

城乡公共客运组织与 扶持政策研究

ChengXiang GongGong KeYun ZuZhi Yu

FuChi ZhengCe YanJiu

章 玉 / 等著

研究



经济科学出版社
Economic Science Press

重庆市应用开发计划项目资助 (编号: cstc2014yykfa3003)

城乡公共客运组织与 扶持政策研究

章 玉 胡兴华 黄伟宏 著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城乡公共客运组织与扶持政策研究/章玉, 胡兴华,
黄伟宏著. —北京: 经济科学出版社, 2016. 2
ISBN 978 - 7 - 5141 - 6584 - 5

I. ①城… II. ①章…②胡…③黄… III. ①公路运输 -
旅客运输 - 城乡规划 - 研究 IV. ①U492. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 023963 号

责任编辑: 王长廷 袁 激

责任校对: 王肖楠

版式设计: 齐 杰

责任印制: 邱 天

城乡公共客运组织与扶持政策研究

章 玉 胡兴华 黄伟宏 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京万友印刷有限公司印装

880 × 1230 32 开 5.5 印张 130000 字

2016 年 2 月第 1 版 2016 年 2 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 6584 - 5 定价: 26.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn))

前 言

改革开放以来，我国城镇化发展迅速，城市规模不断扩大，城市公共客运得到快速发展，同时农村客运公交化和城乡客运一体化进程明显加快，人民群众出行更加便捷。但随着我国城镇化加速发展，城市公交及农村客运的发展也面临新的挑战，城乡公共客运发展仍然比较滞后，与城市经济社会快速发展、群众生活水平不断提高的需求还有一定差距，公交优先战略实施尚处于起步阶段，公共客运基础设施建设滞后、有效供给能力不足、运输效率以及服务质量不高的问题仍然比较突出。特别是在城乡一体化发展的趋势下，城市建成区至近郊区域、卫星城，县城至乡镇、乡镇至乡镇、乡镇至行政村公共客运发展的运营组织和机制仍需要加快创新。主要表现在以下五个方面：

(1) 公共客运在交通系统中的主体地位尚未确立。公交优先战略没有得到全面落实，城市公共客运发展总体滞后的局面仍然存在，公共客运在城市交通系统中的

主体地位还没有确立。我国大城市公共客运的出行分担率平均约20%~30%，中小城市公交分担率平均不到10%，与欧洲、日本等大城市40%~70%的出行比例相比，还有很大差距。公共客运服务能力不足、高峰期运力紧张等问题较为突出，导致吸引力不高，公共客运在缓解城市拥堵、建设低碳交通等方面没有发挥应有的作用。

(2) 公交服务质量与不断增长的出行需求还有较大差距。当前，我国公共客运体系结构单一，系统设施容量不足，公交线网密度和站点覆盖率偏低，公交服务水平不能满足群众多样化、多层次的交通需求。中小城市公交线路过少，发车频率过低。多数城市公共客运车速越来越低，候车时间长、准点率差、换乘不方便、舒适性不足等问题直接影响了公交与其他交通方式的竞争力和对公众出行的吸引力。同时公共客运线网覆盖不均衡，影响了公共客运服务的普遍性。

(3) 公交基础设施建设仍显滞后。许多城市在公交站点、场站、枢纽等设施建设以及车辆装备的配置更新方面得不到政府资金和政策的支持。部分城市在市区原有的公交换乘站、停车场、保养场等公交设施用地，由于土地增值而被政府收回用于其他开发项目，公交用地被蚕食、挤占的现象普遍。由于缺乏公交场站等必要的基础设施，全国主要中心城市公交车辆进场率普遍不足60%，许多公交车辆只能在路边停靠，在城市街道上掉头，带来很大的安全隐患，不利于运营组织，同时对城市交通运行造成较大影响，严重制约了城市公共客运的正常运营和健康发展。

