自发性地重新布局，传统运输方式与新兴运输方式相关竞争与依存，并逐步形成了较为合理地竞争运输范围。

针对交通运输业按各《规划》主要任务完成情况而言，“十二五”以来，我国交通运输发展坚持稳中求进工作总基调，按照稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险的基本要求，有序推进各项主要任务，逐步落实政策措施，不断完善综合

交通运输体系。依据评估结果，“十二五”期各项行业规划任务的实施情况较好，截止 2014 年末，《规划》提出的主要指标及相关重要指标完成情况如附表所示。按目前发展趋势预计，若保持当期投入，加快推进相关工作，《规划》提出的目标基本可以按期完成。

虽然依照目前发展情况看，《规划》任务基本实现，但在“十二五”期交通运输发展过程中，行业仍然面临一些阶段性问题及困难，主要表现在交通运输能力需进一步提高，结构性供需矛盾显著；综合交通运输体系建设缓慢，一体化进程亟待加快；交通行业发展模式有待调整，运输市场化进程缓慢；管理体制机制改革尚未深化，职责关系尚未理顺；交通投融资模式过于单一化，资金供需矛盾突出；部分指标的设置缺乏合理性，规划指导作用不足；交通行业审批流程较为繁琐，执行效率有待提高；交通法律法规体系有待完善，设施养护遭遇颈瓶；交通科技创新能力仍需加强，科研人才培养缓慢；土地环保刚性约束日益显现，安全问题依然突出。

结合我国现阶段交通运输发展情况及“十二五”期间《规划》执行推进及行业发展遇到的问题及阻碍，为增强“十三五”期行业顺利发展，研究提出如下建议：本着“适度超前”的原则，及时调整不合理规划目标，统筹协调、重点突破，全面推进《规划》实施，确保规划目标按期实现；从中央到地方，在保证质量的前提下进一步统筹协调，简化审批流程，针对具体情况合理简化相关手续，缩短审批周期，提高审批效率，压缩相关支持性文件的办理时间，加快推进项目实施进度；推进投融资机制改革，创新投融资模式，加大投资力度，积极拓宽交通融资渠道，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，深化与金融机构的合作，推行投资主体多元化和建立公平竞争、平等准入的建设经营市场环境；深化交通管理体制改革，落实大部门管理体制，加强行业部门间的协调，打破行政区划壁垒，加强区际跨省项目合作力度，促进区域均衡发展；加快推进综合交通运输体系建设，促进各种交通运输方式的有效衔接和服务一体化；强化规划引领作用，保障规划实施监管，落实规划审查修订；建立健全技术创新体系，强化科技支撑，增强自主发展能力；完善法律法规体系建设，增强政策支持，改善行业发展环境，保障交通运输朝着既定方向发展，实现战略目标。

第二章 “十二五”期交通运输建设对经济社会影响分析

（1） 高铁自主产业链成为重要经济增长点

随着京沪线、哈大线的开通，高铁已不再是当初的单一性的概念，而是逐渐形成了交通网络，尤其是长三角地区，高铁交通网几乎完全连接了其主要城市，基本形成了城市快速交通网络。2012 年，中国高速铁路新增通车里程 3500 公里，高铁运营总里程将突破 1 万公里，京沪、京广、京哈、沿海高铁“四纵”干线全部贯通，是历史上新线投产最多的一年。高铁开通带来的不仅仅是交通便利，更重要的是带来奔涌的人流、物流、资金流、信息流，加速人才流动、产业转移、城市提质、区域合作，对推进沿线地区新型工业化、城市化、区域一体化具有十分重要的作用。截止 2015 年 3 月，高速铁路运营里程达 1.6 万公里，占世界的 60%以上。由于高铁对民航的替代效应，在高铁吸引力更强的短程航线，旅客更倾向于乘坐高铁。航空运输的旅客减少，使航空运输旅客占旅客总市场的比例下降，也使长航线与短航线的旅客运输需求比例发生变化，这些变化导致市场结构发生改变。这种变化，是由于两种运输方式的成本水平、便捷程度、旅客偏好、收入水平等因素引起的。

而高铁的发展，使得高铁从轨道建设到机车车辆形成了一个产业，带动了就业量，成为经济新的增长点，成为国家的独特优势。修订后的“十二五”高铁规划把 2015 年的高铁目标新线投产总规模控制在 3 万公里以内，安排基础设施建设投资 2.8 万亿元，到 2015 年全国快速铁路规模达 4.5 万公里左右，如此庞大的投资催生出一条庞大的高铁产业链条，涵盖基建、铺轨、车辆购置、运营和后续的车辆维护 5 大阶段。基建作为高铁建设周期内最先直接受益的行业，机械工程、水泥等建筑材料企业等都取得了一定的发展。而车辆配件、车辆以及配套信息信号设备等铁路设备制造方面，也在 2010 年起步入了新的高增长期。从更长的时间来看，随着我国高铁技术的进一步成熟，机车系统配套的输出将带给机车生厂商和具备自主产权的零部件厂商无限的发展机遇。

（2） 高速公路及国省道建设促进沿线经济

“十二五”期间，我国高速公路及国省道建设稳步增长，对拉动我国经济建设，尤其是对其沿线区域经济发展具有重大意义，主要体现在以下几个方面：

■ 以线路为轴，形成“经济走廊”或“通道经济带”

随着线路的建设与发展，两端的大城市逐渐沿线路走向延伸发展，并在出入口附近形成一系列经济开发区，促进了沿线高新技术产业的发展。与此同时，公路建设带来了便捷的运输条件，加快了沿线地区的潜在资源开发，刺激房地产开发，引发沿线土地增值。

■ 加速商品流通，优化区域经济发展格局

随着公路网的日益完善，商品流通环境大幅提升。公路的建成通车，减少了沿线商品运输费用和在途时间，相对缩短了产销两地的时空距离，加快了物流速度，改善了商品流通环境。同时，高速公路网络化建设是经济、政治或文化中心所在地与周边各大、中城市联系的纽带和桥梁，高速公路网络化布局的形成改变了区域经济发展的格局。

■ 拉动城乡经济发展，促进产业格局优化

“十二五”期，高速公路及国省道建设投资环境得以改善，为国内外企业提供了良好的投资条件，促进了市场繁荣，并带动旅游业、商业、饮食业、娱乐及体育等第三产业的发展。同时，推动了沿线及相关地区劳动力由农村转向城镇，由第一产业向第二、三产业转移，促使高科技含量和高附加值产品的大幅度增加，并带来高速公路产业带结构的变化和改变。

（3） 民航机场缓慢建设促进经济作用较小

近十年来，民航业快速发展，给城市带来了较大的经济发展效益，创造了大量就业岗位，通过直接或间接的经济活动促进其它产业发展，加速经济发展速度及总量，从而提升政府税收收入。其中，机场的建设与发展对城市甚至区域经济具有较强的刺激作用，可以有效地盘活相关资源，促进关联产业快速发展，为城市带来更多的商业机会和就业机会，并进一步成为经济发展的加速器和驱动力。

然而，“十二五”期间，民航机场建设仍相对较为滞后，未能对经济产生较大的促进作用。其主要原因在于修建机场的审批程序过于复杂，通常情况下，一个机场从立项到开工至少需要两年的时间。此外，机场在建设过程中收到的行政干预较大。机场建设往往不从市场需求的角度来考虑，而是较多地从政治、领导的政绩来考虑。由于地方不同领导对改扩建的认识不一样，使得机场的建设受到了较大地影响。

（4） 交通扶贫工作拉动农村经济快速发展

“十二五”期是我国交通扶贫工作集中攻坚、重点突破、落到实处的关键时期，

中央和地方各级政府从服务大局的战略高度出发，将交通扶贫作为一项政治任务和民生工程来抓，交通运输部编制的《中长期综合运输发展规划》中强调加大扶贫统筹力度，并制定了《集中连片特困地区交通建设扶贫规划纲要（2011-2020年）》专项规划，与19个省（区、市）人民政府签订了交通扶贫部省共建协议，并与国务院扶贫办联合制定《“溜索改桥”建设规划（2013-2015年）》，着力解决西部部分边远山区群众仍然主要利用溜索出行的特殊问题。随着交通扶贫攻坚的稳步推进，不单单带来贫困地区交通运输条件的显著改善，也为贫困地区农民、农业、农村发展带来了显著变化，尤其在促进贫困地区经济发展、带动贫困群众脱贫致富、加快贫困地区小城镇和新农村建设、提高贫困地区基本公共服务水平等方面发挥了重要作用。

从经济发展角度来看，农村公路建设能够优化各种资源在空间上的配置。逐步改善的农村公路网将各区城紧密联系在一起，实现了人员、物资、信息等资源的快速流通，这必将为农村地区的经济发展注入更加强劲的活力，进而推动农村的现代化、城市化以及农村产业结构的升级，使农民群众真正得到实惠，踏上致富奔小康的快车道。农村交通条件改善后，可以促进贫困人口持续增收，拓宽贫困群众致富渠道，促进传统产业优化升级，增强经济发展内生动力，转变居民生产生活方式，提高贫困群众生活质量及基本公共服务水平，促进贫困地区社会文明进步。

“十二五”期间，我国农村公路建设加强了各区域间的交流与合作，为农村现代化注入了活力。各县、乡、镇以农村公路开通为契机，结合社会主义新农村建设，指导农民因地制宜地发展相关产业。一大批农业产业化龙头企业因为有便捷的路网支撑，使劳动力、物流等经营成本得以降低，企业发展速度加快，带农增收能力明显增强。农村路网的拓展极大地降低了农民生产和建设的成本，提高了农民出行和生活的质量。因为交通的改善，农民接收的信息大量增加，眼界更加开阔，有文化、懂技术、会经营的新型农民正在不断涌现，科技致富成为广大农民的新追求。此外，随着生活水平的提高，人们对绿色食品的需求越来越大，而农村地区对发展绿色食品有着得天独厚的优势，吸引和发展了众多农产品类企业。农村公路网的建设和完善，极大改善了农村地区的交通运输状况，降低了企业的运输成本。同时吸引外来客商纷纷前来投资办厂，农村公路的修建为农村富余劳动力增加了新的就业渠道，直接带动了当地的经济发展。

第三章　《交通运输“十二五”发展规划》及相关规划评估

一、　《规划》任务执行总体情况

《交通运输“十二五”发展规划》提出，按照适度超前原则，统筹各种运输方式发展，初步形成网络设施配套衔接、技术装备先进适用、运输服务安全高效的综合交通运输体系。从评估结果看，《规划》实施情况及成效较好，基本做到了稳中有为、稳中有进，各项工作取得了相对较好的成绩。按目前发展趋势预计，“十二五”后半期如能继续保持当期投入，加快推进相关工作，《规划》提出的目标基本可以按期完成。

总体而言，“十二五”期，交通行业发展情况良好。从规划目标完成情况来看，交通运输行业基础设施建设整体完成情况较好，大部分《规划》目标能够完成，其中公路和水路交通基础设施建设已完成部分建设目标，主要体现在高速公路路网和高等级航道建设上，现阶段未完成目标按当前建设进度也基本能够达到规划要求；而民航基础设施规划任务完成情况较差，较难完成发展目标，主要体现在民航机场总数建设不足。运输服务和科技与信息化水平完成情况较差，运输服务主要体现在铁路客货运周转量不足，农村公路班车率低和民航航班正常率下降等方面，科技与信息化主要体现在重要路段和航道检测覆盖率低和运输装备监测覆盖率低等方面。绿色交通和安全应急完成情况较好，绿色交通主要体现为污染物排放和碳排放率显著下降，安全应急主要体现为各交通方式重大事故率下降以及救助率提高。

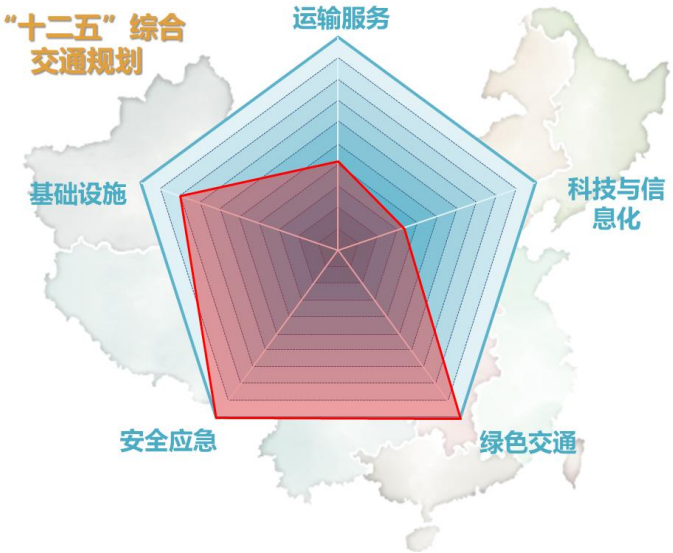

图 1“十二五”交通运输发展规划目标完成情况

二、 具体目标完成情况及趋势判断

1 基础设施

（1） 综合交通建设

截至 2014 年底，我国综合交通网络总里程达到 481 万公里(不含民航航线和管道)，较 2010 年增加了 49 万公里，“五纵五横”综合运输大通道网络骨架基本建立（如图 2 所示），一批干线铁路、高速公路和机场项目建成投产。城际交通运营里程逐年稳步提升，基本形成规划中重点区域交通网络布局，其中：城际轨道交通共建成 20 条，运营里程 3287.12 公里，在建总里程 3075.96 公里，且主要集中于成渝地区及珠三角地区；规划的 6 条高速公路地区环线中，3 条环线已全线建成，另外 3 条环线完成比例也均超过 60%；区域支线航路和航线数量逐年增加，扩大了空中交通网覆盖范围。城乡一体化建设基本开展，农村交通基础设施建设进程较快，农村居民出行条件明显改善，乡镇和建制村通客车率分别达到 98.6%和 92.8%，建制村通班车率已经提前完成规划目标，带动了农村地区民生工程的全面改善。

