

城乡道路客运一体化评价 理论与实践

Integrated Evaluation Theory and Application
on Urban and Rural Road Passenger Transport

周一鸣 庞清阁 李忠奎 编著



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

城乡道路客运一体化评价 理论与实践

Integrated Evaluation Theory and Application
on Urban and Rural Road Passenger Transport

周一鸣 庞清阁 李忠奎 编著



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

内 容 提 要

本书从城乡道路客运一体化内涵研究入手,提出城乡道路客运一体化发展类型划分方法,针对不同类型地区推荐发展模式,明确各模式特征和发展要求,建立发展水平评价指标体系和评价标准,并提出推进一体化发展的政策建议,为各地有序推进城乡道路客运一体化健康发展提供参考。

本书可作为各级交通运输主管部门有关人员学习参考用书,也可供道路运输相关专业科研技术人员学习参考。

图书在版编目(CIP)数据

城乡道路客运一体化评价理论与实践 / 周一鸣, 庞清阁,
李忠奎编著. —北京: 人民交通出版社股份有限公司, 2016. 8

ISBN 978-7-114-13190-5

I. ①城… II. ①周… ②庞… ③李… III. ①公路运
输—旅客运输—城乡一体化—研究 IV. ①U492.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 161393 号

书 名: 城乡道路客运一体化评价理论与实践

著 者: 周一鸣 庞清阁 李忠奎

责任编辑: 戴慧莉

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: 787×980 1/16

印 张: 10.75

字 数: 210 千

版 次: 2016 年 10 月 第 1 版

印 次: 2016 年 10 月 第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-114-13190-5

定 价: 42.00 元

(有印刷、装订质量问题的图书由本公司负责调换)



前言

PREFACE

当前,我国处于全面建成小康社会的攻坚阶段,中央正积极统筹城乡协调发展,提升城乡公共服务水平,促进城乡公共资源均衡配置,推动城镇公共服务向农村延伸。城乡客运是联系城乡、服务居民出行的重要纽带,是城乡经济社会一体化发展的重要基础,与人民群众生产生活息息相关。推进城乡道路客运一体化发展,实现城乡道路客运资源共享、政策协调、衔接顺畅、布局合理、结构优化、服务优质,是贯彻中央统筹协调发展战略的重要举措,是全面建成小康社会的迫切需要。近年来,在各级政府的大力支持下,各地交通运输主管部门加快城乡道路客运一体化发展步伐,成效初显。但由于城乡道路客运一体化的相关概念不明确、发展类型未理清、发展模式无参考等问题的存在,使得有些地方在推进城乡道路客运一体化发展时还不能准确地把握和认清自身发展环境条件与基础发展水平,没有可供选择的发展模式参考,缺少进行发展水平客观评价与横向对比的评价方法,制约了一体化发展的速度。因此,针对上述问题,进行城乡道路客运一体化评价方法的研究,为城乡道路客运一体化发展奠定理论基础,显得尤为迫切。

交通运输部科学研究院对此问题进行了长期的跟踪研究,调研剖析了近年来国内外城乡道路客运一体化发展情况,在相关领域开展了大量科研项目,取得了一批具有奠基性和开创性的科研成果。本书以已完成的城乡道路客运一体化评价指标体系研究(交通运输部软科学研究项目)为基础,结合城乡区域交通一体化的重点及对策研究(交通运输部重大研究课题)、关于推进城乡交通一体化发展情况的调研报告(交通运输部2015年重大调研项目)和城乡客运一体化发展评价方法研究(中央基本科研业务费项目)等课题研究,以及编著者为《关于加快推进城乡道路客运一体化发展的若干

意见》(交运发〔2011〕490号)和《交通运输部关于开展城乡道路客运一体化发展水平评价有关工作的通知》(交运发〔2014〕259号)等多项文件做技术支撑工作的实践成果,形成了城乡道路客运一体化相关基础理论研究、城乡道路客运一体化发展类型划分、城乡道路客运一体化评价指标体系构建、城乡道路客运一体化发展模式研究、城乡道路客运一体化发展水平评价方法研究、城乡道路客运一体化评价系统软件以及城乡道路客运一体化推进方法研究等成果,整理形成。

感谢交通运输部对本研究的重视和关心,特别感谢刘小明副部长和运输服务司蔡团结副司长对本研究的大力支持和悉心指导!感谢孙小年、徐英俊、王东、龚露阳、刘振国、王显光、钟朝晖、张毅、孙可朝、武平、杨东等,他们都为本书付出良多并贡献了智慧。感谢曾经在项目研究和本书写作中给予帮助和指导的各位领导和专家!感谢人民交通出版社股份有限公司在本书出版过程中给予的指导和辛勤付出!在研究与撰写过程中参考了大量国内外文献与书籍,在此谨向原著作者表示崇高的敬意和由衷的感谢!

