

# 关于进一步加快推动城市公共交通优先发展的实施意见

(征求意见稿)

为深入贯彻实施城市公共交通优先发展战略，落实绿色低碳理念，不断提高城市公共交通服务品质，更好满足经济社会发展和人民群众出行需求，根据《国务院关于城市优先发展公共交通的指导意见》《交通强国建设纲要》《国家综合立体交通规划纲要》《山东省“十四五”综合交通运输发展规划》等文件要求，结合我省实际，提出如下实施意见。

## 一、总体要求

### (一) 指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中、六中全会精神，坚定不移贯彻以人民为中心的发展思想，落实新发展理念，聚焦“走在前列、全面开创”“四个扎实”“三个走在前”，围绕我省高标准、高质量实施交通强国山东试点，建设交通强省和省会、胶东、鲁南三大经济圈一体化发展总体目标，以建设人民群众满意的城市公共交通为根本出发点，以改革创新为动力，以科技应用为手段，推进城市公共交通体制机制和供给侧结构性改革，完善

结构优化一体衔接的城市基础设施网络，塑造创新驱动融合联动的发展动能，强化绿色低碳安全健康的发展模式，努力构建均等化、多元化、智慧化、低碳化、可持续的城市公共交通生态体系，不断满足人民群众对城市公共交通的新需求，形成城市公共交通优先发展的新格局。

## （二）基本原则

以人为本，品质优先。提高城市公共交通供给能力、服务品质和综合效能，增强城市公共交通吸引力和竞争力，让社会公众共享城市公共交通发展成果。

政府主导，市场助力。城市人民政府充分履行工作职责，协调解决城市公共交通发展的重大问题，加强政策扶持，引导以市场化方式推动城市公共交通多元化发展。

统筹谋划，同步推进。以需求为导向，统筹规划、建设、运营和管理，构建统一开放的公共交通运行环境，强化各种交通运输方式之间的有效衔接和区域公共交通的协调发展。

深化改革，创新机制。深化城市公共交通领域体制机制和市场化改革，创新城市公共交通管理机制和服务方式，充分发挥新技术等在城市公共交通领域的积极作用。

集约高效，生态良好。构建以公共交通为主体的城市出行结构，优化城市公共交通能源结构，全面打造集约、高效、绿色、生态的城市公共交通系统。

因地制宜，分类发展。根据城市规模、经济水平、地理环境、出行需求等因素，因地制宜确定城市交通出行结构和城市公共交通发展模式，分类确定发展目标和任务。

### （三）主要目标

到 2025 年，全省基本建成普惠均等、优质多元、智慧高效、绿色安全、健康持续的城市公共交通系统，城市公共交通出行公众满意度达到 90%以上，到“十四五”末，全省国家公交都市示范城市达到 50%以上，12 个绿色出行创建城市绿色出行比例达 70%以上。

——普惠均等。城市建成区实现城市公共交通服务全覆盖，多层次的城市公共交通服务网络更加完善，城乡公共交通服务差距不断缩小，全省实现较高水平的城市公共交通服务均等化。城区人口超过 300 万的城市公共交通机动化分担率不低于 50%，超过 100 万但不足 300 万的城市不低于 40%，其他城市不低于 35%。城市建成区公交站点 500 米覆盖率达到 100%。城区人口超过 100 万的城市万人公交车辆标台数不低于 15，其他城市不低于 12。

——优质多元。城市公共交通服务管理体系逐步完善，市场更加开放，多元化城市公共交通服务更加规范，社会公众个性化、高品质的城市公共交通出行需求基本得到满足。城区人口低于 100 万的城市高峰时段公交车辆平均运行速度不低于 16km/h，正点率不低于 80%，其他城市高峰时段平均运行速度不低于

18km/h，正点率不低于 90%。

——智慧高效。新技术在城市公共交通领域广泛应用、深度融合，城市公共交通领域智慧化出行服务、高效化运营调度、科学化决策管理能力显著提升。中心城区建立城市公共交通信息服务系统、智慧化调度系统，车厢和站点监控率均达到 100%。城区人口超过 100 万的城市公交优先信号控制率不低于 30%，其他城市不低于 20%。

