中国城市公共交通发展报告 2009

中国城市规划设计研究院

中国城市科学研究会

2009 年 12 月

序言

近年来，我国城市公共交通系统取得了比较大的发展，规划、建设和管理水平不断提高，在城市交通系统中承担的作用越来越重要。特别是在《国务院办公厅转发建设部等部门关于优先发展城市公共交通意见的通知》（国办发[2005]46 号）颁布之后，城市公共交通系统在系统构成、设施建设、运营车辆、运营线路和客运总量等方面均有较大发展，城市公共交通的发展受到社会各界的广泛关注。2009 年，各地按照国办发[2005]46 号文件的要求，进一步提高认识，确立公共交通在城市交通中的优先地位，明确指导思想和目标任务，采取有力措施，加快发展步伐。总体来说，随着大力发展城市公共交通政策的贯彻落实，我国大部分城市的公共交通系统发展稳定，公共交通承担的出行比例逐年上升，但仍然面临小汽车出行方式增加的挑战。

2009 年 10 月 7 日，胡锦涛总书记在视察北京市地铁 4 号线时，对城市公共交通的发展做出了重要的指示，指出："交通问题是关系群众切身利益的重大民生问题，也是各国大城市普遍遇到的难题。北京作为特大型国际城市，要解决城市交通问题，必须充分发挥公共交通的重要作用，为广大群众提供快捷、安全、方便、舒适的公交服务，使广大群众愿意乘公交、更多乘公交"，要通过采取多种措施切实解决北京城市交通拥堵问题。10 月 12 日，张德江副总理也做出了重要批示，希望全国交通系统继续深入贯彻落实科学发展观，认真学习贯彻胡锦涛总书记 10 月 7 日视察北京市城市公交时的重要指示精神，再接再厉，把交通工作提高到一个新水平。

胡锦涛总书记的重要指示和张德江副总理的重要批示是继 2005 年温家宝总理批示"优先发展城市公共交通是符合中国实际的城市发展和交通发展的正确战略思想"之后，国家领导人对城市公共交通的又一重要指示，对促进城市公共交通优先发展具有十分重大的战略意义。

《中国城市公共交通发展报告 2009》是《中国公共交通发展报告 2007-2008》的延续。本年度的编写内容在去年的基础上进行了适当的增加，进一步丰富了发展报告涵盖的内容。第一章通过数据对城市公共交通发展的概况进行描述，力求使社会各界对城市交通发展有一个全面的了解。第二章通过中央和地方两个层面阐述城市公共交通发展政策的贯彻和落实。第三章在“无车日”活动的基础上，增加了促进城市公共交通发展的活动“十城千辆计划”和公共自行车计划。第四章通过典型城市案例分析，总结了部分城市公共交通发展的现状情况。第五章通过标准规范、科学研究和规划设计三个方面，阐述了城市公共交通的发展趋势。最后，通过对行业发展趋势的总结，对未来城市公共交通面临的问题和挑战进行了展望。

由于受到数据和资料的局限，本报告所涵盖的内容还有欠缺，也难免存在不足之处。在此，恳请关心城市公共交通交通发展的社会各界提出意见和建议，我们将在今后的工作中加以改进和完善。

编写单位：　中国城市规划设计研究院

中国城市科学研究会

2009 年 12 月

编委会：

编委会主任：仇保兴

编委会副主任：李晓江、李迅、王静霞、赵杰

编委会委员：王晓明、徐文珍、马林、杨新苗、陆锡明、郭继孚、钱林波、邹哲、林群、荣健、陆克华、刘贺明、兰荣

编写组：

负责人：赵一新、叶敏

参加人员：陈莎、田凯、张宇、盛志前、付晶燕、赵培红、张爱华

目录

1. 城市公共交通概况 1

1.1. 基本情况 2

1.1.1. 运营情况 2

1.1.2. 公交投资 2

1.1.3. 万人车辆拥有率 4

1.2. 公共汽电车 4

1.2.1. 全国公共汽电车发展情况 4

1.2.2. 公交公司运营情况 11

1.3. 轨道交通 14

1.3.1. 建设规划 14

1.3.2. 运营情况 15

1.4. 快速公交 18

1.4.1. 建设规划 18

1.4.2. 运营情况 18

2. 城市公共交通优先发展情况 22

2.1. 中央政府全方面推动公交优先发展 22

2.1.1. 调整城市公共交通运营管理职能 22

2.1.2. 科学编制规划引导公交发展 22

2.1.3. 完善城市公共交通基础设施保障措施 24

2.1.4. 鼓励城乡公交统筹发展 24

2.1.5. 开展全国性活动推动公交优先发展 24

2.1.6. 公交优先成为国家节能战略的重要组成部分 25

2.1.7. 大力发展公共交通成为支持国家汽车产业政策的重要手段 25

2.2. 地方政府积极推动城市公共交通优先发展 26

2.2.1. 细化公交优先目标和落实措施 26

2.2.2. 管理法规办法进一步健全 27

2.2.3. 发挥公共交通规划的先导作用 29

2.2.4. 基础设施保障措施逐步完善 32

2.2.5. 确立城市公共交通补贴长效机制 33

2.2.6. 探索经营体制改革 34

2.2.7. 积极构建城乡公共交通一体化服务体系 36

3. 促进城市公共交通发展的实践 40

3.1. 中国城市无车日活动活动 40

3.1.1. 活动概述 *40*
3.1.2. 总体目标 *40*
3.1.3. 活动组织 *41*
3.1.4. 活动主题及原则 *42*
3.1.5. 活动开展情况 *44*
3.1.6. 活动成效 *49*
3.1.7. 2010 年活动展望 *52*
3.2. 十城千辆计划 53
3.2.1. 活动起源 *53*
3.2.2. 重要意义 *53*
3.2.3. 中央政府措施 *54*
3.2.4. 典型城市案例-武汉市 *54*
3.3. 公共自行车计划 55
3.3.1. 杭州公共自行车系统 *56*
3.3.2. 上海公共自行车系统 *59*
4. 典型城市公共交通发展案例 64
4.1. 北京 64
4.1.1. 基本运行情况 *64*
4.1.2. 管理机制 *65*
4.1.3. 财政扶持 *66*
4.1.4. 智能系统与新技术 *67*
4.1.5. 企业运营 *68*
4.2. 上海 69
4.2.1. 基本运行情况 *70*
4.2.2. 管理机制 *71*
4.2.3. 财政扶持 *72*
4.2.4. 智能系统与新技术 *73*
4.2.5. 企业运营 *74*
4.3. 广州 74
4.3.1. 基本运行情况 *75*
4.3.2. 管理机制 *75*
4.3.3. 财政扶持 *77*
4.3.4. 智能系统与新技术 *77*
4.3.5. 企业运营 *78*
4.4. 深圳 78
4.4.1. 基本运行情况 *78*

4.4.2. 管理机制 *79*
4.4.3. 财政补贴 *80*
4.4.4. 智能系统与新技术 *81*
4.4.5. 企业运营 *82*
4.5. 沈阳 83
4.5.1. 基本运行情况 *83*
4.5.2. 管理体制 *84*
4.5.3. 财政补贴 *85*
4.5.4. 智能系统与新技术 *86*
4.5.5. 企业运营 *86*
4.6. 杭州 87
4.6.1. 基本运行情况 *87*
4.6.2. 管理机制 *88*
（3）法律、法规、部门规章 89
4.6.3. 财政补贴 *89*
4.6.4. 智能系统与新技术 *90*
4.6.5. 企业运营 *91*
4.7. 武汉 92
4.7.1. 基本运行情况 *92*
4.7.2. 管理体制 *93*
4.7.3. 财政扶持 *94*
4.7.4. 智能系统与新技术 *94*
4.7.5. 企业运营 *94*
4.8. 昆明 95
4.8.1. 基本运行情况 *95*
4.8.2. 管理机制 *95*
4.8.3. 财政补贴 *96*
4.8.4. 企业运营 *96*
5. 城市公共交通研究 98
5.1. 标准规范 98
5.2. 科学研究 99
5.2.1. 科研成为政府制定政策的理论支撑 *99*
5.2.2. 行业管理体制成为研究热点 *100*
5.2.3. 城乡公交一体化研究成为新焦点 *101*
5.3. 规划设计 102
5.3.1. 规划设计成为政府建设决策的基础 *102*

5.3.2. 规划研究成果成为城市政府行动纲领 103
5.3.3. 城市轨道交通规划设计升温 104
5.3.4. 快速公交系统规划的全面普及 105
5.3.5. 交通需求管理成为提高公交出行比例的有效手段 107

6. 城市公共交通发展趋势与展望 109

6.1. 城市公共交通系统的多元化发展趋势 109
6.2. 城市公共交通行业管理法规的有待加强 109
6.3. 进一步完善公共交通财政支持和补贴制度 110
6.4. 进一步提升城市公共交通专项规划的作用 110
6.5. 进一步完善和统一公共交通行业统计指标 111
6.6. 进一步完善城市公共交通运营模式 111
6.7. 城乡公共交通一体化的规划建设有待加强 112

7. 附件 113

1. 城市公共交通概况

在《国务院办公厅转发建设部等部门关于优先发展城市公共交通意见的通知》（国办发[2005]46 号）等相关文件的指引下，我国中央政府和城市政府继续出台相关政策和措施积极贯彻和落实城市公共交通优先发展政策，全面推动城市公共交通优先发展，城市公共交通系统的发展得到了持续的重视。

2008 年我国城市公共交通建设取得了比较大的进展，公共交通客运总量达到了 703 亿人次，同比增加了 26.75 % ，高于设施增长水平，公共交通客运效率有所提升。对比 2007 年，运营车辆标台数增加了 5.55% ，万人车辆拥有率提升了 9%，运营线路增加了 4.65 %。公共交通固定资产投资力度明显加大，较上年增长 21.68% 。

公共汽电车是城市公共交通的主体；2008 年全国公共汽电车客运总量为 669.2 亿人次，占公共交通客运总量的 95%以上。客运总量较 2007 年增加了 25.66 %。东部地区增速平稳，连续两年增长率保持在 25%以上，东北部地区在 2008 年出现快速增长，增幅达到 54.96%。

轨道交通成为特大城市解决交通的重要手段，建设速度达到历史最高点。截止 2008 年底全国有北京、上海、天津、广州、南京、深圳、重庆、沈阳、武汉、杭州、西安、长春、苏州、成都 14 个城市共有 49 条城市快速轨道交通项目正在施工建设，建设总长度 868.85 公里。投入运营的有北京、上海、天津、广州、重庆、南京、深圳、长春、大连、武汉共 10 个城市、30 条城市快速轨道交通线路，运营线路长度约 769 公里，比 2007 年的 604 公里增加了 165 公里，增幅约 27%。

快速公交系统得到长足发展，部分城市快速公交网络逐渐成形，系统效应初步显现。截至 2009 年，全国共有北京、杭州、昆明、济南、常州、合肥、厦门、大连、重庆、郑州等 10 个城市修建了快速公交系统。从高峰载客量来看，全国快速公交系统基本都超过了 2000 人次/单向小时，在运行速度方面，市中心高峰时段平均运营车速在 20 公里/小时左右。

全国公共交通水平稳步上升，但仍显不足。公共交通发展较好的特大城市公共交通出行比例约为 25%左右，一般城市平均公共交通出行比例在 10－15%左右。在城市公共交通出行比例有一定增长的同时，城市私人机动化出行方式的势头仍然迅猛，步行和非机动车出行方式有一定萎缩，城市公共交通优先发展仍然任重而道远。

1.1. 基本情况

1.1.1. 运营情况

2008 年，全国公共交通运营车辆为 367282 辆，运营车辆标台数为 412080 标台，较 2007 年的 347969 辆和 379021 标台分别增加了 5.55 %和 8.72 %。运营线网长度达到 147349 公里，同比增加了 4.65%。客运总量达到了 703 亿人次，较 2007 年的 555 亿人次增加了 26.75%。

2008 年，全国公共交通运营车辆、标准运营车数以及运营线路网长度增幅均低于 2007 年，但客运总量增幅为 26.75%，远高于运营车辆及运营线路的增长，同时也高于 2007 年 19%的客运量增幅。数据显示公共交通运输效率有所提高。

表 1.4：2006-2008 年全国公共交通发展情况

指标	公共汽车、电车、轨道交通			
	运营车数（辆）	标准运营车数（标台）	运营线路网长度（公里）	客运总量（万人次）
2006 年	315576	337240	125845	4659247
2007 年	347969	379021	140801	5546439
增长率％	10.26	12.39	11.88	19.04
2008 年	367282	412080	147349	7029996
增长率％	5.55	8.72	4.65	26.75

（数据来源：中国城市建设统计年报）

1.1.2. 公交投资

根据城建统计年报显示，近年来我国公共交通固定资产投资力度明显加大，公共交通投资总额以及其占本年固定资产投资总额的比例都在逐年上升，公共交通建设得到了极大的重视，从投资金额来看，2008 年全国公共交通固定资产投资总额为 1037.2 亿元，较 2007 年的 852.4 亿元增加了 21.68%。2008 年公共交通投资占市政建设固定资产总投资的 14.08％，同比增长 6%。

由于我国各地社会经济发展水平有所差异，本报告将全国划分为 4 大区域[1]，

1东部地区：河北，北京，天津，山东，江苏，浙江，上海，福建，广东和海南；中部地区：山西，河南，湖北，江西，安徽和湖南；西部地区：陕西，甘肃，青海，宁夏回族自治区，内蒙古自治区，新疆维吾尔自治区，四川，广西壮族自治区，重庆，云南，贵州和西藏自治区；东北地区：黑龙江、吉林、辽宁

以分析不同经济区域内公共交通发展趋势、比较不同区域之间的公共交通发展情况。从全国四大区域来看，东部地区公共交通投入居全国之首，远高于其他三个区域，2008 年公共交通固定资产投资总额达 799.6 亿元同比增长 19.69％，增幅与 2007 年水平持平。东北地区公交固定资产投资增幅较大，2008 年公交固定资产投资总额为 121.4 亿元，同比增加了 137.91%，公共交通固定资产投资占总投资的比例增幅居全国首位，为 93.26%。

表 1.5: 2006-2008 年城市市政公用设施建设固定资产投资情况

地区名称		本年完成固定资产投资（万元）	公共交通（万元）	道路桥梁（万元）	公共交通投资占总投资比例（%）
全国	2006	57650613	6040030	29999331	10.48
	2007	64189297	8523920	29889695	13.28
	增长率％	11.34	41.12	-0.37	26.75
	2008	73681981	10372109	35841326	14.08
	增长率％	14.79	21.68	19.91	6.00
东部地区	2006	33840414	5149707	16424086	15.22
	2007	36364141	7155277	14967604	19.68
	增长率％	7.46	38.95	-8.87	29.3
	2008	40597153	7995580	17218859	19.69
	增长率％	11.64	11.74	15.04	0.08
中部地区	2006	8001713	187907	4761043	2.35
	2007	10635951	223059	6454769	2.1
	增长率％	32.92	18.71	35.57	-10.69
	2008	12671039	266880	8482234	2.11
	增长率％	19.13	19.65	31.41	0.30
西部地区	2006	11062041	310507	6657680	2.81
	2007	11711855	635279	6126032	5.42
	增长率％	5.87	104.59	-7.99	93.24
	2008	13673452	895606	7877722	6.55
	增长率％	16.75	40.98	28.59	20.85
东北地区	2006	4746445	391909	2156522	8.26
	2007	5477350	510305	2341290	9.32
	增长率％	15.4	30.21	8.57	12.83
	2008	6740337	1214043	2262511	18.01
	增长率％	23.06	137.91	-3.36	93.26

（数据来源：中国城市建设统计年报）

附注：上述固定资产投资包含轨道交通

1.1.3. 万人车辆拥有率

2008 年全国公共交通平均万人车辆拥有率为 11.1 标台/万人，相比 2007 年的 10.2 标台/万人，增加了约 9%，车辆发展持续增长的。但与 2007 年 11%的增幅相比，发展速度略有下降。

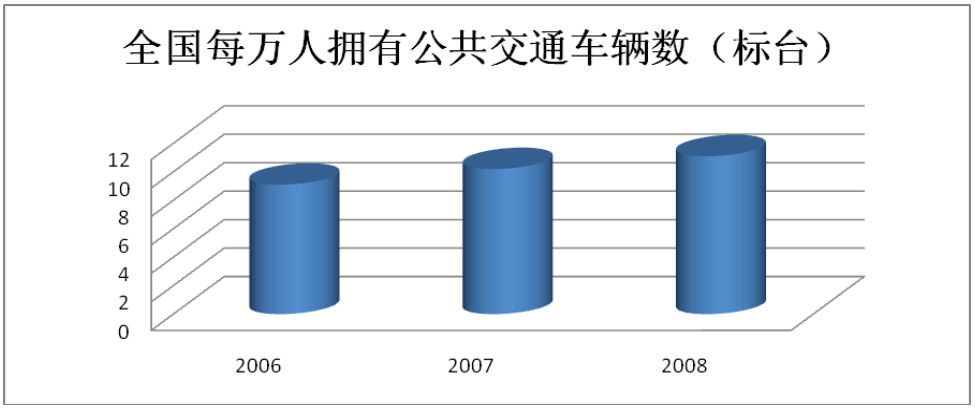


图 1.2：全国公共交通万人车辆拥有率

（数据来源：中国城市建设统计年报）

1.2. 公共汽电车

1.2.1. 全国公共汽电车发展情况

- **客运总量**

从客运总量来看，公共汽电车仍为我国城市最主要的公共客运交通方式，居民使用公共汽电车出行的次数也在逐渐增加。2008 年全国公共汽电车客运总量为 669.2 亿人次，占城市公共交通客运总量 703 亿人次的 95%以上，与 2007 年的 532.6 亿人次相比，增速加快，年增幅由 2007 年的 18.94%上升为 2008 的 25.66%。从全国分区情况来看，2008 年公共汽电车客运总量较大的是东部地区，全年公共汽电车总客运量为 325.8 亿人次，东北地区客运总量最小，但增长较快，全年公共汽电车客运量增幅约为 54.96%，达到 98.5 亿人次，增幅最低的为中部地区，2008 年增幅仅为 5.75%。

表 1.6：2006-2008 年全国公共汽电车客运总量

客运总量（万人次）					
	全国	东部地区	中部地区	西部地区	东北地区
2006	4477648	2014147	867207	1012366	583928
2007	5325857	2577331	959303	1153528	635695
增长率％	**18.94**	**27.96**	**10.62**	**13.94**	**8.87**
2008	6692606	3258280	1014431	1434810	985085
增长率％	**25.66**	**26.42**	**5.75**	**24.38**	**54.96**

（数据来源：中国城市建设统计年报）

表 1.8: 2006-2008 年人均公共汽电车出行次数

2006	客运总量（万人次）	城区人口+城区暂住人口（万人）	人均公共汽电车出行次数（次）	增长率（%）
全国	**4477648**	**37272.7**	**120.13**	**--**
东部地区	2014147	18359.56	109.71	--
中部地区	867207	7215.47	120.19	--
西部地区	1012366	7208.18	140.45	--
东北地区	583928	4489.53	130.06	--
2007	客运总量（万人次）	城区人口+城区暂住人口（万人）	人均公共汽电车出行次数（次）	增长率（%）
全国	**5325857**	**37051.3**	**143.74**	**19.65**
东部地区	2577331	18353.75	140.43	**28.00**
中部地区	959303	7199.84	133.24	**10.86**
西部地区	1153528	7108.34	162.28	**15.54**
东北地区	635695	4389.37	144.83	**11.35**
2008	客运总量（万人次）	城区人口+城区暂住人口（万人）	人均公共汽电车出行次数（次）	增长率（%）
全国	**6692606**	**37039.3**	**180.69**	**25.71**
东部地区	3258280	17693.13	184.16	**31.14**
中部地区	1014431	7618.36	133.16	**-0.06**
西部地区	1434810	7331.69	195.70	**20.59**
东北地区	985085	4396.1	224.08	**54.72**

（数据来源：中国城市建设统计年报）

城市居民出行结构中，公共交通出行比例仍然是衡量一个城市公共交通发展水

平的重要指标，但是公共交通出行比例的获取通常需要大规模的城市居民出行调查，数据的获取有一定难度，给研究和管理工作带来一定的困扰。本报告中所选取的 8 个城市案例中，也仅仅北京、上海等少数城市建立了较为完善的统计制度和发布平台。为此本报告特引入人均公共汽电车出行次数，作为反映城市公共交通发展水平的新指标，与城市公共交通出行比例共同反映城市公共交通的发展状况。

从人均出行情况来看，2008 年我国公共汽电车使用频率有所上升，人均公共汽电车出行次数从 2007 年的 144 次上升到 2007 年的 181 次，增幅约 26%。从各地情况来看，东北地区年人均公共汽电车出行次数排第一位，2008 年为 224 次，年增幅约 55%。东部和西部地区年人均公共汽电车出行次数相差不大，在 190 次左右，年均增幅分别为 31%和 21%，中部地区较低仅为 133 次，基本与 2007 年水平持平。

对选取的部分特大城市来说，人均公共汽电车出行的次数均超过全国平均水平 120 次/人，其中三个城市人均公共汽电车出行的次数较高，分别为北京 327 次/人、杭州 389 次/人、西安 415 次/人。19 个城市中年人均公共汽电车出行次数增幅前三位的城市分别是：哈尔滨（106%）、沈阳(35%)和长春(23%)，均位于东北地区。

表 1.9: 2006-2008 年部分特大城市人均公共汽电车出行次数

	城市	2006	2007	增幅（%）	2008	增幅（%）
东部地区	北京	298.5	306.3	2.61	327.2	6.83
	天津	166.1	157.3	-5.3	175.5	11.56
	石家庄	133.8	144.6	8.07	162.8	12.55
	杭州	301.7	333.3	10.47	389.0	16.73
	上海	151	142.7	-5.5	141.0	-1.17
	南京	220.3	211	-4.22	214.0	1.43
中部地区	太原	113.1	116.6	3.09	120.8	3.63
	武汉	250.2	270.2	7.99	240.7	-10.93
	长沙	267.6	313.2	17.04	281.6	-10.09
	合肥	279.4	278.3	-0.39	270.0	-2.99
	郑州	241.1	239.4	-0.71	151.8	-36.60
西部地区	西安	257.9	346.7	34.43	415.9	19.97
	成都	228.9	269.4	17.69	266.7	-1.01
	重庆	150.6	172.4	14.48	176.4	2.31
	昆明	167.4	206.1	23.12	232.3	12.69
	贵阳	184.4	254.2	37.85	264.9	4.22
东北地区	长春	230.2	209.3	-9.08	258.1	23.29
	沈阳	197.9	174.7	-11.72	236.4	35.33
	哈尔滨	187.8	123.8	-34.08	254.6	105.64

➢ 运营车辆及组成

从运营车数量构成可以看出，我国公共汽电车处于稳步发展阶段。2008 年全国公共汽电车标台总数同比增加了 8.6%，从 2007 年的 370385 标台，增加到 2008 的 402222 标台。与 2007 年相比，2008 年全国各区标准运营车数年增幅之间的差异逐步缩小，最高的为东部地区，年增幅为 9.24%，最低的为东北地区，年增幅为 6.95%。

表 1.10:2006－2008 年公共汽电车标准运营车数

标准运营车数（标台）					
	全国	东部地区	中部地区	西部地区	东北地区
2006	330349	171677	58828	61132	38712
2007	370385	194187	66544	69018	40636
增长率％	**12.12**	**13.11**	**13.12**	**12.9**	**4.97**
2008	402222	212124	72398	74241	43459
增长率％	**8.60**	**9.24**	**8.80**	**7.57**	**6.95**

（数据来源：中国城市建设统计年报）

表 1.11: 2006-2008 年万人拥有公共汽电车标台数

2006 年	城区人口+城区暂住人口(万人)	万人拥有标台数(标台/万人)	增长率（%）
全国	**37272.74**	**8.86**	**--**
东部地区	18359.56	9.35	--
中部地区	7215.47	8.15	--
西部地区	7208.18	8.48	--
东北地区	4489.53	8.62	--
2007 年	城区人口+城区暂住人口(万人)	万人拥有标台数(标台/万人)	增长率（%）
全国	**37051.3**	**10.00**	**12.8**
东部地区	18353.75	10.58	**13.1**
中部地区	7199.84	9.24	**13.4**
西部地区	7108.34	9.71	**14.5**
东北地区	4389.37	9.26	**7.4**
2008 年	城区人口+城区暂住人	万人拥有标台数	增长率

	口(万人)	(标台/万人)	（%）
全国	**37039.28**	**10.86**	**8.6**
东部地区	17693.13	11.99	**13.3**
中部地区	7618.36	9.50	**2.8**
西部地区	7331.69	10.13	**4.3**
东北地区	4396.1	9.89	**6.8**

（数据来源：中国城市建设统计年报）

万人车辆拥有率从 2007 年的 10 标台/万人增长到 2008 年的 10.86 标台/万人，增幅为 8.6%。从全国情况来看，东部地区公共汽电车发展高于全国水平，万人拥有公共汽电车标台数为 11.99 标台/万人，其余 3 个地区的的发展水平较为接近，约为 10 标台/万人。从发展速度来看，2008 年东部地区万人拥有公共汽电车标台数年增幅为 13.3%，与 2007 年持平。而西部和中部地区发展速度明显放缓，其中中部地区万人拥有公共汽电车标台数年增长幅度仅为 2.8%。

从车辆构成来看，2008 年，全国共有公共汽电车 367292 辆，较 2007 年的 344489 辆增加了 6.62%。其中公共汽车数量增加了 6.69%，略高于全国车辆总体发展水平。无轨电车持续减少，2008 年为 2327 辆，较 2007 年的 2413 辆减少了 3.56%。

2008 年我国公共交通新能源车辆中的天然气燃料车（CNG 车辆）略有增长，而液化石油气燃料车（LPG 车辆）数量则出现了较大的下降，降幅达到 13.54%。从分区来看，全国东部、中部和东北地区天然气燃料车辆发展力度均较大，2008 年全年增幅超过了 20%，其中中部地区年增幅为 32%，仅有西部地区出现下降趋势，全年降幅 10%。液化石油气燃料车方面，除东部地区略有上升外，其他 3 个区域降幅均超过了 20%。

表 1.12：2006－2008 年公共汽电车运营车辆数

地区名称		公共汽（电）车、无轨电车				
		运营车数（辆）				
		合计	公共汽车	新能源车辆		无轨电车
				天然气燃料车 CNG	液化石油气燃料车 LPG	
全国	2006	**312812**	302619	38788	15726	2486
	2007	**344489**	342076	49355	14955	2413
	增长率%	**10.13**	**13.04**	**27.24**	**-4.90**	**-2.94**
	2008	**367292**	364965	49611	12930	2327
	增长率%	**6.62**	**6.69**	**0.52**	**-13.54**	**-3.56**
	2006	**153967**	151339	7256	7061	1638

东部地区	2007	**173658**	172035	9216	6772	1623
	增长率%	**12.79**	**13.68**	**27.01**	**-4.09**	**-0.92**
	2008	**185969**	184315	11120	6987	1654
	增长率%	**7.09**	**7.14**	**20.66**	**3.17**	**1.91**
中部地区	2006	**58626**	56470	3153	1462	562
	2007	**63492**	62974	5185	1415	518
	增长率%	**8.30**	**11.52**	**64.45**	**-3.21**	**-7.83**
	2008	**68170**	67642	6832	1101	528
	增长率%	**7.37**	**7.41**	**31.76**	**-22.19**	**1.93**
西部地区	2006	**61574**	56642	27561	1374	175
	2007	**67079**	66918	34009	289	161
	增长率%	**8.94**	**18.14**	**23.40**	**-78.97**	**-8.00**
	2008	**71204**	71140	30521	224	64
	增长率%	**6.15**	**6.31**	**-10.26**	**-22.49**	**-60.25**
东北地区	2006	**38645**	38168	818	5829	111
	2007	**40260**	40149	945	6479	111
	增长率%	**4.18**	**5.19**	**15.53**	**11.15**	**0.00**
	2008	**41949**	41868	1138	4618	81
	增长率%	**4.20**	**4.28**	**20.42**	**-28.72**	**-27.03**

（数据来源：中国城市建设统计年报）

- **线网长度**

从线网长度来看，全国城市公共汽电车发展总体呈上升趋势，但从各个区域发展水平来看，全国发展呈现不均衡态势，西部地区公共汽电车运营线路里程出现下降趋势。2008 年公共汽电车运营线网长度从 2007 年的 140038 公里增加到 146514 公里，全年增加了 4.62%，低于 2007 年水平的增速。

从全国各个分区来看，运营线路长度发展速度差距较大。东部和东北地区公共汽电车运营线路网长度增加较高，其中，东北地区增幅较高，全年增加了 12.62%。相比起来，中部地区的增幅较低，仅为 1%。西部地区的公共汽电车运营线路网长度出现了下降的趋势，全年下降 1.33%。

表 1.13：2006－2008 年公共汽电车运营线路长度

运营线路网长度（公里）					
	全国	东部地区	中部地区	西部地区	东北地区

2006	**125236**	62162	23996	24939	14139
2007	**140038**	72372	27541	26185	13940
增长率%	**11.82**	**16.42**	**14.77**	**5**	**-1.41**
2008	**146514**	77192	27790	25836	15696
增长率%	**4.62**	**6.66**	**0.90**	**-1.33**	**12.60**

（数据来源：中国城市建设统计年报）

➢ **公交专用道情况**

全国公交专用道长度、建成区公交专用道密度在经过 2007 年的短暂下滑后，2008 年呈上升趋势。根据城市统计年鉴数据显示，2008 年，全国共有公交专用道 3332 公里，较 2007 年的 2477 公里增加了 34.5%。

不同地区专用道长度设置变化较大。中部地区公交专用道长度减少近 50%，东部和东北地区公交专用道长度较 2007 年增长较快，全年增幅均超过 30%。西部地区增长了 170%，从 2007 年的 362 公里，增加到了 2008 年的 979 公里。

表 1.15：2006－2008 年公交专用道情况

公交专用车道长度（公里）					
	全国	东部地区	中部地区	西部地区	东北地区
2006	**3216**	2013	93	731	379
2007	**2477**	1135	562	362	418
增长率%	**-22.98**	**-43.62**	**504.3**	**-50.48**	**10.29**
2008	**3332**	1530	283	979	540
增长率%	**34.52**	**34.80**	**-49.64**	**170.44**	**29.19**

（数据来源：中国城市建设统计年报）

从建成区公交专用道密度来看，我国公交专用道发展水平也呈现不均衡发展的态势。全国年均增幅为接近 31.15%，分别从 2007 年的 0.07 公里/平方公里上升到 2008 年的 0.09 公里/平方公里。

从分区发展水平来看，西部地区的公交专用道发展水平较高，建成区公交专用道密度为 0.13 公里/平方公里，中部地区的公交专用道发展水平较发展较慢，建成区公交专用道密度为 0.04 公里/平方公里。从分区发展速度来看，西部地区的发展速度最快，全年增幅 166.4%，东部和东北地区增幅约为 30%，而中部地区呈下降趋势，降幅为 53.03%。

表 1.16: 2006－2008 年建成区公交专用道密度

2006	公交专用道长度（公里）	建成区面积（平方公里）	建成区公交专用道密度（公里/平方公里）	增长率（%）
全国	**3216**	**33659.8**	**0.10**	**--**
东部地区	2013	15975.89	0.13	--
中部地区	93	6641.3	0.01	--
西部地区	731	6702.62	0.11	--
东北地区	379	4339.395	0.09	--
2007	公交专用道长度（公里）	建成区面积（平方公里）	建成区公交专用道密度（公里/平方公里）	增长率（%）
全国	**2477**	**35469.7**	**0.07**	**-26.91**
东部地区	1135	16974.71	0.07	-46.93
中部地区	562	6962.63	0.08	476.41
西部地区	362	7037.44	0.05	-52.83
东北地区	418	4494.87	0.09	6.48
2008	公交专用道长度（公里）	建成区面积（平方公里）	建成区公交专用道密度（公里/平方公里）	增长率（%）
全国	**3332**	**36295.3**	**0.09**	**31.15**
东部地区	1530	16799.34	0.09	**30.11**
中部地区	283	7531.12	0.04	**-53.03**
西部地区	979	7349.74	0.13	**166.40**
东北地区	540	4615.1	0.12	**30.01**

（数据来源：中国城市建设统计年报）

1.2.2. 公交公司运营情况

公交公司运营情况旨在反映公交企业的实际运营情况，本部分数据是基于对全国 50 个公交运营公司的抽样调查数据进行的统计分析。

- **客运总量及行驶里程**

从单车日均载客量和平均单车行驶里程来看，公共汽车运营效率正在逐步提高。按照全国 50 个公交公司调查统计，单车日均载客量约为 533 人次/辆•日，比 2007 年的 503 人次增加了 30 人次/辆•日，增幅约 6%。平均单车行驶里程为 6.3 万公里，比 2007 年的 3.5 万公里增加了 2.8 万公里，增幅约 80%。

表 1.17：调查公交公司客运总量及单车日载客

	客运总量	公共汽车	2008 单车日载客量	2007 单车日载客量
	(万人次)	（辆）	(人次/辆•日)	(人次/辆•日)
50 调查公司	1193947	61296	533.7	503.2167
东部	574591.2	32745	480.8	430.9924
中部	240348.9	9062	726.6	592.4827
西部	313819.9	16224	529.9	556.8311
东北	65187.1	3265	547.0	599.1992

（数据来源：中国公交网统计数据）

表 1.18：调查公交公司行驶里程

	公共汽车	全年行驶里程	2008 年单车行驶里程	2007 年单车行驶里程
	（辆）	(万公里)	（万公里/辆）	（万公里/辆）
50 调查公司	61296	387128.3	6.3	3.5
东部	32745	193070.6	5.9	2.6
中部	9062	71636.3	7.9	4.4
西部	16224	101230.6	6.2	5.2
东北	3265	21190.8	6.5	4.7

（数据来源：中国公交网统计数据）

- **财政补贴**

统计数据显示，全国 50 个被调查公交公司全年公交方面财政补贴共计约 14 亿元人民币。平均车均补贴为 2.2 万元/辆，与 2007 年比较，增长率为 69.2%，有了显著的提高。

表 1.19：调查公交公司补贴情况

	公共汽车	补贴金额	2008 年车均补贴	2007 年车均补贴	增长率
	（辆）	(万元)	（万元/辆）	（万元/辆）	（%）
50 调查公司	61296	137271.3	2.2	1.3	69.2
东部	32745	85038.5	2.6	1.3	100.0
中部	9062	27979.6	3.1	1.3	138.5
西部	16224	21893.4	1.3	1.5	-13.3
东北	3265	2359.7	0.7	0.5	40.0

（数据来源：中国公交网统计数据）

➢ IC 卡使用情况

IC 卡使用方面，2008 年全国调查公交公司 IC 卡总收入达到 19.1 亿元，IC 卡收入比例为 15.4％。同比 2007 年 IC 卡收入比例为 17.4%，IC 卡收入比例略有下降。

表 1.21：调查公交公司 IC 卡收入情况

	2008 年客运总收入	2008 年 IC 卡总收入	2008 年 IC 卡收入比例	2007 年 IC 卡收入比例
	（亿元）	（亿元）	（%）	（%）
50 调查公司	124.0	19.1	15.4	17.4
东部	59.0	10.8	18.3	8.4
中部	22.0	4.0	18.2	14.3
西部	30.1	3.0	10.0	17.8
东北	12.9	1.3	10.1	5.6

