

《关于加快建设统一开放的交通运输市场的意见》中的低碳货运政策

作者：牛天林

2024年12月，国务院办公厅印发了《关于加快建设统一开放的交通运输市场的意见》（以下简称《意见》）¹，《意见》针对“交通运输市场”提出了高层政策建议，涵盖了体制改革、完善监管体系等方面的指导意见，统筹了公路、铁路、水路、民航和邮政运输等领域的发展方向。如图1所示，《意见》聚焦于四大类行动措施，共提出了21条具体指导方针。

图1 《意见》中的21条指导方针



国际清洁交通委员会 THEICCT.ORG.CN

www.theicct.org.cn

communications@theicct.org

@theicct.org

icct
国际清洁交通委员会

1 《关于加快建设统一开放的交通运输市场的意见》，详见：https://www.gov.cn/zhengce/202412/content_6994162.htm。

本次发布的《意见》是中国针对交通运输体系出台的第三份战略性文件²。第一份文件是2019年发布的《交通强国建设纲要》，其重点在于在全国范围内构建覆盖面广泛的交通基础设施体系；第二份文件是2021年发布的《国家综合立体交通网规划纲要》，该文件提出了交通网络的增长目标和里程规划，通常被称为“六轴七廊八通道”主骨架；本次发布的《意见》则主要聚焦于综合交通运输市场体系建设、体制机制改革和交通大数据发展。这三份文件共同构成了中国构建现代化、综合性交通运输体系的战略蓝图，以支撑国家的经济增长与区域互联互通目标。

低碳货运政策亮点

在这21条指导方针中，有8条对推动低碳货运发展具有重要意义和影响（图2），包括推进建设交通信息平台以便更好地追踪和监测货运活动与排放；推动货运领域向电动化转型；以及促进发展多式联运等。

图2 低碳货运领域的政策元素



国际清洁交通委员会 THEICT.ORG.CN

2 中共中央办公厅、国务院办公厅，《交通强国建设纲要》，2019年9月19日，详见：https://www.gov.cn/zhengce/2019-09/19/content_5431432.htm；中共中央办公厅、国务院办公厅，《国家综合立体交通网规划纲要》，2021年2月24日，详见：国务院印发《国家综合立体交通网规划纲要》，2021年2月24日，详见：https://www.gov.cn/zhengce/2021-02/24/content_5588654.htm。

《意见》强调了推动各类运输方式之间有效协同的重要性，不仅在实施重点交通政策时需要加强合作，还应强化跨区域、跨部门的重大交通项目规划与管理方面的协同配合。《意见》指出，应以此前发布的《国家综合立体交通网规划纲要》中的发展目标为基础，构建国家交通网络的主骨架体系，从而引导优化国内旅客与货物流通，提升多式联运效率。

同时，《意见》提出要依托科研工作，为公路、铁路、水路、航空和邮政等领域的法律法规建设及完善提供科学依据。文件还强调，制定统一的行业标准以及在各运输方式之间建立通用的测量方法是推动交通枢纽建设、发展“一单制”和多式联运的重要举措。在国际货运领域的定义中，无论是“一单制” (Multimodal) 还是多式联运 (Intermodal) 都会采用至少两种运输模式，但区别在于“一单制”运输只需要和一家承运商签订合同，而多式联运可以使多家承运方参与。在多式联运中，货物会通过多式联运单位 (例如集装箱) 来进行运输。

我国在2017年《交通运输部等十八个部门关于进一步鼓励开展多式联运工作的通知》中对多式联运首次进行了定义，即多式联运是依托两种及以上运输方式有效衔接，提供全程一体化组织的货物运输服务³。2023年，在八部委联合下发的文件《关于加快推进多式联运“一单制”“一箱制”发展的意见》中特别强调了“一单制”是推动多式联运高质量发展的有效途径⁴。

此外，《意见》还建议要适度超前开展交通基础设施建设，提升国家综合货运枢纽能力。这也将有助于推动运输模式调整。表1列出了促进多式联运发展的若干项任务，这些内容均属于“绿色货运”战略的一部分，旨在减少排放、提升能效并节约成本⁵。预计交通运输部、生态环境部等政策制定部门未来还将根据《意见》陆续出台更具体的发展规划。

3 交通运输部，《交通运输部等十八个部门关于进一步鼓励开展多式联运工作的通知》，2017年1月4日，详见：https://www.gov.cn/xinwen/2017-01/04/content_5156520.htm#1。

4 交通运输部，《交通运输部 商务部 海关总署 国家金融监督管理总局 国家铁路局 中国民用航空局 国家邮政局 中国国家铁路集团有限公司关于加快推进多式联运“一单制”“一箱制”发展的意见》，2023年8月21日，详见：https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202308/content_6899866.htm。

5 国家发展改革委，《交通物流降本提质增效行动计划》，2024年9月11日，详见：https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202411/content_6989629.htm。

表1 《意见》中涉及发展多式联运的重要任务

推动发展先进货运模式
• 积极发展先进货运模式 • 积极发展铁路（高铁）快运 • 积极发展甩挂运输 • 积极发展网络货运 • 积极发展江海直达 • 积极发展水水中转
加快多式联运发展
• 加快铁水联运发展 • 加快公铁联运发展 • 加快空陆联运发展 • 推动“一单制”等规则协调和互认
发展专业化运输
• 推动冷链、危险货物等专业化运输发展

