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

　　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，以下简称《指导意见》），进一步推进城市公共交通优先发展，充分发挥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，现提出以下若干实施意见：

**一、总体要求**

**1.深刻领会《指导意见》的核心内涵。**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。《指导意见》针对我国城市公共交通发展面临的新形势、新任务，从发展理念、发展原则、发展目标、发展政策和发展机制等方面提出了系统的指导意见，实现了多方面的政策和机制创新，是推动实施城市公共交通优先发展战略的重要纲领。各地要认真学习、深刻领会《指导意见》的精神实质，增强贯彻落实的积极性和主动性。要以科学发展观为指导，以城市人民政府为主体，突出城市公共交通的公益属性，将城市公共交通发展放在城市交通发展的首要位置，进一步实施城市公共交通优先发展战略；要坚持方便群众、综合衔接、绿色发展、因地制宜的原则，在设施用地、投资安排、路权分配、财税扶持等方面对城市公共交通给予优先保障，形成城市公共交通科学发展、优先发展新局面，努力使公共交通成为公众出行首选。

**2.城市公共交通发展的总体目标。**到2020年，基本确立城市公共交通在城市交通中的主体地位，安全可靠、经济适用、便捷高效的公共交通服务系统基本形成，较好满足公众基本出行需求。具体体现在：

　　——公共交通引领城市发展能力显著提升。城市总体规划、控制性详细规划、综合交通规划与城市公共交通规划的衔接更加顺畅，规划落实更加到位。城市公共交通引领城市发展和缓解城市交通拥堵的作用显著增强，以公共交通走廊作为发展主轴、以主要客运枢纽作为发展节点的城市交通发展格局初步形成。

　　——公共交通服务质量显著提升。公共交通服务覆盖范围不断扩大，线网结构不断优化，公交换乘更加方便；万人公共交通车辆拥有量大幅提升，车辆装备技术水平显著提高，乘车环境更加舒适；车辆运行速度和准点率明显提高；枢纽场站建设滞后和乘车拥挤状况明显缓解；科技支撑作用显著增强，智能公共交通系统初步建成，运营调度、公众出行信息服务和安全应急管理更加高效；公共交通吸引力明显增强，公共交通出行分担率明显提升，城乡公共交通一体化水平全面提高。到2015年，市区人口300万以上的城市，基本实现中心城区公共交通站点500米全覆盖，万人公共交通车辆拥有量达到15标台以上，城市公共汽（电）车进场率达到60%以上；市区人口100万至300万的城市，基本实现中心城区公共交通站点500米全覆盖，万人公共交通车辆拥有量达到12标台以上，城市公共交通车辆进场率达到50%以上。到2020年，市区人口100万以上的城市，实现中心城区公共交通站点500米全覆盖，万人公共交通车辆拥有量达到16标台以上，城市公共汽（电）车进场率达到70%以上，公共交通占机动化出行比例达到60%左右。市区人口100万以下的城市，参照上述指标和地方实际，确定城市公共交通发展目标。

　　——公共交通可持续发展能力显著提升。公共交通法规政策和标准规范体系基本建立，优先发展理念深入人心，优先保障政策全面落实，可持续发展机制比较完善，城市交通综合管理稳步推进，社会监督更加到位。公共交通现代企业制度基本建立，行业队伍更加稳定。

**二、主要任务**

**3.提升规划调控能力。**

　　——加强规划编制。推进城市综合交通规划和城市公共交通规划编制工作，经城市人民政府批准后纳入城市控制性详细规划。结合城市经济社会发展要求和居民出行需要，合理规划建设以公共汽（电）车为主体的地面公共交通系统，包括快速公交系统、现代有轨电车等大容量公共交通系统，优化线网结构、场站布局、换乘枢纽和重要交通节点设置，落实各种公共交通方式的功能分工，加强与步行、自行车等出行方式的协调，完善保障措施。

