

索引号:	11220000013544605G/2018-03033	分类:	政策解读;其他
发文机关:	吉林省运输管理局	成文日期:	2018 年 09 月 21 日
标题:	《吉林省加快推进道路客运转型升级实施意见》解读		
发文字号:		发布日期:	2018 年 09 月 21 日

《吉林省加快推进道路客运转型升级实施意见》解读

为加快推进道路旅客运输行业供给侧结构性改革,进一步激发道路客运市场活力,让道路客运适应经济发展,更好地满足群众出行需求,日前,吉林省交通运输厅印发了《吉林省加快推进道路客运转型升级实施意见》(以下简称《实施意见》)。《实施意见》作为引领和推动全省道路运输行业全面深化改革的纲领性文件。为提高的社会知晓度,扩大覆盖面和影响力,现对《实施意见》进行解读。

一、起草背景

改革开放以来,由于经济的快速发展,百姓出行需求呈现多样并大幅增加的 trend,与其他客运方式相比道路客运有投资少、见效快的特点,道路客运的飞速发展,使计划经济时期长期存在的“乘车难”问题得到了基本解决。尤其是 2000 年至 2012 年的黄金时期,共新增客运班线 2315 条,增幅达 38%。但近年来,道路客运行业受外部环境变化和企业自身思想僵化、创新意识差等原因影响,客流逐年下降,平均每年降幅达 6%以上,道路客运行业面临前所未有的压力。从外部原因看,2012 年以来,受高铁、私家车、网约车、黑车的影响,其生存空间不断受到挤压。据统计,长春至延吉高铁开通后,同程客运班线全部终止,客运经营者直接收入年减少 3000 万元左右;全省私家车平均每天约 900 多台新车落籍,直接冲击到城际客运和农村客运;网约车的兴起,尤其是跨地区的网约车,更是直接冲击道路客运的“最先一公里”和“最后一公里”; 电商和网购的出现,给百姓带来了不出门即可实现购物的便利,减少了外出乘车购物的频次。从企业内部看,一是经营理念落后。企业对政府部门依赖的过多,“等、靠、要”的思想无法根除。二是管理方式落后。依然延续粗放式、低层次的发展,传统的承包经营,以包代管的运输组织方式和管理方法没有改变。三是经营模式落后。我省道路客运企业多是从计划经济时代转制而来的,市场经济意识比较淡薄,对市场的变化不够敏锐,一直在固守着“等客上门”的经营模式,不会去“找客”,没有瞄准市场,紧盯需求。这些问题严重制约了道路客运市场的发展,不适应当前客运市场需求。同时,由于经济效益持续下滑,一些历史原因积聚的矛盾和问题逐渐暴露出来,运营环境恶化,安全压力增大,行业不稳定因素加大。这些问题严重困扰我省道路客运稳定健康有序发展,因此,道路客运行业转型升级势在必行。

二、起草过程

吉林省交通运输厅对道路客运转型升级工作高度重视，2015 年，我们就开始认真研究我省道路客运行业转型发展问题。2016 年末，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》印发后，我们积极进行宣贯，引导客运企业和基层管理部门转变思想理念，积极创新经营服务方式，同步组织起草我省的实施意见。充分参考借鉴外省经验，多次召开专题会议并在行业内部广泛征求意见，历经 12 次修改，初步形成了转型升级意见初稿，2017 年 9 月 20 日邀请省人大、省政府法制办、行业内相关专家对该文件进行了论证。为了稳妥起见，我们对《实施意见》中提出的线路公司、定制客运等措施进行了先行先试，取得了较好的经济效益和社会反响。今年，在充分总结实践经验的基础上，我们对《实施意见》进行了再次修改、充实、完善，在吉林省交通运输厅网站上进行了公开征求意见。2018 年 8 月 15 日再次邀请专家进行了专家论证、风险评估和公平竞争审查。2018 年 8 月 13 日，通过了厅法规处的合法性审查，最终形成了此稿。

