

普宁市新能源城乡公交一体化合作运营方案

(征求社会公众意见稿)

为贯彻落实交通强省建设大会精神,全面加快新能源公交车推广应用,提升人民群众公共出行便捷度、满意度和安全感,满足人民日益增长的美好生活需要,积极践行“绿水青山就是金山银山”的发展理念,助力生态文明建设,响应国家“碳达峰”、“碳中和”政策,促进公共交通节能减排和结构调整,根据国家、地方政府相关政策,结合普宁市实际情况,特制定以“公交通绿地,环保献蓝天”为主题的普宁市新能源城乡公交一体化合作运营方案。

一、新能源城乡公交一体化项目背景

普宁市位于广东省东部偏南,地处于榕江、练江和龙江上游。东毗汕头市潮阳区、潮南区,南邻惠来县,西南与陆丰市及陆河县接壤,西北接揭西县,东北靠揭阳市榕城区和揭东区。普宁市总面积为 1620 平方公里,全市共辖 7 个街道办事处、18 个镇、1 个乡、3 个农场。2019 年末,普宁市常住人口达到 212.32 万人。

(一) 客运市场现状。

1. 客运班车。辖区内共有道路客运企业 6 家(其中省际、市际、县际、县内农村客运班车经营企业共 5 家,公交车企业

1家)。营运车辆267辆(省际4辆、市际27辆、县际25辆、县内农村客车159辆、新能源公交车52辆),其中:普宁市汽车运输有限公司(营运车辆21辆)、普宁市粤运华展有限公司(营运车辆7辆)、普宁市通诚运输有限公司(营运车辆16辆)、普宁市顺达运输有限公司(营运车辆104辆)、普宁市万成客运有限公司(营运车辆67辆)、普宁市公共汽车服务公司(新能源公交车52辆)。

2. 客运线路。普宁市辖区内共有在营城乡客运线路共67条(县内农村客运线路64条,公交线路3条),在营城乡客运车辆共211辆,其中普宁市通诚运输有限公司县内客运线路16条,在营客运车辆共16辆;普宁市万成客运有限公司县内线路16条,在营客运车辆共39辆;普宁市顺达运输有限公司县内客运线路32条,在营客运车辆共104辆;普宁市公共汽车服务公司公交线路3条(第1路、第2路、第5路),新能源公交车52辆。

辖区内城乡公交客运企业,呈现散、小、弱,企业经营管理水平不高,公共服务不均衡、社会效益不佳,司乘人员管理不到位,安全意识、服务意识淡薄,日常管理难度大,部分客运线路存在不规范经营行为,甚至部分车辆停班离线,安全隐患大,市民出行难等问题尤为突出。

(二) 公共交通情况。

1. 万人公交标台数。普宁现有公交车辆 52 辆，县内运输车辆 158 辆，共计 210 辆，按普宁市城区 110 万人口计算，每万人均不足 2 标台，远低于国家标准的 12 标台。

2. 公交线网密度。既有公共交通覆盖范围不足，据统计，目前普宁市公交线网密度仅为 1.25，公交站点 500 米覆盖率仅为 47.9%。

3. 公交出行分担率。公共交通出行分担比例较低，仅占机动化出行总量的 3.2%。

（三）公共交通发展规划。公共交通作为城市中的高效运输手段，在城市交通中发挥着基础性、服务性、先导性的作用，作为城市交通系统的重要组成部分，公共交通在城市社会经济发展中所起到的作用越来越突出。普宁市现有的公交发展规模滞后，难以满足人民群众对公交出行需求以及日益增长的美好生活需要，亟需建立有序集约、安全可控的城乡公交体系。目前，按照上级和普宁市委、市政府的工作部署，普宁市交通运输局已委托中介机构编制了《普宁市城市公共交通发展规划》（2020-2035 年），按照“统筹发展、注重衔接、结构合理、适度超前”的方针，优化公共交通运输结构，完善城乡公共交通体系，整合场站、枢纽等设施资源，提高普宁市城乡公共交通运输的整体服务能力和效率，努力构建一体化、品质化、多样化的公共交通体系。

