

# 调研报告

## 优化运输结构推进大宗货物运输降本增效

陕西省交通运输厅党组书记、厅长 卫华

加快推进运输结构调整是以习近平同志为核心的党中央作出的重大决策部署，是打好污染防治攻坚战、打赢蓝天保卫战的重要举措，也是实现交通运输高质量发展、加快建设交通强国的必然要求。习近平总书记多次对运输结构调整作出重要批示指示，强调“要调整运输结构，减少公路运输量，增加铁路运输量”。2023年5月17日，习近平总书记在听取陕西省委和省政府工作汇报时，提出“四个着力”的要求，再次强调要加快交通运输结构调整，为运输结构调整工作指明了方向、提出了要求。陕西是能源大省，推进大宗货物“公转铁”任务艰巨。经过实地调研榆林、咸阳两市，书面调研江苏、宁夏等7省区，省发改委、陕煤集团等10部门和各市，深入研究煤炭等大宗货物“公转铁”的路径流向等情况，提出有关对策建议。调研成果主要如下：

### 一、陕西省煤炭大宗货物分布特征和产量情况

陕西省矿产资源丰富，更是煤炭大省之一，煤炭资源保有量达3930.70亿吨，主要分布在榆林、延安、咸阳、铜川、渭南、宝鸡6市。2022年，陕西省累计煤炭产量达7.46亿吨，居全国第三，销量6.72亿吨，其中，发往省外约4.63亿吨，占64%。榆林市煤炭总产量5.80亿吨，其中本地用煤1.30亿吨，由坑口至电厂，一般都使用货运车辆“点对点”短倒运输，距离一般在50公里以内。铁路外运2.80亿吨，分担率62%，公路外运1.70亿吨，分担率38%。咸阳市原煤产量达6526.93万吨，外运4000万吨，其中铁路运输2400万吨，分担率60%，其余基本为公路运输。

### 二、陕西省煤炭大宗货物运输路径分析

#### （一）陕西省大宗货物运输通道格局

陕西属全国交通运输枢纽省份，区位优势明显，具有

发展大宗货物运输的良好基础。在“678”国家综合立体交通网主骨架中，京津冀—成渝主轴和京藏、大陆桥、西部陆海3条走廊及福银通道等5个主骨架合计8条经过陕西，路径总数位居全国第八，西部第三。“十纵十横”综合运输大通道、“八纵八横”高铁主通道中分别有6条和4条途经陕西，已形成以神朔—朔黄、神瓦/乌榆佳临—瓦日、太中银、黄韩侯、陇海、襄渝—阳安通道等线为横向骨架，以包西—西康、浩吉、西平—宁西、宝中—宝成等为纵向支撑的四纵六横的铁路货运网络布局。

2022年，据西铁局统计，全省煤炭发送量约2.60亿吨，发往全国27个省（市、区），其中运至华东、华南地区4524万吨，华中地区9841.69万吨，华北地区2549.33万吨，西南地区4962.86万吨；陕煤集团运销量23003.90万吨，其中铁路承担52.3%，公路承担45.5%；国能集团包神铁路外运量9636.43万吨。

#### （二）陕西省煤炭外运通道及流向分析

在国家“北煤南运、西煤东调”的大格局下，结合陕西省煤炭货源分布和外运情况，煤炭出省通道大致可划分为北通道和南通道，货物流向主要是“向东向南”。东向：经神朔线—朔黄线、准神线—大准线—大秦线、包西线—蒙冀线、侯西线—侯月线—新荷兖日线、陇海线等联通北方主要下水港，服务东部沿海沿江地区。南向：经浩吉铁路、西康线、宁西线等服务华中地区。

北通道主要服务陕北地区煤炭运输需求。铁路运输方面，以铁路干支线“二南三东”外运为主。南向货流通过包西通道（含神大线）、浩吉铁路，主要发往陕西关中、河南、安徽、湖北、四川、贵州、云南等地；东向货流通过包神—神朔通道、朔黄（黄万、黄大线）、同蒲、大秦线、准朔铁路、太中银铁路，主要发往山西、河北、山东、北京、天津、江苏、上海等地，出海口为黄骅港、天津港、秦皇岛

岛、龙口港、曹妃甸港等。2022年，榆林铁路货运量达到2.88亿吨，其中，包神—神朔铁路9750万吨、包西和太中银铁路1.28亿吨、浩吉铁路5800万吨、准朔铁路450万吨。2023年1—5月份铁路完成货运量1.24亿吨，同比增长9.3%，其中包西、神大、太中银、浩吉线等完成货运量8534.30万吨，包神线1071万吨，神朔线2814.70万吨；内蒙古部分煤炭通过“公转铁”短倒于靖边集运站或经浩吉铁路、包神—神朔铁路外运。初步测算，榆林铁路外运能力约3.20亿吨，其中，包西、太中银、浩吉线共2.10亿吨，准朔1000万吨、包神—神朔1亿吨，铁路专用线年装车能力超4.20亿吨。公路运输方面，依托包茂高速、青银高速、榆蓝高速、国道338、国道337、国道242、国道210等便捷的公路网，主要流向山西、河北、山东、四川、江西、湖北、湖南、云南和省内电厂等地。2022年完成煤炭货运量2.83亿吨，其中，东、西、南、北向年输出量分别为1.08亿吨、0.20亿吨、1.21亿吨、0.34亿吨。

