

智库圆桌(第51期·总340期)

建设统一开放的交通运输市场

交通运输是建设现代流通体系、畅通国民经济循环、建设全国统一大市场的基础环节和重要依托。改革开放以来特别是党的十八大以来,我国铁路、公路、水运、民航等领域改革持续深化,交通运输市场体系不断完善。2024年底,中办、国办印发《关于加快建设统一开放的交通运输市场的意见》,部署交通运输重点领域改革任务。如何推动交通运输跨区域统筹布局、跨领域协同发展,本期特邀专家围绕相关问题进行研讨。

战略协同推动交通运输创新发展

党的十八大以来,我国如何推动交通运输市场建设?建设统一开放的交通运输市场,总体要求是什么?



樊一江(国家发展改革委综合运输研究所副所长、研究员):建设全国统一大市场是构建新发展格局、推动高质量发展的基础支撑和内在要求。交通运输是国民经济中具有基础性、先导性、战略性的产业,包括铁路、公路、水运、航空等多种运输方式,涵盖基础设施、运输服务、技术装备等诸多领域,既拥有庞大的传统市场,也联动拓展形成广阔的新兴市场。

党中央高度重视交通运输市场建设。2019年,中共中央、国务院印发《交通强国建设纲要》,提出“构建统一开放、竞争有序的现代交通市场体系”。2024年,中办、国办印发《关于加快建设统一开放的交通运输市场的意见》,明确了交通运输市场建设的总体要求和重点任务。今年的《政府工作报告》强调,加快建设统一开放的交通运输市场,实施降低全社会物流成本专项行动。今年7月召开的中央财经委员会第六次会议提出“纵深推进全国统一大市场建设”,基本要求是“五统一、一开放”,为建设统一开放的交通运输市场提供了遵循。

党的十八大以来,我国交通运输市场加快发展,为有效衔接生产消费、促进区域要素流通、畅通国民经济循环、培育拓展需求空间、构建新发展格局提供了重要支撑。

依托综合立体交通网建设,带动形成超大规模基建以及配套市场。截至2024年底,

我国综合立体交通网总里程超600万公里,拥有跨区域人员流动量超600亿人次、营业性货运量超500亿吨的超大规模运输服务市场,卡车司机、快递小哥等直接从业人员上亿人。目前,已拥有包括火车、高速动车、汽车、新能源汽车、船舶、飞机、无人机、装载机等在大规模载运工具和技术装备市场,并带动相关生产制造及服务市场升级拓展。立足高密度、强频次、多样化的客货流、商贸流,逐渐形成大规模资金、数据等流量要素市场,以及能源、空域、海域等保障要素市场。随着新一轮科技革命和产业变革加速推进,交通运输与新技术、新平台、新能源等深度融合,在快速快运、无人驾驶、低空经济等领域孵化形成多元化规模化新兴市场。围绕推动共建“一带一路”高质量发展,国际合作持续深化,自中老铁路开通至今今年5月,全线累计发送旅客突破5300万人次,货物运输总量超6000万吨,辐射效应延伸至19个国家和地区;中欧班列累计开行突破11万列,已通达欧洲26个国家229个城市。

构建统一开放的交通运输市场是建设全国统一大市场的重要内容,需把握纵深推进的战略导向和总体要求。聚焦一体性、协同性、整体性、开放性、融合性、创新性,扩大市场规模、优化市场结构、拓展市场需求、统一市场制度、完善市场环境,激发市场活力,强化市场全周期、全链条、全体系、全领域互联互通和高效畅通,推动基础设施、基础要素、基础制度、基础生态等跨区域统筹布局、跨方式一体衔接、跨领域协同发展,产业链上下游市场、供应链国内外市场深度融合,强化新兴市场孵化培育和牵引拓展,全面提

