

索引号:	11220000013544357T/2013-00289	分类:	工业、交通、公路;意见
发文机关:	吉林省人民政府	成文日期:	2013 年 05 月 03 日
标题:	吉林省人民政府关于城市优先发展公共交通的实施意见		
发文字号:	吉政发〔2013〕12 号	发布日期:	2013 年 05 月 08 日

吉林省人民政府关于城市优先发展 公共交通的实施意见

吉政发〔2013〕12 号

各市（州）人民政府，长白山管委会，各县（市）人民政府，省政府各厅委办、各直属机构：

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），加快我省城市公共交通发展，提升城市公共交通服务水平，促进城市公共交通与城市协调发展，结合我省实际，提出如下实施意见：

一、充分认识城市优先发展公共交通的重要意义

城市公共交通是为社会公众提供基本出行服务的公益性事业，是关系到人民群众“衣食住行”的重大民生工程。促进城市公共交通优先发展，是改善城市居住环境，促进城市经济可持续发展的必然要求；是保障城市功能正常运转，提升城市综合竞争力的关键；也是转变城市交通发展方式，构建资源节约型、环境友好型社会的重要战略选择。实行“公交优先”就是“百姓优先”。各级政府要深刻认识优先发展城市公共交通的重要性和紧迫性，以服务城市经济社会发展为目标，以满足人民群众基本出行需求为宗旨，把城市优先发展公共交通作为落实科学发展观和改善民生、服务民生的一项重要工作，列入政府工作的重要议事日程，加快推进城市公共交通持续、稳定、健康发展。

二、指导思想和总体目标

（一）指导思想。

以科学发展观为指导，树立“城市公共交通引领城市发展”的理念，坚持“政府主导、优先发展、改革创新、因地制宜、方便群众”

的原则，加快基础设施建设，提升车辆装备水平，扩大公共交通网络覆盖面，加快构建方便、快捷、安全、经济的城市公共交通服务体系，进一步提升人民群众的生活品质。

（二）总体目标。

通过优先发展城市公共交通，形成城乡公交客运一体化网络，城区万人公共交通工具拥有量、中心城区公交站点覆盖率、公共汽（电）车平均运营时速、公交车进场（站）率、公交出行分担率等达到各项标准要求，确立城市公共交通在城市交通系统中的主体地位，满足城市经济社会发展的需要。

1. 城区人口 200 万以上的大城市，建设以轨道交通为骨干，公共汽（电）车为主体，相互衔接、换乘方便的城市公共交通服务体系。建成国家示范“公交都市”，城市中心区公共交通占机动化出行比例达到 60% 以上，万人公共交通工具拥有量达到 17 标台以上，中心城区公交站点 300 米基本实现全覆盖，公共汽（电）车平均运营时速达到 20 公里以上，公共汽（电）车发车准点率达到 90% 以上，基本实现公共交通与其他交通方式之间“零距离”换乘，广泛使用节能环保新能源车辆。

2. 城区人口 50 万至 200 万的城市，建设以公共汽（电）车为骨干，大运量快速公共交通系统（BRT）为补充的城市公共交通服务体系。城市中心区公共交通占机动化出行比例达到 40% 以上，万人公共交通工具拥有量达到 14 标台以上，中心城区公交站点 300 米覆盖率不低于 70%，公共汽（电）车平均运营时速达到 22 公里左右，公共汽（电）车发车准点率达到 95% 以上，城市公共交通网络结构优化，接驳系统基本完善，推广使用节能环保新能源车辆。

3. 城区人口 50 万以下的城市，建设以公共汽（电）车为骨干的城市公共交通服务体系。城市中心区公共交通占机动化出行比例达到 30% 以上，万人公共交通工具拥有量达到 10 标台以上，城市中心区公交站点 300 米覆盖率不低于 60%，公共汽（电）车平均运营时速达到 25 公里左右，公共汽（电）车发车准点率达到 98% 以上，公交线网的通达深度和覆盖面显著提高，城乡公共交通一体化取得明显成效。

三、主要任务

（一）强化规划编制实施，发挥公共交通对城市发展的引领作用。

1. 完成专项规划编制。各市、县级政府要借鉴国内外城市发展的先进经验，科学处理城市公共交通规划与城市总体规划布局的关系，建立以公共交通引领城市发展的新模式，引导城市功能布局和产业结构调整，促进城市土地资源的高效利用。要按照国家优先发展城市公共交通的总体要求和目标，加快编制城市公共交通专项规划并纳入城市总体规划。“十二五”期间，县级以上城市应完成《城市综合交通体系规划》和《城市公共交通专项规划》。《城市综合交通体系规划》应实现城市公共交通与公路、铁路、民航等运输方式的零距离换乘。科学合理划定城市公共交通用地范围，在符合土地利用总体规划的前提下，保证城市公共交通基础设施发展用地需求。《城市公共交通专项规划》要明确公共汽车、轨道交通、出租汽车等的功能分工、线网及设施配置、场站规模和布局、车辆投放数量等。已编制完成《城市公共交通专项规划》的城市，要按照城市公共交通发展的新形势、新要求重新组织修编和完善。要积极推行公共交通线网规划的编制、开通和调整等的公示制度。

