

“联”出新格局 “运”出高效率

——全国政协“推进多式联运高质量发展”重点提案督办调研综述

文/图 本报记者 吕巍

打开浏览器的搜索页面，输入“多式联运”四个字，如下释文跃入眼帘：多式联运，即依托两种及以上交通工具相互衔接、转运而共同完成的运输过程。按方式组合分类，可分为公铁联运、铁水联运、公水联运、空陆联运等；按转运作业分类，可分为滚装运输、驮背运输、箱驮运输等；按服务范围分类，可分为内陆多式联运、国际多式联运等。

作为绿色交通的发展方向，多式联运在提高运输效率、降低物流成本、减少大气污染、优化运输结构中的积极作用越来越得到社会各界的认可，而其能提高运输效率约30%、减少货损货差约10%、降低运输成本约20%的亮眼数据也特别能“打”，在积极服务支撑京津冀协同发展、长江经济带、“一带一路”倡议、粤港澳大湾区、西部陆海新通道等国家重大发展战略中，取得了明显的经济效益和社会效益。

近年来，习近平总书记对综合交通运输体系建设和多式联运发展多次作出指示批示。中央有关部门和地方党委政府也高度重视、积极推进，各地区迅速行动、探索实践，多式联运取得了长足发展，正在进入黄金发展期。但不容否认的是，对比国外先进水平，我国多式联运发展还处于初级阶段，总体发展水平不高，诸多瓶颈问题亟待破解。

为推进多式联运高质量发展，十三届全国政协以来，各民主党派中央和全国工商联、政协委员提出相关提案20余件。今年大会期间，台盟中央和高宗余等委员有关多式联运的提案被确定为重点督办提案。4月25日至30日，全国政协副主席杨传堂率全国政协提案委员会“推进多式联运高质量发展”重点提案督办调研组分赴湖北和浙江，实地了解情况，听取各方意见，梳理问题困难，为多式联运的未来广泛凝聚共识、汇聚发展合力。

“六循环”“微循环”都要“通畅”

各种交通方式无缝快速衔接是多式联运的基础条件，集疏运通道不打通，多式联运便“联”不起来，“运”不通畅，这是显而易见的道理，也是现实存在的难题。

杭州海关副关长倪洪中反映，受疫情影响，空运国际物流不畅，海运集装箱一箱难求，自2020年下半年以来，中欧班列数和集装箱量同比增长了近4倍，暴露出现有集装箱堆存区场地小、铁路作业股道长度不够等问题，一列中欧班列货物需要分两次装卸，影响班列运行的效率。

“湖北省港口与铁路‘最后一公里’也未完全连通。沿江14个主要港口，10个修建了铁路专用线或专用铁路，4个港口未实现铁路直达，且仅鄂州三江港和黄石新港真正实现了铁路无缝对接，其他港口均不同程度通过公路短驳方能实现铁水联运。”全国政协委员、中铁大桥局集团副总工程师、中铁大桥勘测设计院集团有限公司总工程师高宗余表示。

不仅是浙江和湖北，由于铁路、公路、水路、民航等各种运输方式着眼于自身基础设施建设，自成体系、独立发展，导致不同运输方式之间基础设施统筹规划和建设协调不足，枢纽场站“连而不畅”“邻而不接”和“最后一公里”问题较为普遍。例如，上海港是世界第一的集装箱大港，但其吞吐量最大的洋山港区和外高桥港区都没有铁路连接线，距离最近的铁路货场在40公里以外。青岛港董家口港区等一些新建港区，铁路专用线未及配套设施建设，导致海铁联运难以实现无缝衔接。

武汉港航发展集团有限公司董事长涂山峰认为，这反映出城市总体规划和土地利用总体规划对交通运输规划缺乏深度研究的问题。“一些地方政府比较重视城市环线、辐射线的规划布局，对港口码头、铁路场站、仓储物流等基础性、枢纽性设施的布局联通缺少统筹规划，导致要么铁水空之间难以互联互通，要么付出巨大拆迁成本才能联通。”

从目前湖北省已经修建了铁路专用线或专用铁路的港口来看，也只有个别港口的公转铁效果显著，大部分港口和地方铁路运营收效甚微。“营运效果较好的港口是因为从港口到车站部分铁路是由铁路方投资修建的，执行的是国铁统一标准运价，而地方铁路和港口铁路需要考虑到投资的回收问题，铁路运价高出国铁运价3~5倍，造成企业客户成本增加，导致运量不足，最终造成能力和资源的浪费。”高宗余说。

