

# 我国综合交通运输体系规划的演变、特点与展望

## ——从“十五”到“十五五”的战略跃升

李连成

**内容提要:**本文总结了“十五”以来的五个综合交通运输体系发展规划的演进历程及各自历史贡献,分析我国交通运输发展的基础条件和形势要求。结合“十五五”阶段性特征,强调完善综合交通运输体系,要继续加强基础设施统筹规划,优化布局结构,完善国家综合立体交通网主骨架,强化薄弱地区覆盖和通达保障,并从适度超前但不过度超前、推动交通运输深度转型、深入推进一体化融合、持续推动智慧化和绿色化、更加突出安全化提升和如期完成交通运输重大改革等方面,展望综合交通运输体系发展的新要求,书写“十五五”时期具有鲜明的时代特征的交通发展新篇章。

**关键词:** 交通运输;综合交通运输体系;发展规划

DOI:10.19851/j.cnki.CN11-1010/F.2026.01.001

中图分类号:F512.9 文献标志码:A

习近平总书记指出:“科学制定和接续实施五年规划,是我们党治国理政一条重要经验,也是中国特色社会主义一个重要政治优势”<sup>①</sup>。坚持统一规划的体制,科学制定和接续实施交通运输五年规划,凝聚力量、有序建设是我国交通运输发展的重要经验。综合交通运输体系发展顶层设计,要把握规律性、具有继承性、体现时代性、富于创造性。结合“十五五”时期阶段性特征、要求,充分了解我国既有综合交通运输体系发展规划的特点、贡献,有助于谋划好未来交通运输发展的方向和任务。

### 一、从“十五”至“十五五”我国交通运输领域规划体系的历史演进

从2001年至2026年,我国经历了从“十五”规划到“十五五”规划国民经济和社会发展的要时期,也是交通运输领域规划体系日益完善的阶段。

从时间维度,交通运输领域形成了“中长期建设规划+五年发展规划+短期滚动实施方案或计划”。截至目前,我国尚未形成形态、规模、结构和功能稳定的交通基本网,长期以来交通基础设施是交通运输发展的重点,也是资金资源投入最大、具有显著沉没成本特征的建设领域。因此,交通运输的中长期规

表1 我国中长期交通网络规划汇总表

发布时间	发文或编制部门	规划类别	规划名称
2007年	国家发展改革委	综合规划	《综合交通网中长期发展规划》
2019年	中共中央、国务院	综合规划	《交通强国建设纲要》
2021年	中共中央、国务院	综合规划	《国家综合立体交通网规划纲要》
2004年、2008年(调整)、2016年	2004年、2008年:国家发展改革委; 2016年:国家发展改革委、 交通运输部、原中国铁路总公司	专项规划	《中长期铁路网规划》
2005年	国家发展改革委、交通运输部	专项规划	《国家高速公路网规划》
2005年	国家发展改革委、交通运输部	专项规划	《农村公路建设规划》
2013年、2022年	国家发展改革委、交通运输部	专项规划	《国家公路网规划》
2006年	国家发展改革委、交通运输部	专项规划	《全国沿海港口布局规划》
2007年	国家发展改革委、交通运输部	专项规划	《全国内河航道与港口布局规划》
2020年	交通运输部	专项规划	《内河航运发展纲要》
2007年	国家发展改革委、中国民用航空总局	专项规划	《全国民用机场布局规划》
2017年	国家发展改革委、中国民用航空局	专项规划	《全国民用运输机场布局规划》
2017年	国家发展改革委、国家能源局	专项规划	《中长期油气管网规划》

①资料来源:新华社。习近平主持召开部分省区市“十五五”时期经济社会发展座谈会[EB/OL].(2025-04-30).<https://www.news.cn/politics/leaders/20250430/ab8afadd6d0446bdab60e2f78f03bacb/c.html>.