　　——强化规划调控。倡导公共交通支撑和引导城市发展的规划模式，加强与有关部门协调，在编制和调整城市总体规划、土地利用总体规划、城市控制性详细规划时，应充分考虑城市公共交通发展和公众出行需要，统筹城市空间布局、功能分区、土地利用和交通需求，科学谋划公共交通发展与城市功能布局，提升公共交通引领城市发展能力。

　　——推进规划落实。在城市人民政府领导下，建立城市交通运输、发展改革、公安、财政、国土、规划等部门共同参与的公共交通协调机制，明确职责分工，认真组织实施城市公共交通规划。应制定城市公共交通规划年度实施计划，确保规划执行到位。

**4.提升公交基础设施服务能力。**

　　——完善公交基础设施服务网络。推动将城市公共交通枢纽场站（含换乘枢纽、调度中心、停车场、保养场、首末站、停靠站、候车亭等）以及配套服务设施（含步行道、自行车道、公共停车场等）建设，纳入城市旧城改造和新城建设规划，同步实施。积极协调落实公交枢纽场站建设用地，加快公交枢纽场站建设，方便运营调度和公众乘车，提高公共汽（电）车进场率。

　　——完善公交基础设施投资政策。坚持以各级地方政府为主的原则，加大对公交基础设施的投资力度。对纳入城市公共交通规划范围内的基础设施，城市交通运输主管部门应列入投资建设计划。积极拓宽融资渠道，吸引社会资金参与城市公共交通基础设施建设和运营。

　　——加强公交基础设施运营管理。健全管理制度，加大监管力度，维护运营秩序，保障运营安全。加强对公共交通枢纽场站及其配套设施的日常养护管理，保持公共交通枢纽场站使用权的稳定，保障正常运营。加强对公交基础设施运营管理人员的职业培训,提升管理效能和服务能力。

**5.提升公共交通服务品质。**

　　——扩大公共交通服务范围。根据居民出行需求特点，适时调整和优化城市公共交通线网结构，提高线网密度和站点覆盖率，方便乘客出行。积极推动城市公共交通线路向城市周边延伸；有条件的地区对城市周边农村客运班线实施公交化改造，努力扩大城市公共交通服务广度，增加服务深度。适应公众多样化的出行需求，积极提供通勤班车、社区接驳班车等多品种、多层次的特色公共交通服务。统筹规划城乡客运服务网络和设施建设，促进城乡客运资源共享，不断提高城乡公共交通一体化水平。稳步推进毗邻城市之间距离适中、客流量大的道路客运班线公交化改造，加强与城市公共交通的接驳换乘。完善促进城乡公共交通一体化发展的政策法规体系，明确准入退出、税费支持、补贴补偿、服务监管等方面的管理制度和保障措施；完善城乡公共交通一体化相关的标准规范体系，加快车型选择、安全监管、票制票价等方面标准规范的制修订进程。

　　——提高换乘便利性。加强城市公共交通与其他交通方式的衔接，推进与城市综合客运枢纽相配套的城市公共交通场站和换乘设施建设，提高换乘效率。推进驻车换乘系统建设，在综合客运枢纽、轨道交通和快速公交系统主要换乘站周边，配套建设小汽车、自行车停车设施，方便换乘，并实行优惠的停车收费价格，鼓励公众选择城市公共交通出行。加强公共交通不同线路间的衔接，完善公交站台换乘条件和换乘票价优惠政策，提高换乘比例。

　　——提高出行快捷性。结合城市特点，推动城市轨道交通和快速公交系统合理发展，加强轨道交通、快速公交系统与公共汽（电）车的衔接，完善换乘设施，构筑大容量快速城市公共交通系统。市区人口100万以上的城市以及暂不具备建设城市轨道交通条件的城市，应积极推进快速公交系统建设，并逐步形成快速公交网络。力争到2020年，全国快速公交系统线网运营总里程达到5000公里。积极推进城市公共交通优先车道和优先信号系统建设，逐步形成城市公共交通优先通行网络。力争到2020年，全国城市公共交通优先车道总里程达到15000公里。