(4) 公交发展缺乏稳定的资金来源。公共客运是人人均应享有的重大民生工程，同医疗、教育、环境保护等事业一样，是

政府应当提供的基本公共服务，政府应当给予优先发展的财政扶持。但目前我国公共客运资金来源不稳定、资金投入不足等现象普遍存在。大中城市对公交企业新建公交设施的财政补贴率不足。城市公共客运场站枢纽等基础设施建设、车辆配置更新、信息化及安全保障系统建设等均缺少财政资金支持。另外，由于缺乏科学的公共客运企业成本核算制度和长效规范的补贴补偿机制，政府补贴不能及时到位，加之财政投入不足，导致企业经营困难，行业的可持续发展能力受到影响。

(5) 城乡客运发展不协调。长期以来，由于我国城乡二元化结构的存在，导致公共客运与班线客运一直处于二元管理状态。城市公交和客运班线发展规划不统一、税费政策不统一、城乡道路、场站、运力等资源难以共享和优化配置，经营成本和票价差距较大，公交和班线客运经营矛盾突出。城乡客运体系互不兼容，阻碍了城乡衔接、方便快捷的一体化客运网络建设，导致城乡公共客运服务不均等，农村和郊区居民进城难、出行不方便的问题突出，对统筹城乡协调发展造成较大障碍。

公共客运作为城市经济发展的“动脉”，是提升城市综合竞争力的关键环节，国民经济的持续增长必将带来居民出行需求的快速增长，安全可靠、经济高效、便捷舒适乃至个性化的出行需求不断增强。为应对经济社会发展的需要，必须加快推进城市公共客运优先发展，不断提高城市公共客运的服务能力、服务质量和效率，满足经济社会快速发展和人民群众日益增长的交通需求。近年来，我国城镇化进程以每年约1个百分点的速度增长，每年有1000多万人口从农村转入城市。在此背景下，城市公共客运需求日益旺盛，发展任务十分繁重。未来我国城市公共

客运运力总量将继续保持快速增长态势。因此有必要加快提供高效率、多样化、高品质的客运服务,促进城乡公共客运一体化发展,实现基本公共服务的均等化。城乡公共客运的科学运营组织和完善的扶持政策对于推动落实“公交优先战略”和城乡一体化发展具有重要意义。为此,本书基于城乡融合发展的视角,提出科学的组织理论和政策机制,重点研究城乡公共客运的客运组织和推动的政策机制,可供交通运输规划、城市交通的科研人员、客运企业以及政府管理部门相关管理者参考。

本书虽经多次修改,但由于水平有限,疏漏不妥之处在所难免,恳请同行和广大读者不吝赐教。

章 玉

2016年1月

目 录

第1章 绪论	1
1.1 问题提出	1
1.2 研究内容	2
1.3 研究框架	4
第2章 城乡公共客运发展现状	5
2.1 城乡公共客运发展现状	5
2.2 城乡公共客运管理现状	7
2.2.1 管理体制	8
2.2.2 准入机制	9
2.2.3 运价机制	10
2.2.4 扶持政策	11
2.2.5 设施建设	11
2.3 城乡公共客运发展实践	12
2.3.1 城市客运	12
2.3.2 农村客运	16

2.3.3 城乡客运	19
2.4 存在的问题	22
2.4.1 城市客运总体水平不高	22
2.4.2 农村客运发展相对滞后	23
2.4.3 城乡客运协调发展进程缓慢	24
第3章 典型城市发展经验与启示	26
3.1 城市公共交通	26
3.1.1 国际城市经验	26
3.1.2 基本模式	36
3.1.3 发展特点	41
3.1.4 发展经验	44
3.2 城乡公共交通	48
3.2.1 基本模式	48
3.2.2 发展特点	51
第4章 城乡公共客运功能定位分析	52
4.1 城乡公共客运的基本定位	52
4.2 城市公交功能定位	53
4.2.1 特大城市	54
4.2.2 中心城市	55
4.2.3 中小城市	58
4.3 城市近郊区域公交功能定位	58
4.4 城乡公交功能定位	59
4.5 农村客运功能定位	61

