

交通强国愿景下我国交通行政管理趋势及应对

赵光辉^{1,2}

(1.贵州财经大学 公共管理学院, 贵州 贵阳 550025;

2.武汉大学 中国产学研问题研究中心, 湖北 武汉 430072)

摘要:我国交通行政管理要准确研判交通运输发展新形势新任务。当前我国交通行政管理存在的问题有:各种交通方式规划统筹不够、运行不畅;交通运输安全管理手段落后、综合运输供给不足;交通运输部门职责交叉错位、效能低下;交通运输大数据治理集约化程度低、大数据管理不够精准。对此,应明确发展的基本原则和思路,推动交通运输行业供给侧改革,统一交通运输服务标准,加强交通运输综合规划,实施大数据交通治理,提升交通人才队伍素质。

关键词:交通运输;交通强国;交通行政管理;趋势研判

中图分类号:F506 **文献标识码:**A **文章编号:**1004-6917(2018)04-0097-04

交通运输对我国政治、经济、社会、国防等发展都有着重要意义,古往今来,交通运输建设都摆在一个国家发展的关键位置,承载着实现民族统一、国家富强的艰巨任务^[1]。党中央更是直指交通强国战略,提出要深化机构和行政体制改革^[2]。纵观当前世界主要国家交通运输发展,我国被予以交通大国可谓当之无愧,且正逐渐克服重重困难和挑战^[3]。本研究在已有相关研究基础之上,以交通强国为愿景,对当前我国交通行政管理中存在的新问题、新形势进行研判,并给出针对性的应对策略。

一、交通强国愿景下我国交通行政管理面临的新形势

(一)交通运输的转型升级给交通行政管理带来挑战。20世纪90年代中期,交通行业迎来技术进步,公路技术进步、高速公路逐渐成网,为运输服务打下良好基础;车辆技术进步、高等级客车普遍使

用,带来了运输服务全面提升。以直达客运班车为代表的交通运输市场独领风骚,货运业进入物流时代,道路运输完胜铁路运输,主导运输市场。运输行业靠基础设施改善、改革开放十年积累的经验、服务的提升。交通运输经过快速扩张和质的不断提升,高铁、城轨等相继出现,在社会上取得优异成效,但交通运输发展却趋于饱和状态,由最初把握交通运输数量的扩张向质的提升逐渐转变,又给交通运输行业水平的进一步提升带来了新的挑战^[4]。量的扩张遭遇天花板,交通运输面临转型升级的问题,这是历史发展的必然趋势。

(二)互联网与交通运输融合给交通行政管理带来巨大的创新红利。交通运输以满足人民对美好生活的向往作为出发点和落脚点,把惠民、利民、富民、改善民生作为交通运输的重要方向,交通运输的整体构造也在发生着改变。在交通需求上,人们由最初只关注是否出得去、能否走得了,再到现今的

收稿日期:2018-01-02

基金项目:国家社会科学基金项目“‘一带一路’沿线国物流节点安全预警系统建设研究”(16BGL185);商务部国际贸易经济合作研究院基金“中国企业‘一带一路’沿线跨国并购的风险管理研究”(2017SWBZD02);中国博士后基金“‘一带一路’物流节点安全预警原理与政策研究”(2016M591346)

作者简介:赵光辉(1976—),男,湖北汉川人,博士,贵州财经大学公共管理学院教授,武汉大学中国产学研问题研究中心研究员,广西钦州交通运输局副局长,广西交通运输厅“交通强区”办公室特聘专家。

是否够安全、够快捷、够高效;在交通服务上,既满足小个体、独立、单一的运输主体,又满足集体化、大众化的运输主体,且运输主体对运输服务的要求也日益提升,人们选择出行的方法也发生极大地变化^[5]。公众出行都、离不开交通运输,交通运输承载着全国最大的客流量,特别是线下交通有着最高的用户幅度和用户数量。互联网关注的是“节点、入口、用户”,这些落到地上全部在运输网里,人类的经济社会活动归根结底落到人流、物流,而人流、物流都是运输服务做的事^[6],交通运输行业因此将继续站在朝阳产业之列。现代交通运输将顺应科学技术发展潮流,推广吸纳“互联网+”、大数据、区块链、人工智能等在交通行业内的使用,以网络信息作为交通信息传递的基础,建立以市场发展导向为根本,先进科学技术为核心的线上线下交通运输网络结构,不断提高交通运输服务质量,实现其全面转型,推动交通运输行业可持续发展。

