

粵港澳大灣區現代綜合交通運輸體系機制研究*

何力武

[摘要] 現代綜合交通運輸體系是深化粵港澳大灣區三地區域合作的基礎前提和重要內容。粵港澳大灣區構建現代綜合交通運輸體系面臨着一系列體制機制障礙，通過梳理和借鑑跨地區綜合交通合作的國際經驗，特提出以下有針對性的建議：全方位多專業領域地強化統籌協調機制，建立健全法規標準體系，探索多層面、多形式的資金籌集方式，鼓勵企業跨界合作，爭取中央及行業主管部門的支持。

[關鍵詞] 粵港澳大灣區 交通運輸體系 國際經驗 政策建議

十九大報告明確提出把粵港澳大灣區建設作為支持香港澳門融入國家發展大局、推進內地合作的重點工作，被賦予更宏大的戰略意義。^① 2017年7月1日國家發展和改革委員會、廣東省人民政府、香港特別行政區政府和澳門特別行政區政府聯合簽署《深化粵港澳合作 推進大灣區建設框架協議》（以下簡稱《框架協議》）後，加快了大灣區合作建設的實質性步伐，而“推進基礎設施互聯互通”在《框架協議》的“合作重點領域”這一部分中居於首位。^② 同時，《“十三五”現代綜合交通運輸體系發展規劃》開篇提出，交通運輸是國民經濟中基礎性、先導性、戰略性產業，是重要的服務性行業。構建現代綜合交通運輸體系，是適應把握引領經濟發展新常態，推進供給側結構性改革，推動國家重大戰略實施，支撐全面建成小康社會的客觀要求。^③

粵港澳大灣區對內承擔着“支持香港澳門融入國家發展大局”，對外在“一路一帶”戰略實施中發揮着關鍵而獨特的作用，^④ 這都需要區域內部形成協調包容、共建、多贏的體制機制。改

作者簡介：何力武，中山大學政治與公共事務管理學院、粵港澳發展研究院副研究員，區域經濟學博士。廣州 510275

* 本文受到中山大學2016年度粵港澳發展研究院應急性粵港澳問題科研項目“項目制視角下中央管理香港的方式創新研究”（編號：99132-18823334）的資助。

- ① 習近平：《決勝全面建成小康社會 奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利——在中國共產黨第十九次全國代表大會上的報告》，http://news.cnr.cn/native/gd/20171027/t20171027_524003098.shtml。
- ② 國家發展和改革委員會、廣東省人民政府、香港特別行政區政府、澳門特別行政區政府：《深化粵港澳合作 推進大灣區建設框架協議》，https://www.gce.gov.mo/bayarea/files/BayAreaAgreement_cn.pdf。
- ③ 國務院：《關於印發“十三五”現代綜合交通運輸體系發展規劃的通知》，http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-02/28/content_5171345.htm。
- ④ 蔡赤萌：《粵港澳大灣區城市群建設的戰略意義和現實挑戰》，《廣東社會科學》（廣州）2017年第4期。

革開放以來，粵港澳大灣區交通建設取得一系列重大成就：港珠澳大橋等世紀工程和重大節點性工程逐步建成並可投入使用，各等級公路網絡密佈、銜接有效，軌道交通網絡逐步成型中，珠江沿岸港口規模位居世界前列。^①但受制於粵港澳三地體制機制和標準規範的差異，按照現代綜合交通運輸體系的標準，還存在口岸通關效率不高，各港口功能分工不清晰、競爭大於合作，深港兩地機場建設缺乏協調、潛藏重大事故風險，貨物運輸過於倚重公路、環境污染嚴重等問題。^②基於上述的戰略要求和發展問題，實在有必要思考如何完善大灣區現代綜合交通運輸體系的管理體制和工作機制。

一、大灣區構建現代綜合交通運輸體系機制的障礙

（一）軌道交通因統籌協調難度大，發展滯後

鐵路、城際軌道和城市軌道由不同層級的部門管理，相互之間缺乏溝通協調，功能銜接不暢，站點之間在規劃、建設、運營服務方面缺乏一體化的統籌協調，相對於城市群的發展水平和人口規模，發展相對滯後。

