

**交通运输部 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 关于印发《现代综合交通枢纽体系“十四五”发展规划》的通知**

交规划发〔2021〕113号

各省、自治区、直辖市、新疆生产建设兵团及计划单列市交通运输厅（局、委），各地区铁路监管局，民航各地区管理局、各运输航空公司、各机场公司，各省、自治区、直辖市邮政管理局、中国邮政集团有限公司、各主要快递企业，各铁路局集团公司、各铁路专业公司：

现将《现代综合交通枢纽体系“十四五”发展规划》印发给你们，请认真组织实施。

交通运输部                      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

2021年11月5日

（此件公开发布）

# 现代综合交通枢纽体系“十四五”发展规划

2021年11月

## 目 录

一、发展基础.....	- 1 -
(一) 发展现状.....	- 1 -
(二) 存在问题.....	- 2 -
(三) 形势要求.....	- 3 -
二、总体要求.....	- 4 -
(一) 指导思想.....	- 4 -
(二) 工作原则.....	- 5 -
(三) 发展目标.....	- 5 -
三、着力推进综合交通枢纽多层次一体化发展.....	- 7 -
(一) 推进综合交通枢纽集群开放协同.....	- 7 -
(二) 强化综合交通枢纽城市内畅外联.....	- 9 -
(三) 促进综合交通枢纽港站一体化建设.....	- 12 -
四、加强综合交通枢纽服务网络化发展.....	- 15 -
(一) 支撑出行服务便捷顺畅.....	- 15 -
(二) 推动物流服务经济高效.....	- 16 -
(三) 促进专业服务提质增效.....	- 17 -
五、强化综合交通枢纽智慧安全绿色发展.....	- 19 -
(一) 加快综合交通枢纽智能化升级.....	- 19 -
(二) 增强综合交通枢纽安全保障能力.....	- 20 -
(三) 推动综合交通枢纽绿色低碳发展.....	- 21 -
六、加快综合交通枢纽创新驱动发展.....	- 21 -

(一) 推进综合交通枢纽管理创新.....	- 22 -
(二) 强化综合交通枢纽技术创新.....	- 22 -
<b>七、大力发展综合交通枢纽经济.....</b>	<b>- 23 -</b>
(一) 加速综合交通枢纽转型发展.....	- 23 -
(二) 推动“枢纽+”产业深度融合.....	- 24 -
<b>八、保障措施.....</b>	<b>- 25 -</b>
(一) 强化组织协调.....	- 25 -
(二) 完善法规标准.....	- 25 -
(三) 加大政策支持.....	- 25 -
(四) 加强示范带动.....	- 26 -
(五) 注重实施管理.....	- 26 -

综合交通枢纽是综合交通网络的关键节点,是各种运输方式高效衔接和一体化组织的主要载体。为贯彻落实《交通强国建设纲要》《国家综合立体交通网规划纲要》部署,加快构筑多层次一体化的综合交通枢纽体系,根据《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》以及“十四五”现代综合交通运输体系发展规划,制定本规划。

## 一、发展基础

### (一) 发展现状。

“十三五”时期,我国综合交通枢纽快速发展,布局逐步完善,功能不断拓展,运行效率及服务水平稳步提高,在现代综合交通运输体系中的重要作用日益凸显。

**发展基础条件进一步夯实。**我国综合运输大通道基本贯通,高速铁路覆盖92%的城区人口50万以上城市,高速公路覆盖98%的城区人口20万以上城市,民用运输机场覆盖92%的地级市,为现代综合交通枢纽体系建设奠定了良好基础。

**集聚辐射能力进一步增强。**国际性综合交通枢纽城市机场国际旅客吞吐量超过1.2亿人次/年,港口外贸货物吞吐量超过17.5亿吨/年,分别占全国总量的87%、41%,门户功能不断增强。国际性、全国性综合交通枢纽城市承担的客、货运量分别占全国总量的63%、68%,开行中欧班列通达欧洲22个国家,辐射能力持续提高。

**服务品质效率进一步提升。**新建综合客运枢纽换乘距离

进一步缩短，80%的枢纽基本实现了200米内便捷换乘。国家多式联运示范工程中的重点综合货运枢纽多式联运1小时换装完成率超过87%。枢纽机场轨道交通接入率约68%，港口铁路进港率明显提升。枢纽与城市、产业加快融合，形成了一批城市综合体、临空经济区、临港经济区。

**运营管理水平进一步提高。**部分具备条件的综合客运枢纽实现了铁路与城市轨道交通安检流程优化。综合货运枢纽建设运行管理模式不断创新。综合交通枢纽技术标准体系框架初步建立，综合客运枢纽术语与通用要求、综合货运枢纽分类与基本要求等10余项行业标准印发实施，促进了枢纽规范化管理。

新冠肺炎疫情期间，综合交通枢纽在保障防疫物资和城市生活物资中转、人员返岗、复工复产、国际物流供应链安全稳定中发挥了重要作用。

## **（二）存在问题。**

总体看，虽然我国综合交通枢纽发展取得了积极成效，但与加快建设交通强国和满足人民日益增长的美好生活需要相比，仍存在一些突出短板和薄弱环节，主要体现在：

**功能布局系统性有待增强。**综合交通枢纽体系尚不完善，国际性、全国性、区域性等不同层级枢纽城市协同效应不明显，枢纽城市辐射能级有待提升。从区域、城市整体视角及战略定位出发，统筹考虑设施布局、线网衔接、功能配套、运输组织、服务供给不足，影响了枢纽体系整体效能的发挥。

**设施建设一体化水平不高。**综合客运枢纽中实现一体化衔接项目占比不足30%，全天候、便捷换乘环境亟待进一步改善。综合货运枢纽发展滞后，具备多式联运功能的项目占比不足30%。部分主要港口尚未通铁路，集疏运体系“邻而不接、接而不畅”现象仍然存在。