　　——提高乘坐舒适性。完善城市公共交通车辆技术标准和规范，提高车辆安全防护技术水平和乘坐舒适性。加快发展安全性能高、乘坐舒适的城市公共交通车辆，推广应用大容量、低地板公交车辆和空调车。完善公交车辆技术准入和维修检测制度，保障城市公交车辆技术状况良好。加快车辆更新改造和升级步伐，加快淘汰安全性能差、排放标准低的老旧车辆。积极推进混合动力、纯电动、天然气等新能源和清洁燃料车辆在公共交通行业的示范和应用，完善支持政策和配套设施，提高低能耗、低排放、清洁燃料等车辆应用比例。积极推广应用无障碍化城市公共交通车辆，完善无障碍设施，方便残疾人乘用。

**6.提升公共交通安全保障能力。**

　　——落实企业安全生产主体责任。城市公共交通企业应加强安全生产管理，健全安全生产管理机构，配备专职安全生产管理人员，完善安全生产责任制，落实车辆、人员、场站、安全应急等方面的安全生产管理制度和标准规范，加大安全经费投入，并定期开展安全检查和隐患排查整治，全面落实企业安全生产主体责任。

　　——加强应急管理。制定完善应对自然灾害、运营事故、恐怖袭击和公共卫生等突发事件的城市公共交通应急预案，并定期演练。城市公共交通应急预案应涵盖基础设施监控、车辆运行监测、突发事件预警、应急处置程序和措施等。积极推进城市公共交通车辆安装卫星定位和视频监控设施设备，提供实时报警、录像和图像传输等功能，加强对车辆、站台、换乘通道等重点区域的客流监测、运行状态评估、安全预警及信息服务。

　　——加强安全监管。在城市人民政府领导下，建立有关部门“各司其职、各负其责、齐抓共管”的安全监管机制。完善城市公共交通枢纽场站、车辆等方面的安全标准和安全管理制度。落实监管责任，加大安全投入，定期组织安全检查和隐患排查。高度重视轨道交通运营安全管理。完善轨道交通工程验收和试运营审核制度，不符合试运营基本条件的轨道交通线路，一律不得投入试运营；完善轨道交通第三方安全评估制度，定期组织第三方专业机构开展轨道交通线路运营安全评估，提出改进意见和处置方案，并联合有关部门督促城市轨道交通运营企业整改落实。

　　——增强公众安全意识。开展社会公众公共交通安全应急知识宣传教育活动，制定乘客安全乘车行为规范和公共交通突发事件应急知识手册，组织开展公共交通安全应急知识竞赛、公共交通突发事件应急演练等活动，提高社会公众公共交通安全意识和安全防范能力。

**7.提升公共交通智能化水平。**

　　——加快信息技术应用。按照智能化、综合化、人性化的要求，推进信息技术在城市公共交通运营管理、服务监管和行业管理等方面的应用，提高城市公共交通智能化水平。统一顶层设计，完善信息采集和分析手段，加快建设完善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。促进城市公共交通与其他交通方式，以及与城市道路交通管理系统的信息共享和资源整合，努力向公众提供全方位、跨市域的综合交通“一站式”信息服务。到2015年，市区人口300万以上的城市基本建成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；到2020年，市区人口100万以上的城市全面建成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。

　　——完善移动支付体系建设。推广普及城市公共交通“一卡通”，完善技术标准，加快建设城市公共交通“一卡通”互联互通平台，推进城市公共交通“一卡通”跨市域、跨省域互联互通工作。到2020年，基本实现跨市域、跨省域的公共交通“一卡通”互联互通。