（二）法規差異和協調缺乏，導致跨界運輸效率不高

由於財政實力與公共福利水平的差異，以及港澳兩地特區體制的原因，城際公交運營、出租跨境經營的協調難度仍然較大。三地在運輸服務技術標準和市場管理法規上存在差異，聯網執法存在障礙，一定程度上影響了區域運輸一體化的進程。三地尚未建立起一套完整的城際公交管理、運營和品質監督機制，相應的法規缺失，運營不夠規範，服務品質難以保障。

（三）一體服務的信息化水平發展不足

三地協調的交通信息服務體系尚未建立，三地公交乘車卡制式不統一，尚未實現區域公交乘車“一卡通”，各自獨立運行結算和應用。三地在交通運行監測聯網、組織管理協同等方面明顯力度不夠，難以實現交通基礎設施運行管理及應急處置的三地協同聯動。

（四）缺乏推動企業合作的機制

突出表現在三地港口的發展當中，因存在一定的競爭關係，企業之間的合作有待推進，岸線資源開發利用缺乏協調，港口未能實現優勢互補、合理分工、互利共贏。

二、跨地區綜合交通運輸管理的國際經驗

（一）政府統籌、避免惡性競爭

為避免惡性競爭、資源浪費，政府或運營機構統籌規劃城市群內各港口、機場的功能定位。日本東京灣沿岸分佈着東京、川崎、橫濱、橫須賀、木更津以及千葉等六大港口，分工相對明確：東京港主要進口食品及其他消費品，橫濱港主要接納工業品，川崎港集聚了不少煉鋼廠和發電廠，大量進口原料和燃料。倫敦都市圈分佈有五個民用機場，分別為希思羅機場（LHR）、蓋德威科機場（LGW）、斯坦斯特德機場（STN）、盧頓機場（LTN）和倫敦城市機場（LCY），每個機場在倫敦機場系統中都有明確的市場定位和服務對象，在區域機場體系中扮演着不同的角色（表1）。

^① 劉良山：《合作共贏——改革開放30年粵港澳經貿合作回顧與展望》，《南方論刊》（廣州）2008年第12期。

^② 鄧煥彬：《構建粵港澳大灣區一體化交通體系》，《中國港口》（北京）2017年第5期。

表1 倫敦都市圈民用機場的定位和分工

名稱	市場定位	主要服務物件及運營的航空公司
希思羅國際機場 (LHR)	洲際、長途旅客，中轉旅客	常規航空公司，幾乎沒有包機公司和低成本航空公司，是英航的主要樞紐機場
蓋德威科機場 (LGW)	部分洲際、遠端旅客，包機、低成本旅客	常規航空公司，包機公司和低成本航空公司
斯坦斯特德機場 (STN)	低成本航空服務和航空貨運	低成本航空公司和貨運航空公司，是里安航空公司 (Ryanair) 的基地機場，也是聯邦快遞、日本貨運公司在英國的航空貨運中心
盧頓機場 (LTN)	低成本航空服務和商務飛行	包機公司、低成本航空公司及私人飛機旅客
倫敦城市機場 (LCY)	商務旅客和私人飛行	商務飛機公司

表格來源：作者自製。

(二) 利用智慧交通、提高跨界通關效率

北美自貿協議區 (NAFTA) 跨界交通存在一系列技術規則差異，包括貨車的尺寸和載重規定、駕駛者的身體條件限制、道路標誌和交通信號等，通過發展智慧交通系統，可快速獲取過境卡車的異地認證及貨物信息，利用共用資料庫監控司機違規記錄，縮短了邊檢時間，提高了邊檢效率。歐洲開展一體化信息系統建設，利用規範的信息交換機制打破了各區域及國家間界限，實現了地鐵、公交汽車以及鐵路、道路交通之間的信息交換和共用。日本關西地區 (包括京都、大阪、神戶等) 為遊客提供統一的交通信息服務 (包括機場、國鐵、私鐵、地鐵以及公交汽車等)，建立乘車卡系統，遊客同一乘車卡可在多個地區的多種運輸方式上使用。

