

市长研究班讲稿

城市改革和城市公共交通

主讲人 陶铜仕

市长研究班办公室印

一九八五年五月十日

299.2

56

市长研究班

经验材料

城市改革和城市公共交通

重庆市公用事业局局长 陶铜仕

前 言

最近，赵紫阳总理在视察武汉改革情况时指出：“城市是商品经济发展的产物，它的功能是多方面的。它不仅是工业生产的基地，而且应当是贸易中心、金融中心、交通枢纽、信息中心，有些城市还是科学、教育的中心。”城市公共交通按性质讲属于第三产业，但它是城市不可缺少的一个功能，直接参与整个城市经济和社会的运转，对城市经济和社会的发展产生着深远的影响。

城市公共交通的作用是：沟通城乡关系，提高城市效率，改善城市生产和生活条件，成为城市各行各业生产工作的“第一道工序”。

城市公共交通是城市的“橱窗”，透过这个“橱窗”可以显示出一个城市精神文明和物质文明发达的程度及其城市管理水平。

城市交通与商品流通——是决定城市发展和城市幅射能力的两个先决条件。随着城市范围的扩大，城市产业结构的变化和城市人口的迅速增长，随着城市改革深入和城市幅射力的增强，作为城市动脉的城市公共交通的地位和作用越来越重要了。为了实现我国经济的腾飞，交通——特别是城市公共交通的发展应优先于经济的发

展，使其名符其实地成为“先行”。城市公共交通是城市的基础设施，既要讲经济效益，更要注重社会效益，公共交通越发达，城市的综合社会效益就越显著。

一、三十五年来城市公共交通发展的基本情况

解放前的旧中国，城市公共交通发展十分缓慢。一九〇六年，天津建成第一条有轨电车，我国才开始有了现代化交通工具的城市公共交通。到全国解放前夕，只有26个城市有2292辆公共汽车。这些车辆主要集中在上海、天津、南京、广州等大城市，其中70%以上仅行驶在繁华的商业地区。三轮车、人力车是当时各大、中城市公共交通的主要工具。

建国以来，明确了城市公共交通为生产、为人民生活服务的方针，明确了它的基本任务是：以运营为中心，组织和经营城市公共交通，努力为乘客提供安全、方便、迅速、准点、舒适的乘车条件，最大限度地节约社会活动时间。三十五年来，城市公共交通有较大的发展，全国已有241个城市有公共交通设施，比一九四九年增长8.3倍；有公共汽车38295辆，比一九四九年增长15.7倍；运营线路长度78473公里，比一九四九年增长6.7倍；年运客总量22.4亿人次，比一九四九年增长50.5倍。同时，也注意发展具有各种不同特点的适应不同地区需要的交通工具，106个城市有出租汽车设施，拥有6000多辆车；23个城市有轮渡设施，有船453艘；北京和天津已建成3.5公里长的地下

铁道；重庆建成一条全长740米横跨嘉陵江的公共交通架空索道。一些大、中城市已基本形成以公共汽、电车为主体，以出租汽车、轮渡等协调发展的城市公共交通系统。

建国三十多年城市公共交通行业的整个发展，从1949年到十年动乱前这一阶段，其基本特点是：（一）发展的重点基本上是大、中城市；（二）公共汽电车基本上代替了落后的交通工具。这个阶段的主要问题是：（一）整个发展过程缺乏完整的业务理论的指导，因而盲目性很大。至今关于城市公共交通行业的性质、地位、作用，以及在整个国民经济发展中应占的比例，公交行业与城市生产和人民生活关系等等，都没有一套完整的科学理论作为制订政策法令和发展的依据。（二）缺乏适应公交特点的政策，立法的保证，因而城市公共交通的发展很不平衡。如第一、二个五年计划时期发展速度较快，以后发展较慢，甚至停滞不前，与国民经济的增长和人民生活的需要仍是很不适应的。（三）整个发展过程缺乏整体规划，许多城市存在着线路网布局不合理，交通工具结构不合理，既不方便乘客，又浪费时间、消费能源。

