



全国交通运输行业干部培训系列教材

Daolu Yunshu Guanli Gailun 道路运输管理概论

姜明虎 常连玉 主 编



人民交通出版社股份有限公司
China Communications Press Co., Ltd.



全国交通运输行业干部培训系列教材

Daolu Yunshu Guanli Gailun
道路运输管理概论

姜明虎 常连玉 主编



人民交通出版社股份有限公司
China Communications Press Co., Ltd.

内 容 提 要

本书主要讲述了我国道路运输业发展概况、道路旅客运输及客运站场管理、道路货物运输及货运站场管理、危险货物道路运输管理、城市公共交通安全管理、出租汽车管理、汽车租赁管理、机动车维修管理、机动车驾驶员培训管理、国际道路运输管理、道路运输行政执法管理和国外发展经验介绍等相关内容。

本书是全国交通运输行业干部培训系列教材,也可供道路运输系统领导干部和从事道路运输管理工作的相关人员参考学习。

图书在版编目(CIP)数据

道路运输管理概论/姜明虎,常连玉主编. —北京:

人民交通出版社股份有限公司,2017.1

ISBN 978-7-114-13574-3

I. ①道… II. ①姜… ②常… III. ①公路运输—交通运输管理 IV. ①U491

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 000802 号

书 名: 道路运输管理概论

著 作 者: 姜明虎 常连玉

责任编辑: 李 斌 曹 静

出版发行: 人民交通出版社股份有限公司

地 址: (100011)北京市朝阳区安定门外外馆斜街3号

网 址: <http://www.ccpres.com.cn>

销售电话: (010)59757973

总 经 销: 人民交通出版社股份有限公司发行部

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京市密东印刷有限公司

开 本: 787×1092 1/16

印 张: 14.25

字 数: 289 千

版 次: 2017 年 1 月 第 1 版

印 次: 2017 年 1 月 第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-114-13574-3

定 价: 35.00 元

(有印刷、装订质量问题的图书由本公司负责调换)



前言

PREFACE

干部教育培训是建设高素质干部队伍的先导性、基础性、战略性工程。交通运输行业干部教育培训是提高交通运输行业干部队伍素质,保障交通运输行业可持续发展的关键。“十三五”及未来一段时期将是交通运输行业贯彻五大发展理念、加强法治政府部门建设、加快供给侧改革、实现行业治理体系和治理能力现代化的重要时期。面临着转型升级、结构调整、提质增效、推进综合交通运输体系建设的艰巨任务,交通运输作为经济社会发展的先行官,迫切需要建设一支适应“四个交通”发展的高素质的干部队伍。交通运输部党组高度重视干部教育培训工作,强调要通过集中轮训、专题培训、岗位培训、网络培训等方式,突出重点,统筹推进各级各类干部教育培训。目前交通运输行业迫切需要一套体系完整的行业干部教育培训系列教材。

交通运输部管理干部学院按照交通运输部党组的要求,贯彻《干部教育培训工作条例》,“适应不同类别干部教育培训的需要,着眼于提高干部综合素质和能力,逐步建立开放的、形式多样的、具有时代特色的干部教育培训教材体系”,全面推进正规化建设,高度重视培训教材建设,在交通运输部人事教育司的大力指导下,与人民交通出版社签订了战略合作协议,组织开发了全国交通运输行业干部培训系列教材。《道路运输管理概论》是本系列教材中的一本。

本教材力求全面系统阐述道路运输行业发展的现状与趋势,厘清道路客运、道路货运、城市公共交通以及出租汽车与汽车租赁行政审批、市场监管、运政执法、服务质量考核等行政管理职能的法规依据、程序要求和权力责任及工作实务,以便道路运输系统领导干部和从事道路运输管理工作的相关人员参考学习。

本教材由姜明虎负责整个教材的架构设计,常连玉负责教材编写过程的组织协调工作,并完成教材统稿工作,刘浩学审定编写大纲。教材分为十二章,第一章由姜明虎编写,第二章、第四章由常连玉编写,第三章由高卫星编写,第五章、第十二章由陈海燕编写,第六章、第七章、第八章、第九章由李连升编写,第十章由王玉华编写,第十一章由狄志斌编写。