**8.提升公交企业发展活力。**

　　——落实财税支持政策。推动城市公共交通发展资金纳入城市公共财政体系，并逐步提高城市公共交通投入资金占地方公共财政收入的比例。城市公共交通发展资金重点用于增加大容量公共交通系统、综合客运枢纽、公共交通场站建设以及车辆设备购置和更新的投入。落实《国家税务总局 交通运输部关于城市公交企业购置公共汽电车辆免征车辆购置税有关问题的通知》（国税发〔2012〕61号）要求，免征城市公共交通企业新购置公共汽（电）车的车辆购置税；落实《城乡道路客运成品油价格补助专项资金管理暂行办法》（财建〔2009〕1008号）要求，及时足额发放城市公共交通行业成品油价格补助资金；落实《财政部 国家税务总局关于对城市公交站场道路客运站场免征城镇土地使用税的通知》（财税〔2013〕20号）要求，免征城市公共交通站场城镇土地使用税。落实《中华人民共和国车船税法》规定，推动出台减征或免征城市公共交通车辆车船税的实施政策。已开通运营城市轨道交通的城市，积极推动出台城市轨道交通运营企业电价优惠政策。

　　——落实公共交通用地综合开发政策。推进城市公共交通设施用地综合开发，对新建城市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；对现有城市公共交通设施用地，在保障城市公共交通需求的前提下，支持原土地使用者通过依法申请调整土地利用规划，提高容积率，进行立体开发。城市公共交通用地综合开发的收益应专项用于城市公共交通基础设施建设和弥补城市公共交通企业运营亏损。

　　——规范公交企业管理。城市公共交通企业应完善现代企业管理制度，规范法人治理结构。推进城市公共交通行业改革，建立激励和约束机制，鼓励规模经营、适度竞争，积极推进以服务质量招投标方式配置公共交通资源。城市公共交通企业应建立职工工资收入的正常增长机制，职工收入应充分体现岗位劳动强度和技术要求，与当地经济社会发展水平和社会职工平均工资水平相适应；严格按照国家规定，为职工缴纳各项社会保险，并保障职工正常的休息休假。完善公共交通驾驶员培养渠道，鼓励职业教育院校开设公共交通驾驶员培训专业，提高公共交通驾驶员专业化水平。

**9.推进公交都市创建活动。**

　　——完善工作机制。公交都市创建城市应在城市人民政府领导下，建立由相关部门共同参与的组织协调机制，科学编制公交都市创建工作实施方案，细化建设目标、建设重点、保障措施、投资预算、融资方案、进度安排、有关部门职责分工等内容，并完善在规划、建设、用地、路权、资金等方面的配套支持政策。

　　——建立创建工作平台。加强对公交都市创建过程的监督管理，建立创建活动情况年度报告制度，定期开展专项监督检查。及时总结创建工作经验，推动出台城市公共交通优先发展的长效支持政策和保障措施。建立公交都市创建城市经验交流机制，在部互联网平台设置“公交都市”创建专栏，促进各创建城市围绕公交都市创建工作经验和创建工作中的热点问题进行深入交流和研讨，共同提高公交都市创建工作成效。

　　——加大支持力度。通过项目和资金引导，支持创建城市加快建设城市综合客运枢纽、城市智能公交系统、快速公交运行监测系统和加快推广应用清洁能源公交车辆。研究制定创建城市考核评价指标体系，经验收达到规定条件的，部授予“公交都市示范城市”称号。省级交通运输主管部门应参照部公交都市创建工作模式，组织辖区内各城市开展优先发展城市公共交通的相关活动，并对创建活动给予支持。

**10.推进城市交通综合管理。**

　　——合理引导交通需求。根据城市交通供求状况，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。在特大城市可尝试实施不同区域、不同类型停车场差异化收费和建设驻车换乘系统等需求管理措施。大力发展汽车租赁，加快建立汽车租赁管理法规体系，加强市场监管，积极引导汽车租赁企业规模化、网络化、品牌化发展。鼓励规模大、管理好、信誉高的汽车租赁企业依法设立分支机构，建立全国或区域性汽车租赁网络。大力推广出租汽车电话约车服务，加快建设出租汽车服务管理信息系统，制定出台电话约车支持政策和配套管理措施，方便公众乘车，减少出租汽车空驶。

　　——落实交通影响评价制度。建立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，实施交通影响分析、预测和评估，提出预防或减轻交通影响的设计方案、管理措施和公共交通设施配建要求。按照交通影响评价结果，督促建设单位严格落实公共交通配套设施建设标准，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。