2. 保证规划编制经费。要将《城市综合交通体系规划》和《城市公共交通专项规划》编制所需经费纳入同级财政预算，确保编制任务的完成。住房城乡建设、交通运输主管部门要会同相关部门认真组织，加强专题研究、技术论证和审查，严格按照国家规定的程序报批。

3. 加强规划执行监督。各市、县级政府要加强对城市公共交通规划实施过程的监督检查，禁止随意修改和变更公共交通规划，确保规划执行到位。省交通运输厅、省住房城乡建设厅应定期对各城市《城市公共交通专项规划》的编制和执行情况进行全面检查，督促规划执行和落实。

（二）加快基础设施建设，提高城市公共交通保障能力。

1. 保障公共交通用地。要把城市公共交通专项规划确定的停车场、保养场、首末站、调度中心、换乘枢纽、港湾式停靠站的设施用地纳入城市旧城改造和新城建设规划同步保障，并纳入“控制性详细规划”。在符合土地利用总体规划的前提下，优先保障公共交通设施用地，按照国家有关政策，凡符合划拨用地条件的城市公共交通用地可划拨使用。要加强城市公共交通用地监管，不得擅自改变土地用途。

2. 同步建设配套设施。各地在城市建设中，要严格落实公共交通配建标准，按照规划实施公共交通场站配套。新建公路、铁路、民

航、轨道交通首末站等枢纽，新建商业区、居住小区、开发区、大型工业企业，新建保障性住房、文化教育会展大型公共活动场所等公益性建设项目，配套建设的公共交通场站等要实现同步设计、同步建设、同步验收、同步使用。加快建设城市公共交通调度中心、暖车库停车场、保养场、首末站以及停靠站，尽快解决公共汽（电）车停车难、车厢寒冷、维修保养难以及调度管理人员无办公场所等问题。鼓励综合客运枢纽、公交换乘枢纽、首末站配套建设室内公交候车设施。结合城市道路的新建扩建，建设港湾式公交停靠站，保证乘车安全和不影响其他车辆通行。各市、县级政府及其规划、建设主管部门要加强监督管理，确保严格按规划配套建设公共交通基础设施。大城市可结合地铁和城市换乘辅助系统建设停车场并实行免收费或低收费停车政策（“P+R”停车场运行模式），引导市民换乘地铁等城市公共交通出行，缓解城市拥堵。

3. 搞好土地综合开发。要对新建城市公共交通枢纽场站用地的地上、地下空间进行土地综合开发，在保证交通功能的基础上，建设集停车（公交车、社会车辆）、房屋租赁、商贸、金融、餐饮、广告等功能于一体的现代公共交通综合体；对现有的公共交通停车场（站）根据场地实际进行综合开发，拓展服务功能，增加经营收入，实现自我升值。按照市场化原则，城市轨道交通运营企业可对城市轨道交通站点周边（含地下空间）及沿线土地进行商业、住宅等综合开发利用。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场站的建设管理和弥补运营亏损。

（三）加大政策扶持力度，支持城市优先发展公共交通。

1. 加大政府投入。各市、县级政府要将公共交通发展资金纳入公共财政体系统筹安排，重点增加大容量公共交通、综合交通枢纽、公交换乘枢纽、停车场站、保养厂、首末站、调度中心、智能管理中心建设和车辆购置投入。新增和更新公交车辆，以大型车、低地板、暖空调、低能耗、环保型的新能源公交车辆为主，提高公交车辆档次。要从同级土地出让金、城市公用事业附加、城市基础设施配套费中提取一定比例的资金，以及全部出租车经营权出让费作为城市公共交通发展资金来源。要合理界定补贴补偿范围，对实行低票价、承担减免票等社会福利和完成政府指令性任务等增加的支出，应给予必要的经济补贴补偿。要组织交通运输、财政、审计、物价等有关部门建立城市公共交通成本监测制度，定期进行审计，科学合理予以补贴补偿。