由于编写水平有限,存在不足之处,敬请批评指正。

编写组
2016年10月

目 录

CONTENTS

第一章 我国道路运输业发展概况	1
第一节 发展历程与历史经验	1
第二节 发展现状和存在的问题	3
第三节 改革方向与发展趋势	6
第二章 道路旅客运输及客运站场管理	13
第一节 概述	13
第二节 道路旅客运输经营许可管理	17
第三节 道路旅客运输管理	20
第四节 汽车客运站经营许可管理	29
第五节 汽车客运站管理	31
第三章 道路货物运输及货运站场管理	33
第一节 概述	33
第二节 道路货物运输经营许可管理	37
第三节 道路货运站场经营许可管理	40
第四节 道路货物运输管理	41
第五节 道路货运站场管理	45
第四章 危险货物道路运输管理	48
第一节 概述	48
第二节 危险货物道路运输经营条件	50
第三节 危险货物道路运输经营许可程序	52
第四节 危险货物道路运输日常监督管理	55
第五节 危险货物道路运输标志管理	58
第五章 城市公共交通管理	60
第一节 概述	60
第二节 城市公共交通运营管理	62
第三节 城市轨道交通运营管理	68

第六章 出租汽车管理	75
第一节 概述	75
第二节 出租汽车经营权	78
第三节 出租汽车经营模式	87
第四节 出租汽车经营服务方式	92
第五节 出租汽车行业劳动关系	95
第七章 汽车租赁管理	100
第一节 概述	100
第二节 汽车租赁经营	106
第八章 机动车维修管理	113
第一节 概述	113
第二节 机动车维修经营许可	114
第三节 机动车维修业务管理	120
第四节 机动车维修质量管理	123
第五节 机动车维修执法检查	125
第九章 机动车驾驶员培训管理	127
第一节 概述	127
第二节 机动车驾驶员培训经营许可	127
第三节 教练员管理	131
第四节 机动车驾驶员培训经营管理	132
第五节 机动车驾驶人培训考试制度改革	134
第十章 国际道路运输管理	135
第一节 概述	135
第二节 国际道路运输经营许可	137
第三节 国际道路运输市场管理	145
第四节 外商投资道路运输业管理	153
第十一章 道路运输行政执法管理	155
第一节 道路运输行政执法人员资格	155
第二节 道路运输行政执法管辖与回避	157
第三节 道路运输监督检查	158
第四节 道路运输行政执法证据	161
第五节 道路运输行政强制程序	169
第六节 道路运输行政处罚程序	173
第七节 道路运输行政执法文书	180

第八节 道路运输行政法制监督 186

第九节 道路运输行政复议 187

第十节 道路运输行政诉讼 192

第十二章 国外发展经验介绍 202

第一节 美国发展经验 202

第二节 日本发展经验 205

第三节 新加坡发展经验 207

第四节 德国发展经验 211

第五节 英国发展经验 212

第六节 法国发展经验 214

参考文献 217

第一章

我国道路运输业发展概况

第一节 发展历程与历史经验

一、发展历程

新中国成立以来,我国交通运输业大体经历了五个发展阶段:新中国成立后的恢复发展阶段;“文化大革命”时期的曲折发展阶段;改革开放初期的放宽搞活阶段;十四大以后建立完善社会主义市场经济的快速发展阶段;十六大以来的科学发展阶段。经过 60 多年的发展,交通运输基础设施建设现代化水平显著提高,运输服务能力明显增强,基本适应经济社会发展需要。

在此过程中,道路运输业从小到大,从弱到强,运输生产力得到了极大的发展,为经济社会发展和提高人民生活水平提供了有力的支撑和坚强保障。从发展历程看,交通运输业大致经历了四个发展时期。

从新中国成立到改革开放,为计划经济时期。新中国成立伊始,道路运输业艰难创业,但作为国民经济发展的基础,得到国家的高度重视。1950 年 4 月 5 日,交通部成立了国营汽车运输总公司,各大行政区、各省也组建了规模大小不等的直属运输公司。1958 年 4 月,交通部提出依托地方党委、依靠群众、普及与提高相结合的交通运输建设方针,很好地推动了运输能力的提高。但一直到改革开放,政府主要以计划手段来组织运输生产,道路运输由国有运输企业主导,生产力发展水平比较落后。

从改革开放到邓小平南巡讲话,为放宽搞活时期。十一届三中全会以后,长期受到抑制的交通运输需求得到释放,“运货难”“乘车难”成为那个时代社会生产与人民生活中的一个突出问题,交通运输全面紧张,成为经济社会发展的主要瓶颈之一。为解决运输能力不足的矛盾,1983 年 3 月,全国交通工作会议提出“有路大家行车”,进一步发挥公路运输的作用、提高公路运输量的比重。1985 年,又提出了“三个一起干,三个一起上”,即各部门、各行业、各地区一起干,国营、集体、个人以及各种运输工具一起上。我国道路运输业开始突破所有束缚,全社会掀起了大办交通的热潮,道路运输市场空前活跃,并成为最开放的市场之一。

