

烟台公路建设的发展变迁

刘艳荣

烟台市公路事业发展中心, 中国·山东 烟台 264000

【摘要】本文从烟台公路在建国初期到“十三五”发展期间的发展政策、资金来源以及公路发展状况几方面进行了调研, 客观反映了烟台公路的发展变迁。

【关键词】公路; 发展; 变迁

烟台公路的发展是中国公路发展史的一个缩影, 从牛马车路到官马大道的古代道路, 从初驶汽车到军用交通的近代道路, 从简易公路到高速路网的现代公路, 历经中国历史发展的各个变迁。新中国成立后, 烟台公路开启了飞速发展的新篇章, 建设重点从先求其通、改造整修到建养并重, 投资渠道历经国家投资和民工建勤到养路费、通行费、BOT 模式以及燃油税费等, 公路里程不断增加, 技术等级逐步提升, 路网结构不断完善。

建国初期, 烟台境内通车道路约 700 公里, 大部分由清代的官马大道改建而成, 路基十分狭窄, 路面以砂土路面为主, 途径路线多穿越村庄, 新中国成立后, 公路整修、恢复畅通成为当务之急。当时主要依靠国家投资和民工建勤两种方式, 养路费征收本着“以路养路”的原则, 依率征收养路费, 主要用于公路建设、改善和提高公路技术状况的一项事业费。至 1952 年, 境内 77 条主要公路基本恢复通车, 通车里程达到 1769.2 公里, 其中烟潍、青烟、荣烟等主要干线基本达到全线晴雨通车。

国家“一五”计划期间(1953-1957 年), 着手修建一些重要公路和山区道路, 主要进行土路面改善, 经过短期的恢复和整修, 逐步转入有计划的建设时期。资金方面, 这时期的公路养护一般为干线公路实行工群共养或包养, 一般公路实行群众养护。养路费的使用是按照国家规定的“取之于路, 用之于路, 专款专用”的原则, 实行统收统支, 收支两条线。至 1957 年, 通车里程达到 2007.9 公里, 胶东半岛的干线公路网初步形成。

国家“二五”计划及三年调整期间(1958-1965 年), 公路建设的指导思想为“先求其通”, 掀起全民修筑公路热潮, 所动员劳力之多、工程规模之大, 前所未有, 支线和山区公路建设发展突出, 由于片面追求计划指标, 部分公路、桥涵出现工程粗糙与质量问题。1963~1965 年国民经济三年调整时期, 公路部门在“调整、巩固、充实、提高”的方针指引下, 实行干支线公路与县社公路的分级管理。随着专业机构的健全和专业人员归队, 公路修建和养护质量均有很大改观, 不少路线通过整修提高, 成为日后重要的干支线公路。资金方面, 养路费按照“以路养路, 专款专用”的原则, 首先要保证公路小修和水毁临时抢修的需要。至 1965 年, 公路通车里程达 4009.5 公里, 所有公路均在四级以下。

国家“三五”计划期间(1966-1970 年), 公路修建的方针任务主要是适应国防建设和城乡物资交流需要, 立足于现代化战争需要, 修建必要的战备迂回道路, 打通“断头路”, 大力发展山区道路, 支援山区建设, 本着公路服务于国防、农业、生产的原则, 做到平战结合, 干支兼顾, 修养并举, 面向农村, 加快县社公路建设。1967 年, 烟台地区铺筑了第一条沥青(渣油)表面处治路面, 开始每年以 70~80 公里的速度修建沥青(渣油)路面, 筑养路机械化施工从无到有, 实现了部分工序的机械化和半机械化。资金方面, 这期间, 公路养护和修建的资金, 主要来自公路

养路费。至 1971 年, 公路通车里程约 6027.1 公里, 其中次高级路面 268.8 公里。

国家“四五”计划期间(1971-1975 年), 公路修建主要以现有公路的桥涵配套为主, 适当地打通地区与地区、县与县之间的“断头路”路段, 不建新线, 旧线不裁弯取直。1974 年以后, 干线公路以修建沥青路面为主, 并对现有干线公路的线型较差路段, 逐步进行改造及必要的桥涵配套, 以满足今后铺筑沥青路面的需要。资金方面, 公路养护和修建的资金, 主要来自公路养路费。在公路建设中, 发动群众, 依靠群众, 执行民工建勤政策。至 1975 年, 公路通车里程达到 6087.3 公里, 其中高级次高级路面 750.31 公里, 所修油路大多为表面处治。

