

北京市公共交通价格调整听证方案

北京市发展和改革委员会

2014 年 10 月

北京市公共交通价格调整听证方案

根据《中共北京市委关于认真学习贯彻党的十八届三中全会精神全面深化改革的决定》等文件精神，为适应公共交通网络化运营要求，促进公共交通资源合理配置，提升公共交通运行效率和服务水平，增强公共交通可持续发展能力，建立符合特大型城市现代交通体系要求的公共交通价格政策，满足广大乘客安全快捷出行需求，市发展改革委、市交通委等部门广泛开展调研，通过社会意见征集、专业机构调查、召开座谈会等多种形式，广泛听取了有关中央国家机关、区县部门、专家学者、人大代表、政协委员、社会公众、运营企业等不同方面的意见建议。在充分听取意见、多方案比较论证并借鉴国内外经验的基础上，按照《中华人民共和国价格法》、《政府制定价格听证办法》等有关规定，研究提出本市公共交通价格调整听证方案。

一、本市公共交通行业基本情况

（一）总体情况。公共交通是大众出行的主要载体，是城市功能正常运转的重要支撑。市委、市政府高度重视公共交通发展，大力实施公交优先战略，2007—2013 年，全市累计投资 2429.5 亿元，投入补贴 958.6 亿元，轨道交通运营线路由 5 条 142 公里增加到 17 条 465 公里，运营里程增长 2.3 倍，地面公交（公共电汽车，下同）运营线路由 644 条 1.74 万公里增加到 813 条 1.97

万公里，运营里程增长 13.2%。2013 年，本市公共交通年客运量达到 80.4 亿人次，其中，轨道交通 32 亿人次¹（进站量 17.36 亿人次），增长了 3.9 倍，地面公交 48.4 亿人次²。中心城公共交通出行比例达到 46%，比 2007 年提高了 11.5 个百分点，公共交通已经成为广大市民的主体出行方式。公共交通的快速发展，对方便市民出行，缓解交通拥堵，保障城市正常运行发挥了积极作用。

（二）价格情况。本市现行公共交通价格为 2007 年制订。轨道交通票价实行全路网（机场线除外）单一票价每人 2 元。市区地面公交：单一票制线路每人 1 元；计程票制线路 12 公里 1 元起价，每增加 5 公里加价 0.5 元。市郊地面公交：普通车 12 公里 1 元起价，每增加 5 公里加价 0.5 元；暖风车 10 公里 1 元起价，每增加 10 公里加价 1 元；空调车 10 公里 2 元起价，每增加 5 公里加价 1 元。市域内刷卡乘坐地面公交实行普通卡 4 折优惠、学生卡 2 折优惠。价格政策的实施，对增强公共交通吸引力，普及市政交通一卡通使用，科学掌握客流出行及变化规律，合理组织和安排运力，提高交通管理精细化水平创造了有利条件。

（三）运营情况。根据 2013 年路网数据统计和市发展改革

¹ 含机场线和 14 号线年客运量 0.2 亿人次（进站量 0.17 亿人次）。

² 含包班车乘客 0.38 亿人次。

委成本调查队成本监审情况，2013 年轨道交通（不含机场线和 14 号线，下同）每人次平均运距 15 公里左右，票款收入每人次 1.87 元³，完全成本每人次 8.56 元，扣除洞体等土建折旧的成本为每人次 6.98 元。地面公交每人次平均运距 8 公里左右，票款收入每人次 0.54 元⁴，完全成本每人次 3.46 元，扣除场站折旧的成本为每人次 3.43 元。

二、本市公共交通价格调整的必要性

近年来，随着城市和人口规模的持续扩大，公共交通出行总量、结构以及运营成本发生了巨大变化。票价作为引导公共交通资源配置的重要杠杆，要适应公共交通发展的形势和要求，进行必要的调整。主要体现在 3 个方面：

