

ZBCR-2014-0020007

淄博市人民政府办公厅

关于优先发展公共交通的实施意见

淄政办发〔2014〕13号

各区县人民政府,高新区、文昌湖区管委会,市政府各部门,各有关单位,各大企业,各高等院校:

为贯彻落实国务院《关于城市优先发展公共交通的指导意见》(国发〔2012〕64号)和省政府办公厅《关于优先发展公共交通的若干意见》(鲁政办发〔2013〕29号)精神,经市政府同意,现结合我市实际,就优先发展公共交通提出以下意见。

一、发展原则

(一)政府主导。城市公共交通是为社会公众提供基本出行服务的社会公益性事业和重大民生工程。优先发展公共交通是各级人民政府的重要职责,要将公共交通发展放在交通发展的首要位置,在城乡规划、用地保障、财政政策、资金安排、

交通管理、技术装备、场站设施建设等各方面支持公共交通优先、可持续发展。

（二）方便群众。把改善公共交通条件、方便群众日常出行作为重要原则，推动网络化建设，增强供给能力，优化换乘条件，提高服务品质，确保群众出行安全可靠、经济适用、便捷高效。

（三）绿色发展。按照资源节约和环境保护的要求，以节能减排为重点，大力发展低碳、高效、大容量的公共交通系统，加快老旧车辆特别是黄色环保检验标志的车辆（以下简称“黄标车”）的更新，加快新能源和清洁能源、新技术、新装备的推广应用，倡导绿色出行。

（四）因地制宜。根据城乡功能定位、发展条件和交通需求等特点，科学确定公共交通发展目标和发展模式。明确公共交通的主导方式，选择合适的建设实施方案，建立适宜的运行管理机制，配套相应的政策保障措施。

（五）科学衔接。突出公共交通在城乡总体规划中的地位和作用，按照科学合理、适度超前的原则编制城乡公共交通规划，加强与其他交通方式的科学衔接，推进城市公共交通与城际公共交通、城乡公共交通的协调发展，提高一体化水平，统筹基础设施建设与运营组织管理，引导城乡空间布局的优化调整。

（六）规模经营。整合优化公共交通资源配置，推进公共交通企业集约化、规模化经营，提高行业服务质量和运营效率。

二、发展目标

用5年时间，通过发展多种形式的大容量公共交通工具，建设综合交通枢纽，优化换乘中心功能和布局，提高站点覆盖率，提升公共交通出行分担比例，构建以公共交通为主的城市机动化出行系统，同时改善步行、自行车出行条件，确立公共交通在城市交通系统中的主体地位。

基本建立以公共汽(电)车为主体的公共交通服务网络，中心城区万人拥有公共交通车辆达到15标台，中心城区公共交通占机动化出行比例达到50%以上；城市公共汽(电)车专用道网络初步形成；公共汽(电)车平均运营速度不低于20公里/小时；基本实现中心城区公共交通站点500米全覆盖；公共汽(电)车进场率达到90%以上；绿色环保型公共交通工具快速发展，新增公共交通工具全部符合国家规定的排放标准，清洁能源和新能源公共交通工具的比重达到60%以上；对中心城区周边区县、镇（街道）实现公共交通适度延伸，提高覆盖率，满足城镇化、城乡一体化的要求。

三、发展政策

（一）强化规划调控

各级人民政府要组织发展改革、规划、住房城乡建设、交

通运输、公安等部门，在对城市交通现状、需求和发展前景进行充分调查研究的基础上，以公共交通支撑和引导城市发展的模式，科学制定城市综合交通体系规划和公共交通规划，并纳入城市总体规划。

城市综合交通体系规划要明确公共交通优先发展原则，统筹重大交通基础设施建设，合理配置和利用各种交通资源。城市公共交通规划要科学规划线网布局，优化重要交通节点设置和方便衔接换乘，落实各种公共交通方式的功能分工，加强与个体机动化交通以及步行、自行车出行的协调，促进城市内外交通便利衔接和城乡公共交通一体化发展。规划确定的停车场、保养场、首末站、调度中心、换乘枢纽等设施，要纳入城市控制性详细规划，确保公共交通设施用地的预留，其用地符合《划拨用地目录》的，应以划拨方式供地，不得侵占、挪用或转让。城市公共交通规划由各级人民政府批准并组织实施，交通运输部门负责统筹协调管理，不得擅自变更。

