

国防交通工程设施建设项目研究

魏扬澜, 周柳春, 李文佼

(陆军军事交通学院, 天津 300161)

摘要: 随着我国国防交通工程设施建设项目的施行, 管理机构不健全、技术力量薄弱和管理制度不完善成为了难题。本文基于国防交通工程设施项目建设的实际调研和发展趋势, 总结了国防交通工程设施建设过程中存在的问题, 分析了国防交通工程设施建设面临的时代环境和需求, 提出做好国防交通工程设施建设的对策和建议, 对于提升国防交通工程设施建设效益和国家战略投送能力具有重要意义。

关键词: 国防交通; 基础设施; 交通保障

中图分类号: E25

DOI: 10.12230/j.issn.2095-6657.2022.32.051

文献标识码: A

国防交通工程设施是指国家以国防为目的修建的交通基础设施以及国防交通专用的指挥、检修、装卸、仓储等工程设施^[1]。其中以国防为目的修建的基础设施主要指具有重要国防意义的铁路、公路、国防公路、各类迂回线和联络线, 边海防公路, 部分部队特定机动道路, 军民合用机场, 公路飞机场跑道, 战备渡口、预备港口等^[2]。国防交通专用的指挥、检修、装卸、仓储等工程设施包括各种交通运输调度指挥所, 运载工具隐蔽、集结洞库, 国防交通物资储备库, 军队运送投送的食宿、医疗等保障场站等。国防交通工程设施是军队机动的物质条件、战略投送能力建设的重要内容。剖析其建设的问题和发展形势并提出建设和对策, 对国家国防交通网的建设具有重要意义。

1 国防交通工程设施建设基本情况

新中国成立以来, 国家一直重视国防交通工程设施建设, 国家为巩固国防, 在不同历史时期都进行过大规模交通基础设施的规划和建设, 例如, 建成的具有重要国防意义的铁路干线, 青藏、川藏、新藏等公路干线, 以及其他大量战备公路和边(海)防公路, 水路的长江、珠江等航道和沿海港口战备设施等。为提升交通线路的军事运输功能, 依托国家铁路增建在运输站台、铁路列车到发线、饮食供应站的设施, 增建了战备码头、公路飞机跑道等设施; 为提升交通网战时防护能力, 建设了铁路指挥所、列车检修基地、船舶检修基地、通信指挥所等。“十一五”以来, 为加强和规范国防交通工程设施管理, 国家将国防交通工程设施建设列为专门规划, 作为国家交通设施发展规划的组成部分, 至此, 国防交通工程设施建设纳入国家综合交通运输体系建设中。

国防交通工程设施建设的经费渠道包括中央、地方政府、企业事业单位和军队等。其中军队有专门的管理办法, 不在本文研究范围内。由于国防交通工程设施是国家交通网的重要组成部分, 发挥着军事和经济双重功能作用。因此, 其建设一般由军事部门提出设施建设的军事需求, 政府部门将需求纳入国家或地方建设规划中总体平衡, 最后成立国防交通工程设施建

设项目。项目经费由政府财政支出, 按照交通基本建设程序组织实施, 国防交通主管机构和军事需求单位跟踪参与项目建设的监督管理^[3]。

2 国防交通工程设施建设项目建设存在的问题

国防交通工程设施建设涉及军队、国防交通主管机构、地方政府、建设企业等多个单位, 且其各自利益出发点存在差异, 因此, 部分国防交通工程设施建设存在管理不善的情况, 项目建设不能按期高质量完成^[4]。某次项目检查中, 发现若干项未完成项目。对这些项目的完成情况进行分析, 发现造成项目不能按计划完成的原因可归纳为 10 类, 其中涉及土地征用问题的 18 项, 项目已基本完成但质检审计尚未完成的 12 项, 因地方配套资金不到位或不足的 10 项, 因施工场地清理不及时或未清理的 8 项, 与地方交通规划重复或冲突的 7 项, 因部队调整转隶不再有军事意义的 7 项, 修建中或修建后又因灾害受损的 5 项, 待建公路与通信、铁路有交叉影响进度的 4 项, 没有协调好土地指标的 3 项, 因其他前期工作影响的 4 项。有些项目同时涉及上述原因中的多项, 如有的项目涉及征地、资金不足等多项原因。

