关于《衢州市域城际客运班线公交化

改造实施方案》（征求意见稿）的起草说明

《衢州市域城际客运班线公交化改造实施方案》已列入《2023年度市政府重大行政决策事项目录》，现将有关事项说明如下：

一、起草背景

2021年，在乡村振兴、共同富裕等背景下，嘉兴、湖州在省内率先实施城际客运班线公交化改造，开通主城区至各县（市）的城际公交，3-15元阶梯票价改为“2元一票制”，执行老年人等群体优待政策，群众出行的满意度、获得感大幅提升，有效促进了市县一体化融合发展。

近年来，受高铁成网、疫情影响、私人交通和城乡公交一体化等冲击，我市城际客运量大幅下降（2019年233万人次，2022年减少至130万人次），由于自负盈亏，企业采取减班、停运等措施予以减亏，造成服务质量下降，如2022年3月，阶梯票价的衢州至江山602路普客停运，仅保留15元一票制的定制客运，恢复602路的诉求时常出现，群众对实施城际客运公交化改造的呼声强烈。

目前，我市城际客运服务水平较低，发展存在不平衡、不均等、不满意等问题，与普惠均等、便捷舒适的城乡公交形成鲜明对比。为提高群众城际出行获得感，缓解国省道交通拥堵，促进市县一体化融合发展，“市域城际客运公交一票制”已纳入我市民生“夯基工程”项目，考虑分“两步走”实施主城区至各县（市）城际客运公交化改造，年底前试点实施衢州至龙游城际客运公交化改造。

二、起草依据

1.《中共衢州市委办公室 衢州市人民政府办公室关于印发<衢州市民生“夯基工程”实施方案（2023-2026年）>的通知》（衢委办发〔2023〕4号）；

2.《衢州市人民政府办公室关于印发2023年衢州市民生“夯基工程”工作计划的通知》（衢政办发函〔2023〕3号）；

3.《衢州市人民政府办公室关于公布2023年度市政府重大行政决策事项目录的通知》（衢政办发〔2023〕8号）；

4.《嘉兴市人民政府办公室关于印发嘉兴市域公交一体化工作实施方案的通知》（嘉政办发〔2021〕25号）。

三、起草过程

我局前期对嘉兴、湖州的城际公交发展情况进行了充分的调研摸底，学习借鉴了省内先行城市城际客运公交化改造的政策文件，起草完善了我市实施方案。6月25日，书面征求各单位意见建议；7月24日，召开部门意见征求座谈会；8月18日，在市政府门户网站进行公示，公示期内未收到相关意见建议；9月4日，召开行业意见征求座谈会；9月18日，召开专家论证会；9月26日完成社会风险评估，风险评估等级为中低风险。10月16日，市府办徐军副主任听取方案汇报，根据会议意见对方案进行了修改，再次形成了征求意见稿。10月17日，向各县（市、区）人民政府和有关部门再次征求意见，根据反馈意见，我局认真研究吸收修改。10月25日，通过市交通运输局党委会集体决策。

