

附件

“十三五”铁路集装箱多式联运发展规划

国家发展和改革委员会
交通运输部
中国铁路总公司

目 录

一、规划基础.....	1
(一) 发展现状	1
(二) 形势要求	2
二、总体思路.....	3
(一) 指导思想	3
(二) 基本原则	4
(三) 发展目标	5
三、重点任务.....	5
(一) 完善联运通道功能	6
(二) 加强综合枢纽建设	6
(三) 扩大服务有效供给	9
(四) 加快技术装备升级	11
(五) 推动信息开放共享	12
四、保障措施.....	12
(一) 健全工作体制机制	12
(二) 加大政策支持力度	13
(三) 拓展投融资渠道	14
(四) 健全运价调节机制	14
五、环境影响评价和要求.....	14

集装箱多式联运具有产业链长、高效便捷、集约经济、安全可靠等优势，是货物运输发展的重要方向。发展铁路集装箱多式联运，对推进铁路供给侧结构性改革、扩大铁路有效供给、更好发挥铁路比较优势、降低全社会物流成本等具有重要作用。为增强铁路货运市场竞争能力、提升运输整体效率效益，根据“十三五”规划《纲要》、《“十三五”现代综合交通运输体系发展规划》、《中长期铁路网规划》、《营造良好市场环境推动交通物流融合发展实施方案》以及铁路发展改革等要求，制定《“十三五”铁路集装箱多式联运发展规划》。

一、规划基础

（一）发展现状

近年来，我国铁路运输快速发展，基础设施不断完善，技术装备大幅提升，服务水平整体跃升，为铁路集装箱多式联运发展奠定良好基础。截至 2016 年底，全国铁路营业里程达 12.4 万公里，其中客货共线铁路 10 万公里。2013 年铁路货运改革以来，铁路企业把集装箱运输作为向现代物流转型、推进市场化改革的重要途径，通过拓展入箱货物品类、扩大集装箱办理站、发展铁水联运业务、打造中欧班列品牌等举措，推动集装箱运量快速提升，成为铁路货运增长新亮点。2016 年铁路集装箱发送量达 761 万标箱，同比增长 39.5%，中欧班列累计开行 2964 列。发展改革委、交通运输部等部门先后出台一系列支持多式联运发展政策措施，以铁水联运、国际联运为重点，积极

推进多式联运示范项目、工程建设。

铁路集装箱多式联运发展呈现良好势头，但与经济社会发展要求相比，仍然存在明显差距。一是总量偏低，整体结构不合理。铁路集装箱运量仅占铁路货运量的 5.4%，远低于发达国家铁路 30%~40% 水平，铁路集装箱运输占沿海港口集疏运比例较低，比较优势尚未得到有效发挥。二是设施设备不足，协同衔接效应差。铁路集装箱数量少，专用场站、专用载运机具及衔接转运设施规模小，铁水、公铁衔接不顺畅，标准化和先进技术应用滞后。三是服务供给有待提升。市场供需对接不充分，运输组织方式较为传统，全程物流服务刚起步，时效性、便捷性不强。四是市场开放水平亟待提高。多式联运经营主体欠缺，标准规则不统一，信息开放共享不足，市场化改革仍需深化。

（二）形势要求

经济发展新常态催生新需求。经济发展进入新常态，产业结构和消费加快升级，货运需求结构呈现新变化，传统货运需求增速放缓，新兴货运形态迅速崛起，多样化、强时效、小批量、多频次、一站式“门到门”货运需求快速增长。我国幅员辽阔，内陆纵深，“三大战略”深入推进，将促进区域协调发展，产业梯度转移，内陆市场空间进一步拓展。铁路集装箱多式联运顺应新的市场需求，符合国家区域发展空间拓展战略需要。

铁路转型升级迎来新路径。塑造铁路新优势，促进物流消费回流，要求转变传统货运发展方式，加快向现代物流转型。

加快发展以集装箱为核心的铁路运输组织方式，减少货物损耗，提高物流效率，集约利用资源，加强跨区域运输，适应新形势下区域内运输需求，已成为扩大铁路货运供给的重要内容和铁路转型升级的重要途径。

全方位对外开放提供新机遇。以“一带一路”建设为统领的全方位对外开放格局构建，我国与沿线国家的经贸往来发展迅速，铁路互联互通、跨境跨区域多式联运走廊不断完善，中欧铁路班列蓬勃发展，为支持引领国际集装箱多式联运系统加速形成，构筑国际集装箱运输品牌，带来难得机遇，创造崭新平台。

