**交通运输部关于全面深化交通运输改革的意见**

各省、自治区、直辖市、新疆生产建设兵团交通运输厅（局、委），部属各单位、部内各单位：

    为深入贯彻党的十八大和十八届三中、四中全会的精神，落实中央的战略部署，全面深化交通运输改革，提出以下意见。

    一、全面深化交通运输改革的指导思想、总目标和基本原则

    （1）坚持深化改革，遵循市场规律，是交通运输持续健康发展的基本经验，是新的历史条件下实现“四个交通”的关键抉择。改革开放30多年来，我国交通运输事业快速发展，城乡交通运输面貌发生了历史性变化，为促进国家经济社会发展和改革开放，为服务群众安全便捷出行作出了重要贡献。当前，我国经济发展进入新常态，交通运输发展进入新阶段，改革进入攻坚期和深水区。必须以强烈的历史使命感、责任感，在新的历史起点上全面深化改革，最大限度调动一切积极因素，以更大决心冲破思想观念的束缚、突破利益固化的藩篱、提高推进发展的能力，努力开拓中国特色交通运输事业更加广阔的前景。

    （2）全面深化交通运输改革，必须高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，贯彻落实党中央、国务院的决策部署，坚持社会主义市场经济改革方向，以提升服务、改善民生为出发点和落脚点，坚决破除各方面体制机制弊端，进一步解放和发展交通运输生产力，努力开创“四个交通”发展新局面，为全面建成小康社会提供更加坚实的支撑和保障。

    （3）全面深化交通运输改革，总目标是推进交通运输治理体系和治理能力现代化。到2020年，在交通运输重要领域和关键环节改革上取得决定性成果，交通运输体制机制更加完善，发展质量和服务水平显著提升，支撑和保障国民经济、社会发展、民生改善能力显著增强，形成更加成熟规范、运行有效的交通运输制度体系。

    实现这个总目标，必须坚持以下原则：

    ——坚持市场决定作用。立足于交通运输的基础性、先导性、服务性，进一步厘清政府与市场的边界，发挥市场在交通运输资源配置中的决定性作用，加快转变政府职能，更好发挥政府作用。

    ——坚持依法推进。坚持运用法治思维和法治方式推进改革，凡属重大改革都要于法有据；实践证明行之有效的，推动及时上升为法律法规；实践条件还不成熟、需要先行先试的，推动按照法定程序作出授权。

    ——坚持注重实效。坚持以改革促发展，正确处理改革与发展的关系，推动交通运输改革成果更多更公平地惠及广大群众。在改革中要突出问题导向，敢于攻坚克难，加强探索创新，确保改革取得实效。

    ——坚持统筹兼顾。对一些涉及面广、影响深远的重大改革，坚持加强顶层设计和实践探索相结合，兼顾各方利益，广泛凝聚共识，寻求“最大公约数”，切实把握好改革的力度和节奏，做到稳中求进。

    二、完善综合交通运输体制机制

    （4）深化交通大部门制改革。加强综合交通运输制度建设，推动国家层面出台加快综合交通运输发展的指导意见。建立健全综合交通运输发展协调机制，建立健全和落实部与部管国家局之间的职责关系和工作运行机制，推动完善部管国家局与地方交通运输主管部门之间的工作协调机制，促进各种交通运输方式融合发展。支持地方交通运输主管部门负责本区域内综合交通运输规划、建设、管理与服务，统筹地方铁路、公路、水路、民航、邮政等管理，加快形成“大交通”管理体制和工作机制。鼓励和支持各地加大综合交通运输改革探索，选择具备条件的地方建立综合交通运输改革试验区。

    铁路、民航、邮政的其他改革由国家铁路局、中国民用航空局、国家邮政局具体研究部署。

    （5）完善综合交通运输规划编制机制。制定出台综合交通运输规划编制与实施办法。服务国家“一带一路”、京津冀协同发展、长江经济带等战略，建立跨区域的交通运输规划编制协调机制。落实国家规划、政策、规定，完善各种运输方式规划编制工作机制，加强铁路、公路、水路、民航、邮政发展的统筹规划。完善交通运输规划项目征集和论证制度，充分发挥下一级交通运输主管部门和社会各方的作用。探索建立交通运输与国土、住建等部门之间多规衔接的规划编制机制。

