省政府关于进一步落实城市公共交通优先发展战略的实施意见

苏政发〔2014〕80号

各市、县（市、区）人民政府，省各委办厅局，省各直属单位：

城市公共交通具有集约高效、节能环保等优点，优先发展公共交通，是缓解城市交通拥堵、转变交通发展方式、提升人民群众生活品质、提高政府基本公共服务水平的必然要求，是加强节能减排工作、构建资源节约型、环境友好型社会的战略选择。为深入贯彻党的十八大、十八届三中全会精神和《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），全面落实城市公共交通优先发展战略，切实改善城市公共交通条件，更好地满足人民群众出行需求，现提出如下实施意见。

一、总体要求和主要目标

（一）总体要求。深入贯彻落实科学发展观，突出城市公共交通的公益属性，将公共交通发展放在城市交通发展的首要位置，坚持方便群众、综合衔接、绿色发展、因地制宜的发展原则，在规划布局、设施建设、技术装备、运营服务等方面落实保障措施，创新体制机制，切实做到资金投入优先、土地划拨优先、财税扶持优先、路权保障优先，形成城市公共交通优先发展的新格局。

（二）主要目标。通过提高运输保障能力、提升服务品质、增强公共交通竞争力和吸引力，确立公共交通在城市交通中的主体地位，构建安全可靠、经济适用、便捷高效、舒适文明的城市公共交通服务体系。到2015年，全省万人公交车辆标台数平均达到15标台，首末站发车准点率达到95%以上，城市公共交通出行分担率平均达到23%，城市轨道交通营运里程达到350公里、快速公交营运里程达到600公里，苏南地区城市公共交通出行分担率平均达到26%以上，市区人口100万以上的城市公共交通占机动化出行比例平均达到50%。到2020年，全省万人公交车辆标台数平均达到16标台，首末站发车准点率达到98%以上，城市公共交通出行分担率平均达到26%，城市轨道交通营运里程达到600公里，苏南地区城市公共交通出行分担率平均达到30%，市区人口100万以上的城市公共交通占机动化出行比例平均达到60%，全省建成全国公交优先示范省，南京市、苏州市建成国家“公交都市”，完成10个公交优先示范城市创建。

二、强化城市公共交通规划引导和调控

（一）加强规划衔接。各地要结合实际，科学编制城市公共交通规划，加强城市公共交通规划与城市总体规划、土地利用总体规划、城市综合交通规划等其他相关规划的衔接，切实发挥公共交通对城市发展的引领和支撑作用。市区人口超过300万的城市，应构建以轨道交通为骨干、常规公交为主体的城市公共交通服务网络；市区人口100万－300万的城市，应构建大容量公共交通系统、常规公交协调发展的城市公共交通服务网络；市区人口100万以下的城市，应构建以常规公交为主的覆盖城乡的一体化公共交通服务网络。城市公共交通规划要协调道路网络、城市用地和综合交通的关系，科学规划站场和线网布局，优化重要交通节点设置和换乘衔接，明确专用道和设施用地控制要求，合理确定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。

（二）严格规划管理。各地要按照《江苏省城市公共交通规划导则》要求，在2014年12月底前完成城市公共交通规划编制和修订完善工作，按规定程序通过审查后报同级人民政府批准实施，并向社会公布。严格规划修编程序，禁止随意修改和变更城市公共交通规划，原则上每5年进行一次修编，并在修编前开展居民出行调查，规划编制和居民出行调查所需经费应纳入地方财政预算。根据城市公共交通规划制订行动计划，加强对城市公共交通规划实施过程的监督，确保规划执行到位。规划、公安、交通运输等部门要完善和落实交通影响评价制度，对城市规划和建设项目进行交通影响分析、预测和评估，明确公共交通设施配建和改善措施，将交通影响评价的结论作为详细规划编制和项目审批的重要依据。省交通运输厅、住房城乡建设厅要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。

三、加大城市公共交通基础设施建设力度

（一）积极发展大容量公共交通。加快建设与城市发展相协调的城市轨道、快速公交、有轨电车等大容量公共交通系统。符合条件的城市要有序推进轨道交通系统建设，严格落实轨道交通规划、建设与运营的衔接机制，加强轨道交通与公共汽（电）车等其他交通方式的衔接，完善换乘设施。市区人口100万以上但不具备发展轨道交通的城市，应在城市主要客流走廊规划建设大容量快速公共汽

