

中华人民共和国交通运输部办公厅

交办运函〔2014〕343号

交通运输部办公厅关于征求《关于促进 公共交通一卡通行业健康发展加快实现互联互通 的意见(征求意见稿)》意见的函

各省、自治区、直辖市、新疆生产建设兵团交通运输厅(局、委)：

现将《关于促进公共交通一卡通行业健康发展加快实现互联互通的意见(征求意见稿)》印发给你们，请研究并提出意见。

请各省(自治区、直辖市)交通运输主管部门将此文转送省内各市(地、州)人民政府代为征求意见。并请省(自治区、直辖市)交通运输主管部门、道路运输管理机构通过召开座谈会等形式，深入听取城市客运企业、交通一卡通运营企业的意见。

请于2014年8月31日前，将书面意见反馈我部。

联系人：交通运输部运输司 李旭辉

部通信信息中心 李硕

联系电话：010—64393977 13910279703

传 真：010—64393930

电子邮箱: lishuo@cttic.cn



2014年8月7日

函稿单(京交函〔2014〕105号)

关于《关于加强和改进城市交通管理工作的意见》的函

交通运输部综合规划司、公安部交通管理局:

现就有关问题函询,请予复函。

内省并转文附件由省局转来《关于加强和改进城市交通管理工作的意见》(以下简称《意见》),

文(以下简称《意见》)旨意甚好,且对本局工作具有一定的指导意义。

人实,本局参阅了该文并结合本局实际情况,拟对有关条款提出以下意见:

一、关于《意见》第十一项“加强城市公共交通基础设施建设”的意见

1. 建议将第八条第(二)项“加快公共交通基础设施建设”

2. 建议将第八条第(三)项“完善公共交通基础设施建设”

3. 建议将第八条第(四)项“完善公共交通基础设施建设”

4. 建议将第八条第(五)项“完善公共交通基础设施建设”

5. 建议将第八条第(六)项“完善公共交通基础设施建设”

关于促进公共交通一卡通行业健康发展 加快实现互联互通的意见

(征求意见稿)

为深入贯彻落实《国务院关于城市优先发展公共交通的指导意见》(国发〔2012〕64号)及交通运输部实施意见精神,全面推广普及公共交通一卡通,加快实现跨市域互联互通,更好服务综合交通、智慧交通、绿色交通、平安交通建设,为广大人民群众提供更便捷、更高效、更安全的公共交通服务,现就促进公共交通一卡通行业健康发展,加快实现互联互通提出如下意见:

一、总体要求

(一)重要意义

推广普及公共交通一卡通是发展综合运输服务、落实公交优先发展战略的重要举措,事关人民群众切身利益,是重要的民生工程。近年来,我国公共交通一卡通事业有了较快发展,对方便人民群众出行起到了积极作用。但由于建设起点低,标准杂乱且不统一,无法实现跨市域的互联互通,制约了一卡通事业的健康发展,不适应为人民群众提供更为便捷出行服务的要求。贯彻落实国务院部署要求,在总结各地公共交通一卡通应用经验的基础上,加快完善标准体系,积极稳妥实施跨市域公共交通一卡通的互联互通,有利于提高公共交通服务的便利性,方便城市间、城乡间居民往

来；有利于提高公共交通的运行效率，确立公共交通在交通运输中的主体地位，促进公交优先发展；有利于统筹城乡客运一体化发展，改进提升综合运输服务能力和水平，提高公共交通管理效能和服务质量，让城乡居民共享均等的基本公共交通出行服务。

（二）基本思路

全面贯彻落实国务院关于城市公共交通优先发展战略和交通运输行业发展综合交通、智慧交通、绿色交通、平安交通的要求，按照交通运输部关于促进公共交通一卡通互联互通的部署，坚持以人为本的理念，坚持政府引导、行业为主、稳步推进的基本思路，以统一标准规范体系为先导，聚焦群众需求，深化改革创新，强化政策引导，完善市场机制，加快实现公共交通一卡通技术标准和应用体系的统一，推动公共交通一卡通行业健康发展，实现跨市域的互联互通，方便人民群众出行。