由于水平有限、时间仓促,本书未尽之意颇多,纰漏或不当之处在所难免,诚望各位领导、专家和广大读者批评指正,以助笔者进一步提升认识和水平。

编著者

2016年8月于北京



目 录

CONTENTS

第 1 章 城乡道路客运一体化概述	1
1.1 我国城乡道路客运一体化概念的发展历程	1
1.2 城乡道路客运的运营模式和特点	4
1.3 城乡道路客运一体化的内涵	7
1.4 城乡道路客运一体化的特征	10
第 2 章 国内外城乡道路客运一体化发展实践	11
2.1 国外城乡道路客运发展状况	11
2.2 国内城乡道路客运一体化发展实践	20
第 3 章 城乡道路客运一体化发展类型划分	31
3.1 类型划分总体思路	31
3.2 类型划分指标体系构建	32
3.3 类型划分结果评断标准	35
第 4 章 城乡道路客运一体化发展模式分析	37
4.1 全域公交一体发展模式	37
4.2 城乡客运协同发展模式	41
4.3 城乡客运服务全覆盖模式	45
第 5 章 城乡道路客运一体化评价指标体系构建	49
5.1 城乡道路客运一体化发展指标筛选	49
5.2 城乡道路客运一体化发展指标设定	52
第 6 章 城乡道路客运一体化评价指标评分标准	58
6.1 全域公交一体发展模式评分标准	58
6.2 城乡客运协同发展模式评分标准	62

6.3 城乡客运服务全覆盖模式评分标准	67
第7章 城乡道路客运一体化发展水平评价方法研究	72
7.1 城乡道路客运一体化发展评价模型建立	72
7.2 城乡道路客运一体化发展评价实施办法	74
7.3 城乡道路客运一体化发展评价工作保障措施	77
第8章 城乡道路客运一体化评价案例实证分析	79
8.1 全域公交一体化发展模式案例——江苏省溧阳市	79
8.2 城乡客运协同发展模式——江西省婺源县	91
8.3 城乡客运服务全覆盖模式——宁夏回族自治区西吉县	102
第9章 城乡道路客运一体化评价软件系统设计与开发	112
9.1 评价软件系统建立的必要性	112
9.2 设计思路	113
9.3 软件系统使用指南	115
第10章 我国城乡道路客运一体化推进方法与措施	125
10.1 实施主体与角色、职能分工	125
10.2 省部级交通运输主管部门的工作推进方法研究	126
10.3 市县级交通运输主管部门的工作推进方法研究	131
附录 我国城乡道路客运一体化发展调研报告	138
1 调研基本情况	138
2 推进城乡道路客运一体化发展的成效和经验	138
3 推进城乡道路客运一体化发展的形势和问题	152
4 推进城乡道路客运一体化发展的思路和建议	158
参考文献	165

第1章 城乡道路客运一体化概述

本章从大部制改革前后我国城乡道路客运一体化概念形成的探索历程入手,介绍城乡道路客运中常见的城市公交、班车客运、城乡客运、农村客运四种运营模式,提炼城乡道路客运一体化的内涵,剖析城乡道路客运一体化的特征。