（数据来源：中国公交网统计数据）

➢ 事故率

2008 年，公共汽车公司数据显示行车安全方面有所提升，全国 50 调查公交公司范围平均行车责任事故率为 0.34 次/百万车公里，比 2007 年的 0.41 次/百万车公里，下降了 17 个百分点。

表 1.22：调查公交公司事故率

	行车责任事故	2008 年平均行车责任事故率	2007 年平均行车责任事故率	增长率
	次	次/百万车公里	次/百万车公里	%
50 调查城市	1306	0.34	0.41	-17.07
东部	589	0.31	0.32	-3.13
中部	462	0.64	0.93	-31.18
西部	170	0.17	0.35	-51.43
东北	85	0.40	0.5	-20.00

（数据来源：中国公交网统计数据）

1.3. 轨道交通

1.3.1. 建设规划

近年来，我国城市轨道交通系统得到了前所未有的重视，轨道交通建设增长速度较快。2008 年，我国内地已有北京、上海、天津、广州、重庆、南京、深圳、长春、大连、武汉共 10 个城市、30 条城市快速轨道交通线路投入运营，运营线路长度约 769 公里，比 2007 年的 604 公里增加了 165 公里，增幅约 27%。此外，还有北京、上海、天津、广州、南京、深圳、重庆、沈阳、武汉、杭州、西安、长春、苏州、成都 14 个城市共有 49 条城市快速轨道交通项目正在施工建设，建设总长度 868.85 公里。

截至 2008 年，上海、天津、广州、深圳、重庆、南京、杭州、武汉、成都、苏州、哈尔滨、沈阳、北京、长春、西安、宁波、无锡、长沙、郑州等 19 个城市已编制上报《城市快速轨道交通建设规划》。根据规划，2015 年城市快速轨道交通线路将达 72 条，线路总长度 2232 公里，总投资 7992 亿元。其中 2008 年新上报轨道交通规划的 4 个城市为宁波、无锡、长沙、郑州，共计 8 条规划线路，规划线路长 219.51 公里，预计投资 925.9 亿元。另外，还有青岛、东莞、厦门、昆明、石家庄、合肥、乌鲁木齐等一批城市正在组织编制城市轨道交通建设规划。

表 1.23：2003-2008 年城市轨道交通近期建设规划统计表

序号	城市	规划年度	线路数	建设长度	总投资
		（年）	(条)	（km）	（亿元）
1	深圳	2003-2010	5	155.2	688.7
2	天津	2003-2010	2	51.1	209.6
3	苏州	2003-2010	2	47.4	165
4	长春	2003-2010	2	37.5	39
	2003 年合计		11	291.2	1102.3
1	南京	2004-2015	3	97.6	368.3
2	杭州	2004-2010	2	82.2	335.7
3	重庆	2004-2014	3	163.9	523
4	武汉	2004-2010	3	59.7	237.2
5	成都	2004-2013	2	54.2	197.2
6	哈尔滨	2004-2013	2	45.5	163
7	沈阳	2004-2010	2	40.9	171.8
	2004 年合计		17	544	1996.2
1	上海	2005-2012	10	389	1439

2	广州	2005-2012	9	290.5	714
	2005 年合计		19	679.5	2153
1	北京	2006-2015	15	447.4	1636
2	西安	2006-2015	2	50.3	179.5
	2006 年合计		17	497.7	1815.5
1	宁波	2008-2015	2	72.1	253.8
2	无锡	2008-2015	2	56.11	221.5
3	长沙	2008-2015	2	45.9	189
4	郑州	2008-2015	2	45.4	261.6
	2008 年合计		8	219.51	925.9

1.3.2. 运营情况

从全国轨道交通运营车辆规模来看，经济水平较发达的东部地区发展速度较快，其轨道运营车辆规模超过了中部、西部和东北地区的总和。

全国轨道交通运营车辆 2008 年达到 4530 辆，其中地铁 3892 辆，轻轨 509 辆，有轨电车 114 辆，共折合 9858 标台。与 2007 年相比，运营车辆数和标台数均有所增加，增幅分别为 30%和 15%左右。

在车辆构成中，地铁发展速度较快，较 2007 年约增加了 900 辆，增幅超过 40%。轻轨发展呈现下降趋势，2008 年轻轨运营车数减少了 14%。相比起来，有轨电车虽然 2008 年车辆数增幅达到了 6%，其总量只有 114 辆，全年增加了仅 6 辆，发展较慢。

表 1.24：2006－2008 年轨道交通运营车辆情况

地区名称		运营车数（辆）				标准运营车数
		合计	地铁	轻轨	有轨电车	（标台）
全国	**2006**	2764	2318	355	76	6892
	2007	3480	2764	593	108	8636
	增长率%	**25.9**	**19.24**	**67.04**	**42.11**	**25.3**
	2008	4530	3892	509	114	9858
	增长率%	**30.17**	**40.81**	**-14.17**	**5.56**	**14.15**
东部地	**2006**	2517	2318	184		6294

区	**2007**	3139	2764	360		7848
	增长率%	**24.71**	**19.24**	**95.65**		**24.69**
	2008	4119	3892	268	24	9095
	增长率%	**31.22**	**40.81**	**-25.56**	**--**	**15.89**
中部地区	**2006**	48		48		28
	2007	48		48		120
	增长率%	**0**		**0**		**328.57**
	2008	48		48		120
	增长率%	**0.00**		**0.00**		**0.00**
西部地区	**2006**	52		52		88
	2007	60		60		102
	增长率%	**15.38**		**15.38**		**15.91**
	2008	60		60		60
	增长率%	**0.00**		**0.00**		**-41.18**
东北地区	**2006**	147		71	76	482
	2007	233		125	108	566
	增长率%	**58.5**		**76.06**	**42.11**	**17.43**
	2008	223		133	90	583
	增长率%	**-4.29**		**6.40**	**-16.67**	**3.00**

（数据来源：中国城市建设统计年报）

东部为全国轨道交通最为发达地区，2008 年共有轨道交通运营车辆 4117 辆，车辆类型主要以地铁车辆为主，共计 3892 辆，而轻轨车辆和有轨电车分别为 268 辆和 24 辆。东北地区共有轨道交通车辆 223 辆，位居第二，车辆类型主要以轻轨和有轨电车为主。相比起来，而中部和西部地区轨道交通发展较为落后，区内运营车辆较少，均不超过 100 辆，且为建设成本较低的轻轨，这与中西部地区经济水平有关。

表 1.25：2006－2008 年轨道交通运营线路长度和客运总量

地区名称		运营线路网长度（公里）	客运总量（万人次）
全国	**2006**	609	181599
	2007	763	220582
	增长率%	**25.29**	**21.47**
	2008	835	337390
	增长率%	**9.44**	**52.95**
东部地区	**2006**	478	171002
	2007	624	208179
	增长率%	**30.54**	**21.74**
	2008	689	323157
	增长率%	**10.42**	**55.23**
中部地区	**2006**	10	751
	2007	10	926
	增长率%	**0**	**23.3**
	2008	10	1106
	增长率%	**0**	**19.44**
西部地区	**2006**	17	2202
	2007	17	3347
	增长率%	**0**	**52**
	2008	17	3988
	增长率%	**0**	**19.15**
东北地区	**2006**	104	7644
	2007	112	8130
	增长率%	**7.69**	**6.36**
	2008	119	9139
	增长率%	**6.25**	**12.41**

（数据来源：中国城市建设统计年报）

2008 年全国轨道交通运营线路长度达到了 835 公里，较 2007 年的 763 公里增加了 10%。与此同时，轨道交通客运总量也呈现上升趋势，2008 年，全国轨道交通共运送乘客 34 亿人次，比 2007 年增加了 50%以上。

对比全国 4 大区域，东部地区轨道交通运营线路长度最长，为 689 公里，2008 全年轨道交通运送乘客约 32 亿人次，远高于其他 3 个区域。中部和西部地区轨道交通不论从运营线路长度还是从客运总量来看，其轨道交通仍不成规模，发展滞后，运营线路长度从 2006 年到 2008 年，未发生变化，仅客运量出现了一定的增长。东

北地区运营线路网长度略有增长，但主要是有轨电车方面，地铁和轻轨发展速度不快。

1.4. 快速公交

1.4.1. 建设规划

在优先发展公共交通战略指导下，我国快速公交（BRT）系统的建设也得到了飞速的发展。截至 2009 年，全国共有北京、杭州、昆明、济南、常州、合肥、厦门、大连、重庆、郑州等 10 个城市有快速公交系统投入运行。

2008 年 1 月 1 日，常州快速公交 1 号线，采用“一主三支”的组合模式，充分发挥了快速公交专用道的走廊作用。随后，大连的快速公交线路也于 1 月投入使用，这也是我国东北地区首条建成投入使用的快速公交线路。7 月，北京开通了 2 条新的快速公交线路，成为全国拥有快速公交线路最长的城市。济南市也于 4 月和 9 月分别开通了 2 条 BRT 线路，日均客运总量 8.8 万人次。8 月底，厦门的 3 条快速公交线路同时投入运营，是我国首个采取高架专有路权模式快速公交系统的城市。

此外，国内有 10 多个城市已经开展了 BRT 前期规划研究工作，其中西安、郑州等城市的 BRT 线路正处在实施阶段，上海、深圳、成都等城市正在开展相关的规划研究工作。

1.4.2. 运营情况

我国快速公交系统建设尚处于起步阶段，但高峰载客量基本都超过了 2000 人次/单向小时，运营效果初步显现。在运行速度方面，快速公交也有独特的优势，市中心高峰时段平均运营车速都在 20 公里/小时左右，重庆快速公交系统达到 31 公里/小时。

公交专用道方面，采用比较多的是路中央公交专用道。车辆方面，主要选用的多为 12.5 米和 18.5 米长车辆。此外，除北京 1 号线采用左侧开门，济南和广州快速公交车辆采用两边开门形式外，我国快速公交采用较多的是右侧开门。车辆主要以柴油车为主。

表 1.26：快速公交运营情况表 1

城市名称	线路名称	开通年份	高峰运营车速（公里/小时）	线路总长（公里）	专用车道总长度（公里）

北京	1	2004	21	16.5	14
	2	2008	17	15	9.5
	3	2008	14	23	11
厦门	1	2008	29	40.2	26（支线 2.2）
	2				10
大连		2008	24	13.7	9
郑州		2009	20	30.5	26.6
济南	1（东-西区段）	2008	18	14.7	10
	2（北-南区段）	2008			3.7
杭州	1	2006	16	27.2	7
	2	2006		12.9	7.7
	3	2006		3.9	2.7
常州	1	2008	18	24.6	21.7
	2	2009		20.3	19.3
重庆		2008	31	11.5	6
昆明		1999	11~14	46.7	46.7
合肥		2007			

（数据来源：中国快速公交网统计数据）

表 1.27：快速公交运营情况表 2

城市名称	线路名称	车站数(个)	平均站距（米）	公交专用道位置	车门位置	车辆长度（米）
北京	1	18	940	路中央	左开门	18.5
	2	20	790	路侧	右开门	
	3	22	1000	路侧	右开门	
厦门	1	20（支线 2）	1300	主要在路中央	右开门	干线 12，支线 20
	2	8	1300		右开门	
大连		14	940	主要在路中央	右开门	12 和 18.5
郑州		38	800	路中央	右开门	18
济南	1（东-西	17	675	路中央	两边开门	12 和

	区段）					18.5
	2（北-南区段）	5				
杭州	1	17	1250	路中央和路侧	右开门	18.5
	2	16				
	3	4				
常州	1	26	980	路中央	右开门	18.5
	2	25	900			
重庆		9	1440	路中央	右开门	12.7
昆明		63	500	路中央	右开门	18.5，但大多数10~12
合肥				路中央		18

（数据来源：中国快速公交网统计数据）

表 1.28：快速公交运营情况表 3

城市名称	线路名称	BRT 总站数（个）	停车保养场数（个）	类型	超车道	是否有支线
北京	1	4	2	开始使用压缩天然气，新车使用柴油	有	有
	2					
	3					
厦门	1	2	4	柴油	无	有
	2					无
大连		1	规划中	柴油	有	无
郑州				柴油	无	有
济南	1（东-西区段）			柴油	有	有
	2（北-南区段）					
杭州	1	4	1	柴油	无	有
	2					
	3					
常州	1	3		柴油	无	有
	2					
重庆		1	1	天然气	有	无

昆明				柴油	有	无
合肥						

（数据来源：中国快速公交网统计数据）

2. 城市公共交通优先发展情况

继 2004 年原建设部下发《关于优先发展城市公共交通的意见》（建城[2004]38 号）和 2005 年《国务院办公厅转发建设部等部门关于优先发展城市公共交通意见的通知》（国办发[2005]46 号）后，优先发展城市公共交通逐渐从中央政府和城市政府的理念转变为政府的公共政策乃至具体行动，2008 年度城市公共交通发展政策主要表现为中央政府和城市政府从各个方面对优先发展公共交通政策的进一步推广深化和贯彻执行。

2.1. 中央政府全方面推动公交优先发展

2.1.1. 调整城市公共交通运营管理职能

在 2008 年第十一届全国人民代表大会之前，中央政府通过原建设部城建司进行城市公共交通行业的具体管理。

为优化交通运输布局，发挥整体优势和组合效率，2008 年 3 月国务院进行大部制改革，组建交通运输部，城市公共交通行业管理部门职责的变化体现在一下两个方面：

1) 将原建设部指导城市客运的职责划给交通运输部。
2) 确定了城市地铁、轨道交通方面的职责分工。住房和城乡建设部指导城市地铁、轨道交通的规划和建设，交通运输部指导城市地铁、轨道交通的运营。

2.1.2. 科学编制规划引导公交发展

城市公共交通规划是城市综合交通体系规划指导下的重要规划,是指导城市公共交通健康发展的重要保障。以公共交通为核心，通过编制实施城市综合交通体系规划、公共交通专项规划和轨道交通建设规划，科学配置和利用交通资源，建立以公共交通为导向的城市发展和土地配置模式。大力支持公共交通规划编制工作，将规划编制所需经费纳入财政预算，确保编制任务的完成，同时保持规划的严肃性和稳定性，保障规划的组织实施。

2008 年 9 月公安部交通管理局和住房和城乡建设部城建司发布“关于印发《关于推进城市道路交通管理畅通工程的意见》的通知”，提出“2008 至 2009 年，在全国地级以上城市及部分县级市（县）（GDP300 亿元以上）以‘和谐交通，文明出行’为主题，进一步推进城市道路交通管理畅通工程的实施”。通知强调各城市

要“加强现状研究及规划落实”。要求各城市“进一步完善城市综合交通体系规划及步行、自行车、停车系统等专项规划。落实对城市综合交通规划和各专项规划编制实施的监督和指导，严格落实建设项目交通影响评价工作。要把公安交通管理部门参与城市交通规划、建设和验收工作制度化”。

《住房和城乡建设部印发 2008 年建设领域节能减排工作实施意见》提出要抓好重点领域节能减排工作，包括“加大轨道交通的规划建设力度。科学规范轨道交通线网规划、建设规划的编制，完善并落实轨道交通与步行、自行车交通的衔接规划，建立安全、连续、舒适、畅通的轨道交通与行人、非机动车通行系统，充分发挥轨道交通网络效益”。

住房和城乡建设部城市建设司制定了 2009 年工作要点，要求“抓好城市综合交通规划和轨道交通建设的有关工作。坚持优先发展城市公共交通战略，开展城市综合交通体系研究。研究制定相关政策，加强对地方城市综合交通体系规划编制和实施的指导监督，进一步规范城市综合交通体系规划编制。加快发展城市轨道交通，开展城市轨道交通发展战略性研究。制定出台《城市轨道交通规划建设管理办法》，建立相关制度，统筹掌握各地城市轨道交通规划建设实施情况，加强对城市轨道交通规划建设的指导和监管，促进城市轨道交通健康、可持续发展。”

公安部交通管理局 住房和城乡建设部城建司关于印发《关于推进城市道路交通管理畅通工程的意见》的通知

公交管[2008]198 号

（一）加强现状研究及规划落实

1、进一步完善城市综合交通体系规划及步行、自行车、停车系统等专项规划。落实对城市综合交通规划和各专项规划编制实施的监督和指导，严格落实建设项目交通影响评价工作。要把公安交通管理部门参与城市交通规划、建设和验收工作制度化。

2、加强对机动车停放、电动自行车管理、交通需求管理等交通政策问题的研究。结合城市出行现状和机动车发展趋势，制定一体化管理措施，强化公交优先政策的落实，进一步缓解城市静态交通压力，进一步满足居民出行需求。

3、建立城市道路交通状况定期分析、报告制度。公安交通、城市建设、规划部门要加强对城市道路、机动车增长、居民出行、管理政策等情况的分析研究，要通过在新闻媒体、政府门户网站开通城市道路交通意见征集渠道等多种方式，广泛听取社会各界关于城市交通规划、建设、设施、管理措施等方面的意见，积极向当地党委、政府报告，提出建议。

（二）完善城市路网交通功能

1、拟建设城市轨道交通项目的城市要加快轨道交通规划、建设进程，加强综合性交通换乘枢纽规划建设，推动步行、自行车和私人小汽车与公共交通、大型公

共建筑等客流集散点、轨道交通站相互衔接的步行道系统规划建设。

2.1.3. 完善城市公共交通基础设施保障措施

中央政府积极推动城市公共交通基础设施用地保障措施的制度建设工作。原建设部颁布的《城市黄线管理办法》对城市交通设施用地的给予保护和控制，将城市公共交通用地、城市轨道交通用地、城市交通综合换乘枢纽等城市公共交通设施纳入了城市黄线的控制范围。明确规定城市黄线应当在制定城市总体规划和详细规划时划定，一经批准，不得擅自调整，在城市黄线内进行建设，应当符合经批准的城市规划。

此外，中央政府在全国性的大型活动中加强对各城市政府公共交通设施保障措施的考察力度。2008 年 9 月公安部交通管理局和住房和城乡建设部城建司印发《关于推进城市道路交通管理畅通工程的意见》的通知中进一步提出“完善城市路网交通功能”。要求“拟建设城市轨道交通项目的城市要加快轨道交通规划、建设进程，加强综合性交通换乘枢纽规划建设，推动步行、自行车和私人小汽车与公共交通、大型公共建筑等客流集散点、轨道交通站相互衔接的步行道系统规划建设”。

2.1.4. 鼓励城乡公交统筹发展

城乡公交统筹发展已成为我国新形势下的必然趋势。城镇化进程加快，城市之间的联系越来越紧密，城市发展连绵成群，城市空间尺度随着人口的扩张进一步扩大，在国家区域统筹和城乡统筹的宏观战略推动下，这种趋势愈发明显。加之居民社会经济文化活动空间扩张，大量突破原有城市行政区划边界，以区域或者按照居民活动性质进行城市公共交通规划运营组织，逐渐成为新时期发展的特征。公共交通领域逐渐呈现出郊区化和区域化的趋势，城乡公交统筹发展成为这一时期公共交通发展的一大旋律。

2008 年国务院办公厅出台的《关于加快发展服务业若干政策措施的实施意见》（国办发〔2008〕11 号）提出“优化服务业发展的政策环境，各地区要对从事农村客运服务以及岛屿、库区、湖区等乡镇渡口客运经营等方便农民出行的运输行业，比照城市公交客运政策，给予政策支持”，引导城市公共交通运营逐渐向城乡统筹模式转变。

2.1.5. 开展全国性活动推动公交优先发展

中央政府在全国范围内开展了公共交通相关的多种大型活动，积极倡导以公共交通为主导的绿色交通出行，成功的宣传绿色出行理念，大力推动了城市公共交通行业优先发展。全国性大型活动，参与人数多、涉及地域广、声势浩大，活动的成功举行，在很大程度上对人们交通出行方式观念产生影响。

2008 年，原建设部在继 2007 年成功开展我国首个“中国城市公共交通周及无车日活动”后继续开展了活动主题为“人性化街道”的城市无车日活动，鼓励地方政府努力改善和重新分配为非机动车和行人使用的道路空间，关注提高道路利用效率的城市公共交通。广州、江阴的市长签署了活动承诺书，使承诺开展活动的城市达到 112 个。大庆、乌海、三明、蒲田、嘉兴、伊宁 6 城市虽未签署承诺书，亦同期开展了无车日活动。2009 年住房和城乡建设部继续大力推动城市“无车日”活动。2009 年“无车日”活动主题为“健康环保的自行车和步行交通”。鼓励地方政府努力改善为自行车和行人使用的道路空间，改善所有人的交通选择权及城市生活质量。2009 年嘉兴市和三明市最新签署了“中国城市无车日活动承诺书”，参加中国城市无车日活动的城市达到 114 个。

2009 年科技部和财政部共同启动了“十城千辆”电动汽车示范应用工程。决定在 3 年内，每年发展 10 个城市，每个城市在公交、出租等领域推出 1000 辆新能源汽车开展示范运行，力争使全国新能源汽车的运营规模到 2012 年占到汽车市场份额的 10%。2009 年首批“十城千辆”选择了 6 个城市开展试点，后扩展为 13 个城市，分别是：北京、上海、重庆、长春、大连、杭州、济南、武汉、深圳、合肥、长沙、昆明、南昌等。“十城千辆”示范工程在城市公共交通行业推广辆新能源汽车的使用，进一步突出了城市公共交通行业发展在国家能源战略中的重要地位。

2.1.6. 公交优先成为国家节能战略的重要组成部分

公交优先已成为我国国家节能战略的重要组成部分。2008 年，中华人民共和国国务院令第 531 号《公共机构节能条例》中明确提出公共机构应当积极推进公务用车服务社会化，鼓励工作人员利用公共交通工具、非机动交通工具出行。《国务院办公厅关于深入开展全民节能行动的通知》（国办发[2008]106 号）中倡导单位和个人每周少开一天车，更多选乘公共交通工具出行。国家发展改革委员会《节能中长期专项规划》提出：城市交通要“合理规划交通运输发展模式，加快发展轨道交通等公共交通，提高综合交通运输系统效率。在大城市建立以道路交通为主，轨道交通为辅，私人机动交通为补充，合理发展自行车交通的城市交通模式；中小城市主要以道路公共交通和私人交通为主要发展方向”，“特大城市要加快城市轨道交通建设，形成立体城市交通系统，大力发展城市公共交通系统，提高公共交通效率，抑制私人机动交通工具对城市交通资源的过度使用”。规划从多个层面提出了城市交通节能的方向和措施，合理确定交通发展模式，明确了不同规模城市地面公共交通、轨道交通、私人机动交通工具、以及自行车交通的地位和作用，凸现了集约化城市公共交通系统在交通节能中的重要作用。

2.1.7. 大力发展公共交通成为支持国家汽车产业政策的重要手段

2009 年 3 月国务院办公厅颁布《汽车产业调整和振兴规划》。规划提出：“汽车产销实现稳定增长。2009 年汽车产销量力争超过 1000 万辆，三年平均增长率达到 10%”。国务院各有关部门要按照《规划》的工作分工，“加强沟通协商，密切

配合，尽快制订和完善各项配套政策措施，确保实现汽车产业调整和振兴三年目标”。要求“各地区要按照《规划》确定的目标、任务和政策措施，结合当地实际抓紧制订具体落实方案，确保取得实效”。

为支持《汽车产业调整和振兴规划》，国务院办公厅要求加快发展城市公共交通系统，支持国家汽车产业政策。具体措施包括：

加快城市道路交通体系建设。发展现代化城市综合交通运输体系，提高综合管理效率和现代化水平。实施交通畅通工程，鼓励加快城市轨道交通设施建设。交通换乘枢纽应建设大型停车场所，方便换乘公共交通工具，减轻交通拥堵压力。

推广使用节能和新能源汽车。启动国家节能和新能源汽车示范工程，由中央财政安排资金给予补贴，支持大中城市示范推广混合动力汽车、纯电动汽车、燃料电池汽车等节能和新能源汽车。优先在城市公交、出租、公务、环卫、邮政、机场等领域推广使用新能源汽车；建立电动汽车快速充电网络，加快停车场等公共场所公用充电设施建设。

2.2. 地方政府积极推动城市公共交通优先发展

2.2.1. 细化公交优先目标和落实措施

2008 年 4 月，北京市十三届人大常委会第三次会议听取和审议了市政府“关于优先发展公共交通工作情况的报告”，对市委市政府高度重视优先发展公共交通工作，把优先发展公共交通作为贯彻落实科学发展观、解决民生问题、办好奥运会和构建和谐社会的重点工作来抓给予明确肯定。同时提出要继续坚持公共交通优先发展战略，不断优化城市交通结构，要继续完善公共交通基础设施，提供方便快捷的公共交通服务，加强科学管理，加强对公共交通资金投入的监督管理等措施，进一步继续推进城市公交优先发展。

天津市委在 2008 年 20 项民心工程中均明确提出大力发展城市公交：“大力发展公共交通 在城市主干道建设行人过街天桥 10 座。在新建居住区补建公交首末站 6 座，新增公交线路 16 条，开辟校车专线 8 条，实现每个新居住区都设有公交站，直通市区公交线路不少于 2 条。更新公交车 1000 辆；更新出租车 1 万辆，使新型出租车达到 2 万辆。提高出租车服务标准，打造服务品牌企业，建立车辆清洁卫生考核机制，开展创建绿色的士车厢禁烟活动，建立市民投诉中心，实现投诉、受理、办理分开，开通使用出租车调度服务中心管理系统”。

为促进深圳市公共交通优先发展，深圳市提出公交优先的一揽子方案，包括加快公交优先通行信号和公交专用道的规划建设；进一步推进公交特许经营改革，完成特区内外公交整合工作；优化、调整公交网络结构，完善接驳换乘系统，适度发展高品质公交和特色公交，增加公交供给，提高公交覆盖率以及加快进行轨道交通建设等。

2008 年在大力推进公交基础设施建设和发展的背景下，昆明市公交日均客运量 201.0 万人次，公交客流量大幅增长。2008 年昆明市启动轨道交通网络首期建设工程；春融东路、锦绣大街两条公交专用道与呈贡新区道路建设同步完成，同时正在建设西坝路、海埂路公交专用道，公交专用道网络规模的继续拓展；新建海埂大坝、羊甫、金色交响和海源寺四个公交车场。2008 年昆明市积极推动城乡公交一体化实践，开通了到马金铺、王家营、沙朗、信息产业基地等昆明主城周边区域的 17 条城乡公交线路，城乡公交线路的开通等成为落实“公交优先”理念的具体实践，进一步扩大了公交服务范围。2009 年昆明市继续大力推动城市公共交通优先发展。市级财政计划安排不少于 1 亿元财政资金用于主城区场站提升、新区场站建设和城乡接合部公交设施完善。完善建设城乡公共交通发展基金，实现基金、票价、补贴、“三联动”机制。在城市公共汽车现有“换乘减付”自动收费系统平台的基础上，全面实现普通公交车“换乘免付”收费方式。

2009 年厦门市委市政府为民办实事项目中第一项为继续建设 BRT 专线，改善公共交通环境。2009 年厦门市加大投资力度，加快成功大道、环岛干道等交通干道建设，完善城市交通干线路网。保障 BRT1 号线岛外段、成功大道 BRT 专线岛内段、BRT2 号线延伸段建成通车，加快 3 座 BRT 枢纽站等配套建设等。同时，厦门开展居民入户调查和公交跟车调查，进一步收集城市居民公共交通出行基础信息，并以此两项调查为基础，编制《厦门公交线网规划》，进一步调整优化公交线网，提高公共交通服务水平，方便市民出行。

为切实保证无锡市政府颁布的《无锡市区落实城市公交优先发展行动计划（2008—2010 年）》落实到位，无锡市成立了优先发展城市公共交通领导小组，并特别制订《无锡市优先发展城市公共交通领导小组工作规则》，指导城市公交优先发展工作，全面落实城市公交优先发展行动计划。此外，无锡市加大了政府投入，切实保障公交优先的实施。2008 年无锡市一次性投入 4 亿多元全面完成向市民公开承诺的 8 件公交实事，2009 年 2 月无锡市政府再次确定了 2009 年的公交优先发展 8 件实事，预计总投入近 5 亿元，从财政上保障无锡市优先发展公共交通各项方案措施的贯彻和落实。

2.2.2. 管理法规办法进一步健全

我国许多城市均结合本地实际情况出台了相关法规条例对国家层面法规政策进行细化，规范和引导城市公共交通行业管理，主要包括《城市公共交通条例》、《轨道交通管理条例》、《出租汽车管理条例》等。

2008 年 8 月郑州市第十二届人民代表大会常务委员会第三十九次会议通过《郑州市城市公共交通条例》，河南省第十一届人民代表大会常务委员会第六次会议批准自 2009 年 3 月 1 日起开始施行。《郑州市城市公共交通条例》明确了城市公共交通的社会公益性事业的定位问题和“四优先”的发展原则。为保证公交优先各项措施的落实，郑州市成立了优先发展城市公共交通工作领导小组，市政府主要领导任组长，各有关部门为成员单位，统一实施优先发展城市公共交通各项工作。《郑州市城市公共交通条例》对城市公共交通规划建设、经营管理、运营服务和安全管

理以及法律责任等做出具体规定，为郑州市城市公共交通行业管理提供了法律依据。同时郑州市还将建立公交行业主管部门与规划、财政、公安、土地、发改、科技等部门之间的联动机制，制订具体措施，督促、协调公交优先的各项政策的落实到位，共同解决涉及优先发展城市公共交通方面的问题。并建立和完善优先发展城市公共交通的激励评价机制，定期对优先发展公共交通工作进行监督、检查和评议。

2008 年 3 月 1 日，海口市施行了《海口市城市公共交通客运管理条例》，《海口市城市公共交通客运管理条例》将公共交通的性质明确的定位为公益性事业。该条例明确指出海口市人民政府应当根据城市公共交通客运专项规划，加大对城市公交客运的投入，在枢纽、公交专用道和站场建设等方面，给予资金投入或政府扶持。城市基础设施配套费应当按照国家规定用于城市交通建设，并向公交倾斜。此外，《海口市城市公共交通客运管理条例》还要求海口市政府应当建立健全交通财政补贴、补偿制度，对公交经营者因实行低价和承担社会福利形成的政策性亏损给予适当的经济补贴，对经营者因完成政府指令性任务所增加的支出给予相应的经济补偿。该条例对公共交通的规划建设进行了规范，对线路布局、公共汽车专用道等公共交通服务设施提出了具体要求，《海口市城市公共交通客运管理条例》第十四条规定，新建、改建、扩建城市道路时，应当合理设置公共汽车专用道、公共汽车优先通行标志、信号设施，在道路资源分配、土地保障等各个方面充分体现了“公交优先”的思想。《海口市城市公共交通客运管理条例》还就特许经营制度、公共交通服务质量以及行业经营秩序监管等进行了规定，成为政府对城市公共交通行业进行依法管理的基础。

部分城市公共客运行业相关法规

北京：

《北京市城市基础设施特许经营条例》（2006 年 3 月 1 日起施行）

《北京市道路运输管理条例》（1997 年 12 月 1 起施行，2002 年第二次修订）

《北京市出租汽车管理条例》（1998 年 1 月 1 日起施行，2002 年第二次修订）

《北京市小公共汽车管理条例》（1998 年 8 月 1 日起施行，2001 年修订）

上海：

《上海市公共汽车和电车客运管理条例》（2001 年 1 月 1 日起施行，2006 年第二次修订）

《上海市轨道交通管理条例》（2002 年 7 月 1 日起施行）

《上海市出租汽车管理条例》（1995 年 9 月 1 日起施行，2006 年第四次修订）

重庆：

《重庆市道路运输管理条例》（2001 年 2 月 1 日起施行，2006 年修订）

郑州：

《郑州市城市公共交通条例》（2009 年 3 月 1 日起施行）

深圳：

《深圳市公用事业特许经营条例》（2006 年 3 月 1 日起施行）

《深圳经济特区出租小汽车管理条例》（1995 年 5 月 1 日起施行，2004 年第四次修订）

《深圳经济特区公共中小型客车营运管理条例》（1995 年 7 月 1 日起施行，2004

年修订）
广州：
《广州市公共汽车电车客运管理条例》(2000 年 6 月 1 日起施行，2009 年修订）
成都
《成都市城市公共汽车客运管理条例》（2003 年 3 月 1 日起施行，2006 年修订）
武汉：
《武汉市城市公共客运交通管理条例》（2004 年 8 月 1 日起施行）
沈阳：
《沈阳市道路客运市场管理条例》(1994 年 8 月 1 日起施行，2007 年第三次修订）

2.2.3. 发挥公共交通规划的先导作用

在中央方针政策的指引下，规划的先导作用正逐渐得以各地的高度重视。

2009 年 3 月开始实施的《郑州市城市公共交通条例》进一步提高了对城市公共交通规划引导城市发展的认识，《条例》强调在规划过程中人大参与和监督的力度。《郑州市城市公共交通条例》第八条规定，城市综合交通体系规划和城市公共交通专项规划，须报本级人民代表大会常务委员会批准。经批准的城市综合交通体系规划和城市公共交通专项规划应当严格执行，不得擅自变更；确需变更的，应当按照规定程序报经批准。《条例》对城市公共交通规划和实施的具体规定维护了公共交通规划的严肃性，保障了公共交通规划的连续性。

《南京市城市公交优先发展三年实施计划》提出“规划引领、协调发展 ”等基本原则，并在基本原则的指导下提出三年实施计划的重点工作，包括”编制完善城市公共交通规划，在《南京交通发展白皮书》的总体框架下，编制城市公共交通发展的各专项规划和计划，指导公共交通体系建设及管理。专项规划和计划主要有公共交通场站规划；公交线网布局规划；公交专用道系统规划以及公交天然气车加气站建设计划等。

昆明市人民政府办公厅下发的《中共昆明市委昆明市人民政府关于加快城乡公共交通发展的决定》的主要工作目标任务分解中，要求 2009 年 6 月之前完成《昆明城市公共交通专项规划》和《昆明城乡公共交通发展统筹规划》的编制工作，昆明市委昆明市人民政府通过对城市公共交通相关规划的编制设定完成期限，推动城市公共交通规划编制工作的顺利开展。

2008 年 9 月无锡市优先发展城市公交领导小组办公室为切实保证《无锡市区落实城市公交优先发展行动计划（2008—2010 年）》落实到位，特制订《无锡市区落实城市公交优先发展行动计划目标分解任务书》，要求制订《公交线网优化完善实施方案》、《市区城乡公交一体化实施方案》、《公交专用道建设方案》、《公交基础设施（场站）发展规划及建设实施方案》、《公交“站运分离”实施方案》、《智能化公交发展实施方案》等，强化了规划对设施建设的科学指导作用。

