

施的农村公路项目，符合招标投标法和村庄建设项目施行简易审批的有关要求，可以不进行招标。

（四）加强督导考核。加强对农村公路建设项目实施的日常监管和监测分析，落实主体责任和监管责任，强化对农村公路建设前期审批、手续办理、建设进度、质量安全、计划执行、资金使用、交（竣）工验收的监督管理。将农村公路建设作为各级乡村振兴督查考核的重要内容，主要指标纳入乡村振兴战略实绩考核范围。建立激励约束机制，确保建设质量和实效。由省交通运输厅定期跟踪调度农村

公路扩投资稳就业进展情况，及时发现苗头性、倾向性问题并督促整改，相关情况及时通报共享有关部门。

（五）做好宣传引导。加强对农村公路扩投资稳就业新进展新成果和有关经验的总结提炼工作，充分发挥部门、地方、行业组织、新闻媒体等作用，通过召开现场会、新闻发布会、经验交流、专题宣传等多种形式，全面准确解读政策，大力宣传工作成效、典型案例和创新做法，营造良好舆论环境。以“四好农村路”示范创建、“最美农村路”等宣传品牌，推动工作成果更好地转化为社会认可和群众满意度。

调研报告

陕西省道路旅客运输行业发展调研报告

近年来，面对高铁快速化、民航平民化、公交延伸化以及私家车、网约车的快速发展，交通出行的供需格局发生了重大变化。一方面，随着人民群众收入的增加和对美好生活的追求，人们的出行消费倾向于选择更便捷、更快速、更舒适、更自由的高质量方式。另一方面，由于传统道路旅客运输（以下简称“道路客运”）班线定点、定线、定车、定时的服务模式单一，无法充分发挥道路旅客运输企业（以下简称“道路客运企业”）“门到门”“点到点”“随客而行”、机动灵活比较优势，造成市场占有率及客运量的逐年下滑。尤其是2020年新冠肺炎疫情的爆发，进一步加速了道路旅客运输行业（以下简称“道路客运行业”）的下滑态势，道路客运班线减班甚至停运现象成为常态，道路客运企业持续亏损趋势愈加突出，道路客运行业的生存发展受到前所未有的严重冲击。

面对危机，我省道路客运企业主动求变，稳步拓展旅游客运、包车客运等出行模式，积极探索定制客运、网约车等个性化新业务，充分挖掘客运站场潜力进行资源整合，行业发展出现了转机。为积极响应全省交通运输行业助企纾困和助力道路客运转型发展相关要求，省交通运输发展研究中心集中时间和精力，通过赴西安、宝鸡、铜川等地道路客运企业开展实地调研，向全省35家具有代表性的一、二级道路客运企业发放调查问卷，联系省道路运输事业发展中心、省道路运输协会进行交流，学习借鉴江苏、广东、山东、河南、山西等省份先进经验做法和查阅《陕西省交通运输年鉴》（2016卷—2021卷）等方式，深入了解当前

疫情防控常态化下道路客运企业的经营状况、面临的问题困难、企业纾困政策的落实情况，研究并提出帮助企业渡过难关转型发展的意见建议，以期在省厅科学施策提供参考，为企业转型发展提供借鉴。

一、我省道路客运发展历程及现状分析

（一）发展历程

作为综合运输体系的重要组成部分，道路客运行业是保障人民群众便捷出行的基础性服务行业。改革开放40多年来，我省道路客运行业紧跟时代发展步伐，实现了由计划经济到市场经济、由挂靠经营到公司化经营的跨越式发展，为经济社会发展及人民群众出行提供了坚强的保障。

1. 初步发展阶段（1978—1999），由计划经济向市场经济转变

改革开放前，我国处于计划经济体制阶段，道路客运行业实行完全计划生产模式，我省道路客运市场主要为国有企业独家运营。1983年，全国交通工作会议明确提出了“有路大家走车”的运输发展思路，1984年，全国交通工作会议进一步提出了“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”的方针，鼓励集体、个人进入道路客运行业。1992年，党的十四大提出了建立社会主义市场经济体制的改革目标。1994年，交通部推行“车进站、人归点”的做法，要求国有汽车站面向全社会开放，允许国有运输企业接收社会、个体运输业户挂靠经营。在以上政策的支持下，截至1999年，我省基本实现了以省会

西安为中心，省、地（市）、县相通的道路客运网，并且初步形成了统一开放、竞争有序的道路客运市场体系。

2. 快速发展阶段（2000—2016），大力实施集约化公司化改造

2000年起，我省持续推进道路客运供给发展，加快城乡道路资源整合，不断提高城际快速客运、城市客运、农村客运服务水平。2004年，国务院公布《中华人民共和国道路运输条例》，2005年，交通部印发《道路旅客运输及客运站管理规定》，道路客运行业法规体系逐步健全。按照“禁止挂靠经营，鼓励实行规模化、集约化、公司化经营”发展思路，2007年，我省道路客运行业以“三高三化六统一”为抓手，紧跟大干快上的高速公路建设步伐，对我省道路客运车辆进行清理挂靠，实施公司化经营改造，2010年，我省高速公路客运班线实现100%公司化经营。随着公司化改造的顺利完成以及我省高速公路建设进入快车道，道路客运行业步入了快速发展期。2016年，我省道路客运发展迎来顶峰，全年累计完成公路客运量6.11亿人，旅客周转量290.8亿人公里。

3. 转型发展阶段（2017—至今），朝着多样化个性化方式迈进

党的十八大以来，我国经济发展进入新常态，经济结构不断优化升级，发展动力更加转向创新驱动，人民群众多层次、多样化、个性化的出行需求日益凸显。在此背景下，综合运输服务进入以结构调整、转型升级、提质增效为主要特征的发展阶段。自2016年开始，受高铁成网运行、航空票价平民化、私家车保有量持续高位增长的影响，全国道路客运市场格局发生了深刻变革。针对市场持续下行的严峻形势，2017年交通运输部印发《关于深化改革加快推进道路客运转型升级的指导意见》，2020年交通运输部修订发布《道路旅客运输及客运站场管理规定》（以下简称新《客规》），不断激发道路客运市场活力。

