



经济管理学术文库·经济类

# 城市公交行业 市场化改革研究

Research on the Reform of Marketization in  
Urban Public Transport Industry

卢宇 / 著



经济管理出版社  
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE



经济管理学术文库·经济类

# 城市公交行业 市场化改革研究

Research on the Reform of Marketization in  
Urban Public Transport Industry

卢宇 / 著



经济管理出版社  
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

城市公交行业市场化改革研究/卢宇著. —北京: 经济管理出版社, 2014. 4

ISBN 978-7-5096-3032-7

I. ①城… II. ①卢… III. ①城市交通-公共交通系统-经济市场化-经济改革-研究-中国 IV. ①F572. 72

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 067988 号

组稿编辑: 魏晨红

责任编辑: 魏晨红

责任印制: 司东翔

责任校对: 张 青



出版发行: 经济管理出版社

(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038)

网 址: [www.E-mp.com.cn](http://www.E-mp.com.cn)

电 话: (010) 51915602

印 刷: 三河市延风印装厂

经 销: 新华书店

开 本: 720mm×1000mm/16

印 张: 15.75

字 数: 275 千字

版 次: 2014 年 5 月第 1 版 2014 年 5 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5096-3032-7

定 价: 45.00 元

· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部负责调换。

联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

# 序

本书是我主持的国家社会科学基金重大项目《贯彻落实科学发展观与深化垄断行业改革研究》（批准号：07&ZD016）的阶段性成果之一，按照项目设计和研究框架由青年学者卢宇博士独自完成。

20 世纪 70 年代以来，经济发达国家和广大发展中国家针对垄断行业的弊端纷纷进行了改革。改革的主题主要是竞争化、民营化和放松规制。美国、英国、日本等发达国家先后对公交、民航、电信、电力、铁路、自来水、燃气、邮政等垄断行业实施了一系列改革措施，掀起了垄断行业的改革浪潮，之后这一浪潮又波及广大发展中国家。实践证明，改革打破了行业垄断格局，引入了竞争机制，提高了资源配置效率和社会分配效率。

改革开放以来，中国已经在一般商品领域和服务领域初步建立了充满生机和活力的社会主义市场经济体制。但在自然垄断产业领域，改革严重滞后，与社会主义市场经济体制的内在要求不相适应。从 20 世纪 90 年代末期开始，我国对石油、电信、电力、民航等垄断行业进行了以引入竞争机制为主题的改革，取得了初步成效。但改革始终是不系统的，而且时断时续，所以，直到今天我国在深化垄断行业改革方面的进展仍然不大，成为制约整个经济发展和社会主义建设的一大突出问题。在这种背景下，2013 年 11 月通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，提出了使市场在资源配置中起决定性作用，推进公共资源配置市场化，对于自然垄断行业，要根据不同行业特点实行网运分开、放开竞争性业务，破除各种形式的行政垄断。可以说，加快推进垄断行业改革已经成为全国人民的共同心声，不仅具有重要性，而且更具有紧迫性。

城市公共交通属于城市公用事业，是城市的重要基础设施之一，维系着城市功能的正常运转，也是城市社会和经济赖以生存、发展的基础，在国民经济发展中占有重要地位。优先发展公共交通，有利于缓解交通拥堵和控制环境污



染等问题。我国政府已把优先发展城市公共交通上升到国家战略层面，作为实现国家可持续发展、建设资源节约环境友好型社会、构建和谐社会等重大战略的重要组成部分。但是，由于城市公交行业具有公用企业性质，长期被视为自然垄断企业，行业垄断状态在很长一段时期内被认为理所当然。服务水平低、长期的政府补贴、企业管理缺乏激励和创新能力等问题是普遍存在的。随着技术水平的发展，人们在理论上已逐渐认识到这种垄断的不合理性，并开始着手推行打破行业垄断的改革。改革开放30多年来，城市公共交通有了长足的发展和重要的改善，促进了城市和地区经济的发展，极大地方便了广大市民的出行，同时，对保持社会政治稳定也发挥了重要的作用。因此，作为一个成功的案例，研究我国城市公交运输业的改革过程，总结经验和教训，必然对其他垄断行业的改革具有重要的借鉴意义。在这种背景下，卢宇博士的专著《城市公交行业市场化改革研究》得以出版，无疑顺应了时代的需求。