部分城市公共交通规划编制情况

北京市：

《北京市公共电、汽车线网系统规划及近期建设实施计划》

《提高北京市地面公交出行比例的研究》

《北京市苹果园交通枢纽系统规划研究》

《北京西直门综合交通枢纽内部交通分析论证》

《北京市大容量快速公交系统（BRT）线网规划专项技术》

《北京市轨道交通发展定位研究》

《北京市北二环公交场站整合规划》

《轨道交通对房地产价值的影响研究：以北京市八通线为例》

上海市：

《上海城市交通“十一五”规划纲要》

《上海市公共交通发展战略》

《上海轨道交通规划》

《上海市地面公共交通系统规划研究》

《上海宝山公共交通规划》

《上海西部公共交通枢纽站控制性详细规划》

《虹桥综合交通枢纽公共交通专项规划》

《吴江市公共交通规划》

《闵行区君莲居住区公交枢纽站工程》

《闵行区公交站的布局规划研究》

《巴士快速公交线路与交通系统整合研究》

《上海快速公交发展总体思路研究》

《上海公交线网现状分析与评价》

厦门市：

《厦门市城市公共交通近期改善规划》

《厦门市城市交通发展战略规划》

《厦门市城市轨道交通规划研究》

《厦门岛外地区公共交通规划》

《厦门利用铁路资源开行城市列车及轨道一号线通道首期 BRT 客流预测》

《厦门市城市快速轨道交通客流预测》

《厦门市城市轨道交通首期线路规划》

《厦门市城市轨道交通与土地控制规划》

济南市：

《济南市公共交通专项规划》

《济南市快速公交首期线路运营组织规划》

《济南市“二横三纵”快速公交系统规划研究》

《济南市"十一五"快速公交系统规划》

《济南市公共交通枢纽发展对策研究》

《济南市快速公交系统近期建设规划》

《济南市城市道路及公共交通近期组织规划研究》

《济南市城市交通发展战略研究》

昆明市：

《昆明市城乡公交系统规划》

《昆明市城市快速轨道交通线网规划》

《昆明城市发展与公共交通总体规划》

《昆明城市公共汽车线网及场站规划》

《昆明市公共汽车示范线路规划设计》

《昆明城市公交票制系统研究》

《昆明市公交专用道规划设计规程研究》

《昆明城市 BRT 线网规划研究》

《昆明城市 BRT 保障体系研究》

2.2.4. 基础设施保障措施逐步完善

城市公共交通基础设施是保障公共交通系统正常运转的重要支撑条件，是各城市实施公共交通优先政策的有效抓手。为切实推动城市公共交通优先发展，各地根据国办发[2005]46 号文件，结合国土资源部《划拨用地目录》以及原建设部《黄线管理办法》，制定了相关措施，保障城市公共交通基础设施的优先落实。

北京市结合北京奥运会后发展的新形势和新要求，制定了北京市建设人文交通科技交通绿色交通 2009 年至 2015 年交通发展目标和重点行动计划，2009 年 6 月《北京市建设人文交通科技交通绿色交通行动计划（2009－2015 年）》经北京市委常委会讨论通过，正式拉开了北京“公交城市”的建设序幕。建设“公交城市”的具体措施包括推进轨道交通网络化服务工程，到 2015 年使地铁运营里程达到 561 公里，建设地面快速公交通勤系统，使公交专用道总里程达 450 公里以上并连续成网，建成 13 个综合客运枢纽，建设改造 50 个以上中心站，随轨道新线同步建设驻车换乘停车场，与土地同步开发利用。为确保《北京市建设人文交通科技交通绿色交通行动计划（2009－2015 年）》的实现，北京市制定了专门的保障措施，包括“规划与用地保障。坚持土地利用与交通协调发展，控制中心城建设总量，有效疏解中心城功能，优化新城交通发展模式，调整公共交通走廊沿线土地开发强度，做好规划、设计、建设、运营的有效衔接。建立交通基础设施用地储备与批次供应制度，优先保障公交大型驻车场用地”，切实推动北京“公交城市”的建设。

2009 年 3 月，深圳市政府常务会议审议并原则通过了《深圳市公共汽车运营服务管理办法》。《办法》明确提出为实现公共汽车优先发展，政府在财税政策、资金安排、用地保障、设施建设等方面给予扶持。《办法》强化规划实施的保障措施，明确按照规划及国家用地标准落实公共汽车场站用地。同时明确提出大型住宅和工业区建设，城市旧城改造和新城建设计划，客运站、航空港、码头、大型商业中心、文化娱乐场所、体育场馆、学校、旅游景点等建设项目，应当按照规划标准确定与其规模相适应的公共汽车场站用地，并与主体工程同步规划、同步建设、同步投入使用。

昆明市为促进城市公共交通全面健康发展，切实加强城市公共交通基础保障措施。2008 年昆明市安排和在建项目投资估算约 317.2 亿元，轨道交通建设投资估算约 168 亿，BRT 及客场枢纽建设投资估算约 30 亿。为更好地指导 2009 年昆明交通基础设施建设，昆明市规划局与昆明市城市交通研究所共同编制了《2009 昆明市交通设施建设白皮书》，继续大力发展公共交通。此外，昆明市颁布了《昆明市三年交通设施建设计划（2009-2011）》，在交通建设任务中明确“推进轨道、公交及客货枢纽建设。按照《计划》，昆明市拟建成轨道交通一期、快速公交和城市重要客货交通枢纽等综合交通体系的关键设施，全面提升交通运行效率。《计划》在三年交通设施建设总体策略中要求同步建成公交骨干线网及一批关键的客货枢纽设施。

2.2.5. 确立城市公共交通补贴长效机制

2008 年，北京市财政局、市发展改革委员会、市交通委员会联合发布了《北京市市级地面公共交通补贴资金管理暂行办法》，明确了市财政对城市公共交通企业提供低价格运营亏损补贴和其他专项支持。2008 年，市公共财政拨付 91.5 万元用于补贴地面公交，7.9 亿元用于补贴轨道交通，全年补贴额高达 99.4 亿元。

昆明 2008 年颁布的《昆明市国有土地使用权出让收支管理办法》中明确提出：保障公交优先资金支出。按照土地出让纯收益的 5%计提保障公交优先资金支出，专项用于保障城市公共交通的优先发展和建设。

天津明确公交定位，实行扶持政策，把公交发展资金投入纳入到城市公共财政体系。在场站建设上以政府投入为主，同时设立了车辆更新专项资金，对公交车辆和基础设施、装备的配置、更新给予必要的资金和政策扶持，政府采取资金支持、企业融资贷款、政府给予五年贴息的方式，多方筹措车辆更新改造资金，加快车辆更新进度。2008 年 9 月前购置新车 3000 部，改造现有车辆 1000 部，购置混合动力公交车 80 辆，共计需要投入资金 14.3 亿元，在企业出资 50%的基础上，其余资金由政府财政给予支持，同时对企业融资贷款给予五年的贴息。此外，天津市在对公交企业的成本和费用进行年度审计与评价，合理界定和计算政策性亏损的基础上，目前已经初步建立了城市公共交通投入、补贴和补偿机制。

深圳则在《公交财政补贴与成本规制方案》中明确规定，提供公交服务属各区政府公共服务，采用市级财政和区级财政共同承担的方式，公交财政补贴由市财政承担 50%，各区按常住人口比例承担其余 50%。

常州市政府研究建立了规范的公共交通亏损补贴和补偿机制，把公共交通发展纳入政府公共财政体系，统筹安排，重点扶持，确立长效财政预算机制，将政府补贴公交的财政预算从原来的 1 亿元增加至 7.5 亿元，大力扶持当地公交的发展。

沈阳为促进公交发展，沈阳市政府实施对公益性人群补贴和燃油补贴政策。沈阳市政府出台了《沈阳市公交企业财政公益性补贴使用管理办法》，进一步明确了公交行业公益性的范围、条件及资金拨付和使用，初步建立起公交行业公益性补贴管理程序。同时每年给与一定的公交基础设施建设资金，完善公交基础设施建设。

《郑州市公共交通条例》明确规定了政府对城市公交企业的补贴补偿问题。《条例》第二十条规定，政府应当建立、健全城市公共交通企业成本费用和政策性亏损审计与评价制度以及财政补贴、补偿机制。城市公共交通行政主管部门会同财政、审计、价格、民政等有关部门每年对城市公共交通企业因低票价和承担社会福利以及完成政府指令性任务所增加的支出，进行年度审计与评价，报市人民政府批准后，给予等额的补贴和补偿。城市公共交通财政补贴、补偿应当及时、足额拨付。在实际工作中，郑州市通过各种方式各种渠道积极加大对城市公共交通的投入。对由公交企业根据实际需要从银行贷款的城市公共交通建设资金，政府全部予以贴息，此外政府每年给予公交企业补贴 2000 万元，返还 10%的地方附加费用于公交的基础设施建设。

2.2.6. 探索经营体制改革

按照国家稳步推进城市公共交通行业体制改革的要求，国内部分城市已经出台相关城市公共交通特许经营管理办法，如济南现在施行的《济南市市政公用行业特许经营试行办法》，北京现在施行的《北京市城市基础设施特许经营条例》。部分城市正在积极推进相关管理办法的出台。如哈尔滨在 2009 年 3 月十三届人大常委会第十五次会议听取了市政府关于《哈尔滨市市政公用事业特许经营条例》（草案）的说明。

在国家宏观政策和城市公共交通特许经营管理思路的指导下，部分城市积极开展了各种类型的公共交通行业特许经营的改革工作，部分城市开展了城市公共交通行业的成本规制工作，对公共交通线路的运营成本进行了审计和核算，为城市后续推行公共交通行业体制改革奠定了基础。

珠海市政府确定将燃气、公交和供水三大公共事业纳入特许经营领域。2008 年 8 月 4 日，珠海市政府与珠海市公共汽车公司和信禾公汽公司签订了“特许经营”协议，政府象征性地向每家收取 1 元特许经营费，将公交经营权转让给这两家企业，特许经营期限为 15 年。按照协议，珠海大桥以东由公共汽车公司经营；珠海大桥以西由信禾公汽公司经营，跨区域部分由双方共同经营。珠海的公交特许经营限制公交利润为 7％－10％，并设立风险基金，超过 10％的利润应转入风险基金，超过部分就转存入这个基金。如果企业利润低于 7％，首先应从风险基金中提取补足，以丰补亏。如果风险基金不够，就要物价部门根据审计结果由政府补。特许经营协议第一次明确免掉了公交车的交通规费、养路费，并保障燃料供应，公交企业可以自建加油站和燃料仓储。对公共交通运营中由于其公益性运营而带来的亏损由政府财政补贴，包括老人等特殊群体免费，公交实行折扣等实行单项补贴。从合约实际内容看，珠海实施的是政府与运营企业签订管理协议的区域专营的公共交通改革模式。

深圳按照《深圳市公交特许经营管理办法》进行了特区外公交区域专营权招标，通过成本规制确定政府认可的城市公共交通运营成本，对运营企业成本的补贴按照政府认定成本的进行补贴。深圳实行的是单项财政补贴与投资回报调节、服务质量调节相结合的综合财政补贴政策。深圳公共交通区域专营招标主要有三项特点，首先，政府就公交企业承担社会公益性任务、燃油价格上升以及公交票价降低等设置单项补贴。其次，政府设置公交行业标准成本利润率为 6%，给予单项补贴后，公交企业成本利润率仍低于 6%，通过增加财政补贴的方式补足 6%；公交企业成本利润率高于 6%时，超额利润部分的 30%留给企业，70%进入投资回报专项资金，用于公交成本利润率水平保障补贴。第三，设置服务质量调节，与服务质量挂钩的比例为 30%。当公交服务质量达到规定标准时，考核得分等于或高于标准分，企业可全额获得各项补贴，服务质量调节为零；当公交服务质量达不到规定标准时，考核得分低于标准分，相应扣减补贴金额，通过服务质量调节避免在成本和回报确定的情况下，企业通过降低服务质量和安全来谋取利益。深圳成本规制是通过政府相关部门通过建立成本标准，合理界定公交行业成本范围，测算、审核和评价公交企业经营状况，并将营运成本以适当方式向社会公开，促进公交企业进行成本控制、

规范营收。保证在有限财政支持的情况下，实现企业持续经营，提供合格的公交服务。从深圳市政府公共交通运营企业之间的合约关系来看，深圳市公共交通区域专营实际上实行的是净成本合约的运营模式。

佛山市禅城区采用总成本合同竞争招标的形式进行了禅城区公共交通改革。为配合禅城区总成本合同竞争性招标，佛山于 2008 年成立了交通共同体（TC），交通共同体模式在欧洲和亚洲一些地区已经取得了成功的应用，在我国尚属首例，佛山禅城区成为我国国内公交行业全面实施交通共同体模式的地区。运营企业按照与政府下属管理公司签订的公交服务合同，提供公交服务。佛山禅城区交通共同体对区内公交网络和每条线路进行规划，通过对每条线路的成本核算，提出线路的服务质量要求和营运费用，经区政府批准，实行招投标，以政府购买服务的形式与中标单位签定总成本合同。交通共同体操作中，业主是政府，运营商和公交票务分开，政府根据运营商的服务质量水平，给他们划拨专款，而公交票款收入属于政府。为保障公共交通运营公司能够正常运转，在签订合约之后，由政府首先支付运营公司总成本一定比例的启动资金进行初期运营。在佛山禅城区实行城市公共交通行业总成本合约改革一年中，居民公交出行比例由 4%上升至 15%，实施成绩明显。

此外，我国还有许多城市在公共交通行业的基础设施的特许经营上进行了诸多有益的探索。

天津在公共交通体制改革取得了一定成效，为了解决公交场站建设管理等方面的体制性障碍，天津市政府批准在城投集团内组建了场站建设投资公司，负责场站的投资建设任务。场站建设采取市场化运作方式，在土地政策上，实行政府划拨和新建小区开发配套等政策；在资金来源上，实行多渠道融资、盘活存量资产的方式；在经营管理上，实行所有权、经营权和使用权三权分离、线站分离的运作模式。建成后的公交场站资产所有权隶属场站建设投资公司，由物业公司负责场站设施的日常维护管理，进站线路由行业主管部门确定，实行有偿使用，向全行业开放。

自 2008 年 3 月 1 日起施行的《苏州市市区公共交通场站管理办法》（苏府〔2007〕169 号）明确规定，苏州市交通局是公交场站管理的主管部门，所属的苏州市城市客运交通管理处受其委托具体实施监督管理，对苏州市公交场站实行站运分离，其中首末站、枢纽站、停车场实行资源共享、有偿使用，途经站实行资源共享，保养场和政府投资建设的出租车服务区（站）实行租赁经营。有偿使用的费用标准，由交通部门会同物价部门核定。公交场站建设工程开工前和交付后均应向客运管理机构备案，经备案纳入公交线网后投入使用。公交场站投入使用前，其所有权人应当与客运管理机构签订公交场站管理协议，明确使用性质和收益权。公交场站日常管理服务单位应当加强对公交场站及其相关设施的日常管理，及时养护维修，保障其功能完好。进入首末站、枢纽站的公交线路应当按照公交线网规划进行审批，经审批同意后，公交企业还应当与公交场站日常管理服务单位签订合同，并报管理部门备案。

2.2.7. 积极构建城乡公共交通一体化服务体系

根据中央中政府城乡统筹的方针政策，各地方城市政府积极采取各种措施，制定相关政策促进城乡公交发展一体化。

2008 年 3 月，昆明市政府印发《昆明市人民政府关于批转昆明市城乡公交一体化实施方案的通知》，推动城乡公交统筹发展。昆明市城乡公交一体化实施方案昆明市 14 个县（市、区）划分为两个实施区域，分别由昆明市市政公用局和交通局组织各县（市）公交管理部门进行农村班线客运车辆“公司化”、“公交化”改造工作。以实现全市城乡公交一体化为目标，以城乡居民出行安全、便捷、优惠为出发点，通过整合优化城乡客运资源，理顺管理体制，打破城市公交与农村客运二元分割的局面，构筑市场规范、管理高效、运行安全、服务优质、出行便捷、网络一体的城乡公共交通服务体系。2008 年 12 月 31 日，昆明市委、市政府召开了昆明市城乡公交工作会议，印发了《中共昆明市委、昆明市人民政府关于加快发展城乡公共交通的决定》，提出昆明市 2010 年城市公交出行分担率达到 40%的发展目标以及一系列保障措施。2008 年 12 月 31 日，昆明市召开城乡公共交通工作会议，总结了昆明市公共交通发展情况，明确了 2009 年至 2010 年昆明市公共交通发展的奋斗目标、主要任务和政策措施，下发了《中共昆明市委、昆明市人民政府关于加快城乡公共交通发展的决定》（昆通〔2008〕64 号）。为确保市城乡公共交通工作会议和《决定》的贯彻落实，市政府对《决定》明确的主要任务和政策措施进行任务分解，并由昆明市政府人民政府办公厅下发《关于对加快城乡公共交通发展的决定进行任务分解的通知》，全面推动城乡公共交通统筹发展。

昆明市人民政府关于批转昆明市城乡公交一体化实施方案的通知(节选)

六、任务分工

（一）第一个实施区域内的城乡公交网络建设。

（二）第二个实施区域内的城乡公交网络建设。

七、重点工作

（二）城乡公共交通基础设施建设

…2010 年全面完成城乡公交一体化后所需乡镇公交场站（停车场、首末站、换乘枢纽等）建设（预估面积 300 亩）；可将城乡班线客运使用的现有公路客运场站、设施，在依法办理相关手续后移交城乡公交使用；在新建和改造城乡道路的同时，全面实施城乡公交线路沿途停靠站建设，同步配建港湾式站台和候车亭。

（五）制定城乡公共交通统筹发展规划

在《昆明城市交通发展白皮书》的总体框架下，修编完善《昆明城市公共交通专项规划》，制定城乡公共交通发展规划和计划，指导城乡公共交通体系建设与管理，

专项规划和计划主要有：

1.县、乡、镇公共交通停车和换乘枢纽场站规划；

2.主城至县城以及县、乡、镇、村公交线网布局规划；

3.县、乡、镇、村公交候车站点和首末站布设规划。

（六）做好资金保障工作

1.现市政府已制定公共财政购买公交公共服务产品的政府补贴机制维持不变。

2.城乡公交规划编制经费由市财政局给予优先安排。

3.城乡公交新购车辆按属地由市级及地方财政给予适当补贴。

4.公交场站所需资金通过土地变性，企业贷款还本、政府贴息方式解决。

《中共昆明市委昆明市人民政府关于加快城乡公共交通发展的决定》主要工作目标任务分解 （节选）

一、完成《昆明城市公共交通专项规划》和《昆明城乡公共交通发展统筹规划》的编制工作。

二、在条件允许的市区主干道，逐步辟建公交专用道。

三、新建前新路、老海埂路、西坝路等公交专用道和呈贡新区首条公交专用道，新增公交专用道 70 公里。建成人民路（含两端延伸线）首条 BRT 快速线。

四、2010 年新增公交专用道 50 公里。

五、2009 年完成吴家营公交停车场建设并投入使用，完成呈贡雨花公交停车场的主体停车功能工程建设，启动呈贡新城已规划的公交停车场建设。

六、到 2010 年，主要新增北市区车场、南市区车场等 6 个公交综合停车保养场，新增海源寺车场等公交停车场、新增封家山、呈贡黄土波等公交修理厂。

七、配合东、南、西、北部、西北客运站搬迁配套完成公交换乘枢纽场站建设。

八、完成昆明市行政区域内县城所在地公交场站新改扩建以及部分乡镇公交场站（客运站）建设。

九、2010 年全面完成城乡公交一体化后所需乡镇村公交场站（停车场、首末站、换乘枢纽等）建设。

二十一、积极稳妥地推进农村班线客运车辆“公司化”和“公交化”整合改造工作，实现城乡公交一体化。

二十二、加大对城乡公共交通发展的财政投入，从 2009 年起，公交场站纳入城市基础设施建设范畴，市级财政每年安排不少于 1 亿元财政资金用于主城区公交场站提升、新城场站建设和城乡结合部场站完善。

二十五、2009 年 1 季度出台以每季度预拨、年终据实结算为方式的财政补贴方案，在此基础上，建立城乡公共交通发展基金，实现基金、票价、补贴“三联动”机制。

常州市城乡公交一体化工作包括对城乡公交线路的整合、对城乡公交设施的一体化建设以及运营多方面。常州市区范围内的城市公交、农村班线的管理和运营，统一由市建设局负责。为更好贯彻落实公交优先发展战略，常州市 2008 年制定了行政村“村村通公交”的目标。在乡村线路公交化改造中，常州市采取了对个体中巴车进行收购方案。同时，为进一步提高公交服务、管理水平，常州市 2007 年加快推进公交企业改制引资工作，通过公开招标的形式，引进具有先进管理水平的公交战略合作伙伴。此外，常州市对城乡客运基础设施统一规划，并加大财政投入力度。从 07 年开始，常州市相继投入资金 6000 多万元，新建了社渚、竹箦、戴埠、登冠、建昌、朱林等 17 个农村客运站，所有农村客运站全部按四级站标准设计，较好地解决了城乡公交、镇村公交停车难的问题，同时进一步方便了农村居民购票、乘车。2008 年，常州市继续投入资金 1000 多万元，在城乡公交、镇村公交沿线，再新建 466 只客运候车亭。城乡客运基础设施得到较大改观。在城区公交、城乡公交初步改造完成的基础上，为进一步提高公交覆盖面，方便农村居民出行，常州是成功试点开行镇到村的公交线路。2008 年，溧阳市成功改造了 10 条线路 60 辆车，在全市所有镇区开通镇村公交线路，逐步建立起干支衔接、覆盖农村的公交客运网络，镇村公交试点取得成效。

2009 年浙江嘉兴市政府发文《嘉兴市公共交通客运管理办法（试行）》，按照“一城一交”的原则，明确了行业主管部门，确定交通部门统一负责全市公交行业管理，原建设部门继续加强行业监督、指导，理顺管理体制，推动城乡公交统筹发展。嘉兴市交通、物价部门早在 2003 年就联合出台了《关于改革城乡公交客运票价的通知》(嘉计物［2003］392 号)，倡导乡镇居民同样享受公交出行的低票价政策。2009 年，嘉兴市政府当年十件实事工程之一——城乡公交一体化在秀洲区率先启动，所有的城乡线路都取消了站务作业，从而减少了 1 元左右的票务费，同时，政府制订了相关政策，在缴纳规费等方面享受了与城市公交同等的待遇，大大降低了城乡公交的运营成本，从根本上实现了城乡公交票价一体化，大大降低了城乡公交车的票价。

义乌市政府确定 2009 年为“综合改革年”，其中一项重要任务即为“深入实施公交一体化改革”。在义乌“综合改革年”动员大会上，义乌市领导指出，义乌要深入实施公交一体化改革，编制城乡一体的“大公交”规划，统一城乡公交票价制定和城乡公交核载标准，打破城区公交与农村班线、农村支线班车之间的城乡二元分割局面，适度提高政府补贴，逐步实现公益性公交，并提出编制《城乡一体的大公交规划》的要求。目前义乌已初步形成以城区为中心的 10 分钟交通圈，行政村道路硬化率达到 100%，乡镇班车在全省率先实现公交化改造，已通公路行政村的班车通达率超过 98%，农民可乘坐空调大巴往返城乡，畅通了城乡经济文化交流

渠道。

在成都市城乡一体化举措的推动下，2008 年成都市与双流县在全国率先推出全县域公交班线客运一元通行动，作为双流县 2008 年实施“九大民生工程”中的一个子项目。此项交通惠民工程总共涉及四十四条公交和班线客运，投入车辆 423 辆，总里程长达 876 公里。由此产生的营运亏损将由财政拨款进行补贴。

3. 促进城市公共交通发展的实践

3.1. 中国城市无车日活动活动

3.1.1. 活动概述

2007 年原建设部首次在全国范围开展以“绿色交通与健康”为主题的“中国城市公共交通周及无车日活动”，在全国产生强烈影响。2008 年活动改名为“中国城市无车日活动”，其活动时间从原来的一周缩短为 9 月 22 日一天的无车日活动。2008 年的活动主题为“人性化街道”，鼓励地方政府努力改善和重新分配为非机动车和行人使用的道路空间。广州、江阴 2 个城市市长最新签署了活动承诺书，使承诺开展活动城市达到 112 个。另有大庆、乌海、三明、蒲田、嘉兴、伊宁 6 城市虽未签署承诺书，但如期开展了无车日活动。

2009 年的活动主题是“健康环保的自行车和步行交通”，嘉兴市和三明市市长最新签署了“中国城市无车日活动承诺书”，使承诺参加中国城市无车日活动的城市达到 114 个。绝大部分承诺城市都在 9 月 22 日开展了此项活动。据不完全统计，包括 4 个直辖市以及 25 个省会城市（新疆乌鲁木齐、青海西宁除外）在内，共计 82 城市，以不同的形式，开展了中国城市无车日活动。

3.1.2. 总体目标

1) 全民行动，从每日出行做起，推动交通节能减排；

2) 提高公众对使用小汽车出行带来环境和能源问题的认识，鼓励绿色出行；

3) 促进城市政府采取行动改善步行、自行车和公共交通出行环境；

4) 优化居民出行结构，促进城市交通科学、和谐和可持续发展。

3.1.3. 活动组织

- **组织和领导**

为推动活动的开展，加强活动的指导，住房城乡建设部成立活动指导委员会，并协调各省、自治区建设厅成立省级活动组织委员会和指导委员会。向各地发出《关于做好中国城市无车日活动有关工作的通知》，倡导各承诺城市于 9 月 22 日开展“中国城市无车日”活动。

住房城乡建设部成立的无车日活动指导委员会，由来自研究机构、社会团体、相关行业等国内外专家共同组成。活动指导委员会组织编写了《中国城市无车日活动组织手册》和《宣传手册》，宣传国内外先进的绿色交通理念，介绍相关活动的成功经验，帮助活动的有效组织和开展。

各省、自治区建设厅参照住房城乡建设部中国城市无车日活动指导委员会的构成，成立了无车日活动组织委员会和指导委员会，全面负责本地区活动开展的组织协调、督促检查和指导工作。同时，各承诺城市也建立健全无车日活动领导小组、办公室等组织机构。

- **活动组织方案**

为丰富活动内容，进一步加强活动效果，建设部活动指导委员会针对活动提出了包括举办活动启动仪式在内的 10 条规定活动内容。针对地方政府、媒体、公交企业和其他企事业单位都提出了相应的要求。同时，各地还围绕该年无车日活动的主题，开展了一系列丰富多彩的特色活动。

各省、自治区建设厅则组织力量，指导承诺城市按照无车日活动的总体要求制定活动组织方案和有关预案。活动应围绕当年无车日活动主题，形式多样、主题鲜明、内容丰富，领导率先垂范，市民广泛参与，并突出城市特色。

- **舆论宣传和信息交流**

为了让更多的人了解、支持并积极参与活动，各承诺城市充分发挥新闻媒体、社会团体、人民群众和社会各界的积极性和能动性，大力宣传绿色交通理念，积极倡导绿色交通出行方式，为活动营造良好氛围，确保了活动举办成功。

- **督促检查**

活动开展前，各省、自治区活动组织委员会和指导委员组成了检查组，对各城

市活动方案制定、舆论宣传及活动准备等工作进行督促检查，并加强对各城市在开展活动期间的指导、跟踪，及时通报活动开展情况。

此外，为加大对本次活动的宣传，住房城乡建设部组织制作了活动公益广告片在中央电视台及各地方电视台播放，加大绿色交通理念的宣传；在住房城乡建设部和“城市交通”网站制作专题网页，将整个活动的情况、各地的活动信息等在网上交流反馈。

- **活动总结**

活动结束后，各省、自治区及时总结好的做法和经验，积极推广成功经验，宣传先进典型。各地也及时的将本地区开展活动情况总结报住房城乡建设部中国城市无车日活动指导委员会，参加全国评优活动。

- **未承诺城市的组织动员**

各省、自治区建设厅在对做出承诺的城市加强指导、监督和检查的同时，采取有效措施，进一步做好组织动员工作，组织更多的城市，尤其是城区人口在 50 万以上的大城市参与无车日活动。

3.1.4. 活动主题及原则

- **活动主题**

2008 年活动的主题是“人性化街道”，通过此次活动，树立“以人为本”，方便人民群众的理念，防止城市决策者盲目压缩非机动车道和人行道，改善和重新分配非机动车和行人道路空间，减少机动车对道路资源的占用，引导市民选择绿色出行方式，以提高交通资源利用效率、节约能源、减少空气污染，改善城市交通环境，促进城市交通科学、和谐和可持续发展。

2009 年活动的主题是“健康环保的自行车和步行交通”。这一主题鼓励地方政府努力改善为自行车和行人使用的道路空间，同时还强调了改善城市空气质量和节约能源的必要性。压缩非机动车道和人行道以扩大汽车的道路空间，并不能解决现在交通所面临的难题。非机动车道和人行道应给予保持、拓宽和延伸，不能占用，这不是想让开车人的生活变得困难，而是想改善所有人的交通选择权及城市生活质量。

➢ 人性化街道理念与原则

创建“人性化街道”涉及政策、规划、建设等多个方面，城市应统筹考虑交通发展模式、道路交通功能、出行效率、交通基础设施一体化和交通文明，确保城市交通可持续发展，总的来说，应遵循以下几点原则：

推广交通需求管理政策，通过采取各种有效措施，合理控制和削减小汽车出行，将路权更多分配给城市公共电、汽车、自行车和步行等绿色交通方式，确保城市交通可持续发展，满足居民各类合理化出行需求。

加大对行人、非机动车合法权益的保护。同时规范行人、非机动车、机动车的走、行、停行为，使广大交通参与者逐步养成良好的行走、行车、停车习惯。

加强行人安全系统建设。适度扩大城市中心地区步行区范围，设置连续步行专用系统，加强行人安全设施建设与园林化步行系统建设，创造宜人的城市步行空间。合理布置行人横向过街设施，优化行人过街信号配置，在双向多车道路段增设行人二次过街安全设施，建立安全、连续、舒适、畅通的横向过街系统。

合理发挥非机动车交通方便、经济、可达性高而无污染的优势。我国是自行车大国，多年以来形成的自行车交通方式应当有效加以引导和利用，非机动车交通是公共交通的补充，应保障其行驶空间与停放场所建设，发挥非机动车在短距离出行中的天然优势。

促进步行、非机动车系统与公共交通的衔接。公共交通提供的是集体性的通道服务，要充分发挥公共交通的运输效率，还应促进步行和自行车设施与公共交通车站的有效衔接。为公交发展提供良好的换乘环境与客源保障，促进良性发展。

加快行人、非机动车等慢行交通系统的建设。通过加快人行道、非机动车道、无障碍通行系统的规划建设，逐步建立连续、舒适、畅通的人性化交通系统。

➢ 健康环保的自行车和步行交通理念与原则

鼓励发展：城市规划、建设和管理中，鼓励和支持健康环保的自行车交通发展。

空间分配：交通空间分配要确保自行车交通权益，为自行车交通提供安全、便捷的行驶和停放空间。

引导出行：鼓励使用自行车进行中短距离出行和长距离出行的换乘工具。

优先考虑：城市交通规划、建设和管理中，要首先考虑步行交通。

空间保障：步行空间是实现城市和交通功能最核心的要素，要给予充分保障。

建设标准：以建设安全、方便、舒适、优美的步行环境为标准改善城市步行系统。

3.1.5. 活动开展情况

- **领导重视**

政府领导的支持和示范是无车日活动的最大推动力。出席活动仪式是政府领导支持的第一步，带领市民一同参与活动并起示范作用这是对活动支持的进一步深入。除了亲自参与活动外，更重要的是在推动活动的过程当中，在协调、行政及财务上给予了活动相应的支持。

规定活动除要求政府成立活动领导机构、在 9 月 22 日举办活动启动仪式，并要由市领导发表讲话并给出具体承诺之外，还包括市领导在活动周期间要率先垂范，带头使用公共交通工具和其他绿色交通工具。

上海副市长沈骏 2008 年 9 月 22 日活动期间，前往四川北路无小汽车示范区和无车日宣传活动现场，查看申城无车日活动开展情况，并慰问了执勤交警和志愿者等。杭州市委书记王国平书记选择使用免费公共单车上班，借机宣传推广杭州市政府推出的免费公共单车计划，蔡奇市长则带头使用公共交通，乘坐公交车上班。

2009 年活动期间，包括杭州、大连、贵阳、西安、南昌、呼和浩特、桂林、绵阳、洛阳、宝鸡、新乡、北海、长治、安阳、安庆等 15 个城市市领导出席活动仪式，并发表讲话，呼吁市民选择绿色交通方式；重庆、广州、深圳、珠海、杭州、武汉、昆明、哈尔滨、海口、南京、贵阳、呼和浩特、南昌、桂林、绵阳、宝鸡、洛阳、淄博、本溪、镇江、长治、淮安、德州、南阳、商丘等 25 个城市市领导选择步行、自行车、公交车等出行方式上下班或参加公务活动，起到了良好示范作用。镇江市市领导许津荣、刘捍东等分别采用不同交通方式上班，参与倡导无车日活动。市委、市人大、市政府、市政协的领导同志及机关干部也分别乘坐公交车、骑自行车或步行上下班，市级机关用车比平时减少 95%以上。在市领导的示范作用的带领下，2009 年的“无车日”活动中，很多市民也积极参与，采取“绿色交通”方式出行。

- **长效措施**

从各地实施情况来看，不少城市在活动周期间都能按活动组织手册要求实施一项以上切实改善城市公共交通状况的长效措施。以中国城市无车日活动为契机，各承诺城市人民政府大力实施长效措施，把公交优先政策落到实处，切实改善了城市公共交通状况，促进从汽车交通向可持续交通转变。

2009 年 9 月 22 日“无车日”当天，在大雁塔北广场举行“无车日”启动及绿色环保公交车投运仪式，政府投资的 200 余辆绿色环保公交车在当日投入营运。此外，西安市政府还推出三大长效措施，促进城市公共交通发展。一是进一步增加财政投入，加大公交枢纽场站、公交港湾、公交专用道等基础设施建设，促进公共交通事业发展。二是加快城乡客运一体化进程，优化公交线网布局和车型结构，增加环保、

大容量公交车辆投放，改善乘车环境，方便城乡市民出行，提升服务水平。三是倡导市民采用自行车和步行等健康环保的交通出行方式，不断完善自行车和步行交通设施，努力为市民创造健康、环保、和谐、有序的出行环境。

此外，还有很多城市纷纷以 2009 年中国城市无车日活动为契机，推行长效措施。大理市不仅将公务车全部封存，还专门开辟了大理环洱海生态旅游公路自行车专用车道，为广大市民和游客提供一个安全、方便、舒适的自行车旅游交通环境。贵阳市确定每月 11 日为“步行推动日”。桂林市将定期开展整治人行道和非机动车道安全秩序活动。青岛市在公交线路集中的路段、公交专用道上，增设执勤岗位，加强对周边区域的交通管理，禁止机动车占用非机动车道行驶和停车。昆明、临沂等市在火车站、图书馆、医院等公共场所附近合理设置新的过街斑马线，并增设非机动车道和机非隔离设施，改善自行车行驶和步行环境。宝鸡市实施了“自行车城市”计划，明确规定城市自行车专用路网，建立一批自行车停车场地。

➢ 无车区域

各承诺城市高度重视无车日活动，市民广泛参与，活动形式多样，内容丰富。各城市都在城市中心区域划定无小汽车路段或无小汽车区域，在此区域内，只对行人、自行车、公共汽车、出租汽车、其他公共交通（校车、通勤车等）和特种车辆（救护车、消防车、执行任务的军警车、运款车、工程抢险车、环卫车、绿化车、邮政车、城建监察车、新闻采访车等）开放，其他社会车辆（含摩托车）均不得进入此区域内行驶，让市民体验限制私家小汽车使用对于城市生活带来的改变。很多城市除划定无小汽车区域外，还在全市范围内，采取措施限制小汽车使用，鼓励市民选择绿色交通方式出行。