(三) 創建區域性管理機構和協調機制

紐約和新澤西州於1921年成立了紐約與新澤西港口事務管理局 (Port Authority of New York and Now Jersey)，目前該局控制着紐約、新澤西州內多數交通運輸設施，包括機場、橋樑、隧道和海港設施等，確保當地港口集疏運和作業效率。三藩市灣區於1970年成立 (灣區) 都市交通委員會 (Metropolitan Transportation Commission)，專門負責整個三藩市灣區交通的規劃、融資和協調。蘇格蘭中部城市群的格拉斯哥、愛丁堡和蘭拿克郡 (Lanarkshire) 簽訂了多邊的協議，成立了很多公司化的半政府機構，其中包括區域交通管理機構。

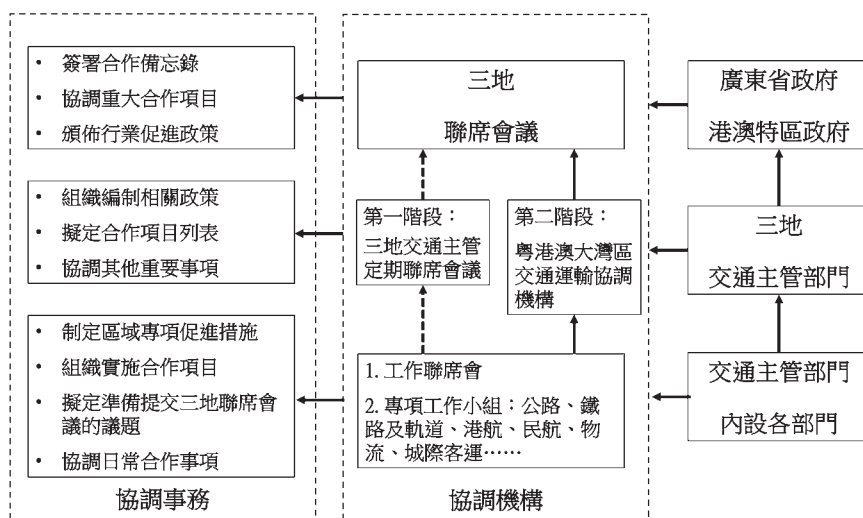
三、構建現代綜合交通運輸體系機制的舉措

(一) 全方位多專業領域地強化統籌協調機制

在三地聯席會議制度的框架下，^①確立交通主管領導聯席會議制度。下設道路、軌道、港航、民航、樞紐、物流、城際公交、信息化等專項工作小組，制定專項規劃，指導項目實施，整體框架如下 (圖1)：

^① 官華、唐曉舟、李靜：《粵港政府合作機制的變遷及制度創新》，《當代港澳研究》(廣州) 2013年第4期。

圖1 三地構建現代綜合交通運輸的協調機制架構圖



適時成立粵港澳大灣區交通運輸協調委員會，^①代替三地交通主管領導聯席會議。由來自三地交通主管部門的代表共同組成，由三地分管交通運輸的地區領導共同擔任協調機構領導，主要職責包括：統籌協調涉及區域內兩個以上城市交通運輸的重大交通基礎設施規劃建設，包括幹線路網、城際軌道、國鐵、城市軌道、港口、機場、區域綜合客運樞紐、區域物流園區等領域；商議確定城際公交、城際長途客運的發展；研究制定規範統一運輸市場管理的相關政策；對區域交通運輸專項基金的使用作出年度安排。協調機構所制定的規劃、政策及資金使用安排在報給三地政府批准後，由三地交通主管部門具體實施。三地各自編制的交通運輸規劃需在協調機構制定的規劃及政策框架下，對方案及項目安排的合理性作出討論。

探索成立粵港澳大灣區公共交通管理委員會，在粵港澳大灣區交通運輸協調委員會指導下開展工作，由三地交通運輸主管部門人員組成，負責對公交、計程車、公路客運、城市軌道、城際軌道、水上客運等的跨市運營進行協調和統籌，^②在運營線路審批方面爭取上級部門的支持。

