



交通运输部科学研究院  
China Academy of Transportation Sciences

交科智丛·政策类

# 城乡交通运输一体化 理论、政策与实践

周一鸣 李忠奎 庞清阁 龚露阳 编著

URBAN-RURAL TRANSPORTATION  
**INTEGRATION**  
THEORY, POLICY AND PRACTICE



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



交科智丛·政策类

# 城乡交通运输一体化 理论、政策与实践

周一鸣 李忠奎 庞清阁 龚露阳 编著



人民交通出版社股份有限公司

China Communications Press Co., Ltd.

## 内 容 提 要

本书从交通运输行业政策研究创新与实践应用视角,遵循“基础理论—技术体系—政策体系”的总体研究思路,对我国推进城乡交通运输一体化工作的全过程进行系统介绍,提出我国城乡交通运输一体化推进工作中的关键技术体系和政策机制体系。本书可为各地推进相关工作提供科学的技术支撑。

### 图书在版编目(CIP)数据

城乡交通运输一体化理论、政策与实践 / 周一鸣等  
编著. — 北京:人民交通出版社股份有限公司, 2018.7  
ISBN 978-7-114-14561-2

I. ①城… II. ①周… III. ①交通运输发展—研究—  
中国 IV. ①F512.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 032977 号

交科智丛·政策类

书 名:城乡交通运输一体化理论、政策与实践

著 作 者:周一鸣 李忠奎 庞清阁 龚露阳

责任编辑:周 宇 潘艳霞

责任校对:赵媛媛

责任印制:张 凯

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:中国电影出版社印刷厂

开 本:787×1092 1/16

印 张:9

字 数:141千

版 次:2018年7月 第1版

印 次:2018年7月 第1次印刷

书 号:ISBN 978-7-114-14561-2

定 价:60.00元

(有印刷、装订质量问题的图书,由本公司负责调换)

## 丛书前言

PREFACE

科技是国家强盛之基,创新是民族进步之魂。党的十九大站在全球发展和民族复兴高度,科学研判世界科技革命和产业变革走向,提出创新是引领发展的第一动力,是建设现代化经济体系的战略支撑,要加快建设创新型国家。交通运输部高度重视科技创新工作,围绕交通强国建设深化创新工作部署,明确科技创新支撑引领交通运输发展的主攻方向 and 目标任务,着力推进交通运输科技创新体系建设,大力推动以科技创新为核心的全面创新。

交通运输部科学研究院作为部直属科研事业单位,多年来坚持围绕中心、服务大局,取得了一大批政策研究和技术创新成果,为交通运输行业科技创新与技术进步作出了重要贡献。《交科智丛》丛书立足近年来院有关政策研究、技术研发等方面的科研成果,有计划地组织出版专著,注重专著的学术价值和应用价值,以展示科研精品、传播科学知识、培树高端人才、打造优质品牌,助力一流综合性科研院所建设,致力为交通强国建设作出新的更大贡献!