从邓小平南巡讲话到党的十六大召开,为市场规范培育时期。为适应社会主义市场经济体制的需要,1995 年,交通部制定实施了《关于加快培育和发展道路运输市场

的若干意见》，通过健全运输法规，鼓励经营者自主经营、平等竞争，加快建立全国统一、开放、竞争、有序的道路运输市场体系。2001年6月，交通部发布《道路运输业结构调整的若干意见》，加快解决道路运输市场存在的一些问题，进一步规范道路运输市场行为，调整道路运输业结构，引导行业协调发展。

十六大以来，为科学发展探索时期。党的十六大以来，道路运输系统以科学发展观为指导，统筹各方关系，全面实施“路运并举”的工作方针，促进了道路运输业的全面发展。2004年4月，国务院发布《中华人民共和国道路运输条例》，交通部相继颁布实施《道路旅客运输及客运站管理规定》《道路货物运输及站场管理规定》《道路运输车辆燃料消耗量检测和监督管理办法》等十多个配套规章，道路运输行业法规体系逐步健全。2007年11月，交通部印发《关于促进道路运输业又好又快发展的若干意见》，提出34条促进道路运输业发展的政策措施。党的十七大确定加快行政管理体制改革，2008年国务院组建交通运输部，交通运输部组建运输司，增加和强化了运输管理的职能。2009年以来，国务院先后颁布《物流业调整和振兴规划》《关于促进物流业健康发展政策措施意见》《关于进一步促进道路运输行业健康稳定发展通知》《关于加强道路交通安全工作的意见》《关于城市优先发展公共交通的指导意见》等重要文件。交通运输部先后发布了《进一步加强道路运输市场诚信体系建设的意见》《关于加强道路运输管理队伍建设的指导意见》《关于改进和提升交通运输服务的若干指导意见》《关于促进道路运输业集约发展的指导意见》等政策文件。

二、历史经验

改革开放30多年来，我国交通运输事业快速发展，城乡交通运输面貌发生了历史性变化，道路运输业为促进国家经济社会发展和改革开放，为服务群众安全便捷出行做出了重要贡献。

(1)经济社会发展和人民生活日益增长的交通运输需求与交通运输供给之间的矛盾，始终是交通运输发展的主要矛盾。要始终把发展作为第一要务，不断深化改革、创新管理、创新服务，以服务经济社会发展目标和满足人民群众需求为目标，坚持统筹全局、科学规划、超前发展，才能有效解决道路运输供需矛盾。

(2)道路运输是一个高度开放的市场，运输企业的发展是运输生产力发展的真正动力与基础。要坚持市场导向，坚持市场配置资源、政府依法监管、企业守法诚信经营，遵循市场经济的规律与机制，才能保证道路运输业健康持续发展。

(3)道路运输是由人、车、路、环境组成的开放系统，需要全社会共同参与努力，才能营造道路运输方便、快捷、安全、绿色的良好业态。道路运输业发展离不开各级政府和人民群众的关心和支持。要坚持统筹谋划、条块结合、分层负责、联合建设的方针，调动和激活各方面的积极性，共同参与、多方投入、综合治理。

第二节 发展现状和存在的问题

一、发展现状

(一)基础设施建设成就道路运输发展的基础优势

从交通运输行业的发展背景看,投资始终是带动行业前行的最大因素。交通路网的完善推动了整个行业的不断转型升级。依托于联结城乡,网络密集的公路基础设施建设,道路运输广泛深入社会生产、生活的各个角落,为货主和旅客提供机动、灵活、便利、多样的“门到门”运输服务。

2015 年末全国公路总里程 457.73 万千米,比上年末增加 11.34 万千米。公路密度 47.68 千米/百平方千米,提高 1.18 千米/百平方千米。全国等级公路里程 404.63 万千米,比 2014 年末增加 14.55 万千米。等级公路占公路总里程 88.4%,提高 1%。其中,二级及以上公路里程 57.49 万千米,增加 2.92 万千米,占公路总里程 12.6%,提高 0.3%。各行政等级公路里程分别为:国道 18.53 万千米、省道 32.97 万千米、县道 55.43 万千米、乡道 111.32 万千米、专用公路 8.17 万千米,比 2014 年末分别增加 0.61 万千米、0.69 万千米、0.23 万千米、0.81 万千米和 0.14 万千米。

