

● 国防交通 National Defense Traffic

# 基于国家综合交通体系的战略通道建设

苑德春<sup>1</sup>, 常春伟<sup>2</sup>, 张艳萍<sup>2</sup>

(1. 军事交通学院 联合投送系, 天津 300161; 2. 军事交通学院 国防交通系, 天津 300161)

**摘要:**为推进我国交通基础设施军民融合深度发展,基于国家综合交通体系的基本架构,提出了战略通道建设的总体思路、基本原则与建设目标,分析和梳理了战略通道建设模式,并提出了国家综合交通体系的战略通道建设的对策措施。

**关键词:**战略通道建设;交通体系;军民融合

**DOI:**10.16807/j.cnki.12-1372/e.2016.06.003

**中图分类号:**E25      **文献标志码:**A      **文章编号:**1674-2192(2016)06-0005-05

## Strategic Thoroughfare Construction Based on National Integrated Transportation System

YUAN Dechun<sup>1</sup>, CHANG Chunwei<sup>2</sup>, ZHANG Yanping<sup>2</sup>

(1. Joint Projection Department, Military Transportation University, Tianjin 300161, China;

2. National Defense Traffic Department, Military Transportation University, Tianjin 300161, China)

**Abstract:** In order to promote military-civilian integration in the traffic infrastructure construction in our country, based on the structure of the our national integrated transportation system, this paper puts forward the overall concept, the basic principles and the general objectives of strategic thoroughfare construction. The construction mode and the corresponding measures are also proposed.

**Keywords:** strategic thoroughfare construction; traffic system; military-civilian integration

战略通道是对国家利益和战略全局具有重要价值的道路、水道和空中航线等的统称<sup>[1]</sup>,涵盖多种运输方式,依托于国家综合交通运输体系。战略通道建设是关乎国防和军队建设的重大问题。“十三五”时期是我国综合交通体系快速发展的黄金机遇期,随着“一带一路”战略全面实施,国家交通基础设施互联互通建设项目稳步推进,应紧紧抓住机遇期,围绕新时期国家安全和发展的总要求,结合部队主要作战方向作战任务和投送需求,做好基于国家综合交通体系战略通道顶层设计和规

划建设,为提高我军适应信息化战争的快速部署和反应能力提供重要支撑。

## 1 总体思路

### 1.1 适应国家安全需要,明确建设目标

战略通道是维护国家安全的大动脉,直接关系到国家政治、经济、军事、国土等多个领域的安全发展,意义重大。战略通道的规划和建设一定要适应国家安全实际需要,统筹好各个安全领域

的迫切需求。在战略通道的规划和建设过程中,要始终明确建设目标,区分建设对象,集中解决重点地区、关键路径和重要节点的交通基础设施建设问题,着力提升综合交通网络供给能力。对于已建成的交通网络,应正确把握和处理好经济建设和国防建设的关系,优化交通基础设施及网络布局;对于综合交通网络尚未覆盖但对国家安全发挥重要支撑作用的区域或节点,应当由军队和地方统筹建设,明确建设重点、建设程序和建设模式,积极稳妥地推动战略通道建设工作顺利实施。

### 1.2 依托国家路网基础,优化资源配置

国家现有综合交通体系中的铁路网、公路网、水路航运网和空中航线网是战略通道规划和建设的现实基础。以整建制部队和重装投送需求为牵引,加强交通基础设施建设贯彻国防要求的方法和手段研究,对现有基础设施进行有步骤地升级和改造。通过提升重要地段路网等级、改善重装通行条件,加强车站、码头、机场和公路节点等交通枢纽增效扩容建设,优化路网结构,加强迂回线建设,增设整建制部队投送集结整备、装卸载地域设施设备,使现有综合交通网络更好地适应战略通道建设。通过完善综合运输标准体系、优化平战时运输组织流程,推进集装箱多式联运、甩挂运输、水陆联运等先进运输组织形式,提升战略通道运行效率。