（二）加大政府投入

各级人民政府要将公共交通发展资金纳入公共财政体系，逐步加大对公共交通建设的支持力度，在资金上统筹安排、重点扶持，确保公共交通发展资金占城市维护建设资金的支出比例在5%以上，保障城市公共交通事业的健康发展。一是城市基础设施配套费以及土地出让金中用于城市基础设施建设的部分，

优先用于城市道路交通和公共交通基础设施建设。二是政府财政投入的资金应重点用于公共交通规划确定的大容量公共交通、综合交通枢纽、停车场、首末站、港湾式车站、保养场、调度中心等设施的建设。三是对城市公共交通车辆购置更新和设施维护，根据实际投入情况优先列入当年政府财政投资计划，逐步提升我市公共交通车辆及附属设施的总体水平。四是积极协调省级财政对交通枢纽建设和公共交通企业提前淘汰黄标车及购置节能与新能源、清洁能源、电动公共交通车辆的资金补助，并根据我市的实际情况给予一定的资金扶持。

对公共交通行业实行税费优惠政策。免征公共汽车船的车船税；对用于城市内运营的公共汽(电)车按有关规定免征车辆购置税；对公交站场运营用地按规定免征城镇土地使用税；对公共交通基础设施免征城市基础设施配套费、城市道路占用挖掘费、易地补建绿地代建费；落实对公共交通行业的成品油价格补贴政策，确保补贴及时足额到位；对符合现行有关税收优惠政策条件的城市公共交通企业，经有关行政主管部门审核批准后，可享受相应的税收优惠；对拥有城市轨道交通、电动公交车的企业按国家规定实施电价优惠。

（三）加快基础设施建设

积极发展快速公共交通系统(BRT)等大容量地面公共交通，科学发展城市轨道交通，加快调度中心、停车场、保养场、充

电站、加气站、首末站以及停靠站的建设。将公共交通基础设施纳入城市建设和改造计划；城市道路、居住区、商业区和大型公共活动场所等城市建设项目，要同时规划建设相应的公共交通设施，并实现同步规划、同步设计、同步建设、同步竣工、同步交付使用。城市主要交通干道上，配套建设港湾式停靠站，并完善站台、候车亭等服务设施。加强对公共交通基础设施的前期审查，在办理项目审批、核准、备案手续时，严格审查项目可行性研究报告或者项目申请报告中公共交通基础设施配套情况是否符合要求，否则，不予审批、核准、备案。

加快建设城市综合交通换乘枢纽及步行道、自行车道、公共停车场等配套服务设施，充分发挥换乘枢纽在城市交通、城乡公共交通一体化中的关键作用，实现城市公共汽(电)车、出租汽车之间的方便换乘。根据公共交通车辆规模，合理配置相应的停车场站。鼓励发展自行车驻车换乘和公共自行车系统，公共交通换乘枢纽和集散量较大的公交车站应尽可能设置自行车停车设施和存取点，并为自行车驻车换乘提供良好和方便的条件。

（四）加强公共交通用地保障、监管和综合开发

城市控制性详细规划要与城市综合交通规划和公共交通规划相互衔接，优先保障公共交通设施用地。加强公共交通用地监管，已投入使用的公共交通场站设施，不得随意改变用途；

已改变用途的由政府收回后重新供应用于公共交通基础设施建设。任何单位和个人不得侵占、挪用规划确定的公共交通设施用地，不得擅自拆除、改建、迁移、占用公共交通设施。

对新建公共交通设施用地的地上、地下空间，按照市场化原则实施土地综合开发。对现有公共交通设施用地，支持原土地使用者在符合规划且不改变用途的前提下进行综合立体开发，收益用于公共交通基础设施建设和弥补运营亏损。

（五）拓宽投资渠道

按照市场化的要求，推进公共交通投融资体制改革。支持公共交通企业利用优质资产，通过特许经营、战略投资、信托投资、股权融资等多种形式，吸引和鼓励社会资金参与公共交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。公共交通企业可以开展与运输服务主业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。要推进银企合作，创新金融服务，为公共交通发展提供优质、低成本的融资服务。

（六）保障公共道路路权优先

优化公共交通线路和站点设置，逐步提高覆盖率、准点率，改善公共交通通达性和便捷性。科学设置公共交通优先车道、专用车道、港湾式站点、路口专用线、单向优先专用线等。在现有基础上，单向3车道及以上的城市道路以及有条件的主干

