

城市公交:从“运人”到“服务人”的深刻变革

□ 本报记者 季晓莉

2025 年末,江苏省常州市在部分市郊地区开行轿车“云公交”,坐车的乘客通过微信小程序、站台预约机、预约电话等方式预约,调度员收到预约信息后,会派车前往预约车站接乘客,价格与传统公交车收费相同,受到普遍欢迎。

山东济南公交集团在部分城区推出了响应式公交“街区约巴”服务,乘客可以通过线上下单和站点按铃两种方式预约乘车,5 分钟内公交车就能到达指定公交站点,并将乘客送往目标站点。“街区约巴”接驳主干公交网络,服务区域覆盖大型社区、写字楼和地铁站,进一步完善公交微循环,日运营里程较常规公交运营模式节省一半以上。

北京公交集团近年来快速发展纯电动、增程式混合动力、氢燃料等不同形式的新能源车,新能源公交车占比已达 78%,纯电动公交车突破 1 万辆,实现了由柴油车为主到电驱动车为主的绿色低碳转型……

一系列的公共交通革新措施,为居民提供了更好的公交出行体验,中国城市公交过去发展中遭遇的痛点正在一个个被拔除。

公交改革从“政府包揽”到“三角平衡”

随着中国城镇化进程进入中后期发展阶段,城市空间结构发生深刻变化:城市中心区人口密度下降,郊区、新区人口增长,居民出行距离拉长、出行目的多元化。老年群体对公交出行有特殊需求,对时间敏感的年轻群体和商务人士则更倾向于能提供灵活性、便捷性和个性化服务的共享单车、网约车、定制巴士等多元出行方式。

过去“政府大包大揽、企业被动运营、票价长期固化”的公交运营模式,在人口结构变化、出行方式革命和财政压力增大的多重冲击下已举步维艰。据统计,2019~2024 年,中国主要城市公共交通分担率平均下降了 5~8 个百分点,而新型出行方式的市场份额持续上升。

长期以来,多数城市公交企业依赖政府补贴维持运营。随着公交系统规模扩大、人力成本上升和燃料价格上涨,财政补贴压力日益增大。同时,因为缺乏效率激励,部分公交企业服务质量不高、运营效率低下,“补贴越多、亏损越大”。传统公交车辆新能源化改造需要巨额投资,充电基础设施建设和运营模式创新也面临诸多挑战。

早在 2023 年 10 月,交通运输部、国家发展改革委等九部门联合印发《关于推进城市公共交通健康可持续发展的若干意见》,从国家层面为公交改革指明了方向。2025 年 7 月,内蒙古自治区人民政府印发《关于加快推动城市公共交通高质量发展的意见》,明确提出“政府可负担、企业可持续、百姓可承受”的三角平衡原则,强调因地制宜实施运营成本核算和补贴补偿。

“政府可负担”指公交补贴机制与地方财政能力相匹配,避免过度补贴造成财政风险,同时强调补贴资金的效率,通过绩效评价使财政资金发挥最大效用;“企业可持续”指公交企业需要建立现代企业制度,提高运营效率和服务质量,在合理补贴基础上实现财务可持续,避免

改革时评

城市公交改革需坚持“系统、创新、人本”思维

□ 季晓莉

如今,城市公共交通改革正从“供给导向”向“需求导向”转变,消费者需要什么服务,公交系统就提供什么服务。这要求公交企业必须深入了解客流特征和出行需求,精准把握服务需求,动态调整服务供给。而政府则需要更专注于宏观规划和质量监督,完善法律法规和政策体系,明确各方权利义务关系,提高公共交通的整体效率。

大数据、人工智能、物联网等新技术在公交服务中也发挥着越来越重要的作用,真正实现从“粗放式管理”向“精细化管理”转变,大幅提升运营效率和安全水



贵州首条无人驾驶公交线路 2025 年 4 月在贵阳市花溪大学城区域开通运营。全程约 5 公里,设有 4 个站点,为市民的日常出行提供了更多选择。图为在贵阳市花溪大学城公交车站,前来参与体验活动的市民在扫码试乘无人驾驶公交车。

新华社发

长期亏损导致的运营危机;“百姓可承受”指票价调整需考虑居民收入水平和承受能力,特别是保障老年人、残疾人等低收入群体和特殊群体的出行权益,维护公共交通的公益属性。

各地公交改革强调“差异化发展理念”

中国城市类型多样,不同规模、不同发展阶段的城市面临的公交问题各异。一线城市可能更关注服务品质提升和多元化出行整合;二三线城市可能更注重网络扩展和基础服务覆盖;资源型城市、旅游城市等则有特殊需求。因此,近年来的公交改革强调“差异化发展理念”。