党的十一届三中全会以来，在正确路线指引下，城市公共交通出现了新的发展趋势：（一）由城市向农村发展。（二）由比较单一的交通工具向多种交通工具结构发展。（三）由独家经营向多家竞争发展。（四）由大众化工具向快速、舒适、大容量、轨道化方向发展。（五）从满足大众化的需要向满足各种特殊需要发展。这期间，由于经济发展速

度较快，客流量成倍增长，公共交通仍处于很落后的状态，远不能满足城市社会的需要。

二、我国城市公共交通与国外的比较

我国城市公共交通的发展与现状，不仅大大落后于发达国家的水平，与发展中国家的城市相比也有很大的差距。

(一) 城市公共交通车辆与城市人口的比例

	城市人口 (万)	公共交通 车 辆	每车负担 人口 数	城市人口占有汽、电 车数万人/辆
北京	556.9	3879	1461	6.93
天津	519.3	1754	2960	3.25
上海	639.1	4462	1432	7.44
沈阳	403	1077	3743	2.53
西安	222.4	622	3575	2.93
重庆	269.5	1071	2516	3.95
广州	315.5	1303	2412	5.23
武汉	328.3	1634	2009	4.47

注：（上述八个城市，每辆公共汽、电车负担的人口平均为2063人以上，每万人拥有的公共汽（电）车仅为4.82辆）

	城市人口 (万)	公共交通 车 辆	每车负担 人 口	每万人拥有数
华盛顿	69.3	2028	341	29.3
巴 黎	230	3850	597	16.7
伦 敦	208.9	6404	326	30.7
莫斯科	740	6759	1094	9.1

	城市人口 (万)	公共交通 车 辆	每车负担 人 口	每万人拥有数
米 兰	170	1584	1073	9.3
华 沙	152.9	2215	690	14.5
贝尔格莱德	104	1946	534	19.3
多 伦 多	63.3	1364	464	21.5
斯德歌尔摩	66.5	1700	391	25.5

(注：上述九个欧、美城市，每辆公共汽(电)车负担的人口平均约为600人，每万人拥有的公共交通车辆达19.5辆，以城市人口和交通车辆在数量上相比，我国和上述国家差距在四倍以上。)

与其它几个发展国家的城市比较：

	城市人口 (万人)	公共交通 车 辆	每车负担 人 口	每万人拥有 车 数
墨西哥城	890	7250	1227	8.1
曼 谷	295	4902	602	16.6
香 港	514.8	6874	749	13.4
雅 加 达	600	5384	1119	9
汉 城	785	5480	1432	7
开 罗	470	1852	2537	4

(注：上述六个城市每辆公共汽(电)车负担的人口平均为1277人，每万人拥有的车辆数平均为6辆，如果加上这些城市拥有的小汽车数量，我国与发展中国家的差距也在一倍左右。)

(二) 公共交通的营运速度比较：国外一般每小时车速25—30公里以上，我国由于城市道路狭窄和交通管理不善，每小时仅15公里，有的城市车速一再下降，如成都目前为8—12公里，有些繁华地段只达到5公里，相当于减少了40—60%的公交车辆。

(三) 乘客出行时间比较：国外平均多为30分钟，我国平均为一小时或更长。以每年672亿人次计算，每人减少一分钟，就相当于节约一亿四千万个工作日，等于50万职工全年的工作时间，如以我国城市职工年均创造的产值3000.00元计算为15亿元，相当于国家从“一、五”、“二、五”时期和1973至1983年的21年中用于城市公共交通建设的投资额的50%。这是一笔容易为人们忽略的帐，也是一笔惊人的帐！“时间就是金钱，效率就是生命！”如果每人（候乘时间）不是减少一分钟，而是五分钟、十分钟，甚至达到国外的水平，这意味着是多么巨大的一笔财富啊！