    （6）完善综合运输服务衔接机制。制定完善多式联运系统、综合交通枢纽等建设、服务标准，实现各种运输方式标准的有效衔接。成立综合交通运输标准化技术委员会，统筹推进综合交通运输标准的制修订和实施工作。推进货运“一单制”、客运“一票制”、信息服务“一站式”，实现综合运输一体化服务。完善国家重大节假日等特殊时期运输服务协调机制，提升综合运输服务保障能力和水平。

    三、加快完善交通运输现代市场体系

    （7）完善交通运输市场规则。建立公平开放、统一透明的交通运输市场，完善市场准入制度，探索分类建立负面清单。探索交通运输领域对外商投资实行准入前国民待遇加负面清单的管理模式。全面清理交通运输领域妨碍统一市场和公平竞争的规定和做法，反对地方保护，反对垄断和不正当竞争。

    （8）完善交通运输价格形成机制。注重发挥市场形成价格的作用，逐步放开铁路、公路、水路、民航、邮政等竞争性环节价格。提高公共交通、农村客运、航道等公益性服务定价透明度，公示收费项目和服务标准，接受社会监督。规范港口收费，减少收费项目，对竞争性服务收费实行市场调节。加快修订《港口收费规则》。完善各种运输方式价格形成机制，根据服务质量实行不同定价，更好地发挥价格在合理调节出行需求中的作用。

    （9）完善交通运输市场信用体系。建立健全涵盖交通运输工程建设、运输服务等领域的行业信用体系。针对不同交通运输从业主体，逐步建立具有监督、申诉和复核机制的综合考核评价体系。制定并落实守信激励和失信惩戒制度，建立健全交通运输市场主体和从业人员“黑名单”制度，实施动态监管。建立全国统一的交通运输行业信用信息平台，推进与公安、工商、税务、金融、安监等部门信用系统的有效对接和信息共享。

    四、加快转变政府职能

    （10）深化行政审批制度改革。全面清理交通运输行业行政审批事项，进一步加大水运、海事等领域简政放权力度，减少交通运输建设投资、生产经营活动等审批。完善交通运输行政审批事项承接落实机制，确保下放的事项承接到位。全面清理非行政许可审批事项，减少工商登记前置审批。精简交通运输行政审批环节，优化审批流程，完善跨区域联合审批制度，推进网上办理和窗口集中办理，实现审批、管理、监督相分离。

    （11）加强公共服务职责。清理规范交通运输行政权力，公布交通运输部门权力清单、责任清单和权力运行流程图。加快实施政社分开，完善交通运输行业社会组织管理体制，实现行业协会商会与行政机关真正脱钩，将适合由行业社会组织承担的职能，委托或移交给社会组织承担。建立交通运输部门向社会力量购买服务制度，制定交通运输领域政府购买服务实施意见，明确购买服务的种类、性质和内容，推动逐步扩大政府购买服务范围。在公共汽电车、轨道交通等运营服务领域，进一步引入竞争机制，采取合同、委托等方式向社会购买。

    （12）加强市场监管职责。加强交通运输过程监管和后续管理，强化生产经营者的主体责任，完善市场退出机制。加快建立交通运输强制性标准体系，重点加强对安全生产、工程质量、环境保护、服务质量等方面的监管。应用信息化等手段创新监管方式，建立交通运输监管信息服务平台，推进监管信息的归集和共享。深化交通运输职业资格制度改革，对从业人员实施分类培养、分级管理。

