

驻马店市人民政府文件

驻政〔2017〕42号

驻马店市人民政府 关于城市优先发展公共交通的实施意见

各县、区人民政府，市城乡一体化示范区、经济开发区、市产业集聚区管委会，市政府有关部门：

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）、《城市公共汽车和电车客运管理规定》（交通运输部令2017年第5号）和《河南省人民政府关于城市优先发展公共交通的实施意见》（豫政〔2014〕66号）等文件精神，加快全市城市公共交通统筹协调发展，确立城市公共交通在全市范围内城市发展中的优先地位，充分发挥公共交通对改善城市交通拥堵状况、促进经济社会协调发展和保护环境的作用，现

就优先发展城市公共交通提出如下实施意见。

一、总体要求和发展目标

（一）总体要求

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,是与人民群众切身利益直接相关的重大民生工程。近年来,国务院、省政府和市委、市政府不断推出新政策、新举措大力推进城市公共交通建设,全市城市公共交通发展水平得到不断提升,但总体发展滞后、可持续发展能力弱等问题依然突出。为此,要进一步强化政府的主体责任,突出城市公共交通的公益属性,按照“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发展给予优先保障,推进城市公共交通持续、稳定、健康发展。

（二）发展目标

着力构建“政府主导、保障有力、节能环保、便捷高效”的城市公共交通系统,提高城市公共交通吸引力,同时改善步行、自行车出行条件,确立公共交通在城市交通系统中的主体地位。具体分为两个层次:

1. 市中心城区 185 平方公里范围,通过实施优先发展公共交通战略,提高城市公共交通吸引力。以创建河南省“公交优先”示范城市和国家级“公交都市”为目标,逐步实施中心城区 185 平方公里公交专项规划。建设以常规公共汽(电)车为主体,以公共自行车为补充的公共交通服务网络。到 2020 年基本实现以下目标:

——保障更有力。城市公共交通出行分担率（出行总量含机动化出行和自行车出行，不含步行，下同）年均提升 2 个百分点，城市公共交通出行分担率达到 30%以上，公共交通机动化出行分担率达到 60%以上。公交服务网络不断扩大，线网结构不断优化，初步形成公交快线、干线、支线分工明确、衔接顺畅、运营高效的公交运营网络。城市建成区公交线网密度达到 3 公里/平方公里以上，常住人口万人公交车车辆保有量达到 15 标台以上。公交场站（首末站、停车场、修理厂、枢纽站等）按照每标台公交车 280 平方米的标准规划建设。城乡客运基本公共服务均等化取得明显成效，城市公共交通线网覆盖城市近郊主要中心镇，城市周边 20 公里范围内城乡客运班线公交化改造率达到 85%以上。

——服务更优质。城市建成区公交站点 500 米覆盖率达到 90%以上，实现主城区 500 米上车、5 分钟换乘。公共汽电车平均运营时速达到 20 公里以上，早晚高峰时段公共汽电车平均拥挤度在 90%以内。公共交通车辆、场站、枢纽的无障碍通行及服务设施基本完善。针对上学、购物、旅游等不同出行需求的特色公共交通服务基本到位。城市公共交通节能环保水平明显改善，绿色公共交通工具比率达到 80%以上，公共交通平均能耗强度（单位车公里燃料能耗水平）下降 10%以上。城市公共交通乘客满意度达到 80%以上。

——设施更完善。城市建成区内公交停车场、公交站台、候车亭等配套服务设施基本完善，城市公共汽电车进场率和主干道公共交通港湾式停靠站设置比例年均提升 5 个百分点；新建或改

扩建城市主干道，公共交通港湾式停靠站设置比例达到 100%。在大型居住小区要配套建设公共交通首末站或换乘枢纽。初步建成公共交通换乘枢纽和集多种运输方式为一体的城市综合客运枢纽网络；建成城市公共交通智能调度及监控中心、公众出行信息服务系统。城市主干道和重要交叉口公交优先通行信号设置比例达到 30%以上。公交专用道设置比率达到 30%以上。