**网络化服务能力有待提升。**综合交通枢纽间有效协同运作水平较低，设施共享共用程度不够，信息互联互通水平不高，多元化、专业化服务功能还不完善，支撑联程联运、旅游客运、冷链物流、多式联运、国际物流供应链发展的网络化综合服务能力有待进一步提升。

**创新驱动与融合发展不足。**新技术、新模式在综合交通枢纽中的推广运用有待加强，枢纽数字化、智能化发展水平不高。枢纽与城市功能结构的协调性、与产业空间布局的动态适应性不足，与周边区域发展的融合联动仍需加强。枢纽发展方式还较为粗放，土地资源集约节约利用程度不够。

### **（三）形势要求。**

“十四五”时期是我国全面建成小康社会之后，乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程的第一个五年。加快建设交通强国，打造现代化高质量国家综合立体交通网，对现代综合交通枢纽体系建设提出了新的要求。

**要着力服务构建新发展格局，**推动经济循环流转和产业关联畅通，充分发挥综合交通枢纽的关键节点作用，增强战略牵引和要素集聚能力，支撑现代物流体系建设，促进国内大循环和国内国际双循环。

**要着力加快建设交通强国**, 构筑多层次一体化的综合交通枢纽体系, 推动现代化高质量国家综合立体交通网建设, 提高综合交通运输网络效率, 强化国内国际联通, 助力打造“全国 123 出行交通圈”和“全球 123 快物流圈”。

**要着力提升便民利民水平**, 推动综合交通枢纽与运输服务网络融合发展, 扩大国际、国内服务多样化有效供给, 提升高品质服务能力, 助推实现“人享其行、物畅其流”, 满足人民日益增长的美好生活需要。

**要着力实现高质量发展**, 推动综合交通枢纽智慧安全绿色发展, 夯实创新发展基础, 加强与国土空间、城镇、产业发展的融合与联动, 进一步增强枢纽发展动能和可持续发展能力。

## **二、总体要求**

### **(一) 指导思想。**

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导, 深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神, 立足新发展阶段, 完整、准确、全面贯彻新发展理念、服务构建新发展格局, 以推动高质量发展为主题, 以深化供给侧结构性改革为主线, 以改革创新为根本动力, 以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的, 以加快建设交通强国为总目标, 以一体化、集约化、人文化、复合化为导向, 推进综合交通枢纽集群、枢纽城市、枢纽港站“三位一体”建设, 加快形成现代综合交通枢纽体系, 为构建现代化高质量国家综合立体交通网提供有力支撑。



## **（二）工作原则。**

**坚持服务人民。**建设人民满意交通，推进综合交通枢纽立体互联、集约高效，提升服务品质和便民利民水平，提高安全性、舒适性，促进“人享其行、物畅其流”，不断增强人民群众的获得感、幸福感和安全感。

**坚持系统观念。**统筹存量和增量、国内和国际、交通和产业等资源，促进综合交通枢纽服务供给与需求更高水平动态平衡。注重与经济社会的均衡协调发展，增强枢纽发展韧性和枢纽间可替代性，合理确定枢纽功能定位与规模。

**坚持改革创新。**深化重要环节改革，推动政策创新、机制变革、规制完善，实现综合交通枢纽创新驱动发展。注重新业态培育、新技术应用、资源集约节约利用和智慧安全绿色发展，提高枢纽发展质量。

**坚持多方协同。**强化部门间、区域间、领域间以及央地政府间的协作，充分调动各方积极性，形成综合交通枢纽建设合力。充分发挥企业的主体作用和政府引导作用，实现有效市场和有为政府更好结合。

## **（三）发展目标。**

到 2025 年，国际性综合交通枢纽集群协同开放水平持续增强，枢纽城市集聚辐射作用较快提升，枢纽港站及集疏运体系更加完善，一体化、集约化、人文化、复合化水平明显提高，枢纽经济发展活力进一步显现，现代综合交通枢纽体系建设迈出坚实步伐。

——国际性综合交通枢纽集群协同开放水平持续增强。

京津冀、长三角、粤港澳大湾区、成渝地区双城经济圈等国际性综合交通枢纽集群国际交往能力稳步提升，全球连通度持续提高，机场、铁路场站、港口、邮政快递处理中心国际互联互通水平进一步提升，枢纽集群内中心城市至其他城市1小时可达率进一步提高。

——**综合交通枢纽城市集聚辐射作用较快提升。**国际性、全国性综合交通枢纽城市门户作用稳步提升，中转组织功能不断完善，集聚辐射效应不断扩大。区域性及地区性枢纽城市服务功能进一步完善，设施布局、服务网络等短板显著改善，与服务腹地的连通更加便利。

——**综合交通枢纽港站及集疏运体系更加完善。**综合客运枢纽换乘更加便捷，其中，新建枢纽换乘距离在300米以内、至中心城区半小时可达率90%以上。综合货运枢纽多式联运效率进一步提高，其中，新建枢纽多式联运换装1小时完成率90%以上。枢纽机场轨道交通接入率80%以上，沿海主要港口铁路进港率90%以上。

**“十四五”现代综合交通枢纽体系主要发展指标表**

序号	指标	2020年	2025年
1	新建综合客运枢纽换乘距离（米）	—	300以内
2	新建综合客运枢纽至中心城区半小时可达率（%）	—	90
3	新建综合货运枢纽多式联运换装1小时完成率（%）	—	90
4	枢纽机场轨道交通接入率（%）	68	80
5	沿海主要港口铁路进港率（%）	>90	

