**省十三届人大常委会**

**第十六次会议参阅资料一**

**关于我省重大交通项目实施情况的**

**调研报告**

**省人大财政经济委员会**

**2020年3月**

**3月中旬以来，省人大财经委听取了省发改委、省交通运输厅、省财政厅、省机场管理集团关于重大交通项目实施情况汇报，到市州开展专题调研，深入交通项目建设现场了解情况，与湘西、张家界、怀化、株洲、湘潭等市州及部分县市区人大、政府、相关部门、建设单位进行座谈，听取各方面意见建议。省人大常委会党组书记、副主任刘莲玉和秘书长胡伯俊一行到长沙市视察调研。现将有关情况报告如下。**

**一、全省重大交通项目实施取得新成就**

**“十三五”以来,我省把交通建设摆在先行位置，坚持以交通强国战略和省第十一次党代会建设综合交通枢纽体系的重大部署为引领，以交通规划为基本依据，以重大交通基础设施项目为抓手，综合交通运输网络建设取得长足发展。**

**（一）路网规模不断扩大。铁路新增通车里程991公里，总里程达5582公里，其中高铁1986公里，居全国第3。高速公路建成1151公里，通车总里程达6802公里，居全国第7。轨道交通迈出了坚实步伐，多条地铁建成通车，运营里程超过100公里。邵阳武冈、岳阳机场顺利通航，湘西、郴州机场开工建设，全省开通航线372条，其中国际和地区航线50条。新增千吨级及以上航道里程171公里、泊位15个。建成油气管道3800公里，其中天然气管道2600余公里，覆盖10个市州69个县市区。**

**（二）区域布局进一步优化。新建怀邵衡、黔张常铁路和张桑、龙吉、武靖等高速，张家界跨入高铁时代，大湘西地区交通条件大幅改善，对接珠三角、长三角等更加便捷、快速、经济。全省已有121个县市区通高速，年底可实现“县县通高速”。怀化成为45个全国性交通枢纽之一。**

**（三）城乡交通加速融合。长株潭城际铁路建成通车。长沙市地铁1、4号线和长沙磁浮建成通车，3、5号线即将通车。全省建成二级以上客运站21个、三级以上客运站41个、货运枢纽17个。城市道路建设普遍提质。新改建国省干线公路4081公里，建设农村公路8.5万公里，实现“村村通”，年底将基本实现“组组通”，人民群众出行便捷、舒适度明显提高。**

**（四）综合交通设施建设成效显现。交通在经济社会发展中基础性、先导性、战略性、服务性功能得到发挥。至2019年底，全省交通建设累计完成投资4516亿元，直接投资拉动效应强劲。交通快速发展，成为湖南实施创新引领开放崛起战略的重要支撑，对促进区域协调发展、保障和改善民生、打赢脱贫攻坚战等发挥了积极作用，特别是在抗击新冠肺炎疫情中，交通运输对畅通物资供应、促进复工复产等提供了重要保障。交通大发展提升了湖南区位优势和发展格局，增强了人民群众获得感、幸福感。**

**二、存在的主要问题**

**当前，湖南重大交通项目发展不平衡不充分现状与推动全省经济社会高质量发展要求仍不相适应，与人民群众日益增长的美好生活需要仍不相适应。**

**（一）全面完成“十三五”交通规划困难较大。有关数据显示，“十三五”期内全省预计124个项目难以开工。特别是国省干线公路规划项目451个、里程8581公里、投资1698.3亿元，目前完成率分别仅为38.6%、35.3%、48%（见附表一）。主要困难有：一是资金缺口大。受防范化解债务风险政策影响，部分项目停建、缓建。国家收费公路建设筹资融资政策调整，一些投资效益较低的高速公路，社会投资主体难以落实。国省干道公路地方政府自筹资金占项目总价50%－70%，国省补助只有30%－50%不等，多数地方自筹资金难以到位，如自治州G209、G319吉首绕城公路，项目总投资9.48亿元，国省补助2.9亿元，地方自筹6.58亿元。二是土地供给紧张和征拆难度大成本高。国家持续加强建设用地特别是基本农田管控，耕地占补平衡难，用地审批难度加大。张家界市G241通津铺至石门泉坡、G353慈利至永定区、怀化市S344靖州响水坝至星子界等多条公路，均因涉及基本农田问题无法按规划推进。随着土地政策、征拆标准调整，征地拆迁成本约占工程总造价的30%，个别城市郊区高达50%。三是生态环境刚性约束导致设计难度和工程造价不断增加。张家界市已取得工可或设计批复的项目因涉大鲵保护区、风景名胜区、自然保护区等，后续审批进展缓慢或停滞。**