### 1.3 统筹军地建设需求,拓展路网覆盖

对于国防建设和军事需求突出而交通基础设施相对薄弱的重点地区,应当通过需求牵引、实地论证,积极协调新建或开辟战略投送快速通道,在重要枢纽节点开设投送基地或野战兵站,完善沿线军供系统保障条件,并将交通基础设施建设纳入到战场环境建设中统筹考虑。交通基础设施要破除军民分离的二元结构和互不相通的板块发展模式。战略通道规划和建设,应积极采纳多种模式与国家或地方的发展规划做好对接,适度考虑改善当地民众通行条件,在一定程度上引领地方经济建设,提高欠发达地区交通网络覆盖率,促进交通运输领域军民融合深度发展。

## 2 基本原则

### 2.1 需求牵引,合理规划

战略通道的规划和建设应当以重点方向投送

需求为牵引,着重分析投送的影响和制约因素,充分利用国家现有综合交通网络,合理确定通道的关键支撑点,规划设计通道的关键路径,形成从战略腹地延伸至战场前沿的综合立体交通走廊。

### 2.2 打通关节,重点建设

综合评估战略通道各节点和路段在我军战略投送体系及国家综合交通体系中的地位作用、功能定位、布局平衡、通行限制等因素,确定投送的制约瓶颈和关键节点,梳理交通重点目标,有步骤、有重点地进行规划建设,实现关键点位可迂回性、快速恢复性,运输方式的紧密衔接性、相互替代性,确保战时战略通道的安全保通。

### 2.3 基于能力,融合发展

按照能力建设“适度超前原则”,稳步推进交通基础设施建设贯彻国防要求,加速形成战略投送支撑型网络。按照大规模作战投送需求,提高路网交通容量和通行条件,优化交通结构、提升综合保通能力,坚持速度、结构、质量、效益相统一,实现交通运输领域军民融合深度发展。

### 2.4 聚焦战场,综合防护

重视提高交通枢纽区域战时空袭、精确制导武器、通信和信息网络、核生化等综合防护和抢修抢建能力。优化交通重点目标分级标准,完善安全防护措施以及防护、抢修设施和设备。加强军地抢修抢建队伍的融合建设,规范专业化训练、人员能力素质培养、动员使用、战备转换等机制和流程。与诸军兵种相互协调,做好交通重点目标的防护、伪装和抢修战备方案。战时,需要建立防空侦察预警配系,周密部署防空力量,进行疏散隐蔽、伪装防护,积极开展打击、拦截空中来袭之敌,消除空袭后果等军事行动<sup>[2]</sup>,做好交通设施抢修抢建工程力量的组织筹划和技术保障,确保战略通道关键节点战时保通能力。

## 3 建设内容与目标

### 3.1 形成具有聚焦辐射功能的战略通道关键节点

以加强节点聚集辐射功能为目标,以节点互联互通为手段,在战略通道枢纽节点建设上,紧紧依托国家综合交通体系,规划和建设投送基地或兵站,优化军事物流资源配置,充分发挥战略通道枢纽节点保障战略投送的核心作用。加强前沿末端投送支撑节点建设,完善直升机起降场、野战兵

站的设施设备,提高战场直达配送和快速分发能力。加快推进中西部地区、老少边穷地区战略通道关键节点建设,促进东、中、西部交通节点的互联互通。加快铁路、公路、水运、航空枢纽等基础设施贯彻国防要求建设。在建设模式上,可以采取统筹建设、专项建设、纳入建设和引资建设等多种融合模式有机结合,灵活开展;在资金保障上,可以采取国家主导,军队专项、政府出资、企业投资等多种方式组合运用。通过关键节点基础设施的进一步完善和战备方案的不断优化,强化战时人流、物流、资金流和信息流在节点上的集聚和辐射功能,为实现信息化战争条件下的网络高效聚能提供坚实的基础条件。

