

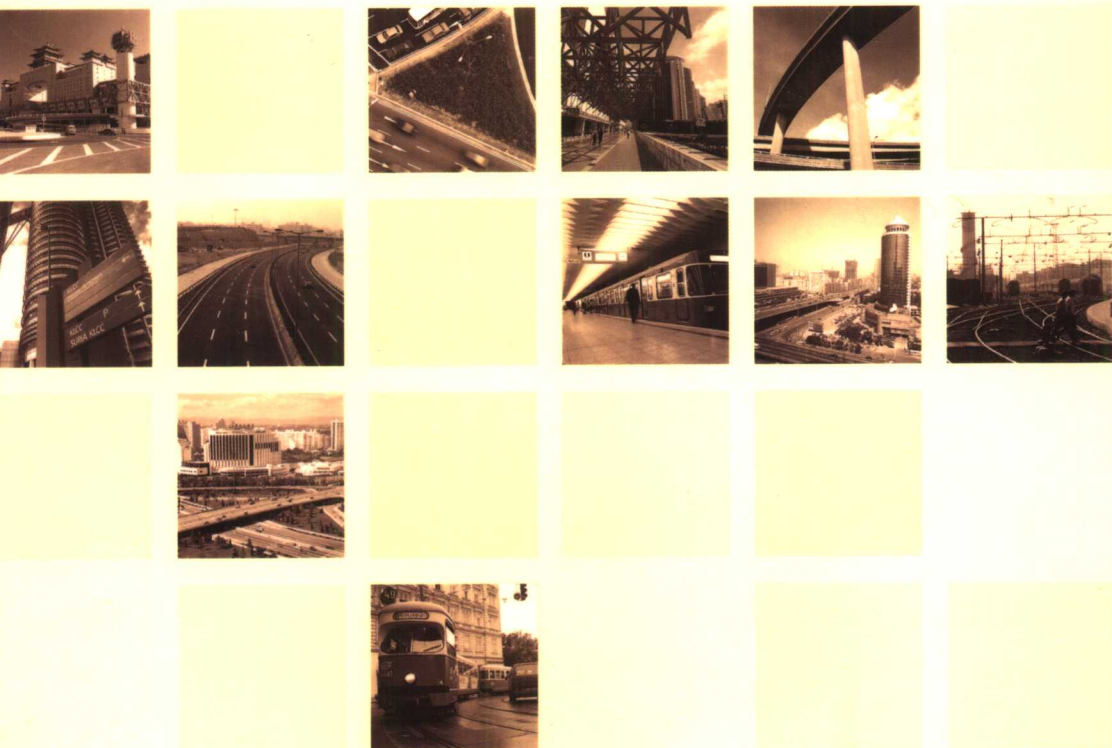


全国建设系统MPA指定教学参考书 主编 陈 淮

城市公共交通管理

MANAGEMENT OF
URBAN PUBLIC TRAFFIC

■ 刘 波 等 / 编著



中国发展出版社

全国建设系统MPA指定教学参考书 主编 陈 淮



城市公共交通管理

MANAGEMENT OF
URBAN PUBLIC TRAFFIC



中国发展出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城市公共交通管理/刘波等编著. —北京: 中国发展出版社, 2007. 4

(城市管理万有文库/陈淮 主编)

ISBN 978-7-80234-015-2

I. 城… II. 刘… III. 市区交通—交通运输管理 IV. U491

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 051735 号

书 名: 城市公共交通管理

著作责任者: 刘波等

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号: ISBN 978-7-80234-015-2/F · 624

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 北京源海印刷有限责任公司

开 本: 670×990mm 1/16

印 张: 16.75

字 数: 223 千字

版 次: 2007 年 4 月第 1 版

印 次: 2007 年 4 月第 1 次印刷

印 数: 1—5000 册

定 价: 36.00 元

联系电话: (010) 68990630 68990692

购书热线: (010) 68990682 68990686

网 址: <http://www.develpress.com.cn>

电子邮件: bianjibul6@vip.sohu.com

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

总序

在走向 2020 年“全面小康社会”的发展过程中,我们面对城镇化加速的重大挑战。

我们已经基本完成了工业化初、中期的发展任务。2006 年,中国的钢产量达到 4.2 亿吨;外汇储备超过 1 万亿美元。与这样的工业化、国际化、现代化以及市场化进程相应的,是我们的城镇化正在如火如荼;城市建设、城市改造、城市扩张和城市结构调整与功能完善正在成为国民经济最重要的推动力量之一。可以这样说,化解我国未来战略过程中的诸多重大难题,例如就业、提高农民收入和农村剩余劳动力转移、资源短缺、提高国际竞争力、实现与环境友好和可持续发展等,共同出路之一是推进城镇化。但毋庸讳言的是,我们对城市的认识是不充分的。改革开放之前,我们的基本建设方针还是“靠山、分散、进洞”,是“要准备打仗”,是“知识青年到农村去”,是“先治坡后治窝”。当前,我们迫切需要做好城市建设、城市管理、城市基础设施的完善等方面的工作。城市资源优化配置和城市综合防灾等多方面的研究,总结经验、探索规律。

