

农村水路客运高质量发展现状及相关建议

刘文迪, 高嵩

(交通运输部水运科学研究院, 北京 100088)

摘要: 农村水路客运是保障民众日常出行、服务人民美好生活的重要载体, 具有社会服务公益性强、服务对象覆盖面广、资源要素集约度高等特征, 对于巩固脱贫供给成果、实施乡村振兴战略、支撑农业农村现代化、加快建设交通强国具有重要意义。研究紧密围绕农村涉水地区人民群众均等化、便利化、美好化的出行意愿与需求, 聚焦为民办实事、办好事, 剖析农村水路客运发展的形势要求, 系统分析现状特征, 查摆关键问题, 提出农村水路客运高质量发展的对策建议。

关键词: 农村水路客运; 高质量发展; 现状; 建议

中图分类号: F552 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006—7973 (2022) 10—0009—03

1 农村水路客运发展的形势要求

1.1 农村水路客运高质量发展是深入实施乡村振兴战略的重要举措

党的十八大以来, 习近平总书记多次强调“小康不小康, 关键看老乡”, 党的十九大提出实施乡村振兴战略, 是以习近平同志为核心的党中央着眼党和国家事业全局、顺应亿万农民对美好生活的向往, 对“三农”工作作出的重大决策部署。农村水路客运作为保障农民增收、农业发展、农村稳定的重要一环, 取决于社会公共交通的供给能力, 服务于涉水地区老百姓的生活质量, 关系到人民群众幸福感、获得感、安全感, 是实现农业农村现代化的迫切需要。交通运输行业立足实际、对标行动, 2021年6月, 交通运输部发布《交通运输部关于巩固拓展交通运输脱贫攻坚成果全面推进乡村振兴的实施意见》, 提出推进农村交通高质量发展, 加强便民交通码头等农村水路客运基础设施建设, 持续推动重要航道碍航设施复航工作, 支持有条件的地区发展农村水路旅游客运等具体要求, 用情用力同乡村振兴战略有效衔接, 提供了农村水路旅游客运高质量发展的“交通方案”。

1.2 农村水路客运高质量发展是加快建设交通强国的有力抓手

建设交通强国是习近平总书记亲自提出、亲自谋划、亲自推动的重大战略决策, 党的十九大作出建设交通强国的战略部署, 明确了“人民满意、保障有力、世界前列”的总目标, 要求在“大”的基础上向“强”大步迈进, 在“有”的基础上向“好”大步迈进, 在“基本适应”的基础上向“适度超前”大步迈进。立足新发展阶段, 我国农村水路客运发展与时代要求同向同行, 正逐渐从“有没有”向“好不好”转变, 从“开得通、

走得了”向“留得住、通的好”转变。交通运输部坚持立破并举、政策引领, 2020年5月印发《内河航运发展纲要》, 强调要因地制宜提升农村内河水路客运服务设施供给质量和水平, 推进公共交通运输服务均等化; 2021年6月, 会同农业农村部联合印发《关于加强农村地区重点时段群众出行服务保障工作的通知》, 提出在农忙、节假日等特殊时期提供多元化运力调控措施, 增强供给能力等要求; 2021年9月, 会同公安部、财政部等九部门联合印发《关于推动农村客运高质量发展的指导意见》, 以提升均等化水平、优化供给模式、构建长效机制、促进产业融合为重点, 明确了未来一段时期农村客运高质量发展思路及实施路径, 为农村水路客运持续走好“自主”“自立”“自足”“自强”发展之路明确目标导向, 为全力当好中国现代化的开路先锋赋能增效。

1.3 农村水路客运高质量发展是创新开展我为群众办实事的行动靶向

自党史学习教育开展以来, 交通运输部及交通运输行业坚持以人民为中心的发展思想, 不断提高人民满意交通建设的思想认识、强化政治担当, 深入开展“我为群众办实事”实践活动, 把推进农村客货邮融合发展列入部党组民生实事清单, 部系统各单位也围绕提高农村地区重点时段群众出行运输服务供给能力、完成消费帮扶计划等民生实事制定了实施计划并取得实效。为持续宣贯人民交通为人民这一宗旨, 必须毫不动摇坚持以人为本, 必须矢志不渝坚持为民服务, 进一步把学习党史同总结经验、观照现实、推动工作结合起来, 准确把握人民群众日益增长的美好出行需求, 围绕农村水路客运均等化、便利化、品质化新要求, 在实现网络畅、出行畅、保障畅上出实招、办实事、求实效, 全力以赴推动

