

# 交通运输部关于深化改革加快推进道路 客运转型升级的指导意见

交运发〔2016〕240号

各省、自治区、直辖市、新疆生产建设兵团交通运输厅（局、委）：

为充分发挥道路客运比较优势，进一步提升综合运输整体服务效能，更好满足经济社会发展和人民群众出行需要，现就深化改革加快推进道路客运转型升级提出以下意见。

## 一、总体要求

### （一）指导思想。

深入贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，按照全面建成小康社会的总体要求和中央全面深化改革的总体部署，牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享发展理念，围绕“四个交通”建设要求，以满足人民群众多样化出行需求为目标，重点推进道路客运供给侧结构性改革、资源配置改革和监管制度改革，提升道路客运发展质量、服务效能和综合治理能力，努力打造道路客运升级版，让人民群众共享更安全、更便捷、更经济、更舒适的出行服务。

### （二）基本原则。

合理定位、综合协调。适应综合交通运输体系发展需要，科学确立道路客运发展定位，立足基础性、衔接性和保障性，优化道路客运

资源配置方式，推进道路客运线网和结构调整，实现道路客运与其他运输方式有机衔接和差异化发展。

服务为先、保障安全。坚持以人民为中心，适应人民群众出行的新期待和新需求，改进提升道路客运安全和服务水平。严格落实安全生产制度，筑牢道路客运安全基础。优化道路客运事前准入和事中事后监管，保障人民群众安全便捷出行。

改革创新、激发活力。坚持市场在资源配置中的决定性地位，充分发挥政府的引导与推动作用，扎实推进“简政放权、放管结合、优化服务”，扩大企业经营自主权，积极稳妥推进道路客运重点领域改革，有效激发市场活力。

科技引领、绿色高效。牢固树立绿色发展理念，推广应用先进技术装备和高效完善的组织模式。充分发挥科技引领和支撑作用，不断增强企业核心竞争力。促进移动互联网与道路客运行业的深度融合，为行业发展提供新动力。

### （三）发展目标。

到 2020 年，基本建成安全、可靠、经济、高效、衔接顺畅、服务优质的道路客运服务体系。主要包括：一是安全生产水平明显提升。坚决杜绝特大群死群伤责任事故，坚决遏制重特大安全责任事故，群众出行安全更有保障。二是行业集约经营水平明显提升。形成一批道路客运龙头骨干企业，企业抗风险能力显著增强。道路客运比较优势充分发挥，在综合交通运输体系中合理定位和分工、有效衔接。三是社会满意度明显提升。城际客运和城乡客运衔接更加顺畅，运输服务

品质更加适应公众多样化出行需要。四是行业治理能力明显提升。事前准入与事中事后监管机制基本完善，统一开放、公平竞争、优胜劣汰、诚实守信的市场环境基本形成。

## 二、重点任务

### （一）提升道路客运创新发展能力。

1.扩大道路客运企业经营自主权。对于成立线路公司的道路客运班线或者实行区域经营的，由道路客运企业在保证基本服务标准的前提下，自主确定道路客运班线运力投放（含新增、更新和调配运力）、班次增减（含加班车）和途经站点，报原许可机关备案，并提前向社会公布。对于变更道路客运班线起讫地内相关起讫站点的，由道路客运企业和有关客运场站协商一致后，报原许可机关备案。

2.简化和优化行政审批程序。既有省际客运班线在本省辖区内变更途经地和中途停靠站点及车辆更新、延续经营等事项，由本省道路运输管理机构审批，不需征求目的地省份道路运输管理机构意见。申请或者变更毗邻市、毗邻县间道路客运班线的，由毗邻市、毗邻县道路运输管理机构协商一致后，由相应的许可机关履行审批手续。

3.全面推行道路客运服务质量招投标。新增客运班线和包车客运运力原则上采取服务质量招投标方式确定经营主体。不符合招投标条件的，可择优确定客运经营者。既有道路客运班线经营权到期后，鼓励通过组建线路公司、实施资产置换或者兼并重组等方式，实行集约化经营。

4.推进道路客运经营主体结构调整。鼓励道路客运企业加强市场

资源整合，扩大经营规模，提高抗风险能力。支持骨干道路客运企业整合资源成立股份制公司和异地设立子公司、分公司，推进道路客运网络化运营。探索政府和社会资本合作（PPP）模式，吸引社会资本参与道路客运服务、站场建设和运营服务。

## （二）提升道路客运综合服务能力。

5.完善道路客运服务网络。加快构建与铁路、民航、水路等相衔接的道路客运集疏运网络，形成与其他运输方式优势互补、差异化服务的市场格局。积极培育火车站、机场开往周边区域的中短途道路客运市场，积极发展高铁和城际轨道交通尚未覆盖区域的道路客运网络。

6.大力发展旅游客运和包车客运。建立旅游客运和旅游产业协调发展机制，推进旅行社、导游和旅游客运企业及驾驶员等信息共享，支持汽车客运站拓展旅游集散功能。积极引导并规范开展通勤班车（包车）、旅游客运专线、机场或高铁快线、商务快客、短途驳载等特色业务。支持道路班线客运剩余运力依法转为包车客运。对从事定线通勤包车，可使用定期（月、季、年）包车客运标志牌。对从事线路固定的机场、高铁快线以及短途驳载且单程运营里程在 100 公里以内，在确保安全的前提下，不受凌晨 2—5 时通行限制。

7.科学规划设立道路客运站点。稳步推进在大型市场、产业园区、学校聚集区、旅游风景区等客源密集区域建设适宜的道路客运停靠站点。在有条件的高速公路服务区或公路沿线，经综合评估后可以建设道路客运停靠站点。加强运输方式的衔接，优化城市客运枢纽的规划、