该书从一个全新的视角和结构体系系统地阐述了公交行业改革问题，以自然垄断行业改革的理论基础为出发点，结合公交行业的历史、现状及特点，借鉴发达国家公交行业改革与发展的经验与教训，从产权模式、治理模式、运营模式、竞争模式、价格模式及监管模式六个方面的分析入手，提出了我国公交行业六位一体的改革模式与路径，对我国城市公交运输业的改革做了系统研究。卢宇博士在熟练掌握西方经济学、产业组织理论的基础上，充分借鉴发达国家在城市公交等垄断行业的改革经验，紧密结合我国城市公交改革的实践，运用科学的研究方法，认真分析了目前我国城市公交行业改革和发展中遇到的一系列问题，从六个方面提出了深化我国城市公交行业改革的一系列政策思路，这对我国加快和深化城市公交管理体制、推动我国城市公交行业发展具有重要参考价值。

当然，该著作也存在一些不足之处，因为对公交行业的技术经济特征的了解不是很充分，因此理论与实践的结合不是很密切，部分结论的政策应用性相对薄弱。但因该领域的研究总体薄弱，可资借鉴的研究成果非常有限，能够取得这样的系统性研究成果，算是搭建了很好的研究框架，为后续的深入研究奠定了很好的基础。希望卢宇博士再接再厉，把包括城市交通运输在内的垄断行业改革问题的研究不断推向深入，为中国垄断行业的改革与发展继续贡献聪明才智。

戚聿东

2014年2月18日

# 前 言

本书是戚聿东教授主持的国家社会科学基金重大项目《贯彻落实科学发展观与深化垄断行业改革研究》（批准号 07&ZD016）中的一个行业性案例研究，是柳学信教授主持的北京市自然科学基金项目（项目编号 9112003）中行业层面分析中的部分内容，也是卢宇主持的首都经济贸易大学校级科研项目（批准号 2012XJQ006）的研究成果。

城市公交服务是国家综合运输体系网络中的枢纽，它维系着城市功能的正常运转，直接影响着城市的社会经济活动。城市公交服务作为城市的动脉和城市文明的窗口，与城市经济发展和社会进步休戚与共，息息相关，是城市经济发展的动脉，是城市社会经济发展的基础。同时，城市公交作为一种交通工具还为城市生产和人民群众生活服务，承担着城市公共客运的主要任务，满足公众的出行需要，节约人们的社会活动时间，直接影响着城市居民的生活水平和出行环境。无论是城市经济发展或是公众的出行都离不开城市公交服务，它是城市地区的工业、商业、居民工作和日常生活等正常运转必不可少的条件。保障城市公交服务健康有序的发展，对于维护城市的正常运转、满足人民群众日益增长的出行需求、促进城市社会经济的全面发展都具有重要的意义。

在西方民营化改革浪潮的影响下，中国的基础设施产业也开始了市场化的进程。其中作为基础设施产业的一个重要组成部分的公共交通行业也在这场改革浪潮下拉开了市场化改革的帷幕。肇始于西方国家的市场化改革，其逻辑起点是认为私营部门管理比公营部门管理更有效率，其核心内容是要在公共服务的供给中引入竞争机制，打破政府一家独大的垄断格局，更加明确地界定政府的职能，将政府做不了、做不好的事情通过政府业务合同出租、鼓励私人资本参与公共服务、特许经营等途径和方式交给专业化的机构来完成，或者是两者共同参与完成。