2.1 工程前期准备不周, 项目开工时间拖延

一些单位在项目立项时积极主动, 但项目前期工作准备不周密。如在工程项目的可行性研究等方面, 没有结合实际情况深入论证, 导致项目立项后, 甚至在施工过程中, 因土地、施工场地、资金、与相关单位难协调等多种原因造成工程建设滞后。在未完成的項目中, 共有近 50 余项涉及前期工作。部分项目征地拆迁遇到阻力, 有的线路途经森林、风景等保护区, 有的项目与地方规划的道路重复、与区域规划冲突, 个别项目土地指标落实滞后甚至没有落实。

2.2 地方配套资金不足, 影响项目的质量和进度

在未完成项目中, 因地方配套资金不到位或不足的占 10 项。究其原因, 主要是申报单位对配套资金的落实难度估计不足。

“十二五”期间，除部分经济不发达的地区由中央全额投资外，其余国防公路根据功能和等级不同，由国家按照事先明确的标准给予经费补助，其他经费由地方配套。如果地方配套资金不足或不到位，将严重影响项目的进展。尤其是中西部地区大多经济不发达，公路建设筹资渠道少、筹资能力弱，部分边防公路处于山岭重丘区，大部分地区为无人区，环境十分恶劣，建设条件差，即使是采用四级公路技术标准，每公里造价都能达到200~500万元，地方政府难以筹集更多的建设资金。比如某些地区的边防公路，平均每公里造价300余万元，按标准每公里中央仅补助80万元，地方需配套200余万元，落实难度非常大。另外也存在部分地方政府对国防意义重大但经济效益小的国防交通基础设施重视不够、资金配套力度小的问题。

2.3 监督管理协调不力，项目正常施工受阻

在未完成的项目中，涉及到协调和监管问题的多达40余项。征地拆迁、配套资金、施工场地清理、与通信或铁路有交叉等多类问题，涉及到工程设施建设协调问题。如一些项目的征地拆迁发生拆迁方与沿途百姓的纠纷，建设方与通信部门（单位）因通信线路的迁移补偿难以达成一致，与铁路部门因公路铁路交叉道口建设的经济和施工矛盾等。还有一些项目沿途涉及保护区、经营矿区的行政许可和经济谈判，1项码头建设涉及海域礁石炸礁的行政许可等。国防交通基础设施建设项目在立项和建设过程中监管协调工作量大、难度大，如果监管协调力度不够，很容易导致项目拖延甚至停工。

2.4 军事需求发生变化，项目建设重新调整

项目规划需求与实际情况差异主要发生在两个方面：一是近几年部队编制调整，一些为军事单位立项的项目，因军事部署调整未能执行，如多个项目因部队转隶、驻地调整，进出道路项目暂时停止，1个军民合用机场的进出道路项目因机场尚未建设而取消；二是一些规划项目在立项和建设过程中，与地方的新区、路网规划重复、冲突，导致项目暂停或重新设计。

2.5 养护机制还不完善，养护组织实施困难

在已建成项目的管理养护中还存在诸多问题：一是事权不清。部分公路修好了，也进行了验收，但是地方和部队都不愿意接收，导致修好的公路弃养，道路状况很快恶化，不能达到设计使用年限；二是经费不足，尤其是西部经济欠发达省份，地方配套建设经费筹集比较困难，建成后的养护经费地方政府难以负担；三是部分道路养护工作难落实，一些国防公路、部队进出口道路处于边远山区，甚至无人区，养护人员难以召集，养护工作组织困难，加之这些地区自然条件普遍比较恶劣，道路损坏快，道路难以保持良好的战备水平。

