

|                 |  |
|-----------------|--|
| 宁夏交通运输厅收文章 590号 |  |
| 2016年8月1日 份     |  |
| 分送<br>单位        |  |

# 交通运输部文件

交运发〔2016〕126号

## 交通运输部关于印发 《城市公共交通“十三五”发展纲要》的通知

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,部内各司局:

为深入贯彻落实城市公共交通优先发展战略,充分发挥城市公共交通对改善城市交通状况、促进经济社会协调和可持续发展的作用,交通运输部组织编制了《城市公共交通“十三五”发展纲要》。现印发给你们,请结合本地区城市公共交通发展实际,认真

贯彻执行。



(此件公开发布)

# 城市公共交通“十三五”发展纲要

中华人民共和国交通运输部

# 目 录

|                             |    |
|-----------------------------|----|
| 前 言 .....                   | 7  |
| 一、现状与形势 .....               | 7  |
| (一)发展基础 .....               | 7  |
| (二)形势要求 .....               | 10 |
| 二、总体思路 .....                | 11 |
| (一)指导思想 .....               | 11 |
| (二)基本原则 .....               | 12 |
| (三)发展目标 .....               | 13 |
| 三、全面推进公交都市建设 .....          | 15 |
| (一)建立城市公交引导城市发展新机制 .....    | 15 |
| (二)总结推广公交都市建设工作经验 .....     | 15 |
| (三)丰富公交都市建设内涵 .....         | 15 |
| 四、深化城市公交行业体制改革 .....        | 16 |
| (一)推进城市公交管理体制改革 .....       | 16 |
| (二)推进城市公交企业改革 .....         | 16 |
| (三)建立政府购买城市公交服务机制 .....     | 16 |
| (四)建立票制票价制定和调节机制 .....      | 17 |
| (五)健全公共交通用地综合开发政策落实机制 ..... | 17 |

|                              |    |
|------------------------------|----|
| <b>五、全面提升城市公交服务品质</b>        | 18 |
| (一)提升公交出行快捷性                 | 18 |
| (二)扩大公交服务广度和深度               | 18 |
| (三)完善多元化公交服务网络               | 19 |
| (四)提升公交出行便利性                 | 19 |
| (五)提升公交出行舒适性                 | 20 |
| (六)提升公交出行安全性                 | 20 |
| <b>六、建设与移动互联网深度融合的智能公交系统</b> | 21 |
| (一)建设城市公交智能化应用系统             | 21 |
| (二)推进“互联网+城市公交”发展            | 21 |
| <b>七、缓解城市交通拥堵</b>            | 22 |
| (一)合理选择交通疏导措施                | 22 |
| (二)改善慢行交通出行环境                | 22 |
| (三)加强城市静态交通管理                | 23 |
| (四)落实城市建设项目交通影响评价制度          | 23 |
| <b>八、保障措施</b>                | 23 |
| (一)加快城市公交法规标准建设              | 23 |
| (二)制定和落实城市公交财税扶持政策           | 24 |
| (三)优化城市公交从业人员政策环境            | 24 |
| <b>附件</b>                    | 25 |

## 前 言

城市公共交通是满足人民群众基本出行需求的社会公益性事业,与人民群众生产生活息息相关,是政府应当提供的基本公共服务和重大民生工程。党中央、国务院高度重视城市公共交通发展,2012年12月,国务院发布《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),进一步确立了城市公共交通优先发展战略,并提出了一系列优先发展公共交通的重大政策措施。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》明确提出:实行公共交通优先,加快发展城市轨道交通、快速公交等大容量公共交通,鼓励绿色出行。党中央、国务院关于城市公交优先发展的重大战略决策,为城市公交优先发展指明了方向。

“十三五”时期是我国全面建成小康社会的决胜阶段,新型城镇化建设快速推进,城市公共交通发展将迎来重要的战略机遇期和攻坚期。为深入贯彻落实城市公共交通优先发展战略,充分发挥城市公共交通对改善城市交通状况、促进经济社会协调和可持续发展的作用,特编制《城市公共交通“十三五”发展纲要》(以下简称《纲要》)。《纲要》在总结“十二五”期城市公共交通发展成绩和主要问题的基础上,分析了“十三五”期面临的新形势和新要求,明确了城市公共交通发展的总体思路、发展目标和重点任务,是“十三五”期推进城市公共交通优先发展的指导性文件。

