

烟台市人民政府办公室

烟政办字〔2023〕76号

烟台市人民政府办公室 关于优先发展城市公共交通的实施意见

各区市人民政府（管委），市政府有关部门，有关单位：

为贯彻落实城市公共交通优先发展战略，积极践行绿色发展理念，巩固提升“公交都市”创建成果，进一步提高城市公共交通服务品质，根据《国务院关于城市优先发展公共交通的指导意见》（国发〔2012〕64号）、《山东省人民政府办公厅关于进一步推动城市公共交通优先发展的指导意见》（鲁政办字〔2022〕110号）等有关要求，结合我市实际，提出如下实施意见。

一、总体要求

（一）指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大精神，坚持以推动高质量发展为主题，以建设人民群众满意的城市公共交通为根本出发点，突出城市公共交通的公益属性，强化政府主体责任，加强统筹协调，积极创新体制机制，在规划布局、财税扶持、设施建设、投资安排、运营服务、路权分配等方面，明确发展目标，给予优先保障，促进城市公共交通领域健康可持续发展，形成城市公共交通优先发展的新格局。

（二）基本原则。

1. 以人为本，品质优先。提高城市公共交通供给能力和服务品质，增强城市公共交通吸引力和竞争力，让公众共享城市公共交通发展成果。

2. 政府主导，社会参与。优先发展城市公共交通是市县两级政府的重要职责，各有关部门和单位要按照职责分工，主动协调、密切配合，加强政策扶持，引导社会资金参与城市公共交通多元化发展，统筹解决城市公共交通发展的重大问题。

3. 系统推进，深化创新。以需求为导向，以创新为路径，推进规划、建设、管理、服务协同发展，不断创新管理机制和服务方式，充分发挥新理念、新技术、新装备等在城市公共交通领域的积极作用。

4. 因地制宜，分类发展。根据城区规模、经济水平、地理环境、出行需求等因素，因地制宜构建城市公共交通发展模式，分

类确定发展目标和发展任务。

（三）主要目标。到 2025 年，全市基本建成普惠均等、优质多元、智慧高效、绿色安全、健康持续的城市公共交通系统，公共交通乘客满意率不低于 90%，绿色出行比例不低于 70%。中心城区公共交通站点 500 米覆盖率达到 100%，多层次的城市公共交通服务网络更加完善，城乡公共交通服务差距不断缩小。新建城市居民区周边道路港湾式停靠站规划建设比例达到 100%，已建成区域逐步实施港湾式停靠站改造，到 2025 年具备条件的改造比例要达到 50%以上。城市公共汽电车进场率不低于 95%。城市公共交通实行成本规制管理，100%建立补贴补偿机制和差别化城市公共交通价格体系。高峰时段城市公共汽电车平均运行时速不低于 18 千米/小时。

市区城市公共交通机动化出行分担率达到 50%，万人城市公共汽电车保有量达到 18 标台；龙口、招远、莱州、海阳、莱阳、栖霞市等城区城市公共交通机动化出行分担率达到 35%，万人城市公共汽电车保有量达到 12 标台。

二、重点任务

（一）强化城市公共交通规划的编制和实施。

1. 规范规划编制。市县两级政府应当组织自然资源和规划、交通运输、住房城乡建设等相关部门在充分调研基础上，强化公共交通支撑引导城市发展的理念，按照科学合理、优先发展、适度超前的原则，编制城市综合交通体系规划和公共交通规划，作

为空间类专项规划，纳入国土空间规划体系。

2. 严格落实规划。城市公共交通规划由城市人民政府批准并组织实施，定期对规划实施过程进行监督检查，严禁擅自变更规划，确保规划执行到位；确需变更的，应当按照原编制和批准程序办理。

3. 加强规划衔接。加强城市公共交通规划与国民经济和社会发展规划、国土空间总体规划、城市综合交通规划等有效衔接。规划布局综合立体交通枢纽，建立现代城市换乘系统，优化公共交通功能结构，促进城市内外交通便利衔接和城乡公共交通一体化发展。加强与个体机动化交通以及步行、自行车出行的协调，推动城市绿色出行，引领低碳交通发展。