编委会

二〇一七年十二月

# 《交 科 智 丛》

## 编 委 会

主 编：石宝林

副 主 编：王先进 陈济丁

成 员：徐 萍 孙小年 江玉林 王 辉

谢素华 李忠奎 田春林 欧阳斌

姜彩良 萧 赓 杨新征 刘 方

陈宗伟 孔亚平 潘凤明 魏道新

王玉田 尚赞娣 陆旭东 孙志超

樊东方 潘新欣 杨洪路

# 目 录

## CONTENTS

第一章 城乡交通运输一体化概述	1
一、城乡发展一体化的概念和特征	1
二、城乡交通运输一体化的概念、趋势及要求	6
三、城乡交通运输一体化的基本特征	10
四、城乡交通运输一体化的政府及相关部门责任	12
第二章 国外城乡交通运输一体化发展借鉴	16
一、美国	16
二、德国	22
三、英国	28
四、日本	30
五、韩国	33
第三章 我国城乡交通运输一体化发展现状	37
一、城乡交通运输一体化发展历程	37
二、城乡交通运输一体化发展成就	40
三、存在的问题	42
第四章 城乡交通运输一体化发展类型的划分与识别	44
一、发展类型划分	44
二、发展类型识别方法研究	46
三、发展类型简易识别标准	53
第五章 城乡交通运输一体化发展水平评价	54
一、城乡交通运输一体化发展指标筛选	54
二、城乡交通运输一体化发展指标设定	56
三、城乡交通运输一体化评价指标评分标准	63
四、城乡交通运输一体化发展水平评价方法研究	79
第六章 城乡交通运输一体化发展的思路和重点	81
一、我国城乡交通运输一体化发展总体思路	81
二、我国城乡交通运输一体化发展应当考虑的关键问题	81
三、战略重点与任务	84

2 城乡交通运输一体化理论、政策与实践

第七章 城乡交通运输一体化推荐模式和发展路径·····	103
一、城乡交通设施一体化发展推荐模式和发展路径·····	103
二、城乡客运一体化发展推荐模式和发展路径·····	105
三、城乡物流一体化发展推荐模式和发展路径·····	116
第八章 推进城乡交通运输一体化发展的对策研究·····	126
一、加强政府主导,理清权责清单·····	126
二、坚持规划引领,完善法规标准保障·····	127
三、创新运输组织管理,提升服务质量和效率·····	128
四、营造良好发展环境,落实政策保障·····	130
五、创新筹融资渠道,培育一体化服务商·····	131
六、加强调研督导,健全市场监管体系·····	132
参考文献·····	133
后记·····	135

# 第一章 城乡交通运输一体化概述

本章提炼城乡交通运输一体化的基本概念,理清城乡交通运输一体化应该涵盖的内容,明确推进一体化发展的方向和目标,分析推动此项工作涉及的主体,梳理各主体在其中的角色和职能分工。

## 一、城乡发展一体化的概念和特征

### (一)城乡一体化

#### 1. 城乡一体化的概念

有关城乡一体化的思想渊源可追溯到西方城市科学研究的经典理论科学研究,在这些研究中“一体化”(intergration)一词更多地与“经济”一词搭配连用,很少与“城乡”(urban-rural)一词搭配。西方学者20世纪80年代后在工业地理学研究中使用过“城乡融合”(urban-rural composition)的概念,指的是自20世纪后半期以来西方国家的一些制造业从原先的大都会中心向较小的聚落或尚未工业化地区转移,从而形成城市和乡村混合的新型区域。

城乡一体化概念在我国首先是由实际工作者在改革实践中提出来的,1983年在苏南地区最先使用了这个概念。改革开放后,特别是20世纪80年代末期,由于历史上形成的城乡之间隔离发展,各种经济、社会矛盾出现,城乡一体化思想逐渐受到重视。

城乡一体化是随着生产力的发展而促进城乡居民生产方式、生活方式和居住方式变化的过程,是我国现代化和城市化发展的一个新阶段。城乡一体化就是要把工业与农业、城市与乡村、城镇居民与农村村民作为一个整体,统筹谋划、综合研究,通过体制改革和政策调整,城市与乡村在政治、经济、文化等方面广泛融合,城乡的发展有机结合,促进城乡在规划建设、产业发展、市场信息、政策措施、生态环境保护、社会事业发展的一体化,使城乡人口、技术、资本、资源等要素相互融合,互为资源,互为市场,互相服务,改变长期形成的城乡二元经济结构,实现城乡在政策上的平等、产业发展上的互补、国民待遇上的一致,让农民享受到与城镇居民同样的文明和实惠,形成“以城带乡,优势互补,共同发展”的城乡关系,逐步达到城乡之间在经济、社会、文化、生态、空间、政策(制度)上协调发展的过程。

