

西安市人民政府文件

市政发〔2021〕20号

西安市人民政府关于印发 “十四五”综合交通运输发展规划的通知

各区、县人民政府，市人民政府各工作部门、各直属机构：

现将《西安市“十四五”综合交通运输发展规划》印发给你们，请认真贯彻执行。



西安市“十四五”综合交通运输发展规划

目 录

前言	5
一、规划背景	6
（一）发展基础	6
（二）发展要求	10
（三）需求分析	11
二、总体思路	12
（一）指导思想	12
（二）基本原则	13
（三）发展目标	14
三、打造一体化交通运输网	17
（一）强化对外综合运输通道	17
（二）建设城市群高效交通网	18
（三）打造都市圈快速通勤网	19
（四）优化城乡一体普惠交通网	20
四、构建多层次综合枢纽体系	21
（一）构建“三级”立体客运枢纽体系	21
（二）构建“三级”现代物流节点体系	22
（三）完善衔接枢纽的集疏运体系	23
五、推动综合运输服务转型升级	24
（一）推进客运一体化融合发展	24

(二) 实现综合物流高质量发展·····	26
(三) 深化交通产业融合发展·····	27
六、建设现代化智慧交通系统·····	28
(一) 加强新型基础设施建设·····	28
(二) 推广智慧交通数据化应用·····	29
(三) 优化智慧公众出行服务·····	29
七、推动绿色交通可持续发展·····	30
(一) 推动交通运输结构转变·····	30
(二) 推进能源清洁转型发展·····	30
(三) 加强科技支撑服务能力·····	31
八、强化综合交通现代化治理·····	31
(一) 推动管理体制机制改革·····	31
(二) 完善运输市场运行体系·····	32
(三) 提升交通应急安保能力·····	32
九、保障措施·····	33
(一) 加强组织协调·····	33
(二) 加强资金保障·····	33
(三) 加强人才队伍建设·····	34

前 言

“十四五”时期是加快建设交通强国的第一个五年,按照《交通强国建设纲要》《国家综合立体交通网规划纲要》《陕西省“十四五”综合交通运输发展规划》以及《西安市国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》的总体要求,编制《西安市“十四五”综合交通运输发展规划》。本规划主要阐述了“十四五”时期西安市综合交通运输发展的总体思路、发展目标、主要任务和保障措施等,是今后五年西安综合交通运输发展的指导性文件,是项目实施和政府投资的重要依据。

规划范围: 本规划范围覆盖西安市行政区和西咸新区。

规划期限: 规划期为 2021—2025 年, 远景展望至 2035 年。

一、规划背景

（一）发展基础

“十三五”以来，在市委、市政府的坚强领导下，西安市抢抓“一带一路”建设和关中平原城市群发展战略机遇，紧盯国家中心城市建设目标，加快建设国际门户枢纽城市。空港、陆港面向国际辐射能力显著提升，客货运量位居全国前列；铁路、公路交通骨架更加完善，路网结构更加优化；西安咸阳国际机场、西安北站、西安火车站、中欧班列（西安）集结中心等综合枢纽功能逐步完善，旅客出行更加方便快捷，货物多式联运效率明显提升。“十三五”期间，累计完成交通固定资产投资 2200 亿元，为西安市实现新时代追赶超越和建设综合交通枢纽城市奠定了坚实基础。

1. 基础设施建设日益完善，综合交通网逐步形成

西安铁路网总里程 601 公里，其中高铁总里程 224 公里。“米”字型高铁网格局初具规模，西成、西银高铁相继开通，实现了西安与银川、兰州、成都等西部城市的高铁直连。开通西安至渭南、安康、榆林、神木、韩城等地的铁路“绿巨人”项目，标志着普速客运进入动车时代。轨道交通机场线开通运营，航空、高铁旅客实现“一站式换乘”，西安地铁“八线在建、三线齐通、八线运营”，运营总规模达 245 公里。高速公路通车总里程 653 公里，外环高速（北段）顺利通车，外环高速（南段）全面开工，第二环线高速即将建成，西安高速路网格局迎来崭新面貌。干线公路

累计建设 207 公里，完成国道 108、国道 310、省道 107 部分路段等重点国省路网提升工程，国省干线实现二级公路全覆盖，一级以上公路里程占比达到 31%。基本实现镇（街）全部通三级公路、建制村和 30 户以上自然村组全部通沥青（水泥）路，鄠邑区荣获“四好农村路”全国示范县荣誉称号，高陵区、阎良区、长安区、蓝田县荣获“四好农村路”省级示范县称号，全面完成交通脱贫攻坚重点任务。综合枢纽场站建设稳步推进，西安咸阳国际机场运行效率与服务品质进一步提升，中欧班列（西安）集结中心建设初具规模，新筑综合物流中心、西安综合保税区等 8 个项目已建成运营。

2. 综合运输能力稳步增长，服务品质显著提升

西安咸阳国际机场成为西北地区最大的空中综合交通枢纽，国内外通航城市 228 个，开通航线 383 条，累计开通全货运航线 35 条（2020 年在营 21 条），通达全球 37 个国家、77 个主要枢纽和经济旅游城市；年旅客吞吐量达到 3107 万人次（其中国际旅客吞吐量达到 38 万人次），全国排名第 8 位；年货邮吞吐量达到 37.6 万吨，全国排名第 10 位。

中欧班列（西安）集结中心纳入国家示范工程，“长安号”实现与国内 29 个省份主要货源地互联互通，相继开行了襄西欧、徐西欧、蚌西欧、唐西欧、永西欧、渭西欧、芜西欧等国际线路，覆盖中亚、中东及欧洲主要货源地和“一带一路”沿线 44 个国家，全年开行 3720 列，运送货物 281.1 万吨，质量评价指标居

