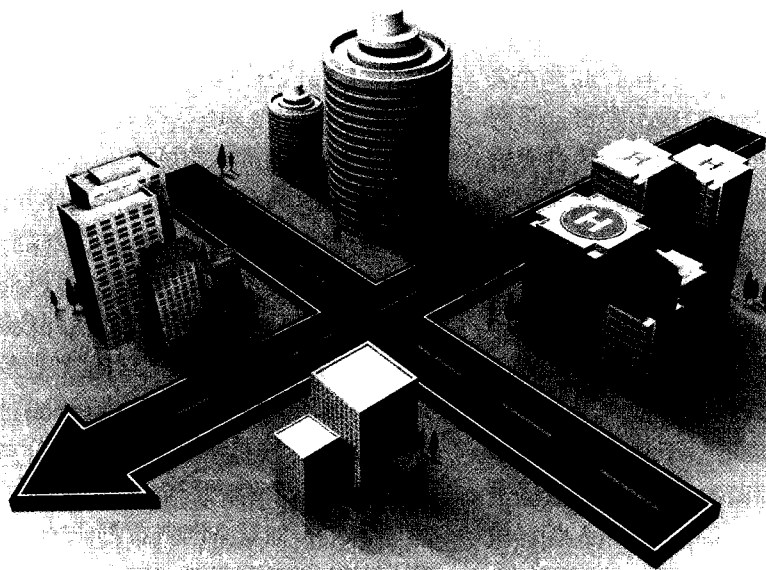


徐丽群

城市公共交通 可持续优先发展的政策保障机制研究



公共交通导向的城市规划概念最早由美国提出，此后在欧洲和发展中国家城市建设中都引起了广泛关注。2004年建设部发布《关于优先发展城市公共交通的意见》，2005年下达了《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》，城市公共交通优先发展战略在我国正式开始实施。如今，城市公共交通优先发展战略实施已有数年，政府在公共交通系统基础设施建设和公共交通系统运营等方面都有一定的财政投入，城市公共交通运营车辆数量稳步增长。但是，在公共交通优先发展过程中，仍有许多城市出台的相关政策对公共交通优先发展的支持力度不够，公共交通优先发展战

略实施面临持续性压力，随着我国城镇化步伐加快，公共交通优先发展相关政策的运行面临着严峻挑战。

一、城市公共交通优先发展现状及可持续性挑战

（一）城市公共交通发展现状

我国城市优先发展公共交通过程中出现的一些问题直接影响了公共交通的可持续优先发展，如交通投资结构比例不协调、公共交通系统综合规划以及公共交通既有设施资源缺乏有效整合等问题。从全国发展现状看，“十一五”期间，我国大城市公共交通的出行分担率平均约为20%，中小城市平均不到10%，与欧洲、日本等地区和国家的大城市40%~70%的

公共交通出行分担率相比,还有很大差距。全国主要中心城市公交车辆进场率普遍不足60%;大中城市对公交企业新建公交设施的财政补贴率一般不足10%;城市公共交通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。

从典型城市看,上海市公共交通系统存在基础设施用地紧张、各种公共交通方式之间未形成良好衔接、轨道交通高峰时段部分断面拥挤较为严重、地面公交运营服务可靠性较差和运用智能化高科技手段管理公共交通的能力有待提高等问题;北京市公共交通系统存在轨道交通线网密度低、地面公交运行速度慢、换乘设施不完善、衔接不紧密、路网结构不合理、微循环不畅、枢纽场站设施建设滞后和缺乏有效的换乘衔接等问题;天津市公共交通系统存在运营效率和能力还不能完全满足出行需求、服务质量有待提高等问题。

根据《中国统计年鉴》数据计算,2005年~2011年,全国人均GDP增长了148%,公共交通运营车辆数增加了32%,而私人载客微型汽车数却增加了39%,说明公共交通发展落后于私人载客微型汽车的发展。对全国2010年和2011年的统计数据进行分析,按照全国城镇人口计算的万人私人载客微型汽车拥有量均为公共交通车辆运营数的8倍以上,也就是说,目前我国城市有限的道路资源仍被大量个体交通所占用。

从我国“十一五”期间公共交通发展情况和典型城市发展现状看,目前,我国城市公共交通发展相对于私人汽车发展还没有处在优先发展地位上,并且存在4个不足,即公共交通吸引力不足、政府财政扶持力度不足、城市规划对公共交通系统发展的支持力度不足和公共交通系统运营能力不足,这4个不足严重制约了公共交通优先发展的可持续性。

(二) 公共交通优先发展面临的可持续性挑战

公共交通具有准公共物品特性,这意味着政府必须与运营主体共同承担城市公共交通发展责任,因此,政府要出台各项政策,为公共交通优先发展战略实施创造良好的条件。当前,众多城市出台了支持公共交通优先发展战略实施的相关政策,如低票价政策、公交换乘优惠政策、免费乘车政策、车