注：1. 新建综合客运枢纽、新建综合货运枢纽是指“十四五”重点推动建设的综合交通枢纽港站项目。

2. 综合客运枢纽换乘距离是指综合客运枢纽不同运输方式之间付费区域（原则上为须凭票或身份识别后进入的区域）进出口之间的距离。

展望 2035 年，一体融合、便捷顺畅、经济高效、开放互联的现代综合交通枢纽体系基本建成，国际性综合交通枢纽集群竞争力跃居世界前列，综合交通枢纽城市集聚辐射作用明显发挥，枢纽港站实现旅客联程运输更加便捷顺畅，货物多式联运更加经济高效，枢纽经济发展成效显著，有力服务“全国 123 出行交通圈”和“全球 123 快物流圈”，为基本建成现代化高质量国家综合立体交通网提供有力支撑。

### **三、着力推进综合交通枢纽多层次一体化发展**

统筹综合交通枢纽集群、枢纽城市、枢纽港站的建设与发展，以优化资源配置为重点，补齐枢纽设施短板，提升枢纽体系整体效能。

#### **（一）推进综合交通枢纽集群开放协同。**

提升国际性综合交通枢纽集群全球互联互通水平和辐射能级，培育一批辐射区域、联通全国的综合交通枢纽集群，发挥中心城市引领作用，促进集群内各城市分工协作、资源共享。

**推进世界一流的京津冀枢纽集群设施网络建设。**推进北京国际航空枢纽建设，加强北京首都国际机场与北京大兴国际机场在轨道交通设施、航空班次等方面的衔接，提升航空枢纽货运功能。推进天津国际航空货运枢纽和天津北方国际航运中心建设，依托国际寄递及外贸集装箱运输网络，打造国际物流基地。加强石家庄、雄安与北京国际航空枢纽、天津国际枢纽海港等高效连通。推进北京天津雄安全球性国际邮政快递枢纽集群建设。

**提高长三角枢纽集群国际辐射能级,打造高质量发展先行区。**强化上海国际航空枢纽功能,促进铁路上海东站与上海浦东机场的无缝衔接。打造以上海、宁波舟山港为核心的世界级港口群,巩固提升上海国际航运中心地位,加快建设辐射全球的航运枢纽。加快建设虹桥国际开放枢纽,提升联通国际的能力。强化上海、杭州、南京、合肥、宁波等城市联动发展,加强上海国际航空枢纽、国际枢纽海港与周边城市地面交通高效联通。积极推进上海南京杭州全球性国际邮政快递枢纽集群建设。

**推动粤港澳大湾区枢纽集群更高水平互联互通,建设具有全球影响力的枢纽集群。**打造广州、深圳国际航空枢纽,加强与香港、澳门机场的协同发展,促进铁路广州北站与广州白云机场等枢纽港站间有效衔接,规划建设珠三角枢纽(广州新)机场。重点依托香港、广州、深圳集装箱干线港,提升枢纽集群的国际航运服务水平。强化广州、深圳、香港、珠海、澳门等城市间交通联系,加快推进与横琴粤澳深度合作区、前海深港现代服务业合作区的基础设施互联互通,实施陆海空全方位联动,共同打造国际贸易枢纽港。推动广州深圳全球性国际邮政快递枢纽集群建设。

**提升成渝地区双城经济圈枢纽集群对外连通水平。**完善重庆、成都国际航空枢纽服务功能,实施成都双流机场提质增效改造,推进成都天府国际机场及双流国际机场之间的轨道交通建设,开展重庆新机场前期工作。加快完善重庆果园港、成都国际铁路港等的集疏运体系,增强对外集聚辐射能

力。打造中欧班列集结中心，提高货源集结效率与班列运行质量。增强成都、重庆与其他城市之间的有机联系。完善成都重庆快递枢纽设施，强化与西安协同联动，共同建设全球性国际邮政快递枢纽集群。

**培育一批辐射带动能力强的综合交通枢纽集群。**依托重点城市群，发展辐射区域、联通全国的综合交通枢纽集群，强化城市间协作与快速联系，提高区域协同发展水平。织密区际、城际等多层次设施服务网络，强化内外联通，提升集群中转集散组织作用及辐射能级。

## **（二）强化综合交通枢纽城市内畅外联。**

准确把握综合交通枢纽城市功能定位，统筹推进枢纽港站及集疏运体系、连接系统合理布局与建设，强化对外交通联系及城市内外衔接，提升枢纽城市集聚辐射能力。

**强化国际性综合交通枢纽城市门户功能。**加快建设国际枢纽机场、国际枢纽海港、国际铁路枢纽场站、国际邮政快递处理中心，完善国际旅客、跨境物流中转设施，强化与境外枢纽节点的战略合作和业务联系。支持国际性综合交通枢纽城市拓展连接世界重要机场、港口的航线网络，扩大国际铁路班列服务半径。鼓励建设全球转运分拨中心、国际交易中心、国际结算中心，提升全球资源要素配置能力。加强枢纽城市与周边产业基地、货源地、口岸节点之间联系，为实现周边区域快速接入国际运输网络创造条件。

**提升全国性综合交通枢纽城市中转组织能力。**以服务区域重大战略和区域协调发展战略为重点，完善全国性综合交

通枢纽城市运输组织功能，推进与国际性、区域性枢纽城市协同发展。加强全国性综合交通枢纽城市间有机联系，完善国际、区际、城际等不同层次有效衔接的服务网络，提高运输整体效率与服务水平。鼓励组合型综合交通枢纽城市协同联动与互联互通，发挥各自比较优势，共商、共建、共享重大枢纽设施，提升整体效益。以枢纽机场、枢纽海港、铁路枢纽场站等为重点，完善换乘换装功能设施和配套服务网络，增强跨区域人员交往和物资中转组织功能。

