**新疆生产建设兵团公共交通**

**“十三五”发展规划纲要**

（征求意见稿）

**新疆生产建设兵团交通局**

**二〇一六年十月**

目 录

[**前 言** 1](#_Toc454809975)

[**一、现状与形势** 2](#_Toc454809976)

[（一）发展基础 2](#_Toc454809977)

[（二）形势要求 9](#_Toc454809978)

[**二、总体思路** 10](#_Toc454809979)

[（一）指导思想 10](#_Toc454809980)

[（二）基本原则 11](#_Toc454809981)

[（三）发展目标 12](#_Toc454809982)

[**三、全面推进公交都市建设** 12](#_Toc454809983)

[（一）建立公交引导兵团发展新机制 12](#_Toc454809984)

[（二）总结推广公交都市建设工作经验 13](#_Toc454809985)

[（三）丰富公交都市建设内涵 13](#_Toc454809986)

[**四、全面提升兵团公交服务品质** 14](#_Toc454809987)

[（一）提升公交出行便捷性 14](#_Toc454809988)

[（二）扩大公交服务广度和深度 14](#_Toc454809989)

[（三）完善多元化公交服务网络 15](#_Toc454809990)

[（四）提升公交出行便利性 16](#_Toc454809991)

[（五）提升公交出行舒适性 17](#_Toc454809992)

[（六）提升公交出行安全性 17](#_Toc454809993)

[**五、深化兵团公交行业体制机制改革** 18](#_Toc454809994)

[（一）推进兵团公交管理体制改革 18](#_Toc454809995)

[（二）推进兵团公交企业改革 18](#_Toc454809996)

[（三）建立政府购买兵团公交服务机制 19](#_Toc454809997)

[（四）建立票制票价制定和协调机制 19](#_Toc454809998)

[（五）健全公共交通用地综合开发政策落实机制 20](#_Toc454809999)

[**六、建设“互联网+”智能公交系统** 20](#_Toc454810000)

[（一）建设兵团公交智能化应用系统 20](#_Toc454810001)

[（二）推进“互联网+兵团公交”发展 20](#_Toc454810002)

[**七、打造绿色出行交通网络** 21](#_Toc454810003)

[（一）合理选择交通疏导措施 21](#_Toc454810004)

[（二）改善慢性交通出行环境 21](#_Toc454810005)

[（三）加强兵团静态交通管理 22](#_Toc454810006)

[（四）不断完善绿色出行基础设施建设 22](#_Toc454810007)

[**八、保障措施** 22](#_Toc454810008)

[（一）加快兵团公交法规标准建设 22](#_Toc454810009)

[（二）制定和落实兵团公交财税扶持政策 23](#_Toc454810010)

[（三）优化兵团公交从业人员政策环境 23](#_Toc454810011)

[（四）协调各主管部门之间的合作关系 23](#_Toc454810012)

[**附件1** 24](#_Toc454810013)

[**附件2** 27](#_Toc454810014)

[**附件3** 29](#_Toc454810015)

# 前 言

城市公共交通是满足人民群众基本出行的社会公益性事业，是重大的民生工程，推进城市公共交通科学发展，对于促进经济社会可持续发展尤为重要。“十三五”是兵团产业结构调整和经济转型发展、城乡和区域一体化进程、城镇化进程快速发展的关键时期，也是兵团进一步落实**“公交优先发展战略”**，实现兵团公共交通科学健康发展的战略机遇期。

2012年2月29日，中共新疆生产建设兵团委员会下发了《关于加快推进兵团城镇化的若干意见》，指出推进兵团城镇化是中央在新的历史条件下发展壮大兵团、发挥兵团作用、促进新疆经济社会跨越式发展和长治久安做出的重大战略部署，是赋予兵团的一项重要任务，是正确处理**“三大关系”**、发挥兵团**“三大作用”**的内在要求，是增强兵团维稳戍边能力，提高职工群众生活水平、率先实现小康社会目标的重要手段，是完善新疆城镇体系、推进新疆新型城镇化发展的需要。

国务院2012年12月31日下发《关于城市优先发展公共交通的指导意见》，**指出要树立优先发展理念，加快转变城市交通发展方式，突出城市公共交通的公益属性，将公共交通发展放在城市交通发展的首要位置，着力提升城市公共交通保障水平。**2013年2月1日，针对国务院《指导意见》的贯彻落实，兵团主要领导分别做了批示，其中刘新奇司令员批示：“**研究兵团已设城市公共交通发展同时，更注重研究团场城镇公共交通发展的问题。**”

为贯彻落实党中央、国务院的指示精神，加快推进城市公共交通健康、有序发展，充分发挥公共交通改善城市公共交通状况、促进经济社会协调和可持续发展的作用，特制定新疆生产建设兵团公共交通“十三五”发展规划纲要，作为指导新疆生产建设兵团公共交通发展的纲领性文件。

## 一、现状与形势

随着国家西部大开发战略的深入实施，根据第二次中央新疆工作座谈会关于新疆进一步实现社会发展，进一步实现社会稳定和长治久安的战略部署，《兵团城镇体系规划》提出努力构建以“**兵团城市、兵地共建城区、垦区中心城镇（拟建市）、一般城镇、中心连队居住区为发展节点**”的具有兵团特色的城镇体系目标。兵团公共交通必须面向兵团特色的城镇体系，公共交通将成为与职工群众生产生活密切相关的基础设施。

解决兵团公共交通发展问题，有利于发展兵团交通经济，提高兵团交通服务质量和兵团交通的整体水平；有利于兵团民生建设，使兵团职工和沿线各族群众出行方便，提高群众凝聚力，提升广大职工群众生活质量，满足绝大多数人民群众的出行需求；有利于兵团城镇建设，有效解决城镇交通拥堵、资源消耗和环境污染等矛盾；有利于兵团构建集约化、节约化交通，为建设和谐社会提供大力支持；有利于提高兵团整体形象；有利于兵团更好地履行社会职能。