新技术新业态引发模式新变革。当前，新一轮科技革命和产业变革正在孕育兴起，互联网、大数据等现代信息技术的广泛应用、跨界融合深度正在重塑运输组织形式、全程服务模式和物流供应方式。顺应新变革，需要加快构建与各种运输方式无缝衔接，与物流各环节高效对接，与信息、金融、通关等深度融合的集装箱多式联运系统，提供全程综合服务，构建“运输+”组织新模式。

二、总体思路

（一）指导思想

全面贯彻党的十八大和十八届二中、三中、四中、五中、六中全会精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，认真落实党中央、国务院决策部

署，统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立和贯彻落实新发展理念，围绕铁路供给侧结构性改革，以提质、降本、增效为导向，以优化结构、扩大供给、补齐短板为中心，强化资源整合，创新组织方式，提高服务水平，融合联动发展，构建一体化、网络化、标准化、信息化的铁路集装箱多式联运系统，更好发挥铁路比较优势，提高综合交通运输组合效率，降低全社会物流成本。

（二）基本原则

优化服务，拓展市场。尊重集装箱运输的市场规律，发挥企业的主体作用，对接市场需求，积极响应新的业态模式，延伸服务链和价值链，提升铁路集装箱的运输服务水平，整合运输资源，提高运输组合效率。

统筹协调、开放融合。更好发挥政府引导作用，围绕多式联运发展，完善合作机制，推动铁路与其他运输方式，以及贸易、金融、信息等深度融合，加强军民融合。健全政策标准，加强市场监管，营造统一开放、竞争有序的市场环境。

创新引领，衔接高效。强化管理、技术、服务创新，加大集装箱多式联运关键技术研发和推广力度，提升信息化和智能化水平。优化网络布局，充分发挥既有铁路场站、公路场站、港口等的功能和作用，提高衔接效率。

发挥优势、扩大供给。发挥铁路运输比较优势，创新市场营销策略和手段，满足不同客户和目标市场需求，在全程服务、

运输组织、运到时限等方面加强管理，着力扩大铁路集装箱市场份额，提高市场竞争力。

（三）发展目标

到 2020 年，布局合理、设施完善、便捷高效、协调融合、全程服务的铁路集装箱运输系统基本建成，铁路集装箱多式联运发展取得明显成效，为经济和社会发展提供安全、高效、便捷、绿色的运输服务。

——基础网络更加高效完善。铁路集装箱多式联运通道基本形成，枢纽设施及集疏运体系有机衔接，配套服务设施功能更加完善，接取送达网络覆盖广泛，信息开放共享程度明显提升，线上线下设施运营效率明显提高。

——集装箱运量快速增长。国际班列、铁水联运班列、快速班列等快速发展，集装箱运量达到铁路货运量 20% 左右，其中，集装箱铁水联运量年均增长 10% 以上，中欧班列年开行 5000 列左右，成为铁路货运增长的新引擎。

——先进技术模式广泛应用。多式联运、协同配送等先进运输组织方式加快发展，模式创新、联运装备取得新突破，信息化、标准化、集装化水平显著提升，整体服务水平焕然一新。

——综合效率效益显著提升。综合交通运输结构进一步优化，运输效率明显提升，准时率达到 95%，全社会物流成本显著降低，能源消耗和污染排放大幅减少。

三、重点任务

(一) 完善联运通道功能

1. 提升传统运输通道能力。按照国家战略和产业布局调整要求，依托铁路、公路、水路等各种运输方式，围绕“十纵十横”综合运输大通道，提速扩能、畅通瓶颈路段，着力构建能力充分、衔接高效的铁路集装箱专业运输通道和多式联运通道。

2. 研究构建双层集装箱运输通道。按照总体规划、分步推进的原则，结合通道吸引范围和辐射能力、新线建设和既有线改造，研究推进北京-天津-沈阳-哈尔滨、北京-上海、北京-南昌-福州、阿拉山口-兰州-重庆、上海-株洲及济南-青岛等双层集装箱运输通道建设，加强双层集装箱车辆研制，逐步满足主要经济区域间及对外通道上具备开行双层集装箱班列的条件。根据市场需求及运输实际，在已具备条件的通道开行双层集装箱班列。

