



城市公共交通价格

国家发展和改革委员会价格司

2024年1月

一

行业发展现状

二

现行政策

三

存在问题

四

下一步工作思考

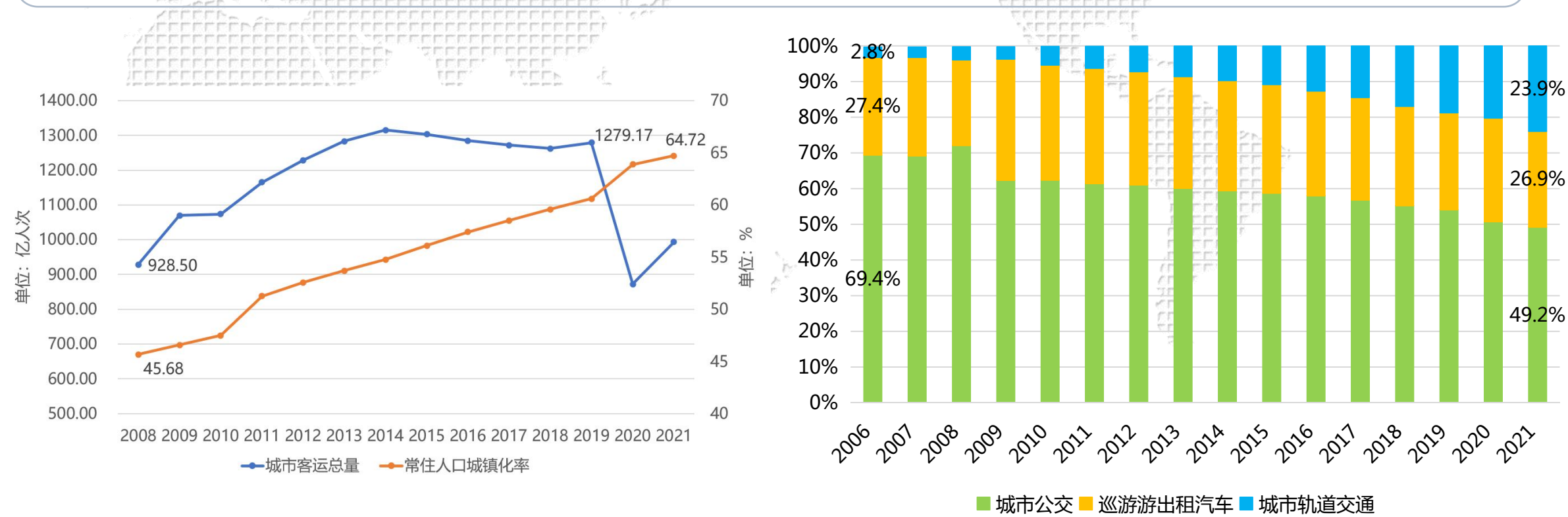


行业发展现状



(一) 总体情况

- 城市公共交通包括公共汽电车、城市轨道交通、出租车、城市轮渡、市郊铁路（城际铁路）等，以公交、地铁、出租车为主。
- 随着常住人口城镇化率增速放缓，城市出行总量由增量转为存量。城市客运结构调整，体现为城市轨道交通占比持续上升，城市公交占比下降，巡游出租汽车占比下降。



(二) 城市公共汽电车

近年来，城市公共汽电车发展呈现以下特点：一是设施装备大幅升级；二是经营主体总数增长，国有企业占比提高；三是服务供给扩大、经济效率有所降低。

➤ 设施装备大幅升级

	2010	2021	累计增长
车辆规模（万辆）	42.1	70.94	68.5%
安装车载卫星定位系统比例	39.7%	90.1%	50.4%
空调车占比	39.1%	82.1%	43%
新能源车占比	0.7%	71.7%	71%