全国政协提案委员会副主任、原国家质检总局局长支树平提出，应花大力气强化基础设施衔接，进一步补齐物流大通道短板，提高干线通道多式联运服务能力。同时，强化综合运输枢纽场站规划建设衔接，提升枢纽联运服务水平，畅通“大循环”和“微循环”。



调研组在湖北武汉汉阳港铁水联运基地调研



调研组在浙江宁波舟山港穿山港区调研

全国政协委员、原中国铁路总公司副总经理王志国认为，要认真贯彻落实《国家综合立体交通网规划纲要》，紧紧抓住枢纽场站这个关键要素，坚持规划一张图、布局一张网、推进一盘棋，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。

“在此基础上，还应进一步加大对多式联运发展的政策扶持。统一制定长效稳定的财政补贴政策，强化对市场的培育。适度放宽财政补贴总额，以有效激励企业客户的积极性、提高多式联运方式的竞争力。”高宗余表示。

突围“知此不知彼”的窘境

多式联运业务涉及的业务角色比较多，港口、机场、口岸、铁路及物流园区、货运站场等，只有各环节的信息交互共享，承运人才能对客户实现“一站式”服务。然而，现实却并不乐观。

首先，民航售票系统和铁路销售系统难以在国家整体层面有效对接，航班信息和铁路车次无法共享，较难实现联程票的销售。省域内的情况也是大同小异。湖北省尚未建立统一的多式联运公共信息服务平台，多式联运企业整体信息化水平不高，信息共享渠道不畅，企业获取信息的成本高、时效性差、综合利用率低，导致运输资源不能高效合理配置。

“本来货代就囿于传统路径依赖，对多式联运的积极性不高，货主又往往对多种运输方式的衔接和利用认识不足，再加上信息不对称不畅通，结果就只能是多式联运货物不足，能力富余，造成资源浪费。”涂山峰直言。

显然，多式联运的各环节、各主体开发的都是适用和匹配自身业务的信息管理系统。这些系统在软硬件架构、数据库、交换接口等方面存在的差异使得信息难以共享。如果要实现数据交换共享，就需要一个专门的数据交换平台，相当于把不同的语言“翻译过来”，没有这个翻译器具，各个运输企业就只能信息孤岛。

在这一问题上，委员们和地方相关部门负责人达成了促进多式联运运单电子

化，推进铁路、公路、水运、航空等运输方式之间以及与海关、市场监管等部门间信息资源互联，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、信用评价等信息共享的共识。而在具体的达成方式上，大家也提出了各自的想法和建议。

全国政协委员、交通运输部原副部长何建中建议先以港口综合服务平台为突破口，将货方、航方、政府口岸部门的信息在平台上实行联通共享，推动实现一网通、一键办、一单制，提高多式联运的效率和效益。

民浙江监局副局长汪健认为，可以考虑由交通运输部牵头搭建一个面向多式联运各参与方的综合性物流信息平台，结合空运、海运、陆运信息需求，建立统一的对外接口，实现与客户、航空运输企业、海运企业、铁路运输企业、公路运输企业之间的信息交互以及海关等口岸检验检疫单位的互通信息交互。

还有委员认为，交通基础设施网、交通运输服务网与5G等信息网络的融合，乃至今后与物联网、区块链等技术的融合，仍有很大空间。交通基础设施建设中，要同步或适度超前考虑信息基础设施在沿线站点布局。在货运领域也应大力度推进网上受理、电子交付。同时，加快构建综合交通大数据体系，让信息多跑路企业少跑腿。

标准不同，何能联运？

不同运输方式的装备标准缺乏协同，是制约我国多式联运服务规则衔接的又一大问题。

据了解，目前，各种运输方式使用各自单证，货物更换运输方式时需要二次“起票”，且铁路运单、订舱托运单、站场收据、海运提单等内容重复度比较高。铁路与水运行业对于危险货物运输管理规定不一致，一些水运上作为普通适箱货物的货物，铁路则归入危险货物范畴，一些水运上允许集装箱运输的货物（如块状煤炭），铁路部门不允许采用集装箱运输。在集装箱联运中，铁路箱与水运箱共享互用不便，存在调度、放空、存放等困难。

