



管理研究丛书

公共交通服务：从补贴到购买

徐丽群 - 著

Public Transport Service:
From State Subsidy to Outsourcing



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS





徐丽群

博士，上海交通大学安泰经济与管理学院运营系教授，博士生导师。先后承担企业运营管理、运营战略和物流战略管理等教学与科研任务，主持完成国家863计划项目、国家自然科学基金项目、中国博士后基金和若干企业咨询项目，担任国家社科基金重大项目首席专家和上海市政府采购咨询专家；参与完成国家及省部级项目多项，获国家科技进步二等奖，累计发表学术论文70余篇。



管理研究丛书

国家社科基金重大招标项目（项目批准号：12&ZD203）
我国大中城市公共交通可持续优先发展的制度设计与运营机制研究

公共交通服务：从补贴到购买

徐丽群 - 著

Public Transport Service:
From State Subsidy to Outsourcing



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS



内容提要

本书系上海交通大学安泰经济与管理学院“管理研究丛书”之一。该书剖析中国城市公共交通制度供给的发展历程,探索政府购买公共交通服务面临的挑战,并对政府购买公交服务机制进行了设计。全书共分8章,主要包括:公交发展的主要制度供给历程、政府财政补贴制度的变迁与绩效分析、政府购买服务的产权与效率、垄断与竞争的思考,以及购买服务机制设计的理论与方法等内容。通过对这些内容的研究,提出政府购买服务的理论、方法和机制,为政府购买公交服务提供决策支持。本书适合政府官员、从事公共交通研究的专家学者,以及从事公共交通运营管理的相关人员参考使用。

图书在版编目(CIP)数据

公共交通服务:从补贴到购买 / 徐丽群著. —上海:上海
交通大学出版社,2019

ISBN 978-7-313-22306-7

I. ①公… II. ①徐… III. ①城市交通运输-运输经
济-研究-中国 IV. ①F572

中国版本图书馆CIP数据核字(2019)第256092号

公共交通服务:从补贴到购买

GONGGONG JIAOTONG FUWU: CONG BUTIE DAO GOUMAI

著 者:徐丽群

出版发行:上海交通大学出版社

邮政编码:200030

印 刷:当纳利(上海)信息技术有限公司

开 本:710mm×1000mm 1/16

字 数:125千字

版 次:2019年12月第1版

书 号:ISBN 978-7-313-22306-7

定 价:48.00元

地 址:上海市番禺路951号

电 话:021-64071208

经 销:全国新华书店

印 张:8

印 次:2019年12月第1次印刷

版权所有 侵权必究

告 读 者:如发现本书有印装质量问题请与印刷厂质量科联系

联系电话:021-31011198

前言

伴随着城镇化发展带来的聚集经济效益,交通拥堵、环境污染和城市运营成本过高等“大城市病”问题始终困扰着城市管理者,城市政府不得不面临以小汽车为主发展还是以公共交通为主发展的抉择。土地资源的紧缺和能源的不可再生性,促使中国政府于2004年提出了城市公共交通优先发展战略,并于2006年实行了低票价政府财政补贴制度。在补贴制度的实施过程中,始终存在几个需要着力解决的问题:首先,公益性亏损与经营性亏损界定难,政府对财政支出的控制有限;其次,根据核算的成本进行事后财政补贴,无论是成本规制补贴还是全额补贴,都不利于调动企业降低运营成本的积极性;最后,无论是国有企业、股份制企业还是民营企业,都是通过政府成本补贴方式运营,没有很好地体现产权安排效率。

低票价财政补贴制度出台的目的在于:以最大限度地吸引客流,提高城市公共交通工具的利用效率。然而,截至2018年年底,中国近300个地级及以上城市中,只有12个城市成为国家公交都市建设示范城市,城市公交发展水平与政府期望具有很大的差距。与此同时,城市政府普遍感受到财政负担过重的压力,公交优先发展战略能否持续受到质疑。