《意见》中的另一项重要要求是完善交通运输装备能源清洁替代政策，推动中重型卡车、船舶等运输工具应用新能源、清洁能源，深入推进城市绿色货运配送发展。《意见》还强调，要完善综合交通运输统计调查体系，加强对公众出行、交通物流、交通碳排放等的动态监测。这项要求尤为重要，因为更深入地了解中国的货物流向将有助于设定货运脱碳目标。同时，通过识别各类商品的货运网络与运输渠道，还可以探索出最具运输结构调整可行性的领域，推动零排放运输廊道及多式联运的发展。

《意见》鼓励国际对接与合作，并基于多项出发点提出了多样化的目标。其中一个目标是构建与国际通行规则相衔接的制度体系和监管模式；另一个目标是在有条件的自由贸易试验区、自由贸易港推进交通领域对外开放制度创新。《意见》还提出要加强与共建“一带一路”国家的交通互联互通合作，充分利用中国国际可持续交通创新和知识中心等现有平台促进全球交通合作。上述这些措施均旨在推动中国货运市场朝着世界领先的管理标准和法规发展，其中也包括了低碳货运政策。

此外，《意见》还强调，要加强部门和地方工作协同，按规定强化交通运输重大项目的用地、用海、用能等资源要素保障。同时要求推动区域间、部门间、部省间综合交通运输政务数据共享交换，并提出要构建综合交通大数据中心体系和加快推进国家综合交通运输信息平台建设。最后，《意见》支持深化数据资源综合开发和智能应用，并要求健全全流程数据安全管理制度，加强交通运输系统平台数据安全。

下一步工作及未来展望

在“十五五”期间，交通运输部、生态环境部以及其他相关决策部门预计将会陆续发布各类行动计划、发展目标和管理法规以支撑统一开放的交通运输市场建设发展。国际清洁交通委员会（ICCT）也在聚焦于若干关键政策领域，并基于已有研究工作对未来绿色低碳货运政策发展进行了展望。

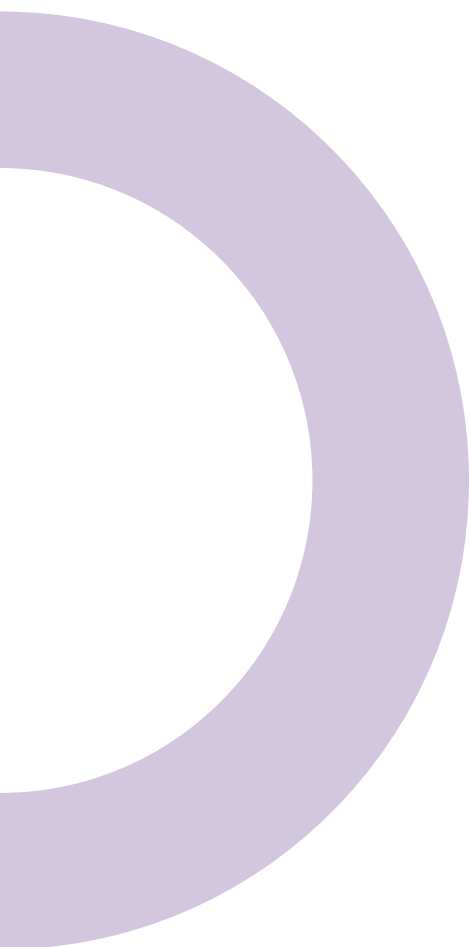
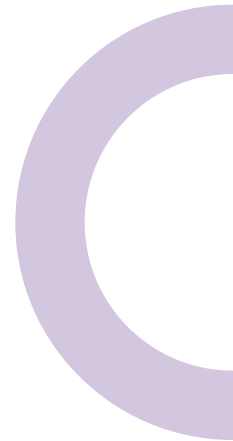
首先，可考虑将下一步工作重点放在制定国家层面的货运统计体系和政策方面（如温室气体排放标准），率先构建起必要的法律基础。例如，正是依据《大气污染防治法》，生态环境部可以制定机动车排放标准和监管交通运输行业的污染物排放。

除了政策法规之外，《意见》还为开发针对各类商品进行分析的货物流模型工具和公路、铁路、水路、航空排放清单提供了重要机遇。ICCT在此前受托开展的欧盟先进交通运输统计和货物流调查研究中也提出了同类建议⁶。在美国，目前也已经有了这方面的成功实践经验，已经开展了商品流调查并使用了货运分析框架工具⁷。

另外，管理部门还可以考虑制定交通运输脱碳发展规划及具体减排目标，例如，到2030年实现货运领域温室气体排放相比2020年减少25%。支持这一目标的政策可以包括：明确推进运输模式调整和发展多式联运，促进新能源车辆与低碳燃料的应用转型，以及为充电基础设施建设提供激励机制等。

6 Rui Neiva, Martin López Pavez和Hugo Ong, *Toward Greener Freight: Transportation Statistic System and Best Practice in Europe* (国际清洁交通委员会, 2024年), 详见: <https://theicct.org/publication/toward-greener-freight-transportation-statistic-system-and-best-practice-in-eu-aug24/>.

7 美国交通统计局, “Freight Analysis Framework”, 2025年4月1日最新修订版, 详见: <https://www.bts.gov/faf>.



www.theicct.org.cn

communications@theicct.org

[@theicct.org](https://www.theicct.org)

icct
国际清洁交通委员会