

郑州市交通运输委员会文件

郑交〔2015〕390号

关于加快推进城乡道路客运一体化发展的 实施意见

各县（市）交通运输局，上街区交通运输局，委属相关单位，委机关相关处室：

根据交通运输部《关于积极推进城乡道路客运一体化发展的意见》（交运发〔2011〕490号）和省交通运输厅《关于加快推进城乡道路客运一体化发展的意见》（豫交文〔2014〕173号）、《关于印发河南省城乡道路客运一体化发展试点工作方案的通知》（豫交文〔2014〕339号）文件精神，着眼我市率先全面建成小康社会目标要求，结合我市经济社会发展和新型城镇化建设进程，现就加快推进城乡道路客运一体化发展提出如下实施意见：

一、指导思想和主要目标

（一）指导思想

以党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神为统揽，深入贯彻落实全省、全市城镇化工作会议精神，按照交通运输部、省交通运输厅和市委、市政府有关部署，遵循“统筹规划、分步实施、公交优先、城乡一体”的发展思路，充分发挥政府主导、部门联动、政策引导、市场互动的组合作用，发挥现有运输资源优势，创新体制机制，加强网络衔接，改善基础条件，积极推进我市城乡道路客运一体化协调发展，为城乡居民提供安全便捷、优质高效的出行服务。

（二）主要目标

力争到 2020 年，全市城乡道路客运一体化发展取得重大突破，城乡道路客运发展更加协调、网络衔接更加顺畅、政策保障更加到位，服务广度和深度进一步提升，服务质量显著改善，可持续发展能力明显增强。具体目标包括：一是基本建成分工明确、衔接顺畅、保障有力、安全高效的城际、城市、城乡、镇村四级客运网络。二是调整优化城乡客运线网结构，实现城乡客运网络服务全覆盖。积极推进农村客运线路公交化改造，力争实现城乡客运线路公交化运行率达到 90%。三是大力建设方便快捷、安全舒适、节能环保、优先发展的城市公共交通系统，结合我市“公交都市”创建活动，实现城市公共交通网络覆盖郊区主要乡镇。四是城乡客运基础设施基本完善，100%的中心镇建成客运站、候

车亭或招呼站。

二、基本原则

(一) 政府主导、部门协调。积极争取地方人民政府的支持，力求将农村客运与城市公共交通同步纳入政府公共服务范畴，加大政策、财政、土地等支持保障力度，加强部门协调、城乡联动，不断完善城乡公共交通供给，满足城乡居民“行有所乘”的基本公共服务需求。

(二) 规划引领、分步推进。充分发挥城乡建设规划和交通运输规划的引领作用，坚持城乡道路客运网络建设与城乡基础设施建设一体规划、同步发展。鼓励有一定工作基础的县（市）、区分批开展城乡道路客运一体化发展试点工作，为全市城乡道路客运一体化发展积累经验。

(三) 统筹资源、市场运作。鼓励社会资本投资城乡道路客运业，逐步实现投资主体多元化、经营管理集约化、网络覆盖全域化、公共服务均等化。注意尊重市场规律，充分发挥市场在资源配置中的决定作用，因地制宜地整合城乡道路客运资源，优化网络结构，鼓励原有经营实体重组并购。

(四) 改进经营、创新发展。根据不同县（市）、区的发展条件和群众出行需求，探索切合实际的发展方式、经营模式。普通公路上，以城乡客运、短途班线客运公交化改造为主；县域内特别是乡镇以下地区以农村客运线网优化为主，并积极推进公交化改造；高速公路上，以城际直达快运为主。

三、主要任务

（一）统筹编制城乡道路客运一体化发展规划

1. 科学制定城乡道路客运一体化发展规划。打破部门、区域和行业分割，统筹规划城乡道路客运服务设施和运营线路，合理调控城乡道路客运资源。坚持“无缝衔接、方便换乘”的原则，结合郑州市新型城镇化布局，充分利用城市公共交通、城际客运、城乡客运和农村客运各种站点设施，统一规划功能层次合理的换乘枢纽和城际、城市、城乡、镇村四级客运网络，优化城乡道路客运网络衔接。交通运输部门要协调政府有关部门，将城乡道路客运站场建设纳入本级城镇体系或城乡总体规划，并同步编制、修编和实施。