### （一）发展基础

**新疆生产建设兵团**（The Xinjiang Production and Construction Corps）位于新疆维吾尔自治区，是中国现存的最后一个[生产建设兵团](http://baike.baidu.com/view/1904129.htm)，是中国最大的兼具戍边[屯垦](http://baike.baidu.com/view/2131152.htm)、实行“[军](http://baike.baidu.com/view/229722.htm)、[政](http://baike.baidu.com/view/303441.htm)、[企](http://baike.baidu.com/view/1860584.htm)合一”的特殊行政区划单位，受中国中央政府和新疆维吾尔自治区政府的双重管辖，享有省级的权限，并在国民经济和社会发展方面实行国家计划单列。兵团的党务和税收事务由自治区分管，而行政、司法、经济、财政等则由中央政府管理并依照国家法律自行管理内部的行政、司法事务。在统计方面，兵团的人口和面积一般都计入[地方政府](http://baike.baidu.com/view/310405.htm)的统计中（兵团七个城市除外），但[国民生产总值](http://baike.baidu.com/view/14226.htm)等则单独列出，不计入自治区的数据。新疆生产建设兵团把发展经济作为当前的第一要务，利用其国家计划单列的特殊地位，积极参与全国市场的竞争。

2013年全年实现兵团生产总值1480亿元，比上年增长18.0%。其中，第一产业增加值435亿元，增长7.5%；第二产业增加值623亿元，增长26.4%；第三产业增加值422亿元，增长17.0%。三次产业占生产总值比重为29.4:42.1:28.5，三次产业对经济的贡献率分别为12.8%、61.4%和25.8%，分别拉动经济增长2.3、11.1和4.6个百分点。人均生产总值55500元，比上年增长17.5%。全年兵团国有控股农工建交商企业预计实现利润63.66亿元，比上年增加7.64亿元。2013年末兵团总人口268万人，比上年增长1.3%，其中，男性140万人，女性128万人。性别比为109.4（女=100）。全年出生人口1.60万人，出生率为5.6‰；死亡人口1.45万人，死亡率为5.4‰；人口自然增长率为0.2‰。

全年兵团城镇居民人均可支配收入23138元，比上年增长17.8%，扣除价格因素，实际增长13.5%；团场农牧工家庭人均纯收入14313元，增长18.2%，扣除价格因素，实际增长13.5%。

目前兵团共拥有7座城市，图木舒克市、阿拉尔市、北屯市的公共交通处于发展的初级阶段，石河子市和五家渠市拥有较为成熟的公共交通运行和管理系统，其他城市公交领域均为空白（具体公交现状见附件2的附表1所示）。

国家确立“公交优先”发展战略以来，新疆生产建设兵团贯彻实施优先发展城市公共交通的方针政策，不断加大了对兵团公共交通发展的支持力度，取得了明显成效，公共交通基础设施逐步改善、线网密度不断加大、科技进步成效明显、服务水平和保障能力稳步提高。兵团公共交通为改善人民群众基本出行、推进兵团经济社会发展、缓解兵团交通拥堵等发挥了重要的支撑作用。

**1.公交发展政策体系建设取得新突破。**2010年6月，自治区明确城市客运（含城市公交、城镇出租客运）管理职责移交交通运输部门，自治区人民政府召开专题会议并下发了《关于自治区城市客运指导和管理职责移交交通运输部门的会议纪要》（新政阅〔2010〕112号），自治区交通厅随即下发了《关于做好城市客运指导和管理职责接交工作的通知》（新交明电〔2010〕55号），明确各级交通运输行政主管部门要按照自治区人民政府的要求，立即接管本辖区城市公交、出租汽车有关指导和管理工作。2012年2月29日，中共新疆生产建设兵团委员会下发了《关于加快推进兵团城镇化的若干意见》，兵团积极贯彻国务院文件精神及交通部实施意见，出台了落实城市公共交通优先发展战略的实施意见及政策措施，城市公共交通优先发展由部门行为上升为政府行为，公交优先发展理念逐步得到广泛认同。2012年12月，国务院发布《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），提出一系列优先发展公共交通的重大政策措施，标志着我国城市公交发展进入了新的历史时期。2013年，交通运输部出台《交通运输部关于贯彻落实<国务院关于城市优先发展公共交通的指导意见>的实施意见》（交运〔2013〕368号），明确了落实城市公交优先发展战略的具体举措。

**2.公交服务保障能力再上新台阶。**兵团公共交通起步晚，最早的兵团公交系统于1983年建立于石河子市，经过31年的发展，从城市公交到团场班线，已形成一定的规模，并有自己的管理模式。截止2013年底，兵团拥有各级客运站369座，共有1389辆运营公共汽车，运营线路515条，运营里程共计6321公里。

**3.公交服务质量取得新提升。**2010年以前，兵团纳入管理的城市公共交通主要集中在阿拉尔市、图木舒克市、五家渠市、石河子市等城市，由自治区城建部门负责统一管理，目前兵团共有7座城市，公交服务质量逐步提升。国家实施的城乡道路客运燃油补贴，是一项惠民政策，自2010年城市公交、出租客运燃油补贴在兵团实行计划单列，在为了更好更快地把这一惠民政策落实到位，确保油料补贴及时发放到补助对象手中，结合兵团实际，遵循公开、透明、及时、便民的原则，兵团为城市公共交通做好油补发放工作，2010年发放城市公交油补资金1549万元、团场公交油补资金1464万元，城市出租油补资金2607万元、团场出租油补资金1708万元；2011年，发放城镇（含团场）公交油补资金3680万元、城镇（含团场）出租油补资金6621万元，确保了公共交通行业队伍稳定和行业健康有序发展。

**4.公交行业改革取得新进展。**交通运输大部制改革不断深化，各省、自治区、直辖市将指导城市客运的职责整体划入交通运输管理部门，全国98%的地级以上城市将公共交通管理职能划归交通运输部门。兵团积极探索城市公共交通发展改革，推进运营主体整合和管理模式创新，探索城市公共交通服务质量招投标制度、公共财政保障制度、社会满意度调查制度等，有效提升了兵团公共交通综合治理能力。