(二) 城市公共汽电车

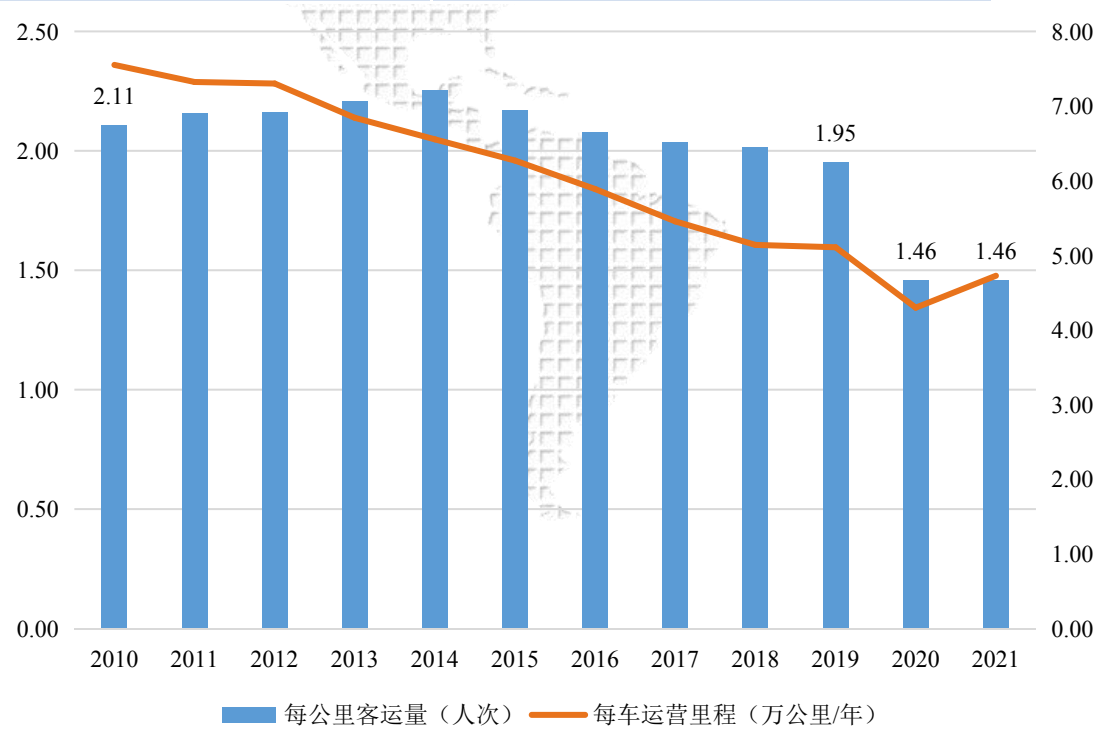
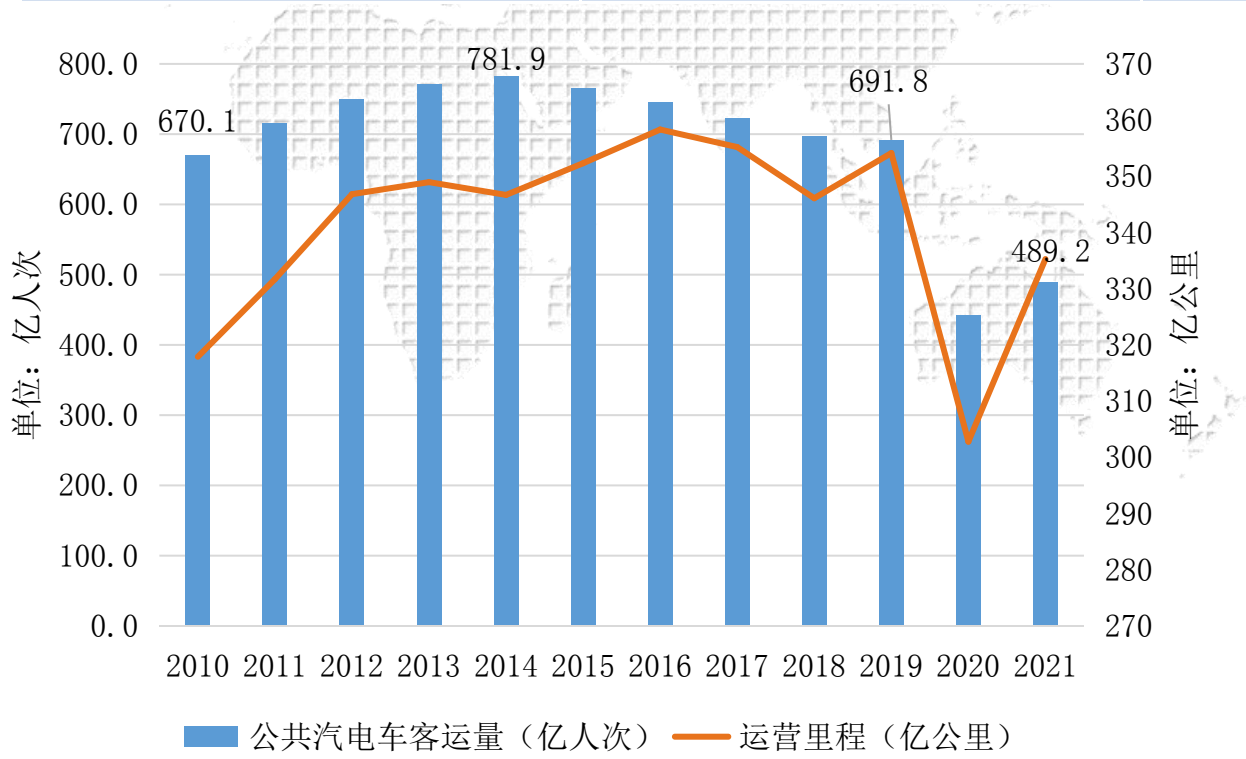
➤ 经营主体总数增长，国有企业占比提高