——**运营更安全**。城市公共交通安全保障水平显著提升，行车责任事故率年均下降 1 个百分点以上，城市公共汽电车责任事故死亡率不超过 0.04 人/百万车公里。城市公共交通系统应对突发事件的应急反应能力显著提升。

——**管理更规范**。建立体系完整、机构精干、运转高效、行为规范的“一城一交”综合交通行政管理体制。城市公共交通相关规划体系初步形成，衔接更加顺畅。城市公共交通政策和标准规范体系基本完善，城市公共交通市场准入和退出、安全管理和应急保障、财政和土地保障、运营监管、票制票价、行业信息统计、从业人员培训等方面的基础管理制度和城市公共交通车辆技术、安全运营、信息化建设、服务质量考评等方面的标准规范体系基本形成。城市公共交通企业全部实现规模化、集约化、公司化经营，行业更加稳定，公交企业职工平均收入不低于当地社会在职人员平均收入水平。城乡客运管理政策、票制票价、服务标准等逐步理顺，城乡客运一体化管理格局基本形成。

2. 各县建成区范围内，可依据实际发展需要，合理规划建设公共交通服务网络，建设、完善公共交通设施，不断提高万人公

共交通车辆保有量。鼓励市、县公交企业进行资源整合，发挥省“公交优先”示范城市的示范带动作用，支持市中心城区向各县复制推广，综合利用已有的科技资源、管理资源，减少设备重复投资，实施全国公交一卡通，逐步缩小市、县城市公交发展差距。

“十三五”期城市公交发展量化指标表

城区常住人口规模分类	市中心城区城市公交发展指标（城区常住人口100万-300万）	县城区城市公交发展指标（城区常住人口100万以下）
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）	30%以上 (60%以上)	20%以上
城市交通绿色出行分担率	80%左右	85%左右
城市公共交通乘客满意度	85%以上	85%以上
城市公共交通站点500米覆盖率	100%以上	80%以上
城市公共汽电车正点率	80%以上	85%以上
城市公共汽电车责任事故死亡率	不超过0.04人/百万车公里	不超过0.05人/百万车公里
城市公共交通来车信息预报服务	主要客运通道基本全覆盖	主要客运通道基本全覆盖

二、主要任务

（一）强化规划编制监督执行

——保障公共交通发展规划组织实施。交通、规划部门按照全市城市总体规划、土地利用总体规划，认真编制《城市综合交通规划》和《城市公共交通专项规划》。城市公共交通规划要科学规划线网布局，优化重要交通节点设置和方便衔接换乘，落实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。规划确定的停车场、保养场、首末站、调度中心、换乘枢纽等设施，应纳入城市控制性详细规划，确保公共交通设施用地的预留，按《划拨用地目录》以划拨方式供地，不得侵占、挪用或转让。优先将公交站场等基础设施纳入国民经济和社会发展规划、城市总体规划，做到早立项、早核准、早备案。优先规划预留公交基础设施建设用地，逐步扩大城市公共交通服务范围，大力支持城市公共交通覆盖示范园区、大型居住小区、大中专院校、风景旅游区、城郊乡镇等，积极引导城市公共交通服务向城郊农村延伸，为城区公交运输与农村客运的接驳换乘提供便利。

——加快推动城乡客运公交化发展。交通部门要统筹推进城市、城乡、镇村客运一体化发展。建立布局合理、衔接有序、换乘方便的城市公共交通网络，稳步推进城乡公共交通一体化。加快调整和优化公共交通线网结构，扩大城市公共交通线网的通达深度和覆盖面；加快城市近郊区的城乡客运班线、城际班线的公交化改造，实现城市公共交通与农村客运的有效衔接；不断优化城市公共交通、班线客运、农村客运和旅游客运组成的多层次客运服务体系。积极推进城乡公交客运一体化建设，以做大做强中心城区为目标，构建起以中心城区为核心，以遂平组团、确山组团和汝南组团等城市组团中心为支点的“一核三极、一环三带、两区多廊”的组团式发展空间结构，参照城市公共交通的运营模式、服务标准、票价、扶持政策，对农村客运线路实行公交化改造。

