《道路旅客运输及客运站管理规定》修订解读

为进一步深化道路客运供给侧结构性改革，发挥市场在资源配置中的决定性作用，激发道路客运市场活力，更好满足人民群众安全、便捷、高效的出行需求，交通运输部修订发布了《道路旅客运输及客运站管理规定》（交通运输部令2020年第17号，以下简称《客规》），自2020年9月1日起施行。为便于地方交通运输主管部门和道路客运相关经营者更好地理解《客规》内容，切实做好贯彻实施工作，现就《客规》出台背景及主要修订内容等解读如下。
　　一、工作背景
　　道路客运是综合运输体系中运输量最大、通达度最深、服务面最广的运输方式。部于2005年制定出台《客规》，并结合运输管理费收取政策调整、完善包车客运管理、“先照后证”改革、落实长途客运实名制管理等工作需要，对部分条款先后作出6次修正，对规范道路客运及客运站经营活动，维护客运市场秩序，保障客运安全，保护旅客和经营者合法权益发挥了重要作用。
　　近年来，受私家车保有量持续高位增长、综合运输体系日趋健全特别是高铁成网运行、互联网＋运输服务深度融合等因素影响，客运市场环境发生深刻变化，人民群众高品质、个性化、多元化的出行需求逐步释放，客运结构持续调整、竞争日趋激烈，亟需深化道路客运“放管服”改革，持续优化道路客运营商环境，提升经营者的经营自主权，更好发挥道路客运机动性强、便捷度高的比较优势，切实保障客运市场健康发展和人民群众出行需求。特别是2020年，突如其来的新冠肺炎疫情对道路客运行业产生重大影响，经营者普遍出现经营困难，亟需在守住安全稳定底线的基础上，强化政策扶持，促进行业复工复产达产，更好服务“六稳”“六保”工作。为此，迫切需要对《客规》相关内容进行修订。
　　二、主要修订内容
《客规》修订后，包括总则、经营许可、客运经营管理、班车客运定制服务（新增）、客运站经营、监督检查、法律责任和附则等8个部分。主要修订内容如下：
（一）落实《国务院关于取消和下放一批行政许可事项的决定》（国发〔2019〕6号）要求，调整客运许可层级，并对客运班线的划分标准、类型及协商决定机制作相应调整。
（二）按照“放管服”改革精神，全面减少了许可管理事项，并增加了规范客运新模式发展和强化安全监管内容。
　　一是优化客运许可。取消许可条件中的车辆客位数要求，由经营者根据市场需求自行决定客车车型；将“途经路线”由许可事项改为备案事项，放开日发班次上限，允许在不低于车辆类型等级前提下调配车辆，释放经营者经营自主权；在许可方式方面，将“客运班线经营及包车客运许可原则上应当通过服务质量招投标的方式实施”调整为“客运班线经营可以通过服务质量招投标的方式实施”。
　　二是推行客运站许可告知承诺制度，简化客运经营许可材料。推广自贸区“证照分离”改革试点做法，明确客运站经营许可实行告知承诺制，简化相对人申请程序，缩短许可时限，降低企业制度性交易成本。对于可通过部门共享、内部核查获取的信息及企业章程等无直接关联材料，不再要求申请人提交，将客运经营许可中的站点方案和聘用驾驶员调整为承诺制，便利相对人。同时，强化对承诺事项检查和违法处置力度，确保承诺事项落实到位。
　　三是放宽客运经营限制，激发市场活力。允许客运班车在起讫地、中途停靠地所在城区沿途下客，便利旅客出行；允许客运站在满足基本服务功能前提下拓展旅游集散、邮政、物流等功能，充分利用客运站资源；调整省内包车强制分类管理制度，授权省级交通运输部门确定省内包车客运是否细分市际、县际、县内管理；允许包车客运向下兼容运营，即省际、市际、县际包车客运经营者可以分别经营省内、市内、县内包车客运业务。同时，将包车客运车辆数量要求适度上调，切实做到“放管结合”。