当一个制度实施不能产生更高效率时,必然会被一个新的制度所代替。2016年中国政府提出“深化城市公交行业体制机制改革”,“建立政府购买城市公交服务机制”,提高行业效率。实际上,中国公共交通从20世纪80年代起就开始改革,“产权换效率”一直是改革的主题。然而,事实是城市公交行业效率并没有因此而提高,产权理论在中国公交行业的实践受到了挑战。2006年,中国政府明确了公共交通的公益属性,一些城市发生了民营资本的逐利性与公交公益性的冲突。随着众多城市公交民营化改革的失败,2008年后公车公营成

为改革主流,公交公益性落实成为公交优先发展的根本目标。

政府购买公交服务的本质是放开市场准入,引入竞争机制,提高行业服务效率和水平。如何在现有的公车公营基础上引入竞争机制和调动企业降低成本的积极性,需要解决产权与效率、垄断与竞争,以及成本与定价等诸多问题。本书首先对中国公共交通制度供给历程进行系统梳理,分析补贴制度形成的原因;其次,对补贴制度的演化过程和诱因进行分析,并对制度绩效进行评价。再次,在上述基础上,分析制度环境变化,提出制度变迁需求,即建立政府购买公共交通服务制度,对政府购买服务涉及的产权与效率、垄断与竞争,以及成本与定价等问题进行讨论,提出政府管制措施;最后,设计政府购买公交服务的治理机制,并对广东省佛山市公交管理实践进行分析,提出建立政府购买服务制度的建议。

目 录

第 1 章 公共交通发展的制度供给 / 1	
1.1 中国城市公共交通制度需求与供给历程	1
1.2 公共交通优先发展的主要制度供给	8
1.3 本章小结	13
第 2 章 补贴制度演化与绩效表现 / 14	
2.1 补贴制度演化	14
2.2 补贴制度实施	19
2.3 绩效表现	22
2.4 本章小结	27
第 3 章 补贴制度向购买制度变迁 / 28	
3.1 制度环境	28
3.2 制度变迁的需求	32
3.3 政府购买公共交通服务制度	35
3.4 本章小结	39
第 4 章 服务提供的产权与效率 / 40	
4.1 中国城市公交改革	40
4.2 产权效率研究设计	47
4.3 产权效率分析	53
4.4 本章小结	59

第5章 服务供给的垄断与竞争 / 60	
5.1 公交行业垄断本质	60
5.2 公交市场竞争需求	62
5.3 政府管制:产权、合同与竞争	64
5.4 本章小结	69
第6章 服务购买的成本与定价 / 70	
6.1 公共交通成本	70
6.2 公众成本分摊机制	73
6.3 购买服务定价机制	76
6.4 本章小结	82
第7章 政府购买公交服务机制 / 83	
7.1 关键问题及相关理论	83
7.2 购买服务总体机制设计	87
7.3 治理机制设计	93
7.4 本章小结	101
第8章 政府购买公交服务的实践与启示 / 102	
8.1 佛山市政府购买公交服务实践	102
8.2 政府购买公交服务的启示	107
8.3 本章小结	110
参考文献	112
索引	117
后记	119

第 1 章 公共交通发展的制度供给

1.1 中国城市公共交通制度需求与供给历程

制度对一个国家经济绩效的影响是无可争议的,同样,公共交通发展制度对公交绩效具有决定性作用。自 1949 年中华人民共和国成立以来,中国经济经历了若干个发展阶段。在每一个发展阶段,经济发展速度、城镇化发展水平、技术进步程度,以及公众生活质量和公平性要求等制度环境的变化,均对公共交通制度产生了需求。

1.1.1 中华人民共和国成立初期

1. 1949—1957 年

这个时期中华人民共和国刚刚成立,百废待兴,发展经济成为国家建设的首要任务。其间,1950 年抗美援朝开始,1953 年 7 月底停战,之后于 1953 年开始国民经济发展的第一个五年计划(简称“一五”计划,1953—1957 年)。在经济落后、国家财力有限、技术力量不足的背景下,“一五”计划考虑了当时中华人民共和国成立后三年经济恢复情况,设立了国民经济发展目标。国民经济发展目标中包括运输业发展目标,如五年内实现铁路总长度增加 1 万公里,修建公路 1 万公里以上等。在第一个五年计划实施过程中,运输交通部门的经济核算问题引起了中央政府的高度重视。1955 年 7 月 5 日,在《关于发展国民经济的第一个五年计划的报告》中,提到“我们必须大大地加强各生产部门、运输交通部门和商业部门的经济核算制”,“降低成本和流通费用”。