“由于各种运输方式在适装品名、运输

单证、装载加固条件、设施设备标准、危险品名认定、计费标准等方面不一致，且信息化系统不兼容，导致要么多种运输方式之间难以联运，要么即使联运后，也耗时耗力，极为不便。若涉及内外贸联运时，此种情形将变得更为复杂。从这个角度来说，实行多式联运‘一单制’还任重道远。”涂山峰表示。

他建议国家层面在建设统一的多式联运信息平台的基础上，加强顶层设计，制定以多式联运提单为牵引，围绕运营组织、信息交换、结算支付、保险理赔等服务的规则规范，普及标准化运载单元和专业化联运设备，达到在联运的基础上畅通，在畅通的基础上便捷，在便捷的基础上经济。

“交通运输部应综合各运输环节作业标准和行业规范，逐步推出多式联运的标准规范，可优先对服装、生鲜水果等民生需求大、结构简单、无危险性的货物开展多式联运，之后再根据市场需求，逐步对危险品、贵重物品等运输限制和要求较多的货物制定多式联运规则，最终形成覆盖面广、可行性高、安全性强的多式联运服务规则。”汪健说。

在全国政协委员、海关总署原副署长李国看来，多式联运涉及资源的整合、利益的分配、多元主体之间的协调，除了地方政府，还有跨省域的协调，没有机制是很难推进的。他建议由国家主管部门牵头建立统一管理与协调的多式联运组织联席会议制度，协调解决涉及跨区域、跨部门、跨行业间的壁垒问题。按照统一、开放、有序的目标推进多式联运政策制度一体化建设，通过制定政策制度、法规，规范市场运作，加快多式联运系统内部协同，不断提高多式联运组织管理水平。

还有委员进一步提出了加快推进多式联运发展法治体系建设的建议。包括建立完善多式联运服务规则、标准规范，加快多式联运法律法规立法，修订完善相关法律法规，为多式联运高质量发展保驾护航。

队伍建设需“两手”发力

对于多式联运经营者来说，与客户签订运输合同后要考虑铁路、公路、航空、船舶运输方式中，选择哪几个，怎么搭配，这需要多式联运经营者做一个整体的规划。在这个过程中要充分考虑到成本、效率以及客户的需求，对运输组织方式进行优化。在这方面，相关行业人才显然不够。

近年来，虽然交通运输部积极引导传统物流企业、港航企业、网络货运企业等市场主体加快向多式联运经营人转型，为客户提供一口定价、一票结算、全程负责的门到门多式联运服务。如指导重庆、成都、青岛等地积极开展多式联运“一单制”探索，推动郑州、西安加快发展运贸一体、直采直购、集拼集运等精准对接市场需求的多种联运服务等，但地方政府和相关部门仍然觉得人才队伍建设是多式联运高质量发展的短板。

“拿湖北来说，本土物流企业总体实力较弱，管理水平偏低，经营粗放，缺乏有竞争力的龙头企业。同时，由于多式联运市场存在一定的行业分割和区域分割，难以产生集约化、规模化运作的多式联运经营人。”湖北省副省长曹广昌坦言。

与人才短缺相对应的还有技术装备标准化水平不高问题。运输装备的标准化、集装箱、厢式化程度较低，冷链、商品车、危险品等专业化运输装备发展滞后，内陆集装箱等多式联运装备体系处于起步阶段。铁路集装箱数量少，专用载运机具及转运设备规模小。多式联运领域的技术创新体系尚未建立，基础研究投入不足，关键环节技术标准欠缺。

“目前国内运输企业除个别大公司实现航空和地面兼顾外，仍以传统单一运输企业为主，为加快推进多式联运，初期可考虑多式联运中不同运输方式的运输企业相互签署合作协议，根据所签署的联运协议开展多式联运，各自承担所属运输环节的责任和义务，在开展多式联运的过程中逐步培养多式联运企业。”全国政协委员、中国民用航空局原副局长李健表示。

全国政协委员、中国交通建设集团有限公司原党委书记、董事长刘起涛认为，亟须培育一批实力较强的龙头物流企业为多式联运经营人，通过整合社会物流企业资源，制定科学高效经济的综合物流解决方案，满足客户一体化服务需求。“应出台统一的财政扶持政策，可参照中欧班列的做法，实行‘退坡’政策，初期阶段给予扶持，一段时间后完全市场化。”

委员们还表示，围绕着力培育多式联运经营人，要加快铁路、港口、水运、航空等国有企业混合所有制改革，以资本、信息、产品等为纽带，培育发展一批具有国际竞争力和示范带动作用的多式联运经营人，为中小企业提供一体化解决方案，培育区域性、行业性集约化经营的企业集团。

