



发展周期视角下 我国交通运输面临的主要困难研判

□ 刘昭然¹ 诸立超²★

摘要：从发展周期视角梳理分析了当前我国交通运输发展面临的主要困题。从发展基础看，资金持续保障能力不稳、土地资源等外部要素限制增强、体制机制和政策改革相对缓慢；从发展过程看，创新驱动发展能力仍显不足、交通运输融合发展仍有差距、能耗快速增长且减碳压力较大；从发展成效看，基础设施过度超前与相对滞后并存、客货运输仍面临质量不高和结构不优局面、交通自身安全和保障存在风险、国际联通和影响能力较弱等。面临这些困难挑战，交通运输须深入贯彻高质量发展要求，主动适应引领国际形势，统筹防范化解重大风险，推进重点领域改革攻坚，有力支撑中国式现代化不断取得新进展。

关键词：交通运输；高质量发展；创新驱动；融合发展；安全保障风险

当前，我国交通运输发展面临的主要问题表现为，从发展基础看，资金持续保障能力不稳、土地资源等外部要素限制增强、体制机制和政策改革相对缓慢；从发展过程看，创新驱动发展能力仍显不足、交通运输融合发展仍有差距、能耗快速增长且减碳压力较大；从发展成效看，基础设施过度超前与相对滞后并存、客货运输仍面临质量不高和结构不优局面、交通自身安全和保障存在风险、国际联通和影响能力较弱等。

一、从发展基础看，要素可持续保障存在隐患

1. 资金要素的持续保障预期不稳

交通运输行业债务积累规模大，新建和改扩建项目资金需求多，项目造价成本不断上涨，专项资金征收规模下降，资金要素可持续保障能力不确定。

(1) 存量债务规模大，全国收费公路债务余额超过 8 万亿元，国铁集团负债超过 6 万亿元，民航

行业依然未能走出亏损困局，另有部分隐性债务难以估量。

(2) 存量交通基础设施开始集中进入养护高峰期，养护资金缺口不断增大，对照《国家综合立体交通网规划纲要》要求又有大量新建项目资金需求。

(3) 车购税等交通运输财政专项资金征收规模下降，2023 年车辆购置税征收 2 681 亿元，较 2020 年最高峰下降了 24 %。

(4) 交通基础设施多元融资渠道不足，目前主要模式为银行贷款融资，多元化投融资机制尚未有效建立。

2. 土地资源等外部要素限制增强

土地、空域、岸线、海域等要素资源政策进一步优化调整但未根本扭转要素供给不足局面，“三区三线”“三线一单”等条件约束加剧，关键技术瓶颈制约风险依然存在。

(1) 生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界和生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线及生态环境准入清单等条件约束对重大项目建设影响显著，用地用海难度增大。

(2) 民航空域保障争取困难，空域规划或方案审批实施程序复杂，军方等有关单位协调难度大，航路航线网络优化进度缓慢，空域高效利用工作进展不尽人意。

(3) 国际形势变乱交织，逆全球化思潮抬头，不稳定、不确定和难预料因素增多，美国对我国打压阻遏持续升级，“小院高墙”等政策可能对我国形成“卡脖子”制约。

3. 体制机制和政策改革相对缓慢

制约行业发展的体制机制障碍依然存在，相关领域改革政策出台缓慢。

(1) 铁路政企关系尚需进一步理顺，政府与铁路企业工作界面交叉严重，地方铁路与国铁接轨规则体系不够透明，行业垄断性障碍仍需进一步破解。

(2) 军地协议办理存在程序不明确、过程不稳定、标准不统一等问题，军民融合项目协调难度大。

(3) 收费公路面临收不抵支、融资难、改革慢等问题。公路收费到期后养护资金保障缺口较大，现行《收费公路管理条例》难以支撑公路可持续发展的客观需要。

(4) 治理体系和治理能力现代化水平有待提升，综合交通法规体系有待完善，对新经济新业态新技术服务监管推广能力不足，相应管理体制机制滞后。

二、从发展过程看，还需深入贯彻新发展理念

1. 创新驱动交通发展动能仍显不足

交通运输发展对规模扩张和土地、资金等要素投入的传统发展路径过度依赖，科技、数据和制度创新等尚未成为核心驱动力。

(1) 交通运输企业在技术研发、服务创新等领域开展了诸多探索，但在实际建设中对于先进理念等应用仍显滞后，设施建设和技术装备的应用转化受限。

(2) 智能交通技术应用深度和广度有待拓展，部分关键核心产品和技术自主创新能力不强，新型技术与传统基础设施、运输组织和管理方式的融合

深度不够。

(3) AI、物联网、大数据等前沿技术仍停留在技术推广和探索应用层面，尚未实现技术应用对交通领域发展的革命性引领。

2. 交通运输融合发展方面还有差距

交通运输与经济社会共生互促关系不断加强，深度融合发展局面仍需进一步深化。

(1) 基础设施布局发展、运输服务与经济社会需要、产业布局等一体协调不足，交通运输与经济社会融合发展仍存在需求对接不精准、供给服务不配套、资源共享利用效率不高、牵引带动能力不足等不充分、不平衡、不协同问题。

(2) 多领域、多部门、多行业共同推进的融合发展工作机制不健全，难以支撑交通运输与经济社会深度融合发展的整体格局。尤其是在革命老区、资源型地区、落后地区等特殊类型地区和新技术、新业态等新兴领域，交通运输和产业融合发展亟待提升。

