

# 加快推进多式联运高质量发展 构建现代综合交通运输体系

——全国政协“推进多式联运高质量发展”网络议政远程协商会发言摘登(一)

## 编者按：

近年来，各方面认真贯彻落实党中央决策部署，围绕发展多式联运做了大量探索，取得了积极成效，但仍存在体制机制不完善、基础设施衔接不顺畅、信息数据不共享、规则标准不协同等深层次问题，需要予以重视。为此，6月11日，全国政协召开网络议政远程协商会，专门就此进行协商交流。现将有关发言摘要如下——

## 全国政协副主席、交通运输部党组书记杨传堂作主题发言

党的十八大以来，习近平总书记多次对综合交通运输体系建设和多式联运发展作出重要指示。全国政协专门以“推进多式联运高质量发展”为议题开展网络议政、远程协商，是人民政协贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想的重要举措。为组织好这次议政、协商，全国政协提案委员会作了大量工作。今年4月，我也带队到湖北开展专题调研，了解多式联运项目开展情况。

### 一、多式联运发展取得明显成效

近年来，在党中央、国务院坚强领导下，在全国政协关心支持下，交通运输部会同相关部门先后印发《关于进一步鼓励开展多式联运工作的

通知》等多项政策文件，组织开展70个多式联运示范工程建设，创新成立综合交通运输标准化委员会，建立多式联运发展标准体系框架，综合效益初步显现，基础设施加快联通，组织方式不断创新，各方积极性明显提高，发展取得明显成效。

### 二、当前多式联运发展当中存在的问题

必须清醒看到，对比国际先进水平，我国多式联运发展总体仍处于初级阶段，运输方式衔接不畅，枢纽场站“连而不畅、邻而不接”，运输组织断链、“最先一公里”“最后一公里”等现象仍然存在，主要原因在于缺少顶层谋划，体现为“3个缺失”：一是法律法规缺失；二是协调机制

缺失；三是信息联通缺失。

### 三、扎实推动多式联运高质量发展的建议

未来一段时期，是推动多式联运高质量发展的关键时期，要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，以“两个规划纲要”为基石，以此次议政协商为契机，在“软硬联通”上下功夫，在“政策衔接”上破难题，在“多方联动”上出实招，为构建现代综合交通运输体系、加快建设交通强国提供有力支撑。重点“3个强化”：

一是强化多式联运综合管理能力。加快研究制定多式联运相关法律，强化不同运输方式之间法规制度的相互衔接与协调。加快完善配

套政策支持体系，加大在资金、用地、税收、重组改革等方面扶持力度。组织建立有关部门参加的协调机制。

二是强化基础设施规划建设一体协同。贯彻落实《交通强国建设纲要》和《国家综合立体交通网规划纲要》，强化不同运输方式基础设施间统一规划、统一设计、同步建设、协同管理。紧紧抓住枢纽场站这个关键要素，加快补齐多式联运基础设施短板，破解“最先一公里”和“最后一公里”问题。

三是强化信息联通和运行规则协同。加快建设数字政府，推动政府公共信息资源有序开放，加快推进铁路、港口、民航等企业间信息互联互通。强化不同运输方式之间标准规则衔接，积极引导多式联运经营者建立全程“一次委托”、运单“单到底”服务方式，推动建立接轨国际的标准规则体系。

## 政协委员发言

■（主会场）全国政协提案委员会主任李智勇：

### 推进多式联运高质量发展 存在的问题和建议

为开好这次会议，提案委员会较早谋划，杨传堂副主席率队围绕会议主题，结合重点提案督办在湖北、浙江调研。委托重庆市、青岛市政协开展系统调研。台盟中央召开重点课题研讨会。委员移动履职平台开通的主题议政群上委员有8万多字发言。十三届以来相关提案、网络议政、调研等渠道反映较集中问题和意见建议如下：