我国政府已把优先发展城市公共交通上升到国家战略层面，作为实现国家



可持续发展、建设资源节约环境友好型社会、构建和谐社会等重大战略的重要组成部分。但是由于城市公交行业具有公用企业性质，长期被视为自然垄断企业，行业垄断状态在很长一段时间内被认为理所当然。服务水平低、长期的政府补贴、企业管理缺乏激励和创新能力等问题普遍存在。随着技术水平的发展，人们在理论上已逐渐认识到这种垄断的不合理性，并开始着手推行打破行业垄断的改革。2004年，建设部《关于优先发展城市公共交通的意见》提出对城市公交事业进行民营化改革，引入竞争机制，通过公交客运线路特许经营，允许不同产业形式的公交企业进入公交客运市场，打破国有公交企业垄断经营，形成多家公交企业竞争格局。公交行业的改革持续了若干年，但成效并不显著，公交行业竞争并不充分，垄断状态依然存在。正如建设部在《深化国有城市公共客运交通企业和行业管理体制改革的若干意见》中提到的：“……国有公交企业和行业管理体制经过多年的实践和探索，各地取得了一些好的经验，同时，一些深层次的矛盾和问题集中暴露出来……主要表现在：产权不清、政企不分，企业难以成为自主经营的法人实体和市场主体；政府对行业和市场缺乏约束监管机制，适应社会主义市场经济体制要求的管理机制尚未形成，城市公共客运交通法制体系不健全……大多数国有公交企业长期处于经营亏损的困境，城市公共客运交通行业的服务水平、服务质量难以满足居民日益增长的出行需求……”由此可以看出，城市公交行业的改革仍将继续深化，对其相关内容进行研究具有非常重要的理论与实践意义。

因此，本书以自然垄断行业改革的理论基础为出发点，结合公交行业的历史、现状及特点，借鉴发达国家公交行业改革与发展的经验与教训，从产权模式、治理模式、运营模式、竞争模式、价格模式及监管模式六个方面的分析入手，提出了我国公交行业改革的模式与路径。

全书共分十四章。

第一章为研究背景。本章在介绍城市公交重要作用、城市公交企业现状、城市公交行业改革存在问题的基础上，分析了继续深化城市公交行业改革的重要意义，引出了全书的主要研究内容。

第二章为城市公交行业的技术经济特征。本章在介绍城市公交概念、城市公交系统概念、城市公交系统特点和作用的基础上，分析了城市公交行业的技术经济特征，包括城市公共交通具有准公共性、城市公共交通具有一定的自然垄断性、城市公共交通的营利性与其公益性并存、城市公共交通具有一定的行政垄断性、城市公共交通具有网络性、城市公共交通具有规模经济性、城市公共



交通具有可竞争性、城市公共交通具有鲜明的地域性、城市公共交通投资单一且风险高、城市公共交通具有商业化特性、城市公共交通具有外部性、城市公共交通需求弹性小和城市公共交通接受公共监督管制。

第三章为公交行业改革的国际经验。本章先介绍了国外公交行业的发展历程,然后介绍了美国、法国、英国、德国、日本、韩国、巴西、新加坡等国家城市公交行业的概况,在此基础上,对国外城市公交行业管理的经验进行了分析。

第四章为我国城市公交行业改革的初始条件和动因。本章分别介绍了我国城市公交行业改革的理论基础和动因、现实基础和动因。其中理论基础和动因包括新制度经济学、博弈论、公共选择理论、委托—代理理论、公共服务的安排与生产理论、对政府与市场关系的认识、新公共管理理论、公共产品属性理论;现实基础和动因包括供给与需求矛盾的动因、制度变迁的动因、传统政府垄断缺陷的动因、政策制度的基础和动因、市场经济的基础和动因、经济利益的动因、私人资本变化的动因、民间资本市场的动因、技术发展的动因、第三部门发展的动因。

第五章为我国城市公交行业改革的历史演变与现状。本章首先给出了我国城市公交行业的发展历程、我国城市公交行业制度改革的历程、我国城市公交行业市场结构的演变。然后分别对国内城市公共交通管理体制改革发展情况、我国城市公交行业的现状、我国城市公交行业的改革进行了分析。

第六章为我国城市公交行业改革的指导思想和总体思路。本章先从整体规划层面、具体实施层面给出了我国城市公交行业改革的指导思想。然后给出了产权模式、治理模式、运营模式、竞争模式、价格模式、监管模式六位一体的我国城市公交行业改革的总体思路。