二、现实意义

建设普宁市新能源城乡公交一体化是落实国家和省、市发展新能源汽车政策的工作要求，符合国家“碳达峰”、“碳中和”的战略部署，实现绿色低碳转型；也是交通强省、强市，创文创卫、乡村振兴、创建“四好公路”示范县，提升城市品质、改善人居环境、优化产业结构、助推摩电整治的重要抓手，符合普宁市实际情况和未来发展要求。

（一）提高城市公共交通服务水平。目前，普宁客运企业“小、散、乱”现象明显，管理水平低下，行业内耗较大，城乡公交发展不足，路线规划不够合理。推进建设新能源公交城乡体系，有利于提高全市客运服务水平，进一步构建城乡公共交通，为群众提供更便捷、更安全、更舒适的出行服务。

（二）提升文明城市形象。城乡公共交通是一个地区政治、经济、文化生活不可或缺的桥梁和纽带，有助于城市扩容提质、建设美丽乡村等工作，借鉴学习先进经验，引进具有竞争优势的国有企业参与经营管理，使我市城乡公共交通能够增加覆盖面、舒适度、规范化。推进建设新能源城乡公交一体化，有利于展示为民惠民发展的施政理念，有效提升普宁的城市形象。

（三）改善群众出行环境。新能源公交车行驶平稳、安静，乘坐舒适，能够更好地满足群众出行需求，提高群众出行

的便捷度和满意度；同时，随着人民群众节能环保观念的不断增强，低噪音、无污染的新能源车辆越来越受欢迎，建设新能源城乡公交一体化已成为广大老百姓的共同心声。

（四）充分体现为民服务的发展理念。大力推广使用新能源公交是深入贯彻国家“优先发展公共交通”战略，践行“交通强市”、“乡村振兴”发展理念的重要举措，也是党史学习教育中“学史力行”和“我为群众办实事”的真招实举，学习借鉴周边城市的经验做法，统筹考虑城市发展和社会公众基本出行需求，根据实际，合理布局新增开通城乡公交线路，有序投放公交车，提高服务意识，方便群众出行，能够充分体现党和政府为人民服务的理念。

三、合作方情况介绍

（一）汕尾市粤运汽车运输有限公司基本情况。

汕尾市粤运汽车运输有限公司（下称汕尾粤运）是省交通集团下属的国有道路运输企业，于1988年6月注册成立，国家公路客运二级企业，拥有等级以上站场6个，其中一级站2个，运营车辆1566台（含班车、包车、公交等）。汕尾粤运自2015年获得汕尾市0-50公里公交特许经营权后，在汕尾投入新能源公交车1360台，运营管理的充电场地达10万平方米，充电桩474个，有先进的企业管理理念和丰富的新能源公交运营经验。

至 2019 年底，汕尾市公交车总数为 1416 辆，其中新能源纯电动公交车达 1360 辆，占比 96%，在全省排名前列。城市每万人公交车拥有量从 2015 年的 5.02 标台/万人提高到 2019 年的 14.51 标台/万人，2020 年汕尾市公共交通占机动化出行比例为 23.70%，在粤东四市排名第 1 位；城市交通绿色出行分担率 74.83%，排名全省第 2 位。统一标志的新能源公交车是汕尾一道靓丽的风景线，“绿色交通”已成为汕尾的城市名片，促进了地方公共交通上水平、上台阶，优质、均等、完善的公交服务成为了展示汕尾市新形象的一面旗帜，为汕尾市的创文创卫作出极大贡献。

（二）选择汕尾粤运进行合作的依据。

汕尾粤运公司作为国有道路运输企业，是广东粤运交通股份有限公司（下称粤运交通）的子公司，具有科学完善的运营体系。汕尾粤运有成熟先进的新能源公交运营经验。2015 年以来，在汕尾市政府、市国资委、市交通局的支持下，汕尾粤运公司创造性的提出了城乡公交一体化综合公共交通运输模式，使汕尾市新能源公交从无到有，从有到优。汕尾粤运以城市公交为切入点，通过整合运输资源、优化运输模式，将各种运输资源、运输模式有机结合、科学发展、兼收并蓄，实现城乡公交一体化。