(三)移动互联网催生诸多“双刃”新业态。交通运输行业面临的困难和挑战,不仅来自不同交通方式互相之间的竞争,更多的还是来自互联网技术所催生的互联网企业的冲击。在交通运输向现代服务业转型过程中,交通行业内通过“互联网+”、大数据、区块链,在出行规划、道路客运、机动车维修、驾驶员培训、出租汽车、网约车以及物流链、供应链等各行业融合诞生出诸多新业态,给传统交通运输造成冲击。一些互联网公司正利用自身平台与网络优势,寻求进入班线客运和旅游客运市场机会和途径。一旦时机成熟,在班线客运和旅游客运市场势必诞生诸多新的业态,一些“不规范”经营方式会对现有秩序产生大面积冲击,给社会带来“扰乱健康的交通运输市场秩序”的负面评价^[7]。机遇与挑战并存,交通运输企业需要有忧患意识、抱团取暖、协同发展,充分发挥各自核心资源的价值,形成合力、合作共赢,共同把交通运输这一张地网筑牢,再主动去融入互联网,形成一条独特的、人无我有的产业链、运行高效的实体网络,在路上、水上、天上和网上的现代交通运输体系中选准坐标系并精准定位。

(四)大数据交通成为推动交通行业管理向社会治理转变的一把“利刃”。交通运输行业面对不断变换的世界潮流、时代趋势和市场形态,需依托大数据交通治理体系以灵活应对。交通运输的本质是满足不断变更的个性化交通需求,交通运输行业不能

够一味遵循传统管理模式,应以大数据思维构建现代行业治理体系。顺应经济新常态,交通工作思维、工作习惯、工作方法,转变并进入“新状态”,做到分析变化、超前预判、更加敢于担当、敢于碰硬、敢于创新,让交通运输服务实现本身应有的价值,维护好、发展好人民的根本利益、增强安全感、获得感、满意感和幸福感。运用大数据交通推动交通运输行业管理向社会治理转变^[8],包括管理理念从传统向现代转变,在战略上选准行业发展的“台风口”,加大移动互联网对行业影响的分析与研究,促进移动互联网、大数据、云计算、区块链和人工智能等技术与交通运输行业完美结合,主动推进交通运输行业调整、优化、升级,稳步推进交通运输行业信息化建设,力求善作善成。管理模式从被动向主动转变,鼓励运输服务创新试点,广泛吸纳企业参与方针政策制定,对不同方针进行评估,从而选取最佳方案,发挥政府参与调配的职能,实现组织建设目标,将交通运输行业管理部门逐步由运动员转变为裁判员。发展方式从保守向创新转变,鼓励交通企业开展多种运输单元结构创新,包括产业联盟、中小企业联盟、物流园区联盟、运输行业协会等。鼓励创新的同时坚持安全第一原则,对于不缴纳国家税费,对非法营运车辆以互联网之名从事交通运输、危及人民生命财产安全的行为,坚决予以取缔和规范。

二、当前我国交通行政管理存在的问题

(一)各种交通方式规划统筹不够、运行不畅。交通强国战略在各种运输方式的规划体现尚不够充分,综合交通运输体系建设发展目标缺少衔接融合,交通发展规划基本是各职专项规划“汇总”,规划实施各自为阵,力量分散、甚至竞争多于合作。规划统筹不力导致运输结构调整困难,道路运输发展质量不高,运输结构不合理,城市、城乡、区域运输发展不平衡,运输服务集约化、规模化、市场化水平较低等矛盾突出,道路货运成本居高不下,运营组织方式落后等问题依然比较突出。

(二)交通运输组织实施衔接不畅、效率不高。综合交通枢纽项目多为简单“拼接”,衔接融合不好,综合服务功能缺乏;铁路、公路通道资源综合利用效率不高,资金和资源浪费等问题比较突出。均等服务诉求日益强烈。交通运输行业本应以“四个全面”战略布局为统领,立足“补短板、保基本、

兜底线”，推进道路运输基本公共服务均等化，服务全面建成小康社会目标，然而，由于交通行政管理推动力不足导致的组织管理效率问题，以致城市公交和农村客运这两个短板还依然比较突出，吸引力不足，公交优先的理念在城市交通中还未确立，城市公共交通总体发展水平仍比较滞后，很多地方还存在公交盲区，即使已开通公交车的城市也大多存在公交线网覆盖率低、乘车挤、行车慢、换乘不便等问题，“最后一公里”的问题还很突出，公交分担率还很低。农村客运发展缓慢，农村客运开得通、留不住的情况比较突出，农村群众出行难的问题还不同程度存在。