**（二）路网现状与区位优势不相匹配。湖南承东启西、连接南北，“一带一部”的战略定位蕴含着巨大的交通区位优势，在国家推动中部地区大通道大枢纽建设中优势地位应该更加突出。但目前这种优势不明显。一是骨架网络不畅通。国家规划的呼南高铁、渝长厦高铁、呼北高速等主要通道在湖南还有多处未打通，规划的32条高速公路出省通道有7条未通，湖南与全国重要城市群、经济优势区域交通互联还存在“肠梗阻”。二是网络总体规模不足。突出体现在路网密度不高且区域发展不平衡。至2019年底，全省主要交通网络密度为：普速铁路155.01公里/万平方公里、高速铁路93.77公里/万平方公里、高速公路321.15公里/万平方公里，在中部排名靠后（见附表二）。三是长株潭城市群区域性综合交通枢纽作用不明显。长株潭一体化是我省重大战略部署，交通融合发展是先手棋，但主要融城交通设施发展规划统筹不够、组织实施不同步，通达性不强，三市在轨道交通融合发展、城市群快速公路网络建设、公路与城市道路衔接等方面与建设城市群一体化交通网要求不相适应。四是各类交通衔接转换效率不高。不同等级道路、不同类型交通设施之间的大动脉与微循环衔接转换还不顺畅，综合枢纽建设滞后，换乘难、转运难问题依然比较突出，“打通最后一公里”势在必行。长沙市内机场、高铁站、火车站、长途客运站以及市内公共交通换乘还不够便捷顺畅。个别市到所辖县、相邻县城之间特别是不同市州相邻县之间不能实现高速公路直达，某些县城上G字头高速公路绕道较远。如怀化市到沅陵县走高速要绕道吉首，辰溪与泸溪两个县城相距仅30余公里暂无高速直达，湘乡市区进入南北走向的国家交通大动脉都需从东西走向沪昆高速绕道。农村公路通达深度、道路质量、联网水平有待进一步提高，乡村公路普遍呈“树状”，有的地方存在“断头路”、“瓶颈路”、“单车道”，有些行政村之间“看得见、喊得应，就是车开不过去”。**

**（三）短板制约整体功能发挥。一是部分设施难以适应实际需要。长沙机场航站楼面积和机位个数不到武汉、郑州机场一半，旅客吞吐量和飞机起降架次基本相当，硬件保障能力已触“天花板”。怀化高铁南站候车室按6000人/天标准设计，2014年通车当年就达1万人/天，目前高峰期近3万人/天，站场到发线建成时是3台6线，引进怀邵衡、张吉怀后扩展到9台18线。一些主要高速公路通道运能持续趋紧，如京港澳岳阳大荆段和郴州小塘段、二广高速永蓝段、沪昆高速邵阳梽木山枢纽、长韶娄高速道林段、长益高速公路等，频发拥堵。二是部分设施基础薄弱发展缓慢。水运基础设施严重滞后，500吨级及以上航道占比仅11.6%，全省通航河流上共建拦河建筑物515座，通航设施完好率仅14.8%；全省规模化港区和专业化码头少，进港公路、铁路等集疏运系统不畅，制约水运交通发展。一些地区的航道因采砂管理不力，已是“千疮百孔”，通航能力弱、安全隐患多。全省53个县市区未通管道天然气。通用航空规划滞后，建设刚刚起步。“村村通”“组组通”工程还只满足于“通”，6米以上双车道路仅占8.2%，路窄、弯多、坡陡、会车难和临崖临水路段安全防护设施不足的问题比较普遍。三是运输结构不合理。公路货运量占比达88.44%，公路运输“门到门”“户到户”优势突出，航空运速快、铁路运量大、水路运价低等方面的比较优势没有充分发挥。**