汕尾粤运有与揭阳市、揭西县合作运营的成功经验。2017年“7·06”交通事故后，揭阳市政府为了大力提升全市道路客运规范、安全运营服务水平，满足人民群众对道路客运美好出行的新需求，坚持以人民为中心的发展思路，以补齐短板为重点，解放思想、改革创新、市场运作、统筹推进、合作共赢，加快推进我市道路客运体制机制改革创新改革，通过整合现有资源，招引战略合作，实现资源共享、优势互补，促进全市道路客运行业做强、做优、做大，全面提升道路客运行业安全生产保障能力，更好地满足人民群众安全、便捷、舒适出行新需求，更好地服务全市发展大局，制定了《揭阳市道路客运企业改革重组总体方案》（揭府办〔2018〕40号），普宁市按照上级文件精神相应制定了《普宁市道路客运企业改革重组实施方案》（普府办〔2018〕30号）。为了确保客运企业改革重组顺利进行，揭阳市政府取得广东省交通集团大力支持，派出以汕尾粤运经营骨干为主的经营管理技术团队参与客运企业改革工作。

2018年6月揭阳市道路客运体制改革领导小组成立揭阳市汽车运输有限公司筹备工作组，汕尾粤运管理技术骨干刘远城任揭阳市汽车运输有限公司筹备工作组执行组长、运营管理工作小组组长，李剑任筹备工作组副组长、资产财务工作小组组长，筹备工作组全面接管揭阳市汽车运输有限公司，并严格按

照揭阳市市属道路客运企业改革重组实施方案的要求开展道路客运企业改革工作。揭西县作为当时道路客运企业改革试点，于2018年将揭西县汽车运输总公司整体委托汕尾粤运公司经营管理。今年9月揭西在原来的基础上将新能源城乡公交一体化运营建设项目整体委托给汕尾粤运经营管理。效果良好，得到上级政府及社会各界人士的广泛好评。充分体现了汕尾粤运公司的运营管理水平。

为深入贯彻国家“优先发展公共交通”战略，践行“公交都市”发展理念，把投放城乡公交车作为党史学习教育中“学史力行”和“我为群众办实事”的真招实举，切实为群众提供便捷、舒适的出行服务，推动我市经济高质量发展，以城乡公交一体化为切入点，规范我市道路客运运输，特别是城乡公交一体化项目建设经营管理。拟参照《揭阳市道路客运企业改革重组总体方案》（揭府办〔2018〕40号）、《普宁市道路客运企业改革重组实施方案》（普府办〔2018〕30号）等文件精神，以及汕尾市、揭西县新能源城乡公交一体化的经验做法，引进汕尾粤运经营管理技术力量合作建设经营普宁新能源城乡公交一体化相关工作。

四、合作模式

采用“管理服务”模式。普宁市成立独立法人资格的国有独资公司作为经营公司，与汕尾粤运开展合作，合作期8年。

合作期满后，公司办公场所、设备等所有权全部无条件无偿归属经营公司一方所有。如需要继续合作，在政策允许的前提下，同等条件，汕尾粤运享有合作优先权。经营公司负责按有关规定取得普宁市城乡公交一体化运输经营权与汕尾粤运合作；汕尾粤运负责经营管理，提供成熟的新能源城乡公交一体化运营管理经验、经营管理骨干、技术人员组成经营管理团队、打造智能公交信息化平台，同时负责提供充电设备以及充电服务运营管理平台。

（一）主要合作内容。

普宁市国有资产管理中心成立一家国有独资公司作为主体，由市政府授权其作为普宁市城乡公共交通运营企业。由自然资源局牵头农业农村局、国有资产管理中心、交通运输局、住建局等部门审批划拨办公、停保场地，由交通运输局牵头财政局、自然资源局、住建局、国有资产管理中心组织实施对普宁市负责建设的项目进行配套完善，同时，由市场监督管理局、交通运输局、税务局、公安局交通警察大队等单位完善相关各项经营资质手续。汕尾粤运公司负责派出经营管理、技术团队、出资建设充电设施，提供充电服务及经营管理各项工作。由经营公司与汕尾粤运公司合作开展新能源城乡公交一体化运营，实行现代化公司经营管理，时机成熟后整合优化普宁市城乡公共交通资源。具体参照《揭阳市道路客运企业改革重

