

000028

广西壮族自治区 道路运输管理局文件

桂道运客〔2014〕155号

关于我区道路客运行业 应对高铁和转型升级的指导意见

各市运管处:

目前,广西已进入跨越式发展的“高铁时代”,高铁营运里程突破1600公里,约占全国的14%,形成南宁、桂林两个十字枢纽,区内高铁公交化,区外高铁通达13个省、市,对我区道路客运行业影响巨大,既造成与高铁平行的城市之间的干线道路客运量大幅下降,同时也带动了周边短途旅客流向高铁站点,道路客运市场格局出现新变化。为积极应对高铁,推动道路客运行业转型升级,促进各种运输方式合作共赢发展,经我局2014年12月24日客运行政审批会议审议通过,现提出以下指导意见:

一、认清形势，提高思想认识

(一) 高铁开通是经济社会发展的必然产物。高铁是国家和地区经济发展到较高程度的必然产物，是社会发展的必然趋势。高铁既满足了人民群众对快速便捷出行所提出的更高要求，也增进了各地间的交流，推动经济社会发展。

(二) 高铁开通有利于推进综合运输体系建设。高铁的开通促使运输市场重新分工和定位，今后中长途运输主要由高铁和民航承担，中短途运输则由道路运输承担，综合运输体系建设将进一步加快。

(三) 高铁开通有利于提升道路客运服务和安全管理水平。高铁运输的主要特点是乘坐舒适、安全可靠。高铁的开通，可以促使道路客运行业更快地提升服务质量和安全管理水平，为人民群众提供优质安全的运输服务。

(四) 高铁开通有利于推动公铁合作共赢。道路客运行业与铁路部门在线路互补、高铁站点旅客集疏运、互设售票点、信息共享、应急联动等方面具有广阔的合作空间，双方可取长补短，加强合作，实现共赢。

二、创新管理，依法提高自主权利

各级道路运输管理机构要认真学习和贯彻落实党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》精神，在道路运输法制框架的范围内，创新管理和服务

方式，进一步简政放权，提高道路客运企业的自主经营权利：

（一）坚决贯彻执行《国务院关于取消和调整一批行政审批项目等事项的决定》（国发〔2014〕50号）以及交通运输部、自治区人民政府和自治区交通运输厅关于简政放权的规定，对调整为后置审批的“道路运输站（场）经营”等事项按要求实施管理。

（二）根据交通运输部2014年9月修订的《道路运输管理工作规范》和我区实际，借鉴兄弟省份经验做法，相应调整我局的省际市际道路客运行政审批规定和管理方式，具体如下：

1. 以下事项不再纳入年度运力发展计划，可按照日常程序申请办理：

- （1）道路客运班线班车类别变更；
- （2）快客道路客运班线变更节点；
- （3）直达、快客道路客运班线途经线路变更为高速公路；
- （4）因道路客运企业内部机构改革设立的全资或者绝对控股子公司申请增加经营范围或者申请按照母公司的经营许可增加经营范围。

2. 简化管理方式的事项：

（1）按照我局《关于调整省际市际道路客运车辆管理事项的通知》（桂道运客〔2013〕155号）要求，道路运输管理机构在综合考虑客运市场供求、道路状况、安全管理、同线路其他车辆情况等因素的基础上，允许道路客运企业适当调整客车座位数。

(2) 在满足群众出行需求、保证安全和服务质量等前提下，道路客运企业可以根据客流情况，在不变更《道路客运班线经营行政许可决定书》的情况下，在向客运站提前报备后，可适当减少班次。停班应当按照相关规定办理报停手续。

(3) 根据《道路旅客运输及客运站管理规定》第六十四条等规定，各市运管处在综合考虑本辖区客运市场供求、安全管理、行业稳定等实际情况基础上，可以允许具备包车客运经营范围的道路客运企业一定比例的类型等级为中高级的班车兼营包车客运。兼营包车客运的班车的道路运输证必须载明相应的县内、县际、市际或者省际包车客运范围（但不得超越该企业的包车客运经营范围），经向包车客运标志牌核发机关办理报停手续并申领包车客运标志牌运营。