（三）交通运输安全管理手段落后、综合运输供给不足。交通运输安全维稳压力日趋严峻，一方面，交通运输市场规模庞大、结构复杂、矛盾多样，众多的经营业户、管运车辆、从业人员遍布于城乡，监管任务日趋繁重，企业安全生产主体责任未有效落实、驾驶人员安全意识淡薄，道路运输行业事故易发多发的情况依然存在，道路运输安全发展面临严峻考验。另一方面，随着交通运输向现代服务业转型，交通运输行业内通过“互联网+”、大数据，在道路运输各子行业中融合诞生出诸多新业态，给传统道路运输造成一定冲击，这种现象正由城市客运逐步向班线客运蔓延，将来如果管控不力、形成规模，将给传统班线客运造成重大冲击。目前对非法营运的管理已经成为社会广泛诟病的现象，不同群体间的利益对抗，亦将成为影响道路运输市场稳定发展的巨大隐患。

（四）交通运输部门职责交叉错位、效能低下。交通运输的部门职责交叉错位比较突出，甚至一个职责涉及多个部门，部门之间的协调难度大、相互扯皮多、行政效能低等问题突出。地方铁路建设监督管理职责分别由两个部门承担，主体责任不明，行政执法依据不充分。由于职能管理不够清晰，导致的交通建设问题、基础设施短板问题凸显。

（五）交通运输大数据治理集约化程度低、大数据管理不够精准。交通运输行业各版块间“数据孤岛”现象突出，信息化时代的新型运输方式发展能力不足，无缝换乘、多式联运等运输组织形式发展滞后，交通运输“一张网”“一卡通”“一件事跑一个部门”等建设于服务还存在行业壁垒，综合服务考核评价体系难以建立，交通行政管理的考核指标在

各个层级都有“不服”的情形，大数据交通治理不力直接影响到各种运输方式比较优势发挥，这是出行成本、物流成本和运输能耗居高不下的本质问题。

三、交通强国愿景下我国交通行政管理发展的应对策略

（一）推动交通运输行业供给侧改革。作为交通运输提升服务质量、降低交易性和服务成本的有效手段，加快建设综合交通运输枢纽，大力发展联程联运和多式联运，充分发挥各种运输方式的比较优势和组合效率，从根本上降本增效，是交通运输供给侧结构性改革的重要举措。遵循供给侧结构性改革方针政策，在保证经济结构变革的基础上，实现资源优化配置，即深化改革道路旅客运输经营权配置，并根据不同试行点的区域的实际经济发展水平作出适时调整，实现资源配置的公平性；推进客运价格机制变革，改变传统价格模式，对主要干线道路制定更加科学合理的价格指标，打破运输服务产品同质化的瓶颈；推进公路客运班车管理模式的优化，在主要运输干线上推行“定线不定班，定点不定时”的交通管理模式，进一步增强企业的自主经营权。

（二）统一交通运输服务标准。从标准规范体系入手，强化结构调整政策的作用发挥。一是加快完善标准规范体系。交通运输领域子行业众多，覆盖范围大，服务对象广，在管理上还有很多领域处于缺乏有效的标准和管理制度，需要对行业内的标准体系进行全面梳理，查缺补漏，各地区结合交通运输发展实际，加紧完善地方标准规范体系，为行业发展提供支撑保障^[9]。二是加快完善结构调整政策。通过政策引导，推动班线客运向精细化、精准化转型，充分发挥道路客运的便捷性和机动性，解决在客运站上车前和下车后“两头服务”不到位的问题，培育货运物流龙头骨干企业，积极推进甩挂运输试点项目建设，提高货运车辆专业化、标准化水平，推动传统货运向现代化、标准化、规模化、集约化转型。

（三）加强交通运输综合规划。强化交通运输规划引领，注重衔接协同能力。通过规划引领、统筹谋划好各种运输方式集约发展、协同发展，避免错失改革“窗口期”，造成新增投资或重复建设；充分发挥交通强国建设过程中富集的人力、智力、财力资源，推动各种交通基础设施项目加快建设，同时解决好地方铁路、机场、轨道交通等方面存在的