2. 将城乡道路客运一体化发展纳入郑州市公交都市建设综合规划。以郑州市“公交都市”创建为契机，结合郑州市城市空间拓展、居民出行需求特征等，将城乡道路客运一体化发展与“公交都市”建设综合规划有效融合，统筹推进，重点包括：完善城乡公交行业管理相关法律法规，规范行业管理；统一城乡公交与城市公交的补贴及相关财政扶持政策，促进二者公平、协调发展；明确城乡公交服务标准要求，提高公共交通系统整体服务水平。

（二）加快建设城乡道路客运服务保障网络

1. 加快城乡道路客运基础设施建设。坚持路、站、运一体化发展，在新建、改扩建公路项目时，将港湾式停靠站、招呼站纳入规划，同步设计、同步建设、同步交付使用。推进农村公路安

保设施建设，改善公路安全技术条件，增设安全、警示、防护等设施。研究建立乡镇客运站管养长效机制，解决好乡镇客运站特别是港湾式停靠站和招呼站建成后日常养护管理问题。

2. 提高城市公共交通与轨道交通服务能力。落实城市公共交通优先发展战略和有关政策措施，实行政府主导，从资金投入、路权保障、用地安排、设施建设等方面给予城市公共交通优先保障，确保各项优先发展公共交通的措施落实到位，进一步提升城市公共交通的通达深度和覆盖广度。加快城市轨道交通建设，完善运营网络，提高轨道交通与城市公共交通等其他运输方式的换乘衔接水平，构建便捷、高效的综合公共交通运营网络。

3. 推进城市公共交通和城市周边短途班线客运的融合。根据城乡毗邻地区居民出行需求，充分考虑城市公共交通与城市周边短途客运班线的服务差异，明确各自功能和服务范围，逐步取消同一线路上城市公共交通与短途班线客运并存和不平等竞争的现象。城市周边重要城镇未开通短途班线客运的区域，以城市公共交通线路延伸为主，已开通短途班线客运的应逐步进行线网公交化改造。

4. 大力发展农村客运服务网络。通过新辟、改线、延伸现有农村客运班线，扩大农村客运的覆盖和服务范围。可按群众出行规律开行隔日班、周班、电话预约班、节日或赶集班等固定或者非固定班次。大力支持城镇化水平和居民出行密度较高的地区持续推进农村客运线路公交化运行，建立以乡（镇）为中心的镇村

公交网络，实现镇村公交与城市公交、城乡客运的有效衔接。

（三）推动城乡道路客运经营结构调整

1. 推进城乡道路客运经营主体以资产为纽带进行公司化改造。建立健全现代企业制度，取消承包、挂靠等形式的变相个体经营行为；整合客运资源，打破地域壁垒，扶持规模、管理、服务有优势的企业，通过收购、兼并、入股等形式扩大经营；按照“谁投资、谁受益”的原则拓展融资渠道，鼓励社会资本投资城乡道路客运业，改变城乡道路客运基础设施薄弱的局面。有条件的区域可积极推进城市公共交通、短途班线客运经营主体的统一，但实施中应注意保护既有经营者的合法权益。

2. 积极创新经营模式，促进互联网与定制公交服务融合发展。鼓励并引导公交企业建设定制公交平台，通过网站、移动客户端等形式，构建集需求调查、营运管理、客服体系、服务定制体系、票价支付体系于一体的综合服务系统，通过定制公交服务有效扩展公交交通的覆盖范围，增加公交线网密度，满足乘客个性化、人性化的出行需求。交通运输主管部门要强化对定制公交的行业监管，会同公交企业制定定制公交服务规范和安全标准，并向社会公布；同时做好定制公交的审批、备案、考核等工作。