南通道主要服务关中地区煤炭运输需求。铁路运输方面，铜川矿区、彬长矿区、蒲白矿区分别经咸铜线、西平线、甘钟线，连接西康线—襄渝线—汉丹线/焦柳线，向南将煤炭运往重庆、四川、湖南、云南等地，向东将煤炭运往上海、山东、山西、江苏等地。澄合矿区、韩城矿区经黄韩侯线、侯西线连接浩吉铁路，向东将煤炭运至日照港、连云港等，向南通过河南将煤炭运至南京一带。公路运输方面，依托京昆高速、包茂高速、福银高速、沪陕高速、连霍高速、银百高速，国道312、国道211等运至省内电厂、物流园区及山西、河南、重庆、贵州、湖北等地。2022年，咸阳煤炭销量4000万吨，通过铁路外运2400万吨，分担率为60%；铜川煤炭通过铁路运输1218.1万吨，分担率为72.38%；陕煤集团所属的蒲白、澄合、韩城等煤矿产量1305万吨，铁路运输627.35万吨，分担率69%。

### 三、陕西省大宗货物“公转铁”存在问题

经过近年来的发展，大宗货物“公转铁”取得了一定成效，运输结构得到了一定程度的优化，但仍存在很多瓶颈制约问题。

#### （一）货运铁路基础设施供给能力不足

一是货运铁路通道布局有待完善、能力有待提升。陕西省铁路网密度与工业化程度匹配度不足，地方铁路网密度较小，且缺乏系统规划。目前，陕西省煤炭运输主要依靠过境通道，但受站点设置少、运能有限影响，南下、东出煤炭外运通道能力饱和，多径路保障和运输调剂功能不足。二是铁路外运通道协同服务能力不强。榆林市“二南三东”5条外运通道因太中银、准朔、浩吉等主要线路货运协同不畅，包西等部分普速铁路货运功能尚未完全释放，致使实际运力与理论运力有较大差距。三是铁路专用线建设缺乏统筹协调。铁路专用线分布不均，部分大型物流园区、

工矿企业接入铁路专用线不足，无法形成有效的“门到门”运输优势。四是铁路末端运输线路尚未完全打通。集疏运体系尚不完善，支线铁路和铁路专用线“微循环”还需畅通。但铁路专支线建设成本高、市场化融资困难，审批耗时长、协调难度大，因此建设进度缓慢，厂矿接入型铁路专用线效率不高。

#### （二）铁路运输综合效率仍待提升

一是铁路运输时效性较差。铁路运输由于牵涉到编组、到站装卸、公路短驳等环节，运输的机动性、灵活性较差，且存在货场滞留、车/箱排空和信息封闭等缺陷，使得门到门运输时间较长。因此，企业为降低库存和供应链成本，更倾向于全程公路运输。二是“重去轻回”现象普遍。由于西煤东运、北煤南运的单向性，导致多数为重去轻回，尽管有部分如铁矿石、木材/木片及其他大宗物资西进北上的需要，但由于铁路清算机制，使得上游铁路货场（包括集储配等物流园）基本上采用“以发定到”的机制，难以释放足够的卸货场所，导致铁路运输效率低下。

#### （三）市场因素和公铁货运比价影响大

一是公铁货运比价关系存在不合理的现象。部分地区铁路运输环节多、综合费用包括整车运价、装卸费用和两端接驳费用等较高。而公路汽运短倒费用定价不统一，紧随市场变化调整。同时，铁路货运价格市场化调节能力远低于公路。二是铁路专用线运营费用较高。大部分工矿企业铁路专用线需向铁路运输企业缴纳较高的代维费、取送车费等。如陕北铁路专用线站台费用25—45元/吨，费用偏高，企业“公转铁”积极性不高。部分尚无铁路专用线的上下游客户企业，受制于公铁联运能力，货运网络节点转运效率低下、供应链成本费用较高且服务品质不高。三是煤炭市场需求波动影响企业运输方式选择。煤炭商品价格随市场需求而波动，在煤价高涨的行情下，企业为了追求运输效率和回报速度，综合全过程运输成本，会倾向采用汽运一站式到达，而忽略了公路和铁路的经济运距。特别是500公里以内，公路优势较为明显，经济成本和运价等较低，因此，在咸阳、渭南、铜川等地煤炭多为公路运输，但与大气污染治理和“公转铁”运输结构调整要求不相适应。

#### （四）多式联运发展模式还不完善

多式联运发展程度还较滞后，煤炭货运市场与流通、消费企业之间尚未形成一体化的供应链体系，在供需对接更为顺畅，货物集散和运输组织更加透明，运输时效性、可靠性和安全性等方面，还不能适应现代物流需要、更好地满足市场需求。不同运输方式之间、不同企业之间多式联运信息开放共享和互联互通仍存在障碍，信息交互共享和实现全程“一次委托”、运单“一单到底”、结算“一次收取”的服务方式还有差距，多式联运一体化服务能力还不足。