三、主要考虑和总体框架

（一）主要考虑。《实施意见》主要考虑有四个方面：一是为道路客运企业松绑。《实施意见》的核心内容是推进简政放权，激发道路客运市场活力，最大限度地挖掘市场经营主体的经营潜力。取消、下放和简化优化行政审批事项，有效的降低经营者制度性成本。并着力扩大企业自主权，激发企业的内生动力，合理调配运力，提高车辆运营效率。二是能够有效做到客运资源整合。进一步促进集约化、规模化经营。目前，道路客运需要抱团取暖已经在道路客运从业者中基本形成共识。《实施意见》的出台，为实现道路客运资源整合提供必要的依据和支撑。三是实现道路客运多元化发展。通过推广“互联网+道路客运”、定制客运、站商一体化等新型服务模式，必将为我省道路客运行业带来新的发展机遇。四是有利于“事中事后监管”。进一步明确管理部门、客运企业、客运站和驾驶人的安全责任，保障道路客运安全运营，有力促进行业的规范发展、健康持续发展。

（二）总体框架。《实施意见》共分三个部分。

第一部分主要明确了实施道路客运行业转型升级的指导思想。这部分主要明确的是为什么做和做的工作思路。即，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，紧紧围绕“放管服”改革和“四个交通”建设总体要求，加快推进道路旅客运输行业供给侧结构性改革，推动我省道路客运行业高质量发展。最终实现互联网与道路客运行业深度融合，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，进一步扩大道路客运经营者在市场中的经营自主权，为人民群众提供更加安全、快捷、高效、绿色、经济的道路旅客运输服务的目标。

第二部分从 4 个方面 16 个要点明确了道路客运行业转型升级的主要任务。这部分主要是解决做什么和怎么做的问题。第一方面是推进简政放权，激发道路客运市场活力。我们进一步落实“放管服”要求，取消、下放和简化优化了行政许可事项。取消了线路公司调整班次（含加班车）、更新车辆、变更途经站点等行政审批内容，此外，取消了省内客运班线在起讫地内变更起讫客运站行政审批内容。又将省际、市际道路运输包车客运经营许可和一、二级汽车客

运站站级核定等审批权下放。又对车辆更新、延续经营、班线变更等行政审批环节进行了简化优化。改变了客运班车按照客运班线经营范围运营的管理方式。与物价部门协商，进一步完善价格形成机制，使企业更加灵活的适应市场发展。第二方面是优化整合资源，提升道路客运服务能力。目前，我省道路客运经营主体特点为“小、散、弱”，长期以来，由于资金投入不足，企业经营管理 and 安全管理经常存在一定的问题，难以得到有效的根治。对此，我们鼓励道路客运经营者加强市场资源整合，支持道路客运经营者成立股份制公司和异地设立子公司、分公司，鼓励引导客运经营者采取收购、置换、重组、入股等方式，将多家经营主体经营的客运班线组建为线路公司，实现统一经营。同时，加快构建与铁路、民航等相衔接的道路客运集疏运网络，建立道路客运和旅游产业协调、融合发展机制，并在推进道路客运行业与其他行业重点是铁路、民航以及“互联网+”等新业态间的优势互补和融合发展。第三方面是创新经营服务方式，推动道路客运多元化发展。以提升道路客运企业在市场竞争中的能力为出发点，鼓励企业发展定制客运、定制公交等新型服务模式。并通过推进客运与小件快运融合发展和加快城乡一体化进程等方式，扩大道路客运的网络覆盖面。引导客运站经营者推进站商一体化发展和“一站带多点”的经营模式。实现道路客运能够满足旅客多样化、个性化的出行需求。第四方面是强化安全管理，确保道路运输安全。转型升级是为了更好的服务百姓、服务于经济社会发展，必须坚持安全优先的发展原则。对此，《实施意见》侧重强调规范企业主体责任、客运站源头管理责任和行业监管责任，着眼于人、车、站、管等关键环节，为旅客提供安全的出行环境。