2015 年末全国高速公路里程 12.35 万千米,比 2014 年末增加 1.16 万千米。其中,国家高速公路里程 7.96 万千米,增加 0.65 万千米。全国高速公路车道里程 54.84 万千米,增加 5.28 万千米。

2015 年末全国农村公路里程 398.06 万千米,比 2014 年末增加 9.90 万千米,其中,村道 231.31 万千米,增加 8.85 万千米。全国通公路的乡占全国乡总数 99.99%,其中,通硬化路面的乡占全国乡总数 98.62%,比 2014 年末提高 0.53%;通公路的建制村占全国建制村总数的 99.87%,其中,通硬化路面的建制村占全国建制村总数 94.45%,提高了 2.68 个百分点。

(二)道路运输车辆、装备及运力结构进入调整期

2015 年末全国拥有公路营运汽车 1473.12 万辆,比 2014 年末减少 4.2%,拥有载客汽车 83.93 万辆、2148.58 万客位,比 2014 年末分别减少 0.8% 和 1.9%。其中,大型客车 30.49 万辆、1324.31 万客位,分别减少 0.6% 和 0.1%。拥有载货汽车 1389.19 万辆、10366.50 万吨位,比 2014 年末分别减少 4.4% 和增长 0.7%。其中,普通货车 1011.87 万辆、4982.50 万吨位,分别比 2014 年减少 7.3% 和 4.9%;专用货车 48.40 万辆、503.09 万吨位,分别比 2014 年增长 6.2% 和 2.5%。

2015 年末全国城市及县城拥有公共汽电车 56.18 万辆、63.29 万标台,比 2014 年末分别增长 6.2% 和 5.9%,其中 BRT 车辆 6163 辆,增长 15.4%。按车辆燃料类型分,其中柴油车、天然气车、汽油车分别占 45.1%、32.5% 和 1.7%。全国有 25 个城市开通了轨道交通,2015 年新开通 3 个。2015 年,全国拥有轨道交通车站 2092 个,增加

263 个,其中换乘站 180 个,增加 29 个;运营车辆 19941 辆、48165 标台,分别增长 15.3%和 15.3%,其中,地铁车辆 18098 辆,轻轨车辆 1434 辆,分别增长 15.3%和 4.5%;出租汽车运营车辆 139.25 万辆,增长 1.6%;城市客运轮渡 310 艘,减少 5.8%。

(三) 运输服务能力提升, 运量、周转量结构进入调整期

2015 年, 全年全国营业性客运车辆完成公路客运量 161.91 亿人、旅客周转量 10742.66 亿人千米, 比 2014 年分别减少 6.7% 和 2.3%, 平均运距 66.35 千米。全国有 99.01% 的乡镇开通了客运线路, 乡镇通车率比 2014 年末提升 0.06%; 94.28% 的建制村开通了客运线路, 建制村通车率比 2014 年末提升 0.96%。

全国营业性货运车辆完成货运量 315.00 亿吨、货物周转量 57955.72 亿吨千米,比 2014 年分别增长 1.2% 和 2.0%, 平均运距 183.99 千米。

全国拥有公共汽电车运营线路48905条,运营线路总长度89.43万千米,比2014年末增加3853条、7.66万千米。其中,公交专用车道8569.1千米,增加1671.8千米;BRT线路长度3081.2千米,增加290.9千米;全年新辟、调整、撤销公共汽电车运营线路条数分别为3952条、5727条和810条。全国轨道交通运营线路105条,运营线路总长度3195.4千米,增加13条、379.3千米,其中地铁、轻轨线路分别为85条、2722.7千米和10条、341.2千米。全国城市客运轮渡运营航线123条,比2014年末减少3条;运营航线总长度568.9千米,比2014年末增加71.3千米。

全年城市客运系统运送旅客 1303.17 亿人次,比 2014 年下降 0.9%。其中,公共汽车电车运送旅客 765.40 亿人次,运营里程 352.33 亿千米,分别下降 2.1% 和增长 1.6%;轨道交通完成 140.01 亿人次,运营里程 3.74 亿列千米,分别增长 10.5% 和 14.5%;BRT 客运量 14.32 亿人次,下降 3.0%;出租汽车完成 396.74 亿人次,运营里程 1602.42 亿千米,分别下降 2.3% 和 1.0%,平均每车次载客人数 1.94 人/车次,空驶率 32.0%;客运轮渡完成 1.01 亿人次,下降 5.2%。