探索成立粵港澳港航管理委員會，不僅具有跨界的管理和協調職能，並且可以參考主港發展模式，將碼頭前沿、後方倉儲物流、臨港工業、疏港鐵路等與港口密切相關的區域和設施納入管委會的管理範疇，進行縱向整合，統籌規劃。^③

探索建立南珠三角地區空域的聯合管制運行。全力推進國家空管委制定的珠三角空域改革方案的實施，打破現有珠三角地區與香港飛行情報區邊界空域限制，優化深圳機場的進離場航線和飛行程序。在統一的終端區範圍內合理規劃和動態管理管制磁區，建立區域飛行流量信息平台，統一空管運行標準，實現南珠三角地區空域的聯合管制運行。

創新軌道一體化運營管理模式。國鐵與城際軌道的一體化運營，需要協調鐵路總公司、廣鐵集團、珠三角城際公司、港鐵集團等企業，解決在國鐵線路上開行城際客車的可行性及利益分配

① 劉琛：《粵港澳大灣區治理與合作模式探索》，《開放導報》（深圳）2017年第5期。

② 羅健、葉曉琳：《粵港澳綜合交通運輸體系的完善對跨境水上高速客運業務的影響探析》，《珠江水運》（廣州）2013年第21期。

③ 陳朝萌：《粵港澳大灣區港口群定位格局實證分析》，《深圳大學學報（人文社會科學版）》（深圳）2016年第4期。

問題；推進相關部門對規劃城際（城市軌道）線路引入既有（規劃）國鐵網站的方式及線路走向進行協調。

加強和規劃與國土、海關等其他部門之間的協調。進一步改善通關和查驗監管條件，加快電子口岸平台建設，推行科學、便捷的電子預申報方式；完善物流園區保稅物流通關模式，簡化進出倉審批流程；合理增設園區保稅和監管倉庫。

（二）建立健全區域性法規標準體系

（1）推進制定協調統一的法規

政府立法的不一致是三地深層次合作的主要障礙之一，要真正實現三地交通運輸的一體化，就必須有協調統一的法規作為保障。如完善城際公交運營的法規，統一運輸市場准入標準和市場管理規則，鼓勵客運企業異地參加客運班線投標等。研究並制訂規範的物流業發展區域性法規和政府規章，進一步規範區域市場准入條件，增加管理透明度；整頓和規範區域物流市場秩序，對不適應現代物流業發展的規定、政策進行修改與完善，制止不正當競爭、限制競爭及其他違法行為。

（2）完善標準體系

統一道路建設、養護等各環節的相關技術標準、規範。特別是針對公路和城市道路在技術標準規範上的不統一，探索研究城際道路的標準規範並加以實踐。

規範軌道交通網絡設施建設技術標準、信息平台建設技術標準、多式聯運服務標準，逐步建立和完善交通運輸業標準體系，參與涉及物流領域有關信息、設施與技術裝備、管理、服務等國家標準或行業標準的制訂，促進鐵路、城際軌道交通、城市軌道交通運輸方式標準的統一，實現多方式間順利對接。

逐步推進港航市場准入標準、行政執法尺度、地方優惠政策、規費徵收、誠信體系建設和信息透明程度等方面的統一，為區域間港口企業資本經營、異地投資、合作經營，乃至兼併或組織企業聯盟創造更為寬鬆、規範和公平的市場環境，同時也為地區之外的各類資本進入粵港澳港口群建設和經營提供條件。^①

制定物流技術標準。充分發揮協會作為行業管理部門的功能，使其成為物流行業與政府部門之間的一個重要橋樑和紐帶，規範行業操作，維護行業合法權益，對行業內企業進行協調，避免企業間惡性競爭。組織行業諮詢、教育培訓、資格認證、物流技術交流等活動，加強對各種仲介機構的管理與引導，提高全行業素質。

推進信息化標準體系建設。加強面向信息化應用和服務的標準化建設，重點是信息原始目錄體系與交換體系、信息資源開發利用、平台建設和統一介面等方面；加強標準實施，強化標準在信息化建設各個環節中的應用。聯合制定並強制執行業務應用、市場執法、運營維護、系統管理、系統建設等交通運輸管理與服務信息化標準。