基金项目:中国宏观经济研究院重点课题“‘十五五’时期完善综合运输体系的总体思路研究”(A20224051009)。

作者简介:李连成(1973-),经济学博士,国家发展和改革委员会综合运输研究所所长、研究员。研究方向:综合运输、铁路政策与规划、低空经济等。

划聚焦基础设施网络远景建设任务,涵盖各种运输方式,如表1所示。

从领域维度,我国交通运输五年发展规划分为综合交通运输体系规划和分方式的专项规划,两类规划都是指导交通运输发展、确定相应领域重大工程和安排政府投资的重要依据。其中,综合交通运输体系规划统筹协调铁路、公路、水路、民航、管道和城市交通发展,使政府资源和社会资源在各种方式间、区域间、各子系统间优化配置,发挥各种运输方式的组合效率和整体优势。交通运输专项规划的对象主要是单一运输方式。例如,每一个国民经济和社会发展的五年规划期,国家发展改革委、中国民航局、交通运输部等按照职能分工编制或者会同相关部门编制铁路、民用航空、公路、水运等五年发展规划。

## 二、我国综合交通运输体系规划的阶段性亮点及贡献

我国从“六五”时期到“九五”时期,交通运输建设计划主要作为国民经济和社会发展五年计划的组成部分。自“十五”时期起,开始编制和实施综合交通体系(综合交通运输体系的同义语)发展五年专项规划,其中“十二五”以来的综合交通运输体系发展规划作为国家级专项规划由国务院审议并印发。历个综合交通运输体系发展五年规划具有科学性、权威性、专业性、实用性和创新性,对指导我国交通运输可持续发展发挥了重要作用。

### (一)“十五”至“十四五”时期我国交通运输体系规划的演进

#### 1.第十个五年计划综合交通体系发展专项规划的核心要点及贡献

该规划是我国第一部独立的国家综合交通运输专项规划,由国家计划委员会编制,经国务院主管领导主持审定,2001年5月25日发布。“十五”初期,我国运输网规模总量不足,主要铁路干线运输负荷过重,省际干线公路不成网。交通结构不合理,铁路、民航、港口未实现真正的“政企分开”,运输市场化进程缓慢。该规划明确交通运输发展的长期战略目标是市场经济为导向,以可持续发展为前提,建立客运快速化、货运物流化的智能型综合交通运输体系。该规划提出“十五”时期要深化交通运输改革、扩大

运输网络、优化运输网络结构和设施与装备的技术结构、完善运输系统、提高质量、开发西部等方针。该规划提出以科技创新为动力,全面提高交通运输的现代化水平和安全水平;以效益为中心、服务为宗旨,最大限度地满足用户的需求。该规划改变以往按照各种运输方式安排建设任务,创新提出完善五大运输系统,即城间旅客快速运输系统、大城市和市郊旅客运输系统、集装箱运输系统、大宗物资运输系统、特种货物运输系统<sup>①</sup>。

#### 2.“十一五”综合交通体系发展规划的核心要点及贡献

该规划由国家发展改革委编制,2007年11月14日发布。当时面临的基础条件是“交通运输对国民经济的‘瓶颈’制约因素还没有得到根本消除,尤其是铁路运输能力短缺问题比较严重”。该规划提出“以发展为主题,全面提升综合交通体系有效供给能力和服务水平;以体制改革为保障,促进运输市场体系的完善;以构建现代综合运输体系为主线,加强综合运输大通道和枢纽建设;以协调发展为基本立足点,进一步改善区域交通和农村交通条件;以科技应用创新为动力,推进交通运输信息化和智能化建设”<sup>②</sup>。在安排“十一五”时期建设任务上,该规划按照能源运输系统、集装箱运输系统、城际客运与城市群、大城市交通、区域开发交通和农村交通等六个方面进行部署。

#### 3.“十二五”综合交通运输体系发展规划的核心要点及贡献

该规划由国家发展改革委起草编制,国务院2012年6月4日发布。这是我国第一个由中央政府颁布实施的综合交通运输体系发展五年规划。自此直至2025年底,国务院发布了3个五年综合交通运输体系发展规划。编制该规划时我国运输能力紧张状况总体缓解,规划目标是交通运输总体适应经济社会发展要求。继承以往规划基础上,该规划有两个创新性理论贡献:

历史贡献之一:首次在政府文件中将综合交通运输体系分为基础设施、运输服务和技术装备三大系统。这一思想可以追溯到1990年,国家计委综合运输研究所研究员杨洪年提出,综合运输体系大致由综合运输网及其结合部系统、综合运输生产系统和综合运输组织、管理、协调系统三个系统组成

<sup>①</sup>文件来源:中国政府网.国家计委关于印发国民经济和社会发展第十个五年计划综合交通体系发展重点专项规划的通知[EB/OL].(2001-05-25).[https://www.gov.cn/gongbao/content/2002/content\\_61816.htm](https://www.gov.cn/gongbao/content/2002/content_61816.htm).