面对此种形势，我省道路客运行业积极作为、主动求变，主要从三个方面积极探索转型升级发展之路。一是发展定制客运，围绕“互联网+”，部分市县道路客运企业积极转变经营理念，陆续开展灵活、快速、小批量的道路客运定制服务。二是聚焦“全域旅游”，通过整合场站、班线和旅游资源，创建旅游集散中心，打造交通旅游直通车，不断促进运输与旅游融合发展。三是推进包车客运业务，积极对接企事业单位开展通勤、校车、社区以及个人包车业务，提供优质服务，为企业发展注入活力。除此之外，部分道路客运企业在原有货运、维修、车检、驾校、租赁等传统业务基础上，拓展网约车、客运站场综合开发等新业态，不断扩大业务范围，为企业转型升级奠定了基础。

（二）现状分析

1. 道路客运行业总体情况

（1）道路客运企业

2016年至2018年，我省道路客运企业数量保持在310户

左右。自2019年开始，随着定制客运、旅游客运、包车客运等业务的展开，全省道路客运企业总数除2020年受疫情影响略有减少外，总体呈稳步增长趋势，如图1所示。截至2021年年底，我省共有378家道路客运企业，较2020年增长12.5%。其中，班车客运企业257家，旅游、包车客运企业176家。



图1 2016年—2021年全省道路客运企业数量统计图

目前，我省道路客运企业包含国有企业、民营企业及股份制企业三种类型，从事的业务主要包括班车客运、旅游包车客运、定制客运、客运站场经营、网约车等。按照交通运输行业标准《道路旅客运输企业等级》（JT/T630—2017）划分，我省目前无特级道路客运企业，共有陕西平安运输集团、宝鸡市宝运汽车运输有限公司、渭南市汽车运输集团、汉中市汽车运输总公司、榆林市恒泰汽车运输集团有限公司等5家一级企业，其余均为二、三、四级企业。

（2）道路客运站场

近年来，我省三级及以上道路客运站场总数增长情况变化不大，如表1所示。截至2021年年底，我省共有三级及以上客运站场139个，其中一级客运站场37个，二级客运站场84个，三级客运站场18个。

表1 2016年—2021年全省三级及以上客运站场数量统计表（单位：个）

年份	一级站	二级站	三级站	三级以上客运站场合计
2016	33	85	16	134
2017	36	81	16	133
2018	36	82	17	135
2019	37	81	18	136
2020	37	84	19	140
2021	37	84	18	139

目前，我省绝大多数道路客运站场能够推行电子客票，

部分道路客运站场能够按照新《客规》第七十三条的内容，在所在城市市区、县城城区的客运班线主要途经路段设立配客站点，提供售检票、行李物品安全检查和运营客车停靠服务。除基本站务功能外，有条件的道路客运站场还积极拓展经营范围，主要开展了旅游集散中心、物流仓储、城市配送、停车场、新能源车辆充电服务、酒店、商业综合体等业务。

(3) 公路客运量和旅客周转量

自2016年起，我省公路客运量和旅客周转量呈逐年递减态势。2020年，全省公路客运量和旅客周转量受疫情影响均呈断崖式下降。2021年，全省累计完成公路客运量1.28亿人次，旅客周转量101.97亿人公里，较2020年下降56.76%和31.49%。2016年—2021年全省公路客运量及旅客周转量如图2所示：



图2 2016年—2021年全省公路客运量及旅客周转量示意图

(4) 道路客运企业经营效益

据调查问卷统计，自2020年起由于疫情的叠加冲击，60%的道路客运企业营业收入下跌50%以上，加之人员及燃油费等经营成本的增加，道路客运企业为降低成本、减少开支，被迫采取驾乘人员待岗减薪、管理人员降低工资等措施，但仍有81.82%的企业经营处于持续亏损状态。

(5) 道路客运从业人员

近年来，随着道路客运市场的持续低迷，我省道路客运从业人员数量自2018年达到峰值后开始逐年下降，如表2所示。截至2021年年底，全省道路客运从业人员为68483人，较2020年下降11.43%。道路客运站场从业人员为6706人，较2020年下降9.17%。

表2 2016年—2021年全省道路客运及客运站场从业人员数量统计表（单位：人）

年份	2016	2017	2018	2019	2020	2021
道路客运从业人员	86756	85568	86873	79133	77317	68483
客运站场从业人员	8888	8710	8782	7835	7383	6706

(6) 道路客运信息化建设

2017年，我省道路运输第三方安全监测平台正式建成使用，对营运客车进行24小时实时动态监控，对违规车辆采取实时报警或及时提醒的方式，纠正不良行为，消除安全隐患，极大地提升了道路客运安全管理水平。

2019年，我省建成了全省客运联网售票系统，该系统可通过手机App及微信公众号、自助终端等多种渠道，查询客运站场班次、余票、票价等信息并实现购票。自2019年正式投入运行后，全年售出客票541.96万张，2020年受疫情影响全年售出客票366.50万张，2021年疫情常态化后，全年售出客票839.86万张，较2020年增长129.16%，较2019年增长54.97%。2019年—2021年全省道路客运联网售票系统售出客票数量如图3所示。



图3 2019年—2021年全省道路客运联网售票系统售出客票数量图

与此同时，全省道路客运企业根据自身业务及营销特点，研发了微信公众号、微信小程序、企业App、门户网站等企业自有线上平台。据调查问卷统计，截至2021年年底，全省道路客运企业以微信公众号为主要形式，占各类自有线上平台总数的70%，如图4所示。