（三）基本原则

——市场为主，政策推动。按照市场规律，充分尊重企业的市场主体地位和自主决策，发挥市场配置资源的决定性作用。发挥政府组织引导作用，加快健全法规政策，完善标准规范，加强引导服务，按照统一规划、统一设计、统一管理、统一组织的要求，推动公共交通一卡通技术标准和应用体系的统一。

——统筹兼顾，兼容并蓄。统筹考虑各地应用现状、实际应用需求和技术发展趋势，统一组织实施公共交通一卡通的互联互通工作。合理确定一卡通互联互通工作的目标和任务，充分利用已

有资源,兼容各方优势,降低投入,避免浪费,促进共同发展。

——统一标准,分步推进。围绕实现互联互通的要求,充分考虑实际情况,制定并实施全国统一的技术规范和标准。对新建设系统,要严格依据统一的技术规范组织实施。对已有系统进行升级、改造,在不影响原有存量卡使用的同时,采用积极稳妥、分步实施、有序替换的方式,推进向统一技术规范的平稳过渡,实现公共交通一卡通跨省、跨市域的互联互通。

(四)发展目标

力争“十二五”期间,公共交通一卡通覆盖全国 80%地市级以上城市,建立全国统一、运转有效的清分结算体系,并在城市圈和经济发达区域开展公共交通一卡通跨市域互联互通的应用。“十三五”期间,实现公共交通一卡通的全面覆盖和技术标准的全国统一;到 2020 年全国基本实现跨省、跨市域的互联互通。

二、具体政策

(一)建立统一的技术标准体系。编制公共交通一卡通技术标准,规范公共交通行业支付领域的业务管理系统、受理终端和卡片产品标准;建立设备认证检验等技术标准;制定公共交通一卡通运营服务标准,构建服务质量评价指标体系;研究公共交通一卡通技术政策,明确技术发展方向。

(二)规范公共交通行业一卡通备付金管理。根据国家有关管理政策和行业发展需要,进一步健全和规范公共交通行业一卡通备付金管理。一卡通企业应建立完善的财务管理制度,并接受当

地人民政府的监督管理,备付金应主要用于满足持卡人及企业的清结算、赎回、清偿等业务。备付金收益归一卡通企业所有,由企业用于日常经营活动。备付金在确保本金安全和日常持卡人清偿要求的前提下,可按市场化原则,用于购买国债和交通运输设施建设债券,以及其他经批准的保本类金融产品投资,不得挪作他用。

(三)明确清分结算规则。根据公共交通一卡通业务特点,结合城市间和不同运输方式间互联互通的需要,发挥行业作用,制定符合行业要求的清分结算规则,明确清分结算体系,科学界定清分结算机构职责。

(四)完善服务价格形成机制。综合考虑社会承受能力、企业运营成本和行业发展需要,完善价格形成机制,根据服务质量、服务成本以及各种公共交通方式的特点等因素,结合国家和当地物价部门要求,按照市场化原则,收取一卡通卡片销售或租赁费用,建立多层次、差别化的刷卡手续费提取方式,增强一卡通企业发展活力和后劲。合理界定补贴补偿范围,对实行低票价、减免票、承担政府指令性任务等形成的政策性亏损,地方财政应给予相应补贴补偿。

(五)拓宽投融资渠道。推进公共交通一卡通投融资体制改革,进一步发挥市场机制的作用。支持公共交通一卡通企业利用优质存量资产,通过特许经营、战略投资、信托投资、股权融资等多种形式,优化资产结构。鼓励混合所有制经营,吸引和鼓励社会资金参与公共交通一卡通基础设施建设和运营,在市场准入标准和

优惠扶持政策方面,对各类投资主体同等对待。公共交通一卡通企业可以开展对运输服务主业有促进作用和相关的其他经营业务,改善企业财务状况,增强市场融资能力。加强银企合作,创新金融服务,为城市公共交通一卡通发展提供优质、低成本的融资服务。