第5章 城乡公共客运发展对策	63
5.1 分类推进城乡公交发展	63
5.2 推进城市公交优先发展	64
5.3 促进农村客运加快发展	66
5.4 优化城乡客运网络衔接	68
第6章 城乡公共客运运输组织	70
6.1 城乡公共客运体系构成	70
6.2 城乡公共客运组织优化	71
6.2.1 城市公共客运	71
6.2.2 城际公共客运组织	99
6.2.3 城乡公共客运组织	109
6.2.4 农村公共客运组织	112
6.3 城乡公共客运站场体系构建	113
6.3.1 站场体系构成	113
6.3.2 站场体系建设规范	115
6.3.3 站点设置要求	118
6.4 城乡公共客运的票制票价体系	120
6.4.1 建立多层次多样化的票价体系	120
6.4.2 推进区域化、差别化的票价机制	121
6.4.3 建立合理的基本票价和调整模型	122
6.4.4 建立公共客运成本、票价与补贴 联动机制	124
6.5 城乡公共客运的信息化建设	125

6.5.1	面向企业管理的系统	126
6.5.2	面向乘客出行的系统	126
6.6	城乡公共客运的政策法规建设	127
6.6.1	推进法规制度的修订和完善	127
6.6.2	构建协调配套的标准规范体系	127
6.6.3	成立公共客运咨询委员会	128
6.7	城乡公共客运的服务与考核监督	128
6.7.1	制定全面系统的服务标准	129
6.7.2	制定明确的奖励和处罚措施	129
6.7.3	将服务质量与企业补贴挂钩	129
6.7.4	建立多渠道服务质量评价反馈和 监管机制	130
第7章	城乡公共客运扶持政策与机制	131
7.1	规划引导,提高规划的强制力	131
7.2	设施建设,提高整体供给能力	132
7.3	经济扶助,提高可持续发展力	137
7.4	健全法规,提升管理服务水平	141
7.5	完善机制,提高运营管理水平	142
第8章	城乡公共客运的政策建议	145
8.1	加快公共客运实施成本规制管理	145
8.2	加强公共交通服务质量监管考核	147
8.3	建立多层次的公共交通立法体系	148
8.4	构建合理的公共交通运营模式	151

8.5 提高公共交通财政补贴的效率	153
参考文献	155
后记	161

第 1 章

绪 论

1.1 问题提出

基本实现公共服务均等化是国家实施的重大战略措施，城乡公共客运一体化作为实现公共服务均等化的重要组成部分，是实现统筹城乡均衡发展的重要手段。根据国家统计局发布的最新数据显示，我国城镇化率从 1978 年的 17.9% 增长到 2014 年的 54.77%，以年均增长 1.02 个百分点的速度稳步提高，城镇化水平持续提高，对基本公共服务提出了更高的要求。城乡融合发展的趋势，将进一步发挥乡镇、卫星城镇在城市近郊区域中的城市功能，城与乡的边界正模糊化，同时城乡公共客运的发展也将逐步朝向一体化发展，城乡客运的出行需求、服务水平和质量要求越来越高，然而由于长期形成的城乡差距，仍然存在以下问题：

(1) 城乡居民享受的客运服务不均等。目前，从全国各地反映

上来的实际情况看,城乡居民尤其是农村居民没有享受到与城市居民均等化的客运服务。无论是客运基础设施还是运营管理组织、扶持政策均存在较大的差异,城乡居民在享受客运服务方面有失公平。

(2) 城乡公共客运的发展已不能适应社会需求。新形势下,城乡统筹发展在为城乡公共客运提供了正确发展思路的同时,也提出了严峻的考验。原本的城市公交与农村客运班线分割运营,城市公交延伸与原有的农村客运形成竞争,各地农村客运经营者抵制公交下乡,阻碍了城乡客运的发展。

(3) 城乡公共客运服务运行模式单一。目前,许多城市开始实施城乡公交一体化工作,但就实施效果来看,成效不太显著,主要原因有:一是许多城市只是简单地将城市公交线路向乡镇或农村延伸,没有从整体上把握城乡公共客运应以何种模式运行,包括城乡公共客运线路的衔接布设、运营组织等问题,如线路过长,严重影响了公交运行的整体效率,客运资源利用效率较低;二是公交线路得不到有效的运行保障,尤其是在线路的衔接换乘以及公交信息的获取方面,使得城乡居民出行耗时增加,出行效率低下。