图 2“五纵五横”综合运输大通道示意图

据初步统计，“十二五”期，42 个全国性综合交通枢纽城市（如图 3）规划建设的交通枢纽项目共计 113 个，其中综合性枢纽 23 个、铁路枢纽 28 个、公路枢纽 49 个、航空枢纽 8 个、水运枢纽 5 个，规划中综合交通枢纽所占比例相对较低，发展速度相对滞后。目前，规划中提及的枢纽建设项目已完成“十二五”时期

预计投资的 44.5%，相对而言建设速度较慢，较难实现规划目标。此外，“客运零距离换乘、货运无缝化衔接”要求的实现尚存在较大困难，建立满足要求的全国性综合交通枢纽尚需在后期提供各种保障措施。

图 3 全国 42 个综合交通枢纽城市

（2） 铁路基础设施建设

截止到 2014 年底，全国铁路总营业里程已达到 11.2 万公里，距 2015 年 12 万公里的目标有 27.8%有待完成。高速铁路总里程已达到 1.6 万公里，比“十一五”末增长了 220%。从 2011 年到 2014 年，复线里程和电气化里程均逐年增长。然而，2013 年，受“7.23”事故影响，二者年增长率均有所回落，与完成规划目标所需年平均增长率有一定差距。2014 年，铁路建设速度恢复，并持续增长，《规划》中铁路基础设施建设目标有望完成。

“十二五”期“四纵四横”高速铁路建设稳步推进，其中“四纵”已经完工，“四横”完成过半，预计在“十二五”末可全部完成；区际干线新线建设和既有线扩能改造进程较快，煤炭运输等重载货运通道得以强化，南北通道除大同至湛江、贵阳至防城通道外都基本打通，东西通道除陆桥通道外都已基本打通；我国至周边区域交流多通道格局逐步形成，多条区域合作通道建设加快；新开工枢纽项目 35 个，强化了枢纽、客货配套设施及集疏运系统建设，加强了与其他运输方式的衔接，发挥了综合运输体系组合效率和整体优势。

（3） 公路基础设施建设

截止到 2014 年底，全国公路总里程达到 446.39 万公里，其中高速公路 11.19 万公里，基本能够完成“十二五”高速公路建设的目标（450 万公里和 10.8 万公里）。国家高速公路网络骨架已经基本形成，“7 射、11 纵、18 横”36 条主线中，总体建成比例接近 90%；截止 2013 年，东、中、西部地区国家高速公路分别已建成 2.7 万公里、2.7 万公里和 2.9 万公里，分别建成了 75.1%、74.4%和 45.7%，西部地区建设任务仍然较为繁重。普通国道二级及以上里程比重达 63.6%，预计能够顺利完成规划目标 70%。全国农村公路总里程达 388.16 万公里，建设总体进展顺利，预计发展目标总体能够实现，云南、陕西、甘肃等个别省份规划目标实现难度相对较大，按照既定规划目标后两年建设任务较重。2013 年底，我国乡镇、建制村通硬化路比例均达到 97.85%和 88.99%，基本能够完成规划任务。2013 年，全国公路养护里程 425.14 万公里，占公路总里程的 97.6%，比 2010 年增加 37.55 万公里，增比 9.7%，公路服务水平得到改善，公路交通防灾抗灾和应急处置能力得到提高，公路行业的可持续发展能力得到提升，《“十二五”公路养护管理事业发展纲要》主要目标基本能够实现。此外，“断头路”现象突出，“7918”国家高速公路“断头路”23 段，共计 3221 公里，新增国高“断头路”23 段，共计 733 公里。

（4） 水运基础设施建设

截止到 2013 年底，《规划》中提出的港口重点建设项目大多已经开工或完工，总体进展顺利，沿海港口深水泊位数三年增长 289 个，完成规划进度的 66%，按照目前进展情况，预计到“十二五”末基本可以完成《规划》中提出的目标：沿海港口深水泊位达到 2214 个，新增 440 个，沿海港口布局进一步完善，服务功能进一步拓展，港口结构进一步优化。内河高等级航道新增达标里程 1800 公里，完成规划目标的 67%，预计到“十二五”末将基本完成《规划》提出的高等级航道里程达到 1.3 万公里左右的目标，内河航道通航条件将显著改善；港区规模化发展，重庆长江上游航运中心和武汉长江中游航运中心建设进度较快。

（5） 航空基础设施建设

截止到 2014 年底，全国共有颁证机场 202 个，新增机场 27 个，新建机场目标仅完成 49%，建设速度严重低于规划速度，预计“十二五”末无法完成建设目标；2012 年，国家发布《“十二五”综合交通运输体系规划》，将新建机场确定为 82

个，并同步调整民航规划，按调整后规划，“十二五”末全国机场总数应达到 257 座，在目前建设速度缓慢的情况下，规划目标难以实现；在国家的大力支持下，通用航空机场建设稳步进行，截至 2014 年 9 月底，全国有通用机场 286 个；截止到 2014 年底，我国共有定期航班航线 3142 条，较“十一五”末增加 1262 条，年均增长率为 13.7%。

（6） 邮政基础设施建设

截止到 2014 年底，全行业拥有各类营业网点 13.8 万处，其中，快递服务营业网点 13.2 万处。全行业拥有国内快递专用货机 67 架，快递服务成为提高邮政行业普遍服务水平的新方式，对整个邮政业发展起到至关重要的作用；全国拥有邮政信筒信箱 14.2 万个，邮政报刊亭总数 2.8 万处，基本保持稳定；全国已通邮的行政村比重达 99.2%，基本上已达到村村通邮。

（7） 城市交通基础设施建设

截止到 2014 年底，全国城市轨道交通运营总里程达 3155 公里（包含地铁、有轨电车等），新增运营里程逐年增加，平均年增长 389 公里，据此推算，2015 年末运营总里程将达 3500 公里以上；运营线路总计 101 条，已提前完成“十二五”规划目标；各城市持续加大城市道路建设的投入，完善路网等配套设施建设，新修道路、桥梁，并对原有道路进行拓宽和改造，缓解交通拥堵，提高道路通行能力；截止 2013 年末，人均拥有道路面积已增长到 14.9 平方米，预计“十二五”末有望突破 15 平方米/人，我国城市道路交通拥挤状况有望得到改善；全国主要城市积极推进公共交通优先发展战略，大力发展城市公共交通系统，在有序推进城市轨道交通建设，进一步加大地面公交系统投入力度，线网密度和站点覆盖率不断提高，截止到 2013 年 6 月，全国 40 个采样城市中心城区 500 米范围内公交站点覆盖率平均为 83%左右，“十二五”末预计达到 90%；截止到 2013 年末，全国城市及县城拥有公共汽电车运营线路 41738 条，运营线路总长度 74.89 万公里，其中公交专用车道 5890.6 公里，较 2010 年末相比增加 2164.8 公里，虽然涨幅较大，但与目标值相比还有很大差距。

2 运输装备

“十二五”期，我国交通运输装备数量大幅增加，结构进一步优化，技术不断进步，自主创新能力不断提升。铁路方面，截止到 2014 年底，全国铁路机车拥

有量为 2.11 万台，比“十一五”末增加了 1661 台，其中，电力机车占 55%，首度超过了内燃机车比例（45%）；全国铁路客车拥有量为 6.06 万辆，比“十一五”末增加 0.85 万辆；“和谐号”动车组 1411 组，比“十一五”末增加了 931 组；全国铁路货车拥有量为 71.01 万辆，比“十一五”末增加 8.79 万辆。公路方面，我国公路营运汽车拥有量达 1537.93 万辆，较“十一五”末年均增长 5.67%，其中，营运载客汽车拥有量达 85.26 万辆，营运载货汽车拥有量 1453.36 万辆，分别较“十一五”末年均增长 0.63%和 7.26%；大中型营运货车、厢式货车和专用货车以及高级客车的比例逐年升高。水运方面，随着全国运输船舶标准化工作的开展，改造和淘汰了不合格船舶船型，截止 2014 年底，全国拥有水上运输船舶 17.2 万艘，较“十一五”末 17.8 万艘减少 0.6 万艘，下降 3.3%；船舶净载重量大幅增加，达到 25785 万吨，相比“十一五”末 18041 万吨增加了 7744 万吨，增长 42.9%。民航方面，全行业运输飞机在册架数 2370 架，通用航空企业适航在册航空器总数达到 1798 架，“十二五”期间年均增长率分别为 10.3%和 15.5%，以目前的增长速度，预计通用航空器可顺利完成目标，但运输飞机机队规模很难达到规划目标。邮政方面，全行业拥有国内快递专用货机 67 架，各类汽车 23 万辆，其中快递服务汽车 17.8 万辆；快递服务企业拥有计算机 35.7 万台，手持终端 57.1 万台。城市交通方面，全国公共交通车辆总运营数达 54.61 万，比 2010 年末增长 27.36%，其中，公共汽电车达到 52.88 万辆，但与 2015 年末全国公共汽电车保有总量达 60 万辆的规划目标仍有差距，预计无法如期完成；轨道交通运营数量达 17300 辆，运输装备逐渐向大运能、低污染的公共交通车辆转型发展；出租汽车达 137.01 万，比 2010 年末增长 14.44 万量。

运输装备数量不断增长的同时，设备现代化也在稳步推进。铁路在世界首条高寒地区高速铁路-哈大高铁投入运营自主研发的 CRH380B 高寒动车组；快捷、重载新型货车及配套技术研究稳步推进，80 吨级通用货车设计、试制和工艺评价顺利完成，轴重 30 吨重载货车立项研究得以开展；研发高速列车追踪接近预警系统、动车组防脱线技术装备等安全技术装备，并逐步推广了应用机车安全防护系统（6A）。水运行业积极提升了沿海船舶技术水平，鼓励发展液化气船、商品汽车滚装船等专业化船舶，推进内河船型标准化，引导内河老旧运输船舶加快淘汰和更新改造，调整延续老旧运输船舶和单壳油轮提前报废更新的政策，发展江海直达船舶。民用飞机由研制生产中小型飞机逐渐向大型飞机延伸发展，C919

大型客机等产品研制稳步推进；我国第一款按照国际标准研制的中短程新型喷气式飞机 ARJ21 新支线客机正按计划推进取证交付前的各项工作；总体气动、结构强度、动力装置、机载系统和制造工艺等技术领域取得重要突破，超临界机翼等成果在航空产品研制中也得到充分应用，模锻压机、3D 打印等先进制造技术装备在航空装备产品制造应用中逐渐推广，航空装备产业的研发制造实力不断提升。轨道交通的技术和装备已从原来的依赖进口走向自主化、国产化开发，并能整车出口，进入世界顶级市场；此外，城市轨道车辆牵引系统国产化已经占据了50%的市场，轨道信号设备制造生产业发展迅速。

3 运输服务

“十二五”时期，随着扩大内需战略的稳步实施，工业结构调整和城镇化的深入推进，客货运输总量持续提升。同时，随着基础设施的不断建设，运输服务能力持续增长，运输完成量进一步增加。2014 年，全社会完成客运量 220.94 亿人、旅客周转量 30097.39 亿人公里，货运量 431.30 亿吨、货物周转量 181509.19 亿吨公里。下图是“十二五”期我国各交通运输方式的运输服务相关情况：

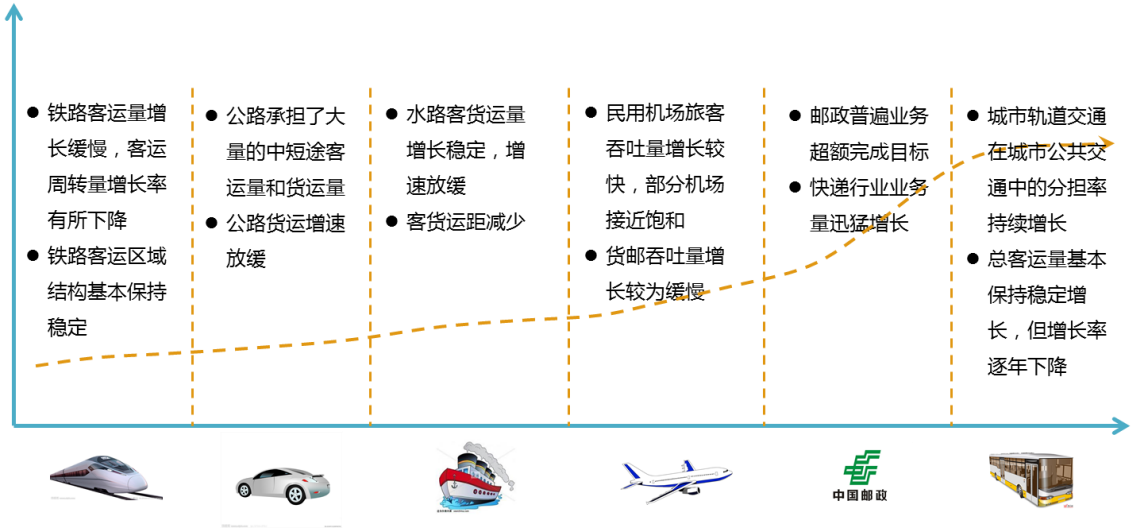

图 4“十二五”期各交通方式运输量情况

铁路方面，2014 年，全国铁路完成旅客发送量 23.57 亿人和旅客周转量 11604.75 亿人公里，预计难以完成 40 亿人及 1.6 万亿人公里的目标。货运量 38.1 亿吨，较“十一五”末增长 4.7%，与规划目标相比也不甚理想，仅完成 9.6%；货物周转量 27530 亿吨公里，较“十一五”末降低了 4.1%。“十二五”期，我国铁路运输区域结构基本保持稳定，以 2012 年客运为例，由于东部地区铁路建设与发展已较为成熟，客运量仍然占据主要地位，占客运总量的比重为 41.57%；其他

