

安宁市城乡公交一体化 规划研究

ANNINGSHI CHENGXIANG GONGJIAO YITIHUA
GUIHUA YANJIU

邹毅 张瑾 蔡志勇 王顺祥◎著



人民交通出版社
China Communications Press

Anningshi Chengxiang Gongjiao Yitihua Guihua Yanjiu

安宁市城乡公交一体化规划研究

邹毅 张瑾 蔡志勇 王顺祥 著

人民交通出版社

内 容 提 要

本书共分九章,在重点分析安宁市道路交通和城乡居民出行特征的基础上,提出七层公交系统的概念,扩展了以往公交的思路,企图通过社区公交的简单换乘,建立一种几乎是“门对门”的公交系统,并通过灵活公交使公交系统覆盖了城市各个出行领域和乡村的各种出行需求。进而对公交企业的服务、保障体系、公交系统的评价体系的建立(指标和方法)提出了一些思路,在此基础上,对公交系统的发展、公交系统与城市道路交通系统的关系和公交企业的经营管理、可持续发展(战略发展)提出了一些思路、方法和提示。

本书可供公共交通管理、规划人员学习参考。

图书在版编目(CIP)数据

安宁市城乡公交一体化规划研究/邹毅等著. —北京:人民交通出版社,2012.5

ISBN 978-7-114-09680-8

I. ①安… II. ①邹… III. ①公共交通系统—交通规划—城乡一体化—研究—安宁市 IV. ①U491.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 043673 号

书 名:安宁市城乡公交一体化规划研究

著 作 者:邹 毅 张 瑾 蔡志勇 王顺祥

责任编辑:韩亚楠 郝瑞莘

出版发行:人民交通出版社

地 址:(100011)北京市朝阳区安定门外外馆斜街3号

网 址:<http://www.ccpres.com.cn>

销售电话:(010)59757969,59757973

总 经 销:人民交通出版社发行部

经 销:各地新华书店

印 刷:北京市凯鑫彩色印刷有限公司

开 本:787×1092 1/16

印 张:10

字 数:174千

版 次:2012年5月 第1版

印 次:2012年5月 第1次印刷

书 号:ISBN 978-7-114-09680-8

定 价:30.00元

(有印刷、装订质量问题的图书由本社负责调换)

序

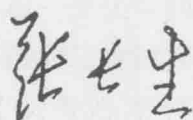
从城乡一体化的角度出发,探讨建立城乡公交一体化格局,并在管理体制、思想观念、经营模式、行业管理政策和公交线网规划上进行相关问题的分析和研究,从而推动城乡公交一体化发展,这是一个值得深入思考的课题。实施城乡公交一体化是打破城乡二元结构和实施城乡一体化统筹发展的先导措施,同时也是实现运输服务均等、改善民生出行、实现节能降耗和低碳生活的重要举措。一体化的思想内涵丰富,其核心是同步与协调。因此,构建城乡公交一体化是一个较为复杂的系统工程。

城乡交通一体化、城乡客运一体化、城乡公交一体化是近年来根据城乡交通运输发展的客观要求,为适应城乡一体化的需要而提出来的,很多时候,人们会把三个概念混淆使用,但它们之间又有所区别。应该说,城乡交通一体化的范围更广,包括了路、站、运、营、安等五位一体建设并实现它们的同步统一,它涵盖了道路基础设施和客、货的运输体系建设,而城乡客运一体化和城乡公交一体化从严格意义上来说,两者之间的内涵是相同的,都是围绕解决人民群众的便捷出行,如果说城乡客运一体化是一个经济运行层的概念,那么城乡公交一体化则是一个责任政府层面的概念,它更强调以人为本和资源均等的人性化特征,应该说公交优先、政策扶持也就成了构建城乡公交一体化的关键。