　　四是优化客运市场营商环境，保障公平竞争。取消现行《客规》中的不满足客运许可条件的全资或控股子公司使用母公司许可资质从事经营活动、客运经营者延续经营优先许可等制度，进一步明确客运班线经营许可期限届满后，应当依法重新申请许可，营造客运市场公平竞争环境。
　　五是规范客运定制服务，引导客运新模式健康发展。明确从事定制客运需先取得班线经营许可，定制客运车辆核定人数在7人以上，在发车时间、上下旅客地点等方面给予定制客运车辆更大的灵活度。增加对从事定制服务的班车客运经营者和网络平台的义务规定及监管要求。
　　六是推进农村客运发展，提升均等化水平。为保障农村客运可持续发展，巩固交通运输脱贫攻坚成果，做好与乡村振兴战略的有效衔接，落实交通强国建设纲要要求，《客规》明确了农村客运公益属性及城乡客运一体化要求。同时，对农村客运作出特别规定，明确农村客运班线中途停靠地客运站点可以由其经营者自行决定，在乡村一端无客运站的，无需进站发班，更好满足实际运营需要，并利于地方结合当地实际发展预约响应、区域经营等形式的农村客运。
　　七是强化客运安全监管，切实保障运营安全。鉴于800公里以上客运班线运距远、运营时间长、途经路况复杂，较大以上安全生产事故易发多发，要求在准入环节开展安全风险评估。针对行李舱载货风险高、隐患大的实际，明确货物安检、装载规范等要求，提升客车载货安全监管水平。此外，增加发车前安全告知、行李物品安检、包车运次时限等措施和要求，确保安全运行。
　　三、有关问题说明
　　（一）关于提升班车客运经营者经营自主权。
本次《客规》修订，简化、优化了道路客运班线的许可事项，着力提升班车客运经营者在班次安排、运力调配、行驶路线、站点设置等方面的自主权。一是取消了许可事项中的班车类别（直达／普通）。二是将途经路线由许可事项调整为备案事项，经营者可以备案1条常用路线、1条备用路线。三是优化了日发班次要求，将日发班次调整为“日发班次下限”，即班车客运经营者可在满足最低日发班次的基础上，根据市场需求，灵活增加班次，在自身运力条件允许的情况下，无需再办理加班车手续。四是优化车辆数量及要求，除800公里以上客运班线外，车辆数量许可为区间范围，班车客运经营者可以在车辆数量区间内灵活调配符合车辆类型等级、技术等级要求的车辆，无需将车辆与线路“捆绑”经营。五是进一步明确起讫地客运站点为备案事项，将现行《客规》中《道路客运班线经营许可证明》调整为《道路客运班线经营信息表》，显著区分许可事项和备案事项。
　　（二）关于解决旅客就近上下车需求问题。
为充分发挥道路客运“门到门”“点到点”优势，满足旅客便捷乘车需求，《客规》从三个方面提出了改革举措。一是发展定制客运。明确定制客运车辆可以不进站，在客运班线的起讫地、中途停靠地让所在的市县城区根据乘客需求灵活停靠，由驾驶员或者其他工作人员实施行李物品安检，由班车客运经营者和网络平台依法落实实名制管理要求。二是发展客运站“一站多点”模式。鼓励客运站在其所在的城区范围内的客流密集地点设立停靠点，实行备案管理，由其所属客运站负责安检和实名制管理。同时，明确班车客运经营者调整起讫地客运站点时，仅需办理备案，方便客运经营者增补停靠站点。三是放松中途下客管制。允许客运班车在遵守道路交通安全、城市管理相关法律法规和交通限制措施的前提下，在起讫地、中途停靠地所在的市县城区沿途下客（重大活动期间，客运班车应当按照相关道路运输管理机构指定的配客站点上下旅客）。
　　（三）关于鼓励和规范班车客运定制服务发展。
