

文章编号: 0451-0712(2006)06-0001-09

中图分类号: F540.3

文献标识码: C

在全国公路养护管理工作会议上的讲话

交通部部长 李盛霖

(2006年5月11日)

全国人大十届四次会议通过的《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》中,提出了“建设便捷、通畅、高效、安全的综合运输体系”的目标,要求“进一步完善公路网络,发挥路网整体效率”。这次全国公路养护管理工作会议,是继全国交通工作会议、前期工作会议后召开的又一重要会议,主要是贯彻落实国家“十一五”规划纲要部署,分析形势,理清思路,明确任务,落实措施,扎实有效地推进“十一五”公路养护管理工作。

今天下午,冯正霖副部长将作工作报告,全面总结“十五”以来的公路养护管理工作,研究部署“十一五”的各项任务。希望大家认真抓好落实,切实加强领导,确保完成既定目标,努力开创新局面,实现新跨越。

下面,我先讲三点意见。

一、充分认识做好公路养护管理工作的重要性

公路养护管理工作很重要,我们交通部门的同志都有切身体会。我来交通部4个多月时间,对公路养护管理工作也有了一些较为深刻的理解和体会。2001年在江西南昌召开的全国公路养护管理工作会议上,部党组提出了“建设是发展,养护管理也是发展”的新发展观和“以人为本,以车为本”的新服务观。新发展观,既关注建设,又强调养护管理,较好地把握了建、管、养三者关系,体现了两个并重;“以人为本,以车为本”的新服务观,摆正了人、车、路三者关系,体现了对交通发展规律性的把握和服务社会公众的理念,完全符合中央提出的科学发展观的本质要求。通过几年的实践看,这些理念不仅没有过时,而且愈发显现旺盛的生命力。新阶段的交通发展,就是要按照中央的要求,在科学发展观指导下,继续遵循“建设是发展,养护管理也是发展”的理念,继续体现“以人为本,以车为本”的服务意识。这是我们在工作实践中总结出来的重要经验,也是今后工作的重要指导原则。

公路养护管理工作涵盖了体制机制、养护工程、规费征收、路产保护、队伍建设、行业稳定等众多领域。既有生产力的发展,也有生产关系的调整;既有上层建筑的变革,也有经济基础的夯实。涉及领域之深,触及矛盾之多,是其他交通工作所不多见的。这篇大文章做好了,路网完善畅通了,人民群众出行便利了,交通工作就能更好地服从和服务于国民经济发展和进步这个大局。如果处理不好,不仅制约国民经济发展、影响人民生活,而且会严重损害交通行业的社会形象。我们一定要站在国民经济和社会发展全局的战略高度,深刻认识做好公路养护管理工作的重大现实意义和深远历史意义。

(一)加强公路养护管理是实现交通又快又好发展的根本要求

“十一五”交通工作的主线,就是要站在新的历史起点上,推进交通事业又快又好发展。对公路交通工作而言,“快”,就是要抓住难得机遇,利用一切积极因素,进一步建设完善公路网络;“好”,就是要注重公路发展的整体性、协调性、可持续性,发挥路网整体效率。“快”需要加快建设来实现,“好”需要提高养护管理水平来解决。现在看来“快”相对容易,“好”却很难。在一定意义上讲,“好”比“快”更重要。妥善处理好“快”与“好”的关系,就是要在加强公路建设的同时,切实加强养护管理工作。如果忽视了公路养护管理或者养护管理跟不上,到处是坑洼路、颠簸路,到处是堵塞,安全性差,没有效率,就是一条腿长、一条腿短,既走不快,也走不

远,这种格局绝不是又快又好的发展。

公路建设是前提,养护管理是保障。公路建设是分段分期进行的,建设成就越大,养护管理任务越重。从交通工作承担的任务和使命看,我们不仅要关注里程的增长和等级的提高,更要关注公路的安全畅通和服务品质的提升。一条路建还是不建,社会影响固然不小,但一旦通车后再中断,影响可就大了。今年以来,先后有两条高速公路出现中断的情况,过往车辆只能长时间绕道通行。这两起事件,在社会上都引起较大反响。我们现在有了4万多km的高速公路,再过10多年的时间,我们的高速公路就要接近世界第一了。按照10年一大修计算,每年就有6 000到7 000 km的高速公路需要大修,大修的规模达到甚至超过目前高速公路在建的规模,我们不仅要面临巨大的资金压力,更要面临巨大的社会压力。因此,党组研究,从“十一五”开始,必须把公路养护管理工作摆在更加突出的位置,切实处理好“快”与“好”的关系,在继续加快公路建设的同时,用更多的精力,下更大的力气,投入更多的资金,切实把公路管理好养护好。