——绿色安全。新能源公交车辆应用范围和规模持续扩大，城市公共交通能源消耗和碳排放量逐年下降，安全监管和隐患防控体系不断完善，城市公共交通运营安全形势稳定向好。城市公共汽电车清洁化率达 95%以上，除保留必要应急救援和抢险救灾车辆外，新增和更新车辆全部为新能源车辆，城区人口超过 100 万的城市绿色出行比例达到 70%以上，其他城市不低于 50%。

——健康持续。政府和市场职责边界更加清晰，行业法规标准体系更加健全，企业发展更具活力，行业现代化治理能力显著提升。各市均出台城市公共交通成本规制管理办法，100%建立补贴补偿机制，建立差别化城市公共交通价格体系。

## **二、重点任务**

### **（一）强化城市公共交通规划的编制和实施**

1. 加快规划编制。城市人民政府应当组织相关部门在充分调研基础上，强化公共交通支撑和引导城市发展的理念，按照科学

合理、优先发展、适度超前的原则编制城市综合交通体系规划和公共交通运输规划，并纳入城市总体规划。加强公共交通运输规划与国民经济和社会发展规划、国土空间规划、城市综合交通规划等有效衔接。落实推动城市停车设施发展的实施意见，加大公交场站配建力度，保障公交车辆停放。

2. 严格落实规划。严格城市公共交通运输规划修编程序，不得随意修改和变更控制性详细规划中的城市公共交通运输相关内容。城市公共交通运输规划原则上每5年进行一次修编。城市人民政府应定期对规划编制和执行情况进行监督检查，确保规划得到有效落实。

3. 加强规划衔接。加强慢行交通设施规划，完善步行和自行车等慢行交通系统，建立慢行交通系统与城市公共交通运输系统的有效衔接，推动城市绿色出行，引领低碳交通发展。具备条件的公交站点或周边道路应规划建设一定比例的非机动车停车设施，满足换乘需求。济南、青岛要构建以轨道交通为主体、公共汽电车为基础的城市公共交通运输系统，推进轨道、公交、慢行系统“三网融合”。

4. 鼓励试点示范。建立激励机制，鼓励有条件的市积极开展公交都市示范城市、绿色出行创建城市、公共交通运输碳普惠试点城市建设。持续开展国家公交都市示范工程建设，济南、青岛巩固公交都市示范城市创建成果，枣庄、烟台、潍坊、威海完成国家“公交都市”示范城市创建。开展绿色出行创建行动，倡导简约

适度、绿色低碳的生活方式，引导公众优先选择绿色出行方式。开展公共交通碳普惠试点研究，鼓励有条件的市积极开展公共交通碳普惠制试点建设。

## （二）完善城市公共交通基础设施

5. 落实城市公共交通配套设施建设。在城市建设中严格落实城市公共交通场站及配套设施配建标准。新（改、扩）建大型居住小区、商务区、交通枢纽以及文化、体育、商贸等公共设施项目实施前应进行项目的交通影响评价，实现城市公共交通场站设施与项目主体同步规划、同步设计、同步建设、同步验收、同步投入使用。结合道路条件和周边需求配套建设港湾式停靠站，新建城市居民区周边道路港湾式停靠站规划建设比例应达到100%，已建成区域要有计划安排实施港湾式停靠站改造，到2025年改造比例要达到50%以上。

6. 加强城市公共交通设施用地保障。城市人民政府在组织编制实施国土空间总体规划和详细规划时，应合理确定公交场站的用地规模和布局，保障城市公共交通规划确定的场站用地。对于符合划拨用地目录规定的，应采取划拨方式供地，也可采取协议出让方式供地。

