促进城市公共交通可持续发展

□ 蒋中铭

近年来，随着城市交通供给与需求、地方财政保障能力等客观环境发生变化，城市公共交通可持续发展面临挑战。2025年全国公共汽电车城市客运量为365亿人次，同比下降5.5%，仅为2019年同期客流量的53%。当前，全国城市公交行业整体经营较为困难，一些中小城市及县城公交运营保障压力较大，多地通过动态调整公交线路、班次、运营时长等方式缓解运营压力，对群众日常出行服务的稳定性、连续性造成一定影响。

一、城市公交企业经营困难的主要原因分析

（一）多元出行方式分流

发产权人出资意愿。

（二）创新政策工具，构建财政金融协同支持机制

一是统筹优化财政资金使用。厘清中央预算内投资、超长期特别国债、地方财政补助、专项债等工具的使用边界，建立分级分类差异化补贴政策。中央预算内投资重点用于C、D级危房改造托底保障，超长期特别国债优先支持连片开发示范项目，地方财政侧重低收入群体改造成本兜底，专项债重点投向有收益的准公益性基础设施，强化对产权人出资的引导带动作用。二是创新城市更新基金运作模式。推广“劣后级+中间级+优先级”的三级资金架构，撬动更多社会资本参与，为项目提供稳定的低成本长期资金。三是完善适配性金融产品体系。鼓励政策性银行、商业银行推出30年期原拆原建专项产权抵押低息贷款，探索接力贷模式破解老年群体贷款年龄限制；打通住房公积金使用渠道，允许居民提取公积金支付改造成本、办理专项改造贷款。支持发行城市更新专项债，探索公募REITs、供应链金融等工具，拓宽社会资本市场化退出渠道。四是健全社会资本收益平衡机制。明确社会资本可通过配套商业运营、物业服务、地下空间经营权等获得合理回报，建立“微利可持续”的标准化商业模式，引导社会资本从“开发思维”转向“运营思维”，形成多元主体协同出资的良性格局。

（三）优化治理体系，降低集体决策成本与实施风险

一是健全基层协同治理机制。搭建“街道+社区+产权人代表+专业机构”的多方协商平台，为居民提供政策解读、方案设计、资金测算等全流程专业支持，降低产权人协商成本与专业门槛。培育社区自组织能力，发挥居民代表、社区能人在共识凝聚中的关键作用。二是深化审批流程简化优化。推行原拆原建项目联审联批机制与审批绿色通道，简化立项、规划、施工等审批环节，大幅缩短审批时限；针对消防、日照等技术规范，出台存量更新适配性细则，破解历史遗留项目审批验收难题。三是完善全流程风险防控体系。强制推行项目资金第三方托管制度，按工程进度分期拨付资金，严防资金挪用；推广履约保证保险、工程质量保险等工具，建立项目烂尾风险托底机制；健全行业信用体系，将承建企业、实施主体行为纳入全国信用信息共享平台，实施联合惩戒，切实保障产权人出资安全，推动原拆原建有序落地。◆

〔本文系中国城市和小城镇改革发展中心重点课题“城市更新促进现代化人民城市建设路径研究”（编号：CCUD2026A02）研究成果〕

（倪砼，国家发展改革委营商环境发展促进中心战略规划处干部。郝望，通讯作者，国家发展改革委城市和小城镇改革发展中心）

中国知网 https://www.cnki.net

全国电动自行车规模超过4亿辆，近十年翻了一倍，具备门到门、低成本、灵活通行优势，造成大量短途客流从公交转移。从公共交通方式看，城市轨道交通运营里程持续快速增长，截至2026年5月，全国54个城市开通轨道交通运营总里程达11813.5公里，对地面公交中长距离客流的挤占效应也较为明显。此外，受汽车消费政策的鼓励，以及网约车、共享单车等新业态新模式广泛应用等影响，城市地面公交的吸引力进一步下降。

（二）公交服务供给短板突出

城市公交线网接驳体系存在明显短板，大城市中心城区虽基本实现公交500米站点覆盖，但小区内部、大型居住区缺少微循环接驳，居民家到公交站步行距离普遍超1公里。公交与地铁、火车站换乘距离过长，换乘不便进一步降低出行吸引力。城市拥堵、发车准点管控不足导致到站时间波动大，乘客候车成本偏高。

（三）财政保障制度体系不健全

虽然《城市公共交通条例》明确城市公交属于市县级财政事权，但顶层制度尚未将地面公交完整纳入国家基本公共服务标准体系，各地对公交补贴多为一事一议、临时性纾困，缺乏标准化、常态化、刚性化的成本补偿制度。目前大多数地级市和绝大多数县级市未建立成体系的公交运营补贴制度，对企业的支持主要依靠中央财政补贴资金（即城市交通发展奖励资金），地方财政无补贴或补贴金额不足。近年来，受多种因素影响，地方财政收支平衡压力持续加大，基层“三保”任务日趋繁重，部分城市对城市公交运营补助资金统筹力度有所弱化，出现补贴拨付不及时、保障力度下降的情况，进一步加剧了公交企业的运营现金流压力。

（四）行业经营体制固化，市场竞争不足

多数城市公交由独家或少数企业垄断运营，法定免票、冷僻线路、低票价等政策性亏损主要依赖财政兜底，企业普遍存在“等、靠、要”思维，缺乏主动优化线网、压缩运营成本、升级服务品质的激励约束机制。传统运营模式难以适配通勤、就医、通学、城郊出行等多层次差异化出行需求，服务竞争力持续弱化。