（一）价格政策需要不断适应公共交通网络化运行要求。

2007 年以来，北京公共交通发展提速，路网规模不断扩大，公共交通网络构建加快，以单一票制为主的票价体系难以有效适应公共交通网络化运营需求。从轨道交通方面看，乘客在路网中的乘车距离从最短的 400 米到最长的 88 公里相差 200 倍，但所付票款相同；从地面公交方面看，目前市区地面公交 65%左右的线路执行每人次 1 元票价，这些线路最短的 2.5 公里，最长的 31 公里，相差 12 倍，所付票款也相同。同时，地面公交中市区与

³ 按照 2013 年轨道交通税后票款收入 32.16 亿元，年实际进站量（含免票人群）17.19 亿人次计算。

⁴ 按照 2013 年地面公交税后票款收入（含现金购票、普通卡、学生卡折扣优惠）25.93 亿元，年实际客运量（含免票人群）48.02 亿人次计算。

市郊线路之间票价不统一，计费方法不统一，如：计程票制中，市区线路按 12 公里 1 元起价，每增加 5 公里加价 0.5 元计价，而市郊线路既有按 10 公里 1 元起价、每增加 10 公里加价 1 元的线路，也有按 10 公里 2 元起价、每增加 5 公里加价 1 元的线路，同城不同价问题日益显现。

（二）公共交通的可持续发展和服务能力有待进一步提升。

本市票价政策已 7 年未做调整，票价与成本的差距日益加大。2013 年北京地面公交和轨道交通人次票款收入占人次总成本的 16%和 22%，比 2007 年分别下降了 19 和 65 个百分点。7 年来，为保障公共交通便利和服务，政府用于公共交通的补贴资金年均增长 19%，超过了财政收入的平均增幅，并呈快速增长态势。面对加快治理城市交通拥堵和大气污染的要求，公共交通发展任务依然艰巨，预计到 2020 年将投入 4000 亿元用于轨道交通网络建设，五环内地面公交力争将全部更新为新能源和清洁能源车辆，非空调车全部更新为空调车，线网优化调整、公交专用道施划、场站建设、接驳换乘等能力建设也将进一步加快。在现行价格政策下，公共交通运营依靠财政补贴，建设发展也靠政府资金投入，公共交通运营企业自主经营的活力和发展的动力不足，影响社会资本进入公共交通领域，不利于公共交通可持续发展和服务能力的持续提升。

（三）公共交通系统整体运行效率和服务水平需要进一步提

高。2013 年，轨道交通全网日均客运量达到 875 万人次，日最高客运量超过 1100 万人次，而且短距离出行占比较高，出行距离在 5 公里以内的乘客约占 10.8%，10 公里以内的约占 32.7%，75%的线路高峰小时满载率超过 100%，最大满载率超过 130%，10 条线路的 54 座车站在工作日早、晚高峰都要采取限流措施，站内车内环境拥挤，安全风险进一步增加。而地面公交年客运量总体呈下降趋势，2013 年客运总量比 2009 年(高峰年)下降了 6.4%。

综上所述，适当调整公共交通票制票价，逐步建立科学合理的公共交通票价机制，对促进公共交通整体运行效率发挥、服务水平提升和可持续发展至关重要。

三、公共交通价格调整的总体考虑

(一) 总体思路。

本次公共交通价格调整立足于落实首都城市战略定位、建设国际一流和谐宜居之都、推进城市治理能力现代化，着眼于缓解首都人口资源环境矛盾、破解城市发展难题，遵循城市运行管理及公共交通发展规律，适应公共交通网络化运营要求，统筹平衡社会可承受能力、行业发展和政府财力，理顺公共交通票价机制，建立符合特大型城市现代交通体系要求的公共交通票制票价体系，促进公共交通资源合理配置，提升公共交通运行效率和服务水平，增强公共交通可持续发展能力。

(二) 调整原则。

1. 坚持公益性、公平性原则。坚持公交优先发展战略，保持公共交通领域政府资金投入力度，不断提升公共交通服务能力和水平。保持政府对公共交通运行的适度补贴，发挥公共交通的价格优势，引导市民选择公共交通出行，改善交通出行结构。保持原有对老年人、学生、残疾人、解放军士兵等人群优惠政策不变，增加对公共交通依赖度较高的通勤人群的优惠政策。改变单一票制，实行计程票制，多乘坐多付费。