**（四）运营管理亟待加强。一是支线机场全面亏损，政府财政补贴包袱重。支线机场普遍处于亏损状态，2019年张家界、常德、永州、怀化4个支线机场总额亏损10044万元，平均每个机场亏损2511万元。张家界市“十三五”期间对荷花机场建设补助4500万元，每年航线补助4000万元左右。二是部分高速公路运营管理不规范。全省高速公路负债一直居高不下，部分高速公路长年亏损。去年12月衡阳高速20万天价施救费事件对湖南形象负面影响极大。三是普通国省干道破损后得不到及时维护。G352凤凰县两林乡段、G246永顺县小溪镇至永茂镇段、G353慈利县城至岩泊渡、G241石门县泉波至慈利县通津铺段、S315永定区王家坪至张家界市区等路段路况差，影响行车安全和群众日常出行。四是部分公路养护资金没着落。湘潭县近1500公里通自然村水泥路属省级计划，未纳入省养护数据库。湘乡市已完成改造的87.5公里、新升级的126.5公里国省道未纳入省公路局管养范围，没有专项养护补助资金。自治州有9328公里农村公路属村民自筹资金、扶贫后盾单位帮扶等方式修建，不能纳入统计年报，安防、养护等无资金来源。**

**三、几点建议**

**深入贯彻落实习近平总书记关于交通事业发展的重要论述，牢牢把握交通“先行官”定位，坚定贯彻交通强国战略，扛牢举实交通先行旗帜，保持大抓交通的战略定力，抢抓国家出台鼓励发展交通政策和部署重大交通项目建设的机遇，高标准谋划、高位推动湖南交通事业。**

**（一）全力推动实施“十三五”交通规划。一是全面梳理“十三五”规划完成情况。对“十三五”重大项目进行认真梳理，对铁路、公路、民航、水运、轨道交通、管道、综合枢纽建设等主要指标，逐项分析，查找差距，精准施策，力争约束性指标坚决完成、预期性指标有更好结果。二是全力推进在建项目。全力推进重点项目，抢抓进度。严把工程建设质量关，确保重大项目质量不出问题和不发生安全生产事故。三是搞好规划衔接。将“十三五”停建、缓建项目列入“十四五”规划重点支持，防止“烂尾”、“半拉子”工程。**

**（二）不断完善交通设施网络。一是打通发展战略对接通道。破除国家规划战略通道湖南段的梗阻，打通对接经济优势发展区域、重要城市群、相邻省（区）的通道，为开放崛起提供交通支撑。二是优化快速交通骨架网络。以多中心、网络化为主形态，进一步优化配置，植密以高铁、高速公路、民用航空为骨干的快速交通网，增强主要交通网络通达性、便捷性。三是畅通微循环。着眼便捷出行服务，提升路网承载力和运行效率，优先发展城市公共交通，提高换乘效率和公共交通出行分担率。建设“四好农村路”，有序推进乡村公路从“树状”向“网状”发展，打通“最后一公里”。四是提高衔接效率。推进城际铁路、城市轨道交通、城市间高速公路、城市快速路和城市道路融合发展，打造更多“无缝衔接”交通枢纽，实现主要交通工具快速换乘，构建便捷顺畅的城市交通网。完善城乡衔接路网，提高城市道路、乡村公路与高速公路衔接能力，提高县与县之间高速公路通达水平。**