<sup>②</sup>资料来源:国家发展改革委官网.我国“十一五”综合交通体系发展规划思路简介[EB/OL].(2007-09-28).[https://www.ndrc.gov.cn/fggz/fztlgh/gjzcxgh/200806/t20080611\\_1196610.html](https://www.ndrc.gov.cn/fggz/fztlgh/gjzcxgh/200806/t20080611_1196610.html).

(杨洪年,1988)。“十二五”规划确立的综合运输体系三大系统架构有利于政府分系统推动建设综合交通运输体系,具有理论性和实用性密切结合的优势,一直沿用至今。

历史贡献之二:基础设施布局规划由传统的方式观、系统观转变为空间观,突破了传统的按照运输方式或运输系统的规划思路。该规划探索性地提出基于不同区域空间范围的基础设施布局与组织规划理念,按照区际、城际、城市和农村四大空间范畴规划布局交通基础设施<sup>①</sup>。

4.“十三五”现代综合交通运输体系发展规划核心要点及贡献

该规划由国家发展改革委同交通运输部联合编制,2017年2月国务院审议通过并发布。该规划的历史贡献主要体现在四个方面:

历史贡献之一:首次明确“交通运输是国民经济中基础性、先导性、战略性产业,是重要的服务性行业”。自此,交通运输在国民经济的“基础性、先导性、战略性”功能定位被广泛认可并沿用至今。

历史贡献之二:基于当时我国交通运输“总体适应经济社会发展要求”的现实基础,《“十三五”现代综合交通运输体系发展规划》突出了“现代化”特点,提出交通运输“将进入现代化建设新阶段”,明确“到2020年,基本建成安全、便捷、高效、绿色的现代综合交通运输体系,部分地区和领域率先基本实现交通运输现代化”的目标<sup>②</sup>。

历史贡献之三:在国家发展改革委同有关部门编制,2007年10月国务院常务会议审议并原则通过的《综合交通网中长期发展规划》(发改交运[2007]3045号)提出的“五纵五横”综合运输大通道和42个全国性综合交通枢纽的基础上,优化调整提出“十纵十横”综合运输大通道,并将综合交通枢纽分为国际性、全国性和区域性三个层次并进行调整完善。

历史贡献之四:在“十二五”空间观基础上,从功能观提出“三张网”,对交通基础设施布局和建设任务进行规划:以高速铁路、高速公路、民用航空等为主体的快速交通网,以普速铁路、普通国道、港

口、航道、油气管道等为主体的普速干线网,以普通省道、农村公路、支线铁路、支线航道等为主体通用航空为补充的基础服务网<sup>③</sup>。2019年9月,中共中央发布的《交通强国建设纲要》沿用此提法,提出到2035年“拥有发达的快速网、完善的干线网、广泛的基础网”<sup>④</sup>。

5.“十四五”现代综合交通运输体系发展规划<sup>⑤</sup>核心要点及贡献

该规划由国家发展改革委和交通运输部联合编制,2021年12月由国务院印发,是第三个国务院审批发布的综合交通运输体系五年发展规划,也是党中央提出交通强国战略后的第一个综合交通运输体系五年发展规划。

该规划再次强调交通运输是国民经济中具有基础性、先导性、战略性的产业。其突出的特点之一,是对交通运输业的定位和作用赋予新的内涵:交通运输是现代化经济体系的重要组成部分,是构建新发展格局的重要支撑和服务人民美好生活、促进共同富裕的坚实保障。该规划是党的十八大以来交通运输发展理论和实践的总结。党的十八大以来,习近平总书记对交通运输作出一系列重要指示批示,在发展战略上,强调加快建设交通强国;在发展目的上,强调建设人民满意交通;在发展理念上,强调构建安全、便捷、高效、绿色、经济的现代综合交通体系;在发展目标上,强调打造一流设施、一流服务、一流管理、一流技术,实现人享其行、物畅其流;在发展主题主线上,强调深化供给侧结构性改革,推动交通运输高质量发展;在发展动力上,强调坚持创新引领;在发展方式上,强调加快形成绿色低碳交通运输方式;在发展保证上,强调加强党的全面领导和党的建设,弘扬新时代交通精神<sup>⑤</sup>。

## (二)综合交通运输体系规划的一般特点和基本内容

从规划属性看,综合交通运输体系规划本质上是经济规划而非工程规划。例如,综合交通运输体系发展规划注重交通运输发展与经济社会发展的适应性,从发展基础的判断,到指导思想的表述,再到重点建设任务的安排,紧密围绕交通运输与经济社会

①文件来源:国家发展改革委官网.“十二五”综合交通运输体系规划[EB/OL].(2012-07-23).[https://www.ndrc.gov.cn/fggz/zcssfz/zcgh/201207/t20120723\\_1145674.html](https://www.ndrc.gov.cn/fggz/zcssfz/zcgh/201207/t20120723_1145674.html).