3 国防交通工程设施建设的时代要求

3.1 军队使命任务对国防交通建设提出新要求

新时代军队使命任务拓展，要求为中华民族的伟大复兴提

供四个战略支撑，对国防交通建设提出了新的战略要求：一是建设综合立体的交通运输网络，为部队提供投送保障，要求按照军队战略投送布局，依托国家交通网，增建装卸载军运设施、完善部队机动线路、强化战备码头等岸海衔接设施；二是按照信息化运输新要求，按照运输、装卸、食宿、医疗、交通设施防护、战通设施抢修等要求，系统构建国防交通工程设施体系；三是拓展交通保障领域范围，为国家一带一路倡议的发展、为海外行动提供支撑，要求探索境外行动交通保障补给点建设、海外重要交通设施海外交通保障的战略预置。

3.2 军民融合深度发展为国防交通工程设施建设提供新思路

近年来，交通运输军民融合发展取得显著成绩，为建设巩固国防、强大军队和完善现代化经济体系提供了坚实的保障。进入新时代，国家战略竞争力、社会生产力、军队战斗力的耦合关系越来越紧，渗透兼容性越来越强，军民融合进入由初步融合向深度融合过渡，进而实现跨越发展的关键时期。国防交通设施建设是交通领域军民融合深度发展的实践载体，在项目功能上，应进一步强化体系设计和统筹规划，将其纳入国家交通运输发展总体规划；在综合效益上，应将项目建成后的经济效益、国防效益和社会效益一并考虑，实现多赢；在建设机制上，应形成良好的军地一体协商、监督和运用管理办法，形成交通工程设施建设在经济和军事上的同频共振。

3.3 交通强国战略全面实施为国防交通工程设施建设提供新机遇

党的十九大提出建设交通强国是我国交通领域未来发展的重大战略决策。交通强国建设目标是一流的设施、一流的服务、一流的技术和一流的管理。“十四五”是交通强国建设的开篇五年，国家必将进行全面体系规划和重大布局建设，无论是在基础设施规划、设施建设技术性能，还是在新技术应用上都将进行重大创新，为国防交通工程设施建设带来新的发展机遇和基础条件，也必将引发国防交通工程设施建设整体环境、项目技术水平、管理体系和工程设施建设组织的重构和提升完善，国防交通工程设施建设面临时代新机遇。

3.4 依法治国战略推进将为国防交通工程设施建设提供法律支撑

“十四五”时期，国家将持续推进“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，全面深化依法治国理念，为国防交通工程设施建设提供坚实的法律环境基础。首先，国家将进一步完善交通基础设施建设的管理体系，项目建设立项、招投标、工程质量管理及竣工验收等建设环节将更加规范、完善；其次，随着《国防交通法》等配套法规的完善颁布，军队提需求、国防交通主管机构抓协调、政府抓落实的机制将更加完善；最后，在目前已有的《军运设施建设规范》、《公路飞机跑道技术标准》等标准规范的基础上，国防交通工程设施建设规范将逐步成体系、内容更完善。上述法制建设将进一步促使国防交通工程设

施建设更加规范、质量更高。

4 国防交通工程设施建设的对策建议

4.1 加强建设需求评估分析

军事需求是项目建设的源头。提高军事需求提报的准确性对工程设施建设效益至关重要。一方面,应重点对大规模作战进行评估,检测国防交通基础设施的机动能力、抢修抢建能力、装卸载能力,特别是跨海投送装卸载能力;另一方面,应重点对主要行动样式进行评估,重点检验评估遂行大规模机动的重装公铁运输能力。通过评估检验及时发现国防交通工程设施建设的短板,为项目的规划编制提供支撑。

4.2 加强项目建设可行性论证

总结以往项目建设的经验教训,在项目规划之初做好项目可行性论证。主要包括针对地质地形复杂地区做好项目建设的勘察和技术可行性论证;针对需要征用土地和使用海岸线的项目做好土地使用和海岸线使用可行性调查;针对军事需求紧急但经济效益差的项目做好配套经费论证;对于涉及生态保护、文物保护、取土炸礁等环境评估的项目,与当地行政部门充分对接协调;做好与地方综合交通运输规划部门、国土使用规划部门、城乡建设规划部门的规划对接,与军队单位的需求对接,确保项目规划协调与需求稳定,对条件不具备的项目从严控制。

