

内蒙古自治区人民政府 关于城市优先发展公共交通的意见

内政发〔2013〕108号

各盟行政公署、市人民政府，自治区各委、办、厅、局，各大企业、事业单位：

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)精神，促进城市公共交通与经济社会协调发展，有效缓解城市交通拥堵、转变城市交通发展方式、提升人民群众生活品质，现就城市优先发展公共交通提出如下意见。

一、充分认识城市优先发展公共交通的重要性和紧迫性

城市公共交通是重要的城市基础设施，是城市经济运行的保障，是关系国计民生的社会公益性事业。随着城镇化进程的加快和城市经济社会的快速发展，人民生活水平显著提高，交通运输工具快速增加，城市交通发展面临新的问题和挑战，公共交通管理体制不统一、线网布局不合理、换乘不便、运行速度低、公共交通企业亏损等问题亟待解决。城市公共交通发展的滞后已成为制约城市经济社会发展和人民群众生活水平提高的瓶颈。因此，各地区、各有关部门要充分认识城市优先发展公共交通的重要性和紧迫性，进一步确立公共交通在城市交通发展中的优先地位，把城市

优先发展公共交通作为贯彻落实科学发展观和自治区“8337”发展思路的重要任务，加强组织领导，明确目标要求，采取有力措施，加快发展步伐，尽快提高城市公共交通整体服务水平。

二、明确总体要求和目标

总体要求：统筹规划、分步实施，政府主导、政策扶持，有序竞争、协调发展。健全城市公共交通法规体系，科学编制城市公共交通运输规划，完善城市优先发展公共交通的政策支持，建立城市公共交通运输发展的政策补偿与市场补偿机制，加大城市公共交通运输基础设施建设力度，推进快速公交系统（BRT），适时研究发展轨道交通，统筹发展城乡公共交通运输，推进城乡客运一体化发展。

总体目标：坚持城市公共交通运输社会公益性的定位，增加公共交通运输吸引力，方便人民群众出行，缓解交通拥堵。以优化线网、完善换乘、路权优先、提高效率、改善服务为重点，进一步改革体制、机制和票制，逐步建立和完善安全、便捷、舒适、经济、环保、可持续发展的城市公共交通运输体系。人口在100万以上的城市要基本实现中心城区公共交通运输站点500米全覆盖，公共交通运输占机动化出行比例达到60%左右。

三、加快城市公共交通运输规划的编制和实施

各地区在编制城市总体规划时，应根据城市发展的规模和功能布局，科学编制城市综合交通运输规划和城市公共交通运输规划，有效配置和利用交通资源，建立以公共交通运输为导向的出行方式，把快速公交系统（BRT）作为规划的重要内容，科学确定多层次、立体型的城市综合交通运输系统，改变单一地面交通和以常规公共汽

车交通形式为主的局面。要重视城际间、城镇群的快速城市公共交通、城市地下空间和通道的开发利用。编制城市公共交通运输规划时，要依据城市总体规划，明确城市公共交通体系中各种交通方式（轨道交通、快速交通、地面常规公共交通等）的功能定位，确定符合地区实际的线网规模、场站规模和用地布局，使各种交通方式协调发展、相互补充，提高城市公共交通的竞争力。

四、进一步完善城市公共交通基础设施

各地区要按照政府主导、市场运作、统一规划、统一管理的要求，进一步加大城市公共交通场站等基础设施的建设力度。要将城市公共交通场站用地纳入土地利用总体规划，其用地符合《划拨用地目录》的，以划拨方式供地。要按照城市公共交通运输规划确定的各类公共交通用地（包括公共交通枢纽、公共交通站场、首末站等）进行用地预留，不得随意更改用地性质或挤占公共交通设施用地。城市新区开发及大型公共建筑工程建设，需要设置公共汽车首末站用地的，应由地方人民政府按照城市公共交通运输规划的要求进行征收、征用。机场、火车站、居住小区、开发区、大型公共活动场所等重大建设项目，应根据城市总体规划配套建设公共交通设施，提高公共汽车的进场率。