**（三）推进各类交通融合发展。优化运输结构，推动铁水、公铁、公水、空陆等多式联运发展，由各种交通方式相对独立发展向更加注重一体化融合发展转变。一是大力发展水运。着眼发挥航运比较优势，充分利用湖南“一江一湖四水”资源，集中力量发展水运基础设施，出台鼓励发展水运的激励政策。推进航运发展与水利水电开发、防洪工程设施建设协同发展。加快融入“一带一路”水上通道和长江全流域黄金水道。二是加快成品油、天然气管道建设，早日实现天然气管道“县县通”。三是大力发展航空货运，加强货运基础设施建设，特别是要增加国际货运航线，推动航空物流高质量、高效率发展。四是加强国省干线公路建设，积极争取国家政策支持，解决县市资金短缺问题，提高国省干道公路技术等级。**

**（四）积极化解要素制约矛盾。充分考虑各级财政承受能力，改革单纯靠扩大财政支出规模支持重大交通项目的模式，完善政府主导、分级负责、多元筹资、风险可控的资金保障和运行管理体制。采用多元化市场融资方式拓宽融资渠道，择优选择专项债券、规范的PPP模式等项目筹资模式，依法依规引导社会资本参与重大交通项目建设。适当提高普通省级干线公路建设省级补助标准，对市县财政保障能力弱的地区给予适当倾斜。针对省直部门和基层集中反映的因土地、生态保护制约交通发展问题，省政府应建立专门协调机制，进行专题研究，在现行国家政策下出台管用的措施和明确的解决办法。**

**（五）提升交通治理能力水平。一是重视国省干道和农村公路养护。加强基础设施运行监测检测，提高养护专业化、信息化水平，增强设施耐久性和可靠性。研究公路管护资金保障办法，完善农村公路管养改革配套政策，有序推进“应养尽养”。合理安排普通国省道公路养护大中修工程计划资金。二是加强运行管理。逐步扭转高速公路、支线机场亏损局面，有序化解债务，减轻财政负担。三是强化依法监管。修订《道路交通安全法实施办法》、出台《铁路安全管理条例》，加强乡村公路管理立法。加大交通法律法规贯彻实施情况的检查监督力度，提高依法管理交通水平，为保障交通发展营造良好法治环境。四是注重质量效益。积极推进出行服务快速化、便捷化，建设多式联运快货运输体系，大力发展智慧交通建设，推动大数据、互联网、人工智能、**[**区块链**](https://baike.sogou.com/lemma/ShowInnerLink.htm?lemmaId=99996909&ss_c=ssc.citiao.link)**、云计算等新技术与交通行业深度融合，推动交通建设从追求速度规模向更加注重质量效益转变。五是深化管理体制改革。围绕规划、建设、管理与服务明晰责权、理顺关系，着力解决交通运输投融资体制改革、事权与支出责任划分、规范交通运输行政执法、公路养护等方面的问题，进一步释放动力、激发活力。**