(四) 城市人口平均拥有道路面积与国外比较：据1981年统计，我国平均为 $2.8\text{ m}^2/\text{人}$ ，而东京是 $13.5\text{ m}^2/\text{人}$ ；伦敦为 $24.49\text{ m}^2/\text{人}$ ；莫斯科为 $13.4\text{ m}^2/\text{人}$ 。

(五) 地铁（高架轨道）等大容量快速交通工具是解决城市公共交通拥挤的重要工具，目前我国仅北京有地铁39.7公里，承担客运量占全市公共交通客运量的3%左右。天津市的6.2公里

地铁还未正式发挥效益，上海市的第一条11公里地铁还在拟议兴建中。国外的快速轨道交通承担城市客运总量：莫斯科为36.9%，纽约为55%，伦敦24.9%，汉堡30.6%，巴黎53.1%，东京22.3%，我国是无法与之相比的。

比利时首都布鲁塞尔，人口一百万。虽然绝大多数家庭拥有私人汽车成为城市的主要交通工具之一，但政府仍然作了极大的努力大力发展公共交通，尤其是建立和发展地铁和轻轨交通系统，以期把更多的职工吸引到乘坐公共交通工具。在布鲁塞尔，地铁线路15公里，拥有79台列车；地下轻轨线路6.2公里，拥有189台列车；地面轻轨线路9.0公里，拥有172台列车；公共汽车线路26.1公里，拥有595台车辆。轨道交通系统占全市公共交通运力的60%以上，实际运量则占70%以上。

荷兰首都海牙，人口60万。具有轻轨线路10条，全长77公里，拥有242台列车，轨道交通运量占全市公共交通运量的三分之二以上。

大力发展快速轨道交通的结果，使这些城市的噪声、污染、拥挤减小了，城市宁静整洁。这些城市的政府和企业界在城市交通上花费的巨额投资，收到的宏观与微观效益是不可估量的。

三、城市公共交通当前存在的问题及原因

当前，我国城市交通拥挤、混乱、阻塞的情况相当严重，公共交通的“乘车难”问题十分突出，群众的怨言多，人代会的提案多，

市长公开电话应接不暇，问题的症结究竟在哪里。

1、运力的增长大大落后于客运量的增长。

据1983年资料，全国241个城市有公共交通设施，同全国解放时相比，城市公共交通状客运量增长了59.5倍，运营线路长度增长67倍，而车辆仅增长15.8倍。国外城市一辆公共汽（电）车一般只负担700~1000名城市人口，我国则要负担2000~3000人，甚至4000~5000人。车厢内每平方米的站立人效：苏联5人，我国9人，最拥挤时达16人以上，早晚高峰时乘车拥挤已到了难以忍受的地步。

2、公共交通工具结构单一。

我国城市公共交通工具仅有汽车和电车以及少量的轮渡，结构十分单一。在平原城市由于自行车盲目发展，又导致道路拥塞，公交行车速度一再下降。城市道路狭窄，一辆公共汽车载客量相当于100辆自行车，而12辆（12人）自行车就占去了相当于一辆公共汽车（100人）的道路面积。天津市乘公共交通工具出行的与骑自行车出行的比例，目前已下降到23：77，而过去是公共交通占优势。上海现在靠地面的公共汽（电）车每天运送1200万人次，车接车，几条线路并行，已近于“交通危机”。日本共同社说，“对于上海来说，最大的苦恼是交通问题。主要交通工具是为数仅四千辆的公共汽车和235万辆自行车，这些车辆使狭窄的道路拥挤不堪。作为根本解决这个问题的办法，是发展通勤电车和

修建地铁网。”因此，对于城市公共交通的发展，在客运量不断增长，城市道路面积一时不可能迅速增加，城市规模不断扩大的情况下，在一些大城市应当刻不容缓的改变单一的地面交通结构，逐步建立大容量快速交通系统（可在地面、地下或高架运行，如快速列车、地铁、轻轨快速有轨电车）为骨干，地面公共汽（电）车为区域集散交通工具的多层次、多工具的城市公共交通结构。这种地下与架空的快速交通系统，李鹏副总理称为“上天、入地。”