地区铁路也在稳步发展中，其中中部地区所占比重 23.77%，西部地区所占比重 19.43%，东北地区所占比重最小，仅为 15.23%。

公路方面，2014 年，公路客运量为 190.82 亿人，客运周转量为 11981.74 亿人公里，公路货运量为 3343.482 万吨，周转量为 61139.08 亿吨公里；公路客货运量比重占总客货运量的 87.3%及 80%左右，但公路客货运周转量仅占总客货运周转量的 40.8%及 30%左右，表明公路承担了大部分的中短途客货运输量。

水运方面，2014 年，全国完成水路客运量 2.64 亿人、旅客周转量 74.41 亿人公里，分别比“十一五”末增加 17.9%，3.0%，平均运距为 28.19 公里，比“十一五”末减少 12.6%。全国完成水路货运量 59.56 亿吨、货运周转量 91881.12 亿吨公里，分别比“十一五”末增加 57.2%，34.3%，平均运距为 1542.64 公里，比“十一五”末减少 14.6%。全国规模以上港口完成煤炭及制品吞吐量 21.89 亿吨；原油吞吐量 4.29 亿吨；金属矿石吞吐量 17.97 亿吨，分别比“十一五”末增长了 32.9%，10.6%，42.2%。全国港口完成集装箱吞吐量 2.02 亿 TEU，比“十一五”末增加了 38.4%。此外，“十二五”期间，尽管受宏观经济的冲击，港口投资额负增长的影响，几种主要货物运输类的吞吐量，除原油完成吞吐量比“十一五”末增长较少外，其余的几种货类完成吞吐量都有约 30%的增长。

航空方面，2014 年，全国民用机场完成旅客吞吐量 8.32 亿人次，完成货邮吞吐量 1356.08 万吨，机场货邮吞吐量增长缓慢；通用航空作业能力增长迅速，发展势头良好，全行业完成通用航空生产作业飞行 67.5 万小时，比“十一五”末增加了 53.52 万小时，增长率为 383%。“十二五”前三年，民航运输总周转量年平均增长率为 7.6%，远低于规划目标。2013 年及 2014 年，货运市场增幅回升，预计 2015 年，民航运输总周转量有望达到或接近 990 亿吨公里的目标。

邮政方面，2014 年，全年邮政行业业务总量完成 3696.1 亿元，全年邮政行业业务收入（不包括邮政储蓄银行直接营业收入）完成 3203.3 亿元。已经提前超额完成“十二五”业务总量规划目标。全年全国规模以上快递服务企业业务量完成 139.6 亿件，同比增长 51.9%；快递业务收入完成 2045.4 亿元，同比增长 41.9%。快递行业提前超额完成了“十二五”专项规划目标。

城市交通方面，在“公交优先”战略的推动下，中国城市公共交通发展速度明显加快，服务能力和服务质量也得到不断提升，中国城市公共交通事业进入了快

速发展的时期。“十二五”前四年，城市公共交通总客运量基本保持稳定增长，但增长率逐年下降。其中，公共交通汽电车客运量和出租汽车客运量的增长速度有所放缓，前四年的涨幅分别约为 45.67 亿、34.01 亿、21.37 亿、10.71 亿人次和 30.43 亿、13.32 亿、11.91 亿、4.12 亿人次；而城市轨道交通发展趋势良好，前四年的增长幅度分别为 15.66 亿、15.95 亿、21.9 亿、17.47 亿人次；客运轮渡客运量逐年递减。

表 1“十二五”以来城市公共交通客运量增长情况

项目	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年
公共汽电车客运量(亿人)	670.12	715.79	749.80	771.17	781.88
轨道交通客运量(亿人)	55.68	71.34	87.29	109.19	126.66
出租汽车客运量（亿人）	346.28	376.71	390.03	401.94	406.06
客运轮渡客运量（亿人）	1.90	1.72	1.31	1.06	1.07

4 投融资

“十二五”期间，交通运输行业市场化进程不断推进，按照统筹规划、多元投资、市场运作、政策配套的基本思路，交通建设项目投融资体制改革不断推进，社会资金进入交通基础设施领域，投资水平持续保持较高水平。2014 年，铁路固定资产投资额达到 8088.00 亿元，比“十一五”末减少了 4%，其中铁路建设，机车车辆购置的投资额占比分别为 81.9%,18.1%。2013 年公路建设投资 13692.20 亿元，其中，高速公路建设完成投资 7297.76 亿元，普通国省道建设完成投资 3899.61 亿元，农村公路建设完成投资 2494.83 亿元，投资基本能够实现规划目标，但云南、陕西、甘肃等个别省份规划目标实现的难度较大。“十二五”前四年，水运建设投资额分别为 1404.88 亿元，1493.82 亿元，1528.46 亿元，1459.98 亿元，较“十一五”末年均有所增长，但增长率在逐步下降。内河投资增幅在 2013 年有大幅下滑，但总体上保持了一个高的增速，而沿海港口投资增长不稳定，从 2012 年开始我国沿海建设投资增速出现负增长。“十二五”规划前三年，民航运输共完成基本建设和技术改造投资 2116.5 亿元，其中机场建设投资占 70%。2013 年，民航固定资产投资总额 1452.2 亿元，机场系统完成固定资产投资总额 507.5 亿元，比“十一五”末增长 14.9%。截止 2012 年末，公共交通业城镇固定资产投资额为 2064.5 亿元，比“十一五”末增长了 13.9%，“十二五”前三年，城市轨道交通完成投资 5707 亿元（2011 年 1628 亿元、2012 年 1914 亿元、2013 年 2165 亿

元），加上 2014 年计划完成数将达 8313 亿元，预计“十二五”完成投资将达万亿。

相较于“十一五”，“十二五”期间交通运输行业建设资金来源突破以往单纯依靠中央财政拨款方式，积极探索开拓多样化投融资模式，差别化各运输方式投融资模式，扬长避短，促进投融资模式进一步优化。“十二五”时期，铁道部资金来源主要依靠国内贷款与债券融资，其中债券融资在铁路行业资金来源的比重稳中有升，国内贷款融资对铁路建设的支持力度保持平稳；同时，铁路正积极探索多元化的投资模式，鼓励非公资本进入铁路领域，自筹资金及其他资金出现快速增长，外资比例有所上升。公路建设资金来源以中央补贴、地方融资、银行贷款等形式构成为主，公路养护及管理的资金来源主要由成品油消费税、车辆通行费、车购税返还、交通部专项工程费、中央和地方财政投入及银行贷款等部分组成。港口建设资金来源主要有国家预算内投资、交通部专项资金、国内贷款、港口企事业单位自筹、地方自筹、利用外资、其他资金来源等 7 个渠道，内河航运投融资模式主要有中央专项资金、地方财政支出、融资平台等三种。机场建设的资金来源由地方财政、民航发展基金和信贷、企业投资共同解决，通常情况下，其中 1/3 由民航局划拨，1/3 由地方政府出资，1/3 由机场自筹，“十二五”以来，中国民间投资在民用航空领域增长迅速，已经进入了除空管以外的所有领域；民航企业飞机融资主要以外部融资为主，尤其是以债权融资为主，目前，还没有一家航空公司能够完全的用自有资金购买飞机，都是通过对外借款、发行股票和债券、租赁等方式中的一种或是多种相结合的形式融资。我国城市交通投融资模式一直秉承“国家投资、地方筹资、社会融资、利用外资”的发展理念，进一步发挥市场机制的作用，同等对待各类投资主体，吸引社会资金参与到公共交通基础设施建设和运营中，加强银行与企业间的合作，创新金融服务工作，为城市公共交通发展提供低成本的优质融资服务。

5 安全应急与保障

“十二五”期，我国安全应急与保障体系日益完善，安全事故逐渐减少，各项指标基本完成 2015 年规划目标值。铁路方面，2013 国家铁路未发生特别重大、重大铁路交通事故，发生地方铁路重大事故 1 件；全国铁路交通事故十亿吨公里事故率为 1.253，比 2012 年下降 5.2%；全年铁路交通事故死亡人数 1336 人，比 2012 年下降 5.7%；10 亿吨公里死亡率为 0.336，比 2012 年下降 7.7%。公路方

面，危桥改造工程共安排桥梁改造 9404 座、80.1 万延米，安保工程处治安全隐患路段 15.46 万公里，灾害防治工程改造灾害易发路段 1.6 万公里。水运方面，2014 年，运输船舶水上交通事故 255 起，共死亡 236 人，分别比“十一五”末下降 23%，28.3%；沉船数量逐年递减，2014 年，共沉船 139 艘，比上年下降 28.7%；2014 年，直接经济损失为 2.48 亿元，较“十一五”末下降 23.5%；此外，我国水上应急保障系统逐渐完善，搜救能力不断增强，“十二五”期，全国各级海上搜救成功率均在 96%以上，超额完成“十二五”规划中的安全指标要求；为加强水上交通安全监管，累计安排中央投资 118 亿元，加强重点时段和重点水域安全保障能力建设，水上安全监管救助装备水平有所提升。航空方面，民航运输飞行百万小时重大事故率（五年累计）小于 0.2，重大事故率几乎为 0，符合“十二五”规划要求，且自 2011 年以来连续三年没有发生重大航空事故。

然而，在“十二五”期间，2011 年发生了“7.23”甬温线特别重大铁路交通事故、2015 年“6.1”东方之星客船翻沉事故及 2015 年“8·12”天津滨海新区爆炸事故。这些事故造成了严重的人员伤亡及巨大的经济财产损失，对社会的稳定健康发展造成了极为不良的影响。因此，在“十三五”期间，应坚决杜绝此类重大交通事故的发生，保障交通运输安全发展，为社会经济的稳定发展奠定夯实的环境基础。

6 交通科技与信息化

“十二五”时期，科技投入加大，科技进步贡献率明显增长，2013 年行业科技进步贡献率达到 53%，预计能完成“十二五”末 55%科技进步贡献率的目标。具体的体现如下：一是科研基础条件明显改善。“十二五”前三年，水路公路交通运输科研基础条件建设投入持续增加，三年累计完成投资近 48 余亿元，年平均投资 16 余亿元，与“十一五”相比，年平均投资增加了约 6.67%。二是科技研发投入进一步加大。“十二五”前两年，在研科技项目数量及计划投资额实现同比双增长。2012 年底，水路公路交通运输行业累计新签科技项目 3073 个、投资规模 47.7 亿元。三是科技成果及效益显著。2013 年，铁路发布 5 批共 73 项铁路行业标准，发布铁路专用产品标准性技术文件 151 个。四是人才队伍进一步壮大。依托重大科技项目、重点科研基地和专项培养计划，培养、锻炼和汇聚了一批交通运输科技人才，建立了一支结构合理、数量充足、素质过硬的交通运输科技人才队伍。

“十二五”前三年，随着交通行业管理服务应用系统、公众出行信息服务系统、

市场信用信息服务平台、安全畅通与应急处置系统、交通运输经济运行监测预警与决策分析系统、信息化基础工作和保障能力等项目的建设，智能交通发展迅速，交通信息化程度明显加深，交通运输现代化水平显著提高。其中，2013 年 ETC 平均覆盖率达到 66%，超额完成了“十二五”规划 60%的要求。

7 绿色交通

“十二五”期间，为缓解交通环境及能源压力，相关领域针对节能减排采取了一系列的措施，主要污染物排放强度进一步降低，交通运输节能减排效果明显。与 2010 年相比，“十二五”末铁路单位运输工作量综合能耗下降 5%，国家铁路 COD 和 SO_2 排放量得到有效控制，实现增产不增污的节能环保目标；营运车辆和营运船舶单位运输周转量能耗、CO_2 排放分别下降 6.2%、6.6%和 9.0%、9.2%，港口生产单位货物吞吐量能耗和 CO_2 排放分别下降 3.5%和 5.0%；民航运输吨公里能耗和 CO_2 排放量五年平均比“十一五”均下降 5.6%。行业环保监管能力显著提升，启动建设了交通运输行业环境数据中心和 20 个省级行业环境监测中心站。资源集约利用程度进一步提高，在公路、铁路、港口建设中大力倡导节约土地、生态友好的设计理念和新技术，沿海港口单位长度码头岸线通过能力提高 5%。