**5.公交都市建设活动有序进行。**为倡导“公共交通引导城市发展”理念，兵团各师有序进行公交都市建设活动。如石河子市有公交站点625处，候车亭146处，石河子乡的21个行政村均已开通公交线路和公交车，此外，市区附近农牧团场和著名风景旅游景点建设开通公交线路16条。2013年5月10日，兵团十二师新开通7条公交线路，站点基本覆盖各个连队和作业点，票价实行一元一票制，今后可逐步实现学生卡和老年卡的刷卡业务，持有老年优待证的居民可免费乘车。目前各师团场班线均已开通，在较大的团场团部设有客运站，每个团场均有班线或直达、或经停，发车频率基本可满足团场群众出行的需要。通过开展公交都市建设，兵团优先发展城市公交的政策体系进一步完善，城市公交基础设施、运营保障能力和服务水平稳步提升，并形成了一批可复制、可推广的典型案例。

尽管“十二五”期兵团公共交通发展成绩显著，但与我国经济社会发展和人民群众的出行需求相比，兵团城市分布于全疆各地，由于地域的差异和经济发展程度不同，公共交通发展的阶段也各不相同，兵团公共交通发展总体滞后的局面仍没有彻底改变，**还存在一些亟待解决的问题，主要体现在：**

1. **公交基础设施建设不完善**

目前兵团公共交通基础设施建设仍显滞后，在公交站点、场站、枢纽等设施建设以及车辆装备的配置更新方面得不到政府资金和政策的支持。部分城市在市区原有的公交换乘站、停车场、保养场等公交设施用地，缺乏公交场站等必要的基础设施，许多公交车辆只能在路边停靠，在城市街道上掉头，带来很大的安全隐患，不利于运营组织，同时对城市交通运行造成较大影响，严重制约了城市公共交通的正常运营和健康发展。

1. **公交线路覆盖率不足**

目前，兵团城市的公交线网覆盖率普遍偏低，城市中心公交线路聚集，而城市边缘城乡结合部则是公交空白区，很多居民无法享受公共交通带来的便利。

随着城市不断发展，城市规模不断的扩大，城市公共交通线网必将随着城市规模的扩大而延伸，已有公交线路会发生调整或重新规划，公交线路变更会改变沿线居民多年形成的出行习惯，造成出行不便。同时在城市扩建的区域需要增加新的公交线路。新线路的布设不当会与已有线路发生重叠，造成线路重复、资源浪费。

公交运力不足或过剩已经成为影响公共交通服务质量的重要因素，当运力不足时，常规公交发车间隔时间延长，出现大间隔现象，乘客候车时间增加，易出现超载；当运力过剩时，造成公交班次有效载客量减少，公交车辆利用率降低，降低了企业运营效益，同时造成不必要能源损耗。

1. **公交服务质量有待提升**

公交车普遍存在等待及换乘时间长，行驶速度慢的问题；部分车辆舒适性差、卫生差，车内设施不完善，冬天冷夏天热，这些都是乘客不愿选择公共交通出行的原因。

要提高公共交通对乘客的吸引力，首先提高公共交通的准点率，其次对公交车内环境改善，保证车内整洁卫生无异味，以提高乘客乘车舒适度，对于一些保温性能差、四面漏风的车辆应予以修理或者更换新车。

1. **公交管理体制存在问题**

兵团城市公共交通管理工作对兵团交通而言属于新生事物，其涵盖范围不仅是市县城区还包含乡镇（团场和连队），所以涉及兵团各师，属于兵团交通运输业一种重要的经营性资源；其工作内容包括制度法规建设、出租车辆投入、车辆运营、服务质量和安全，以及近年实施的燃油价格补贴工作，涉及面广、工作量大；其性质属于社会公共服务事业，社会影响面宽，易引发群体性不稳定事件，目前管理工作主要存在以下问题和困难：

1. **缺少城市公共交通规划**

目前，除兵团部分城市已制定城市公共交通发展规划以外，其余各师（市）均无同类规划，造成兵团城市公共交通发展目标不明确、线路设置、站点布局、运力投放无章可循，团场内部的公共交通规划为空白。

1. **公共交通专职工作人员缺乏**

兵团的城市公共交通管理工作暂由兵团交通局运输处（兵团客运管理办公室）具体负责指导，但并没有明确管理职责和权限，也没有专职的管理人员（自治区交通运输厅成立了出租汽车行业指导办公室，并有专职人员）。除第八师石河子市有城市客运专职管理机构以外，其他各师均无专职管理机构，部分师虽然成立了客运管理办公室，但尚未得到兵、师编办的认可，属内设机构。

1. **城市公共交通管理的法规制度不健全**

目前，国家尚未出台统一的城市公共交通管理法律法规，各地均是以地方政府立法的形式制订管理法规，但兵团在城市公共交通管理方面尚处于无法可依的状态，师、团公交、出租车的管理、运价、服务质量等有待通过法规制度进一步规范。

1. **行政执法权不明确**

兵团交通运输部门对城市公共交通的行政执法权至今仍不明确，2005年1月7日经新疆维吾尔自治区第十届人民代表大会常务委员会第十四次会议审议通过的《新疆维吾尔自治区市政公用事业特许经营条例》明确城市公共客运交通等公用事业由特许人根据城市人民政府确定的特许经营项目，通过招标等方式，允许特许经营者在一定期限和范围内从事市政公用事业，其中的特许人为“根据城市人民政府授权，依法做出特许经营决定的市政公用事业主管部门”。

1. **投入不足导致公交基础设施严重短缺**

据全国城市公共交通投资方面数据统计，城市公共交通固定资产投资占城市建设固定资产投资的比例远低于道路桥梁等基本建设的投资比例，在城市公共交通固定资产投资中，总体上呈现投资不足。大部分城市在公交场站建设以及车辆设施装备和配置更新方面未得到政府资金和政策支持。

在兵团公交行业同样存在投入不足的现状，是兵团公共交通发展中需解决的重要问题。

### （二）形势要求

**1.适应人民群众基本出行需求，兵团公交应加强供给侧结构性改革。**兵团共有14个师，以师部所在城市为中心枢纽，向各团场辐射的团场班线，是兵团公共交通城乡一体化的实际现状。随生活水平的提高，团场居民出行频率大大增加，活动范围也不再限于团场内部，有的团场居民已在城市购房，居住在城市，日常工作在团场，因此团场班线成为团场群众出现的重要方式。建立团场班线与城市公交的无缝衔接，形成方便又快捷的团场公共交通，是提升团场居民的生活质量的重要方式。同时，兵团交通出行结构和运行方式发生了显著变化，出行需求将更趋于多元化和个性化，客观上要求兵团公交在持续提升保障能力的基础上，进一步加强供给侧改革，优化供给结构，提升服务针对性和精准性，实现量质并举、全面发展。