(六)建立风险管控机制。强化资金管理安全理念,城市人民政府要切实加强对公共交通一卡通企业的运营资金、备付金的安全监管,完善风险防控体系,健全监管制度,落实监管责任,制定应急预案。要落实城市公共交通一卡通运营企业资金风险管控的主体责任,督促完善各项规章制度和岗位规范,健全管理机构,配备专职管理人员,落实管理责任,定期开展风险防控检查和隐患排查,及时向城市人民政府有关部门报告经营情况。

(七)建立绩效评价制度。建立健全公共交通一卡通服务绩效评价制度,研究制定评价办法,加强对公共交通一卡通企业进行绩效评价。各城市要通过公众参与、行业评比等多种方式,组织对公共交通一卡通企业服务质量和服务安全进行定期评价,各级交通运输主管部门要及时发布考核结果,并作为衡量企业运营绩效和发放政府补贴的重要依据。

三、重点任务

(一)制定互联互通技术标准。总结各地公共交通一卡通多年应用的经验,在深入研究吸纳国内具有代表性的技术标准基础上,制定并颁布统一的《公共交通 IC 卡技术标准》,保护行业已有利

益，确保技术标准的先进性、便捷性和安全性。

(二)完善配套管理政策。根据行业发展的特点和需求，加强政策引导，促进公共交通一卡通行业健康有序发展，完善相关配套政策，加强对交易资金、互联互通、服务质量和经营风险的监督和管控。研究建立公共交通行业成品油价格补贴通过公共交通一卡通发放的新机制。

(三)建立统一的密钥管理体系。全国公共交通一卡通系统实行两级或三级密钥管理发放体系，各地可根据实际情况建立符合自身条件的密钥管理发放体系。全国密钥由交通运输部负责管理，省级密钥由省级交通运输主管部门负责管理，市级密钥由地方人民政府负责管理。各级密钥具体管理工作可委托相关单位承担。

(四)建立分级管理清分结算体系。根据各地实际情况，建立全国一卡通清分结算分级管理体系。国家公共交通一卡通清分结算平台承担跨地区和跨行业的清分结算业务，地区清分结算平台负责本辖区内城市或城市间公共交通一卡通交易数据的清分结算。

(五)推广公共交通一卡通应用。依据统一的技术标准，推进未建设公共交通一卡通系统的城市按照交通运输部颁布的标准开展系统建设；协调已建立公共交通一卡通系统的城市按照统一的技术标准升级、改造已有系统，使系统在兼容原有存量卡的基础上，增加对统一技术标准的支持。

(六)加强数据统计分析。与公共交通监管与服务平台相结合,实现对公共交通客流分布、公众出行时空特征等信息的统计、分析与提取,为修编城市交通规划、制定合理的票制票价、推进城乡公交一体化、调整公共交通线网、优化线路运行计划等提供决策支持信息,并为用户提供公共交通出行信息服务。

(七)积极推广应用新技术。在总结城市公共交通一卡通应用的经验基础上,大力开展各类信息及支付新技术在公共交通一卡通领域的应用研究,并鼓励开展新技术的试点应用。

四、保障措施

(一)加强组织领导。全国公共交通一卡通行业发展工作由交通运输部领导,建立高效的组织推进机制,负责互联互通的组织、协调和落实,负责制定宏观发展政策,完善相关法规规章和技术标准落地实施等工作,负责组织全国公共交通一卡通清分结算平台的建设工作,实行企业化运营;城市人民政府和地方交通运输主管部门是责任主体,省级交通运输主管部门负责监督、指导,要将公共交通一卡通互联互通与创建“公交都市”、推进京津冀一体化等国家和交通运输部重大战略政策的实施有机结合,共同推进。各级交通运输管理部门要积极动员相关技术支持单位、一卡通运营企业和其它机构共同参与全国公共交通一卡通互联互通工作。

(二)组织区域示范。在考虑地区发展特点的基础上,选择京津冀、长三角、珠三角、东三省、长江经济带中游城市群等条件比较成熟的重点地区,以及公交都市创建城市,开展区域内城市间公共

交通一卡通互联互通示范工程,按照统一的部颁行业技术标准,编制区域互联互通示范工程方案。通过示范增强技术标准的实用性、可行性,验证新技术、新业务,拓展行业应用渠道。