## 一、现状与形势

### (一)发展基础。

1. 城市公交发展政策体系建设取得新突破。2012 年 12 月,国务院发布《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),提出一系列优先发展公共交通的重大政策措施,标志着我国城市公交发展进入了新的历史时期。2013 年,交通运输部出台《交通运输部关于贯彻落实〈国务院关于城市优先发展公共交通的指导意见〉的实施意见》(交运发〔2013〕368 号),明确了落实城市公交优先发展战略的具体举措。推动出台了免征城市公交车辆购置税和场站土地使用税等优惠政策。各地积极贯彻国务院文件精神及部实施意见,60%以上的中心城市出台了落实城市公共交通优先发展战略的实施意见及政策措施,城市公共交通优先发展由部门行为上升为政府行为,公交优先发展理念逐步得到广泛认同。

2. 城市公交服务保障能力再上新台阶。截至“十二五”末,全国共有城市公共汽电车运营车辆超过 63 万标台,运营线路总长度约 90 万公里,较 2010 年分别增长 38%和 41%。全国有 25 个城市开通了城市轨道交通线路,城市轨道交通运营线路总长度超过 3200 公里,较 2010 年增长超过一倍。城市快速公共交通系统运营线路总长度超过 3000 公里,较 2010 年增长约六倍。全国共设置公交专用车道超过 8500 公里,较 2010 年增长超过一倍。

3. 城市公交服务质量取得新提升。全国城市公共交通年客运量超过 900 亿人次,比 2010 年增长约 25%。全国城市建成区公

交站点 500 米覆盖率已达 85%，公共汽电车中空调车比例超过 50%。城市公共交通智能化调度、动态监控和实时信息服务水平不断提升，定制公交、商务快巴、旅游专线、社区巴士等特色公共交通服务遍地开花，一大批“星级服务”文明线路、“青年文明号”先进班组和模范个人不断涌现。

4. 城市公交行业改革取得新进展。交通运输大部制改革不断深化，各省、自治区、直辖市将指导城市客运的职责整体划入交通运输管理部门。全国 98% 的地级以上城市将公共交通管理职能划归交通运输部门。各地积极探索城市公共交通发展改革，推进运营主体整合和管理模式创新，探索实施城市公共交通服务质量招标投标制度、公共财政保障制度、社会满意度调查制度等，有效提升了城市公共交通综合治理能力。

5. 公交都市建设活动得到广泛认可。“十二五”期，交通运输部组织在 37 个城市开展了公交都市建设示范工程，倡导“公共交通引导城市发展”理念，支持各城市在落实公交优先发展战略、缓解城市交通拥堵等方面先行先试。交通运输部发布了《城市公共交通规划编制指南》，指导各地强化城市公交规划与城市总体规划、城市控制性详细规划的衔接，发挥规划的先导作用。80% 以上省会城市和 50% 以上的地级城市编制完成了城市公共交通发展规划。通过开展公交都市建设，各地优先发展城市公交的政策体系进一步完善，城市公交基础设施、运营保障能力和服务水平稳步提升，并形成了一批可复制、可推广的典型案列。

尽管“十二五”期城市公共交通发展成绩显著,但与我国经济社会发展 and 人民群众的出行需求相比,城市公共交通发展总体滞后的局面仍没有彻底改变,还存在一些亟待解决的问题。主要体现在:

一是城市公交在城市交通中的主体地位尚未确立,在缓解城市交通拥堵等“城市病”方面的重要作用没有充分发挥。全国多数城市公交机动化出行分担率不足 40%,与国外同类城市相比差距较大。二是城市公交供给模式单一、服务质量不高、吸引力不强。“等车时间长、行车速度慢、乘车环境差、换乘不方便”等问题仍然较为突出。三是公交基础设施不足。城市公交枢纽场站、公交专用道等设施建设滞后,制约了城市公交运营调度效率和服务质量提升。四是行业政策制度不完善。行业法规和标准规范建设滞后,公交定价调价机制和补贴补偿制度不健全,公交设施用地综合开发、城市建设项目交通影响评价等重要制度尚未有效落实。五是行业可持续发展能力不足。公交企业经营普遍比较困难,改善服务动力不足,职工待遇低,队伍不稳定。

## (二)形势要求。

1. 适应人民群众基本出行需要,城市公交应加强供给侧结构性改革。据测算,“十三五”末全国城市公交年出行总量将达 1200 亿人次左右。同时,城市交通出行结构和运行方式发生了显著变化,出行需求将更趋多元化和个性化,客观上要求城市公交在持续提升保障能力的基础上,进一步加强供给侧改革,优化供给结构,

提升服务针对性和精准性,实现量质并举、全面发展。

2. 适应新型城镇化建设需要,城市公交应发挥好导向作用。“十三五”期,是新型城镇化建设的加速时期。《国家新型城镇化规划(2014—2020 年)》明确,“城市发展模式科学合理。密度较高、功能混用和公交导向的集约紧凑型模式成为主导”。为适应新型城镇化建设需要,必须加快建立公交导向的城市发展模式,改变城市公交被动追随城市发展的局面。

