

加快构建一体化的综合交通网络

——浙江省优化交通资源配置研究

交通资源的优化配置,是发挥综合交通的集成优势,推进统筹、协调、可持续发展的关键环节,是转变交通增长方式的必然要求,涉及包括合理布局交通基础设施、强化枢纽衔接和集疏运配套、促进城乡交通一体化和区域交通一体化等多方面的内容

李卫宁 范洪 李建中/文

“十一五”时期是浙江加快建立综合交通运输体系的关键时期。按照科学发展观和构建社会主义和谐社会的要求,在国家规划的指导下,着力优化交通资源配置,加快构建一体化的综合交通网络是浙江交通建设发展面临的重要任务。

一般来说,交通资源分为交通设施资源(公、铁、水、空、管等运输方式)和交通设施占用的资源(土地、线位、站址、交通走廊等)两个方面。广义地说,交通资源还包括能源、信息资源、人力资源等方面内容。

交通设施资源的优化配置包括对现有交通资源潜力的挖掘利用和新增交通资源的合理分配。具体而言,交通设施资源的优化配置,主要是指综合交通运输体系的完善,包括对各种交通运输方式规模、布局的合理配置及配套衔接;而交通设施占用资源的优化配置主要是指各种不可再生资源(土地、线位、站址、港口、岸线、交通走廊)的集约利用。交通资源配置的优化还涉及到运输的公平性问题,即要保障各类地区、各类群体、各类产业等公平选取交通运输方式的需要。

优化交通资源配置是发挥综合交通的集成优势,推进统筹、协调、可持续发展的关键环节,是转变交通增长方式的必然要求,从浙江来看显得尤为紧迫。

(一)优化交通资源配置是落实国家发展的战略要求。交通行业是资源占用型和能源消耗型的行业,而交通资源是有限的。随着经济社会的发展,资源要素和环境承载能力的制约逐步显现。交通发展要适应建设资源节约型社会和环境友好型社会的要求,坚持节约资源、集约发展原则,提高交通运输效率,就必须合理配置交通资源,实现交通资源的高效利用和循环利用,以最小的资源投入,获取最大的交通运输供给,努力将外延粗放型的交通增长方式转变为内涵集约型的增长方式,走低投入、高效益、低消耗、少排放、能循环的可持续发展道路。

优化交通资源配置,对浙江落实国家发展战略,走交通可持续发展道路具有重要的现实意义和深远意义。浙江陆域面积为10.18万平方公里,地形结构为“七山一水两分田”,常住人口4900万人。改革开放以来浙江经济以年均13%以上的速度增长,生产总值、人均生产总值和出口创汇位居全国第四位。浙江以约占全国1%的国土面积,3.5%的人口,制造出相当于全国7%左右的GDP。“十一五”期间,浙江经济仍将保持快速增长态势,需要交通基础设施提供重要的支撑和保障。但是,经济发展和交通发展越来越受到土地和环境的制约。建设资源节约型、环境友好型社会,是国家的战略任务。转变交通增长方式,优化资源配置,构建集约型、协调型的一体化综合交通体系,是落实国家战略任务、符合浙江发展实际的重要任务。

(二)优化交通资源配置是交通发展新阶段的客观要求。在省委、省政府领导下,浙江交通建设取得了长足的发展。特别是“十五”期间,以高速公路、农村公路为重点的交通基础设施规模快速增长,其中高速公路2005年底已达1866公里。以原油、矿石、煤炭和集装箱为重点的深水泊位加快建设,2005年底万吨级以上深水泊位达81个,其中宁波港域货物和集装箱吞吐量已位居全国第二位和第四位。国家铁路大动脉浙赣电气化改造完成和沿海铁路浙江段的开工建设,标志着浙江铁路建设进入跨越式发展阶段。民航旅客吞吐量已居全国第六位。管道运输初具规模。

浙江已进入各种交通运输方式协调发展的阶段,交通建设面临着扩大规模和提高质量的双重任务。这不仅要继续解决运输能力不足的问题,而且要加快综合运输网络的建设,优化各种运输方式的布局和协调。当前存在的主要问题:各种交通运输方式发展不平衡,铁路交通和水运发展相对滞后;各种运输方式交通廊道选址未能统筹安排,造成土地资源浪费;不同交通方式枢纽场站之间不能快速连接,导致运输组织化程度较低,影响综合交通的整体功能。这些问题的解决都要求我们优化交通资源配置,在充分发挥各种交通运输方式的比较优势的基础上,促进各种交通运输方式从自成体系向综合集成的方向转变,集约配置各种交通要素资源,着力提高综合交通运输系统整体效率。

(三)优化交通资源配置体现普遍服务的公平要求。按照建设社会主义新农村的要求,加快农村公路建设,提高农村公路的通达深度和通畅水平,形成城乡一体化的客货运交通格局,有利于全省农村接受城市经济辐射,解决农民和农产品出行的困难,带动沿线村镇的快速发展。“十五”期间,国家提出了东部率先实现通村公路的建设目标,国务院批复了《农村公路建设规划》,国务院办公厅印发了《农村公路养护管理体制改革的方案》。