城市不仅要建设,而且要管理。城市管理是公共管理中最重要的一部分。进入 21 世纪以来,政府如何转变职能、更充分地提供公共产品、促进社会和谐等问题,已经成为社会普遍关注的焦点。城

.....

市规划、公共交通、功用实验、原理绿化、环境改造、建筑质量、建筑市场监管、建筑节能、征地拆迁、房地产业及市场发展以至小区建设、出租车管理等都成了制度建设的迫切之需。

建设城市与管理城市,就需要一大批专业化的干部人才。为加强城市管理领域的人才培养,满足实践发展的迫切需要,提高建设系统各级干部的专业化水平,普及城市管理的使用知识,我们特组织建设系统权威、资深的专家学者共同编写了这套《城市管理万有文库》大型丛书。

本丛书是为各级城市管理领域的实用手册性读物,按专题编写,每个专题中包括基本理论和规律概要介绍、现行法律法规及要点诠释、各地实践经验与案例三个基本部分,并兼顾介绍国内外先进成熟的经验。本丛书的编辑原则格外强调权威性、政策性、实用性和可操作性,是建设系统实际工作者的业务指南。本套丛书将作为建设部党组委托部政策研究中心与清华大学、中国人民大学合办,面向全国建设系统定向招生的MPA(公共管理硕士)教育的指定教学参考书。

由于时间仓促和经验、水平限制,本丛书的内容肯定还有诸多疏漏及不足。我们热烈欢迎读者批评指正。

本丛书在编纂过程中采用了建设部各司局委托的多项课题研究成果;丛书的出版得到了中国发展出版社的大力支持,责任编辑为本书的出版付出了巨大心血。谨在此一并表示感谢。

陈淮

2007年4月

第一章 城市公共交通管理概论

第一节	城市公共交通的基本概念	1
	一、城市公共交通的定义	1
	二、城市公共交通的地位	2
	三、城市公共交通的特征	3
第二节	城市公共交通管理基本情况	5
	一、城市公共交通管理的目的和意义	5
	二、城市公共交通管理的原则	6
第三节	城市公共交通管理体制	7
	一、城市公共交通管理部门	7
	二、城市公共交通管理部门的职能	8
	三、城市公共交通行政管理体制	9
	四、政府对公共交通行业的监管	10
第四节	城市公共交通管理问答	13
	一、城市公共交通	13
	二、公共电汽车	29
	三、轨道交通	38
	四、出租汽车	58

第二章 城市公共交通管理的国际经验

第一节	公共电汽车	66
	一、香港特区公共汽车专营管理	66
	二、英国城市公共汽车管理的发展	66
	三、部分国家的公共交通票价政策	67
	四、德国公共交通管理的主要特点	71
	五、美国城市公共交通立法状况	74
	六、澳大利亚维多利亚州公交系统民营化的经验教训	76
	七、法国城市公共交通的组织管理	78
	八、瑞典斯德哥尔摩的公共交通改革	83
第二节	轨道交通	85
	一、德国轨道交通建设的监督体制	85
	二、伦敦轨道交通的建设与管理模式	85
	三、新加坡地铁的经营和管理体制	87
	四、巴黎大区的轨道交通投资与管理体制	88
	五、汉城轨道交通的投资管理体制	88
第三节	出租汽车	89
	一、美国出租汽车行业管理经验借鉴	89
	二、新加坡出租汽车行业管理特点	90
	三、澳大利亚出租车管理情况	91
	四、意大利如何管理出租车	91