第一个五年计划的指导思想是重点发展重工业。当时,中国农村人口居多,1955 年的城镇化率只有 13.48%,城市公共交通发展问题并不突出。中国城市交通十分落后,只有少数大城市如北京、上海和天津等才有少量汽车、无轨

电车与有轨电车。10万人口的小城市几乎没有公共交通工具,居民出行主要靠步行、马车和人力车等。这个时期,人、机动车、马车混行,交通混乱,规范交通行为成为制度设计的主要诉求。

与公共交通相关的制度设计主要包含在城市交通规则中,如《城市交通规则》和《公路交通规则》等。1950年4月9日《江西政报》刊发了《中南区各城市陆上交通管理暂行规则》,其第32条规定了公共交通乘客的行为准则,如不准携带危险品上车,不准将头和脚伸出窗外,不准吸烟、吃东西和吐痰;第42、43、44条规定了公共汽车不得在站点外停靠,站点布设距离交叉口、单位等50公尺以外,车辆在站点停靠不得超前落后,影响乘车秩序。

1951年5月,中央人民政府公安部颁布了《城市陆上交通管理暂行规则》,为车辆、电车、行人等制定了交通规则;1955年8月19日,《城市交通规则》出台,取代了1951年公布的《城市陆上交通管理暂行规则》。《城市交通规则》第36条明确规定“电车、公共汽车行驶路线和车站的设立、变更,须事先征得当地公安局的同意”;第37条规定“电车、公共汽车除特殊情况外,不准在中途停车或上下乘客”。1956年2月1日,国务院总理周恩来签发《国务院关于节约汽油的指示》,其中提到“加强对汽车使用和运输的管理”“在交通便利的大、中城市,各机关的大客车,应该有计划地、有步骤地移交给公共汽车公司,增辟公共交通线路,增加班次,并且可以制定汽车出租办法”。

2. 1958—1965年

第一个五年计划虽然取得了很好的成绩,但也出现了新的矛盾,如农业生产赶不上工业发展的要求、国家建设与人民生活水平提高的矛盾等。在这种背景下,从1958年开始的国民经济的第二个五年计划(简称“二五”计划,1958—1962年),虽然存在农业生产落后情况,但基本任务仍然是发展重工业。受到1958年“大跃进”和人民公社化运动的影响,“二五”计划目标与实际能力脱节,国民经济发展比例严重失调。其间,1959—1961年,中国又经历了三年自然灾害和苏联专家撤走等困难,“二五”计划没有按时完成。中央决定将1963—1965年作为发展的过渡阶段,为第三个五年计划的实施创造条件。

1960年城镇化率为19.75%。由于“二五”计划没有按时完成,中央政府提出“精简职工和城镇人口”措施,1965年城镇化率下降到17.98%。这个时期,中国仍旧农业人口众多,城市人口较少,规范交通行为成为制度设计的重点。

1960年7月31日,国务院批准了《公路交通规则》,于8月27日开始施行。《公路交通规则》对车辆行驶、驾驶员和乘车人行为进行了规范,其第44条对机动车乘车人员的行为进行了规定,如不准携带容易引起爆炸、燃烧的物品上车,开车后不得与驾驶员谈话,不得将头部或肢体伸出车外,上下车时必须等车停稳后从车厢右边或后边上下,等等。

