



中国社会科学院创新工程学术出版资助项目

中国校车 发展研究

张车伟 等著

Study on the Development of
School Bus in China

中国社会科学出版社



中国社会科学院创新工程学术出版资助项目

中国校车 发展研究

张车伟 等著

Study on the Development of
School Bus in China

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国校车发展研究 / 张车伟等著. —北京: 中国社会科学出版社, 2018.3
(智库丛书)

ISBN 978-7-5203-2130-3

I. ①中… II. ①张… III. ①校车—发展—研究—中国
IV. ①G474

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 037810 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 王 衡
责任校对 朱妍洁
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京君升印刷有限公司
版 次 2018 年 3 月第 1 版
印 次 2018 年 3 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 15.5
字 数 254 千字
定 价 68.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话: 010-84083683

版权所有 侵权必究

前 言

党的十九大报告提出“优先发展教育事业”，其中，校车关系到学生的通勤安全和教育选择权，是重大的民生和教育问题。近年来，中国校车行业的发展取得了一定的成就，但仍然存在一些短板和问题，亟须解决，例如，校车需求量大、校车市场和管理不规范、法规执行不力、交通安全事故多发和安全意识宣传不足等问题。尤其在中国的农村地区，“上学远”、缺乏专业校车以及校车安全事故频发等问题十分突出。

中国校车发展刚刚起步，校车安全管理和校车行业发展存在诸多问题，多部门管理、缺乏政府协调机制，校车经营散乱、管理不规范，校车运营举步维艰。目前，校车的实际需求强烈，校车供给能力也有保障，校车生产标准不亚于欧美国家，但是，校车市场和产业却难以快速发展。

为深入系统地研究中国校车发展问题，中国社会科学院人口与劳动经济研究所成立了由张车伟所长任组长的课题组，并邀请国内相关专家参加，在理论研究的基础上，先后赴浙江德清、江苏六合、山东青岛、安徽天长、陕西阎良、甘肃酒泉、宁夏中卫校车发展典型地区进行了实地考察，并到美国、英国、日本等国家就校车与教育发展进行调研和交流。经过4年多时间的调查和研究，最终形成了本书的研究成果。

本书将对中国校车发展进行全面系统的研究，从理论上阐述校车的属性，评估中国校车的实际需求和供给能力，分析校车管理存在的关键问题，借鉴世界主要国家校车发展和管理的经验，探索适合中国实际情况的校车运营管理体系，提出推动中国校车发展的政策建议。

本书是在案头研究和国内外调研的基础上撰写而成。全书共分七章，具体如下：第一章“将校车发展纳入‘优先发展教育事业’的战



略中”，由张车伟、王永洁、高文书撰写；第二章“校车问题的理论分析”，由张车伟、赵文撰写；第三章“中国校车需求预测”，由王智勇、王磊、杨舸撰写；第四章“国内校车发展模式：地方经验探索”，由程杰、屈小博、高文书、陈景彪撰写；第五章“中国校车管理体系：制度安排与政策法规”，由屈小博、蔡翼飞、向晶撰写；第六章“校车发展的国际经验”，由王永洁、谢倩芸、孙兆阳、周晓光、陆旻、陈景彪撰写；第七章“中国校车运营管理体系”，由高文书、程杰、蔡翼飞、孙海燕、汤华撰写；附录为课题组赴7个省（市、自治区）对校车发展的实地调研报告，由程杰、赵文、屈小博、王磊、向晶、杨舸、周晓光等撰写。

本书不仅希望解决中国校车发展面临的具体问题，也希望从理论上对校车问题进行系统分析。本书还有很多不足之处，敬请读者批评指正。

目 录

第一章	将校车发展纳入“优先发展教育事业”的战略中	(1)
一	中国校车行业发展中存在的问题	(1)
二	国外校车管理经验	(3)
三	推动中国校车行业发展的政策建议	(5)
第二章	校车问题的理论分析	(8)
一	校车问题的由来和存在的问题	(8)
二	解决校车问题的理论思考	(12)
三	解决校车问题的现实路径	(14)
第三章	中国校车需求预测	(18)
一	全国校车需求估算与预测	(18)
二	人口流动与校车需求	(27)
三	各地区校车需求估算	(40)
第四章	国内校车发展模式:地方经验探索	(49)
一	校车发展的动因与功能	(49)
二	校车发展的运营管理	(53)
三	校车发展的筹资模式与成本分摊	(56)
四	校车发展的关键问题	(61)
第五章	中国校车管理体系:制度安排与政策法规	(66)
一	中国校车管理制度与政策规定:国家层面	(66)