2. 坚持安全性、便捷性原则。统筹考虑地上地下公共交通的功能和特点，保持合理比价关系。发挥价格杠杆作用，引导短途出行选择地面公交，中长途出行选择轨道交通，提升公共交通系统运行效率，降低安全运营风险。实现城乡一体、同城同价，推动线网优化调整，促进便捷出行。

3. 坚持可承受性、可持续性原则。处理好政府与市场的关系，理顺政府、企业、乘客关系，统筹考虑各方可承受能力。按照政府管建设管发展、企业管运营管服务、乘客受益承担原则，逐步使票价水平反映公共交通运营成本。完善政府投资、政府补贴、价格政策的联动机制，激发企业经营活力和动力，逐步形成政府市场有分工、企业经营有活力、服务提升有保障的公共交通发展良性机制。

四、公共交通价格调整方案

根据此次票价调整的目标和原则，结合社会各方面意见建

议，分别提出轨道交通和地面公交价格调整方案。

（一）轨道交通。

1. 调整方案。

以公里为单位实行计程票制，里程加价遵循递远递减（距离越长加价水平越低），并对通勤乘客给予一定优惠。具体提出如下 2 个方案：

方案一：起步 3 公里内每人每次 2 元，3-6 公里每人每次 3 元，6-18 公里每 6 公里加 1 元，18-42 公里每 12 公里加 1 元，42 公里以上每 18 公里加 1 元，票价不封顶。

表 1：轨道交通方案一票价和乘客分布比例表

里程 (公里)	0-3 (含)	3-6 (含)	6-12 (含)	12-18 (含)	18-30 (含)	30-42 (含)	42-60 (含)	60-78 (含)	78-96 (含)
票价 (元/人次)	2	3	4	5	6	7	8	9	10
乘客分布比例 (%)	4.36	10.30	27.23	24.80	26.00	5.89	1.34	0.07	0.01

方案二：起步 6 公里内每人每次 3 元，6-12 公里每人每次 4 元，12-32 公里每 10 公里加 1 元，32 公里以上每 20 公里加 1 元，票价不封顶。

表 2：轨道交通方案二票价和乘客分布比例表

里程 (公里)	0-6 (含)	6-12 (含)	12-22 (含)	22-32 (含)	32-52 (含)	52-72 (含)	72-92 (含)
票价 (元/人次)	3	4	5	6	7	8	9
乘客分布比例 (%)	14.66	27.23	37.26	15.19	5.42	0.23	0.01

注：表 1 和表 2 中的最高票价是按照现行路网两点间最长距离 88 公里测算。线网规模扩大后，两点间最长距离可能增加，最高票价水平也将相应变动。

优惠政策：为减轻轨道交通通勤乘客费用负担，两个方案均对轨道交通月支出累计满一定金额的乘客给予阶梯折扣优惠。同时，为防止利用优惠政策进行一卡通的不正当交易，设置折扣封顶金额。具体为：每自然月内，乘客乘车使用市政交通一卡通支出累计满 100 元后，超出部分给予 8 折优惠；满 150 元后，超出部分给予 5 折优惠；支出累计达到 400 元⁵后，不再享受打折优惠。

两个方案相比，方案一起步价与现行票价水平相衔接，有 4.35% 的乘客不受调价影响；加价计费里程比较精细，但中长途乘客费用相对较高。方案二适当提高起步价格，但加价计费里程较为简单，平均票价水平相对较低，约 11% 的人群调价幅度低于方案一，对中长途乘客相对有利。根据目前路网规模和乘客乘坐距离分布比例数据测算，优惠政策实施后，两个方案平均票价水平分别为每人每次 4.4 元和 4.3 元。