    （13）加快事业单位分类改革。认真落实中央关于高等院校深化改革的要求，探索深化大连海事大学改革的目标和途径。合理划分交通运输系统所属公益性检测机构与经营性检测机构，稳步推进机构整合，探索实现跨区域、跨行业的信息共享和数据互认。推动全国船舶检验深化改革，加快建设国际一流的船舶检验机构。稳步推进部属事业单位改革，按照政事分开、事企分开和管办分离的要求，科学界定单位类别，明确功能定位，实行分类管理。完善部属事业单位内部治理体系和运行管理模式，加强综合绩效考核。深化部属文化单位改革，增强发展活力。

    五、加快推进交通运输法治建设

    （14）完善交通运输法规体系。完善综合交通运输法规体系，发挥法治在综合交通运输体系建设中的引领和规范作用。推进交通运输法律、法规的制修订工作。健全交通运输立法项目的征集、论证及立法后评估制度。完善铁路、公路、水路、民航、邮政法规的立改废释工作机制。

    （15）推进交通运输综合执法。按照减少层次、整合队伍、提高效率的原则，研究制定交通运输综合执法指导意见，稳步推进交通运输综合行政执法。相对集中执法权，明确市县两级交通运输部门为主要的行政执法主体，省级交通运输部门保留必要的执法职责。加强公路“三乱”等重点领域执法整治，完善执法程序，规范自由裁量权，做到严格规范公正文明执法。健全执法经费由财政保障制度，推动将交通运输执法机构纳入行政序列。积极推动跨部门联合执法。健全交通运输行政执法与刑事司法衔接机制，完善案件的移送标准和程序。

    （16）健全交通运输依法决策机制。加快法治政府部门建设，把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定确定为交通运输重大行政决策法定程序。建立内部重大决策合法性审查机制，未经合法性审查或审查不合法的，不得提交讨论。积极推行交通运输部门法律顾问制度。建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制。完善交通运输部门领导干部学法制度，提高运用法治思维和法治方式解决问题的能力。

    六、深化交通运输投融资体制改革

    （17）建立事权和支出责任相适应的制度。按照中央财税体制改革和事权划分的要求，研究制订公路、水路等领域事权划分方案。根据事权的划分，建立与事权相匹配的支出责任体系和管理制度，调整完善与履行职责相适应的机构设置、人员配备和保障机制。

   （18）完善社会资本参与交通建设机制。探索推广政府与社会资本合作等模式，引导和鼓励社会资本通过特许经营等方式，参与交通运输基础设施等投资、建设、养护和运营。支持各地通过投资补助、基金注资、担保补贴、贷款贴息等方式，优先支持引入社会资本的项目。建立中央交通专项资金用于支持政府与社会资本合作项目的运行机制。鼓励各地探索设立交通产业投资基金和发展基金，建立稳定的资金保障机制。推动各地建立支持交通运输发展的地方政府举债融资机制，防范和化解交通运输政府性债务风险。

   （19）完善交通运输预算管理制度。制定完善交通运输预算管理制度规定或意见。推行部门综合预算管理模式，编制交通运输发展三年滚动预算。建立健全交通运输发展规划与三年滚动预算衔接机制。清理和规范专项转移支付项目，取消效果不明显的专项，整合归并功能相近、领域相同专项。完善预算绩效管理制度，建立具有行业特色的预算绩效评价指标体系。细化部门预决算公开内容，逐步将部门预决算公开到基本支出和项目支出。

    七、深化公路管理体制改革

    （20）推进公路建设管理体制改革。完善公路建设工程质量与安全监督机制，建立健全工程质量终身负责制。积极试行公路建设项目自管、代建、设计施工总承包等模式，探索项目专业化管理新模式。落实项目法人责任制，完善法人资格管理、目标考核、监督约束等机制。改革工程监理制，明确监理发展定位和职责，引导监理企业转型发展。完善招标投标制，改革资格审查和评标办法，加强信用评价在招标投标中的应用，加大对围标、串标等行为的重点监管和依法查处。强化合同管理制，完善合同管理体系，建立健全合同履约考核评价制度。