第七章为我国城市公交行业改革的产权模式。本章在理解产权概念的基础上,给出了我国城市公交行业改革的产权模式。

第八章为我国城市公交行业改革的治理模式。本章在理解公司治理概念的基础上,给出了我国城市公交行业改革的公司治理模式。

第九章为我国城市公交行业改革的运营模式。本章首先介绍了萨瓦斯的民营化方式,然后介绍了我国原有的一些城市公交运营模式。在此基础上,给出了城市公交行业的和谐运营机制以及目前我国城市公交行业的推荐运营模式。

第十章为我国城市公交行业改革的竞争模式。本章首先通过理论分析阐明城市公交行业应采取政府监管下的有效竞争。然后在介绍垄断行业典型竞争模



式的基础上，给出了我国城市公交行业竞争模式的总体思路、我国城市公交行业改革的竞争模式。

第十一章为我国城市公交行业改革的价格模式。本章给出了城市公交行业价格改革的基本原则、城市公交定价模式、城市公交定价模型以及城市公交价格改革的其他相关问题。

第十二章为我国城市公交行业改革的监管模式。本章首先分析了城市公交行业监管存在的问题。然后给出了我国城市公交行业的监管模式，其中对明确监管原则、改革完善监管机构、充实监管内容、建立监管评估机制等方面进行了分析。

第十三章为我国城市公交行业改革的路径选择。本章从系统论的观点出发，借鉴国外改革的经验，给出了我国城市公交行业改革应遵循整体渐进式改革的路径，同时给出了我国公交行业系统改革的具体时序。

第十四章为我国城市公交行业改革中的风险及其控制。本章首先从与运营相关的风险、与政府相关的风险、与社会相关的风险三个角度对我国城市公交行业改革的风险进行了分析，并在此基础上分析了我国城市公交市场化风险产生的原因。然后指出了我国城市公交行业改革风险控制的措施和方法。

# 目 录

|                        |     |
|------------------------|-----|
| 第一章 研究背景               | 1   |
| 一、城市公共交通企业的现状          | 1   |
| 二、问题的提出                | 3   |
| 第二章 城市公交行业的技术经济特征      | 6   |
| 一、城市公交的含义              | 6   |
| 二、城市公交行业的技术经济特征        | 11  |
| 第三章 公交行业改革的国际经验        | 20  |
| 一、国外公交行业的发展历程          | 20  |
| 二、国外一些国家的城市公交行业概况      | 22  |
| 三、国外公交行业管理的经验分析        | 41  |
| 第四章 我国城市公交行业改革的初始条件和动因 | 57  |
| 一、我国城市公交行业改革的理论基础和动因   | 57  |
| 二、我国城市公交行业改革的现实基础和动因   | 70  |
| 第五章 我国城市公交行业改革的历史演变与现状 | 87  |
| 一、我国城市公交行业的发展历程        | 87  |
| 二、我国城市公交行业制度改革的历程      | 91  |
| 三、我国城市公交行业市场结构的演变      | 94  |
| 四、国内城市公共交通运输管理体制改革的现状  | 96  |
| 五、我国城市公交行业的现状          | 101 |
| 六、我国城市公交行业改革的分析        | 106 |



|                               |     |
|-------------------------------|-----|
| 第六章 我国城市公交行业改革的指导思想和总体思路····· | 108 |
| 一、我国城市公交行业改革的指导思想·····        | 108 |
| 二、我国城市公交行业改革的总体思路·····        | 111 |
| 第七章 我国城市公交行业改革的产权模式·····      | 114 |
| 一、产权概念理解·····                 | 114 |
| 二、我国城市公交行业改革的产权模式·····        | 116 |
| 第八章 我国城市公交行业改革的治理模式·····      | 119 |
| 一、公司治理概念理解·····               | 119 |
| 二、我国城市公交行业改革的公司治理模式·····      | 120 |
| 第九章 我国城市公交行业改革的运营模式·····      | 125 |
| 一、理论分析·····                   | 125 |
| 二、原有的一些城市公交运营模式·····          | 129 |
| 三、城市公交行业的和谐运营机制·····          | 134 |
| 四、目前我国城市公交行业的推荐运营模式·····      | 136 |
| 第十章 我国城市公交行业改革的竞争模式·····      | 143 |
| 一、理论分析·····                   | 143 |
| 二、竞争模式·····                   | 150 |
| 第十一章 我国城市公交行业改革的价格模式·····     | 159 |
| 一、城市公交行业价格改革的基本原则·····        | 160 |
| 二、城市公交定价模式·····               | 161 |
| 三、城市公交定价模型·····               | 163 |
| 四、城市公交价格改革的其他相关问题·····        | 165 |
| 第十二章 我国城市公交行业改革的监管模式·····     | 171 |
| 一、监管存在的问题·····                | 171 |
| 二、明确监管原则·····                 | 176 |
| 三、改革完善监管机构·····               | 180 |