2008 年的无车日活动当天，上海市在虹口区四川北路（天潼路－东宝兴路段）设置了无小汽车示范区（禁行区），全长 2 公里左右。在 9：00-15：00 的小汽车禁行时间里，区域内除公交汽电车、出租汽车和特种车辆以外，其他机动车辆一律不准驶入。

南京根据 2008 年无车日活动主题为“创建人性化街道”，大力倡导采用公共交通、自行车、步行等绿色交通出行方式。今年南京将划定以夫子庙为中心，北至建康路，东至平江府路，南至长乐路，西至中华路(以上不含本道路)所围合的范围，作为“无车日”区域，9 月 22 日 7 时至 19 时，除公交车、出租车、乘载 10 人以上(含 10 人)的客车、特种车辆(消防车、救护车、军车、警车、运钞车、及市容、园林、环卫、水电气、通讯等公用设施维护保障车辆)外，希望其他机动车不得驶入该区域。“无车日”当天，交管部门将在机动车禁行区域周边路口设立提示牌，“无车日”当天对于进入禁车区域的违规车辆，以教育为主，不做处罚。对于住在“无车”区域的居民，交管部门将从人性化管理的角度进行区别对待。对于市民关注的婚车通行问题，发布会宣布，与去年一样，可以放行通过。

武汉市 2008 年划定 7 个中心城区及武汉经济技术开发区(武汉出口加工区)、武汉东湖新技术开发区和东湖生态旅游风景区为活动区域，并设置禁行区域。将汉

口沿江大道（武汉关至一元路）、武昌临江大道（新生路至中华路）、汉阳拦江路（莲花湖公园至鹦鹉大道）设置为“无车日”非公交车辆限行道路，只对行人、自行车、公共汽车、出租汽车和其他公共交通（校车、通勤车等）开放，禁止其他车辆通行（9 月 22 日 7 时至 19 时），在此区域内，不得占用人行道、非机动车道停车。

2009 年无车日期间，西安市于早 7：00 至晚 19：00 市交管支队对雁塔南路全段实施交通管制，只限于公交车、出租车、校车、通勤车、旅游车以及消防、急救等特种车辆通行；并且在丰庆西路设置了自行车和步行示范交通路段

深圳市 2009 年无车日活动期间，由市交警局在各区划定一条道路，于 9 月 22 日上午 7：00 至下午 19：00 实行交通管制，只允许行人、自行车、公共汽车、出租小汽车和其他交通（校车、通勤车、特种车辆等）通行，并制定相应的交通组织方案和应急管理方案。具体道路为：罗湖区的东门中路（雅园立交至深南路口）、福田区的华强北路（红荔路口至深南路口）、南山区的常兴路（红花路口至桂庙路口）、盐田区的海景二路、宝安区的创业一路（宝华路口至宝新路口）、龙岗区的清林路。

- **活动保障**

绵阳公交有限责任公司作为绵阳城市公共交通唯一的公共运输企业，拥有 3000 余职工，700 余台公共汽车，在这次“绵阳城市无车日活动”中，起到了积极重要的作用。2008 年 9 月 21 日绵阳城市管理委员会发布“无车日”通告，公布无车日管制区域和交通管制时间后，公交公司立即采取相应措施，68 路从晚上 7：30 后分段运行至 22：00 点收车 72 路从职业技术学院始发运行至南河路中段后改走大西门—安昌路—华西证券。9 月 22 日当天，凡是在涪城路汉龙桥至饮马大桥，警钟街富临天桥至长兴街富乐路口管制区范围内通行的公交线路，都按 30%增加班车，其它线路按 10-20%增加班车。

2008 年 9 月 22 日上午，马鞍山市中北巴士组织做好无车日区域内的公交线路运营安排，增加运力、车辆，缩短发车间隔，方便市民乘车。同时，在市体育馆广场开展宣传咨询活动，向市民发放“公交优先”以及“中国城市无车日活动”宣传资料，并向市民征求对城市公共交通事业发展的意见和建议。南阳市在进入无车区的各个路口，都竖立了醒目的指示牌，执勤民警对试图进入无车区的车辆进行耐心引导，司机在了解情况后，都欣然接受绕道指令。在无车区域内，车流量明显减少，行人、非机动车、公交车、出租车各行其道，道路十分畅通。由于道路交通秩序井井有条，使得公交车的运行速度大大提高。人行道上，较往日还多了许多步行上班的人。

石家庄市公交总公司特制定了方案和应急预案。2008 年 9 月 22 日，途经体育大街“无车日”区域的 6 路、26 路、51 路、77 路四条线路，在计划配车基础上增加运力达 10%以上，计划安排营运车 100 辆，总趟次 563 趟。禁行区域以外各线路运力也将增配 10%，保证市民进入中心区域乘车或转乘。每条线路除执行总公司下达

的作业计划外，还准备了 2－3 辆机动车备用，遇线路客流高峰时上线运营。活动当天，公交五公司还将在体育大街无车区域站台安排工作人员维护站点秩序，疏导乘客快速上下车，确保乘客安全候车和车辆安全进出站。“无车日”当天禁行区域暂停车辆送货，该区域商场可提前组织车辆送货。

广州市政府倡议全体市民 2008 年无车日当天优先选择步行、自行车等绿色出行方式或者乘坐城市公共交通工具出行，政府部门要带头，公务员应以身作则。此外，活动当天全市政府机关、事业单位小客车除保留 10%应急公务车外，全部车辆入库封存。另外，活动当日，有关部门还将在人民公园南广场举办无车日宣传活动，并在吉祥路、广卫路等路段派发宣传材料。无车日活动当天，广州市有关部门将增加发班密度，在早高峰 7 时~9 时、晚高峰 17 时－19 时，无车倡议区内，广卫路总站的 14、22、27、64、125、193、224、265、281、286、528、833 等 12 条线路，广仁路总站的 246、517 等 2 条线路及途经越华路、吉祥路、府前路等路段的 6、7、12、16、24、42、74、215 等 8 条线路的发班密度将增加。另外，广州市有关部门还通过 GPS 终端，向全市出租车发布活动公告，引导出租车尽量往无车倡议区及周边营运，疏导乘客，并鼓励广大出租车司机提供电召服务，尤其对活动区域内的电召要积极响应。

2009 年，长春市划定了环线禁行区域，长春的公共交通企业对涉及的禁行路段通过加密车隔、增加车次等方式，保障人们出行的需要，预计长春市在无车日执行营运任务的公交车将比平常增加千余车次。长春市规定，２２日从早 7 时至１９时，除公交车、出租车、通勤班车、执行任务的工程抢险车、消防车、救护车、警车等以外的公车及私家车在禁行区域和路段内禁止通行，但婚礼车队被允许在禁行区域内通行。

➢ 公众广泛参与

为迎接 2008 年的无车日活动，倡导健康环保的生活理念，重庆市由市体育局主办的“中新大东方人寿杯”万人长跑活动在奥体中心举行，上万名长跑爱好者沿着“奥体中心—奥体四支路—谢陈路—科园六路—奥体二支路—奥体中心”这一路线，进行了 4 公里的长跑活动。

昆明市于 2008 年活动当天，有 100 名青年志愿者骑自行车从小西门龟背立交桥出发，志愿者分成 4 个组，分别从四个方向绕行一路进行无车日宣传活动，最后回到龟背立交桥。如第一组从东风西路由南向北经过建设路、一二一大街、环城北路、环城东路、环城南路、环城西路，回到小西门龟背立交桥。此外，西山、五华、官渡、盘龙四个区还将分别在金碧广场、南屏步行街、沃尔玛国贸店、桃源广场等设立无车日宣传点，免费向市民发放无车日宣传资料。

在沈阳 2008 年无车日当天，“无车日绿色出行”志愿者走上街头，发放无车出行宣传单，倡导绿色出行。100 多名志愿者向私家车驾驶员和行人散发了 400 余份传单，200 多名市民在本报“迎接无车日环保在身边”条幅上签字，承诺在无车日停开私家车。

2009 年上海围绕“健康环保的步行和自行车交通”的活动主题，倡导和鼓励人们选择公共交通、自行车、步行等出行方式。当日，上海不仅在市中心划定部分道路进行“无车示范”，还举办了“上海市民满意的人行道”评选活动，以优美的人行环境倡导更多市民绿色出行。上海通过网上票选，评出了 1 9 条“上海市民满意的人行道”。这些人行道路不仅包括市中心道路，还有来自各城区和郊区的优秀风貌人行道。

- **公交公司大力配合**

各地公交公司在活动中起了非常重要的作用，不仅从更新公交车辆、开通新线路等硬件设施上提升公共交通服务的品质，还从票制票价方面推出一些优惠政策，以增强公共交通的吸引力。

如在倡导绿色出行的活动中，上海市松江大众公交陆安专线等 49 条申报 2008 年品牌线路的公交线路和 40 名公交服务明星，在各个线路上开展了优质服务展示。中心城区各主要文明示范路口都派出了志愿者劝阻和规范行人、非机动车、机动车的交通行为。公安交警在完善人行道、非机动车道、公交专用道等设施管理之外，也对占用人行道停车、乱闯信号灯等行为加强执法。

为配合 2008 年无车日活动，苏州市设置了乐桥北、石路南（2 个）、火车站、百润发苏福店、景德路、汽车南站、醋坊桥 8 个公交站点的值勤纠察，由公司管理人员带队负责，维持站点秩序，加强线路引导，耐心回答乘客问讯，认真做好公交协乘工作。同时，公交总班次投入超过 1200 个，比平时增加 8%左右，适度增加途经居民区、学校、企事业单位的 1 路、102 路、103 路、38 路、游 4 线、33 路、933 路、311 路、45 路、932 路、68 路、301 路、313 路、308 路、112 路、26 路、501 路、40 路、304 路、34 路、315 路等 20 多条线路的车辆班次。

为了积极做好 2008 年“城市无车日”的宣传活动，辽阳市公汽公司结合该市公交实际，以突出“绿色交通、公交优先”理念为主题举行了大型户外宣传活动。该市公汽公司在民主路西关站点设宣传台，通过悬挂宣传标语，放置宣传展版，向市民发放宣传单、征求意见表、宣传公交优先政策等多种形式，广泛宣传开展“无车日”活动的内容和重要意义，大力倡导绿色出行理念，并号召市民关注和参与“无车日”活动，促进节能减排，共同爱护城市环境，建设美好家园。为保证公交车辆畅通运营，公交职工还在站点维护运营车辆进出秩序，疏导乘客自觉排队有序乘车，以吸引更多市民乘坐公交车出行。

2008 年活动当天，绵阳公交公司 IC 卡中心组织 30 余职工在文化广场，涪城路提供公交咨询服务，并发售公交 IC 卡。数以百计的市民积极踊跃的参与咨询，购买公交 IC 卡。 公交公司团委还组织 40 余名青年志愿者走上街头，在建国门，人民商场，百盛，火车客站等大的站台维护乘客上下车秩序，呼吁有序乘车，帮助老弱病残孕及抱小孩的乘客找座位，得到了广大市民的高度评价。

- **全方位的宣传策划**

活动成功必须要有吸引力，如何吸引公众目光、引起公众参与的兴趣，是举行公交周活动必须思考的问题。良好的宣传策划可以产生额外的宣传效果，是活动成功举办的关键要素之一。此外，活动的进行也需要公交公司的积极配合、新闻媒体的大力宣传和企业商家的共同赞助。另外，各地纷纷以此次活动为契机，组织当地有影响力的电台、电视台、网站、车载电视等媒体，开展各式各样的宣传活动。

为扩大活动知晓度，武汉市采取了多种多样的形式宣传无车日活动，如召开新闻通报会，通过新闻媒体向广大市民介绍举办“2008 年中国城市无车日”活动相关情况和活动安排；发送手机短信的方式，提请广大市民在“无车日”当天，尽可能选用公共交通、自行车、步行等绿色交通方式出行；组织网络互动和调查，广泛开展无车日活动志愿者签名和“我为发展公交献一计”活动；在武汉市电视台播放由建设部制作的活动宣传片；在长江日报上开辟专栏宣传开展“2008 年中国城市无车日”活动的目的和意义，以及优先发展城市公共交通的相关政策，引导市民减少使用小汽车等。

北京提出了“选择了公交，就是选择了城市的未来”的理念；昆明利用城市公交车载电视，对无车日活动进行宣传；西安 200 多名志愿者以单车骑行、向市民发放绿色出行卡等形式宣传无车日；厦门在相关学校展开培训及报告活动，让孩子从小树立健康环保、绿色出行的理念。

2008 年 9 月 22 日一早，不少上海市民便收到了提醒绿色出行的手机短信。居住在四川路附近的居民还收到了虹口区交警发放的宣传单，告知他们在无车日早上，安排好上班的行驶路线。在无车日活动当天，除了在四川北路（天潼路-东宝兴路路段）设置无小汽车示范区域外，中心城区主要文明示范路口都派出志愿者倡导文明行路，还在南京路步行街、浦东新区、各远郊区等 11 处设置活动分会场，向市民发放公交优先宣传手册，开展市民问卷调查。

为宣传 2009 年无车日活动，深圳市开展了多项宣传活动，如通过网络媒体提前举办“城市最好的街道”、“城市最好的自行车道”、“城市最好的人行道”民意评选活动并简要陈述理由，无车日当天公布评选结果；组织公交行业司乘人员、地铁站务人员于 9 月 16-22 日佩带“公交优先、服务优秀”绶带并开展文明服务的宣传活动；由市教育局组织，在学校开展绿色交通方式宣传教育活动等，取得了良好的效果。

3.1.6. 活动成效

中国城市无车日活动取得了良好的环境和社会效果。根据各地活动经验来看，活动成效主要有以下三个方面：

- **提升重视程度、促进公交优先战略的落实**

2008 年，海口市以无车日活动为契机，大力发展公交，一方面让中巴退市，更换清洁能源的新型大巴车，这不仅增加了公交运力，也减少了尾气排放；另一方面，优化公交线网，尽快开展轨道交通线网和快速公交系统规划。2010 年海口市将新开辟 4 条干线公交线路，并开设区域性短程公交，在城市外围和干线公交覆盖盲区，设置区域性短程公交，作为干线公交的补充和“禁摩”的配套措施。此外，计划加快《海口快速公交运行系统的可行性研究》，并在此基础上结合城市道路网络改造和新建，在具备条件的城市主干道逐步推行快速公交，形成城市公交骨干线路。对有条件的公交专用道，采用小型物理隔离设施或标志标线隔离手段，进行封闭或半封闭管理，使公交车运行时速达到 30 公里。

2008 年，绵阳市委政府对活动高度重视，副市长林新亲临“无车日”和自行车骑游仪式现场，并对开展此次活动作了重要讲话，特别是对市公交公司在开展无车日活动中所起到的骨干作用予以充分肯定，这次活动赢得了市级相关部门和极限自行车行 150 多名骑游爱好者、600 余市民的大力支持和积极配合，市委，市政府通过鼓励、引导市民选择公共交通、自行车和步行等绿色方式倡导市民减少小汽车使用率，提高交通资源利用率，改善城市拥堵状况，交通环境。

- **市民广泛参与，绿色交通理念逐步深入人心**

通过活动实践和媒体宣传，公众对城市交通可持续发展的认识进一步提升。太原市对于 2008 无车日活动进行的一次问卷调查结果显示，近 99%的人认为无车日活动“好”或“非常好”；在回答“您希望这种活动隔多长时间举办一次”时，20%的人表示希望“维持现状，一年一次”，40%的人希望“每个月”都能举办一次，还有 25%的人希望把“每个星期的周末”定为无车日。同时，六成以上的被访者表示，如果再举办这样的活动，无车区应该比今年再大一些。四成不支持扩大无车范围的人士也表达了自己的顾虑。

当被问及“这项活动的主要益处是什么”时，大家的选择虽然多元化，但主要集中在三个方面：提高对交通问题的意识；有助于解决污染问题；是一次测试选择新的出行方式的机会。在调查过程中，也就“这次活动的主要缺点”进行了调查。许多被访人士表示，目前无车日某种程度上还停留在“是一个宣传口号”；一年仅有一天的无车日也不足以改善污染问题。另外，“扰乱日常生活”、“开支太大”等几个所设置的回答几乎没人选择。

- **节能减排、改善环境**

2008 年，“无车日”当天，长春市空气质量明显变好，其中空气中二氧化硫含量几乎为零。22 日 9 时到 15 时，长春市环境监测中心站的监测结果显示，与 19

日的监测数据相比，“无车日”当天空气质量明显变好。其中 19 日二氧化硫含量平均值为 0.074 毫克／立方米，而“无车日”当天几乎为零；19 日氮氧化物平均值为 0.17 毫克／立方米，“无车日”当天为 0.068 毫克／立方米，下降了 0.102 毫克／立方米。同时，“无车日”当天车流量也有了明显下降。根据长春市环境监测中心站监测数据显示，在主干道人民大街与解放大路交会处，高峰时段“无车日”车辆比有车日减少了约 1000 辆。

2008 年 9 月 20 至 22 日，太原市环保部门在迎泽大街、迎泽西大街、府东街、解放路和滨河东路，于每日 07：00－19：00 时，对空气中的可吸入颗粒物、二氧化氮和一氧化碳进行了手工检测。同时，在南寨、涧河等现有 8 个环境空气自动监测点位进行自动监测。结果显示，在 9 月 20 日单双号行驶日，无论是 5 个手工监测点，还是大环境空气自动监测系统，污染物浓度均处于三天中相对较高水平。9 月 21 日是正常行驶日，但因为是星期天，车流量只是略高于单双限行的 20 日，再加之 20 日晚市区下了小雨，有效抑制了扬尘污染，所以污染水平较 20 日没有太大变化。9 月 22 日是无车日，环境空气中主要污染物浓度可吸入颗粒物、二氧化氮、一氧化碳较前两日都出现了大幅度的下降。9 月 22 日“城市无车日”当天，太原车流量比 9 月 20 日、21 日下降 30．64％-40．33％，环境空气中主要污染物浓度可吸入颗粒物下降 39．33％-42.91％，二氧化氮下降 54．44％-62．04％，一氧化碳下降 34．93％-42．37％。

2009 年，苏州市于 9 月 21 日至 23 日在指点监测点监测。通过无车日前后比较，被测指标均有不同程度的下降，其中：二氧化硫环比下降 12.2％；二氧化氮环比下降 26.67％；一氧化碳环比下降 30.96％；臭氧环比下降 21.05％；可吸入颗粒物下降 35.6％。

2009 年 9 月 21 日-23 日，南京市环保局出动一台流动监测车在每日 7 时至 17 时对夫子庙车辆限行区域内的一氧化碳、氮氧化物、非甲烷总烃特征污染物进行监测。“无车日”夫子庙限行区域二氧化硫、氮氧化物、一氧化氮、一氧化碳平均浓度比 23 日分别降低 9.1%、10%、50%和 13.8%。“无车日”活动期间，限行区域内空气质量有一定改善，二氧化硫、氮氧化物浓度下降明显。但由于此次无车日限行范围小。时间短。加之大气污染扩散。对全市大环境空气质量的影响不明显。

- **改善交通环境、提高公交运营效率**

2008 年，青岛无车日当天东海路到福州路以及东西快速路等主干道路，交通情况良好，上午车流高峰段较平时减少 3 成左右，其无车区内空气污染与同期相比至少下降了 20%，空气质量有了明显改善；

杭州公交集团的统计显示，2009 年无车日当天，公交集团共投入公交车 5406 辆，比平时多出车 506 辆。客运量 288 万人次，与平时相比，增长 28 万。活动周期间，公交集团 6 天运送乘客 1632.87 万人次，较平日增长了 90.72 万人次。公交集团调度中心数据显示，市区早高峰总体平稳，机场路迎宾桥附近、中河中路联桥一带，公交车通行缓慢。相较于公交平日 12.5 公里/小时的运行速度，无车日当天，

公交车在管制区达 15.65 公里/小时，提高了 26%。此外，杭州交警部门表示，公交周期间，道路交通安全情况平稳，市区未发生重大道路交通事故，122 报警台共接 6383 起事故报警，比上周下降 13.8%。

3.1.7. 2010 年活动展望

举办中国城市无车日活动是一项复杂的系统工程，涉及政策指导、交通组织、媒体宣传、部门协调、公众参与等多个方面。各省、自治区建设厅可成立中国城市无车日活动组织委员会和指导委员会，全面负责本地区活动开展的组织协调、督促检查和指导等工作。各城市则应建立健全城市无车日活动领导小组、办公室等组织机构，完善工作制度，加强督促检查，确保中国城市无车日活动取得成功。

此外，今后将继续在每年 9 月 22 日开展中国城市无车日活动，形成长效机制。为使此项活动顺利开展并取得实际效果，要做好以下三方面工作：

- **继续做好无车日活动的总结和宣传工作**

进一步总结各地好的做法和经验，尤其是各城市采取的长效措施，通过住房和城乡建设部网站和“城市交通”网站加以宣传和推广；对各地开展的一些有特色的活动，加以梳理和提炼，为明年无车日活动开展提供借鉴作用。

- **加大宣传，争取更广泛的参与**

充分借助新闻媒体的力量，以开展无车日活动的重要意义为宣传重点，进一步加大活动宣传力度，提高城市政府对活动的认知度，并积极争取社会的广泛支持和参与，使更多的城市，尤其是城区人口在 50 万以上的大城市参加无车日活动。

- **加强调查研究，切实提高活动的质量**

通过多种形式，充分听取行业专家、城市代表、社会团体的意见和建议，科学确定 2010 年的活动主题，加强对活动组织形式、活动内容等方面的研究，以保障活动顺利开展。

3.2. 十城千辆计划

3.2.1. 活动起源

为进一步推动电动汽车的产业化进程，解决高科技产品市场推广初期规模和成本之间的矛盾，在更大范围推广应用新能源汽车，2008 年科技部和财政部共同启动了“十城千辆” 节能与新能源汽车规模化推广应用工程，即用 3 年左右的时间，每年发展 10 个城市，每个城市推出 1000 辆新能源汽车开展试运行，涉及这些大中城市的公交、出租、公务、市政、邮政等领域，力争使全国新能源汽车的运营规模到 2012 年占到汽车市场份额的 10%，并在全国范围内首批选择了 6 个城市开展试点，分别为上海、北京、重庆、深圳、武汉、株洲。

随后，财政部、科技部、发改委、工业和信息化部等四部委召开“节能与新能源汽车示范推广试点会议”。由于一些城市积极申请参与，参与“十城千辆”计划的城市名单目前已经增至 13 个，北京、上海、重庆、长春、大连、杭州、济南、武汉、深圳、合肥、长沙、昆明、南昌等城市入选。

财政部、科技部决定，在这些试点城市以财政政策鼓励在公交、出租、公务、环卫和邮政等公共服务领域率先推广使用节能与新能源汽车，对推广使用单位购买节能与新能源汽车给予补助。其中，中央财政重点对购置节能与新能源汽车给予一次性定额补助，地方财政重点对相关配套设施建设及维护保养给予补助。

3.2.2. 重要意义

随着经济和社会的快速发展，我国在环境和能源方面都面临着严峻的挑战，能源需求和供给的矛盾、经济发展与环境保护的矛盾日益突出。长期以来，我国政府高度重视交通能源的可持续发展并一直积极支持节能与新能源汽车研究开发与示范应用。经过“十五”以来的技术攻关，我国节能与新能源电动汽车技术逐步走向成熟，自主开发的各类电动汽车已小规模进入市场进行示范运行。在全球瞩目的第 29 届北京奥运会和残奥会上，科技部组织国内汽车厂商、科研团队，提供各类节能与新能源汽车 595 辆，通过在奥运会、残奥会上的成功示范，向世界充分展示了我国推动节能减排、实现“科技奥运、绿色奥运”的决心和能力，也为我国启动实施“十城千辆”示范推广工程奠定了坚实的基础。

“十城千辆”节能与新能源汽车推广计划对于推动我国城市公共交通系统的发展和技术更新也有着重要意义。由于公交等公共服务领域车辆保有量大，使用频率高，投资运营主体单一，有利于集中维护保养，也有利于改进和完善节能与新能源汽车技术。尤其是公交车、出租车主要集中在大中城市，是市民出行的主要交通工具，起步停车频繁、怠速时间长，推广使用节能与新能源汽车节能减排效果明显，示范带动作用大。故从各地“十城千辆”工程实施情况来看，各地大都率先在与市民

生活关系最密切、使用率最高的公共交通领域推广和使用节能与新能源汽车。

3.2.3. 中央政府措施

在十城千辆计划中，中央财政重点对购置节能与新能源汽车给予一次性定额补助。为此，2009 年 2 月，财政部下发了《关于开展节能与新能源汽车示范推广试点工作的通知》（财建[2009]6 号）明确了补助资金来源，中央财政将从节能减排专项资金中安排部分资金，支持国家节能与新能源汽车示范推广。

此次财政支持的节能与新能源汽车主要指混合动力汽车、纯电动汽车和燃料电池汽车。补助标准主要依据节能与新能源汽车和同类传统汽车的基础差价，并适当考虑规模效应、技术进步等因素确定。十米以上城市公交客车补贴标准为，混合动力汽车分为使用铅酸电池和使用镍氢电池、锂离子电池两类，最高补贴额分别为 8 万元/辆和 42 万元/辆；纯电动汽车补贴标准为 50 万元/辆；燃料电池汽车的补贴标准最高为 60 万元/辆。

表 3.1：十米以上城市公交客车示范推广补助标准（单位：万元/辆）

新能源汽车类型	节油率	使用铅酸电池的混合动力系统	使用镍氢电池、锂离子电池/超级电容器的混合动力系统	
			最大电功率比 20%-50%	最大电功率比 50%以上
混合动力	10%-20%	5	20	——
	20%-30%	7	25	30
	30%-40%	8	30	36
	40%以上	——	35	42
纯电动	100%	——	——	50
燃料电池	100%	——	——	60

注： 最大电功率比 50%以上混合动力汽车补助标准均含 plug-in。

3.2.4. 典型城市案例-武汉市

- **方案制定**

武汉市于 2009 年 1 月启动“十城千辆”工程，对此武汉市委市政府高度重视，成立了“武汉市节能与新能源汽车示范推广工作领导小组”，由市政府主要领导任组长，20 多个相关部门为成员；成立了由市科技局牵头、19 个部门和企业参与的新能源汽车示范推广应用推进工作组，负责项目的具体推进落实工作；组织机构健

全、有特色，为示范应用提供了组织保障。武汉市制定的《武汉市节能与新能源汽车示范推广工作方案》于 2009 年 7 月通过了财政部等四部委的专家评审。

《方案》提出的工作目标是：利用国家财政政策，积极推动节能与新能源汽车的发展。按照财政部、科技部要求，以使用各种节能与新能源汽车 1000 辆为基数，由试点城市进行大规模的商业化运用，为在全国进行节能与新能源汽车推广提供经验。

为了完成上述目标，《方案》提出了相关部门应该完成的 8 项具体任务。在资金保障方面，节能与新能源汽车示范推广试点工作共需资金 3.93 亿元，由国家财政资金和地方政府筹集资金组成。国家的资金主要用于采购节能与新能源汽车的差价补贴，地方资金主要用于相关的配套设施建设、运营补贴和公交集团公司购车的贷款贴息。

- **落实情况**

武汉作为全国范围内首批开展试点的城市，首批投放了１００辆混合动力公交车，每辆成本达８０万元，比目前普通公交车成本高约３５万元。而科技部和财政部推出的实施节能与新能源汽车扶持和激励政策，将补贴每辆车高出部分２０万－２６万元，余下由地方政府补贴。

武汉市计划至 2012 年底，示范运行混合动力公交车达 1000 辆，示范运行线路达到 20 条以上；混合动力轿车达 1000 辆，纯电动轿车达 500 辆，示范推广应用节能与新能源汽车总数达 2500 辆。另在较为成熟的武汉经济技术开发区建设 323 工程，在东湖新技术开发区和东湖生态风景区内设立相应的公交线路和进行必要的基础设施建设，以满足城市公交需要，使全市混合动力公交运行线路至少达到 20 条以上。

3.3. 公共自行车计划

“公共自行车”(Public Bicycle)，或“自行车共享”(Bike Sharing)的概念最早起源于欧洲。自 2000 年首批公共自行车系统(称为 OV-fiets)在荷兰的 3 个城市实施以来，新的更先进的系统在欧洲不断涌现。比较有代表性的有法国巴黎的 Vélib’、里昂的 Vélo’v 和西班牙巴塞罗那的 Bicing。这些系统在政府主导下，在全市范围内成网分布，对于缓解城市交通压力起到了积极的作用。“公共交通＋公共自行车”绿色交通模式的作用已被很多国家的实践所证明。法国里昂曾陷入城市交通拥堵困境，2005 年启动公共自行车租赁系统，在市区设置 340 多个租赁点，各点都配置 10 多辆自行车，使里昂街头机动车流量下降了 4%。同样，在纽约、伦敦、巴黎、阿姆斯特丹等城市，公共自行车也都被纳入了城市公共交通体系。

我国杭州、上海、武汉等许多城市也开始了公共自行车系统的尝试。杭州市在我国率先试点公共自行车系统，并列入杭州市委、市政府为缓解城市交通“两难”，

解决公交出行“最后一公里”问题的一项重要便民利民实事工程。杭州市公共自行车系统建设始自 2008 年 5 月 1 日，以布点速度快、网点规模大、营运效果好等特点对全国产生了重要影响。公共自行车系统不仅成了杭州市民解决“最后一公里”出行的主要选择，而且还开始改变城市的出行结构，成为市民短途出行的重要交通工具之一。杭州市已经将公共自行车交通系统定位为城市公交系统的重要组成部分，通过发展公共自行车系统吸引市民采用自行车或自行车+公交的方式出行，解决公交出行“最后一公里”问题，提升公交服务水平、提高公交分担率。从实践情况来看，杭州市将公共自行车系统对于提高城市公共交通系统整体吸引力有着积极的推动作用。

此外，从上海、武汉等城市公共自行车系统试点情况来看，虽然没有将公共自行车系统明确定义为城市公共交通系统的组成部分，但是公共自行车系统的推广，确实在一定程度上促进了城市公共交通系统的发展。

3.3.1. 杭州公共自行车系统

- **规划建设**

杭州市公共自行车交通系统的规划建设主要采用的是“四结合一公示”的方式。“四结合”指城管、交警、公交、街道社区 4 部门共同选点，“一公示”是指基本选定的网点需在杭州各大网站、报纸及选点上公示 7 天。公示无异议，才进入施工和运营。为此，杭州市由城管办牵头，组成了一个由各区政府、西湖景区管理局、市建委、公交集团等所有相关单位参加的“杭州市公共自行车交通系统建设和管理协调小组”，以确保公共自行车系统布点工作的顺利开展。

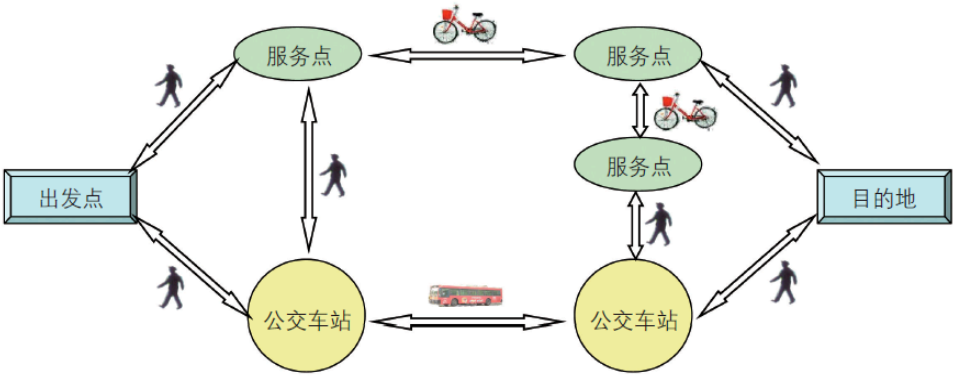


图 3.1：公共自行车系统功能示意图

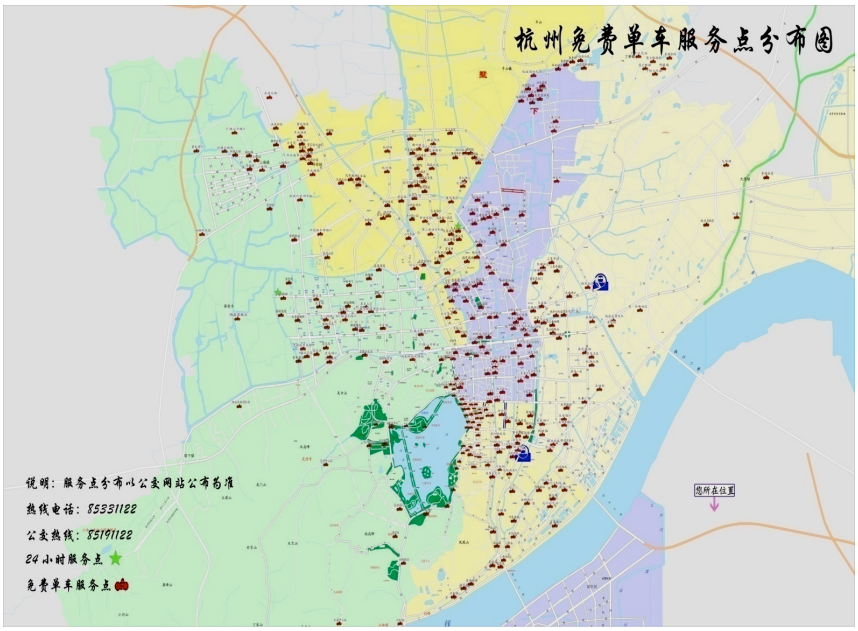


图 3.2：公共自行车站点布局图

根据 2009 年 8 月杭州市公交集团公布的数据显示，杭州全城公共自行车服务点达到 1080 处，自行车总数超过 2.5 万辆，规模全球最大。此外，杭州市的公共自行车系统还在快速扩张中。根据 2008 年编制的《杭州市公共自行车交通系统发展专项规划》目标，2009 年年底前，网点将超过 2000 个，自行车总数达到 5 万辆。远期发展来看，自行车总数将达到 20 万—25 万辆，覆盖全城。

➢ 系统运营

在系统运营模式上，杭州采取的是政企合办，公益化运作的方式。杭州市政府将公共自行车系统的建设运营，划归杭州市唯一从事公共交通运行的公共交通集团。杭州市公交集团专门成立了全资控股的杭州市公共自行车交通服务发展有限公司，负责公共自行车系统运营，并和杭州电子科技大学等联合成立杭州公共自行车科技发展有限公司，负责公共自行车系统的技术研发。

杭州市政府明确提出，公共自行车应实行完全的公益化运作。公益性也是杭州公共自行车运营模式最显著特征，公共自行车租赁系统的硬件设备、软件开发等先期投资由政府财政启动。杭州市政府已投入 1.5 亿元，主要用于硬件购置和基础设施。比如，经过招投标，杭州公共自行车全使用“飞鸽”牌自行车，进价 400 元/辆；网点上的基础建设，以最常见的“一亭两棚”为例，造价 22 万元。

