

东北亚视野下中国东北地区的陆上交通建设

史育龙*

(中国国家发展和改革委员会国土开发与地区经济研究所, 100038)

包括辽宁、吉林和黑龙江三省和内蒙古地区的东北地区,是中国重要的工业基地。但从上世纪九十年代以来,受大量国有企业背负着沉重的历史包袱,部分资源型城市面临资源枯竭的严峻挑战,对外开放水平整体不高等因素的制约,东北地区在全国的绝对优势逐渐减弱。2002年,中共十六大提出“支持东北地区等老工业基地加快调整和改造,支持资源开采型城市发展接续产业”。2003年3月,《政府工作报告》提出了支持东北地区等老工业基地加快调整和改造的思路。2003年9月10日,中共中央、国务院下发《关于实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》。2003年12月,国务院振兴东北地区等老工业基地领导小组成立。决策开始进入实施阶段。

此后,东北三省分别编制了振兴规划。中央政府以加大各类投入、调整产业结构、完善城镇社会保障体系、减轻企业负担、加快资源型城市经济结构转型等措施为重点,全面推进振兴工作。有关部委也陆续出台了相应的支持意见或新的发展规划。其中比较引人关注的是交通部于2005年4月颁布了《振兴东北老工业基地公路水路交通发展规划纲要》。与此同时,国务院东北办与铁道部一起正在编制东北地区铁路交通规划。同时,加快实施《铁路中长期发展规划》已经确定的东北地区铁路建设骨干工程,提高综合运输能力。本文根据已经公布的关于东北地区陆上交通设施的规划设想,提出要从全球化与区域化相结合的视野下审视东北振兴的战略设计,把东北振兴融入东北亚区域经济合作的大框架下,以开放的目光统筹考虑东北地区的交通设施建设与东北亚区域合作,由此为推动东北

* 史育龙, 中国国家发展改革委员会国土开发与地区经济研究所城镇发展研究室主任, 博士, 研究员。联系地址: 北京木樨地国宏大厦 B 座 907, 100038。 shiyul@mx.cei.gov.cn

亚区域经济合作向产业和其他领域拓展创造条件。

1、东北亚区域合作与陆地交通网的研究与建设进展

早在 1959 年，联合国亚太经社理事会就启动了旨在推进区域陆地运输的亚洲高速公路项目并且在上世纪 60 年代取得显著进展，此后由于资金不足于 1975 年暂停。1992 年，联合国亚太经社理事会批准了亚洲陆地运输基础设施开发研究项目，其中包括亚洲高速公路、泛亚铁路和促进陆地运输等三个项目。2003 年 11 月，关于亚洲公路网的政府间协议获得通过，提出了覆盖 32 个成员国、总长度达 14 万公里的 55 条线路的分类和设计标准。2004 年 4 月 26 日，在中国上海举行的联合国亚太经社会第 60 届年会上，《亚洲公路网政府间协议》正式签署。目前已有 27 国签署，中、日、韩等十国核准这一协定。到今年 7 月 4 日，协定开始生效，项目的建设正式启动。

1997 年 12 月，首次东盟—中日韩领导人会议在马来西亚首都吉隆坡举行。此后，东盟与中日韩三国领导人一年一度的会晤到 2004 年底已经连续举行了八次。东盟各国和中日韩三国领导人就二十一世纪东亚地区的前景、发展和合作问题坦诚、深入地交换了意见，取得了广泛共识。

1999 年 11 月，朱镕基总理与小渊惠三首相、金大中总统在马尼拉会晤时达成共识，由中国国务院发展研究中心（DRC）、日本综合研究开发机构（NIRA）和韩国对外经济政策研究院（KIEP）联合开展中日韩经济合作研究。三国研究人员已经就开展中日韩三国之间贸易与投资，以及建立自由贸易区等研究课题开展了工作，并联合提交了政策建议。

2003 年，NIRA 提出了以建立“东北亚共同体”（North East Asia Community）为长期目标的“东北亚宏伟构想”（North East Asia Grand Design）。为达此目标，首先需要在东北亚各国建立起普遍的“东北亚意识”（Northeast Asia Vision），进而通过能源、环境、产业、交通基础设施和旅游等领域的深入研究，形成一个跨越边境的规划设想（Beyond border planning）。