自2003年以来浙江加大通村公路建设力度,截至2006年9月底,全省乡村康庄工程累计完成社会总投资156.25亿元,新增通等级公路行政村12625个,新增通村路面硬化行政村12945个,为构建城乡一体化综合交通网打下基础,为推进社会主义新农村建设创造条件,深受广大农民欢迎。但农村公共交通仍是薄弱环节,公路通达深度和路面硬化率有待提高,需要改造建设3万多公里,特别是欠发达地区通村公路建设任务还相当繁重。农村公路等级普遍偏低,不够通畅,公交场站建设和养护工作还相当薄弱,运输网有待形成,还不能满足城乡交通一体化的要求。因此,优化交通资源配置,加快农村交通基础设施建设,推进城乡交通资源的融合和有效整合,促进交通基础设施向农村延伸、公共交通服务向农村覆盖,构建城乡一体化交通网络,是综合交通建设的重要内容,也是社会主义新农村建设的重要内容。

交通资源的优化配置,涉及多方面的内容,包括合理布局交通基础设施,发挥各种运输方式的比较优势,做好各种运输方式相互衔接,强化枢纽衔接和集疏运配套,发挥组合效率和整体优势,促进城乡交通一体化和区域交通一体化,整合交通资源,集约利用交通资源,提高资源的利用效率等。从浙江的实际出发,“十一·五”期间,要重点抓好以下几个方面:

(一)优化空间布局:建设综合运输大通道和综合运输枢纽。优化交通资源配置,关键是规划和建设好综合运输大通道和综合运输枢纽。要科学规划各种交通基础设施的空间布局,充分体现和发挥各种运输方式的技术经济特征和比较优势,促进合理分工和有机衔接;而综合运输枢纽,应实现各种运输方式之间、城市间与城市内交通线路间的紧密衔接,力争使旅客实现“零距离”换乘,实现货物的“无缝衔接”,保证运输畅通,最大限度地提高交通运输的效率、效益,体现以人为本。

国家“十一·五”综合交通发展规划中一个十分重要的内容是确定了大通道和综合运输枢纽,明确了龙头位置,为浙江编制“十一·五”综合交通发展规划提供了重要的依据。目前浙江综合交通发展规划已编制完成,该规划列为省的重点专项规划,由省政府审批发布。在浙江综合运输大通道建设方面,坚持与国家“五纵五横”的综合运输通道布局相衔接,以快速铁路和高速公路运输为主构筑综合交通网主骨架,连接省内七个机场和沿海四个主要港口,推进杭州、宁波、温州三大城市经济圈和浙中城市群、三大产业带(环杭州湾、温台沿海和金衢丽产业带)、长三角区域内各种运输方式的合理布局,运输结构的合理配置,形成和完善“两纵三横四枢纽”综合运输通道和枢纽。(“两纵”是指沿海和沪(宁)浙赣运输通道,“三横”是指浙北、杭甬(舟)和浙南运输通道,“四枢纽”是指国家级以杭州客流为中心,以宁波物流为中心枢纽和区域级的温州、金华枢纽)

(二)整合港口资源:重点推进宁波—舟山港口一体化发展。港口及其深水岸线是不可再生的战略性资源。浙江有岸线6646公里,其中港口岸线498公里,深水岸线343公里(宁波—舟山港深水岸线265公里,约占全省岸线的65%),是浙江长远发展、扩大开放、服务全国的重要依托。港口资源的整合和优化在全省交通资源的优化配置中具有特别重要的地位。

宁波港和舟山港地处同一海域、使用同一航道和锚地、拥有同一经济腹地,是发展战略物资储备、外贸物流基地和临港工业的天然良港。加强宁波、舟山港口的资源整合,统筹规划两港深水岸线的泊位功能、吨级、能力,进一步优化宁波—舟山港域的

港口功能结构和总体布局,推进两港一体化,将增强浙江港口参与全球港口业竞争和服务长三角经济发展的能力,推进上海国际航运中心建设。

宁波—舟山港资源整合和一体化建设以“四个统一”为重点正在加快推进(统一品牌、统一规划、统一开发、统一管理)。通过资源整合,宁波—舟山港在上海国际航运中心集装箱运输体系中的作用将显著增强,华东沿海矿石中转运输基地、原油中转运输和储备基地的地位将进一步得到确立。到“十一五”末,宁波—舟山港的货物吞吐量将超过4.5亿吨,跻身世界港口前5位。集装箱吞吐量将超过1000万标箱,预计可进入世界集装箱港口前12位。

(三)发挥集成优势:着力提升综合交通运输能力。“十一五”期间,浙江积极推进运输网络系统建设,总体目标和要求是加快发展轨道交通,完善公路运输网络,提升水运发展水平,扩大航空运输能力,重点从四个方面提升综合运输能力,形成与邻省市、城市间快速客运通道与铁路、公路、水运、航空等运输方式有效衔接,充分实现交通资源共享,以最小的运输资源消耗获得最大的运输能力和运输效益。