## 2. 城乡一体化的特征

城乡一体化是经济社会发展到一定阶段的产物,它具有十分丰富的内涵。城乡开放、城乡融合、城乡一体和城乡共享是城乡一体化的基本特征。

### 1) 城乡开放

城乡开放是指打破城乡界限,实行城乡开放互通,使城乡居民和城乡劳动力、资金、技术等生产要素可以在城乡间自由流动和迁徙,城乡开放是双向的,既包括城市向农村开放,也包括农村向城乡开放。通过城乡双向开放,逐步形成城市和农村互为市场、互为依托、相互联系、相互促进的互动关系,实现城乡之间劳动力、资金、土地、资金、技术、信息、生产资料等社会经济要素顺畅流动。城乡开放要求构建统一的制度,包括土地、户籍、教育、就业、资本等制度,促进城乡人口、商品等要素自由流动。

### 2) 城乡融合

城乡融合是指在城乡开放的基础上,实现城乡经济、社会和生态等领域的融合以及城乡居民、市场、发展要素和空间的融合。城乡经济融合是城乡融合的关键内容,主要通过城乡间现代工业产业链条、资源产业链条、现代服务业网络以及农业产业化等方面的建设,实现城乡间经济互动和顺畅交流,其核心是建立城乡产业关联和连接。

### 3) 城乡一体

除了要求城乡开放和城乡融合外,还需要推动城乡一体的发展格局,城市和农村形成一个有机的整体,它是城乡开放和城乡融合的结果。这就要求理念上抛

弃过去“重城市轻农村”的做法,改变过去偏重城市的政策,把农村和城市放在同等重要的位置,坚持“多予、少取、放活”,赋予农村与城市同等的地位和权利,制定城乡一体化的政策体系,建立城乡一体的体制机制,构建城乡一体的经济社会发展格局。

#### 4) 城乡共享

城乡一体化的根本目的是在坚持城乡同等地位的基础上,通过资源共享、机会共享、服务共享、成果共享,逐步缩小城乡差距,实现城乡繁荣和进步,共同享受我国经济社会发展和改革开放的成果。

### 3. 城乡一体化应当把握的几个重要问题

在推进城乡一体化的过程中,应当注意几个重要问题:

(1)城乡一体化的实现有赖于生产力的发展和城市化水平的提升,城乡一体化水平很大程度上取决于经济社会发展水平,城乡一体化只可能发生在生产力水平和城市化水平相当高的时期。

(2)城乡一体化是一个逐步实现的过程,城乡一体化不能一蹴而就。

(3)城乡一体化是城乡互动发展过程,是双向的而不是单向的,这个过程不是全部乡村都转变为城市的过程,更不是城市乡村化,而是城乡双方发挥各自优势、互相吸引先进和健康的因素、理顺和完善交流途径的过程。

(4)城乡一体化不是城乡一样化或城乡一元化,不能简单地使用一样的标准来衡量,不搞“一刀切”,而是通过调整城乡利益关系和收入分配格局,促进城乡要素流动,打破城乡分割二元结构,逐步缩小城乡差距。

## (二) 城乡发展一体化

### 1. 城乡发展一体化的概念

城乡发展一体化是实现城乡一体化的发展方式。城乡发展一体化是在工业化、城镇化、农业现代化以及信息化发展到一定阶段的基础上,依托城乡生产要素集聚和发展成果共享机制,打破城乡分割对立状态,促进城镇与农村在空间布局上的优化、要素流通上的顺畅、资源配置上的均衡、居民权利上的平等、功能特色上的互补、生态环境上的协调,逐步缩小城乡差距,实现城乡互动融合发展。也就是说,城乡发展一体化是一种以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型城乡关系,它是生产力发展到一定水平、城乡关系演进到一定阶段的必然产物。此外,城乡发展一体化是一个复杂的系统工程,涉及城乡发展的多个层面,它的实现

需要一个长期的发展过程,不可能一蹴而就。

## 2. 城乡发展一体化的主要内容

城乡发展一体化的主要内容有以下三个方面:

### 1) 建立城乡一体化的体制机制

建立城乡经济社会发展一体化体制机制,首先要加大经济体制改革力度,破除城乡二元结构体制机制;其次是要建立和完善经济建设、社会发展、公共服务、生态文明、社会管理等诸多领域的体制机制。

### 2) 建立统筹城乡协调发展格局

建立统筹城乡协调发展格局包括建立城乡经济发展、社会发展、公共服务、生态文明建设一体化发展新格局。

### 3) 打造新型城乡关系

打造新型城乡关系的内容包括建立并完善农业生产支持体制机制,打破城乡壁垒,形成工业化、城镇化和农业现代化发展的良性互动,发展现代农业;赋予农民更多财产权利,让农民拥有资产;推进城乡土地要素平等交换,最终形成工业反哺农业、城市带动农村、城乡互惠发展的新型城乡关系。

## 3. 城乡发展一体化的建设任务

城乡发展一体化的建设任务主要包括城乡规划布局一体化、城乡基础设施一体化、城乡产业一体化、城乡公共服务一体化、城乡社会治理一体化。

### 1) 推进城乡规划布局一体化

加快推进城乡规划布局一体化是实现城乡发展一体化发展的重要基础和前提条件。在新形势下,必须打破城乡界限,树立城乡统筹发展的理念,把城市和农村作为一个有机整体,开展全域规划布局,推进城乡规划编制和管理一体化。

### 2) 推进城乡基础设施一体化

推进城乡基础设施一体化就是要统筹规划,加大道路、电信、信息、供水、垃圾和污水处理等农村基础设施建设力度,积极推进城镇基础设施向农村延伸、辐射和覆盖,建立完善城乡一体的基础设施网络,促进城乡基础设施一体化进程。

### 3) 推进城乡产业发展一体化

推进城乡产业一体化就是要打破城乡分割的二元体制,把城市产业和农村产业作为一个整体统筹考虑,整合城乡各种资源,沟通城乡之间的产业联系,促进城市生产要素向农村流动,引导城市产业和企业向农村延伸,实现城乡产业互补互

促、相互融合。

#### 4) 推进城乡公共服务一体化

推进城乡公共服务一体化重点是加快农村公共服务体系建设,推动城市公共服务向农村延伸,实现城乡基本公共服务均等化,逐步缩小城乡公共服务水平差距,以城乡公共服务资源均衡配置为方向,加快推进城乡基本公共服务均等化,逐步形成城乡一体、可持续、公平的公共服务体系。

#### 5) 推进城乡社会治理一体化

推进城乡社会治理一体化就是要从根本上打破城乡分割的“制度篱笆”,消除二元管理体制对城乡社会融合的阻碍,统筹城市和农村社会治理,改革社会治理方式,完善社会治理和服务体系,加快推进城乡社会融合,及时化解各种社会矛盾,推动形成城乡一体化社会治理新格局。

### 4. 城乡发展一体化的政策形势

党的十六大报告提出,统筹城乡经济社会发展,建设现代农业,发展农村经济,增加农民收入,是全面建设小康社会的重大任务。

党的十七大报告提出,要加强农业基础地位,走中国特色农业现代化道路,建立以工促农、以城带乡长效机制,形成城乡经济社会发展一体化新格局。

党的十八大报告将推动城乡发展一体化作为一项重要任务,报告提出,要加大统筹城乡发展力度,增强农村发展活力,逐步缩小城乡差距,促进城乡共同繁荣。坚持工业反哺农业、城市支持农村和多予少取放活方针,加大强农惠农富农政策力度,让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。加快完善城乡发展一体化体制机制,着力在城乡规划、基础设施、公共服务等方面推进一体化,促进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置,形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农、城乡关系。