2、有关东北地区陆上交通的发展规划

东北地区是中国开发程度较高、交通设施比较完善的区域。工业化、城镇化水平和路网密度长期显著高于国内其他区域。但在改革开放以后特别是 1990 年

代以后，当国内其他区域开始大规模路网设施建设的时候，东北地区的内部路网已基本形成，因此交通建设的重点不在新建路网方面，而主要是对既有线路的改造升级和水运、航空等方面，几乎没有新的铁路建设工程。

2.1 “十五”（2001—2005 年）计划

2.1.1 “五纵七横”公路骨架网

2001 年，中国开始实施国民经济和社会发展第十个五年计划（简称“十五计划”）。在同期编制的交通专项规划中，确定公路主骨架包括总长约 3.5 万公里、纵贯东西和横穿国境南北的“五纵七横”12 条主要由高等级公路组成的国道主干线，其贯通首都和直辖市及各省(自治区)省会城市，将人口在 100 万以上的所有特大城市和人口 93%的 50 万以上大城市连接在一起，使贯通和连接的城市总数超过 200 个，覆盖的人口约 6 亿，占全国总人口的 50%左右。

在“五纵七横”骨架网中，涉及到中国东北地区的重要有：（1）同江至三亚纵线；（2）绥芬河经哈尔滨至满洲里横线；（3）丹东经沈阳至拉萨横线。

2.1.2 “八纵八横”铁路主通道

“十五”铁路建设规划确定的目标是重点建设和强化改造“八纵八横”（约 34000 公里）铁路主通道。其中涉及东北地区的主要有：（1）京哈通道。建成秦沈客运专线，改造京秦铁路，贯通京沈客运快速铁路；（2）完成哈大铁路电气化改造；（3）进行天津至沈阳段电气化改造。

2.2 对“十五”计划的调整

2.2.1 中长期铁路网规划

2004 年，国家发改委与铁道部联合编制了《中长期铁路网规划》。到 2020 年，我国铁路总里程将比 2003 年增加 2.7 万公里，达到 10 万公里，覆盖全国大部分 20 万人口以上城市。修建“四纵四横”客运专线，以环渤海、长江三角洲、珠江三角洲地区为重点，建设城际快速客运系统。新建和改扩建新疆通往中亚、东北通往俄罗斯、云南通往越南和老挝等东南亚国家的出境铁路通道。



图1 中国中长期铁路网规划图

2.2.2 国家高速公路网规划

2005年1月13日，交通部颁布《国家高速公路网规划》。采用放射线与纵横网格相结合的布局方案，形成由中心城市向外放射以及横连东西、纵贯南北的大通道，由7条首都放射线、9条南北纵向线和18条东西横向线组成，简称为“7918网”，总规模约8.5万公里，其中：主线6.8万公里，地区环线、联络线等其他路线约1.7万公里。其中涉及东北地区的具体线路有：