    （21）推进公路养护管理体制改革。根据公路的不同功能定位，建立健全政府与市场合理分工的公路养护组织模式。按照国家财税体制改革要求，科学划分国道、省道、农村公路的养护管理职责。建立完善以公共财政为主的非收费公路养护保障机制，加强养护资金使用监管。深化全寿命周期养护成本理念，全面开展预防性养护。积极探索公路养护市场化机制，推进收费公路养护工程、普通国省干线大修养护工程向社会公开招投标，农村公路专业性养护工程采取政府购买服务等方式。组建区域性公路养护应急保通队伍。

    （22）完善公路运行管理机制。加强公路路面技术状况和重大桥隧安全运行监测，完善公路灾害预报预警体系。完善公路应急管理体系，加强跨部门、跨区域应急力量配备和协调，强化警地联合应急机制建设。推进国家区域性公路交通应急反应与物资储备中心建设。建立健全公路设施损毁、破坏责任倒查和追究制度。联合工信、公安等部门完善公路源头治超、联合治超、科技治超工作机制，重点整治车辆非法改装等行为。探索实行计重前置、非现场执法等公路治超方式。推进跨区域大件运输一站式审批和一证通行。

    （23）完善收费公路政策。立足我国基本国情和社会多元化的出行需求，按照使用者付费、债务风险可控等原则，完善收费公路发展机制。制定收费公路改革方案，加快推进《收费公路管理条例》修订。改革收费公路管理模式，对政府投资的收费公路实行收支两条线，通行费收支纳入政府预算管理；对采用政府与社会资本合作模式及社会资本全额投资建设的经营性高速公路，实行特许经营。改革收费公路通行费率形成机制，实现通行费率与营运服务水平等挂钩。完善收费公路信息公开制度。

    八、深化水路管理体制改革

    （24）深化港口管理体制改革。理顺港口管理体制，推动港口资源整合，促进区域港口集约化、一体化发展。完善现代港口服务体系，推动港口与临港物流园区、保税区等融合发展。完善港口岸线管理制度，提高岸线资源使用效率。支持国有港口企业创新建设、经营方式，发展混合所有制经济。完善引航体制机制，建立健全引航服务标准和规范，加强引航服务与安全监督管理。

    （25）深化航道管理体制改革。完善国家与地方航道管理机构的职责体系，逐步建立以中央和省两级为主，相对集中的管理模式。加快推进长江航道管理体制改革，促进事企分开。根据事权与支出责任相适应的原则，推进界河航道管理体制改革，加强中央统一管理。建立健全跨区域内河航道管理机构，完善部属航道管理机构与地方航道管理机构的联动机制。理顺通航建筑物管理体制，建立健全运转高效的三峡等枢纽通航管理体制。

    （26）深化海事管理体制改革。理顺海事、港航等部门水上监督职责，实现统一高效管理。全面推进海事革命化、正规化、现代化建设，适应区域一体化发展要求，加强海事管理模式、监管方式创新，提升海事监管、航海保障和应急处置等能力。推进海事基层执法机构改革，加强现场执法。加快推进内河巡航救助一体化。完善船舶污染等突发事件应急处置机制。完善海事履约机制和海事磋商机制。完善与海警部门的协作机制，加强海上行政执法。

    （27）深化搜救打捞体制改革。建立健全与现阶段经济社会发展相适应的现代化专业救助打捞体系，提升救助打捞能力。完善应急值班待命制度，科学配置救助打捞力量，探索建立海事巡航和专业救助联动合作机制。加强与有关方面的应急联动，完善海上搜救和重大海上溢油应急处置的机制，健全社会力量共同参与救助打捞的机制。推进交通运输专业打捞单位市场化改革。加快救捞系统飞行单位机构改革，建立适应公共安全应急需求和符合国家民航规则标准的管理运行体制机制。

    （28）深化交通公安管理体制改革。按照国家司法管理体制改革要求，深化交通公安的改革。积极推进交通公安正规化、专业化、现代化建设，全面提升交通公安工作和队伍建设水平。加强水上治安综合治理，创新立体化水上治安防控体系。深化行业内外合作，完善区域性和行业性相互补充的执法合作机制。