### 专栏 1 重点建设的国家综合交通枢纽城市

**优化提升 20 个左右国际性综合交通枢纽城市服务功能。**提升北京、天津、上海、杭州、南京、广州、深圳、成都、重庆、沈阳、大连、哈尔滨、青岛、厦门、郑州、武汉、海口、昆明、西安、乌鲁木齐等枢纽城市全球联通水平和辐射能级，拓展海陆空多元化交通网络，增强国际门户功能。

**加快推进 80 个左右全国性综合交通枢纽城市建设。**提高石家庄、太原、呼和浩特、长春、宁波、合肥、福州、南昌—九江、济南、长沙—株洲—湘潭、南宁、贵阳、拉萨、兰州、西宁、银川等枢纽城市集聚辐射能力，增强宁波、合肥、长沙等枢纽城市国际服务功能。推进唐山—秦皇岛、雄安、邯郸、大同、包头、通辽、营口、吉林、齐齐哈尔、连云港—徐州—淮安、苏州—无锡—南通、温州、金华（义乌）、蚌埠、芜湖、泉州、赣州、上饶、烟台、潍坊、临沂、洛阳、商丘、南阳、襄阳、宜昌、黄冈—鄂州—黄石、岳阳、怀化、衡阳、珠海、湛江、汕头—揭阳—潮州、柳州、桂林、钦州—北海—防城港、三亚、攀枝花、泸州—宜宾、万州—达州—开州、广元、遵义、曲靖、大理、宝鸡、榆林、安康、酒泉—嘉峪关、格尔木、中卫、喀什、库尔勒、伊宁等枢纽城市建设，优化枢纽港站及集疏运体系、连接系统布局，提升跨区域人员交往和物资中转组织功能。鼓励和支持都市圈功能互补的城市，根据发展需求和现实条件共建组合型枢纽。

**提高区域性、地区性综合交通枢纽城市衔接服务水平。**综合考量经济、人口、交通条件和发展潜力等因素，完善区

域性、地区性综合交通枢纽城市布局。加强与国际性、全国性综合交通枢纽城市的交通联系，承接本区域内运输需求，做好“最后一公里”服务，形成错位发展格局。提升城际、城乡服务功能及区域衔接转运能力，加强与服务腹地的对接和末端辐射，更好融入国家综合立体交通网。因地制宜发挥枢纽城市区位优势，增强跨区域辐射能力，为提升枢纽城市层级创造条件。

## 专栏 2 综合交通枢纽规划布局要求

综合交通枢纽城市应系统考虑城市功能、空间形态、产业分布、交通需求等因素，合理布局枢纽港站及集疏运体系、连接系统。

**综合客运枢纽规划布局要求。**一是选址符合城市发展方向，与城镇体系形态和城市功能空间结构相协调；二是统筹枢纽机场、铁路客站、客运码头等各类场站，合理确定枢纽港站层次、类型与功能；三是综合考量人口分布、旅游资源禀赋及客运中转需求，合理确定枢纽港站规模；四是具备良好的集疏运条件，与城市道路网、轨道交通网、高速公路等有效衔接；五是有可拓展空间，为后续发展留有余地。

**综合货运枢纽规划布局要求。**一是选址符合区域产业发展布局，靠近产业基地或集聚区；二是统筹枢纽机场、铁路货站、港口码头等各类场站，合理确定枢纽港站层次、类型与功能；三是要综合考量区域经济、产业结构以及邮政快递、城乡物流等需要，合理确定枢纽港站规模；四是具有良好的集疏运条件，实现与高速公路、铁路等有效衔接；五是有可拓展空间，为后续发展留有余地。

**枢纽集疏运体系规划布局要求。**一是与枢纽港站紧密衔接，统一规划、统筹建设；二是与枢纽港站的功能定位相适应，合理配套集疏运方式、线路及规模；三是统筹考虑集疏运体系的功能布设与优化，做好与铁路网、公路网、城市道路网、轨道交通网等在空间与功能上衔接。原则上，国际航空枢纽应实现 2 条及以上轨道交通衔接；全国性铁路综合客运枢纽应实现 2 条及以上市域（郊）铁路或城市轨道交通衔接；全国沿海、内河主要港口的集装箱、大宗干散货作业区应实现铁路连接，大宗货物年货运量 150 万吨以上的新建货运枢纽（物流园区）应实现铁路连接；统筹推进航空货运枢纽集疏运体系建设。

**枢纽连接系统规划布局要求。**一是依托枢纽机场、重要铁路客站、邮轮母港等规划建设快速交通连接系统，鼓励具备条件的区域建设大型综合客运枢纽间直接连接的铁路环线或直达轨道交通；二是全国沿海、内河主要港口与内陆无水港之间、边境口岸与后方综合货运枢纽之间、业务联系紧密的综合货运枢纽之间应根据货运需求规模，适时建设（开辟）快速联系的货运通道。

### **（三）促进综合交通枢纽港站一体化建设。**

按照“统一规划、统一设计、统一建设、协同管理”原则，发挥主导运输方式在枢纽港站功能布局、换乘换装设施设备配置、建设管理等方面的主体作用，推进枢纽港站内各种运输方式，枢纽港站与集疏运体系、连接系统一体融合发展。

**提升新建综合客运枢纽换乘衔接水平。**新建综合客运枢纽要强化铁路、水运、民航与公路、城市轨道、城市公共汽电车等功能区集中布设，按照功能空间共享、设施设备共用和便捷高效换乘要求，优化流线设计，打造全天候、多场景、一体化换乘环境。合理配置无障碍设施设备和便民设施，提高特殊人群出行便利程度，创造适老化、无障碍出行环境。航空主导型综合客运枢纽应统一设置交通中心，同步规划、同场建设轨道交通、公路客运、城市公交等设施，实现陆空运输无缝衔接。水运主导型综合客运枢纽应实现水运与公路客运等共享共用服务功能空间。铁路主导型综合客运枢纽应紧凑布设轨道交通、公路客运、城市公交以及旅客换乘空间，促进不同运输方式客运站房主体建筑贴临建设、内部功能空间直接贯通，推动具备条件的枢纽实现各种运输方式主体功能位于同一建筑体内。推动枢纽交通导向标识统一、连续、