(二)加强公路养护管理是保持交通事业可持续发展的重要途径

公路建设是创造财富的,养护管理则是保护财富的。财富的创造积累和财富的保护同等重要。经过建国五十多年,特别是“九五”以来十年间的快速建设,公路基础设施总量大幅度增加,到2005年底,全国公路总里程已达193万km。这些设施,既是交通行业服务人民、奉献社会的物质基础,也是全体国民的共同财富。保障公路的完好畅通,就是为全体国民守护好我们的共同财富。养护管理工作到位了,可以延长公路的使用寿命,减少公路的投入,降低资源能源的消耗。这是最有效的财富积累。如果养护管理跟不上,小病不治成大病,就会造成巨大浪费。现在,社会和群众对公路交通的需求越来越高,既希望有更多的路,也希望有更好的路。对交通部门而言,公路发展既要有量的扩张,更要有质的提高。我们要通过加强养护管理,提高好路率,充分发挥公路存量资产的最大效益,促进整个路网结构的优化。这是巩固建设成果、服务社会公众、适应经济发展的重要手段,也是实现可持续发展的重要途径。

(三)加强公路养护管理是建设节约型交通行业的必然选择

进入“十一五”,我国人口、就业、资源、环境等矛盾将会更加突出。交通事业发展面临的一个严重问题,就是日益受资源、能源的制约,特别是受资金、土地的刚性约束更加突出。交通是资源占用型和能源消耗型行业,公路建设意味着要长期大量的占用土地。因此,公路事业的持续发展必须按照中央的要求,走资源节约型、环境友好型之路,处理好交通发展与资源节约和保护环境的关系。加强养护管理是重要前提。通过加强养护管理,可以发挥公路存量的最佳效能,一定程度弥补公路总量的不足,充分提高公路网的效能,促进内涵式发展;通过养护管理,可以保持公路与周边自然环境的和谐,保护土地和环境,符合环境友好型的要求。所以,加强公路养护管理要有前瞻性和主动性,积极适应形势的发展和条件的变化,不断提高养护管理的科学性、创新性和规范性,把资源节约和环境友好的要求落在实处。

(四)加强公路养护管理是构建便捷、通畅、高效、安全的综合运输体系的重要基础

在综合运输体系中,公路交通是能够实现“门到门”服务的运输方式,其他运输方式都必须通过公路来衔接。在现代社会,公路与经济社会发展和人民群众生产生活关系更加密切,重要性、基础性地位更加突出。随着经济社会的不断发展,公路交通不仅是人们出行的首要选择,也是最重要的选择。加强公路养护管理,保持公路路网的良好技术状况和安全畅通,不仅能够充分发挥公路交通自身在综合运输体系中的作用,而且对于保障其他运输方式顺畅的运行也具有重要作用。

总之,公路养护管理工作是体现、发挥、强化公路功能的重要保障。各地各部门要站在落实科学发展观和建设资源节约型、环境友好型社会的高度,深刻认识加强公路养护管理工作的重大意义,牢固树立建设是发展、养护管理也是发展的理念,进一步增强紧迫感和责任感,统一思想认识,采取有效措施,摆上重要日程,给予高度重视,切实抓紧抓好。

二、准确把握公路养护管理工作的新形势新要求

进入新世纪后的第一个五年,是我国公路交通事业发展的黄金时期。公路通车里程快速增长,大型桥梁隧道建设迈入世界先进水平,高速公路骨干作用日益突出,交通服务“三农”赢得广泛赞誉,国际影响和国际

地位日益提升。在公路建设取得显著成绩的同时,公路养护管理也取得了很大成绩。公路养护投入大幅度增加,路网技术状况有所改善,安全保障工程、危桥改造工程、GBM工程和文明样板路建设取得良好社会效果。我们还完善了公路管理法规体系,深化了公路养护运行机制改革,组织了治超攻坚战,建立了全国“五纵二横”鲜活农产品流通“绿色通道”网络,清理整顿了公路收费站点,开展了全国公路养护管理检查,落实了一系列便民惠民政策,树立了负责任政府的良好形象。公路建设的向前推进,养护管理工作的不断加强,使公路路网进一步完善,行车条件和通行品质进一步提高,为国民经济快速发展提供了有力支撑,为人民群众出行提供了良好服务。

在看到成绩的同时,我们也要清醒地认识到,公路养护管理中还存在不少突出问题。主要表现在“五个不适应”:

一是思想认识不适应。有的地方强调先建设后养护,结果是前修后坏,建设成果保不住。还有些同志认为,公路建设出成绩,养护投入很难见到成效,对养护管理缺乏积极性,结果路是修成了,但后续服务跟不上,群众不满意。

二是通行保障能力不适应。路网路况质量总体不高,行车安全水平较低,抗灾能力较弱,有的公路使用寿命达不到设计周期,难以满足快速增长的交通需求。

三是资金投入不适应。相对公路建设而言,养护管理资金投入严重不足,农村公路尚未实现有路必养,一些地方干线公路大中修工程难以及时安排,一些危桥险隧和水毁路段得不到及时修复。

四是养护管理水平不适应。科技主导作用不足,现代通讯、信息、环保、节能技术的集成应用较为薄弱,养护机械装备水平不高,缺乏足够的专业技术人才。

五是管理体制机制不适应。存在管理分割、运转不灵、资金使用效率不高等体制机制性障碍,农村公路没有建立长效的养护管理机制。

这些问题,尽管是局部的,但不能不引起高度重视,并切实加以解决。

与此同时,在交通发展的新起点上,公路养护管理面临着许多新的变化和新的问题,已经不再局限于传统意义上的土木结构工程,工作内涵不断拓宽。归纳起来,主要有四个方面:

一是养护管理工作量快速增加。五年前,全国公路通车里程只有168万km;现在,公路通车总里程已达193万km。五年前,高速公路处于快速建设时期,养护的迫切性不大;现在,1998年前建成的高速公路全面进入大修期,1998年加快建设后建成的大量公路也普遍进入维修养护期。过去,大部分乡村道路尚未纳入养护里程,现在,要服务好建设社会主义新农村,既要建好农村路,更要管好农村路。过去,以路面养护为中心;现在,还要养护管理好结构复杂的大型桥隧设施和监控、通讯、收费设施。

二是养护管理指导思想发生重大转移。过去,从公路行业内部协调发展出发,强调建、管、养并重的方针,要求一手抓好公路建设,一手抓好公路养护;现在,要在科学发展观理论指导下,按照建设资源节约型、环境友好型社会的要求,突出以人为本,强调用户至上,树立全寿命周期成本的理念,处理好资源节约与保护环境的关系,走可持续发展之路。

三是养护管理内容日益丰富。以往,公路养护管理工作主要局限于公路的日常养护、大中修工程、路政管理和规费征收;现在,增加了信息服务、应急救援、安全保障、路网调度、通行费征收、治超工作等全新内容。

四是养护管理模式发生深刻变革。过去,干线公路车流量处于稳步增长时期,采取矫正性、被动型、突击性养护模式还能被社会接受;现在,干线公路车流量快速增加,必须采用及时性、快速性、规范性养护,减少养护作业对正常交通的干扰。过去,公路管理主要靠计划和行政命令;现在,公路使用者的法律意识、服务要求越来越高,必须综合运用法律、行政、经济等多种手段。

未来五到十年,是我国全面建设小康社会的关键时期。国际经验表明,在人均GDP由1000美元向3000美元的过渡阶段,既是从一般温饱型社会向发展型社会的转型时期,也是消费结构升级和公共需求深刻变化的关键时期。从发达国家公路发展规律及我国现实情况看,这一时期也是由快速建设阶段向养护管理阶段的过渡时期。绝大多数发达国家,路网已经完善,建设任务基本结束,工作重点转到通过提高养护管理,延长公路使用寿命,缓解交通拥挤压力,最大限度地发挥现有路网的使用效率,公路交通已经基本实现管理

信息化、服务人性化、养护机械化,并正在向更高层次的智能交通方向发展。与我国经济发展程度相似的南非、巴西等发展中国家,路网基本成型,也已重视和加强了养护管理,并向“预防性养护”方向发展,对行车的舒适性和安全性的关注程度逐步提高。

就我国发展阶段来看,公路养护管理工作已经步入“养护转型、管理升级、改革加速、服务提高”的新阶段。作为向社会提供交通公共产品和公共服务的政府部门,以较低的出行成本,较高的运输效率,支撑经济快速发展带来的旺盛运输需求,是交通部门下一步发展与改革的重点。在总结我国交通发展经验和吸收国外先进理念的基础上,部里制定的《“十一五”公路养护管理事业发展纲要》,提出了“更好地为公众服务”的新价值观,确定了“维护一个安全畅通的公路网络;构建一个以人为本的公路服务体系;建立一个科学高效的公路管理体制;培育一个规范有序的公路养护工程市场;建设一个先进高效的公路管理信息平台;培养一支拼搏奉献的公路管养职工队伍”的主要目标。应当说,这个目标,既是“十一五”期间的工作目标,也是一个长远的工作方向。各地要围绕这一目标,完善发展规划,细化工作内容,使之成为全行业的共同认识和共同行动。

三、努力开创“十一五”公路养护管理工作的新局面

“十一五”期间的公路养护管理工作,环境更趋复杂,工作要求更高,任务十分艰巨。主要工作任务,冯正霖副部长将在工作报告中将作全面部署,我只就当前必须引起高度重视的几个关键性问题,谈几点意见。

(一)关于公路交通发展资金问题

任何事业的发展都离不开资金的支持。我国公路交通实现跨越式发展的进程,也是我们不断拓展资金渠道、破解资金难题的进程。应当说,经过20多年的实践,交通发展形成的“国家投资、地方筹资、社会融资、利用外资”和“贷款修路、收费还贷”的投融资机制,既是我们推动交通发展的基础所在,也是实现交通又快又好发展的成功经验,应当继续坚持并不断创新。

“十一五”期间,根据国民经济与社会发展需求,公路交通仍处在加快发展的阶段。这个发展既包括建设,又包括管理,资金需求都是巨大的。

公路建设方面,按照规划的目标,2007年底前要建成贯通国道主干线,2010年基本建成西部开发省际八个通道,完成60%以上的国家高速公路网建设任务。特别是按照今年中央“1号文件”的要求,“十一五”时期农村公路要实现三个目标:一是基本实现全国所有乡镇通油(水泥)路;二是东、中部地区所有具备条件的建制村通油(水泥)路;三是西部地区基本实现具备条件的建制村通公路。