车网络，并与常规公交网络良好接驳，努力提高出行快捷性。

（二）加快公共交通场站设施建设。以服务公交线网优化调整为重点，加快城市次支路、微循环系统和疏堵工程建设，优化城市道路路网结构。加快城市综合客运枢纽、公交换乘枢纽、调度中心、停车场、保养场、首末站、港湾式停靠站、加气（油）站和充（换）电站等设施建设，提高公共汽（电）车的进场率。推进步行道、自行车道、公共停车场、出租汽车停靠点、出租汽车服务中心等配套服务设施建设。城市人民政府要加快制订城市建设项目公共交通场站设施配建管理政策，新建、改建、扩建居民小区、开发区、商业区、城市道路和大型公共活动场所等工程项目要严格落实公共交通配套设施建设标准，实行同步设计、同步建设、同步验收、同步投入使用；未按照规划条件和规划许可落实公共交通配套设施的建设项目，城乡规划主管部门不予办理核实手续，住房城乡建设行政主管部门不予工程建设竣工验收备案。公共交通配套设施应移交公交站场管理部门或公交企业使用，相关部门应适时组织开行城市公交运营线路。

（三）保障公共交通基础设施用地。各地要在城市控制性详细规划中将公共交通基础设施功能、规模和布局作为强制性内容予以明确，对规划确定的公共交通基础设施用地不得占用或改变用途。建立公共交通基础设施用地优先保障制度，纳入土地利用年度计划和建设用地供应计划，切实保障公共交通基础设施用地需要。符合划拨用地目录的，应当优先安排划拨供地。加强公共交通基础设施用地监管，对既有公共交通设施用地不得随意改变用途，确保使用权稳定；对擅自改变土地用途或被挪用的公共交通设施用地，有关部门不予办理审批手续，并依法进行查处，由政府收回后重新供应或者重新划拨土地用于公共交通基础设施建设。

（四）加强公共交通用地综合开发。按照节约集约用地的原则，推进城市公共交通设施用地综合开发，提高土地利用效率。对新建公共交通设施用地，在保障公益性用地的基础上，应对地上、地下空间实施土地综合开发。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，依法申请提高容积率，进行立体开发。公共交通用地的土地综合开发所得收益，应全部用于公共交通基础设施建设和弥补公共交通运营亏损。

四、全面落实城市公共交通路权优先

（一）加强公交专用道网络建设。各地要把公交专用道路建设作为优先发展公共交通的重点，组织公安、交通运输、住房和城乡建设和规划等部门科学编制公交专用道网络专项规划，在满足公交专用道设置条件的城市主干道、次干道和支路设置高峰时段或全天候专用道、路口公交专用道、逆向公交专用道等，加快推进在城市核心区建立完善的公交专用道网络系统，提高公交运营效率，缓解交通拥堵。省辖市城市建成区路段平均每车道断面流量大于500辆/高峰小时或单向公交客运量大于4000人次/高峰小时的城市主干道和次干道应当设置双向公交专用道并形成网络。

（二）加快公交优先通行信号系统建设。各地公安、交通运输等部门要组织编制交叉口公共交通优先的实施方案，渠化路口标线，优化交通信号控制，扩大城市公共交通信号优先范围，通过设置公交专用信号灯和信号相位，以及应用“相位插入”“红灯早断”“绿灯延时”等公交优先信号控制方式，给予公交车辆通行优先级，构建公交车辆优先通行网络，切实提高公共交通行车速度和准点率。

（三）严格公交专用道监管。各地要加大保障公共交通优先通行交通管理设施的投入和建设力度，集约利用城市道路资源，允许机场巴士、校车、通勤班车使用公交专用道，并兼顾城市应急通道使用。公安部门要在公交专用道设置准确、清晰的标志、标线，充分利用固定式和移动式视频监控等科技手段，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，保障公交车辆通行安全和通行效率。

五、着力提升城市公共交通服务品质

（一）完善公共交通网络。各地要实施公交线网优化工程，构建由功能清晰、布局合理的主线、干线、支线组成的三级公交网络，进一步提高线网密度、站点覆盖率、准点率和运行速度，不断改善公共交通可达性和便捷性。推进公交线路向郊区延伸，鼓励经济往来密切的城市群间、毗邻乡镇公交线路的互联互通，大力推进城乡客运一体化。积极发展大站快车、商务快线、通勤班车、定制公交等特色公共交通服务模式，满足不同层次、差别化的出行需求。城市新区、开发区、园区等新型组团区域因地制宜发展社区公交、支线小公交，构筑微循环公交系统，增强公交服务的能力。要完善步行和自行车等慢行交通系统，积极发展公共自行车，解决公众出行“最后一公里”需求。