四、10月17日征求意见采纳情况

意见采纳情况详见下表。

意见采纳情况汇总表

|  |  |
| --- | --- |
| 文件名称 | 《衢州市域城际客运班线公交化改造实施方案》 |
| 序号 | 部门（区块） | 意见建议 | 采纳情况 | 备注 |
| 1 | 市委宣传部 | 无意见 | / |  |
| 2 | 市发改委 | 具体票价政策按程序制定 | 已采纳。 |  |
| 3 | 市公安局 | 主要任务第六项“落实‘绿色集约’配套基础设施”，其中针对国省道沿线城际公交站点港湾式改造等工作，公安部门可根据工作职责参与提出交通安全方面相关意见。本项任务以市公安局作为牵头单位，建议予以修改。 | 已采纳 |  |
| 4 | 市民政局 | 无意见 | / |  |
| 5 | 市资规局 | 无意见 | / |  |
| 6 | 市住建局 | 无意见 | / |  |
| 7 | 市财政局 | 1.建议删除“二、主要任务”中的“(一)建立“奖补结合’财政扶持机制”整段。2.建议调整“二、主要任务”中的“(五)建设“实时精准’公交查询系统”段落内“GPS”表述。3.建议删除“三、实施步骤”中“(三)全面提升阶段(2025年12月底)”段落内“完善财政扶持机制”表述。4.建议修改“四、保障机制”中“(二)加强要素保障”整段为“(二)加强要素保障。实现公交场站资源共建共享，探索社会资本参与公共交通建设机制，建立合理可持续的“市县分摊’财政扶持机制。” | 1.部分采纳。城际公交的财政扶持机制是重要内容，需要在方案中明确补贴范围、补贴测算、补贴分担、补贴标准、拨付流程等内容。2.已采纳。3.已采纳。4.已采纳。 |  |
| 8 | 市卫健委 | 无意见 | / |  |
| 9 | 市人社局 | 无意见 | / |  |
| 10 | 市司法局 | 无意见 | / |  |
| 11 | 市市场监管局 | 无意见 | / |  |
| 12 | 市总工会 | 无意见 | / |  |
| 13 | 市残联 | 建议将残疾人纳入城际公交票制票价政策优待人群内。 | 已采纳 |  |
| 14 | 衢通集团 | 无意见 | / |  |
| 15 | 柯城区政府 | 无意见 | / |  |
| 16 | 衢江区政府 | 无意见 | / |  |
| 17 | 龙游县政府 | 1.建议在制定补贴方案时，充分考虑管理人员构成以及后续新能源公交购买、运营成本，现有燃油车的运营成本明显高于新能源公交车的运营成本。2.公交线路、车辆设置需要充分讨论，根据运营情况和客流需求，合理设置线路和车辆。 | 已采纳。 |  |
| 18 | 江山市政府 | 无意见 | / |  |
| 19 | 常山县政府 | 2024年三保都存在一定困难，建议在衢州至常山城际公交运营补贴市级与县级财政分担中，提高市级财政的分担比例。 | 不采纳。考虑到现行衢州至常山城际客运经营主体注册在常山。 |  |
| 20 | 开化县政府 | 因2024年我县计划推进城乡公交一体化改革，届时财政资金及工作重心难以兼顾，建议将衢州至开化城际客运班线公交化试运营推迟到2025年。 | 暂未采纳。龙游先试点、其他3县市后同步改造，更贴近群众需求，降低舆论风险。 |  |

五、主要内容

（一）发展目标

2023年底前，完成衢州至龙游城际客运班线公交化的试点改造，执行惠民“一票制”。2024年完成衢州至江山、衢州至常山、衢州至开化城际客运班线公交化改造，其中衢州至江山、衢州至常山执行惠民“一票制”，衢州至开化执行惠民“阶梯票价”，实现“市域公交一体化”。

（二）主要任务

**1.降低群众出行成本，出台惠民票价政策。**

衢州至龙游、常山、江山的城际公交实行惠民“一票制”，衢州至开化的城际公交实行惠民“阶梯票价”。现役军人、伤残军人、因公致残人民警察、因公致残民兵、烈士遗属、因公致残军人遗属、病故军人遗属、无偿献血荣誉证获得者、1.3米以下儿童等法定优待人群享受免费乘车政策，老年人暂不实行乘车优惠政策。保留凭有效证件等便民乘车方式。具体的城际公交票制票价政策由市发改委、市交通运输局按照公共交通价格管理规定另行制定。

**2.实施政府购买服务，建立财政扶持机制。**

衢州至龙游、江山、常山、开化的城际公交经营主体，原则上由市、县交通运输部门通过服务质量招投标确定，并与中标经营主体签订特许经营协议，建立与补贴资金挂钩的运营服务质量考核机制。城际公交经营主体的安全监管由企业注册地的交通运输主管部门负责实施。

已实施市域城际客运班线公交化改造的城际公交经营主体，对其实行低票价、执行政府指令性任务和承担社会职能（包括老年人、伤残军人、盲人等各项乘车优惠）等因素造成的政策性亏损进行补贴，补贴资金根据线路营运里程和单公里运营补贴标准（由市、县交通部门招投标确定）核定，由市与县（市）两级财政按5∶5的比例分担，采取“按季预拨，年终清算”的方式。补贴资金由市交通运输局（市公路港航与运输管理中心，下同）统一拨付。市交通运输局和财政局在每年10月底前，将次年的补贴资金预算抄告各县（市）政府，分别列入各县（市）的年度预算，各县（市）于每年3月底前将当年度补贴资金拨付市交通运输局，市交通运输局在每年11月底与各县（市）进行补贴清算。

**3.统筹规划线网布局，满足群众出行需求。**

充分开展客流前期调研工作，分析衢州至各县（市）的主要客流走廊、客流吸引点和出行分布规律，结合中心集镇、交通枢纽、大型医院、旅游景点等客流集散地，科学制定城际公交的线路运营方案，构建城际、城市、城乡公交“三网融合”的一体化线网体系。城际公交要实现车身标识、服务标准、支付方式、票价政策等“四个统一”。

**4.支持多种支付方式，打造一码出行平台。**

以交通运输部二维码技术规范为标准，推进全市域公交刷卡机具支持社会保障卡、居民服务“一卡通”等多种支付方式，实现市域公交“一卡（码）”通行。建立“日清隔日结”的一卡通系统清分结算机制。