全国第一。

地铁共开通车站 153 座，日均客流约 260 万人次，客流强度稳居全国前列，常规公交线路达到 396 条，常规公交日均客流量达 388 万人次，公共交通机动化出行分担率达 61%，公共交通到站正点率达 87%，快递业务揽收量突破 6.8 亿件，占西北五省快递业务量的 50% 以上。西安市成为国家公交都市建设示范城市、国家快递示范城市、国家第二批城市绿色货运配送示范工程创建城市。

3. 行业治理能力不断增强，管理水平明显提升。

牢固树立“生命至上、安全第一”理念，建立各基层单位共同参与、统一指挥、功能完善的交通应急保障体系，有序开展交通安全隐患专项治理行动，加强安全生产培训教育，夯实安全生产责任，切实做好日常性、季节性、重点时段及特殊情况下的隐患排查治理工作。以“两客一危”车辆为重点，全面落实企业安全生产责任，道路运输车辆安全防控实现“人防”向“技防”转变。认真落实“三不进站八不出站”“三品”检查和“五证二单一牌”等制度和规定，严格客运车辆安全例检工作；大力开展路域环境治理工作，持续巩固“四改两拆”“秦岭北麓违建专项整治”“公路穿越水源地环境保护工程”“治污减霾”成果。

推进新一代信息技术在交通领域的创新应用，搭建丝路交通云和交通大数据中心，完成道路运政管理信息系统升级改造、公交智能示范工程、一网通办、雪亮工程、I/M 平台等系统建设及

运行，建立西安市综合交通信息服务平台、“西安大交通发布”微信公众平台、出租车智慧码，向公众提供全方位、一体化的出行信息服务。

“十三五”时期，西安市交通运输发展取得了优异的成绩，但仍存在一些差距和不足：

一是交通网络基础设施建设仍需加强。部分国省公路交通流量饱和，便捷、高效的公路骨架网络尚不完善；快速路建设相对滞后，城市道路与外围公路衔接不畅，居民出城困难；现有的铁路格局难以适应西安经济社会快速发展需求，向北辐射包头，向南辐射重庆、十堰的高铁尚未开通。

二是客货运枢纽体系有待完善。空港开放程度同国际枢纽定位仍有差距；大型铁路、公路客运枢纽功能和布局有待进一步优化，客运枢纽功能体系有待完善；物流枢纽发展缺乏系统引导，节点布局不合理、集约化程度不高、集疏运成本较高；各种交通设施建设主体不同导致无法实现综合运营，零距离换乘没有得到充分体现，多式联运发展缓慢。

三是公共交通建设与城市空间发展不协调。地铁建设落后于城市发展进程；公交配套设施建设缺乏保障，公交与轨道衔接不畅，“最后一公里”出行问题没有得到彻底解决，影响乘客出行效率和公交出行体验。

四是交通信息化支撑引领作用有待加强。交通大数据挖掘能力明显不足，信息化建设格局较为分散，资源整合与共享程度不

高，智能化持续发展能力不足，综合利用能力有待深化，队伍建立、运维保障投入不够。

五是交通基础设施建设制约严重。建设项目受土地政策、环境保护、文物保护等因素的制约，导致前期手续办理复杂，交通运输领域市与区县财政事权和支出责任划分不合理，与现代财政制度不匹配，与国家治理体系和治理能力现代化要求不适应，投融资体制仍需改革，各部门协力配合、综合交通运输联动协调发展机制尚不完善。

（二）发展要求

“十四五”时期是我国“两个一百年”奋斗目标历史交汇的新发展阶段，也是我市综合交通运输紧抓新时代追赶超越的战略机遇期，全面贯彻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的新发展理念，推动交通运输高质量发展，为着力构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局提供坚实的交通基础保障，做好西安市经济社会发展的“先行官”。

贯彻落实交通强国规划蓝图，要求西安交通充分发挥城市现代化经济体系的先行引领作用，以更加完善的交通基础设施、更加高效经济的运输服务支撑全市社会主义现代化建设，努力建成人民满意、保障有力的现代化综合立体交通网络。

深度服务“一带一路”等重大战略建设，要求充分发挥西安

在关中平原城市群、西部大开发和“一带一路”战略建设中的辐射与带动作用，加快提高西安综合物流枢纽的服务能级、提升国际航空枢纽运输功能，更好地服务于“一带一路”沿线的文化交流与商贸往来，促进与国内外城市互联互通，进一步拓展国际合作的深度与广度。

助力西安国家中心城市建设，要求继续推进国家门户城市 and 对外运输大通道建设，做强航空和铁路口岸，通过织密航空运输网、拓展轨道交通网、优化快速道路网、做强智慧信息网，切实提高交通精准供给水平，强化综合交通运输服务能力。

推进西安咸阳融合发展进程，要求推动西安、咸阳规划协同、产业协作、要素流动、设施共享，持续加快西安—咸阳融合发展进程，统筹考虑大西安范围内的交通网络布局，优化提升中心城区与西咸新区基础设施的互联互通，努力形成高质量发展的区域集群。

助力乡村振兴战略实施，要求持续推进“四好农村路”建设，巩固脱贫攻坚成果，加强农村交通基础设施建设，优化城乡交通基础设施网络结构，完善普惠公平的城乡一体交通网，进一步提升交通运输服务保障能力和水平，切实发挥交通基础设施在乡村振兴发展中的基础保障作用，推进农业农村现代化发展。

（三）需求分析

随着国家中心城市的建设，西安在国家综合交通运输网络中的枢纽地位进一步提升，枢纽辐射能力将显著增强。铁路和航空

在中长距离运输方面的优势将得到更大程度的发挥，西安运输总量将持续增长，公路运输依然是主体，但在长距离运输上的分担比重会有所下降。航空货邮和铁路集装箱会有较快增长，高附加值货品所占比重将会显著提升。