(4) 道路客运班线报停时间原则上一年内不得超过 180 天，但与高铁平行的道路客运班线受高铁影响报停的，可延长至 1 年。

三、加强调控，保障行业稳定

各级道路运输管理机构要按照交通运输部《关于进一步加强道路客运运力调控推进行业节能减排工作的通知》（交运发〔2010〕390 号）和自治区交通运输厅《关于进一步加强我区道路客运运力调控推进行业节能减排工作的通知》（桂交运发〔2011〕24 号）要求，继续加强道路客运运力调控。

（一）停止新增与高铁平行的道路客运班线。鉴于目前全区

道路客运运力整体趋于饱和，加上高铁对中心城市间的道路客运冲击较大，对与高速铁路平行的道路客运班线，不再审批新增运力。

（二）科学布局新增运力。各级道路运输管理机构和道路客运企业要进一步提高认识，从长远和全局统筹研究道路客运运力发展事项，切忌盲目发展，避免引发矛盾。在高铁通达便利的区域，道路客运企业应主动放弃长途、超长途线路，转为做好与高铁衔接和弥补的短途运输，适度发展高铁站点通往周边县城、乡镇的短途道路客运班线。在其他铁路难以辐射或接驳成本高的地区，道路客运企业可以充分发挥灵活便捷优势，继续完善客运线路网络，积极开拓市场，获取新的发展空间。

（三）平稳调整现有运力。随着广西区内主要城市间以及与外省的高铁连接，干线市际道路客运班线和省际道路客运班线受到较大冲击，大量客车面临着调整线路、站点乃至退出市场等严峻问题。各级道路运输管理机构和道路客运企业要服从大局，从全行业稳定发展的高度统筹研究和应对高铁造成的外部冲击，防止打着应对高铁的旗号随意调整运力而造成新的矛盾和不稳定因素。

1. 原有省际、市际道路客运班线原则上不得调整至乡镇，确保原有乡镇客运经营平稳有序。

2. 对于从省际、市际道路客运班线退出的客车，道路客运企

业可以通过内部消化、拍卖等方式处置，道路运输管理机构在综合考虑市场供求、车辆状况、安全管理、行业稳定等因素基础上，也可以依法审批更换原有的县际、县内道路客运班线客车或企业原有的包车车辆，淘汰老旧客车，提高客运服务质量。

3. 在综合考虑市场供求、安全管理、行业稳定等因素基础上，道路运输管理机构依法审批道路客运班线的起讫地、途经线路、停靠站点等事项的变更申请，并优先考虑高铁站点与县城、周边城市及毗邻重点乡镇的道路客运班线调整。

四、顺应发展，转变经营模式

高铁具有道路客运不可比拟的明显优势。道路客运行业要顺势而为，调整经营策略，转变经营模式，开发新的市场。

（一）调整道路客运经营重点。随着高铁的开通运营尤其是广西“市市通高铁”战略的实施，道路客运在长途方面不再拥有优势，长途道路客运市场将严重萎缩。因此，道路客运企业应逐步放弃长途客运市场，将经营重点调整至县际、县内客运市场和广大的农村地区。

（二）转变道路客运经营模式。承包经营模式在提高经营者的积极性、改善服务质量等方面长期发挥重要作用，但是随着道路客运市场日趋饱和和行业发展新形势、新问题的不断涌现，传统承包经营模式以承包经营者个人利益为中心，其弊端也逐渐显现，在很大程度上制约了企业经济效益的增长和规范管理的完

善，造成大量经营矛盾和行业不稳定事件，弱化了道路客运行业服务能力，影响行业整体形象。

高铁的开通运营，造成道路客运量大幅下降，道路客运经营收入大幅减少，一方面，这种不利影响进一步加剧和放大了因承包经营所引起的各种矛盾纠纷，另一方面，也促使道路客运企业寻找新的解决出路和经济增长点。因此，转变传统的承包经营模式显得更为迫切。

道路客运企业要进一步完善内部管理，积极探索和转变道路客运经营管理方式，逐步将承包经营的方式过渡为公车公营、公司化经营的方式，化解减少内部矛盾，进一步整合资源，提升企业的经济效益和服务水平。