②文件来源:中国政府网.国务院关于印发“十三五”现代综合交通运输体系发展规划的通知[EB/OL].(2017-02-03).[https://www.gov.cn/gongbao/content/2017/content\\_5178189.htm](https://www.gov.cn/gongbao/content/2017/content_5178189.htm).

③文件来源:中国政府网.中共中央 国务院印发《交通强国建设纲要》[EB/OL].(2019-09-19).[https://www.gov.cn/zhengce/2019-09/19/content\\_5431432.htm](https://www.gov.cn/zhengce/2019-09/19/content_5431432.htm).

④文件来源:中国政府网.国务院关于印发“十四五”现代综合交通运输体系发展规划的通知[EB/OL].(2022-01-18).[https://www.gov.cn/zhengce/content/2022-01/18/content\\_5669049.htm](https://www.gov.cn/zhengce/content/2022-01/18/content_5669049.htm).

⑤资料来源:财政部官网.加快建设交通强国 当好中国现代化开路先锋[EB/OL].(2022-05-31).[https://dl.mof.gov.cn/lianzhengjianshe/202205/t20220531\\_3814679.htm](https://dl.mof.gov.cn/lianzhengjianshe/202205/t20220531_3814679.htm).

发展关系展开。工程项目的安排等仅仅是交通运输与经济社会实现良性发展关系的具体支撑内容。

从内容框架看，综合交通运输体系规划一般包括五个部分：一是分析发展基础，包括存在问题等方面的分析；二是发展形势及其要求；三是总体发展思路，这是规划的“灵魂”，具体包括指导思想、指导原则、发展目标等；四是主要任务，这是政府贯彻规划指导思想和实现规划目标的重要抓手；五是明确规划实施的保障措施。

从任务领域看，综合交通运输体系规划一般就基础设施、运输服务、技术装备、安全、绿色、国际交通、新业态等提出建设任务。随着交通运输与经济社会发展的适应度不断提高、综合交通运输体系日益完善，交通运输规划中交通运输安全、绿色发展、与相关产业的融合发展等内容的分量越来越重。

### 三、“十五五”时期我国综合交通运输发展的现实基础与形势要求

#### (一) 我国交通运输规划的现实基础

我国已经建成超大规模的交通基础设施网络。2025 年国家综合立体交通网主骨架建成率超过 90%，“八纵八横”高铁主通道建成率超过 82%，国家高速公路网主线建成和在建比例超过 96%，航空服务覆盖全国 92.6%的地级行政单元，世界级港口群基本建成。我国形成了超大规模运输服务能力和运输服务市场。全国每天高速公路上约 3 000 万辆小客车通行，高铁发送旅客约 1 000 万人次，民航运送约 200 多万人次，全国每天有约 1 亿人乘坐轨道交通、1 亿人乘坐公共汽电车、1 亿人乘坐出租车、网约车通勤出行。我国具备超大规模交通技术装备及其配套生产能力。首艘国产大型邮轮“爱达·魔都号”正式运营，C919 大型商业客机常态化商业运营，自动化码头规模数量和技术水平领跑全球。中欧班列累计开行超过 11 万列，集装箱班轮航线覆盖 100 多个国家和地区。

总体而言，我国交通运输较好地适应了经济社会发展要求，但也存在随着路网日趋完善交通基础设施建设投资边际效益下降、超大规模存量交通运

输资源与超大规模人口经济的适配性需要提高、交通运输结构性功能性矛盾较为突出、多元化韧性强的国际运输通道体系尚不健全等问题，人民群众对交通运输的智慧化、绿色化、安全化期望越来越高。