——规模打造全市域公交统一发展。根据交通部《城市公共

汽车和电车客运管理规定》“国家鼓励城市公共汽电车客运运营企业实现规模化、集约化”的要求，结合现有平舆县、上蔡县、汝南县等地方的经验，充分发挥市级城市公交现有 GPS 智能调度平台、IC 卡智能收费系统、掌上公交、交通一卡通系统功能，与各县公交统一管理、统一收费、统一调度，实现城市公交资源共享。到 2021 年，实现市辖八县的公交统一管理，为全市人民提供便捷、舒适的出行服务。

（二）加快基础设施建设速度

——**加快城市交通换乘枢纽建设**。根据城市发展规划，在符合条件的地方建设综合换乘枢纽，实现公共汽（电）车、出租汽车、公共自行车等多种出行方式零距离换乘以及城市交通与铁路、公路等对外交通之间的有效衔接。换乘枢纽要配套建设机动车、非机动车停车场，并配备相应的线路票价、服务时间、投诉电话、指向标识、线路图、时刻表、换乘指南等出行信息服务设施。

——**加快城市公共交通场站（含换乘枢纽、调度中心、停车场、保养场、充电站、油气站、首末站、停靠站、候车亭等）建设**。将城市公共交通场站和配套服务设施（含步行道、自行车道、公共停车场、港湾式站亭等）纳入城市旧城改造计划，并作为新（城）区、大型集中居住区、大型商业网点、高校园区以及大型公共活动场所等的必备基础设施，统一规划、同步实施、同步交工验收投入使用，提高公共汽（电）车进场率。在城市交通主次干道上建设公共汽（电）车港湾式停靠站，有条件的要建设深度公共汽（电）车港湾式停靠站，完善站台、候车亭等配套设施，合

理设置公共交通站点，保障公交车辆的运营及管理。

一一加快绿色公共交通体系建设。加快公交车辆改造和升级步伐，推广应用容量大、安全舒适、技术性能强的节能环保型车辆。落实扶持政策，加快推进新能源和清洁能源车辆推广应用，科学规划建设充电站、加油气一体站等配套设施。逐步完善无障碍设施，方便残障人士乘坐。大力建设公共自行车服务系统，在城市公交首末站形成“零换乘”，解决最后一公里问题。

一一加强城市公共交通基础设施建设用地保障。城市公共交通基础设施用地符合《划拨用地目录》的，以划拨方式优先保障。加强对公共交通基础设施用地的监管，对违规改变土地用途的，由政府收回后重新供应，用于公共交通基础设施建设。场站建设资金由政府财政全额投入。

一一健全城市公交用地综合开发政策落实机制。制定、落实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客运站、铁路站、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。

（三）提升智能化水平

提升城市公共交通管理、运营、服务信息化水平，加快建设公众出行信息服务系统、公交智能查询系统、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、城市道路交通管理系统信息资源整合共享，向公众提供“一站式”综合交通信息服务。依托公交 IC 卡刷卡系统，加强协作对 IC 卡收费系统进行改造升级，成立一卡通公司，逐步实现公交 IC 卡缴纳水、电、气费用及购物功能，并实现银行卡、手机刷卡乘车。

（四）保障城市公交路权优先

——**设置全天或者高峰时段公交专用道。**在建成区六车道主干道积极设置公交专用道，要因地制宜设置城市公交优先车道、路口专用线（道）、专用街道、单向优先专用线（道）等，按道路情况可采取全天或高峰时段定时实施；在城市新建和改（扩）建城市道路，应同步规划、建设公共汽（电）车专用道；并配套设置直观的标识系统和优先通行信号系统，保证城市公交的道路优先通行权，逐步形成快速运送网络，提升通道运送效率。

——**加大公交专用道日常监管力度。**按照《驻马店市人民政府关于进一步加强城市公交专用车道管理的通告》（驻政〔2016〕75号）要求，加强对公交专用道的监督管理，公安部门在公交专用道设置固定电子监控点，公交企业在公交车头、车厢内安装车载录像监控设备，提供侵占公交专用道的违章信息，加大对违章占用专用道的监控和查处。