#### 一、反映的问题。

一是基础设施衔接不畅。综合运输协调机制不健全，各种运输方式基础设施衔接不紧密，铁路入港、入园、入企“最后一公里”短板突出。

二是信息数据联通困难。缺乏统一的多式联运公共信息服务平台，不同运输系统以及物流园区、货运站场形成了各自数据标准，信息传递更多靠人工操作。

三是管理规则协同不足。不同运输方式服务口径不统一，票据单证格式、运价计费规则、货类品名代码等方面要求和规则不一致。

四是骨干企业严重缺乏。缺乏具有跨方式运营、全链条整合能力的多式联运经营者。公铁联运、海铁联运等市场主体发展不足。

五是多式联运法规缺乏。缺乏系统的多式联运法规，我国各种运输方式法规中对承运人、托运人之间责任边界、保险、理赔等规定都不相同。

#### 二、提出的建议。

一是建立由国务院领导同志牵头，发展改革委、交通运输部、国家铁路集团等部门参加的国家层面的多式联运发展协调机制。

二是研究制定多式联运法，强化不同运输方式间法规制度的相互衔接与协调，明确多式联运经营各参与方的法律关系、法律责任、权利义务、保险理赔等事项。

三是制定修订铁路、公路、水路、航空等标准规则，建立与国际接轨的不同运输方式货物管理的互认体系，尽快形成适应多式联运一体化运作的货物品名、品类划分等规则体系。研究制定多式联运运单格式，推动多式联运“单制”发展。

四是完善全国多式联运公共信息系统建设，推动铁路、公路、水运、航空以及海关、市场监管等信息交互共享，构建形成以政府公共信息服务为基础、企业间互联应用为主体的多式联运信息服务体系。

■（青岛分会场）全国政协委员、山东省青岛市政协主席杨军：

### 畅通海铁多式联运大通道 打造“一带一路”国际合作新平台

去年8月，沿黄九省（区）省会和胶东经济圈5市在青岛共同发起东西互济、陆海联动合作倡议，力求畅通海铁多式联运大通道，打造“一带一路”国际合作新平台。对标新发展格局需要，还存在一些短板。

一是基础设施建设滞后。沿黄地区铁路货运基础设施投入不足，班列集中心与配套物流园区建设滞后。沿海港口与铁路衔接不紧密。海关监管场所与综合货运枢纽衔接有待加强。二是配套政策不完善。海铁联运通道和网络缺乏国家和跨区域层面的统筹考虑。三是市场开发不均衡。海铁联运组织模式创新不足，细分市场培育滞后，沿线区域经济发展不平衡，双向物流结构失衡。为此建议：

一是加强顶层设计。建议由国家层面统筹黄河经济带发展，研究制定统一的海铁联运发展专项规划或行动方案，建立联合协调

工作机制，统筹协调东部港口与中西部物流枢纽布局与运力安排，加快国内国际海铁运输标准规范衔接与整合。

二是完善基础设施建设。加快推进东部沿海疏港铁路改造，完善班列集中心及配套物流园区建设，探索高速货运铁路建设。重点推进沿黄地区内陆无水港布局 and 铁路无轨站建设。加快完善海铁联运海关监管中心功能。统筹欧亚班列线路安排，加快境外物流中心建设。

三是优化海铁联运组织。重点发挥好港口龙头作用和铁路骨干作用，创新铁路组织模式，大力发展管内小运转班列。加大财政支持力度，吸引更多港口货源有序向铁路转移。

四是组织开展国家海铁联运过境运输试点。依托上合地方经贸合作示范区，开展过境班列运输试点，进一步完善海铁联运过境运输机制，统筹沿黄政、关、港、站、企业业务流程，加快“单制”改革。