升综合交通运输市场效率效能,有效降低全社会物流成本和交易成本,更好服务和支撑新发展格局。

具体来看,以深化“四大战略协同”为重点。一是深化统一开放交通运输市场建设与全国统一大市场建设的战略协同。秉持“一盘棋”理念,促进交通运输市场与经济社会各领域深度融合,推动基础制度规则统一、市场监管公平统一、设施高标准联通,以统一开放交通运输市场牵引支撑全国统一大市场建设,推动国内市场高效畅通和规模拓展,提升集聚效应。二是深化传统市场与新兴市场战略协同。顺应科技创新与产业升级规律趋势,聚焦培育发展新质生产力,深度挖掘交通运输传统市场潜力,释放超大规模存量市场效能,拓展增量市场价值空间,强化设施、服务、装备、人才等协同联动,培育低空经济、智能驾驶等新兴市场,前瞻性布局数据、技术、标准市场以及空域、海域等要素市场。三是深化国内国际市场战略协同。立足内需,扩大交通运输国内市场规模容量,以国内大循环吸引全球资源要素,围绕共建“一带一路”高质量发展,高水平推动国际互联互通,构建现代流通体系,推动内外贸一体化发展,畅通出口转内销路径,保障国际产业链供应链韧性和安全。四是深化政府引导与市场机制战略协同。进一步全面深化改革,更好发挥政府对基础性、公益性、长运性重大交通项目和服务等的主导作用,充分发挥市场机制在交通运输竞争性、经营性领域配置资源的决定性作用,推动铁路等领域自然垄断环节独立运营和竞争性环节市场化改革,创新新兴领域监管治理方式,提高各类经营主体参与水平,着力培育交通运输全球领军企业和一流企业。

“四纵四横两网”国家高等级航路达标

70.4% 港口规模能力多年保持世界第一

33条国家高速公路主骨架贯通 高速公路里程达19.1万公里

数据来源于交通运输部

引入多元主体激发市场活力

加快推进铁路等行业竞争性环节市场化改革方面有哪些创新实践?未来有怎样的发展空间?



陆绍凯(西南交通大学经济管理学院教授):铁路是国民经济大动脉和关键基础设施,我国铁路具有大运力、全天候、低碳高效、区域均衡等独特优势,在综合交通运输体系中地位举足轻重。2024年,中办、国办印发《关于加快建设统一开放的交通运输市场的意见》,提出“加快推进铁路等行业竞争性环节市场化改革”,其核心在于引入多元主体,激发市场活力,发挥铁路在构建统一开放交通大市场中的基础引领作用。“民资入铁”通过混合所有制、特许经营等创新模式,为我国高铁事业发展注入了新活力。

20世纪90年代末至21世纪初,已有合资铁路试点尝试,但由于治理结构不完善、资本金制度缺失等原因,效果并不理想。2003年合资铁路营业里程占全国铁路总里程的10.6%,但运输收入占比较小,合资公司面临技术标准低、负债率高、运力不足等瓶颈。

在铁路管理体制改革的的基础上,2013年《国务院关于改革铁路投融资体制加快推进铁路建设的意见》提出,向地方政府和社会资本放开城际铁路、市域(郊)铁路、资源开发性铁路和支线铁路的所有权、经营权,鼓励社会资本投资建设铁路。这为深化铁路投融资体制改革奠定了基础。2015年,《关于进一步鼓励和扩大社会资本投资建设铁路的实施意见》围绕六大方面制定28条措施构建系统性框架。此后,国家发展改革委公布首批社会资本投资铁路示范项目,杭台高铁成为首条民营资本控股高铁,杭温高铁是混合所有制改革试点和社会资本投资铁路示范项目。民营经济的创新活力与统一大市场的规模优势深度融合,高效联动、公平开放的综合交通运输体系加速构建。

早期合资铁路本质上是“路方控股+行政化管理”,杭台高铁、杭温高铁项目民联联合体占股超50%,实现了从“合资参股”到“民资控股”的转变。一是重构产权结构。杭温高铁由百盛联合集团主导线路规划,自主决策站点设置与产业联动,保障了经营话语权。二是实现风险共担与长期回报。项目采用BOOT(建设—拥有一运营—移交)模式,合作期为34年,

运营期间,政府与社会资本方风险共担,破解了因短期亏损被“甩卖”的困局。三是推动市场化定价。与早期合资铁路运价需经复杂审批不同,杭温高铁拥有4项竞争性线路自主定价权(浮动幅度±20%)。

社会资本从“路网附属”转变为经营主体,“民资入铁”实现经济和社会效益双赢。一方面,高铁开通显著缩短时空距离,创造新需求,叠加市场化运营,推动了客流持续增长。项目公司通过开发广告、商业租赁、旅游服务等延伸业务,构建多元收益模式。杭台铁路有限公司创新运营机制,开行高铁疗愈专列、旅游列车等差异化产品,2024年客流达2500万人次,运输清算收入超8亿元,近三年复合增长率约42.9%,对沿线旅游业贡献率约4%。另一方面,高铁开通打破地域分割,推动区域经济协同发展,并与客流增长形成良性循环,保障项目长期价值。杭温高铁连接杭州、宁波、温州、金华都市圈,温州融入浙江省“1小时交通圈”,推动沿线城市与长三角资源要素流通;高铁开通后,连接义乌小商品市场与温州港,今年前5个月,义乌跨境电商交易额同比增长16.29%,衍生收入占比大幅提升。