“十二五”期间为了更好地达到节能减排目标，制定、实施了一系列重点工程项目。综合交通方面推进了合同能源管理推广工程、节能减排监管能力建设工程。公路方面推进了营运车燃料消耗量准入与退出工程、节能与新能源车辆示范推广工程、甩挂运输节能减排推广工程、绿色驾驶与维修工程、智能交通节能减排工程、公路建设和运营节能减排技术推广工程、公路生态保护和污染治理系列工程。水运方面推进了营运船燃料消耗量准入与退出工程、智能交通节能减排工程、绿色港航建设工程、船舶能效管理体系与数据库建设工程、水路生态保护和污染治理系列工程。同时，利用结构性、技术性、组织性及管理制度等措施，交通基础设施网络体系更加完善，营运车辆、船舶和港口装卸设备结构更加优化，交通能源消费结构更加合理，结构性节能取得明显进展；节能科技创新能力进一步增强，节能技术服务体系进一步完善，技术性节能取得明显进展；运输生产效率进一步改善，基本形成与社会主义市场经济体制相适应的比较完善的交通节能战略规划体系、法规标准体系、统计监测考核体系、政策支持体系和监督管理体系；节能监管能力和支撑保障水平明显增强，交通行业能源利用效率明显提高。

第四章 “十二五”期交通运输发展现状及存在问题

一、 发展现状

1 综合交通

（1） 综合交通网络初具规模，但多方式衔接尚待加强

“十二五”期，交通基础设施规模快速发展，综合运输网络总里程、快速铁路里程、高速公路里程、公路通车里程、沿海港口万吨级及以上深水泊位、内河高等级航道、民航机场数量、城市轨道交通线路运营里程等成倍增长。依托既有枢纽、场站等设施，结合在建交通枢纽项目，通过统筹规划、优化整合、新建扩建等方式，建设综合交通枢纽，不断优化交通运输结构，基本形成了以铁路大通道、公路主骨架、水路主通道、港站枢纽为重点，干支衔接的综合交通运输网络。我国客运量和客运周转量均稳步增长，其中，民航客运量增长最为迅速，公路次之，铁路客运量增长速度相对缓慢。

由于以前不同运输方式的主管部门不同，政策制定时相互之间缺乏统筹和协调，导致综合运输体系法规建设不健全，不同运输方式立法之间发展的不平衡，以及立法内容等方面的相互割裂，在一定程度上阻碍了各种运输方式的融合发展，不能发挥综合交通运输体系的整体效益。虽然“十二五”期间交通运输部下达了各种交通运输标准化计划的通知，并制定了交通标准规范表，表明了对交通运输改革的迫切需要，但是到目前为止综合交通的详细标准和指标体系仍未建立，导致各种运输方式政策制定时相互之间缺乏统筹和协调，交通运输行业政策制定也缺乏与土地、投资、税费等政策的对接，制约了多种运输方式的有效衔接。此外，各地方政府虽然加大了综合交通枢纽的规划和建设力度，但由于综合交通枢纽涉及城市、交通等多个行业及规划、建设、运营等多个部门，目前各行业和各部门间的衔接协调机制尚不完善，综合交通枢纽建设任务的推进受到影响，导致综合交通枢纽发展速度相对滞后，各种运输方式之间的衔接较为薄弱，实现“客运零距离换乘、货运无缝化衔接”要求存在一定困难。

（2） 区域交通一体化进程加快，但网络结构仍不尽合理

“十二五”期，各地方政府均加大了综合交通枢纽的规划和建设力度，注重综合交通枢纽衔接城际交通系统和城市交通系统；加快了高速公路“断头路”的建设，促进各区域间公路网的衔接；通过新增布点机场的分期建设和既有机场的改

扩建，各区域内航空资源有效整合，机场群整体功能实现枢纽、干线和支线有机衔接。目前，京津冀地区交通已现“2 环、8 通、4 联、8 港、8 枢纽”一体化蓝图，珠江三角洲加快城际轨道交通建设，初步形成了以广州为中心，铁路、公路、水运、民航等多种运输方式相配合，沟通广东全省和全国的综合运输体系；长江三角洲重点推进高等级航道建设与维护，注重各种运输方式合理布局和有机衔接，大力促进交通一体化发展。其他区域也加大交通网络的建设并出台相应规划和策略，逐步推进区域交通一体化进程。

但因为缺少政策和激励措施支撑，统筹协调缺失，区域一体化交通网络结构仍然不尽合理，对接不完善，枢纽衔接有待加强。此外，各运输方式比重不合理，如京津冀地区城际轨道交通比例偏低，难以满足城际客流的交通需求；各城市间存在重复建设，公路与城市道路的分工不尽合理；交通枢纽的建设各自为政，与区域交通不配套、不协调，难以真正做到客运零距离换乘和货运的无缝衔接；跨行政区道路、轨道衔接不尽完善，道路网断头现象时有发生。

2 铁路运输

（1） 铁路运能不断提升，西部地区发展仍需加强

“十二五”期是我国铁路发展的关键时期，尤其是高铁建设与发展的高峰时期，铁路网建设规模持续增长，一批重点项目建成投产，铁路复线率、电气化率也进一步提高。铁路运速的加快与网络建设的完善，促进铁路沿线更多运能的释放，进一步提了升了铁路运输的竞争力。与此同时，我国高速铁路建设即将进入全面收获时期。

“十二五”期，区际通道实现了扩能改造，在繁忙干线实行客货分线，区际干线新线建设和既有线扩能改造项目有序推进，利用通道内新建快速铁路和既有铁路，规划建设城际铁路，充分发挥了路网资源在区域城际客运中的重要作用。为缓解煤炭运输通道能力紧张状况，在加快建设客运专线释放既有线货运能力的同时，积极推进煤运通道建设。目前已经建成投产了集张、集包四线等多条铁路，在建项目中，仍以“三西”能源基地运输系统建设为主，蒙东、新疆能源基地运输系统也在快速推进。在地区开发项目中，各地区项目逐步推进，其中西部地区营业里程 4.4 万公里，比上年增加 4020 公里、增长 10.2%。但是相较于其他地区，西部地区建设仍然较为较缓，路网覆盖规模还比较低，未能满足西部需求，因此

西部铁路仍是下一步铁路建设的重点。

（2） 装备技术突破创新，货运服务水平有待提高

随着铁路的提速、高铁的大规模建设，对铁路车辆装备水平和运输服务能力的要求不断提升，建后工程显得尤为重要，其对于整个系统的安全有效运营、管理以及服务起着至关重要的作用。“十二五”期，铁路部门坚持自主创新，深化关键技术、关键领域再创新，健全铁路技术标准体系，全面推进了技术装备现代化。中国标准动车组研制工作大力推进，机车车辆关键技术以及高速铁路重点技术取得长足进展，为我国铁路建设与运输发展，尤其是高速铁路的发展奠定了基础。

“十二五”期，铁路货运量及货运周转量均呈现下滑趋势，一方面是受宏观经济发展放缓及经济转型影响。铁路货源结构以大宗物资为主，约 80%以上的货源依赖煤炭、铁矿等，而国家经济结构调整影响最大的就是大宗物资运输。另一方面，随着公路及航空物流的快速发展，铁路货运面临巨大发展风险与竞争。与公路及航空运输相比，铁路货运仍然没能转换发展思路，实施转型现代物流发展，依旧保持“铁老大”的思想观念，未能积极改善运输服务，提高铁路货运效率，优化货运结构，加强货运服务的便捷性。在一体化服务及运输时效等方面与基本能实现“门到门”运输及提供“次日达”、“48 小时送达”等服务的公路及航空物流相比明显逊色，导致铁路货运缺乏市场竞争力，无法充分满足客户多样化需求。

（3） 大部制改革仍需深化，多元化投融资模式有待完善

根据大部制改革的要求，铁路实行政企分开，撤销铁道部，将铁道部拟订铁路发展规划和政策的行政职责划入交通运输部；组建中国铁路总公司，承担铁道部的企业职责。此次改革改变了之前我国交通规划各自为政的模式，为今后综合交通运输体系的建设创造了优良的条件。对铁路而言，通过改革，促进了铁路在投融资、运价、法律法规等方面的变革，对客货运市场的拓展以及服务水平的提升有着深远影响。但就目前来看，有关职责和关系尚需进一步理顺，铁路改革还任重道远。中国铁路总公司实际上仍是一个缺乏竞争性的垄断市场，铁路体制改革仍然呈现出“上动下不动”的局面，有待继续深化；而国家铁路局要想充分发挥监管职能，还有诸多问题需要解决。

近年来，我国发展了规模庞大的高速铁路，原铁道部盈利甚微却在 2012 获得高达 6000 亿～7000 亿元的投资额，这些资金主要来自发债与借贷。2005～2011

年，在铁道部融资结构中，国内贷款与债券规模自 207.68 亿元飙升至 3720.28 亿元，增长了 17 倍，且自 2007 年以来占比均超过 50%，成为铁道部资金来源的主要渠道。然而，过度依赖国内贷款与债券发行导致铁道部背负巨大的还本付息压力。为改善铁路财务现状、加快铁路建设步伐，推进铁路多元化融资，“十二五”时期铁道部推进了对铁路企业体制的改革。《国务院关于改革铁路投融资体制加快推进铁路建设的意见》表明铁路需真正实行市场化机制，打破行业壁垒，鼓励社会资本投资建设铁路。同时，《关于放开部分铁路运输产品价格的通知》决定放开部分铁路运输价格，但是其放开力度并不大。此外，由社会资本投资控股新建铁路很少，占比不超过 10%，而且大部分是地方线路。由于铁路投资属于建设周期长、负债率高的行业，回报率不高，而且合资铁路公司民企难有话语权，导致对民资缺少吸引力；并且由于市场管制，目前公益性、政策性运输补贴尚在研究制定中，在补贴机制不到位的情况下，社会资本难以进入。因此，现阶段铁路行业继续完善多元化投融资体制机制，充分吸引外部资本。

3 公路运输

（1） 多层级路网布局逐步完善，西部地区建设滞后

从“十二五”期前三年公路基础设施建设情况来看，普通国道建设投资稳步增长，西部地区投资力度显著增强，截止至 2014 年底，我国形成了 11.195 万公里高速公路、17.92 万公里国道和 388.16 万公里农村公路的格局。基本满足了社会生产和居民生活的基本运输需求。我国部分地区国省道建设进度较快，相较而言，由于西部地区历史欠账较多、地形地貌限制，导致西部地区国道升级改造、完善建设工作十分艰巨。高速公路建设推进较为顺利，但受工程建设条件和资金的制约，西部地区国家高速公路建设进程明显落后于东、中部地区。

从“十二五”前三年年度投资计划完成情况、通畅目标实现程度及 2014 年度计划编制情况看，除西部地区发展情况较为不理想外，我国农村公路总体进展顺利，乡镇、建制村通硬化路比例均有较大提高。除西藏外，西部地区建制村通硬化路比例仅为 66.5%，还有 808 个乡镇、6.6 万个建制村不通硬化路，未来西部地区农村公路建设仍是一项艰巨的任务。

（2） 交通扶贫工作成果显著，农村出行条件仍需提高

“十二五”期，按照“中央统筹、省负总责、县抓落实”的总体要求，基本明确

了各级政府交通扶贫工作的责任分工和任务分解，实现了责任到位、组织到位。总体而言，经过“十二五”期的集中攻坚和全力推进，贫困地区公路水路交通条件显著改善，客货运输服务覆盖范围不断扩大，通达深度不断延伸，服务水平明显提高，制约贫困地区交通运输发展的瓶颈问题得到进一步缓解，交通运输基本公共服务主要指标与全国差距明显缩小，为下阶段顺利完成全面建成小康社会交通扶贫目标奠定了坚实基础。此外，自交通扶贫攻坚工作启动以来，交通运输部针对贫困地区地方财政能力弱、建设资金不足的难题，加大了中央资金的倾斜支持力度，大幅提高了投资补助标准，贫困地区普通国道、农村公路补助标准较其他地区上浮了 30%-70%，西部地区乡镇、建制村通沥青（水泥）路补助标准分别约为“十一五”期的 2 倍和 2.5 倍。

尽管“十二五”期，农村公路建设取得了显著成果，但是由于养护管理水平低、技术等级低、危桥较多、客运站招呼站配置比例较低等因素，严重制约了其运输服务水平。西部地区尤其是集中连片特困地区建制村通硬化路建设任务仍然艰巨。2013 年西部地区建制村通硬化路比例仅为 65%，还有 808 个乡镇、6.6 万个建制村不通硬化路，分别占全国不通硬化路乡镇和建制村数的 99.1%和 94.2%。农村客运方面，2013 年底我国仍有 488 个乡镇和 4.4 万个建制村不通客车，农民群众的基本出行需求无法完全满足。2013 年底全国乡镇建有公路客运站、建制村建有招呼站的比例分别仅为 69.1%和 46.7%，农村居民交通出行的候车条件仍然较差。已经开通农村客车的地区，也普遍班次数量较少，车辆老旧现象明显，群众出行便利性、舒适性较差；而且，受农村客源分散、客流量小等因素制约，农村客运运营成本高，亏损现象明显。

（3） 基础设施养护初具效果，养护资金制约显著

目前我国公路养护学习发达国家和地区的先进经验和技术，已经形成了由国家部分资金补贴、集养护人员、养护设备、养护材料一体化的养护公司为主。但随着建设成本上涨和筹资难度加大，尤其是受到新建道路的建设压力，部分国道和高速公路养护资金存在一定的缺口。目前国道方面，一些省际路段，尤其是经过山岭区的路段，还存在线型指标低、安全性差等突出问题，已成为路网中的瓶颈。高速公路方面，部分早期建成的高速公路受当时技术条件、资金等因素限制，建设标准不高，以四车道为主，部分路段线型指标较低；同时，“断头路”现象也