第三章 城市公共交通运输政策与法规

第一节	公共电汽车的政策与法规	93
	一、《城市公共汽电车客运管理办法》出台背景	93
	二、《城市公共汽电车客运管理办法》的六大亮点	94
	三、《城市公共汽电车客运管理办法》规定的管理主体	95
第二节	城市轨道交通的政策与法规	95
	一、《城市轨道交通运营管理办法》	95
	二、《国务院办公厅关于加强城市快速轨道交通建设 管理的通知》	98
	三、《深圳市地下铁道建设管理暂行规定》	101
	四、《南京市轨道交通发展专项基金管理暂行办法》	103
	五、北京市《关于本市深化城市基础设施 投融资体制改革的实施意见》	105
	六、上海市就轨道交通运营管理规范化 颁布的法规	106
第三节	出租汽车的政策与法规	107
	一、《国务院办公厅转发建设部、交通部等部门关于清理 整顿城市出租汽车等公共客运交通意见的通知》	107
	二、《国务院办公厅关于切实加强出租汽车行业管理 有关问题的通知》	108
	三、《国务院办公厅关于进一步规范出租汽车行业管理 有关问题的通知》	109
	四、《关于实行统一的城市出租汽车三证通知》	109

第四章

城市公共交通管理实务与案例

第一节	国内实务与案例	111
	一、公共电汽车	111
	二、轨道交通	117
第二节	境外实务与案例	124
	一、香港地铁的盈利模式	124
	二、日本东京轨道交通企业的经营模式	126
	三、巴西库里蒂巴 BRT 系统运营的成功经验	127

附 录

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	131
城市公共汽电车客运管理办法	137
武汉市城市公共客运交通管理条例	143
无锡市城市公共交通管理条例	150
哈尔滨市城市公共客运交通管理办法	156
城市轨道交通运营管理办法	163
国务院办公厅关于加强城市快速轨道	
交通建设管理的通知	170
深圳市地下铁道建设管理暂行规定	173
南京市轨道交通发展专项基金管理暂行办法	179
北京市城市轨道交通运营安全运营管理办法	181
上海市轨道交通管理条例	187

重庆市城市轨道交通管理办法	196
国务院办公厅转发建设部、交通部等部门关于清理 整顿城市出租汽车等公共客运交通意见的通知	201
国务院办公厅关于切实加强出租汽车行业管理 有关问题的通知	206
国务院办公厅关于进一步规范出租汽车行业管理 有关问题的通知	208
关于实行统一的城市出租汽车三证通知	212
关于规范出租汽车行业管理专项治理 工作的实施意见	213
北京出租汽车暨汽车租赁行业 “守信企业”公示标准	218
上海市出租汽车管理条例	221
天津市出租汽车服务管理标准	231
南京关于加快城市出租汽车升级出 新的实施意见	239
广州市对出租汽车司机收费清理整顿意见	245
厦门经济特区出租汽车营运管理条例	248



城市公共交通管理概论

第一节 城市公共交通的基本概念

一、城市公共交通的定义

城市公共交通是指城市中供公众乘用的经济方便的各种交通方式的总称,是由公共汽车、电车、轨道交通、出租汽车、轮渡等交通方式组成的公共客运交通系统。通过各种交通工具之间互相配合,为乘客提供交通运输服务,维系着城市功能的正常运转,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。

按照各种交通工具的技术特征,又可将公共交通系统分为常规公共交通系统、大运量快速公共交通系统、辅助公共交通系统和特殊公共交通系统。

常规公共交通系统主要包括公共汽车、公共电车(有轨、无轨)、小型公共汽车(中巴)等。

大运量快速公共交通系统又可分为准快速公交系统和快速公交系统。准快速公交系统主要包括大运量快速公共汽车系统;快速公交系统

主要包括轻轨,地下铁道,市郊铁路,单轨跨座式或悬挂式轨道交通系统,其中地铁、轻轨、市郊列车是目前轨道系统的三个主要子系统。

辅助公共交通系统主要是指出租车这一交通运营工具。

特殊公共交通系统包括轮渡等交通工具。

表 1.1 主要城市公交工具的技术经济参数比较

	地铁	轻轨	公共汽电车
单向高峰每小时最大客运量(万人次)	3~5	1~3	0.4~1
载客量(人/车)	(4~11 节) 1200~3000	(1~4 节)110~1000	标准 80 铰接车 180
车辆运营速度(千米/小时)	35~50	18~40	16~18
每公里造价(亿元)	6~8	1~3	公交专用道 0.5~1.3

城市公共交通的基本任务是:以营运为中心,组织和经营城市公共交通运输业务,为乘客提供安全、便捷、舒适、准时的乘车条件。

二、城市公共交通的地位

城市公共交通的地位主要表现在三个方面。

第一,城市公共交通是重要的城市基础设施。城市公共交通为城市生产和人民群众生活服务,是城市社会经济发展的基础,保障城市公共交通健康有序发展,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具有重要意义。