|                                   |     |
|-----------------------------------|-----|
| 四、充实监管内容·····                     | 183 |
| 五、建立监管评估机制·····                   | 192 |
| <br>第十三章  我国城市公交行业改革的路径选择·····    | 193 |
| 一、整体渐进式改革路径·····                  | 193 |
| 二、改革的时序·····                      | 195 |
| <br>第十四章  我国城市公交行业改革中的风险及其控制····· | 198 |
| 一、我国城市公交行业改革的风险·····              | 198 |
| 二、我国城市公交市场化风险的原因·····             | 205 |
| 三、我国城市公交行业改革的风险控制·····            | 207 |
| <br>参考文献·····                     | 222 |
| <br>后记·····                       | 239 |

# 第一章 研究背景

城市公共交通是城市客运交通系统的主体，是对国民经济和社会发展具有全局性、先导性影响的基础产业，公共交通是城市发展的必然产物，也是城市赖以生存和发展的重要基础设施之一。它作为城市动态系统中一个重要组成部分，是城市生产和人民生活的第一道“工序”，是城市整体发展中不可缺少的物质条件和基础产业，也是联系社会生产、流通和人民生活的纽带。一个城市公共交通的现代化程度，直接反映着一个城市乃至一个国家的现代化进程，代表着一个城市的政治、经济、文化和文明，标志着一个城市的综合实力。同时，城市公交作为一种交通工具还为城市生产和人民群众生活服务，承担着城市公共客运的主要任务，满足公众的出行需要，节约人们的社会活动时间，直接影响着城市居民的生活水平和出行环境。

城市公共交通事业的发展，得到党和政府的高度重视，也备受各界人士和广大人民群众的关注。改革开放 30 多年来，城市公共交通有了长足的发展和重要的改善，促进了城市和地区经济的发展，极大地方便了广大市民的出行。同时，对保持社会政治稳定发挥了重要的作用。

## 一、城市公共交通企业的现状

作为一个具有社会性、公益性、基础性和服务性的特殊行业，城市公共交通受多方面政策因素和行业管理及地方经济发展状况、历史等原因的影响，呈现出发展的极不平衡性，特别是受地方政府的政策扶持、行业管理及法规建设、城区规划、地区经济和客运市场的发展空间及企业自身的历史状况的影响，导致相当的一部分城市公共交通企业经营困难，发展缺乏资金，难以维系简单再生产等状况，参与市场竞争先天不足。特别是经济欠发达地区和城市的



公共交通企业，上述困难尤为突出。

改革开放 30 多年来，绝大部分城市公共交通企业的现代化步伐明显加快，在当地政府的政策支持和内部的一系列改革中，有了很大的发展。特别是一批大中城市和经济较为发达的地区城市，公共交通现代化已进入新的发展时期。北京、广州、深圳、珠海、成都、兰州、西安、太原等城市的公共交通企业，代表了我国城市公共交通企业的现代化发展走势，它们除了具有得天独厚的地理优势外，其内部的一系列改革措施和经营管理模式，对其他地区和城市的公共交通企业的改革与发展也起到了示范作用。

在社会主义市场经济条件下，国有企业的改革和发展必须适应市场的需求，也必须确立以市场为导向的发展战略。国有公交企业的改革和发展，应遵循适应城市客运市场需求这一原则，并作为改革和发展的方向。改革的着力点应紧紧围绕客运市场的需求变化，最大限度地拓展客运市场的发展空间，最大限度地吸纳客源，并满足广大市民乘坐（出行）的需要。这是发展的共性的目的之一。