布局。科学规划建设“规模适中、标准适宜、安全实用”的城乡客运站点，推进城市公共交通和农村客运停靠站点资源共享。综合考虑农村邮政、快递和物流发展需要，完善乡镇综合交通运输服务网点。道路客运场站建设纳入交通固定资产年度投资计划，逐步建立道路客运场站公益性设施维护费用保障机制。

8.积极推进长途客运接驳运输。完善接驳运输服务网络，科学规划接驳站点，加快公用型接驳站点建设。鼓励在长途客运班线沿途合理设置接驳站点，实施分段式接驳运输。实施分段式接驳运输的，客车运行过程中可以只配备1名驾驶员，接驳时间和通行时间不受限制。积极推动长途客运接驳运输联盟发展，推进联盟内企业资源共享或者整合。

9.提升农村客运公共服务水平。建立完善农村客运发展扶持政策，提高农村客运普遍服务水平。灵活采取通班车、公交车或者提供预约定制服务等多种方式方便居民出行。积极推进农村客运公交化改造，统一服务标准、车型配置、外观标志和车内配套设施。鼓励有条件的地区推进城市公交向乡镇及全域延伸，并享受城市公共交通扶持、优惠政策。推广农村客运经济适用车型。采取公交化运营的客运班线，经当地政府组织评估后，符合要求的可使用未设置乘客站立区的公共汽车。

### （三）提升道路客运安全生产能力。

10.落实道路客运企业安全生产主体责任。积极推行道路客运企业统一招聘和管理驾驶员，统一签订劳动合同，统一支付劳动报酬，

统一购置、调度和维护运营车辆，统一承担安全生产风险。加快执行道路客运驾驶员职业化培养，严把大中型客车驾驶员培训关、从业资格考试关和发证关，提升道路客运驾驶员职业素质和驾驶技能。严格落实《道路运输车辆动态监督管理办法》，督促道路客运企业落实动态监控人员岗位职责和企业主体责任。通过技术、政策和经济等多种方式，加速淘汰卧铺客运车辆。

11.严格落实道路客运安全监管制度。督促汽车客运站严格落实“三不进站、六不出站”安全生产源头管理责任。加快实施省际、市际道路客运班线实名制售检票制度。督促道路客运企业严格执行发车前安全告知制度，提升乘客安全带佩戴使用意识。督促道路客运企业针对性加强旅游客运等营运车辆安全技术维护和驾驶员的安全教育管理。严格落实农村客运线路审批规则。严格实施省际包车客运标志牌信息化备案管理，并逐步将省内旅游包车纳入信息化管理。

12.建立双随机抽查和重点检查相结合的动态监管制度。推进安全监督检查常态化、标准化，将质量信誉和诚信等级低、发生过安全生产责任事故的道路客运企业作为重点监管对象，提升监督检查针对性。按照谁审批、谁监管的原则，开展双随机抽查和重点检查。

（四）推进道路客运价格市场化改革。

13.完善道路客运价格形成机制。加快推进市场化改革。具备竞争条件的道路客运班线（农村客运除外），票价由道路客运企业依据运营成本、与其他运输方式的比价关系、市场供求状况和服务品质等因素依法自主确定。完善旅游客运企业与旅行社的价格协商制度，遏

制道路旅游客运不正当竞争行为。

14.稳步推进道路客运站收费机制改革。完善道路客运站收费规则，道路客运站收费标准与服务项目、服务内容和服务质量综合考评结果挂钩。推进客运站收费市场化改革，具备竞争条件的地方和环节，由道路客运企业和客运站依据服务项目和服务品质协商确定服务收费标准。

（五）推进建设与互联网融合的智慧服务系统。

15.加快道路客运联网售票系统建设。深化推广省域道路客运联网售票系统，逐步实现全国联网售票。积极推行道路客运电子客票和非现金支付方式，并逐步与铁路、民航、水运等售票系统对接，探索推进联程联运和一票制服务。

16.规范发展道路客运定制服务。充分发挥移动互联网等信息技术作用，鼓励开展灵活、快速、小批量的道路客运定制服务。提供道路客运定制服务的，企业应当具备道路客运经营资格，驾驶员应当取得相应从业资格，车辆原则上应当使用7座及以上的营运客车。对提供出行信息服务的互联网平台，加强科学引导和规范管理。互联网平台运营商不得组织非营运车辆和未取得相应从业资格的驾驶员从事旅客运输。

### 三、保障措施

（一）加强组织领导。

各地交通运输部门要充分认识道路客运转型发展的重要意义，加强统筹协调，明确责任分工，落实改革举措。要结合本地实际，制定

深化改革推进道路客运转型升级的实施细则，并及时研究改革过程中的新情况和新问题，为道路客运转型升级提供保障。

（二）加大政策支持。

各地交通运输部门要积极争取当地人民政府和有关部门支持，加大对道路客运资源整合、车辆更新、信息化建设、客运站公益设施维护、安全设施投入等方面的支持力度。各省级交通运输主管部门要按照部的部署安排，组织开展城乡交通运输一体化建设示范工程，加快基础设施和信息化建设，将重大项目及时纳入交通固定资产投资计划。

（三）强化舆论引导。

各地交通运输部门要高度重视舆论引导工作，加强政策解读，大力宣传道路客运行业改革措施。加强社会沟通，畅通利益诉求渠道，及时回应社会关切，确保改革推进过程中行业稳定。深入总结各地改革取得的成效和经验，发挥先进典型的示范引领作用。

交通运输部

2016年12月31日