(四)生产安全形势依然严峻,重特大事故有所上升

2014 年,发生县际、县内短途班线较大以上等级行车事故起数和死亡人数分别同比下降了 16.2% 和 30.6%;城市客运发生较大及以上等级行车事故起数和死亡人数分别同比下降了 46.2% 和 55.6%。但发生较大以上等级旅游客运事故起数和死亡人数分别同比上升了 46.7% 和 34.5%。

行车环境日益复杂,碰撞事故总量居高不下,成为多年来造成人员伤亡的最主要原因。2014年,碰撞导致的较大及以上等级营运车辆行车事故起数和死亡人数,分别占全年总量的73.3%和70%,同比上升3.9%和3.2%。

车辆坠入路侧深沟或山谷等事故破坏力强,加之车辆坠落多发生在位置偏远、地形复杂路段,事故救援难度大,易加重事故后果,导致群死群伤。2014年,坠车事故平均单起事故死亡11.1人,远高于较大以上等级道路运输事故单起死亡4.8人的平均值。

受地理条件和经济发展水平制约,西南山区道路通行条件复杂,安全基础薄弱,多年来虽持续加强安全保障工作,事故集中多发的局面仍未得到改变。2014年,西南山区四省区(包括广西、四川、贵州、云南)事故起数和死亡人数,分别占总量的38.3%和31.3%。

此外,2014年,湖南发生1起涉及严重违法违规运输危化品的特别重大事故,死亡54人;西藏发生1起涉及营运车辆超速、车辆带病运行的旅游客运特别重大事故,死亡44人。

二、存在问题

当前我国道路运输发展方式依然粗放,市场集中度低,经营主体“多、小、散”,先进运输组织方式发展缓慢,运输服务质量不高。整个运输行业存在的主要矛盾和问题集中表现在六个方面。

一是安全稳定形势仍然严峻。道路运输安全生产基层基础工作依然薄弱,重特大伤亡事故还没有得到有效遏制;在出租汽车、客运经营等领域,影响行业稳定的深层次矛盾和问题还大量存在。

二是运输市场分割依然存在,综合运输工作任重而道远。统一开放、竞争有序的综合运输服务市场格局尚未形成,运输方式间、区域间、城乡间的行政、技术壁垒与市场分割依然存在。跨区域的综合运输大通道“通而不畅”,旅客联程运输、货物多式联运发展滞后,运输服务协同组织水平较低,运输市场主体活力有待提升。

三是运输结构性矛盾依然突出。运输方式结构亟待优化,各种运输方式比较优势未得到充分发挥,大宗物资、快件长途运输的公路比重过高。运输服务发展不均衡,中西部地区相对滞后,部分边远、贫困地区和山区的运输基本公共服务基础薄弱。应对重点节假日、特殊时段大客流以及突发事件应急等运输服务保障能力有待提高。从业人员队伍结构性矛盾突出,整体素质亟待提升。

四是运输枢纽服务能力依然薄弱。综合运输枢纽总体发展滞后,“统一规划、统一设计、同步建设、协同管理”的发展模式尚未形成,客货运输衔接“最先与最后一公里”问题仍较突出。综合客运枢纽存在设施形式综合、服务各自为政现象,难以满足旅客便捷换乘需求。物流园区多头建设,缺乏统筹布局,物流服务核心功能薄弱、效率不高,专业化多式联运枢纽站场严重缺乏。

五是运输装备技术创新依然滞后。运输装备标准化程度低,专业化、清洁能源和新能源运输装备比例偏低,厢式化车辆推广缓慢,行业绿色化发展潜能仍未得到充分挖掘。多式联运装备技术体系不健全,运载单元、快速换装、转运设施设备发展滞后。一体化综合运输服务缺乏强有力的信息化、智能化技术支撑,跨方式、跨区域、跨行业的信息共享不充分,“信息孤岛”现象比较普遍。

