

## 交通强国，如何发力？

### ——《交通强国建设纲要》点评

宏观简报

#### ◆ 要点

近日中共中央、国务院印发《交通强国建设纲要》并要求各地区各部门结合实际认真贯彻落实。该纲要从制定到出台历时一年多，是交通行业中长期发展的重要顶层规划，预计可能在明年会有分领域分阶段的细则陆续出台。

从纲要的近期规划（2020年）来看，为实现“十三五”现代综合交通运输体系发展规划目标，油气管道、普通铁路/公路、航空和内河航运等领域尚需加力。纲要中长期发展规划（2021年-本世纪中叶）更加注重交通的融合一体化发展，以及建立互联互通的全球化交通网络，中长期内轨道交通、货运铁路、水运、航空等领域投资有望得到较快发展。从中长期看基建空间较大但更多还在于偏公益类基建领域，发力有待交通投融资体制的改革和完善。

纲要同时指出鼓励有条件的地方和企业在交通强国建设中先行先试。预计京津冀（如雄安新区）、长三角、粤港澳大湾区、西部陆海通（如重庆、成都）等财力较好的城市群可能会加快交通枢纽的巩固和发展。而地方政府优先建设的领域可能还是较侧重高铁、高速公路、民航等收益较好的项目。

预计今年年内广义基建增速有望反弹到5%左右的水平，而如果地方政府发行并使用明年提前下达的新增专项债额度，则全年基建增速或进一步略高。

#### 分析师

张文朗（执业证书编号：S0930516100002）  
021-52523808  
[zhangwenlang@ebcn.com](mailto:zhangwenlang@ebcn.com)

邓巧锋（执业证书编号：S0930517100005）  
021-52523805  
[dengqiaofeng@ebcn.com](mailto:dengqiaofeng@ebcn.com)

近日中共中央、国务院印发《交通强国建设纲要》（以下简称“纲要”）并要求各地区各部门结合实际认真贯彻落实。对此我们点评如下：

**纲要从制定到正式发布历时一年多，旨在进一步提高交通发展质量，加强多种交通方式一体化融合发展、区域之间互联互通，是交通行业中长期发展的重要顶层规划，预计可能在明年会有分领域分阶段的细则陆续出台。**

图 1：交通强国建设纲要制定流程



资料来源：中国公路网等新闻搜集整理

纲要的分阶段发展目标包括：①到 2020 年，完成决胜全面建成小康社会交通建设任务和“十三五”现代综合交通运输体系发展规划各项任务；②到 2035 年，基本建成交通强国。拥有发达的快速网、完善的干线网、广泛的基础网（“三张交通网”），基本形成“全国 123 出行交通圈”和“全球 123 快货物流圈”<sup>1</sup>（“两个交通圈”）；③到本世纪中叶，全面建成人民满意、保障有力、世界前列的交通强国。

**为实现 2020 年目标，普通铁路、普通公路、油气管道、通用航空、内河航运等领域尚需加力。**表 1 为“十三五”综合交通运输发展的指标完成情况。我们在基建报告<sup>2</sup>中指出，十三五期间高铁、高速公路等快速交通发展较快，但普通公路、普通铁路（尤其是货运铁路）发展空间一定程度受到挤压，原因在于前者收益较好，对社会资本的吸引力较大，普通公路等则更多依靠财政资金，地方政府隐性债务监管趋严后，此类领域投资增速明显放缓。

**短期内基建发力方式包括减少快速类基建项目对财政资金的“挤占”、提高基建类专项债发行额度、发挥社会资本作用等。**今年 6 月国办印发的《交通运输领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案》（附表 1），以及交通运输部酝酿出台的新版《收费公路管理条例》（去年 12 月已发布征求意见稿）对基建建设资金有一定影响。事权方案中地方政府的事权责任有所增加（主要体现在干线铁路、通用航空等领域），而新版收费公路管理条例拟通过延长收费年限、征收养护费等方式，有助缓解收费公路收支缺口（2018 年我国收费公路收、支总额分别为 5552.4 亿、9621.8 亿，收支缺口为 4069.4

<sup>1</sup> “全国 123 出行交通圈”是指都市区 1 小时通勤、城市群 2 小时通达、全国主要城市 3 小时覆盖，“全球 123 快货物流圈”是指国内 1 天送达、周边国家 2 天送达、全球主要城市 3 天送达。