    九、完善现代运输服务体系

    （29）深化公共交通体制机制改革。探索公共交通引导城市合理发展模式，完善城市交通拥堵综合治理机制，科学引导公众出行需求，合理控制私人小汽车的增长和使用，使公共交通成为公众出行优选。改革公共交通管理体制，推动公共交通与城市土地使用一体化规划，探索建立规划、建设、运营一体化的管理模式。完善城市公共交通资源配置机制，优化公共汽电车、轨道交通线网布局，引导公共交通企业规模经营、适度竞争。完善城市公共交通发展绩效评价体系，深化公交都市创建工作。健全城乡和跨区域公共交通衔接机制，促进城乡和区域公共交通协调发展。

    （30）深化道路客运市场化改革。优化道路客运线网布局规划，提高群众换乘的便捷性。改革道路客运班线经营权配置机制，全面推进实施客运线路服务质量招投标制度。发挥市场在线路资源配置中的决定性作用，扩大企业在站点变更、班次增减、车辆更新等方面的经营自主权。创新客运组织和管理方式，适应多样化的出行需求。完善农村客运运营机制，促进城乡道路客运一体化发展。

    （31）完善交通运输促进物流业发展体制机制。推动物流管理体制改革，发挥交通运输在物流业发展中的基础和主体作用。完善交通运输与发展改革、商务、海关、供销等部门综合协调机制，打破条块分割和地区封锁，加快形成跨区域物流大通道，降低物流成本。大力推广多式联运、甩挂运输、共同配送等组织方式，支持无车承运人、货运中介等管理方式创新。完善配送车辆进入城区作业相关政策，建立健全城市配送与车辆管理工作协作机制，着力解决物流运输“最后一公里”问题。加强物流信息资源的整合利用，加快推进国家交通运输物流公共信息平台建设，促进各类平台之间的互联互通和信息共享。

    （32）推进出租汽车行业市场化改革。科学定位出租汽车服务，完善运力投放机制，科学调节出租汽车总量，推进通过服务质量招投标等方式配置出租汽车的车辆经营权。完善出租汽车价格动态调整机制，形成与公共交通合理的比价关系。加强对手机召车等新型服务模式的规范管理，鼓励发展多样化约车服务。推动出租汽车行业实行公司化、集约化经营和员工制管理，进一步形成畅通有序的行业诉求表达和权益保障机制。

    （33）深化汽车维修和驾培市场化改革。建立实施汽车维修技术信息公开制度，促进维修市场公平竞争。推进汽车维修配件供应渠道开放流通，破除维修配件渠道垄断，探索建立汽车维修配件质量追溯体系。鼓励汽车维修企业开展连锁经营或重组并购，打造优质品牌，提升服务水平和资源配置效率。深化机动车驾驶员培训和道路从业人员培训市场化改革，推动完善考培分离制度，强化专职驾驶员培训。

    十、完善交通运输转型升级体制机制

    （34）完善智慧交通体制机制。研究制定智慧交通发展框架。加快推进交通运输信息化、智能化，促进基础设施、信息系统等互联互通，实现ETC、公共交通一卡通等全国联网。推动交通运输行业数据的开放共享和安全应用，充分利用社会力量和市场机制推进智慧交通建设。完善交通运输科技创新体制机制，强化行业重大科技攻关和成果转化，推进新一代互联网、物联网、大数据、“北斗”卫星导航等技术装备在交通运输领域的应用。完善对基础性、战略性、前沿性科学研究和共性技术研究的支持机制，培育建设一批国家级、省部级协同创新中心、重点实验室、工程中心和研发中心。建立健全交通运输领域科研设施和仪器设备开放运行机制。