租车费用上，采用了一小时内免费、一小时至两小时收取一元租车服务费、两小时以上至三小时租车服务费为两元、超过三小时按每小时三元计费的费率。从 2008 年 5 月试运行以来，杭州公共自行车的租用 94%是免费，租金月收入约 20~30

万元。

通过一年运营，在不计投入成本的情况下，杭州公共自行车系统已实现运营收支略有盈余。收入的主要来源并不是租车收费，而是自行车车身和停车棚的广告收入。统计表明，90%以上租车人的单次使用时间都在 1 小时以内，属于免费使用。随着网点和自行车数量的迅速增加，广告吸附力正在增强，公司打算将其广告经营权拍卖，引入专业合作方。

杭州公共自行车交通服务发展有限公司打算通过技术输出、站点综合利用（如在网点上布局商业，销售报纸、日用百货或旅游纪念品等）等形式，开辟新的收入途径，实现自负盈亏，但“经营的最高目标就是保本”，以期保持经营的公益性。

从总的运营情况来看，杭州市公共自行车系统的日均租用量超过 10 万辆次，每车日均租用 6 次，在一定程度上缓解了城市交通压力，提高了城市公共交通系统的使用率。根据杭州市公交集团的数据显示，2009 年 10 月 1 日至 8 日，在主城区公交系统共运送乘客 2029.27 万人次，而 10 月 1 日至 7 日，公共自行车租用量达到 94.4 万辆次，约为公共交通系统总客运量的 5%。

从杭州的实践情况来看，公共自行车的作用已从解决“公交最后一公里”拓展到通勤交通、生活购物、观光游览等多方面，使多年不骑自行车的市民又重新使用自行车，优化了城市出行结构。公共自行车服务水平与试运行期相比也得到了较大改善：解决了与公交衔接不够紧密的问题；淘汰了原地租还方式；车辆配备实现多样化；服务点从景区向城区扩散。

- **配套政策**

1）政府重视

政府不仅是公共自行车系统的倡导者，还扮演了推进者和监管者的角色。杭州市委书记、市长多次对公共自行车进行调研，并且市政府正式发文（市委办公厅、市政府办公厅印发《关于加强公共自行车交通系统建设和管理的实施意见》的通知）（市委办发[2008]87 号），以进一步加强公共自行车交通系统建设和管理，明确公共自行车列为城市公共交通的重要组成部分。

杭州市成立了由市政府分管副市长任组长、市政府分管副秘书长任副组长的杭州市公共自行车交通系统建设和管理领导小组，系统协调公共自行车系统的具体建设、管理事宜。为保证公共自行车服务点的建设，杭州市财政已投入 1.8 亿元。为保证到 2009 年底建成 2000 个服务点、5 万辆自行车，政府提供的贴息贷款将达到 2.7 个亿。

2）加强经营管理：政府主导、企业运作

杭州市组建了国有独资的杭州公共自行车交通服务发展有限公司，在坚持公益性和符合相关法律法规要求的前提下，积极探索广告代理的合作模式，拓宽项目收入来源，实现社会效益和经济效益的有机统一，实现了盈利模式的创新。

3）编制网点布局规划、明确配套设施用地

为确保公共自行车系统建设有序进行，杭州市于 2008 年编制了《杭州市公共自行车交通系统发展专项规划》。

➢ **经验总结**

杭州力建公共自行车系统的经验在于，政府强力推动，将公共自行车与公交车、出租车、水上巴士、地铁一起，作为“公交优先”战略的重要一环；政府给予许多政策扶持，尤其是以政府的参与和推动解决公共自行车租赁系统的“布点难”问题和实行公益化运营解决“经营难”问题，使之快速发展起来；由国有企业按照“政府引导、企业运作、统一规划、统一管理”的原则进行运营。

随着系统的不断推进、完善，公共自行车在吸引越来越多的人使用的同时，也存在一些问题未得到很好解决，例如，服务热线少，租车者有问题得不到及时解决；缺乏周边租车点的位置指示标志，不利于换点还车；服务点缺少一定的储车设备。另外，由于服务点落实采取的是“先易后难”策略，导致有 88%的服务点集中分布在主次干路的人行道上；居住区、公建、学校、企业服务点设置时阻力较大，造成服务点比较少，但需求量大，供需矛盾突出；系统故障偏多，稳定性有待进一步改善；自行车坏损现象越来越多，但维修不够及时；由于经营权问题，暂时无法引入无线网络实施移动服务点；公共自行车开通之初政府就承诺不花纳税人一分钱，而是给予政策扶持，引导广告资源投入服务点(亭)与公共自行车上，靠广告维持公共自行车经营，但由于广告招租存在不确定性，受外部条件影响较大，且招租过程耗时较长，资金一时难以到位，经费来源有待拓展。

3.3.2. 上海公共自行车系统

➢ **规划建设**

由永久公司编制的上海市区的公共自行车租赁市场规划的主要内容包括，在上海市区建成租赁网点 2000 到 3000 个，其中 200 个设在轨道交通车站周边，其余分布在住宅小区和商业网点附近，租赁站之间的平均间距约为 500 米，可供租赁的公共自行车总数在 15 万辆到 20 万辆。预计整个网络的硬件投资为 4 到 5 亿元，以期解决市民出行的“最后一公里”问题。

项目	前期	后期
使用对象	年龄在20~40岁，具有中低/中等收入水平，时间观念较强，有较好的经济观念，且具有一定的运动需求。使用公共自行车的主要目的是上班、上学及其他短途出行。	
押金 免费方式 付费方式	 银行信用或者其他有限信用保证方式 车辆成本的50%~80%	
使用费	年费+阶梯收费：前1 h免费，1 h后按1元·h^{-1}增加小时费率，最高3元·h^{-1}	
公共自行车总数/万	5	15
租赁网点总数/个 轨道交通车站及周边网点数量/个 小区及商业网点开发/个 现有停车点改造/个	1 200 200 400 600	3 500 800 1 000 1 700
网点平均间距/m	500	292
网点平均存放车辆/辆	42	43
日使用频率/次	4~5	8~10
日客流量/万人次	20~25	120~150
预计建设时间	2010年前	2012年前

图 3.3：上海公共自行车系统整体规划设想

上海公共自行车系统站点布局模式主要包括：校园、园区以及轨道交通站点周边布点 3 种模式。

- 校园

上海市大学城多位于市郊，交通形式比较单一，尤其是大学城内交通，学生可选择的方式极其有限。校园公共自行车的使用人群无疑是在校大学生，使用主要目的是短途代步工具，主要使用场所是校园内宿舍、食堂、教学楼等，或者临近大学之间的交流。

根据校园学习生活特点，公共自行车在校园的布点主要集中在校园内教学区、生活区的教室、宿舍、图书馆、食堂、体育场等。对于中小校区，可以布置 4~5 个租赁点，对于大型校区，可以布置 8~10 个租赁点。自行车是学校学生最主要的交通工具，学校一般都有成熟的停车场地，因此，网点以老停车棚的改进为主。

- 园区

上海的产业园区层次多、数量多，大致可以分为：综合开发区、国家级开发区、市级开发区、专门产业基地等类型。园区内人群密集，工作生活环境相对集中，公共自行车系统可以有其专门的运营模式。

园区网点布局应该和主要交通路线相一致。重要的公共自行车租赁网点应分布在园区交通枢纽、园区周边居住区、园区购物中心、重要公司企业出入口、其他重要商业设施等场所，这些地方可以集中较大型的网点，容纳较多车辆。辅助的租赁网点可以根据网点疏密程度来合理设置，地点也应设在写字楼、较大型建筑物、交通线路周边等。相对上海市中心城区，园区交通以短途为主，因此，园区车辆的投放比例可以 2 倍于平均水平。

图 3.4：上海公共自行车系统站点图

- 轨道交通站点

轨道交通站点相关布点主要包括以下 3 种形式：

➢ 轨道交通车站周边的布点。公共自行车网点随轨道交通车站设置，基本能自然形成较合理的网络。只是很多轨道交通车站在建设时，并没有预留自行车停车场。此时应合理选择距离，使网点入口与轨道交通客流方向保持一致，并做好轨道交通车站到公共自行车网点的指引。

➢ 根据轨道交通客流方向，设立次级公共自行车网点。到达轨道交通车站不同方向的客流总是有主有次，按照其主要客流走向，在适当的距离和位置设立次级公共自行车网点。

➢ 补充网络稀疏处的网点。根据上述两个步骤将网点布局完成后，最后在网点间距大或者网络稀疏处增加网点，使整个网络间距更合理，使用更方便。

站点布设原则原则方面，上海公共自行车系统主要考虑的是以下 3 大原则：

- 与用地和周围建筑相协调
- 与周围交通环境协调
- 就近布置，便于停放

此外，公共自行车技术系统由自行车、锁柱、网点管理模块和管理中心机房几部分组成。下图为公共自行车技术系统网络构架。

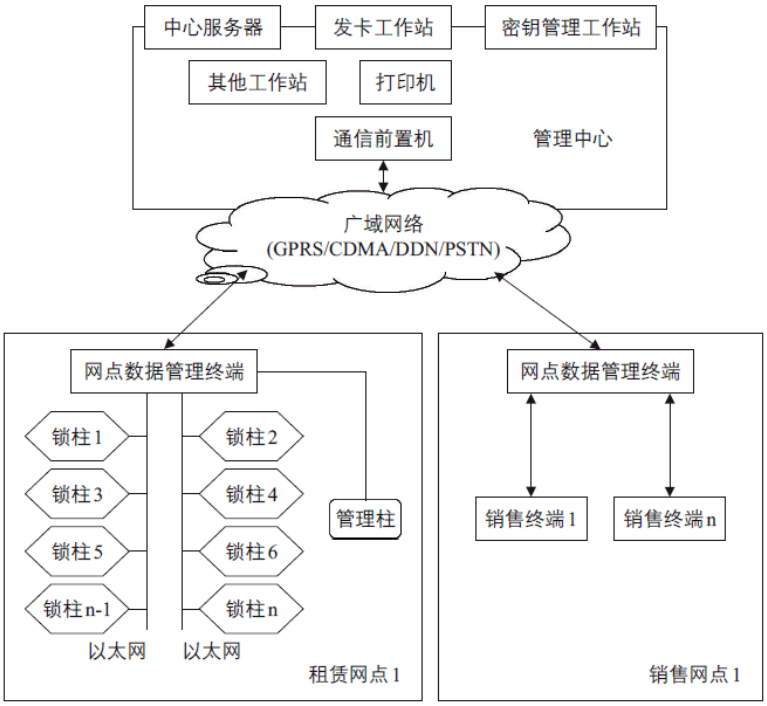


图 3.5：上海公共自行车技术系统网络构架

从系统建设情况来看，目前，上海张江地区的租还车网点已扩充到了 33 个，有近 800 辆自行车投入使用。同时，永久自行车厂还与闵行区区政府合作，以政府购买服务的形式，在闵行区内建设公共自行车系统。按照计划，目前区内已建成 239 个租还车网点，投运自行车 1 万辆。预计发卡量将超过 10 万张，每辆车的日利用率达到 10 次以上。此外，根据闵行区的规划，总计将投入 15000 辆自行车，建设 400 个自行车站点。

此外，公共自行车的发展已经得到政府和市民的大力支持，按照已有的网络建设规划，2009 年底将有约 500 个网点投入使用，其中大部分都是政府投资建设的网点。

➢ 系统运营

上海市的公共自行车系统由上海永久自行车厂自行研制开发，最初在张江科技园区进行试点。同时，也在积极寻求与政府之间的合作，以期共同推动公共自行车系统建设发展。

公共自行车的使用资费，包括押金和使用费两部分。

- 押金

押金的用途一是为了保证用户按时归还车辆并保持车辆的完好，二是贴补车辆购置费用，降低运营公司财务压力。对于普通用户收取一定数目的押金，收取的比例为自行车成本的 50%~80%，这对用户放弃购置新车有一定的吸引力，且押金高于黑市二手车出售价格；对于有信用卡或者考核信用良好的用户，提供免押金的使用方式。

- 使用费

在上海开通公共自行车服务的闵行区和张江区，采用了不同的收费方式。闵行区政府向自行车公司购买服务，采取了完全免费的“诚信制”租赁方式。闵行居民租车只需凭有效的身份证件或暂住证明，就可申请办理一张租赁卡。每张卡内都有 100 点初始诚信积分，用户租车后在 2 小时内还车的，每次可加 1 分；如果超时还车，按照超出时间的长短扣除相应积分，当积分扣完，租赁卡将会失效。

对于张江区，用户需要交纳 150 元年费购买租赁卡，租赁卡用户使用公共自行车按照第一小时内免费，第一小时之后每小时一元，第二小时之后每小时三元，每天 60 元封顶的标准收费。一旦一年使用期限过期后或者卡内 150 元年费提前扣完，租赁卡将失效。在实行一年收费制度之后，张江区预计于 2010 年开始采用与闵行区相同的政府购买服务的方式，为市民提供免费服务。

从系统总的运营情况来看，上海市公共自行车系统由于处于初期建设阶段，其系统规模较小，运营效果不是非常明显。张江地区公共自行车系统日均客运量约为 4000 人次左右，但其每辆车每天平均使用频率达到 5 次以上。而闵行区作为公共自行车系统在上海布点最多的区域，由于其 2009 年 9 月才完成第一阶段站点布设，市民知晓度和认可度不高，客流有待进一步培育。

➢ 经验总结

从上海公共自行车系统试点情况来看，要推动公共自行车系统的发展，首先，要从功能定位上对公共自行车系统的属性予以明确，如果公共自行车可以纳入城市公共交通的公益性组成部分，那租赁网点用地就应该享受公交车站用地同样的政策。此外，也可参考闵行区做法，通过政府购买服务的方式推动公共自行车租赁服务行业的发展。

4. 典型城市公共交通发展案例

4.1. 北京

北京市是全国的政治文化中心，城市规模大、人口数量多，机动车拥有量居全国城市首位。较其它城市，北京面临着更为严重的交通拥堵和机动车尾气污染问题，将“优先发展公共交通”作为解决城市交通问题的基本战略显得尤为迫切。为此，北京市提出了公共交通“设施用地优先、投资安排优先、路权分配优先、财税扶持优先”的四优先原则，推行了多项富有成效的举措。

2007 年 1 月 1 日起，北京市就低统一市区地面公交票制票价，实行持卡成人 4 折、学生 2 折优惠。2008 年 1 月，市郊 9 字头公交也纳入改革范畴。北京票价折扣之高、覆盖范围之广、财政扶持力度之大，均为全国之首，充分体现了北京市扶持公交发展的政策力度。

2008 年奥运会的召开，为北京公交的发展提供了一个良好契机。为了满足急剧增长的出行需求，保障公共交通的供给和服务水平，北京市开展了大规模的线网优化、车辆更新、设施建设、智能化建设等工作，令北京公交在短短几年实现了跨越式发展：轨道交通建设全面推进，网络效应初步显现；多条 BRT 线路开通运营；新能源环保型公交营运车辆数量跃居全国之首；公共财政给予公共交通大规模扶持；全面实行公共交通票制票价改革等。

4.1.1. 基本运行情况

（1）居民出行结构

随着“优先发展公交”战略的落实，北京市公共汽电车和地铁的出行比例逐年上升，2008 年较 2007 年上升了 2.3 个百分点，自行车出行下降了 2.7 个百分点，但是同期小汽车出行比例也呈上升趋势，增长了 2.1 个百分点。数据表明，近年来公共交通低票价政策和服务水平的提高促成了大量自行车出行者向公共交通转换，对小汽车用户影响不明显。预计 2009 年北京市公共汽电车和地铁出行比例之和将达到 38％的目标，达到近 10 年来的最高峰。

表 4.1: 北京市历年居民出行结构

	2006 年	2007 年	2008 年
公共汽电车	24.4%	27.5%	28.3%
地铁	5.8%	7.0%	8.5%
出租车	8.1%	7.7%	7.0%

小汽车	31.6%	32.6%	34.7%
自行车	27.7%	23.0%	20.3%
其他	2.4%	2.2%	1.2%
合计	100%	100.0%	100%

数据来源：北京市交通委员会

（2）公共汽电车

截至 2008 年底，北京市公共汽电车营运车辆 21507 辆，较上一年同比增加 2112 辆，增幅达 11%，其中 CNG 车拥有量达到 4144 辆；公共汽电车线路 671 条，线路长度 17857 公里，年客运量 47.09 亿人次，日均客运量 1290 万人次。

（3）快速公交

截至 2008 年底，北京市快速公交运营线路 3 条，其中快速公交 2 号线和 3 号线都是在 2008 年期间开通运营。三条线路总长度 55.3 公里，车站数 59 个，运营车辆数 280 辆（504 标台），全年客运量达到 6108.6 万人次，平均运营速度达到 22 公里/小时。

（4）轨道交通

自 2007 年，北京市进入了轨道交通建设和开通运营的高峰时期，2007 年 10 月地铁 5 号线开通试运营；2008 年 7 月地铁 10 号线一期、8 号线一期、机场线开通试运营。截至 2008 年底，北京市轨道交通运营线路达到 8 条，运营里程达到 200 公里。年客运量 14.6 亿人次，日均客运量达到 400 万人次。

（5）公交场站和专用道

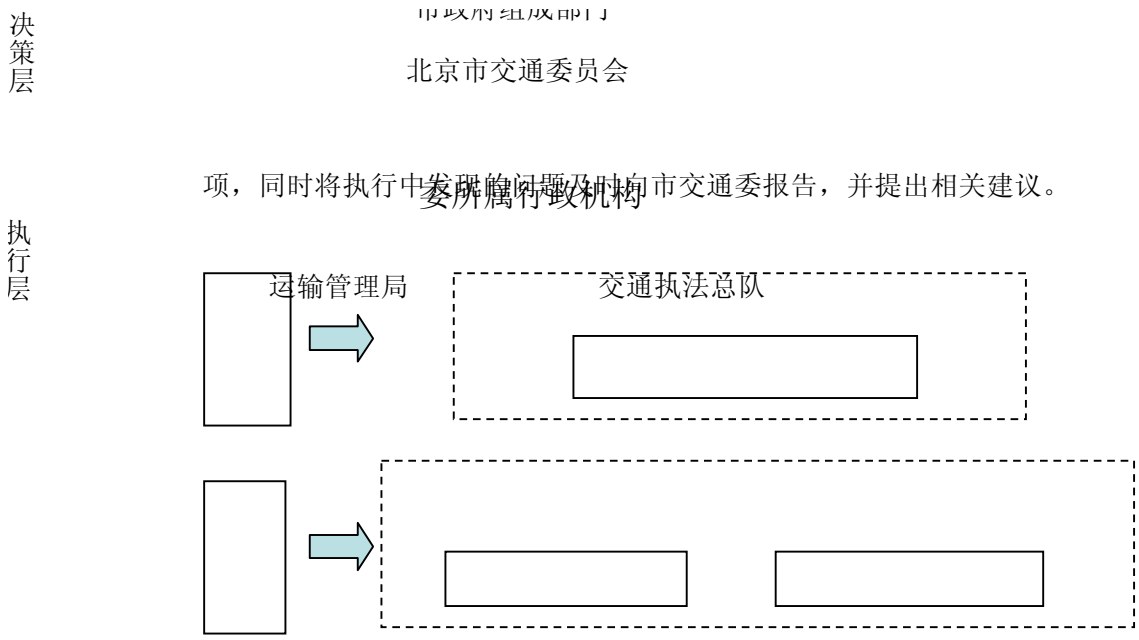
近 5 年来，北京市公交专用道以每年 40 公里以上的速度增长，截至 2008 年底，北京市共有公交专用道 258.5 公里，较 2005 年增长了 127.6 公里，充分体现了北京市公共交通的“路权优先”，公交平均运行速度由 17 公里/小时提高到了 19 公里/小时。

截至 2008 年底，北京市共有公共电汽车公交枢纽 5 个，占地 6.9 公顷；中心 21 个，占地 51.36 公顷；首末站 333 个，占地 218.9 公顷；保养站 8 个，占地 44 公顷。”

4.1.2. 管理机制

（1）管理机构和职能

北京市交通委员会是市政府组成部门，是全市交通管理的决策机构，负责公共交通领域的立法、发展战略、重大决策、标准规范，参与城市规划编制、协调。委下设市运输管理局、市交通执法总队等行政执行机构，负责落实市交通委的决策事



项，同时将执行中发现的问题及时向市交通委报告，并提出相关建议。

图 4.1:　北京市公共交通行业管理机构

（2）法律、法规和政府规章

北京市公共交通领域的现行地方法规主要有：《北京市城市基础设施特许经营条例》、《北京市道路运输管理条例》、《北京市出租汽车管理条例》、《北京市小公共汽车管理条例》；政府规章主要有《北京市城市轨道交通安全运营管理办法》等。

4.1.3.　财政扶持

北京市已经将公共交通发展纳入公共财政预算，并出台了相关补贴政策和规范性文件，基本建立起了稳定、长效的公共交通补贴补偿机制。

2005 年，北京市财政局、市交通委、市环保局联合发布了《关于老旧柴油公交车提前淘汰更新贷款贴息财政补助办法的通知（京财经[2005]555 号）》、《关于老旧柴油公交车提前淘汰更新损失财政补助办法的通知（京财经[2005]565 号）》，提出由市财政局对更新环保车辆和提前淘汰车辆给予贴息补助和资产净值补助，以鼓励市属公交企业淘汰更新老旧柴油公交车。2006 年底，北京市政府印发了《关于优先发展公共交通的意见》，提出每年安排 40 亿财政资金用于公共交通的发展。2008 年，北京市财政局、市发展改革委员会、市交通委员会联合发布了《北京市市级地面公共交通补贴资金管理暂行办法》，明确了市财政对城市公共交通企业提供低价格运营亏损补贴和其他专项支持。

北京市扶持公共交通的力度逐年增大，对公共交通发展的财政投入额度越来越高：2007 年，地铁车辆更新完成投资 6 亿元，公交车辆更新完成投资 9 亿元，公共财政用于扶持公共交通运营的资金达到 52.7 亿元；2008 年，市公共财政拨付 91.5

万元用于补贴地面公交，7.9 亿元用于补贴轨道交通，全年补贴额高达 99.4 亿元[2]；2009 年公交补贴总额预计将达到 104.2 亿元，比上年增长 14%；地铁补贴达到 15.2 亿元，比上年增长 91%。

北京市实行的公共交通财政扶持主要有以下几种形式：

- **税费减免。**对公交电汽车公司和地铁运营公司实行城市公用事业附加费定额征收办法，免征城市公用事业附加费。
- **运营亏损补贴。**对地铁运营线路亏损实行“定额补贴、三年不变”的补贴办法和公共电汽车运营亏损补贴办法。
- **智能化建设补贴。**车辆安装智能车载设备政府补贴 2000/辆。
- **低票价政策补贴。**对公交车四折、二折的低票价进行补贴。
- **车辆更新补贴**。部分车辆由市财政统筹安排出资 25%作为购车补助，其余由公交公司贷款，市财政提供贴息每年约 0.25 亿元；更新购买高等级车辆补贴 6 万/辆，CNG 车辆补贴 14 万/辆；车辆提前更新造成的净值损益，财政局、环保局从环保资金中补助 50%；欧 I 及以下老旧柴油车更新，环保资金给予 10 年贷款贴息，每年约 9000 万元。2007 年，财政资金投入资金 12.6 亿元，其中一部分用于老旧公交、出租车提前淘汰更新工作。

4.1.4. 智能系统与新技术

（1）智能公共汽电车调度系统

“北京市公交总公司智能化调度系统总体方案设计及示范工程”项目是我国第一个综合性公交 ITS 项目。目前，北京市已经建立了覆盖全市范围的智能公共电汽车调度系统，投入了 1500 辆安装车载定位设备（GPS）的公交车辆。北京市公交智能化调度系统总体结构包括 7 个子系统：计算机网络子系统、通讯子系统、GPS 子系统、调度平台子系统、大屏幕显示子系统、电子站牌子系统和会议电视子系统。

（2）枢纽智能调度系统

已经建成动物园枢纽站智能调度系统，另有多个枢纽站的智能调度系统的建设陆续进入了工程设计、立项或施工准备阶段，如西客站南广场枢纽、东直门枢纽、一亩园枢纽等。

（3）BRT 智能系统

南中轴路、朝阳路和安立路的 BRT 智能系统主要包括运营调度系统、公交优先信号系统、乘客信息服务系统、车载电子系统、站台智能系统、停车场管理系统、闭路电视监控系统、智能集成系统、光纤网络信息传输系统，为 BRT 系统的成功

[2] 数据来源：根据北京市财政局信息发布整理

运行创造了良好的条件，集成的智能化使 BRT 的辅助调度和高服务水平得以实现。

（4）公交抢修救援调度系统

北京公交抢修救援调度系统于 2002 年 6 月正式投入运行，能够实现故障车辆统一保修、救援车辆统一调度、抢修救援过程全程跟踪、事后统计分析等业务的计算机信息化管理，特别是通过统一调度、就近抢修的优化调度策略，达到了优化资源、快速反映、及时抢修的目标。2007 年对系统进行了升级改造，系统服务规模增加到 11 个客运分公司的 14000 余辆车，进行了相应软件的调整和跨展。系统拥有 40 辆抢修车辆，皆配备 800 兆数字集群对讲机和 GPS 终端，设有话务席 2 个，调度席 2 个，班长席 1 个。

（5）公交 IC 卡数据分析系统

公交 IC 刷卡已经覆盖全部的公共汽电车线路和轨道交通线路，并享受票价优惠。北京市政交通一卡通累计发卡超过 2800 万张（截至 2009 年 7 月），日平均交易 1500 万次，最高峰值达到 1570 万次，刷卡交易量居全国第一，形成了海量的原始数据源。公交 IC 卡不仅可以用于票价结算，刷卡数据更是北京市交通系统的重要数据资源之一。北京市已建立起了公交 IC 卡数据分析平台，能够完成原始二进制文件的解析和入库，对指标进行分析，准确而丰富的公交运行状态数据为政府对公交行业的监管、交通系统状态的评价提供数据支持。

4.1.5. 企业运营

（1）企业现状

截至 2008 年底，北京市共有公共电汽车运营企业 2 家：北京公共交通控股（集团）有限公司是以经营地面公共交通客运为主的国有企业，年客运量占全市公共电汽车客运量的 90%以上，拥有各类运营车辆 28071 辆，运营线路 861 条，年总行驶里程 18.22 亿公里，总客运量 45.81 亿人次；北京祥龙公交客运有限公司（原运通公司）成立于 1999 年 4 月，是市政府批准的北京市第一家非政府兴办的股份制城市公交客运企业，公司下属六个分公司，运营车辆 907 辆，运营线路 23 条，年运送乘客 2 亿多人次。

（2）演变历程

北京市公共交通运营经历了从垄断到多元经营再回归国有主导的发展历程。1995 年以前，北京市一直对公交企业实行大力度的扶持政策。随着 20 世纪 90 年代公用事业市场化改革进程的深入，北京市公共交通政策也开始走上了打破垄断、重整市场的道路。1995 年北京市提出以后每年市财政对公交的补贴递减 2000 万。1998 年 6 月，北京公交进行了大规模重组，原来的公汽一公司、二公司和电车公司被拆分，重新组建了第一到第七客运分公司等 11 个专业分公司。1999 年，北京巴士股份公司成立，股东包括北京城建集团有限责任公司、北京城市开发集团有限责任公司、北京北辰实业集团公司、北京华讯集团等，由北京市公共交通总公司对

巴士股份实现控股。巴士股份公司的成立，标志着北京公交市场走上了多元经营的道路。2001 年 1 月 4 日，北京巴士在上海证券交易所正式挂牌，这也是北京市公用事业第一家上市公司。

随着原料价格和人员工资的不断上涨，2003 年开始，北京巴士开始出现亏损，2005 年亏损达 1.3 亿元，2006 年 9 月 30 日，亏损扩大到 3.5 亿元。政府不得不对巴士公司提供燃油补贴，2006 年政府对巴士公司燃油补贴就达 2.19 亿元。2006 年 9 月，北京巴士股份有限公司与其控股股东北京公共交通控股（集团）有限公司进行资产置换。资产置换实施后，公司转向发展郊区长途客运业务，同时大力发展旅游及汽车租赁等服务业务，从此退出北京公交市场。

自此，北京市公共电汽车营运市场形成了以北京公共交通控股（集团）有限公司和北京祥龙公交客运有限公司两家企业共同运营的市场格局。

（3）轨道交通特许运营

北京市地铁运营公司是国有独资的特大型专门经营城市轨道交通运营线网的专业运营商，经营 1 号线、2 号线、5 号线、10 号线一期、13 号线、八通线、奥运支线和机场线。

2009 年 9 月通车运营的北京地铁 4 号线，采取 PPP 的融资模式，由特许经营公司运营——北京市基础设施投资有限公司(BII)和北京首都创业集团有限公司(BCG)以及香港地铁公司合作成立北京京港地铁有限公司，以特许经营模式合作投资、建设和运营北京地铁四号线。

北京地铁四号线的特许经营权为 30 年，项目总投资约 153 亿人民币，其中 70%由北京市政府出资，30%由特许经营公司出资。北京市政府负责征地拆迁和土木建造工程等方面的工作，京港地铁公司负责提供列车和相关机电系统，以及新线运营和管理工作。在特许专营期内，北京京港地铁有限公司拥有北京地铁四号线的运营和管理特许权，拥有沿线 24 个车站内的商业经营权。

4.2. 上海

截止 2008 年底，上海市轨道交通运营里程达到 235 公里，成为我国城市轨道交通运营总里程最长的城市。为了迎接 2010 年世博会的召开，上海市轨道交通建设已经进入集中施工、集中调试、集中投运的攻坚阶段。预计到 2015 年，上海城市轨道交通系统将承担 45%的公共交通客运量，网络效应将充分显现。

上海市城市公共交通基本法律制度的完备性居全国前列，全面涵盖了公共交通的市场主体、线路、车辆、从业人员、安全、行政处罚和强制的全方位管理，公共交通的规划、建设、运营均有法可依，有章可循。上海市公共交通行业的三次改革历程，是城市公共交通领域具有开拓性的探索，从 1996 年～1998 年的市场化改革，到 2001～2003 年的市场整合改革，再到 2008 年开始的第三次改革，从国有垄断到开放市场，再到国有主导的规模化区域专营，这一历程也显示了公交改革的波动和

复杂性。

4.2.1. 基本运行情况

（1）居民出行结构

由表 4.2 可以看出，2007 年，上海市公共交通出行比 2006 年略有下降，而个体机动出行比例却出现了 6.5 个百分比的上升，表明部分公共交通和非机动出行者向个体机动方式转移。

表 4.2: 上海市全市历年居民出行结构

	2006 年	2007 年	变化
公共交通	33.33%	32.63%	-2.1%
个体机动	26.55%	28.27%	6.5%
非机动车	40.11%	39.10%	-2.5%
合计	100.0%	100%	

数据来源：根据《2008 上海市综合交通年度报告》整理

注：1.公共交通含地面公交、轨道交通、出租汽车、轮渡方式；

（2）公共交通客运结构

2005 年以来，上海市公共交通系统客运总量呈逐年上升趋势，2008 年日均客运量达 1036 万乘次，其中轨道交通运量占到了 30%。公共汽电车仍然是上海市城市客运的主体，但客运量总体上略有下降，而轨道交通客运量持续高速增长，这与轨道交通线路的建设进程加快不无关系。

表 4.3: 上海市历年城市公共交通和出租汽车日均客运量

年份		2005	2006	2007	2008
地面公交	客运总量（万人次）	762	751	726	728
	增长率（%）		-1.44	-3.33	0.28
	所占比例（%）	63.1	61.3	58.7	54.3
轨道交通	客运总量（万人次）	163	180	223	308
	增长率（%）		10.43	23.89	38.12
	所占比例（%）	13.5	14.7	18.0	23
出租汽车	客运总量（万人次）	283	294	288	304
	增长率（%）		3.89	-2.04	5.56
	所占比例（%）	23.4	24	23.3	22.7

数据来源：《上海城市交通规划概要》，上海是交通运输和港口管理局

（3）公共汽电车

截至 2007 年底，上海市共有营运车辆 16944 辆，营运车辆按车型分类：大客车 11455 辆，中型客车 4517 辆，轻型客车 817 辆，双层车 155 辆，其中空调车 11873 辆。日均运营里程 312.23 万公里，单车日均运营里程 184.27 公里。线路条数 997 条，线路网长度 6754 公里，线路长度 22375 公里。年客运量为 26.5 亿人次，日均客运量约 726.5 万人次，承担着 58.7%的市域公共交通客运量。较 2006 年减少 25 万，下降 3.3%。日均运营收入 1591 万元。

（4）轨道交通

截至 2008 年底，上海市已建成轨道交通运营线路 8 条，共有 162 座车站，运营里程达到 235 公里，覆盖全市 13 个行政区域，形成了“一条环线+9 处换乘+9 站共线”的线网布局，运营呈现出网络化特征。2008 年客运量达到 11.2 亿人次，日均客流达到 307 万人次，同比增加 38%。

（5）公交专用道

上海市成立了在市建设交通委牵头协调下，由市市政局、市交通局和市交警总队参加的公交专用道联合工作小组，形成良好建设机制。

2008 年，完成公交专用道 6.2 公里，累计公交专用道长度 90.7 公里。专用道效果显著，公交平均运行速度达到 15-20 公里/小时。

4.2.2. 管理机制

（1）管理机构和职能

上海市公共交通管理机构分为三层：

第一层：上海市城乡建设和交通委员会是主管全市城乡建设、城市管理和综合协调全市交通工作的市政府组成部门，负责起草上海市道路、水路、铁路、航空等交通运输的综合规划，并组织实施和协调推进。

第二层：上海市交通运输和港口管理局是市政府直属行政机构，是公共交通的行业主管部门，具体负责包括城市轨道、公共气电车、出租车、陆上运输等交通运输的政策法规、规划建设、行业管理等工作；负责下列各项行政许可的审批和发放：

- 公共汽电车客运线路经营权许可；
- 暂停或终止公共汽电车线路营运和站点使用许可；
- 变更公共汽电车营运线路及站点许可；
- 公共汽电车从业人员上岗证核发；
- 轨道交通安全保护区内作业许可