3. 适应城市交通科学发展需要,城市公交应发挥好主体作用。我国城市人口总量大,居住密度高、土地资源匮乏,同时私人小汽车以年均 20% 以上的速度增长,城市交通拥堵状况日益严重。国内外经验和实践证明,城市公交具有容量大、效率高、能耗少、污染小的比较优势。缓解城市交通拥堵、推进城市交通科学发展,要求充分发挥公共交通的主体作用,大力发展低碳、高效、大容量的公共交通系统。

4. 适应城乡公共服务均等化建设需要,城市公交应发挥好带动作用。建设资源共享、相互衔接、布局合理、方便快捷的城乡客运一体化服务网络,是推进城乡客运基本公共服务均等化的重要依托。城市公交作为居民出行的最主要、最基本方式,应当发挥以城带乡作用,通过将公交服务逐步延伸到城市周边或市域,不断提升公交服务的广度和深度,全力带动城乡客运资源融合、服务衔接。

## 二、总体思路

### (一)指导思想。

紧紧围绕全面建成小康社会的奋斗目标，牢固树立“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展理念，深入贯彻落实公交优先发展战略，以公交都市建设为抓手，以改革创新为动力，全力推进城市公交体制机制改革和供给侧结构性改革，加快提升城市公交引导城市发展能力、服务保障能力、可持续发展能力和综合治理能力，努力打造高效便捷、安全舒适、经济可靠、绿色低碳的城市公交系统，不断满足人民群众基本出行需要，实现好、维护好、发展好人民群众的基本出行权益。

## （二）基本原则。

——以人为本，提质增效。坚持以公交优先促进公交优秀，不断提高城市公交的吸引力与竞争力，让公众主动优选城市公交出行；坚持绿色发展、安全发展、共享发展，有效发挥科技支撑作用，努力提升城市公交系统的供给能力、服务质量和综合效能，缓解城市交通拥堵和资源环境压力。

——政府主导，市场运作。坚持城市公交的公益属性，落实城市公交资源配置、服务质量监管、票制票价制定及调整等政府主导责任；落实城市公交服务提供、安全生产、成本控制等企业主体责任，鼓励企业规模经营、适度竞争。推动城市公交基础设施建设、维护与运营市场化改革。

——规划引导，统筹发展。科学编制城市公交规划，加强城市公交规划与城市总体规划和控制性详细规划的衔接，充分发挥城市公交对城市发展的引导作用。坚持以城带乡，统筹规划城乡及

都市圈、城市群公交发展。

——深化改革,依法治理。加快行业管理体制机制改革,推进城市公交票制票价、政府购买服务、用地综合开发等关键制度创新。完善行业综合治理体系,加强行业法规政策和标准规范体系建设,发挥中介组织作用,畅通社会监督渠道。

——因地制宜,分类指导。引导各地结合城市规模、经济发展水平、资源环境条件、自然地理特点等因素,因地制宜选择城市交通出行结构和公交发展模式。指导各地按照不同类型城市对城市公交出行需求的差异,分类确定发展目标、发展重点和发展政策。

### (三)发展目标。

#### 1. 发展愿景。

城市公共交通发展的愿景是,全面建成适应经济社会发展和公众出行需要,与我国城市功能和城市形象相匹配的现代化城市公共交通体系。主要体现在:

——群众出行满意。实现城乡客运基本公共服务均等化,群众出行更加高效便捷、安全舒适、经济可靠、绿色低碳,公共交通成为群众出行的优先选择。

——行业发展可持续。实现城市公交综合治理体系和治理能力现代化;城市公交对城市空间结构和功能布局的引导作用充分发挥,成为城市交通的主体,实现城市公共资源利用效率与城市交通承载力的科学匹配;公交企业实现规模化、集约化发展,更具活力和竞争力,公交职工具有强烈的职业荣誉感和行业归属感。

## 2. 具体目标。

到 2020 年,初步建成适应全面建成小康社会需求的现代化城市公共交通体系。城市公交行业体制机制改革深入推进,政府购买城市公交服务等重点领域的制度建设和落实取得实质进展;行业发展活力和可持续发展能力显著增强;城市公交供给侧改革取得突破,服务针对性和精准性显著提升,优选公交成为出行习惯,广大群众出行更安全、更高效、更舒适、更便捷。