从对农村公路现状的调研情况来看,农村公路建设任务艰巨。截至目前,全国有99.8%的乡镇通了公路,尚有74个乡镇未通公路,81.7%的乡镇通了油路,尚有7137个乡镇未通油路。东中部地区有68.65%的建制村通了油路,其中东部地区86.3%,中部地区47.8%;有14.9万个建制村没有通油路,其中东部地区3.5万,中部地区11.3万。西部地区有89.6%的建制村通了公路,还有2.1万个建制村没有通。据测算,要达到中央提出的农村公路建设目标,“十一五”全国共需新建改建农村公路120万km。如果提高西部地区建制村通油路的比例,按照50%测算,还要增加新建改建公路30万km,增加投资800亿。

可见,“十一五”时期,公路建设的资金需求是十分巨大的。资金渠道主要有以下几种:

一是国家支持,主要有国债和车购税两个渠道。“十五”期间,国家通过这两个渠道对公路建设的投入是3000亿元左右,约占公路建设总投资的17%。但是,由于国家实行宏观调控政策和稳健的货币政策,国债发行额度逐年下降。车购税增长的幅度也有所下降。针对这些情况,部研究对车购税投资方向进行调整,支持农村公路建设。同时,与财税部门进行了协调,进一步加强车购税征收力度,有效缓解资金紧张状况。

二是地方政府投入。从调研情况来看,各级地方党委、政府都在千方百计地加大公路建设投入,特别是农村公路建设的投入。但是应该看到,地方各级政府在加大公路建设投入方面的能力是有限的。需要我们进一步加大工作力度,积极争取地方各级政府对公路建设、养护的更多投入。

三是银行贷款。向银行借贷,采取收费还贷的方式进行公路建设,使我们成功地走上了公路交通发展的快车道。“十一五”期间,要完成规划目标,我们要继续完善机制,用好银行贷款这个资金主要渠道。

四是养路费收入。1984年,为了加快公路的建设,国务院第54次常务会议决定,提高养护费征收标准,提

高的部分用于公路建设。各地多年来也一直是按这一规定执行的。但近年来,一些地方有所突破,养路费用于公路建设的比例过高。“十一五”期间,养路费用于公路建设的比例要严格遵守国家规定的20%,养路费收入要更多地用到公路养护上。

五是社会资金。要在符合国家法律法规和政策的前提下,运用市场机制,吸引各种基金投资建设;依托现有的高速公路事业或企业法人,发行公路建设债券;盘活存量资产,将具备条件的收费还贷公路按照《收费公路管理条例》的有关规定转让经营权,采用招投标方式,公正透明地择优选择经营者,所得收入除偿还贷款和有偿集资款外,全部用于公路建设。

六是利用外资。加强同国际金融组织的合作,吸引外资参与我国公路建设。要不断完善法律法规、政策措施、合作机制,调动外资参与中国公路建设的积极性,做到为我所用,进一步推动交通领域的改革开放和技术进步。

七是充分调动和保护广大人民群众建路修路的积极性。特别是在农村公路建设中,要充分利用“一事一议”,发挥村民民主决策的作用,引导农民群众为改善自身的生产生活条件,投工投劳建设农村公路。各地的经验表明,只要我们发挥好、引导好、保护好农民群众的积极性,加快农村公路建设的潜力是巨大的。“十一五”期间,在公路建设上,特别是农村公路建设上,我们还要充分发挥这个优势。

从公路养护管理的情况看,全国养路费年收入约为900亿元左右,扣除交警费用、水利专项资金、征收成本后,可用资金约800亿元;扣除用于建设的20%,有600亿元用于公路养护。根据农村公路管理养护体制改革方案确定的标准估算,每年至少需要100亿元用于农村公路养护。养路费收入中仅余500亿元可以用于国省干线以及部分重要县道、乡道的养护,而要维持现有路网的正常养护,每年至少需要1000亿元,养护资金缺口巨大。

针对建设资金和养护资金十分紧张的情况,要遵循以下原则。

第一,在有资金缺口的情况下,要重视保证养护资金需要。各地一定要落实国家明确的“公路养路费总收入(扣除交警经费、征收成本)用于公路养护的比例不得低于80%”的规定。更好地体现政府投资的公益性。

第二,在资金紧张的情况下,要加大公路建设的投融资力度。公路资金供应具有长期性的特点,在路网完善后,交通规费收入仍会稳定增长,我们要充分利用这个特点,加强与银行等金融组织的配合,用明天的钱办今天的事。目前,部与中央有关部门正在协调,为交通部门投融资建立平台。我们也希望各省市在这些方面多做文章,为建设资金的筹措增加一些渠道,把政府用于公路建设的资金挤出一部分转到公路养护上来,转到农村公路建设上来。

第三,在资金紧张的前提下,要千方百计的把来之不易的养护资金使用好。从总体上来看,养护部门是重视这项工作的,养护一线也是非常艰苦的。同时应该看到,部分养护资金的使用效果并不是很好。因此,要切实提高养护资金使用效率,继续稳步推进公路养护运行机制改革,减少大锅饭,把有限的养护资金花在刀刃上。

第四,量力而行。量力而行就是要根据需求和资金可能,合理确定建设目标和技术标准。否则,可能会导致层层负债,拖欠工程款,增加农民负担。这是中央所不容许的,我们也不要走这条路。