一致、明晰。

**推动新建综合货运枢纽集约高效发展。**新建综合货运枢纽要强化铁路、公路、水运、航空、邮政等有效衔接，加强方式间转换设施设备配置，提升设施设备现代化水平，优化不同运输方式间货物流转安检流程，推动安检互认，实现货物集中快速转运，打造高效的多式联运作业平台。航空主导型综合货运枢纽应集中布局货机站坪、货运库、航空快件处理中心、邮政快递处理中心等设施，优化作业流线，扩大货运区域进深尺度，预留拓展空间。铁路主导型、水运主导型综合货运枢纽应注重统筹布局专业化的集装箱联运转运、装卸堆存、短驳等设施设备，提高多式联运效率。完善铁路场站物流配套设施及综合功能，推进铁路快运发展。促进邮政快递处理中心与综合货运枢纽统一布局建设，提升枢纽寄递配套能力。推动国家物流枢纽与综合货运枢纽统筹规划建设，加大存量资源整合优化力度，补齐铁路专用线、联运转运等设施短板。

**加大存量资源的改造提升力度。**推动铁路客站、机场、客运码头向换乘更便捷的综合客运枢纽转型。推进既有综合客运枢纽完善换乘接驳设施，优化换乘、候车、售取票、停车等功能空间布局和管理流程，强化旅客直通和中转换乘功能，有效缩短换乘距离。鼓励配置专用候车座椅、双向电梯、自动扶梯、楼梯升降机、盲道等无障碍设施设备，以及盲文标志等无障碍标识，实现连续地引导特殊人群进出枢纽主要区域。改善司机等人员从业环境，推进“司机之家”建设。

推动港口、机场、铁路货站、公路货运站向具备现代物流功能的综合货运枢纽转变,通过整合物流资源、应用先进技术、拓展服务功能、完善集疏运体系等方式,提升联运转运效率。

**加强枢纽集疏运体系及连接系统建设。**推动大型综合客运枢纽通过专用通道、高架匝道等形式便捷接入高速公路、快速路,优化枢纽出入站及周边交通组织。推动国际、区域枢纽机场、大型铁路客站等与轨道交通高效联通,强化多向衔接。鼓励通过城市轨道交通、快速公交等方式,强化主要客运站间便捷衔接。加快大型综合客运枢纽间直达轨道交通建设。加大政策力度,推动完善港口、机场、铁路货站、公路货运站等集疏运铁路、公路,提升综合货运枢纽集疏运能力。根据货运物流需求,完善综合货运枢纽等各类物流设施之间的线路连接,优化枢纽周边车辆通行管控等措施,提升设施间衔接联动水平。

### 专栏3 综合交通枢纽港站建设重点

**综合客运枢纽。**重点推进一体化综合客运枢纽建设。一体化综合客运枢纽是指两种及以上对外运输方式位于同一建筑体内或主体建筑(站房、到发车位)贴临建设、换乘功能空间直接连通实现便捷换乘的项目。加大对重大综合客运枢纽建设的支持力度。重大综合客运枢纽是指位于国际性、全国性综合交通枢纽城市内,依托国际或区域枢纽机场、国际邮轮港、全国重要铁路客站形成的综合客运枢纽,原则上枢纽内交通功能设施总投资超过100亿元。

依托上海浦东、成都天府、西安咸阳等枢纽机场,杭州西站等重要铁路客站,以及海口新海港等国际邮轮港,重点推进一批门户作用突出、辐射作用显著、现代化水平高、一体化示范带动作用强的重大综合客运枢纽建设。推动杭州萧山机场、厦门翔安机场、长沙黄花机场、昆明长水机场等接入轨道交通。推动北京、上海、成都等城市内机场间轨道交通建设。

**综合货运枢纽。**加快推进湖北国际物流核心枢纽（鄂州）、广州东部公铁联运枢纽、重庆国际物流枢纽园区等综合货运枢纽建设。优化完善北京、上海、广州、深圳和郑州等综合性枢纽机场货运设施。推进北京、天津、雄安、上海、南京、杭州、南昌、郑州、武汉（鄂州）、长沙、广州、深圳、南宁、重庆、成都、西安、大连、义乌等邮件快件处理中心、进出境处理设施、快递物流园区建设。推进北京空港型、深圳空港型、大连港口型、宁波-舟山港口型、重庆陆港型、长沙陆港型等国家物流枢纽建设与完善，继续推进 120 个左右国家物流枢纽布局建设。推动完善上海港、天津港、青岛港、宁波舟山港、深圳港、北部湾港等港口集疏运系统，推动实施唐山京唐、天津东疆、青岛董家口、上海外高桥、苏州太仓、深圳盐田等港区集疏运铁路项目。

#### **四、加强综合交通枢纽服务网络化发展**

以综合交通枢纽为依托，打造高品质多元化服务网络，推动出行服务便捷顺畅、物流服务经济高效及专业服务提质增效。

##### **（一）支撑出行服务便捷顺畅。**

**推进国际客运网络互联开放。**提高国际枢纽机场国际中转集散能力，积极拓展国际航线，提升服务腹地的水平，为构筑畅行全球、高效通达的国际航空服务网络提供支撑。推动国际邮轮港口资源要素集聚发展，结合国际国内邮轮市场需求，积极拓展国际始发航线和国际挂靠航线，优化旅客进出港、快速通关服务流程，支撑形成服务优质、来往便捷的国际邮轮客运服务网络。