**11.完善票制票价和补贴补偿制度。**

　　——完善公共交通定价和调价机制。综合考虑社会承受能力、企业运营成本、交通供求状况和城市经济社会发展水平等因素，完善价格形成机制，科学制定城市公共交通票价。根据服务质量、乘车距离以及各种公共交通换乘方式等因素，建立多层次、差别化的票制票价体系，推行优质优价。建立城市公共交通票价与企业运营成本和政府补贴的联动机制，根据城市经济发展状况、社会物价水平和劳动工资水平等因素，及时调整城市公共交通票价，逐步改变城市公共交通票价严重背离企业运营成本的状况。

　　——完善公共财政补贴补偿制度。建立城市公共交通企业成本评估制度、城市公共交通补贴补偿制度，合理界定公共财政补贴补偿范围。对城市公共交通企业执行政府指令的低票价，承担老年人、残疾人、学生等优惠乘车，以及持月票和“一卡通”优惠乘车等方面形成的政策性亏损，建议城市公共财政给予足额补偿；对城市公共交通企业车辆购置更新、技术改造，以及安全监控系统建设、安全设备购置、租赁场站、推进节能减排、经营冷僻线路等增加的成本，争取由城市公共财政予以适当补贴。

**三、保障措施**

**12.加强组织领导。**在城市人民政府领导下，建立有关部门共同参与的组织协调机制，将城市公共交通优先发展贯穿到城市规划、建设和社会公共管理的全过程，纳入到保障和改善民生、为民办实事的工作计划。紧密结合当地实际，加快制定贯彻落实《指导意见》、推动城市公共交通优先发展的具体实施意见和行动计划，并组织开展贯彻落实《指导意见》的宣传和监督检查工作。

**13.健全法规标准。**积极推动《城市公共交通条例》的立法工作，抓紧制定配套规章，加快完善城市公共交通管理的地方性法规、规章、管理办法或实施细则等，为城市公共交通规划、建设、运营、管理、安全、应急和政策支持提供法制保障。加快完善车辆装备、安全应急、运营服务、智能化、快速公交、考核评价、城乡公共交通一体化等方面的标准规范体系，为促进城市公共交通规范化发展提供基础支撑。

**14.加强绩效评价和服务质量考核。**研究制定城市公共交通绩效评价办法和评价指标体系，并定期发布重点城市的公共交通绩效评价结果。制定并落实城市公共交通运营服务标准和考核办法，细化城市公共交通服务质量考核指标体系，定期对城市公共交通企业运营服务质量实施监督考核。将考核结果作为衡量城市公共交通企业运营绩效、发放政府补贴、市场准入与退出的重要依据，促进城市公共交通运营资源向集约化程度高、服务质量好、社会效益显著的企业集中。

**15.加强社会监督。**健全城市公共交通重大决策程序，畅通公众诉求渠道，建立公众意见征集和反馈机制，提高公众参与广度和深度，实现公众参与的制度化、常态化。积极推行城市公共交通线网规划编制、线路开通和调整的公示制度和票价听证制度，研究建立城市公共交通企业运营成本和服务质量信息公开制度，接受社会监督。加强城市公共交通行业相关的协会、学会等中介组织的建设和管理，发挥中介组织桥梁纽带作用。转变政府职能，强化中介组织行业自律、协调和服务等职能，将科技推广、人才培训、标准制修订、行业精神文明建设、政策研究等事务性工作委托中介组织开展。

**16.加强公共交通文化建设。**积极开展多种形式的群众性公共交通出行文化活动。每年9月下旬，组织开展“公交出行宣传周”活动，广泛动员城市公共交通企业和社会公众积极参与，共同营造“低碳交通、绿色出行”的城市公共交通文化。组织开展城市公交企业和职工优质服务竞赛活动，提高职工服务意识和服务技能，培育爱岗敬业、乐于奉献的城市公交企业文化。认真总结城市公共交通发展历程，深入挖掘和整理行业标志性人物、事件和历史性物品，建设公共交通宣传基地。加强城市公共交通行业精神文明建设，培养和宣传行业文明企业和先进个人。