2. 落实税费优惠政策。要严格执行国家“十二五”期末前暂免征城市公交企业新购置公交车辆的车辆购置税，依法减征或者免征公共

交通车船的车船税，将中央财政老旧汽车报废更新补贴资金向城市公交营运车辆倾斜等规定。对符合现行有关税收优惠政策条件的城市公共交通企业的营业税、城镇土地使用税、房产税，经有关税务行政主管部门审核批准后，可实行相应的税收优惠。各地政府要协调有关部门按照居民生活用电或农业生产用电等惠民电价标准，对城市轨道交通运营企业和使用电动公交车辆企业给予电价优惠政策，切实降低企业运营成本。

3. 科学合理确定票价。城市公共交通运价要实行政府定价。各地要按照“社会可承受、企业可承载、财政可承担”的原则，在充分考虑城市公共交通运营成本的基础上，科学合理地确定公共交通票价。要根据城市特点和乘客需求，建立多层次、差别化的票价体系，灵活提供日票、月票、年票、换车优惠票等多种票制、票价，引导居民选择公共交通出行。各种城市公共交通方式之间要建立合理的比价关系，实现优势互补，提高公共交通系统的运行效率。制定或调整城市公共交通票价，应当按照《中华人民共和国价格法》等法律、法规的规定进行价格听证，提高票价制定和调整的科学性和透明度。

（四）设立公交专用道，保障城市公共道路权优先。

1. 设置公交专用道。各市、县级政府要把公共交通专用道路建设作为优先发展公共交通的重点，组织公安交警、交通运输等有关部门，按照《中华人民共和国道路交通安全法》的有关规定设置公共交通专用道路、单向优先、逆向专用线路等，保证城市公共交通工具对道路的专用权。

2. 逐步推行信号优先。要积极在公交专用道交叉路口进行城市公共交通优先通行信号系统试点，并在主要的公交专用道或重点城市道路上有序推广应用。

3. 强化专用道管理。要同步规划建设公交专用道和优先信号系统，并建立公共交通专用道路和优先通行信号的监控系统，对占用、干扰城市公共交通正常运行的非城市公共交通工具要严格执法，保证城市公共交通专用道的专用和信号优先通行，提高城市公共交通工具的运行速度和准点率。要加强公交专用道宣传和驾驶员的教育，增强交通参与者各行其道的意识。

（五）加强市场管理，规范城市公共交通经营行为。

1. 完善配套制度。各地要认真贯彻落实《吉林省城市公共客运管理条例》，制定地方配套性规章、规范文件，加强管理，依法行政、

文明执法，提高行业管理水平。要依法查处非法经营活动，保障经营者的合法权益，维护城市公共交通市场秩序。

2. 强化安全监督。要加强对城市公共交通企业的安全生产管理，督促企业落实安全生产主体责任，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和安全标准，落实安全生产管理制度，定期开展安全检查和隐患排查。安全设施防护设备设施支出、安全技能培训及应急救援演练支出等安全生产专项经费应纳入企业经营成本核算范围。要加强城市轨道交通运营安全管理，落实应急处置措施，定期开展应急演练，提高事故防范和应急处理能力。

3. 搞好服务综合评价。要建立城市公共交通企业综合评价体系，对企业的经营状况、服务质量和安全生产等情况进行评价，并将企业运营成本和服务质量评价结果向社会公开，接受社会监督。要把综合评价结果作为政府给予运营补贴、企业准入与退出的重要依据，促进城市公共交通企业依法经营、规范管理、文明服务。

（六）依靠科技手段，提高城市公共交通服务水平。

1. 推行智能服务管理。要推进信息技术在城市公共交通运营服务和行业管理等方面的应用，尽快建成出行查询系统、运营调度系统、安全监控系统、站点和停车场（站）管理系统、应急处置系统等管理平台，提高城市公共交通智能化水平。

2. 推行“一卡通”服务。“十二五”期间，各市（州）政府所在地城市要加快城市公共交通移动支付系统建设，尽快建成“一卡通”统一结算平台，并加快推广普及“一卡通”在城市公交、轨道交通、出租汽车等交通方式中的应用，方便乘客出行。长春市、吉林市要率先实现“一卡通”的互联互通，提升城市公共交通的服务能力和水平。

3. 改进出租汽车服务方式。出租汽车是满足具有一定消费能力的群体出行和居民特殊出行需求的交通方式，是城市公共交通的补充。要统筹考虑城市公共交通和出租汽车发展，以优先发展大运量城市公共交通为主，合理利用道路资源，缓解交通拥堵。对出租汽车实行适度发展，总量控制，大城市原则上不再发展出租汽车客运。“十二五”期间，各市（州）政府所在地城市要建立具有车辆电召调度服务、运行监控和预警、应急处理、监督管理等功能的出租汽车服务管理信息系统，大力推广出租汽车电话约车服务。同时，在市区配套建设或划定电召出租汽车停车待客场地，方便群众乘车，减少车辆空驶，提高道路资源使用效率。