（二）完善城市公共交通基础设施。

1. 落实城市公共交通配套基础设施建设。公共交通基础设施是保障城市公共交通系统发挥整体效能的重要支撑。市县两级政府要把公共交通规划确定的公交基础设施用地（含保养场、首末站、中途站、调度中心、港湾式停靠站、公共停车场等）纳入城市更新、道路新建改造、大型商业区、规模社区、城市公共活动场所、高校园区等大型城市建设项目大盘，实行同步规划、同步设计、同步建设、同步验收、同步交付使用。对未按规定要求配套建设公共交通设施的项目一律不予审批、验收。

2. 提升公交中途停靠站及配套设施建设水平。公交中途停靠站及配套设施建设应当遵循设计规范、美观牢固、电子智能及符

合沿海城市特点的原则，实行统一规划、统一标准、统一样式、统一智能。依法依规简化建设审批许可流程，减免相关许可手续。

3. 加强城市公共交通设施用地保障。市县两级政府在组织编制实施国土空间规划时，应合理确定城市公共交通基础设施的用地规模和布局，对于规划确定的公共交通基础设施用地，不得随意修改和变更与城市公共交通相关内容。对于符合《划拨用地目录》规定的，可采取划拨方式供地，不符合的，应依法以有偿方式供地。

4. 推进城市公共交通设施用地综合开发。鼓励以 TOD 为导向的可持续发展模式。按照节约用地原则，改变公共交通场站功能单一、平面布局的现状，发挥场站客流集疏运特点，结合城市更新、老旧小区改造等，推进城市公共交通设施用地综合开发，提高公交场站公共服务功能和城市更新活力。对新建城市公共交通设施用地的地上、地下空间，支持市场化原则实施土地综合开发；对现有城市公共交通设施用地，支持在符合规划且不改变用途的前提下进行综合开发。鼓励社会资本依法依规参与城市公共交通场站综合开发。

5. 持续推进新能源公交车应用与配套设施建设。除保留必要应急救援车辆外，新增和更新城市公共汽电车全部为新能源车辆。优化车型结构，适当增加小微型新能源公交车型。优先布局和建设城市公共交通充（换）电站、充电桩等设施，支持公交企业利用现有场地和设施，加快推进充电设施项目建设，形成适度超前、

布局合理的充电设施服务体系。积极创造条件推广氢燃料电池公交车应用，加快加氢站设施建设。

（三）加大城市公共交通财政投入。

1. 健全城市公共交通精准财政补贴机制。各区市政府（管委）要将城市公共交通发展资金纳入本级财政预算体系，建立规范成本规制和财政补贴机制；建立健全可量化的城市公共交通成本核算及绩效评价体系，提升管理决策的科学性和财政补贴合理性。对实行低票价、减免票、承担政府指令性任务等形成的政策性亏损，对企业在技术改造、节能减排、经营冷僻线路等方面的投入，当地财政要给予适当补贴补偿。

2. 完善城市公共交通发展保障机制。统筹城市维护建设税、城市基础设施建设配套费用于城市公共交通基础设施建设。政府财政投入的资金应重点用于公共交通规划确定的大容量公共交通、综合交通枢纽、公交场站、公交停车站等设施的建设，以及车辆的更新和设施维护，加大城市公交信息化建设的资金保障力度。

3. 落实国家关于城市公共交通有关税费优惠政策。按规定对城市公交企业购置的公共汽电车辆免征车辆购置税；依法免征城市公共交通工具车船税；按照国家规定免征城市公共交通公交场站城镇土地使用税，对城市公共交通基础设施按规定免征城市基础设施配套费、城市道路占用挖掘费、城市绿化补偿费（开口费）、市政雨污水接驳费等。城市公交企业取得的政府购买服务费用等财政补贴收入，符合条件的不予征收增值税。鼓励企事业单位、社