3. 能耗快速增长且碳减排压力较大

随着载运工具保有量和客货运输量的持续增长，交通运输领域总能耗和碳排放仍在快速上涨，降耗减排难度攀升。从当前形势看，交通运输业作为减碳压力最大经济部门之一，根据欧盟全球大气排放数据库，2023年我国交通运输碳排放10.78亿吨，居世界第一位，分别占我国碳排放和全球交通运输碳排放的8.13%和13.08%，具有明显的高基数、高比重特点。从减排手段看，绿色交通工具保有量比重仍然偏低，污染排放治理政策仍以针对单个排放物、单个站点推进为主，综合施策不足。尤其是，船舶污染物排放标准体系滞后于道路车辆排放标准体系，黑烟颗粒物和氮氧化物等污染物治理管控有待加强。

三、从发展成效看，建设和运行仍有短板弱项

1. 基础设施过度超前与滞后并存

我国基础设施布局、质量和发展进度仍然存在结构性短板。

(1) 偶有超出地方财力而追求设施建设、为稳投资而开工不必要项目等现象，个别项目建设过度超前、规模等级偏高。

(2)交通对推动区域协调发展的支撑作用不足,综合交通运输发展不平衡不充分,一些重要战略骨干通道仍未贯通,沿边地区交通网络仍需加强,重点城市群、都市圈城际和市域(郊)铁路短板明显。

(3)全生命周期管理模式尚未建立,基础设施领域重建设、轻养护现象依然突出,普通公路养护资金约束限制明显,人员保障相对较弱。

2. 客运仍存在服务品质不高情形

我国虽然已经成为客运大国,但是仍然存在部分薄弱落后领域。

(1)我国全程运输服务体验、出行链一体化等应用仍然处于初级阶段,各环节存在割裂情况,旅客联程联运有待持续完善,高品质全程出行服务供给不足。

(2)出行公平理念还未充分落实,相关发展探索仍处初期阶段,交通公平发展内涵、思路和任务仍需细化。

(3)多元化、差异化客运供给体系尚未建立,个性出行服务需求有效保障不足,无障碍设施被占用严重,对于老年人、孕妇、行动不便者等运输服务保障质量不高。

3. 货运高质量服务效率仍有欠缺

货运专业化、高端化服务能力和质量存在不足,物流成本和运输结构仍需优化。

(1)全社会物流成本依然较高,2024年我国社会物流总费用与国内生产总值比率为14.1%,仍明显高于发达国家水平。

(2)冷链运输、共同配送、即时运输正处发展初期,冷链溯源机制、运输安全等配套标准亟待完善。

(3)物流服务管理现代信息技术应用不充分,行业监管和产业资源整合存在瓶颈,约束物流产业调整升级。

(4)货物运输结构仍以公路为主,中长距离大宗货物运输以铁路、水运为主的格局尚未形成,铁水联运比例低瓶颈尚未有效突破。

4. 交通运输存在安全和保障风险

交通路网规模和运行压力增大、极端天气和自然灾害多发、能源资源物资对外依赖增强等因素,导致安全保障能力应势成为短板。

(1)我国长大桥隧、急弯陡坡等高风险路段基数较大,重大节假日期间全路网承压运行,极端天气气候事件和自然灾害趋多趋强,一旦多重因素集中叠加,重大交通安全事故风险暴增。

(2)安防工程等相关设施保障不足,特别是农村地区、偏远山区等交通安全隐患仍然突出。

(3)交通运输安全韧性发展水平不足,疫情防控、极端天气等情形下暴露出专业化运输能力不足、运力资源应急保障弱等问题。

5. 国际联通和影响能力仍然偏弱

交通运输“走出去”与“一带一路”倡议要求仍有差距,支撑引领力度不足。

(1)“六廊六路”国际运输通道建设迟滞,辐射全球、联动全球的枢纽城市较为匮乏,未形成深度参与国际交通运输竞争合作的枢纽体系,对外运输服务组织能力相对较弱。

(2)交通领域国际标准规则制定话语权不足,在国际交通组织中担任领导职务人数较少,在重要国际标准规则制定中仍处于跟随状态。

(3)我国参与国际交通项目仍以工程建设或技术输出为主,对于运输等后续环节参与较少,以全生命周期推进国际运输走廊布局处于初级阶段。

四、结语

面对困难于挑战,交通运输要顺应时代要求,统筹防范化解重大风险,实施重点领域改革攻坚,推进交通发展要素供给和建设运营可持续,实现高质量发展。交通运输既要准确把握我国发展环境面临的复杂深刻变化,主动适应引领国际国内形势,健全多元化、韧性强的国际运输通道体系,加快形成内外联通、安全高效的物流网络;又要进一步提升交通运输综合能力、服务品质和运行效率,有力服务保障中国式现代化不断取得新进展;还要加快推动人工智能创新应用,着力突破关键核心技术,培育发展新质生产力,加快形成发展新动能、新优势;还要进一步强化交通运输薄弱地区覆盖和通达保障,有效缩小区域间、城乡间、群体间运输服务差距,为实现全体人民共同富裕提供坚实支撑。(作者单位:1.国家发展改革委综合运输研究所;2.浙江财经大学管理学院)