第三层：上海市城市交通运输管理处和城市交通行政执法总队是交通运输和港

市政府组成部门
上海市城乡建设和交通委员会
市政府直属行政机构
交通运输和港口管理局
局下属事业单位
城市交通行政执法总队
城市交通运输管理处

口管理局下属事业单位，负责公共交通的管理执行。

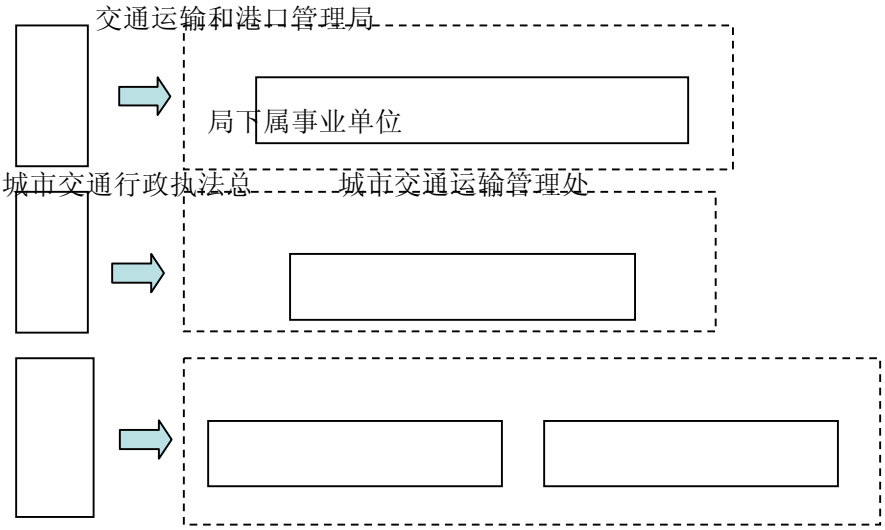


图 4.2:　上海市公共交通行业管理机构

（2）法律法规和政府规章

上海市公共交通领域的现行有效法律资源共 45 件，其中国家行政法规 1 件；地方性法规 3 件，包括《上海市公共汽车和电车客运管理条例》、《上海市轨道交通管理条例》、《上海市出租汽车管理条例》；部门规章 4 件，其他规范性文件 36 件。基本法律制度包括市场主体准入。市场主体经营备案、客运线路管理、车辆管理、从业人员管理、安全管理、行政处罚、行政强制等。

4.2.3.　财政扶持

上海市建立了“公交专项资金”，构建了上海市持续、稳定的公共交通财政扶持制度体系。“公交专项资金”以项目补贴的形式发放。补贴专项主要有：老旧车辆报废补贴、高污染车辆提前报废、车辆购置补贴、汽柴油补贴、CNG 补贴、公交电车补贴、老年人乘车补贴、优惠换乘补贴等。具体的补贴办法和标准由下列规范性文件予以确定：

- 《关于发放本市 2008 年老旧汽车报废更新专项补贴资金的通知》
- 沪交专管委[2006]1 号《关于印发<公交专项关于限行高污染公交车辆更新补贴操作办法>的通知》
- 沪交财函[2007]43 号《上海市城市交通管理局关于对外环线内国 I 及以下排放公交营运车辆提前更新给予补贴的通知》

- 《公交专项关于公交企业购置高等级车辆、清洁能源车辆补贴操作办法》
- 沪交专管委[2006]2 号《公交专项关于国三排放标准公交车辆补贴操作办法》的通知
- 沪交专管委[2006]3 号《公交专项关于公交智能车载设备补贴操作办法》的通知
- 沪运管委公[2009]133 号《关于推进“迎世博”公交车辆报废更新工作的通知》
- 沪交财 [2007]51 号《关于印发<本市公交行业油价补贴实施办法>的通知》
- 沪交函[2008]10 号《上海市交通运输和港口管理局关于申请划拨 2008 年第四季度本市公交企业油价补贴资金的函》
- 《关于 2009 年公交燃料补贴工作的通知》
- 沪交财 [2008]55 号《上海市城市交通管理局关于做好 2007 年度 70 岁以上老人免费乘车专项补贴工作的通知》

2002 年～2004 年上海市实施高等级车辆补贴和企业减负政策，三年公交专项资金共投入 7.8 亿元；其中，市级预算共安排 4.5 亿元，企业自筹 3.3 亿元。2006 年，上海市制定了《上海市 2007-2009 年优先发展城市公共交通三年行动计划》，启动了新一轮的“公交专项资金”的使用。2007 年，落实市级财政 8.6 亿元。

财政补贴政策主要起到了三方面的作用：一是解决国有改制公交企业历史富余人员问题；二是扶持骨干公交企业正常运营；三是加快公交车辆更新，提高车辆等级和节能环保性能。

4.2.4. 智能系统与新技术

上海市建设了包括导乘指南、来车预告、安全驾驶、信息发布等多项功能于一体的城市公交运营信息化系统，该系统能够利用公交车站安装的电子站牌显示车辆预计到站时间，从而实现来车预告功能。同时，公交车辆上安装了“公交行驶信息记录仪”，能够对司机的驾驶状况进行监督。

上海市公交“一卡通”电子付费系统以城市交通与公用设施为目标市场,以计算机网络与智能 IC 卡技术为基本手段,实现了公交付费的智能化。服务范围已包括公共汽电车、轨道交通、出租汽车、轮渡、高速公路以及加油站等市政设施费用的收缴,并实现了在长三角部分城市内的公共交通一卡通用。同时,出行者可通过公共交通信息网、公共交通信息查询系统等查询出行起终点间可采用的公交线路、停靠站点、票价等信息。另外,有数千辆出租汽车已经安装了 GPS 卫星定位系统,具有车辆定位、防盗、IC 卡数据采集等功能,并利用液晶显示屏传递短信息,实现对车辆的指挥调度。

根据《上海市 2007-2009 年优先发展城市公共交通三年行动计划》，2007 年，上海市基本建成城市交通数字化框架，对内环线区域内 4000 辆公交车安装实时定

位车载智能装置；因地制宜建设 600 个电子站牌，并在 30 条线路，约 300 个站牌上开通车辆到达预告信息；新建综合交通枢纽信息系统实现联网；2008 年，对 10000 辆公交车安装车载智能装置，内环线区域内车辆全部安装完成；完成 20 个综合交通枢纽信息联网；2009 年，所有公交车安装车载智能装置，中心城区具备建设条件的站点 70%设置电子站牌，基本实现智能化调度、即时采集营运信息和提供乘车信息服务的目标，建成公共交通运营信息发布系统和市民出行查询服务系统。

4.2.5. 企业运营

截至 2007 年底，上海市共有公共汽电车运营企业 43 家，从业人员 66259 人，其中驾驶员 29510 名，售票员、调度员 14249 名；轨道交通运营企业 1 家，出租汽车运营企业 231 家。

从 1996 年至今的十余年间，上海市不断的探索公交行业的体制革新，历经三次大规模改革。

- **第一轮改革（1996 年～1998 年）。**打破垄断，撤销公交总公司，鼓励外来资本多渠道投资和参与公共客运市场的运营，至 1999 年形成以 13 家公司为主，社会兴办公交企业为辅，共 104 家企业共同运营的市场格局；取消月票，基本票价调高至 0.5 元；取消政府财政对公共交通的补贴，转而采用低息贷款、减免税费等财政扶持。
- **第二轮改革（2001～2003 年）。**构建公交线路经营权管理制度，以服务质量作为线路经营权授予或吊销的主要依据之一；对公交行业进行优化重组，公交企业数量减少至 43 家，公交资源逐渐集中到“巴士”、“大众”、“冠中”、“强生”四大集团。这一轮改革有效的优化了公交资源配置，较好的发挥了骨干企业规模经济和集约化经营的优势；公交线网得到优化，行业经营效益良好。但是 2005 年，上海市公交行业再次出现全线亏损。在此背景下，上海市进一步创新票价制度和财政补贴制度。
- **第三轮改革（2008 年始）。**进一步推进现有公交企业的资产重组，公交资产全部从上市公司退出。随着本轮改革的推进，预期公交行业将逐步实现骨干企业国有控股，形成浦西、浦东、郊区“一区一骨干”的相对区域专营模式，公交企业数量控制在 20 家左右。进一步发挥国有资本在公交投资、建设和营运管理中的主导和支撑作用。

4.3. 广州

广州市是我国改革开放前沿城市。城市交通领域的发展同样具有前沿性和前瞻性。2008 年，广佛地铁 1 号线的建设全面展开，预计首期将于 2010 年通车运营，成为我国第一条区域型城际轨道交通线路，广佛同城化进程将往前推进一大步，充

分体现了公共交通对城市和区域发展的引导作用；城际公共交通出行需求逐步受到重视，也对我国城镇密集地区公共交通的发展具有借鉴意义。

4.3.1. 基本运行情况

（1）公共汽电车

截至 2008 年底，广州市共有公共汽电车营运车辆 10239 辆，比上年增长 815 辆；LPG 公交车总数达到 6900 多台，约占车辆总数的 70 %以上；市区公交线路 648 条，比上年增加 134 条；年客运总量 21.4 亿人次，日均客运量 586.3 万人次，比上年增长 4.1%；从业人员约 2.9 万人（其中驾驶员约 2.1 万人）。

（2）轨道交通

截至 2008 年底，广州市共有轨道交通营运线路 4 条，营运里程 113.2 公里；2008 年，广州地铁开行列车 59.8 万次，完成客运量 5.99 亿人次，日均客运量 163.33 万人次，较上年增长 25.8%；最大日客运量突破 247 万人次，比上年增加 20.6%；列车运营里程 7644 万车公里，同比增长 23.85%。2008 年，广州市共有 8 条轨道交通线路同步建设。

（3）轮渡

2008 年市区轮渡客轮总量 49 艘，比 2007 年增加 17 艘；营运线路 19 条，与 2007 年持平；完成客运量 1945 万人次，比 2007 年减少 3.5%。

（4）公交场站

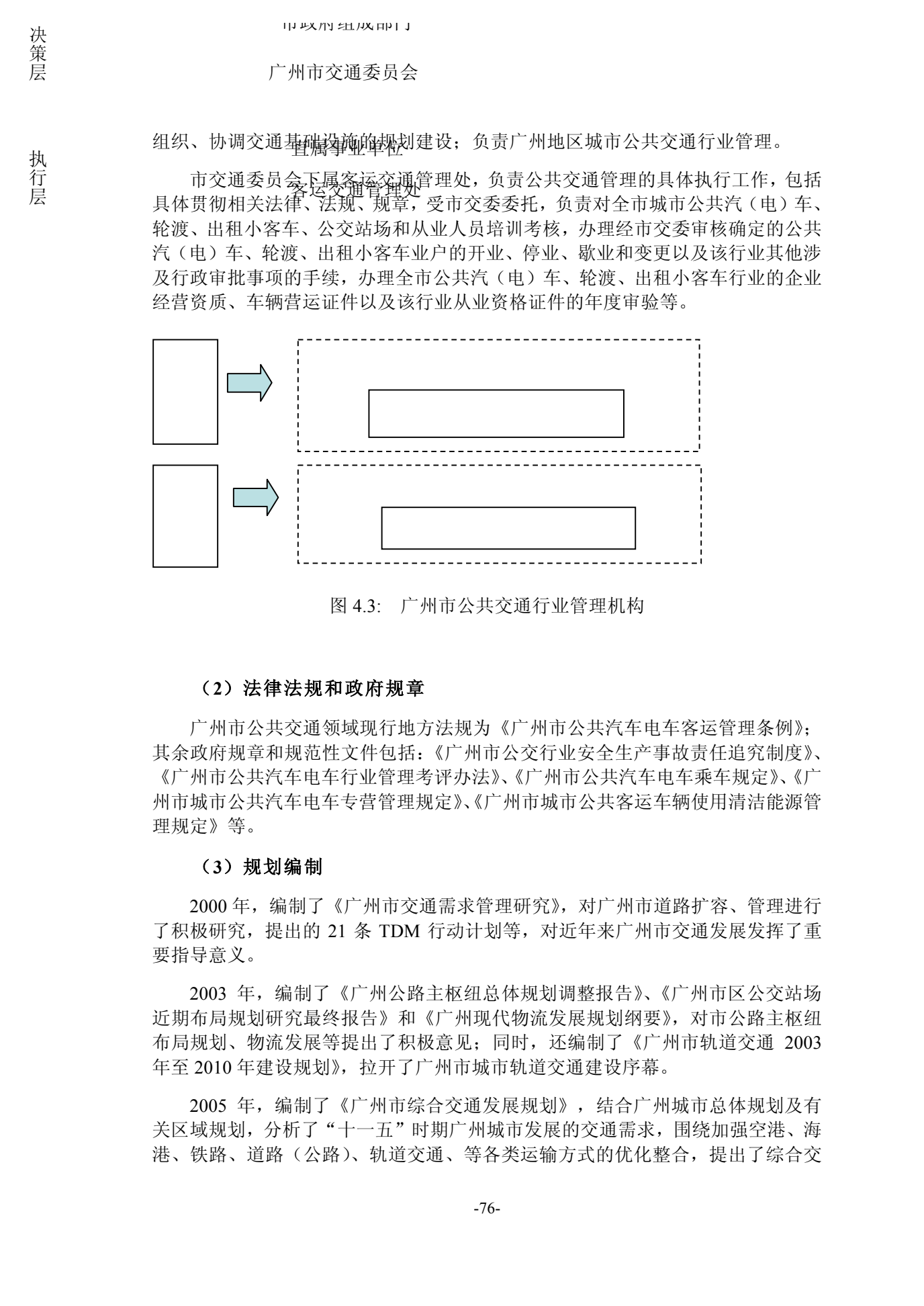
截至 2008 年底，广州市区共有公交场站 503 个，总占地面积 68.04 万平方米；其中公建配套站场 62 个，小区提供站场 133 个，占道经营站场 128 个，其余 86 个；营运公交站场面积为 45.94 万平方米（含占道），公交停车场、维修场面积约 22.10 万平方米。小区提供和占道经营站场无论从基础设施投入、城市交通规划以及经营管理方面都落后于城市发展速度，制约了公交线网的优化和现代化城市公共交通的发展。

4.3.2. 管理机制

（1）管理机构和职能

广州市公共交通管理体制分为两层。

广州市交通委员会是市政府组成部门，负责制订全市交通行业地方性法规、规章并组织或监督实施；制订全市交通行业发展战略、规划和建设计划并组织实施；



组织、协调交通基础设施的规划建设；负责广州地区城市公共交通行业管理。

市交通委员会下属客运交通管理处，负责公共交通管理的具体执行工作，包括具体贯彻相关法律、法规、规章，受市交委委托，负责对全市城市公共汽（电）车、轮渡、出租小客车、公交站场和从业人员培训考核，办理经市交委审核确定的公共汽（电）车、轮渡、出租小客车业户的开业、停业、歇业和变更以及该行业其他涉及行政审批事项的手续，办理全市公共汽（电）车、轮渡、出租小客车行业的企业经营资质、车辆营运证件以及该行业从业资格证件的年度审验等。

图 4.3:　广州市公共交通行业管理机构

（2）法律法规和政府规章

广州市公共交通领域现行地方法规为《广州市公共汽车电车客运管理条例》；其余政府规章和规范性文件包括：《广州市公交行业安全生产事故责任追究制度》、《广州市公共汽车电车行业管理考评办法》、《广州市公共汽车电车乘车规定》、《广州市城市公共汽车电车专营管理规定》、《广州市城市公共客运车辆使用清洁能源管理规定》等。

（3）规划编制

2000 年，编制了《广州市交通需求管理研究》，对广州市道路扩容、管理进行了积极研究，提出的 21 条 TDM 行动计划等，对近年来广州市交通发展发挥了重要指导意义。

2003 年，编制了《广州公路主枢纽总体规划调整报告》、《广州市区公交站场近期布局规划研究最终报告》和《广州现代物流发展规划纲要》，对市公路主枢纽布局规划、物流发展等提出了积极意见；同时，还编制了《广州市轨道交通 2003 年至 2010 年建设规划》，拉开了广州市城市轨道交通建设序幕。

2005 年，编制了《广州市综合交通发展规划》，结合广州城市总体规划及有关区域规划，分析了“十一五”时期广州城市发展的交通需求，围绕加强空港、海港、铁路、道路（公路）、轨道交通、等各类运输方式的优化整合，提出了综合交

通运输体系发展的思路，为重大交通基础设施建设提供立项依据。

2005 年，编制了《广州市公交站场布局规划研究》；2009 年，组织编制完成《广州市公交站场建期建设实施规划》（正在评审中），计划用 4 年的时间，推进建设公交站场项目 17 个，计划完成 18.7 万平方米站场面积的建设任务。

4.3.3. 财政扶持

2008 年 8 月 25 日，广州市政府常务会议原则通过《关于解决广州市公交行业面临问题的建议》，确定了对公交行业的扶持政策。2009 年 3 月，广州市交通委员会、市财政局、市物价局、市审计局联合颁布了《广州市市本级城市公交车财政补贴资金分配管理暂行办法（穗交函[2009]312 号》，进一步规范了公交财政补贴的使用和管理，保障了财政补贴有章可循。

据统计，2003 年至 2007 年，广州市财政累计投入公共汽电车的车辆技术改造、燃料、月票（2005 年未取消月票以前）等各类补贴和信息化项目技改资金约 2.85 亿元。其中：2003-2007 年补贴公交企业 1.66 亿元。2004 年起由市建委在城建固定资产投资计划中安排约 3000 万资金专项用于公交站场建设，特别近两年逐渐加大了投资力度，约在 4000 万元以上。

2008 年开始，广州市正式出台公交综合补贴政策，主要内容包括：一方面，对公交企业 2007 年以前的亏损进行补贴 2.4 亿元，达到账面亏损大致抵销；另一方面，按照“阶段试行、评估完善、注重长效”的思路和步骤，建立为期三年的补贴机制。以 2008 年至 2010 年作为试行期，每年先对公交企业 LPG 车辆更新改造贷款利息给予 50％贴息（即 0.9 亿元）；然后实行定额补贴，以车均燃料消耗定额作为计算依据，按照燃料保本点与燃料销售价格之间的差额，由政府补贴 80％的亏损（即 3.73 亿元）。另外，广州市推行公交地铁票价优惠，票务优惠后企业所减少的收益部分，通过政府购买服务的形式，由财政给予补贴，公交地铁票价优惠财政补贴额为 3 年共 18 亿元。2008 年，广州市公交财政综合补贴额度为 4.63 亿元。经过政府财政补贴后，公交企业基本实现盈亏平衡。

4.3.4. 智能系统与新技术

（1）公交电子自动收费系统

2001 年底建成运营，累计发行量达 1000 万多张，已经覆盖公交车、出租汽车、地铁、轮渡、停车场、大型购物超市、24 小时便利店、菜市场、早餐车、电话亭，是我国应用最成功的一卡通电子收费系统之一。

（2）面对社会公众的交通信息服务系统

用户通过交通广播、可变情报板、互联网、交通咨询热线电话、路侧广播、车载终端、手持终端、电视等多种媒体渠道，得到多方式的城市道路交通信息、公共

交通信息和换乘信息以及其它实时信息，出行者可以根据这些信息确定自己的出行方式和路线，为其便利、舒适出行提供有力的支持。

（3）新型候车亭

在广州市康王路已经建成了 8 个拥有加宽防雨棚、站牌、时钟、 GPS 自动报站系统、信息栏、盲道等设施的广州市新型候车亭。在候车亭的站牌上方安装了电子显示屏，乘客候车时可以获得下班车辆到达时间等信息服务。

4.3.5. 企业运营

2007 年，广州市对公交客运市场进行了结构性调整和资源整合，公共汽电车营运企业由 14 家减少到 7 家，形成 5 家国有及国有控股企业和 2 家外资及民营企业的市场格局。公交体制改革仍然在推进中，计划将公交市场资源全部整合成一巴、二巴、三巴三大旗舰公司。

4.4. 深圳

深圳是我国第一个经济特区，一直处于改革开放的前列。2007 年始，深圳市开展了涉及 38 家企业、269 条线路、6600 台车辆、35000 名员工的公交改革，全面实行区域专营的公共汽电车运营模式；并且在国内率先开展了公共交通成本规制，这一举措，对公共交通定价机制、补贴补偿机制、特许经营机制的构建，具有探索性的现实意义。

4.4.1. 基本运行情况

（1）公共汽电车

截至 2008 年底，深圳市公共汽电车运营车辆 11066 台，万人拥有公交车辆数 15 标台。全市 9045 台公交车达到国 III 排放标准，占营运车辆总数的 93.52％；新增混合动力大巴 50 台；城市公共汽电车日均客流量 455 万人次，全年客运量 16.61 亿人次，增长 8.1%；公交线路共 488 条，线路网总里程约 11500km，基本实现了特区内公交站点 500 米全覆盖，特区外覆盖率也达到了 73%，同比提高了 5 个百分点；公交线网服务直达率为 86.9%。

（2）轨道交通

2008 年，深圳市城市轨道交通营运总里程为 21.6 公里，包括地铁 1 号线东段和 4 号线南段，其中 1 号线通车里程 17.1 公里，4 号线通车里程 4.5 公里，2011 年前将建成 177 公里的地铁网络；轨道交通客运量 1.36 亿人次，日均客运量 37 万人次，同比增长 15%；年运营里程 1477.65 万车公里，满载率达到 35%。

（3）公交场站和专用道

深圳市历来重视公交场站的建设和发展。由深圳市国土局牵头成立“公交场站建设用地落实工作小组”，以确保场站建设用地的落实。2005 年以来，改革公交场站建设管理的体制，由企业分散的进行建设管理转变为全部由政府投资建设，政府出资进行维护管理，免费交付企业使用。同时，加大对场站建设的投资力度，近十年累计投入的场站建设维护等方面资金达 10.6 亿元

按照《深圳公交场站近期建设计划》和《深圳特区外公交场站建设规划》，至 2020 年，全市共规划建设 463 个公交场站，其中特区外规划建设 376 个场站，特区内规划建设 87 个场站。截至 2008 年，特区内规划建设的 87 个场站，已完成政府投资建设 24 个场站并投入使用，占地面积 109801 平方米，全部为公交企业车辆进站提供无偿服务，并初步制定了统一的《交通场站运营管理模式》，为下一步指导交通场站运营服务提供了纲领性文件。

2009 年，正在建设的场站有 15 个（特区内 7 个、特区外 8 个），其中公交总站 11 个、公交综合车场 2 个、其它类型的场站 2 个，计划年底前全部建成投入使用；已完成 162 个场站计划立项，其中：特区内 33 个公交场站、5 个交通枢纽场站，占地面积 300970 平方米；特区外 106 个公交场站、18 个轨道沿线公交接驳站，占地面积 394164 平方米，总占地面积 695134 平方米。

特区内共建设公交专用道 20 条，约 100 公里，44 个平交路口设置了公交专用进口道。高峰时段公交平均运行速度在目前 18km/小时基础上提高约 30% 。至 2010 年规划公交专用道 52 条，约 350km（双向）。

4.4.2. 管理机制

（1）管理机构和职能

深圳市交通运输委员会负责公交行业政策、标准的制定；负责行业发展规划的编制；负责监督指导执行机构的工作等。并负责下列公共交通领域的行政许可。

- 城市公共大巴线路经营权许可
- 城市公共中小型客车运营许可
- 城市公共中小型客车线路经营权许可

客运管理分局和运政监督分局是深圳市交通运输委员会下属行政机构，负责公共交通行业管理的具体执行工作。

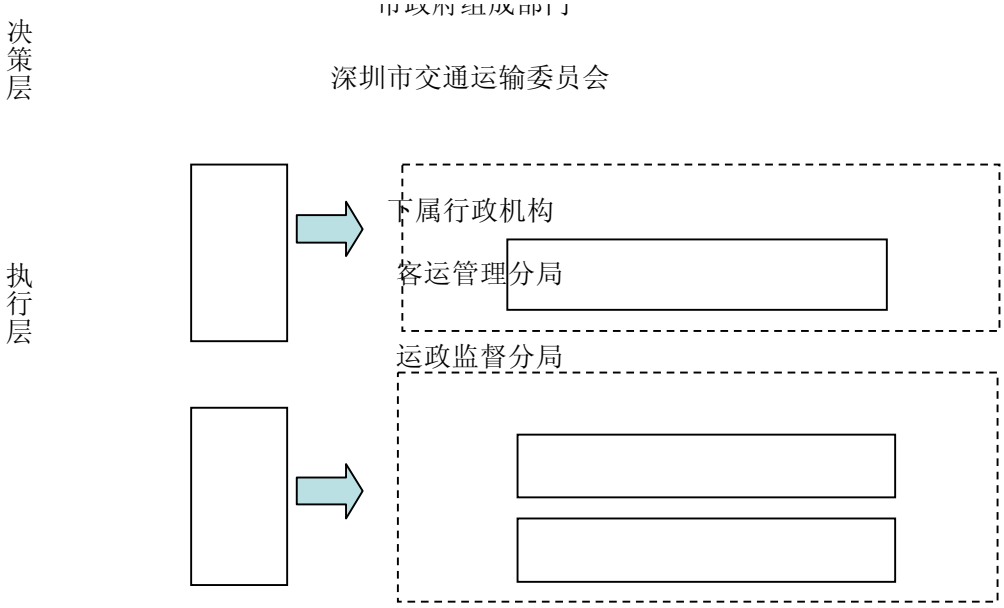


图 4.4:　深圳市公共交通行业管理机构

（2）法律、法规、政府规章

深圳市公共交通领域现行地方法规有：《深圳经济特区公共中小型客车营运管理条例》、《深圳经济特区出租小汽车管理条例》；政府规章有《深圳市地铁运营管理暂行办法》，《深圳市轨道交通管理条例》正在起草中。

4.4.3.　财政补贴

2008 年 2 月，深圳市财政局和交通局发布了“关于印发《深圳市公交财政补贴及成本规制方案(试行)》的通知”（深财企〔2008〕15 号），《方案》明确了财政补贴的原则，提出了“公交财政补贴总额=单项补贴之和+投资回报调节+服务质量调节”的补贴制度，并提出了较为系统的成本规制方法。

2008 年 2 月，深圳市财政局和交通局发布了“关于印发《深圳市 2007 年-2008 年公交大中小巴燃油价格补贴方案》的通知”（深财企〔2008〕11 号），提出燃油补贴方案如下：按油价高低分段确定，0 号柴油价格在 4.00 元/升（含）至 4.90 元/升之间的，政府补贴一半企业承担一半，4.90 元/升（含）至 6.00 元/升之间部分，政府全部补贴。油价超过 6.00 元/升（含），另行研究政府、企业、乘客分担方式。补贴资金由市、区分担，其中市本级承担 50%，其余由六个区及光明新区按常住人口比例分担。

深圳市级财政建立了交通专项资金，以确保公交优先政策有长期、稳定的资金投入。该专项资金主要用于交通设施的建设改善，并重点用于扶持公交行业的发展。公共财政对公交行业实行专项补贴制度。2008 年共拨付公交燃油价格补贴 4.9 亿元；超长线路补贴 1290 万元；公交企业公益性补贴 2221 万元；公交票价优惠补贴 3.3 亿元；65 岁以上老年人免费乘车补贴 3500 万元；另外，从 2008 年开始，伴随深

圳市特许经营改革的推进，制定了《深圳市公交特许经营企业财政扶持方案》及《公交特许经营改革一次性成本测算方案》，对公交特许经营改革一次性成本补贴 4 亿元。

2008 年政府对市民乘车直接和间接补贴费用总额达到 9.53 亿元，市民乘车费用平均下降 25%；公交财政补贴由市财政承担 50%，各区及光明新区按常住人口比例承担其余 50%。

4.4.4. 智能系统与新技术

深圳市是全国 9 个智能交通系统示范城市之一。深圳十分重视智能交通系统的发展，陆续编制了《深圳市智能交通运输发展总体规划》、《深圳市智能交通运输系统建设近期工作方案》和《交通运输应急指挥中心（ETCC）、轨道交通应急指挥中心（TCC）组建方案》等，以部署和支持智能交通系统的建设。深圳公共交通领域的智能化和信息化建设主要成果如下：[3]

（1）公交 IC 卡收费系统

已建立“深圳通”电子收费系统，可以实现乘客持一张 IC 卡乘坐各种交通工具和进行小额消费的全程电子化和自动化。

（2）公共交通信息服务

深圳市交通局 2006 年开始试点电子站牌项目,结合 GIS 和 GPS 技术,利用 800 兆无线集群专网,不但方便公交企业进行公交车的调度指挥,而且市民可以实时了解公交车的运行情况。建立了公交信息自动查询系统，该系统运用信息处理技术，在 GIS 底图上形成了一个与所有交通系统相关联的网络，实现了以公交信息为主的矢量电子地图数据库、关系数据库等多平台多数据库的集成，基本上形成了以“转乘次数最少，距离最短”等为条件的最佳路线选择模式，并且具备了航空、铁路、公路、水路等常用客运交通信息的查询功能。

（3）公共汽车有限公司营运管理系统

深圳市公交集团以公交车营运信息采集、分析、辅助营运决策为主要目的的公交车营运子系统于 2000 年 9 月开始应用至今，基本实现了对公交车辆、人员、线路等进行静、动态结合的管理，公共汽车接近显示系统，已被这一系统采纳并应用于对车辆的初步动态管理上。

（4）GPS 定位系统

利用 GPS 系统定位功能，与电子地图相结合，实现了跨区域、大范围内移动车辆的实时跟踪，并确保了信息发布、车辆调度、车队管理、车辆监控、车辆防盗防劫及紧急求援报警等功能能够顺利实现。全市已有 12991 台出租车、3073 台公

[3]林群，李锋，关志超，赵一斌，张昕. 深圳 ITS 建设计划、成效及重点[J].城市交通，2008（6）

交巴士安装了车载 GPS 系统，并接入市交通局总值班室应急视频监控系统，为下一步实施数字化监管和智能化调度提供技术支撑。

下一阶段，深圳市将建设城市公交优先服务系统。结合公交 GPS 调度、一卡通以及闭路监控的普及,利用 ITS 技术手段,进行公交运营调度、公交运营时间的实时发布等工作,以提高公共交通的运行效率和服务水平,落实公交优先战略,改进营运服务,提高营运效率。

4.4.5. 企业运营

（1）市场结构

截至 2007 年 4 月，深圳市经营特区专营大巴的企业 3 家，其余非专营公交客运企业 35 家（其中经营跨区城镇专线大巴的企业有 31 家、经营公共中小巴的企业有 26 家、兼营城镇专线大巴和公共中小巴的企业有 22 家），具体见表。

表 4.4: 深圳市公共交通运营市场结构

类别	企业数	所占比重	线路数（条）	车辆数（台）	备注
特区专营大巴	3	7.89%	145	3219	非特区专营企业 35 家，占 92.11%；其中兼营城镇专线大巴和公共中小巴的企业 22 家，占 57.89%
城镇专线大巴	31	81.58%	155	4641	
中小巴	26	68.42%	114	2046	
合计	38	-	414	9906	

按照企业所有制性质进行分类，深圳市 38 家公交企业中，国有全资 5 家，国有控股 10 家，民营及其他 23 家。

（2）改革趋势

为了推进公交规模化、集约化经营，特区内外一体化发展，构建“设施均衡、管理统一、运行协调、适度竞争”的一体化公共交通系统，2007 年始，深圳市展开了涉及 38 家企业、269 条线路、6600 台车辆、35000 名员工的公交特许经营改革。通过招募形式正式确立了全市三家特许经营企业（三家企业均为国有控股）的格局，其余有 30 余家非特许经营企业将采取整合、置换、退出等形式退出公交市场，特许经营企业首次经营期限为 20 年。2007 年 8 月，深圳市政府发布了《公交行业特许经营改革工作方案》,《方案》明确了“政府主导、企业自主、合理补偿、平稳推进、保障服务”的总体原则，分六个步骤完成公交特许经营改革工作：

1） 组建企业：宝安、龙岗两区政府各自负责引导组建一家新的公交企业，并

以该企业为平台整合其余公交企业；

2） 特许授权：由交通局组织特许经营权授权工作；

3） 整合资源：特许经营企业兼并其余非特许经营企业；

4） 置换“绿的”经营权：对符合条件的企业，采取（邀请）招标的方式授予“绿的”经营权，置换原公交资源；

5） 货币补偿：市政府对符合货币补偿条件的企业，给予合理补偿；

6） 退出市场：完成非特许经营企业退出市场工作。

4.5. 沈阳

沈阳是东北地区最大的中心城市。沈阳市公共交通通过市场化改革，形成了国有控股、合资合作、外商独资、内资股份制、内资独资等各种性质运营主体并存的多元化市场格局，具有较强的代表性。在改革之初，开放的市场给沈阳市的公共交通发展带来了充沛的资金和先进的管理，很大程度上解决了供给不足的问题，增强了市场活力。随着城市的发展和出行需求的变化，沈阳市开始重新思考未来公共交通的发展方向。

4.5.1. 基本运行情况

（1）公交出行比例

2005 年以来，沈阳市公共汽电车出行比例逐年上升，至 2008 年已达 20%。

表 4.5: 沈阳市历年公共汽电车出行分担率

年份	2005	2006	2007	2008
公共汽电车出行分担（%）	15%	16%	18%	20%

数据来源：沈阳市交通局提供

（2）公共汽电车

截至 2008 年底，沈阳市共有公共汽电车营运车辆 4890 台，公交线路 194 条（其中大公交 160 条、午夜通宵公交 10 条、郊线小公汽 18 条、区域公交 6 条），线路网总长度 3520.7 公里，公交线网密度 4.1 公里/平方公里；日均客运量 297 万人次，在岗从业人员 16000 余人。

（3）公交场站

截止 2008 年底，沈阳市共有公交场站 69 处，总占地面积 52.3 万平方米。其中：公交枢纽 4 处，占地 4.1 万平方米；公交运营场（兼顾保养，办公，停车）9 处，占地 22.5 万平方米；公交停车场 56 处，占地 25.7 万平方米（含半封闭式停车

场 12 处，占地 4.1 万平方米；

全市现有街边空地停车点 14 处，14 条公交线路 294 台车夜间停放；现有 52 条公交线路 1240 台车夜间处于马路占道停车状态。车辆进场率 61%，街边空地停车率 6%，马路停车率 33%。场站用地缺口较大。

（4）城乡公交一体化

沈阳市交通局组织编制公共交通专项规划，并组织专家论证，确定行业意见，对具备开通条件的线路确定许可方式，明确经营者后组织企业开通或调整线路。

在促进城乡公交发展、公交线网外扩的过程中，部分新开线路与原有短途客运班线存在一定影响，对线路的顺利开通造成了一定阻碍。面对线路运营冲突的问题，通过组织企业对个体线路进行了收购，实现公车公营改造，有效的化解矛盾，保证了线路的正常运营。

4.5.2. 管理体制

（1）管理机构和职能

沈阳市交通局是主管城市公共交通的市政府组成部门，负责统筹管理公共交通和其他各种交通方式。公交指挥调度中心是其下属的行政管理执行机构，主要负责：编制全市公共交通发展规划和年度计划，并组织具体实施；指挥调度管理全市的公共交通运营，对全市公共交通行业及从业人员进行管理；审定并授予公共交通线路特许经营权；审核批准公共交通线路的新开、调整、延伸，审核批准公共交通线路站点的新设、迁移、调整；制定公交运行方案和应急预案，协助调查处理公共交通重大事故和突发事件。行政执法支队负责全市公共交通、出租汽车客运的监督检查、行政强制、实施处罚工作；负责对全市公共交通、出租汽车客运执法工作的指导、协调、检查、监督；负责组织协调全市公共交通、出租汽车客运等方面大型、综合执法整治活动；

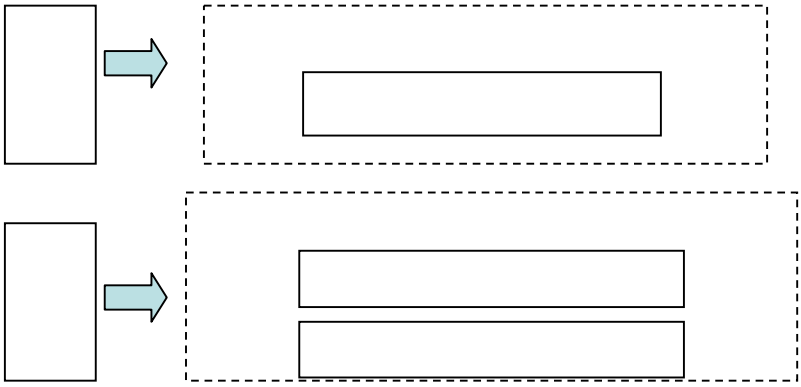


图 4.5: 沈阳市公共交通行业管理机构

（2）法律、法规、政府规章

沈阳市现行公共交通方面的地方性法规 1 部，政府规章 2 部，分别为《沈阳市道路客运市场管理条例》、《沈阳市公共交通管理办法》、《沈阳市城市轨道交通运营特许经营管理办法》。