——首都放射线：北京—哈尔滨。

——南北纵向线：鹤岗—大连、沈阳—海口、长春—深圳、大庆—广州、二连浩特—广州。

——东西横向线：绥芬河—满洲里、珲春—乌兰浩特、丹东—锡林浩特等
此外，规划方案还有：辽中环线等5条地区性环线等。

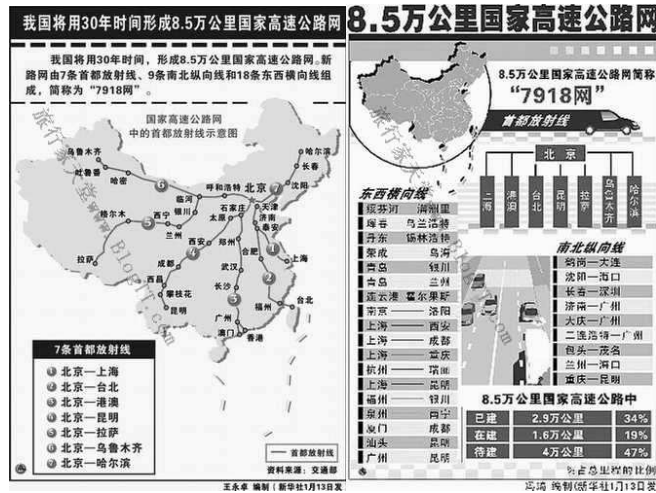


图2 中国国家高速公路网规划

2.3 东北振兴战略提出后的变化

2.3.1 《振兴东北老工业基地公路水路交通发展规划纲要》

2005年4月，交通部完成了《振兴东北老工业基地公路水路交通发展规划纲要》。明确东北区域骨架公路网布局归纳为“五纵、八横、两环、十联”，总里程为1.4万公里，其中包括国家高速公路9450公里。



图3 中国东北区域骨架公路网及公路运输枢纽布局图

2.3.2 铁路网规划

国务院东北办正在与铁道部一起抓紧编制和实施东北地区铁路交通规划。同时，加快实施《铁路中长期发展规划》已经确定的东北地区铁路建设骨干工程，提高综合运输能力。

除了加快开展哈大客运专线、东北东部铁路通道项目前期工作外，近几年内，铁道部计划安排必要的既有线增建二线和电气化改造工程，以扩大京哈线铁路运输能力；对滨绥线、绥佳线进行改造，形成每年 5000 万吨以上的煤炭外运能力，以适应黑龙江东部地区煤炭外运需要；对哈大线、滨洲线哈尔滨至齐齐哈尔段进行提速改造，提高旅客列车运行速度，使京哈线成为快速线路的主要通道；在哈尔滨、沈阳、大连建设集装箱中心站，并对京沈、哈大线进行必要的改造，使其具备开行双层集装箱的运输条件，发展东北的集装箱运输；对哈尔滨枢纽进行改造，使其成为现代化的大型枢纽；建设东北东部铁路通道，促进东北东部地区的经济发展。

东北地区是沟通东北亚和欧洲之间里程最近的大陆桥重要中间站和联络点，为此，铁道部决定对东北地区的两个口岸满洲里和绥芬河，分别投资 4 亿元和 3.2 亿元进行改造，提高换装作业能力和后方通道能力。

3、东北地区陆上交通网建设进展

在新的东北地区铁路交通规划出台之前，2005 年已经有八项列入《中长期铁路规划》的铁路建设项目进入实施阶段。其中包括哈大客运专线的设计、东北东部铁路通道的设计和开工，金窑铁路复线电气化合作建设项目等重点工程。

八大工程建设中最引人注目的就是哈大客运专线和东北东部铁路通道。

3.1 哈（尔滨）大（连）客运专线

全长 902 公里，其中辽宁省境内 542 公里，吉林省境内 275 公里，黑龙江省境内 85 公里。投资总额初步估算为 800 亿元。这条客运专线建成后，与已有的哈大铁路实行“客货分线”运营，将有效缓解铁路运输紧张，从而提高运输质量。



图 4 中国东北铁路东通道与哈大客运专线示意图

3.2 东北东部铁路通道

也称“东边道”，是通过新建 3 段铁路（和龙至白河、新通化至灌水、前阳至庄河），将既有的 13 条铁路线连通（哈大、金城、城庄、丹大、沈丹、凤上、新通化、梅集、鸭大、浑白、和龙、朝开、长图），形成北起黑龙江省牡丹江市，途经吉林省图们、通化市，辽宁省丹东、庄河市，南至大连市，沿中俄、中朝边境的南北铁路通道。这条铁路的建设对促进沿线地区经济发展，扩大对外开放，支持东北老工业基地振兴和边疆少数民族地区发展具有积极意义。东北东部铁路通道全长 1389 公里，其中新建的 3 段铁路 411 公里；新建 3 条联络线 21 公里；改造既有铁路 957 公里。新建的 3 段铁路是：庄河至前阳段、灌水至新通化段、白河至和龙段。新线建设预计投资 68.6 亿元，平均每公里 1670 万元。