3. 推进国际运输通道建设。贯彻落实“一带一路”倡议，推进我国与周边国家铁路互联互通，对内提速扩能、畅通瓶颈路段，对外与有关国家共同推进通道建设改造，强化边境口岸设施设备衔接配套，有序推进面向全球、连接内陆的国际运输通道建设（详见专栏1）。

（专栏1略）

(二) 加强综合枢纽建设

1. 优化集装箱场站布局。按照国家战略和产业布局调整要求，遵循集约化、规模化、高效化的原则，充分利用社会各类

既有设施，鼓励规划建设具有多式联运功能的综合货运枢纽。结合综合交通网络发展，通过调整既有铁路场站的规模及功能、移地建设、铁路引入既有公路枢纽、物流园区、港口等方式，强化集装箱运输功能，深化铁路集装箱场站布局研究，优化场站选址方案（详见专栏2）。结合境内外产业、贸易布局，推进境内中欧班列枢纽建设，视需求适时建设境外分拨集散中心。

专栏 2：优化集装箱场站布局		
场站类型	主要功能	年作业能力
一级集装箱场站	主要服务于国家级流通节点城市，承担集装箱集散与分拨任务，满足快速班列、国际班列和多式联运需要，配套服务设施完善，具有办理集装箱班列到发和整列装卸的能力，具备所有物流基本服务功能和较全面的物流增值服务功能，具备内陆港的基本功能，具有集装箱及车辆检修、清洗、消毒等设施。“十三五”期间，着力打造高碑店、石家庄、大田、城厢、平湖南、王家营西等 20 余个场站。	场站年作业能力不低于 60 万 TEU，经济发达地区不低于 80 万 TEU。
二级集装箱场站	主要服务于国家级、区域级流通节点城市，承担集装箱集散任务，满足快速班列、管内快运班列和多式联运需要，配套服务设施较完善，具有办理集装箱班列到发的能力，具备所有物流基本服务功能和多种物流增值服务功能，部分场站具备内陆港的基本功能。	场站年作业能力不低于 20 万 TEU，经济发达地区不低于 30 万 TEU。
三级集装箱场站	主要服务于地区级流通节点城市，承担向一、二级集装箱场站集散货物任务，具备物流基本服务功能和部分物流增值服务功能。此外，社会物流点、“无轨站”等可作为铁路集装箱集散点。	场站年作业能力不低于 5000TEU。

2. 强化枢纽衔接配套。围绕铁路集装箱场站，加快公路配套建设，依托公路运输灵活便捷性，形成以一、二级铁路集装箱场站为中心的配送网络，实现“门到门”运输，解决“前后一公里”衔接不畅问题。加快实施铁路引入大型公路货运站、物流园区、产业园区工程，提升设施设备衔接配套水平，有效减少货物装卸、转运、倒载次数，提高枢纽一体化水平。

3. 加快疏港铁路建设。统筹港口与铁路规划对接，加快推进疏港铁路建设及扩能，实现铁路与港口高效衔接，推进港站一体化，提高铁路集疏运比重，形成干支布局合理、衔接有效的铁水联运体系，加快港区铁路装卸场站建设。加快推进上海港、宁波舟山港、广州港等沿海港口疏港铁路建设，建成便捷高效的长江经济带港口多式联运系统，加快铁路与内河其他主要港口的连接线建设（详见专栏3）。

专栏3 重点疏港铁路项目			
港口	港区	港区铁路	实施工程
营口港	鲅鱼圈、仙人岛	疏港铁路	规划建设
天津港	东疆	进港三线	规划建设
青岛港	前湾（南）	黄岛站-南港区	规划建设
	董家口	董家口铁路支线	加快建设
连云港	上合国际物流园区	园区专用线	加快建设
	徐圩	徐圩支线	规划建设
	苗岭	苗岭支线	规划建设
上海港	外高桥	港区1-6期装卸线	加快建设

专栏3 重点疏港铁路项目			
港口	港区	港区铁路	实施工程
	洋山	进岛铁路	规划研究
宁波-舟山 港	北仑	北仑支线	扩能改造
	穿山	穿山港支线	加快建设
厦门港	海沧	海沧支线	加快建设
深圳港	盐田	平盐铁路	扩能改造
	蛇口/妈湾	平南铁路	
广州港	南沙	港区疏港铁路	加快建设
湛江港	宝满、东海岛	疏港铁路	加快建设
南京港	龙潭	铁路专用线	加快建设
武汉港	阳逻、三江	疏港铁路	加快建设
重庆港	果园	铁路支线	加快建设