**2.适应新型城镇化建设需要，兵团公交应发挥好导向作用。**“十三五”期，是新型城镇化建设的加速时期。《国家新型城镇化规划（2014-2020年）》明确，“城市发展模式科学合理。密度较高、功能混用和公交导向的集约紧凑型模式成为主导”。为适应新型城镇化建设需要，兵团也必须加快建立公交导向的发展模式，改变兵团公交被动追随兵团发展的局面。

**3.适应兵团交通科学发展需要，兵团公交应发挥好主体作用。**兵团人民生活水平大幅度提高，私家车数量出现激增，出租车数量也逐年增多，遇早晚高峰时公共交通与社会交通混行，会严重影响公共交通的运行效率，要保证公共交通的迅捷，兵团公交的发展应具有容量大、效率高、能耗少、污染小等优势。缓解兵团交通拥堵、推进兵团交通科学发展，要求充分发挥公共交通的主体作用，大力发展低碳、高效、大容量的公共交通系统。

**4.适应城乡公共服务均等化建设需要，兵团公交应发挥好带动作用。**建设资源共享、相互衔接、布局合理、方便快捷的城乡客运一体化服务网络，是推进城乡客运基本公共服务均等化的重要依托。兵团公交作为居民出行的最主要、最基本方式，应当发挥以城带乡作用，通过将公交服务逐步延伸到城市周边或团场区域，不断提升公交服务的广度和深度，全力带动城乡客运资源融合、服务衔接。

## 二、总体思路

### （一）指导思想

紧紧围绕实现全面建成小康社会的奋斗目标，牢固树立“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展理念，深入贯彻落实公交优先发展战略，以公交都市建设为抓手，以改革创新为动力，全力推进兵团公交体制机制改革和供给侧结构性改革，加快提升兵团公交引导发展能力、服务保障能力、可持续发展能力和综合治理能力，努力打造高效便捷、安全舒适、经济可靠、绿色低碳的兵团公交系统，不断满足人民群众基本出行需要，实现好、维护好、发展好人民群众的基本出行权益。

### （二）基本原则

——**以人为本，提质增效。**坚持以公交优先促进公交优秀，不断提高兵团公交的吸引力与竞争力，让公众主动优选兵团公交出行；坚持绿色发展、安全发展、共享发展，有效发挥科技支撑作用，努力提升兵团公交系统的供给能力、服务质量和综合效能，缓解兵团交通拥堵和资源环境压力。

**——政府主导，市场运作。**坚持兵团公交的公益属性，落实兵团公交资源配置、服务质量监管、票制票价制定及调整等政府主导责任；落实兵团公交服务提供、安全生产、成本控制等企业主体责任，鼓励企业规模经营、适度竞争。推动兵团公交基础设施建设、维护与运营市场化改革。

**——规划引导，统筹发展。**科学编制兵团公交规划，加强兵团公交规划与兵团总体规划和控制性详细规划的衔接，充分发挥兵团公交对城市发展的引导作用。坚持以城带乡，统筹规划城乡及都市圈、兵团群公交发展，大力推进城乡客运基本公共服务均等化。

**——深化改革，依法治理。**加快行业管理体制机制改革，推进兵团公交票制票价、政府购买服务、用地综合开发等关键制度创新。完善行业综合治理体系，加强行业法规政策和标准规范体系建设，发挥中介组织作用，畅通社会监督渠道。

**——因地制宜，分类指导。**引导各师结合兵团规模、经济发展水平、资源环境条件、自然地理特点等因素，因地制宜选择兵团交通出行结构和公交发展模式。指导各师按照对兵团公交出行需求的差异，分类确定发展目标、发展重点和发展政策。

### （三）发展目标

**1.发展愿景**

兵团公共交通发展的愿景是全面建成适应经济社会发展和公众出行需要，与我国城市功能和城市形象相匹配的现代化城市公共交通体系。主要体现在：

**——群众出行满意。**实现兵团城乡客运基本公共服务均等化，群众出行更加高效便捷、安全舒适、经济可靠、绿色低碳、公共交通成为群众出行的优先选择。

**——行业发展可持续**。实现兵团公交综合治理体系和治理能力现代化；兵团公交对兵团空间结构和功能布局的引导作用充分发挥，成为兵团交通的主体，实现兵团公共资源利用效率与兵团交通承载力的科学匹配；公交企业实现规模化、集约化发展更具活力和竞争力，公交职工具有强烈的职业荣誉感和行业归属感。

**2.具体目标**

到2020年，初步建成适应全面建成小康社会需求的现代化兵团公共交通体系。兵团公交行业体制机制改革深入推进，行业服务针对性和精准性显著提升，优选公交成为出行习惯，广大群众出行更安全、更高效、更舒适、更便捷。

根据兵团各师对其进行分类，按照“数据可采集、同类可比较、群众可感知原则”，分别提出“十三五”期各类城市公交发展指标（相关指标说明详见附件1，公交发展目标表见附件2附表1所示）。

## 三、全面推进公交都市建设

### （一）建立公交引导兵团发展新机制

全面推进公交都市建设，引导建立兵团公共交通规划与总体规划全过程的协同工作机制，增强兵团公交对兵团发展的引导作用。加快建立健全多部分共同参与的兵团公共交通规划协调和落实机制，以兵团公交“一张网”的理念，对公共汽电车进行统一规划、统筹建设和运营管理，确保相互衔接、协同服务。

### （二）总结推广公交都市建设工作经验

总结公交都市在城市公交规划、建设、运营、管理等方面的成功案例和经验，并通过编制发放案例资料、组织交流宣讲等方式，在兵团范围内推广应用，实现公交优先发展分类推进、共同提升。