西安市作为“一带一路”重要节点城市，未来东西向客货运输仍然处于主导地位，而作为陕西省省会城市，辐射带动陕北地区、联系北部能源基地也使得西安北向的客货运需求较大。

西安客货运输方式构成表

运输方式	年份	铁路	公路	航空	合计
客运量/亿人次	现状*	24.0%	58.1%	17.9%	2.6
	2025 年	24.1%	56.2%	19.7%	3.4
	2035 年	25.2%	53.9%	20.9%	4.8
货运量/亿吨	现状*	1.78%	98.09%	0.14%	2.7
	2025 年	1.88%	97.91%	0.20%	3.2
	2035 年	2.25%	97.38%	0.37%	4.1

注：*因疫情影响，2020 年数据存在特殊性，预测基础取 2019 年数据。

西安对外客货运输方向分布表

运输方式		东	东北	北	西北	西	西南	南	东南
客运	2025 年	23%	10%	17%	7%	25%	7%	6%	6%
货运	2025 年	18%	11%	23%	14%	17%	7%	5%	6%

二、总体思路

（一）指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻习

近平总书记来陕考察重要讲话重要指示精神和党的十九大、十九届二中、三中、四中、五中全会精神，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，坚持稳中求进工作总基调，立足新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局，牢牢把握国家中心城市建设目标和交通强国发展要求，主动适应“一带一路”建设，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，努力构建安全、便捷、高效、绿色、经济的现代化综合交通运输体系，建成人民满意、保障有力的国际性综合交通枢纽城市，奋力谱写西安新时代追赶超越新篇章。

（二）基本原则

服务大局、当好先行。深入贯彻落实新发展格局要求，分析把握西安当前面临的形势，对标交通强国的建设要求和西安市未来经济社会发展对交通运输的需求，服务国家和全省重大战略，紧抓交通发展的宝贵时间窗口，加快提升交通运输发展质量，推动交通运输探索性、创新性、引领性发展，支撑和引领高质量发展。

统筹规划、协同发展。充分发挥交通规划的引领作用，做好与国土空间规划的衔接，优化交通枢纽布局，完善交通运输网络，建成与国家中心城市、国际化大都市相匹配的综合运输服务体系。充分发挥中心城市引领作用，进一步促进区域交通融合，引导城市融合发展。

创新引领、深化改革。坚持理念创新、科技创新、体制机制

创新、工作方式创新等在内的全面创新，深入推进供给侧结构性改革，推动交通转型升级、提质增效，增强交通系统可持续发展能力。实现交通发展质量变革、效率变革、动力变革，抢占交通科技发展制高点，努力实现交通运输从高速增长到高质量发展。

塑造特色、扩大开放。秉承国家中心城市建设战略定位，深度融入“一带一路”建设大格局，结合西安历史、人文、生态特色，打造彰显城市特点的交通符号。以建设国际性综合交通枢纽城市为目标，积极参与“一带一路”沿线城市交通运输互惠融合发展，全方位扩大西安城市影响力、拓展朋友圈、提升综合竞争力。

以人为本、绿色发展。坚持人民为中心的发展思想，把人民对美好生活的向往作为综合运输服务质量提升的奋斗目标，努力满足人民更安全、更便捷、更舒适、更个性化的出行新要求。把“绿水青山就是金山银山”理念全面融入建设国际性综合交通枢纽城市的全过程，引导城市的绿色交通出行，优化城市交通发展模式，推动城市绿色永续发展。

（三）发展目标

到 2025 年，将西安建成交通强国典范城市。国际枢纽功能及辐射能力不断增强，一体化、多层次的综合交通运输体系基本建成，运输服务水平显著提升，交通智慧化、绿色化发展迈上新台阶，人民出行更加便捷、货物流转更加高效，构建交通运输高质量发展新格局，为西安国家中心城市建设提供坚实交通基础保障。

打造一体化交通运输网。“米”字型高速铁路网基本建成，“棋盘+环+放射”地铁网初具规模，国铁、城际、市域、城轨“四网”融合发展，建成“轨道上的西安都市圈”；“四环十二辐射”的高速公路骨架格局基本形成，国道平原一级化建设与都市圈“七横七纵”快速路体系建设高效衔接，基本实现西安都市圈1小时通勤、城市群2小时通达、全国主要城市3小时覆盖的交通出行圈。

构建多层次综合枢纽体系。立体客运枢纽体系与现代物流节点体系建设基本完成，与枢纽站场系统功能相匹配的集疏运通道与信息支撑系统基本完善，各种运输方式分工协作、优势互补、高效衔接、有序运行。

推动综合运输服务转型升级。居民出行体验显著改善，旅客联程运输水平提高，城乡客运一体化发展与“空、铁、公”联运发展模式初显成效，区县级物流枢纽功能不断完善，枢纽经济实现高质量发展，服务中欧班列，支撑西部陆海新通道建设。

建设现代化智慧交通系统。新一代智慧交通新型基础设施建设稳步推进，数据共享、创新驱动、智慧高效的行业信息化体系基本建成。一体化出行、大数据、物联网、区块链等新技术、新模式得到广泛应用，实现运输服务灵活便捷、交通政务透明高效、信息技术融合创新、行业管理精准精细、运行体系安全可靠。

推动绿色交通可持续发展。绿色发展水平总体适应交通强国建设的阶段性要求。交通用能结构显著优化，新能源和清洁能源

应用水平显著提升；客货运输结构更趋合理，绿色物流、绿色出行体系初步形成。

强化综合交通现代化治理。“一张蓝图绘到底”国土空间管理整合工作得到充分落实，简政放权深入推进，交通运输法制建设成效显著，政府促进市场资源配置能力不断提升，综合执法、法制监督体系更加完备。