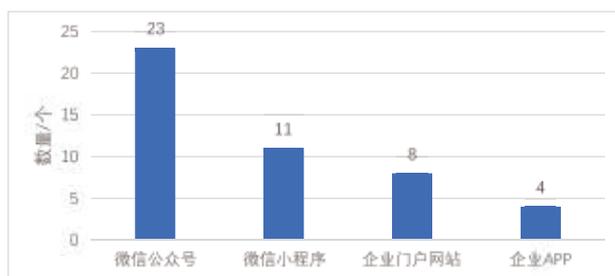


图4 自有线上平台情况图

2. 班车客运情况

班车客运作为传统道路客运行业的主要服务形式，长期以来充分发挥了基础性、兜底性的保障作用，但随着人民群众出行需求的变化，传统的班车客运市场份额正在被铁路、民航挤压和冲击。自2016年以来，全省班车客运线路数量总体呈下降趋势，截至2021年年底，全省共有

班车客运线路 4048 条，较 2016 年减少了 1093 条，下降了 25.6%，如图 5 所示。



图 5 2016 年—2021 年全省班车客运线路数量图

截至 2021 年年底，全省班车客运车辆数及客位数分别为 11352 辆及 296524 位，较 2019 年分别降低 17.91% 和 20.24%，较 2020 年分别降低 12.46% 和 16.95%，如表 3 所示。

表 3 2016 年—2021 年班车客运车辆数及客位数统计表

年份	2016	2017	2018	2019	2020	2021
班车客运车辆(辆)	16645	15723	14553	13829	12968	11352
客位数(位)	448707	434064	394810	371764	357063	296524

3. 旅游客运及包车客运情况

新《客规》中明确指出，旅游客运及包车客运已成为道路客运行业的主要经济增长点。近年来，全省旅游客运及包车客运经营业户数量呈稳步增长趋势。受疫情影响，2020 年旅游客运经营业户减少了 17 家，较 2019 年下降 11.56%。截至 2021 年年底，全省共有旅游客运及包车客运经营业户 176 家，如表 4 所示。

表 4 2016 年—2021 年旅游客运及包车客运经营业户统计表(单位:户)

年份	2016	2017	2018	2019	2020	2021
旅游客运经营业户	56	72	91	147	130	/
包车客运经营业户	4	35	35	34	46	/
总计	60	107	126	181	176	176

截至 2021 年年底，旅游客运及包车客运车辆数及

客位数分别为 5711 辆、217893 位，较 2020 年分别增长 13.7%、18.9%。2019 年—2021 年全省旅游客运及包车客运车辆数及客位数变化情况如图 6 所示。



图 6 2016 年—2021 年全省旅游客运及包车客运车辆数及客位数变化统计图

4. 定制客运情况

2016 年，交通运输部首次提出“定制客运”的概念，随后江苏、河南、山东等省率先开展了定制客运业务试点。2020 年新《客规》中增加了“定制客运”章节。2022 年 8 月，部办公厅印发《班车客运定制服务操作指南》，进一步鼓励和规范定制客运服务。

截至 2021 年年底，我省西安、宝鸡、铜川、渭南、榆林、汉中、安康、商洛等 8 市道路客运市场已展开了不同规模的定制客运服务。2021 年，全省定制班车客运量为 239.72 万人，仅占到全省道路客运总量的 1.87%。

截至 2022 年 3 月，全省共有 53 条定制客运线路，占全省班车客运线路数量的比例仅不足 1%。但相比 2021 年的 24 条定制客运线路，增幅达到了 120.83%。其中，一类班线(跨省级行政区域的客运班线)6 条，占线路总数的 11%；二类班线(跨设区的市级行政区域的客运班线)14 条，占线路总数 26%；三类班线(跨县级行政区域的客运班线)25 条，占线路总数 48%；四类班线(县级行政区域内的客运班线或者毗邻县之间的客运班线)8 条，占线路总数 15%，如图 7 所示。

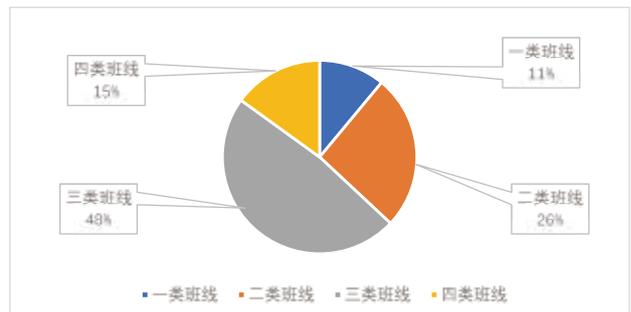


图 7 2022 年 3 月全省定制客运班线类型占比图

截至2022年3月,全省共有定制客运车辆585辆,其中,7—9座的车辆554辆,占车辆总数的95%;10—19座车辆31辆,占车辆总数的5%。

据调查问卷统计,目前我省已开展定制客运的企业中,超半数采用公车公营的经营模式,部分采用承包经营的模式,少量企业采用公车公营与承包经营结合的经营模式。定制业务主要以城际快车、城际拼车为主,部分企业涉及机场接送、高铁接送、公务用车、校园专线等业务。

目前,我省宝鸡市宝运汽车运输集团有限公司、渭南市汽车运输集团有限公司、榆林市恒泰汽车运输集团有限公司、铜川市第一汽车客运集团有限责任公司等企业开展的定制客运业务已逐步实现盈利。陕西交运运输集团、商洛市汽车运输总公司、汉中十天高速客运有限公司等道路客运企业定制客运业务目前虽尚在亏损,但一致认为定制客运发展前景良好,最终可以实现盈利。

二、我省道路客运转型发展面临的问题

道路客运业作为综合运输体系中服务范围最广、承担运量最大的一种旅客运输方式,在满足人民群众出行需求和经济社会发展中发挥了重要作用,但受市场、行业、政策、疫情等综合因素制约,道路客运客源流失严重,企业经济效益大幅下滑、运行成本不断加大,生产经营举步维艰,安全生产形势不容乐观,道路客运企业面临着转型发展的现实困境。