### 3.2 构建面向重点作战方向的综合立体交通走廊

面向重点作战方向的交通走廊,应当是综合立体交通走廊,具备多种运输方式同步展开的并发式投送能力,并且每种运输方式应具备较高等级的网路通行能力,确保战时在一种运输方式受阻情况下,仍能保持一定运量,继续发挥其在路网中的骨干作用。在条件允许的情况下应尽量提高综合立体交通走廊的建设标准,完善重装通行条件,强化交通流量承载带宽,满足战时大规模人员和物资的快速投送需要。战时重点作战方向的交通走廊是敌人袭击和破坏的重点部位,提高走廊的抗毁性是保障战时通道畅通的关键,对于重点方向的战略通道应考虑交通走廊的快速伪装、综合防护及抢修抢建性能。

### 3.3 建设横向互联纵向贯通的战略投送支撑网络

依托国家综合交通体系,建设横向连接、纵向贯通的战略投送支撑网络,优化基础设施网络布局,合理配置综合运输通道资源。根据投送任务将网络节点在纵向上区分为枢纽节点、方向节点和前沿节点;对于重装中远程投送,应尽量选择具备铁路货运或水路运输条件的节点作为枢纽节点或方向节点,并要求备选节点具备相应的快速装卸转运保障能力;对于急需的人员、物资或轻装武器中远程投送,应尽量选择具备高铁或航空运输的网络节点作为枢纽节点或方向节点;对于需要前沿分发或短距后送的运输对象,一般选择公路节点或直升机起降点作为前沿节点<sup>[2]</sup>。在横向上,枢纽节点间的互联可以实现战略级别的转移;方向节点的互联可以实现战役级别的相互支援;区域内前沿节点的互联可以实现战术级别的相互

补给<sup>[2]</sup>。

### 3.4 打造军地资源共享信息有效沟通的网络平台

在机场、码头、车站等交通枢纽筹建规划阶段,统筹好地方和军队需求,充分考虑国防效益和经济利益。利用信息链所具有的贯通性和联结力,推动军地国防交通信息双向互动,使军民融合逐步走上常态化、规范化。完善法规、标准和制度体系,提升军地交通基础设施设备的通用性能,逐步实现军地共建共用的深度融合。加快推进交通领域军地战略合作、节点资源共享、信息平台共建,最大程度发挥协同效应,形成网络合力;加强应急和作战物资装备及战备器材储备数据库建设,实现跨地区、跨部门、跨平台的信息共享,打造布局合理、快速高效的战略投送物联网络,实现网络节点需求和能力的动态可视、投送链条全程可控,确保紧急情况下人员或物资可以通过其他关键节点向需求节点快速聚集<sup>[2]</sup>。

## 4 建设模式及对策建议

### 4.1 国家主导,统筹建设

(1)做好需求对接,统一规划建设。国家在制定交通运输发展规划时,要统筹军地交通运输需求,共同研究论证重点作战方向战略通道国防交通保障能力,总结梳理军地交通建设需求,规划建设内容要相互衔接配套,形成一个有机整体,并逐步使国防和军队发展规划真正成为国家发展规划的组成部分,实现战场通道建设与地方交通建设的同步设计、合力推进。在制定国家综合交通网中长期发展规划、中长期铁路网规划、高速公路网规划、沿海港口布局规划、民用机场布局规划等一系列规划时,国家发改委和交通运输部应加强与军队战略规划部门、交通战备部门的沟通,形成交通运输军民融合战略合作框架协议,明确国家交通运输发展的目标方向、主要任务和措施要求,把立体化战略通道建设、一体化保障力量建设、网络化基础设施建设及时纳入国家交通运输行业的发展规划计划之中。

(2)完善法规体系,统一建设标准。国家权力机关,以《中华人民共和国宪法》《中华人民共和国国防法》《中华人民共和国国防动员法》为依据,参照相关部委下发的《交通运输、邮电通信基本建设贯彻国防要求规定》,在铁路、公路、水路、航空等

国家部委法律基础上,增加交通基础设施承载国防功能的基本内容、基本原则、基本任务、工作程序、惩治制度、监督机制、资金来源等。适时出台《军民融合法》和《国防交通法》,完善相关配套的交通战备法规体系。综合考虑跨区、跨海、跨国多方向远距离战略投送需求,研究制定军民融合的交通基础设施建设标准,完善综合交通网络布局 and 结构,不断提高交通基础设施军民兼容程度,配套完善机场、港口、码头战备设施,达到既能提高战略投送能力,也能收到军民两用、军民两利的效果。