(1) 应通过内部经营机制的转换和管理体制的调整，包括企业内部产业结构的调整、产权制度的改革、线网的布局、运力结构的优化、内部资源的科学配置利用、服务质量体系的完善等一系列的内部保障体系、最大限度地满足人们乘坐（出行）的需求，这既是城市公交企业发展的方向，也是城市公交企业改革的目的之所在，是公交企业能够发展的成功之道。

尽管城市公共交通企业有诸多的差异，但适应当地城市客运市场的变化，最大限度地拓展城市客运市场的空间，最大限度地方便和满足广大人民群众出行，是公交企业改革所追求的最终目的。

然而，绝大多数的国有公交企业，由于长期受计划经济的影响，管理体制僵化，机制不灵活，经营观念滞后，“等、靠、要”思想严重，是国有公交的通病和阻碍企业发展的重要障碍之一。

(2) 落入困境的国有公交企业，由于历史原因造成的企业包袱重、欠账多以及要承担的社会公益义务等，而有限的财政补贴不到位，造成企业难以维系简单再生产，竞争乏力、站场设施简陋、运力得不到更新、企业成本不断攀升、职工福利长期得不到改善也是客观事实。

(3) 国有公交企业具有公益属性，承担公益义务，为保证社会效益，班次不能按照完全的满载率安排，公交的价格与价值背离，政策因素的油材料调价等，也是造成企业亏损增大的原因之一。



(4) 城市公共交通市场只能是适度放开和适度竞争的市场。但由于城市地区间的差异性, 客运市场规范性和公平竞争的保障性发展不够平衡。客运市场的行政管理政出多门、交叉管理的弊端造成个体社会客运车辆盲目发展, 加之城市客运法规不健全, 引发社会车辆抢拉公交客源, 形成了不公平竞争的局面, 严重影响了国有公交企业的正常经营和发展。

(5) 随着城市一体化建设步伐的加快, 政府在做城区规划时, 对公共交通的发展规划不够周密 (特别是中小城市), 城市公共交通配套设施投入不足, 规划缺项, 客观上造成了城市公共交通发展空间缩小, 也限制了公共交通的发展壮大。这与发展现代化城市公共交通体系是相悖的。

(6) 改革是方向, 发展是目的。公交企业最终要生存和获得发展, 根本的出路还在于: 在国家产业政策的指导下, 积极地深化内部的改革。按照市场经济的客观要求, 坚持走管理创新、制度创新和技术创新之路, 不断地探索产权制度的改革, 进一步建立和完善现代企业制度, 积极地拓宽投融资渠道和经营领域, 大胆地引进现代化的技术和管理人才, 完善内部激励约束机制, 最大限度地发挥公交企业的一切资源优势, 以实现“投资多元化、经营市场化、管理现代化、服务社会化”的目的。

总之, 从城市公共交通企业目前发展的现状看, 总体是在向适应城市客运市场的客观需求发展, 但发展的不平衡性和改革的艰巨性、紧迫性是不容乐观的, 特别是中小城市的国有公交企业内部的改革亟待深化, 管理尤须加强。

## 二、问题的提出

城市公共交通属于城市公用事业, 是城市的重要基础设施之一, 维系着城市功能的正常运转, 也是城市社会和经济赖以生存、发展的基础, 在国民经济发展中占有重要地位。优先发展公共交通, 有利于缓解交通拥堵和控制环境污染等问题。我国政府已把优先发展城市公共交通上升到国家战略层面, 作为实现国家可持续发展、建设资源节约环境友好型社会、构建和谐社会等重大战略的重要组成部分。但是由于城市公交行业具有公用企业性质, 长期被视为自然垄断企业, 行业垄断状态在很长一段时间内被认为理所当然。服务水平低, 长期的政府补贴, 企业管理缺乏激励和创新能力等问题是普遍存在的。随着技术水平的发展, 人们在理论上已逐渐认识到这种垄断的不合理性, 并开始着手推