根据不同人口规模对城市进行分类,按照“数据可采集、同类可比较、群众可感知”原则,分别提出“十三五”期各类城市公交发展指标(见下表,相关指标说明详见附件)。

**“十三五”期各类城市公交发展指标表**

|                                 | 城区常住人口<br>500 万以上 | 城区常住人口<br>300 万—500 万 | 城区常住人口<br>100 万—300 万 | 城区常住人口<br>100 万以下 |
|---------------------------------|-------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------|
| 城市公共交通出行分担率(城市公共交通<br>机动化出行分担率) | 40%以上<br>(60%左右)  | 30%以上<br>(60%左右)      | 30%以上                 | 20%以上             |
| 城市交通绿色出行分<br>担率                 | 75%左右             | 80%左右                 | 80%左右                 | 85%左右             |
| 城市公共交通乘客满<br>意度                 | 85%以上             | 85%以上                 | 85%以上                 | 85%以上             |
| 城市公共交通站点<br>500 米覆盖率            | 100%              | 100%                  | 100%                  | 80%以上             |
| 城市公共交通站点<br>300 米覆盖率            | 80%以上             | 70%以上                 | —                     | —                 |

|                    | 城区常住人口<br>500 万以上    | 城区常住人口<br>300 万—500 万 | 城区常住人口<br>100 万—300 万 | 城区常住人口<br>100 万以下    |
|--------------------|----------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------|
| 城市公共汽电车正点率         | 75%以上                | 75%以上                 | 80%以上                 | 85%以上                |
| 城市公共汽电车责任<br>事故死亡率 | 不超过 0.04 人/<br>百万车公里 | 不超过 0.04 人/<br>百万车公里  | 不超过 0.04 人/<br>百万车公里  | 不超过 0.05 人/<br>百万车公里 |
| 城市轨道交通责任事<br>故死亡率  | 不超过 0.01 人/<br>百万车公里 | 不超过 0.01 人/<br>百万车公里  | 不超过 0.01 人/<br>百万车公里  | —                    |
| 城市公共交通来车信<br>息预报服务 | 建成区内全覆盖              | 建成区内基本全<br>覆盖         | 主要客运通道全<br>覆盖         | 主要客运通道基<br>本全覆盖      |

### 三、全面推进公交都市建设

(一)建立城市公交引导城市发展新机制。全面推进公交都市建设,引导建立城市公共交通运输规划与城市总体规划全过程的协同工作机制,增强城市公交对城市发展的引导作用。加快建立健全多部门共同参与的城市公共交通运输规划协调和落实机制,以城市公交“一张网”的理念,对城市轨道交通和公共汽电车进行统一规划、统筹建设和运营管理,确保相互衔接、协同服务。

(二)总结推广公交都市建设工作经验。总结公交都市在城市公交规划、建设、运营、管理等方面的成功案例和经验,并通过编制发放案例资料、组织交流宣讲等方式,在全国范围内推广应用,实现公交优先发展分类推进、共同提升。

(三)丰富公交都市建设内涵。围绕规划引领、智能公交、快速通勤、综合衔接、绿色出行和都市圈交通一体化等方面,重点面向地市级城市,兼顾城市群和都市圈发展,分主题、分类型进行建设。

#### 公交都市建设专项行动

1. 扩大建设范围。“十三五”期,在地市级以上城市,全面推进公交都市建设专项行动,交通运输部对各公交都市建设城市内符合条件的综合客运枢纽建设给予支持。通过 5 年左右的建设,实现中心城区 500 米上车,城市交通绿色出行比例达到 75% 以上。

2. 新能源城市公交车推广应用。指导各公交都市建设城市按照“统筹规划、分步实施”的原则,编制新能源城市公交车推广应用实施方案。创新推广应用模式,鼓励“融资租赁”、“车电分离”和“以租代售”等多种运营模式先行先试,分类推广。到 2020 年,公交都市建设城市新能源公交车比例不低于 35%。

3. “互联网+城市公交”发展。指导各公交都市建设城市编制“互联网+城市公交”行动计划,推动利用互联网整合城市公交运输资源,发展定制公交等新型服务模式,提供丰富的公众出行信息服务,并通过大数据采集和分析为公交规划、决策及运营管理等方面提供支撑。

### 四、深化城市公交行业体制机制改革

(一)推进城市公交管理体制改革。深化行业管理体制改革,推动建立规划、建设、运营、管理一体化的城市公交管理体制;完善城市公交发展跨部门协调机制,形成综合协调、运转高效的工作机制。在城市群、都市圈范围内探索建立跨行政区域的公交发展协调机制。