#### (二) 把握经济社会发展大势和要求

“十五五”时期交通运输发展必须紧紧围绕支撑和服务基本实现社会主义现代化目标。党中央提出全面建成社会主义现代化强国，总的战略安排是分两步走：从 2020 年到 2035 年基本实现社会主义现代化；从 2035 年到本世纪中叶把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。其中，到 2035 年我国要建成现代化经济体系，形成新发展格局，基本实现新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化；建成教育强国、科技强国、人才强国、文化强国、体育强国、健康中国；美丽中国目标基本实现；平安中国建设达到更高水平<sup>①</sup>。“十五五”时期经济社会发展要确保基本实现社会主义现代化取得决定性进展，结合我国交通运输发展基础，支撑和服务这一目标，交通运输需要在支撑和引领现代化产业体系、服务和保障区域协调发展、完善国际通道和国际供应链体系等方面加快发展。此外，要前瞻性把握国际形势发展变化对我国的影响，当今世界经济不稳定难预料的风险因素更加突出，国际经济贸易秩序遇到严峻挑战，外部环境的不确定性、不稳定性明显增强，新一轮科技革命和产业变革加速突破。“十五五”交通运输发展要树立底线思维，有应对极端情况的准备。要加强交通运输科技创新、模式创新和产业创新，大力培育发展交通运输新质生产力。

#### (三) 在继承性和时代性中确定历史方位

不同阶段交通运输发展的基础不同，经济社会

表 2 “十二五”以来综合交通运输体系发展规划内容演变

规划名称	适应性评价	阶段判断	宏观目标	发展目标
“十二五”综合交通运输体系规划	“十一五”末，运输能力紧张状况总体缓解，为服务经济社会发展发挥了重要作用	我国交通基础设施网络完善的关键时期，是构建综合交通运输体系的重要时期，也是深化交通运输体制改革的攻坚时期	总体适应经济社会发展和人民群众出行需要	初步形成以“五纵五横”为主骨架的综合交通运输网络，基本建成国家快速铁路网，基本建成国家高速公路网，基本建成 42 个全国性综合交通枢纽
“十三五”现代综合交通运输体系发展规划	“十二五”时期，我国各种交通运输方式快速发展，综合交通运输体系不断完善，较好完成规划目标任务，总体适应经济社会发展要求	我国交通运输发展正处于支撑全面建成小康社会的攻坚期、优化网络布局的关键期、提质增效升级的转型期，将进入现代化建设新阶段	到 2020 年，基本建成安全、便捷、高效、绿色的现代综合交通运输体系，部分地区和领域率先基本实现交通运输现代化	网络覆盖加密拓展。综合衔接一体高效。运输服务提质升级。智能技术广泛应用。绿色安全水平提升
“十四五”现代综合交通运输体系发展规划	“十三五”时期，我国综合交通运输体系建设取得了历史性成就，基本能够适应经济社会发展要求	交通运输行业进入完善设施网络、精准补齐短板的关键期，促进一体融合、提升服务质效的机遇期，深化改革创新、转变发展方式的攻坚期	转变发展路径，促进建管养运并重、设施服务均衡协同、交通运输与经济社会发展深度融合，以全方位转型推动交通运输高质量发展	到 2025 年，综合交通运输基本实现一体化融合发展，智能化、绿色化取得实质性突破，综合能力、服务品质、运行效率和整体效益显著提升，交通运输发展向世界一流水平迈进

①资料来源：党的二十大报告学习辅导百问[M].北京:党建读物出版社,学习出版社,2022:18-19.

发展环境不同,进而交通运输发展的阶段有差异,宏观发展目标和支撑宏观目标的具体发展目标、发展指标有差异(见表2)。我国历个综合交通运输体系规划都顺利完成既定目标。一般而言,上一个综合交通运输体系发展五年规划的宏观目标往往是下一个规划的发展基础。“十五五”综合交通运输体系的历史方位要锚定国家确定的中长期目标,既要体现交通运输发展的继承性,也要符合时代性。

借鉴管理学理论中项目管理的进度管理方法,通过对既有规划目标值的比较分析,确定“十五五”特征年的宏观发展目标。即结合历史数据和“十四五”规划目标完成情况,面向2035年的中长期规划的发展目标,明确“十五五”综合交通运输体系发展目标。从建设目标分析:2019年《交通强国建设纲要》和2021年《国家综合立体交通网规划纲要》确定了到2035年我国基本建成交通强国、基本建成现代化高质量国家综合立体交通网的战略目标<sup>①</sup>。《“十四五”现代综合交通运输体系发展规划》提出“十四五”末(即2025年)综合交通运输基本实现一体化融合发展,智能化、绿色化取得实质性突破,综合能力、服务品质、运行效率和整体效益显著提升,交通运输发展向世界一流水平迈进的目标<sup>②</sup>。

“十五五”是我国实现基本建成交通强国目标承上启下的五年和关键时期,《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》提出,“完善现代化综合交通运输体系”的要求。为当好社会主义现代化建设的开路先锋,服务和支撑好中国式现代化,需以交通运输现代化加快交通强国建设,加快完善并基本形成安全、便捷、高效、绿色、经济、包容、韧性的现代化综合交通运输体系,基本实现交通运输现代化。