行打破行业垄断的改革。2004年,建设部《关于优先发展城市公共交通的意见》提出对城市公交事业进行民营化改革,引入竞争机制,通过公交客运线路特许经营,允许不同产业形式的公交企业进入公交客运市场,以打破国有公交企业垄断经营,形成多家公交企业竞争的格局。公交行业的改革持续了若干年,但成效并不显著,公交行业竞争并不充分,垄断状态依然存在。正如建设部在《深化国有城市公共客运交通企业和行业管理体制改革的若干意见》中曾提到的:“……国有公交企业和行业管理体制改革的多年的实践和探索,各地取得了一些好的经验,同时,一些深层次的矛盾和问题集中暴露出来……主要表现在:产权不清、政企不分,企业难以成为自主经营的法人实体和市场主体;政府对行业和市场缺乏约束监管机制,适应社会主义市场经济体制要求的管理机制尚未形成,城市公共客运交通法制体系不健全……大多数国有公交企业长期处于经营亏损的困境,城市公共客运交通行业的服务水平、服务质量难以满足居民日益增长的出行需求……”最近公布的《国民经济和社会发展规划纲要》中明确指出:“……改革开放不断深化……垄断行业等重要领域和关键环节改革取得明显进展……实施公共交通优先发展战略,大力发展城市公共交通系统……”由此可以看出,我国在“十二五”期间将优先发展公共交通并继续深化垄断行业改革,而城市公交改革属于垄断行业改革范畴,因此,城市公交行业的改革仍将继续深化,对其相关内容进行研究具有重要的理论与实践意义,主要包括:

(1) 随着我国垄断行业改革实践的逐步展开,迫切要求我们系统深入地研究垄断行业改革模式方面的内容,特别是借鉴发达国家垄断行业改革的经验,推动我国垄断行业市场取向的改革模式的建立,发挥市场机制在更大范围内、更大程度上资源配置的基础性调节作用。通过研究公交行业改革的思路、改革的外部条件、配套措施以及风险控制等问题,为推进我国城市公交行业改革提供系统化的改革思路和政策建议,确保改革达到预期目标。

(2) 民营化和市场化等理论的研究起源于西方,是在西方特定的社会政治经济背景下形成的一整套理论体系。通过对城市公交行业改革的研究分析,可以实现民营化、市场化等理论在公交行业的本土化,使理论探讨更具针对性。

(3) 通过对城市公交行业改革进行研究,制定合理的保障政策和实施措施,增强政策制定的科学性和严肃性,提高管理主体的政策意识和政策水平,减少政策性失误,保证政策的科学性和稳定性。



(4) 城市公交行业改革的研究对探索合理的城市公交市场机制、引导规范的城市公交市场行为、形成兼顾社会效益和经济效益的城市公交发展模式有重要的现实指导意义。研究我国城市公交行业改革有利于实现社会福利和企业效益的最大化。通过分析公交行业公益性和营利性的矛盾并提出应对措施,不仅可以为公众提供“舒适、便捷、安全、快速”的公交服务,而且也可以为民营企业提供广阔的空间,实现效益的最大化。

(5) 城市公交行业改革研究的成果,可以为其他公用事业部门改革带来借鉴和启示作用。

虽然建设部曾经指出,城市公共交通属于提供重要公共服务的行业,在企业改制的决策中不应等同于一般工业企业,但是我国在近 20 年推动城市公交行业国有企业改革的过程中,各地政府除了强调需要增强国有经济的控制力以外,并没有设定不同于一般竞争性领域国有企业改革的其他目标。公交企业几乎以亦步亦趋地效仿、移植国有企业改革行为的方式,只是时间进程上有所滞后。同中国的其他产业经济发展历程一样,中国公交行业的制度变迁也受到了转型期两种体制摩擦与政治、经济环境变动的影响,走过了一条迂回曲折的道路,呈现一个渐进、滞后、冲突以及不均衡发展的改革过程,公交行业未来的改革何去何从确实是一个值得研究的课题。

我国的城市公交行业改革正处在不断探索和推进的过程中。改革实践需要理论支持,理论也需要通过实践检验。因此,以自然垄断行业改革的理论基础为出发点,结合公交行业的历史、现状及特点,借鉴发达国家公交行业改革与发展的经验与教训,从产权模式、治理模式、运营模式、竞争模式、价格模式及监管模式六个方面的分析入手,提出我国公交行业改革的模式与路径具有重要的理论和现实意义。