2016年4月,中共中央政治局就健全城乡发展一体化体制机制进行第二十二次集体学习。习近平总书记指出,推进城乡发展一体化要把工业和农业、城市和乡村作为一个整体统筹谋划,促进城乡在规划布局、要素配置、产业发展、公共服务、生态保护等方面相互融合和共同发展。着力点是通过建立城乡融合的体制机制,形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系,目标是逐步实现城乡居民基本权益平等化、城乡公共服务均等化、城乡收入均衡化、城乡要素配置合理化以及城乡产业发展融合化。

要继续推进新农村建设,使之与新型城镇化协调发展、互惠一体,形成双轮驱动。要坚持以改革为动力,不断破解城乡二元结构。要完善规划体制,通盘考虑城乡发展规划编制,一体设计,多规合一,切实解决规划上城乡脱节、重城市轻农村的问题。要完善农村基础设施建设机制,推进城乡基础设施互联互通、共建共享,创新农村基础设施和公共服务设施决策、投入、建设、运行管护机制,积极引导社会资本参与农村公益性基础设施建设。要推动形成城乡基本公共服务均等化体制机制,特别是要加强农村留守儿童、妇女、老人关爱服务体系建设。要加快推进户籍制度改革,完善城乡劳动者平等就业制度,逐步让农业转移人口在城镇进得来、住得下、融得进、能就业、可创业,维护好农民工合法权益,保障城乡劳动者平等就业权利。

党的十九大报告提出,要实施乡村振兴战略,建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系,加快推进农业农村现代化。

以城乡发展一体化的政策梳理来看,长期以来,党中央、国务院一贯重视城乡发展一体化工作,制定了一系列城乡发展一体化政策措施,今后一段时间,随着我国经济社会的发展,城乡发展一体化的政策导向将更加明确,政策体系更加完善,城乡发展一体化的政策环境将更加良好。

## 二、城乡交通运输一体化的概念、趋势及要求

### (一)城乡交通运输一体化的概念

城乡交通运输一体化目前还没有明确的定义,也未形成广泛认可的内涵和特征划分。结合城乡发展一体化的定义和城乡交通运输的特点,作者认为:城乡交通运输一体化就是把城市和农村交通运输发展作为一个整体考虑,坚持“城乡统筹、资源共享、路运并举、客货兼顾、运邮结合”的发展方式,通过加快交通基础设施建设,推进供给侧结构性改革,完善管理体制机制和政策保障体系等手段,促进城乡交通运输在规划建设、运输组织、管理政策等方面统筹和融合,实现城乡交通运输协调发展和基本公共服务均化的目标,从而引领和支撑城乡发展一体化,让人民群众共享交通运输改革发展成果,使整个城乡交通发展更全面、协调、可持续发展。

## (二) 城乡交通运输一体化提出背景

城乡交通运输一体化概念的提出主要有以下五方面的背景:

### 1. 城乡交通运输协调发展问题突出

改革开放近 40 年来,我国交通运输发展取得了巨大的成就,城乡交通运输发展水平大幅提高,交通运输对经济社会的影响由瓶颈制约向基本适应转变,我国也发展成了一个名副其实的交通大国。同时,我们也应当看到,我国城乡交通运输发展面临的问题依然突出,城乡交通运输发展差距大、城乡二元管理体制仍然存在、城乡交通基础设施布局不尽合理、城乡道路客运一体化市场环境仍需改善、农村物流发展缓慢、城乡交通运输服务网络衔接不畅等问题成为制约城乡交通发展的关键瓶颈,城乡交通运输一体化发展水平跟不上经济社会发展需要和城乡居民对交通运输的需求。

### 2. 城乡交通运输一体化需求迫切

随着我国经济社会的快速发展和新型城镇化的快速推进,我国城乡发展一体化进入了快速发展阶段,城乡之间的经济联系更加紧密,城乡间的居民出行需求更加旺盛,城乡间的生产生活资料下乡和农产品进城的需求更加兴旺,经济社会的发展和城乡发展一体化要求城乡交通运输加强网络衔接、提高服务水平、打破传统二元分割体制,为经济社会发展提供有力支撑。