#### 四、陕西省大宗货物“公转铁”策略研究

(一) 部门联动统筹推进“公转铁”。一是建立全省“公转铁”协同工作机制，由省发改委、省能源局、省交通运输厅等部门，榆林、咸阳等市，中铁西安局集团、陕煤集团等企业形成联席会议，定期研究推动“公转铁”运输结构调整相关事宜，并形成数据共享和信息交互机制。二是贯彻落实国家发展改革委、公安部、生态环境部、交通运输部等部门《关于加强公路煤炭运输环境污染治理工作的通知》《陕西省交通运输结构调整专项工作方案(2023—2027年)》等要求，制定煤炭汽运环境污染治理方案，规范公路运输煤炭市场，合理规范铁路接轨专用线站台费、短途汽车运输收费项目和标准，有效推动“公转铁”。

(二) 规划引领加密提升铁路线网。坚持“全省一盘棋”布局，统筹编制地方铁路网规划。重点围绕煤炭产业发展和能源战略需要，以充分利用既有、提质改造，适时新建货运通道为原则，规划建设和改造提升铁路货运干支线和集疏运体系，加快延榆高铁建设，推进客货分离，充分释放包西铁路货运能力。重点推进神木西至瓦塘铁路、浩吉铁路与包西铁路联络线、靖神铁路二线、西平铁路二线、安华铁路专用线项目建设等，形成“四纵六横”完善的货运干线网，以支线铁路为脉络、以专用线为补充的集疏运系统，提升外运能力。结合国土空间规划，按照“接入顺畅、客内货外、公铁联运、节约集约”的原则，优化铁路货运枢纽布局。建议各级地方政府在铁路集疏运系统建设、用地项目审批、环评等方面给予政策支持，激励引导企业实施“公转铁”。

(三) 优化布局畅通高等级公路网。加快实施京昆、包茂、福银等国家高速公路拥堵路段扩容改造，畅通国家运输大通道在关中地区保持通畅；优化完善全省高速公路网规划，加强市域县域高速公路互联互通，增加省际通道

出口，扩大路网开放性，特别是完善以西安都市圈为重点的关中地区路网布局；探索研究西安周边高速公路货车快速通行通道，缓解西安绕城高速公路交通拥堵；制定针对性的货运高速路网优惠措施，降低货物流成本，提升货物运输效率。通过路网科学布局，交通运行管理和疏导，支撑交通运输低碳发展，有效服务大气污染防治。

(四) 加快推动多式联运发展。一是构建融合共享的多式联运体系。引导公路、铁路物流企业加强合作，促进货源与运力资源有效匹配，降低空驶率，提高运输组织效率。完善综合货运枢纽集疏运功能，推进铁路进大型工矿企业和物流园区，保证多式联运“中间一公里”和“最后一公里”衔接顺畅。二是强化多式联运服务规则衔接。推动不同行业、不同运输方式和企业间服务规则衔接，建立全程“一次委托”、运单“一单到底”、结算“一次收取”的服务方式。三是探索大宗物资铁水联运。重点加快安康境内通航设施建设，打通制约汉江航运发展的断点、堵点，畅通汉江“黄金水道”，实现大宗物资铁水联运、公水联运，使陕西省大宗煤炭通过水路运输至湖北武汉，便捷融入长江经济带。

(五) 加大“公转铁”政策支持力度。一是建议省政府统筹，省财政厅、省交通运输厅、西安铁路局等共同研究，借鉴山东等省出台的《运输结构调整及国内铁路集装箱班列发展补助资金使用管理办法》，建立“公转铁”专项支持资金，支持对象为将煤炭、焦炭、矿石、水泥等由公路运输转向铁路运输的铁路托运人。对其铁路运输发送量较上一年度增量部分给予资金支持，提高企业“公转铁”积极性。二是对铁路物流基地配套道路、汽车通行、税费等方面给予支持政策，建立以铁路物流基地、货场为中心的区域物资集散中心，通过政府搭台，引导企业入驻，共同推进运输结构调整。三是构建量价互动、量价互保的运价体系，推进运输价格市场化改革，针对不同流向的客户实行阶梯运价，创新商业模式，着力推进资源市场化配置改革。

## 常用缩略词注释

**PPP**：指政府和社会资本合资，是公共基础设施建设中一种项目融资模式。

**安全管理“一岗双责”**：主要负责人对安全工作负总责，其他副职领导既对各自分管的业务和部门负责，又对分管业务范围内的安全生产工作负责。

**放管服**：“放”即简政放权，降低准入门槛；“管”即公正监管，促进公平竞争；“服”即高效服务，营造便利环境。

**共享单车**：指企业在校园、地铁站点、公交站点、居民区、商业区、公共服务区等提供自行车单车共享服务，是一种