(二)关于农村公路养护管理问题

加强农村公路养护管理,关键是全面贯彻国务院《农村公路管理养护体制改革方案》(国办发〔2005〕49号)的各项要求,明确养护责任主体,落实养护资金来源。这两个问题解决了,就抓住了主要矛盾,其他问题就好办了。

明确养护责任主体是建立农村公路养护管理长效机制的基本前提。一些同志认为,农村公路养护管理是基层政府和当地百姓的事,交通部门不能背这个包袱。还有的同志在看完49号文件后,认为农村公路养护管理的责任主体就是县级人民政府。这种认识是不全面的,一推了之是不负责任的。实际上,做好农村公路养护管理工作是省、地(市)、县、乡四级政府的共同责任。省级人民政府担负着制定建设规划、编制养护计划、统筹安排养护资金、做好指导督查等工作,是领导主体;县级人民政府负责建设规划实施、筹集管理养护资金以及协调乡镇政府和组织沿线群众的任务,是直接责任主体;县级交通部门及公路管理机构承担着日常养护管理的具体工作,是实施主体;乡镇政府也有资金筹措和养护管理的义务,是配合主体。把责任推给县级政府,

上下两头都不管,养护管理工作是落不到实处的。各地要认真领会49号文件的精神实质,既要细化各级政府的管养责任,又要从做一个负责任的行业出发,加快建立农村公路养护管理长效机制,从根本上改变农村公路管养缺位的突出问题。

落实养护资金是建立农村公路养护管理长效机制的关键所在。49号文件明确了两个主渠道:交通部门征收的公路养路费按照先养护后建设的原则,用于农村公路养护工程;地方政府安排的财政资金,用于保证农村公路正常养护。49号文件还规定,汽车养路费用于农村公路养护工程的标准,县道每年每公里不低于7 000元,乡道每年每公里不低于3 500元,村道每年每公里不低于1 000元。根据这一标准,按2005年底的农村公路里程测算,全国每年汽车养路费中用于农村公路养护的资金总量约为100亿元,约占同期汽车养路费的11%。从总体上看,除西藏、青海等个别省份有难度,其他省份基本都能做到。这种安排充分体现了国家统筹城乡协调发展的政策取向。交通部门要从建设社会主义新农村的大局出发,认真落实农村公路养护的资金渠道。

到去年底,全国县乡公路已达到147.6万km。除此之外,还有154万km的村道未纳入列养里程,也未纳入全国公路里程统计范围。为摸准底数,统一统计标准,以便分清哪些农村公路需要纳入统计里程,实事求是列入养护范围,提出农村公路统计及养护管理工作的调整方案,部正会同国家统计局开展全国农村公路普查工作。这是一项非常重要的基础性工作,各地要高度重视,积极工作,按时、准确、高质量地完成普查任务。

农村公路养护基数十分庞大,单凭养路费收入,是满足不了需求的,必须在第二个主渠道上多争取政策。中央1号文件明确要“逐步把农村公路管理养护纳入国家支持范围”,部里正在会同财政部和国家发展与改革委员会,研究落实政策。各地要根据社会主义新农村建设的整体部署,积极争取当地公共财政的支持,多方开辟筹资渠道,采取“上头补一点,财政挤一点,社会各界捐一点,受益群众出一点”的办法,充分发挥地方、农民群众、受益企业的积极性,多方筹集建设和养护资金,使有限的政府补助资金,起到“四两拨千斤”的作用。具体措施,可以从以下三个方面考虑:一是充分利用“一事一议”政策,采取以奖代补等多种方式,引导沿线村民投工投劳,养好护好农村公路;二是积极争取经济条件较好的乡镇政府的支持,安排一定资金用于农村公路养护;三是吸收、借鉴农村税费改革前“村提留、乡统筹”资金中用于农村公路设施管护的资金政策,在财政转移支付资金中安排一定比例用于农村公路管护。

(三)关于高速公路管理问题

高速公路作为国家的重要基础设施,是发展经济、造福社会、巩固国防的重要支撑力量。美国在州际公路系统运行40周年时,是这样评价他们国家的高速公路的,“州际公路系统是推动美国40年空前繁荣并在21世纪保持杰出大国地位的发动机,是国家曾经作出的最佳投资”。我国高速公路经过十多年的艰苦努力,走过了从无到有、从少到多、从低水平到高标准、从单条路段到逐步联网的光辉历程,取得了巨大成就。维护好高速公路路网的完整与统一,最大限度地发挥高速公路的骨架作用,是交通部门的重要责任。

当前高速公路管理中存在的突出问题,主要表现在两个方面:一是投资主体多元化带来了管理主体的多元化,形成了分割管理、各成体系的局面,影响了路网的完整性,不利于发挥规模经济和网络经济效应;二是交通主管部门的管理职能在弱化,一些地方的高速公路管理游离于行业监管之外,优质资产的衍生效益不能用于还贷和滚动建设,影响了债务的偿还和下一轮建设资金的筹措。