1.1 我国城乡道路客运一体化概念的发展历程

道路交通领域“城乡一体化”实践中,形成了很多概念。这些不同时期形成的概念在内涵和外延上都有所不同,构成了城乡道路客运一体化概念不断成熟完善的过程。

1.1.1 交通运输大部制改革前城乡道路客运一体化的探索

(1)省级规划及政策文件中与城乡道路客运一体化相关的提法。

城乡公路交通一体化:见之于《北京市“十一五”时期交通发展规划》。

城乡公交一体化:见之于“关于印发重庆市优先发展城市公共交通实施意见的通知(渝办发〔2007〕249号)”。

城乡一体化的公共交通体系:见之于“福建省人民政府办公厅转发省建设厅等部门关于优先发展福建省城市公共交通实施意见的通知(闽政办〔2006〕49号)”。

(2)地市及县市级规划及政策文件中与城乡道路客运一体化相关的提法。

城乡交通一体化:见之于“成都市人民政府关于优先发展城市公共交通的实施意见(川府发〔2005〕1号)”等。

城乡公交客运一体化:见之于“江苏金坛市政府关于加快推进城乡公交客运一体化工作的意见”等。

城乡公交一体化:这个概念运用最为普遍,包括中东西部地区的江苏、浙江、云南、山西、江西等地市级、县级城市均出台了相关文件。

1.1.2 交通运输大部制改革后的城乡道路客运一体化的探索

交通运输大部制改革后,城乡道路客运一体化的探索更加深入,对城乡道路客运一体化的认识逐步形成共识。

(1) 新时期道路运输业发展十大专题大调研。

2009年,交通运输部道路运输司(后改名为运输服务司)组织了“新时期道路运输业发展十大专题大调研”,在《统筹城乡客运协调发展调研报告》中首次提出了“城乡客运一体化”的概念,并对统筹城乡客运发展的总体思路进行了探索。核心内容是以“深入实践科学发展观,以广大城乡居民的切身利益为根本出发点,始终坚持公交优先、城乡一体的发展理念,充分发挥政府主导和部门联动、政策引导和市场互动的机制作用,按照城乡客运协同并进的思路,在分类指导中强调统筹,在共同发展中强化协调,努力形成资源共享、衔接有效、布局合理、结构优化的城乡道路客运一体化发展格局,全方位、多层次地为城乡居民提供快捷、安全、方便、舒适并且经济、高效的道路客运服务”为指导思想,以“以人为本,均等服务;因地制宜,分类指导;政府主导,多予少取;整合资源,规范管理”为基本原则,并提出了“以提升服务为核心,深入推进城市公交优先发展;以完善网络为重点,大力促进农村客运加快发展;以城乡一体为导向,不断优化城乡客运衔接协调”等三项重点任务。

(2) 交通运输部李盛霖部长在2010年全国农村公路工作会议上的讲话。

在2010年全国农村公路工作会议讲话中,李盛霖部长第一次提出,将“加快推进城乡客运交通一体化进程”作为落实2010年中央一号文件要求、履行好交通运输部门职责的四点重要意见之一。讲话明确提出推进城乡道路客运一体化进程是实现交通运输服务均等化的必然要求,并要求“各地交通运输部门要认真贯彻落实中央统筹城乡经济协调发展的要求,加快推进城乡道路客运一体化进程,形成城乡公共客运资源共享、相互衔接、布局合理、方便快捷、畅通有序的新格局。有条件的地方,要用公交化的理念,推进农村客运班线改造;用便捷化的理念,支持城际客运资源整合;用一体化的理念,优化城乡道路客运网络衔接。促进城市公交扩大服务范围,推进公共交通服务均等化”。这是“城乡客运一体化”第一次出现在政府讲话和文件中。

(3)交运发〔2011〕490号《关于积极推进城乡道路客运一体化发展的意见》。

交通运输部下发的《关于积极推进城乡道路客运一体化发展的意见》(以下简称《一体化意见》)分析了推进城乡客运一体化发展的重要性和紧迫性,以及当前城乡客运一体化发展中存在的问题,明确了推进我国城乡客运一体化发展的总体思路。

指导思想是:深入贯彻落实科学发展观,以推进城乡客运基本公共服务均等化和保障城乡居民“行有所乘”基本需求为目标,以转变城乡客运发展方式为主线,坚持“公交优先、城乡一体”的发展理念,将统筹城乡客运协调发展作为为民办实事的重大工程,充分发挥政府主导和部门联动、政策引导和市场互动的组合作用,努力为城乡居民提供安全、便捷、经济、高效的出行服务。