<sup>2</sup> 光大宏观深度报告，《缺钱的基建如何“破局”？》，张文朗、邓巧锋，2019.9.12。

亿，收支缺口较上年小幅扩大)。同时由于普通交通和基础交通的收益性较差，对财政依赖度较高，可能需要通过加大基建类专项债的发行额度来实现资金支持。

表 1：“十三五”综合交通运输发展主要指标完成情况（基础设施部分）

基础设施建设目标	2015 年	2020 年	属性	2018 年末
铁路营业里程（万公里）*	12.1	15	预期性	13.1
高速铁路营业里程（万公里）	1.9	3.0	预期性	2.9
铁路复线率（%）	53	60	预期性	58
铁路电气化率（%）	61	70	预期性	70
公路通车里程（万公里）	458	500	预期性	484.65
高速公路建成里程（万公里）	12.4	15	预期性	14.26
内河高等级航道里程（万公里）*	1.36	1.71	预期性	三级及以上航道里程 1.35 万公里
沿海港口万吨级及以上泊位数（个）	2207	2527	预期性	2444
民用运输机场数（个）*	207	260	预期性	235
通用机场数（个）*	300	500	预期性	颁证通用机场数量为 202 座
建制村通硬化路率（%）	94.5	99	约束性	99.47
城市轨道交通运营里程（公里）	3300	6000	预期性	5295.1
油气管网里程（万公里）*	11.2	16.5	预期性	13.6

资料来源：交通运输部，光大证券研究所整理。注，内河高等级航道里程、通用机场数量的 2018 年年末值低于 2015 年年末值，可能存在统计口径变更等原因；加\*为距离建设目标较远，需要进一步加大投资的领域。

纲要的中长期发展规划更加注重交通融合一体化发展，以及建立互联互通全球化交通网络。主要包括：①客运领域，构建高铁航空为主的区际客运服务，市内发展轨道交通和公共交通服务；②货运领域，推进大宗货物及中长距离货物运输向铁路和水运有序转移（纲要还提及要实现 3 万吨级重载列车、时速 250 公里级高速轮轨货运列车等方面的重大突破，有助推动冷链物流发展，满足居民生活质量提高的要求），推动铁水、公铁、公水、空陆等联运发展；③加速新业态新模式发展，如交运与旅游融合发展、共享交通、智慧交通等。表 2 显示，2018 年相较 2015 年铁路和水路在货运领域占比有所下滑，这与近年来高铁建设较快一定程度“挤占”货运铁路建设、铁路水路“最后一公里”的运输问题未能较好解决等有关。纲要深究当下交运领域痛点，中长期内轨道交通、货运铁路、水运、航空等领域投资有望得到较快发展。而从交通网络层级看，干线网和基础网的发展空间更大，但由于以上领域偏公益性，其建设的投融资体制有待发掘和完善。

表 2：铁路和水路在货运领域占比有所下滑

年份	旅客发送量		旅客周转量		货物总发送量		货物总周转量	
	发送量 (亿人)	占比 (%)	周转量 (亿人公里)	占比 (%)	发送量 (亿吨)	占比 (%)	总周转量 (亿吨公里)	占比 (%)
2018年								
铁路	33.8	18.8	14146.6	41.3	40.3	8.0	28820.6	14.5
公路	136.7	76.2	9279.7	27.1	395.7	78.2	71249.2	35.7
水路	2.8	1.6	79.6	0.2	70.3	13.9	99052.8	49.7
民航	6.1	3.4	10711.6	31.3	0.1	0.0	262.4	0.1
2015年								
铁路	25.4	13.0	11960.6	39.8	33.6	8.2	23754.3	13.7
公路	161.9	83.3	10742.7	35.8	315.0	76.8	57955.7	33.4
水路	2.7	1.4	73.1	0.2	61.4	15.0	91772.5	52.8
民航	4.4	2.2	7270.7	24.2	0.1	0.0	207.3	0.1

资料来源：《交通运输行业发展统计公报》，光大证券研究所整理

虽然纲要为长达 30 年的中长期规划，但纲要同时指出鼓励有条件的地方和企业**在交通强国建设中先行先试**。预计京津冀（如雄安新区）、长三角、粤港澳大湾区、西部陆海通（如重庆、成都）等财力较好的城市群可能会加快交通枢纽的巩固和发展。**而地方政府优先建设的领域可能还是较为侧重高铁、高速公路、民航等收益性较好的建设项目。**