(二)推进城市公交企业改革。结合国有企业分类改革,按照“规模经营、适度竞争”原则,适度整合城市公交经营主体;完善现代企业制度和国有资产管理体制,提高城市公交服务效率和能力;引入市场机制,提高城市公交服务效率和能力;强化监督,建立健全权责对等、运转协调、有效制衡的决策执行监督机制;鼓励城市公交企业适度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。

(三)建立政府购买城市公交服务机制。在城市公交领域建立

政府购买服务制度,指导各地科学制定与公众基本出行需求及公共财政保障能力相适应的城市公交服务购买方案,并依法采取特许经营等方式确定经营主体。制定并落实城市公交服务质量考评标准,指导各城市定期考核城市公交企业服务质量,并将考核结果作为衡量城市公交企业运营绩效、发放财政补贴、实施市场准入与退出的重要依据。

(四)建立票制票价制定和调节机制。制定城市公交企业运营成本核算规范,建立城市公交成本票价制度。依据城市公交成本票价,并综合考虑城市居民生活水平、公共财政能力、企业可持续发展等因素,确定合理的城市公交票制和执行票价。建立城市公交票价动态调节机制,基于劳动力成本、燃料价格等影响因素的变化,及时测算、调整城市公交成本票价和执行票价。对执行票价低于成本票价的部分,建立完善公共财政补贴机制。会同价格、财政、审计等部门建立城市公交成本费用监审制度,对城市公交企业成本和费用进行评审,合理界定和核算盈亏,为财政补贴补偿提供必要依据。

(五)健全公共交通用地综合开发政策落实机制。细化城市公交用地综合开发政策,优先满足和节约集约利用城市公交用地。推动城市公交枢纽周边和城市轨道交通、快速公共交通系统等城市公交走廊沿线土地的综合开发利用,促进城市公交与周边区域协同发展。建立健全城市公交用地综合开发增值效益反哺机制,保障用地综合开发收益用于城市公交基础设施建设和弥补运营亏损。

#### 案例 1:香港“地铁+物业”的土地综合开发模式

香港政府在地铁场站上或周围划出一定面积的土地,协议出让给地铁公司,与地铁场站同步规划、设计与实施。地铁公司按未建设地铁时的市场估价向政府缴纳地租,并公开招标确定房地产合作开发商。在 1975—1986 年建设的 3 条地铁线上,香港地铁公司开发了 18 处房地产,收益约 14 亿港元,约占地铁建设总成本的 16%。

## 五、全面提升城市公交服务品质

(一)提升公交出行快捷性。一是构建城市公交快速通勤系统。加快推进城市轨道交通建设,根据客流需求选择合适的城市轨道交通制式,鼓励采用政府和社会资本合作(PPP)投融资模式进行建设和运营管理。按照公交专用道设置条件等国家标准要求,合理制定并有效落实公交专用道规划,推动公交专用道连续、成网。到 2020 年,城区常住人口 300 万以上的城市基本建成公交专用道网络,与城市轨道交通、快速公共交通系统等共同构成城市快速通勤系统。二是推进都市圈、城市群快速通勤系统建设。都市圈内快速通勤系统以市郊铁路为主体,城市群内快速通勤系统以城际轨道交通为主体。加快推进城际轨道交通建设,在长三角、珠三角、京津冀、长江中游、成渝、中原等主要城市群形成以城际轨道交通网络为主骨架的城际客运快速通勤系统。

(二)扩大公交服务广度和深度。科学规划、调整城市公交线网,加强城市轨道交通、公共汽电车等多种方式网络的融合衔接,扩大线网覆盖范围;在提高城市公交站点覆盖率的基础上,提升公共交通网络通达深度,并合理提高发车频率,适当延长城市公交运

营时间。有条件的城市,逐步将城市公交线路向城市郊区或全域延伸,提升城乡客运基本公共服务均等化水平。

(三)完善多元化公交服务网络。不断推进城市公共交通供给侧改革,丰富城市公交服务形式,鼓励开行大站快车、区间车等多种运营组织形式,积极发展商务班车、定制公交、社区公交、旅游专线等多种形式的特色服务,更好满足上班、上学、就医、旅游、购物等多样化出行需求。完善城市慢行交通出行环境,引导群众选择自行车和步行等绿色交通方式出行。

#### 案例 2:定制公交服务快速发展

定制公交是根据乘客特殊需求设定的线路,采用“一人一座、一站直达”的公共交通服务模式,以多人共同乘用交通工具的形式,为相对处于相同区域、具有相同出行时间和相同出行需求的人群量身定做的公共交通服务。目前,北京、天津、哈尔滨、济南、青岛、西安、成都、深圳、大连、厦门、福州和泉州等城市相继开通了定制公交线路,开创了城市公交差异化服务的新局面。