农村水路客运高质量发展，统筹擘画好“我为群众办实事”新篇章。

2 农村水路客运发展现状及特征分析

根据我国水路客运服务功能及出行目的，农村水路客运可划分为普通客运和农村渡运。2021年以来，组织对辽宁、黑龙江、浙江、安徽、福建、江西、山东、湖北、湖南、广东、广西、重庆、四川、贵州、云南等15个省（市）的农村水路客运发展现状及特征、存在问题进行专项研究。

2.1 基本情况

一是普通客运。主要从事陆岛运输和山区、库区、湖区水路出行运输，具有线路短，分布散的特点，除部分旅游景区有规模客运码头站点外，大部分农村客运以设置停靠点趸船供旅客上下船。其中，陆岛运输集中在辽宁、山东、浙江、广东等沿海省份，以保障民众上下船、进出岛及物资流通的公益性兼顾旅游性航线为主；山区、库区和湖区水路出行运输主要集中在重庆、四川、贵州、云南等西南地区，主要满足群众日常出行快速化、便利化需要，相比陆路运输普遍能缩短1小时以上的绕行时间。根据调研的15个省份统计，共有普通客船3761艘，其中，四川和湖南的普通客船数量最多，分别为1481、1413艘，占全国总数的42%和40%。

二是农村渡运。主要从事区县境内或短途跨区县的农村地区群众水路出行服务，一般运距较短，大部分渡船航线为渡口两岸对开，人流量不大，极少部分渡口在特殊时段会出现小幅人流高峰。随着城乡一体化发展，城乡跨河桥梁和农村道路不断完善，近年来大部分地区渡口渡船数量和规模呈萎缩、减少态势，农村地区群众依靠水路交通出行的需求逐步减少，目前主要集中于满足群众赶集、农耕和学生上下学需要，若不经渡口，普遍绕行需1小时以上。根据调研的15个省份统计，共有渡船7595艘，湖北、广西、四川三个省份渡船数量较多，分别占全国渡船总数的27%、22%和13%。共有渡口5038个，湖北、四川、广西渡口数量较多，分别占调研渡口总数的30%、18%和17%。

2.2 现状评价

一是船舶运力供给相对充足。现有农村水路客运基本能够满足旅客日常出行需求，在运力需求较大的重点时段，能够多措并举实现船舶运力有效供给。例如山东、福建、浙江等地在节假日或农忙时期，及时通过增加班

次、合理调配运力等手段，满足高峰时段普通客运需求；重庆、四川、云南等地在学生上下学重点出行时段，通过政府补贴、优化监管等手段，强化库湖山区渡运的公益属性，切实保障渡船供给的时效性、准点率。

二是码头设施设备持续升级。为保障农村水路客运平安畅行，提升服务质量，各省持续开展船舶码头的提档升级改造工程。例如四川、云南、辽宁等地依托“水上安全提升三年行动”、“平安渡运行动”等专项工程，推动淘汰老旧客渡船舶，利用财政专项资金推动客运船舶标准化升级改造；重庆、浙江、广西等地通过财政资金支持、政策引领等手段，推动老旧码头标准化改造，落实自然渡口形成便民简易码头，建立渡口渡船监管系统，加大监管效率，减少交通安全隐患。

三是管理经营模式逐步优化。随着农村水路客运现代化发展，行业通过资源优化整合，农村客运企业逐渐实现公司化运营，并不断推动经营模式规制化发展。例如海南、浙江、山东等多地的多条客运航线基本实现定时、定点、定班运输；山东、浙江等地已经依托自然生态环境适时发展旅游客运；浙江、湖南等地积极推进渡运公交化运营模式，整合当地渡船渡工，成立渡运公司，实现渡运规模化、集约化、规范化运作，科学布局航线，实现渡运资源效益最大化。

2.3 存在问题

一是产业发展基础仍然薄弱。船舶方面，存在船舶老龄化明显，操纵性、抗风浪能力不足的问题，尤其是乡镇客渡船，船东缺少对船舶更新改造的意愿和能力，造成老旧船舶仍是乡村渡船的主力军。码头方面，以基础设施简陋、配套设备不足、安全预案不到位等问题为主，如渡口缺少消防救援设备，渡船渡口的安全性不强。人员方面，企业经营能力差异较大，从业人员能力资质良莠不齐、服务水平参差不齐，渡工普遍文化程度低；因行业整体收入待遇较低，导致部分渡口技术人员、安全管理人员存在短缺现象，此外乡镇渡工的老龄化问题日益突出，船员队伍不断萎缩。

二是企业经营发展仍然滞后。企业经营方面，尽管部分普通客运企业已实现公司化运营，但仍存在着投入产出比低、经济效益低下、入不敷出等现象，农村客运企业正处于亏本经营状态；渡运企业总体规模较小、抗风险能力差，仍处在企业化运营的探索阶段，且公益性对经济性影响较大，部分年运量少的乡镇渡口已处于半

