

交通运输部专家委员会 个人建言专报

2017 年第 2 期

切实加强综合运输发展理论及其实践 路径的研究

交通运输部专家委员会公路组委员
长安大学经济与管理学院 吴群琪

编按：根据部专家委员会积极开展委员个人“建言献策”的通知要求，委员们充分发挥主动性和创造性，结合自身工作和专业优势，向部专家委员会提交了个人建言献策，现将公路组吴群琪委员的建言呈报。

切实加强综合运输发展理论及其实践

路径的研究

一、问题提出

客观地说，我国一贯重视发展综合运输，建国初期就借鉴前苏联的经验考虑不同交通运输方式的布局与发展，在 1959 年组建专门的研究机构——综合运输研究所，探索我国综合运输发展相关理论的实施政策。但是由于发展阶段、体制机制等方面的原因，我国交通运输行业各种运输方式长期处于各自为政的发展状态。1997 年 8 月，面对各种运输方式立足于自身发展争项目、争投资的状况，时任总理李鹏同志公开发表署名文章，强调要“建立我国统一的交通运输体系”。根据社会经济发展形势及其对交通运输行业提出的新要求，结合我国交通运输业发展的状态，2007 年国务院公布了我国首个《综合交通网中长期发展规划》（该规划是由国家发改委组织中国工程院、综合运输研究所、清华大学、同济大学、吉林大学、北京交大、长安大学等十几所院校参与于 2003 年启动编制的），从条件上看填补了我国综合运输发展重大的基础性的缺失，标志着我国综合运输进入全国一盘棋统筹四种运输方式发展的新阶段；2008、2013 年国家就交通运输政府管理职能

进行了两次重大调整，建立起统管四种运输方式的政府主管部门，为发展综合运输创造了必要的体制条件；国务院先后颁发了《“十二五”综合交通运输体系规划》、《“十三五”现代综合交通运输体系发展规划》两个五年规划，通过规划引领我国综合运输的发展；交通运输部党组书记杨传堂、部长李小鹏分别于 2016 年 12 月、2017 年 2 月联名发表“以新的发展理念引领现代综合交通运输先行发展”、“深化供给侧结构性改革 建设现代综合交通运输体系”两篇重要文章，阐述推进综合运输发展相关设想；诸如此类。这表明，我国已进入强化实质推进综合运输发展的实践阶段。

但毋庸讳言，我国现有的综合运输发展理论框架是从前苏联引进的，理论体系是在计划经济体制下逐步形成的，至今仍未脱胎换骨，明显滞后于时代的发展。建立社会主义市场经济体制的改革本身是创新性的伟大探索，在这样的背景下推进综合运输发展不论从理论上还是从实践上看都面临着一系列亟待解决重大的问题。2007 年颁布的《综合交通网络中长期发展规划》主要是五种运输方式发展规划叠加形成的，并没有充分考虑“综合”机理与机制；不同运输方式比较优势理论与方法缺失，目前进行的项目论证仍然以“可行性”为主，并没有通过比较优势论证；整个综合运输体系的技术经济评价指标与评价方法

仍处空白，发展状态究竟是优化还是劣化无从评价。发达国家的综合运输发展主要沿着以“新”部分替代“旧”的轨迹“自然演进”，而我国仍面临着综合运输能力扩展阶段，而且同时具有多种运输方式可供选择，因此无论从理论上还是从实践上看，发达国家的成果可供我国借鉴的不多。

与国土面积相近的美国相比，我国的综合交通网络无论在数量上还是在品质上还有比较大的差距，而且随着我国经济总量的增长，对运输的需求必然会相应增加，因此在未来较长一段时期扩展综合交通网络的规模、优化其结构仍是我国交通运输业发展面临的重要任务，但不能走发达国家的老路。

由于国家投资政策的支持，目前我国综合运输体系建设仍以较快的速度发展，预计在二十年内整个综合运输体系将会进入适度超前的状态，为确保所构建的综合运输体系的科学性，必须尽快建立适合我国国情的综合运输发展理论并探索实践路径。

二、重点研究内容

从表象上看，综合运输只是各种运输方式分工协作共同满足运输需求的活动而已，但其内在不仅涉及到一系列错综复杂的技术经济联系，而且还与社会经济发展阶段、体制机制作用、组织与管理保障等方面密切相关，是一个

典型的复杂系统运作过程。作为一个投资需求巨大、投资可逆性极差的综合运输体系，没有系统科学的理论指导，推进发展的结局是难以想象的。

（一）综合运输基础理论。综合运输的概念及本质要义、综合运输运作经济机理（运输方式分工协调的机制）、综合运输功能、综合运输方式、综合运输体系的内在特性、综合运输体系技术经济评价理论与方法、综合运输体系可持续发展理论、综合运输体系与社会经济发展之间适度性评价理论与方法、综合运输系统结构协调性评价理论与方法等等。

（二）综合运输发展规划理论与方法。运输需求及其特性分析、运输供给及其特性分析、特定需求条件下运输供给比较优势理论、基于市场细分的运输供需均衡理论及其在综合交通网络规划中的应用、大数据在综合交通网络规划中的应用、综合运输通道及其结构规划理论、综合枢纽特征及布局理论、基于生命周期的综合交通网络发展动态规划（主要解决建设项目序列的合理安排问题）、规划文本结构及其质量评价、规划专用软件开发等等。

（三）综合运输发展政策（解决实践路径问题）。从政策的性质上看主要包括产业组织政策（重点解决体制机制问题）、投融资政策、技术政策（重点在于标准化、信息化方面）、运营组织与管理一体化政策、人才保障政策

等等；从政策的时效性看，主要包括现有政策的梳理、彻底清除现有的政策障碍，并及时出台促进综合运输发展的新政策；从政策的内容上看，应该涵盖“四个交通”发展的方方面面。

三、专项关注问题

多式联运，是综合运输的重要方式之一。但是，从发达国家交通运输业发展的趋势来看，直达运输的比例呈上升的势态，多式联运并不是综合运输发展的明显趋势。

2017年1月4日交通运输部官网全文刊发了由交通运输部、外交部、国家发展改革委等18个部门联合发布的《关于进一步鼓励开展多式联运工作的通知》，这表明我国将推进多式联运作为发展综合运输重要突破口。从我国交通运输业长期处于各自为政的发展状态来看，强化多式联运的发展具有特定的现实意义。

除强化多式联运发展外，我认为我国同样应高度关注公铁驼背运输的发展。长期以来，我国内陆运输的重载方向都是从西向东、从北向南，虽然国家采取一定的补贴措施解决轻向运输的空驶问题，但西出及南下的运力始终处于紧张状态，且由于回空增加运输成本。针对于此，应该高度关注由东向西、由南向北铁路运输与公路运输同时空空驶的现象，专项考虑公铁驼背运输（空载列车驼运空载汽车）的可行性。

四、实施建议

我国探索综合运输发展及实践的学者专家并不少，但基本上都是立足于专家学者及其团队所在的单位背景展开的，由于综合运输本身涉及多种运输方式的技术经济特征，学科领域涉及交通运输工程学、经济学、管理学、信息科学、环境科学等，现有研究成果很难统筹考虑发展综合运输面临的系统问题。为此，建议交通运输部根据需要召集国内学科专业满足研究需要专家学者，成立跨单位的专门研究团队并投入专项经费进行攻关，争取用 2-3 年时间完成实用的研究成果。有关研究团队的组建、运作及管理，可参照国家 973 项目或协同创新的模式实施，但由于时间非常紧迫，要大大简化繁琐的程序性审批环节。

报：部领导

送：部专家委员会委员，人事教育司及相关司局，交科院