主要目标是:力争用5年左右时间,全国城乡客运一体化发展取得重要突破,城乡客运发展更加协调、网络衔接更加顺畅、政策保障更加到位,服务广度和深度逐步提升,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;二是建设一个管理规范、服务优质、衔接顺畅、方便灵活的城际客运系统,有效衔接城市公共交通、农村客运及其他客运方式,不断巩固道路客运的保障能力、竞争优势及其在综合运输体系中的主体地位;三是基本建成能力充分、方便快捷、安全舒适、节能环保的城市公共交通系统,实现地市级以上城市公共交通网络覆盖郊区主要乡镇;四是加快构建覆盖全面、运行稳定、安全规范、经济便捷的农村客运系统,实现全国乡镇通班车率达到100%,建制村通班车率达到92%,100%的中心镇建成客运站、候车亭或招呼站,积极推进农村客运线路公交化改造,力争实现县域内20km范围内的农村客运线路公交化运行率达到30%以上。

基本原则是:坚持以人为本,城乡协调。坚持政府主导,政策引导。坚持因地制宜,分步推进。坚持统筹协调,资源整合。

《一体化意见》还明确提出了今后一个时期推进城乡客运一体化的七大重点任务和四项保障措施。可以说,《一体化意见》是我国国家层面第一个有关城乡道路客运一体化的系统的、全面的、科学的指导性文件。

(4)交运发〔2014〕259号《关于开展城乡道路客运一体化发展水平评价有关工作的通知》。

为进一步推动城乡道路客运一体化发展,按照《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)要求,交通运输部决定部署开展城乡道路客运一体化发展水平评价工作,下发了《交通运输部关于开展城乡道路客运一体化发展水平评价有关工作的通知》(交运发[2014]259号),建立完善了城乡道路客运一体化发展水平评价机制,统一了城乡道路客运一体化发展水平评价指标体系和评价规范,规范城乡道路客运一体化发展水平评价程序,建立了城乡道路客运一体化工作激励机制。

1.2 城乡道路客运的运营模式和特点

根据《一体化意见》中所述,城乡一体的客运网络服务体系由城际、城市、城乡、镇村四级网络构成,主要包括城际客运系统、城市客运系统、农村客运系统。城乡道路客运是指:用客车运送旅客、为城乡公众出行提供服务的道路客运活动,是服务城乡居民出行的各种道路公共客运方式的总称,包括城市公交、班车客运、包车客运等。城乡道路客运目前主要有城市公交、班车客运、城乡客运和农村客运四种运营模式。

城乡道路客运发展的主要目的是以满足城乡居民日常基本出行为主,城乡道路客运系统的设施和服务是为城乡所有居民共同使用,不具有特定的消费群体,任何居民都能消费,具有收益的非排他性和消费的非竞争性,是一种公共需求,用于满足城乡居民共享的公共利益,因此城乡道路客运具有典型的社会公益性。

1.2.1 城市公交

(1)定义:国家暂未有相关定义,只有公共汽电车的定义,是指“在城市中按照规定的线路、站点和时间营运,供公众乘坐的客运车辆”。具体可见《城市公共汽电车客运管理办法》(中华人民共和国建设部令第138号)。一般认为,城市公交为具有公益性的服务行业,主要是指公交企业利用客运车辆,在规定的公共汽车客运线路上,按照批准的线路、路号、站点、班次、时间、价格营运,为公众提供乘用服务的运输活动。

(2)开行范围:城市区域,但对城市区域并未明确界定,特别是在城市拓展区的运行线路未明确开行条件。

(3)客流条件:站点间的客流量大、客流稳定,高峰特征明显,由于城市公交的低票价服务,具备绝对的市场竞争力。

(4) 发展特点:

①运行特点,主要为中短途客运,基本运行于城市道路;由于城市道路路况复杂,一般运行速度较低,为 10 ~ 30km/h;

②准入条件,政府特许经营;

③运营模式,定线、定班、定点、定站、定票价;

④票价,采用政府定价,多实行低票价;

⑤核载标准,车厢固定乘客座位数 + 车厢有效站立面积(m^2) $\times$ 允许站立人数/ m^2 ,其中允许站立人数按 8 人/ m^2 计算。

1.2.2 班车客运

(1)定义:班车客运被定义为“商业性质的道路客运活动”,主要指营运客车在城乡道路上按照固定的线路、时间、站点、班次运行的一种客运方式,见《道路旅客运输及客运站管理规定》(交通运输部令 2012 年第 8 号)。