二、进一步促进城市公交可持续发展的建议

（一）明确地面公交基本公共服务属性

地面公交是保障群众通勤、就医、日常出行的基础性民生载体，同时也是具有显著正外部性的绿色出行方式，是国家鼓励的方向，坚持公共交通优先发展是国家战略选择。《老年人权益保障法》《残疾人保障法》《军人抚恤优待条例》等国家法律法规对特定群体免费或优惠乘坐城市公共交通工具作出明确规定，也表明其在一定程度上是国家认可的基本公共服务。为落实国家关于适时将涉及群众切身利益的增量服务事项纳入国家基本公共服务标准，推动民生建设更加公平、均衡、普惠、可及的要求[①]，建议将城市地面公交服务纳入国家基本公共服务标准，进一步明确各级政府的财政支出保障职责。

（二）适度加强中央资金支持力度

在地方财政无力保障公交运行情况下，有必要适度加强中央资金对城市公交发展的支持。《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》提出，完善基本公共服务制度体系，加强普惠性、基础性、兜底性民生建设；适当加强中央事权、提高中央财政支出比例。美国、欧洲、日本等发达经济体的中央政府均对城市交通基础设施和运营服务提供资助资金。我国“十三五”期间中央财政通过推广新能源公交车政策对城市公交运营的补贴大约每年300亿元，基本解决了大多数中小城市公交的生存问题。建议在中央一般公共预算表的“交通运输支出”项目中单列城市交通项目，与公路水路运输、铁路运输等项目并列。近期，将城市公交基础设施建设和运营补贴纳入特别国债、地方政府专项债支持范围。

（三）因地制宜确定差异化发展模式

充分发挥地铁、轻轨、大容量快速公交BRT、普通公共汽电车线路、微循环公交、定制公交等多种不同公

中国知网 https://www.cnki.net

充分发挥节能降碳标准规范引领作用 推动重点行业节能降碳改造

□ 高 扬

深入推进重点行业节能降碳改造是落实党中央、国务院关于节能降碳工作部署的重要抓手。近日，国家发展改革委、工业和信息化部等多部门联合印发《重点行业节能降碳改造攻坚三年行动计划》，将强化标准引领作为保障措施之一，体现了节能降碳标准对推动行业改造的重要作用。“十五五”时期，我国应进一步健全完善节能降碳标准体系，优化管理机制，提高标准实施效能，充分发挥标准规范引领作用，为加快经济社会全面绿色低碳转型、实现碳达峰目标提供有力支撑。

一、我国节能降碳标准体系建设与管理机制情况

节能降碳标准是“碳排放双控”制度的基础。我国已形成覆盖工业、建筑、用能设备、碳排放管理等多领域，强制性和推荐性标准互补的节能降碳标准体系，为节能降碳工作规范、高效开展奠定扎实基础。

（一）构建了多领域各层级的标准体系

在强制性标准层面，现行强制性能耗限额标准共计62项，覆盖粗钢、石油化工、煤化工、精细化工、有色金属、建材等重点行业领域，通过3级标准指标体系为淘汰落后、市场准入、示范引领提供刚性依据。强制性能效标准共计59项，覆盖家用电冰箱、空调、洗衣机、LED灯、离心泵、电动机、热泵等民用及工商业用能设备，其中37项标准对应的产品已纳入国家能效标识管理目录，实现市场准入、流通监管、终端溯源全链条管

共交通形式比较优势，统筹协同发展，构建一体化衔接的公共交通网络。其中，重点建设“一快一慢”两张网。一是重视快速公交发展。城市轨道交通建设运营成本极高，不宜盲目扩张。BRT造价仅为地铁1/10，专用路权保障运行速度，客流承载能力接近短途地铁。常州BRT 1号线2008年开通后，主线及配套支线日均总客流稳定超30万人次，仅投入全市10%公交车辆，承载全市25%公交客流，平均运营时速较常规公交提升43.8%，投入产出效益显著，具备全国复制推广价值。二是推广微型微循环接驳公交。通过灵活的运输组织，发展接驳巴士、社区巴士等微循环线路。鉴于社区道路通行条件、灵活组织等因素，建议探索尝试选用景区电瓶车等低速、微型电动车辆。

（四）深化城市公交运营市场化改革

按照党的二十届三中全会提出的推进能源、铁路、电信、水利、公用事业等行业自然垄断环节独立运营和竞争性环节市场化改革的要求，打破单一国企独家运营格局，建立公平竞争、优胜劣汰的运营体系，从根源解决企业经营惰性、补贴虚高问题。重点是要引入竞争机制，鼓励民营企业参与提供城市公交运营服务，从根本上提升城市公交发展的质量、效益。应建立健全城市公共交通发展绩效评价、政府购买公交服务、公共交通企业成本核算和补贴补偿等制度，强化运营指标和服务质量考核，平等对待不同所有制企业。近期，建议全面放开定制公交市场化准入，以差异化市场竞争倒逼传统公交企业深化内部改革。◆

注：

①《中共中央办公厅 国务院办公厅关于进一步保障和改善民生 着力解决群众急难愁盼的意见》。

（作者单位：国家发展改革委运输所）

中国知网 https://www.cnki.net