**（六）科学谋划“十四五”交通蓝图。一是贯彻新发展理念。深入贯彻交通强国战略，以新发展理念为统领，大力发展绿色交通、智慧交通、人文交通。紧紧围绕建设富饶美丽幸福新湖南宏伟蓝图，科学提出发展目标、工作思路、重点任务，研究推出一批重大政策、重大项目、重大改革，为实现交通高质量发展提供战略支撑。加强土地、水域、空域等资源节约集约利用，将严守生态保护红线贯穿规划立项、路线设计、施工建设、损毁修复、运行管理始终，促进交通项目建设与生态保护协调发展。二是坚持适度超前原则。不仅要满足当前经济社会发展需要，也要为支撑未来经济社会高质量发展留有余地，不仅要考虑现在“有没有”，还要考虑将来“够不够”、“快不快”、“好不好”。正确处理好防范化解重大风险与交通建设投资缺口大的矛盾，既要积极筹资融资把事情办好，又要坚决杜绝违规举债问题发生。三是要用大局观和大手笔统筹区域协调发展。站在国家角度谋划战略性、全局性重大交通项目，精准对接国家推动中部地区大通道大枢纽建设，争取更多项目进入国家重点项目“笼子”。加速长株潭交通设施优化升级，建设城市群一体化交通网。全力构筑长沙四小时航空经济圈，打造国家级交通区域中心。加大支持民族地区、贫困地区、革命老区发展交通力度，打通进城通道和出省通道，形成区域交通协调发展新格局。四是要区分轻重缓急，突出重点。把最急需、最关键的大动脉问题解决好，保障人流、物流等能够方便快捷、经济高效流通。对当地经济社会发展作用不大、运营明显亏损、财政包袱大的项目不建或少建，对非建不可、发展急需的交通项目，严控投资规模和建设成本。新上支线机场项目规划要充分考虑必要性、可行性、可持续性。五是要科学论证，广聚民智。充分考虑自身发展基础、自身配套资金承受能力，防止盲目追求“全”、“多”、“大”。对意见多、争论大的项目要科学论证，广泛听取包括人大代表在内的各界意见，确保经得起历史检验。**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 项目 | 规划 | 建成 | 在建 | 2020年计划开工 | “十三五”预计不开工 | 完成率 |
| 项目（个） | 里程(公里) | 投资(亿元) | 项目（个） | 里程(公里) | 投资(亿元) | 项目（个） | 里程(公里) | 规划投资(亿元) | 完成投资(亿元) | 项目（个） | 里程(公里) | 规划投资(亿元) | 项目（个） | 里程(公里) | 投资(亿元) | 项目（%） | 里程(%) | 投资(%) |
| 铁路 | 12 | 1400 | 1200 | 5 | 991 | 1047 | 5 | 404 | 800 | 324 | 3 | 152 | 15 |  |  |  | 108.3 | 70.8 | 115.5 |
| 高速公路 | 45 | 3029 | 1100 | 18 | 1146 | 415 | 12 | 686 | 477 | 356 | 15 | 1197 | 208 |  |  |  | 66.67 | 60.48 | 70.09 |
| 国省干线 | 451 | 8581  | 1698.3 | 174 | 3027  | 544.8  | 115 | 2544  | 534.6  | 269.9  | 55 | 907  | 139.8  | 107 | 2078  | 387.7  | 38.6  | 35.3  | 48.0  |
| 水运 | 49 | / | 132.8 | 9 | / | 12.51 | 23 | / | 100.5 | 82.59 | 4 | / | 23.78 | 13 | / | 15.32 | 65.31 | / | 71.63 |
| 机场 | 9 | / | 531 | 4 | / | 76 | 3 | / | 47 | 30 | 2 | / | 408 |  |  |  | 100 | / | 100 |
| 管道 | 31 | 3400 | 245.37 | 13 | 1111 | 143.36 | 9 | 1165 | 47.38 | 25.18 | 5 | 203 | 8.38 | 4 | 511 | 46.25 | 71 | 67 | 69 |
| “十三五”规划中，没有铁路和民航投资数，表中规划投资依据相关重点项目统计得到。 |

附表一

全省“十三五”综合交通基础设施主要指标完成情况

附表二

2019年中部6省铁路和高速公路密度统计

单位（里程：公里，面积：万平方公里）

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 省份 | 湖南 | 江西 | 湖北 | 安徽 | 河南 | 山西 | 湖南排位 |
| 全省面积 | 21.8 | 16.69 | 18.59 | 14.01 | 16.7 | 15.67 |  |
| 普通铁路 | 里程 | 3285 | 2648 | 3600 | 2864 | 4165 | 4725 |  |
| 密度 | 155.01 | 158.6 | 193.65 | 204.4 | 249.4 | 301.5 | 6 |
| 高速铁路 | 里程 | 1986 | 1485 | 1600 | 1852 | 1915 | 828 |  |
| 密度 | 93.77 | 89.1 | 86.07 | 132.2 | 114.7 | 52.8 | 3 |
| 高速公路 | 里程 | 6802 | 6144 | 6861 | 4877 | 6966 | 5709 |  |
| 密度 | 321.1 | 368.1 | 411.1 | 348.1 | 417.2 | 364.3 | 6 |