**基建空间较大但更多还在于偏公益类基建领域，发力有待交通投融资体制的改革和完善。**交通投融资体制完善不仅体现为增加基建类专项债的发行额度，更多体现为加强交运与土地的综合开发利用、加大对客流资源的综合经营能力等，而这需要国土交通等部门包括基建建设主体加强综合规划、以及需要时间来孵化盈利模式等。而在 2020 年之前，基于十三五的综合交通运输发展规划目标，油气管道、普通铁路/公路、航空、内河航运等领域尚需加力，预计今年年内广义基建增速有望反弹到 5% 左右的水平，而如果地方政府发行并使用明年提前下达的新增专项债额度，则全年基建增速或进一步略高。

## 附件

附表 1：交通运输领域央地事权划分

项目类型	事权划分
<b>中央财政事权</b>	
国道	(1) 国道。中央承担国道（包括国家高速公路和普通国道）的宏观管理、专项规划、政策制定、监督评价、路网运行监测和协调，国家高速公路中由中央负责部分的建设和管理，普通国道中由中央负责部分的建设、管理和养护等职责。中央承担国家高速公路建设资本金中相应支出，承担普通国道建设、养护和管理中由中央负责事项的相应支出；(2) 界河桥梁；(3) 边境口岸汽车出入境运输管理
水路	(1) 长江干线航道；(2) 西江航运干线；(3) 国境、国际通航河流航道；(4) 水域水上安全监管和应急救援打捞
铁路	(1) 宏观管理；(2) 由中央决策的铁路公益性运输；(3) 其他事项
民航	(1) 空中交通管理；(2) 民航安全管理；(3) 专项任务机队建设和运营；(4) 重大和紧急航空运输
邮政	(1) 邮政普遍服务和特殊服务主干网络；(2) 邮件和快件进出境设施；(3) 其他事项
<b>中央与地方共同财政事权</b>	
公路	(1) 国家级口岸公路；(2) 国家区域性公路应急装备物资储备
水路	(1) 京杭运河及其他内河高等级航道；(2) 沿海港口公共基础设施；(3) 重大海上溢油应急处置和海（水）上搜救；(4) 水运绿色发展
铁路	中央与地方共同承担干线铁路的组织实施职责，包括建设、养护、管理、运营等具体执行事项，其中干线铁路的运营管理由中央企业负责实施。
民航	中央与地方共同承担运输机场相关职责
邮政	(1) 邮政业安全管理和安全监管；(2) 其他邮政公共服务
综合交通	(1) 运输结构调整、全国性综合运输枢纽与集疏运体系；(2) 综合交通应急保障；(3) 综合交通行业管理信息化
<b>地方财政事权</b>	
公路	(1) 国道。地方承担国道（包括国家高速公路和普通国道）的建设、养护、管理、运营、应急处置的相应职责和具体组织实施。地方负责筹集国家高速公路建设中除中央财政出资以外的其余资金，承担普通国道建设、养护、管理、运营中除中央支出以外的其余支出。 (2) 省道、农村公路、道路运输站场。地方承担专项规划、政策决定、监督评价职责，并承担建设、养护、管理、运营等具体事项的执行实施。 (3) 道路运输管理。地方承担专项规划、政策决定、监督评价职责，并承担具体事项的执行实施。省道、农村公路、道路运输站场和道路运输管理由地方承担支出责任。
水路	(1) 其他内河航道、内河港口公共锚地、陆岛交通码头；(2) 客运码头安全检测设施、农村水上客渡运营管理；(3) 地方管理水域的水上安全监管和搜寻救助
铁路	(1) 城际铁路、市域（郊）铁路、支线铁路、铁路专用线。建设、养护、管理、运营等具体执行事项由地方实施或由地方委托中央企业实施；(2) 由地方决策的铁路公益性运输；(3) 其他事项
民航	地方承担通用机场相关职责
邮政	地方承担邮政普遍服务、特殊服务和快递服务末端基础设施，邮政业环境污染治理等相关职责，负责规划、建设、维护、运营等具体事项的执行实施，承担相应支出责任。
综合交通	地方承担一般性综合运输枢纽相关职责，主要包括专项规划、政策决定、监督评价等，负责建设、维护、管理、运营

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

[https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1\\_9997](https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_9997)