1.1.2 “文化大革命”时期到20世纪70年代末

1. 1966—1976年

经历了三年经济发展调整的过渡期,国民经济的第三个五年计划(1966—1970年)于1966年正式开始。也是在1966年,“文化大革命”爆发,红卫兵大串联活动使国家交通运输面临重大考验。政府认识到交通运输对经济发展的重要作用,在《1969年国民经济计划纲要(草案)》中提到要“继续狠抓交通运输”。在1966—1976年的“文化大革命”时期,虽然经济发展受到了一定影响,但国民经济建设没有中断,也取得了一定的成绩。

在这个时期,中国政府采取了“逆城镇化”战略,大批城市青年到农村插队落户,接受贫下中农再教育,同时严格限制城市人口的扩张。在现有的城市公共交通供给能力的基础上,城市居民对公共交通工具性能的要求逐渐提高,新型公共交通工具设计成为这个时期重要的需求。此外,普通话推广也在公共交通行业中实行。

2. 1976—1980年

中国政府于1976—1980年实施了国民经济第五个五年计划,人均国内生产总值从1978—1980年保持上升趋势。虽然1978年的城镇化率仅为17.92%,但城镇人口增加到17245万人,与1965年的城镇人口相比增加了32%。截至1980年,城镇化率达到19.39%,城镇人口增加到19140万人,对城市公共交通产生了很大的需求。这个时期城市公共交通发展迅速,全国许多城市都开通了公共汽车线路,但总体上看,城市公共交通运输能力不能满足居民的出行需求,自行车成为城市居民经常使用的出行工具。

北京市规划局在1978年9月对北京市区职工上下班交通情况进行了调查,认为“公共道路网稀、乘车挤、客运速度低,不能满足日益增长的乘车需要”,自行车是解决交通问题的主要工具。城市道路上机动车、自行车、行人甚至马车混行,交通混乱,城市交通规划的科学性引起了广泛关注。

1.1.3 20世纪80年代到20世纪末

1. 1981—1990年

20世纪80年代,国民经济第六、第七个五年计划实施,中国经济得到了很大的发展。随着城市人口的增加和人民生活水平的提高,选择公共交通出行的居民越来越多,大城市乘车难问题凸显。城市公共交通运营能力与需求量不相适应,从而形成较为普遍的“乘车难”问题。据1988年对全国57个大城市公共汽车、电车的统计,年客运量与1978年相比,年平均增长率为6.81%,而与之相应的运营公里年平均增长仅5.86%(陈适,1990)。西安市客运能力的增长跟不上实际需要的增长速度,运力和客流量之间存在一定矛盾,不少线路存在的“乘车难”问题亟待解决(严宝杰,1982)。同样,广州市也存在市内公共交通“乘车难”问题。许多专家认为管理不严、分配制度不尽合理、运力不够、司机不足、票价不合理,以及道路不通畅是“乘车难”问题产生的主要原因。

此时,国外公共交通发展经验(如地铁、轻轨建设等)能否在中国应用,引起了学者的广泛关注。有学者认为,中国大城市的客运交通问题,还是应该依靠公共交通和自行车,不必发展小汽车和高速公路。要改进,要着眼于对公共交通的改进,同时提高自行车交通的效率(严宝杰,1981)。在城市公共交通供给能力有限的情况下,自行车成为人们出行首选交通工具。据1983年年底统计,天津市自行车保有量为362万辆,职工家庭中每2个人就有1.2辆自行车,居民出门骑自行车的比例占44.5%,乘公共汽车和电车的占10.3%,步行的占42.6%。自行车的快速发展,挤占了公共汽车道路,使公共汽车速度越来越慢,而且存在交通事故隐患。过多的自行车与公共交通发展落后互为因果,形成恶性循环(杨继绳,1985)。

《中华人民共和国国民经济与社会发展第六个五年计划(1981—1985)》中提出“大力发展城市公共交通,开辟一些新线路网,搞好场、站建设。在有条件的城市发展一些无轨电车”。1982年7月,国务院常务会议通过《物价管理暂行条例》。该条例第27条规定,市内公共电车和汽车票价必须执行省、自治区、直辖市物价部门或业务主管部门的规定。各地区在制定或调整地方运价时,必须同国务院、国家物价局或国务院业务主管部门规定的运价及毗邻地区的运价,保持合理比价。