### （三）丰富公交都市建设内涵

围绕规划引领、智能公交、快速通勤、综合衔接、绿色出行和交通一体化等方面，重点面向兵团城市，兼顾团场发展，分主题、分类型进行建设。

|  |
| --- |
| **公交都市建设专项行动**  **1.扩大建设范围。“十三五”期，全面推进兵团公交都市建设专项行动，交通运输部对各公交都市建设城市给予支持。通过5年左右的建设，实现中心城区500米上车，城市交通绿色出行比例达到75%以上。**  **2.新能源城市公交车推广应用。指导兵团建设公交都市按照“统筹规划、分步实施”的原则，编制新能源城市公交车推广应用实施方案。创新推广应用模式，鼓励“融资租赁”、“车电分离”和“以租代售”等多种运营模式先行先试，分类推广。到2020年，公交都市建设城市新能源公交车比例不低于35%。**  **3.“互联网+兵团公交”发展。指导兵团编制“互联网+城市公交”行动计划，推动利用互联网整合兵团公交运输资源，发展定制公交等新型服务模式，提供丰富的公众出行信息服务，并通过大数据采集和分析为公交规划、决策及运营管理等方面提供支撑。** |

## 四、全面提升兵团公交服务品质

兵团包含兵团城市和兵团团场两部分，兵团公共交通的发展水平，相对兵团经济的发展而滞后，目前兵团公交的服务水平还处于初级阶段，为响应国家**“公交优先”**的发展战略，结合兵团的实际情况，现通过方便性、迅捷性、准时性、舒适性和经济性等五个方面，对兵团公共交通应具有的服务水平进行分析。

### （一）提升公交出行便捷性

构建兵团公交快速通勤系统，如新疆首府乌鲁木齐2011年至今建设了多条快速公交线路（BRT），快速公交系统拥有独立的分离式行车道、独立控制的信号灯和独立港湾，与其他车辆分开行驶，行驶速度快，除路口信号灯，基本不受高峰期或其他车辆因素的影响，是最方便快捷的地面无轨交通方式。加快推进兵团轨道交通建设，根据客流需求选择合适的城市轨道交通制式，鼓励采用政府和社会资本合作**（PPP）**投融资模式进行建设和运营管理。按照公交专用道设置条件等国家标准要求，合理制定并有效落实公交专用道规划，推动公交专用道连续、成网（见附件3附图3所示）。

### （二）扩大公交服务广度和深度

科学规划、调整兵团公交线网，加强兵团轨道交通、公共汽电车等多种方式网络的融合衔接，扩大线网覆盖范围；在提高兵团公交站点覆盖率的基础上，提升公共交通网络通达深度，并合理提高发车频率，适当延长城市公交运营时间。逐步将兵团公交线路向城市郊区或全域延伸，提升城乡客运基本公共服务均等化水平。

|  |
| --- |
| **案例1：兵团城乡客运一体化发展**  **2016年4月1日，十三师红星客运服务有限公司成立，标志十三师公共交通服务体系建设工作启动，该公司逐步整合师域客运资源，进一步提升客运服务的水平和服务质量，十三师交通局按照师常委、兵团交通局部署，先后成立了管理机构，协调开通第一条贯穿师团的公交线路-18路（师部途径火箭农场至红星二场场部），减少了职工群众的出行成本，更彻底改变了团场职工群众的出行方式。公司投资3000余万元，建成师部和红星二场2个客运站，10对公交停靠站并计划配备公交智能提示系统，进一步方便职工群众候车。“十三五”期间，红星客运服务有限公司将依托兵地融合大道高等级公路（外环公路）的建设，与哈密市公共交通总公司共同促进哈密地区城乡客运一体化发展，共建绿色、快速公交系统，为哈密市及十三师职工群众提供“安全、便捷、经济”的出行服务。** |

### （三）完善多元化公交服务网络

不断推进兵团公共交通供给侧改革，丰富兵团公交服务形式，鼓励多种运营组织形式，更好满足上班、上学、就医、旅游、购物等多样化出行需求，完善兵团慢行交通出行环境，引导群众选择自行车和步行等绿色交通方式出行。

|  |
| --- |
| **案例2：定制公交服务快速发展**  **定制公交是根据乘客特殊需求设定的线路，采用“一人一座、一站直达”的公共交通服务模式，以多人共同乘用交通工具的形式，为相对处于相同区域、具有相同出行时间和相同出行需求的人群量身定做的公共交通服务。目前，北京、天津、哈尔滨、济南、青岛、西安、成都、深圳、大连、厦门、福州和泉州等城市相继开通了定制公交线路，开创了城市公交差异化服务的新局面。** |

### （四）提升公交出行便利性

加强兵团公交与兵团对外运输方式在基础设施、运营管理和信息服务等方面的衔接，优化乘客换乘条件，提升兵团公交集疏运效能和换乘便利性。兵团目前已有七座城市，在不久的将来将达到“一师一市”的目标，方便完善公共交通线网，提高兵团生活水平条件。兵团共有14个师，以师部所在城市为中心枢纽，向各团场辐射的团场班线，达到兵团公共交通城乡一体化，建立团场班线与城市公交的无缝衔接，形成方便又快捷的团场公共交通，提升团场居民的生活质量，并科学规划建设充换电站、加气站等配套设施。

|  |
| --- |
| **案例3:城市公交基础设施建设模式不断创新**  **哈尔滨市颁布了《城市公交基础设施规划建设使用管理办法》(市政府4号令)和《城市公交基础设施规划建设管理规定》，通过市场化运作机制，将公交首末站用地和投资统一纳入新建小区建设规划，同步设计、同步实施。合肥市采用“建设—运营分离”模式，政府负责公交场站投资及建设，并移交城市公交企业使用。** |

|  |
| --- |
| **案例4：新疆建设兵团出台电动车充电基础设施建设实施意见**  **2016年5月10日，新疆生产建设兵团发改委能源处为贯彻落实《国务院办公厅关于加快电动汽车充电基础设施建设的指导意见》，推动兵团电动汽车充电基础设施建设快速健康发展，兵团近日印发了《关于加快兵团电动汽车充电基础设施建设的实施意见》。《意见》明确提出，优先推进公共服务领域充电基础设施建设，重点在兵团各城市、中心团场公交、环卫等公共服务领域停车场站加快建设充电基础设施。** |