为此,本书基于城乡公共客运均等化的核心目标,重点研究城市核心区至城市拓展区、城市发展新区、广大农村地区等区域的公共客运组织体系和扶持政策,通过解决不同类型区域下的居民出行需求,有效支撑、推动城乡统筹发展进程。

1.2 研究内容

本书的研究内容包括:绪论、城乡公共客运发展现状、

城乡公共客运发展经验与启示、城乡公共客运功能定位分析、城乡公共客运发展对策、城乡公共客运运输组织、城乡公共客运扶持政策与机制、城乡公共客运的政策建议。具体内容如下:

第1章,绪论。引出本书研究的主题,阐明本书的研究背景、研究内容以及研究框架,从整体上对全书的研究做出说明。

第2章,城乡公共客运发展现状。从城乡公共客运发展的基本现状、管理现状等方面分析目前的发展情况,总结各地区城乡公共客运发展的探索与实践,剖析存在的问题。

第3章,典型城市发展经验与启示。通过分析国际大都市发展的案例与经验,总结基本发展模式和对我国的启示。

第4章,城乡公共客运功能定位分析。分析城乡公共客运的发展要求和不同区域的公共客运功能定位。

第5章,城乡公共客运发展对策。从不同发展区域提出分类推进的总体发展对策。

第6章,城乡公共客运运输组织。根据城乡公共客运的发展特点,提出城际、城市、城乡和农村公共客运的运输组织体系、站场体系、票价体系和服务保障体系。

第7章,城乡公共客运扶持政策与机制。从规划调控、基础设施建设、用地综合开发、政府扶持、路权优先、补贴机制、绩效评价等方面提出城乡公共客运优先发展扶持政策与机制。

第8章,城乡公共客运的政策建议。提出推动城乡公共客运发展的创新性政策建议。

1.3 研究框架

本书的研究框架如图 1-1 所示。

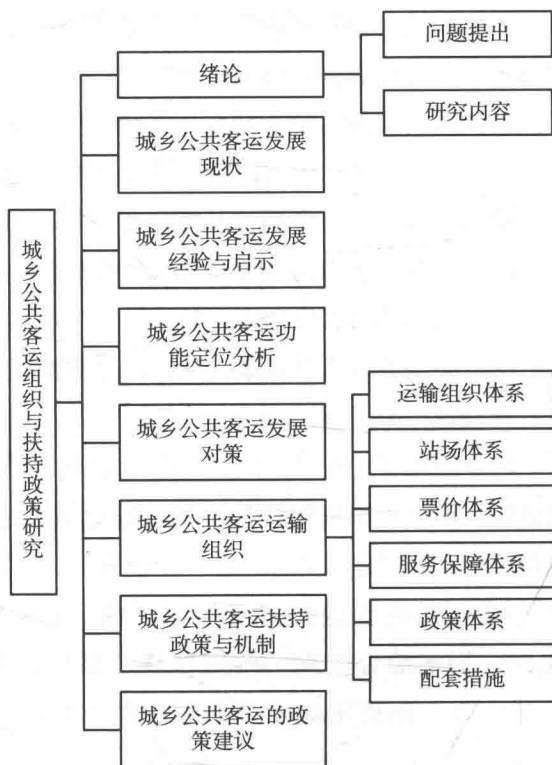


图 1-1 研究框架

第 2 章

城乡公共客运发展现状

2.1 城乡公共客运发展现状

改革开放以来，我国城乡公共客运通过放开市场，有效缓解了运输市场的供需矛盾，为经济社会发展持续快速发展提供了有效支撑。主要发展现状如下^①：

1. 运输能力得到增长

改革开放以来，我国道路公共客运生产和服务能力大幅增长，2014 年完成客运量和旅客周转量分别达到 190.82 亿人/次和 12084.10 亿人/公里，分别是 1978 年的 12 倍和 23 倍，年平均增长率达到 10% 以上。同时，在全社会各种客运方式中的占比也不断增大，道路客运量和道路客运周转量占比分别从 1978 年的

^① 本节内容的数据来源：交通运输部，中国城市客运发展报名（2013～2014）。