质量安全监督力量不足、体制不顺、管理缺位等问题。一是加强规划指导能力。深入分析“十三五”发展的阶段性特征,要结合实际科学制定《城市客运发展指导意见》《农村客运发展指导意见》等宏观指导政策,加强顶层设计和行业指导,要重点建设一批与铁路、民航衔接的联运综合客运枢纽以及物流园区(中心)融合发展的综合货运枢纽。二是更加注重衔接协调。在落实行政区域内交通运输发展规划时,要在目标、任务、重点、措施等方面与全国发展规划的协调和互动。同时,还要着眼于综合运输体系建设,立足交通运输行业的比较优势,推进交通运输与其他运输方式的有效衔接和深度融合。三是提升规划层级。要积极争取将交通运输规划的发展目标、重点任务纳入本地经济社会和交通运输发展的大局,从更高层面推动交通运输规划的编制、实施工作,把行业发展理念和思路固化下来。

(四)实施大数据交通治理。一是用互联网引擎加强行业大数据建设。要实现全国、省、市、县四级运政系统业务的全面互联互通,为构建“省际联动、行业协同、资源共享、互联互通”的交通运输信息化体系以及数字化交通运输和行业大数据应用奠定基础,打造新技术革命引领的综合运输服务升级版。二是用互联网手段实现运输服务智慧化。充分发挥交通运输的比较优势,广泛利用移动互联网技术,广泛推广一站式运输服务产品,通过“一票到底”“一站式运输”等方式,来提升货物运输、客流运输的效率^[10]。不断完善增值系统建设,加大互联网信息技术在增值服务中的使用,实现网络运输服务、在线收发等服务,让人民群众的运输服务体验更加满意。三是促进网络技术与交通运输行业的发展结合。扩宽网络技术在行业内的覆盖面,实现网站服务与线下运输的行业结构,并构建以运输业为主体的网络信息交流等服务平台和移动客户端,充分利用移动互联网对产业发展的集聚作用,推进运输经营模式创新,推动交通运输全面向现代服务业转型升级。

(五)提升交通人才队伍素质。一是整体提升交通行业人才队伍层次,优化人才队伍结构,突出高层次人才交通人才引领行业向大数据交通、智慧交通、人工智能交通转型,培养、凝聚和造就一流交通人才,将人才资源转化为交通强国的第一资源。二是

提升行业治理能力。在理念转变上,要强化网络信息技术的优势,大力宣传科技创新、理念创新、制度创新以及行业整体结构的创新发展。不断推荐交通运输的科技化、智能化、电子化。在职能转变上,强化市场为导向的核心地位,促进管理模式的改革,营造正常的营商关系。在关注行政效能的同时,注重依法治理,明确管理和科技在推动交通强国战略中的作用。三是塑造交通行业精神状态。社会经济的不断进步提升了人们生活的基本水平,但也带来了一系列问题,如收入不均衡导致经济水平差距过大,人民群众自主意识更加强烈,对工作成果的期待更高,交通运输行业人才队伍和干部队伍、员工队伍应顺应经济新常态大势,工作思维、工作习惯、工作方法转变并进入一种“新状态”,在创造交通运输成就的同时,为社会贡献与交通运输行业相匹配的精神动力。

参考文献:

- [1]赵光辉.大数据交通应用与发展研究[M].北京:中国社会科学出版社,2017.
- [2]习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[N].人民日报,2017-10-28.
- [3]吴文化,宿凤鸣.中国交通2050:愿景与战略[M].北京:人民交通出版社,2017.
- [4]杨传堂.我国交通运输对标国际研究[M].北京:人民交通出版社,2016.
- [5]娜达·R 桑德斯.大数据供应链[M].丁晓松,译.北京:中国人民大学出版社,2016.
- [6]赵光辉,朱谷生.“互联网+”交通[M].北京:人民邮电出版社,2015.
- [7]赵光辉.“互联网+”背景下我国大数据交通发展的思考[J].物流科技,2016(6):19-24.
- [8]赵光辉.“互联网+”综合运输服务[M].北京:中国经济出版社,2016.
- [9]国外交通跟踪研究课题组.美国2045年交通发展趋势与政策选择[M].北京:人民交通出版社,2017.
- [10]杨东援,段征宇.透过大数据把脉城市交通[M].上海:同济大学出版社,2017.

责任编辑:覃合