“十四五”综合交通运输发展主要指标表

类别	指标名称	2020 年	2025 年
基础建设	1. 铁路总里程（公里）	601	900
	2. 其中，高铁总里程（公里）	224	371
	3. 公路总里程（公里）	14799	>15000
	4. 高速公路总里程（公里）	653	884
	5. 普通国省干线一级化比重（%）	31	60
	6. 城市快速路总里程（公里）	129	448
	7. 地铁运营总里程（公里）	245	422
	8. 公交专用道（公里）	384.6	500
运输服务	9. 全社会旅客运输量（亿人次）	2.6	3.4
	10. 全社会货运运输量（亿吨）	2.7	3.2
	11. 航空旅客吞吐量（万人次）	3107.4	6700
	12. 航空货邮吞吐量（万吨）	37.63	65
	13. 铁路旅客发送量（万人次）	3745	8200
	14. 铁路货邮发送量（万吨）	471.2	600
	15. 公交机动化出行分担率（%）	61.69	70
	16. 公共交通到站正点率（%）	87	90

类别	指标名称	2020 年	2025 年
绿色科技	17. 绿色出行比例（%）	72	75
	18. 新增和更新公交、出租和城市配送清洁能源和新能源车辆占比（%）	—	100
	19. 建成区公用充电设施覆盖率（%）	50	83
	20. 综合交通公众服务平台信息服务覆盖率（%）	—	90
	21. 综合交通公众服务平台公众满意度（%）	—	90

到 2035 年，西安将全面建成国际性综合交通枢纽城市，人民满意度明显提高，交通国际竞争力和影响力显著提升，交通运输供需有效平衡、服务优质均等、安全有力保障，成为具有“世界一流的现代化交通运输体系”的国际化大都市。

三、打造一体化交通运输网

（一）强化对外综合运输通道

构建立足全市、服务全省、对接全国的交通运输主骨架，形成以高速铁路、高速公路网络为核心，普速铁路、国省干线、机场航线为补充，辐射全国重点城市的“米”字型综合运输大通道。依托航线联通、铁路贯通、公路畅通的综合交通网络，进一步拓展区际互惠合作，强化以西安为核心的关中平原城市群与京津冀、长三角、粤港澳大湾区、成渝地区双城经济圈等城市群的交通联系，促进西北省份与江苏、山东、河南等东中部地区，与四川、重庆、贵州等西南地区合作互动，加快推进国家重点区域一体化进程。

专栏一 对外综合运输通道重点工程
<p>“米”字型高速铁路网</p> <p>基本完成西安至延安、西安至十堰、西安至安康高速铁路的建设任务，五年计划建设高速铁路 147 公里。</p> <p>高速公路辐射线</p> <p>完成京昆高速蒲城至涝峪（西安段）、延西高速西安至铜川（西安段）、包茂高速曲江至太乙宫、西兴高速西安至兴平（西安段）、福银高速西安至永寿（西安段）等高速辐射线路的扩能改造，五年计划改造高速辐射线 140 公里。</p> <p>航线网络</p> <p>国际及地区通航城市达到 80 个，其中“一带一路”沿线国家通航城市 50 个，国内航空快线（日 10 班以上）达到 30 条，全货运航线通航城市 40 个。</p>

（二）建设城市群高效交通网

推进城际铁路建设以及货运铁路的扩能改造，串联西安、咸阳、宝鸡、渭南，逐步提升关中城市群铁路综合运输效能；大力推进西安市高速公路网加密联网工作，解决早期建成的高速公路瓶颈制约问题，合理增设高速出入口，全面提升高速公路服务能力。依托国省干线调整规划，逐步完成平原区国道城市过境一级化建设，推广“智慧公路”建设，创建美丽干线公路优良路段。

专栏二 城市群高效交通网重点工程
<p>城际铁路及货运铁路</p> <p>完成“绿巨人”工程（西安至铜川、西安至商洛），完成第二货运北环线铁路建设 128 公里，启动西韩城际、西眉城际铁路及大宗商品集散地货运铁路支线建设项目的研究工作。</p> <p>高速公路环线及联络线</p> <p>完成西安外环高速（南段）建设，开工建设西安外环高速（东段）、西高新至天桥高速、鄠邑经周至至眉县高速、西安大环线乾县至周至高速（西安段）、西安港高架快速干道、马家堡至泾阳高速、兵马俑专用线；启动西安大环高速（北段）、西安城市环线高速公路等建设项目的研究工作。五年计划建设高速环线及联络线</p>

238 公里。

国省干线

完成国道 210（下大寨至侯官寨）、国道 211（东江渡至泮峪口）建设，开工建设国道 310（周至县城至青化）、国道 312（陈家岩至磨子桥）、国道 108 阎良过境、省道 107（相桥至谭家）等重点国省干线；启动国道 310 西咸新区过境公路、省道 101、省道 105、省道 108、省道 209、省道 312、省道 517 部分段落的研究工作。五年计划建设国省干线 318 公里。

（三）打造都市圈快速通勤网

结合现有铁路资源，适时启动市域（郊）铁路及市域线相关建设，提升都市圈中长距离交通出行品质；稳步推进城市轨道交通三期建设及低运量轨道建设，实现多网间便捷换乘，无缝衔接，加快形成服务西安都市圈范围快速联系多层次轨道系统，建成“轨道上的西安都市圈”。继续推进区域路网融合发展，统筹都市圈内道路资源，逐步构建都市圈“七横七纵”城市快速路体系，建立便捷高效的城区对外交通骨架，分流和隔离核心区的过境交通，提高城市内外交通的转换效率，减少核心区的交通与环境压力。

专栏三 都市圈快速通勤网重点工程

城市轨道交通及市域（郊）铁路

继续推进地铁三期建设，建成地铁 1 号线三期、2 号线二期、6 号线二期、8 号线、10 号线一期、14 号线、15 号线一期、16 号线一期 8 个项目和高新有轨电车试验线项目，适时启动地铁四期建设规划编制，加快推进市域线前期研究工作，建成西户铁路改造提升项目。五年计划建设地铁 170.4 公里，有轨电车 17.5 公里。