城乡公共交通发展,特别是以公共汽车为主要交通工具的公共交通体系建设,目前,仍然是城乡公共交通发展的主要途径,特别是对中小城市而言,更是如此,因此,讨论这种城乡公共交通体系的规划,是有一定意义的。《安宁市城乡公交一体化规划研究》一书,以安宁市作为研究对象,通过对中小城市的公共交通系统进行规划,提出了一些具有参考价值的思路和方法。研究者在分析世界各国和我国的公交市场、政策以及传统公交的基础上,对城乡公交系统规划提出了一些新思路和新方法。比如从分析城乡居民出行特点入手,结合中小城市路网的现状和城乡居民的文化习俗和出行需求,提出了七层(乡村三层)公交的概念,也就是公共交通应该根据出行需求,全方位地向社会提供服务,这种对传统公交系统的延伸或扩展,目的在分散公交线路上的压力,也可缓解公交线路上的道路交通压力,又能方便居民出行。在线网规划上,结合城市路网的特点,除规划直线路以

外,用不同的“环”线和“8”字线缓解城市纵向路网不足的缺憾。此外,在战略发展(可持续发展)中,结合经营管理提示,研究者还强调提出了调度集中、建立经营管理信息研究机构、公交企业文化、资源整合和对城市交通的影响与协调等。当然,本著作的不足之处也可能是因为资料不足和正在探索的原因未尽周全,希望在以后的规划研究中补充。总之,书中的很多思路和方法都具有一定的借鉴意义和参考价值,相信广大行业内人士能够领悟和运用。

云南省交通运输厅副厅长



2012 年 3 月

前 言

我国是一个发展中国家,人均小客车拥有量还无法同发达国家相比较。我国又是一个人口大国,即便是现在的汽车社会拥有量水平,在有限的国土资源和道路资源条件下,汽车在道路上的拥挤、堵塞已经从大城市过渡到中小城市。20世纪中叶以后,大家逐渐认识到,石油资源已不容乐观,在以石油资源为动力的汽车工业时代,汽车社会拥有量的快速增长的条件下,石油资源的危机成为全世界公认的难题,新的汽车能源也在这样一种情况下,开始有了新的发展。自20世纪40年代,城市污染被引起重视,直至50年代,这种污染才被确定为汽车的排放污染。各国普遍开始制定严格的汽车排放标准,汽车排放物的治理也被普遍重视,到20世纪末期,已成为新生产的汽车的标准配置标准。但在汽车的排放物中,二氧化碳被忽视。随着全球变暖理论被重视,二氧化碳排放成为重点治理的对象,“低碳”也成为各国讨论的议题。在这一系列理论的推动下,人们开始注意另一个问题,就是减少利用效率极低的小汽车出行,转而更加重视公众出行的公共交通方式,一些发达国家也在重新提倡新的出行方式,被一定程度遗忘的自行车出行,公共交通出行方式重新被认识,被肯定。有的国家甚至提出公共交通不应该把任何居民抛弃在公交线路以外。当然新能源汽车也在这种情况下得到发展,特别是不排放或少排放二氧化碳的新能源汽车。

一直以来我国的城市和乡村的出行都是以公共汽车和农村公共班车为主要方式。自20世纪末和本世纪初,我国的汽车工业由生产大货车为主转而以生产小客车为主。由21世纪初开始,我国的私人小汽车拥有量,出现井喷式发展,城市道路交通开始遇到前所未有的难题。在人口的压力下,我国不可能像发达国家那样,拥有那么多的人均私人小汽车。所以,我国政府顺应形势,提出发展城乡公共交通的一系列鼓励性的政策,其中包括提出城乡公交一体化的思路,让广大农村居民也能享受改革开放后经济发展的实惠。

这一时期,正值我国城市化进程的快速发展时期。原有的、新规划发展的城市人口,出现了机械增长,而这些增长人口的主要来源就是农村,特别是城市周围的农村。在新的城市化过程中,农村劳动力大量拥入城市,一方面改变了城市人口结构,另一方面也改变了农村的一些生产、生活理念,媒体的发展也起到推波助