黄菊副总理在今年全国交通工作会议上专门强调,要建立健全高效顺畅安全便捷的高速公路体制,消除高速公路管理的体制性障碍,更好地发挥高速公路的整体效益。贯彻落实黄菊副总理的指示要求,必须从有利于维护国家利益和公众利益,有利于维护高速公路网络的完整性,有利于提高管理效率、降低管理成本,有利于尽快建成国家高速公路网出发,既鼓励各地继续探索,同时又要统一认识、依法规范。我们的基本态度是“明确产权,集中统一,依法监管”。

一是明确产权。高速公路是国家的公益性基础设施。这个属性不因投资来源和投资主体的不同而改变。吸引社会资本投资高速公路建设是政府加快基础设施的投融资政策,是给投资者的特许经营权。但是,不管是采取事业单位管理模式,还是企业管理模式,不管是国有企业,还是其他所有制企业,都不改变国家对高速公路的所有者地位。公路法明确规定,国务院交通主管部门主管全国公路工作,县级以上地方人民政府交通主管部门主管本行政区域内的公路工作。这个“主管”涵盖了规划、建设、养护、路政管理、监督检查等几个方

面。高速公路管理理应纳入交通主管部门的行业管理,这里不应该有特区。各级交通主管部门要依据法定职权,切实负起责任,加强行业监管,理直气壮、不折不扣地行使所有者权益,代表国家管好路、护好路,充分发挥高速公路的应有作用。

二是集中统一。现有4.1万km的高速公路,是国家路网的骨干,大动脉作用十分突出。这个大动脉的形成,是国省干线公路和农村公路干支匹配的结果。没有其他公路的顺畅连接,“大动脉”可能成为“大孤岛”。公路的网络性,决定了管理的统一性。只有集中管理,才能最大限度地发挥网络效应。各地要统筹考虑好前期融资建设和后期集中管理的关系,采取“分期建设、集中管理、以省为主、统筹发展”的模式,尽快解决多元化管理、分割式管理带来的弊端。

三是依法监管。在高速公路建设中,我们采取市场化的融资手段,引进了企业投资和社会投资,但高速公路本身是公共物品,具有强烈的公共服务职能,且带有自然垄断性。即使是企业投资的高速公路,其本质是一种政府监管下的特许经营,必须加强政府的监管。对于具体管理模式,各省可从当地实际情况出发,学习借鉴国内外成功经验,对事业和企业单位两种体制进行探索。但要注意两点,事业模式要引入竞争机制,提高管理效率;企业模式要加强政府监管,保障公共利益。省级交通主管部门既不要“越位”,干预企业的经营自主权;也不要“缺位”,不去行使监管职责。

(四)关于提升公共服务能力

在研究“十一五”公路养护管理工作时,我们注意到,进入21世纪后,发达国家的交通发展战略作了较大调整,改善公共安全、促进经济增长、提高运输机动性、保护自然环境、提高政府管理效能,成为这些国家政府普遍关注的重点。公路养护管理工作,也要适应世界交通发展的大趋势,按照建设服务型政府的要求,转变服务理念,拓宽服务内涵,让公路用户以最小的成本,便捷地使用公路设施。要做到这一点,有许多艰苦的工作要做。当前的重点工作,是要“提高三个能力,抓好两个重点工作”。

一是着力提高惠民便民能力。交通事业是依靠人民群众的大力支持和无私奉献发展起来的,交通工作与人民群众的联系又如此密切,只有让广大人民群众共享交通发展成果,真心实意为人民群众办实事做好事,才能回报人民群众的大力支持,树立人民交通为人民的良好形象。各地交通部门要切实转变服务观念,由过去的方便管理者转变为方便使用者,在惠民便民利民上多想些办法。比如,当有突发事件时要提前预警;养护维修作业尽可能利用机械化快速完成,避免封闭路段时间过长影响通行;交通规费征收要利用银行网络和联网优势,方便群众交费;标志标线设置要齐全醒目,满足安全行车需要。总之,要尽量为群众的出行考虑周到一些。

二是着力提高突发事件应急处置能力。近两年来,国务院把加快建立突发公共事件应急机制、提高政府应对公共危机的能力,作为全面履行政府职能的一项重要工作。去年召开了全国应急管理工作会议,公布了《国家突发公共事件总体应急预案》。部也按照国务院部署,下发了《公路交通突发公共事件应急预案》,并与国家气象总局合作,在中央电视台开展了公路气象预警预报工作。这项工作社会反响很好,但与公众需求相比,目前的工作只是初步的,缺乏一个平台和有效载体。去过美国的同志都知道,美国有个“511”交通信息服务系统,免费向出行者提供信息服务。江苏省先行了一步,成立了全省路网调度办公室,建立了覆盖全省的调度指挥系统,全天候向社会发布路网运行信息,收到了较好效果。各省要根据当地实际,考虑省域路网管理与应急处置中心的筹建工作。部将在继续做好公路气象预警预报工作的基础上,充分利用现有公路信息化成果,着手建设全国路网管理与应急处置中心,争取“十一五”期间实现全国联网,以进一步提高交通部门的应急反应和处置能力,为人民群众享受幸福美好的生活提供保障。