	2010	2021	累计增长
经营主体（户）	3275	4188	27.9%
国有企业占比	30.1%	42.3%	12.2%
私营企业占比	57.3%	50.8%	-6.5%
个体户占比	-	2.1%	-
从业人员（万人）		约156万（估算）	

(二) 城市公共汽电车

➤ 服务供给扩大、经济效率有所降低

	2010	2021	累计增长
线路条数（万条）	3.37	7.58	125%
线路长度（万公里）	63.4	159.4	151.4%
线路平均长度（公里）	18.8	21.0	11.9%



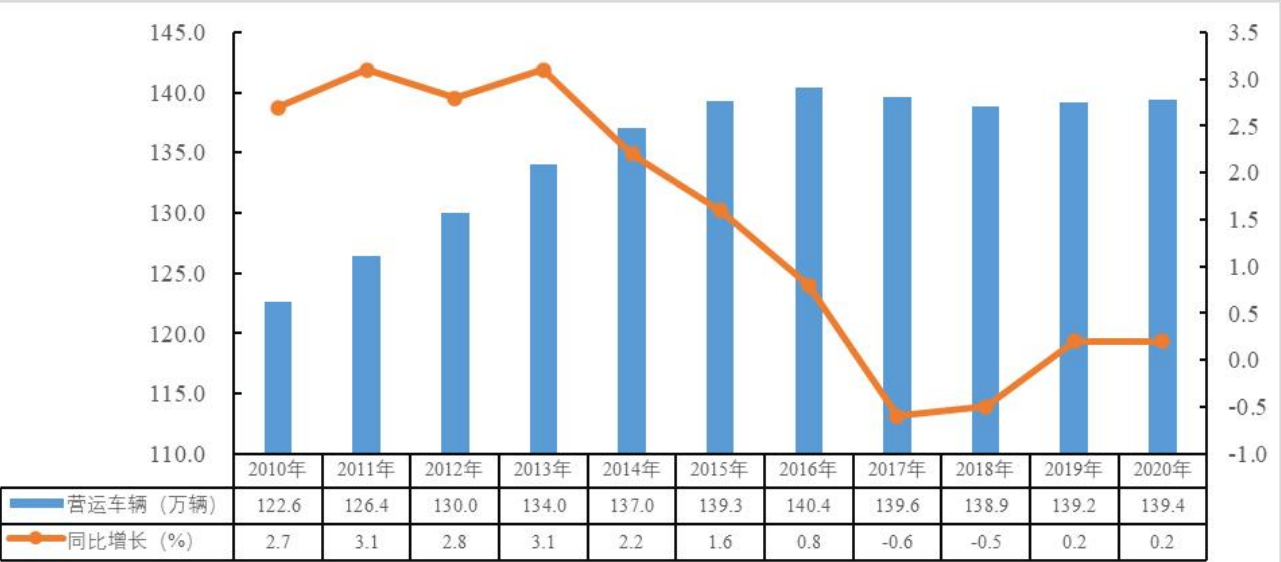
(三) 城市轨道交通

		单位	2010年	2021年	累计增长
开通运营城市数		个	12	51	325.0%
运营线路条数		条	53	275	418.9%
运营里程		公里	1471.3	8735.6	493.7%
车站数		个	977	5284	440.8%
	换乘站数	个	78	574	635.9%
配属车辆		辆	8285	57286	591.4%
经营业户数		户	21	81	285.7%
运营员工数		万人	10.1	39.38	289.9%
客运量		亿人次	55.68	237.3	326.2%
旅客周转量		亿人公里	439.76	1982.9	350.9%