二	中国校车管理制度与政策法规:部委部门层面	(70)
三	地方校车管理制度与政策:基于典型调研地点的总结	(76)
四	校车管理和组织运营中的突出问题	(79)
五	中国校车管理制度和政策体系的关键问题与建议	(81)
第六章	校车发展的国际经验	(84)
一	美国校车的发展和管理经验	(84)
二	英国校车发展和经验借鉴	(125)
三	日本的校车制度及其借鉴	(151)
第七章	中国校车运营管理体系	(161)
一	中国校车运营管理体系和管理原则	(161)
二	校车管理运营体系相关主体的定位和职能	(164)
三	可供选择的几种校车运营管理模式	(169)
四	中国校车管理运营体系的保障机制	(170)
五	中国校车管理运营体系的评价机制	(173)
附录	中国校车发展典型模式调研报告	(177)
一	浙江省“德清模式”调研报告	(177)
二	江苏省“六合模式”调研报告	(188)
三	山东省“青岛模式”调研报告	(192)
四	安徽省“天长模式”调研报告	(203)
五	陕西省“阎良模式”调研报告	(209)
六	甘肃省“酒泉模式”调研报告	(220)
七	宁夏回族自治区“中卫模式”调研报告	(230)
参考文献		(238)

第一章

将校车发展纳入“优先发展教育事业”的战略中

党的十九大报告提出“优先发展教育事业”，其中，校车关系到学生的通勤安全 and 教育选择权，是重大的民生和教育问题。近年来，中国校车行业的发展取得了一定的成就，但仍然存在一些短板和问题，亟须解决。尤其是校车安全事故频发，引发了社会各界对中国校车安全问题的高度关注。政府部门出台了相关制度和规定，2012年4月5日，国务院颁布了《校车安全管理条例》（国务院令第617号）。校车行业也逐步制定和完善了标准，2010年7月全国第一部《专用小学生校车安全技术条件》（GB24407-2009）国家标准颁布实施，2012年4月国家质检总局、国家标准化委员会颁布了《专用校车安全技术条件》（GB24407-2012）。地方政府陆续出台了针对校车的补贴政策，涉及购车补贴、运营补贴和税费减免等，各地探索了不同的运营模式。但中国校车存在巨大的供需缺口，亟须建立起有效的校车运营体系。

一 中国校车行业发展中存在的问题

1. 校车需求量大、服务不足

与美国、英国和日本等发达国家相比，中国的校车需求量更大，这不仅与人口数量相关，也与学校区域规划相关。美国实行学区管理制度，学校分布较为合理，不同学区间教学质量差距较小，学生以学区为单位就近入学；而在中国存在较为明显的教学质量差异，为了选择更好



的学校,一些家庭需要解决子女上学路程遥远和接送子女的问题。此外,校车服务不足也与中国校车市场不发达、地方财政紧缺和政府对学校车项目的重视程度不够有关。

2. 校车资源不对等,农村缺乏校车的问题尤为突出

城市的校车服务相对成熟,而农村地区,尤其是中国中西部农村缺乏校车的问题十分突出。除此之外,城市外来人口聚集区和城乡接合部也面临着较为突出的校车不足和管理不规范的问题。与之相对应,存在“黑校车”和“超载校车”等安全隐患。

3. 缺乏全国性的统一立法,现有法律、法规执行不力

2012年,中国相继出台了三项校车管理条例和标准,分别是《校车安全管理条例》《专用校车安全技术条件》和《专用校车学生座椅系统及其车辆固定件的强度》。然而,中国的校车立法和执法存在诸多问题。一是缺乏全国性的统一立法,当前校车立法大多为地方政府规章和规范性文件,存在一定的部门和地方利益。二是现有校车管理条例的出台在2012年前后,由于校车事故的频发和社会舆论的压力,很多法条的出台时间快,应当更多地依托事实基础、实地考证和群众参与。三是校车管理条例的实施和监督不力,缺乏有效的监督机制以及对从业行为失范者的惩罚机制。四是地方政府从事校车管理、执法和监督的专业人员数量不足。