■（青岛分会场）全国政协委员、青岛市副市长栾新：

### 发挥法规政策引领作用 挖掘多式联运巨大潜力

当今世界尚未有一部生效或被普遍采纳认可的国际运输公约，联运法规仍未实现国际统一。我国也没有一部关于多式联运的专门法律法规，海商法、民法典仅在部分条款中对多式联运作出规定。在政策方面，国家有关部门印发了《关于进一步鼓励开展多式联运工作的通知》等文件，但在一些方面还需要制定新的政策。目前，多式联运存在问题有：

一是多式联运法律法规体系不健全。我国尚未形成较完整的多式联运体系和系统的配套支持政策，相关法律法规建设滞后。二是我国综合交通运输管理体制机制不顺畅。当前多式联运基础设施“硬条件”和规则标准“软条件”仍需完善。三是国际货运班列同质化竞争较严重。我国诸多港口腹地交叉，存在同质化竞争

问题。同时各地班列补贴力度不一，竞争激烈。为此建议：

一是加强顶层设计，出台专项法规。当前不同运输方式有各自法律，如铁路法、港口法、公路法、海关法等，建议国家层面出台多式联运专项法规，对多式联运的业务协同、安全规范、纠纷解决等作出权威性约束。

二是加强各运输方式的统筹规划。深化交通运输部制改革，强化综合交通运输体系体制机制建设，加强对铁路、公路、水路、民航等不同运输方式规划的统筹协调，形成规划合力。

三是加强政府对市场健康发展的引导。根据市场需求规划班列枢纽，沿途货源通过短距离运输向枢纽集结，出台鼓励政策标准，沿线各地参与其中，促进地方经济发展。

■（湖北分会场）全国政协委员、中铁大桥勘测设计院集团有限公司总工程师高宗余：

### 破解铁路专用线“肠梗阻” 打通“最后一公里”

我国多式联运发展潜力巨大，同时也面临诸多现实困难。铁路专用线是打通末端微循环、畅通多式联运“最后一公里”的重要基础。当前铁路专用线“肠梗阻”问题突出，集中反映在“接不上”、“建不了”、“用不起”三个方面。

一是接不上。铁路专用线建设标准与国家干线铁路不同；铁路专用线运营方信息系统与国铁系统仍以人工方式互通信息。国家发改委下发《关于加快推进铁路专用线建设的指导意见》后，问题得到一定缓解，但长期形成的观念，使得部分有意建设铁路专用线的企业敬而远之，有“铁”接不上。

二是建不了。铁路专用线建设涉及企业与地方、地方政府和铁路部门、企业和铁路部门等方面，也涉及规划、设计、审批、建设、运营各个环节；铁路专用线更多依靠单一企业主体利用自有资金投资建设，大多数企业力不从心。

三是用不起。铁路专用线建成后，运营成本较高，建设方面“用不起”困境。

#### 为此建议：

一是深入推进体制机制改革。在省级或综合交通枢纽城市成立多式联运管理协调机构，从多式联运全链条角度，统筹区域内铁路、公路、水运、航空、管廊等各种交通方式，形成“宜铁则铁、宜公则公、宜水则水、宜空则空、宜管则管”的多式联运发展格局。

二是推进铁路专用线规划。加强铁路专用线规划整体性，在产业布局规划中重视专用线建设规划，并协调与国家干线铁路、市域（郊）铁路的通道关系，有条件地方可探索开展铁路专用线网络化运营实践。

三是创新联运交接技术。在推进基础设施互联互通同时，加强多式联运交接技术创新，推动铁路深入港口码头前沿和内陆物流园区陆地港化，促进运输方式现代化改造升级。

■（主会场）全国政协委员、中国铁道科学研究院首席研究员张格明：

### 推动中欧班列可持续发展

中欧班列是国际公铁联运的重要形式。在“一带一路”倡议推动下，中欧班列充分发挥了在时效、价格、运能、安全等方面比较优势，成为中欧间第三种物流方式。在快速发展过程中，存在问题有：