3.3 沈（阳）山（海关）线电气化改造

工程总投资 25 亿元。工程已于 2004 年 12 月份开工。整个工程工期为三年，预计 2007 年 8 月全线电气化开通。

3.4 金（州）（大）窑（湾）铁路复线电气化合作建设项目

全长 22.6 公里，主要承担大连大窑湾港和北良港的货物集疏运以及大连市经济开发区的部分货物运输，是大窑湾港区进出口物资运输的重要通道。工程投

资估算为 8.77 亿元。工程计划 2006 年底竣工。

3.5 烟（台）大（连）轮渡

此外，北起大连旅顺羊头洼港，南至山东半岛烟台市四突堤的将于 2006 年 7 月完工，届时将建起一条穿越渤海海峡的“海上铁路”，渡船将载着火车和乘客跨越海上直线距离 147 公里的渤海海峡，全程只需 4 小时。



图 5 烟（台）大（连）轮渡示意图

4、从东北亚区域合作看东北地区的陆上交通网

从前面的分析可以看到，近年来特别是实施振兴东北老工业基地战略以来，北地区的陆上交通建设取得了显著的进展，规划建设了一批重要的建设项目。整个东北地区的路网结构得到了进一步的优化。但从现状来看，仍存在以下特点：

4.1 目前东北亚地区的交通设施，既有设施不足问题，也存在对现有设施利用不充分的问题。以图们江地区为例，在 UNDP 推动下，跨中、朝、俄三国边境地区的图们江综合开发项目在 1990 年代初掀起了热潮，在口岸建设、能源开放、交通通讯等基础设施建设方面取得了一些重要进展。但随后受前苏联解体、

朝鲜长期不能融入国际社会等因素的影响，逐渐进入低潮。在这一过程中，中方投入了大量资源完成了一大批重要的交通基础设施项目。十多年来，我国在珲春地区累计投资达 40 多亿元，使珲春地区的交通设施和投资环境得到明显改善，珲春市也由 20 世纪 80 年代末的不到两万人的一个小城发展成为近 15 万人的城市。目前，中方已经在图们江地区完成的工程如下：（1）中俄珲春—卡梅绍娃国际铁路已经与中国国内铁路联网并投入运营，珲春铁路口岸已经形成 80 万吨货物的查验能力；（2）珲春市区至中俄珲春公路口岸、铁路口岸和中朝圈河口岸、沙坨子口岸的高等级公路已经建成通车；（3）长春—珲春高速公路的长春—吉林江密峰段和延吉—图们段已经竣工通车；（4）延吉机场改造扩建工程已经完工，可起降大型客机，年运输能力达 130 万人次。受整个开发进程的影响，目前大部分项目都不能达到预期的设计目标，无法正常发挥效益。

4.2 目前中朝、中俄边境地区已经有相当数量的陆上连接通道，在辽宁境内有本溪——丹东——新义州和灌水——宽甸——介川两条通道；在吉林境内有通化——集安——江界和珲春——罗津两条通道；在黑龙江境内有绥芬河——乌苏里斯克通道。受历史原因和朝鲜对外开放进程的影响，目前这些连接通道大部分处于闲置状态，如何促使这些通道尽快发挥作用十分重要。



图 6 中国东北地区与朝鲜、俄罗斯陆地交通连接通道示意图

4.3 东北亚地区的交通合作，既要重视对外大通道（如亚欧大陆桥）的建设，

更需要关注区域内部交通网的完善。前已述及，目前东北亚地区一方面存在建设一批新的大型交通基础设施项目的宏伟构想，另一方面又存在着对现有设施利用不充分，许多已经完成的设施长期不能发挥效益的严重问题。如果这一趋势演化成为长期性的特征，必然会极大地影响投资者的信心。为此，在全球化浪潮带来的巨大冲击面前，我们一方面需要从整个亚欧大陆甚至全球视野下继续完善这些规划设想，同时也必须把完善内部交通网放在更加突出重要的位置。

4.4 东北地区的陆地交通网络完善程度长期显著高于国内其他地区。但在其他地区经历了十多年的大规模建设之后，东北地区的这一优势已经明显弱化。近年来编制的路网建设规划，主要是基于国内建设和发展的需要设计的，对于东北亚乃至整个亚洲的陆地交通网的发展趋势缺少必要的呼应，因此没有把和周边地区的基础设施合作对接放在应有的重要位置。