道要辟建公共交通专用道，市区新建、改建的主干道也要同步规划、建设公共交通专用道并切实做到公交专用。同时，在符合条件的路段允许公交车借道行驶，在交通拥堵严重的时段、路段实行社会车辆限时、限行措施，保障公共交通车辆优先通行，提高公共交通车辆运营速度和道路资源利用率。

科学设置优先通行信号系统。合理配置公共交通车辆感应信号系统，扩大公共交通信号优先范围，逐步形成优先通行网络，保证公共交通车辆道路优先通行权，减少道路交叉口的停留时间；建立公共交通优先车道监控系统，加强优先车道和优先通行信号系统管理，在拥堵区域和路段取消占道停车，保障公共交通专用道畅通；配套设置清晰、直观的公共交通优先车道标志标线等标识系统，使公共交通流与其他交通流明确区分。

（七）推动绿色公共交通发展

大力发展大容量、低能耗、环保型公共交通方式和公共交通过车型，提高公共交通车辆安全性和舒适性。新购置的公共汽车必须符合国家规定的排放标准，着重推广清洁能源车辆和新能源车辆应用。加快淘汰高污染、高耗能、高排放的车辆，对公共交通企业提前淘汰黄标车并经审核符合规定条件的，给予补贴。推进现有公共汽车双燃料改造，力争用5年左右时间，基本实现公共交通车辆清洁化。

（八）提高公共交通智能化水平

将公交智能化建设纳入城市信息化建设体系，按照智能化、综合化、人性化的要求，推进信息技术在公共交通运营管理、服务监管和行业管理等方面的应用，重点建设公众出行信息服务系统、车辆运营调度管理系统、安全监控系统和应急处置系统。积极建设公共交通综合信息平台 and 公共交通线路运行显示系统、多媒体综合查询系统、乘客服务信息系统，加强与城市道路交通管理系统的信息共享和资源整合，提高服务效率。进一步完善公共交通移动支付体系建设，推广普及公共交通“一卡通”，加快其在城市不同交通方式中的应用。对公共交通企业进行智能化建设的资金支出，经审核符合要求的，给予资金补助。

（九）推动城乡客运公交化发展

从统筹城乡发展、加快城乡一体化进程的高度，积极适应城镇化的要求，加快城乡客运资源整合。有条件的区县，在确保行业稳定的前提下，参照城市公共交通的运营模式、服务标准、票价、扶持政策，对农村客运线路实行公交化改造。科学制定城乡公交化发展规划，逐步扩大农村公共交通线网通达深度和覆盖面，积极推进集约化经营，推行公交化运营模式，逐步建立城乡客运一体化服务体系，在更大范围内让更多农村群众享受普惠性的公共交通服务。

实行公交化运营的农村客运，道路、站点、车辆、行驶线路、区县财政补贴等参照城市公共汽(电)车客运的有关规定执行。有条件的区县要设立专项资金，对农村客运线路实行公交化改造和新开通公交线路进行资金扶持和补贴。

(十) 促进公共交通与其他客运形式协调发展

协调公共交通与长途客运、铁路客运、航空客运等的关系，建立科学合理的综合交通体系，促进各种交通方式共同发展。统筹考虑公共交通与其他交通方式的客流关系，规划建设与长途汽车站、火车站规模相配套的公交停车场站和综合枢纽等公交基础设施，实现各种交通方式之间的无缝衔接，方便群众出行。

四、发展保障

(一) 加强领导，明确责任

优先发展城市公共交通是各级人民政府的重要责任。市政府将建立由发展改革、财政、公安、住房城乡建设、交通运输、国土资源、规划、物价、审计、人力资源社会保障、税务等相关部门参加的优先发展公共交通工作协调机制，及时研究解决公共交通优先发展中存在的问题。各区县人民政府要切实加强对优先发展公共交通工作的领导，建立工作责任制，明确各部门职责，分工负责，协调配合，共同落实好优先发展公共交通的各项政策措施。

（二）完善公共交通补贴机制

财政、物价和交通运输部门要建立规范的企业成本费用评价制度和政策性亏损评估制度，设定科学的公共交通价格体系，核定企业合理成本，建立科学合理的财政补贴制度，保障公共交通企业实现合理水平的经济效益。

建立规范的城市公交客运票价定价机制。遵循补贴成本、合理收益、节约资源、公平负担的原则，综合考虑企业经营成本、社会承受能力和交通供求状况，根据服务质量、运输距离、车辆状况以及各种公共交通方式合理比价等因素，建立多层次、差别化的价格体系。对公共交通实行低票价制，充分利用价格优势吸引客流，最大限度地提高公共交通工具的利用率和运行效率。