会团体和个人以慈善形式支持公交发展，对于以捐赠形式参与城市公共交通多元化发展的社会资金，依法依规给予适当的税收优惠。

（四）切实保障城市公共道路路权优先。

1. 加快公交专用道建设。进一步落实城市公共道路路权优先，科学设置公共交通优先车道、专用车道、路口专用线、单向优先专用线等，调整公共交通车辆与其他社会车辆的路权使用分配关系，提高公共交通车辆运营速度和道路资源利用率。现有单向 3 车道及以上的城市道路、有条件的主干道，以及新、改建符合条件的城市道路要建设公共交通专用（优先）道及相关设施设备，实现城区公共交通专用（优先）道连片、成网，切实提高公共交通运营效率。

2. 严格公交专用道使用监管。充分利用监控设备等信息化手段，加强对公交专用道的监控，严格查处不按规定使用公交专用道、占道停车等交通违法行为，保障公交车辆通行安全和通行效率。

3. 科学设置公交优先通行信号系统。大力推进公交信号优先，逐步扩大公交信号优先范围，保证公交车辆通行优先权，逐步形成公交车辆优先通行网络，切实提高公交车辆通行速度和准点率。

4. 加强公共交通运营环境治理。加强对公共交通站点前后 30 米区域内的停车管理，依法查处社会车辆占用中途停靠站，妨碍公共交通车辆正常通行的违法行为；加大对破坏公共交通基础设施、非法营运、危害公共交通安全等行为的惩治力度；及时消除道路旁树木遮挡行车视线、站点范围内不按规定施工开挖等通行

隐患，确保公交车辆通行安全。

（五）着力提升城市公共交通服务品质。

1. 完善城市公共交通服务体系。推进公交行业服务标准化、规范化、精细化、人性化。鼓励技术创新、模式创新，研究探索BRT等大运量、中长距离的公交方式，支持发展定制公交、社区公交、快速公交、助学公交、助农公交、响应公交等特色服务，拓展城市公共交通服务深度和广度，提升服务效率和服务品质。积极推动免费及优惠乘车人群（儿童除外）办理市民卡或其他实名制支付卡，到2025年办理比例达到90%以上。

2. 推进城市公共交通系统智慧化更新升级。鼓励新型智能交通运载工具应用，推进大数据、云计算、泛在互联、人工智能、车路协同等新技术在公交线网优化、运营调度、服务监管、行业管理和出行服务等方面的应用，提高城市公共交通智能化发展水平。积极拓展支付结算模式，探索“一卡通”等互联互通实体卡与移动支付方式的深度融合，提升便捷支付与创新应用能力。

3. 深化城市公共交通行业精神文明建设。深入开展“绿色出行宣传月”“公交出行宣传周”等活动，广泛宣传发动群众选择低碳、环保绿色出行。加强城市公共交通精神文明和党建宣传教育，将城市公共交通行业打造成为新时代中国特色社会主义精神文明的重要窗口。加大行业先进典型的宣传力度，打造文明线路、岗位技能比武等城市公共交通服务品牌，营造文明从业、诚信从业的浓厚氛围。

（六）促进公共交通创新协调发展。

1. 加强城市公共交通安全管理。落实安全管理制度、安全生产责任，建立覆盖全行业的风险分级管控和隐患排查治理双重预防体系，不断推进车辆安全防范新技术应用，实施车辆运行状态监控，提高安全防控能力。健全安全应急预案管理体系，定期组织培训演练。

2. 促进综合交通运输协调发展。城市公共交通要与道路、铁路、水路、航空、轨道交通等统筹发展，规划建设与长途汽车站、火车站、机场、港口客运站规模相配套的公交停车场站和综合枢纽等基础设施，建立科学合理的综合交通运输体系，实现各种交通方式之间的无缝衔接。

3. 支持公交企业高质量发展。支持城市公共交通企业按照产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的原则，进一步完善现代企业制度，不断提高企业管理服务水平，促进可持续发展。

三、保障措施

（一）完善工作机制。市县两级政府要加强组织领导，强化责任意识，推动形成多部门联动的综合协调机制，定期研究解决城市公共交通发展中遇到的问题，全力推进城市公共交通优先发展。

（二）健全政策体系。健全和完善城市公共交通优先发展的相关政策体系，推动完成立法工作。研究制定城市公共交通运营服务、设施建设、乘车规则等方面的标准规范，为服务城市公共交通优先发展提供技术支持。