(四) 巡游出租汽车

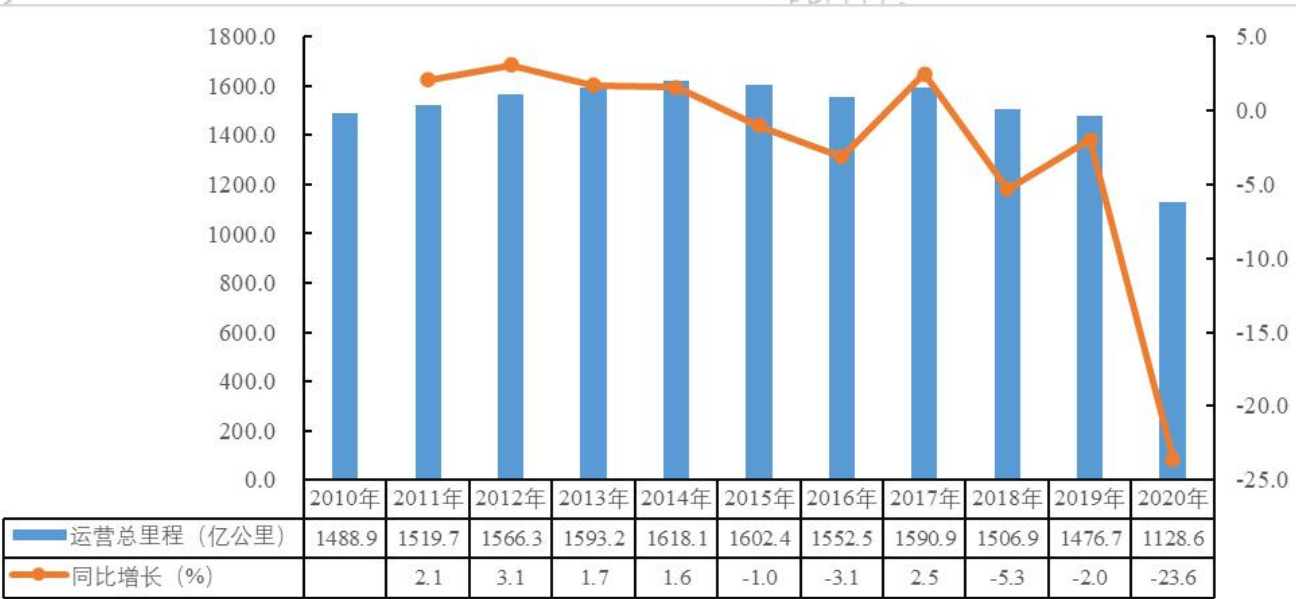
2010-2020年：

- 运营车辆总数122.6-139.4万辆
- 累计增长13.4%
- 2021年新能源车辆占比14.9%



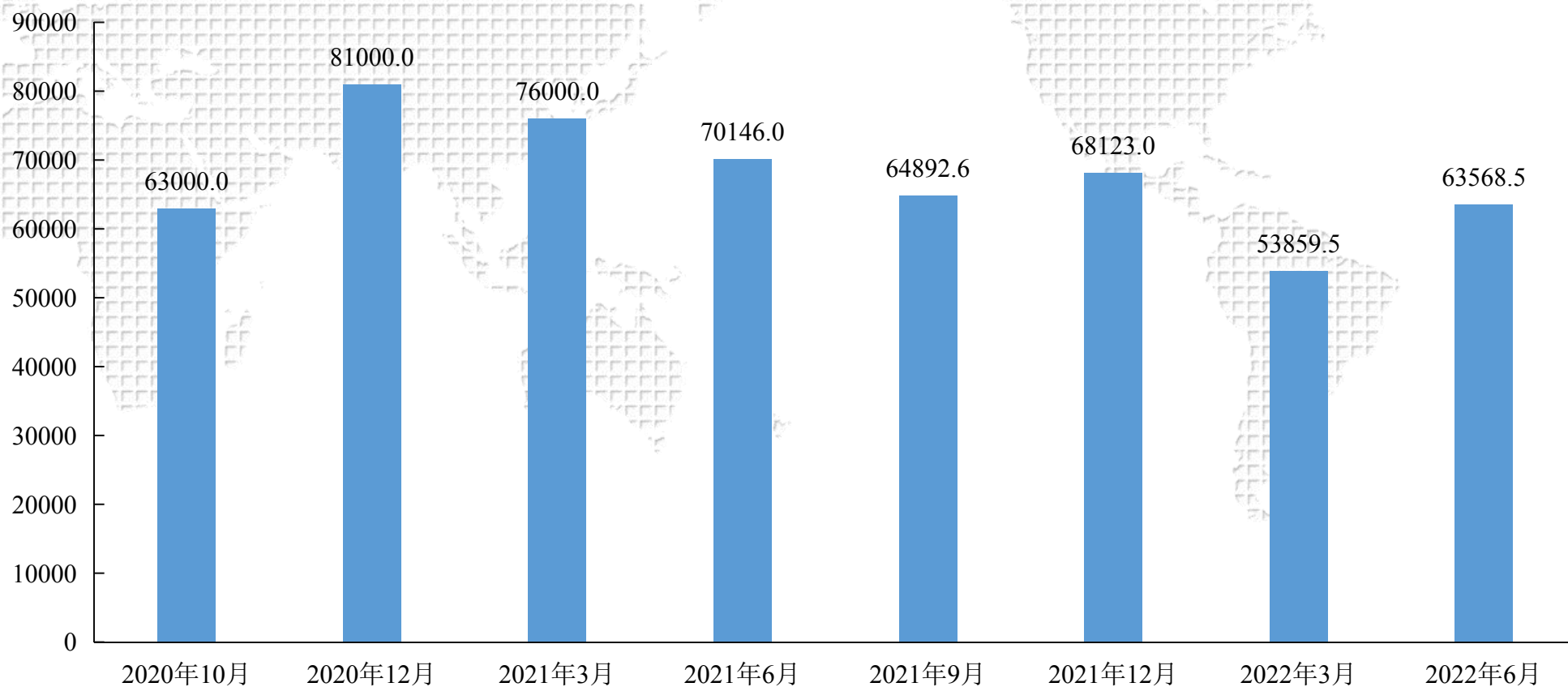
2010-2019年：

- 运营总里程1488.9-1476.7亿公里
- 下降0.8%



（五）网约车

- 自2010年5月北京易到用车最早推出专车服务以来，截至2022年上半年，全国已有277家网约车平台公司获得经营许可，共发放网约车驾驶员证453万本、车辆运输证183.7万本。
- 2020年10月以来，全国网约车每月订单量在**5.4亿-8.1亿单**



2

价格管理政策



（一）定价方式

序号	交通方式	定价方式	文件依据	价格听证
1	城市公共汽电车	政府定价 ➤ 授权市、县人民政府	各省、自治区、直辖市政府定价目录	是
2	城市轨道交通	➤ 价格主管部门会同 交通运输主管部门	各省、自治区、直辖市政府定价目录	是
3	巡游出租汽车	政府定价/政府指导价	各省、自治区、直辖市政府定价目录 (2021年) 《国务院办公厅关于深化改革推进出租汽车行业健康发展的指导意见》 (国办发〔2016〕58号) 《交通运输部 国家发展改革委关于深化道路运输价格改革的意见》(交运规〔2019〕17号)	是
4	网络预约出租汽车	市场调节价/政府指导价		否

（二）政策要求

- **《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）**
 - ✓ 完善价格补贴机制。综合考虑社会承受能力、企业运营成本和交通供求状况，完善价格形成机制，根据服务质量、运输距离以及各种公共交通换乘方式等因素，建立多层次、差别化的价格体系，增强公共交通吸引力。合理界定补贴补偿范围，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，地方财政给予适当补贴补偿。建立公共交通企业职工工资收入正常增长机制。
- **《国务院办公厅关于深化改革推进出租汽车行业健康发展的指导意见》（国办发〔2016〕58号）**