**5.整合公交信息数据，建设公交查询系统。**

鼓励城际公交车辆卫星定位终端设备，接入公交出行服务系统，市民或外来游客可通过“衢州行”APP、浙里畅行、公交电子站牌等方式，获取城际公交车辆的实时位置、到站信息等，便于乘客合理规划出行时间。

**6.加强站点共建共享，落实配套基础设施。**

鼓励经营主体购置新能源和低地板公交车型，降低运营成本，提升乘坐舒适度。城际公交与城市、城乡公交共享首末站、中途站、站牌等资源，实现同台换乘。实施国省道沿线城际公交站点的港湾式改造，保障运营安全。落实城际公交首末站等用地保障，配套建设充电站（桩）等设施。

六、补贴测算及支付方式（以衢州至龙游城际公交为例）

（一）运营方案

**1.试运行3个月的方案：**

（1）运力投入：10辆30座客车。

（2）线路走向：衢州综合客运枢纽—万达广场—工人文化宫—荷花中路—大润发—石头坪—市妇幼保健院—下张—沈家管委会—农贸城—上山溪—高家路口—安仁—湖西—芳村—贵塘山—詹家—龙三中—龙游交易城。

（3）发车时刻：早上6:20—晚上18:20，高峰期15分钟一趟，平峰期20分钟一趟，每天40个班次。

**2.试运行结束后，运行南北线方案：**

（1）运力投入：20辆30座客车，其中南线14辆、北线6辆。

（2）线路走向：南线同上；北线：高铁西站—衢州四省边际中心医院公交站—回龙村公交站（市高速支队旁）—消防支队公交站—衢时代创新大厦公交站—广电大楼公交站—交通局大楼公交站—行政服务中心公交站—衢州学院（一中、中专）—华茂中学（二中）—金河湾社区公交站—衢州机场—沈家—衢江东站（农贸城）—高家路口—安仁—湖西—詹家—龙三中—龙湖交易城—龙游行政服务中心

（3）发车时刻：南线早上6:00—18:30分，每天发56班，间隔时间10—30分钟。北线从早上6:00—18:20分，每天发24班（单边），间隔时间20—50分钟。

（二）单公里运营补贴标准

以2023年1-8月衢州至龙游城际客运（由两家企业经营，日发40班，运行10辆30座客车）为例。经初步审计，1-8月运营成本是373.87万元，营收是238.58万元，利润是-135.29万元。

表1 2023年1-8月衢州至龙游城际客运统计表

| 指标 | 单位 | 数值 | 全年预测 |
| --- | --- | --- | --- |
| 运营总里程 | 万公里 | 66.8 | 100 |
| 客流规模 | 万人次 | 19.1 | 28.7 |
| 单公里运营成本 | 元/公里 | 5.6 | 5.6 |
| 单车运营成本 | 万元 | 56.1 | 56.1 |
| 单人平均票价 | 元 | 12.48 | 12.5 |

城际公交在执行“5元一票制后”，测算得：

**若客流不增长：**实现同等亏损，单公里运营补贴标准是2.14元；实现盈亏平衡，单公里运营补贴标准是4.17元。

**若客流增长10%：**实现同等亏损，单公里运营补贴标准是2元；实现盈亏平衡，单公里运营补贴标准是4.02元。

**若客流增长20%：**实现同等亏损，单公里运营补贴标准是1.85元；实现盈亏平衡，单公里运营补贴标准是3.88元。

**若客流增长30%：**实现同等亏损，单公里运营补贴标准是1.71元；实现盈亏平衡，单公里运营补贴标准是3.74元。

为减轻财政压力，提高企业主观能动性，考虑将单公里运营补贴标准设在企业实现同等亏损和盈亏平衡之间，在服务质量招投标中加入单公里运营补贴报价，报价越低、得分越高，单公里运营补贴标准上限为3.5元。

（三）补贴资金测算

**1.总额测算**

（1）2024年测算

试运行3个月的费用：运营里程=37公里\*8趟\*90天\*10辆=266400公里，单公里运营补贴标准=3.5元，补贴费用=2666400\*3.5=932400元。

运行南北线9个月的费用：运营里程=37公里\*8趟\*270天\*14辆+51公里\*6趟\*270天\*6辆=1614600公里，单公里运营补贴标准=3.5元，补贴费用=1614600\*3.5=5651100元。

合计6583510元，即658.35万元。

（2）2025年之后每年度测算

运行南北线的全年费用：运营里程=（37公里\*8趟\*14辆+51公里\*6趟\*6辆）\*365天\*14辆+51公里\*6趟\*365天\*6辆=2182700公里，单公里运营补贴标准=3.5元，补贴费用=2182700\*3.5=7639450元，即763.95万元。