拓展出省交通运输通道。与周边五省市形成11条高速公路、68个车道的对外快速通道,比“十五”期末增加6条高速公路、42个车道。日均通过能力折合成小客车约70万辆,比“十五”期末净增40万辆。轨道交通出省通道由4条增加到8条,铁路新增260多对客车,新增加货运能力9000万吨。提升7条内河高等级航道与上海、江苏对接能力,货运通过能力由2亿吨提高到3亿吨。

完善港口集疏运输体系。建成舟山大陆连岛工程和宁波、温州疏港公路,甬台温、温福铁路、萧甬客运专线和金温铁路扩能改造等,其中萧甬铁路货运能力由3000万吨提高到9000万吨,金温铁路货运能力由600万吨提高到1700万吨,完善国家沿海主要港口宁波—舟山港和温州港及其他港口集疏运体系。

强化城市群产业带联系。力争形成3小时由省会城市到各市的交通圈,实现省会城市至各市(不包括舟山)轨道交通快速化。通过建设沪杭磁浮等高速公路和快速铁路项目,基本建成杭州、宁波、温州都市圈、浙中城市群和三个产业带的快速通道。强化对外开放交通保障。重点建设油品、煤炭、矿石、集装箱运输系统,打造港口战略物资储运、对外贸易物流和临港工业基地,新建万吨级以上深水泊位82个;扩大杭州、宁波国际机场对外客货运输能力,争取温州机场对外开放,国际旅客吞吐能力接近400万人次,国际货运能力13万吨。

(四)统筹城乡发展:提高运输网络覆盖面和通达性。城乡交通资源的统筹与优化是浙江交通资源配置的一个重要方面,关系到交通资源在空间、时间和社会群体之间配置上的公平性问题。必须从推进城乡交通一体化和建设和谐社会的高度,加快交通资源的优化配置。

按照建设社会主义新农村的要求,努力形成建设新农村公路的合力,推进城乡交通一体化进程,着力解决公路主骨架、区域干线网及农村公路网之间的协调性。一是重点提高农村公路通达深度和通畅程度。建设改造通行政村公路32500公里,其中改造路基15800公里,改造路面16700公里,等级公路通村率从“十五”末的83%提高到98%,硬化路面通村率从“十五”末的76%提高到97%。同时,对全省5800公里乡道公路进行路面改造,使全省省、县乡公路全部实现路面硬化。二是推进城乡客运一体化进程。结合村镇规划,加快农村场站建设,建立乡镇以五级客运站为主,行政村有港湾式停靠站、招呼站的农村客运站场体系,“十一五”期间要建设448个五级站以上的乡镇客运站和一大批停靠点,配齐千人以上岛屿的交通码头;实现“路、站、运”一体化发展,农村客运通达率达95%以上。三是落实农村公路养护体制和机制,重点突出责任主体和稳定的养护资金来源。

加强城郊结合部内外通道的连接。在市县城郊结合部,要处理好城市主干道路与区域干线公路、高速公路连接线的顺畅衔接,解决“进城难”问题。要研究城郊公路建设标准,有效衔接城市道路。加快推进城镇公交延伸服务,使城乡客运一体化覆盖率达50%。

交通资源的优化配置,首先要充分发挥市场在交通资源配置中的基础性作用。同时,要在统筹协调、重点投资、政策导向上加以推进。

(一)加强专项规划综合协调。规划是配置交通资源的重要依据和手段。要在国家综合交通规划和相关专项规划指导下,通过专项规划的编制实施,加强与国土、海洋、城市、环保等规划的衔接,确定合理的运输基础设施发展规模和结构,完善铁路、公路、水路、港口、民航的空间布局。坚持以规划带项目,发挥规划配置资源的导向作用,加强运输大通道的线位资源和港口岸线资源的合理开发和保护。

(二)加强重大项目的综合协调。科学决策重大建设项目,浙江“十一五”综合交通发展规划确立了重大项目安排原则:符合国家和省重大规划布局;对社会经济发展影响重大;在全省综合交通网络中具有重要作用;项目前期工作具有一定深度。在衔接交通专项规划的基础上,进一步强化项目的前期工作,实行与国土、环保、建设等部门的联动机制,严格做好土地预审、岸线利用、环境保护等评审和评估工作。按照法规和基本建设程序,做好项目报批和核准。

(三)加强区域交通的综合协调。在规划和建设的层面上,加强对邻省市交通基础设施通道、项目的技术标准、建设时序等的衔接。充分发挥沪苏浙经济合作与发展工作机制,进一步加强与安徽、福建、江西等省的联系沟通,建立区域交通重大项目联系制度。同时,加强省内综合枢纽的规划和协调,优化方案、合理布局站场、重点建立杭州综合交通客运中心,以快速通道顺畅连接各运输方式枢纽和城市交通。实现总体效益最大化,不断推进交通一体化进程。

(作者单位:浙江省发展和改革委员会)