(一) 市场竞争压力加剧

1. 高铁、民航网络不断完善。截至2021年年底,铁路方面,全省铁路营业里程突破6030公里,其中高铁营业里程达到1019公里,50%的地级市已通高铁,“米”字形高铁网络正在加速形成。民航方面,全省已有5市实现航空旅客运输国内通达,其中西安咸阳国际机场国内通航城市达169个,航线293条,连接全国70%以上的在营机场,基本覆盖全国年旅客吞吐量百万级以上的机场。榆林机场国内通航城市达33个,航线36条。延安机场国内通航城市达34个,航线30条。汉中机场国内通航城市达13个,航线17条。安康机场国内通航城市达11个,航线10条。高铁、民航网络不断完善,使客运市场发生了结构性变动,道路客运在综合交通体系的出行分担率占比逐渐降低,2013年,公路客运量在全省旅客运输总量中占比达93.2%,2021年这一数值下降到61.3%。

2. 私家车保有量迅猛增长。2013年末,全省私家车保有量为245.33万辆;2020年末,保有量达到614万辆,较2013年增长150%。私家车保有量呈现爆发式增长态势,一定程度上冲击和影响了道路客运,道路客运在县域、市域和城乡之间的客流量日渐减少。

3. 新业态加速改变群众出行方式。截至2022年5月底,全省共有30家网约车平台,拥有2.28万辆网约车,其中西

安市拥有2.16万辆,占全省网约车总数的94.7%。随着移动互联网等现代信息技术发展,以网约车、顺风车为代表的互联网出行新业态应运而生,其积极迎合人民群众多元化、个性化出行需要,充分发挥出了“门到门”“点到点”的服务优势,抢占了道路客运市场原来较大的中短途市场份额。

(二) 企业自身负重涉远

1. 转型发展的路径不明。道路客运本身属于重资产、微利型行业,初始固定资产投资大,资本回收周期长,资产折旧率高,企业自身负担较重。面对不断变化的市场经营环境和个性化的出行需求,多数企业虽有转变观念和主动应对的意识,但无奈转型包袱过重,积重难返,需要进一步提升自我革命、断臂求生的勇气和魄力。

2. 服务产品缺乏竞争力。部分道路客运企业尚未将“以旅客为中心”的经营理念充分渗透到服务产品设计和提供上,对旅客出行体验的深入调查和分析不足,提供的服务产品在时间性、便捷性、舒适性等方面未能真正贴合旅客的出行需求,未能实现“全链条”“点到点”服务,竞争意识、服务意识和品牌意识等都有待提升。例如,传统道路客运站场、企业必须严格执行安全检查、疫情防控等要求,而部分旅客认为进站乘车程序烦琐、不够便捷,随即转向“上车即走”的“黑车”市场,由此造成传统道路客运在便捷性上与“黑车”形成了竞争弱势。

3. 经营成本负担较重。道路客运企业普遍面临较重的成本压力:一是人力成本居高不下。道路客运行业属于劳动密集型产业,人员工资和社保成本较大。近年来,由于市场需求不足,营收急剧下降,诸多企业出现对员工发放基本工资甚至缓发工资的情况,造成一定的稳定隐患。二是燃油成本大幅增加。2021年,全省道路客运企业燃油成本占总成本约25%左右。今年以来,受俄乌战争影响,国际油价大幅上涨,更使得道路客运企业经营成本剧增、不堪重负。三是高速公路通行费成本不容忽视。据调研了解到,我省道路客运企业每年缴纳的高速公路通行费约占到运输成本的15%左右。广大道路客运企业经营者普遍希望在国家法定节假日期间道路客运车辆能够与7座及以下小型客车同步享受高速免费通行政策,其他时段亦能够予以适当优惠。四是其他成本过重。自疫情暴发以来,为做好防疫工作,道路客运站场、企业在防疫物资采购、人员配备上投入大量成本。同时,由于疫情防控形势时有变化,营运车辆停摆现象的发生和时长不可预测,无法及时办理暂停保险业务,造成车辆保险费损失。另外,反恐维稳、安全保障等方面投入较大、应收账款不能及时回收、车辆等设备购置还款压力大等都是企业当前经营困难面临的主要问题。

4. 互联网平台各自分散。目前,多数道路客运企业开发了微信公众号、小程序等平台,以便捷旅客购票,但大家

各自为战，存在购票渠道过于分散、信息资源整合度低等问题。全省道路客运市场亟须一个统一高效、功能健全且周知度高、影响力强的信息服务平台，真正将道路客运供给与旅客出行需求整合到“一张网”上，切实解决供给与需求之间的连接通道不够顺畅便捷的问题。

（三）政策缺口亟待补齐

1. 政府指导还需加强。建议政府层面在以下几个方面进一步加大宏观调控力度：一是道路客运站场公益属性亟须明确。客运站场在安全生产、反恐维稳、疫情防控、文创卫、公益宣传等方面发挥着重要窗口作用，具有鲜明的社会公益属性。客运站场经营者对尽快明确其公益属性的呼声颇高，目前我省对此尚无明确的界定。二是道路客运市场价格亟须调整。目前客运班线车型运价、站务费、客运站车辆例检费等长期未根据市场规律进行调整，加之班车实载率不断下降、车辆运行成本不断上升，导致因价格引起的运营和服务矛盾持续加深。三是行业法规亟须修订完善。根据新修订的《中华人民共和国道路运输条例》，结合陕西道路运输发展实际，需对《陕西省道路运输管理条例》进行修订完善。

2. 配套政策还需完善。道路客运企业的发展除了需要政府层面宏观政策的调控引导，还需要属地给予相应的配套落实政策支持。目前，交通运输部出台的一些行业发展利好政策缺乏配套支持政策和实施细则，致使行业转型发展进度较为缓慢。例如，交通运输部鼓励汽车客运站场利用闲置场地发展多种经营，但在客运站场实际转型过程中，各地各部门在土地、规划、招商、资金等方面缺乏相应的配套支持政策和实施细则，导致客运站场多种经营转型升级步伐较慢。