澜的作用。农村也改变了相对封闭的原来面貌,对出行有了新的需求。在一些中小城市中,特别是发展起来的中小城市中,城乡公共交通一体化就适应了这样一种发展形势。安宁市的公交发展,就是有代表性的一个例子。在编制安宁市城乡公交一体化规划的过程中,对中小城市的公共交通进行了一些较深入的研究,发现在目前情况下,以往的城市公共交通方式和规划理念已无法适应现在城市发展的需要。现在城乡居民的出行需要更加复杂多样,以往的在城市干道、支路上开几条公交线路的公交方式,即使分成快速公交、干线公交、支线公交等,也无法面对城市居民出行的问题。现代城市公交除需求复杂外,还面临解决城市道路交通的问题。在充分研究城乡居民出行特征以后,提出了公交服务的层级问题,也就是根据出行特点,提供相应的公交服务层级。为不同的出行需求提供相应的公交服务。使公共汽车服务,不再是只布设几种公交线路,出行者必须到设定的线路上接受服务,不管出行目的和需求如何,大家必须挤在公交车上,一站一站地等待达到目的地,除了出行者的无奈以外,还有资源的浪费,道路的拥挤。所以,公交服务应该更加精细化,按不同的出行需求分层级设定公交服务,分散固定线路上的公交压力。出行者也能得到更加人性化的公交服务。更重要的是大量节省出行者的宝贵资源——时间。同时也能缓解道路的压力。

城市规划和城市道路交通专项规划,虽然规划出一定的城市道路网,往往也分为城市主干道、次干道、支路等,也规划出交通性道路和生活性道路,而且都有道路网规划,但不同城市道路网的差异很大,尽管可能有相同的路网密度,但道路分布和道路间距却大不相同。这给公交规划带来一定的困难。所以,必须根据城市道路的差异,规划城市公交网络。多层次公交服务网络规划,可很好地适应城市公交线网规划。尽管根据服务分层,但也按以往的习惯,仍然保留快速公交、干线公交、支线公交的名称。其他则根据需求定义,特别是小区公交,灵活公交可使城市公交几乎达到“门到门”服务。公交服务也几乎覆盖整个城市和农村。灵活公交还结合我国中小城市实际情况,讨论校车和企业上下班车的公交化。虽然是城乡公交一体化,但公交服务的农村部分应结合农村居民的出行特点设定。而只是公交服务的一体化,农村公交线路直接进入城市公交线网,不需要经过专门的长途汽车客运站。多层次公交系统是一种大公交系统的概念。

城乡公交中还有一个难题,就是公交的高峰期和正常期(平峰期)的平衡问题。如果采用计划协调技术,这一问题也不难解决。本书还就城乡公交一体化系统的评价体系和评价方法,进行了一些新的探讨。对城乡公交系统的发展和经营管理提示,也进行了一些有益的讨论。虽然政府出台了公交优先的一些政策,但公交系统的发展,必须依靠道路交通的支持。因此,公共交通必须在尊重其他交

通参与者,与道路交通的其他参与者相互尊重,和谐发展,这样才能赢得社会的尊重,公共交通也能很好地得到发展。这样公共交通才能更好地为社会服务。

昆明理工大学:邹毅 张瑾

安宁市交通运输局:蔡志勇

安宁市公交公司:王顺祥

2011 年 12 月

目 录

第一章 综述	1
第一节 我国城乡经济发展和道路交通的现状	1
第二节 国外城市巴士交通政策概述	2
第三节 我国城乡公交一体化政策概述	5
第四节 国外公共交通政策分析	7
第五节 城市公共交通政策选择	14
第二章 安宁市城市概况和城市总体规划综述	16
第一节 安宁市城市概况	16
第二节 安宁市前期总体规划综述	26
第三章 安宁市现状道路交通及公共交通	33
第一节 安宁市现状道路交通概况	33
第二节 公共交通	50
第四章 安宁市公共交通现状分析	51
第一节 安宁市公共交通现状调查	51
第二节 安宁市公共交通分析	60
第五章 安宁市城乡公交一体化规划研究	72
第一节 研究城乡公交一体化的意义	72
第二节 多层级道路公交系统的概念	74
第三节 安宁市城乡公交一体化近中期规划设计	82
第四节 安宁市城乡公交一体化的中长期规划设计	97
第五节 组团片区公交规划设计	106
第六节 与其他交通方式的衔接及市域外部道路公交规划	109
第七节 规划的实施	110
第六章 城乡公交站场与维修(场)	111
第一节 公交线路编码及站点规划	111
第二节 公交车辆维修站场规划	120
第七章 城乡公交一体化保障体系	123
第一节 行政保障	123
第二节 经营管理保障	124
第三节 投资保障	125
第四节 公交车交通事故快速处理和救援	126
第八章 城乡公交一体化系统评价体系	127
第一节 城乡公交系统综合评价体系及评价指标	127