一是市场无序竞争、低价揽货。在中欧班列发展初期，各地政府制定补贴政策。财政部出台的补贴退坡政策要求逐年降低补贴标准，但各地执行进度不同，是无序竞争重要原因。二是全程运输效率仍有待提高。中欧班列沿线国家铁路轨距不一致。沿线各国海关间在监管流程、信息互换、通关便利化等方面存在问题，也是运输效率提升的制约因素。为此建议：

一是加快既有通道能力建设，全面提升班列运输效率。重点推进口岸站扩能改造，提高口岸站集装箱列车接发、换装能力；加快口岸站后方物流能力建设；

加快新口岸建设，实现班列多路径选择。

二是加快推动集中心建设，引导市场有序竞争。在5个示范集中心基础上，综合考虑区位优势、产业布局、枢纽能力、班列开行基础等条件，优化集中心布局，引导货源向就近集中心归并。加快形成“干支结合、枢纽集散”班列组织方式，促进班列开行向“枢纽对枢纽”转变。

三是落实退坡政策，加快班列运营市场化。采取更加灵活退坡方式，引导班列逐步回归市场化经营。坚持全国一盘棋，采取相同退坡方式和标准，推动市场公平竞争。

四是加强协调合作，积极推进通关便利化。与通道沿线国家海关积极合作，建立沿线国家间“一体化通关”合作机制。先行与接壤国家探索“一体化通关”试点，协商制定海关一体化业务操作实施细则，统一和规范查验审查制度，全面提升海关通关效率。

■（主会场）全国政协委员、北京交通大学轨道交通控制与安全国家重点实验室通信方向首席教授钟章队：

### 建设全国多式联运公共信息服务平台

多式联运是一种提高效率、降低成本、解决结构性矛盾的综合货物运输方式，是我国物流供给侧改革和实现“双碳”目标的重要举措，网络化、信息化和智能化是多式联运体系的灵魂和关键。我国多式联运信息化有了长足发展，但也存在诸多问题。一是缺乏协调统一的标准规则；二是缺乏互联互通的公共信息服务平台；三是缺乏货物运输链全程的监测信息。为此建议：

一是打造全国统一的公共信息服务平台。建设一张信息通信网络和两级（国家级或省级或行业级）“多式联运一站式枢纽信息平台”，打造多式联运“智慧大脑”，叠加地方特色服务，实现标准业务与特色业务协同发展。大力推进公路、水运、铁路、航空开展数据交换工作，促进车、船、货、园区、承运

主体等信息共享和高效接入，提供“一站式”、综合性信息服务。

二是研究制定统一的信息交换相关标准。不同国家、不同运输行业、不同运输方式在信息化方面标准和法规存在较大差异，需要组织多式联运相关各方深入研究，依靠政府和龙头企业力量引导建立集生产作业、服务、数据、应用等为一体的信息化标准体系。加强与国际相关标准的对接和合作，利用先进技术提高我国在多式联运信息化方面话语权。

三是推动实现多式联运全链条、全过程货物跟踪。以全程信息化为面，以作业场所智能化为点，综合应用云计算、车联网、物联网、卫星定位等先进技术，优化运输线路，建立对运输全过程的动态跟踪、货物状态监测，实现货物运输可查询、可跟踪、可追溯，提高全程数字化、透明化、智能化现代化水平。

## 部委协商交流

■ 国家发展改革委副主任连维良：

全国政协专门就“推进多式联运高质量发展”开展协商研究，非常有益。就委员提出的意见建议作回应。

关于打通多式联运“最后一公里”的建议很有必要。发展改革委将按照中央部署，积极推进铁路投融资体制改革、铁路货运市场化改革等。在前期推动127个铁路专用线重点项目基础上，考虑明年两年会同有关部门再重点推进100多个铁路专用线建设项目，后续将积极督促协调及早开工建设。

关于统筹黄河流域发展、推进海铁联运的建议非常重要。我们将在黄河流域有关专项规划编制中对优化沿黄省区城市群之间交通网、促进海铁联运、发挥山东海洋优势等进一步深入研究，更好服务黄河流域生态保护和高质量发展。