7. 推进城市公共交通设施用地综合开发。按照“统一规划、政府主导、市场运作”的思路，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，支持在符合规划且不改变用途的前提下进行立体开发。利用场站综合开发带动周边片区业态发展，为场站集聚客源，提高公交服务的吸引力。综合开发收益可用于城市公共交通基础设施建设和弥补运营亏损。鼓励社会资本依法依规参与城市公共交通场站综合开发。

8. 加快公交充（换）电、加氢等新能源设施建设。制定城市公共交通新能源车辆充电设施发展规划，优先布局和建设城市公共交通充（换）电站、充电桩等设施，支持公交企业利用现有场地和设施，加快推进充电设施项目建设，形成以充电站为主体，换电站、充电桩为辅助，适度超前、布局合理的充电设施服务体系。鼓励有条件的市在公共领域积极推广应用氢燃料电池公交车，加快加氢站设施建设。加强对新能源公交车辆车载动力蓄电池退役、处置和回收的安全管理。

### （三）加大城市公共交通财政投入

9. 完善城市公共交通精准财政补贴机制。各地要将城市公共交通纳入财政预算体系，列入本级财政预算，完善财政扶持政策，建立健全行业可持续发展的专项资金补贴机制。综合考虑优化便利老年人乘车等因素，进一步规范成本规制和财政补贴机制，建立可量化的城市公共交通成本核算及绩效评价体系，提升管理决策的科学性与准确性以及财政补贴的精准性与合理性。建立多层次、差别化、可持续的票制票价体系，建立市、区（县）两级财

政补贴机制。

10. 健全城市公共交通发展保障机制。统筹使用城市维护建设税、城市基础设施建设配套费、土地出让金收益，优先用于城市道路交通和公共交通基础设施建设。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，以及车辆的更新和设施维护。省级财政要积极支持公共交通枢纽建设，鼓励公共交通企业购置新能源公共交通工具。加大轨道交通项目、信息化建设的资金保障力度。

11. 持续推进城市公共交通相关税费减免政策。按照规定对新购置公共汽（电）车免征车辆购置税；依法免征城市公共交通工具车船税；按照国家规定免征城市公共交通公交场站城镇土地使用税，对城市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、城市绿化补偿费。对城市轨道交通、新能源公交车、公共电车等运营企业用电给予电价优惠，切实降低企业运营成本。

#### （四）切实保障城市公共交通路权优先

12. 加快公交专用道建设。进一步落实城市公共交通路权优先，具备公交专用道设置条件的城市道路，应按客流需求及高峰小时特征设置分时段或全时段公共交通专用车道，实现城市核心区域公交专用道连片、成网，提高公交运营效率。



13. 严格公交专用道使用监管。充分利用监控设备等手段，加强对公交专用道的监控，严格查处占用公交专用道、违法占道停车等交通违法行为，加大对公交站台、公交场站周边违法停车、摆摊设点等违法行为惩治力度，保障公交车辆通行安全和通行效率。

14. 科学设置公交优先通行信号系统。大力推进公交信号优先，逐步扩大公交信号优先范围，实现公交车辆通行优先权，逐步形成公交车辆优先通行网络，切实提高公交车辆通行速度和准点率。

#### （五）着力提升城市公共交通服务品质

15. 完善城市公共交通服务体系。优化公交线网布局 and 结构，构建快线、干线、普线、支线等分层次服务网络，持续改善公交可达性和便捷性。鼓励技术创新、政策创新、模式创新，推进“互联网+”发展，提升服务效率，提高服务品质。支持发展定制公交、夜间公交等特色公共交通服务模式，满足多层次、多元化、差别化的出行需求。大力发展社区公交、支线公交，构筑微循环公交系统，增强公交服务社区的能力，完善步行和自行车等慢行交通系统，解决公众出行“最后一公里”需求。鼓励公交经营企业以市场化运作方式发展城市旅游观光巴士等“公交+”业务，拓展城市公共交通服务深度和广度，打造城市公共交通特色应用。