3、城市公共交通的管理落后，人才缺乏。

城市公共交通是城市的基础设施，但是却并没有对城市交通实行有效的管理，对当前存在的问题缺乏认真的调查研究。例如多家经营，开展竞争，有利于搞活公共交通。但是应该在统一规划、统一线网布局、统一经济政策的前提下，由政府的职能部门实行统一管理。现在的情况是：新开的交通企业和私人客车税收低，没有月票亏损负担，只在赚钱的线路上争，亏本的早晚高峰线不走，怎么缓和“乘车难”。

城市公共交通企业由于生产上的特点——面广、点多、流动分散，给经营管理上带来很多困难，这就要求具有高水平的管理。但是从我国各个城市的公共交通企业内部看，无论从管理体制到管理方法、管理手段都非常落后，使本来处境已经很困难的企业更困难，企业的车辆和设备得不到充分利用，企业内部潜力发挥不出来，这既有宏观上的、外部的原因，也有微观的内部的原因，其中很重要

的一条是缺乏人才。据1983年资料，城市公共交通客运周转量占全国铁路、公路、航运、民航总客运周转量的五分之一。全国从事城市客运交通的职工上百万。但是，全国所有的大专院校和中等专业学校至今为止，没有任何一所学校开设城市公共交通这个专业。我曾多次呼吁和建议是否可以研究出一套培养和选拔人才的办法。比如(1)建设部在城建学院开设城市公共交通专业或委托大专院校开班；(2)公交企业资助大专院校，从大专院校挑选一批毕业生；(3)争取有计划的分配来一批大专毕业生；(4)公交企业单独或联合开办电视大学。总之，智力开发也是城市公交的一个迫切问题，只有尽最大努力造就培养出适应现代科学管理的专业人才，并做到人尽其才，才尽其用。城市公共交通事业才能不断地兴旺发达起来。世界上成功的经验和我们的教训都证明——起用一代新人，是打开改革、腾飞新局面的金钥匙。

4、城市公共交通没有纳入国民经济计划和发展规划

苏、匈、美、法等国，在中央和地方两级的计划中，均有城市公共交通年度和中、长期的计划、发展规划和财政拨款预算。我国也应将城市公共交通的发展纳入国民经济和社会发展规划。对城市公共交通应有明确的计划要求，包括客运量、客运周转量、城市居民出行时间的控制指标以及建设项目的安排（增加运力、开发大容量快速交通系统、站场建设、科研及技术改造等）。在投资上应有明确的渠道，和铁路、公路、航运、民航等交通建设一视同仁。全

国公共交通的发展规划、计划的执行和检查，由城环部负责，国家计委综合平衡。地方政府负责本地区的城市公交发展规划，并同国家计划相衔接，搞好综合平衡。

但是，我国的现行计划体制中，讲交通不包括城市交通，多年来国家对城市公共交通无计划要求、无项目安排、无固定投资渠道，仅仅由地方城市维护费中挤一点钱来添点车辆。建国以来，城市公交的投资和城建总投资的比例也逐年下降：一九五七年为13.4%，一九六三年下降到4.2%，一九七八年回升为10.5%，一九八二年为11.3%，但比例仍小于一九五七年，造成公共交通各方面严重失调。例如哈尔滨市“二、五”期间城市公交的投资只占全市基建投资的1.1%，而第三、四、五个五年计划期间基本上没有投资。一九七九年至一九八三年五年间，该市工业总产值增长幅度为66.5%，对公交的投资比“二、五”期间的1.1%还少，一九七九年为0.4%，一九八〇年为0.08%，一九八一年为0.04%，一九八二年为0.15%，一九八三年为0.77%。全国许多城市的情况也不比哈尔滨市好，随着国民经济的发展和人民生活水平的提高，城市“乘车难”的“难”度有增无减，各地政府采取了一些措施，但因全国无明确的计划渠道和政策要求，无法根本改变大局。