4.3 完善法律法规指导标准

当前和今后一段时期,国家和军队的法治化进程将进一步加快,政府依法行政、军队依法从严治军的要求越来越高,依法建设、依法管理将成为国防交通工程设施建设的基本遵循原则。一是军队和政府协力配套完善法规体系,以国防交通法统领,紧密关联国家基础设施建设法规,围绕国防交通工程设施建设的规划、建设程序、监督管理和评估加快形成“部队提需求、政府抓落实”的法规体系;二是探索国防交通工程设施建设的规范标准,可在国家交通行业标准规范中融入军事需求或有针对性地独立编制战备码头、国防公路、公路飞机跑道等技术规范,确保工程设施建设有规可依。

4.4 加强项目建设的协调督导

健全规划实施的军地协调和执行评估机制,加强动态监测和评估,及时发现和解决规划落实中遇到的矛盾及问题。对规划确定的约束性指标以及重大工程、重大项目、重大政策和重要任务,明确责任主体和实施进度要求,实施过程管控,确保如期完成。对滞后项目,及时协调有关单位实施督办,确保按期完成。在项目建设过程中,加强与各方的沟通协调,依法及时处理与沿途单位间关于清理场地、通信线路迁移、其他交叉线路的争议等问题,积极协调资金落实到位,确保工程项目建设不受影响,按规划计划推进项目的建设进度。项目建成后,要及时组织验收和交接,确保规划按计划完成。

4.5 加大项目的政策扶持力度

依据《国防交通法》,按照“政治有荣誉、经济不吃亏”的原则,鼓励社会力量参与国防交通活动的政策体系构建。一方面,加强与相关单位的协调,对国防交通工程设施建设项目和贯彻国防要求的交通工程设施建设项目,在土地使用、城乡规划、财政、税费等方面,按照国家有关规定给予政策支持;另一方面,积极争取其对国防交通项目的专项支持政策支持,对重要的国防交通设施建设项目给予土地、林地、用海、环保等方面的政策支持,简化重点方向国防交通工程设施建设的审批程序,如参照扶贫项目将国防交通用地预审的审批权力下放,在各地国土空间规划调整时为国防交通设施项目预留通道和空间,保障国防交通项目建设顺利进行。

4.6 注重军民融合深度发展

近年来,交通运输军民融合发展取得显著成绩,为建设巩固国防、强大军队和完善现代化经济体系提供了坚实的保障。国防交通工程建设是交通领域军民融合的先行实践载体,具有不可替代的基础支撑作用,在贯彻军民融合国家战略中必须以更高的标准和更自觉的行动,进一步加强军事协调,强化体系设计和统筹规划,将国防交通建设纳入国家交通运输发展规划;注重工程设施的军事和经济双重效益论证,增强国家交通运输事业发展与军事斗争交通保障准备的联动性,形成经济和军事上交通运输事业的同频共振。推进军民融合,完善灵活的多元化经费保障机制,持续推进国防交通基础设施建设规划的军民融合深度发展。

5 结语

国防交通工程设施是国家交通网的重要组成部分,是国家运输投送能力建设和部队机动保障的物质条件。以军事需求为牵引,统筹军事资源和扶持政策,强化协调监督,能够有效提升工程建设的进度、质量和效益,从而建强我国交通网的国防功能和战略投送能力。

参考文献:

- [1] 国防交通战备办公室.《国防交通法》立法基础资料汇编[M].北京:国家交通战备办公室,2015.
- [2] 罗翔,郭威,徐志超.加快推进国防交通建设探究[J].军事交通学院院报,2018,20(10):8-11.
- [3] 吕伟凯等.《国防交通法释义》[M].北京:中国法制出版社,2018:10.
- [4] 国家交通战备办公室.《国防交通“十三五”建设发展规划》[R].2012:10.

作者简介:魏扬澜(1993-),女,山东东明人,大学本科,主要从事军事后勤研究。