制约了高速公路网络整体通行能力。

更为明显的是，农村公路养护资金的缺乏。近年来，随着农村公路养护人力、材料成本大幅增加，农村公路养护补贴标准已经明显偏低。虽然全国已经明确县级人民政府农村公路管理养护的主体责任，但由于大部分省份县乡财政普遍紧张，地方财政投入农村公路养护的资金普遍不足，农村公路日常养护水平较低。2013 年我国农村公路经常性养护里程比例仅为 72.1%，在纳入养护统计的农村公路中仍有约 98 万公里处于季节性、临时性或突击性养护状态。而且，农村公路普遍缺少专职养护管理队伍，缺少专业技术人才，导致大部分农村公路养护工艺粗放、设备简陋，技术水平较低，难以满足技术规范要求；尤其是像桥梁、隧道等养护技术要求高的养护对象，由于技术力量薄弱，无法进行有效养护。

（4） 运输供需矛盾初步缓解，但结构性供需矛盾显著

随着公路基础设施建设逐年增长，截止至 2013 年底，公路运输服务能力能够基本满足社会生产和居民生活的运输需求，运输供给与需求矛盾得到初步缓解。然而，随着公路客运市场多样化发展，公路运输已从传统的“普适保障型”需求逐渐向“高快改善型”需求转变，这一转变对公路运输的出行效率、服务水平等提出了更高的要求，尤以东部地区与西部地区形成了比较鲜明的需求差异化特征，这就对从满足供需矛盾的基本适应向解决结构性矛盾的战略转型提出了新的要求。其中，农村交通服务问题较为突出，由于养护管理水平低、技术等级低、危桥较多、客运站招呼站配置比例较低等因素，严重制约了其运输服务水平。农村客运方面，2013 年底我国仍有 488 个乡镇和 4.4 万个建制村不通客车，农民群众的基本出行需求无法完全满足。2013 年底全国乡镇建有公路客运站、建制村建有招呼站的比例分别仅为 69.1%和 46.7%，农村居民交通出行的候车条件仍然较差。已经开通农村客车的地区，也普遍存在班次数量较少，车辆老旧的现象，群众出行便利性、舒适性较差；而且，受农村客源分散、客流量小等因素制约，农村客运运营成本高，亏损现象明显。

（5） 体制机制改革效果显现，法律法规仍需健全

随着公路法等一系列公路管理法律法规政策的出台，我国公路管理部门和运输企业进一步明确了路权路责，也将公路建设、维护、使用、管理、运营落到了实处。随着建设责任下放机制改革对普通国道建设造成了一定影响：一是在建设

重点上，市县政府更加关注兼有城区出口路、景区路功能的路段建设，而对于相对偏远，但在全国、全省路网中具有重要地位的其他国道路段建设缺乏积极性，导致项目推动困难。二是在建设标准上，各市县认识不统一，统筹协调困难。三是在建设安排上，不同市县的相邻路段建设时机不匹配，也导致了干线公路通道效益难以发挥等问题。

随着我国经济社会快速发展，以及公路建设发展以及物流业的转型，部分法律法规条款已经不适用于当前的实际情况，部分法律法规甚至影响了公路运输业的健康发展，成为了公路发展的瓶颈。“十二五”期，我国建成的第一批高速公路收费已经开始逐渐到期，尽管其中一部分已通过改扩建等方式延长了收费期，但剩余部分一旦收费到期，将面临取消收费的法规要求和舆论压力，若取消收费，则其养护运营管理将受到严重影响。另外，虽然早在 2008 年交通运输部就颁布了《农村公路养护管理暂行办法》，对农村公路养护的资金筹措与管理、养护工程管理、路政管理等方面进行了规定，但是，公路养护的主体责任并不明确，道路使用者的义务并未明确阐述，因此导致执法过程中出现了模糊的边界。农村公路养护相关的法律滞后，不能及时处理有损公路基础设施的行为。

4 水路运输

（1） 内河投资比例逐步扩大，港口投融资机制不健全

“十二五”期，全国内河水运投资额在 2014 年达到 508.12 亿，比“十二五”末 334.53 亿元有大幅增加，内河水运投资额占全国水运建设投资额比例逐步扩大，内河水运建设情况相比“十一五”末有大幅改善，高等级航道的建设力度逐步扩大，等级航道达到 6.54 万公里，占总里程 51.8%，比“十二五”末提高 1.6 个百分点。其中，三级及以上和五级及以上航道分别占总里程 8.6%和 22.5%，分别比“十二五”末提高 1.1 和 2.2 个百分点。截止 2014 年末，内河航道网络体系基本形成，各水系内河航道通航里程分别为：长江水系 64374 公里，珠江水系 16444 公里，黄河水系 3488 公里，黑龙江水系 8211 公里，京杭运河 1438 公里，闽江水系 1973 公里，淮河水系 17338 公里，基本形成了以长江干线、西江航运干线、京杭运河、长江三角洲和珠江三角洲航道网为骨干的干支直达、江海连通的航道网。

港口投资方面仍然存在政企职责划分不清，投资主体相对单一，融资渠道相对狭窄等问题。“十二五”期，我国《港口法》规定了政府在港口投融资活动中的

投资和管理职责，确立了港口公共基础设施的范围和投资主体。但是，港口作为国家重要基础性经济资源，资金需求巨大，且受制于地方财力，地方政府很难承担起港口公司基础设施的投资责任。此外，由于港口具有一定的区域性，而港口公共基础设施仅由港口所在地方政府负担，明显不相匹配，因此，港口投融资过程中容易出现政企不分的问题。同时，由于港口项目投资大、回收期长等因素影响，导致逐利的民间资本不敢投资或不愿投资港口项目。港口管理体制虽然已经下放到地方，地方政府也成立了港口管理部门，原港务局基本上改制为公司制企业，政企在一定程度上有所分离，但事实上港口企业仍承担着大量的公共事务职能，职责不清，若“十三五”期不能理顺各部门职责，将会导致港口企业非经营性支出和投资加大，一定程度上削弱港口企业的投融资能力，导致港口企业债务利息负担沉重。

（2） 港口群综合能力凸显，部分港口出现产能过剩现象

我国沿海已形成五大港口群，分别是环渤海地区港口群体、长江三角洲地区港口群体、东南沿海地区港口群体、珠江三角洲地区港口群体、西南沿海地区港口群体。港口群的形成及港口资源的整合基本实现了分工合理、优势互补、相互协作、竞争有序，增强了为腹地经济服务的能力。一些大型港口已经发展成为区域性国际航运物流中心，在港口群中占据主体地位并发挥重要作用的综合性枢纽港。长江、珠江、黑龙江、淮河水系和京杭运河形成了绵延的沿岸港口带；构架了以集装箱、煤炭、矿石、油品、粮食五大货种和客运为重点的水路客货港口运输装卸系统。截止到 2014 年末，全国港口拥有万吨级及以上泊位 2110 个，较“十一五”末增加 449 个。其中，沿海港口万吨级及以上泊位 1704 个；内河港口万吨级及以上泊位 406 个。全国万吨级及以上泊位数增幅明显高于全国生产用码头泊位数增幅，随着水运基础设施建设的推进，运输装备以及运输服务的改善，港口泊位正朝着大型化与专业化方向发展，沿海大型港口建设正处于升级转型期。

然而，“十二五”期，受外贸疲软、内需不振的双重压力，我国沿海建设投资增速出现负增长，货物吞吐量涨幅创近年来新低。港口需求增长已经减缓，但建设仍未止步，导致费率及产能利用率低。虽然港口建设原则是适度超前，但港口升级转型期间仍然出现产能过剩的现状，大型港口群需求量不足，部分港口出现泊位等船现象，一批中小规模港口的码头设备被闲置，港口产能与吞吐量比例失

调，港口企业盈利能力下降。邻近港口之间同质化无序竞争问题突出，港口之间重竞争轻合作，同一港口群内港口功能重合，港口基础设施重复建设，加重了港口内部消耗和竞争，削弱了整体对外竞争力。港口扩张占用岸线的发展模式仍显粗放，局部地区港口建设过热，岸线利用没有统筹考虑，造成港区空间布局同质化，影响岸线和环境资源的有效利用。

（3） 航道技术标准相继出台，船舶装备标准化程度仍然不高

“十二五”期，修订了《内河通航标准》、《内河航道维护技术规范》等技术标准，不断完善了航道技术标准和养护定额体系，促进了航道管理与养护科学发展，配合内河港口基础设施建设，内河通航条件明显改善。另外，出台了《航道法》，推进了航道法律法规的立法进程，并充分利用地方立法资源，加快制定地方性航道法规和政府规章，形成了比较完善的航道管理与养护法律法规体系。虽然船型标准化工作在“十二五”期间陆续展开，但是内河船型标准化程度仍相对不高，对非标准船型和安全、环保设施不达标的老旧运输船舶的更新改造工作仍需加快。

5 航空运输

（1） 民航发展重点转变为结构调整，通用航空发展仍然落后

“十二五”期，我国航空运输机场网络布局已基本形成，民航业进入由高速增长进入中速增长时期，航空运输发展的重点从量的增加转变为结构的调整。2014年，国际航线运输总周转量同比增长14%，高于国内航线3.8个百分点；中西部机场旅客吞吐量增速13.07%，高于东部4.34个百分点；年旅客吞吐量超在百万以下的支线机场吞吐量增速为19.6%，高于年旅客吞吐量百万以上的重点干线机场9.8个百分点。总体而言，民航行业结构呈现出国际市场快于国内市场、中西部快于东部、支线市场快于干线市场的积极态势。

目前，通用航空、低成本航空和临空经济成为我国航空运输新的增长点。然而，我国通用航空起步较晚，仍处于发展初期，尚未形成完整的体系。“十二五”期，国家虽然在通用航空基础设施建设、低空空域改革、行业准入条件、业务补贴等方面出台了一系列相关法规措施，各地方政府也加大了对通用航空的扶持力度，但是通用航空发展仍然滞后。一方面，中国通用航空机场总量少、密度低、功能单一、布局不合理，而且发展速度慢，难以满足通用航空发展的需求。2014年底，通用航空企业适航在册航空器总数达到1798架，获得通用航空经营许可

证的通用航空企业 239 家。而美国在 2012 年时已经拥有通航机场 2563 座，通航飞行器 20 多万架。另一方面，飞行员严重短缺成为阻碍我国通用航空发展的最主要障碍。目前，民航局审批的国内飞行学校每年可培养飞行员 3000 人左右，且主要是为运输航空培养。此外，飞行员培养采用单一的“绑定式定向培养”模式，而通用航空的飞行员根本不在培训计划之列。近年来，虽然有部分通用航空企业经批准可以开展飞行员培训，但是私营企业的培训在专业性、系统性方面远不及专业院校，面对即将急速扩张的通用航空，通用航空飞行员的培训体系亟待建立。

（2） 枢纽机场容量饱和，支线机场盈利困难

2014 年，全国民航运输机场完成旅客吞吐量 8.32 亿人次，其中，76.2%的吞吐量由占总数 11.9%的 24 个机场完成；全国运输机场完成货邮吞吐量 1356.08 万吨，其中 98.5%由占总数 25%的 50 个机场完成。北京、上海和广州三大城市机场旅客吞吐量占全部机场旅客吞吐量的 28.3%，货邮吞吐量占全部机场货邮吞吐量的 51.3%。枢纽机场与支线机场业务布局的不平衡，导致了枢纽机场容量过饱和，而支线机场业务惨淡，盈利困难。

“十二五”期，枢纽机场的饱和问题突出。为缓解我国枢纽机场容量饱和的问题，各地机场扩容工程相继开展，但是由于机场建设周期长，客货运量增长迅猛，容量过饱和问题仍未得到解决。下图为我国 20 个主要枢纽机场 2014 年的旅客吞吐量与设计容量对比图。由图中可以看到，20 个枢纽机场中，有首都国际机场、上海浦东机场等 7 个枢纽机场的年旅客吞吐量超过了机场设计容量，其他机场也已接近设计容量。

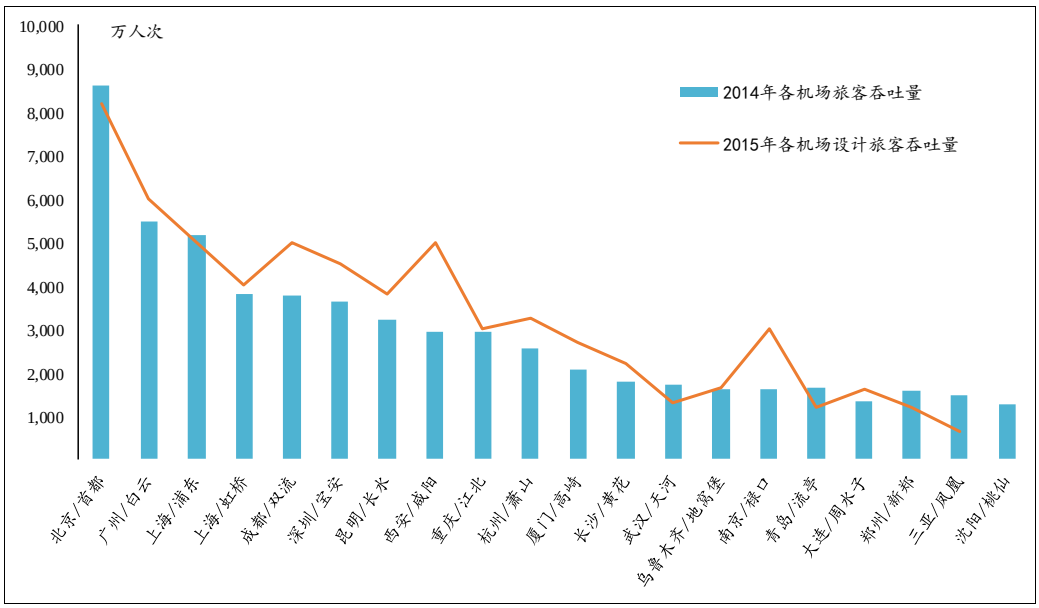

图 5 2014 年主要枢纽机场容量-流量对比图

与枢纽机场流量饱和相反，我国支线机场由于航线少，客运量和货邮运输业务增长缓慢，业务收入难以维持高额的运营成本，大部分支线机场处于长期亏损状态。2011 年，180 个机场当中有 130 个支线机场亏损。