### （五）提升公交出行舒适性

城市公交行程短，乘客乘车时间短，上下客频繁，而团场班线行驶距离长，车程多在10km以上，途中很少停车上下乘客，因此对两种车辆的选择标准是不同的。加大城市公交运力投放，科学配置运力，科学提升公交发车频率。合理控制高峰时段车辆满载率，团场班线车辆应注重座位的舒适性，按照长途客车的标准进行选择，选择长车身，行驶平稳性好的豪华大客，车内要求配置冷暖开空调及DVD电视屏。保持车辆内外的整洁，为乘客营造舒适的乘车环境。积极推广应用无障碍化城市公交车辆，完善无障碍设施，方便残疾人乘用。落实扶持政策，加快推进新能源和清洁能源车辆推广应用，落实对新能源公交车运营补贴政策。

|  |
| --- |
| **案例5：图木舒克市加大公交运力投放**  **2013年10月27日，新疆生产建设兵团第三师（图木舒克市）首批投入21辆一汽佳宝V80小型团场公交车，在图木舒克市境内的5个农牧团场和四十八团、小海子水管处、工建集团运营，为团场职工群众创造更加便捷、更加安全、更加优质的出行环境。** |

### （六）提升公交出行安全性

一是落实兵团公交企业安全生产主体责任。指导兵团公交企业健全安全生产管理机构，加大安全经费保障，深入推进安全生产标准化建设，加强对所属驾驶员、公交车辆和场站的动态管理，落实企业安全生产主体责任。二是提升兵团公交安全防范和应急处置能力。指导兵团各师建立源头管理动态监控和应急处置相结合的安全防范体系；制定兵团公交应急预案编制规范，指导兵团加快建立统一管理、多网联动、快速响应、处置高效的城市公交应急反应系统。

## 五、深化兵团公交行业体制机制改革

### （一）推进兵团公交管理体制改革

深化行业管理体制改革，推动建立规划、建设、运营、管理一体化的兵团公交管理体制；完善兵团公交发展跨部门协调机制，形成综合协调、运转高效的工作机制。

### （二）推进兵团公交企业改革

结合国有企业分类改革，按照“规模经营、适度竞争”原则，适度调整兵团公交经营主体；完善现代企业制度和国有资产管理体制，提高兵团公交服务效率和能力；引入市场机制，提高兵团公交服务效率和能力；强化监督，建立全权对等、运转协调、有效制衡的决策执行监督机制；鼓励兵团公交企业适度开展与运输服务主业相关的其他经营业务，改善企业财务状况。

|  |
| --- |
| **案例6：兵团公交企业改革**  **兵团城市公共交通从无到有，起步于上世纪八十年代初，最早始于兵团第八师（石河子市），成立于1983年的石河子市公共交通公司（现改制名称：石河子市公共交通有限责任公司）是兵团最早从事城市公共交通服务的企业，创立之初，仅有一条线路（1路），8辆公交车辆，主要在石河子老城区内主干线路运营服务。2003年，该公司由国有全资公司改制为民营股份制公司，随着石河子市城区面积扩大，人口数量增长，出行需求不断增大，该公司已发展成为中型公交客运企业，（如附件3图1所示为石河子市2020年出行分布图）。2006年7月兵团第六师（五家渠市）成立了顺通城市公交有限责任公司，为第六师国资公司权属的国有独资公司。该公司成立后，先后增设了8路、3路、6路和7路，4条公交线路，增加运营里程32.5公里，增加站点67个。在城市中心区域形成了东至农科所、西至园艺场、南至水库、北至101团五连的三横四纵公交格局，极大的方便了市民的出行。（如附件3图2所示为五家渠市近期公交线网布局规划图）。** |

### （三）建立政府购买兵团公交服务机制

在兵团公交领域建立政府购买服务制度，指导兵团科学制定与公众基本需求及公共财政保障能力相适应的兵团公交服务购买方案，并依法采取特许经营等方式确定经营主体。制定并落实兵团公交服务质量考评标准，指导兵团各师定期考核公交企业服务质量，并将考核结果作为衡量兵团公交企业运营绩效、发放财政补贴、实施市场准入与退出的重要依据。

### （四）建立票制票价制定和协调机制

制定兵团公交企业运营成本核算范围，建立兵团公交成本票价制度。依据兵团公交成本票价，并综合考虑兵团居民生活水平、公共财政能力、企业可持续发展等因素，确定合理的兵团公交票制和执行票价。建立兵团公交票价动态调节机制，基于劳动成本、燃料价格等影响因素的变化，及时预算、调整城市公交成本票价和执行票价。对执行票价低于成本票价的部分，建立完善公共财政补贴机制。会同价格、财政、审计等部门建立兵团公交成本费用监审制度，对兵团公交企业成本和费用进行评审，合理界定和核算盈亏，为财政补贴补偿提供必要依据。

|  |
| --- |
| **案例7：建立票价制度**  **2013年5月10日新疆生产建设兵团第十二师（乌鲁木齐市）新开通7条公交线路，站点基本覆盖各个连队和作业点。票价实行一元一票制，今后可逐步实现学生卡和老年卡的刷卡业务，持有老年优待证的居民可免费乘车。此次开通的7条线路，共有站点93个，基本覆盖到头屯河农场、三坪农场、五一农场和西山农场所属的各个连队和作业点。也就是说，公交车可以把团场职工直接送到自己的田间地头。此外，北屯市和阿拉尔市公交公司正在筹建之中。** |

### （五）健全公共交通用地综合开发政策落实机制

细化兵团公交用地综合开发政策，优先满足和节约集约利用兵团公交用地。推动兵团公交枢纽周边和兵团轨道交通、快速公共交通系统等兵团公交走廊沿线土地的综合开发利用，促进兵团公交与周边区域协同发展。建立健全兵团公交用地综合开发增值效益反哺机制，保障用地综合开发收益用于兵团公交基础设施建设和弥补运营亏损。

## 六、建设“互联网+”智能公交系统

### （一）建设兵团公交智能化应用系统

深化兵团公交智能化应用示范工程，加快推进兵团公交信息资源的深度开发和综合利用，为管理部门和运营企业科学决策提供支撑。建设全面、可感知的兵团公交数据采集体系，完善信息统计上报制度，加快建立兵团公交数据资源交换体系与机制，建设兵团公交数据库和兵团公交发展水平绩效评价系统，实现对兵团公交发展水平的定期评价。