(四)提升公交出行便利性。加强城市公交与城市对外运输方式在基础设施、运营管理和信息服务等方面的衔接,优化乘客换乘条件,提升城市公交集疏运效能和换乘便利性。加快城市综合客运枢纽建设,促进城市各种运输方式客运枢纽场站的统一规划、统一设计、统筹建设、统一管理。建立城市公共汽电车枢纽场站配建机制和规范,引导大型公共活动场所、居民区合理配建相适应的城市公共汽电车枢纽场站设施,方便群众就近乘车。引导在城乡结合部的轨道交通主要站点建设停车换乘系统,引导群众放下小汽车换乘城市公交进城。

### 案例 3:城市公交基础设施建设模式不断创新

哈尔滨市颁布了《城市公交基础设施规划建设使用管理办法》(市政府 4 号令)和《城市公交基础设施规划建设管理规定》,通过市场化运作机制,将公交首末站用地和投资统一纳入新建小区建设规划,同步设计、同步实施。合肥市采用“建设—运营分离”模式,政府负责公交场站投资及建设,并移交城市公交企业使用。

(五)提升公交出行舒适性。加大城市公交运力投放,科学配置运力,科学提升城市轨道交通发车频率。合理控制高峰时段车辆满载率,提高空调车比例,让公众乘车更舒适。积极推广应用无障碍化城市公交车辆,完善无障碍设施,方便残疾人乘用。落实扶持政策,加快推进新能源和清洁能源车辆推广应用,科学规划建设充换电站、加气站等配套设施,落实对新能源公交车运营补贴政策。

(六)提升公交出行安全性。一是落实城市公交企业安全生产主体责任。指导城市公交企业健全安全生产管理机构,加大安全经费保障,深入推进安全生产标准化建设,加强对所属驾驶员、公交车辆和场站的动态管理,落实企业安全生产主体责任。二是提升城市公交安全防范和应急处置能力。指导各地建立源头管理、动态监控和应急处置相结合的安全防范体系;制定城市公交应急预案编制规范,指导各地加快建立统一管理、多网联动、快速响应、处置高效的城市公交应急反应系统。三是提升城市轨道交通运营安全监管能力。建立分级管理和互联互通的城市轨道交通运营安全监管体系和平台,实现城市轨道交通运营安全管理“上下联动、协同发展、信息共享、监管有力”;建立完善城市轨道交通从业人员

培训考核管理、关键设备设施运营技术条件准入、试运营基本条件评审、第三方运营安全评估、运营统计分析等制度，夯实安全基础。

## **六、建设与移动互联网深度融合的智能公交系统**

(一)建设城市公交智能化应用系统。深化城市公交智能化应用示范工程，加快推进城市公交信息资源的深度开发和综合利用，为管理部门和运营企业科学决策提供支撑。到2020年，城区常住人口100万以上的城市全面建成城市公共交通运营调度管理系统、安全监控系统、应急处置系统。建设全面、可感知的城市公交数据采集体系，完善信息统计上报制度，加快建立部、省、市联动的城市公交数据资源交换体系与机制，建设部级城市公交数据库和城市公交发展水平绩效评价系统，实现对全国重点城市公交发展水平的定期评价。鼓励以中心城市为节点集中建设区域级公交智能调度与服务云平台系统。

(二)推进“互联网+城市公交”发展。充分利用社会资源和企业力量，大力推进大数据、云计算、移动互联网技术在城市公交出行信息服务领域的广泛应用，推动具有城市公交便捷出行引导的智慧型综合出行信息服务系统建设，向公众提供全链条、全方式、跨区域的综合交通“一站式”信息服务。大力推广城市公交一卡通、移动支付、电子客票等技术在城市公交领域的应用，更好地实现统一便捷支付。鼓励和规范移动互联网技术在个性化公交服务中的推广应用，推进多元化公交服务网络建设。研究制定城市交通运行状况评价规范，充分利用移动互联网技术加强对城市交通运行

状况监测、分析和预判,定期发布重点城市公共交通运行指数。

## 七、缓解城市交通拥堵

(一)合理选择交通疏导措施。充分考虑城市人口规模、地理形态、空间布局和交通发展阶段的差异性,引导各地依法建立以经济手段为主、行政手段为辅的差异化交通拥堵治理措施。依据城市交通状况,适时研究推进城市交通拥堵收费政策。加强出租汽车运营调度和管理,充分利用移动互联技术,有效降低出租汽车空驶率。谨慎采取机动车限购、限行的“两限”政策,避免“两限”政策常态化;已经实行的城市,适时研究建立必要的配套政策或替代措施。