4. 地方政府没有意识到校车发展的重要性,校车管理权责不明

一些地方政府没有意识到校车发展的重要性,受限于财政拨款,没有鼓励,甚至出现限制校车发展的现象。中国校车虽由多部门共同管理,但缺乏明确的责任方,应当明晰政府部门的校车运输安全管理责任,成立专门的管理委员会,建立政府协调机制。

5. 校车交通安全事故频发

交通事故是造成中小生意外伤亡的主要原因,而校车安全事故频发的根源是多方面的,包括缺乏专业的校车、缺乏专业的校车工作人员、超载、监管和惩罚不力、与校车和道路交通安全相关的法律法规不健全。

6. 缺乏专业的校车工作人员和管理人员队伍

缺乏专业的校车工作人员(驾驶员和陪护员)是很多国家校车行业



发展中面临的问题，一方面，这是由于严格的高标准导致符合条件的驾驶员紧缺；另一方面，校车专用性导致驾驶员工作时间短、收入低、驾驶员队伍流失率高。中国缺乏专业的校车工作人员，大多数地区的校车司机只是普通驾驶员，并没有相关条例或规范明确界定驾驶员的驾龄、驾驶经验、身体和心理素质。

二 国外校车管理经验

1. 校车运营方式多元化和市场化

日本有五种校车运营方式，包括学校运营型、地方政府运营型、专用巴士委托型、专用巴士包车型和时段包车型。其中，学校运营型是较为常见的形式，即由学校购买车辆、聘用司机，幼儿园的校车大多采用这种方式。地方政府运营型是指在一些偏远和人口稀少的地区，由地方政府购买车辆并聘用校车工作人员，由于这些地区确实存在上学不便的情况，这些地区的校车运行费用主要依靠中央或地方政府的财政补贴而不需要校车利用者承担。此外，校车服务的市场化是一大趋势，当前，专用巴士委托型的校车在日本较为普及，由学校或地方政府购买校车，然后委托给交通运输公司；专用巴士包车型和时段包车型也是重要的市场化运作方式。校车运营方式的多元化和市场化对于解决校车需求量大、缓解校车供不应求等问题具有重要意义。

2. 将校车费用纳入教育费用支出，加大地方政府财政补贴

根据国外的校车管理经验，对于校车项目的财政补贴是多元化和多层次化的，包括国家财政补贴、地方财政补贴、教育经费补贴和学校预算。日本的经验是，在公立学校由政府出资购置校车，除了教育经费补贴，还有地方财政以及彩票收入的支持，私立学校校车购置同样可以得到部分国家补贴；而校车的日常运行费用则主要来源于学生的乘车费或学校的预算。

3. 注重立法保障，将免费乘坐校车纳入义务教育的一部分，规范道路和交通运输规定，明确校车优先权

美国的校车法律规定，免费乘坐校车是义务教育的重要组成部分，联邦和地方政府需提供相关的法规、政策和财政支持推动校车项目。美



国、英国和日本都明确规定校车在道路上享有优先通行权，其他车辆遇校车不得超车，在校车停靠点和学校附近都有明确的时速规定和标志。为提升校车的使用效率和公益性，校车法律中明确界定校车服务对象，规范通勤距离要求。例如，英国《1944 年教育法案》要求英格兰和威尔士的各地方政府为家与学校距离大于 2 英里的 8 岁以下学生，距离大于 3 英里的 8 岁以上学生和所有上下学会途经不安全路段的学生提供免费上下学交通服务；此外，身体或精神残疾等特殊需求群体，不受通勤距离约束。

4. 明确政府职能和责任，提升管理效率

美国在校车管理上实行三级责任模式，即联邦政府负责制定标准，规定州和地方政府职责，建立校车管理机构；州政府制定具体守则，提供财政支持；学区负责具体的校车运营和日常监督。地方政府享有一定的自由裁量权，如在通勤距离要求等方面，在国家标准的基础上地方政府可以进一步降低通勤距离要求，从而使本地区的学生更多地从中受益。