3. 资金政策还需跟进。道路客运企业目前普遍面临资金投入不足的问题：一是融资信贷方面，近年来道路客运企业效益大幅下降，行业发展态势不佳，且其主要资产是车辆，缺乏以不动产进行抵押贷款的条件，因此企业获取银行信贷较为困难。二是财政补贴方面，有限的中央燃油补贴已不足以支撑通村班线运营，存在“通返不通”的隐患，因此需要尽快研究制定全省农村客运的补贴办法，进一步加大财政补贴力度。三是在增值税减免方面，目前，国家为助企纾困针对交通运输行业先后制定了系列增值税减免政策，但由于客观因素，部分道路客运企业未能充分享受。例如，根据国家有关规定，客运站场服务被定义为“现代服务业/物流辅助服务”而不属于交通运输服务业，客运站场因此未能享受到增值税免征政策，但客运站场实际属于道路运输行业，应该享受同类行业税收减免政策。

（四）管理机制有待完善

1. 行政许可不尽顺畅。由于许可制度改革，线路审批部门调整，省级审批权限下放或移交至行政许可部门，各地行政许可部门落实新《客规》提出的“企业在许可范围

内自主调配线路车型（座位数）、途经路线备案制、班车客运定制服务备案制”等新政策力度不够，导致部分传统客运企业无法及时享受政策利好。

2. 市场监管仍需强化。交通运输系统事业单位分类改革前，各级道路运输管理机构肩负着对道路客运企业的行政许可、行政执法和行业监管等职能。改革后，各地行政许可业务由行政许可部门负责，行政执法工作由交通综合执法部门负责，业务指导及日常服务由各级道路运输中心负责。各地道路运输工作在许可、执法、监管、服务等方面还需加强沟通、磨合与衔接，避免出现管理与服务“脱节”等问题。此外，道路客运执法本身存在取证难、处罚难等困难，导致“黑车”等非法运营车辆持续增加，存在以网约车、顺风车名义实质或变相从事道路客运的问题，损害了合规企业的合法权益，扰乱了公平、公正的市场秩序。

三、我省道路客运发展形势及思路

（一）形势分析

“十四五”时期，国内国际双循环新发展格局的构建、经济社会更高质量发展、国省重大战略纵深推进、城乡一体化快速推进、产业革命和科技革命的深刻变革、人民群众对美好生活的新需求等，这些新形势给我省道路客运发展带来新的机遇和挑战。

1. 构建新发展格局赋予道路客运发展新要求

我国正在构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。构建新发展格局将对运输服务网络、运输组织、业态模式等产生重大影响，运输需求规模结构和空间分布也将发生深刻变化。我省以西安为中心的向外辐射通道运输需求将持续提升，关中平原城市群一体化交通需求快速增长，省内三大区域交通联系日趋紧密，综合交通运输体系不断完善，对我省道路运输发挥适配性、衔接性、兜底性作用提出了新要求。

2. 推进高质量发展赋予道路客运发展新内涵

我国已转向高质量发展阶段，我省也已经步入谱写陕西高质量发展新篇章的战略机遇期。近年来，省委、省政府树立了以高质量项目支撑高质量发展的鲜明导向，这也对全省交通运输发展尤其是道路运输工作提出了更高要求，道路客运企业必须向“更便捷、更舒适、品质化、精准化”的目标迈进，围绕紧扣人民群众出行需求的定制化、个性化业务进行精耕细作的价值增长，将成为道路客运企业发展的必由路径。

3. 重大战略部署和行业利好政策赋予道路客运发展新引擎

乡村振兴、交通强国等国家战略的提出，为道路客运发展尤其是农村客运发展提供了重要机遇。近年来，交通运输部先后出台《关于深化改革加快推进道路客运转型升

级的指导意见》《关于加快推进旅客联程运输发展的指导意见》《班车客运定制服务操作指南》等系列政策，并对《道路旅客运输及客运站场管理规定》予以修订。省厅近年来出台的相关政策，也对行业高度关注的定制客运、一站多点、联程运输等方面提出了目标、细化了具体举措，为道路客运发展增添强劲动力。道路客运企业应珍惜和用好这一系列利好政策，加快推进转型发展进程。

4. “互联网+”的广泛应用赋予道路客运发展新动能

5G通信、大数据、互联网、人工智能、区块链、北斗导航等先进技术与交通运输行业的不断融合，成为支撑引领交通运输行业发展的新动能。推进传统的道路客运与新技术、新业态的融合，成为近年来发展的重要方向。依靠“互联网+”等衍生而来的诸如出行信息服务平台等服务产品，共享交通、定制客运等诸多新业态是解决当前客运市场供需矛盾突出问题，最大限度满足人民群众安全、经济、便捷出行需求的重要手段。

（二）发展思路

立足新发展阶段，道路客运发展挑战与机遇并存、困难与希望同在。我省道路运输行业应以新发展理念为指南，不等不靠、自我加压、解放思想、勇于创新、找准症结、先行先试，从解决问题入手，实现行业高质量发展。

1. 围绕一个主题

紧扣高质量发展这一主题，把新发展理念贯彻到道路客运转型发展的全过程，从全面覆盖向具有道路客运比较优势的基础性、衔接性、保障性转变，坚持有所为有所不为，弃长途补短途、优班线补定制，形成“公益性+定制化+联程化”互补格局。努力实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展。

2. 做好三个统筹

统筹供给与需求。抓住深化供给侧结构性改革这条主线，深刻认识需求和供给的导向地位变化，优化班车客运存量、突破定制客运增量，构建班车客运为主、定制客运为辅的出行服务体系，不断推动道路客运发展实现量的合理增长和质的稳步提升。

统筹传统与创新。传统道路客运作为服务社会、服务民生、服务经济的重要载体，在保证其基础性、兜底性、保障性地位不变的情况下，加强与旅游、货运等产业的融合创新，大力发展具有高品质、个性化、定制化、多元化的道路客运新业态。