第二节 城乡公交系统综合评价方法..... 129

第九章 城乡公交系统的发展和经营管理提示..... 135

第一节 公交车拥有量及其增长..... 135

第二节 调度集中..... 139

第三节 经营管理信息研究机构(发展与战略管理) 141

第四节 公交企业文化..... 142

第五节 公交资源的整合..... 144

第六节 公共交通对城市(乡村)道路交通的影响和协调 145

第七节 服务观念——舒适公交..... 146

结束语..... 148

参考文献..... 149

第一章 综 述

第一节 我国城乡经济发展和道路交通的现状

改革开放以来,我国国民经济持续快速发展。城市、乡镇、农村都以一种新的理念和新的举措在发展,城乡面貌和城乡人民的生活水平均发生较大变化。新一轮城市化进程正在大规模地进行中。无论城市还是农村,一改以往陈旧的面貌,以全新的、亮丽的姿态展现在世人的面前。在城市,人们以新的思路改造城市,高层建筑拔地而起,酒店、商场等遍布城市各个角落,大、中、小型超市错落在城市大街小巷,各种大型公共设施,如新概念广场、体育场馆、影院、剧院都在城市建设中占有一席之地。不仅如此,人们在城市建设中,也更加关注美化自己的城市。绿地、树林、供人休憩的街角公园、道路的绿化、打造适宜人居的城市,也倍受重视。由于人们生活水平的提高,更多的私家车开始奔跑在城市道路上。特别是近几年,数量增加之快,使城市交通的管理者难以应对。随着城市建设步伐的加快和大型建设工程的明显增加,这种对劳动力的需求,使农村人口大量流入城市。他们为城市化的进程作出很大的贡献,但也给城市人口和管理带来一定的压力。在农村,已改变以往的种田方式,科学种田,合理安排农作物、大棚种植,建立各种作物的试验基地,各种改良的种植方法和引进的新的作物品种日渐增多,各种养殖业也在农村兴起。新的农村、新的房舍和新的生活观念,缩小了城乡间的差别。这些发展都与我国实行市场经济政策有很大关系。以汽车为主要交通工具的道路交通,在这一进程中和通信、传媒共同起到了推动作用,而现在又在这一大潮中被推动和发展。城市内、城乡间高速公路、高等级公路的建设,立交桥、高架路出现在城市,虽有一定的前瞻性,但也无法适应城乡的发展需要。城市化和新农村也给道路交通带来了新的问题:

(1)随着城市的发展,农村劳动力大量拥入城市,使城市人口大幅度增加,给城市交通带来巨大的压力。

(2)在城市建设中,道路建设的滞后和机动化交通的加速到来,使城市道路难以承受。

(3)虽然有高架路、立交桥和先进的道路交通设施,但由于对道路交通的认识和管理理念上的落后,城市道路交通还是出现混乱和拥挤,城市道路上时有交通

堵塞现象的发生。

(4)大部分城市由于发展单一的机动化道路交通方式,交通量无法分散,全部集中在较少的路网不健全的、功能不明确的道路上,更增加了道路的负荷……

(5)虽然如此,但我国大多数人,特别是农村人口还很少有私家车。在这种形势下,缓解城市道路交通的压力,就成为燃眉之急。

在农村,随着社会的发展和市场化推进,进一步解放了农民思想,农民不在只满足于从传媒上了解社会的发展和变化,他们对出行的需求非常迫切,不仅是为集市出行、为求学出行,他们也需要了解发展中的城市,也需要旅游休闲,也需要商业来往、物资流通,需要更深层地融入社会经济。所以,解决农村出行也迫在眉睫。