国家“五五”计划期间(1976-1980 年), 在 1977 年制订的《烟台市 1978~1985 年科技发展规划(草案)》中提出, 要努力实现干线公路和重要县社公路“路线标准化、桥涵永久化、路面黑色化、路树林荫化、养路机械化”。1978 年党的十一届三中全会召开后, 烟台地区的公路建设跨入崭新的历史发展时期。1979 年进行了全国第一次公路普查, 根据原有公路基础差、底子薄, 前一阶段又以普及为主, 工程标准较低的实际情况, 确定将“努力改造现有公路”作为今后一个时期的重点。资金方面, 从 1980 年开始试行《山东省公路系统经济技术指标考核试行办法》, 从养路费收入、支出、改建工程完成投资额等八项指标进行考核。至 1980 年, 公路通车里程达到 6187.5 公里(分出即墨), 其中高级次高级路面 1221 公里。

国家“六五”计划期间(1981-1985 年), 在 1980 年制订的, 《烟台地区 1981—2000 年公路建设规划设想》中提出: 公路建设首先在养好现有公路的前提下, 加快干线公路改造步伐, 继续采用“民工建勤”和民办公助的办法, 支持接通“断头路”, 改善重要县乡公路的技术状况, 延伸县乡公路和山区公路。资金方面, 1984 年开始公路养护工作开始实行“超收分成, 开支包干”的管理办法, 由省对市拨付超收、节支分成资金。国务院出台了“贷款修路, 收费还贷”的政策, 拓宽了公路建设资金渠道, 增加了公路建设资金的投入。1985 年开始拖拉机和兽力车养路费征收纳入公路部门统一管理, 全额用于县乡公路修建和养护。至 1985 年, 公路通车里程达到 5826.3 公里(分出莱西)。

国家“七五”计划期间(1986-1990 年), 按照烟台市公路建设“七五”计划及到 2000 年设想和“东西强骨, 南北壮筋”的规划, 对全市交通量大和不符合等级的公路, 逐年分别进行技术改造, 使之达到等级标准。拉开了全市公路建设由一般公路向高等级公路发展的序幕。资金方面, 1988 年开始汽车养路费专用于国道和省道建设, 1989 年开始拖拉机养路费专款用于县乡公路的建设和养护, 公路实行统一领导、分级管理。至 1990 年, 公路通车里程达到 4234.8 公里(分出威海)。

国家“八五”计划期间(1991-1995 年), 在 1990 年编制的

《烟台市公路发展总体设想》中提出的公路发展战略为：以提高技术标准和通行能力为公路建设的重点，贯彻“改造与新建相结合以改造为主”的公路建设方针，力争在2010年形成以烟台为中心以高标准干线为骨架向外辐射，干支结合、城乡相连，加快城市出口道路建设，对重要干线中的三四级公路逐年按二级路标准改造，重点安排对早期油路的翻修，提高干线公路的铺油率和支持县乡公路建设。全市公路建设重点逐步实现由一般公路为主向高等级公路为主的转变。1993年烟台市实施国、省道与县、乡公路分级管理模式，为公路建设注入活力，加速了全市交通枢纽建设的步伐。资金方面，以1991年汽车养路费的实际收入为基数，在省统缴“三金”后，实施养路费地市分成，用于公路建设与养护。1993年11月，烟青一级公路开始收费还贷。至1995年，公路通车里程达到4854.9公里，其中国省道1860.4公里，县乡道2994.5公里。

国家“九五”计划期间（1996-2000年），公路建设由一般公路为主向建汽车专用路为主的重大转移。在1994年编制的《烟台市公路建设“九五”及二〇一〇年规划》（讨论稿）中提出了烟台市公路建设三步走的规划设想：第一步，1994-1997年，将山东省“三纵三横一环”在市境内的大交通路段以高等级公路标准连接，基本解决烟台公路滞后经济发展的状况。第二步，1998-2000年，基本实现市区与各县市区驻地通一级路，乡乡通油路。第三步，2001-2010年实现烟台市区到邻近地市及到各县市区驻地以高速公路相连接，到发达乡镇以一级公路连接。1996年，国、省干线公路中不再有等外路。资金方面，继续实行养路费五五分成和超收分成，积极拓宽高速公路的集资、融资渠道，引进烟威高速招商引资项目。至2000年，公路通车里程达到5742.6公里，其中国省道2076.7公里（含高速175.6公里），县乡道3665.9公里。