有些城市在制订城乡发展规划中，不考虑公共交通线网的合理布局 and 满足车站、停车和保修场地以及必不可少的附属生活设施等

需要，更没有中、长期规划。因此，城市公共交通的发展既缓慢而不配套，给公交企业在经营管理、道路交通的综合治理和改善城市面貌等方面带来一系列困难。上海缺160个保修车位，40%的车辆无法正常保修；武汉缺38500平方米的保修厂设施；哈尔滨缺70%以上的保修厂房和设施；重庆也缺三分之一到四分之一。加之大多数城市的公交车辆缺少停车场地，车辆露天停放，损坏相当严重。重庆85%以上的车辆长期以来都是“马路天使”，车容车貌十分破旧。由于失保失修，各地的公共交通车辆质量很差，如哈尔滨市，一类车仅占5.2%，二类车占41.1%，三类车占44.7%，四类车占9%。

有的新建区在规划时没有考虑公共交通的配套设施，建成以后不仅形成乘车难，也形成行车难、停车难、调度难、维护站务秩序难、驾售人员吃饭、上厕所难，群众意见大。

5. 对城市公共交通没有统一的优惠扶持政策。

公共交通是城市的基础设施，以“安全、迅速、方便、舒适”的服务方针求取最好的社会效益。应该得到“优惠、扶持、免税、投资”的政策待遇。由于“左”的错误思想的影响，多年来的城市公共交通的性质和地位，与国民经济发展、与城市的效率、与人民生活以及精神文明等方面的关系，都没有统一的认识。因此，对于公共交通企业。一方面把它当成福利、社会公益事业对待，要求以低廉的收费满足城市人民出行的需要，一方面又沿用工业企业的一

套政策对待，使公共企业负担沉重，既缺乏维持简单再生产的能力，更没有扩大再生产的可能性，有的企业甚至无法维持生存。

公交企业是微利服务行业，但由于：(1)税、费负担沉重；(2)月票亏损严重；(3)主要原（燃）材料价格上涨，成本增加，迫使企业靠牺牲服务、牺牲交通装备、牺牲公交职工应有的福利来勉强维持营运，以重庆为例，八四年二月市府在政策予以优惠调整后，各种税、费，加上月票亏损仍占全年营运总收入的30%左右。有的地方情况更严重。福州市38条线路，29条亏本，企业既无国家补贴又不减免税费，无法维持简单再生产的情况下，企业不可能有扩大服务的积极性了，交通装备越来越烂，职工的基本福利无法保证，奖金低、住房严重不足、起早摸黑休息不好，有些线路连厕所也没有，女乘务员得肾盂肾炎的不少，职工队伍很难稳定。

天津市根据群众要求和上级指令，近几年新开的线路都是社会受益、群众高兴、上级满意，企业赔钱，如深受群众欢迎的42路车，每天收入不足34元；311路高峰线使群众每日乘车时间减少30分钟，但车公里收入仅0.085元；与李港铁路配套的三条公共汽车路线，全部收入仅为支出的24%。天津市财政局有关同志认为，“显然，公共汽（电）车亏损，不是企业自身的原因，而是由于政策规定使企业对社会提供的劳务没有得到合理的补偿，属于政策性亏损，如果不从政策上解决，势必会严重影响企业和职工的积极性，不利于公共交通事业的发展。”财政部门有这样的远

见卓识，并在政策上给予优惠和财政补贴，是值得称道的。

应该指出：由于公共交通行业创造的价值转移到了城市社会产品中，因此公交行业理应向社会索回相应的交换价值。由于公共交通行业生产过程是社会生产全部过程中不可缺少的一个过程，并先于任何过程，所以公交行业直接参与和影响整个城市的生产活动。公交行业能否提高质量的位移产品，取决于城市社会是否能够履行前面所说的那种交换，公交行业为了本身的生存不得不采取降低质量的办法来减少成本支出，这虽然使公交行业目前利益得到一定保障，但却给城市社会造成极大的损害。这就是形成国内城市“乘车难”的一个重要原因。也是城市社会忽视城市发展规律的结果，也可以说是城市社会造成了“乘车难”。