 - ✓ 理顺价格形成机制。各地可根据本地区实际情况，对巡游车运价实行政府定价或政府指导价，并依法纳入政府定价目录。综合考虑出租汽车运营成本、居民和驾驶员收入水平、交通状况、服务质量等因素，科学制定、及时调整出租汽车运价水平和结构。建立出租汽车运价动态调整机制，健全作价规则，完善运价与燃料价格联动办法，充分发挥运价调节出租汽车运输市场供求关系的杠杆作用。
 - ✓ 对网约车实行市场调节价，城市人民政府认为确有必要的可实行政府指导价。

（二）政策要求

- ✓ **《城市公共汽车和电车客运管理规定》（交通运输部令 2017年第5号）**
- ✓ 城市公共交通主管部门应当配合有关部门依法做好票制票价的制定和调整，依据成本票价，并按照鼓励社会公众优先选择城市公共交通出行的原则，统筹考虑社会公众承受能力、政府财政状况和出行距离等因素，确定票制票价。运营企业应当执行城市人民政府确定的城市公共汽电车票制票价。
- ✓ 城市公共交通主管部门应当配合有关部门建立运营企业的运营成本核算制度和补偿、补贴制度。对于运营企业执行票价低于成本票价等所减少的运营收入，执行政府乘车优惠政策减少的收入，以及因承担政府指令性任务所造成的政策性亏损，城市公共交通主管部门应当建议有关部门按规定予以补偿、补贴。

（二）政策要求

➤ 《交通运输部 国家发展改革委关于深化道路运输价格改革的意见》（交运规〔2019〕17号）

- ✓ 健全巡游出租汽车运价形成机制。对于巡游出租汽车价格实行政府定价或者政府指导价管理的，各地要按照国办发〔2016〕58号文件要求，加快健全运价形成机制，建立完善运价动态调整机制，并定期评估完善。要根据本地实际情况，综合考虑出租汽车运营成本、居民和驾驶员收入水平、交通状况、服务质量等因素，按照规定程序，及时调整巡游出租汽车运价水平和结构。鼓励各地逐步建立完善运价调整机制，对运价调整机制进行听证，达到启动条件时应及时实施运价调整并向社会公告，实现运价调整工作机制化、动态化，增强价格时效性、灵活性。
- 规范道路运输新业态新模式价格管理。规范网络预约出租汽车（以下简称网约车）价格行为，对网约车实行市场调节价，城市人民政府认为确有必要可实行政府指导价。网约车平台公司应主动公开定价机制和动态加价机制，通过公司网站、移动互联网应用程序（APP）等方式公布运价结构、计价加价规则，保持加价标准合理且相对稳定，保障结算账单清晰、规范、透明，并接受社会监督。