4. 推进内陆港建设。依托铁路既有、在建、规划场站，与港口、航运等相关企业合作建设铁路内陆港，因地制宜增加内陆集装箱还箱场站，增强进出口货物和铁水联运货物集散能力，打造完整的国际联运和铁水联运系统。建立内陆港海关、检验检疫等口岸管理部门信息共享平台，加快制定多式联运海关监管中心建设标准及监管制度，促进一体化通关，提高通关效率。

（三）扩大服务有效供给

1. 强化多式联运组织衔接

——打造国际联运链条。依托国际铁路运输通道，有效整合各方资源，积极搭建国际物流平台，推进中欧、中亚班列发

展。加快融入国际联运体系，建立与国际海运、境外铁路合作机制，利用国际组织和多边机制平台，推进通关便利化，强化全程运行监控，压缩全程运行时间，打造全程化国际联运链条。

——加强铁水联运衔接。整合港区铁路、港口、航运等资源，建立多方联动机制，实现“海箱上路、铁箱下水”，提高铁路集疏运比例。优化港区短驳作业流程，提高班列作业效率，减少集装箱在港停留时间。依托沿海和内河主要港口，深入开展集装箱铁水联运示范工程，扩大集装箱铁水联运示范范围和内容，推广应用示范工程成果。

——优化公铁联运模式。加强与第三方物流企业、零担干线运输企业等合作，强化货源组织和集散功能，推进开行公铁联运班列，提高干线运输组织效率和辐射范围，引导大宗物资、商品汽车等中长距离公路运输有序向铁路转移。

2. 创新铁路服务方式

——完善集装箱供需体系。进一步提高铁路集装箱保有量，优化集装箱箱型结构，适应客户多元化需求。统筹铁路箱和自备箱资源，研究建立跨边境跨区域跨方式箱使循环系统，推动集装箱共享共用，降低集装箱放空比例，提高使用效率。

——加强运输时效性管理。以班列产品为重点，加大市场营销，开发多频次多样化班列产品，不断强化班列的品牌效应。加强运输全程调度指挥和跨局联动，提升班列运行调度等

级，在港口、口岸等货源充足地区采用班列“客车化”运行方案。

——拓展延伸增值服务。以市场需求为导向，拓展经营范围，延伸服务链条，强化仓储、装卸、配送、包装等增值业务，满足空箱堆存、掏装箱、上门装卸等服务需要，提供电子商务、保险保价理赔、通关报关等服务。开展以集装箱为载体的冷链、商品汽车、液体化工和食品、粮食、水泥等专业物流服务。

（四）加快技术装备升级

1. 更新升级铁路传统设施设备。提高铁路在运载单元、装备设施等方面标准化程度，大力发展 20、40 英尺国际标准集装箱，推进冷藏、罐式、干散货等特种箱运用，以与国际标准相配套的经济环保型接取送达车辆及装卸机械为主要机型，加快淘汰陈旧落后、超期服役、技术不良等设施设备。研发应用适应市场需求的内陆集装箱，推广托盘、集装袋等单元化装载运输方式。重点发展集装箱专用车，实现箱车装备均衡发展。

2. 加快研发多式联运设施设备。组织开展重大技术装备关键技术和互联网在集装箱多式联运领域集成应用等专项科技攻关。加快铁路驮背运输专用平车、公铁两用挂车、公铁滚装运输装备以及其他多式联运快速换装转运专用设备的研发应用。规范公路货运车型，积极开展适应各种箱型的公路货运车型、自动化装卸箱等的研发工作。

(五) 推动信息开放共享

1. 构建信息共享服务平台。加强物联网、云计算、大数据、RFID、EDI、铁路 TMIS 等技术应用，研究制定多式联运信息共享和数据传输交换标准，强化集装箱电子数据报文标准的制定和应用。加快集装箱铁水联运公共信息服务平台、全程货物追踪信息系统建设，推进铁路集装箱运输信息与船舶运输和港口作业信息共享，建立铁水联运信息共享机制，促进铁路、公路、水运等不同运输方式之间，以及海关、检验检疫、物流和工商企业等不同业务系统之间衔接，实现集装箱多式联运物流信息交换、开放、共享。