据国际公共交通联盟（VITP）对苏、美、英、日、澳、加拿大、突尼斯、丹麦等24个国家的抽样调查，79个城市公共交通企业除三家外，都接受国家补贴。布达佩斯83%的乘客购买月票，其中直接营业收入为16亿福林，国家补贴70亿福林。巴黎公共交通的亏损由中央和地方政府按7：3分担。我国城市公共交通，近年在政府的重视和关怀下，京、津、穗渝等三十多个城市，以社会补偿和地方财政补贴等形式来缓和公交价格低于成本的矛盾，但远未达到成本加微利的水平，而且还有相当多的城市连这种低水平的补偿也未得到。

6、应该健全公共交通法制，完善公共交通政策。

第二次世界大战以后，制定专门的法律对公共交通进行管理和监督的国家和地区越来越多。美国联邦议会于1964年通过了《城市公共交通法》，随后联邦政府建立了“城市公共交通管理总局”，对全国公交加强管理，1974年联邦议会又签署了《国家公共交通扶助法》。香港地区1975年修订颁布了《公共汽车服务法案》，是全套法律的一部份，列为第230章。香港政府运输署依据该服务法案对香港公共汽车进行管理和监督。

到目前为止，我国尚未就城市公共交通立法，同时各项经济政策又是沿用工业企业的规定，很不符合公交企业的实际情况，不利于公交事业的发展。为此建议在国家 and 地方两级制定有关城市交通的法律（法令、法案、条例）。通过立法，明确城市公共交通的性质、任务与国民经济发展的比例关系，明确公共交通的价格原则及运行区划管理体制等，使城市公共交通能在国家和法律的指导、监督下正常发展，成为社会和经济发展的稳定因素。

建议由国家城乡建设环境保护部和地方城乡建设委员会、城市政府的公用事业管理局，依法对城市公共交通加强管理。城市公用事业管理局应明确其性质为城市政府授权管理全市公用事业的职能机构，它不是企业局、事业局，而是市政府的行政管理机构。公安部门制订的城市交通管理法规，应有对公共汽电车优先放行的规定。有条件的地方应辟公共交通专用道。交通路口设站应方便乘客转车，同时要加强对摊贩管理、道路管理、行人管理，使交通畅通。

根据国务院批转城乡建设环境保护部职责范围中规定，由城乡建设环境保护部管理“城市行政辖区内的公共交通以及邻近地区的客运交通”的精神，我们建议对公共交通应实行统一管理，多家经营的方针。建议国家成立城市公共交通总局，加强对城市交通的领导。由各地城建公用事业局统一负责城市客运的行政管理。在统一规定价格、统一税收、统一安排线路的原则下，实行多家经营、合理竞争，互相促进，搞活客运。

四、城市公共交通的性质、归属、作用。

党的十二届三中全会以来，城市公共交通提到了国家的议事日程，列入了政府的工作内容。去年九月赵总理在国务院全体会议上说：“服务业、公用事业发展不起来，有一系列的问题，主要是我们没有把它当成企业，而是把它当成福利事业，甚至当成慈善事业来办，谁办谁赔钱，根本缺乏活力。要使第三产业发展起来，就要从政策上解决一系列问题，要使第三产业有名有利。今后计算产值也要计算第三产业，这样谁发展的多，产值也高，不要让第三产业入另册。要进一步把第三产业放开，许多都可以实行市场调节，使经营者有利可图。只要我们的政策对头，大家就有积极性去办。第三产业就要出现一个飞跃发展的局面。”赵总理在给党中央的请示报告中又说：“……公用设施收费过低，使这些本应成为经济支柱的产业发展不起来，甚至趋于萎缩。”

赵总理的讲话，使我们明确了以下几个问题：