1984年1月14日,城乡建设环境保护部、公安部发布《城市公共通车船

乘坐规则》[(84)城公字第10号],对车船乘坐行为进行了规定;1985年4月19日,《国务院批转城乡建设环境保护部关于改革城市公共交通工作的报告的通知》(国发[1985]59号)指出,“大力发展公共交通”,“从长远看,在一些大城市要考虑发展快速轨道交通和地下交通”,“多家经营、统一管理”。多家经营指以国营为主,发展集体和个体经营,在国营企业内部实行多种形式的经营承包责任制;1987年1月16日,湖南省人民政府办公厅在《关于解决城市公共交通问题的通知》(湘政办发3号)中明确提出:①从政策上给予公共交通企业适当扶持,经济上给予一定的补贴,部分税费免征;②提高营运车辆折旧率;③改革票制;④推行和完善各种承包责任制;⑤适当提高岗位津贴,稳定一线职工队伍;⑥改善油料供应;⑦实行综合治理;⑧加强精神文明建设。

随着燃料和原材料价格的大幅度上涨,用工费用的不断增加,以及多种税费的缴纳,公交企业负担愈来愈重,难以维持简单的再生产。据统计,1988年与1978年相比,公共汽车、电车的单位成本分别增长了114%和107%。一方面,城市公共交通的票价变化很小,公共交通企业的综合效益持续滑坡,城市公共交通亏损企业数量不断增加;另一方面,由于缺乏明确的财政补贴政策 and 制度,各城市的亏损补贴既不一致,又不稳定,公共交通企业的资金缺口越来越大(陈适,1990)。这个时期,制度需求主要围绕着供需矛盾的解决,如通过承包责任制提高运力,通过改革票制减轻公交企业职工工作量,对城市道路进行科学规划,增加公交运行线路,并从政策上和经济上对公交企业进行扶持。但从全国看,仍缺乏统一明确的补贴政策和制度,供需矛盾没有从根本上得到重视。

2. 1991—2000年

进入20世纪90年代后,城市人口增加迅速,“乘车难”问题更加突出。不仅如此,城市公交企业运营成本随着油价上升而增加,而收入主要来源的公交票价却没有随着油价上涨而提高,企业运营亏损严重。一方面,城市发展对公共交通产生了大量需求;另一方面,公交企业普遍亏损严重。如何解决公交企业运营亏损问题,让企业能够维持下去,成为政府关心的主要问题。1993年9月7日,中华人民共和国住房和城乡建设部(以下称建设部)发布了《全民所有权城市公共交通企业转换经营机制实施办法》(以下简称《办法》)。《办法》规定:企业的运营成本按照国家有关规定进行核算,运价按照保本微利的原则制定,报当地政府批准后执行;因能源等价格调整、运营线路调整等因素引起成本

增加时,企业有权要求政府有关部门对运价进行相应调整或采取相应补偿措施。

1994年5月23日,建设部印发了《建设部关于对城市公共汽车、电车实行专营权管理的意见》(建城[1994]329号),要求重点支持和优先发展公共汽车、电车,城市公共汽车、电车建立专营权制度。1995年4月18日,四川省人民政府批转省建委《关于加强城市公共客运交通管理解决国有公共交通企业有关问题报告的通知》(川府发[1995]72号)(以下简称《通知》)。《通知》提出多项建议,如城市维护建设资金、公用事业附加费全额返还给企业,对城市内定点定线的公共客运交通线路实行专营权管理,对国有运营商实行政策性亏损补贴,以及国有城市运营商要积极推行以单车承包为基础形式的经济责任制等。

虽然各级政府均出台了相关政策,但到20世纪末,公交企业亏损状况仍未得到明显改善。据《中国经济时报》2000年7月24日报道,由于2000年油价上涨,合肥市公交公司预计仅汽油一项就要比1999年多增加2100多万元的成本压力。江苏全省省辖市的16家公交公司(不含宿迁市)2000年全年因燃油提价而比1999年额外增加支出7842.8万元,这给刚刚好转的运营商带来了极大的困难。