例如,内蒙古自治区地广人稀,城市分布稀疏,各城市规模、经济水平差异明显。2025 年 7 月印发的《关于加快推动城市公共交通高质量发展的意见》充分考虑了这种区域差异性,提出了“一城一策”的改革思路。

在鄂尔多斯、包头等资源型城市,公交线路重点连接矿区、工业区与居住区,满足产业工人通勤需求;在满洲里、二连浩特等边境口岸城市,公交系统与跨境物流、旅游需求相结合;在呼伦贝尔等草原旅游城市,则发展旅游专线与常规公交相结合的混合模式。

内蒙古将公交服务标准分为三个等级:呼和浩特、包头作为大城市执行高标准,要求公交分担率达到 25% 以上,站点 500 米覆盖率 90% 以上;中等城市执行中等标准;小城市和县城执行基本保障标准。

公交服务质量评价体系包括了安全运营、服务质量、社会效益、经济效益等 4 个维度共 20 余项具体指标,评价结果直接影响补贴额度,优秀企业可获得最高 120% 的基础补贴,而不合格企业则可能被扣减补贴甚至面临退出风险。

此外,还建立起票价与居民消费价格指数、社会平均工资、能源价格等联动机制,同时推出多样化票制,如早晚高峰差异化票价,定制公交浮动票价等,既调节出行需求分布,又增加企业收入。

深圳公交改革最大特点是市场化程度高,建立了“公交财政购买服务”模式,

购买价格基于核算直接成本、固定资产折旧、合理利润等成本,使政府从“无限责任”转变为“有限责任”。深圳建立了全国首个公交服务量化考核体系,包括安全、服务、营运、技术、财务五大类指标,既保障了公交的公益性,又引入了竞争机制,实现政府、企业和乘客多赢。

此外,深圳还鼓励公交企业利用场站资源开展商业开发,如在公交枢纽上建造各类物业、广告运营、充电桩共享等,增加非票务收入,通过土地增值收益反哺公交建设。作为著名科创城市,深圳也在推动公交与地铁、慢行系统无缝衔接,通过大数据分析客流特征动态调整线路和班次,实时公交 App 提供精准到站预测,试点自动驾驶公交线路,探索未来公交新模式。

成都作为中国西部特大中心城市,在公交改革中强调“以人为本”和“系统整合”,创新性提出“公交慢行”一体化,将公交网络与自行车道、步行系统一体规划、同步建设。在地铁站、公交枢纽周边建设自行车停放设施;优化公交站点与自行车道的衔接;设置“公交+共享单车”联程优惠等。成都根据“15 分钟生活圈”理念重构公交网络,强化社区之间的横向连接,更好适应多中心城市发展格局,“需求响应式公交”可根据需求动态规划线路和班次。

公交从“公共产品”向“民生服务”转型

目前,全国每天有 1 亿人次乘坐公交穿梭街巷。公共交通不仅为人们提供便捷出行,也在融合发展中焕发新的生机活力,推动公共交通由公共产品提供商向民生服务商转型。

例如,在山东济南,带有趵突泉、大明湖荷花等特色景观涂装的公交巴士在街头往来穿梭,车内的语音讲解还能让游客了解景点的历史文化背景。为保障冰雪季市民和游客的顺利出行,长春公交集团东盛汽车公司专为冰雪旅游开设了 666 路公交专线,票价两元,车程 17.5 公里,连接着城区和一处热门冰雪旅游场所。拉萨开通多条微循环公交线路,

有效覆盖城市狭窄街道和居民区,有效解决交通拥堵问题。

为解决骑行爱好者“最后一公里”接驳难题,深圳巴士集团开通“骑行定制巴士”专线,从莲塘口岸等多个起点,将骑行爱好者连同自行车一起,直接送达各个区域的骑行路线。广西梧州市开通“梧州一封开”跨省公交旅游专线,线路串联梧州四恩寺、白云山公园等特色文旅资源,延伸至广东封开县塔山森林公园、北回归线标志塔等重点景区,构建起“一程多站”的全域旅游交通网络。

江西吉安市新干县则聚焦菜农出行需求,提供定时、定点、定向的“一元菜农公交”专线公交服务,减少菜农摩托车等出行约 10 万车次,每年累计运送农产品超 1500 吨,为当地农户增收超千万元。