#### 四、“十五五”综合交通运输体系发展展望

完善综合交通运输体系,需要准确把握“十五五”时期的阶段性要求。其中,要明确延续性的任务,例如我国仍然处于交通基础设施建设阶段,需继续加强基础设施统筹规划,优化布局结构,完善国家综合立体交通网主骨架,强化薄弱地区覆盖和通达保

障。同时,“十五五”时期交通运输发展也具有鲜明的时代特征。

##### (一) 适度超前、不过度超前

我国交通运输经历了瓶颈制约、缓解、总体适应到基本适应的发展历程。《“十二五”综合交通运输体系发展规划》首次提出“适度超前”原则,明确“着眼于综合交通运输体系的建立,在满足现阶段客货运输需求的基础上,使基础设施能力适度超前”<sup>③</sup>。经历“十二五”“十三五”和“十四五”等三个综合交通运输体系发展五年规划期的建设,我国交通基础设施在许多方面已经达到世界第一,交通运输能力能够基本满足经济社会发展对运输的需要,并且部分线路、部分场站等出现能力富余。立足这一点,未来发展要坚持好“适度超前、不过度超前”原则,适配重大生产力布局优化和人口变化,加快形成与区域经 济布局、国土空间体系相匹配的交通空间格局。规划、设计、投融资、管理等各个环节要把提高运营可持续性作为重要考量。这也是深入落实《交通强国建设纲要》推动“交通发展由追求速度规模向更加注重质量效益转变”的要求<sup>④</sup>,主要是宏观上把握好总体规模和建设节奏、项目层面把握好工程技术标准、供需匹配上把握好建设资金资源能力。

##### (二) 推动交通运输深度转型

新阶段新要求需要交通运输体系实现深度转型。“十一五”末我国交通运输对经济社会发展的瓶颈制约明显缓解,审时度势,《“十二五”综合交通运输体系发展规划》以及之后的几个综合交通运输体系发展五年规划持续推动交通运输转型。“十二五”规划提出“加快转变交通发展方式,实现各种运输方式从分散、独立发展转向一体化发展”<sup>⑤</sup>。“十三五”时期我国交通运输发展处于支撑全面建成小康社会的攻坚期、优化网络布局的关键期、提质增效升级的转型期,将进入现代化建设新阶段。2019年《交通强国建设纲要》提出三个转变:推动交通发展由追求速度规模向更加注重质量效益转变;由各种交通方式相对独立发展向更加注重一体化融合发展转变;由依靠传统要素驱动向更加注重创新驱动转变<sup>⑥</sup>。“十四五”规划提出“以全方位转型推动交通运输高质量发

①资料来源:国家综合立体交通网规划纲要学习读本[M].北京:人民交通出版社,2021:2+20.

②文件来源:中国政府网.国务院关于印发“十四五”现代综合交通运输体系发展规划的通知[EB/OL].(2022-01-18).[https://www.gov.cn/zhengce/content/2022-01/18/content\\_5669049.htm](https://www.gov.cn/zhengce/content/2022-01/18/content_5669049.htm).

③文件来源:国家发展改革委官网.“十二五”综合交通运输体系规划[EB/OL].(2012-07-23).[https://www.ndrc.gov.cn/fggz/zcssfz/zcgh/201207/t20120723\\_1145674.html](https://www.ndrc.gov.cn/fggz/zcssfz/zcgh/201207/t20120723_1145674.html).

④文件来源:中国政府网.中共中央 国务院印发《交通强国建设纲要》[EB/OL].(2019-09-19).[https://www.gov.cn/zhengce/2019-09/19/content\\_5431432.htm](https://www.gov.cn/zhengce/2019-09/19/content_5431432.htm).