三是着力提高公路防灾抗灾能力。公路基础设施既是自然灾害的受害者,也是防灾抗灾的重要载体。去年是自然灾害较多的一年。有8次强台风侵袭我国,20多个省区出现山洪、泥石流、塌方、滑坡等自然灾害,冲毁路基2万km,桥梁4000多座,直接经济损失近百亿元。为减少自然灾害的影响,各地要按照部里的总体部署,组织实施好公路灾害防治工程,在基本掌握我国公路灾害分布规律与危害程度的基础上,建立起相对完善的公路灾害防治监管体系,改变我国公路灾害日趋严重的局面,尽量避免同类灾害在同一个路段重复发生,努力降低公路灾害的发生率和经济损失。

四是继续组织实施好公路安保工程。坚持以人为本,首先要以人的生命健康为本;做负责任的行业,首先要对人民的生命财产安全负责。“十五”期间,我们组织开展的公路安全保障工程,全国共投入资金65.6亿元,改造行车安全隐患6.1万km/21万处。据部对2004年117个安保工程实施路段4757km的抽样调查,在安保工程实施后,这些路段直接避免了1162次恶性交通事故的发生,事故次数同比降低了58%,国省干线公路安全行车水平明显提高。这项工作,把握了时代发展脉搏,展示了负责任行业的社会形象,受到了人民群众的普遍欢迎,得到了各级领导的高度肯定,成为“十五”交通工作的一大亮点。“十一五”期间,要在全面总结实施经验的基础上,继续组织实施好公路安保工程,在对国省干线公路上的急弯、陡坡、视距不良路段进行综合整治的基础上,不断拓宽实施内涵,研究对平交道口、深边沟等的综合整治措施,科学设置标志、标线,力争通过“十一五”的努力,全面消除干线公路、旅游公路和重要县道的交通安全隐患。

五是继续实施危桥改造工程。桥跟路不同。桥是控制性工程。路面损坏了,主要影响行车舒适性和通过能力,而且在较短时间内就能修复。桥梁垮塌了,少则几个月,多则几年才能修复,造成的后果是灾难性的,引发的社会舆论是爆炸性的。由于早年建设的桥梁承受荷载偏低,再加上前几年超限超载猖獗,不少桥梁受了“内伤”,近年来一些桥梁的坍塌给我们敲响了警钟。目前,全国还有不少危桥需要改造,必须加强观测,加快改造,继续组织实施好危桥改造工程,决不能在桥梁养护管理上出现问题。

(五)关于推进治超工作

从今年开始,治超工作由过去的“巩固成果,依法严管,重点突破,有效推进”,转入“突出源头治理,强化执法力度,完善监控网络,建立长效机制”的新阶段。主要工作任务在2月28日召开的电视电话会议上作了部署,主要治理措施在九部门联合印发的《2006年全国治超工作要点》中作了明确。各地要根据会议和要点部署,有效协调各方,细化部门责任,分解目标任务,抓好贯彻落实。我强调三点:

第一,要正确判断形势。治超工作一开始,我们就定位为一场难度极大的攻坚战。两年多的治理实践也证明,难度的确超乎想象。经济环境很敏感,社会环境很复杂,违法业户不配合,部门协调难度大,牵头部门责任重。能取得目前的好局面,成绩来之不易。通过治超这件事,既考验了我们的行政能力,也锻炼了我们的行政能力。但在这场考验面前,有的地方力度下降了,工作松懈了,超限超载现象出现大幅反弹。美国的一项研究表明,执法力度降低20%,超载程度会增加20%。此消彼长,如果我们的工作力度稍一放松,很可能全面反弹,前功尽弃。开弓没有回头箭,大家要再鼓一口气,再加一把力。部将在适当时机,联合其他八个部门,召开全国治超工作先进单位表彰大会,进一步推进这项工作。

第二,要稳定队伍。治超是一项长期的任务,就要有长期作战的执法力量和相对充足的物资经费作保障。在硬件建设上,部里规划完成了全国治超站点布局方案,拿出专项补助资金,利用两到三年时间,建成规范化的全国治超监控网络,为长期治理提供必要的工作场所和工作条件。站点固定了,治超机构和治超站点执法队伍及管理人员,就不能再临时拼凑了。各地要积极向当地政府和有关领导汇报,明确机构,稳定队伍,落实经费。总的想法,治超队伍在交通系统内部整合解决,逐步纳入路政执法队伍序列,治超经费列入养路费预算管理支出范畴。有关政策,部里在积极协调,地方也要积极争取。

第三,要加大工作力度。重点加大五个力度:加大路面执法力度,保持严管重罚态势,严厉打击暴力抗法行为;加大源头监管力度,把工作重点转移到车辆吨位标定、非法改装车辆治理、货物源头装载、营运驾驶员管理等源头环节上来,实现治理工作的全过程监管;加大经济调节力度,调整养路费和车辆通行费计量方法,推行计重收费,降低多轴大型运输车辆通行费征收标准,通过经济和价格手段,鼓励合法装载;加大舆论宣传引导力度,消除违法从众心理,营造良好社会环境;加大立法力度,尽快出台《公路保护条例》,促进治超工作法制化进程。总之,要多策并举,科学治超,持之以恒,决不松懈,直到夺取治超工作的最终胜利。