城市快速路

完成老包茂快速化改造、西三环—草滩八路（丰产路）、西部大道、北辰大道、凤城五路、太白南路、二环路、泾高北路、科技二路、高泾大道、西户快速路、西铜快速路、丰镐大道、世博大道等城市快速路项目。五年计划建设城市快速路 319.3 公里。

（四）优化城乡一体普惠交通网

加快推进城乡交通运输一体化，消除阻碍城乡一体化衔接的“断头路”，促进城乡交通基础设施网络结构优化并有效衔接。聚焦“乡村振兴战略”，逐步实现西安所辖涉农区（县）省级“四好农村路”示范县全覆盖，努力创建“四好农村路”全国示范市，使农村公路“建、管、护、运”达到全国领先水平。围绕推进新型城镇化建设、农业农村现代化发展需要，有序推进“交通+特色产业”融合发展，以创建“美丽示范路”为抓手，建设一批内优外美的旅游观光路、产业致富路、文化特色路。实现平原区镇（街）通二级公路，20户以上自然村通沥青（水泥）路。秉承“生命至上、安全第一”原则，逐步解决全域农村公路安全通行隐患。强化路域环境治理、农村人居环境整治，持续推进“路田分家”、“路宅分家”，打造“畅、安、舒、美”出行环境。

专栏四 城乡一体普惠交通网重点工程

重要县乡路、旅游路、产业路

计划实施蓝田县郭野路、孟杨路，长安区新雁引路、安哑路，周至县安哑路、康竹路，灞桥区双塘路、纺园六路，未央区大讲路、施讲路，高陵区耿镇东西二号线、东方红二期工程，临潼区临关路、临蓝路，阎良区周相路、友谊路，高新区沣秦路、草寺路、咸禹路等重要县乡路、旅游路、产业路项目，五年计划建设 704.6 公里。

其他农村公路工程

计划实施一般县乡公路 566 公里、建制村通双车道 1200 公里、建制村联网路 600 公里、农村公路完善工程 800 公里、农村公路安全防护工程 1200 公里、桥涵配套工程 3324 延米。

四、构建多层次综合枢纽体系

按照主城区为核心、外围组团分担产业功能、卫星城带动次区域全面发展的空间布局结构，以“客内货外”为原则，统筹空间拓展、人口分布和产业布局，结合内外交通通道，优化存量、作优增量、集约布局，构建多层次综合枢纽体系。

（一）构建“三级”立体客运枢纽体系

国家级对外客运枢纽：以机场、大型铁路客运站为主体。将西安咸阳国际机场建设成为优质高效、竞争力强、特色鲜明的世界一流国际航空枢纽，打造中国最佳中转机场；以蓝田通航产业园引领覆盖全省的通航产业整体布局，并在国际与国内、客运与货运等方面与西安咸阳国际机场形成功能互补。以“米”字型高速铁路网建设为契机，在主城区东南部布设西安东站，与西安北站、西安站形成功能互补，承载高铁南北方向主要交通，完善西安高铁枢纽功能布局，提升国际铁路枢纽地位。

区域级客运枢纽：以中型铁路客运站、公路等级客运站为主体。优化完善城市核心区和城市北部区域铁路客运场站，在以科技、教育、旅游为主的城区南部布局大型的对外综合客运枢纽，承担起南北向跨区域快速客运、城际客运服务功能，支撑西安北、中、南三大片区共同发展。

片区级客运枢纽：以地铁站、公交枢纽、镇（街）客运站为主体。结合高速公路、国省公路、快速路网、轨道交通建设，科学完善公路客运场站及地铁站点布局，积极做好与航空、铁路交

通枢纽的衔接换乘。在此基础上，做好主城区公交站点的优化调整，有序推进周边区县镇（街）客运服务站、建制村客运招呼站建设和综合利用工作。

（二）构建“三级”现代物流节点体系

国家物流枢纽：以西安“四型”国家物流枢纽为核心载体，依托西安陆港、西安空港两大交通枢纽以及铁路、航空、高速公路等重要交通物流通道，集约利用土地资源，有效联结周边具备干线运输、区域分拨、多式联运及仓储服务功能的物流设施，持续完善物流服务要素高度聚集、物流运作辐射网络强大、优势互补的物流骨干节点体系。

专业物流中心及公共配送中心：在西安市三环路以外，依托区域产业布局建设一批专业的物流中心，完善现有物流中心的基础设施及功能。加快绿色公共配送中心建设，推动三环路以内老旧物流中心“退城入园”或向城市配送中心转型，实现干线运输与城市配送、快递末端服务的有效衔接，提升物流基础设施集约化发展水平，疏解城市内部交通压力。

公用型末端配送网点：充分利用城区现有的商业零售终端网络、旧厂房及旧仓库等设施，规划布局 200 个以上城市末端公共配送网点。鼓励客货运站（场）、商贸市场、农资配送点和邮政快递服务点“多点合一”，进一步完善农村物流网络。形成层级合理、规模适当、需求匹配的城乡配送网络，提高“最后一公里”配送能力。

（三）完善衔接枢纽的集疏运体系

强化枢纽与交通基础设施的衔接，打通客货运枢纽的“最后一公里”。加强以轨道交通为骨干的枢纽集疏运网络建设，统筹新建枢纽和既有枢纽改扩建，强化围绕综合交通枢纽的大容量、快速化衔接通道建设；加强枢纽配套道路建设，强化高速公路出入口与综合枢纽的高效连接，提高交通运输疏解效率。加快构建“干支结合、枢纽集散”的高效集疏运体系。