六是运输服务治理能力依然不足。综合运输法律法规和标准规范体系建设滞后,不衔接、不协调的矛盾较为突出。“重审批、轻监管”的现象依然存在,体制不顺、机制

> > > > > > > > > > > >

不畅的问题较为突出,政府职能转变尚有很大空间。运输市场信用体系、行业运行监测体系等亟待完善。适应新兴业态发展的治理能力明显不足,基层执法不规范等问题较为突出。

第三节 改革方向与发展趋势

一、新常态下交通运输行业的发展形势

改革开放以来,我国经济增长速度的常态是高速增长,1979年—2010年GDP增长率平均9.9%,2011年的速度为9.2%,但2012年降为7.7%,2015年降为6.9%。从长期看,中高速、中速增长将成为我国经济增长的新常态。新常态的主要特点包括:一是从高速增长转为中高速增长;二是经济结构不断优化升级,第三产业消费需求逐步成为主体,城乡区域差距逐步缩小,居民收入占比上升,发展成果惠及更多的广大民众;三是从要素驱动和投资驱动转向创新驱动。

经济新常态下,交通运输行业将进入以结构调整、转型升级、提质增效为主要特征的发展阶段,呈现出新的发展态势。

(1)服务需求加速升级。社会公众对普惠均等、安全便捷、经济高效等方面的运输需求更趋强烈,个性化、多样化、高品质需求也将同步快速释放。

(2)服务模式加速创新。基于移动互联网技术的运输服务新业态不断涌现,市场主体活力充分释放,服务产品更加多元、精准、智慧。

(3) 运输结构加速调整。在基础设施、科技创新、市场驱动等多方面积极因素推动下,各种运输方式从竞争、独立转向竞合、协同,一体化运输组织模式得到创新发展。

(4)市场资源加速整合。随着生产要素流动更为活跃频繁,运输服务与制造业、流通业、旅游业、农业等关联产业联系更加紧密,运输服务跨行业、融合式发展态势将更趋明显。

二、新形势下道路运输行业的发展任务

新形势下,道路运输行业内外环境发生了深刻的变化,各级运输管理部门及运输企业都必须落实创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念,攻坚克难,破解发展难题,全面提升运输服务水平,才能更好适应和引领新常态,推动道路运输安全、高效、协调和科学发展,当好经济社会发展先行官。

当前阶段我国道路运输业的重点任务有以下几点。

1. 统筹城乡发展,提升交通运输基本公共服务均等化水平

(1)推进“公交都市”建设。贯彻落实公交优先发展战略,着力解决公交发展滞后、服务不优、换乘不便等问题。深入推进“公交都市”创建,加快公交车辆更新,加强站场等基础设施建设,推进公交智能化应用,提升公交服务水平,增强公交吸引力,使

人民群众出行更便捷、换乘更方便,愿意乘公交、更多乘公交。

(2)实施农村客运通村和渡船改造工程。适应社会主义新农村建设、城乡一体化和城镇化建设需要,着力解决农村客运发展水平低、安全水平不高等问题。基本实现建制村通班车,推动有条件的地区实施农村客运公交化改造,推进农村渡船标准化建设,基本完成农村老旧渡船更新改造,提高农村客运通达深度和安全水平,完善农村客运扶持政策,构建覆盖全面、运行稳定、安全规范、经济便捷的农村客运系统,实现农村客运“开得通、留得住、有效益”。

(3)推动城市配送和农村物流发展。根据城市配送和农村物流发展需求,加大对城市配送、农村物流基础设施和信息化的支持力度,着力解决城市配送车辆“通行难、停靠难、装卸难”和农村物流发展滞后、效率效益不高等问题。完善城市配送和农村物流服务体系,制定城市货物运输与车辆通行管理政策,推广城市配送车辆统一标识和标准,研究制定农村物流发展的指导意见,构建城市配送和农村物流网络,基本满足城市配送和农村物流服务需求。

2. 加快标准建设,提升交通运输服务规范化水平

(1)建立服务标准体系。推进交通运输服务质量和安全标准建设,着力解决服务质量标准缺乏、服务质量监督不到位等问题。建立健全覆盖面广、门类齐全的交通运输服务标准体系,颁布一批服务质量标准,规范服务行为,强化服务质量监管。

(2)提升企业服务能力。强化企业自身能力建设,着力解决企业服务能力不强、服务不规范等问题。研究制定促进龙头骨干企业发展的指导意见,支持企业做强做大,加快形成一批龙头骨干企业,使其更好地发挥示范带头作用。督促企业严格执行国家标准,鼓励企业制定更加严格、更高水平的企业标准,树立企业品牌。建立诚信经营、公平竞争的市场机制,推动先进组织方式和技术应用,提升交通运输行业整体服务能力和发展水平。