（二）推广应用新能源汽车。各地要加大新能源汽车的推广应用力度，大力发展纯电动公交车辆，新增和更新的公交车辆要优先使用新能源和清洁能源汽车。新能源汽车推广应用城市要积极探索不同充电技术路线和新型商业模式，推动纯电动公交车在公共交通领域的规模化、商业化运营。加大公交运力投放力度，加快老旧车辆更新，努力提高空调车和低地板无障碍公交车比例，保障公共交通运营设备的更新和维护，提升公共交通运输保障能力。

（三）推进智能公交系统建设。加大科技投入，加快推进信息技术在公交线网优化、运营调度、服务监管和行业管理等方面的应用。各地要加快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、运营服务监督系统和应急处置系统。加快卫星定位、IC 卡、视频监控等车载终端设备安装，实施城市公共交通“一卡通”互联互通工程，到 2015 年，全省城市公共交通“一卡通”基本实现互联互通，到 2020 年，建成覆盖全省企业和车辆的省、市、县三级公共交通行业管理信息系统，省辖市建成城市公共交通智能调度中心和公共交通出行信息服务查询系统，城市主要客流走廊建成一批公交电子站牌等出行服务信息设施。加强城市公共交通与其他交通方式、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。

（四）引导出行方式调整。市区人口 100 万以上的城市要综合应用法律、经济、行政等手段，有效调控、合理引导个体机动化交通需求，尝试实施差别化停车收费、建设驻车换乘系统和错峰上下班等需求管理措施。大力发展汽车租赁，积极引导汽车租赁企业规模化、网络化、品牌化发展。规范出租汽车行业发展，积极推广出租汽车电召和约车服务，加快出租汽车服务管理信息系统建设。大力加强公共交通和绿色出行的宣传和引导，将每年 9 月的第 3 周确定为“公交出行周”，努力营造全社会认同公交优先、支持公交优先、践行公交优先的氛围。

（五）建立科学合理的票价票制体系。各地应结合城市规模、人口、经济发展实际，按照基于成本定价的原则，完善城市公共交通定价机制，根据服务质量、运输距离以及各种公共交通换乘方式等因素，科学制订“社会可承受、财政可承担、企业可承载”的城市公共交通多层次、差别化的票价体系，灵活提供周票、月票、年票、换乘优惠等多种票制、票价，鼓励不同方式的换乘组合，增强公共交通吸引力，引导居民更多选择公共交通出行。

六、规范城市公共交通运营管理

（一）强化公共交通安全应急体系建设。各地要坚持安全第一，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。城市公共交通企业作为安全责任主体，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，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。高度重视轨道交通的建设、运营安全，强化风险评估与防控，完善轨道交通工程验收和试运营审核及第三方安全评估制度，加强应急演练，保障运营安全。

（二）加强城市公共交通企业服务监管。加快制订江苏省城市公共交通管理办法。推行以服务质量招投标为核心的公交行业特许经营机制。研究制定城市公交运营服务规范和服务质量信誉考核办法，建立公众评价、专家咨询和乘客委员会监督等工作机制，加大对城市公共交通行业的服务质量评价和监督，并将服务质量考核结果作为企业绩效评价、财政补贴补偿资金发放、线路资源配置、经营许可管理等方面的重要依据。

（三）增强城市公共交通行业劳动保护。各地要加快将公交驾驶员培训纳入职业教育体系，出台城市公共交通行业劳动用工指导意见，促进公交企业与驾驶员依法建立和规范劳动关系。指导企业建立健全企业职工工资与本地经济社会发展水平、劳动力市场价格相适应的正常增长机制，合理提高公交企业职工收入和社会保障水平。各地要加大财政补贴力度，保证公交企业职工平均收入水平不低于当地城镇非私营单位在岗职工平均水平。加强公交企业工会建设，关心公交职工生活，改善工作条件，落实有关劳动保护政策。鼓励各地对连续从事公交车驾驶一定年限的一线公交驾驶员，参照长途客车驾驶员探索实施提前退休。