结合西安咸阳国际机场三期建设，完善以轨道交通、快速路、高速公路为主体的集疏运网络，实现两条及以上的城市轨道交通衔接。推进主要枢纽间的直通连接，加快铁路南环线建设，串联西安北站、西安南站、西安站、纺织城站、阿房官站等重要枢纽场站。加强货运枢纽高效、便捷的集疏运通道建设，以新筑集装箱中心站、引镇铁路货运站和主要公路货运站为重点，优化集疏运网络与城市道路的分工布局，减少对城市交通的干扰。加强综合货运枢纽与国际港务区、高新保税区等主要产业园区之间的大能力运输通道建设。

专栏五 综合枢纽重点工程

客运枢纽

计划完成机场三期改扩建工程，打造蓝田通航产业园，完成西安火车站扩能改造，开工建设西安东站，稳步推进西安国际交通港、临潼客运站、航天基地客运站、鄠邑泔陂湖客运站等项目规划建设，启动城北站、城西站、城南站、省汽车站搬迁研究工作，完善铁路大型枢纽站综合交通功能。

物流枢纽

建成西安陆港型国家物流枢纽，积极申报西安空港型（生产服务型）国家物流枢纽、西安商贸服务型国家物流枢纽，建设中欧班列（西安）集结中心并依托区域产业布局打造一批专业物流中心及公共配送中心。

五、推动综合运输服务转型升级

按照“旅客零距离换乘、货物无缝化衔接”要求，强化枢纽无缝衔接、立体换乘和一体换装，整体提升综合交通枢纽体系的集散中转效率和内外辐射能力，为旅客提供一站式、多样式的出行体验，为货物提供高质量、高效率的运输模式，逐步实现“人享其行、物优其流”。

（一）推进客运一体化融合发展

推进多样化的联程模式。围绕西安咸阳国际机场、大型铁路客运枢纽站，整合多种对外交通方式及城市公交、轨道交通等城市公共交通资源，建立以城市公共交通（机场巴士）、道路客运、轨道交通为主体，出租车、私家车为补充的客运集散模式，推动多方式融合、多主体协同、全链条出行、一体化服务。推进客运枢纽同站布局、空间共享、立体或同台换乘，强化一体衔接，完善自动步行道、风雨廊道等公共设施配置，提升旅客换乘便利性和舒适性。适时推动民航高铁、地铁班制运行状况、旅客数量等信息实时共享，结合公路运输做好空间运力匹配、时刻衔接，实现“旅客零距离换乘”。

践行公共交通优先发展理念。构建由轨道交通、中运量公交、常规公交、辅助公交等构成的多模式、一体化、高效率城市公共交通系统。依托城市快速路和主干路网，加快建设中运量公交，有效填补轨道交通盲区，高效衔接郊区新城与经济组团。打造快、干、支、微多元化的公交线网，优化完善出租车、网约车等辅助

公交，公共自行车、共享单车等慢行公交，合理布局换乘枢纽、公交停保场、公交站点、加油（气）站及充电站。积极利用闲置用地建设临时停车场，增加停车泊位供给，全面推广有偿错时共享停车，提升既有停车资源利用效率。实现轨道、公交、慢行系统三网融合与枢纽衔接一体化发展。

推动城乡客运一体化发展。在实现具备条件的镇（街）和建制村通客车基础上，全面提升城乡客运网络覆盖广度深度和服务水平。有序推进城市建成区、县城至重点镇（街）城乡客运线路公交化改造，在城镇化水平较高、经济基础较好、人口密集、客流集中的县推进全域公交发展，在出行需求较小且分散的偏远地区，探索农村客运片区经营模式或开通预约响应式农村客运。

大力发展旅游、定制客运。积极推动“运游融合”发展，按照“以运带游，以游促运”的经营思路，鼓励客运企业以“班线+旅游”为基础，开通景区直通车、一日游、农业观光游等。鼓励客运企业发展定制客运班线、定制机场班线、定制通勤班车等多样化、个性化服务模式，开展通勤班车（包车）、机场或高铁快线、商务快客、短途驳载等特色服务。

推进“一站式”客运服务。支持民航、轨道与道路客运的售票合作，推进枢纽站点票务互售，推动客运票务系统共享开放，加强电子客票推广应用，拓展多样化售票渠道，鼓励互联网企业等第三方企业开发售票系统，减少旅客重复安检次数，提高旅客通行效率，为旅客提供优质的联程客票服务。最终实现设施互联、

票制互通、安检互认、信息共享、支付兼容的“一站式”客运服务。

（二）实现综合物流高质量发展

促进“空、铁、公”联运发展。依托西安咸阳国际机场，完善机场集疏运网络和货运通道建设，加强与西安综合保税区等产业园区、物流园区的有机衔接，加快开辟通达全球主要货运枢纽的全货运航线，扩大航空货邮覆盖范围，充分发挥航空口岸、空陆联运、空空联运等功能，提高货物快速转运效率；依托国际陆港，围绕铁路货运枢纽，加强与丝路沿线中心城市之间的无缝对接和紧密合作，加强集运和分拨站点配套建设，优化大型货运物流枢纽衔接网络，提高组货和配送效率。大力推进中欧班列集结中心示范工程，持续推进西安国际港务区、中铁联集、中外运物流等中央省上多式联运示范工程建设。鼓励物流企业依托枢纽发展“高铁+航空”“高铁+公路”、公铁联运等模式的多式联运，实现“货物无缝化衔接”。

推进绿色货运配送示范城市建设。以城市货运配送三级网络节点为基础，加快完善有机衔接、层次分明、功能清晰、协同配套的城市货运配送节点网络体系。通过建立科学合理的城市配送车辆通行管控政策体系，着力解决城市配送车辆“通行难”“停车难”“装卸难”等问题，有序推进货运配送信息化建设，创新发展城市货运配送组织模式，落实新能源汽车推广等政策措施，按计划完成第二批国家城市绿色货运配送示范工程创建工作，推