(2)开行范围:主要包括地区所在地与地区所在地之间或者营运线路长度在 800km 以上、地区所在地与县之间、非毗邻县之间、毗邻县之间或者县境内的区域。

(3)客流条件:站点间的客流量大、客流稳定,受铁路影响较大,具备市场竞争的需求条件。

(4) 发展特点:

①运行特点,主要为中长途客运,大多数行驶在高速公路、一二级公路等道路条件良好的路段,运行速度高;

②准入条件,许可制;

③运营模式,按照许可的线路、班次、站点运行,在规定的途经站点进站上下旅客,不能站外上客或者沿途揽客;

④票价,主要实行政府指导价,竞争充分的线路经价格、交通主管部门确定后可实行市场调节价;

⑤核载标准,车辆按座位数核定载客人数,严禁超载。

1.2.3 城乡客运

(1)定义:城乡客运是城市公交和班车客运的结合体,是指县内或者毗邻县区至少有一端在城市的公交化班线客运或城市公交的延伸,城乡客运是城市与农村之间重要的基本公共服务,公益性特征已逐步得到认可。

(2) 开行范围:主要包括区县(自治县)境内或者毗邻区县(自治县)间运营线路属于城区至乡镇、城区至行政村的客运线路。

(3) 客流条件:节点间或沿途客流均较大、客流较稳定,具备城市公交和班车客运的某些特点,初步具备市场竞争的需求条件。

(4) 发展特点:

①运行特点,主要行驶于城郊道路或农村四级及以上等级公路,由于受到道路条件、地理条件等诸多限制,运行速度不高;

②准入条件,许可制;

③运营模式,参照城市公交运营;

④票价,主要实行政府指导价,竞争充分的线路经价格、交通主管部门确定后可实行市场调节价;

⑤核载标准,各地情况各异,根据实际情况,在条件允许的情况下可适当安排站位。

1.2.4 农村客运

(1) 定义:农村客运原是班车客运的一种,是指县内或者毗邻县区至少有一端在乡(镇)、村的班线客运,农村客运是农村重要的基本公共服务,公益性特征已逐步得到认可。

(2) 开行范围:主要包括区县(自治县)境内或者毗邻区县(自治县)间运营线路属于城区至乡镇、城区至行政村、乡镇至乡镇、乡镇至行政村,以及行政村至行政村的客运线路。

(3) 客流条件:节点间或沿途客流均较小、客流不稳定,不太具备市场竞争的需求条件。

(4) 发展特点:

①运行特点,主要行驶于四级及以上等级公路;由于受到道路条件、地理条件等诸多限制,运行速度不高;

②准入条件,许可制;

③运营模式:多采用区域经营、循环运行、设置临时发车点等灵活的方式运营;

④票价:各地情况各异,有政府定价,实行低票价的,也有的实行政府指导价,竞争充分的线路经价格、交通主管部门确定后可实行市场调节价;

⑤核载标准:车辆按座位数核定载客人数,严禁超载。

1.3 城乡道路客运一体化的内涵

1.3.1 城乡道路客运一体化的形成缘由

由于多年来城市和农村二元分割的管理体制各成体系、独立发展,直接导致城乡道路客运被分成城乡公交与道路客运两个体系,分属不同部门管理,以至于城市公交和道路客运在管理体制、机制、政策、法规和标准方面都不尽相同。随着社会生产力的发展和城市化的不断推进,社会经济活动开始超越城乡两个相对隔离的单元而相互渗透,城乡界限逐渐模糊,城市与农村逐步走向融合,特别是城乡道路建设的发展逐步走向一体化;城乡一体化对区域(市域或县域)内部节点间客流快速、便捷、安全的流动提出了更高的要求,进而城乡道路客运一体化的需求随之产生。

1.3.2 城乡道路客运一体化的实现条件

城乡道路客运一体化的实现有以下四个条件:

- (1)城乡道路十分畅通;
- (2)场站等配套基础设施较为完备;
- (3)城乡道路客运网络体系高效运作;
- (4)综合利用各种客运资源,效益与服务水平取得合理的平衡。