——**设置公交优先通行信号系统。**科学设置公交优先通行信号系统，合理配置城市公交车辆感应信号系统，逐步形成优先通行网络，保证城市公交车辆道路优先通行权，减少道路交叉口的停留时间。

(五) 多渠道筹措资金

——加大政府资金投入力度。将城市公交发展资金纳入公共财政体系，重点扶持城市公交基础设施建设、车辆购置、政府购买公交服务资金、信息化建设等。各级人民政府要按照优先发展城市公共交通相关工作要求，出台相应的公共财政购买公交服务的具体办法，同时进一步完善公交企业成本规制制度及绩效评估制度。科学划分政策性亏损和经营性亏损，合理界定公共财政补贴范围。建立成本规制资金预拨机制。对完成政府指令性任务及低票价、优惠乘车等形成的政策性亏损，在对城市公共交通企业成本费用进行年度审计与评估的基础上，按年度给予补偿。

——积极拓宽投资渠道。公交企业要通过推进银企合作、创新金融服务、与汽车厂合作等方法，为城市公交发展提供优质、低成本的金融服务。吸引和鼓励社会资金参与城市公交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。鼓励企事业单位及个人捐赠公交车辆及设施。

——加强用地综合开发。对新建城市公交基础设施用地的地上、地下空间，可依规定按照市场化原则实施土地综合开发，在保证城市公交需求功能的基础上，建设集停车、房屋租赁、商贸、金融、餐饮、广告、加油加气站、充电站等功能于一体的现代城市公交综合体。对现有城市公交基础设施用地，在保障城市公交需求的前提下，支持原土地使用者依法申请进行立体综合开发。城市公交基础设施用地综合开发收益，全部用于城市公交基础设

施建设和弥补城市公交企业运营亏损。支持城市交通运营企业参与城市交通站点周边及沿线土地综合开发。

——**落实政府购买城市公交服务政策。**根据交通部《城市公共汽车和电车客运管理规定》（交通运输部令 2017 年第 5 号）和财政部、交通部《关于推进交通运输领域政府购买服务的指导意见》（财建〔2016〕34 号）、《驻马店市城市公交成本规制及财政补贴补偿办法》（驻财城〔2014〕1 号）等文件，落实政府购买公交服务政策，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，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、发放财政购买服务资金、实施市场准入与退出的重要依据。

（六）加强行业管理

——**提高服务质量。**积极开展城市公交行业创先争优活动，增强公交运输的公信力和吸引力，提高行业文明优质服务水平，提高城市公交出行分担率；强化职业道德和业务培训，规范司乘人员服务行为，增强安全意识，提高公交服务质量和效率；推行创建优秀公交车长活动，充分发挥榜样示范引领作用，全面提升公交车长队伍服务意识及水平。

——**改善职工待遇。**进一步改善司乘人员工作环境和福利待遇等条件，建立职工工资稳定增长机制，与本地经济社会发展水平相适应。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、生育等保险费用和住房公积金，保障职工合法权益。

——**大力发展社区公交、定制公交、夜间公交及公交车辆租**

赁。加快建立社区公交、定制公交、夜间公交和公交车辆租赁管理体系，服务各层次乘客的需求；加强市场监管，积极引导定制公交和公交车辆租赁规模化、网络化、品牌化发展。

（七）落实税费减免政策

落实《财政部、国家税务总局关于城市公交企业购置公共汽电车免征车辆购置税的通知》（财税〔2016〕84号）要求，免征城市公交企业新购置公交车辆的车辆购置税；落实《财政部、国家税务总局关于城市公交站场道路客运站场城市轨道交通系统城镇土地使用税优惠政策的通知》（财税〔2016〕16号）的要求，自2016年1月1日至2018年12月31日，免征城市公交站场运营用地的城镇土地使用税，城市公交站场运营用地包括城市公交首末站、停车场、保养场、站场办公用地、生产辅助用地；落实《河南省车船税实施办法》（河南省人民政府令第144号），免征城市公交车辆车船税。制定城市公共交通行业用气、用电价格优惠政策，做好对城市公共交通行业的成品油价格补助工作。免征城市公共交通场站城市基础设施配套费、城市道路占用挖掘费等费用。