(3)建设职业化从业人员队伍。大力推进交通运输行业职业资格制度体系建设,规范从业人员服务操作规程,着力解决从业人员素质不高、服务不优等问题。加强交通运输职业分类等基础性研究和职业标准建设,推动人才队伍建设向职业资格化转型,加强从业人员职业道德和职业技能培训,促进技能劳动者整体素质的提高,努力造就一支规模宏大、素质优良、结构合理的职业化从业队伍。

(4)建立货运价格与成本监测机制。加强货运价格监测,及时调查、测算货运平均合理成本,着力解决货运市场供需相对失衡等问题。深化货运价格与成本数据监测体系研究,发布道路货运平均合理成本、价格指数和海峡两岸集装箱、散杂货运价指数,指导货运经营者实行运价与成品油价格联动,促进形成合理运价,带动货运经营者从低价恶性竞争向追求高品质服务转变。

3. 优化服务组织,提升交通运输服务便捷化水平

(1)推进交通枢纽换乘衔接服务。以实现乘客便捷出行和货物高效集疏运为出发点,完善综合交通枢纽的换乘和衔接功能,着力解决换乘不便、衔接不畅等问题。完

> > > > > > > > > > > >

善综合交通枢纽标准规范,建设功能齐全、换乘便捷的综合交通枢纽和一体化服务体系,强化各种运输方式衔接,提高综合交通枢纽一体化服务水平和集散效率。

(2)推进多式联运发展。充分发挥各种运输方式比较优势,着力解决运输方式衔接不畅、运行效率低下等问题。创新合作机制,强化标准体系建设,加强基础设施衔接,完善引导政策,强化科技支撑,培育多式联运市场主体,大力发展铁水、公铁、公水、空陆等多式联运,大力发展集装箱运输和甩挂运输,全面提高交通运输质量和效率。

(3)推进运输网络化服务。推动运输集约化、规模化、网络化发展,着力解决服务网络不健全、服务效率不高等问题。制定长途客运接驳运输管理办法,推广长途客运接驳运输,构建接驳、节点运输网络。引导传统货运企业拓展经营网络,向综合物流服务商转型,加强中小物流企业联盟发展政策研究,鼓励中小物流企业联盟发展,推进货运中介向现代物流服务商转变。加快汽车租赁服务品牌建设,推动建立汽车租赁异地租车还车信息服务平台,建立全国地级以上城市汽车租赁服务网络,推广异地租车还车服务。

(4)推进出租汽车服务多样化。科学界定出租汽车行业定位,规范出租汽车运营服务,创新运营服务方式,合理制定出租汽车运价,着力解决服务能力不足、服务水平不高等问题。制定出租汽车服务标准,在地级以上城市推广出租汽车服务管理信息系统,申请开通使用统一的出租汽车电召服务号码,推广手机智能召车软件,建立多层次、差异化的运输服务体系,满足人民群众个性化出行需要。

4. 加强市场监管,提升交通运输服务安全化水平

(1)完善安全监管防控体系。树立以人为本、安全发展的理念,严格落实企业安全生产主体责任和行业管理部门监管责任,完善安全生产管理体制机制,着力解决安全管理理念不适应、法规制度不健全、责任落实不到位等问题。健全交通运输安全生产法规制度和标准体系,建立交通运输安全防控体系,强化安全监管和责任追究,严密防范和坚决遏制重特重大事故。深入开展“平安交通”创建活动,出台安全风险体系建设指导意见,开展安全隐患排查和专项整治,推进企业安全生产标准化达标考评和达标等级应用工作。

(2)加强安全保障和应急处置能力建设。提升安全监管装备水平,加强应急体系建设,着力解决安全生产装备配置不足、应急处置能力不强等问题。完善应急预案,构建应急指挥体系,推进国家和省级公路、水路交通应急装备物资储备与救援中心建设,建立各级道路和水路运输应急保障运力储备,全面提升自然灾害、突发事件应急处置和抢险打捞能力。

(3)建立产品质量监管体系。以监督检查、产品认证、符合性审查、配件追溯等方式,加强对重点交通运输产品监管,强化汽车维修配件使用监督,着力解决重点交通运输产品质量不过关、汽车维修假冒伪劣配件多等问题。发布交通运输行业重点监管产品目录,建立健全重点产品质量监督检查工作机制,使产品检测更严格、质量更可靠、使用更放心。建立推广汽车维修配件追溯体系,实现汽车维修配件“来源可查、过程

留痕、去向可知、使用放心”,切实提高汽车维修服务质量。

5. 推进创新发展,提升交通运输服务信息化水平

(1)推进全国客运联网售票。从改进服务、方便乘客角度出发,着力解决乘客购票不便等问题。整合各地客运售票资源,推进省域、跨省域客运联网售票系统建设,逐步推行电子客票,为旅客提供网上售票、电话订票、网点售票、自动售票机售票等服务,让旅客购票方式更多样、购票更便利。