第二,城市公共交通是关系国计民生的社会公益事业。公共交通不只是简单的出行工具,而是保障经济社会可持续发展的重要的公益事业。城市公共交通企业不同于一般类型的企业,它的基本任务是为社会提供公共交通运输服务,这一任务的核心要求是经济与快捷,城市公共交通所创造的价值主要是融汇于各行各业、各个部门之中,以提高城市的总体效益为自己的价值目标,突出体现为城市公共交通的公益性特征,而城市公交的公益性又决定了城市公交经营的非自立性与城市公交票价

受控性两大特性。

第三,城市公共交通在城市交通中具有优先发展的战略地位。我国土地资源稀缺,城市人口密集,居民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。要确立公共交通在城市交通中的优先地位,充分发挥公共交通运输量大、价格低廉的优势,引导群众选择公共交通作为主要出行方式。

在国家“公交优先”战略的指导下,各城市都把大力发展公共交通放在了重要的位置。2004 年上半年,建设部发布的《关于优先发展城市公交的意见》,明确提出了“优先发展城市公共交通的发展战略”。其中提出我国将争取用 5 年左右的时间,基本确立公共交通在城市交通中的主体地位。特大城市将基本形成以大运量快速交通为骨干,常规公共汽电车为主体,出租汽车等其他公共交通方式为补充的城市公共交通体系,城市公共交通在城市交通总出行中的比重达到 30% 以上。大中城市将基本形成以公共汽电车为主体,出租汽车为补充的城市公共交通体系,城市公共交通在城市交通总出行中的比重在 20% 以上。

三、城市公共交通的特征

(1) 规模经济和一定的自然垄断性。具有网络服务性质的市政公用设施投资一旦完成,随后的产品或服务流量越大,平均成本就越低。总体而言,城市公共交通存在规模经济,但不同运输方式规模经济的程度不同。规模经济最为显著的是轨道交通,其次为公共汽电车,再次为出租车。

规模经济使得市政公用设施由一家或少数几家企业经营比多家企业同时经营更符合社会经济效率原则。垄断性的市政公用设施垄断能力的大小,取决于沉淀成本的大小和规模经济的大小,这两个因素共同决定潜在进入者进入市政公用设施服务市场的难度。

(2)公益服务性。公益性主要体现在公共交通提供的普遍服务上。一是公共交通服务是为满足城市居民及流动人口出行的需要提供出行服务,是针对所有城市居民的普遍服务,并不像普通产品那样具有特定的消费群体;二是公共交通肩负着解决无力承担私人交通出行费用的人群的出行,维护弱势阶层利益,体现社会交通公平性。

(3)可竞争性。在公共交通领域,并非所有的环节都具有自然垄断性,在一些环节具有可竞争性,这种竞争性主要表现在:①是不同公共交通工具之间的竞争。城市公交市场主要可分为大型汽电车客运市场、小公共汽车客运市场、出租汽车客运市场和城市轨道客运市场。这种市场结构下不同交通工具之间是可以开展竞争的。②是不同线路之间的竞争,即使同一种交通工具,同一条线路,不同企业之间也是可以竞争的。但是,在公交行业里实行完全的自由竞争是行不通的。这是因为,首先,完全自由竞争会造成赢利线路经营者多,亏损线路无人经营的现象。其次,由于公交客运量的相对稳定,完全自由竞争会使赢利线路变为亏损线路。自由竞争会使资源得不到有效配置,在既定线路上,投入的车辆过多会造成浪费,投入过少又满足不了需求。因此,公交市场不仅是可竞争的,而且是政府管制下的有效竞争。

就轨道交通而言,虽然轨道网络的自然垄断性较强,但可以在市场准入上进行竞争,将网络管理经营权经由招标特许经营,这样就可形成多家竞争投标的局面,中标者必须遵守特许经营的各项条件,特许权期满后又可通过招标选择特许经营者。

(4)需求弹性较小。公共交通提供的产品和服务已经构成了现代生活的必需品,需求弹性较小。生活在城市里的居民对公共交通提供的产品和服务具有相当大程度上的依赖性,虽然私人交通与公共交通在一定程度上具有互补性,但在价格、品质、提供普遍服务等方面差距甚大,实际上的可替代性仍然较小。

(5)接受公共管制。投资庞大与沉没成本特性使政府必须赋予企业相当的独占经营地位,以保护企业免遭过度竞争。但独占对经营效率及

消费者利益可能产生不利影响,而城市公共交通企业所具有的公益性与基础设施性又使政府不得不采取措施,以确保使用者及其他社会大众的利益。因此,需要政府对城市公共交通行业在价格、准入、服务质量、安全等方面进行管制。