进城市配送良性发展。

推动农村物流高质量发展。有序推进国家农村物流服务品牌筛选申报，以点带面，加快构建畅通便捷、经济高效、便民利民的县、镇（街）、村三级物流服务体系。推动农村物流发展模式创新，鼓励发展“客运+货运两网合一”“交通运输+邮政快递融合”“网络平台货运+农村物流”“电子商务+农村物流”“特色产业+农村物流”等服务模式。

鼓励规范网络货运健康发展。按照推进新时代对外开放优惠政策和国际港务区公路物流试点等工作，积极配合省级交通部门道路货运网络平台线上服务能力认定，指导相关区县核发道路运输网络货运经营许可，进一步规范“互联网+”车货匹配平台经营活动。鼓励网络货运经营者应用互联网技术整合物流资源，利用多式联运、甩挂运输和共同配送等先进组织模式，实现规模化、集约化经营服务。

（三）深化交通产业融合发展

推进枢纽经济区发展。推进综合交通枢纽与新经济、新业态联动融合，将综合枢纽优势转化为转型发展优势和产业竞争优势。依托西安临空经济示范区，利用西安咸阳国际机场第五航权，大力发展临空经济和航空物流产业，推动航空运输业、航空制造业、航空物流、临空高科技产业、临空型现代服务业等重点产业集聚；依托高铁枢纽以及城际枢纽，统筹区域联动开发建设，以高端商务商贸、文化创意、信息技术咨询、健康服务、旅游服务

等为重点，着力引进相关产业集聚发展，加快构建高铁商务商业圈；围绕西安国际港务区，加快发展现代国际物流、集散分拨、仓储配送、国际贸易、跨境电子商务等高附加值产业，依托口岸、保税、中欧班列等优势资源，打造产业集群。

推动产业融合发展。推动传统交通运输与信息、制造、金融、商贸等行业深度融合，聚焦交通空间综合开发利用、运输物流、交通金融等关联服务业发展，培育形成增长新动能。鼓励制造企业优化业务流程，整合外包采购、生产、销售和售后等环节的物流需求，并引导有实力的交通运输企业有效承接，进一步提高运输服务水平；加快完善都市区内商贸集中区域的交通运输基础设施提升及服务配套优化，缓解市内交通压力，面向国际贸易、国内电子商务和跨境电子商务发展需求，推进跨境电子商务综合试验区和自贸区建设，完善物流节点的仓储、保税、中转、分拨等功能；发展“站场+物业”开发模式，鼓励枢纽站点、地下交通空间、停车场等交通设施综合开发，共同规划、共同选址、共同设计，推动“土地、资金、商业资源、运营模式”等高效整合。

六、建设现代化智慧交通系统

（一）加强新型基础设施建设

加快新一代智慧交通新型基础设施建设，深度融合 5G、区块链、大数据、云计算、人工智能等信息技术，推动各类交通运输基础设施、运载工具数字孪生技术研发，积极开展无人驾驶试点，推动重点地区或路段开展车路协同技术应用试点，打造数字

化交通基础设施体系，提升运输装备和载运工具的数字化水平，提高交通运输资源利用效率和管理精细化水平。加速推动交通基础设施网络向数字化、智能化、绿色化转型，大幅提升交通网的整体效能、运输组织效率和服务品质，实现人、车、路信息互联互通，提升交通运输协同治理水平，促进各种运输方式融合发展，推动运输服务模式创新。

（二）推广智慧交通数据化应用

进一步推进交通运输大数据云中心建设，加快交通行业资源统筹整合，推广智慧交通数据化应用，提升综合交通运输系统整体服务能力和水平。完善行业“数据仓库”，实现基础数据共用、关联数据交换共享及大数据的深度应用，为综合交通运输行业各项业务提供差异化、个性化服务。建设交通信息多链路跨域数据风险分析监测预警平台，实现网络数据安全主动响应，保证关键业务以及网络可靠运行。推动交通出行数据向社会开放共享，全面提升交通运输各子行业治理能力，优化和改善出行引导服务。建设西安物流大数据中心综合信息公共服务平台以及西安货物配送公共信息服务平台，实现集公共服务、行业监管及决策分析、数据交换以及物流企业资源匹配等功能。

（三）优化智慧公众出行服务

充分开展移动互联网、大数据、物联网和云计算等关键技术的应用，促进出行服务创新应用，聚焦公众出行需求，整合交通出行服务信息，以惠民便民为宗旨，积极推进公共交通、客运枢

纽智能化、数字化发展。在公共出行服务建设方面，融合一体化出行服务理念，进一步整合社会资源，打造西安市绿色出行一体化服务体系，为市民提供行前智慧决策、行中全程引导、行后绿色激励等全流程、一站式“门到门”的出行智能诱导及全过程规划服务。

专栏六 智慧交通重点工程
计划建设“基于 5G—V2X 智慧基站和智能网联设施的车路协同应用平台试点”“基于 BIM 技术的公路建管养系统”“西安市公路网应急管理与车路协同系统”“西安市交通运输行政执法综合管理平台”“西安物流大数据中心和综合信息公共服务平台”“西安市货运配送公共信息服务平台”“定制客运服务平台”等 19 项交通信息化项目。

七、推动绿色交通可持续发展

（一）推动交通运输结构转变

加快推进现代综合交通运输体系建设，合理配置运输资源，提高运输效率，加强区域、城乡交通一体化，提升交通运行效率。加快优化交通运输装备结构，积极推广货运车辆的大型化、厢式化和专业化，鼓励发展集装箱、厢式等专用和多轴重载大型车辆。加快调整运输结构，大力发展现代物流，提高货运实载率，积极发展甩挂运输、多式联运等先进运输方式，提升甩挂运输周转量比例。优化运输经营结构，加快推进传统产业转型升级，促进运输经营主体整合，培育龙头企业，提升行业集约化水平。