（二）政策要求

- **《交通运输部 国家发展和改革委员会 公安部 财政部 人力资源和社会保障部 自然资源部 国家金融监督管理总局 中国证券监督管理委员会 中华全国总工会关于推进城市公共交通健康可持续发展的若干意见》（交运发〔2023〕144号）**
 - ✓ 完善价格机制。各地要合理界定城市公共交通价格补偿和财政补偿范围，综合考虑城市公共交通运营成本、公众承受能力、财政补贴等因素，制定城市公共交通价格并建立动态调整机制。对城市公共交通现有价格水平开展评估并及时优化调整。对城市公共交通价格动态调整机制进行听证的，要依法依规履行相关程序。对定制公交等线路实行政府指导价或市场调节价。对远郊等长距离城市公共汽电车运营线路，可探索采用按里程计价方式。

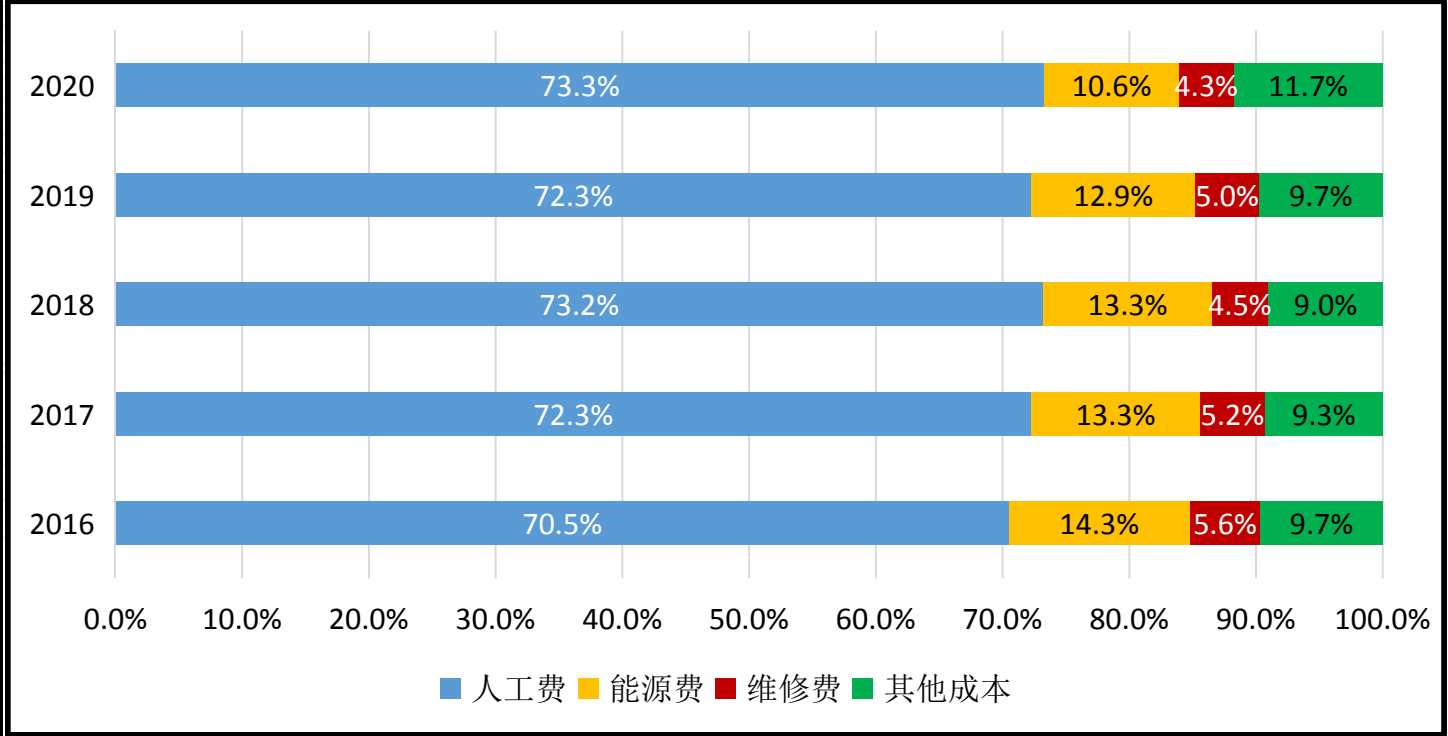
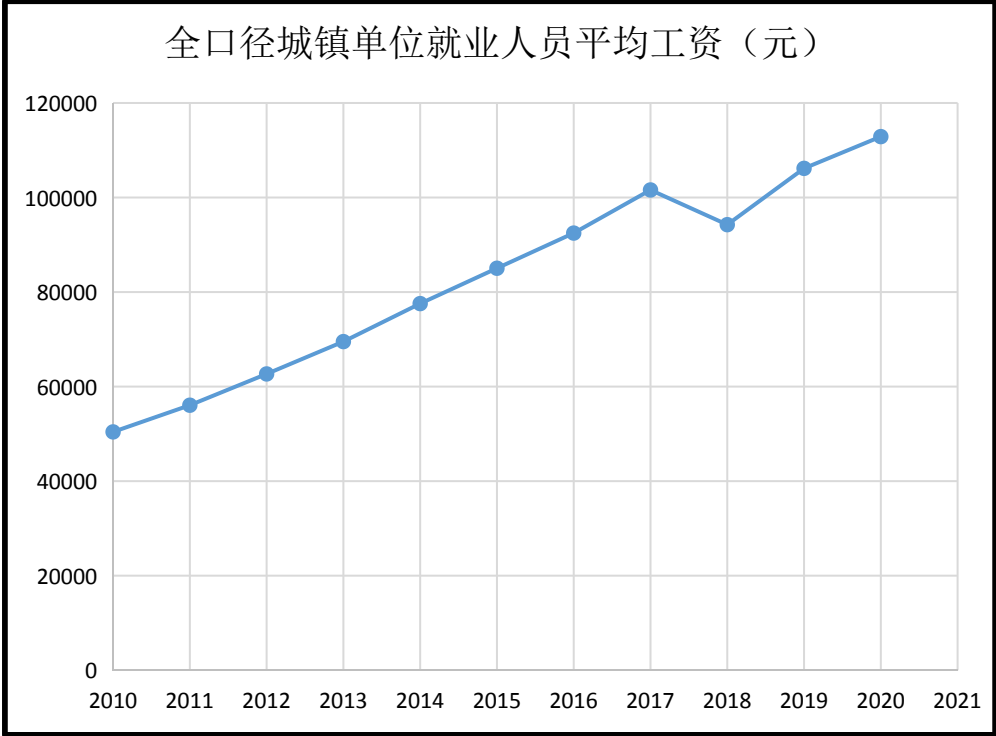
3