统筹发展与安全。在道路客运转型发展过程中，要始终坚持底线思维，把安全生产贯穿于道路运输发展的全过程，提升道路运输本质安全水平。

3. 实现四个目标

经济高效。深入推进道路客运服务市场形成统一开放、竞争有序、价格合理的市场化格局，确保提供“性价比高”的出行服务。同时，实现客运服务网络在省际、城际、城乡、

乡村等各空间层次的高度匹配可达性。

便捷智能。充分发挥道路客运机动灵活、覆盖面广、“门到门”的比较优势，由“走得了”向“走得便捷、即时满足”发展。促进道路客运服务与新一代信息技术深度融合，进一步提升旅客出行信息资源的全链条整合。

公平个性。道路客运既能够消除区域间、城乡间的出行落差，实现人民群众基本交通权的保障，又能更好地满足人民群众追求更为个性化出行的要求。

安全绿色。突出道路客运的安全可靠性和绿色低碳性，在确保人民群众生命财产安全的同时，使绿色出行、低碳消费成为主流价值导向。

4. 强化五个注重

发展方式更加注重质量效率。道路客运将从规模速度型的粗放式增长向质量效率型的集约式增长转变，实现由“量”的增长到“质”的提升。

组织模式更加注重一体融合。在综合交通运输体系下，道路客运未来发展的重点是与铁路、民航交通的错位互补、无缝衔接，最终实现综合交通体系的融合发展。

发展动力更加注重创新驱动。把数字化作为创新驱动的主引擎，全面推进传统客运数字化、智能化改造成为道路客运企业未来成功转型发展的必由之路。

产业形态更加注重多元融合。加快推进道路客运与旅游、货运等方面的深度融合发展，加快推动“道路客运+”，促进其共同发展。

服务产品更加注重供需平衡。传统道路客运服务已无法满足当前人民群众更加追求个性化、便捷化、高品质的出行需求，要加快提升供给适配性，引领创造新需求的能力。

四、我省道路客运转型发展的意见建议

为充分发挥道路客运在综合交通运输体系中的比较优势，不断提升道路客运行业服务水平，加快推进全省道路客运转型发展，应始终坚持以高质量发展为主题，以深化供给侧结构性改革为主线，全面构建我省道路客运高质量发展新格局。建议在交通运输部近年来出台的系列支持道路客运转型发展政策的基础上，借鉴外省先进经验，结合本省自身实际，进一步完善相关配套政策、深化细化具体举措，加快全省道路客运转型发展步伐。

（一）精准行业定位，细化顶层设计

面对新形势和新挑战，建议以强化政府宏观调控为总抓手，通过整合客运资源、提高服务质量、深化运价改革、明确场站属性、完善售票系统、加大监管力度、修订相关条例等方式细化顶层设计，不断推动道路客运行业改革发展。

1. 修订《陕西省道路运输管理条例》

2022年，国务院决定对《中华人民共和国道路运输条例》的部分条款予以修订，自2022年5月1日起施行。2000年1月14日我省通过《陕西省道路运输管理条例》，其后分

别于2003年、2004年、2006年、2010年进行过4次修订，对依法规范和促进我省道路运输事业的发展发挥了积极作用。我省立法需要与国家法律、行政法规保持一致，与近年来出台的部委规章规定相衔接。同时，随着我省社会经济的快速发展，道路运输管理面临的一些新情况新问题，对修改完善条例规定的相关法律制度提出了迫切需求，为适应形势发展的需要、维护法制统一，建议进一步修订完善《陕西省道路运输管理条例》。

2. 明确客运站场公益属性

客运站场不仅履行着集疏运旅客的任务，还承担着文明宣传、公共卫生、反恐维稳、疫情防控等公益性职能，建议省政府根据财政部、交通运输部联合印发的《关于推进交通运输领域政府购买服务的指导意见》（财建〔2016〕34号）出台细则，明确客运站场运营管理公益性定位，可按照等级、岗位核定、经费核定等，先行将站内安全生产和疫情防控岗位纳入政府财政购买服务范围，对于有条件的市县政府部门可将客运站场运营管理全部纳入政府公共财政补贴体系。

3. 深化道路运输价格机制改革

（1）竞争性较强的客运班线实行市场化定价。将具有较强竞争性的道路客运班线价格进一步放开，如三家及以上道路客运企业共同经营线路、与高铁动车组线路平行线路等竞争充分的班车客运、省际客运班线及定制客运服务，可由道路客运企业结合营运里程、车型、车辆类型等级、服务方式等因素自行定价。

（2）不适宜市场化定价的客运班线给予适当补贴。对于市场化程度较低、竞争较弱、实载率低等不适宜实行市场调节价的道路客运班线，如同一方向上运输方式单一且同业竞争不充分，可根据道路客运的社会平均成本、市场供求状况、社会承受能力等因素，在实行政府指导价的同时给予适当的优惠和补贴。

4. 加大道路客运市场监管力度

积极化解新旧业态融合矛盾，进一步加强对道路客运市场运营秩序的监管。一方面利用信息化手段，通过大数据比对等方式进行追踪监管，另一方面可与公安交警部门建立长效机制开展联合执法行动，灵活设置临时检查点，严厉打击“黑车”等非法从事旅客运输经营、出租车跨区域违规运营和旅游包车客运企业违规开展班线客运行行为，维护班车客运企业合法权益，营造良好的客运经营秩序和发展环境。

5. 集聚资源实现规模优势

（1）整合道路客运资源，实现道路运输规模经营。鉴于道路运输产业的公益性、保障性、兜底性以及在疫情防控、国防战备等社会应急状态中的重要作用，建议通过借鉴重庆、山西、江苏等省经验，通过逐步整合道路客运资源，分批对全省道路运输产业进行资源重组，实现企业土地、资产、车辆、线路、流量的集聚优化，促进综合交通运输

的业态融合，充分发挥产业集群、规模集中、应急保障等兜底性作用，不断推动道路客运高质量发展。

（2）按照“一县一主体”模式，组建县级交通实体。针对当前农村客运班线普遍客流稀少、亏损严重的实际现状，建议各县级政府和交通运输主管部门以农村客运车辆班线经营权到期为契机，以“到期依法终止、给予适当补偿、合理安排就业”为原则，逐步推动挂靠经营的农村客运车辆有序退出城乡客运市场，同步整合县域内道路客运资源，实行“一县一主体”模式，组建县级公共交通实体，为推动农村客运班线公交化改造奠定基础。