(3) 加大国家投入,建立融合基金。国防交通重大基础设施建设所需各项经费主要来自国家财政投入<sup>[3]</sup>,这是建设经费来源的主要渠道。一是直接加大财政预算中军费支出,将交通基础设施建设中国防功能的嵌入和维护费用直接纳入军费预算;二是将交通基础设施因承载国防功能而增加的建设费用列入国家投资主管部门的建设预算;三是建立国家融合建设基金,重点保障交通基础设施军民融合重大项目,确保战略通道规划建设资金来源的持续稳定。

#### 4.2 军队主导,专项建设

(1) 瞄准部队需求,融入战场建设。根据全军战场建设计划和军交运输战场设施建设项目安排,以“能打仗、打胜仗”的强军目标为指导,深入贯彻落实现代后勤“三大建设任务”要求,紧密结合部队实际,按照仗怎么打,场地设施就怎么建的思路,以实战化建设为抓手,严格标准要求,严密组织实施,集中统筹融合,扎实推进战略通道基础设施建设步伐。一方面要把主要方向上的公路、铁路、机场、港口、码头按军民兼容方式,着重考虑战场需求;另一方面,要把交通附属设施、设备纳入战场规划的总体设计之中,并预有各种伪装、防护、抢修、抢建和改造等战备方案。

(2) 考虑民用需求,服务地方建设。由军队主导建设的战备道路、铁路专用线、机场、码头、仓库等军交运输战场设施应在满足军事训练和保密安全基础上,将部分闲置的设施适度开放,有条件地实现军民共建共用。在远海岛礁、高原高寒地区等边、海防交通基础设施建设中,应充分考虑民用需要,在满足战备要求的基础上,服务当地百姓和地方经济建设。国防公路、公路飞机跑道、部队进出口道路、桥涵改造及界河维护建设项目,应当根

据战场建设、部队部署和地方交通总体规划稳步推进。军运备品仓库、部队休整设施在不影响军运任务的前提下,可临时批准地方使用。军用货物装卸设施设备,在没有军运任务时,可部分承担商运装卸任务,充分发挥其经济和社会效益。军运饮食供应站、供水站在保证完成军供任务的前提下,可利用现有部分设施为社会服务。战备钢桥等交通战备设施设备经批准也可出租给地方使用,但保有量应高于总存储量的一定比例,以备急需。

(3) 用好专项经费,争取配套投资。新建、改(扩)建军交运输战场设施,要符合当地交通建设发展规划和军事斗争准备及战场建设实际,根据任务性质、动量大小、主体工程的建设规模和总体造价,对各种运输方式进行通盘考虑、综合比较,力求做到功能完备、保障有力、经济合理。因新建、改(扩)建,引起既有民用交通基础设施变动或增加,应争取地方政府及交通部门配套投资,并签订配套资金投入承诺书。地方交通基础设施改(扩)建等引起军交运输战场设施变动或增加,应由地方政府负责投资和组织施工,并就建设方案征得军队设施使用管理单位和交通战备部门同意。军交运输战场设施建设及维护经费属专项业务经费,必须专款专用。

#### 4.3 地方主导,纳入建设

(1) 着眼军民两利,纳入地方规划。各级人民政府应将国防交通工程设施和贯彻国防要求项目优先纳入城乡发展规划,优化空间布局,充分挖掘工程设施军民两利功能,确保工程设施公共安全。制定和实施城乡规划应当“符合区域人口发展、国防建设、防灾减灾和公共卫生、公共安全的需要。”明确城乡规划方面的政策支持,把国防交通工程设施和贯彻国防要求项目建设纳入城乡规划布局,确保项目的顺利实施。目前,各地“十三五”交通基础设施建设规划工作正陆续展开,军地相关协调机构要积极探索交通基础设施功能上的关联性和共享性,在民用设施建设中搭载军事需要,实现军民两利,融合发展。