存在问题



(一) 运营成本逐年增加

➤ 刚性人工成本逐年上涨



（二）票价动态调整机制难以启动

票价低

- 城市公共汽电车：绝大部分城市的公交线路采用一票制，基础价格为1元/人次或2元/人次，刷卡享受一定折扣优惠；部分城市的少量城乡线路采用计程票制，按乘坐里程付费
- 城市轨道交通：大多数城市采用“递远递减”的计程票制，乘坐距离越远票价越高，平均费率越低

动态调整机制未启动

- 为缓解城市公共交通企业运营压力，部分城市制定了城市公共电汽车和轨道交通价格动态调整办法，如北京市2014年制定了动态调整机制，但多数城市未按照动态调整机制调整票价。

(三) 地方财政补贴压力较大

➤ 地方财政难以承担持续扩大的公共交通政策性亏损

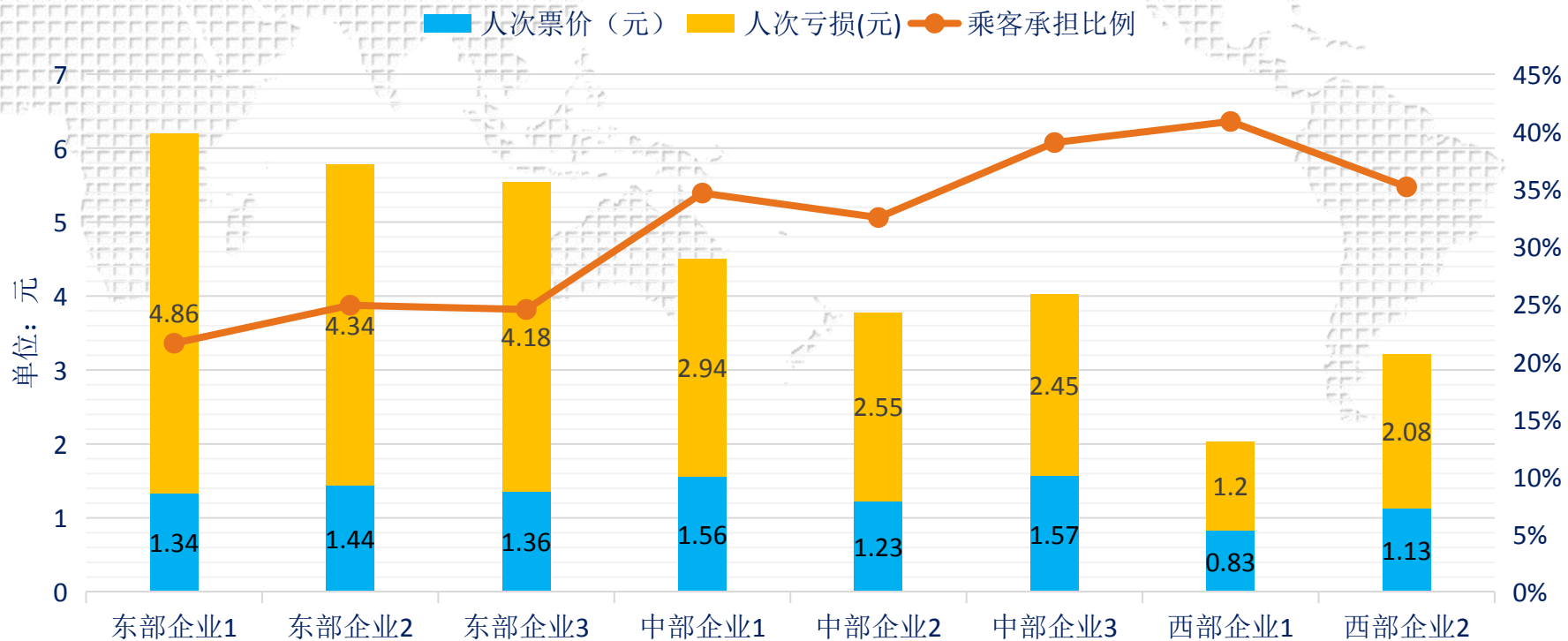
✓ 城市公交方面，公共汽电车企业票价收入占总收入比重逐年下降。

	2016	2017	2018	2019	2020
公共汽电车企业收入占总收入比例	15.0%	12.8%	11.4%	10.5%	6.8%
其他企业收入占总收入比例	23.7%	25.4%	26.0%	25.1%	23.8%
政府补助收入占总收入比例	61.3%	61.8%	62.6%	64.4%	69.4%

（三）地方财政补贴压力较大

➤ 地方财政难以承担持续扩大的公共交通政策性亏损

- ✓ 城市轨道交通方面，2020年，部分样本城市地铁人次运营成本平均值为**15.2元/人次**，票务收入为**3.48元/人次**，乘客负担运营成本的比例为**22.9%**；其中西安地铁运营人次成本为**4.50元**，人次票款收入为**3.06元**，乘客负担运营成本的**68%**



（四）巡游出租车受网约车冲击大

出租车运
价机制不
够灵活