1.1.4 21世纪初到目前

1. 2000—2010年

进入21世纪,城镇化飞速发展,大量人口涌入城市,城市地理范围不断扩大。城市人口快速增加的同时,公共交通基础设施建设却明显滞后,公共交通供给能力不能满足居民出行的需求。在这种背景下,私人小汽车增加迅速,大中城市普遍存在交通拥堵、环境污染等问题,城市发展的可持续受到严峻挑战。与此同时,20世纪90年代采取的承包经营导致市场竞争过度和服务水平低下,城市仍旧存在公共交通需求与供给矛盾。一方面,私人小汽车保有量迅速增加;另一方面,城市居民公交出行满意度低,如何发展城市交通成为摆在决策者面前的一道难题。

与私人小汽车相比,公共交通具有更小的负外部性和更大的经济、社会和环境效益,发展公共交通就是城市发展的优胜战略。因此,相比发展私人小汽车,公共交通应该得到优先发展。2004年建设部等六部门提出《关于优先发展城市公共交通的意见》(建城[2004]38号),2005年6月1日,《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)开始实施,其规定:城市公共汽电车专项规划应当纳入城市公共交通规划;在具备条件的城市道路设置城市公共汽电车专用道、公交港湾和优先通行信号系统;建设项目应当按照规划标准确定配套的城市公共汽电车客运服务设施用地等。2005 年 9 月,国务院转发了《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》(国办发〔2005〕46 号),城市公共交通优先发展成为国家战略。

虽然中国的公共交通发展势头良好,但总体上还处于较低的水平,万人拥有公交车辆距国家标准 12.5 辆还有相当大的差距。在中国的大城市中,公交出行只占居民出行总量的 10%~25%,以公共交通为主导的城市交通系统还远远没有形成(仇保兴,2006)。2006 年 12 月,建设部会同有关部门出台了《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),明确提出城市公共交通是城市重要的基础设施,是社会公益性事业,要建立低票价的财政补贴机制。

2. 2011 年至目前

大城市交通拥堵的深层次原因之一是城市公共交通竞争力不足,难以吸引小汽车使用者转变出行方式。公共汽车运行速度较低、公交线网密度低、步行距离长、换乘不方便、准点率低等因素降低了公共汽车对居民出行的吸引力。因此,需要大力发展公共交通,提高公交吸引力(郭继孚、刘莹、余柳,2011)。2011 年,为了贯彻落实城市公共交通优先发展战略,调控和引导交通需求,缓解城市交通拥堵和资源环境压力,交通运输部发布了《关于开展国家公交都市建设示范工程有关事项的通知》(交运发〔2011〕635 号),明确要优先选择城市人口(市区常住人口最低不低于 100 万)较为密集、公共交通需求量大的大中城市作为试点城市。公交都市创建的核心是以“公共交通引领城市发展”为战略导向,通过实施科学的规划调控、线网优化、设施建设、信息服务等措施不断提高公共交通系统的吸引力。

在 2012 年发布的《国务院关于城市优先发展公共交通的指导意见》中,中国政府明确提出“加快转变城市交通发展方式,突出城市公共交通的公益性,将公共交通发展放在城市交通发展的首要位置”;2013 年,交通运输部公布了《公交都市考核评价指标体系》,共设置了 30 个指标,其中包括公共交通机动化出行分担率、公共汽电车线路网比率和公共交通乘客满意度等指标。

2016年《交通运输部办公厅关于全面推进公交都市建设等有关事项的通知》(交办运〔2016〕157号)中将申报城市条件定为“地级市、地级行政单位(含地区、自治州和盟)政府所在地,适当兼顾城区常住人口在50万人以上的县级市”。截至2017年4月,包括北京、上海在内的37个城市开展了公交都市示范工程创建活动。公交都市是落实公交优先发展战略的重要载体,创建城市在城市规划、用地、路权、资金、财税扶持等方面制定了配套政策。但从创建城市实施效果看,城市公共交通分担率与国外城市公交相比仍存在一定的差距,城市公交系统吸引力仍需进一步提升。