展”，具体包括五个转变<sup>①</sup>。“十五五”综合交通运输体系将在全方位转型基础上，以高质量发展为主线实现深度转型。全方位转型强调转型领域的宽广，深度转型更重视转型的高质量。从具体实现路径分析，要强化“四个更加突出”，即更加突出一体化融合、更加突出智慧化升级、更加突出绿色化转型、更加突出安全化提升<sup>②</sup>。深度转型体现在建设重点的结构转换，“十五五”交通运输发展要由主要重视基础设施建设转向更加注重推动运输服务现代化。要统筹好新建基础设施扩大规模和通过提质升级、科技赋能等更好发挥存量资源作用的关系，加强存量交通基础设施的升级改造。要统筹好交通新型基础设施和传统基础设施之间的结构，要推动数字技术创新应用和交通物流数字化转型，在交通发展中培育新质生产力，也就是发展动力上“由依靠传统要素驱动向更加注重创新驱动转变”。

### （三）深入推进一体融合化

《“十四五”现代综合交通运输体系发展规划》提出“基本实现一体化融合发展”的目标<sup>③</sup>。交通运输一体化主要指各种运输方式之间、各个运输环节之间的一体衔接、系统集成，这可以视为交通运输系统的内部融合。经过多年大力推动，货物多式联运“一箱制”“一单制”等推广应用，旅客联程联运取得长足进步，铁路专用线“进港区、进园区、进厂区”取得丰硕成果。货邮融合发展取得长足进步，例如，利用汽车客运站、货运场站和公路养护站等建设县级共同配送中心、打造乡镇和村级客货邮站点。交通运输与产业融合取得初步进展，文旅融合促进了旅游休闲消费。交能融合方面，建设了一批光伏屋顶、光伏车棚，推动了高速公路与光伏等新能源融合发展、建立枢纽场站“分布式光伏+储能+微电网”的交通能源系统等。此外，城市综合体、临空经济区、临港经济区、物流枢纽经济区等建设也取得显著成绩。落实《交通强国建设纲要》提出“由各种交通方式相对独立发展向更加注重一体化融合发展转变”<sup>④</sup>，“十五五”时期，要在交通运输一体化已经取得重大进展以及交通与产业、城镇融合初有成效的基础上，以集成融合为重点，一方面，继续大力推动方式内、方式间、

跨区域等一体衔接，向与其他基础设施系统集成方向发展；另一方面，深入推动交通运输深度适配重大生产力布局调整，深度嵌入产业链价值链，实现与产业、与城镇深度融合发展。

### （四）持续推动智慧化和绿色化

把握人工智能等新科技革命浪潮的必然要求，持续拓展数字化、人工智能等在交通运输的应用深度。重点深入实施“人工智能+交通运输”行动，推动大数据、互联网、人工智能、区块链等新技术在交通运输行业深度应用，不断增强交通运输发展新动能。聚焦智慧扩容、安全增效等推动基础设施数字化转型，建设智能铁路、智慧公路、智慧港口、智慧机场等。加快交通技术装备数智化更新，数智赋能推动交通运输组织创新，打造智慧出行服务体系，推进智慧物流服务发展，提升交通行业智治水平。党的二十届四中全会审议通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》，提出：到“十五五”末绿色生产生活方式基本形成，碳达峰目标如期实现<sup>⑤</sup>。交通运输占用大量土地、岸线，是能源消费和碳排放的主要领域之一。抓住绿色经济、绿色技术快速发展的机遇，“十五五”期间推动交通运输各领域各环节绿色发展，深化调整运输结构，优化运输组织模式，规划布局1万公里以上零碳运输走廊，推动零碳场站建设，大力推广应用新能源车船等清洁能源交通装备，集约节约利用资源，推动交通运输与自然和谐共生。

### （五）更加突出安全化提升

交通安全始终是历个综合交通运输体系五年规划的重点任务之一。党中央关于“十五五”规划的建议提出加强重点领域国家安全能力建设，“维护战略通道安全”“健全多元化、韧性强的国际运输通道体系”“有效防范遏制重特大事故”“提升重要基础设施本质安全水平”<sup>⑥</sup>。提升交通运输安全化水平，除了传统上重视的交通运输安全、应急交通建设外，“十五五”时期将更加重视陆海统筹的国际运输通道建设，健全国际物流供应链体系，提高韧性，以应对国际形势的不确定性和不稳定性。“十五五”时期与以往的一个区别是我国海量交通基础设施进入生命周

①文件来源：中国政府网.国务院关于印发“十四五”现代综合交通运输体系发展规划的通知[EB/OL].(2022-01-18).[https://www.gov.cn/zhengce/content/2022-01/18/content\\_5669049.htm](https://www.gov.cn/zhengce/content/2022-01/18/content_5669049.htm).

②资料来源：刘伟.完善现代化综合交通运输体系[J].求是,2025(21):31-35.

③文件来源：中国政府网.国务院关于印发“十四五”现代综合交通运输体系发展规划的通知[EB/OL].(2022-01-18).[https://www.gov.cn/zhengce/content/2022-01/18/content\\_5669049.htm](https://www.gov.cn/zhengce/content/2022-01/18/content_5669049.htm).