（二）坚定转型决心，挖掘自身潜能

紧扣道路客运通达度深、覆盖面广、机动性强的技术特征和优势，坚持有所为有所不为，加快形成优化班车客运、精细定制客运、升级客运站场、推进联程运输、创新游运融合、客货邮一体的市场发展新格局。

1. 班车客运再优化

（1）打造便捷出行服务体系。以“一站多点”为支撑，鼓励客运站场在客运班线主要途经的大型市场、产业园区、学校聚集区、旅游风景区、高速公路服务区等客源密集区域设立适宜的道路客运停靠站，提供售检票、行李物品安全检查和营运客车停靠服务，方便旅客就近上下车，提高班车客运实载率。积极开展城区短途接驳运输，鼓励道路客运企业、客运站场加强与城市公共交通、轨道交通的衔接，设立绿色通道，打造综合换乘点，提供温馨服务，方便旅客出行。

（2）推动道路客运公交化改造。建议以关中地区为试点，各市区由政府牵头进行农村客运班线公交化改造，加大补贴力度，优化运营方式，有序推动城市公交线路向乡村延伸和农村客运班线公交化改造，鼓励毗邻县间客运班线实施公交化改造。对于有条件的地区鼓励探索实践城乡公交运营调度“一张图”、城乡公交信息服务“一张网”、城乡居民出行共用“一张卡”、城乡公交服务质量“一个标准体系”，在关中地区探索打造全域公交发展模式。

（3）支持班车客运转型发展。在做好安检、实名制管理的前提下，鼓励道路客运班线与定制客运相融合，将有条件的班线（大客车）向定制模式转化；鼓励班车客运剩余运力转为包车和旅游客运，提高客运车辆利用率。

2. 定制客运再突破

（1）出台定制客运服务细则。根据交通运输部办公厅印发的《班车客运定制服务操作指南》，进一步研究制定我省《定制客运服务规范及实施细则》，明确定制客运班线备案情况、运营模式及票务服务情况等。鼓励有意开展定制客运的企业先行先试，进一步明确打破“对等制”，无须征求对营企业同意；以满足市场需求为原则，放宽新增定制客运车辆数量许可或实行备案制；明确9座及以下的定制客运车辆允许从事临时旅游包车业务，7座定制客运

车辆可临时从事网约车业务等政策。

(2) 搭建统一预约网络平台。鼓励开展定制客运的道路客运企业成立协作联盟,在全省联网售票系统搭建全省统一的定制客运预约服务平台,集合线路资源,调节运力供给,方便群众出行。

(3) 织密定制客运服务网络。引导鼓励道路客运企业大力开展定制客运,扩大定制客运规模,确保每个设区市至少有一家提供定制客运服务的企业,由小到大,以点带面,织密定制客运线路,为人民群众高品质出行服务提供更多选择。

(4) 丰富定制客运服务产品。鼓励道路客运企业充分挖掘市场需求,全方位、立体式扩展定制客运业务范围,提供定制客运班线、定制机场班线、定制巴士、定制公务用车、定制校车、拓展非紧急医疗转运定制业务等服务,同时积极拓展老年人、特殊群体出行服务,有针对性地提供就医、旅游、探亲等满足各类人群需求的丰富多样的定制服务。

3. 客运站场再升级

(1) 明确客运站场用地属性。建议交通运输主管部门联合自然资源、住建、商务等部门,在保持客运站场基本服务功能和源头安全监管责任不变的前提下,制定《道路客运站场综合开发实施意见》,明确车站上盖及地下物业开发分层确权,细化客运站场建设用地分层确权登记办理流程。

(2) 支持客运站场以商养站。在保持客运站场基本服务功能和确保安全前提下,支持客运站场以自营或招商引资等方式成立商贸综合体,充分利用场地、房屋等资源,开展快餐、超市、网络信息、住宿酒店、公共停车场、中转换乘、车检、维修、清洗、汽车租赁等业务,以主带辅、以辅养主,建立集客运、公交、旅游、商业等为一体的综合性服务平台,实现全方位服务功能。

4. 联程运输再推进

(1) 鼓励共建共享联运设施设备。鼓励各种运输方式共建共享售票、取票、乘降、驻车换乘(P+R)等联运设施设备。鼓励枢纽站场设置封闭、连续的联运旅客换乘通道,并通过跨方式安检标准互认,在保证运输安全的前提下,减少旅客换乘过程中的重复安检。

(2) 加快推进衔接机场的客运专线。建议在省级交通运输主管部门的统一推动下,鼓励道路客运企业与民航机场开展深度合作,从具备条件的各地骨干客运站场先行试点,设立“城市候机楼”,为旅客提供航班信息咨询、一站购票、一票出行、行李直挂、航空值机、接送站等一站式联程运输服务。

(3) 加快推进衔接高铁的客运专线。建议在省级交通运输主管部门的统一推动下,鼓励道路客运企业与高铁站开展合作,在无高铁站的县(区市)汽车客运站场候车区

设立“高铁无轨站”,积极培育高铁便民车,直通周边高铁站,班车时刻与高铁站列车班次呼应衔接。

(4) 积极推进“1+4”城际公交专线。重点围绕西安都市圈建设,以西安市和咸阳市、铜川市、渭南市、杨凌区为单位,按照统一管理、统一结算、统一车型配置、统一服务标准、统一票价的管理思路,逐步推进“1+4”毗邻城市客运公交化运营试点工作。在试点工作达到运营管理成熟、运营效果明显,确保安全稳定基础上,进一步推动西安都市圈范围内市到县、县到县班车客运公交化运营。