建立健全統計指標體系。制定科學的區域內交通運輸行業、物流業統計指標體系，建立健全統計制度和統計方法，制定宏觀檢測、預警和信息發佈制度。通過對行業發展資料的收集、分析，為政府職能部門制定政策提供參考資料。

^① 鄧煥彬：《構建粵港澳大灣區一體化交通體系》，《中國港口》（北京）2017年第5期。

（三）探索多層面、多形式的資金籌集方式

三地政府研究設立現代綜合交通運輸體系發展專項基金，由三地政府籌集。主要投向跨界交通基礎設施（線路及網站）工程、公共航道、城際公交（含計程車跨市運營）開通、公共信息平台建設、多式聯運等方面，用於支援區域重大項目前期論證和推進；為合作項目提供一定的資金支持；獎勵積極推進現代綜合交通運輸體系發展的企業。

共同研究公路收費的價格機制。例如，適時調整高速公路貨車收費標準。受高速公路收費的影響，大量貨櫃車為降低成本選擇走收費較低或不收費的國省道以及市政道路。未來交通組織規劃方案的實施將迫使貨櫃車更多地利用收費的高速公路出行，必將導致其運營成本增加。三地交通部門應及時對當前高速公路的收費方案進行改革，在考慮高速公路公司收益的情況下研究對貨櫃車輛的通行費優惠方案以及相關配套措施。

制定跨界客運發展扶持資金政策。為跨地域聯程運輸、P+R停車換乘等票制改革提供政府資金補貼；對於建議採用“站運分離”的城際樞紐站、異地候機室等“第三方”運營方實行一定的政府資金補助，保證其樞紐換乘公共服務的有效提供；對於採取“三地互認、聯合監管”的專業客運服務公司，如香港直通客運公司、異地機場快線公司等採取必要的成本規制措施。

深化投融資改革，籌集跨界公路、軌道交通、樞紐建設等重大項目的建設資金。鼓勵投資主體多元化，廣泛吸收社會資本，積極探索通過建立省級融資平台發行中期票據、信託（用）貸款、建設債券、股權融資等多種融資方式，籌集交通項目建設資金。通過財政投入、交通建設與營運收費轉移等方式籌措資金。成立負責三地範圍內統一的交通基礎設施開發建設企業，如粵港澳港口集團，由於其擔負基礎設施投融資平台的職責，而非盈利性組織，因而，為實現其滾動開發，各地政府應給予其相應的政策扶持。

（四）鼓勵企業合作

積極探索區域多機場系統整合運營管理模式。以已開展的業務合作為基礎，以股權合作為突破口，加強深港機場在空域管制、交通連接，客貨轉運、通關、救援、培訓等方面的緊密合作，吸引香港航空業界專營公司參與廣東省機場的經營性項目。

鼓勵、支持廣東省鐵路（集團）公司、珠三角城際公司、三地的軌道交通公司之間開展多種形式的合作，為實現三網換乘銜接、跨網運輸、一體化售檢票系統等創造條件。

鼓勵區域綜合客運樞紐與城際客運鐵路公司、城市軌道交通公司、班線公司、公交公司等簽署合作協議，實現專業性客運業務的“託管”模式；組建三地異地候機室的公用化運營公司，促進異地候機室服務多家機場公司。

鼓勵三地物流園區企業之間收購兼併、股權轉讓、資產剝離、資產置換等各種形式的資產重組，鼓勵組建區域物流園區聯盟。

加強企業層面的人才、技術交流。通過定期培訓、異地管理、輪換經營等機制，實現人才、技術的順暢流通，提升企業整體實力。

（五）爭取中央及行業主管部門的支持

由於行政體制、立法等方面的原因，存在一些三地層面不能解決的問題或事項，有些政策的落實需要得到中央及行業主管部門的支持。如三地的高速公路聯網收費、公交卡的互聯互通、跨界公路客運的管理審批、城際公交的定性以及過橋過路費優惠、珠江口水域港口支援系統及配套設施的跨界管理協調、交通運輸行政執法的跨界合作等問題。

[責任編輯 陳超敏]