同时，干线与支线网络之间衔接不恰当，造成了客流的过度集中，不仅造成了资源的浪费，也不利于航空运输行业的健康发展。

6 邮政运输

邮政行业整体发展水平大幅提升，快递行业急需出台相关管理及规范政策：“十二五”期，邮政行业普遍服务终端能力进一步提升，农村邮政设施建设得到加强，管理监督体制进一步完善，快递行业标准规范和行业监管制度初步形成。然而，邮政业同时也面临着转型升级的挑战，需加快适应快速增长的快递业，促进其成为新的增长点。面对机遇与挑战并存的外部发展环境以及邮政业内部发展需要，转型发展成为邮政业的必然选择。邮政企业将实现邮政普遍服务向公共服务转型、邮政通信服务向物品寄递服务转型、传统邮政服务向文化传播服务转型，传统金融向现代金融的转型；快递业将以“菜鸟网”成立为切入点，实现向规模化、标准化、自动化的转型发展。通过转型发展，实现邮政业的持续健康发展。

虽然借助电子商务的兴起，快递业迅速发展，但其依然处于发展初期，行业法规体系有待完善。同时由于缺乏有效的行业管理，存在快递企业规模较小、产业集中度低、业务模式单一的情况，标准的不统一和小型快递企业管理体制的不

规范，影响了快递服务水平的提升。企业间价格竞争激烈，快递业务量的增长与业务收入增长严重失衡。因此，快递行业在“十三五”期将朝着业务规模化经营、行业标准一体化、业务自动化的方向发展。

7 城市交通

（1） 城市轨道系统建设发展，发展初级阶段问题凸显

“十二五”期，全国各地纷纷掀起城市轨道交通建设高潮，城市轨道交通运营里程猛速增长，使得轨道交通设备的市场需求大幅提升，城市轨道交通在城市交通体系中的骨干作用逐渐凸显。中国拥有城市轨道交通的城市历经了十几年的高速发展之后，已经由 2000 年的 3 座（北京、上海、广州）上升至 2014 年的 22 座，预计到 2015 年年底，中国城市轨道交通运营总里程将达到约 3500 公里左右。同时，广阔的轨道交通市场空间有力拉动中国轨道交通设备制造业的长足发展。自从实施城市轨道交通设备国产化政策以来，中国城轨车辆国产化成绩斐然，国产城轨车辆不断涌现，自主创新能力显著增强。

然而，由于我国的城市轨道交通发展较晚，虽然北京、上海、广州、重庆、深圳、南京、成都等城市轨道交通主骨架基本形成，网络初步构建，但武汉、佛山、东莞、西安、沈阳、杭州、哈尔滨等特大城市尚未形成以轨道交通和快速公交（BRT）为骨干、公共汽（电）车为主体、多种方式协调发展的公共交通服务网络系统；绝大部分 300 万人口以上的城市轨道交通系统的建设刚刚起步，甚至仅停留在规划阶段；中小城市公共交通线路过少，发车频率过低。

在装备技术方面，中国轨道交通设备制造技术在整体水平上与国外相比还有很大距离。目前，国产信号控制系统与国际水平差距较大；国内还没有一家企业能够单独突破信号系统核心技术。另外，国内运营管理技术也和世界水平差距较大，自动化、信息化水平较低。同时，受管理渠道和管理习惯的影响，我国城市有轨电车和市域快轨多存在规划分散、审批多头、统计缺失、管理不到位等问题，且尚未实行行业归口管理。

此外，城市轨道交通融资方式较为单一，资金来源亟待拓宽。城市轨道交通的修建，不仅需要庞大的资金与长期的准备时间，而且还伴随着需求的不确定性和需求的长期性。当前中国轨道交通建设资金对财政补贴依赖仍很大，尚未形成完整合理的轨道交通建设资金筹措、管理和使用机制。

（2） 公交优先发展战略初步推行，公交体系设施仍需完善

“十二五”以来，全国主要城市积极推进公共交通优先发展战略，大力发展城市公共交通系统，在有序推进城市轨道交通建设的同时，进一步加大地面公交系统投入力度，公交运输总量平稳增长，车辆装备不断改善，线网密度和站点覆盖率不断提高，服务能力有较大提升。其中，北京、广州、杭州、大连、常州、郑州、济南、合肥、重庆、乌鲁木齐和厦门等城市已陆续开通地面快速公交系统。另外，各市积极推进城市公共交通优先车道和优先信号系统建设，逐步形成城市公共交通优先通行网络。

我国各大城市的公交线网和设施装备正处于不断完善阶段，但仍存在很多不足。许多城市在公交站点、场点、枢纽、专用道等设施建设以及车辆装备的配置更新方面得不到政府资金和政策的支持；部分城市原有的公交设施，如公交换乘站、保养场等，由于其土地增值而被政府收回用于其他项目开发，公交用地被蚕食、挤占现象严重，导致多数城市公共交通车速越来越低，候车时间长、准点率差、换乘不方便、舒适性不足等问题普遍，直接影响了公共交通的竞争力和对公众出行的吸引力。

（3） 出租车行业改革工作初步开展，市场化进程急需加快

“十二五”期，各地相继开展规范发展城市出租车业，建立完善出租汽车政策法规体系工作。2013 年，北京率先拟出台出租车综合改革措施，科学定位出租汽车服务，调整出租车价格、调控出租车总量、建立营运企业和司机退出机制等。另外，各省市陆续制订出租汽车服务质量信誉考核办法，逐渐形成优胜劣汰的市场机制；制订出租汽车从业资格管理规定，建立出租汽车驾驶员准入与退出机制；推动出租汽车行业实行公司化、集约化经营和员工制管理，进一步形成畅通有序的行业诉求表达和权益保障机制。

然而，长期以来，出租车行业一直存在市场化进程缓慢的问题。虽然“推动出租车改革”已被纳入交通规划多年，但进展依旧缓慢，对于呼声很高的打破垄断、完善出租车准入制度等，还未采取根本性动作，以至于出租车已经不能满足当前城市居民的基本出行。因此，随着移动互联时代的到来，加之出租车市场问题越来越多，专车作为当前时代背景下市场需求和科技创新结合的产物大批涌现，并冲击着现有的出租车市场。专车利用大数据，移动互联技术等，盘活市场闲置资源，整合资源，满足用户多样化的出行需求，实现各方主体利益共赢。面

对这专车市场的日益壮大，出租车改革势在必行，《关于深化改革进一步推进出租汽车行业健康发展的指导意见(征求意见稿)》对出租车改革提出相关建议，“份子钱”可协商并实行动态调整，出租经营权无偿使用，“份子钱”或降低，出租车实行总量调控并实行动态调整，同时对专车平台企业、车辆、驾驶员均设置了一定要求，打车平台不得接入非营运车辆。改革一方面在规范专车管理的同时，也提出要让巡游车（传统出租车）和约租车（网络预约车辆）提供差异化服务、实现错位经营，并对两者的服务方式、价格机制、车辆和服务标准等作出区分。

（4） 绿色交通理念逐步深入，慢行交通系统有待复苏

绿色交通是“十二五”交通发展的一大主题，为缓解交通拥挤，倡导绿色出行，绿色环保的步行、自行车等慢行交通系统的规划建设正在引起社会的关注。为此，各大城市陆续开始采取相应的措施，出台城市慢行交通的“十二五”规划，提出大力建设自行车专用道、步行专用道等在内的慢行交通系统基础设施，逐步完善城市公共自行车服务系统，不断加强公共自行车装备建设，为公民绿色出行提供有力条件。然而，慢行交通的建设进展缓慢，阻滞重重。目前，我国各大城市的慢行交通规划仍不完善，由于现代城市交通规划的重点往往放在小汽车规划上，对于绿色环保的步行、自行车等慢行交通系统的规划还很缺乏，使得慢行交通系统处于劣势地位，且大部分城市公共自行车服务系统建设不容乐观。另外，大部分城市规划“以配建停车为主体，路外公共停车为辅助，路内停车为补充”的停车格局，一些道路的非机动车道被施划为路边停车场，慢行交通系统的占用，降低了通行效率，更导致骑行者被迫驶上机动车道或人行道，不利于交通安全。

二、 主要问题及障碍

依照目前发展情况看，“十二五”期间我国交通运输行业快速发展，各主要任务和建设重点基本按《规划》计划推进。但同时交通运输发展仍然存在一些问题，主要表现在以下一些方面：

交通运输能力需进一步提高，结构性供需矛盾显著。“十二五”以来，我国交通基础设施规模不断增大，运输服务能力大幅提升，供给与需求矛盾得以初步缓解。然而，相对单一化的运输服务已逐渐不能适应多样化不断加强的运输客货运市场需求，结构性供需矛盾依然显著。铁路基础设施建设主要存在路网“主动脉”建设进展较慢，“毛细血管”仍需扩充的问题。公路运输已从传统的“普适保障型”

需求逐渐向“高快改善型”需求转变，这一转变对公路运输的出行效率、服务水平等提出了更高的要求，尤以东部地区与西部地区形成了比较鲜明的需求差异化特征，这就对从满足供需矛盾的基本适应向解决结构性矛盾的战略转型提出了新的要求。水运运输服务能力问题主要体现在内河客运服务水平不高，区域性供需矛盾较为突出；沿海港口存在超负荷工作情况，部分港口产能过剩。航空运输大型机场饱和问题是近年来航空业发展的难题，干线与支线网络之间衔接不恰当，造成了客流的过度集中，不仅造成了资源的浪费，也不利于航空运输行业的健康发展。城市交通系统设施容量不足，基础设施建设滞后，服务质量亟待提高，多样化、多层次出行需求无法满足。

综合交通运输体系建设缓慢，一体化进程亟待加快。我国综合交通运输体系构建进展缓慢，具有综合功能的运输枢纽尚未大面积建设，各种运输方式之间的有效衔接尚待加强。“十二五”期间，我国综合交通运输体系建设主要面临结构规划依旧欠缺，定位模糊，层次结构不清晰，发展目标不明确，各种运输方式在不同区域综合运输体系中的定位、合理结构比例缺乏深入研究；法律法规体系不健全，各种运输方式基本形成了具有龙头法的相对独立法律体系，且由于以前不同运输方式的主管部门不同，政策制定时相互之间缺乏统筹和协调，导致了综合运输体系法规建设不健全，不同运输方式立法之间发展的不平衡，以及立法内容等方面的相互割裂，在一定程度上阻碍了各种运输方式的融合发展，不能发挥综合交通运输体系的整体效益；区域一体化交通建设缺少政策和激励措施支撑，统筹协调缺失，网络结构仍然不合理，枢纽衔接仍需进一步加强。

交通行业发展模式有待调整，运输市场化进程缓慢。“十二五”期间，我国加快政府改革步伐，致力于推进运输市场化进程。然而，政企分化的程度仍然尚浅，交通运输企业无法真正独立自主地融入到公平竞争的市场中去，无法成为具有活力的运输市场主体，导致运输市场化进程缓慢，市场竞争机制不完善，运输行业垄断经营的局面未被打破，运输价格的形成机制与管理机制仍不适应市场经济的需要，影响交通运输市场化进程的行政性和政策性障碍尚未全面清理清除。中国铁路总公司仍是一个缺乏竞争性的垄断市场，铁路并未真正实行市场化机制。我国航空运输市场长期以来由国有航空公司主导，以“低成本”立足的民营航空所占市场份额不足 5%。“十二五”期间，民营航空企业在航线审批、政策环境、空域资源、金融服务等方面不具备优势，发展受到限制。民营航空均面临飞机少，航

线少，热门航线更少等困惑。政府对公共服务港口的建设和管理面临巨大压力，港口发展模式转型困难，运输市场化进程较为缓慢。“推动出租车改革”已被纳入交通规划多年，但进展总显得缓慢，对于呼声很高的打破垄断、完善出租车准入制度等，还为采取根本性动作，以至于社会性事件频发。

管理体制机制改革尚未深化，职责关系尚未理顺。“十二五”期间，我国深化交通管理体制机制改革，推行“大部制”管理体制，向综合交通运输管理体制的建立迈出了重要的一步。然而，由于各种交通运输方式在运行和管理上受过去影响较为深远，统筹各种运输方式一体化发展机制尚不健全。部管国家局与地方交通运输主管部门之间的工作协调不足，各种运输方式在运营和管理方面交叉较少，法律法规相通性差。实现货运“一单制”、客运“一票制”、信息服务“一站式”的目标仍然需要长期的改革作为动力。在“大部制”改革背景下，铁路体制改革打破了长久以来铁路政企不分的局面，铁路运输监管将迎来全新突破。但是就目前发展情况来看，有关职责和关系尚需进一步理顺，铁路改革还任重道远。铁路体制改革仍然呈现出“上动下不动”的局面，有待继续深化，而国家铁路局要想充分发挥监管职能，还有诸多问题需要解决。