建立规范的政策性亏损补贴机制。制定具体的财政补贴办法，明确财政补贴的范围、标准、发放程序、监督管理等具体问题，将公共交通政策性亏损补贴工作制度化。由财政等部门委托中介机构每年科学合理地核定运营收入和各项成本费用，确定政策性亏损补贴额，对公共交通企业执行低票价政策和完成政府指令性任务形成的亏损给予全额补贴。对城市公共交通企业执行的老年人、离休干部、伤残军人、残疾人等特殊群体免费乘车及成年人、学生持卡优惠乘车政策，应根据受益人群的实际消费数量给予全额补偿。

（三）推行交通综合管理

综合运用法律、经济、行政等手段，有效调控、合理引导个体机动化交通需求。尝试实施不同区域、不同类型停车场差异化收费，建设驻车换乘系统等需求管理措施，加强停车设施规划建设及管理。逐步建立出租汽车服务管理信息系统，积极推广出租汽车电话约车服务，方便群众乘车，减少空驶。大力发展汽车租赁、包车（班车）客运等交通服务方式，通过社会化、市场化手段，满足企事业单位和个人商务、旅游等多样化的出行需求，提高车辆的利用效率。落实城市建设项目交通影响评价制度，并作为项目实施的前置性条件。严格落实公共交通配建标准，实现同步设计、同步建设、同步验收。大力加强公共交通和绿色出行的宣传和引导。

（四）加强安全管理

强化安全第一、质量为本的理念。各级人民政府要进一步健全道路交通安全责任制，按照“谁主管谁负责、谁审批谁负责”的原则，将道路交通安全责任落实到政府、落实到部门、落实到企业，强化企业主体责任和政府部门的监管责任。切实加强公共交通的安全监管，完善安全标准体系，健全安全管理制度，落实监管责任，加大安全投入，制定应急预案。重大公共交通项目建设要严格执行法定程序和工程标准，保证合理工期，加强验收管理。公共交通企业是安全生产责任主体，要完

善各项规章制度和岗位规范，健全安全管理机构，配备专职管理人员，落实安全管理责任，加大经费投入，定期开展安全检查和隐患排查，按照国家和省、市相关要求加强安全生产标准化建设，严格实施车辆维修和报废制度，增强突发事件防范和应急处置能力。规范技术和产品标准，构建服务质量评价体系。

（五）加强行业精神文明建设

深入开展公共交通行业文明服务和创建城市公交先进城市、文明单位以及先进模范人物活动，大力倡导爱岗敬业、服务群众、乘客为本、安全至上的行业风尚，弘扬尊老爱幼、助人为乐、文明礼貌的社会美德。强化职业技能培训和职业道德教育，鼓励开展岗位练兵和技能竞赛活动，提高从业人员素质。大力宣传和逐步推行《山东省城市公共汽电车客运服务规范》，提高服务质量，做到服务优质、秩序优良、环境优美，使公共交通成为展示城市文明的窗口。

（六）保障公共交通企业职工合法权益

建立公共交通企业职工工资与企业社会效益相关联、与劳动力市场价格相适应的稳定增长机制，保证公共交通企业职工平均收入不低于当地在岗职工平均收入水平。按照国家规定，为职工按时足额缴纳基本养老、医疗、失业、工伤、生育等保险费用和住房公积金，保障劳动合同和集体合同约定的各项劳动保护和福利待遇的落实。不断改善公共交通企业职工的工作

环境和工作条件，定期组织从业人员进行身体健康检查，建立健康档案，保护从业人员身体健康。

（七）完善重大决策程序

推进公共交通重大决策法制化、民主化、公开化。做好公共交通优先发展的地方性法规和政府规章制定工作，为公共交通的资金投入、土地开发、路权优先等扶持政策提供法律保障。规范各级人民政府公共交通重大决策程序，实行运营价格听证制度，充分采纳社会各方面的合理意见。建立公共交通运营成本和服务质量信息公开制度，加强社会监督。

（八）建立绩效评价制度

加快建立健全城市公共交通发展绩效评价制度，通过公众参与、专家咨询等多种方式，对公共交通企业服务质量和运营安全进行定期评价，结果作为衡量公交企业运营绩效、发放政府补贴的重要依据。

本意见自 2014 年 4 月 1 日起施行，有效期至 2018 年 12 月 31 日。

淄博市人民政府办公厅

2014 年 2 月 25 日