**促进国内客运网络服务提质。**构建以综合客运枢纽为主、其他客运场站为辅、枢纽港站间有机衔接的多层次多样化国内客运服务网络。完善枢纽至周边区域的中短途道路客运服务，提升区域服务能力。加强各种运输方式在运营时刻、运力配置等方面的有效衔接，实时发布周边路况、气象等信

息,为提高换乘服务水平创造条件。鼓励枢纽提供汽车租赁、网约车、客运包车等多元化服务。

**依托枢纽加快联程联运发展。**推动综合客运枢纽合理设置独立、贯通、连续的联运旅客换乘通道,优化安检、取票流程。鼓励运营主体、第三方平台发展空铁联运、公空联运、公铁联运等多样化服务产品,提供“徒手旅行”、异地候车(机)、行李联程托运、枢纽间摆渡等服务。鼓励市场主体依托枢纽整合线上、线下资源,提供出行、票务、支付全流程、一站式出行服务。

## **(二) 推动物流服务经济高效。**

**推进国际物流供应链网络联通全球。**推动综合货运枢纽与自由贸易区、综合保税区、电子商务综合试验区、边境(跨境)经济合作区和重点口岸等的联动发展,拓展国际货物中转、全球采购、全球分销、信息服务、金融结算、电子商务、国际寄递等业务,打造全球供应链服务中心。强化国际枢纽机场、国际枢纽海港、国际铁路枢纽场站及口岸与境外重要枢纽港站合作,发展国际全货机航线、国际海运航线、国际铁路货运班列、跨境公路货运班车,拓展国际物流服务。推动内陆港优化布局和建设,增强国际枢纽海港等口岸的辐射能力。鼓励企业加强境外合作,构建多点支撑的境外枢纽港站网络。

**推动国内物流网络高效发展。**构建以综合货运枢纽、国家物流枢纽等为核心节点的现代物流设施网络。依托综合货运枢纽拓展航空货运网络、加密班轮航线网络、增加铁路大

宗货物直达列车和“五定班列”开行比例，推进铁路快运班列发展。推动枢纽开展陆空、铁水、公铁等联运业务，发展“卡车航班”、甩挂运输等。推动具备条件的枢纽港站间开展驮背运输、铁路双层集装箱运输。鼓励依托枢纽港站创新“多式联运+区域分拨+城市配送”组织模式，促进货物高效转运。鼓励农村物流服务模式创新，打造农村物流服务品牌。

**依托枢纽加快全程物流链发展。**鼓励综合货运枢纽拓展供应链服务功能，开展多式联运、配送、仓储、转运、保税等一体组织的全程物流服务。探索发展平台业务模式，推动枢纽向供应链组织中心转变。鼓励企业依托枢纽发展从原材料采购到产品销售的全过程物流链，创新供应链库存管理、生产线物流、供应链金融等模式，降低物流全链条运营成本。

### **（三）促进专业服务提质增效。**

**冷链物流。**完善港口、机场、铁路货站、公路货运站冷链物流设施，因地制宜增强综合货运枢纽冷链物流功能，提高冷链设施供给质量，促进冷链物流规模化发展。加强枢纽与生鲜产品生产加工基地、批发市场等衔接联动，强化对生物医药、食品加工等产业的服务支撑，提升冷链物流体系全链条服务水平。创新冷链物流组织模式，鼓励枢纽积极发展冷链共同配送、“生鲜电商+冷链宅配”等业务，与企业协同发展冷链直航快线、冷链班列等服务。鼓励枢纽完善冷链物流设施设备，提供标准化冷链运载单元、多温区温控场所。

**应急物流。**推动综合货运枢纽完善应急物流设施，增强

应急物流功能，服务构建平战结合的应急物流网络。针对应急物资关键原辅料、产成品的供应保障需求，推动枢纽完善应急仓储、配送等设施设备，提升应急物资干线调配、紧急调运、储备配送等的效率。鼓励依托枢纽搭建网络化的应急物流信息平台，推动应急物资库存、调拨、分配等环节的有效集中管控。

**危险化学品运输。**加强与应急管理、公安等部门的沟通协作，因地制宜推动具备条件的综合货运枢纽完善危险化学品储运功能，配置危险化学品存放硬件设施、车辆停放场地、安全防护及救援设施设备。优化枢纽周边危险化学品运输车辆通行管控措施，提高通行效率。鼓励枢纽间强化信息互联互通，降低信息成本、提高业务协同水平。依职责强化安全监管，压实企业主体责任，确保枢纽安全可靠运行。

**电商快递。**推动综合货运枢纽对接城市、乡镇、农村物流递送网点，完善快件装卸、分拨等功能设施设备。鼓励枢纽发展高铁快递、航空快递等业务。按照电商快递运作要求，推动枢纽仓储、分拣等设施设备改造升级，发展“枢纽+电商快递产业园”新模式。支持枢纽拓展跨境电商业务，完善国际寄递服务网络。推动具备条件的枢纽增设邮件快件分拨处理专区，拓展邮件快件中转分拨、运输递送等业务。

**定制客运。**鼓励综合客运枢纽创新发展快速、灵活的定制客运服务，提高需求响应式服务水平。根据不同服务群体的出行需求和消费差异性，促进枢纽合理布设定制客运停靠点或车辆停放场地。支持客运企业以枢纽港站为依托，统筹

开通定制客运线路，调整运力配置，为公众提供差异化、阶梯化、个性化的客运服务产品。

**旅游客运。**以旅游城市为重点，推动综合客运枢纽合理配设旅游集散中心，完善旅游服务功能，加密旅游城市间直达班线，提供特色化、品质化旅游产品。依托铁路客站、机场等枢纽发展直达景点专线、乡村旅游专线、铁路旅游专列等，减少游客在途时间，提升综合服务水平。鼓励邮轮港口发展“邮轮+景区”等联动旅游产品，拓展邮轮港口服务空间范围。鼓励枢纽根据旅游需求特点，拓展自驾房车、汽车租赁、私人飞机等服务功能。