④文件来源：中国政府网.中共中央 国务院印发《交通强国建设纲要》[EB/OL].(2019-09-19).[https://www.gov.cn/zhengce/2019-09/19/content\\_5431432.htm](https://www.gov.cn/zhengce/2019-09/19/content_5431432.htm).

⑤文件来源：中国政府网.中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议[EB/OL].(2025-10-28).[https://www.gov.cn/zhengce/202510/content\\_7046050.htm](https://www.gov.cn/zhengce/202510/content_7046050.htm).

期的后半程,容易出现材料疲劳,极端天气频发对交通基础设施安全运营提出更大挑战。近年来,发生多起交通重大基础设施事故,如,2023年8月丰沙铁路沿线发生泥石流、边坡溜坍等严重水害,2024年丹宁高速公路“7·19”桥梁垮塌灾害事故、梅大高速茶阳路段“5·1”塌方灾害事故,2025年6月24日厦蓉高速公路猴子河特大桥梁垮塌事故等。“十五五”时期需要大力提升交通基础设施本质安全水平,通过完善基础设施安全技术标准规范、构建工程建设质量管理体系、加强基础设施运行监测、强化预防性养护常态化维护和应急修复等养护管理体制<sup>①</sup>,提高基础、设施全生命周期抵御自然灾害冲击能力,增强安全性和可靠性。要重视利用物联网、人工智能等加强恶劣天气短临暴雨、山洪泥石流、滑坡等灾害预报预警,建立全覆盖、全天候的基础设施监测感知体系,防患于未然。要有效应对自然灾害、突发事件等情况,提高应急响应能力。

#### (六) 如期完成交通运输重大改革

党的二十届三中全会审议通过《中共中央关于进

一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》,到2029年,完成该决定提出的改革任务<sup>②</sup>。该决定提出综合交通运输体系、铁路体制、收费公路政策、交通价格、降低全社会物流成本、建设国家物流枢纽中心和大宗商品资源配置枢纽等交通、物流领域的重大改革任务。“十五五”期间,要如期完成各项改革任务,推进治理体系和治理能力现代化。完善综合交通运输管理体制机制,推动跨区域跨流域交通大通道建设,强化区域互联互通和跨方式一体衔接。完善综合交通运输法律法规标准和统计监测体系,深化交通运输价格市场化改革。加快推进铁路竞争性环节市场化改革,促进铁路运输业务经营主体多元化和适度竞争,推动收费公路政策优化,持续推进低空空域管理改革。加强投融资模式创新,发挥政府投资基金引导带动作用,激发民间投资活力,增强市场主导的有效投资增长动力。

参考文献:

[1]杨洪年.我国交通运输业发展的目标模式及产业政策研究[J].中国工业经济,1988(5):39-44.

(作者单位:国家发展和改革委员会综合运输研究所)

## Evolution, Features, and Prospects of China's Comprehensive Transportation Plan: Strategic Upgrading from the 10th Five-Year Plan to the 15th Five-Year Plan

LI Liancheng

(Institute of Comprehensive Transportation of National Development and Reform Commission, Beijing 100038)

**Abstract:** This paper reviewed the evolution and contribution of China's Comprehensive Transportation Planning since the 10th Five-Year Plan, and analyzed the structural foundation and evolving context of the country's transport. Based on the stage-specific features of the 15th Five-Year Plan, further improving the Comprehensive transportation system would require strengthened infrastructure coordination, optimized spatial structure, a more solid backbone of the National Integrated Multi-Dimensional Transport Network, and improved coverage and connectivity in less developed regions was proposed. Also, the key directions for further development were identified, including appropriately forward-looking infrastructure investment without overinvestment; deepening structural transformation promoting integrated and coordinated development; advancing digitalization and green transformation; enhancing transport safety and resilience; and implementing key institutional reforms on schedule. These efforts will enable high-quality development of transport that meets the need of the new development stage in the 15th Five-Year Plan period.

**Keywords:** transportation; comprehensive transportation; 15th Five-Year Plan

①资料来源:党的二十届四中全会《建议》学习辅导百问[M].北京:党建读物出版社,学习出版社,2025:182-183.

②文件来源:新华社.授权发布 | 中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定[EB/OL].(2024-07-21).<http://www.news.cn/politics/20240721/cec09ea2bde840dfb99331c48ab5523a/c.html>.