交通投融资模式过于单一化，资金供需矛盾突出。截止目前，我国尚未健全适应交通运输行业特点和市场经济发展需要的基础设施建设投融资体制。在交通基础设施的投资建设中，除了港口、收费公路项目能实现以社会资本投资为主以外，其他项目都需要以政府为主进行投资建设。政府除交通专项资金和财政预算资金用于交通项目本金外，基本上都是采取银行贷和发行债券的方式进行债务融资，交通投融资模式过于单一化。随着每年大规模的项目上马，政府性交通债务规模不断扩大，资产负债率快速上升，高债务规模、高负债率形成了政府较大的偿债压力和一定的债务风险。然而，我国交通基础设施建设目前还处于网络提升和完善的阶段，为了使交通基础设施建设支撑和引领社会经济和城镇化发展，还必须较大力度的对交通基础设施持续建设一段时期。而随着交通基础设施建设项目中非盈利性项目的比重越来越高，项目盈利能力降低，难以吸引社会资金投入，需要加大对财政性资金的投入，而在财政性资金、地方融资平台清理等政策影响下，资金短缺或融资难度加大，资金供需矛盾日益突出。

部分指标的设置缺乏合理性，规划指导作用不足。《规划》制定前期，由于缺乏深入精确的需求预测过程，导致基础设施需求认识不清，部分建设目标值设

置缺乏合理性。同时，受“十二五”期间国内外经济环境的影响，部分行业建设速度明显减缓，与预期差距较大。水运方面，由于绿色与安全方面的指标长期以来是一个薄弱环节，以往相应的技术准则有所缺失，有很大的上升空间，因此“十二五”期间这两方面指标完成情况超出预期很多。航空方面，机场建设目标制定略超乎实际，“十二五”规划新建机场 55 座，截止 2013 年，新增 18 座，仅完成 33%。建设速度与目标数量相去甚远。

交通行业审批流程较为繁琐，执行效率有待提高。长期以来，交通运输行业审批流程十分复杂，行政审批事项繁琐，下放力度有待加强，前置审批条件及重复性的前置预审较多，部门协商办理机制较弱，同步受理、牵头协同、信息共享、资料互认等方式尚未普及，审批手续多，审查时限长，审批效率和服务水平亟待加强。水运和海事行政审批事项及审批流程过于繁杂，主要包含了事项名称、受理方式、办理期限、受理部门、许可机关、审批流程、提交材料目录等 40 项内容。航空运输机场建设项目固有周期长的弱点，加之项目审批流程繁琐，审批周期长，导致了航空运输项目建设的缓慢。从项目规划立项，到项目完工投产，通常需要 7-8 年甚至更长时间。“十二五”期间，相关部门虽然也出台了部分措施，下放部分审批权限，简化审批流程，但涉及面有限，收效甚微。

交通法律法规体系有待完善，设施养护遭遇颈瓶。随着经济体制的转变及综合交通运输体系的不断建设，我国交通运输行业原有的法律、法规已经不能适应社会经济及现代化交通发展的需求，有时甚至会发生冲突，法律规范层次低、效力不强，各项法律规法之间缺乏协调性，严重阻碍了交通运输行业发展。公路方面，随着我国经济社会快速发展，以及公路建设发展以及物流业的转型，部分法律法规条款已经不适用于当前的实际情况或部分法律法规影响了公路运输业的健康发展，成为了公路发展的瓶颈。内河航道“重建设，轻管养”现象依然存在，航道养护任务日趋繁重。空域资源紧张是限制通用航空发展的重要原因，也是短期内难以解决的阻碍。现行《民用航空法》、《飞行基本规则》提出了空域资源使用原则，但对于如何划设空域，空域在军民航之间如何使用没有明文规定。

交通科技创新能力仍需加强，科研人才培养缓慢。中国轨道交通设备制造技术经过几十年的发展，虽然取得了很大的成绩，但在整体水平上与国外相比还有很大距离。目前，国产信号控制系统与国际水平差距较大；国内还没有一家企业能够单独突破信号系统核心技术。同时，国内运营管理技术也和世界水平差距较

大，自动化、信息化水平较低。中国正在运营的轨道交通线路基本上采取的是中外合作方式，核心技术仍然掌握在外方手中，难以实现真正的国产化，这也是造成中国轨道交通产业建设和运行成本高的原因之一。快速发展中的城轨交通，人才短缺的矛盾日益突出。无论是运营岗位的操作人员，还是高端管理人才和技术人才，都严重不足。民航局审批的国内飞行学校每年可培养飞行员 3000 人左右，而且这 3000 名飞行员主要是为运输航空培养的。另外飞行员培养采用单一的“绑定式定向培养”模式，通用航空的飞行员根本不在培训计划之列。近年随着通用航空的发展，才有部分通用航空企业经批准可以开展飞行员培训。但是私营企业的培训在专业性、系统性方面远不及专业院校。但面对即将急速扩张的通用航空领域，通用航空飞行员的培训体系亟待建立。

土地环保刚性约束日益显现，安全问题依然突出。“十二五”期间是我国经济社会发展和交通运输业转变发展方式的关键时期，发展建设所面临的生态环境承载压力、资源需求压力、全球气候变化影响等矛盾将进一步凸显。截止目前，交通运输绿色循环低碳发展的制度体系尚未建立，缺乏系统可行的监测评估机制。绿色循环低碳交通运输发展制度体系框架尚未完全提出，“绿色交通”引领交通运输现代化前瞻性政策研究不够。营运车船能源消耗及碳排放数据的统计分析及数据库平台建设尚未完成，绿色循环低碳交通运输体系建设评价指标体系不够完善。节能环保更多依靠中央财政推动，企业主体的积极性发挥不够。在应对大气雾霾、水土污染和生态保护等新问题方面，缺乏有效的技术支撑和举措。大规模基础设施建设和维修对于土地、建筑材料和能源的需求巨大，随着公路建设规模不断扩大，东部地区面临着土地资源的严重制约，中西部地区面临着生态脆弱区和国家生态屏障区生态环境保护的压力。

“十二五”期间，我国交通安全状况虽有所改善，但仍需持久关注。近年来，重大的交通死亡事故依然存在，交通事故死亡人数居高不下，且因交通事故造成的经济损失高达数十亿元。交通运输安全生产和应急的法规预案相对滞后，部分法规出台的时间较早，安全生产和应急的内容较少，且预案体系尚不健全，缺少针对某些领域的专项应急预案。此外，安全生产和应急信息化方面有待加强。部门间、区域间安全生产信息共享水平和协调能力不高。最重要的是，交通运输安全基础设施装备总量欠缺，基础设施安保工程欠账多、部分船舶安全状况差，安全监管和应急救援装备设施普遍不足。

第五章　确保规划按期完成的对策建议

一、　调整不合理规划目标，简化审批流程，加速推进《规划》实施

“十二五”交通运输发展规划中部分指标设置存在不合理现象，导致截止到目前，规划目标已完成率较低。因此，在采取有效措施加快规划目标实现速度的同时，建议依据实际建设情况，本着“适度超前”的原则，及时调整规划目标。

在“十二五”后期，为保障规划目标的完成，需要国家加强统筹协调力度，各部门继续认真落实党中央、国务院关于加快交通运输建设的总体部署和有关要求，强化运输结构调整，促进综合交通运输体系建设，确保规划目标的顺利实现。同时，必须从中央到地方，在保证质量的前提下进一步统筹协调，简化行业审批流程，针对具体情况合理简化相关手续，缩短审批周期，提高审批效率，尽量压缩相关支持性文件的办理时间，注意审批过程的衔接配合，加强交通建设项目涉及的行业间、国家与地方间、地方各部门间的协调。在国家有关部门、地方政府的大力支持下，把加快交通运输建设特别是重点项目建设放在重中之重，从而完善交通运输建设前期工作，确保交通基础设施按期开工建设，加快推进项目实施进度。

二、　推进投融资机制改革，加大投资力度，拓宽交通融资渠道

“十二五”期间，交通运输行业的发展面临着资金筹措难、保障压力大等问题。为保障规划目标实现，亟需创新投融资模式，积极拓宽交通融资渠道，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，深化与金融机构的合作，推行投资主体多元化和建立公平竞争、平等准入的建设经营市场环境，探索交通基础设施建设投融资的新模式，鼓励通过交通建设和土地综合开发等各种方式，进一步加大交通建设领域的开放合作力度，形成多层次、多元化的投入格局，满足交通持续发展的资金需求。

综合交通运输体系建设方面，在不断加大基础设施投资力度的同时，还应该注意优化投资结构。利用财政性资金向公益性基础设施倾斜，增加财政性资金对西部铁路、内河水运、支线机场、国省干线等普通公路、农村公路、农村邮政设施的支持补贴力度，促进综合交通运输体系的进一步完善。

铁路方面，我国正在探索多元化的投资模式，鼓励非公资本进入铁路领域，

“十二五”时期外资所占比例也有所上升。为加快铁路建设与发展，需继续深化投融资改革，增强铁路发展活力。首先，为改善目前铁路投资渠道单一的局面，需调动各方面的积极性，广泛吸引社会资本投入铁路建设。为保证投资者利益，需进一步放开铁路运输价格，并推进综合开发，充分利用铁路土地综合开发政策，以开发收益来支持铁路发展；同时，还要完善相关制度，给予民营企业适当的话语权，建立能够保障投资者利益的体制、机制，为民间资本有序进入提供公平化的市场秩序。其次，在加大投资力度的同时需优化投资结构，保证十二五重点项目资金到位，并增加财政性资金对中西部铁路的支持补贴力度，加快铁路建设；同时积极投资节能环保的车辆及装备，通过投资来扩大新能源、新产品和新材料的利用，降低铁路能耗。

公路方面，资金短缺成为现阶段制约公路建设及养护的主要因素之一，也是保障完成“十二五”期发展目标的亟需解决的瓶颈。国家应针对国道、高速公路、农村公路不同的经济属性，明确投资补贴侧重点；地方政府应进一步发挥职能，学习发达国家相关经验，拓展融资渠道。

水运方面，国家在继续增加资金投入的同时要大力鼓励社会资本加大社会事业投资力度，创新融资方式拓宽融资渠道，建立长江黄金水道建设资金的保障体系，加强航道、支持保障系统和中西部地区内河港口等基础设施建设，并安排一定资金，引导船型标准化和提前淘汰老旧运输船舶。地方交通运输主管部门应积极协调相关部门，争取将内河水运发展资金纳入公共财政体系，将航道管理与养护、应急能力维护资金纳入财政预算，并出台投资、土地、税收等支持政策。鼓励地方政府加大财政资金投入，统筹使用成品油价格和税费改革中央转移支付资金、中央代发地方政府债券资金等，建立稳定的内河水运建设专项资金，并逐步扩大规模。鼓励地方交通运输部门以航电枢纽、船闸、港口码头等资产和收益为依托搭建内河水运建设投融资平台，地方政府可采取多种方式和措施增强投融资平台融资能力。采取多元化市场投融资模式，吸引社会资本投入内河水运发展。

三、 深化交通管理体制改革，保障部门协调，促进区域均衡发展

“十二五”期间，为落实与综合交通运输体系相适应的交通运输大部门管理体制，加快推进综合交通运输体系建设，促进各种交通运输方式的有效衔接和服务

一体化，我国交通运输管理体制推进“大部制”体制机制改革。为确保该举措切实执行，需要进一步深化铁路体制改革，理顺铁路体制政企分开后的各种关系，加快转变发展方式，推进体制机制创新，加强依法治理和科学管理，建立科学高效的企业运行机制，确保铁路的可持续协调发展。同时，协调国家相关部委和中国铁路总公司，针对改革后铁路内部形成的管理新格局，中国铁路总公司和国家铁路局明确了其两级企业管理职能定位之后，总公司需大力推进企业市场化进程，推进铁路市场化改革，推进铁路建设。国家铁路局需进一步积极发挥其监管职能，监督管理铁路安全生产、运输服务质量和铁路工程质量，完善监督管理制度和技术标准体系。

在加强区际综合运输通道建设的同时，着重解决好城市群内部城际快速交通以及中心城市与周边区域的交通一体化问题。为保障各项促进交通运输建设政策的执行，需继续加强行业部门间的协调，协调各省（区、市）政府，打破行政区划壁垒，加强区际跨省项目合作力度，确保跨区域规划协调，促进各种运输方式规划实施的有机衔接。在区域通道建设中，我国公路建设中的“断头路”现象较为明显，主要是由地方政府间沟通协调不足，区域经济发展的差异性造成的。为消除“断头路”现象，各级政府及公路主管部门应打破体制束缚入手，做到克服困难、互帮互助、信息共享，力争快速解决“断头路”现象。贯通国家高速公路、省际通道瓶颈路段，优化路网结构、提升运输能力和通达性，以交通的一体化发展支撑和带动区域经济社会一体化发展。此外，生态文明建设目前摆在的重要的位置，如何走可持续发展的道路，实现“绿色交通”的要求，成为了当前交通运输建设发展亟需解决的问题。交通运输建设项目要做好可行性分析，学习国外先进经验，应用先进技术和材料，尽可能避免破坏生态环境，注重同环保、土地资源管理相关主管部门的沟通协调，在养护方面，大力推进电力养护设备及环保养护材料的使用。