国家“十五”计划期间（2000-2005年），在1999年编制的《烟台市公路建设“十五”及二〇一〇年规划》中，以加强行业管理、统筹规划、打破地域概念、全省一盘棋为指导思想，规划到二〇〇五年底，基本建成烟台公路主框架，完成三四级公路改建工作，消灭中低级路面；提出多渠道、多方式筹措公路建设资金，以确保公路建设重点。在2001年编制的《2000~2020年烟台市域公路网规划》中指出，以烟台市经济发展战略规划及国土规划为基础，以推动城乡一体化发展，发挥烟台在环渤海湾经济圈的特殊作用为指导思想，提出到2020年，烟台市公路网要实现“一、二、三、三、三”的规划目标，即由各县市区驻地实现一刻钟到达主骨架公路，烟台市区与各县市区驻地实现二小时以内到达；由烟台市区到达各乡镇驻地不超过三小时；各乡镇之间三小时内到达；各乡镇到达一级以上干道不超过30分钟。2004年，牟平境1.8公里四级路得以改建，自此，烟台市国省干线公路不再有四级路。资金方面，继续实行养路费五五分成和超收分成，通行费收费工作由省交通厅印制全省统一票证，统一管理。通行费只限于偿还贷款本息和养护、收费机构等正常开支，不准挪作他用，待贷款还清后，停止收费。至2005年，公路通车里程达到6561.3公里，其中国省道2226公里（含高速368.9公里），县乡道4335.3公里。

国家“十一五”计划期间（2005-2010年），结合山东省“五纵连四横，一环绕山东”公路主框架等规划精神，2005年编制的《烟台市域公路网“十一五”规划》中提出：到2010年，建设烟台市公路网骨架，形成干支配合、纵横协调的公路交通格局，为烟台成为山东半岛乃至全国的重要交通枢纽打下扎实的

基础，并集中力量建设一批关系全局和长远的重大公路骨干工程。资金方面，2009年1月1日开征燃油税，取消养路费征收，国家实行燃油税费改革，公路的资金计划来源及拨付发生了根本改变，公路的建设与养护管理资金由原来的养路费五五分成及超收分成资金改为由财政支付，拖拉机养路费同时取消，但通行费收支方式保持不变。2009年2月28日起取消政府还贷二级公路收费，全省执行统贷统还。至2010年，公路通车里程达到14515.9公里，其中国省道2257.7公里，县乡道4450.8公里，村道7807.4公里。

国家“十二五”计划期间（2010-2015年），国家“十二五”规划明确提出交通运输要适度超前发展。在2009年编制的《烟台市干线公路“十二五”计划及二〇二〇年发展规划》中，以继续完善烟台市公路网主框架为目标，遵循公路发展适应地方经济发展水平并适度超前的原则，坚持建养并重的原则，遵循近期与远期相协调原则，集中力量建设重大公路骨干工程，高度重视老油路及二级以下公路的升级改造工程，切实提高路況质量。资金方面，施行燃油税费改革之后，工资等事业费支出由财政直接支付，改建、养护等工程项目经过计量支付核定后由财政直接支付给施工单位，高速公路与普通公路通行费的收支方式保持不变，在全省范围内统贷统还。2013年1月1日，烟台境内最早开始收费的烟青一级路由于收费到期撤销收费。“十二五”期间新建高速公路104公里，至2015年底，全市公路网总里程达到18846公里，其中国省道2363公里，县乡道4830公里，村道11653公里。

国家“十三五”计划期间（2016-2020年），根据《国家公路网规划（2013-2030年）》和《国家公路网线位规划》方案，山东省开始对国省道网调整进行具体部署，至2019年年底全面完成国省道路网调整。在2016年编制的《烟台市国省干线公路“十三五”发展规划》中，提出“适度超前，提质增效，建养并重、养护优先，有机衔接、综合发展，以人为本、服务至上，创新引领、绿色发展”为基本原则，遵循“四个交通”理念，构建“网络完善、布局合理、安全畅通、服务优质”的干线路网体系。资金方面，“十三五”期间开始逐步取消普通公路收费站，烟台市最后一处还贷性收费公路将于2021年底停止收费，但还有一处经营性收费普通公路尚在运营。路网建设方面，“十三五”期间，普通公路新改建工程建设规模放缓，养护大中修工程占据主导地位，但高速公路建设相对突出，新建蓬栖、荣潍、龙青（龙口至莱西段）三条高速公路152公里，至2020年底，全市公路网总里程达到19762公里，其中国省道里程2495公里，县乡道4703公里，村道12564公里。

交通兴，百业兴。随着经济的发展，公路的路网效应日趋显现，国家倡导充分发挥各种运输方式的比较优势和组合效率，提升网络效应和规模效益，有序推进交通基础设施建设，促使运输能力适度超前，更好发挥交通先行官作用。公路建设要广泛应用现代信息技术，提升公路建、养、管智能化水平，使公路管理体制不断适应社会经济建设的需要，适应未来交通需求的增长和变化。

参考文献：

- [1] 陈贺,戴时云,姚振淮,等.旧路改建设计与施工[J].公路,2001,(7).63-66. doi: 10.3969/j.issn.0451-0712.2001.07.016.
- [2] 吴英俊.用沥青罩面改造旧水泥混凝土路面技术[J].公路,2001,(3).32-34.