（四）完善城乡道路客运标准规范与市场监管体系

联合有关部门，加快完善公交化运营的城乡客运的标准规范体系，逐步实现五个统一，即车型标准统一、安全监管统一、站点设置统一、服务质量统一、运营模式统一。

提高市场监管水平，严格执行服务质量信誉考核制度。建立健全服务质量投诉处理机制，以规范客运企业服务流程，提升服务质量。制定城乡道路客运一体化发展评价考核指标体系和跟踪评估办法，并定期监督考核，推进城乡道路客运一体化健康发展。

（五）建立科学合理的城乡道路客运票制票价体系

交通运输主管部门要会同价格主管部门，完善价格形成机制，根据城乡道路客运的不同属性，建立科学的票制票价体系。城市公共交通实行成本定价，票制票价的制定和调整，应当依据成本票价核定，并按照鼓励社会公众优先选择城市公共交通出行的原则，统筹考虑社会公众承受能力、政府财政状况和出行距离等因素，确定执行票制票价。城际客运、城乡客运和农村客运票制票价按照《道路运输价格管理规定》和《汽车运价规则》等规定执行。对公交化运行的城乡客运、农村客运，可结合地方实际参照城市公共交通票制票价原则制定执行，对因承担政府指令性任务或方便群众出行而让利于民所造成的政策性亏损，地方财政应予以补贴。

（六）提升道路客运信息化服务管理水平

以互联网为平台，发挥云计算、大数据等信息技术创新驱动的先导力量，运用“互联网+”思维促进道路客运转型升级。通过建设完善客运站信息管理系统、车辆卫星定位与调度系统、安全监控和应急处置系统、公众出行信息系统、服务投诉系统、电子客票系统等，推进全市道路客运互联网售票和城市公交（地铁）

“一卡通”互联互通，逐步实现系统整合、信息共享、协同应用、全程监控的目标。

四、保障措施

（一）组织保障

建立政府主导，交通运输部门牵头，相关部门、运输企业参加的城乡道路客运发展联席会议制度，加强对城乡道路客运一体化的统筹指导。加强调查研究，完善相关政策，为加快城乡道路客运一体化发展提供政策法规和组织保障。

（二）政策保障

统筹城乡道路客运一体化发展，创造条件扶持农村客运发展，逐步实现与城市公交税费补贴、服务标准、政策保障等方面的统一。完善城乡道路客运基础设施建设土地保障，依法取得的建设用地，不得随意挤占，不得擅自改变用途。已建成使用的城乡道路客运基础设施，土地使用手续不全的，地方政府应协调有关部门予以规范。

（三）财政保障

建立市、县、乡三级财政补贴政策，完善与当地经济社会发展水平相适应的城市公共交通和农村客运的公共财政保障制度，拓宽资金来源渠道，构建多级公共财政保障体系，并探索因地制宜的税费、划拨用地等优惠政策，实现服务标准和政策保障的有效衔接。

（四）安全保障

认真落实交通运输部、公安部、安监总局《关于进一步加强和改进道路客运安全工作的通知》（交运发〔2010〕210）要求，提请地方人民政府明确由乡（镇）政府实施农村客运安全监管，实行“县管、乡包、村落实”的政策。会同有关部门加强对城乡道路客运市场的安全监管，严厉打击各类非法营运行为。进一步明确安全监管责任，落实属地道路运管机构安全源头监管职责，落实企业安全生产主体责任，督促相关经营者加强对所属车辆、司乘人员的教育管理。

（五）考核制度

加快建立城乡道路客运一体发展水平评价制度，研究制定城乡道路客运一体化评价标准和评价办法，定期对各县（市）、区城乡道路客运一体化发展情况实施考核评价。总结不同地区、不同类型的城乡道路客运一体化发展模式和发展经验，并积极推广。

郑州市交通运输委员会

2015年12月23日