（二）推进能源清洁转型发展

继续推进交通能源动力多元化进程，积极推动新能源车辆

（电动汽车、混合动力汽车、燃料电池汽车）和其他替代能源车辆（LNG、生物燃油）的研发应用，大力推动应用燃料向低碳化和清洁化发展。加强营运车辆燃料消耗量准入和退出管理，加快淘汰使用高能耗、高污染燃料的运输车辆，大力推广新能源电动车辆使用，配套建设适度超前、车桩相宜、智能高效的充电基础设施体系，确保满足新能源电动汽车充电服务需求。充分开发和利用可再生能源，发挥太阳能、地热能等可再生能源丰富的优势，探索风能、太阳能、核能等在交通运输中的应用，开展清洁燃料专项行动，着力提高燃油品质。

（三）加强科技支撑服务能力

集中优势资源，组织实施科技专项行动攻关，着力突破制约交通运输绿色发展的技术瓶颈。加强建设绿色交通科技投入稳定增长机制，构建以企业为创新主体、科研单位和大学作为创新骨干的组织结构。加强先进适用节能减排技术、产品的研发与推广，建立低碳交通关键技术与产品推广应用的信息沟通和共享平台，出台鼓励性政策，健全管理机制。加快构建区域性物流信息服务平台，整合物流市场信息并进行信息资源共享，引导传统货运产业向现代物流转型，促进货运实载率和节能减排水平的提高。

八、强化综合交通现代化治理

（一）推动管理体制机制改革

深化铁路、公路、航道等管理体制改革，建立健全适应综合交通一体化发展的体制机制。推进多规融合，加快实施“一张蓝

图绘到底”国土空间管理整合。聚焦简政放权，持续深化改革审批制度，继续推进“证照分离”和“放管服”改革，深化电子政务应用，加强和规范“互联网+监管”、“互联网+政务服务”体系，提升政府的工作效率、决策质量、调控能力。有序推进交通运输综合行政执法体系改革，继续完善西安市交通运输综合执法支队建设，减少执法层级、提高执法效率。

（二）完善运输市场运行体系

推动交通运输领域国有企业混合所有制改革，培育更多充满活力的市场主体。建立常态化交通运输政企沟通机制，健全企业诉求收集、处理、反馈制度，加强对行业企业的指导和支持力度。完善交通运输建设、养护、运输等市场准入、退出制度，完善负面清单，进一步规范和创新政府和社会资本合作模式，破除制约社会资本参与交通运输市场竞争的各类障碍和隐性壁垒。完善交通运输与制造、旅游、金融、商贸、物流等领域深度融合发展的联动机制，培育壮大交通运输经济产业集群。

（三）提升交通应急安保能力

加强安全监管执法，建立安全监管“第三方”机制，坚决遏制重特大交通生产安全事故。切实提高交通防灾抗灾减灾救灾能力，完善行业安全研究、培训教育和社会宣传机制。完善综合交通应急预案体系，加快修订应急预案及配套指南、操作手册等。健全社会力量参与交通运输应急处置工作机制，完善应急征用补偿机制。会同有关部门建立交通重要基础设施、人员密集场所、

危险货物储运场所等重点目标的信息共享机制，建立健全重点目标安保防范、隐患排查和反恐防范体系，为应对重大活动提供交通安全保障。

九、保障措施

（一）加强组织协调

加强组织领导，建立发改、资源规划、财政、交通、铁路、民航、生态环境、文物、水务、住建等部门促进综合交通运输发展的协调机制，各有关部门（单位）、各区县按照职能分工，加强沟通配合，细化落实规划确定的主要目标和重点任务，统筹协调推进重大项目，完善相关配套政策措施，确保规划顺利实施。建立和完善规划实施情况跟踪分析评估制度，定期组织开展规划实施情况分析和评估，及时掌握和全面分析检查规划实施效果及存在问题，根据经济社会发展需要，按照规定程序适时调整。

（二）加强资金保障

按照《西安市交通运输领域市和区县财政事权和支出责任划分改革实施方案》的要求，认真落实各级政府责任，提高交通运输服务供给效率。切实加强交通运输发展公共财政保障，积极争取中央和省级资金支持，加大各级财政投入。进一步创新拓展融资渠道，充分利用信贷资金，采取发行地方政府债券、鼓励社会投资等多种方式，广泛吸引社会资本参与，鼓励依法依规开展市场化融资，增加有效投资，促进宏观经济良性循环。推动交通预算科学化、精细化，形成编制科学、管理精细、执行有力、绩效

明显的运行机制，支撑交通运输事业科学发展。加强资金使用监管，严格防控债务风险，对公共财政资金实施全过程预算绩效管理，并按规定面向社会公开，接受群众监督，不断提升资金配置效率和使用效益。

（三）加强人才队伍建设

完善交通运输科技人才培养机制，依托重大科技项目、重大工程、重大建设项目，完善交通运输人才和高水平创新团队培养机制。建立灵活的人才引进和选拔机制，持续提升交通运输人才队伍素质。加强交通运输技能人才队伍建设，以职业院校为基础、行业企业为主体，健全校企合作、产教融合的现代交通运输职业教育体系。完善交通运输干部培养选拔、教育培训、轮岗、挂职等机制，提高交通运输干部队伍政治素质，增强专业能力和综合本领。健全以德为先、任人唯贤、人事相宜的选拔任用体系，完善严管和厚爱结合、激励和约束并重的干部考核评价和容错纠错机制，努力打造一支忠诚干净担当的交通运输干部队伍。

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，西安警备区。

市监委，市法院，市检察院，各人民团体。

西安市人民政府办公厅

2021年11月2日印发