加强城市交通换乘枢纽建设，推进城市公共交通内部以及城市公共交通与铁路、公路、民航等对外交通之间的有效衔接，方便乘客换乘，加强步行道、自行车道、公共停车场等配套服务设施建设，将其纳入城市旧城改造和新城建设规划同步实施。新建、改建和扩建机场、火车站、长途汽车客运站时，必须将公共交通

一并纳入城市总体规划，同步实施。

合理规划配置和建设城市公共交通场站，将公共交通保养场、停车场等场站及其配套设施纳入城市总体规划。新建城区、居住区、商务区、大型公共活动场所等必须配建公共交通设施。在城市主要交通干道，必须按强制性标准建设港湾式停靠站，配套建设站台、候车亭等设施，并合理规划设置出租车停靠站点。

各级人民政府及其发展改革、交通运输、国土资源、住房和城乡建设部门要采取有力措施，加强监督管理，不得随意改变已投入使用的公交场站等设施的用途。要切实加强公共交通用地监管，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。对新建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进行立体开发。公共交通用地综合开发的收益要用于公共交通基础设施建设。

要积极落实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，严格落实公共交通配建标准，实现同步设计、同步建设、同步验收。

五、加快城市公共交通优先车道建设和优化交通信号设置

各地区要把加快城市公共交通优先车道建设作为城市优先发展公共交通的重点。交通运输主管部门要与公安（交警）、住房和城乡建设等有关部门密切配合，按照开展国家“公交都市”建设示范工程、畅通工程的要求，结合本地区实际情况，认真研究建立城市公共交通优先车道道路系统，保证城市公共交通工具

对道路的优先使用权。集约利用城市道路资源，允许机场巴士、校车、班车使用公共交通优先车道。建立城市公共交通优先车道监控系统，在公共交通优先车道上行驶的公共交通车辆要安装车内、车外监控设备。对占用城市公共交通优先车道、干扰城市公共交通正常运行的交通违法行为要加大执法力度，切实落实城市公共交通车辆优先通行权，提高城市公共交通车辆的运行速度和准点率。

要根据本地区城市的道路特点、交通流动规律以及车辆特性，优化交通信号设置，科学合理地设置城市公共交通车辆优先通行信号管理系统，减少城市公共交通车辆在道路交叉口的停留时间。

六、完善和落实城市优先发展公共交通各项支持政策

要加大城市公共交通投入。各级人民政府要将公共交通发展资金纳入公共财政体系。城市公共交通要坚持以政府投入为主，建立健全城市公共交通投入、补贴和补偿机制。各级人民政府要对公共交通综合换乘枢纽、停车场站建设以及公共交通车辆和设施装备的配置、更新、节能改造、燃料供应等给予资金和政策扶持。城市公用事业附加费、基础设施配套费等政府性基金要向城市公共交通倾斜。要加强银企合作，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。要积极争取中央财政对我区城市公共交通方面的补助，逐步建立以地方政府财政投入为主，中央和自治区财政支持引导的城市公共交通财政保障制度。要研究建立符合需要的城市公共交通发展专项资金，用于公共交通基础设施建设、运营、车辆和设施装备购置或更新以及信息化

建设等补助方面。城镇政府财政每年对城市公共交通的投入力度不低于财政一般预算收入的 2%，并以土地出让净收益的 3% 作为公共交通发展资金来源。

建立低票价补偿机制，落实专项经济补偿。实行城市公共交通低票价政策，建立规范的公共交通企业成本费用评价制度、政策性亏损评估和补贴制度。对于城市公共交通企业因执行低于正常运转成本的政府规定票价以及老年人、残疾人、军人、学生优惠乘车等减免票措施而减少的收入，企业执行抢险救灾等政府指令性任务所增加的支出，企业因开通冷僻线路所形成的亏损，地方财政要给予全额补偿。对企业在技术改造、信息化建设、节能减排等方面的投入，在车辆购置、更新以及安全监管系统建设、安全设备购置、租赁场站等方面增加的成本，地方财政要给予适当补贴。