经营半停滞状态。交旅融合方面，运游协同发展理念没有深入实践，大部分农村水路客运仍处于保障民生出行阶段，难以有效融合美好、绿色、智能等旅游发展元素，增强水路客运市场活力的举措有限。

三是地方监督管理仍然欠佳。政策法规方面，《内河交通安全管理条例》《国务院关于加强内河乡镇运输船舶安全管理的通知》已明确“渡口管理”是县级人民政府的责任和权限，但部分地区对于渡口设置审批、渡船监督管理的体制机制仍不健全，特别是对于一些临时供旅客上下船的停靠站点缺乏相应表述，且具体要求不够翔实，也存在监管力量薄弱、信息化监管手段不足、安全意识偏差和思想麻痹的现象。协调发展方面，部分省份正在持续推进渡口改渡建桥、通车通路工作，但水路客运仍然具有不可或缺的作用，特别是与陆路运输存在竞争，导致现有部分农村水路客运线路与陆上线路相比劣势较大，水路客运量连年下跌，具有一定的被替代性风险。

3 农村水路客运高质量发展建议

围绕农村涉水地区人民群众的出行意愿与需求，推动农村水路客运高质量发展，应积极响应乡村振兴战略、交通强国战略等有关要求，牢牢把握质量变革、效率变革、动力变革的方向标，建设普惠均等化、协调系统化、交旅融合化的现代化农村水路客运。不断从厚植发展根基、拓宽发展空间、培育发展动能等“三个发展”方面发力见效，因地制宜、适时视情引导农村水路客运高质量发展。

3.1 分类施策，夯实农村水路客运发展基础

一是有效提升船舶供给质量。建议采取农村水路客运油价补助政策鼓励引导企业加快淘汰老旧船舶，推动农村客运船舶标准化建设。积极鼓励发展科技含量高、安全性强、舒适度好，且适合内河运输要求的新船型。引导鼓励各类新能源和清洁能源在客船应用，结合目前技术和经济水平，推动有条件的短途客船可优先使用纯电力驱动。

二是不断完善基础设施建设。建议在渡口渡运、交通便民码头等基础设施建设和维护方面给予政策、资金支持，着力完善渡船救生、消防和防污染设施的配备，推进标准化渡口建设。针对渡口的社会性和不可替代性需求，鼓励地方主管部门将公益化渡口建设纳入到民生工程，适当在国家层面给予政策倾斜，以引导其健康安

全发展。

三是持续推动人员队伍优化。建议地方政府部门设立专项渡船管理资金，用于日常渡船管理和渡工日常补助。鼓励出台船员队伍优化的相关政策，加强对渡运人员安全培训，重点协调解决渡工养老金问题。积极引导由个体分散经营转变为企业化经营，完善质量管理体系与组织管理机构设置，强化落实企业一把手责任制、船长责任制。

3.2 统筹规划，拓展农村水路客运发展空间

一是加强客运管理顶层设计。建议加大对农村水路客运的指导支持力度，研究出台针对性较强的农村水路运输管理办法。重点推动地方农村渡口渡运管理健全体制机制，加强对船舶临时停靠站点的布局规划与监督管理，加大对基层监管力量建设投入，提升基层水上安全监管能力与服务水平。

二是加强客运布局协调发展。建议加强农村水路客运与公路、铁路等其他交通方式一体化管理，通盘规划农村水路客运布局，合理布局农村水上交通客运航线，完善农村水上交通客运路线审批制度，科学调配资源和运力。对于确需保留的基础条件较差的渡口渡船，实行统一改造管理，对于发展基础较好的农村水路客运，实行提质增效发展，助力交通一体化建设。

3.3 创新驱动，培育农村水路客运的发展动能

一是支持发展农村旅游航线。建议鼓励具备条件的农村水网地区，因地制宜地发展探索农村水上旅游精品航线。依托地方交通条件，积极发展海岛游、库湖游、流域游等特色旅游方式，推出运游协同的客运航线，提升农村水路客运经济效益，助力旅游经济和区域经济发展。

二是打造旅游试点示范工程。建议鼓励有条件地区创建农村水上旅游融合发展示范区，打造旅游风景示范带，在旅游客运码头、集散中心等基础设施建设领域，以及水上旅游产品、联程联运、票务服务等旅游运输服务领域，推动形成一批可复制、可推广的成功经验。

三是增强农村旅游发展活力。建议各地农村水路客运主管部门充分发挥政府职能，组织研究旅游文化内涵和供给差异性，对地方旅游经济发展加强科学引导和专业指导。鼓励结合农村乡土特色，展示农村旅游魅力，实现资源共享、优势互补，将农村水路客运发展同其他旅游资源相结合，同乡村扶贫政策相结合，同绿色低碳发展理念相结合，进一步盘活农村自我发展新活力。