(2)推进公交一卡通互联互通。建设公交一卡通跨地区互联互通平台,着力解决技术标准不统一、服务标准不规范等问题。研究出台城市公共交通“一卡通”系统建设指导意见,制定城市公共交通 IC 卡业务及技术应用规范,建立全国城市公共交通 IC 卡清分结算中心,逐步建成覆盖全国地级以上城市的公交一卡通互联互通系统,实现多种公共交通方式间、不同城市间公众出行一卡通用。

(3)加强公众出行信息服务。建立多渠道、多方式的交通运输出行信息服务体系,着力解决出行信息不畅等问题。建立健全出行信息服务标准体系,初步建成综合交通出行信息平台,向社会及时发布出行信息。

(4)开通全国服务监督电话。统一交通运输服务监督电话号码,着力解决人民群众投诉渠道不畅通、投诉举报不方便等问题。建成以地方为主、联网运行的交通运输服务监督电话系统,实现交通运输服务监督、业务投诉、信息咨询、意见受理等服务“一号通”。

三、道路运输行业全面深化改革主要方向

坚持深化改革,遵循市场规律,是交通运输持续健康发展的基本经验,是新的历史条件下实现“四个交通”的关键抉择。2015年2月18日,交通运输部发布《关于全面深化交通运输改革的意见》指出,我国经济发展进入新常态,交通运输发展进入新阶段,改革进入攻坚期和深水区。必须以强烈的历史使命感、责任感,在新的历史起点上全面深化改革,最大限度调动一切积极因素,以更大决心冲破思想观念的束缚、突破利益固化的藩篱、提高推进发展的能力,努力开拓中国特色交通运输事业更加广阔的前景。

《关于全面深化交通运输改革的意见》中,与道路运输业直接相关的改革要点有以下几点。

(1)完善综合运输服务衔接机制。制定完善多式联运系统、综合交通枢纽等建设、服务标准,实现各种运输方式标准的有效衔接。成立综合交通运输标准化技术委员会,统筹推进综合交通运输标准的制订、修订和实施工作。推进货运“一单制”、客运“一票制”、信息服务“一站式”,实现综合运输一体化服务。完善国家重大节假日等特殊时期运输服务协调机制,提升综合运输服务保障能力和水平。

(2)完善交通运输市场规则。建立公平开放、统一透明的交通运输市场,完善市场准入制度,探索分类建立负面清单。探索交通运输领域对外商投资实行准入前国民

(3)完善交通运输价格形成机制。注重发挥市场形成价格的作用,逐步放开铁路、公路、水路、民航、邮政等竞争性环节价格。提高公共交通、农村客运、航道等公益性服务定价透明度,公示收费项目和服务标准,接受社会监督。规范港口收费,减少收费项目,对竞争性服务收费实行市场调节。加快修订《港口收费规则》。完善各种运输方式价格形成机制,根据服务质量实行不同定价,更好地发挥价格在合理调节出行需求中的作用。

(5)深化行政审批制度改革。全面清理交通运输行业行政审批事项,全面清理非行政许可审批事项,减少工商登记前置审批。精简交通运输行政审批环节,优化审批流程,完善跨区域联合审批制度,推进网上办理和窗口集中办理,实现审批、管理、监督相分离。

(7)加强市场监管职责。加强交通运输过程监管和后续管理,强化生产经营者的主体责任,完善市场退出机制。加快建立交通运输强制性标准体系,重点加强对安全生产、工程质量、环境保护、服务质量等方面的监管。应用信息化等手段创新监管方式,建立交通运输监管信息服务平台,推进监管信息的归集和共享。深化交通运输职业资格制度改革,对从业人员实施分类培养、分级管理。

(8)推进交通运输综合执法。按照减少层次、整合队伍、提高效率的原则,研究制定交通运输综合执法指导意见,稳步推进交通运输综合行政执法。相对集中执法权,明确市、县两级交通运输部门为主的行政执法主体,省级交通运输部门保留必要的执法职责。加强公路“三乱”等重点领域执法整治,完善执法程序,规范自由裁量权,做到严格规范公正文明执法。健全执法经费由财政保障制度,推动将交通运输执法机构纳入行政序列。积极推动跨部门联合执法。健全交通运输行政执法与刑事司法衔接