交通主管部门应注重我国区域发展的不均衡性，有针对性的调整政策支持、资金补贴、项目建设，保证我国交通建设的均衡性。目前从国道、过高网、农村公路的各方面的建设成效上来看，东西部的公路建设及养护差异性明显。东中部地区截止至 2013 年以基本完成或可以保证完成“十二五”期的建设任务，西部地区由于经济发展相对滞后、自然条件较差，完成“十二五”建设任务难度较大。

四、 继续强化规划引领作用，保障实施监管，落实规划审查修订

交通运输发展规划是立足于脚下并着眼于长远，兼顾经济与社会、资源与环境的发展、具有前瞻性和指导性的顶端设计。规划的恰当制定和切实执行能够保障交通运输系统的统一性和协调性，避免各运输方式基础设施建设出现重复建设现象，提高整体交通系统运行效率。为确保《交通运输“十二五”发展规划》目标的顺利实现，应进一步强化规划引领作用，依照规划精神，继续强化交通运输结构调整，促进综合交通运输体系建设。以规划作为顶层战略，建立从综合运输角度考虑各类运输问题的思维模式，从整体性、全局性、长远性角度出发，摆脱单方式、局部发展的传统方法的束缚，依托规划，实现区域发展目标，为建立真正一体化的交通运输体系奠定基础。各地方政府应围绕《规划》的内容要求，结合当地实际情况，加强地方相关政策的制定，积极与国家规划相衔接，将《规划》中交通重点任务落实到具体项目上，加强规划引领。

在规划执行过程中，应根据“十二五”规划中重点项目工作进展情况，做好实施评估工作，及时调整政策，加强保障措施，确保实现“十二五”规划目标。把截止到 14 年底还未完成的规划目标作为重点任务，切实加强各有关部门的统筹协调，强化规划实施监管，加强规划制定和规划执行监督工作，严格把控项目审批，有序开发、合理利用、集成优化交通资源。此外，在加快交通建设的同时，强化交通项目实施安全监管，秉持“安全第一，预防为主”的方针，正确处理安全与发展、速度、效率、质量的关系，全面强化安全基础建设、完善并健全安全管理制度、加强安全监督管理、加大安全设施投入、增强安全科研力量、推进安全队伍建设、不断提升应急保障能力，以实现交通运输持续安全稳定。

在“十二五”末期，需结合规划目标完成情况，及时调整修订规划相关内容。同时，为保障交通运输的可持续发展，在五年规划末期，应结合交通运输发展新环境，针对新要求，重新审核修订相应行业远景规划。现阶段，我国远景规划的制定及修订并未建立明确的制度体系。因此，政府部门急需明确远景规划与五年规划的关系，并制定以远景规划（20 年及其以上）作为近、中期（5-10 年）建设与立项审批根本依据的制度。通过较为稳定的远景规划来指导近期实施建设，避免规划内容的频繁变动，提高规划成果的权威性。

五、 建立健全技术创新体系，强化科技支撑，增强自主发展能力

为保证规划的顺利进行，需建立健全科技创新体系，完善科技创新机制，提高技术创新能力，不断增强自主发展能力与核心竞争力，依托重大工程项目，通过消化、吸收再创新和系统集成创新以及原始创新，进一步提升技术和装备水平。同时，通过加大交通运输新技术、新装备的开发和应用，加快推进具有我国自主知识产权的技术与装备的市场化和产业化，并带动相关产业升级和壮大。逐步建立装备能耗和排放限值标准体系，加强有关装备技术政策研究制定完善工作，促进技术装备现代化水平的不断提高。此外，加强国家级科技平台和行业重点实验室建设和管理，组建产学研协同创新联盟。

依托铁路重点工程，充分发挥铁路建设单位的组织作用和企业及科研院所的技术优势，围绕重点技术，强化科研攻关，在理论计算、施工方法、工艺及设备等方面争取获得重大进展，提升铁路建造技术水平。利用国家科技专项支撑平台和西部交通建设专项资金，加大对黄金水道相关研究项目的支持力度。加快制（修）订内河航道建设、港口节能减排等标准规范，加快节能、环保标准化船型研发。沿江各省（市）加大对内河水运科研支持力度，推进重大科技研究开发，强化原始创新，强化先进技术的引进和推广，不断提高长江水运科技含量。加强内河水运建设科技创新，重点加强内河航道治理及减淤、生态航道建设与维护、河流渠化、港口建设和改造、施工工艺与装备、港口物流、危险品运输安全、节能减排和生态环保等技术研发，组织开展长江黄金水道通过能力提升、内河航道系统整治技术、船型标准化、三峡通航枢纽建设与运营等重大专项技术攻关。加速推广安全应急、市场信用、决策分析信息化重大工程和国家集装箱海铁联运物联网应用等试点示范工程，开展交通运输物流公共信息平台建设。落实提高飞行员培养能力工程，加速将飞行技术专业纳入国控专业。

六、 完善法律法规体系建设，增强政策支持，改善行业发展环境

法律法规是交通运输朝着既定方向发展和战略目标得以实现的最有力的保障。在交通运输发展进程中，需要通过立法来保障战略目标的实现。综合交通运输体系涉及各种运输方式和国民经济各部门，涵盖多个环节，针对不同交通方式和运输环节应构建能够适应新形势要求并符合交通运输发展规律的法规政策和

标准体系，为各种运输方式的有效衔接、科学管理提供良好的法律支撑。因此，应加强政策法规的完善力度，建立完善的法规体系。公路方面，应进一步明确和完善公路法律法规体系建设，重点明确各级政府及公路主管部门的职能及责任，做到公路建设、养护有法可依、有据可考。水运方面，抓紧制定行业亟需的法律法规，出台港口岸线管理、港航安全、航运管理、航道养护、工程建设、水上交通安全和防污染等方面的配套规章，为解决行业发展中的突出问题和难题提供法律支撑。各地要结合实际，出台港口管理、航道管理、水路运输管理等地方性法规和政府规章。规范执法行为，积极推进依法行政。综合运用法律、经济、技术、行政等手段，健全内河水运发展的宏观调控体系。进一步完善港口价格体系，研究并实施扶持内河水运发展的价格政策，加大对界河水运发展的政策扶持力度，完善航电枢纽开发与管理的政策措施，探索内河港口岸线资源有偿使用、收费航道的政策措施。在建设综合交通运输体系，推进交通投融资机制创新及深化运价体制改革等方面强化政策保障措施，并在全国各省、自治区、直辖市均编制了本区域先后研究出台了各种适应并促进地方交通发展的支持性政策，如鼓励和引导民间资本进入交通领域、加快水运发展、促进民航业发展、加快综合交通枢纽建设、前期实施和工作指导等政策与意见，为企业提供公平、优惠的行业发展环境。

附录：　《规划》主要指标及相关重要指标完成情况

	指标	2010 年	2015 年	2013 年	2014 年	完成度	预期
基础设施	公路网总里程（万公里）	400.8	450	434.6	446.4	93%	能完成
	高速公路总里程（万公里）	7.4	10.8	10.4	11.2	112%	已完成
	国家高速公路通车里程（万公里）	5.8	8.3	8.3	11.1	212%	已完成
	高速公路覆盖 20 万以上城镇人口城市比例（%）	80	≥90	93	/	/	已完成
	二级及以上公路总里程（万公里）	44.7	65	52.3	54.6	49%	不能完成
	国道二级及以上公路比例**（%）	60	≥70	/	/	/	/
	每年实施国省道大中修工程比例（%）	13	≥17	/	/	/	/
	国省道总体技术状况（MQI，%）	72	＞80	84.7	/	/	已完成
	农村公路总里程（万公里）	345.5	390	378.5	446.4	227%	已完成
	国家公路运输枢纽客货运输站场建成率(%)	21、13	50、40	/	/	/	/
	沿海港口通过能力适应度	0.98	1.1	0.90	/	/	不能完成
	沿海港口深水泊位数（个）	1774	2214	2063		66%	能完成
	内河高等级航道里程（万公里）	1.02	1.3	1.21		67%	能完成
	内河高等级航道达标率（%）	54	70	/		/	/

	指标	2010 年	2015 年	2013 年	2014 年	完成度	预期
	五年累计改善三级及以上航道里程（公里）	2700	3500	/		/	/
	民航机场总数（个）	175	≥230	193	200	45%	不能完成
	邮政局所数量（万个）	4.8	6.2	/		/	/
	全国铁路营业里程（万公里）	9.1	12.0	10.3	11.2	72%	能完成
	快速铁路营业里程（万公里）	2.0	4.0	/		/	/
	铁路复线率(%)	41	50	46.8	50.8	109%	已完成
	铁路电气化率（%）	46	60	54.1	55.0	64%	可能完成
	城市轨道交通运营里程（公里）	1599	3000	2746	2816.1	87%	能完成
运输服务	铁路客运量（亿人）	16.8	40	21.06	23.6	29%	不能完成
	铁路货运量（亿吨）	36.3	55	39.7	38.1	10%	不能完成
	铁路客运周转量（亿人公里）	8762	16000	10596	11605	39%	不能完成
	铁路货运周转量（亿吨公里）	27644	42900	29174	27530	0%	不能完成
	营运中高级客车比例（%）	28	40	63	70	350%	已完成
	营运重型车、专用车、厢式车比例（%）	17.9、5.4、19.2	25、10、25	25.7、5.5、18.2	/	/	不能完成
	远洋、沿海、内河船舶平均吨位（吨）	23000、4800、480	25000、6500、800	/	/	/	/
	内河货运船舶船型标准化率（%）	20	50	40	/	/	可能完成

	指标	2010 年	2015 年	2013 年	2014 年	完成度	预期
	长江干线、西江航运干线和京杭运河船型标准化率（%）	<40	70	/	70	100%	已完成
	公路甩挂运输拖挂比	1∶1.2	1∶2	/	1:1.8	83%	能完成
	乡镇、建制村通班车率（%）	98、88	100、92	98.2、91.9	98.95、93.32	10%、98%	不能完成
	国道平均运行速度（公里/小时）	57.5	60	58.7	/	/	不能完成
	沿海主要港口平均每装卸千吨货在港停时下降率（%，基年：2010）	15		12.5	15	100%	已完成
	民航航班正常率（%）	81.5	＞80	72.34	68.37	-875%	不能完成
	乡（镇）邮政局所、建制村村邮站和邮件转接点覆盖率（%）	75、51	＞95、80	/	/	/	/
	重点快递企业网点在直辖市和省会城市、省辖市的覆盖率（%）	95、88.9	98、＞90	/	/	/	/
	300 万人口以上、100－300 万人口以及 100 万人口以下的城市，公交车辆拥有率（标台/万人）	15、12、10		/	/	/	/
	300 万人口以上、100－300 万人口以及 100 万人口以下的城市，建成区公交站点 300 米覆盖率（%）	≥85、≥75、≥70		/	/	/	/

	指标	2010 年	2015 年	2013 年	2014 年	完成度	预期
	全国公交专用道总里程（公里）	3725.8	10000	5890.6	6897.3	49.5%	不能完成
科技与信息化	科技进步贡献率（%）	50	55	52	54	80%	能完成
	国省道重要路段和内河干线航道重要航段监测覆盖率(%)	30	≥70	35*	/	/	不能完成
	重点营业性运输装备监测覆盖率（%）	70	100	80	/	/	不能完成
	高速公路电子不停车收费平均覆盖率（%）	20	60	/	46	65%	不能完成
绿色交通	营运车辆单位运输周转量能耗和二氧化碳排放下降率（%，基年：2005）	10、11		11.7、11.7	/	/	已完成
	营运船舶单位运输周转量能耗和二氧化碳排放下降率（%，基年：2005）	15、16		16.3、16.3	/	/	已完成
	营运客、货车单位运输周转量能耗下降率(%，基年：2005）	6、12		/	/	/	/
	海洋和内河货运船舶单位运输周转量能耗下降率（%，基年：2005）	16、14		/	/	/	/
	港口生产单位吞吐量综合能耗下降率（%，基年：2005）	8		/	/	/	/

	指标	2010 年	2015 年	2013 年	2014 年	完成度	预期
	民航运输吨公里能耗和二氧化碳排放下降率（%，基年：2010）	＞3		/	/	/	/
	国省道单位行驶量用地面积下降率（%，基年：2010）	5		11.5	/	/	已完成
	沿海港口单位长度码头岸线通过能力提高率（%，基年：2010）	5		4	/	/	能完成
	总悬浮颗粒物（TSP）和化学需氧量（COD）等主要污染物排放强度（吨/亿吨公里）下降率（%，基年：2010）	20		30*	/	/	已完成
安全应急	营运车辆万车事故数和死亡人数下降率（年均%）	/		6.6%、8.2%	/	/	/
	城市客运百万车事故数和死亡人数下降率（年均%）	/		10.7%、11.2%	/	/	/
	百万吨港口吞吐量事故数和死亡人数下降率（年均%）	5		16.2*、15.1*	/	/	能完成
	水上人命救助有效率（%）	＞93	＞93	＞93	＞93	100%	已完成

	指标	2010 年	2015 年	2013 年	2014 年	完成度	预期
	一般灾害情况下公路应急救援到达时间（小时）	≤8	≤2	/	/	/	/
	沿海重点水域监管救助飞机应急到达时间（分钟）	≤150	≤90	60	/	/	已完成
	长江干线以及珠江水系、黑龙江水系的重要航段，监管救助船舶应急到达时间（分钟）	≤45	≤45（局部≤30）	/	≤45	100%	已完成
	民航运输飞行百万小时重大事故率（五年累计）	0.05	＜0.2	0	0.03	100%	已完成