## **五、强化综合交通枢纽智慧安全绿色发展**

对标高质量发展要求，统筹综合交通枢纽智慧、安全、绿色发展，着力推进枢纽智能升级、安全运行、绿色转型，不断提升枢纽发展质量和效益。

### **（一）加快综合交通枢纽智能化升级。**

**打造综合交通枢纽信息服务平台。**依托综合交通大数据中心体系和综合交通运输信息平台建设，积极推动铁路、公路、水运、民航等信息共享，提高枢纽数据资源的采集与汇聚能力。推动地方依托综合客运枢纽打造一体化出行服务平台，提高旅客出行全程信息服务水平。鼓励地方推动综合货运枢纽数据资源与工商、税务、商务等信息共享共用，建设物流信息平台，实现数据资源“一网通享”。

**推动综合客运枢纽智慧化升级。**按照“出行即服务”理念，打造智慧综合客运枢纽，实现旅客全流程引导、无纸化

出行。推动枢纽配置智能联程导航、自助行李直挂、智能标识引导等设施，发展全程电子化服务模式，推动售取票、检票、安检、登乘、换乘、停车等客运服务“一码通行”。推进第五代移动通信（5G）、人脸识别等技术及全自动安检等先进装备应用。

**加快发展智慧综合货运枢纽。**推进综合货运枢纽建设智能仓储配送、数字月台等设施，积极应用无人机、无人配送车、无人叉车、智能安检、智能拣选机器人、无人智慧闸口等先进装备。推广仓储数字管理、安全生产预警、车货自动匹配、智能调度等应用。推动取货、配送、仓储、转运、查询、保险等环节无纸化作业。

## **（二）增强综合交通枢纽安全保障能力。**

**提高综合客运枢纽安全应急管理水平。**推动综合客运枢纽建立协同应急指挥机制，加强安全风险辨识评估，完善应急预案，提升防灾减灾能力。重点关注日常客流监测、高峰客流预警、高风险领域运行，实现对枢纽运营全过程、重点区域、关键设施设备的动态管控、智能预警。增强枢纽安全应急功能，推广应用人脸识别、坐席监测、体感监测系统等设施设备，提升枢纽应急保障服务能力。

**提高综合货运枢纽安全应急管理水平。**完善综合货运枢纽业务操作规程、安全管理规则及应急预案，探索建立第三方安全风险评估制度。推进枢纽运行主体、管理和服务机构、入驻企业、相关政府部门之间建立协同的应急联动机制，强化对易燃、易爆等危险品货物的实时、集中监管。推动区位



条件好、设施设备适用、靠近应急储备物资产（销）地的枢纽完善功能，健全重点战略物资运输保障体系。贯彻国防要求，推动具备条件的枢纽完善相关功能和标准。

### **（三）推动综合交通枢纽绿色低碳发展。**

**打造绿色综合客运枢纽。**改善综合客运枢纽城市轨道交通、城市公共汽电车、自行车等方式候乘、停靠及中转设施，提升绿色出行比例，助力国家公交都市建设和绿色出行创建行动实施。优化枢纽周边交通组织，缓解城市交通拥堵，减少车辆排放。鼓励枢纽利用太阳能、风能、地热能等可再生能源以及外墙保温、门窗隔温等措施，促进节能减排。推动枢纽配置充电桩、换电站、智慧照明、智能通风控制等设施，为新能源和清洁能源车辆使用提供便利。

**推动综合货运枢纽绿色化发展。**发挥综合货运枢纽在运输结构调整中的重要作用，通过完善联运转运设施，加强集疏运体系建设，推进煤炭、矿石等大宗货物中长距离运输“公转铁”“公转水”。鼓励城市重点依托枢纽，推进绿色货运配送示范工程创建工作，强化配送组织模式创新。推动枢纽作业机械、设施设备等加快应用新能源和清洁能源，强化能源智能供配、岸电设施等应用。

## **六、加快综合交通枢纽创新驱动发展**

充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，着力推进枢纽管理创新、技术创新，破解综合交通枢纽体系建设发展中存在的体制机制障碍和技术瓶颈，增强枢纽发展的活力。

### **（一）推进综合交通枢纽管理创新。**

**推动建立部省协作共推枢纽集群建设发展机制。**创新综合交通枢纽集群建设发展机制，发挥央地各自优势，强化部门合作，共同推进枢纽集群建设。引导枢纽集群内中心城市发挥核心带动作用，促进各层级城市合理分工、相互协作，推动重点设施共建共享，鼓励跨区域设施实现建设时序、技术标准协调统一。以业务为纽带，促进枢纽发展各类要素跨区域合理流动。

**引导完善以地方政府为主导的枢纽城市发展机制。**鼓励地方人民政府与行业管理部门在交通线位、枢纽港站选址环节加强协同联动，合理配置资源。引导地方人民政府建立健全综合交通枢纽建设发展机制，加强部门协同，促进多规融合，完善枢纽综合开发政策，协调解决规划、建设、运行等领域存在的问题。鼓励地方人民政府优先依托现有机构，打造统一的枢纽建设开发平台，推进枢纽相关设施建设与发展。

**鼓励创新枢纽港站一体化开发建设管理模式。**鼓励创新政企合作机制，合力推进枢纽港站及集疏运体系、连接系统建设。鼓励采取各方联合入股或集中委托建设、管理等方式，建立统一的综合客运枢纽投资、建设和管理主体。鼓励采用管委会或龙头企业开发等方式，形成“政府统一规划、平台一体打造、企业自主开发”的综合货运枢纽发展模式，促进各类物流资源集聚发展。