组总体方案》（揭府办〔2018〕40号）、《普宁市道路客运企业改革重组实施方案》（普府办〔2018〕30号）等客运体制改革方案执行。

1. 车辆投入方面。因考虑时间紧迫，车辆如采取新购买方式，时间需4个月以上，为了在春节、元宵以及清明大型节日之前，车辆能够投入运营，尽快满足人民群众出行需要，第一、二批车辆由汕尾粤运在现有运输资源中择优应急支援调配。第一批100辆在2022年春节前到位，第二批100辆在2022年6月底前到位。之后3年内，从2023年开始逐年采购新车100辆，至2025年投入达到500辆。

2. 经营管理方面。由汕尾粤运派出经营管理团队（工资福利等由汕尾粤运负责），包括公司总经理、运营总监、安全生产管理人员、技术员等，其余人员在普宁市有关企业进行选聘或按公司章程、有关规定进行招聘。经营公司按经营收入的比例向汕尾粤运支付技术服务费，首年为经营公司经营收入的8%，第二年7%，第三年6%，此后为5%。上述所指的经营收入为车票款、广告等经营性收入，不含国家、地方政府各项补贴，国家、地方政府各项补贴和非经营性收入全部归经营公司所有，不计入支付汕尾粤运技术服务费提成。如人员配置数量有调整，技术服务费的具体提成比例由经营公司与汕尾粤运另行协商，报经营公司管理部门审批。

3. 充电桩建设运营方面。由普宁市负责提供充电桩建设场地，并做好三通一平、场地硬底化、电房及电缆沟等配套基础设施建设；汕尾粤运负责制定技术方案及充电运营方案（包括充电服务价格及优惠策略的制定），负责出资建设一期充电设备设施及配套设施（如电源、线路等），提供充电运营平台，负责后期充电作业、设备运营管理和维修保养，并负责充电服务人员工资福利等费用。

以上充电服务费等价格按有关部门审定价格执行。充电服务合作期限为6年，合作期满后，所有充电设施、设备保持正常使用，所有权无条件无偿归属经营公司一方所有。如需要继续合作，在政策允许的前提下，同等条件，汕尾粤运享有合作优先权。新能源公交车充电桩前期投入较大，使用频率较高，与汕尾粤运合作可减少普宁市前期投资和运维成本。

（二）合作的优势。

汕尾粤运受限于目前上级单位政策，不再允许跨区域对外投资，与经营公司的合作，不涉及股权合作，汕尾粤运作为管理服务输出方与经营公司仅是运营管理服务合作，经营公司的产权不变，属于普宁市国资管理中心的国有独资企业。汕尾粤运通过提供车辆以垫资的方式，将新能源公交车经第三方评估后以不高于评估价转让给运营公司，同时以分期付款方式支援普宁市投入运营（采用汕尾粤运支援车辆可节约时间和降低成

本），只先收取70%购车款，剩余购车款分三年免息支付（即每年年底支付10%购车款）。这种由普宁方提供场地、分期购买车辆，汕尾粤运先垫资提供车辆、出资建设充电设备设施、提供专业技术、管理人员和技术团队（汕尾粤运负责支付汕尾粤运支持人员的工资福利）的运营管理服务合作模式。与揭西的托管模式相对比，支援力度更大。汕尾粤运通过车辆投入，垫付了部分购车成本，出资建设充电设备设施，虽未出资成立合作公司，实质上相当于投入资金和技术，这种合作模式更加紧密。

普宁市通过与汕尾粤运的合作，能从硬件、软件上得到汕尾粤运的支持，在车辆投入、人员架构、运营经验、智能管理等方面全面快速补齐短板，迅速提升公共交通服务水平。汕尾粤运也通过与普宁的合作，实现品牌输出、管理输出，拓展市场，进一步扩大“粤运”品牌的形象与影响力，使企业由传统公交企业向管理型企业发展，实现企业转型与创新，达到“双赢”的目的。

五、合作方案及流程

（一）启动新能源城乡公交一体化建设。按照普宁市委市政府的工作部署，普宁市交通运输局牵头相关部门结合全市社会发展的实际，起草《普宁市新能源城乡公交一体化合作运营方案（征求意见稿）》，征求相关部门和社会公众意见并履行