当然,解决城乡出行的交通方式很多,但城乡公共交通一体化系统,不失为现阶段解决城乡近距离、中距离出行的一种方便、快捷、人性化的出行方式。城乡公交系统,也是世界各国解决出行问题和解决能源问题、城乡污染问题的优先考虑的交通措施,也有很多很好的经验。一些汽车大国,由于私家车保有量的增长,而使公交系统逐渐萎缩,但近十几年,各国在道路交通重负、能源和污染的压力下,又重新开始重视和发展城乡公交系统。英国2000年“交通政策白皮书”前言中就有这样一段话:“现在大家都认识到,需要从根本上改变交通政策。前任政府的《绿皮书》为形成共识打下了良好的基础,需要改善公共交通,减少对小汽车的依赖。在英国,无论在商界、社团、环境组织或是个人都认同这一点”。在交通新政中又提出:“提高更加安全的公交服务”、“提高巴士的服务数量和服务质量”、“减少乡村地区的社会隔离感”、“支持社区工程,提高社区的通达性”、“通过交通将分割的社会重新连接起来”。在交通新政的基本框架中指出:“改善公交,服务大众,使上班或享受其他日常生活设施更为方便,尤其是低收入者”,“减少交通造成的社区分割”等。城乡公交一体化以它的大众化和亲民特征,不失为一种最具人性化的道路交通系统。另外,在巴西也建立了一种很不错的公交系统,尤其是在她的库里蒂巴(Curitiba)市,建立了世界著名的大容量快速巴士系统,这一系统堪称世界典范。

第二节 国外城市巴士交通政策概述

人们所以需要公交系统,不仅来自于道路交通压力,还来自于能源消耗、环境污染的影响。社会性的人不仅需要私密空间,还需要社会性的公共活动空间。就交通而言,公共交通就是这样一种空间,通过这个空间,人们可以了解社会上各式各样的人,了解彼此的生活和行为。城市、乡村的出行有多种交通方式,就单纯的道路(公路)交通而言,公共交通的优势主要在以下三个方面:

- (1)占用道路空间较少;
- (2)对环境保护有利;
- (3)能源消耗较低。

前两项不言而喻,仅就能源消耗而言,在美国里夫金等的著作《熵:一种新的世界观》中,有这样的分析:“小汽车载一名乘客行驶 1km,需要 8 100B. T. U(B. T. U,英国热量单位,1B. T. U = 252 卡)。相反,运载同一个人,公共交通系统需要 3 800B. T. U。”这就是为什么各国都要认真地、长期地研究公共交通(巴士)系统政策的原因。尽管各国的“巴士”政策因各自环境而各有差异,但基本上所采取的政策大致归纳为以下三种模式:

- (1)政府管制与公共垄断;
- (2)放松管制与市场中竞争;
- (3)竞争性招标与经营权竞争。

政府管制与公共垄断。实质上是公交(巴士)的运营管理只有一个主体,也就是集中管理。这种管理模式的优势在于很容易形成规模经济。因为公交(巴士)服务平均投入较高,其平均成本的下降,只能依靠产出的增加而实现,当形成一定的产出规模后,额外地多运送乘客的成本相应变得极低。集中管理的另一个优势称作交叉补贴,即在公交网络的运营中,可以用盈利的线路的“利”,来补贴亏损线路的“亏”。因为公交线路的设置,不仅只考虑盈亏问题,它还有不容忽视的社会责任,也就是保证城市居民的出行需求。公共交通不能把城市中居住在交通不便地方的居民忽视或抛弃,而这些人往往只能依靠公交出行的。公交的社会性问题,也是公交系统难以解决,但又必须解决的问题。集中管理的第三种优势是,寻求好的公交线路与运营方式,还可以在在一定程度上取代私家车和其他的运输工具,这样在一定程度上,既可缓解道路交通的拥挤,又可减少废气的排放,对减少城乡空气污染和减少能源消耗有利,也就是所谓公交系统的正外部性。这样的独家经营优势,克服了多家公司争抢盈利线路,而无人去开发或运营亏损线路的问题。甚至盈亏平衡的线路,也少人问津,公交系统的社会性被破坏了,服务性也没有了。这种模式往往还需要一定的政府税收补贴,这是许多发达国家运营的经验。但这种模式能够建立一种高度协调、调度互补的城市公交网络,也有利于公交系统与其他交通方式的协调和衔接,还可以对票价收入系统进行调控和对各种服务信息进行有效地整合,形成一种公平的社会服务体系。这种模式的缺点是:可能渗入政治干预;管理上的程式化、政府化,会导致管理上的呆滞和老化;还可能受到其他社会因素的影响,从而使运营效率降低、成本上升,导致需要更多的政府补贴。但这些矛盾,可以通过管理方面的激励来解决。