关于推进中欧班列可持续发展的建议很有针对性。我们正会同有关方面研究制定中欧班列运输能力提升的实施方案，力争三年内对阿拉山口、霍尔果斯、满洲里、二连浩特等口岸实施扩能改造，同时加强中欧班列集中心示范工程建设。

关于加快推进联运模式创新、着力培育市场经营主体的建议很有针对性。近年来，交通运输部、发展改革委开展多式联运示范工程建设。下一步将持续跟踪示范工程进展，加强协调引导，总结创新经验，在全国推广。

关于更好发挥公路在多式联运中作用的建议很有现实意义。我们将会同交通运输部共同加强国家物流枢纽建设，着力完善枢纽转运设施，强化公路集疏运能力。计划在“十四五”时期推进120家左右国家物流枢纽布局建设。

关于加快西部陆海新通道多式联运建设的建议很重要。我们在组织实施《西部陆海新通道总体规划》中将大力推进海铁联运发展。下一步，将加快编制推动“十四五”西部陆海新通道高质量建设实施方案，着力提升重庆、成都至北部湾出海口干线铁路运输通道能力，加强海铁联运班列与中欧班列、长江航运衔接。近年来，重庆、四川等地积极开展海铁联运“单制”探索，推动铁路运单物权化并开展试点。下一步，将总结经验、加强引导，加快推进“单制”应用推广。

■ 交通运输部部长李小鹏：

关于推进体制机制改革，统筹综合交通运输规划和加强铁路专用线及枢纽建设的建议。下一步，深入贯彻落实党中央、国务院印发的《交通强国建设纲要》《国家综合立体交通网规划纲要》，以两个纲要为统领，加强各种运输方式在规划建设方面的统筹衔接，制定印发“十四五”现代综合枢纽体系发展规划，加快构建枢纽集群、枢纽城市和枢纽港站“三位一体”的综合交通枢纽体系。在“十四五”期继续加快推进推动铁路专用线建设，推动专用线进港、进园区、进企业。

关于优化海铁联运，组织和开展海铁联运过境运输试点的建议。下一步，积极支持开展海铁联运过境运输试点，继续鼓励大型港航企业与铁路公司、物流企业合作创新运输组织模式，加快推动以“单制”为核心的多式联运，提供全程集装箱铁水联运服务。

关于多式联运法律法规体系不完善、不同运输方式在品类划分和货物装载等方面标准规则不统一不衔接等问题。下一步，继续推动交通运输立法进程，将多式联运作为重要内容，厘清各环节、各主体权责事项。加快完善多式联运标准规则体系，研究制定货物品类划分、安全管理、货物交接等关键标准规则。同时，强化与企业协同联动，充分发挥好企业在标准研究和应用方面的主体作用，推动形成各方认可、统一的多式联运运单。

关于搭建全国多式联运公共信息平台。下一步，会同有关部门以多式联运示范工程为突破口，在试点应用基础上加快推进铁路、公路、水路、民航等运输方式之间和海关、市场监管等部门之间信息资源互联，努力实现运力安排、运输组织、货物在途信息、检验检疫、通关查验、信息评价等信息共享。

关于利用数字技术提高物流链管理水平的建议。下一步，加快交通物流领域新基建建设，积极推动智慧铁路、智慧港口、智慧民航、智慧邮政、智慧枢纽等建设，提升整个运输链、物流链的数字化智能化水平，鼓励各类企业探索多种方式合作。

关于运输组织模式发展、市场主体培育、国际多式联运服务体系建设和公路集约化发展的建议。下一步，将加快联运组织模式创新，深化交通运输领域市场化改革。进一步丰富国际联运组织模式。加快形成绿色低碳发展新模式。推动公路积极融入多式联运服务体系。维护货车司机合法权益，促进道路货运行业高质量发展。