(2) 加强区域融合,强化军地协调。在战区层面,建立战区级交通基础设施建设军民融合领导机构,联合战区、省、交通厅交通战备机构及战区内军兵种运输主管部门,主要担负省际交通基础设施军民融合领导、监督及协调工作。在省、市层

面,建立省、市级交通基础设施军民融合领导机构,联合各级交通战备部门、驻地部队运输部门、地方交通运输部门及企事业单位,主要担负行政区内交通基础设施军民融合领导监督、计划部署、沟通协调等工作。交通基础设施军民融合领导机构应定期召开协调会,对接军地需求,达成融合建设共识,共同编制和审定交通基础设施新建、改建和扩建计划和实施方案,适时提出国防要求,并切实抓好各项要求的落实。

(3)支持国防建设,纳入地方财政。各级人民政府要大力支持国防建设,将国防交通工程设施和贯彻国防要求项目建设所需资金,纳入地方财政预算,及时划拨、优先保障。对国防交通工程设施和贯彻国防要求项目建设,采取优先安排、重点扶持的财政政策,视情给予差额补助和全额投资。如新疆、西藏地区的中国边防公路建设,以及新建铁路中的贯彻国防要求项目建设,都采取了全额投资。根据我国当前国情,需要地方财政支出的项目较多、压力较大,因此应当立足地方建设实际,合理提出国防要求,并按照工程项目轻重缓急分步实施,嵌入的国防功能应当经济适用,尽量减轻地方财政负担。

#### 4.4 社会参与,引资建设

(1)引入市场机制,拓展引资渠道。国防交通基础设施建设往往需要大量资金,除了国家和各级地方政府或交通部门财政拨款外,还应注重吸引社会力量广泛参与,积极探索综合交通运输体系发展的新型投融资模式,形成“国家投资、地方筹资、社会融资、利用外资”的投融资机制<sup>[4]</sup>,实现资金来源多元化。可以通过引入市场机制筹集资金,如发行债券、实行股份制等方式引入社会、私人、外部资本。同时,通过市场竞争机制,有利于挑选优良的社会力量参与建设。例如,大连海洋岛红石滚装码头贯彻国防要求改建工程,除国家专项资金外,其余部分由民营企业海洋岛集团自筹解决,并通过军事功能验收。

(2)严格资格审查,细化进退机制。为更好地遴选民营企业参与国防建设,应加强企业参与国

防交通基础设施建设的资格审查和动态管理。编制国防交通基础设施建设单位名录,不断吸纳社会优势资源为国防建设服务,并在一定时期内实行政策扶持,将部分业务留给名录内的民营企业。实行进出有序的动态管理,根据建设项目完成情况和国家安全需要进行优胜劣汰,细化投资的进入和退出机制。

(3)给予政策支持,实施经济补偿。为鼓励引导企业或社会力量参与国防建设,各级人民政府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、财政预算、税费等方面,按照国家有关规定给予政策支持。同时,国家应尽快出台经济补偿办法,对按要求通过军事功能验收的交通基础设施建设项目实施经济补偿,并在交通基础设施征用过程中,对企业生产经营造成的损失给予一定的经济补偿。

## 5 结 语

战略通道规划和建设是“深入实施军民融合发展”的一项重要实践,将战略通道的规划和建设融入到国家综合交通体系中发展,需要进一步加强统一领导、军地协调、需求对接、资源共享机制建设,不断完善政策法规,探讨融合模式和方式方法,在新的起点上推进交通基础设施军民融合深度发展。

#### 参考文献:

- [1] 军事科学院. 中国人民解放军军语[M]. 北京:军事科学出版社,2011:60.
- [2] 苑德春,吴洋,张昕. 加强战略通道关键节点建设的思考[J]. 军事交通学院学报,2016,18(2):3-4.
- [3] 郭中侯. 军民融合概论[M]. 北京:国防大学出版社,2015:180.
- [4] 毕京京,任天佑. 中国军民融合发展报告2014[M]. 北京:国防大学出版社,2014:74-75.

(编辑:闫晓枫)