放松管制模式认为,公共(巴士)交通也是一个“可竞争市场”,是公共交通系

统,可在市场中竞争。这种完全竞争有可能形成规模经济和自然垄断。它的基本条件有两个:其一是有可能维持价格的可能性;其二是完全平等竞争,不存在进入的“障碍”。在这一基础上,政府没有必要管制,完全由市场竞争制约。这种模式认为,公交(巴士)的运营商的固定资产价值,可在若干年的运营中耗尽或转作其他用途,基本上不具备沉淀成本的可能。另外,运营商可用降低票价(或成本票价)制约竞争者,逐渐形成一种“自然垄断”。放松管制的优势是可提高运营效率和政府不必对公交运营进行补贴。但也存在一些不良的后果,主要是运营网络结构不合理,特别是票价收入的协调无法进行。经过一定时间后,票价将上涨,周末、晚间的服务减少,还会出现争抢繁忙市区线路、争抢乘客、经常变更注册的现象。这些现象将影响道路正常的交通秩序,造成某些道路(特别是市区主要道路)的拥挤和城市污染。这些现象在发展中国家尤其严重,为争抢乘客,甚至出现在道路上开飞车,或故意慢行,半路掉头,转卖乘客,堵塞竞争对手的行车线路,这些行为严重扰乱了道路的正常交通秩序,甚至危及人身安全。制约这种混乱竞争,需要政府制订完备的、缜密的、合理的政策,使竞争良性发展。还需要政府管理人员有长期丰富的公交运营和市场管理的知识和经验。

竞争性招标模式,实质上是对公交服务经营权的竞争,而不是在市场中的直接竞争。竞争获胜者将取得公交(巴士)服务的主体地位,即公共交通是一种规模产业。前述的第一种模式是公交服务由政府提供,政府是公交服务的主体;而经营权的竞争模式是在政府管制下的私人垄断。这种模式下,若竞争中有较多的竞标对手的话,则可以制约垄断利润。竞争性招标政策有以下四种方式:

- (1)管理合约方式;
- (2)总成本合约方式;
- (3)净成本合约方式;
- (4)特许方式。

在管理合约方式下,运营商使用的车辆,运营资产为政府所有,只是运营权归中标者。而其他几种方式中,运营商一般使用自备的车辆和运营资产。总成本合约方式的票价收入全部归政府的交通管理机构所有,然后管理机构依据竞标者的标价,按最低成本补偿数额来选择公交(巴士)运营商;净成本合约方式的票价收入全部归运营商所有,管理机构按最小补贴额(亏损线路)或最大支付额(盈利线路)选择竞标者;特许方式与净成本合约方式类似,区别在于:特许方式下运营商一般有更大的经营自主权,并且它主要按整个公交网络或网络中的某一种线路招标。发达国家主要采取的竞争性招标方式有两种:即总成本合约方式和净成本合约方式。根据以往的经验,在保证服务水平维持不变或略有提高的前提下,竞争性招标可以明显地节省公交(巴士)的运营成本。但必要条件是:竞争性招标方式