（三）强化社会监督。加强舆论宣传引导，不断增强公众对绿色出行、公交优先的认同感。充分发挥各类媒体、行业协会、专家智库和公益组织的作用，广泛动员全社会积极参与，形成共建、共享、共治的城市公共交通优先发展格局。

（四）维护职工合法权益。促进公交企业与驾驶员依法建立和规范劳动关系，加强劳动保护。建立健全职工工资增长机制，合理提高企业职工收入和社会保障水平。定期组织从业人员身心健康检查，建立健康档案，保护从业人员身心健康。

附件：重点任务分工

烟台市人民政府办公室

2023年12月28日

（此件公开发布）

附件

重点任务分工

序号	主要任务	工作内容及要求	责任部门
1	规范规划编制	编制城市综合交通体系规划和公共交通规划，作为空间类专项规划，纳入国土空间规划体系。	市自然资源和规划局 市交通运输局 市住房城乡建设局 各区市政府（管委）
2	严格落实规划	定期对规划实施过程进行监督检查，严禁擅自变更规划，确保规划执行到位。	市交通运输局 市自然资源和规划局 市住房城乡建设局 各区市政府（管委）
3	加强规划衔接	加强城市公共交通规划与国民经济和社会发展规划、国土空间总体规划、城市综合交通规划等有效衔接。规划布局综合立体交通枢纽，建立现代城市换乘系统，优化公共交通功能结构，促进城市内外交通便利衔接和城乡公共交通一体化发展，加强与个体机动化交通以及步行、自行车出行的协调，推动城市绿色出行，引领低碳交通发展。	市交通运输局 市自然资源和规划局 市住房城乡建设局 市城管局 各区市政府（管委）
4	落实城市公共交通配套设施建设	把公共交通规划确定的公交基础设施用地（含保养场、首末站、中途站、调度中心、港湾式停靠站、公共停车场等）纳入城市更新、道路新建改造、大型商业区、规模社区、城市公共活动场所、高校园区等大型城市建设项目大盘，实行同步规划、同步设计、同步建设、同步验收、同步交付使用。对未按规定要求配套建设公共交通设施的项目一律不予审批、验收。	市交通运输局 市自然资源和规划局 市住房城乡建设局 市城管局 市行政审批服务局 各区市政府（管委）

序号	主要任务	工作内容及要求	责任部门
5	提升公交中途停靠站及配套设施建设水平	<p>公交中途停靠站及配套设施建设应当遵循设计规范、美观牢固、电子智能及符合沿海城市特点的原则，实行统一规划、统一标准、统一样式、统一智能。</p> <p>依法依规简化建设审批许可流程，减免相关许可手续。</p>	<p>市交通运输局 各区市政府（管委）</p> <p>市行政审批服务局 市住房城乡建设局 市城管局 市公安局 各区市政府（管委）</p>
6	加强城市公共交通设施用地保障	<p>组织编制实施国土空间规划时，应合理确定城市公共交通基础设施的用地规模和布局，对于规划确定的公共交通基础设施用地，不得随意修改和变更与城市公共交通相关内容。对于符合《划拨用地目录》规定的，可采取划拨方式供地；不符合的，应依法以有偿方式供地。</p>	<p>市自然资源和规划局 市交通运输局 各区市政府（管委）</p>
7	推进城市公共交通设施用地综合开发	<p>鼓励以 TOD 为导向的可持续发展模式。按照节约用地原则，改变公共交通场站功能单一、平面布局的现状，发挥场站客流集疏运特点，结合城市更新、老旧小区改造等，推进城市公共交通设施用地综合开发，提高公交场站公共服务功能和城市更新活力。对新建城市公共交通设施用地的地上、地下空间，支持市场化原则实施土地综合开发；对现有城市公共交通设施用地，支持在符合规划且不改变用途的前提下进行综合开发。鼓励社会资本依法依规参与城市公共交通场站综合开发。</p>	<p>市交通运输局 市自然资源和规划局 市住房城乡建设局 市国资委 市财政局 各区市政府（管委）</p>