(三)严格设备检测。依据统一的技术标准,制定科学合理的系统和设备检测规范和流程,严格执行卡片、终端机具及应用系统的检测工作,确保公共交通一卡通关键设备和系统的标准符合性、稳定性和可靠性。面向社会组织具备相关资质的第三方检测机构承担检测工作。

(四)组建行业协会。组建成立公共交通一卡通的行业协会,为管理部门间和运营企业间搭建权威、高效、畅通的沟通平台,转变管理职能,创新管理方式,充分发挥中介机构的作用,调动各方面的积极性,形成推进互联互通的合力。

(五)加强资金保障。各城市人民政府要将公共交通一卡通建设资金纳入公共财政体系,重点增加一卡通互联互通系统设备购置和系统升级的投入。积极创新政策,结合城市公共交通行业补贴政策,对公共交通一卡通公益性业务内容给予适当补贴。

(六)强化绩效考评。各级交通运输主管部门和各城市人民政府要加强公共交通一卡通互联互通的绩效考评工作,及时向社会公布绩效考评结果。交通运输部已将公共交通一卡通技术标准的应用、一卡通使用比例等要求纳入了创建公交都市的验收指标体系。各公交都市创建城市要严格按照创建要求,加大措施,积极推进,确保全面达到互联互通的要求。凡不能按期按规定完成互联

互通任务的,不予进行公交都市验收,不授予公交都市称号。

各城市人民政府、各有关部门要按照职责分工,主动协调,密切配合,推进公共交通一卡通行业健康发展,加快实现互联互通,不断提升公共交通管理和服务水平,让公共交通运行更高效、更便捷,人民群众更满意。

交通运输部将适时组织对各地公共交通一卡通互联互通工作情况进行评估,并视情况予以通报。

请各省(自治区、直辖市)交通运输主管部门将此文报送交通运输部(综合司)备案,并附化简征求意见稿。征求意见稿请发送至电子邮箱:zqj@mot.gov.cn。

各省(自治区、直辖市)交通运输主管部门要结合本地实际情况,抓紧制定工作方案,明确时间节点,通过召开座谈会等形式,深入听取各方意见和建议,完善一卡通互联互通工作方案。

本意见自2014年8月31日起施行,有效期为五年。

联系人:交通运输部运输司 于宏军 电话:(010)59292733

联系人:交通运输部信息中心 张锐 电话:(010)59292733

此意见由交通运输部负责解释,自发布之日起施行。原《关于加快推进全国交通一卡通互联互通工作的意见》(交运发〔2012〕3号)同时废止。

特此通知。
交通运输部
2014年7月23日

交通运输部政策法规司征求对《道路运输条例(征求意见稿)》的意见函的复函
部政策法规司，征求意见稿对完善行政裁量权基准制度、规范行政处罚裁量权、
促进交通运输领域综合行政执法改革等方面提出了许多新举措，为更好
发挥交通运输综合行政执法改革试点示范作用提供了制度保障。现将有关意见和建议
函复如下：

(一)在施行时间上，建议延长公规免罚一年至两年。部分地市在征求公众意见时，
认为现有部门规章对违法行为的处罚幅度较低，罚款标准过低，不能有效发挥法律的
震慑作用；执法管理方式，大部分集中在处罚方面，处罚力度不够，不能有效
遏制违法行为，建议适当延长免罚期。

(二)加强综合执法。各地方政府部门要结合实际，建立健全
综合行政执法监督体系，建立统一的交通运输综合行政执法
监督平台，不断提升执法能力。积极创新执法，结合地方实际，适时
探索跨部门联合执法。

(三)强化地方责任。各地方政府部门要高度重视工
程建设领域公路超限治理工作，加强领导，及早研究
工作方案，及早部署，及早行动，做到早发现、早
治理、早解决。

抄送：各省、自治区、直辖市、新疆生产建设兵团道路运输管理局
(处)，中国铁路总公司办公厅，部属有关单位，部办公厅、政策
研究室、规划司、财务审计司、科技司，部办公厅文秘处。