必须满足竞标合约设计完善缜密的条件;竞标过程透明、公开,而且竞争要充分。再就是政府管理机构能有效地监督和控制经营者的行为。

第三节 我国城乡公交一体化政策概述

我国早期的城市交通形式主要为步行、自行车、马车、人力车(黄包车)、有轨电车,自1920年始才有近郊公共汽车。此后,在20世纪20年代里,我国在上海、杭州、天津、南京、沈阳、成都陆续开办了城市公共汽车服务。但我国当时大城市的公共交通有轨电车才是主要道路交通工具。自1949年新中国建立以后,由于百废俱兴,城市工业、商业等开始发展,农村农业发展也较快,国家开始大力发展城市公共汽车和农村至城市的班车。20世纪80年代以后,随着社会经济的高速发展,城市化进程也加快、加大步伐。农村改革,使农村中出现了新的思想,农村经济结构有了新的变化。这些都导致城乡居民的出行需要剧增,特别是农村劳动力的进城,使城市人口增加,城乡出行需求又有所增加。这些都促使公共交通有了大幅度的发展,特别是方便、快捷的公共汽车交通的大发展。至2000年以后,由于城市人民生活水平的提高,私人小汽车数量大增,给本来布局就不十分合理、数量又不多的城市道路带来了巨大的压力,城市道路交通出现拥挤、塞车的现象。这些都促使政府不得不重新审视城乡道路交通,于是提出着重发展城乡道路交通过的理念,并且对城市道路交通纷纷出台了一系列政策和措施。就发展城市公共交通(巴士)而言,政府的主要政策措施有如下几方面:

(1)国务院2005年发布的《国务院办公厅转发建设部等部门关于优先发展城市公共交通意见的通知》(国发[2005]46号文件,以下简称“46号文件”)。

(2)原建设部、国家发展和改革委员会、财政部、劳动和社会保障部联合于2006年发布的《关于优先发展城市公共交通若干经济政策的意见》(建城[2006]288号文件,以下简称“288号文件”)。

“46号文件”指出,“我国土地资源稀缺,城市人口密集,群众收入水平总体还不高,优先发展公共交通符合城市发展和交通发展的实际,是贯彻落实科学发展观和建设节约型社会的重要举措。”从发展的角度讲,“要通过科学规划和建设,提高网络密度和站覆盖率,优化运营结构,形成干支协调,结构合理,高效快捷并与城市规模、人口和经济发展相适应的公共交通系统。”在经济管理体制方面,“46号文件”强调:“改革投融资体制”,“要按照市政公用事业改革的总体要求,鼓励社会资本包括境外资本以合资、合作或委托经营等方式参与公共交通投资、建设和经营。鼓励和支持公共交通企业采取盘活现有资产、改制上市方式筹集资金。”

以及“有序开放公共交通市场,实行特许经营制度,形成国有主导、多方参与、规模经营、有序竞争的格局。”“城市公共交通主管部门要加强对公共交通企业经营和服务质量的监管,规范经营行为,依法查处非法营运、妨碍公共交通正常运行、危害公共交通安全等行为。”在加大政策扶持力度中指出,“为公交经营者提供财政支持”,实行“规范补贴制度”和“调整客运价格”以及采取“实行用地划拨”等支持措施。