与此同时,智慧公交正在成为多个城市新的风景线,打破了传统公交“定线、定站、定时”的固有模式,凭借“即时高效、响应迅速、个性定制”等优势,正受到越来越多市民的青睞。

例如,只要通过微信或支付宝搜索“郑州公交”小程序,点击“网约巴士”,选择上下客站点、乘车时间及乘车人数,支付费用后手机界面就会显示乘车二维码。几分钟后,网约公交便会准点到达指定的上车点,市民扫码即可上车,一趟票价只要 2 元。郑州网约公交的运营面积已从最开始的 2.3 平方公里扩至 9.2 平方公里,设 89 个站位,开通至今客流量已达 4 万余人次。

鄂尔多斯作为智能网联汽车“车路云一体化”应用试点城市,智能网联观光巴士方向盘能自动打轮、摆正,车辆搭载的 5 组激光雷达如“电子眼”般扫描路况,0.3 秒内即可完成红绿灯识别与障碍物规避,全程行驶稳定,车速已提高到 25 公里/小时。无人接驳智慧站台上的数字大屏能实时显示各类智能网联汽车的行驶位置。

从单纯的交通工具到服务民生的多元平台,从减少碳排放到促进区域协同发展,我国公共交通正以改革创新姿态融入城市肌理,为更美好的城市生活注入源源不断的发展动力。

系统、创新、人本

当然,公交改革在当前仍然面临一些难点。首先,虽然公交改革强调“政府可负担”,但目前地方财政压力增大,如何建立更加稳健的公交财政保障机制,仍需探索。其次,票价动态调整机制可能引发部分公众的不理解,如何平衡运营成本与公众承受力,需要精细的制度设计和有效的沟通策略。再次,绩效评价体系的设计直接影响补贴分配的公平性和激励效果,如何为公交服务商建立科学、全面、公正的评价体系,避免“唯指标论”和形式主义很重要。最后,中国东中西部、大中小城市差异显著,公交改革不能“一刀切”。如何既鼓励地方创新,又确保基本公共服务均等化,需要在更

高层面加强统筹与协调。

中国城市公共交通未来将朝着更加多元化、智能化、绿色化和人性化的方向发展,超越单纯的出行功能,与社区服务、商业活动、应急救援等功能相结合,成为城市公共服务网络的重要节点。因此,城市公共交通改革也将是一场深刻的系统性变革,涉及政府、企业、公众多方利益的再平衡。

改革不会一蹴而就,只有坚持系统思维、创新思维和人本思维,才能构建真正可持续、高质量的城市公共交通体系,满足人民群众日益增长的美好出行需求,为城市可持续发展提供坚实支撑。

交通票价改革让“流动中国”更幸福

□ 本报记者 安宁

从成都到自贡的高铁票最低能到 5 折,近期,刘莹和同伴兴冲冲地前往自贡游玩,在方特恐龙乐园拍下许多照片,享受了一场说走就走的旅行。

一场聚焦民生温度与资源效能的票价补贴改革正稳步推进。铁路方面,2025 年底,1300 余趟动车组列车票价实行优惠,最低折扣达到 4 折。同时,计次票、定期票等新型票价模式的出现,不仅提供了更灵活的乘车体验,更有效整合了运输资源。此外,城市公共交通的补贴机制也在精细化和绩效化,多个城市相继推出新的公交补贴管理办法,试图在保障基本公共服务的同时,提高财政资金使用效率。

高铁灵活打折

铁路方面,传统的高铁定价机制是统一定价,在不同时期和地域,其对应的票价几乎是一样的,难以适应市场变化。

铁路客运票价调整是铁路价格机制改革纵深推进的必然。2016 年 2 月,国家发展改革委发布《关于改革完善高铁动车组旅客票价政策的通知》,正式把高铁自主定价权下放给国铁集团的前身中国铁路总公司。

多年时间里,高铁票价有过多次调整,有的线路上涨,有的线路下降,形成了差异化的浮动机制。进入 2025 年,一些高铁线路开启新一轮的票价调整。有的线路如杭甬段,公布票价从 34 元上涨到 41 元。但同时,在淡季,旅客也将享受更低的折扣。2025 年底,1300 多趟动车组列车票价实行优惠,覆盖全国 130 多条高铁线路,其中,学生、儿童、残疾军人、伤残人民警察、残疾消防救援人员等特殊群体旅客继续享受“折上折”,最低可达 4 折优惠。

“潮汐式”浮动定价代替了过去“一刀切”的定价模式,形成了多层次、差异化的定价体系。这一利好已切实落地到群众出行场景中。打开 12306App,按“价格最低”筛选,就能找到低至 4 折的高铁票。京沪、沪昆、杭深等热门线路均已纳入优惠范围,为经常出差、求学、探亲的群体送上了实实在在的福利。