记者手记

示范的力量

本报记者 吕巍

15个5000吨级货运泊位，巨龙般依偎在长江怀抱。4月25日，黄石新港棋盘洲港区一派繁忙景象，铁路修到港区门口，一排排铁轨上是标准集装箱。不远处，是即将通车的棋盘洲长江大桥，连接黄冈到黄石。新嘉、大广等高速在港区附近经过。

2017年，黄石新港多式联运项目被列为国家第二批多式联运示范工程项目。历时4年建设，率先在长江中游建成第一个铁路进港的水铁联运枢纽港，开通至成都、重庆的铁水联运班列，开辟海进江“缓解三峡翻坝运输”的第二通道。

黄石新港上游的阳逻港，正在打造内河大港。2020年，整个阳逻集装箱港区完成集装箱吞吐量158万标箱，占全省69%。今年一季度完成40.3万标箱，同比增长91.9%，比2019年增长9.8%。

先天有优势，发展有强势。黄石新港、武汉阳逻港、鄂州三江港、宜昌白洋港、武汉金控粮油物流港等五个国家级多式联运示范工程项目，让“九省通衢”的湖北成为全国国家级多式联运示范工程项目数量最多的省份。2020年，湖北也成为全国交通强国试点省份，正在多式联运创新示范等6个方面先行先试。

在多式联运领域勇于先行先试的还有浙江省。建成全国首艘2万吨江海直达示范船、开通首个铁路双层集装箱班列、打造首个集装箱进出口全程“无纸化”港口，在全国率先实现海铁联运铁路货物在途与船舶进出口信息互联互通，试行第一批B2C海外仓备货通关等新模式……以海港为龙头、陆港为基础、空港为特色、信息港为纽带，浙江省积极开展“四港联动”示范工程，全力打造多式联运样板。

据了解，自2016年以来，交通运输部已会同国家发改委，先后组织开展三批共70个多式联运示范工程建设，覆盖28个省份，60%以上枢纽城市。示范工程运作企业在基础设施建设、联运组织模式创新、技术装备研发应用、信息互联互通等方面取得积极成效。2020年，多式联运示范工程完成集装箱多式联运量480万标箱，开通联运线路390条，相比公路运输，降低社会物流成本120亿元，直接拉动投资超过1000亿元，减少碳排放660万吨。

这就是示范的力量。毋庸置疑，多式联运在高质量推进示范工程建设，发挥其示范引领作用方面应一如既往。一方面，扎实推进多式联运示范工程建设，加快示范经验的总结和推广应用。一方面，选取西部陆海新通道等创新开展多式联运示范工程建设，连通生产、流通、消费全链条，在多式联运枢纽建设、一单制、先进技术装备研发应用等方面先行先试，形成可复制的经验模式，努力推广和全面铺开。

在国际多式联运发展方面，也有必要在全国选取3~4个区域中心城市作为国际多式联运综合试验区，围绕建成区域性集散中心，形成主枢纽规模，率先打造国际多式联运中心。

示范先行，未来可期。

调研组名单

- | | |
|----|---|
| 率队 | 杨传堂 全国政协副主席，交通运输部党组书记 |
| 组长 | 支树平 全国政协常委、提案委员会副主任，原国家质检总局局长 |
| 成员 | 王志国 全国政协委员、提案委员会委员，原中国铁路总公司副总经理、党组成员 |
| | 刘起涛 全国政协委员、提案委员会委员，中国交通建设集团有限公司原党委书记、董事长 |
| | 李国 全国政协委员、提案委员会委员，海关总署原党组成员、副部长 |
| | 李健 全国政协委员、提案委员会委员，中国民用航空局原副局长 |
| | 何建中 全国政协委员、提案委员会委员，交通运输部原党组成员、副部长 |
| | 张格明 全国政协委员，中国铁道科学研究院首席研究员 |
| | 钟章队 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 |
| | 高宗余 全国政协委员，中铁大桥局集团副总工程师，中铁大桥勘测设计院集团有限公司总工程师 |
| | 孙昌隆 全国政协委员，台盟天津市委副主委，天津新技术产业园区晟航通广科贸有限公司经理 |
| | 王绣春(女) 交通运输部运输服务司副司长 |
| | 董晖 国铁集团货运部副主任 |