序号	主要任务	工作内容及要求	责任部门
8	持续推进新能源公交车应用与配套设施建设	除保留必要应急救援车辆外，新增和更新城市公共汽电车全部为新能源车辆。优化车型结构，适当增加小微型新能源公交车型。	市国资委 市财政局 各区市政府（管委）
		优先布局和建设城市公共交通充（换）电站、充电桩等设施，支持公交企业利用现有场地和设施，加快推进充电设施项目建设，形成适度超前、布局合理的充电设施服务体系。	市住房城乡建设局 市城管局 各区市政府（管委）
		积极创造条件推广氢燃料电池公交车应用，加快加氢站设施建设。	市国资委 市财政局 各区市政府（管委）
9	健全城市公共交通精准财政补贴机制	将城市公共交通发展资金纳入本级财政预算体系，建立规范成本规制和财政补贴机制；建立健全可量化的城市公共交通成本核算及绩效评价体系，提升管理决策的科学性和财政补贴合理性。对实行低票价、减免票、承担政府指令性任务等形成的政策性亏损，对企业在技术改造、节能减排、经营冷僻线路等方面的投入，当地财政要给予适当补贴补偿。	市财政局 市交通运输局 市国资委 各区市政府（管委）
10	完善城市公共交通发展保障机制	统筹城市维护建设税、城市基础设施建设配套费用用于城市公共交通基础设施建设。政府财政投入的资金应重点用于公共交通规划确定的大容量公共交通、综合交通枢纽、公交场站、公交车站等设施的建设，以及车辆的更新和设施维护，加大城市公交信息化建设的资金保障力度。	市财政局 市国资委 各区市政府（管委）

序号	主要任务	工作内容及要求	责任部门
11	落实国家关于城市公共交通有关税费优惠政策	按规定对城市公交企业购置的公共汽电车辆免征车辆购置税；依法免征城市公共交通工具车船税；按照国家规定免征城市公共交通公交站城镇土地使用税。城市公交企业取得的政府购买服务费用等财政补贴收入，符合条件的不予征收增值税。鼓励企事业单位、社会团体和个人以慈善形式支持公交发展，对于以捐赠形式参与城市公共交通多元化发展的社会资金，依法依规给予适当的税收优惠。对城市公共交通基础设施按规定免征城市基础设施配套费、城市道路占用挖掘费、城市绿化补偿费（开口费）、市政雨污水接驳费等。	市税务局 各区市政府（管委）
12	加快公交专用道建设	进一步落实城市公共道路路权优先，科学设置公共交通优先车道、专用车道、路口专用线、单向优先专用线等，调整公共交通工具与其他社会车辆的路权使用分配关系，提高公共交通工具运营速度和道路资源利用率。	市公安局 市交通运输局 各区市政府（管委）
		现有单向3车道及以上的城市道路、有条件的主干道，以及新、改建符合条件的城市道路要建设公共交通专用（优先）道及相关设施设备。	市公安局 市交通运输局 市住房城乡建设局 市城管局 各区市政府（管委）
13	严格公交专用道使用监管	充分利用监控设备等信息化手段，加强对公交专用道的监控，严格查处不按规定使用公交专用道、占道停车等交通违法行为，保障公交车辆通行安全和通行效率。	市公安局 各区市政府（管委）
14	科学设置公交优先通行信号系统	大力推进公交信号优先，逐步扩大公交信号优先范围，保证公交车辆通行优先权，逐步形成公交车辆优先通行网络，切实提高公交车辆通行速度和准点率。	市公安局 各区市政府（管委）