5. 实行校车生产的专业化和标准化，校车运行和监管的电子化和信息化

美国在校车生产和维护方面，执行严格的专业化和标准化的生产条例，并建立电子信息平台共享校车、学生、学校和站点信息，对校车运行实时监控。

6. 校车工作人员队伍专业化，培训和考核定期化

美国对于校车驾驶员的驾龄、驾驶技能、经验、身体和心理素质都有专门的要求，有专门的校车驾驶员执照，开展定期的考核和培训，并重视对驾驶员和陪护人员的行为规范培训；日本的校车司机多为经验丰富的中年驾驶员，有专门的驾照，接送学生的过程中有全程陪同的指导老师。

7. 成立专项基金，鼓励社会赞助

英国政府发起了整体运输专项基金（Total Transport Pilot Fund），用于公共交通事业建设，包括购置校车、培训工作人员和补贴校车费用，资金来源源于不同行业，鼓励企业和个人赞助，政府在基金运作中起协调者和代理人的作用，专项基金的成立缓解了预算不足的问题。



8. 兼顾公益性，关注特殊需求群体

“有特殊需求的群体”是指在医学上认定的身体上、心理上、精神上或智商上存在缺陷，需要特殊照顾的人群。英国和美国为残疾和有特殊需求的学生提供校车服务，且不受通勤距离等条件的约束，有专门的残疾人专座。

9. 充分发挥社区功能，鼓励通勤方式的多元化

加拿大的社区功能较为发达，以埃德蒙顿市为例，在中小学和大学的学校站牌都有安全步行（Safe Walk）社区组织的标牌和广告宣传栏，由社区居民和学生担任志愿者，学生和家可通过电话或 APP 简单快捷地预约步行陪护人员，通常由两名志愿者陪护学生步行从站点或学校回家，这在一定程度上缓解了学生对校车的需求，通过充分发挥社区功能，促进了学生通勤方式的多元化，使得公共交通和步行成为颇受欢迎的通勤方式。

三 推动中国校车行业发展的政策建议

1. 顶层规划，统筹校车行业的发展，将校车发展纳入“优先发展教育事业”的大战略中

将校车发展纳入“优先发展教育事业”的大战略中，政府、市场、学校和社区多方参与校车行业的发展，相互协调和补充。为统筹校车行业的发展，应采取以下措施。一是强化中央政府责任，高度重视校车行业发展和校车安全，提供立法、制度和财政保障，制定相关法律，推动校车发展战略，将校车发展纳入国家的“优先发展教育事业”中。二是立法保障，将校车服务供给纳入义务教育，完善道路和交通运输规定，确定校车优先权。三是推动校车行业的市场化，鼓励市场竞争，规范校车市场。四是充分发挥政府、市场、学校和社区的协调作用，政府发挥规划、立法、执法和监督职能，提供一定的财政支持；市场负责生产、运行和租赁；学校负责校车日常管理；社区承担安全意识的宣传和接送学生上下学的志愿者职责。五是鼓励民间社团，如成立校车协会，便于学校、交通运输公司和地方政府信息共享。六是设置专项基金，鼓励社会赞助，通过财政资助、税收优惠和社会捐赠多渠道筹措经费，支



持校车行业的发展。

2. 推进管理体制变革，成立校车管理办公室，加强对校车发展的规划、管理、执法和监督

整合相关教育部门、交通管理部门和宣传部门，成立专门管理机构对校车进行专项管理，建立协调机制；开展学生交通安全教育；在校车购置和驾驶员资格审查等方面严格把关。此外，在学校层面，也应当建立校车办公室，专门负责校车的购置、维护以及对校车和乘坐人的管理。

3. 多项措施并举，保障校车安全

第一，完善并严格遵循校车生产标准，生产和使用标准化的校车是保证校车安全运行的首要前提。第二，针对不同年龄和不同学习阶段的学生，生产专用性校车，包括幼儿专用校车、小学生专用校车和中学生专用校车。第三，制定并执行与校车相关的交通运输、车辆管理和交通安全方面的法律和法规，赋予校车优先通行的特权。第四，加大校车整治力度，严厉打击“黑校车”和校车超载现象，严惩危害校车安全的交通违法行为。第五，在校车生产、租赁和使用中加入更多的安全要求条款。第六，严格挑选校车司机，对校车司机开展定期的考核和培训，规范校车工作人员的言行以及与学生互动，通过引入“计分”机制监管校车司机。第七，在校车设计上应设置特殊需求座位以兼容特殊需求的学生。