4. 规范汽车租赁服务。各市、县级政府要制定汽车租赁发展规划，积极引导汽车租赁企业规模化、网络化、信息化、品牌化发展，满足企事业单位和个人商务、旅游等多样化的出行需求，提高汽车租赁服务水平。要积极推进汽车租赁业法制建设，促进汽车租赁业健康发展。交通运输主管部门要加强对汽车租赁服务业的监管，规范汽车租赁经营行为。

（七）拓宽投资渠道，促进城市公共交通加快发展。

各地要进一步推进公共交通投融资体制改革，发挥市场机制的作用，支持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，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。鼓励公共交通企业建立融资平台，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。要积极帮助公共交通企业与银行、金融租赁企业、客车生产厂家建立良好的信贷、租赁、合作关系，为城市公共交通发展提供优质、低成本的融资服务。

（八）推进行业改革，充分发挥企业的主体作用。

1. 推进城乡公交线路延伸改造。各级政府要积极推进城乡公交、城际公交、镇村公交发展，为人民群众提供均等化公共客运服务。鼓励城市公共交通向城市近郊乡镇延伸、发往城市近郊乡镇的城乡客运班线进行公交化改造，扩大城市公交线网的通达深度和覆盖面，引导企业之间开展服务质量竞争。

2. 推进公共交通企业改革。各市、县级政府应建立规范的现代企业管理制度，规范法人治理结构，加强企业内部管理、强化企业社会责任、确立企业主导地位，为优先发展公共交通创造有利条件。鼓励通过政府收购、客运经营权置换和公交企业之间的收购、兼并、重组，推进企业规模化、集约化经营，提高行业服务质量。公共交通经营主体过多的城市，要对现有公共交通企业进行整合，并保持公共交通企业之间的适度竞争。允许现有道路客运企业从事城市公共交通经营，收购、兼并、重组城市公共交通企业，同时推进现有发往城市周边的农村客运班线和城际客运班线的公交化改造。鼓励城市公共交通企业和道路客运企业共同出资组建企业，经营城乡公交客运线路，推进城乡公交客运一体化。城市公共交通车辆要实行公司化经营，取缔车辆靠挂、承包、租赁经营。

3. 保障职工合法权益。要切实维护公共交通企业职工的利益，建立企业职工工资增长与本地经济社会发展水平、劳动力市场价格以及社会平均工资相适应，与公共交通服务质量相联系的稳定增长机制，保证公共交通企业职工平均工资收入不低于当地在岗职工平均收入水平，驾驶员的平均收入高于当地在岗职工平均收入水平。城市公共交通企业要严格按照国家规定，为职工按时足额缴纳基本养老、医疗、失业、工伤、生育等社会保险费用和住房公积金，落实劳动合同约定的各项劳动保护和福利待遇，确保城市公共交通职工队伍的稳定。

(九) 加强组织领导，确保优先发展公共交通政策的落实。

1. 强化组织领导。建立城市优先发展公共交通部门联席会议制度，由省交通运输厅牵头，省财政厅、省住房城乡建设厅、省国土资源厅、省公安厅等有关部门参加，定期召开联席会议，研究制定城市公共交通优先发展政策，促进城市公共交通持续健康稳定发展。开展城市“公交便民”工程，推进各地城市公共交通优先发展。各市、县级政府要成立由政府主要领导任组长，分管领导任副组长，财政、住房城乡建设、国土资源、规划、交通运输、公安、发展改革、税务、物价、工商、环保等相关部门为成员的城市优先发展公共交通工作领导小组，定期研究城市公共交通发展工作，制定、落实各项扶持政策，解决遇到的困难和问题。

2. 明确部门责任。各市、县级政府要制定城市优先发展公共交通工作方案，提出落实城市公共交通发展的具体措施。落实各项优先发展政策的牵头部门、配合部门要将责任明确到单位和人员。形成政府领导、分工负责、部门配合的工作机制，把各项工作落到实处。

3. 加强绩效考评。省政府将城市优先发展公共交通纳入政府年度绩效考评，对优先发展公共交通成效明显、群众满意度高的城市，给予以奖代补奖励，以奖代补资金用于城市公共交通设施建设和购置车辆补贴。具体奖补考核办法由省交通运输厅、省财政厅制定并组织实施。各市（州）政府也要对本级政府有关部门和所辖县（市、区）政府优先发展公共交通相关工作进行考核，推动公共交通优先发展，加快发展。

吉林省人民政府

2013 年 5 月 3 日