杭台高铁、杭温高铁的创新实践,为社会资本投资建设铁路提供了可复制推广的有益经验。未来,需进一步深化铁路投融资体制改革,推动“民资入铁”行稳致远。

一是深化产权制度改革。推进干线铁路资产证券化,选择优质干线开展资产确权评估,发行REITs产品盘活存量资产;建立全国统一的接轨技术标准,制定相关管理办法,明确接轨工程技术规范、费用分担比例等,可考虑引入第三方专业机构评估接轨方案。二是创新运价机制。扩大竞争性线路范围,将自主定价线路扩展至城际铁路、市域铁路等;建立动态调整机制,客运专线根据淡旺季浮动运价;适时推广“协议运价”模式,对大宗货物运输实行“一线一议、一企一价”;建立第三方清算平台,开发全国铁路清算系统,完善公益性运输补偿。三是发展多元化经营模式。推广“轨道+土地”综合开发,探索社会资本开发高铁站规定半径内商业物业;发展铁路衍生业务,打造“高铁经济生态圈”,支持民企开发“高铁+文旅”“高铁+跨境电商”等融合产品。四是持续完善法制保障体系。健全行业法律法规,明确经营主体权益保障条款;可考虑对交通运输市场实施分类准入管理,同步强化事中事后监管。

面对绿色化、智能化发展趋势,交通运输绿色智慧转型升级方面进行了怎样的探索?

刘昕(交通运输部规划研究院院长):绿色是交通运输发展的底色。加快交通运输绿色低碳转型,推动新能源与清洁能源交通工具推广应用,推进能耗双控逐步转向碳排放双控,是推动建设交通强国的重要抓手。加快交通运输绿色智慧转型升级,大力推进人工智能、物联网、大数据等新一代信息技术与交通运输深度融合,是推动交通运输质量变革、效率变革、动力变革的重要途径,是引领现代化综合交通运输体系建设的关键动能。

近年来,我国着力推进交通运输绿色智慧转型升级,组织实施第一批61个绿色低碳交通强国建设专项试点、20个公路水路典型运输和设施零碳试点项目,绿色低碳的交通运输体系正加快构建。同时,持续推动科技创新,开展两批智能交通先导应用试点,整合百家创新主体力量,聚焦自动驾驶、智能航运、智能建造技术与应用,实施50项试点任务。一系列举措落地见效,有力支撑了交通运输高质量发展和交通强国建设。

绿色交通工具加快推广应用。有序开展交通运输大规模设备更新行动,支持老旧营运柴油货车淘汰更新,老旧营运船舶报废更新。去年以来,累计淘汰更新国三及以下和国四标准营运柴油货车26万余辆。截至今年6月,报废更新新能源城市公交车及动力电池6.85万辆(套),支持新建新能源、清洁能源动力船舶和报废更新老旧船舶约9800艘。全国新能源汽车保有量3140万辆,

占汽车总量的8.9%,新能源车在城市公交车中占比达77.6%。工业和信息化部、交通运输部等部门推进两批共25个城市开展公共领域车辆全面电动化先行区试点,车辆电动化水平、充电桩基础设施服务保障能力大幅提高。依托智能交通先导应用试点,部署自动驾驶车辆近千台,人工智能技术在港口集疏运、港区作业等场景实现规模化应用。智慧交通基础设施布局建设。智能铁路、智慧公路、智慧航道、智慧民航、智慧邮政等建设步伐加快。北京、广东、浙江等20个示范区域开展公路水路交通基础设施数字化转型升级,总里程超6万公里,其中国家综合立体交通网主骨架约占88%。港口自动化方面,目前已建成自动化集装箱码头23座,自动化干散货码头29座,5G无人驾驶集装箱的卡车、铁路和堆场轨道吊自动化远程操控、智能闸口等多项新技术得到广泛应用。公路基础设施建设方面,已有6527个服务区建成充电停车位,占全国高速公路服务区总数的98%,基本实现全覆盖。通过体系化部署交通基础设施运行状态感知设备、交通诱导系统等,推动点、线、面一体联动和区域有效协同,交通基础设施的承载能力和通行效率不断提升。例如,江苏推进高速公路智慧扩容,在交通流量提升12%的情况下,通行效率提高了19%,拥堵时间减少48.7%。浙江应用“浙网通”系统实现全省16座营运船舶联合调度,船舶平均待闸时间缩短80%,累计降低船户等物流成本3亿元,船舶全年可运行时间提升7%。近零碳交通设施加速创建。各地依托服务区、收费站、公路边坡、港口、枢纽站等布局建设光伏、风能设施,推进新型储能