1.2 公共交通优先发展的主要制度供给

伴随着制度环境的变化,中国城市公共交通经历了制度生成、演变与发展阶段,形成了公共交通优先发展的若干制度。为了更好地实施公交优先发展战略,中国政府从2006年开始,先后进行了若干优先发展的制度安排,如低票价政府财政补贴制度(简称补贴制度)和公交企业绩效考核制度,并进一步强调了特许经营制度。在这些制度安排中,补贴制度对公交公益性落实和政府职责进行了明确规定,特许经营制度安排对公交系统运营成本降低和效率提升具有重要影响,绩效考核制度则规范了政府对运营商的财政补贴行为。

1.2.1 财政补贴制度

1. 背景

公共交通是准公共物品,提供公共交通服务是城市政府的基本职能。为了让城市弱势群体能够融入社会,体现公平性,全球绝大部分城市政府都制定了较低的公共交通票价。20世纪八九十年代,许多省份和城市对公交企业运营成本进行补贴,如湖南省提出“从政策上给予公共交通企业适当扶持,经济上给予一定的补贴,部分税费免征”,四川省建议“对国有运营商实行政策性亏损补贴”,江苏省南京市从1986年开始,每年定期对公交企业实行一定的亏损补贴。虽然许多省份都能够对公交企业运营进行补贴,但国家层面的补贴政策一直没有提出。直到1993年,建设部才在全国层面上提到运价的保本微利原则和企业具有要求补偿的权力。

2000年中国城镇化率达到36.22%。为了解决大量人口的居住问题,城市

规划的外延式发展理念成为主流,城市在地理上不断扩展。2003年,中国人均GDP达到10666元,小汽车开始进入家庭。由于城市土地规划与公共交通规划的脱节,加上人民生活水平的提高,私人小汽车呈现爆发式增长。一方面,城市交通拥堵和环境污染等城市问题愈发严重;另一方面,城市公交企业的运营成本随着油价持续升高而不断增加,各地公交企业均处于运营成本增加和效益滑坡的窘境,公交企业的生存成为问题。

2. 补贴制度的提出

虽然中国各级政府均意识到要补贴公共交通运营,但补贴多少、如何补贴、什么时候补,以及补贴资金来源等均处于非确定状态,财政补贴并没有形成一种制度。因此,有些城市给予企业一定的经济补贴,也有些城市让公交企业承担大量社会义务,却不能给公交企业稳定的财政补贴,更有一些城市则是放任公交企业通过高票价获利。“据有关部门调查,在117个公交企业中,没有得到财政补贴的多达42家,占被调查企业的35.9%”“目前,有些公交车票价偏高,起步就是两元,乘坐一次少则四五元多则上十元,超出了普通市民的承受能力”。^①

为了促成城市公共交通优先发展战略的有效实施和规范城市政府财政补贴行为,2006年12月,建设部等四部委联合发布《关于优先发展城市公共交通若干经济政策的意见》(城建[2006]288号),正式提出了公共交通低票价财政补贴制度。补贴制度明确了公共交通的公益属性,并在票价制定、政府责任等方面进行了明确规定,如“充分考虑城市公共交通企业经营成本和居民承受能力,科学核定城市公共交通票价”“城市人民政府应建立规范的成本费用评价制度,对公交企业的政策性亏损给予补贴”,等等。

1.2.2 特许经营制度

1. 背景

从中华人民共和国成立到20世纪80年代初期,中国城市公共交通经营者均为国有公交企业,企业车辆少、车况差,不能满足城镇化发展的需求,公众出行困难。同时,由于燃料和各种生产材料价格上涨明显,许多城市公交企业处于亏损状态。由于企业运营亏损,许多城市企业不同程度地存在职工违纪难处

^① 人民网.权威解读:城市公交定位社会公益事业 继续低价[EB/OL].(2006-12-18)[2018-12-20].
<http://society.people.com.cn/GB/1063/5182060.html>.