    （35）完善绿色交通体制机制。研究制定绿色交通发展框架和评价指标体系，引导社会各方共同推进绿色交通发展。健全营运车船燃料消耗和主要污染物排放的市场准入和退出机制。加强绿色交通统计监测体系建设，完善重点交通运输企业节能减排监管和工程建设生态保护制度。完善交通运输节能减排产品（技术）推广机制，大力推广应用清洁能源。积极推进内河船型标准化。推广合同能源管理，积极培育绿色循环低碳交通运输服务机构，推进环境污染第三方治理。大力倡导绿色出行。

    （36）完善平安交通体制机制。科学界定交通运输管理部门与其他安全监管部门的责任界限，健全交通运输安全生产责任体系。制定交通运输安全监管工作责任规范，探索推行尽职免责的监管制度。健全交通运输安全生产责任追究机制，强化落实安全生产“一票否决”制度。完善交通运输隐患排查治理体系，健全安全生产重大隐患排查治理、报备、挂牌督办等制度。建立交通运输安全风险防控体系，健全安全风险辨识、评估、预防控制等制度。完善危险品运输安全监督管理制度。建立交通运输安全生产巡视制度。

    （37）加强交通运输对外合作与开放。贯彻落实国家“一带一路”等战略，推进陆上和海上战略通道建设，推进区域交通互联互通和国际运输便利化。统筹国际国内两个市场，深化交通运输对外交流与合作，提高“引进来”和“走出去”水平。积极参与自由贸易试验区建设，创新航运开放等政策。理顺国际道路运输管理体制，探索建立垂直管理与委托管理相结合的工作机制。

    （38）推进交通运输行业文化创新。深入实践社会主义核心价值观，大力培育和弘扬交通精神，增强交通运输发展内生动力。完善交通运输新闻发言人制度，改进信息发布和政策解读工作。提升交通运输舆情收集和研判能力，及时回应社会关切，注重引导社会舆情。推动交通运输领域传统媒体与新兴媒体融合发展，提升交通运输行业公共关系处理水平。

    （39）完善交通运输反腐败体制机制。严格落实党风廉政建设主体责任和监督责任，制定实施切实可行的责任追究制度。认真落实查办案件以上级纪委领导为主，线索处置和案件查办在向同级党委报告的同时，必须向上级纪委报告制度。完善惩治腐败防控廉政风险、防止利益冲突、领导干部报告个人有关事项、任职回避等方面的规章制度。深化交通运输领域专项整治，着力解决招标投标、设计变更、物资采购、资金拨付等环节发生的腐败问题。加强纪检监察监督与巡视监督、审计监督的协调联动。

    十一、加强全面深化交通运输改革的组织领导

    （40）各部门各单位要把思想和行动统一到全面深化交通运输改革的决策部署上，紧跟中央的新论断、新规定、新要求，正确处理局部和全局、当前和长远的关系，正确对待利益格局调整，确保改革任务落实到位。部和各级交通运输部门要健全改革领导机构和办事机构，加强改革的组织实施。要结合实际抓紧制定实施方案，细化实化改革任务和举措，明确责任分工和时间表，建立改革任务台帐，逐项抓好落实。要加强对改革任务进展情况的督查和评估，根据内外部因素变化及时作出调整，不断推动改革取得实效。

    （41）各部门各单位要充分发挥积极性、主动性、创造性，大胆探索，加强重大改革试点工作，以点带面，推动交通运输改革不断深化。对一些暂时拿不准或不宜全面推开的改革，要选择有代表性的地区和单位开展改革试点，形成经验逐步推广。要在试点实施过程中及时总结成功经验，推动试点工作一批一批压茬进行，梯次推进，加快形成一批可复制、可推广的试验成果。

    （42）各部门各单位要加强统筹协调，统一思想，凝聚共识，破解难题，齐心协力推进改革。要加强对改革的统筹推进，充分调动各方面改革的积极性，加强沟通协作，共同研究破解改革中遇到的突出困难和问题。要加强宣传和舆论引导，广泛凝聚共识，形成改革合力，确保改革任务顺利完成，推进交通运输治理体系和治理能力现代化。

交通运输部

2014年12月30日

（此件公开发布）