2. 打造“互联网+”服务模式。借助各类信息平台，运用互联网、大数据等现代信息技术，研究开发面向客户的多样化信息服务产品，实现需求提报、到达交付、信息查询、通关查验、转账结算、保价理赔等“一站式”线上服务。面向多样化、强时效、小批量、多频次等新需求，研发电子运单、铁路运单提单化等服务新模式，提供全程综合物流系统解决方案。以铁海联运为重点，探索建立“一站托运、一票到底”的“一单制”服务模式，提高多式联运一体化服务能力，争取在重点货源和关键领域上率先突破。

四、保障措施

(一) 健全工作体制机制

建立国家发展改革委、交通运输部、海关总署、质检总局、

铁路总公司等部门和单位推进多式联运发展协调工作机制，加快推进简政放权、放管结合、优化服务改革，着力解决多式联运跨领域、跨部门的重大问题，进一步深化细化配套政策措施，鼓励集装箱多式联运示范项目。充分发挥企业在多式联运发展中的主体作用，推动铁路、港口、航运、金融、信息等企业建立联动机制，拓展合作方式，形成发展合力。依托铁路既有资源，采取有利措施，加大市场化运作，确保规划目标、任务顺利实现，加强市场监管和风险防控。

（二）加大政策支持力度

系统制定促进多式联运发展的相关政策措施，加快完善相关法规、标准规范体系，全面对接相关国际联运组织规则。推进多式联运与产业、经贸联动发展，推进便利化大通关。统筹公铁、铁水等多种运输方式紧密衔接的综合枢纽规划布局。地方相关部门要将铁路集装箱多式联运建设纳入综合交通运输发展规划，符合城乡规划，并与土地利用总体规划、产业发展规划等相衔接。对列入国家规划的综合枢纽用地需求，优先安排建设用地指标，简化报批手续。支持利用中央预算内投资、车购税、专项建设基金等，加大对集装箱多式联运线路、枢纽、信息系统等设施设备建设投入。鼓励地方对多式联运业务骨干企业及示范项目给予资金支持。完善多式联运经营人管理制度，规范服务对象、业务范围及法律责任，支持有实力的运输企业向多式联运经营人转变。

（三）拓展投资融资渠道

加大银行等金融机构对铁路和多式联运骨干企业金融服务支持力度。支持铁路和多式联运企业充分利用资本市场的政策和工具，通过发行债券、股票上市等方式多渠道融资。鼓励铁路、港口、航运、公路货运、第三方物流等企业开展合资合作。鼓励货主和社会购置自备箱。探索融资租赁等方式建设集装箱场站设施设备。鼓励铁路企业和地方政府、社会资本通过合资或采用PPP模式投资建设枢纽和场站。鼓励开放铁路及其他社会场站资源。鼓励社会企业和金融机构参与国际运输通道、境外分拨点建设。

（四）健全运价调节机制

坚持市场导向，推动铁路运输企业加快建立科学规范的货物运价管理体系，在国家政策规定范围内用好定价权，逐步形成多层次、灵活、方便客户的运价动态调节机制。鼓励铁路和多式联运企业结合市场供求与竞争形势变化、经营成本等因素合理协商定价，不断优化运价方案。充分利用价格杠杆调节作用，对不同地区、不同季节、不同速度等级、重空流向等实行差别化定价策略，实现效益最大化。

五、环境影响评价和要求

（一）对规划的环境影响总体评价

本规划紧密结合国家多式联运发展的有关要求，有利于降

本增效等目标的实现，与有关交通运输规划做了有效衔接。《规划》坚持绿色发展理念，充分考虑既有设施的利用，集约节约利用土地等资源，鼓励交通枢纽综合开发，着力提升资源综合利用，与各类环境敏感区相协调，对污染排放提出严格的控制要求，对气环境、声环境和水环境的影响均在可控范围之内。

（二）预防和减轻不良环境影响措施

一是坚持“保护优先、避让为主”的建设原则，合理设计项目线路走向和场站选址，避开基本农田保护区、各类环境敏感区域。**二是**国土、环保等部门提前介入，为项目勘察设计、预留建设用地等前期工作提供有力保障。**三是**做好环境恢复和土地复垦工作，采取综合措施有效防治铁路沿线噪声、振动，加强生态、景观恢复工程。**四是**严格遵守环境保护相关法律法规，严格项目审批和土地、环保准入，建立完善、统一、高效的环境监测体系。