4.5.3. 财政补贴

（1）公交公益性财政补贴情况

2006 年沈阳市财政局与市交通局联合印发的《沈阳市公交企业财政公益性补贴使用管理办法》（沈财企〔2006〕740 号），已明确公益性补贴的范围和使用条件、预算安排及申报程序、资金拨付及使用、监督与管理等管理机制。对补贴资金实行单独核算、专款专用，市财政按月（季）拨付，市交通局、市财政局对补贴资金实行全程跟踪管理。

2007 年财政共计投入公益性补贴经费 3622 万元，比 2006 年的补贴 2865 万元增加 757 万元，增长 26%。2008 年，市交通局和市财政局通过共同委托的中介机构（会计事务所），对公交企业 2007 年因承担社会公益事业造成企业减收情况的调查审核结果，经市政府批准，列 2008 年政府专项补贴预算 4593 万元，比 2007 年增加投入 971 万元，增长 27%。

（2）公交企业成品油补贴情况

2007 年，针对成品油涨价，中央财政制定了补贴政策，并下拨了成品油涨价补贴资金。市财政分两次共拨付市交通局成品油补贴 10646 万元，其中城市公交行业成品油补贴 6683 万元。2006 年至 2009 年上半年共发放出租汽车燃油补贴 2.26 亿元。其中 2006 发放 2300 万元，2007 年发放 3800 万元，2008 年发放 13190 万元，2009 年上半年发放 3308 万元。

（3）公交车辆更新及场站建设投入情况

2007 年城建计划中新增和更新公交车投入 500 万元，公交新场站建设投入资金 300 万元；2007 年停车场站建设投资 4160 万元；

2008 年，建设奥体中心公交枢纽、长白港湾站、道义公交枢纽、北站公交场站及公交停车场、站务设施等资金投入 6005 万元；资金来源为政府投资与企业自筹。

2008 年城建计划中，拟安排市政府投资 16200 万元，用于补贴 2008 年新增及更新、改造公交车。其中：计划新增公交车 500 台，市政府每台补贴 6 万元，共计 3000 万元；计划提前更新改造公交车 1200 台，市政府每台补贴 11 万元，共计 13200

万元。[4]

4.5.4. 智能系统与新技术

（1）公共交通指挥调度中心

2007 年 6 月 6 日，沈阳市机构编制委员会正式批准组建沈阳市公共交通指挥调度中心。这是继北京、广州、上海之后，国内大中城市组建的又一个公共交通行业调度指挥机构。该中心通过公交监控调度指挥系统，在全市所有公交车辆上安装 GPS 车载设备，在公交场站和主要街路设置摄像监控设备，实现对城市公共交通的智能化调度指挥管理。

（2）GPS 应用

沈阳市出租汽车有 15000 台安装了 GPS 车载终端设备。其中 11000 台车辆具有 GPS 安全监控功能。出租汽车 GPS 安全监控设备采用免费安装、通过车载广告资源进行商业开发方式，在具备 GPS 卫星定位的基本功能基础上，增加了拍照、信息发布等安全监控功能。在实际应用中，遇险驾驶员按动报警开关后，车载 LED 电子显示屏就会显示“我被打劫，请报警”字样，方便周围车辆迅速救援，同时系统立即自动将车内乘客的照片、车辆位置等相关信息传输至交通局信息中心监控平台，并和警方取得联系。GPS 安全监控系统运行以来，为从业人员的运营安全增加了一道新的防线，出租汽车抢劫案件每年减少了 3/4，防范效果非常显著。

4.5.5. 企业运营

沈阳市共有 13 家公交企业，其中 1 家国有企业，4 家合资合作企业，3 家外商独资企业，3 家内资股份制企业，2 家内资独资企业。

表 4.6: 沈阳市公共交通运营企业一览表

序号	企业名称	企业性质	线路条数	车辆数
1	客运集团	国有	56	1105
2	丰城巴士	合资合作	8	302
3	丰城公交		15	372
4	康利巴士		10	270
5	康福德高安运		19	560
6	康福德高巴士	外商独资	29	744
7	丰城汽车		6	186
8	康龙巴士		3	90

[4] 沈阳市财政局网站

9	沈鑫巴士	内资股份制	16	463
10	天益巴士		18	449
11	沈北巴士		2	50
12	新捷巴士	内资独资	6	100
13	安运巴士		6	199
合　计			194	4890

公交市场化改革后，大量外资的引入，增加了市场竞争性，车辆档次和管理水平都得到了明显的提升，公交行业得到了迅速的发展。但经营主体复杂多样、大小企业生存竞争，公交这一公益性行业失去国有主导地位，市场以经济利益为目标导向的趋势严重，逐渐成为了沈阳市公交管理者需要面对的问题。

4.6. 杭州

杭州是举世闻名的历史文化名城，中国七大古都之一，又是世界著名的风景旅游城市，优质环境和宜人风光是杭州最不可替代的资源。杭州在公共交通的发展一直处于全国的前列，较早开通的快速公交线路，稳定的公交发展基金的建立，公共自行车的良性发展，均体现了杭州公共交通发展的成效。

4.6.1. 基本运行情况

（1）公共汽电车

截至 2008 年底，杭州市公共汽电车（含中巴）营运车辆达 5603 辆；营运公交线路达 425 条。2008 年杭州市老城区公共汽电车客运量增长迅速，达到 10.18 亿人次，较上年增幅达 14.7%；2004 至 2008 年间，杭州市新增更新车辆 4151 辆，空调车比率从原来的 51%提高到 86%，欧 II 排放标准以上车辆比例达到 96%，欧 III 标准以上达到 45%。

（2）快速公交

杭州市已有快速公交一号线和二号线开通运营。2006 年 4 月 26 日开通的快速公交一号线，运营情况日趋平稳，2007－2008 年间日均运载乘客 5.5 万人次，最高达到 7.98 万人次/日（2008 年 4 月 30 日）。BRT 一号线平均运送速度达到 25.8 公里/小时，其中平峰运送速度达到 26.35km/h；准点率达到 89%，比普通公交高 20%左右。

为提高快速公交运营效能，2006 年推出了“同台换乘，一票多乘，免费换乘”以及“零距离、零手续换乘”的措施，，每天约有 20 万人次的乘客得到快速公交的便利。

（3）轨道交通

杭州市地铁一期工程于 2007 年开工建设，预计 2011 年底建成通车。一期工程由一号线、二号线与四号线的部分区段构成。

（4）公共自行车

为有效解决公交最后一公里问题，鼓励市民采用自行车换乘公交（B＋R）方式出行，提高公交分担率，杭州市于 2008 年 5 月 1 日推出公共自行车租赁系统。目前，投入使用的公共自行车数量已达 2 万辆，日均租用量已达 10.3 万人次。公共自行车系统的运行为市民出行提供了更为丰富的选择，极大的促进了一体化公共交通系统的建设。

（5）公交场站和专用道

公交搭建或借用、租用的路边站 77 处，约占总数 40.1%，场站用地不足，设施严重短缺，已严重影响公交正常运营和交通管理；截至 2008 年，杭州市公共汽电车全日专用车道共有 39 公里。

4.6.2. 管理机制

（1）管理机构和职能

杭州市人民政府城市管理办公室（简称城管办）是城市公交的行业主管部门，其下属事业单位公用事业监管中心是管理执行机构。城管办主要职责有：负责杭州市公交的服务标准、管理制度规定；负责杭州市公交线路审批调整、车辆营运证和企业准入条件管理； 负责杭州市公交的宣传； 参与涉及公交内容的规划编制。并依法行使以下三项行政许可：

- 城市公共客运经营、客运车辆营运许可；
- 临时中断或改变城市公共客运线路许可；
- 城市公共客运停业、歇业许可。

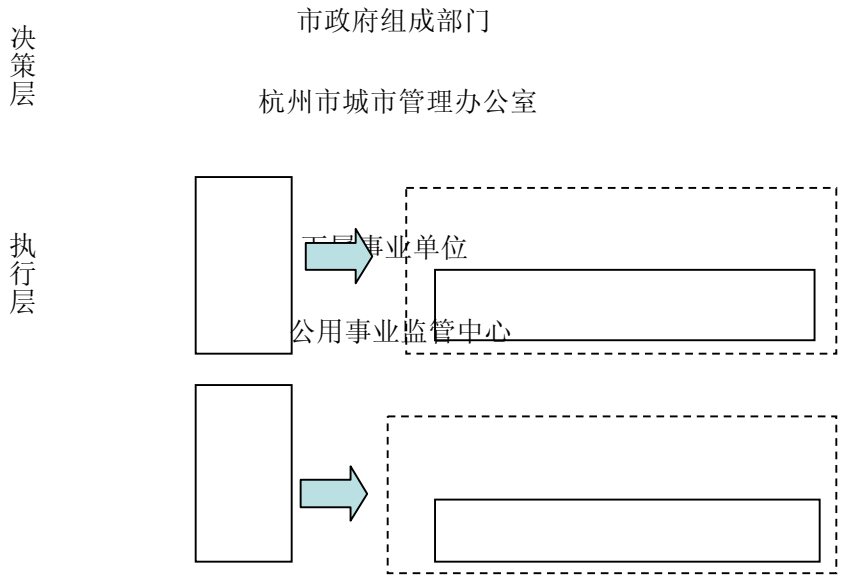


图 4.6:　杭州市公共交通行业管理机构

（2）规划编制

杭州市编制了多部交通规划，为公共交通系统的发展提供了战略指导和技术支持；公共交通领域的研究也具有一定的前瞻性。主要包括《杭州市城市公共交通专项规划》、《杭州市大容量快速公交专项规划》、《杭州市轨道交通线网规划》、《杭州市中心区交通综合改善规划》、《杭州市综合交通规划（白皮书）》、《杭州市发展公交优先政策与机制研究》、《公共自行车交通系统发展专项规划》等。

（3）法律、法规、部门规章

杭州市公共交通领域现行地方法规有《杭州市城市公共客运管理条例》。

4.6.3.　财政补贴

2007 年 11 月，杭州市政府转发市财政局《关于政府购买城市公交服务实施意见》，明确了政府购买公交服务的主要内容、范围、计量方法和标准，并提出建立工资增长机制和油价补贴联动机制。《实施意见》的出台对推动杭州市公交财政扶持制度化、长效化，提高财政补贴的科学性和规范性具有重要意义。

2008 年 8 月，杭州市政府转发市财政局《关于杭州市城市公共交通专项资金管理办法（试行）》，明确了“以市区（不含萧山、余杭区）土地出让金收入 5%、筹集的城市管理资金的 50%为来源，由市本级财政预算安排用于杭州市城市公共客运交通系统建设。《管理办法》对公共交通建设提供了资金政策保障。

杭州市已通过划拨、征用、配套、提供等形式为公交解决了 1318.27 亩用地，安排公交场站及中心站建设项目 37 个，投入资金 5.57 亿元。

2007 年财政预算执行情况显示，按照“公交优先”的目标，公共财政支出 3.4 亿元用于政府购买公交服务，为老年人、残疾人和军人等 7 类群体实行免费优惠，建立油价补贴联动机制。安排 7.5 亿元公共交通建设资金，用于更新公交车辆和公交场站建设等，缓解行路难矛盾。[5]

2008 年财政预算投入 13.1 亿元推进公交优先，改善市民出行条件，通过财政购买公共服务继续实行低票价政策，实现余杭和萧山与主城区的公交一体化。

自 2004 年以来，杭州市对公共交通的财政投入逐年增长，从杭州市公交总公司历年获得的财政补贴数据可以看出，2004 年至 2008 年短短 5 年间，城市政府对公共交通的财政扶持额度增长了近 4 倍。

表 4.7: 杭州市公交总公司历年财政补贴（万元）

	2004	2005	2006	2007	2008
运营亏损补贴	10000	30000	22400	34000	46000
燃油价格补贴	-	-	2784.69	4584.23	12053.26
车辆购置补贴	-	8250	-	-	-
财政退库	243.15	134.02	-	103.66	207.32
场站建设投入/补贴	17190	18000	5000	38223	45900
贷款贴息	-	-	-	25000	35000
合计	27433.15	56384.02	30184.69	101910.9	139160.6

数据来源：由杭州市公交总公司提供

4.6.4. 智能系统与新技术

杭州是全国 9 个智能交通系统示范城市之一，先进的智能公共交通系统是示范工程的重要内容。杭州市是我国第一个将 GPS 定位技术应用到公交车辆调度管理中的城市， 1996 年在国内率先开发使用城市公交车辆 GPS 调度监控管理系统。同时还研制了 GPS 电子站牌和 LED 自动报站系统，有效提高了公交调度管理水平和车辆的利用率。

经过多年的建设和发展，杭州市公共交通领域的智能化建设成果主要有[6]：

（1）公交车 GPS 的使用

通过 GPS 实现了对车辆的智能化调度和对车辆运行状况的监控，全市范围内

[5] 杭州市财政局网站

[6] 陈茜，裘红妹 . 杭州 ITS 建设现状与发展规划[J].城市交通，2008，（6）2：33－35

已有 4 600 公交车、1000 多辆出租汽车安装了 GPS。结合公交 GPS 数据，已经开始进行智能调度的系统研发，可以对车辆运行状况进行监控，与驾驶员即时通讯。已实现简单的调度，还在进一步探索，希望能实现自动化调度。

（2）信息发布

智能化公交电子站牌数量已达到 426 座，能展示新闻天气、媒体广告、公交线路、到站距离等公众信息，由于存在道路拥堵、交叉口信号灯等因素，还不能很好的反映公交车辆的到站时间信息。另外，在 2000 多辆公交车上安装了移动电视。

（3）IC 卡收费系统

采用独立的“射频式 IC 卡乘车系统”，主要包括 A 卡，B 卡，D 卡和 T 卡几大类。IC 卡的票款收入目前约占总票款收入的 32%，乘坐的人次约为总人次的 52%。正在推广的市民卡可以归纳为两大功能:一个是社会保障方面，包括养老、失业、公积金、低保等 8 个方面的信息；另一个功能就是小额支付功能，包括公交一卡通、超市购物等。

（4）快速公交智能系统建设

实现乘客提前在站台上付费，大大缩短了乘客上车和车辆停靠时间(BRT 的上下客时间平均 0.5～0.8 分钟，每次停靠时间在 15～18 秒)，并可通过闸机统计客流信息。另外，建设了 BRT 的视频监视系统，每个站台上设置 3 个摄像头，采用光纤接入监视系统。

（5）其他

此外，还建设了公交网站、网上公交线路检索查询系统、公交服务短信声讯平台等。未来杭州市公共交通的信息化建设目标是逐渐建立包括智能公共交通优化与设计子系统、智能公共交通调度子系统、智能公共交通信息服务子系统、智能公共交通评价子系统的智能城市公共交通系统(APTS)，提高企业管理水平，提升服务质量，为乘客提供更加准时、快捷、舒适、灵活的公共交通服务。

4.6.5. 企业运营

杭州市公交运营市场由国有独资的杭州市公共交通集团有限公司独家经营。杭州市公共交通集团有限公司隶属杭州市城市建设投资有限公司，主营城市公共交通客运服务，兼营出租汽车、汽车修理、汽配销售、燃料供应、广告发布、房地产开发、物业管理。

4.7. 武汉

武汉自古被称为“九省通衢”之地，如今处于国家“五纵五横”大通道的中心，已经成为重要的集铁路、公路、水运、航空枢纽于一体的全国性综合交通枢纽城市。武汉市的公共交通系统很好的承担了综合运输的城市内部集散功能，为综合运输体系的构建提供了保障。

4.7.1. 基本运行情况

（1）公共汽电车

截至 2008 年底，武汉市共有公共汽电车营运车辆数为 6976 辆，较 2006 年增加了 614 辆；其中普线车 80 辆，专线车 5102 辆，小公汽 508 辆。按城市公交服务人口计算，万人拥有公交车 16.71 台；城市公交分担率为 23.4%；全市公交线路共计 266 条；公交线路总长度为 5213.5 公里，线网总长 1091.7 公里。年客运量达 14.3 亿人次，日客运量 380 万人次以上，

（2）公交场站

截至 2008 年底，武汉市有公交停车场、枢纽站 56 个，公交站点 2400 多处；公交场站用地 74.69 万平方米，尚有缺口 33.11 万平方米；有 3619 辆公交车无固定场站停放，靠租赁社会场地解决或占道停放或夜宿街头，占营运车辆总数的 48.02%。

为保障公共交通的道路优先使用权，武汉市在武珞路、珞狮路、中北路、和平大道、青年路、解放大道、武胜路等 7 条道路上设置了公交专用道，总长 25.8 公里。

（3）轨道交通

截至 2008 年底，武汉市已开通运营轨道交通交通一号线一期，全长 10.23 公里。2007 年全年客运量为 925 万人次。

（4）新能源应用

积极推广使用清洁能源，使公交车的能源结构发生改观，到 2007 年，合作建 LPG 加气站 7 座，CNG 加气站 7 座；截至 2008 年共改装 LPG1800 余辆，CNG1150 辆；50 台混合动力电动车运营状况良好；斥资 4000 万购置的 100 辆混合动力车也将于 2009 年上路运营；清洁能源车辆达到 40.6%。

决策层

市政府组成部门

武汉市交通委员会

4.7.2. 管理体制

执行层

下属事业单位

（1）管理机构和职能

公共客运交通管理办公室

武汉市交通委员会是武汉市城市公共交通的行政主管部门。武汉市公共客运交通管理办公室是交通委下辖的行业管理机构，依法对全市城市公共客运交通行业实施日常管理和监督检查，主要职责包括：参与制订公交行业法规政策、规划；制定公交行业服务标准和规范；依法受理和决定公交线路经营许可；公交线路新辟、调整和站点的设置；公交站点设施的建设与管理；公交运营秩序管理；公交客运市场监督检查等。

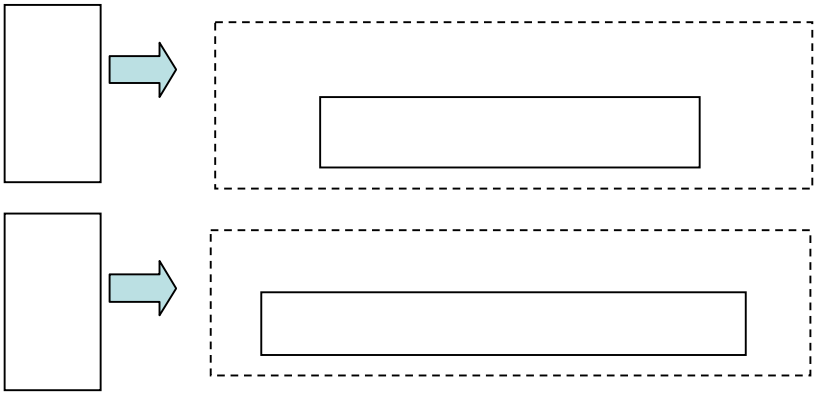


图 4.7: 武汉市公共交通行业管理机构

（2）法律、法规、政府规章

武汉市公共交通领域现行地方性法规一部：《武汉市城市公共客运交通管理条例》。政府规章主要有：《武汉市城市公共客运交通线路经营权管理规定》、《武汉市开辟、调整城市公共客运交通线路听证制度》、《武汉市城市公共客运交通投诉受理办法》、《武汉市城市公共客运交通站点（码头）管理规定》、《武汉市城市公共客运空调车使用规定》等。

（3）规划编制

武汉市组织编制了《武汉市城市公共交通专项规划》、《武汉市公交线网优化方案》、《武汉市轨道交通线网规划修编》、《武汉市轨道交通近期建设规划》、《武汉远城区（江夏区、东西湖区、黄陂区）公共交通发展规划》等重要的公共交通规划。

4.7.3. 财政扶持

武汉市政府对公共交通财政扶持主要体现在以下几个方面：

- 2005 年至 2008 年，政府每年给予公交企业 3000 万元的财政补贴；2008 年市财政安排资金 3000 万元，用于实行 65 岁以上老年人免费乘坐公交车的财政补贴；据公交集团公司上报数据，2008 年公益性支出 12243.69 万元，市财政补偿 6000 万元，企业承担的公益性支出 6243.69 万元。其中：2008 年因月票优惠乘车减少收入 3616.21 万元（预计发售 42.76 万张，单张亏损 84.57 元），因残疾人实行免费乘坐公交车预计减少收入 420.48 万元，因老年人免费乘车减少收入 8207 万元。
- 2007 年、2008 年，市财政分批将燃油补贴悉数发放到公交企业；
- 世行贷款的武汉城市公交项目，总投资概算达到 3.64 亿元；
- 2006 年至 2008 年，用于公交基础设施建设累计投资 7900 万元；

尽管武汉市财政给予公交企业政策性亏损补贴，但截至 2008 年底，武汉市公交集团累计亏损达到 5.7 亿元。

4.7.4. 智能系统与新技术

（1）安装应用公交电子信息查询系统，并在武汉交通政务网上运行，实现了市民在网上可查询公交出行信息。

（2）GPS、CIS 公交调度系统、营运管理系统建设第一阶段已经验收。

（3）配合武胜路公交枢纽站和新荣村客运站的使用，制作安装了公交线路导乘图和候车设施。

（4）推广使用 IC 卡乘车，IC 卡累计发行量已达 240 万张。近 2000 台公交车安装了电子滚动显示屏。

4.7.5. 企业运营

截至 2008 年底，武汉市共有公交运营企业 14 家，分别为公交集团公司、通恒公司以及 12 家小公共汽车公司（合资企业 1 家、集体企业 2 家、民营企业 8 家、私营企业 1 家），从业人员 3 万多人。全市所有在运营的公交线路和公交车辆中，非国有企业经营的公交线路 26 条，占 9.8%；运营车辆 878 台，占 12.6%。

武汉市根据《武汉市城市公共客运交通管理条例》的相关规定，制定了《武汉市城市公共客运交通线路经营权管理规定》，对城市公共汽电车实行特许经营。满足市场准入要求的客运企业，可以通过参与线路经营权招投标，获取经营权。目前，

线路经营权招标以邀请招标为主，特殊情况采取公开招标。

4.8. 昆明

昆明市是我国最早进行公交优先实践和探索的城市之一，昆明与苏黎世合作实施了“昆明公交专用道示范工程”，并于 1999 年 4 月正式开通一号公交专用道，现已成为昆明公交线网的核心通道。

2009 年昆明市新编制完成了《昆明市城乡公交系统规划》，是我国大城市首个系统的“城乡公交规划”，为解决昆明市城乡客运需求矛盾提出了新思路。

4.8.1. 基本运行情况

（1）公共汽电车

截至2008年底，昆明市公交车万人拥有率达到11.6标台；公交日均客运量201.0万人次，同比增加 27.8 万人次，增长率为 16.0%。公交 IC 卡日均刷卡 80.7 万人次，占客运总量的 40.2%。60 岁以上老人公交日均客流 28 万人次，占客运总量的 13.9%。主城区公交线网密度为 1.8km/km2，二环内公交线网密度达到 3.9km/km2；有线路覆盖的主干道公交线路重复系数达到 5.3，次支路公交线路重复系数仅为 2.7。二环以内公交站点 300m 服务范围为 92.2%，500m 服务范围达到 98.6%。

（2）公交场站和专用道

2008 年，昆明市新建海埂大坝、羊甫、金色交响和海源寺四个公交车场。现有公交场站 31 个，总占地面积约 33.9 万平方米。多数场站处于满负荷或超负荷状态，停车保养场用地面积缺口达 30 万平方米左右。

2008 年，公交专用道网络规模进一步拓展，春融东路、锦绣大街两条公交专用道已与呈贡新区道路建设同步完成，同时正在建设西坝路、海埂路公交专用道。截至 2008 年底，已建成 7 条公交专用道，总里程达到 56.1km。

（3）城乡公交一体化

2008 年，昆明市城乡公交一体化进程加速，已开通了到马金铺、王家营、沙朗、信息产业基地等昆明主城周边区域的 17 条城乡公交线路。

4.8.2. 管理机制

（1）管理机构和职能

昆明市市政公用局是主管昆明市城市公共交通行业的市政府工作部门，主要职

责包括：拟订并组织实施行业地方性法规、政府规章；负责城市公共交通工程设施及其建设市场、经营服务市场的行业管理工作；负责城市公共交通单位资质审查和业务指导，核发相关经营、服务证照；负责服务质量监督管理工作、行政执法监督检查工、行业建设和管理工作。

（2）法律、法规、政府规章

昆明市现行公共交通地方性法规主要有：《昆明市客运交通管理条例》；相关政府规章主要有：《昆明市无人售票和准无人售票公共汽车乘车规则》、《昆明市城市公共汽车营运秩序管理暂行办法》等。

4.8.3. 财政补贴

2007 年，昆明市政府继续给予公共交通财政扶持，总计投入 8467.43 万元。其中场站建设补贴 416 万元，新购车补贴 2598 万元，燃油补贴 5453.43 万元。2008 年，市政府加大公共交通投资力度，共投资 14400 万元，比上年净增 5900 万元。

表 4.8: 昆明市历年公共交通财政投入（万元）

年份	场站建设补贴	新购车补贴	燃油补贴	合计
2006 年	9500	3927.6	22253.09	15680.39
2007 年	416	2598	5453.43	8467.43
2008 年	--	--	--	14400.00

4.8.4. 企业运营

昆明市在公交投资多元化和发展城乡公交的战略指导下，逐步优化公交运营市场格局，打破行业垄断，在引进社会资本办公交，推进城乡公交一体化方面推出了多项举措。

昆明市从事城乡公交运营的企业有四家：昆明市公交集团有限责任公司，昆明市新世界第一巴士服务有限公司，昆明中北公交有限公司，昆明双誉城乡公交有限责任公司。

昆明公交集团有限责任公司的前身是昆明市公共汽车总公司，成立于 1952 年 10 月 16 日。目前已发展成为拥有 4 个直属单位、6 个营运公司、32 个车队、2 个修理厂的国有大型二类企业，是云南省最大的国有公交骨干企业，在昆明城市交通客运市场中发挥着主体地位和主渠道作用。截至 2008 年 5 月，集团公司员工总数达到 10222 人，线路总数 188 条，营运车数 3005 台，日均客运量 192.48 万人次。

昆明新世界第一巴士服务有限公司于 2003 年 12 月 12 日成立，2004 年 1 月 1

日正式开业。由香港新世界集团公司与昆明公交集团合资组建，港方占股份的 51%，余下 49%的股份由昆明公交集团持有，合资经营期为 30 年。昆明新世界第一巴士服务有限公司（昆明新巴)是新巴(中国)在内地首家合资企业，也是云南省首家引进外资合营组建的公共事业。

昆明中北公交有限公司由昆明中北交通旅游集团有限责任公司与重庆民生能源集团合资合作共同组建并成立，从事和参与昆明市旅游公交和部分城乡公交的营运业务。中北公交负责运营 5 条具有旅游公交专线的公交线路，执行一票制，全程通乘，暂不使用公交 IC 卡，票价为 2 元/人次。

昆明双誉城乡公交有限责任公司成立于 2009 年 3 月，运营 C61、C62、C63、C64 路 4 条城乡公交线路，其中，61、C62、C63 路实行分段计价，C64 路票价为 1 元，暂不使用 IC 卡。

5. 城市公共交通研究

5.1. 标准规范

随着我国城镇化进程的加快，城市公共交通面临的问题将会越来越复杂，加快城市公共交通标准的编制和修编工作，对指导城市公共交通发展具有重大意义。

住房和城乡建设部对与城市公共交通发展相关的标准规范编制工作十分重视。2008 年住房和城乡建设部颁布的工程建设标准规范制订、修订计划中，关于城市公共交通的有 14 项，均为城市轨道交通工程相关标准，包括《城市轨道交通工程基本术语标准》、《地铁设计防火规范》、《城市轨道交通安全控制技术规范》、《地铁工程施工安全评价标准》、《轻轨工程设计规范》、《地铁设计规范 GB 50157-2003（修订）》等。城市轨道交通现颁布的标准有 30 项，绝大部分为 2000 年后新制定的标准和规范（见附表 3），在研的城市轨道交通标准有 57 项。现行标准中仅有《地铁杂散电流腐蚀防护技术规程》等 6 项标准为 90 年代制定，其余均为 2000 年新发布标准[7]。

我国城市公共电汽车系统的标准规范较为滞后，多为 20 世纪 80 年代和 90 年代制定的标准和规范，如附表 2 所示。我国现行城市地面公共交通标准中只有 2 项为 2000 年后制定，其余均为 2000 年前发布，其中《城市公共交通站、场、厂设计规范》等 4 项标准为 80 年代制定。

■ 名称：《城市轨道交通技术规范》

2009 年 10 月 1 日施行的《城市轨道交通技术规范》由中国城市规划设计研究院主编，该规范是以功能和性能要求为基础的全文强制标准，条款以城市轨道交通的安全为主线，统筹考虑了环境保护、卫生、资源节约和维护社会公众利益等方面的技术要求，规范共分八章，包括总则、术语、基本规定、运营、车辆、限界、土建工程和机电设备。

■ 名称：《城市轨道交通客运服务》

2009 年 5 月 1 日施行的《城市轨道交通客运服务》是由中国城市规划设计研究院主编，该标准规定了城市轨道交通客运服务的基本要求、服务管理、服务质量、服务设施、服务安全和服务环境。适用于全封闭线路上运行的城市轨道交通系统的客运服务，其他城市轨道交通系统的客运服务可参照执行。

---

[7]按行业管理和社会属性，城市轨道交通是城市公共交通系统的组成部分，但从技术特征分析，二者有着加大的差别，因而此处城市公共交通行业标准统计数据按照地面公共交通和轨道交通分别进行统计分析。

标准对服务组织、轨道交通客运服务、服务质量、城市轨道交通车站等 10 个术语进行了规定。标准规定了服务质量和服务设施要求。服务质量对票务服务、导乘服务、行车服务、问询服务、特殊服务、应急服务、服务用语、服务行为、服务承诺与监督等方面做了规定。服务设施对其基本要求、车站基本服务设施、票务设施、导乘设施、问询服务设施、照明设施、列车、其他设施和服务设施的可靠度等做了规定。服务环境规定了服务卫生和环境保护要求，以及广告、标语、宣传和指示牌、公告、通知等的设置要求。标准对轨道服务提出了较高的质量技术指标如：列车运行准点率“应大于或等于 98.5%”、列车运行图兑现率“应大于或等于 99%”。服务指标均达到或超过了国际最好水平的服务指标。服务设施的可靠度、服务承诺、特殊服务、应急服务等规定均为业内率先进行的规定。

■ 名称：快速公共汽车交通系统设计规范

为适应我国城市交通发展的需要，规范我国城市快速公交系统的建设，合理确定快速公交系统的建设规模和主要技术指标，中华人民共和国住房和城乡建设部组织编写了《快速公共汽车交通系统设计规范》，由北京市市政工程设计研究总院主编。

该规范对快速公共汽车交通、公共交通优先、独立线路模式、组合线路模式等 13 个术语进行了定义。提出了快速公共汽车系统的组成、分级，在基本要求中对系统设计服务能力、快速公交系统单一车道可通行最大车辆数等基本设计理念进行了规定。对快速公共汽车的运营设计、车道、车站及驻车场、调度与控制系统、运营车辆与运营设备提出了具体的规定。

5.2. 科学研究

5.2.1. 科研成为政府制定政策的理论支撑

随着社会的进步，现代城市政府愈加重视依法执政，科学执政，而科学研究则为政府制定政策和决策提供了理论支撑，提高了政府推动公共交通发展的管理水平。

■ 名称：中国快速公交现状及发展对策研究

研究通过对中国快速公交发展现状及问题的把握，全面借鉴国内外快速公交系统的规划建设运营相关情况的经验教训，提出了我国快速公交系统定义、系统分级、系统特点，确定了我国快速公交发展功能定位及适应性，提出了快速公交系统发展投融资体制和运营机制的相关建议，从标准、补贴、规划、运营体制和推动示范工程等多方面提出了我国快速公交系统发展的行动计划，为政府制定和出台相关快速公交政策，推动城市快速公交系统健康发展建立了良好的理论基础。

■ 名称：快速公交规划设计导则

快速公交作为提高地面公共交通服务水平的新型公交方式在全国范围得到了推广。针对快速公交在中国发展加快，规划设计中存在的众多技术问题，编制了快速公交规划设计导则。

导则明确了快速公交在规划设计中需要贯彻的基本原则，内容包括快速公交系统定义分类、线网规划技术、专用车道规划技术、车站规划技术、运营组织规划技术、智能交通规划技术以及快速公交投融资政策和票制票价政策研究等八个方面。导则由中国城市规划设计研究院编制，已作为《中国低碳生态城市发展战略》一书的分报告由中国城市出版社出版。

■ 名称：我国城市公共交通引导城市发展策略研究

我国城市具备了公共交通引导城市发展的有利条件，如人口密度较高、城市中心区有较强的凝聚力、小汽车尚未成为城市居民出行的主导方式等，容易形成支撑城市公共交通系统运行的高强度客流。本研究旨在立足国情，提出推进我国公共交通引导城市发展的政策框架和建议。

该研究通过借鉴国内外城市在TOD研究方面成功案例，分析TOD模式的定义、实施目的、适用范围、推进策略和管理机制。通过分析国内外实施 TOD 的制度、城市发展阶段以及社会生活的差异性，分析我国实行 TOD 的必要性和价值所在，确定国内 TOD 发展模式的内涵，提出了中国城市规划管理体系与公共交通管理关键问题，提出了规划层面的引导策略，分析了城市项目开发建设的因素对于公共交通引导城市发展策略的影响，形成了推进 TOD 发展的综合政策整体框架。

该研究由中国城市规划设计研究院完成，成果作为《中国低碳生态城市发展战略》一书的分报告由中国城市出版社出版。

5.2.2. 行业管理体制成为研究热点

随着我国大部制改革和对公共交通优先发展认识的提高，公共交通行业体制管理研究逐渐成为热点。

■ 名称：十二五城市客运行业管理对策研究

交通运输部在“十二五”前期研究中，为了加强对城市客运行业的管理，理顺行业管理体制，立项开展了本课题的研究。交通部规划设计研究院和中国城市规划设计研究院联合体承担了本课题的研究。

本课题旨在通过对城市客运系统现状的研究和对城市客运系统在新时期下要求的把握，理顺国家和地方城市客运行业管理体制，提出新时期下城市客运系统发展的思路，制定引领城市客运行业健康发展的战略和措施，建立符合社会发展和交通发展要求的行业管理体系。

■ 名称：杭州市发展公交优先政策与机制专项研究

本研究由中国城市规划设计院完成，旨在通过对国家以及国内部分城市发展公共交通优先政策与机制的解读，结合杭州公共交通发展情况，对杭州公共交通发展政策与机制提出相关建议，中国城市规划设计研究院为研究承担单位。