4. 结合国情、因地制宜、平衡差距，注重农村校车发展

党的十九大报告指出，“中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”。不平衡不充分的发展是当前中国社会主要矛盾的根源，各地和城乡之间的经济发展差距大。在校车项目中，要关注地区差异，考虑实际情况，避免“一刀切”，各地要秉承实事求是、因地制宜的方法论，发展适合本土和当地经济发展水平的校车运营方式，给予地方政府一定的自由裁量权。今后政策调整应该尤其关心农村地区学生的乘车问题，既扩大公共交通的覆盖面，也要充分发挥政府的宏观调控作用，推动农村校车发展，对农村、偏远地区、人口稀少地区、气候和地理环境恶劣地区、城乡接合部以及城市外来人口聚集地给予更多的校车财政



补贴，促进教育事业的公平发展，减少学生由于通勤问题而辍学的现象。

5. 鼓励通勤方式多元化，充分发挥社区功能

多渠道解决学生的通勤问题，在大城市，积极倡导绿色出行，鼓励步行、骑行和公共交通，可尝试推广新能源校车。营造人文关怀的环境，在校园或社区开办安全知识讲座，提高学生和家长的交通安全意识。发挥社区的作用，在农村和边远地区，设置儿童接送站点，由家长或村庄志愿者陪护儿童，提高校车运行效率。

6. 校车运行的电子化和信息化

安装校车定位系统，以区域为单位对运行校车实时监控，实现校车运行电子化、信息化。此外，学校之间可以共享校车资源，不同学校或同一学校的不同年级实行上下课错峰安排，提高校车使用效率。

第二章

校车问题的理论分析

一 校车问题的由来和存在的问题

目前，中国义务教育阶段学生按照上学路程远近，上下学方式可以分为三类。距离学校较近的，采取就近步行方式；距离学校较远的，采取公共交通或校车的方式；距离学校较远、学生分布又较为分散的，采取寄宿制学校的方式。在很多地区，公共交通不发达，校车服务呈现供不应求的局面，需求方处于弱势地位，“黑校车”盛行。

校车，顾名思义就是为学生上下学安全和方便而提供的专用车。之所以需要校车，是因为学生很弱小，不具备在社会上与成年人竞争社会资源的能力。距离学校较远的学生，利用公共交通上下学既不方便也不安全，因此，家长多选择提供校车服务的社会车辆。而社会车辆出于盈利目的，违规超载时有发生，车辆本身也不具备校车的技术安全性。近年来出现的校车事故，都是由此而发。因此，社会各界希望政府能够尽快帮助解决这一问题。

解决校车问题有两种基本途径。一种是由政府规范校车市场的运行，借助市场力量保障远途学生上下学的安全性和便利性。另一种是将校车服务纳入教育服务中，作为公共服务提供给社会。参考国际经验，英、美等发达国家最初的校车服务是市场自发产生的，政府进行了一些市场规制。在汽车发明、公路改善之后，政府财力允许提供全民校车服务，校车服务逐步纳入公共服务范围。目前，包括美国在内的很多发达国家是强制学生乘坐校车的。

中国是一个中等收入国家，能够提供给教育的社会资源还非常有



限。长期以来,无论在城市还是在农村,都存在着学生上学难的问题。因此,就近入学是一直以来坚持的办学方针。

1986年《中华人民共和国义务教育法》(以下简称《义务教育法》)颁布实施,其中第九条规定:“地方各级人民政府应当合理设置小学、初级中等学校,使少年、儿童就近入学”,这从法律上保障了学生就近入学的权利。虽然教育政策不断变化,但基础教育阶段学生就近入学的原则始终保持不变。经过几次修订,2006年9月1日起实施的《义务教育法》第十二条规定:“适龄儿童、少年免试入学。地方各级人民政府应当保障适龄儿童、少年在户籍所在地学校就近入学。”由此可见,就近入学原则一直是获得政府肯定并具有法律地位的一项规定。