1. 对于新增的道路客运班线，原则上应当实行公车公营，存在多家企业申请时优先审批给实行公车公营的企业，从源头上控制和减少承包经营。

2. 对于运力饱和、经营主体众多的道路客运班线，可以参照南百、南梧、金柳班线改造模式，实施“一线一公司”改造，实行完全的公司化经营。

3. 对于条件成熟的承包经营客车（含班线客车和包车车辆，下同），可以在承包经营期限届满、客车报废更新或其他适当时候，在充分协商、公平自愿、合理补偿和确保稳定的基础上收回，实行100%公车公营。

4. 对于条件相对成熟的承包经营客车，可采用合作的方式实行公车公营，即由企业绝对控股（51%及以上）并负责具体的经营，原有承包经营者占有一定股份并参与分红，但不直接从事该客车的具体经营。原有承包经营者符合条件的，企业可以聘其为司乘人员或者其他员工。

5. 对于条件还不成熟的客车，可以采用类似出租汽车的产值承包经营模式，即由道路客运企业投资统一购置车辆并负责缴纳各种税费，承包经营者只享有承包经营的收益权并按合同约定缴纳承包费用。合同期满后，企业有权重新选择承包经营者并自主处置车辆。

6. 对于传统的承包经营模式，道路客运企业要加大对承包经营者的管理和教育力度，严禁承包经营者采取堵站、罢运、违规上访、打架斗殴等违法违规手段表达诉求，严禁承包经营者再次分包和转租。道路客运企业对于承包经营者的合理诉求应当积极协调处理，对于不合法不合理的诉求应当耐心做好政策法规的解释工作。发生违规经营行为的，道路客运企业应当重新选择诚信守法的承包经营者，屡教不改或者情节严重的应当由企业收回公车公营，以维护良好的市场经营和管理秩序。

五、多管齐下，改进提升服务质量

道路客运行业应当进一步创新服务方式、提升服务质量，提高道路客运的吸引力。

（一）严格按照经营许可决定书核准的事项从事道路客运经营，尤其是直达和快客班车不得擅自停靠，确保快速准点到达。

（二）采取灵活的定价策略，根据高铁的定价情况灵活调整道路客运票价，在高铁运行时间优势相对较小的线路上可以通过适当的降价促销来吸引旅客。

（三）合理调整发班时间，错开与高铁冲突的开行时间，保持一定的班线密度，尽量缩短旅客的候车时间。

（四）优化和完善农村地区的班线网络结构，引导车头向下，统筹推进城乡道路客运协调发展，优化和完善农村地区的线路结构，方便农村群众出行。

（五）根据路况等实际选购合适车型，投入中高级客车，提高乘坐的舒适性和安全性，与时俱进的改善车厢内的服务，例如安装车载无线网络等。

（六）改进票务服务能力，通过联网售票、网上售票、手机售票、邮政售票、电话订票、自动售票、送票上门等多种方式方便旅客购票。

（七）加强安全管理，严格落实 GPS 动态监控和“三不进站，六不出站”等安全管理制度，预防和减少道路客运事故的发生，确保旅客安全放心出行。

（八）道路客运企业和客运站要认真贯彻落实《广西壮族自治区交通运输厅关于规范汽车客运站运费结算的指导意见》（桂

交运输发〔2014〕61号)和我局《关于认真贯彻落实广西壮族自治区交通运输厅规范汽车客运站运费结算指导意见的通知》(桂道运客〔2014〕95号)要求,进一步优化结算流程,按时结算运费,及时为道路客运经营者解决资金周转的困难。对拖欠运费情节严重的,将视情况予以停班、停办业务,直至停业整顿。