实行城市公共交通税费优惠政策。城市公共交通基础设施建设免征公共事业附加和基础设施配套费等地方性相关配套收费。经自治区人民政府批准，对城市公共交通工具免征车船税和车辆通行费。

七、积极稳妥推进城市公共交通行业各项改革

加快推进管理体制改革。各级人民政府及其城市公共交通行政主管部门要认真贯彻落实国家和自治区有关政策精神，尽快完成将城市公共交通职能划入交通运输行政部门。各有关部门要高度重视，密切联系，协调配合，保证城市公共交通管理职能的平稳有序交接。

积极稳妥地推进城市公共交通市场化进程。推进公共交通投融资体制改革，进一步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。按照规范服务、便于民的原则，全面推进城市公共交通特许经营制度。严格市场准入，形成国有主导、多方参与、规模经营、有序竞争的格局。现有城市公共交通企业，要在清产核资、明晰产权或改组改制的基础上，按照规定程序申请特许经营权。城市人民政府也可以采取直接委托的方式授予特许经营权，并由行业主管部门与受委托的企业签订特许经营合同。新开辟线路或重新确定经营者的线路和设施，应依照有关规定对经营者的经营资格、技术、服务质量和安全生产进行审查，符合规定者授予特许经营权。严禁将一条公共交通线路经营权重复授予不同的经营者，严禁拍卖或无限期出让城市公共交通线路和设施经营权。经营者不得擅自转让经营权。对经营不善、管理混乱、安全生产隐患严重的企业要依法收回特许经营权。

深化产权制度改革。通过企业内部整合，外部重组、收购、兼并，逐步实现骨干企业国有控股，进一步发挥国有资本在公共交通投资、建设和运营管理中的主导和支撑作用，形成保障公益性要求的产权制度。

八、切实加强城市公共交通市场监管

完善公共交通重大决策程序，推进城市公共交通重大决策法制化、民主化、公开化。实行线网规划编制公示制度和运营价格

听证制度。建立城市公共交通运营成本和服务质量信息公开制度，加强社会监督。

加强城市公共交通法制建设。建立健全自治区城市公共交通法规体系，完善地方性规范标准和规章制度，保证城市公共交通管理有法可依、有章可循。

加强城市公共交通客运市场统一监管。城市公共交通企业必须依法取得城市公共交通特许经营资格方可经营公共交通。各级交通运输行政部门要严格审查城市公共交通企业及从业人员资格，依法查处各种非法营运活动，保障经营者合法权益，维护城市公共交通市场秩序。

加强对城市公共交通安全工作的组织指导。要深入开展城市公共交通安全教育，加强对驾驶员、乘务员遵纪守法、安全操作、规范服务等方面的教育培训，建立健全城市公共交通抢险应急救援预案，加强安全事故和突发事件的应急处置能力建设，落实安全生产责任制。依法查处侵占、破坏、危害城市公共交通设施和运营安全的行为。

规范公共交通服务供给。按照“三化”（经营主体公司化、经营方式公交化、经营行为规范化）、“五定”（定线、定班、定站、定票价、定经营期限）、“五统一”（统一管理主体、统一营运车型、统一营运标识和编号、统一调度排班、统一服务标准）的标准，完善企业考核评价体系，强化服务质量、营运效率和成本控制，推动企业健全自我规范、自我约束、自我完善机制，严格线路行车作业计划的执行和监督，切实改进服务。引导企业妥善处理好

市场与公益、社会效益与经济效益的关系，增强社会服务责任，自觉承担社会公益性服务。

进一步提高服务水平。城市公共交通企业要科学调度车辆并编制运行图，加大行车密度，及时疏散客流，缩短乘客候车时间。要加快车辆更新步伐，积极选用安全、舒适、节能、环保、美观的车辆，淘汰污染环境严重、安全技术条件差的车辆。要增加一定数量的中高档空调车，提高公共交通车辆的舒适度，并可实行差别票价。要加强对公共交通场站、车辆、设施、装备等维护保养，为群众创造良好的候车环境。