第二节 城市公共交通管理基本情况

一、城市公共交通管理的目的和意义

公共交通是城市重要的基础设施之一,是关系国计民生的社会公用事业,与城市经济发展和市民生活紧密相连。它不仅满足城市居民出行的需要,从某种意义上讲,对合理发挥城市功能也可以起到一定的引导和组织作用。因此对城市公共交通进行有效的管理是人们生活正常进行,社会经济正常运转的保证。

城市公共交通中的公共汽车、出租汽车、轨道交通等交通方式之间既有相对独立性又有相互依赖性,是一个不可分割的整体。而这些交通工具的发展受到城市规模、道路条件、出行方式、经济发展水平等因素的影响。因此,政府必须对公共交通实行管理,进行调控,以优化城市公共交通资源的合理配置,包括优化公交线网结构、协调多种交通方式之间的相互衔接和配套等,最大限度发挥公交资源优势等。

对城市公共交通行业进行集中统一管理,有利于实现统一行业政策、统一管理标准、统一执法尺度,从而为公共交通行业的健康稳定发展提供良好的环境;有利于维护各利益主体合法权益,规范公交运营秩序,保证公交运营质量。

二、城市公共交通管理的原则

城市公共交通管理的原则主要包括以下方面。

第一,全面规划的原则。抓好城市公共交通管理工作,重要的前提条件是科学地编制城市公共交通规划,强化法规建设。“城市综合交通规划”是《城市规划法》所确定的一项规划,通过此项规划的编制来确定城市交通发展目标和战略,明确不同类型的公共交通工具的功能分工、线网分布及设施配置、场站规模、空间布局形态和换乘关系。妥善安排各类交通方式之间的衔接,使公共交通有机地、系统地连接在一起,努力实现零距离换乘,提高公共交通的吸引力,这是非常重要的规划编制原则。

第二,统一管理的原则。对城市公共交通系统实行统一管理符合精简效能、运转高效的行政管理原则。通过统一管理,有利于建立统一执法尺度、统一服务标准;有利于进一步提高交通部门的统筹、协调、管理的能力,减少多头管理所产生的问题;有利于交通基础设施的统筹布局 and 交通运输网络的整体规划;有利于城乡交通事业的统筹发展;对公共交通实行统一管理,也有利于实现各种公共交通运输方式的有效衔接,优化运输组织与结构。

第三,多元投资的原则。鼓励多种经济成分参与城市公共客运交通的投资、建设和经营;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行业的建设和经营;鼓励公共交通企业采取盘活现有资产、改制上市等方式筹集资金。

第四,优先发展的原则。根据城市公共交通优先发展的原则,对城市公共客运交通的发展和运行在政策上、经济上和技术上给予相应的支持。具体来说是在规划、投资、建设、运营和服务等各个环节,为公共交通发展提供优先条件。

第五,有序竞争、规范运营的原则。在政府监管的前提下,开放公共交通市场,鼓励有序竞争。公共交通线路经营权的授予属于特许经营的范畴,应在政府的监控下实行有限度的竞争。正确的竞争方式应该是服

务质量的竞争,社会效益的竞争,在此基础上再推行经济效益的竞争。要按照“打破垄断、适度竞争、规范服务、便于于民”原则,来推行公共交通线路经营权的授予。

第六,方便快捷的原则。通过加大科技投入,提高交通管理水平和服务质量,使城市公共交通设施变得舒服、方便、快捷、安全。

第三节 城市公共交通管理体制

一、城市公共交通管理机构

城市公共交通管理机构涉及到公共交通的主管部门与其他相关部门。《城市公共汽电车客运管理办法》(中华人民共和国建设部令第 138 号)对城市公共交通的主管机构规定如下:国务院建设主管部门负责全国城市公共汽电车客运的管理工作;省、自治区人民政府建设主管部门负责本行政区域内城市公共汽电车客运的管理工作;直辖市、市、县人民政府城市公共交通客运主管部门负责本行政区域内城市公共汽电车客运的管理工作。

《城市轨道交通运营管理办法》(中华人民共和国建设部令第 140 号)对城市轨道交通的主管机构规定如下:国务院建设主管部门负责全国城市轨道交通的监督管理工作;省、自治区人民政府建设主管部门负责本行政区域内城市轨道交通的监督管理工作;城市人民政府城市轨道交通主管部门负责本行政区域内城市轨道交通的监督管理工作。

从行业归口上看,在国家 and 省一级,公交行业的行政管理还非常明确,国家一级为建设部;省一级为省级建设厅;但是,在市、县却出现了很大的不同,有的地方归口建设局,有的归口市政管理局,有的归口交通局。