以上海铁路局为例,管内 581 趟动车组列车实行优惠,如上海虹桥至横店的 C3611 次二等座票价较原执行票价优惠 45 元,温州北至芜湖的 C3668 次二等座票价较原执行票价优惠 63 元,对高频出行家庭而言,年节省成本可达数百元。

精细化定价策略是依据详实的市场调研,在考虑地域、时间、客流量等因素之后制定出来的。从数据上来看,实行差异化折扣之后,列车的上座率普遍提高了 15% 以上,可以见得,市场对于灵活的定价方式持积极的态度。

改革的长期目标是什么?就是让铁路真正走向市场化,依靠自身的经营能力实现盈利。一旦铁路实现了自我造血功能,形成良性循环,最终受益的还是所有乘客。

公交精细补贴

在城市公共交通领域,长期

固定票价与刚性运营成本的矛盾日益突出。人工、燃料等成本逐年攀升,而票价多年未作调整,导致部分城市公交出现收入成本倒挂,财政补贴压力持续加大。此外,单一票价无法反映路路供需差异,热门时段运力紧张与平峰期资源闲置并存,资源配置效率亟待提升。这些困境倒逼票价补贴机制必须向更科学、

更精准的方向转型。

2024 年 10 月颁布的《城市公共交通条例》明确,城市公共交通票价依法实行政府定价或者政府指导价,并建立动态调整机制。鼓励根据城市公共交通服务质量、运输距离以及换乘方式等因素,建立多层次、差别化的城市公共交通票价体系。

与高铁的市场化改革不同,城市公交改革更注重补贴机制的精细化。多地通过成本规制、服务质量挂钩等方式,提高财政资金使用效率。

江西省南昌市联合周边城市发布的《南昌都市圈城际公交客运服务成本规制实施标准》提供了一个创新案例。该标准将准点率、乘客满意度纳入考核体系,与企业补贴直接挂钩,按考核后的实际成本补偿刚性支出,既保障企业“保本微利”,又避免财政浪费。据统计,江西都市城际公交有限公司实施成本规制后,企业运营效率提升 20%,新能源车辆更新率提高至 88%。

公交补贴政策在不同地区各有侧重。比如,浙江省宁海县主要针对城乡公交票价及冷线经营进行补贴,保障基本公共服务覆盖;河南省郑州市对公交企业设定能耗、准点率基准值,达标企业可获全额补贴,超标部分按 60%~80% 梯度补偿,设计阶梯式补贴机制充分调动企业的积极性;四川省广汉市将补贴项目细分为社会公益服务补贴、公里营运补贴和企业年度经营补贴三部分。

实现多重平衡

交通领域的票价改革并非单一行动,而是一套组合拳。铁路票价市场化改革与城市公交补贴制度优化,共同构成了中国交通服务供给侧改革的重要组成部分。这项改革的目标是实现多重平衡:既要保障公共交通的基本民生属性,又要提升资源利用效率;既要维持运营方的可持续经营,又要控制财政支出压力。

通过改革,公共服务优化的有效路径越探越明。甘肃省兰州市通过召开 12 场听证会,全面披露了 20 年末调价所面临的运营困境,让公众对公交运营的实际情况有了直观认识。这种透明化的信息披露方式,显著提升了公众对票价调整的理解与接受度。

改革精准回应着群众急难愁盼。温州制定不同的让利措施,是对市场需求的针对性回应;不同群体推出不同的优惠举措,体现交通部门兼顾共需求,既有折扣力度又有民生温度。

值得注意的是,票价改革带来的好处已经超过了交通本身,成为促进区域经济发展的一种催化剂。成都到自贡的火车实行最低 5 折优惠之后,该线路的旅客发送量环比增长了 91.3%,很好地带动了当地的秋季旅游市场。铁路与旅游相结合的发展模式在全国各地不断被复制、推广。黑龙江把票价优惠政策同促进冰雪经济发展的战略相结合,在满足旅客多样化出行需求的同时也为地方经济发展注入了新的活力。从数据上看,票价优惠线路沿线商业活跃度普遍提高 20% 以上。

民生无小事,细微处见温度。票价补贴改革从群众出行账本出发,以精准施策破解发展难题,用制度创新传递政策善意。随着改革的持续深化,必将实现公共服务社会效益与市场效率的双向提升,让每一次出行都承载着获得感与幸福感,为高质量发展注入更持久的民生动力。