（八）科学制定票制票价

按照“社会可承受、企业可承载、财政可承担”的原则，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，建立多层次、差别化的价格体系，推行优质优价；建立企业运营成本、票价与政府补贴联动机制，理顺票价结构，形成科学合理的城市公交票价体系。对城市公交因票价限制因素造成的政策性亏损，给予等额补贴。

（九）加强城市交通综合管理

——制定交通需求引导措施。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，鼓励政府各部门及企事业单位人员积极乘坐公交上下班，促进小汽车、电动车等出行方式向公共交通出行方式的转变，建立公交优先的城市交通需求管理模式。新闻媒体要大力加强公共交通和绿色出行的宣传和引导。

——严格交通管理。公安与交通部门要进一步深化对违法行驶车辆、机动车乱停乱放等的专项整治和电动自行车的规范管理。加大对道路交通秩序乱点、难点及非法运营三轮车、电瓶车的治理力度，提升机动车、非机动车、行人的守法率。完善道路机动车、非机动车硬隔离设施，有效减少机动车、非机动车混行。对市区内主要道路及路口实施交通精细化管理，保障公共交通工具的畅通运营。

——完善停车差异化收费机制。加强道路停车场管理，对市中心城区主次干道、单行道及商业密集区、人口密集区的停车进行严格规范管理；制定和实施停车场分区、分级管理制度；规范合理设置停车区、停车位，实行差别化停车收费，充分利用价格杠杆对停车进行合理调节，提高停车位周转率，使公共停车资源得到充分利用。

——建立交通影响评价制度。建立城市建设项目交通影响评价制度，并作为项目实施的前置性条件。规划和住建部门要严格落实公共交通配套设施建设标准，确保配套设施与城市建设项目

主体工程同步规划设计、同步建设、同步验收、同步交付使用。

（十）全面提升城市公交服务品质

——提升公交出行快捷性。构建城市公交快速通勤系统。按照公交专用道设置条件等国家标准要求，合理规划建设公交专用道，推动公交专用道连续、成网。

——扩大公交服务广度和深度。科学规划、调整城市公交线网，加强城市公交与其他交通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。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。

——完善多元化公交服务网络。不断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、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。优化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。

——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，科学提升城市公共交通发车频率。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、更体面。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。

——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。城市公交企业要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。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；城市公共交通主管部门应同有关部门制定城市公共汽电车客运突发事件应急预案，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。运营企业应根据城市公共汽电车客运突发事件应急预案，制定本企业的应急预案，并定期演练。

三、保障机制

（一）加强组织领导。市、县人民政府作为城市优先发展公共交通的责任主体，要落实主体责任，切实加强对优先发展公共交通工作的组织领导，将城市公共交通优先发展贯穿城市规划、建设和社会公共管理全过程，纳入保障和改善民生、为民办实事的工作计划，加大扶持力度，建立协调推动机制，及时协调解决城市公共交通发展中的重大问题，不断提高城市公共交通发展水平，满足社会公众出行和城市发展的需要。

（二）建立绩效评价制度。将城市优先发展公共交通工作纳入政府年度绩效考评范围，对优先发展公共交通投入力度大、成效明显、群众满意度高的县给予奖励。具体绩效考核办法由市交通运输局负责组织实施，协调组织相关部门及一定比例的市民参与具体绩效考核。各级政府要加强对城市公共交通企业运营服务质量的监督考核，将考核结果作为衡量城市公共交通企业运营绩效、运力资源配置、发放政府补贴的重要依据，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。

（三）加强公共交通文化建设。每年9月16日至22日，定期宣传和开展“公交宣传周”及“无车日”活动，倡导动员社会公众积极参与。组织开展城市公共交通企业和职工优质服务、专业技能竞赛活动，增强服务意识，提高服务水平，培育爱岗敬业、乐于奉献的城市公共交通企业文化。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。

2017年7月27日