### （二）推进“互联网+兵团公交”发展

充分利用社会资源和企业力量，大力推进大数据、云计算、移动互联网技术在兵团公交出行信息服务领域的广泛应用，推动具有兵团公交便捷出行引导的智慧型综合出行信息服务系统建设，向公众提供全链条、全方式、跨区域的综合交通“一站式”信息服务。大力推广兵团公交一卡通、移动支付、电子客票等技术在兵团公交领域的应用，更好地实现统一便捷支付。鼓励和规范移动互联网技术在个性化公交服务中的推广应用，推进多元化公交服务网络建设。研究制定兵团交通运行状况评价规范，充分利用移动互联网技术加强对兵团交通运行状况监测、分析和预判，定期发布兵团交通运行指数。

## 七、打造绿色出行交通网络

### （一）合理选择交通疏导措施

综合考虑兵团人口规模、地理形态、空间布局和交通发展阶段的差异性，引导各地依法建立以经济手段为主、行政手段为辅的差异化交通拥堵治理措施。依据兵团交通状况，加强出租汽车运营调度和管理，充分利用移动互联技术，有效降低出租汽车空驶率，提公交车出行率。

### （二）改善慢性交通出行环境

构建“安全、公平、便捷、连续、舒适、优美”的步行、自行车等慢行交通系统，引导公众选择绿色方式出行。因地制宜编制兵团公共自行车交通系统专项规，明确兵团公共自行车的发展定位、设施网络、运营模式和保障机制。科学建设兵团公共自行车道及停放设施，在兵团公交场站、商业办公场所和社区等提供充足、便捷的兵团公共自行车停车位。完善兵团公共自行车运营服务机制，建立兵团公共自行车智能调度系统。

|  |
| --- |
| **案例8：公共自行车与公共交通无缝衔接**  **目前，国内包括：杭州、武汉、苏州、北京、南京、株洲等城市相继推出了公共自行车租赁服务，公共自行车作为一种绿色交通方式，是城市交通中“慢行交通”的一个重要组成部分，缓解城市交通拥堵、空气污染等交通问题，也能很好的提高道路资源利用率、缓解交通压力、节约能耗，解决了市民出行“最后一公里”的难题，实现与公共交通网络的无缝衔接。** |

### （三）加强兵团静态交通管理

科学规划建设停车设施，支持对兵团中心城区实行分区域、分时段、分标准的差别化停车收费政策。对道路供需矛盾突出、兵团公交相对发达的区域，可适当限制停车位供给，并推行时间累进制停车费率政策；鼓励群众换乘兵团公交进入中心城区。

### （四）不断完善绿色出行基础设施建设

加快城乡路网建设和旅游干线公路的升级改造，采用节能环保的景观路灯，形成靓丽的生态景观大道。优化公交场站建设，进行合理交通组织与换乘设计，在公交站点为乘客提供完善的公共交通信息服务。规划建设以人为本的自行车道和步行街，加强机动车、自行车、电动车停放场所的建设和管理。

## 八、保障措施

### （一）加快兵团公交法规标准建设

逐步形成以行政法规为龙头、以部颁规章为基础、以地方立法为支撑的法规体系，为兵团公交规划、建设、运营、管理、安全和政策扶持等提供法制保障。加强对兵团公交立法工作的指导，鼓励各地在立法权限内积极制定出台符合当地实际的公交法规和规章。加快推进运营服务、设施设备、兵团轨道交通运营安全、信息化等兵团客运行业发展急需标准的制修订工作。加强兵团客运标准化宣传和培训力度，完善标准监督实施机制。

### （二）制定和落实兵团公交财税扶持政策

通过示范工程等方式，完善相关政策，加大对综合客运枢纽、信息化建设等项目的支持力度。各地交通运输部门要在本级政府的统一领导下，争取有关部门支持，研究制定兵团公交投资政策和财政保障制度，争取将兵团公交投入作为改善民生工程支出，纳入公共财政支出范围，并探索建立兵团公交固定资产投资与地区经济总量的协同增长机制。对公交都市建设城市，交通运输主管部门应当将兵团公交重要基础设施建设项目纳入交通固定资产投资计划。

### （三）优化兵团公交从业人员政策环境

建立平等公开和竞争择优的制度环境，加强城市公交人才建设与培养，提升管理人员素质。加强公共交通从业人员职业教育，拓宽培养途径，在职业院校、技工学校等建立兵团公交驾驶员订单式培养机制。引导兵团公交企业加快完善职工工资体系，并建立与兵团社会平均工资水平相适应的收入正常增长机制。

### （四）协调各主管部门之间的合作关系

城市公共交通规划、建设、管理是一个牵涉诸多主管部门或单位的复杂的系统工程，协调好主管部门之间的关系，明确分工及职责。

# 附件1

**城市公交“十三五”发展指标说明**

**1.万人拥有标台数。**

（1）指标定义：每万人平均拥有的公共交通车辆标台数，强调万人拥有公共交通车辆标台数，并强调万人拥有公共交通车辆标台数是反应城市公共交通发展水平和交通结构状况的指标。 (单位:标台/万人)

（2）计算方法：



其中公交车辆标台数指不同类型的运营车辆按统一的标准当量折合成的运营车辆数。

**2.公交线网密度。**

（1）指标定义：表示公交线网的相对规模及平均分布状况，反映乘客与公交线网的接近程度。（单位: km/km2）

（2）计算方法：



**3.公交线网密度。**

（1）指标定义：指公共交通线路总长度与区域内线路网长度之比。线路重复系数同时也是线路密度与线网密度的比值，其中线路密度是指公交运营线路总长与有公交服务的城市用地面积之比，线网密度是指区域内布设线路的道路里程与有公交服务的城市用地面积之比。

（2）计算方法：



**4.城市公共交通出行分担率(城市公共交通机动化出行分担率)。**

（1）指标定义:城市公共交通出行分担率为统计期内，中心城区居民选择城市公共交通的出行量与全方式出行总量之比。城市公共交通机动化出行分担率为统计期内，中心城区居民选择城市公共交通的机动化出行量与机动化出行总量之比。（单位:%）