相关程序后提请市政府常务会、市委常委会审定。审定后启动新能源城乡公交一体化建设。参照揭阳市和普宁市客运体制改革方案，新成立一家国有独资经营公司，由普宁市政府授权作为经营城乡公共交通主体，以尽快上马，按时间节点早日运营，解决人民群众公共出行难的问题，助推摩电整治工作。

（二）签订《普宁市新能源城乡公交一体化战略合作框架协议》。经征求有关部门意见，由普宁市政府授权普宁市交通运输局与汕尾粤运签订《普宁市新能源城乡公交一体化战略合作框架协议》。签订协议后，由普宁市各相关部门和汕尾粤运按照双方协议约定，做好企业经营管理各项业务的前期工作，争取尽早由经营公司与汕尾粤运具体实施合作，尽快启动新能源城乡公交一体化运营。

（三）规范整合区域运输市场。普宁现有客运企业整体经营管理水平不高，不适应新形势发展，不利于公共交通健康发展。整合市场主体，规范运营管理，有利于消除无序竞争，避免民营企业的逐利性与公交行业的公益性所产生的矛盾，彰显国有企业的社会责任担当。

经营公司运营成熟之后，由普宁市根据实际情况，在对市场充分调研的基础上，参照《揭阳市道路客运企业改革重组总体方案》（揭府办〔2018〕40号）、《普宁市道路客运企业改革重组实施方案》（普府办〔2018〕30号）等客运体制改革方

案，对区域运输市场和运营车辆进行整合规范经营，对原有运输企业经营管理不规范、群众满意度低的企业通过有关程序，由经营公司进行整合或收购。建设新能源城乡公交一体化期间，原则上暂停县内农村客运线路牌、公交客运线路的新增、续期，涉及行政村客运班车通达任务等特殊情形，需报请普宁市推进城乡公共交通工作领导小组研究决定。

六、新能源公交运营方案

首批计划在 2022 年初投入 100 辆，第二批计划在 2022 年上半年再投入 100 辆，2023 年投入 100 辆，2024 年投入 100 辆，2025 年投入 100 辆，总数达 500 辆。其中首批投入以普宁城区及相邻乡镇公交线路为主，第二批以城乡公交线路为主，后期投入车辆线路根据实际情况而定。公交收费标准将采用 2 元起步，分段收费。

（一）机构设置。双方签订《普宁市新能源城乡公交一体化战略合作框架协议》后，普宁市交通运输局、国有资产管理中心以及汕尾粤运，按照经营公司组织架构和有关规定，物色人选组成公司领导管理机构，并完善各项经营管理制度，着手开展公司资金筹措、办公场所设置、基础设施建设、职责分工落实，同时做好驾驶员、业务人员招聘等工作。

（二）基础建设。1. 办公场所、停保场所建设。为确保 2022 年春节前首期能够按时投入经营，由普宁市自然资源局牵

头农业农村局、交通运输局、国有资产管理中心、财政局、住建局等部门对农机学校地块抓紧办理完善相关手续，划拨归经营公司作为首期办公和停保场建设场所使用。协议签订后，由交通运输局牵头对首期停保场、办公场所等普宁负责建设项目组织实施建设，汕尾粤运着手组织建设首期停车位 100 个、配套充电桩 30 部，以及其他汕尾粤运负责建设的项目，确保能为春节前城乡公交运营投放做好保障。

2. 候车站亭站牌建设。双方人员到位后，由经营公司按照公交线路规划的具体线路进行现场勘研，选定候车站亭、站牌建设位置，制定具体建设方案，形成具体实施报告，报政府核准后由政府委托部门或经营公司实施建设。

（三）路线规划。第一期投入新能源纯电动车辆 100 辆，初步拟按照《普宁市城市公共交通发展规划（2020-2035 年）》的规划线路结合实际规划新增公交线路 4 条。经试运营后，由运营公司联合有关部门根据群众反映、实际情况进行调研，制定调整线路或新增线路计划，并按有关规定办理手续，以更好满足群众出行需求。