- 目前巡游出租车运价实施政府定价/政府指导价，价格调整周期一般3-6年，运价制定或调整实行严格成本审核、价格听证和专家会审等程序，每项程序繁杂且周期较长。难免会出现调价滞后于市场需求的现象，导致陷入市场失灵和利益分配不均的问题。

网约车运
价机制较
为灵活

- 相比之下，网约车利用移动互联网信息平台，建立具有独特动态计价系统，通过车辆供给和乘客需求实时匹配，动态调节网约车运价，以此达到市场供需平衡。如恶劣天气和高峰时段，网约车实行动态加价策略，最高可加收巡游出租车费用5倍，一定程度缓解了此时段人们“出行难”问题。

出租车
企业效
益降低

- 部分城市的巡游出租车驾驶员经营意愿下降，出租车企业效益降低。

（五）陈旧运营管理模式压抑企业发展内生动力

在多年“输血”模式中，部分公交企业一直沿用传统粗放的运营体制，人财物“三本账”缺乏精细、透明的管理模式，激励约束机制薄弱，缺乏改革创新意识和业务拓展能力，难以与市场化大环境接轨相适应。

4

下一步工作思考




（一）城市公共汽电车和城市轨道交通

一是坚持公共交通的公益属性，综合考虑城市公共交通运营成本、公众承受能力等因素，合理制定公共交通价格。对于票价不能覆盖成本的部分，应由财政予以保障。

二是会同相关部门对城市公共交通现有价格水平开展评估并及时优化调整。

三是在价格政策上支持公交企业多元化经营，增强盈利能力。

（二）巡游出租车

- 
- 一是可推动巡游出租车由政府定价转向政府指导价，进一步优化巡游出租车运价结构，增加价格弹性。
 - 二是建立出租车运价动态调整机制，优化价格结构，完善燃料附加费机制。
 - 三是要积极开展网约车和巡游出租车价格政策研究，适应出租车行业新业态发展。

A light gray world map with a grid pattern, centered behind the text.

谢谢！