（2）计算方法：

城市公共交通出行分担率

城市公共交通机动车出行分担率

其中：城市公共交通出行量包括采用公共汽电车、轨道交通、城市轮渡等(不含出租汽车)交通方式的出行量；全方式出行总量为城市内各类交通方式出行量之和；机动化出行总量是指使用公共汽电车、轨道交通、城市轮渡、小汽车、出租汽车、摩托车、通勤班车、公务车、校车等各种以动力装置驱动或者牵引的交通工具的出行量。

**5.城市公共交通站点300米覆盖率**。

（1）指标定义:统计期内，中心城区的建成区内城市公共交通站点300米半径覆盖面积与中心城区的建成区面积之比。(单位:%)

（2）计算方法：

 其中，城市公共交通站点包括公共汽电车站点和轨道交通站点，轨道交通站点位置按照进出站口位置计算。

**6.城市公共交通站点500米覆盖率**。

（1）指标定义：统计期内，中心城区的建成区内城市公共交通站点500米半径覆盖面积与中心城区的建成区面积之比。(单位:%)

（2）计算方法：

 其中，城市公共交通站点包括公共汽电车站点和轨道交通站点，轨道交通站点位置按照进出站口位置计算。

# 附件2

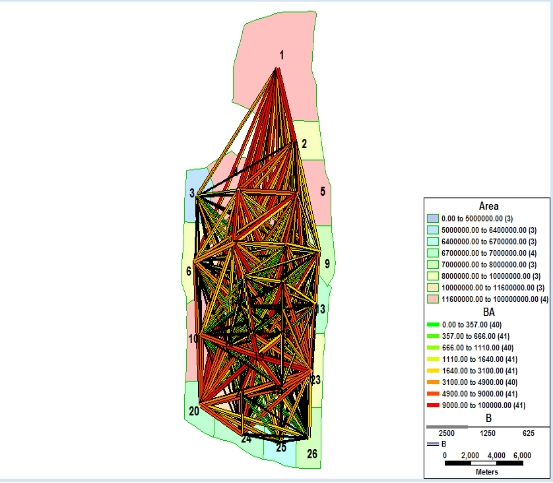
**附表1 兵团公交现状表**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **序号** | **单位** | **客运站** | | | | | **运营 车辆数（辆）** | **运营 线路 条数（条）** | **运营 线路 长度（km）** | **运营 里程 （km）** |
| **二级** | **三级** | **四级** | **五级** | **简易** |
| **1** | **第一师** | 2 | 5 | 4 | 15 | 11 | 63 | 20 | 560 | 428 |
| **2** | **第二师** | 2 | 21 | 3 | 3 | 1 | 110 | 20 | 593 | 768 |
| **3** | **第三师** | 2 | 10 | 1 | 19 | 6 | 25 | 17 | 424 | 135 |
| **4** | **第四师** | 1 | 5 | 2 | 4 | 4 | 294 | 18 | 522 | 1600 |
| **5** | **第五师** | 1 | 5 | 1 | 11 | 4 | 46 | 15 | 180 | 2/82 |
| **6** | **第六师** | 3 | 3 | 5 | 29 |  | 101 | 15 | 256 | 382 |
| **7** | **第七师** | 3 | 6 | 1 | 32 | 9 | 31 | 255 | 160 | 263 |
| **8** | **第八师** | 2 | 10 | 2 | 42 | 5 | 550 | 70 | 960 | 2675 |
| **9** | **第九师** | 1 | 8 |  | 12 | 4 | 22 | 5 | 100 | 92 |
| **10** | **第十师** | 1 | 8 | 1 | 13 | 6 | 104 | 56 | 2246 | 876 |
| **11** | **第十一师** |  |  |  | 1 |  |  |  |  |  |
| **12** | **第十二师** |  | 5 | 1 | 3 |  | 30 | 11 | 120 | 297 |
| **13** | **第十三师** |  | 2 | 2 | 2 |  | 13 | 13 | 200 | 51 |
| **14** | **第十四师** |  | 2 | 1 | 1 |  |  |  |  |  |
|  | **合计** | 18 | 90 | 24 | 187 | 50 | 1389 | 515 | 6321 | 7567 |

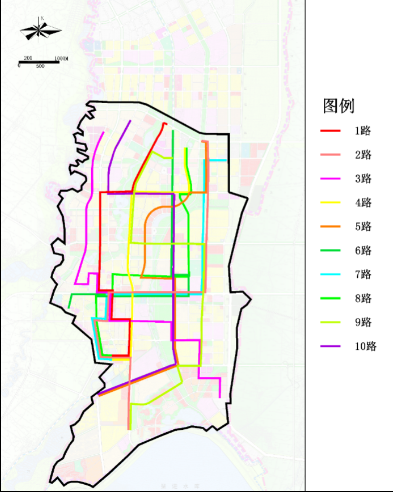
**附表2 “十三五”期兵团公交发展指标表**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **单位** | **石河子** | **阿拉尔** | **五家渠** | **双河市** | **图木舒克** |
| **公交线路数** | 条 | 39 | 10 | 10 | 5 | 7 |
| **运营车辆数** | 标台 | 820 | 51 | 102 | 40 | 170 |
| **万人拥有标台数** | 标台/万人 | 15 | 4.25 | 5.0 | 6.7 | 8 |
| **线网密度** | km/km2 | 3.0 | 2.53 | 3.4 | 2.57 | 2.53 |
| **线路重复系数** | － | 2.9 | 1.38 | 1.54 | 1.11 | 1.50 |
| **公交出行分担率** | % | 40 | 25 | 20 | 20 | 25 |
| **公共交通站点**  **300米覆盖率** | % | 70 | 60 | 69.3 | 65 | 60 |
| **公共交通站点**  **500米覆盖率** | % | 90 | 85 | 84.0 | 90 | 85 |

# 附件3



**附图1 石河子市近期人口出行分布图**

****

**附图2 五家渠市近期中心城区公交线网布局规划图**



**附图3 新疆乌鲁木齐BRT车站图**