### 案例 4:浙江省建立“未堵先治”三级联动机制

2013 年,浙江省将治理城市交通拥堵列为省政府为民办实事之首,写入省政府工作报告,提出了“未堵先治”的理念,全省同步开展城市交通拥堵治理。省、市、县(市、区)政府均成立了治理城市交通拥堵工作领导小组,形成了条块结合、三级联动的良好态势。每年省政府向各市下达“年度治理城市交通拥堵工作任务书”,并对各市城市交通拥堵治理工作进行专项考核。根据考核结果,给予相应奖惩,并向社会公布。

(二)改善慢行交通出行环境。构建“安全、公平、便捷、连续、舒适、优美”的步行、自行车等慢行交通系统,引导公众选择绿色方式出行。因地制宜编制城市公共自行车交通系统专项规划,明确城市公共自行车的发展定位、设施网络、运营模式和保障机制。科学建设城市公共自行车道及停放设施,在城市公交场站、商业办公场所和社区等提供充足、便捷的城市公共自行车停车位。完善城市公共自行车运营服务机制,建立城市公共自行车智能调度系统。

#### **案例 5:公共自行车与公共交通无缝衔接**

巴黎积极推广建设公共自行车系统,首批投放了 1 万多辆自行车,设立了 750 个租车站,至 2007 年底已有 2.06 万辆自行车散布在全市 1450 个租车站,平均每 200 米就设置一个联网租车站,使用者可以方便租赁,使用完毕后在所有联网租车站均可归还。同时,巴黎市在铁路站点附近均配建了小汽车和自行车停车场站,实现与公共交通网络的无缝衔接。

(三)加强城市静态交通管理。科学规划建设停车设施,支持对中心城区实行分区域、分时段、分标准的差别化停车收费政策。对道路供需矛盾突出、城市公交相对发达的区域,可适当限制停车位供给,并推行时间累进制停车费率政策;对停车换乘枢纽停车场免费或低收费,鼓励群众换乘城市公交进入中心城区。

(四)落实城市建设项目交通影响评价制度。对规划建设航空港、铁路客运站、水路客运码头、公路客运站、居住区、商务区等大型建设项目,组织开展交通影响评价。督促建设单位严格落实城市公交配套设施建设标准,并确保配套设施与城市建设项目主体工程同步设计、同步建设、同步验收、同步使用。

### **八、保障措施**

(一)加快城市公交法规标准建设。逐步形成以行政法规为龙头、以部颁规章为基础、以地方立法为支撑的法规体系,为城市公交规划、建设、运营、管理、安全和政策扶持等提供法制保障。加强对地方城市公交立法工作的指导,鼓励各地在立法权限内积极制定出台符合当地实际的城市公交法规和规章。加快推进运营服务、设施设备、城市轨道交通运营安全、信息化等城市客运行业发

展急需标准的制修订工作。加强城市客运标准化宣贯和培训力度,完善标准监督实施机制。

(二)制定和落实城市公交财税扶持政策。通过示范工程等方式,完善相关政策,加大对综合客运枢纽、信息化建设等项目的支持力度。各地交通运输部门要在本级政府的统一领导下,争取有关部门支持,研究制定城市公交投资政策和财政保障制度,争取将城市公交投入作为改善民生工程支出,纳入公共财政支出范围,并探索建立城市公交基础设施建设与地区经济社会协同发展。对公交都市建设城市,各有关省份和城市交通运输主管部门应当将城市公交重要基础设施建设项目纳入交通固定资产投资计划。

**案例 6:美国保障城市公交资金投入的做法**

美国于 1962 年在联邦政府“高速公路信托基金”下设立公交账户,专项用于城市公交基础设施建设和运营补贴。1991 年,联邦政府进一步增加资金来源,并将使用范围拓展到提升城市公交节能、安全和综合运输效能等方面。2013 年美国公共交通总投资(含资本投资和运营投资)612.6 亿美元。其中,联邦政府投资 106.1 亿美元,占比 17%。

(三)优化城市公交从业人员政策环境。建立平等公开和竞争择优的制度环境,加强城市公交人才建设与培养,提升管理人员素质。加强公共交通从业人员职业教育,拓宽培养途径,在职业院校、技工学校等建立城市公交驾驶员订单式培养机制。引导城市公交企业加快完善职工工资体系,并建立与当地社会平均工资水平相适应的收入正常增长机制。

## 附件

# 城市公交“十三五”发展指标说明

1. 城市公共交通出行分担率(城市公共交通机动化出行分担率)。

(1)指标定义:城市公共交通出行分担率为统计期内,中心城区居民选择城市公共交通的出行量与全方式出行总量之比。城市公共交通机动化出行分担率为统计期内,中心城区居民选择城市公共交通的机动化出行量与机动化出行总量之比。(单位:%)