研究重点关注了城市公共交通体系整合与一体化协调发展、城市法规与技术标准、政府投入与补贴补偿、公交票制票价、公交运营权的授权与考核、城市公共交通与城市土地利用协调发展、公交优先的具体管理与需求管理、公众参与等，并提出了相应的近期行动计划，成为城市政府保障大杭州公共交通协调健康发展的行动纲领。

5.2.3. 城乡公交一体化研究成为新焦点

随着城市经济发展，城镇化进程加快，城乡公交一体化管理模式与实施策略研究成为新近的焦点，城市城乡公交一体化服务体系正在逐步规划建设中。

■ 名称：统筹城乡交通发展对策研究

项目由交通部可持续发展研究中心与交通运输部联合开展。研究的主要任务是围绕国家关于资源节约型和环境友好型社会建设的总体要求，深入调查研究城乡交通统筹协调、可持续发展的思路、主要任务和工作安排，重点认清城乡交通一体化的规划建设、体制机制、运营管理、经济政策、法律法规、社会公平享受交通服务的现状，分析存在的主要问题及成因，明确城乡交通一体化发展的思路和对策，以及综合运输枢纽规划建设的现状、问题与建议，充分考虑地方政府对未来交通行业“两型社会”交通建设和统筹城乡交通发展的有关规划、政策建议和意见；为今后加强交通运输部门的有关行业指导和政策制定提供参考依据；调研结果同时成为地方政府和交通运输部门有关决策提供参考。

■ 名称：南京城乡交通一体化管理模式和实施策略研究

该研究由南京城市与交通规划设计研究院完成，旨在统筹协调南京市城乡综合交通体系规划、建设、管理，理顺城乡综合交通管理的模式、体制和政策，推进南京市城乡综合交通体系一体化发展。指导城乡交通一体化管理模式的改革，做到城乡交通的规划、投资、管理和执法的一体化，促进交通与土地相互结合，交通与经济相互促进，交通与社会相互协调，交通与环境相互适应，保证城市内外交通相互衔接，实现一体化城乡交通可持续的发展，并使城乡交通形成大产业、强功能、好环境和高品质。

本次《南京城乡交通一体化管理模式及实施策略研究》的主要内容包括：城乡交通一体化管理的背景认知、国内外城市交通管理模式对比研究、南京市城乡交通管理调查及现状问题症结分析、城乡交通一体化管理发展战略研究、城乡交通一体化专题研究、实施策略与步骤。

研究在城乡交通管理调查分析和一体化战略目标研究基础上，提出城乡交通一体化管理的内涵及外延，体制与模式改革的思路框架，分别对城乡交通管理的决策

过程、机构、规划、建设、税费、运营、信息及服务一体化进行专题研究，并提出实施的策略与步骤。

5.3. 规划设计

5.3.1. 规划设计成为政府建设决策的基础

随着公共交通系统在城市中承担角色的日益重要，城市公共交通规划设计所承担的角色也日益丰富，规划设计成果逐渐成为城市政府建设决策的基础。

■ 名称：佛山市禅城区近期公共交通发展规划

2006 年，佛山公交分担率仅为 4%，居民对公交服务的投诉居高不下，佛山市禅城区政府在公共交通行业收归国有和保持民营的管理模式抉择上举棋不定，为此，禅城区政府通过招标委托中国城市规划设计研究院开展了《佛山市禅城区公共交通发展规划研究》。

这是一项实施性很强的规划，将纳入到政府的实施计划，当年实施，当年见效，“让禅城区的公共交通在 2008 年有一个较大的飞跃”。因此，该规划也是再禅城区 2008 年的政府的行动计划，需要为政府提供一整套实施步骤和实施方法的行动方案。

该规划在研究分析禅城区城市、交通系统和公共交通实际情况的基础上，进行了城市公共交通运营管理体制的制度设计，为佛山市禅城区量身定做了交通共同体（TC）的管理架构。佛山交通共同体分为三个层次，包括政府行政层、公交管理层和企业运营层。政府运营层由区公交协调领导小组和区交通局组成，负责研究制定政策，指导公交管理层工作。公交管理层为禅城区公共交通管理有限公司，负责公交运营管理等等收取票款、服务监督、费用核定、资金投入、线路规划、场站建设等工作。企业运营层由运营公司组成，按照与管理公司签订的公交服务合同，提供公交服务。佛山禅城区交通共同体对区内公交网络和每条线路进行规划，通过对每条线路的成本核算，提出线路的服务质量要求和营运费用，经区政府批准，实行招投标，以政府购买服务的形式与中标单位签定总成本合同。

规划充分协调城市各个行政区划和各个部门，在明确公共交通系统改革前提下，结合禅城区公共交通市场现状，根据公交共同体管理中心的职能，确定正式人员编制名额、临时点钞及保安人员名额等。并将具体工作落实到各个部门，包括建立公交线路调整、公交服务标准制定、票制票价体系制定、换乘枢纽和场站等设施建设以及快速公交系统和公交优先道路网络的建设工作等。

5.3.2. 规划研究成果成为城市政府行动纲领

通过多年的实践，城市公共交通规划越来越强调其可实施性，并逐步成为政府的近期行动纲领和实现公共政策调控手段。

■ 名称：北京市快速公交线网规划及其实施

为快速改善公共交通的乘车环境，提高北京市公共交通的服务水平，提升公共交通的整体形象，吸引城市交通出行向公共交通转移，在《北京市公共电、汽车线网系统规划及近期建设实施方案》框架结构的基础上，进行了《北京市快速公交线网规划》。规划对快速公交系统在北京市整个公共交通系统的功能地位和发展规模论证，并系统规划了快速公交系统线网，提出了快速公交线网近期实施计划和相关的政策和技术保障措施。

《北京市快速公交线网规划》提出的近期十条走廊，包括南中轴、朝阳路、安立路、黄平西侧路、阜石路、两广路、展览路、望京、上地和丰北路。按照《北京市快速公交线网规划》北京市目前已经实施了南中轴、朝阳路、安立路快速公共交通系统，2009 年朝阳路、安立路快速公共交通系统开通支线，阜石路快速公共交通系统也已经完成规划，进入前期设计阶段，北京市快速公共交通系统建设按照《北京市快速公交线网规划》已经初见雏形，并成为城市公共交通系统的重要组成部分。

■ 名称：提高北京市地面公交出行比例的研究，

如何迅速提高地面公交的出行比例关系到北京市交通发展能否走上可持续发展的道路。提高公共交通出行比例是一项综合的系统工程，涉及居民的根本利益，需要政府、企业、市民方方面面的参与。提高北京市地面公交出行比例研究，旨在为地面公交的发展创造更好的环境，引导城市地面公交更加良性发展。

随着北京经济社会的快速发展和城市现代化步伐的加快，为北京的交通发展提供了前所未有的机遇和条件，交通事业实现了历史性突破。北京市地面公交的发展也取得了显著的成绩。但在城市规模逐渐扩大、城市机动车快速增长的背景下，城市公共交通仍然滞后于城市经济和社会发展。

研究认为出行成本对城市多种出行方式的影响十分敏感。两种出行方式在出行总成本上越接近，商品的可替代性就越强，人们对其的敏感程度也越高。出行者采用某种交通方式是出行者的需求特征和城市交通系统的供给特征两方面共同作用的结果，出行者会根据出行的需要，在他能够负担的交通方式中选择其可获取的、感知的出行总成本最低的出行方式。当某种出行方式的出行总成本显著高于另一出行方式时，乘客会选择出行成本较低的出行方式，乘客是低出行成本方式的稳定流，是较高出行成本方式的流失流，这两种出行方式是一种互补的关系。当两种出行方式成本接近时，这两种出行方式的可替代性高，竞争关系使得乘客为不稳定客流，乘客可能会随机地选择两种出行方式的一种。居民自身的喜好为城市公共客运行业管理不可控因素，提高地面公交出行比例对策因而可以归结为两类，一类是降低地面公共客运的总成本，包括降低票价，减少公共交通两端接驳时间，设计零换乘枢

纽，提高公共交通运营速度，改善服务水平等，从而达到降低公共客运出行总成本的目的，另一类是通过政策、交通需求管理或者经济杠杆，征收其它出行方式出行的完全成本，特别是私人机动车和摩托车，以达到限制其它可选出行方式的目的。此外，研究还制定北京市提高地面公交出行比例的行动计划，切实推动居民出行方式的转变。

■ 名称：《厦门市城市公共交通近期改善规划》及《厦门市公交线网规划》

在厦门市政府大力扶持下，厦门市公交运营市场逐步实现多元化，有力地推动了公交的发展。但面临日益提高的居民生活水平和日益增长的城市交通需求，厦门市公交发展亦面临着严峻的挑战。《厦门市城市公共交通近期改善规划》的目的是理顺公交运营市场，保持公共交通的健康发展，有效发挥公共交通的运输效率。

规划通过客流调查及收集相关资料，详细分析公交发展现状，根据厦门发展战略制定近期公交线路网发展模式，提出近期公交线路网调整计划，并围绕研究目标及公交线路网发展模式，对已有、计划开的线路进行调整、整合，提出实施保障措施及建议，包括车辆、道路使用权保障、场站用地保障、票制票价、改进运营市场管理的建议。

《厦门市城市公共交通近期改善规划》在厦门的实施中取得良好成效，居民对城市公共交通的认可度得到较大提升，为进一步改善城市居民公交服务水平，厦门市于 2009 年进一步开展了《厦门市居民出行调查、公交客流调查》，并据此进行了《厦门市公交线网规划》，进一步优化了城市公共交通线网，提升城市公共交通服务水平。

■ 名称：昆明市城乡共交系统规划

规划由昆明市市政公用局、昆明市交通局、昆明市规划局、昆明市城市交通研究所、昆明市规划设计研究院和昆明理工大学共同完成，并已成为昆明城乡客运建设和发展的指导性文件。《昆明市城乡共交系统规划》明确要求城市规划区内进行的各项交通专项规划和一切建设活动涉及的所有单位和个人，要求符合该规划。

该规划以滇池盆地及周边重要城镇为重点研究范围，同时统筹考虑昆明市地域范围，将规划范围分为三个层次：中心城，滇池流域重点规划区和市域。规划旨在打破城乡客运二元结构，加快城乡一体化进程原则，有利于农民出行、进城，减轻农民负担，规划包括了城乡公交系统战略规划、系统线网规划、场站规划、运营组织、系统管理保障和规划实施。

5.3.3. 城市轨道交通规划设计升温

国内城市普遍面临交通和环境压力。最近几年经济增长速度加快，对这些中心城市来说，城镇化进程以前所未有的速度向前推进，机动车数量快速增长。交通和环境几乎成为每个城市政府不得不面对的问题。轨道交通作为城市大运量公共运载工具，成为众多大城市解决交通和环境问题所诉求的重要手段，许多城市政府对轨

道规划、设计和建设的关注度日益上升。2008 年下半年，受国际金融危机的影响，中央政府调控宏观经济政策，实行积极的财政政策和适度宽松的货币政策，出台强有力的扩大国内需求的各项措施，进一步加大基础设施建设，根据中央政府的经济政策，各城市政府纷纷出台各种相关措施，推动城市基础设施建设，轨道系统作为关系城市民生工程的重大基础设施进入城市政府的决策议程，城市轨道交通系统的规划设计随之升温。我国大多数省会城市已经完成城市轨道交通系统网络规划、近期建设等规划，城市轨道交通系统规划开始逐渐转向其它特大城市。

■ 名称：台州市城市轨道交通线网规划

随着城市在城镇化、产业转移、农业人口转化为城市人口等方面起着越来越重要的作用，城市交通问题也逐渐凸显。2009 年 5 月台州市开展了《台州市城市轨道交通线网规划》的编制。

规划范围为市域城镇密集区，包括临海和温岭，研究范围为市域行政区。台州市城市轨道交通线网规划旨在加强台州中心城市集聚，实现区域性资源整合和统一配置，提升中心城市地位和经济辐射力，构筑大台州城市圈发展框架，使台州市更好的融入长三角经济区。《台州市城市轨道交通线网规划》使得城市轨道交通系统建设成为加强区域衔接，调整与优化城市空间结构、促进土地集约使用，支撑城市产业升级，优化基础设施资源配置的重要手段。目前该项目正在进行中。

■ 名称：东莞轨道系列规划

根据东莞市城市总体规划、东莞市域城镇体系规划、东莞市域交通发展规划、东莞市轨道交通网络规划等上位规划以及国家关于轨道建设的相关政策文件，东莞市开展了轨道交通线网规划、轨道交通建设规划、轨道交通客流预测、R2 线客流预测深化研究等系列项目。规划结合东莞市城镇高度延绵的特点，确定轨道交通服务范围为全市域，城市快速轨道交通既可满足城市发展对公共交通的需求，又完全契合东莞城镇布局特征，在国内尚属探索型规划项目。东莞市的城市轨道与区域城际轨道系统密切衔接，推进区域一体化建设。轨道交通建设有利于实现政府主导的自上而下城市发展模式的实现。东莞市轨道交通建设规划于 2008 年 5 月由中咨公司组织专家评估，2008 年 12 月原建设部会同广东省建设厅对项目进行会审，2009 年 7 月 10 日经国务院同意获得国家发改委批复。目前东莞市轨道交通 R2 线已经开工。

5.3.4. 快速公交系统规划的全面普及

近几年，快速公交以其建设周期短、投资少、客运量大、速度快、线路组织灵活等特点在我国得到了快速的发展，进行快速公交系统规划设计的城市从东部到西部，从大城市到中小城市已经全面展开。

■ 名称：南宁 BRT 线网规划

作为我国西部重要城市，南宁市交通问题已经成为城市发展中一个不容回避的现实问题和迫切问题。根据《南宁市总体规划》和《南宁市综合交通规划》，南宁市迫切需要建设以轨道交通和快速公共交通为骨架的多元化公共交通系统。选择示范线路的建设，逐步积累经验，循序渐进地建设和完善快速公交网络，是近期南宁市促进快速公交发展面临的一项紧迫任务。

2008 年编制的《南宁市快速公交线网规划》在现状与发展分析的基础上,结合南宁交通发展的目标和战略，确定快速公交发展战略，明确快速公交与其它交通方式尤其是轨道交通的关系，确定快速公交发展规模和服务水平指标。根据南宁市 BRT 线网发展战略，根据定性和定量分析得到的客流走廊，通过方案比选，提出南宁快速公交线网规划方案以及枢纽场站等设施的规划方案；结合南宁市城市空间发展趋势、轨道交通建设时序以及其它重大基础设施的建设等，提出快速公交网络分期实施计划近期道路网络实施协调计划以及常规公交调整计划等相关实施建议。此外，还提出了相关的经济和管理政策保障措施。

■ 名称：《东莞市快速公交线网规划》与《快速公交试验段建成运营后的常规公交调整研究》

2008 年，东莞市编制了《东莞市快速公交线网规划》与《快速公交试验段建成运营后的常规公交调整研究》，旨在促进城市高品质公共交通系统的建设，为适应居民多元化和高质化的出行需求搭建一个丰富多元的城市公共交通系统。同时，通过快速公交系统的建设全面带动城市公共交通系统的升级。

《东莞市快速公交线网规划》根据东莞市快速公交与城市轨道交通的不同定位，将快速公交系统通道主要布设在轨道交通未覆盖的城市发展轴和客流主要走廊上。根据快速公交线网布设原则、客流走廊分析以及轨道交通规划方案，提出两种快速公交线网规划方案,保证了交通与城市发展密切结合，也突出了线网建设的弹性。此外，线网规划还就快速公交线网发展与城市发展、土地利用、客流特征、整体交通策略、轨道网络以及线网本身的各个功能层次进行了论证。《快速公交试验段建成运营后的常规公交调整研究》分析首期线路沿线的客运交通特征及发展趋势，明确划分公交层次，确定快速公交及其它公交系统间关系与功能定位，确定首期线路服务标准及与常规公交线路组合模式。常规公交调整研究提出对快速公交不同经营模式的建议，分别提出在合作经营与独立经营的条件下常规公交调整方案。调整方案根据各客流集散点的客流特征和用地功能等，提出主要枢纽站的用地布局规划，首期快速公交与常规公交、步行交通、非机动车及其它交通接驳设计。该规划在首期线路与常规公交组合规划中，不同于常见的公交调整只针对于线路走向，而是先对快速公交经营模式和常规公交的关系进行分析，再针对不同模式提出相应的线网调整。针对东莞市跨镇公交特有的公路运输属性，提出了 BRT 合作经营的理念，政府起主导和决策地位，协调了各方利益，提出的常规公交调整方案相对易于实施。同时也提出了快速公交独立经营模式下的常规公交调整方案，为决策者提供多种选择支持。

■ 名称：昆山快速公交整体规划设计

随着经济社会的发展，在城镇化和机动化的大背景下，昆山城市交通的供需矛盾日益尖锐，已经成为城市发展中一个不容回避的现实问题和迫切问题。《昆山市国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》指出，昆山“十一五”期间正处于经济高速增长期，同时也是各种矛盾凸现期，突出表现为人口、环境和资源等“四大压力”，给城市基础设施和公共服务、经济发展和环境保护以及经济社会可持续发展带来巨大影响，大力发展公共交通是缓解上述压力的有效举措。

2008 年，为了尽快实现昆山市快速公交系统建设和运营，昆山市进行了快速公交系统（BRT）整体规划设计的编制。规划包括昆山市快速公交网络规划和近期建设规划，首期线路可行性研究以及首期线路详细交通设计三个连续相关项目。项目从宏观、中观、微观三个层面保障昆山快速公交系统规划、设计、运营的合理性，保证了规划的延续性，满足了城市公共交通系统整体服务质量提升的需要。随着规划的编制，昆山成为我国首个开展快速公交系统规划设计的县级市。

《昆山市快速公交线网规划》在研究快速公交系统在昆山的适用性和必要性的基础上，编制快速公交网路规划，并提出近期快速公交建设规划方案。《昆山市快速公交首期线路可行性研究》确定首期实施走廊，为首期线路的实施进行前提论证，进行必要性分析、实施条件可行性分析，在明确首期 BRT 线路的功能要求和系统标准的基础上，进行概念性设计，包括专用道路系统设计、车站系统设计、车辆方案设计、运营方案设计等。《昆山市快速公交首期线路详细交通设计》在首期线路概念性设计的指导下，完成 BRT 设施详细交通设计、首期线路运营组织方案、智能交通系统初步设计方案、运营组织机构规划和建设资金筹集建议等。

5.3.5. 交通需求管理成为提高公交出行比例的有效手段

交通需求管理通过行政命令和管理办法在某些时间或者某些地点限制小汽车出行，使小汽车出行成为不可选择的出行方式之一，促使居民选择公共汽车代替小汽车出行，培养了居民的公共汽车出行方式，在一定程度上可以促进居民出行方式向公交转化。城市居民出行特征呈现多样化，人的出行需求多样化，除通勤出行外的休闲娱乐等其它目的的出行比例将大幅上升，这类需求出行地点和时间较灵活，出行弹性增加。此外，网络、电话等高科技的应用，使得部分出行行为的弹性增加，交通需求管理实施的空间增大。

城市政府注意到城市机动化的快速增长，交通拥挤加剧，以及随之而来的环境污染以及社会和经济的不可持续发展，同时也意识到城市用地紧张，单纯地通过扩建道路容量改善交通实际上已经不可行。提高公共交通出行不仅仅需要从公共交通系统本身着手，是一项综合的系统工程，交通需求管理是城市政府在促进居民选择绿色交通出行方式中的又一项有效的新举措。北京、上海、武汉等特大城市纷纷开展了交通需求管理方面的研究工作并制定了相关的实施策略。交通需求管理成为城市政府促进居民出行方式向城市公共交通转化的可行措施。上海市自 1986 年以来，推行机动车牌照限额拍卖制度，交通需求管理的效果明显。截止 2006 年底，上海市汽车保有量控制在 115 万左右，年均增速 3%，其他同等规模的城市每年小汽车的增幅是 20%，甚至达到了 30%，相比之下，上海市的机动车得到了较好的控制。

■ 名称：北京市交通需求管理及其实施成效

北京市人民政府在继 2008 年奥运会车辆尾号限行措施之后继续颁布通告，实施车辆尾号限行策略。在实施车辆尾号限行策略的同时，北京市大力发展城市公共交通，保障居民交通出行。在 2009 年底之前还将新开、调整 130 条公交线路，进一步缩短地铁发车间隔，以提升公共交通运力，保障市民日常出行。

自 2008 年 10 月 11 日起试行的交通管理措施取得了良好效果。北京交通发展研究中心、市公安交管部门和环保部门对“每周少开一天车”交通管理措施实施期间的监测显示，全市高峰时段路网车辆速度比“无限行”期间提高 14.7%；全天市区主干道流量下降 4.1%；工作日五环内“122”拥堵接报警下降 27.6%；交通拥堵指数从“中度”(7.54)下降到“轻度”(5.15)；工作日拥堵持续时间从 7 小时 45 分减少为 2 小时 30 分，每天可减少尾气排放约 350 吨。

6. 城市公共交通发展趋势与展望

6.1. 城市公共交通系统的多元化发展趋势

城市公共交通系统的多元化发展是适应人们出行需求多元化和高质化要求的必然趋势，快速公交的出现提升了城市公共交通系统的品质，公共自行车的出现解决了公交出行最后一公里的问题，进一步提高了公共交通系统服务水平。随着社会的发展，适合不同需求的新型公共交通将不断出现，城市公共交通系统将保持多元化发展的趋势。

未来几年，我国城市将进入轨道交通快速发展时期，作为城市公共交通系统的重要组成部分，轨道交通是有效解决城市交通拥堵的最重要手段之一。国际大城市交通发展的经验显示，只有发展公共交通，尤其是轨道交通，才能够应对快速机动化对城市交通的挑战。我国处于轨道交通的快速发展时期，北京、上海、广州等特大城市的轨道交通建设速度很快，城市应该在认识轨道交通建设必要性的同时，充分整合公共交通系统、协调综合交通体系，实现城市的可持续发展。

快速公交在南美洲国家的成功经验，给予我国城市公共交通很大的启发。近几年，我国很多城市陆续规划建设了快速公交系统，取得了良好的效果。快速公交系统已经成为我国城市公共交通系统中的一个重要组成部分。2005 年 12 月北京快速公交一号线示范工程全线投入运营。作为全国第一条快速公交线路，北京一号线客运效果良好，与公共汽电车相比，客运量和速度均得到了明显的改善，与轨道交通相比，建设快和投资少的特点明显，得到了社会各界的普遍认可。快速公交在我国具有广阔的发展前景。

公共自行车系统的规划建设进一步丰富了城市公共交通系统，并对提高公共交通的服务水平、增强公共交通的吸引力起到了重要作用。进一步促进了公共交通系统节能减排的发展，促进了低碳城市的建设。

6.2. 城市公共交通行业管理法规的有待加强

我国目前尚没有颁布城市公共交通的专项法规，城市公共交通的法律地位有待进一步明确和提高。虽然国办发[2005]46 号文件对全国城市公共交通的发展起到了十分重要的作用，但是专项法规的缺失一定程度上制约了城市公共交通行业的快速健康发展。

随着我国城镇化和机动化进程的加快，尽快出台城市公共交通相关的上位法和部门规章不仅体现了国家层面对城市公共交通的法律地位的重视，也是适应我国城市快速发展，保证城市政府依法管理公共交通行业的需要。中央政府制定的法规

是城市公共交通行业管理制定各项政策的依据，是规范城市公共交通行业规划、建设、管理和运营服务行为，保障城市客运系统良性发展的基础。城市公共交通法规设立的目的是为了更好地划分中央和地方事权、明确公共交通事业可持续发展的思路、规范经营者的行为，为行业主管部门依法行政提供保障。

《城市公共交通条例》是城市公共交通的上位法，涉及了公共交通在城市客运体系中的地位及属性，规定城市客运规划、建设、经营许可、运营管理等各项活动应遵循的基本准则等内容，体现国家发展城市公共交通的战略意图，对城市客运行业各级主管部门统一思想认识、规范各利益相关主体的关系具有重要意义。应加快《城市公共交通条例》的制定和颁布，为城市公共交通行业的发展提供有力的法律保障。

6.3. 进一步完善公共交通财政支持和补贴制度

为促进城市公共交通的健康发展，需要进一步完善公共交通财政支持和补贴制度，确保优先发展城市公共交通战略的顺利实施。应分别从中央政府和地方政府两个层面，建立适宜、长效的财政支持和补贴制度。

随着城市公共交通系统在国家战略层面地位的提升、燃油税的改革，应大力加强中央对公共交通系统的财政扶持，构建长效公共交通财政扶持机制。如出台激励地方政府建立公共交通的长效财政扶持机制的政策，加大燃油税对城市公共交通的支持，以及加大对经济欠发达地区的财政支持等。地方政府是城市公共交通管理的主体，许多城市建立了城市公共交通的财政支持和补贴制度。地方政府应结合城市的实际情况，确定对城市公共交通行业具体的财政支持和补贴制度。如采用稳定的公交场站用地土地划拨、税费减免、适当的贴息、补贴、补偿等多种形式实现城市政府对公共交通行业的长效财政支持。地方政府可建立规范的成本费用评价制度和政策性亏损评估制度，对公共交通企业的成本和费用进行年度审计与评价，合理界定和计算政策性亏损，进一步提高补贴制度的可行性和合理性。

6.4. 进一步提升城市公共交通专项规划的作用

城市公共交通在城市中的作用日益重要，城市公共交通专项规划的公共政策属性也日益明显，已经逐渐成为政府引导公交发展的行动纲领，乃至制度设计的依据。进一步在城市总体规划、城市综合交通体系规划确定的发展战略指导下，提升城市公共交通专项规划技术水平和完善编制内容，对提高政府管理的科学性十分重要。

城市公共交通专项规划的内容涉及到广大居民的切身利益，要求其更具科学性、合理性、可实施性和可持续性。需要充分利用规划来协调城市公共利益，规划的实施实际上是对城市公共资源的分配，城市政府为保证城市公共交通规划意图的切实实施，公共交通规划逐步演变为城市政府的行动纲领直至为政府实施行业管理

进行制度设计。

6.5. 进一步完善和统一公共交通行业统计指标

进一步完善和统一全国公共交通行业基础信息统计指标，是地方政府和中央政府科学决策的依据，是适应城市公共交通行业多元化发展的需要，是城市公共交通行业健康发展的有力保障。

目前，我国的公共交通行业统计指标还有待进一步完善和统一。“公共交通出行比例”是衡量城市公共交通发展水平的重要指标，甚至是最核心的指标之一。但是，该指标需要进行大规模居民出行调查获得，全国仅有部分大城市具有该数据。本次年报引入了“年人均公共汽电车出行次数”指标，作为公共交通出行比例的补充指标，反映城市公共交通的发展水平。该指标可以通过城市统计年鉴提供的城市常住人口和城市公共交通客运量数据计算得到，具有一定的可比性，且简单易测。此外，在现有统计数据的基础上应进一步增加和完善反映城市公共交通系统建设的数据，如场站设施、票制票价、政府补贴等指标。随着城市公共交通在城市中的功能愈加重要，公共交通在城市中承担的角色愈加丰富，进一步完善和统一城市公共交通统计指标，显得越来越重要。完善和统一的行业统计指标将为判断公共交通行业的发展状况和未来趋势提供准确的数据依据。

6.6. 进一步完善城市公共交通运营模式

国办发[2005]46 号文件中明确指出，有序开放公共交通市场，实行特许经营制度，形成国有主导、多方参与、规模经营、有序竞争的格局。特许经营制度的核心是建立政府有效监管下的有序竞争市场。近几年，我国很多城市均面临城市公共交通行业新一轮的改革浪潮，如何贯彻落实国务院文件的精神，如何建立符合城市实际情况的特许经营制度，将是未来几年城市公共交通管理部门面临的挑战。

近几年，国内许多城市对城市公共交通特许经营制度的建立进行了有益的尝试，并取得了显著的成绩。深圳市按照《深圳市公交特许经营管理办法》进行了特区外公交区域专营权招标，与运营企业签订净成本合约，开展城市公共交通特许经营的改革。2008 年，佛山市禅城区政府编制了《佛山市禅城区近期公共交通发展规划》，制定了城市公共交通总成本特许经营的方式，采取交通共同体的管理模式，以政府购买服务的形式与运营公司签定总成本合同，进行城市公共交通行业特许经营。改革既充分调动企业的积极性，有效控制企业的运营成本，又成功将城市公共交通分担率从 4%提高到 15%，实现了市民、企业和政府的共赢。

城市政府可根据城市的实际状况，采取阶段性的策略，选择针对性的管理模式，并为不同阶段提供相应的财政保障。同时，城市政府应该随着城市发展阶段和居民需求的变化深入开展适合本城市特点的城市公共交通运营模式研究，为城市政府正确选择既结合现状又能实现长远可持续发展的公共交通系统运营模式提供支持和

保障。

6.7. 城乡公共交通一体化的规划建设有待加强

随着我国城镇化进程的加快，区域统筹和城乡统筹战略的实施，城乡居民社会经济文化活动的日益频繁，城乡之间的联系越来越紧密。消除城市公共交通和乡村公路客运的二元化结构，促进城乡公共交通一体化发展是应对城镇化和城乡统筹发展的必然选择。

城市居民公交出行与乡村居民公交出行存在较大的差异。城市居民公交出行对公共交通系统需求具有较强的时空高峰聚集性、通勤交通为主、需求量大等特征，且高峰出行多为通勤目的，出行时间、地点、量刚性大。而乡村居民多为非工作出行，出行量不大，需求的时空分布峰值不高，大部分出行需求是弹性的。但是，由于乡村集市现象，也存在固定时间内客流量大的特征。针对不同的公交需求特征，规划建设不同的公共交通系统，是解决城乡公交一体化的关键。乡村公交的发展是必然趋势，是关系民生和社会平等的重要元素，也是和谐社会的重要组成部分和城乡统筹发展的前提。乡村公交应享受与城市公交同样的优先政策。但是，如果没有充分认识乡村居民的公交出行特征，对与城市公交出行特征有较大差异的乡村公交实行类似于城市公交的运营模式，不仅无法真正解决乡村公交的需求，还会造成社会资源的浪费。乡村公交的规划建设应根据乡村居民公交出行特征，制定有针对性的规划和政策措施，保证城乡公交一体化的实现，促进城乡公交一体化的可持续发展。

7. 附件

附表 1　　1981－2008 年全国城市设施水平

指标	每万人拥有公共交通车辆（标台）	人均道路面积（平方米）
1981 年		1.81
1982 年		1.96
1983 年		1.88
1984 年		1.84
1985 年		1.72
1986 年	2.5	3.05
1987 年	2.4	3.1
1988 年	2.2	3.1
1989 年	2.1	3.22
1990 年	2.2	3.13
1991 年	2.7	3.35
1992 年	3	3.59
1993 年	3	3.7
1994 年	3	3.84
1995 年	3.6	4.36
1996 年	3.8	4.96
1997 年	4.5	5.22
1998 年	4.6	5.51
1999 年	5	5.91
2000 年	5.3	6.13
2001 年	6.1	6.98
2002 年	6.73	7.87
2003 年	7.66	9.34
2004 年	8.41	10.34
2005 年	8.62	10.92
2006 年	9.05	11.04
2007 年	10.23	11.43
2008 年	11.13	12.21

（数据来源：中国城市建设统计年鉴）

附表 2 城市地面公共交通系统现行标准统计

序号	标　准　名　称	标 准 编 号
1	城市道路交通规划设计规范	GB 50220—1995
2	城市公共交通站、场、厂设计规范	CJJ 15—1987
3	城市公共交通常用名词术语	GB/T 5655-1985
4	城市公共交通通信系统	CJ/T 2-1999
5	城市公共交通技术经济指标计算方法 公共汽车、电车	CJ/T 5-1999
6	城市公共交通技术经济指标计算方法 出租汽车	CJ/T 6-1999
7	城市公共交通技术经济指标计算方法 客渡	CJ/T 7-1999
8	城市公共交通主要保修设备配备 无轨电力保养场	CJ/T 9-1999
9	城市公共交通主要保修设备配备 公共汽车保养场	CJ/T 10-1999
10	城市公共交通车辆自动监控系统	CJ/T 3010-1993
11	城市公共交通经济技术指标分类与代码	CJ/T 3045-1995
12	城市公共交通主要经济技术指标综合统计报表	CJ/T 3046-1995
13	城市公共交通经济技术指标计算方法	CJ 39-1991
14	城市公共交通客运服务	CJ/T 3024-1995
15	城市公共交通客运设施 城市公共汽、电车候车亭	CJ/T 107-1999
16	城市公共交通主要保修设备配备 公共汽车修理场	CJ/T 11-1999
17	城市公共交通车辆修理技术条件	CJ/T 3004-1995
18	城市公共交通通信系统	GB/T 7283-1987
19	公共交通工具卫生标准	GB 9673-1996
20	公共交通等候室卫生标准	GB 9672-1996
21	城市公共交通信号系统	CJ/T 3027-1993
22	城市公共交通工人技术等级标准	CJJ 22-1989
23	城市公共交通分类标准	CJJ/T 114-2007
24	城市公共交通标志	GB/T 5845-2008

附表 3 城市轨道交通现行标准统计

序号	标　准　名　称	标 准 编 号
1	地铁杂散电流腐蚀防护技术规程	CJJ49-92
2	地铁限界标准	CJJ96-2003
3	地铁车辆通用技术条件	GB/T 7928-2003
4	城市轨道交通信号系统通用技术条件	GB/T 12758-2004
5	城市轨道交通直流牵引供电系统	GB/T 10411-2005

6	城市轨道交通车辆组装后的检查与试验规则	GB/T 14894-2005
7	城市轨道交通车站站台声学要求和测量方法	GB 14227-2006
8	城市轨道交通列车噪声限值和测量方法	GB 14892-2006
9	城市轨道交通自动售检票系统技术条件	GB/T 20907-2007
10	城市轨道交通接触网检测车通用技术条件	GB/T 20908-2007
11	城市轨道交通照明	GB/T 16275-2008
12	有轨电车技术条件	CJ/T 5016-1994
13	轻轨交通车辆通用技术条件	CJ/T 5021-1995
14	城市公共交通客运服务 城市地铁	CJ/T 024.1-1993
15	城市轨道交通站台屏蔽门	CJ/T236-2006
16	地铁设计规范	GB 50157-2003
17	地下铁道工程施工及验收规范	GB 50299-1999
18	地下铁道、轻轨交通岩土工程勘察规范	GB 50307-1999
19	城市轨道交通自动售检票系统工程质量验收规范	GB 50381-2006
20	城市轨道交通通信工程质量验收规范	GB 50382-2006
21	地铁运营安全评价标准	GB/T 50438-2007
22	跨座式单轨交通车辆通用技术条件	CJ/T287－2008
23	城市轨道交通轨道减震器	CJ／T286－2008
24	城市轨道交通浮置板隔振器	CJ/T285－2008
25	城市轨道交通工程测量规范	GB50308-2008
26	跨座式单轨交通设计规范	GB50458-2008
27	城市轨道交通客运服务	GB/T 22486-2008
28	地铁客运服务标志	GB/T 18574-2008
29	地下铁道照明标准	GB/T16275-2008
30	ø5.5m～ø7m 土压平衡盾构机（软土）	CJ/T284-2008