**2.分担方案**

（1）2024年市县分担情况

由市与县（市、区）按5∶5的比例分担，试运行3个月由市本级和龙游县分别承担46.6万元；运行南北线9个月，由市本级和龙游县分别承担282.6万元；2023年预计市本级和龙游县分别承担329.2万元

（1）2025年之后每年度市县分担情况

由市本级和龙游县分别承担381.98万元。

（四）补贴支付方式

补贴资金由市交通运输局（市公路港航与运输管理中心，下同）统一拨付。市交通运输局和财政局在每年10月底前，将次年的补贴资金预算抄告各县（市）政府，分别列入各县（市）的年度预算，各县（市）于每年3月底前将当年度补贴资金拨付市交通运输局，市交通运输局在每年11月底与各县（市）进行当年补贴资金清算。

1. 其他线路补贴估算（详见表2）

1.衢州至江山。投入18辆30-39座客车。其中南线（衢州枢纽站-大润发-江山虎山汽车站）12辆，间隔15-30分钟，单向里程49.2公里；北线（衢州机场—江山虎山站）6辆，间隔20-40分钟，单向里程53公里。

2.衢州至常山。投入18辆客车。其中南线（衢州枢纽站-大润发-常山塔山公园）10辆，间隔15-30分钟，单向里程45公里；北线（衢州机场—常山塔山公园）8辆，间隔20-40分钟，单向里程50公里。

3.衢州至开化。投入10辆客车，衢州枢纽站-衢州老城区-西区一期-351国道-开化客运中心，日发30班，间隔15-30分钟，单向里程82公里。

表2 衢州至江山、常山、开化城际公交运营补贴估算

单位：万元

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 线路 | 运行方案 | 市本级 | 龙游 | 江山 | 常山 | 开化 | 合计 |
| 衢州至龙游 | 投入18辆车，日均72班，全年运营218.3万公里 | 382 | 382 | 0 | 0 | 0 | 764 |
| 衢州至江山 | 投入18辆车，日均72班，全年运营265.3万公里 | 464.2 | 0 | 464.2 | 0 | 0 | 928.4 |
| 衢州至常山 | 投入18辆车，日均72班，全年运营248.2万公里 | 434.4 | 0 | 0 | 434.4 | 0 | 868.8 |
| 衢州至开化 | 投入10辆车，日均30班，全年运营179.6万公里 | 314.3 | 0 | 0 | 0 | 314.3 | 628.6 |
| 合计 | 1594.9 | 382 | 464.2 | 434.4 | 314.3 | 3189.8 |
| 注：运营亏损补贴标准按3.5元/公里。 |

表3 衢州市域城际客运班线发展现状

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 班线名称 | 客运类型 | 经营主体 | 车辆投入 | 线路走向 | 日发班次（个） | 票制票价 | 2022年客流（万人） | 单向里程（km） |
| 衢州至龙游 | 普客 | 龙游长运 | 5辆30座 | 龙游公交总站-衢州综合客运枢纽，走国道 | 20 | 3-15元多票制 | 26.2 | 34 |
| 衢汽集团 | 5辆30座 | 20 |
| 衢州至江山 | 定制客运 | 衢汽集团 | 10辆14/19座 | 大润发或衢州汽车北站—虎山汽车站，走省道 | 40 | 15元一票制 | 19.3 | 44 |
| 衢州至常山 | 普客 | 常山通衢 | 14辆50/29座 | 衢州综合客运枢纽—赵家坪公交枢纽，走国道 | 56 | 2-15元多票制 | 55.4 | 45 |
| 定制客运 | 常山通衢 | 8辆13/16座 | 衢州树兰医院—常山塔山公园，走国道 | 32 | 15元一票制 | 48 |
| 衢州至开化 | 快客 | 开化交通实业 | 4辆39座 | 衢州综合客运枢纽—开化客运中心，走高速 | 12 | 30元一票制 | 17.2 | 86 |
| 衢汽集团 | 3辆39座 | 9 |
| 普客 | 开化交通实业 | 9辆35座 | 衢州—招贤—常山—华埠—开化，走国道 | 18 | 10-30元多票制 | / | 80 |
| 定制客运 | 开化交通实业 | 1辆13座 | 大润发或衢州汽车北站—开化客运中心，走高速 | 2 | 35元一票制 | 0.5 | 75 |

注：

1.浙江衢州汽车运输集团有限公司简称“衢汽集团”；2.浙江省龙游长途汽车运输有限公司简称“龙游长运”；

3.常山通衢城际公交客运有限公司简“常山通衢”；4.开化县交通实业有限公司简称“开化交通实业”。