(六)关于迎峰度夏的运输工作

今年是“十一五”计划的开局之年。随着国民经济的持续快速发展,能源需求旺盛。据有关部门预测,今年全国煤炭的总产量约为22.6亿吨,其中通过公路运输完成的煤炭发送量约为5.13亿吨,通过水路运输完成的煤炭发运量约为4.1亿吨。再过不到一个月,我国将进入高温季节。电煤、原油、铁矿石等重要物资,瓜果蔬菜等鲜活农产品及农业生产资料运输需求逐渐增长。全力做好迎峰度夏运输保障工作,是当前交通部门的

一项重大任务。各地交通部门要按照部的统一部署,高度重视,提前部署。主要要求和措施有四个方面:

一要加强统筹协调。做好水陆联运组织衔接,畅通联运通道,提高港口集疏运效率,对重点电厂、重点合同电煤运输优先安排、优先装卸,积极应对煤炭到港不均衡的困难,尤其要重视今年大秦线增量后港口的接运和中转问题,采取有效措施,努力挖潜,缓解运输紧张矛盾。

二要完善运输保障体系。各地要未雨绸缪,完善各项应急措施,健全应急运输组织领导机构,畅通信息沟通渠道,确保“绿色通道”畅通。水上交通部门,要依据部制定的《全国水路煤炭运输保障应急预案》,做好船舶运力储备。公路运输部门要在已有近4万辆应急运力的基础上,根据市场需求变化,及时组织调度运力。

三要做好市场监测。各级交通部门要加强与相关部门和重要物资行业协会的联系和配合,密切关注重要物资运输市场动态,一旦出现重要物资运输紧张状况,及时启动应急预案,调集运力组织抢运。同时,要加强与财政、物价等有关部门的协调,争取建立应急运输补偿机制,对承担应急运输任务的运输经营者给予合理的经济补偿。

四是确保公路设施安全畅通。在雨季到来之前,各地要对高速公路、重点桥隧及临江、沿河、傍山路段,进行一次全面检查,及时发现和排除隐患,确保行车安全。对一时难以根治的隐患,要积极采取防范措施,设立醒目的警示标志,并落实人员严密监控,防患于未然。雨季到来后,要有针对性地制定和完善防汛预案,做到一旦出现险情或交通中断,能够快速反应,立即组织抢通并及时修复。无法抢通的,也要修筑便道,架设便桥,或制定切实可行的绕行方案,尽一切可能保证公路安全通畅。

最后还有两件事要强调一下。

一是关于农村公路省部联合落实中央文件的问题。农村公路的建设是部和地方各级政府的共同责任。农村公路建设过程中出现的许多问题,要靠地方去组织和落实。采取省部联合,是加快农村公路建设的有效途径。省部联合的总原则是:“各司其职、统筹规划、分地支持、因地制宜、量力而行”。地方主要负责按照“1号文件”确定的目标,结合本地实际落实;交通部主要负责规划协调、资金补助、技术指导和质量监管。经部务会研究,我们将采取多种形式的省部签字,并准备于5月底前完成这项工作。希望大家积极地向省政府汇报。

二是34个高等级公路建设项目管理和投资效益的审计问题。从审计的情况来看,总体是很好的,不仅投资效益很好,而且所在单位和地区也加强了投招标、设备材料采购、资金拨付等方面的管理。对此,审计报告上给予了充分肯定。但同时,也暴露出了一些值得我们重视的问题。概括起来,主要有三个:一是部分项目在招投标及资金管理使用上有违纪现象,包括少数单位领导违规插手工程招投标,少量建设单位指定分包和施工单位违规转包、分包,以及招标和评标过程中的幕后交易等。还有个别项目利用关联交易,套取或挤占、挪用建设资金用于其他项目。二是个别地区违规征地,滞留、挪用农民征地的补偿款,损害农民的利益。三是一些项目没有实现预定的效益,给还款带来影响。以上三个问题是很严重的,而且都是中央三令五申禁止的,我借此机会提醒各级交通部门,任何时候都要按章办事,维护好交通形象,真正使交通系统成为一个负责任的行业。

同志们,我到交通行业工作时间不长,但我强烈地感受到,在交通事业取得辉煌成就的背后,有一支特别能吃苦、特别能战斗、特别能奉献的高素质干部职工队伍。整个交通行业也是一个特别有凝聚力、特别有向心力、特别有战斗力的行业。尤其是第一线的广大养路工人、执法人员、收费人员、管理人员、工程技术人员,长期在野外作业,风里来,雨里走,晴天一身土,雨天一身泥,就像铺路石一样,默默无闻,朴实无华。正是有了大家的无私奉献和默默付出,交通行业的发展才能这么快、这么好。这一点,部党组特别放心,特别满意,也特别欣慰。在此,我代表部党组向大家表示感谢。

交通大业,是全体交通人的事业。现在正是交通事业兴旺发达的最好时期,也是交通广大干部职工大有作为的最好时期。每当我们看到拔地而起的大桥、车流穿梭的高速公路、带给农民喜悦和希望的农村公路,我们都会有一种自豪感、成就感。维护好、管理好、养护好这些公路基础设施,让人民群众的出行更畅通、更安全、更和谐、更高效,是我们交通人的责任和使命。让我们在科学发展观的指导下,以脚踏实地的态度,求真务实的作风,缜密细致的工作,出色地完成我们的责任和使命!