2. 影响分析。

(1) 对乘客的影响。两个方案的平均票价水平比现行票价分别提高 2.4 元和 2.3 元。按照 2013 年路网实际统计的乘客月平均乘坐轨道次数 11 次测算，乘客月平均支出分别为 48.4 元和 47.3 元，月增支 26.4 元和 25.3 元。对通勤乘客而言，按照平

⁵ 按照月出行天数 30 天，每天乘坐 2 次轨道交通，单次最高票价 10 元，支出满 100 元后 8 折、满 150 元后 5 折优惠计算，月支出为 371 元，因此，优惠封顶金额设置为 400 元。

均每天乘坐 2 次轨道交通，每月 22 个工作日测算，乘客月平均支出分别为 194 元和 189 元，占城镇居民人均可支配收入的 5.3% 和 5.2%。

（2）对公共交通的影响。理顺轨道交通票价机制，有利于适度分流客流，缓解运营安全压力，促进行业可持续发展。根据第三方中介机构前期对轨道交通乘客的抽样调查数据，票价调整后，12.4%的受访者表示将转乘地面公交出行。同时，根据以往历次价格调整情况，票价调整后在一定时期内客流量约减少 10% 左右。

（3）对企业的影响。根据目前路网客流情况，并适当考虑客流变化因素，票价调整后企业税后年票款收入分别增加 33.9 亿元和 32.4 亿元，人次票款收入占人次总成本的比重将由现行的 22%提高至 50%左右，其余部分继续由政府按照公共交通财政补贴机制解决。

表 3：轨道交通现行票价与调后方案影响分析对比表

指标	2013 年	方案一	方案二
票价（元/人次）	2	2-10	3-9
平均票价水平（元/人次）	2	4.4	4.3
轨道交通税后票款收入（亿元/年）	32.2	66.1	64.6
轨道交通通勤费用（元/月）	88	193.6	189.2
轨道交通支出占城镇居民人均可支配收入比例	2.6%	5.3%	5.2%
人次收入成本比	21.7%	51.4%	50.2%

（二）地面公交。

1. 调整方案。

为推进城乡一体化发展，统一全市地面公交票价政策，以公里为单位实行计程票制。为合理引导客流并考虑地上地下交通服务功能特点及效率，按照与轨道交通 1:3 左右的比价关系，考虑地面公交票价水平。同时继续保持学生票与成人票 1:2 的比价关系，给予学生群体较大优惠。具体提出如下 2 个方案：

方案一：起步 5 公里内每人 1 元，以后每增加 10 公里加价 1 元；取消一卡通普通卡刷卡优惠，学生卡刷卡 5 折优惠。

表 4：地面公交方案一票价和乘客分布比例表

里程（公里）	0-5（含）	5-15（含）	15-25（含）	25-35（含）	35 以上
票价（元/人次）	1	2	3	4	5 以上
乘客分布比例（%）	54.83	33.60	7.90	2.43	1.24

方案二：起步 10 公里内每人 2 元，以后每增加 5 公里加价 1 元；一卡通普通卡刷卡实行 5 折优惠，学生卡刷卡实行 2.5 折优惠。

表 5：地面公交方案二票价和乘客分布比例表

里程（公里）	0-10（含）	10-15（含）	15-20（含）	20-25（含）	25-30（含）	30-35（含）	35-40（含）	40 以上
票价（元/人次）	2	3	4	5	6	7	8	9 以上
普通卡优惠价（元/人次）	1	1.5	2	2.5	3	3.5	4	4.5 以上
乘客分布比例（%）	78.83	9.60	5.43	2.47	1.30	1.13	0.62	0.62

两个方案相比，方案一主要取消折扣优惠，对于目前使用现金购票的人群总体影响较小。方案二适当提高票价，继续给予刷卡优惠，有利于鼓励刷卡乘车，方便乘客快速上下车，也便于企业掌握客流情况，合理安排运力，提高精细化水平；45%的刷卡乘车人群实际支出票价低于方案一。根据目前路网规模和乘客乘坐距离分布比例数据测算，两个方案平均票价水平分别为每人每次1.55元和1.31元。