第三部分是主要保障措施。这部分主要考虑的是主体监管和综合监管，明晰了地方政府和相关部门的责任和义务，为道路客运转型升级营造良好的保障条件。其中，要求各级交通运输部门积极帮助客运经营者协调当地人民政府和相关管理部门落实相关政策措施，并认真梳理改革进程中的新情况和新问题，采取有效的应对措施，帮助基层化解矛盾和问题，切实维护社会稳定。在确保改革措施落到实处的同时，要做到依法行政，严厉打击各类违法行为。广泛利用各种媒体积极宣传改革的措施，加强政策解读，做好舆情引导工作。

四、《实施意见》亮点

（一）深化简政放权。当前道路客运行业发生的深刻变化，倒逼着行业必须改革。要营造企业能够创新发展，转型升级的政策环境，这是我们的首要责任，我们的改革要坚持以市场为导向，让市场在资源配置中起决定性作用，这就要求我们要改变现行的审批制度和市场监管机制，根据市场经济规律来调整管理部门的职责。其核心是属于经营者的权力必须归还，能够由市场调节的必须取消、下放或简化。就此，《实施意见》在确认了下放市际旅游包车客运审批和一、二级客运站站级核定的基础上，又明确提出取消线路公司调整运力、班次、更新车辆、变更途经站点和客运班线在起讫地内变更起讫客运站等行政审批。简化和优化了客运班线变更途经地、中途停靠站点、车辆更新、延续经营、普通公路平移高速公路、经营者名称、地址、法定代表人变更等行政审批事项，并在专家论证会上进行了重点讨论。这些条款的实施，将有效地激发当前道路客运市场活力，使运力安排更加合理、市场竞争更加充分。

（二）推动联合经营。其核心考虑是发挥优势，减少运力浪费，促进环保，促进经营者间和谐，促进行业及社会稳定发展。目前，我省客运班线经营许可多为同一条线路有多家经营者参与经营，大部分客运企业实行承包经营，随着经济效益的下滑，企业和承包者之间因经营权归属、承包费多少等方面的矛盾逐渐增多。为有效解决此类问题，我们采取鼓励线路公司运营模式，即将同一线路的多家客运经营者通过企业自主协商的方式，整合成一个利益共同体。2016年，我厅主导在长春至通化客运班线成立长通线路公司改造试点，厅直主管机构吉林省运输管理局印发了《关于做好长春至通化线路公司运营工作的通知》，长通线路公司可在满足基本服务要求的基础上，自主确定运力投放、班次增减和发车时间。实行这一模式，使这条线路上的运力能够根据客流的变化而增减，不仅减少了资源浪费，更重要的是效益大增，更受乘客欢迎和好评。

（三）创新服务模式。《实施意见》的宗旨是为了更好地为旅客提供更为优质的服务，而客运经营者的效益水平也取决于其服务能力和服务水平。道路旅客运输与铁路、民航相比，其最大的优势就是“门到门”，而多年来“车进站、人归点”的管理模式，使其这一比较优势未根本发挥出来。另一方面，“黑车”为什么长期以来不能得到有效根治，归根结底就是旅客有需求，而“黑车”正是满足了旅客“门到门”的出行需求。为此，我们提出了大力推广定制客运经营服务，客运经营者可使用经检测合格的小型化营运客车开展定制客运服务，并随车配备手持安检设备与实名售、验票设备，安装接入全省重点营运车辆联网联控系统的卫星定位装置。由合法的客运经营者来为旅客提供多样化、高品质、个性化的运输服务，这样就实现道路客运服务更加优质，经营者经济效益也得到了提高的工作宗旨。

相关文件：[吉林省交通运输厅关于印发《吉林省加快推进道路客运转型升级实施意见》的通知](#)