16. 推进城市公共交通系统智慧化建设。鼓励新型智能交通运载工具应用，推进大数据、云计算、泛在互联、人工智能、车路协同等新技术在公交线网优化、运营调度、服务监管、行业管理和出行服务等方面的应用，提升城市公共汽电车来车信息实时预报覆盖率，提高城市公共交通智能化发展水平。积极拓展支付结算模式，探索“一卡通”等互联互通实体卡与移动支付方式的深度融合，提升便捷支付与创新应用能力。

17. 深化城市公共交通行业精神文明建设。推进城市公交行业服务标准化、规范化、精细化、人性化。组织实施城市公共交通职工素质提升工程，积极培育城市公共交通服务品牌、文明示范线路、服务标兵。加大行业先进典型的宣传，持续开展全省城市公共交通客运“最美驾驶员”等选树宣传活动，营造文明从业、诚信从业的浓厚氛围。开展城市公共交通文明创建、文明出行和党建宣传教育，将城市公共交通行业打造成为新时代中国特色社会主义精神文明的重要窗口。

#### （六）进一步规范城市公共交通运营管理

18. 加强城市公共交通安全管理。按照“管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产经营必须管安全”的要求，加强城市公共交通安全监管，健全安全管理制度，落实监管责任。建立覆盖全行业的风险分级管控和隐患排查治理双重预防体系，提高预防预控能力。按照《山东省生产安全事故应急办法》和《生产经

营单位生产安全事故应急预案编制导则》（GB/T 29639—2020）要求，建立健全和完善安全应急预案管理体系，并定期组织演练。

19. 保障城市公共交通职工合法权益。加强公交行业劳动保护，建立健全公交企业职工工资正常增长机制。落实职工休假和休息制度，按照国家规定按时足额缴纳社会保险、住房公积金和职业年金。定期组织从业人员身心健康检查，建立健康档案，保护从业人员身心健康。持续推进车辆安全防范新技术应用，加强对车辆运行状态监控，及时提醒和纠正不安全驾驶行为。

20. 支持公交企业自身发展。公交企业要逐步深化企业经营体制机制改革，在优化提升城市公共交通功能的前提下，盘活经营性资产与主业相关的经营性业务。在风险可控的前提下，通过发行专项债、企业融资、吸收社会资本等方式推进企业发展。支持公交企业资本多元化、业务拓展市场化，积极拓展行业相关辅业，所得收益用于弥补主业亏损，改善财务状况，增强内生动力，促进公交企业可持续发展。

### **三、保障措施**

（一）完善工作机制保障。各市人民政府应加强组织领导，将城市公共交通优先发展列入“一把手”工程，从推进城市治理体系和治理能力现代化的高度，深刻认识优先发展城市公共交通的重要意义，强化责任意识，推动形成部门联动的综合协调机制，定期研究解决城市公共交通发展中遇到的问题，全力推进城

市公共交通优先发展。

(二) 加强政策法制保障。健全和完善城市公共交通优先发展的相关政策体系，为城市公共交通资金投入、用地综合开发、路权优先等政策提供法制支撑。制定城市公共交通运营服务、设施建设、安全应急、技术维保、智能信息等地方标准规范，为高水平落实城市公共交通优先发展提供保障依据。

(三) 建立绩效评价保障。各级人民政府要建立城市优先发展城市公共交通指标评价体系，制定考核细则，纳入对本级政府各部门的绩效考核管理。加强考核力度，将城市公共交通优先发展水平纳入各级政府年度绩效考核管理。

(四) 强化社会监督保障。加强舆论宣传引导，不断增强公众对绿色出行、公交优先的认同感，增强社区网格化管理的交通职能，争取更大范围地凝聚共识。充分发挥各类媒体、行业协会、专家智库和公益组织的作用，广泛动员全社会积极参与，形成共建、共享、共治的城市公共交通优先发展格局。

(五) 完善人才培养机制。以城市公共交通发展需要和社会需求为导向，建立完善人才培育机制，构建一批专业人才培养平台，培养打造专业技术人才队伍，吸引城市公共交通高素质技能型人才，形成城市公共交通专家智库，提升全省城市公共交通人才储备。