序号	主要任务	工作内容及要求	责任部门
15	加强公共交通运营环境治理	加强对公共交通站点前后 30 米区域内的停车管理，依法查处社会车辆占用中途停靠站，妨碍公共交通车辆正常通行的违法行为。	市公安局 各区市政府（管委）
		加大对破坏公共交通基础设施、非法营运、危害公共交通安全等行为的惩治力度。	市公安局 市交通运输局 各区市政府（管委）
		及时消除道路旁树木遮挡行车视线、站点范围内不按规定施工开挖等通行隐患，确保公交车辆通行安全。	市城管局 各区市政府（管委）
16	完善城市公共交通服务体系	鼓励技术创新、模式创新，研究探索 BRT 等大运量、中长距离的公交方式，支持发展定制公交、社区公交、快速公交、助学公交、助农公交、响应公交等特色服务，拓展城市公共交通服务深度和广度，提升服务效率和服务品质。	市交通运输局 市发改委 各区市政府（管委）
		积极推动免费及优惠乘车人群（儿童除外）办理市民卡或其他实名制支付卡，到 2025 年办理比例达到 90% 以上。	市卫生健康委 市残联 市退役军人局 市公安局 各区市政府（管委）
17	推进城市公共交通系统智慧化更新升级	鼓励新型智能交通运载工具应用，推进大数据、云计算、泛在互联、人工智能、车路协同等新技术在公交线网优化、运营调度、服务监管、行业管理和出行服务等方面的应用，提高城市公共交通智能化发展水平。积极拓展支付结算模式，探索“一卡通”等互联互通实体卡与移动支付方式的深度融合，提升便捷支付与创新应用能力。	市交通运输局 各区市政府（管委）

序号	主要任务	工作内容及要求	责任部门
18	深化城市公共交通行业精神文明建设	深入开展“绿色出行宣传月”“公交出行宣传周”等活动，广泛宣传发动群众选择低碳、环保绿色出行。加强城市公共交通精神文明和党建宣传教育，将城市公共交通行业打造成为新时代中国特色社会主义精神文明的重要窗口。加大行业先进典型的宣传力度，深化文明线路、岗位技能比武等城市公共交通服务品牌，营造文明从业、诚信从业的浓厚氛围。	市交通运输局 各区市政府（管委）
19	加强城市公共交通安全管理	落实安全管理制度、安全生产责任，建立覆盖全行业的风险分级管控和隐患排查治理双重预防体系，不断推进车辆安全防范新技术应用，实施车辆运行状态监控，提高安全防控能力。健全安全应急预案管理体系，定期组织培训演练。	市交通运输局 市公安局 市应急局 各区市政府（管委）
20	促进综合交通运输协调发展	城市公共交通要与道路、铁路、水路、航空、轨道交通等统筹发展，规划建设与长途汽车站、火车站、机场、港口客运站规模相配套的公交停车场站和综合枢纽等基础设施，建立科学合理的综合交通运输体系，实现各种交通方式之间的无缝衔接。	市交通运输局 各区市政府（管委）
21	支持公交企业高质量发展	支持城市公共交通企业按照产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的原则，进一步完善现代企业制度，不断提高企业管理服务水平，促进可持续发展。	市国资委 市交通运输局 各区市政府（管委）
22	完善工作机制	推动形成多部门联动的综合协调机制，定期研究解决城市公共交通发展中遇到的问题，全力推进城市公共交通优先发展。	市县两级政府

序号	主要任务	工作内容及要求	责任部门
23	健全政策体系	健全和完善城市公共交通优先发展的相关政策体系，推动完成立法工作。	市交通运输局 市司法局 各区市政府（管委）
		研究制定城市公共交通运营服务、设施建设、乘车规则等方面的标准规范，为服务城市公共交通优先发展提供技术支持。	市交通运输局 市市场监管局 各区市政府（管委）
24	强化社会监督	加强舆论宣传引导，不断增强公众对绿色出行、公交优先的认同感。充分发挥各类媒体、行业协会、专家智库和公益组织的作用，广泛动员全社会积极参与，形成共建、共享、共治的城市公共交通优先发展格局。	市交通运输局 各区市政府（管委）
25	维护职工合法权益	促进公交企业与驾驶员依法建立和规范劳动关系，加强劳动保护。建立健全职工工资增长机制，合理提高企业职工收入和社会保障水平。定期组织从业人员身心健康检查，建立健康档案，保护从业人员身心健康。	市人力资源社会保障局 市总工会 市财政局 市卫生健康委 市国资委 各区市政府（管委）

抄送：市委有关部门，市人大常委会办公室，市政协办公室，市法院，
市检察院，有关人民团体，中央、省属驻烟有关单位。

烟台市人民政府办公室

2023年12月28日印发