九、加快推进城乡客运一体化

加快推进城市和农村牧区客运衔接，建立资源共享、相互衔接、布局合理、畅通有序的城乡客运网络和覆盖城乡的一体化客运服务体系，努力做到四个统一，即“统一管理体制，统一服务标准，统一税费政策，统一票制票价”，使城乡居民能够共享安全、经济、便捷、高效的客运服务，逐步实现城乡公共服务均等化。

探索构建城际公共交通、城乡公共交通、农村牧区公共交通及特色公共交通网络建设模式、路径及管理方式，不断提高公共交通网络服务范围。整合城乡道路客运企业、线路、场站等资源，提高集约化、组织化水平。加强监管，规范经营行为，维护经营者和乘客的合法权益。

十、加强城市公共交通保障

各级人民政府及其交通运输行政主管部门、公共交通企业要

重视和关心城市公共交通企业职工的工作条件和生活状况。城市公共交通企业应根据当地在岗职工平均工资水平合理确定职工工资，依据《内蒙古自治区企业工资集体协商条例》开展工资集体协商。人力资源和社会保障部门以及工会要指导城市公共交通企业建立职工工资的正常增长机制，督促城市公共交通企业认真贯彻国家工时制度规定，加强对执行国家工时制度的监督检查，保障职工休息和休假的权益，关心和爱护职工的身心健康。驾驶员与乘务员的工作时间应严格遵照劳动法律法规的有关规定，坚决杜绝疲劳驾驶。

城市公共交通企业要依法参加社会保险，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。国家法律法规以及劳动合同和集体合同规定的各项劳动保护和福利待遇，城市公共交通企业必须予以保证，不得以任何理由拖欠职工工资和社会保险费用。要依法签订劳动合同，切实保障职工合法权益，创建和谐劳动关系企业。城市公共交通企业在转制过程中必须履行相关报批手续，依法制定职工安置方案，妥善处理职工劳动关系、社会保险关系接续等问题，充分保障职工的合法权益。职工安置方案须经职工代表大会或职工大会讨论通过，并报当地人民政府审批。

加强城市公共交通安全工作，制定相关的政策法规和标准规范，提高公共交通客车安全设防标准和技术性能，严把城市公共交通企业、车辆和驾驶员的营运资质关，监督落实公共交通企业主体责任。提高安全应急处置能力，严防和惩治针对城市公共交

通的各类破坏行为。

十一、强化公共交通科技研发与推广应用

在城市公共交通运输规划、设计、建设、装备、运营和管理等领域，开展新技术、新方法、新能源、新材料等研发与推广应用。进一步完善城市公共交通移动支付体系建设，全面推广普及城市公共交通“一卡通”。进一步支持提高城市新能源公共汽车整车及其关键零部件研发和制造水平，支持城市公共交通节能环保技术、车辆身份自动识别技术、车辆检测与监控技术、智能调度技术、先进信息服务技术等的应用，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，重点建设公众出行信息服务系统、车辆运营调度管理系统、安全监控系统和应急处置系统。推动建立企业主导技术研发创新机制，鼓励企业出资开展关键共性技术研发，共担风险共享成果，对符合国家战略方向的项目，要从政策和资金上给予支持。

十二、加强公共交通发展水平考核评价

城市人民政府是发展城市公共交通的责任主体。要积极建立健全城市公共交通法规体系和标准规范体系，对城市公共交通的规划、建设、运营、管理、安全、应急和政策扶持等进行明确规定，把城市公共交通优先发展纳入制度化轨道。加快建立针对城市人民政府和公共交通企业的公共交通服务水平考核评价制度，形成公众参与、企业自律、政府考评三位一体的监管考评体系。

2013 年 10 月 19 日

抄送：自治区党委各部门，内蒙古军区，武警内蒙古总队。

自治区人大常委会办公厅、政协办公厅，高级人民法院，检察院。

各人民团体，新闻单位。

内蒙古自治区人民政府办公厅文电处

2013 年 10 月 24 日印发