2. 影响分析。

（1）对乘客的影响。两个方案的平均票价水平比现行票价分别提高1.01元和0.77元。按照抽样调查中乘客月乘坐地面公交34次测算，乘客月平均支出分别为52.7元和44.5元，月增支34.3元和26.2元。对通勤乘客而言，按照平均每天2次地面公交出行（约共需乘坐3条公交线路），每月22个工作日测算，乘客月平均支出分别在102.3元和86.5元左右，分别占城镇居民人均可支配收入的2.8%和2.4%左右。

（2）对公共交通的影响。此次票价调整，为理顺地面公交票价机制打下了基础，长远上有利于行业的可持续发展，统一城乡票制票价，也有利于推进线网优化调整和城乡地面公交一体化，引导绿色出行。

（3）对企业的影响。根据目前路网客流数据及免票情况测算，票价调整后，企业年税后票款收入比现行票款收入分别增加

36 亿元和 26.4 亿元。人次票款收入占人次总成本的比重将由现行的 16%分别提高至 45%和 38%左右，其余部分继续由政府按照公共交通财政补贴机制解决。

表 6：地面公交现行票价与调后方案影响分析对比表

指标	2013 年	方案一	方案二
票价（元/人次）	0.4-9.6	1-13	1-12
优惠后平均票价水平（元/人次）	0.54	1.55	1.31
地面公交税后票款收入（亿元/年）	25.9	61.9	52.3
地面公交通勤费用（元/月）	35.6	102.3	86.5
地面公交支出占可支配收入比例	1.1%	2.8%	2.4%
人次收入成本比	15.6%	44.8%	37.9%

五、公共交通价格动态调整机制

目前，本市轨道交通仍处于快速发展阶段，路网规模、客流情况及运营成本变化较大。为使公共交通价格逐步反映运营成本变化情况，理顺价格机制，参照国内外票价管理经验，拟同时建立公共交通价格动态调整机制。

（一）年度评估，相机调整。根据公共交通企业主要运营成本变化、CPI 变动等因素，制定调价公式。每年对运营成本变化情况进行评估，按照公式进行测算，研究制定价格调整方案。如果需要调整，年度调整幅度不高于本市人均可支配收入增长幅度。调价方案在委托第三方机构进行专项评估，听取不同方面意见，并报市政府审定后，对外公布实施。调价公式如下：

$$P_n = P_{n-1} * K$$

公式中：

P_n ：为第 n 年调整后的轨道交通（地面公交）平均票价；

P_{n-1} ：为第 $n-1$ 年的轨道交通（地面公交）实际平均票价；

K ：为调价系数； $K \leq I_{n-1}/I_{n-2}$ ；

I_{n-1}/I_{n-2} ：为北京市统计局公布的第 $n-1$ 年人均可支配收入除以第 $n-2$ 年时人均可支配收入。

调价系数：

$$K = a * CPI_{n-1} + b * E_{n-1} + c * L_{n-1}$$

其中：

a ：为扣除人工费用、动力费用以外的其他费用在公共交通企业运营成本构成中所占的比例 30%；

b ：为动力费用在公共交通企业运营成本构成中所占的比例 20%；

c ：为人工费用在公共交通企业运营成本构成中所占的比例 50%；

CPI_{n-1} ：为北京市统计局公布的第 $n-1$ 年时的居民消费价格指数；

E_{n-1} ：轨道交通指第 $n-1$ 年时轨道交通年均电价与第 $n-2$ 年时轨道交通年均电价之比（%）；地面公交指第 $n-1$ 年时 0 号柴油年均价格与第 $n-2$ 年时 0 号柴油年均价格之比（%）；

L_{n-1} ：为北京市统计局公布的第 $n-1$ 年时交通运输、仓储和邮政业城镇单位在岗职工平均工资与第 $n-2$ 年时之比（%）。

（二）五年评估，总体调整。每 5 年左右根据公共交通定期成本监审数据、公共交通发展情况、社会可承受能力等因素，对公共交通价格及调价公式进行评估和调整，经价格听证会听证，并报请市委、市政府批准后对外公布实施。