六、节能降耗,降低运输成本

道路客运企业要按照交通运输部和自治区交通运输厅有关文件要求,认真开展道路客运行业节能减排工作。

(一)在实行“一线一公司”或者“四统一”联营的线路上,经营者可以根据市场的供求状况适当的减少日运行班次,提高车辆的实载率。

(二)建立健全内部管理和考核机制,完善岗位操作流程,大力开展节油降耗和爱车保养等竞赛活动,有效降低油耗和维修费用,控制经营成本。

(三)选用安全、节能、环保的客车,使用压缩天然气(CNG)、液化天然气(LNG)和液化石油气(LPG)等新型燃料,减少燃料费用支出。

七、多元经营,拓宽发展空间

随着高铁的快速发展,我国交通运输业已不可逆转地进入各种运输方式各定其位、各尽其能、融合交汇、统筹发展的新阶段。道路客运企业应当创新经营思路,开展多元化的经营活动,不断

拓宽发展空间。

（一）贯彻落实《广西壮族自治区交通运输厅 广西民航机场管理局关于促进广西道路运输和民航运输协调发展的合作框架协议》，通过公车公营的方式积极发展中短途机场快线和市区机场大巴，打造高端服务品牌。

（二）按照构建综合运输体系的要求，积极与铁路部门开展票务和信息等方面的合作，主动争取投资建设与高铁衔接的客运枢纽，积极发展以高铁站为中心的辐射周边地区的短途道路客运，方便旅客换乘出行。

（三）以公车改革为契机，通过包车形式为机关、团体、学校、工业园区、厂矿企业、会议展览等提供通勤用车、单位租车、公务接待、高端定制等运输服务。

（四）结合广西丰富的旅游资源和当地的实际情况，发展定线旅游、非定线旅游业务。

（五）利用得天独厚的站场、车辆等资源，发展小件快运和物流产业，培育新的经济增长点。

八、积极主动，推进行业升级

各级道路运输管理机构和道路客运企业应当提高思想认识，转变管理思路，抢抓机遇，迎难而上，积极主动做好应对高铁转型升级的相关工作，推动企业和行业持续发展。

（一）**强化责任意识。**各级道路运输管理机构和道路客运企

业应当认识到行业转型升级的紧迫性和重要性，把应对高铁转型升级作为当前和今后一段时期的重要工作来抓。道路客运企业要切实发挥经营主体作用，克服“等靠”思想，主动谋划出路，道路运输管理机构要依法做好行政审批、服务指导和市场监管。

（二）认真制定方案。各道路客运企业应当结合实际情况，针对运力调控、公车公营、提升服务、节能减排、多元经营等方面，研究制定合法合理的具体工作方案或者中长期规划，有计划、有步骤地开展相关改造工作。

（三）加大资金投入。各道路客运企业应当加大资金投入，重点保障公车公营、提升服务、节能减排、多元经营等方面的资金需求，为企业转型升级创造良好条件。

（四）保障行业稳定。各道路客运企业在推行应对高铁转型升级各项措施尤其是公车公营改造、加强承包经营管理等过程中，应当坚持公平公正、平稳推进的原则，充分考虑原有承包经营者的合法利益。因疏于管理或管理不当引发不稳定事件的企业，要按照《国务院办公厅关于进一步促进道路运输行业健康稳定发展的通知》（国办发〔2011〕63号）、《广西壮族自治区人民政府办公厅关于进一步促进道路运输行业健康稳定发展的通知》（桂政办发〔2013〕23号）和《广西壮族自治区交通运输厅关于进一步促进广西道路运输行业健康稳定发展有关事项的通知》（桂交运输发〔2013〕124号）等规定，予以停班、停办业务，

直至停业整顿，情节严重的要依法追究企业负责人的责任。

（五）强化保障措施。对于调整审批流程的省际市际道路客运业务，各市运管处应按照我局《关于明确上报申请材料签署意见要求的通知》（桂道运客函〔2014〕27号）要求，及时反馈意见，确保审批事项按时办结。同时，各级道路运输管理机构可以参照本意见结合当地实际，调整和优化县际县内客运管理，为道路客运行业应对高铁和转型升级提供更好的服务和支持。

广西壮族自治区道路运输管理局

2014年12月30日

抄送：自治区交通运输厅，自治区政务服务中心交通运输厅窗口，
本局各领导、各科室。

广西壮族自治区道路运输管理局办公室 2014 年 12 月 30 日印发