（四）深化公交行业精神文明建设。各地要加强城市公交行业文化建设，组织实施公交职工素质提升工程，推行规范化服务，积极培育公共交通服务品牌、文明示范线路、服务标兵。切实转变行业作风，主动倾听社会各界意见，积极响应热点难点问题，建设公交便民服务中心、服务热线，创新公交服务模式。加大公交优先、行业先进典型的宣传，增强公交职工责任感和自豪感。要结合全国公交都市和全省公交优先示范城市创建工程，培育一批先进集体和个人。

七、完善城市公共交通优先发展的保障措施

（一）加强组织领导。充分发挥全省城市客运工作联席会议制度的作用，及时研究制定全省城市公共交通规划、工作方案，指导、督促、检查各地发展情况，并向省人民政府报告。城市人民政府是城市公共交通发展的责任主体，要成立由政府主要负责人牵头的相应的组织机构，研究编制城市公共交通发展战略和规划，制订年度行动计划，落实公交优先政策，协调、解决推进公交优先发展中的突出问题。

（二）加大政府投入。充分利用和积极整合现有的节能减排、大气污染治理、清洁能源和新能源车辆补贴等省级财政专项资金，进一步加大省级资金对城市公共交通发展的支持力度，按年度列入财政预算，推动城市公共交通加快发展。省交通运输厅要统筹安排中央成品油价格和税费改革转移支付资金，优化投资结构，加大力度引导和支持城市公共交通发展。省级财政专项资金、中央成品油价格和税费改革转移支付资金，重点支持城市综合客运枢纽、公交换乘中心、公交保养场、城市公交智能调度中心等项目建设，引导地方和企业开展节能减排技术改造、清洁能源和新能源公交车辆购置，开展城市公共交通重大课题研究等，对国家“公交都市”和省级“公交优先示范城市”创建试点城市符合要求的项目优先列入支持计划。各市、县人民政府要将城市公共交通发展纳入公共财政保障体系，列入年度财政预算，确保公共交通财政投入；多渠道筹集资金，加大对城市公共交通发展的投入，城市公共事业附加费、基础设施配套费和土地出让收入等用于城市基础设施建设的部分，要重点用于城市公共交通、公交专用道等建设，大力扶持城市公共交通发展。

（三）落实支持政策。“十二五”期间，对城市公交站场、道路客运站场的运营用地免征城镇土地使用税，城市公共交通企业新购置的公共汽（电）车免征车辆购置税；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、城市绿化补偿费；依法免征公共交通车船的车船税；认真落实城市公共交通行业成品油价格补贴政策，确保补贴及时足额到位。优先将中央财政老旧汽车报废更新补贴资金向符合补贴条件的城市公交营运车辆倾斜。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。省交通运输厅会同省财政厅加快研究制订城乡道路客运燃料价格补助专项资金

使用管理实施细则，完善分配机制，促进行业节能减排，提高补贴资金绩效。政府在市场准入和优惠扶持政策方面，同等对待各类投资主体和公交运营主体。

（四）创新体制机制。各地要积极推进公共交通投融资体制改革，鼓励公共交通企业利用优质存量资产，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。加强银企合作，创新金融服务，为城市公共交通发展提供优质、低成本的融资服务。加快建立政府购买服务机制，建立健全城市公交成本规制办法，合理界定城市公交企业成本标准，对公交企业成本和费用进行年度审计评价，作为城市人民政府对公交补贴补偿的重要依据。完善公共交通补贴补偿机制，对城市公共交通企业实行低票价、减免票、承担政府指令性任务等形成的政策性亏损，地方政府应定期足额补偿；对企业在技术改造、节能减排、开辟新线、经营冷僻线路等方面的投入，地方财政给予适当补贴。补贴补偿资金按季度预拨，最终补贴补偿金额应按照年度审计报告，在保障公交企业收支平衡、可持续发展的基础上，结合公交运营服务质量和运营安全考核结果等综合确定。

（五）加强考核评价。省级层面制订城市公共交通发展水平考核评价指标体系，将公交优先发展工作，特别是公共交通分担率、公交车辆万人标台数、公交进场率、公交专用道和公共交通财政投入等指标纳入重点考核，由省交通运输厅牵头对各市定期组织考核评价，并向社会发布考核结果。对公共交通投入力度大、成效明显、群众满意度高的城市给予表彰。建立城市公共交通发展年度报告制度，每年1月30日前，各城市人民政府要向上一级人民政府汇报本地区城市公共交通发展情况。

江苏省人民政府

2014年7月9日