1.3.3 城乡道路客运一体化的实质和目的

城乡道路客运一体化并不是最终达到城市和农村交通运输完全一样、没有差别,而是将城乡道路客运作为一个整体和系统,注重两者之间的有效衔接,推动城乡交通协调发展,达到整体效益和效率最优化。城乡道路客运一体化的实质是城市公交与道路客运实行统一管理、合理分工、衔接有序、资源共享、融合发展的一种城乡道路客运体系,主要是指打破城乡道路客运二元结构,通过城乡道路客运诸元素的合理配置,将城乡道路、场站建设、客运网络、信息网、经营结构、车辆运行、管理体制机制等要素有机结合和统筹协调发展,实现旅客的有序流动和市场的高效运行,最终达到方便城乡居民出行、保障经济社会协调发展的目的。

1.3.4 城乡道路客运一体化的基本内涵

综上所述,结合城乡一体化以及城乡道路客运一体化的实践认识,提出

城乡道路客运一体化的基本内涵如下:以推进城乡道路客运基本公共服务均等化为目标,以构建城乡一体的客运基础设施体系与客运服务保障体系为重点,促进道路客运资源在区域、城乡间的统筹合理配置,形成布局合理、衔接高效、通畅有序、经济可靠的城乡道路客运发展格局,从而为城乡居民提供安全、便捷、经济、高效的出行服务。

下面从四个层次进一步诠释城乡道路客运一体化的内涵。

(1) 目标层次:城乡道路客运服务均等化是其终极目标。

推进城乡道路客运一体化最核心的是,要把“实现城乡道路客运服务均等化”作为城乡道路客运一体化的最终目标,围绕城乡道路客运服务供给与服务保障两个体系建设,以科学发展观为指导,因地制宜,扎实推进。强调城乡道路客运快速发展、协调发展、融合发展。通过统筹城乡道路客运协调发展,实现城市公共交通系统、农村客运系统与城际客运系统的协同化运营,将城乡道路客运服务网络从中心城市向边远农村延伸,基本覆盖到所有行政村;通过统筹城乡道路客运协调发展,完善城乡道路客运服务供给体系,使城乡道路客运服务的广度和深度逐步提升,服务质量显著改善;通过统筹城乡道路客运协调发展,培养健全城乡道路客运服务的保障体系,使城乡道路客运的政策、法律、规范、标准更加完善,市场监管更加有效,引导城乡道路客运逐步走上健康、可持续发展的道路。

城市公共交通系统的建设应以“方便快捷、文明规范、诚信可靠、保障有力”为发展目标,坚决贯彻落实“公交优先”的发展理念,坚持政府主导、普遍服务的基本原则,不同规模的城市,应综合城市自身的特点,选择适宜的城市公共交通发展模式,并建立衔接农村客运系统与城际客运系统的城市公交换乘枢纽体系。

农村客运系统的建设应以“覆盖全面、运行稳定、安全规范、经济便捷”为目标,按照“城乡均等、模式多样”的发展理念,把发展农村客运当成一项公益性事业,在财政补贴、客票定价、市场监管等方面,采取与城市公交同等的保障措施,结合各地农村交通区位、地理环境与个性化出行需求特点,因地制宜,提供各具特色的农村道路客运普遍服务。

城际客运系统的建设应以“管理规范、服务优质、衔接顺畅、方便灵活”为目标,综合发挥城际轨道交通大容量、速度快、舒适度高的特点,以及中长途道路客运“门到门”服务的优势,在中心镇建成等级客运站,做好与城市客运系统及农村客运系统的无缝衔接。

(2)方法层次:将城乡道路客运作为一个整体进行统筹、协调与发展。

统筹城乡道路客运协调发展,就是根据国家统筹城乡一体化发展的战略要求,将城乡道路客运作为一个整体考虑。在政策与法律层面,强调要统筹城乡道路客运的发展规划、法规政策、标准规范等,缩小城乡道路客运体制差距,形成以城带乡的发展格局;在行业规划调控层面,强调城乡道路客运之间布局相互协调、功能相互依赖、服务相互衔接、资源相互共享等;在市场管理层面,加强城市客运与道路班车客运的协同准入,优化运力资源配置,促进服务功能互补,发挥整体优势,提高组合效率。