### 3. 城乡交通运输管理体制机制基本理顺

2008 年的大部制改革中,建设部的城市客运管理职责调整到交通运输部管理,从而统一了城乡客运管理体制,为实现城乡道路客运一体化提供了体制机制保障。

### 4. 城乡交通设施建设快速发展

截至 2016 年,我国农村公路里程 395.98 万 km,全国通公路的乡(镇)占全国乡(镇)总数的 99.99%,其中通硬化路面的乡(镇)占全国乡(镇)总数的 99.00%;通公路的建制村占全国建制村总数的 99.94%,其中通硬化路面的建制村占全国建制村总数的 96.69%。

### 5. 城乡交通运输一体化政策环境持续改善

近年来,交通运输部和各地政府加大了对城乡交通运输一体化的政策支持力度,城乡交通一体化政策环境持续改善。2011 年,交通运输部印发了《关于积极推

进城乡道路客运一体化发展的指导意见》,明确提出了要力争用5年左右时间,全国城乡道路客运一体化发展取得重要突破,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,服务广度和深度逐步提升,服务质量显著改善,可持续发展能力明显增强。《“十三五”现代综合交通运输体系发展规划》中提出,推进城乡客运服务一体化,统筹城乡配送协调发展,开展城乡交通一体化专项行动。2016年全国交通运输工作会议上,交通运输部部长杨传堂提出要促进城乡协调,服务城镇化进程,建立农村交通运输基础设施投入的长效机制,加快城乡交通一体化。

### (三)推进城乡交通运输一体化的形势要求

“十三五”时期是我国全面建成小康社会的决胜阶段,是深化“四个全面”战略布局和“四化”同步发展的关键时期,也是推进“四个交通”全面发展,使交通真正成为发展先行官的重大战略机遇期。城乡交通运输一体化是综合交通运输改革发展大局中的重要一环,也是交通运输为全面建成小康社会当好先行官的关键领域。从需求看,新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化深入发展,现代服务业的发展和新一轮科技革命带来技术进步,城乡居民收入水平不断提高,消费结构加快转型升级,城乡交通运输服务需求日趋旺盛。从供给看,经济发展进入新常态,交通运输服务在经济社会发展中的先行引领、稳增长作用更加凸显,交通运输供给将保持较快增长,同时随着国家财政收入不断增加,城乡交通运输服务财政保障能力也将进一步加强。从体制环境看,大部门体制改革逐步深入,“四个全面”战略布局下服务型政府部门加快建设、完善交通运输治理体系和推进治理能力现代化步伐不断加快,建立健全城乡交通运输一体化体系的体制条件不断完善。这些都对提升交通运输基本公共服务提出了新的要求和挑战。主要体现在以下三个方面:

#### 1. 实现全面小康总目标,需要扩大城乡交通运输覆盖范围,促进服务均等化

党的十八大提出了全面建成小康社会的宏伟目标,到2020年我国国内生产总值和城乡居民人均收入将比2010年翻一番,GDP年均增速将在6.9%以上,城镇化率将提高到60%左右,城镇和农村居民人均年收入将分别超过4万元和1.2万元。同时,我国农业现代化和社会主义新农村建设取得显著成效,收入分配差距进一步缩小,区域协调发展机制基本形成。“衣食住行”是人的基本需求,交通

运输既要承担“行”的任务,也要为“衣、食、住”提供运输保障。交通运输作为重要的民生工程,是统筹区域、城乡协调发展的关键环节,是支撑全面建成小康社会的基础保障。我国目前仍有许多贫困人口,要求城乡交通运输一体化在“十三五”时期重点围绕交通运输基本公共服务均等化,统筹协调区域间、城乡间运输服务发展,继续加大对西部地区、老少边穷地区和集中连片特困地区的支持力度,着力加强交通基础设施、运输及邮政服务体系建设和提升,大力提升城乡交通运输服务能力和水平,推进均等化,为国家改善民生和加强社会建设提供有力支撑。