(2)计算方法:

$$\text{城市公共交通出行分担率} = \frac{\text{城市公共交通出行量}}{\text{全方式出行总量}} \times 100\%$$

$$\text{城市公共交通机动化出行分担率} = \frac{\text{城市公共交通出行量}}{\text{机动化出行总量}} \times 100\%$$

其中:城市公共交通出行量包括采用公共汽电车、轨道交通、城市轮渡等(不含出租汽车)交通方式的出行量;全方式出行总量为城市内各类交通方式出行量之和;机动化出行总量是指使用公共汽电车、轨道交通、城市轮渡、小汽车、出租汽车、摩托车、通勤班车、公务车、校车等各种以动力装置驱动或者牵引的交通工具的出行量。

2. 城市交通绿色出行分担率。

(1)指标定义:统计期内,中心城区城市公共交通、自行车、步

行等绿色出行量与全方式出行总量之比。单位：%

(2)计算方法：

$$\text{城市交通绿色出行分担率} = \frac{\text{城市公共交通出行量} + \text{自行车出行量} + \text{步行出行量}}{\text{全方式出行总量}} \times 100\%$$

### 3. 城市公共交通乘客满意度。

(1)指标定义：统计期内，城市公共交通服务质量乘客满意度调查有效调查问卷的平均得分率。（单位：%）

(2)计算方法：

$$\text{城市公共交通乘客满意度} = \frac{\sum \text{单份有效调查问卷得分}}{\text{有效调查问卷总数} \times 100} \times 100\%$$

其中：

$$\text{单份有效调查问卷得分} = \sum (\text{单项调查内容得分} \times \text{调查内容权重})$$

问卷调查内容包括候车时间长度、换乘便捷度、服务态度、出行信息服务、乘车舒适度、候车环境、车内卫生环境等。

### 4. 城市公共交通站点 500 米覆盖率。

(1)指标定义：统计期内，中心城区的建成区内城市公共交通站点 500 米半径覆盖面积与中心城区的建成区面积之比。（单位：%）

(2)计算方法：

$$\text{城市公共交通站点 500 米覆盖率} = \frac{\text{城市公共交通站点 500 米半径覆盖面积}}{\text{中心城区的建成区面积}} \times 100\%$$

其中，城市公共交通站点包括公共汽电站点和轨道交通站点，轨道交通站点位置按照进出站口位置计算。

### 5. 城市公共交通站点 300 米覆盖率。

(1)指标定义:统计期内,中心城区的建成区内城市公共交通站点 300 米半径覆盖面积与中心城区的建成区面积之比。(单位:%)

(2)计算方法:

$$\text{城市公共交通站点 300 米覆盖率} = \frac{\text{城市公共交通站点 300 米半径覆盖面积}}{\text{中心城区的建成区面积}} \times 100\%$$

其中,城市公共交通站点包括公共汽电站点和轨道交通站点,轨道交通站点位置按照进出站口位置计算。

#### 6. 城市公共汽电车正点率。

(1)指标定义:统计期内,城市公共汽电车始发到站正点班次与计划班次之比。(单位:%)

(2)计算方法:

$$\text{城市公共汽电车正点率} = \frac{\sum(\text{始发正点班次} + \text{末站到站正点班次})}{\sum(\text{计划发车班次} \times 2)} \times 100\%$$

#### 7. 城市公共汽电车责任事故死亡率。

(1)指标定义:统计期内,城市公共汽电车每行驶相应里程发生的同等及以上责任的交通事故死亡人数。(单位:人/百万车公里)

(2)计算方法:

$$\text{城市公共汽电车责任事故死亡率} = \frac{\text{城市公共汽电车责任事故死亡人数}}{\text{城市公共汽电车运营总里程}}$$

#### 8. 城市轨道交通责任事故死亡率。

(1)指标定义:统计期内,城市轨道交通每行驶相应里程发生的同等及以上责任的交通事故死亡人数。(单位:人/百万车公里)

(2)计算方法：

$$\text{城市轨道交通责任事故死亡率} = \frac{\text{城市轨道交通责任事故死亡人数}}{\text{城市轨道交通运营总里程}}$$

#### 9. 城市公共交通来车信息预报服务。

指标定义：统计期内，通过电子站牌、手机、网站等各种智能化方式，提供来车信息实时预报服务的城市公共交通线路覆盖情况。

---

抄送：各省、自治区、直辖市、新疆生产建设兵团交通运输厅（局、委）  
道路运输管理局（处）。

---

交通运输部办公厅

2016年7月20日印发