“288号文件”更具体地指出“城市公共交通的投入要坚持以政府投入为主。城市公共交通的发展要纳入公共财政体系,建立、健全城市公共交通投入、补贴和补偿机制,统筹安排、重点扶持。”要求“地方人民政府要加大对城市公共交通事业的资金投入力度”。也强调开拓多元化投资渠道和实施特许经营制度。并指出要“逐步形成以国有为主导、多方参与、规模经营、有序竞争的格局”。为最大限度吸引客流,提高城市公共交通工具的利用率,“建立低票价补贴机制”,以形成城市公共交通的公益性和主要交通载体两大特点。在燃油价格居高不下的现阶段,实行燃油费由中央补贴,城市公共交通企业有承担社会公益性服务和政府指令的责任和任务,政府还采取其他各专项经济补贴,为把城市公共交通建设成城市交通的“主力军”,政府扶持政策和经济补贴力度均有加大。而且提倡多种城市公共交通方式共同建设方便居民出行、服务大众的公共交通。我国属发展中国家,还没有积累建设成功的城市、乡村公共交通的经验。因此,在城市公交的扶持与发展中,还应加大科研力度(详见“46号文件”),并将城市公共交通向乡村延伸,建设城市公交一体化系统。这些政策、措施确立了我国城市公共交通优先发展的地位。云南省住房和城乡建设厅、云南省发展和改革委员会、云南省财政厅、云南省人力资源和社会保障厅也联合发布了《关于转发优先发展城市公共交通若干经济政策意见的通知》(云建城[2007]37号文件)。文件提出,“对当地公共交通行业进行调查研究,制订出适合当地城市公共交通发展战略的近期和远期规划和当地城市公交交通行业管理措施。”和“结合当地实际,制订出台切实可行的扶持公共交通发展的各项政策,研究建立城市公交低票价的财政补偿机制。”还提出“推进城市公共交通行业市场化进程”。就“46号文件”和“288号文件”精神,建设部相关负责人还就“有关问题答中国政府网问”,进一步说明“公共交通建设与城市建设是不可分割的一个整体,在推动公共交通发展的进程中,必须坚持以政府为主导的公共交通发展方向。一是政府要结合城市的总体发展战略研究制订公共交通发展战略和规划;二是政府要在公共交通行业市场化进程中加强监管和宏观调控,避免企业恶性竞争、市场秩序混乱和公众利益受损;三是政府要把优先发展公共交通纳入公共财政体系,建立合理的公共财政补贴机制;四是政府要通过法律保证优先发展城市公共交通政策的落实。”目的是“逐步形成国有主导、多方参与、规模经营、有序竞争的格局。”

第四节 国外公共交通政策分析

在国外巴士公交概述中,已经简单地综合性地介绍了国外公共交通(巴士)的政策模式,为了更好地理解我国制订的城市公共交通政策和经营管理模式,有必要对前述国外模式进行进一步的分析理解,以便从中获取经验和吸取教训。

1. 政府管制与公共垄断

政府管制与公共垄断是在城市巴士交通初期至大约 20 世纪 80 年代各国都曾采用过的城市巴士交通政策模式。现在仍被美国、我国等一些国家和法国的部分地区所采用。这是因为这种政策有较好的经济学方面的理论依据。从公共交通(巴士)系统服务的社会性来分析,只有公共部门提供的公交服务,才可以充分地表现社会的公平性,城市的各条道路上,各个角落,甚至边远的、人口密度较低的社区仍能享受公共交通服务,就社会服务的人群层面,低收入人群,为社会贡献一生的老年人、残疾人群等弱势群体,也无一例外地可以享受公共交通服务。只有公共垄断型公共交通,才能够利用交叉补贴,即盈利线路补贴亏损线路。采用这样的方式进行运营,才能体现社会公平。从另外一个方面来看,公共交通具有的“正外部性”即乘坐公共交通相对于私人小汽车、摩托车等交通工具,人均占用道路面积小,可以起缓解交通拥挤的作用,人均污染排放也少。实际上,乘坐公共交通的人在某种程度上讲等于为社会道路交通作出贡献(使那些采用私人小汽车、摩托车出行的人从中受益),乘坐公共交通的人的这种“额外”贡献,社会无法直接给予补偿,但可以通过降低公共交通票价得到一定的补偿。这一方面体现社会公平,也能吸引更多的人使用公共交通。政府对公共交通运营企业的补贴,在一定程度上也体现了这种公平。公共交通还具有规模经济的特征,而规模经济的平均成本随产品产量的增加而下降的特点为大家共知。城市公共交通极易形成规模经济,企业的规模大除具有成本优势外,还具有节省社会资源的特点。当产品产量变化不大时,一个规模大的企业经营和两个规模小的企业经营的比较如图 1-1 所示。

对公共交通而言,它是用运载乘客的人次为其产品计量单位,显然公共系统服务的平均成本将随产出的增加而下降。这是因为一辆公交车额外运送一位乘客所产生的成本——边际成本很小。运载的乘客越多,平均到每位乘客身上的成本就越低。而经济学理论认为按照需求曲线与边际成本的交点核定产品价格时,社会资源可达最优配置。也就是用边际成本确定价格(图 1-2),可使资源获得最