“十四五”期间

●我国建成了全球最大的高速铁路网、高速公路网和邮政快递网

●“八纵八横”高铁网建成投产 高铁营业里程

81.5%

4.8万公里

内畅外联足交通运输

公路通达能力,打通国家高速公路“断头路”,消除跨区域国道省干线“瓶颈路段”。推进长江、西江、京杭运河、淮河等干线航道扩能升级,加强支流和省际航道建设,基本打通跨省航道主要瓶颈和碍航节点,破除区域间交通基础设施瓶颈制约。推进世界级港口群、机场群、中欧班列集结中心等物流枢纽建设,提升国际性综合交通枢纽全球互联互通水平。

二是降低全社会物流成本,提高资源要素流通效率。推动交通物流要素向制造业集群延伸、融入重点产业链,促进交通物流与重点产业间设施链、促进交通物流与重点产业间设施链、资源要素、数据共享。加快培育新型物流集成商,提升物流企业专业化服务能力,为生产企业提供精细化、定制化供应链服务。深入推进运输结构调整,研究制定多式联运管理标准和“一单制”“一箱制”技术标准,推进各方式间转运交接、货物交付、信息互联、保险理赔等规则衔接。深化铁路货运市场化改革,发展市场化直达货运班列,拓展高铁快运功能,促进铁路货运向铁路物流转型。

三是加快运输服务转型,助力消费市场发展。推动文旅融合发展,构建“快进慢游”的旅游交通网络,完善节假日热门景区景点客流、运力动态监测和调度机制,高效响应、及时保障游客出行需求。拓展交通运输服务新兴消费场景,建立健全自动驾驶、低空运输等领域制度规则,通过应用场景示范,形成可持续、可复制的商业模式。扩大新能源汽车消费,在公路沿线、城市周边区域、分拨中心等建设充换电站,持续推进新能源车在城市公交、出租、邮政快递、城市货运配送、港口、机场等领域应用。

四是强化监管,推动市场健康有序发展。完善中欧班列、民航航线等价格补贴机制,提升资源配置效率,促进交通运输市场平稳可持续发展。严格执行全国统一的货车超限超载认定标准,进一步规范交通运输领域行政处罚由量裁量。推动船舶检验全国“通检互认”,扩大适用船舶类型和检验项目范围,统一检验流程和标准。健全网约车、网络货运等新业态监管规则和标准,实施包容审慎监管,促进行业规范发展。(作者系交通运输部科学研究院院长)

绿色智能塑造交通运输新生态

技术、虚拟电厂等技术应用,打造近零碳交通设施。全国交通基础设施已建风、光等清洁能源装机容量超89万千瓦,其中公路领域达76万千瓦。山东枣菏高速公路交能融合示范项目总装机容量约124兆瓦,已于2023年5月分段并网发电,全部建成后预计每年可节约标煤4.1万吨,减少碳排放约11.4万吨,入选国家能源局绿色低碳转型典型案例。京台高速济南服务区实施光伏发电、储能、综合能源管理、充电等系统化新能源解决方案,年减排约1725.9吨,达到《近零碳交通设施技术要求》第2部分:高速公路服务区》的近零碳标准。天津港北疆港区C段智能化集装箱码头所有设备使用清洁能源,通过风电、光伏系统绿电发电量达2330万千瓦时/年,并通过“风光储荷一体化”系统实现并网以及绿电100%自主供应、全程零碳排放。

智慧交通基础设施布局建设。智能铁路、智慧公路、智慧航道、智慧民航、智慧邮政等建设步伐加快。北京、广东、浙江等20个示范区域开展公路水路交通基础设施数字化转型升级,总里程超6万公里,其中国家综合立体交通网主骨架约占88%。港口自动化方面,目前已建成自动化集装箱码头23座,自动化干散货码头29座,5G无人驾驶集装箱的卡车、铁路和堆场轨道吊自动化远程操控、智能闸口等多项新技术得到广泛应用。公路基础设施建设方面,已有6527个服务区建成充电停车位,占全国高速公路服务区总数的98%,基本实现全覆盖。通过体系化部署交通基础设施运行状态感知设备、交通诱导系统等,推动点、线、面一体联动和区域有效协同,交通基础设施的承载能力和通行效率不断提升。例如,江苏推进高速公路智慧扩容,在交通流量提升12%的情况下,通行效率提高了19%,拥堵时间减少48.7%。浙江应用“浙网通”系统实现全省16座营运船舶联合调度,船舶平均待闸时间缩短80%,累计降低船户等物流成本3亿元,船舶全年可运行时间提升7%。

近零碳交通设施加速创建。各地依托服务区、收费站、公路边坡、港口、枢纽站等布局建设光伏、风能设施,推进新型储能