(3)策略层次:重点破解城乡道路客运市场历史遗留的发展瓶颈问题。

我国各地城市传统的城市客运市场与道路客运市场发展过程中,自身都普遍存在着一些共性的矛盾与问题,随着城乡一体化进程的加快,两个市场之间的矛盾与冲突日益激化。统筹城乡道路客运的协调发展的策略,就是要对两个市场各自存在的问题以及统筹发展中存在的问题,进行认真梳理、分析与评估,选择若干个根源性的也是对统筹城乡道路客运协调发展制约最大的核心问题,集中精力解决、创新思路解决,起到破解一个问题,理顺多条关系的效果,加快城乡道路客运统筹发展的步伐。

(4)内容层次:主要应具备法规标准、管理政策、规划建设三个“一体化”。

城乡道路客运一体化包含众多内容,但主要应具备法规标准一体化、管理政策一体化、规划建设一体化这三个基本内容。

法规标准一体化指打破城乡交通运输法规、部门规章以及标准、规范的二元结构,消除城乡道路客运一体化的法规与标准方面的障碍,从国家、地方政府层面构建不同层次的法规与标准体系,规范城乡道路客运市场环境和经营行为,为实现城乡道路客运一体化提供良好的法制环境,依法推进城乡道路客运一体化进程。

管理政策一体化指建设开放、公平、高效、有序的运输市场环境,建立统一的市场准入、监管与退出机制、道路客运公共服务考核机制、产业发展政策、产业扶持政策等,突破传统体制和城乡区划造成的城乡运输市场分割和壁垒,发挥政府在推进城乡道路客运一体化中的主导作用及市场配置运输资源的基础性作用,促进优质资源的合理流动和有效配置,使城市区域内的道路客运企业有序竞争,共赢发展,促进城乡道路客运的协调、统筹发展。

规划建设一体化主要指将原来分属不同部门管理的各种场站设施、经营线路、运力与人力资源等充分利用和有效整合起来,构建协调一致的道

路、场站、候车及换乘设施,做到规划、设计、建设、运营协调一致,实现城市交通与公路交通的无缝过渡,推动城乡道路客运资源的统筹规划与合理建设,提高各种交通基础设施资源利用效率,最大限度地发挥城乡交通基础设施的整体效能。

1.4 城乡道路客运一体化的特征

根据《一体化意见》中所述,城乡一体化的客运网络服务体系由城际、城市、城乡、镇村四级网络构成,主要包括城际客运系统、城市客运系统和农村客运系统三类系统。城乡道路客运一体化的特征体现在五个方面。

一是“路”与“站”的统筹发展,也就是通常所说的实现“城乡交通基础设施一体化”。这项工作,在道路网络方面,我国中东部地区大多已经做到位,西部地区也取得显著成效;但在场站的衔接配套方面,仍然有较大欠缺。

二是运营服务的衔接整合,即城市公交的“线”与农村客运的“线”在运力配置、服务时间、班次安排等方面要衔接配套,推进“城乡道路客运运输组织一体化”。这是城乡道路客运一体化最实质的内容,在这方面目前全国各地的重视度还不够。

三是公益性的定价机制。城乡道路客运服务均等化不是城乡采取绝对一样的票价,而是强调城乡道路客运服务均采用公益性服务的定价原则,既要让农村群众能够像城市居民一样从基本公共服务中享受到真正的实惠,在政府财政能力可承受的条件下,给经营企业留有合理的经营利润。

四是统一的普遍服务标准。统一城乡道路客运服务标准的本质,是指农村群众能够与城市居民一样,大多数的出行需求属于普遍服务范畴,都应有一种与该出行需求相适应的客运服务供给方式给予满足。因地制宜,采取个性化、多样化的农村客运组织形式,按照普遍公共服务的要求,建立农村客运与城市公交统一的服务标准。

五是强有力的服务保障体系。城乡道路客运具有明显的公益性特点,一个一体化的城乡道路客运体系必然需要政府在规划、政策、资金、监管等方面给予强力的支持,可以提炼为“实现三个一致”,即:城市公交与农村客运的公益性服务地位认定一致,城市与农村客运的财政补贴与政策扶持标准一致,城市与农村客运的服务质量监管要求一致。