六、公共交通价格调整综合配套措施

为构建高效运转的公共交通体系，提升公共交通服务水平，促进公共交通健康、可持续发展，本次公共交通价格调整坚持综合施策，价格调整与服务水平提升同步推进。具体配套措施如下：

（一）大力发展公共交通。继续坚持公共交通优先发展战略，保持政府对公共交通领域的投入力度。一是加快推进轨道交通建设速度，确保 2014 年 6 号线二期、7 号线、14 号线东段、15 号线一期西段 62 公里线路开通试运营，2015 年昌平线二期、14 号线中段、S1 线等线路开通试运营。二是加大地面公交场站建设和车辆更新力度，2014 年底前增加 3009 部新能源和清洁能源空调公交车辆，力争 2017 年五环内地面公交车全部更新为新能源和清洁能源车辆，非空调车全部更新为空调车。三是落实公交路权优先，出台《公交专用道施划标准》，推进快速通勤走廊建设，优化公交快线网，提高地面公交准点率。四是大力发展定制公交及微循环线路，增加夜班车线路，方便乘客出行。

（二）加强特定群体服务保障。一是综合测算公共交通票价调整对低收入群体的影响，将其纳入城乡最低生活保障、失业保险金、最低工资标准等社会保障相关待遇标准调整考虑因素，保障低收入群体基本生活水平不受影响。二是考虑本市儿童身高实际状况，儿童乘车免票身高由 1.2 米提高至 1.3 米。三是继续保持对老年人、残疾人等群体的相关优惠政策，即：解放军士兵、盲残人士、见义勇为人员等继续享受轨道交通免票政策；65 周岁及以上老年人、残疾人、解放军士兵、见义勇为人员等继续享受地面公交免票政策。四是提高精细化管理水平，逐步将老年人持证免费乘坐地面公交改为刷卡免费乘坐，准确采集免费客流数据，有效安排运力。同时，加强对学生卡的用卡管理，确保优惠政策用到实处。

（三）提高公共交通服务水平。一是出台进一步提高公共交通发展和服务管理水平的实施方案。二是加强轨道交通安全设备维护更新，加快推进 1 号线、2 号线、13 号线、八通线加装安全门项目，加强安全运营管理。三是推进公共交通管理精细化、信息化水平，手机软件“北京实时公交”年内实现 200 条公交线路的到站查询服务。一卡通年内实现网络充值和网上卡片发售便民服务，进一步方便乘客使用一卡通服务。四是改善乘客乘车环境，年底前完成 100 处地面公交站台的改造；每月开展“车辆卫生清洁日”活动，加强公交车辆清洁；更换车厢线路站名标识，维护

语音及滚动屏等设施设备，增加换乘信息提示功能；完善地面公交站点与轨道交通站点的道路引导标识。五是完善公共交通票务管理规则，加强车厢内违规行为的管理，加快公共交通乘客信息服务系统建设，开通服务热线，广泛宣传，共同营造良好的公共乘车秩序。

（四）积极增加多票种、多线路专项服务。为进一步满足乘客多样化出行需要，一是由轨道交通运营企业根据客流引导需要及自动售检票系统改造情况，适时推出低峰优惠票价，以及定期票（日票、周票、月票、季票、年票）、特定线路通勤票等差别化票种。二是由地面公交运营企业根据社会不同出行需求，制定商务班车、特定专线等定向服务线路的差别化票价，提供多样化服务。

（五）推进企业成本公开。规范公共交通行业成本核算，定期开展企业成本监审，加强企业成本控制。严格企业管理，做好企业审计工作，推动企业每年在各自网站公布经审计的运营收支情况，使公众更好地了解、监督企业成本和发展情况。改革企业考核方式，制定全面考核客运量、运营里程、社会满意度、安全系数、管理效益和创新服务等多方面的综合考核办法，推进企业进一步主动提升服务，提高效率。