### 2. 交通运输发展仍处于黄金期,需要提升城乡交通运输服务品质,促进行业转型升级

习近平总书记从战略和全局的高度明确指出,“十三五”是交通运输基础设施发展、服务水平提高和转型发展的黄金时期。可以从四个方面去理解:一是基础设施加快成网、结构优化的黄金期;二是各种运输方式融合发展、现代综合交通运输体系加快构建的黄金期;三是运输服务品质提升、行业转型升级的黄金期;四是全面深化改革、提升交通运输现代治理能力水平的黄金期。城乡交通发展处于新旧动能转换的关键时期,提升服务品质、推动行业转型升级是核心要义。一是要着力培育新业态新模式,主动适应移动互联等信息技术带来的人民群众对交通运输基本公共服务提供方式和服务内容的新的需求变化,发展公共信息平台,推动个性化、定制化的城乡客运出行服务和网络化、高效化的城乡物流服务。二是要大力推进传统行业转型升级,加大改革创新,充分利用移动互联网、大数据、云计算、物联网等现代信息技术,借力“互联网+”推动交通运输基本公共服务变革与创新,创新服务提供方式和服务模式,积极探索推进技术创新、管理创新,提升服务效率和均等化,促进由规模速度型向质量效益型转变。

### 3. 构建治理体系和治理能力现代化,需要城乡交通运输深化改革,完善体制机制

党的十八届三中全会作出了全面深化改革、推进国家治理体系和治理能力现代化的决策部署,党的十八届四中全会明确提出了全面推进依法治国的重大战略任务。必须切实转变政府职能,深化行政体制改革,创新行政管理方式,增强政府公信力和执行力,建设法治政府和服务型政府。一是要以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点,加强城乡交通运输一体化的顶层设计和总体规划,明确范围、内容、标准和资金来源等内容。注重系统性、整体性、协同性,让更

多发展成果更多、更公平地惠及全体人民。二是充分利用市场机制,使城乡交通运输服务产品提供方式多元化且更加高效。坚持权利平等、机会平等、规则平等,消除各种隐性壁垒;统一市场准入制度,善于运用负面清单管理模式,改革市场监管体制,保障公平竞争,维护市场秩序。三是要进一步理顺管理体制,明确事权财力。理顺部门职责关系,健全决策权、执行权和监督权相互制约相互协调的管理体制。要建立更加公平、高效、可持续的体制机制,让全体人民共享城乡交通运输服务发展成果。四是加快行业管理政府职能转变,建设服务型政府,营造廉洁高效的政务环境、公正透明的法治环境、公平守信的市场环境,提高城乡交通运输服务质量和水平。加强发展战略、规划、政策、标准的研究制定和实施,增强工作的前瞻性、针对性和实效性。

### 三、城乡交通运输一体化的基本特征

#### (一)城乡交通运输一体化的范围

广义上看,城乡交通运输一体化是指交通运输、物流;狭义上看,主要是县域内交通运输。城乡交通运输一体化的业务范围涉及城乡交通基础设施、城乡客运、城乡物流三个方面。

城乡交通基础设施包括主要包括农村公路、渡口、农村客运站、农村物流站点、农村邮政网点、城市公共交通枢纽场站等;城乡客运主要包括县城城市公交、县城至乡镇客运及乡镇至乡村客运,客运运营模式包括城市公交、农村客运公交化、农村客运、定制客运等;城乡物流包括快递物流、邮政普遍服务、邮政快递、农村货运等。

#### (二)城乡交通运输一体化的基本特征

城乡交通运输一体化特征主要表现为整体性、公益性、公平性、共享性、融合性和引领性。

##### 1. 整体性

整体性是指城乡交通运输是一个有机整体,要求在规划和布局上统筹考虑、整体布局和协调发展。城乡交通运输要相互对接、有机连接、合理搭接、无缝