2016年12月，《交通运输部关于深化改革加快推进道路客运转型升级的指导意见》正式提出“规范发展道路客运定制服务”以来，已有20余个省份开展了定制客运试点。《客规》充分总结地方实践经验做法，专门新增了“班车客运定制服务”一章和相应的法律责任，进一步鼓励和规范定制客运发展。
　　一是依托班车客运经营者既有道路客运班线开展定制客运。总结试点企业运营模式和地方管理实践，定制客运的基本模式是通过互联网预先发布线路起讫地等信息，根据旅客需求灵活设置起讫地的停靠站点和发车时间，具有鲜明的定线运营特点。为此，《客规》明确了定制客运的定义：指已经取得道路客运班线经营许可的经营者依托电子商务平台发布道路客运班线起讫地等信息、开展线上售票，按照旅客需求灵活确定发车时间、上下旅客地点并提供运输服务的班车客运运营方式。定制客运的实施主体为具有相应班线经营许可的班车客运经营者，电子商务平台为其提供相应的网络信息服务。
　　二是明确开展定制客运的基本要求。班车客运经营者开展定制客运实施备案管理，车辆核定载客人数应当在7人及以上；提供定制客运网络信息服务的电子商务平台（简称网络平台），应当依照国家有关法规办理市场主体登记、互联网信息服务许可或者备案等有关手续，确保接入的企业、车辆、驾驶员具备相应的资质。
　　三是明确定制客运的灵活政策。定制客运车辆日发班次由其经营者自定，可在经许可的班线起讫地、中途停靠地所在的市县城区按乘客需求停靠、上下客。
四是明确定制客运的运行要求。定制客运车的班车客运标志牌应粘贴“定制客运”标识。网络平台应当提前向旅客推送有关乘车信息，并确保线上线下经营者、车辆和驾驶员一致，落实实名制管理要求，妥善保存业务数据，并按照管理部门要求如实提供。
五是明确网络平台相关责任。网络平台发现车辆违法违规行为的，应当及时通报班车客运经营者。对网络平台接入不符合规定的经营者、车辆、驾驶员开展经营，超出班车客运经营者许可范围经营，发布的经营者、车辆、驾驶员信息与实际提供服务不一致等情形的，设置相应罚则。
　　（四）关于强化道路客运安全管理要求。
　　一是从严管控800公里以上客运班线。分析近年来发生的较大以上道路客运安全事故，800公里以上客运班线安全风险远高于行业平均水平，2017年陕西安康8·10特大事故、2018年湖南衡阳6·29重大事故均为营运里程均超过800公里的省际客运班车。《中共中央　国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见》明确提出加强安全风险管控，紧密结合供给侧结构性改革，推动高危产业转型升级；严格安全准入标准，指导管控安全风险，强化源头治理。为此，《客规》明确申请800公里以上客运班线的，应当开展安全风险评估，严格市场准入和事中监管，有效化解客运安全风险。
　　二是明确包车客运运次时限要求。分析近年来发生的包车客运领域安全生产事故，主要原因是由于包车运行周期长、距离远，驾驶员疲劳驾驶导致安全风险加大；包车在车籍地以外运行，企业管理和管理部门监管难度相对较大，一些事故车辆出现擅自脱离动态监控、长期异地经营行为。部2013年印发的《包车客运管理信息系统建设及管理规范》规定，省际包车客运业务备案一般不超过15天，已经具备实践基础。为此，《客规》明确包车客运单个运次不超过15日。
　　三是强化道路客运安全事项告知。多起事故教训表明，旅客和司乘人员不规范使用安全带成为扩大人员伤亡的重要诱因，安全带是突发事件发生时保护人身安全的重要“生命带”。在《客规》中，专门增加条款，明确“客运经营者应当按照有关规定在发车前进行旅客系固安全带等安全事项告知”，并增加了相应罚则，同时要求旅客按照规定使用安全带。