### **（二）强化综合交通枢纽技术创新。**

**加大新技术研发力度。**提升综合交通枢纽关键核心技术研发能力，积极推动大数据、物联网、人工智能、5G、区块链、先进感知等新技术与枢纽规划、建设、运行管理深度融合发展。发挥交通运输行业重点科技项目清单作用，积极争取国家重点研发计划支持，开展枢纽集群资源优化与效能提升、物流枢纽协同优化与集成控制、多模式轨道交通枢纽协同运行、大型交通枢纽（近）零排放等技术研究。

**加强科技创新能力建设。**加快综合交通枢纽创新团队和高端智库建设，鼓励引导科研院所、高校、相关企业加强合作，全力打造更高能级的创新平台。强化枢纽先进技术装备研发和应用。充分利用交通运输重大科技创新成果库、交通运输科技示范工程等，加大科技成果的推广应用及开放共享。

## **七、大力发展综合交通枢纽经济**

推动综合交通枢纽完善服务功能、强化与关联产业融合发展，进一步提升与城市发展的协同联动水平，不断扩功能、增动能、提效能，努力形成新的经济增长点。

### **（一）加速综合交通枢纽转型发展。**

**推动综合客运枢纽向城市综合体转型。**根据综合客运枢纽类型、功能特征，合理确定开发模式、开发强度和重点发展业态，统筹枢纽地上地下空间复合利用，打造城市综合体。在切实保证交通基本服务功能的前提下，适度拓展车辆租赁、旅游集散、邮政快递、商务会展、贸易金融、文化休闲、购物餐饮等功能，促进交通与关联消费产业集聚发展。

**推动综合货运枢纽向物流集聚区转型。**促进物流设施集约化和物流运作共同化，形成以综合货运枢纽为核心的物流集聚区。集中布局建设综合性、专业性物流设施，推动发挥集中采购、区域统一分拨、城市共同配送等综合效应。引导电子商务、生产制造、商贸流通、供应链管理等企业向物流集聚区集聚，吸引企业建立总部和营运中心，培育完善金融、贸易、结算、保险等功能。

## **（二）推动“枢纽+”产业深度融合。**

**开拓临空经济发展新空间。**依托枢纽机场，构建以航空运输为基础、航空关联产业为支撑的临空经济区。积极发展壮大航空物流、专业会展、电子商务、总部经济、国际贸易等现代服务业。引进发展航空设备研发制造及维修、电子信息、生物医药、智能制造等高端制造业。强化综合货运枢纽对国家临空经济示范区的支撑服务，促进枢纽与相关产业深度融合。

**发展邮轮经济与临港经济。**依托邮轮港口，培育邮轮旅游市场，扩大服务腹地范围，丰富旅游产品，促进邮轮旅游生态圈的建设。拓展邮轮港口服务功能，培育邮轮设计建造、运营、配套服务等新兴产业，推进邮轮产业链发展。增强港口物流资源要素配置能力，推进国际航运交易中心建设，推动航运服务、现代物流、国际贸易、临港制造等产业聚集。强化港口与临港工业园、自由贸易试验区、大宗商品交易中心等联动，促进港产城融合发展。

**培育临站经济新业态。**科学推进铁路站区及周边综合开

发建设，发展现代物流、商贸、会展、电子商务等站城一体融合的临站经济。结合城镇空间格局，合理规划布局建设高铁新城、新区，培育发展高铁特色小镇。结合城市更新行动，加强既有枢纽港站提质改造，增进既有城镇发展活力。依托铁路货站、公路货运站等，促进物流、商贸、加工、制造等产业聚集，具备条件的地区打造物流特色小镇。

## **八、保障措施**

### **（一）强化组织协调。**

建立健全综合交通枢纽建设与发展的协同机制，强化部门协调和上下联动，形成工作合力。省级交通运输主管部门加强本地区综合交通枢纽体系建设发展工作的统筹谋划和实施指导。枢纽城市交通运输主管部门积极推动建立健全由本级人民政府牵头、多部门共同参与的组织协调机构。

### **（二）完善法规标准。**

推动综合交通枢纽立法研究工作。完善综合交通枢纽技术标准体系，加快国家标准和行业标准研究制定，鼓励各级政府、学会、协会加强地方标准、团体标准的制修订，优化各种运输方式接口设计，推进规范、标准等互认或统一，推动相关信息互通共享。加大枢纽相关法规、管理规定、标准的宣贯力度。

### **（三）加大政策支持。**

鼓励各级财政加大资金投入，拓展创新投融资渠道，综合运用土地、税收等政策支持综合交通枢纽体系建设。协调优先保障枢纽项目用地需求，在空间规划、用地指标、审批

等方面予以积极支持。发挥中央资金的引导作用，支持综合交通枢纽体系建设，综合客运枢纽主要采用项目法分配，综合货运枢纽及集疏运体系主要采用竞争性评审方式给予支持。

#### **（四）加强示范带动。**

结合交通强国建设、公交都市、绿色出行、绿色货运配送、多式联运、国际物流供应链、新型基础设施等试点示范工程建设，鼓励综合交通枢纽在设施布局、服务网络、管理模式、技术应用、枢纽经济等方面探索创新，形成一批标杆项目，打造一批各具特色的枢纽特色品牌，推广成熟先进经验。

#### **（五）注重实施管理。**

分层建立现代综合交通枢纽体系建设定期评估机制，跟踪监测枢纽集群、枢纽城市、枢纽港站规划建设情况，适时开展规划中期评估。各级交通运输主管部门按照本规划要求，协调推进政策落实和重点项目建设，加强项目监督与管理。