5. 运游融合再创新

(1) 构建层次分明的旅游集散体系。以西安市为中心,打造省西安市汽车站、城东客运枢纽、城南客运站场等一级旅游集散中心,服务周边乃至省内外游客的集散和换乘;以区域性重要交通节点、游客聚集区为基础,支持西安市以外的各设区市客运站场建立二级旅游集散中心,为游客提供乘车中转和信息咨询服务;充分利用各县级客运站场建立三级旅游集散中心,解决县域内“最后一公里”的末端集散问题,逐步形成层次清晰、分工明确、作用互补、功能完整的三级旅游集散体系。

(2) 探索“一站式”定制旅游服务。鼓励道路客运企业主动与旅游部门融合,联合成立旅行社、旅游运输企业,开发销售旅游产品,为游客提供直达旅游景区的旅游包车、景区直通车,尤其是顺应“自由行”趋势,鼓励提供“车票+门票+酒店+特产”等“一站式”定制旅游服务。同时推动建立道路客运与旅游业协调、融合发展机制,推进旅行社、导游、旅游客运经营者及驾驶员信息资源共享。

(3) 推动农村客运与旅游融合发展。根据全省开展全域旅游的现状和特点,将农村客运融入区域旅游发展之中,结合城乡空间格局和景点布局,合理规划农村客运线路,拓展农村客运通达景点的广度和深度,将全域旅游的美景穿点成线、美丽成片,带动农业观光、特色小镇、文化旅游等产业落地开花。提高农村客运服务旅游业发展的标准化规范化水平,打造定制客运、预约响应等类型多样特色鲜明的个性化农村客运,既方便游客出行,又补齐农村客运短板,把便民、利民、惠民的理念贯穿农村运游融合的全过程。

6. 客货邮再融合

(1) 推进小件快运网络建设。进一步完善小件物流网络建设,坚持“一站带多点”发展思路,以客运站场为节点组建快运网络予以多点辐射。加快推动乡镇客运站场向综合运输服务站转型,拓展完善农村物流网络节点体系,为农村物流发展创造有利条件。

(2) 完善乡村运输配送体系。加强农村客运、货运、邮政快递等服务标准衔接,在保障农村旅客乘车需求和出行安全的前提下,推广应用客货兼顾、经济适用的农村客运车型,鼓励开通客货邮合作线路,实现客运车辆代送邮

件快件；鼓励在农产品主产区县城发展农村货运班线，满足农产品进城和生产生活资料下乡的双向流通需求。

（三）多点合力帮扶，助企纾困转型

为帮助服务业领域困难行业渡过难关、恢复发展，2022年2月中旬，国家发改委会同交通运输部等14部门联合印发了《关于促进服务业领域困难行业恢复发展的若干政策》。5月下旬，国务院发布了《关于印发扎实稳住经济一揽子政策措施的通知》。8月下旬，李克强总理主持召开国务院常务会议对稳经济一揽子政策的接续政策措施进行了部署。建议交通运输主管部门在原有工作成效的基础上，进一步加强与发改、财税、金融、工会等部门的协调沟通，细化帮扶措施，多点合力保障道路客运经营者充分享受财税、金融、保险等政策，推动助企纾困各项政策落实落细。

1. 力争落实道路客运车辆高速公路通行费优惠政策

高速公路作为现代化的公路运输通道在当今社会经济中发挥着重要作用，道路客运作为综合运输体系的重要组成部分，是保障人民群众便捷出行的基础性服务行业。针对当前道路客运车辆通行费在道路客运企业支出成本中占比较高的现实状况，建议在国家法定节假日期间全省道路客运车辆与7座及以下小型客车同步享受高速免费通行政策，其他时段予以适当折扣或采取包年、包季、包月形式给予优惠。

2. 协调税务部门调整客运站场税收政策

客运站场实际属于道路运输行业，但根据《关于增值税发票管理若干事项的公告》（国家税务总局公告2017年第45号），客运站场服务在税务系统税收编码分类中被定义为“现代服务业/物流辅助服务”，而不属于交通运输服务，收入按6%（班车客运属于公共交通运输服务，按3%税率简易征收）税率缴纳增值税。建议税务部门能够将道路客运站场纳入免征政策实施范围，并将道路客运站场纳入允许申请减免房产税的范围，对缴纳房产税确有困难的客运站场给予适当减免。

3. 协调金融机构加大融资支持力度

搭建具有行业特色的第三方信用评价体系，提供信用

风控认定，打通供需矛盾和政策壁垒，切实解决风险控制和企业融资难问题。建议协调金融机构针对道路运输行业实际调整融资政策，按照市场化原则对信用等级较高、承担疫情防控和应急运输任务较重的道路客运企业加大融资支持力度。加强信息共享，发挥动态监控数据作用，协调金融机构创新符合道路客运运输企业特点的动产质押类贷款产品，盘活车辆等资产。

4. 协调银行机构帮助企业办理低息贷款

建议协调各银行机构及有关部门，为有能力的道路客运企业办理低息或者贴息贷款，为客运企业转型发展提供资金支持。对因疫情影响导致还款暂时困难的客运企业，按照市场化原则，通过提供中长期贷款、降低利率、展期或续贷等给予支持，避免盲目抽贷、断贷、压贷，避免随意下调企业信用等级和授信额度。

5. 协调保险机构进一步完善延期优惠政策

建议对受疫情影响的道路客运企业营运客车据实提供保险延期服务，灵活保险暂停次数和时间。对因疫情影响尚未提前申报保险暂停的营运客车，可根据疫情实际情况，顺延保险有效期限。

6. 协调工会组织设立劳动竞赛专项资金

建议协调省总工会设立道路客运企业劳动竞赛专项资金，发挥技能竞赛在人才选拔培养、人才激励方面的作用，鼓励通过开展劳动和技能竞赛，提升道路客运企业职工素质和技能水平，为客运企业转型发展提供人力资源保障。

陕西省交通运输发展研究中心

2022年9月

常用缩略词注释

PPP：指政府和社会资本合资，是公共基础设施建设中一种项目融资模式。

安全管理“一岗双责”：主要负责人对安全工作负总责，

其他副职领导既对各自分管的业务和部门负责，又对分管业务范围内的安全生产工作负责。

放管服：“放”即简政放权，降低准入门槛；“管”即