然而,在教育现实境况中,义务教育阶段的学生就近入学并未完全实现。随着居民收入水平的提高,校车需求越来越广泛。近年来,随着经济结构和人口布局的调整,城镇化程度的不断提高,就近入学矛盾有所加剧。具体来看,校车需求主要来自以下五个方面。

第一,由择校导致的就近入学困境。一些学生和家长为了选择教育质量更好的学校,而放弃本区域内的服务学校,进入非就学区域就学,由此导致学生上学路程增加。这是因为,城市学校布局与城市建设发展不匹配,城市义务教育阶段择校现象普遍,很多学生不能就近入学,上学接送问题也很突出。

第二,城市人口膨胀,交通拥堵问题逐渐突出,接送孩子除了是家长的负担外,对学校附近交通也造成较大压力。校车是解决这一问题的有效途径。

第三,城乡学前教育规模迅速增长,低龄儿童、幼儿自理能力差,入园接送问题日益突出。

第四,流动人口子女就学导致的就近入学困境。随着中国城市化进程的发展,农业转移人口的子女随着父母来到城市,其就学问题成为了一大难题。中国城乡二元结构的体制弊端和教育资源分配不平衡性,导致这些学生在选择学校时受到极大限制。他们或是进入打工子弟学校,或是支付高额的借读费进入流入地学校,甚至有些学生被迫辍学。在他们选择学校的过程中,就学距离是考虑的次要因素,有些学生和家长为了实现就学,不得不选择那些愿意接受他们,但上学路程很远的学校。



第五,农村人口出现空心化,导致大量农村小学和初中被裁撤、合并,进而使许多孩子上学距离变远。自2001年中国在农村地区实施大范围的学校布局调整以来,大量农村中小学被撤并,农村地区义务教育阶段学生的就近入学问题日益凸显。

在以上所述的五种困境中,由学校布局调整带来的问题尤为突出。2001年国务院颁布《关于基础教育改革与发展的决定》(国发〔2001〕21号),第13条规定:“因地制宜调整农村义务教育学校布局。按照小学就近入学、初中相对集中、优化教育资源配置的原则,合理规划和调整学校布局。”学校布局调整的初衷是按照人口布局,通过重新调配教育资源,在集中与重组中寻求最大限度地提高教育资源的使用效率,以此来提高教育质量。撤并那些教学质量不高的农村小学,将学生集中到教育水平相对较高的乡镇去上学,这种做法虽然有利于提高教育效率与质量,然而在实际中也出现了一些问题。

中国小学和初中的平均在校学生人数从2001年开始快速上升(见图2-1和图2-2)。分城乡来看,主要是县镇小学、县镇初中的平均在校学生人数大幅上升。这是大量农村小学、初中被裁撤、合并造成的。学校布局调整是适应经济社会发展的必然选择,但短时期内产生的负面影响也需要社会重视。

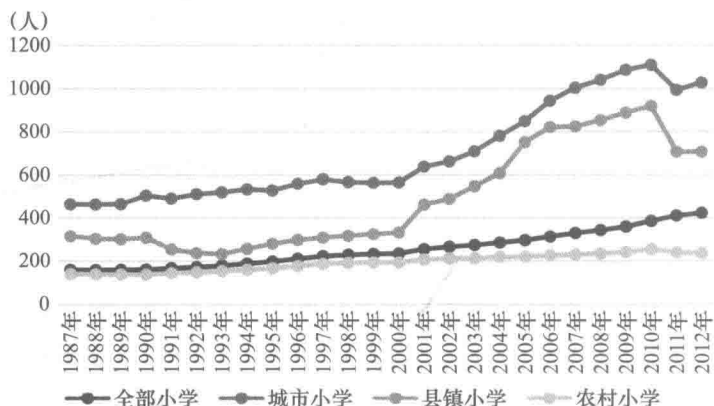


图2-1 中国小学的平均在校学生人数

资料来源:历年《中国统计年鉴》。

注:因2013年之后国家统计局不再公布县、乡小学数,故之后的平均在校学生人数无法计算。