辆购置优惠政策以及运营主体政策性亏损补贴政策等,但从这些政策的运行效果看,城市公共交通吸引力始终不强,公共交通优先发展面临可持续性挑战。

1. 公共交通系统吸引力有待提高。

公共交通出行分担率低,说明当前公共交通系统吸引力不足,主要有3个方面原因:一是服务质量(如准时、可达性)和能力(如大容量、快捷的交通方式)不能满足公众需求,没有可依赖性;二是票价对出行者的吸引力不高;三是人们的价值观念、文化传统和职业等也会导致许多人选择私人小轿车出行。服务质量和能力提高不仅与运营主体的运营效率有关,还与政府财政支持政策有关。同时,从制度经济学角度看,人们的价值观念和文化传统等理念具有自发性和持续性等特点,如何改变人们的出行行为不能仅从票价制定和服务质量改善来考虑,还应考虑到人们的出行心理,出台能够吸引人们采用公共交通出行的系列政策。

2. 财政补贴资金来源与绩效监管。

对城市公共交通财政进行补贴和投资建设公共交通基础设施是落实优先发展公共交通战略的关键。但是,政府的资金来源渠道单一,能够提供的资金有限,如马来西亚首都吉隆坡的公共交通系统融资的主要来源仍是国家投入,这导致公共交通系统建设和运营参与者无法获得足够的资金支持。我国城市经济发展水平存在较大差异,对一些经济不发达的城市来说,能够投入到公共交通优先发展的资金非常有限。有专家认为,我国公共交通发展的瓶颈不仅在于思想或理念层面相对落后,更在于公共交通优先发展的投入能力和行动效率不足。因此,用于公共交通优先发展的资金来源和资金如何使用是对政府政策执行力的挑战。

3. 公共交通导向的城市发展与土地利用。

城市形态和用地特征与交通需求和供给之间存在着复杂的相互作用机制,交通设施形成城市形态骨架,通过设施供给调节城市形态,交通模式转变促进相应交通基础设施建设,从而驱动了城市形态的演变。在城市发展追求空间聚集效益和建设生态住宅小区时,显然公共交通网络起了重要作用,同时,公共交通网络运营性能是城市规划和发展的一个重要方面。但是,城市发展和土地利用规划都有自己

的目标,往往与公共交通系统规划目标脱节。公共交通系统发展被制约的同时,城市发展必然受到限制,只有公交先行,才能促进城市发展。因此,政策运行面临在城市发展和土地使用政策中如何考虑公交先行的挑战。

4.公共交通运营系统能力提升。

无论是国有企业还是私营企业,在从事公共交通运营服务过程中,都无法完全通过市场来实现收支平衡,这是城市公共交通作为准公共产品的属性决定的。因此,公共交通运营系统能力提升不能只靠运营主体自己,必须依托地方政府的财政扶持机制,才能持续发展。但目前,许多城市的扶持政策仅考虑弥补公共交通运营亏损,忽略其能力提升对资金的需求,使城市公共交通系统运营能力很难得到改善。显然,优先发展公共交通政策运行面临着如何提升公共交通运营能力的挑战。

以上四大挑战的存在,说明现有政策仍需要进一步改进、完善和补充,才能有效地保障公共交通优先发展的可持续性。

二、政策保障机制

解决公共交通优先发展4个不足问题和政策运行所面临的四大挑战的关键是明确政府职责和制定科学、有效的政策保障机制,确保在公共交通系统供给能力提升、出行需求引导、公共交通规划与城市发展和土地利用规划衔接等方面的若干问题得到解决。因此,政策保障机制可从这些发展问题入手,评价相关政策运行对这些问题产生的正面和负面影响,并对政策运行重点领域进行绩效监督,在此基础上提出新的政策。

(一) 政策评价基本准则

公共交通发展决定城市社会经济发展水平,并影响居民生活质量。因此,一个政策出台能否推动公共交通可持续优先发展,必须考虑政策运行的长期性和稳定性,政策评价是机制设计的重要内容。

从现有公共交通政策评价研究成果看,有些学者建议从社会公平和效率两方面来考量优先发展公共交通政策绩效,票价制定必须考虑社会公平性、合理性和公共交通吸引力,而且政策制定要考虑对公共交通发展的影响;也有学者提出城市公共交通优先发展是有条件的,应该先分析和评价政策

实施的关键和重要条件。由此可见,实现政策长期、稳定运行的基本条件是政策内容必须具有协调性、公平性和合理性的内涵。

1.协调性。

从系统观点出发,协调性是指发展过程中的诸因素在相互适应和相互制约的基础上共同发展,从而促进系统整体的稳定发展过程。对公共交通系统来讲,公共交通系统与社会经济发展、政府管理部门与运营主体、运营主体间、各种公共交通方式间以及每一种公共交通方式本身在不同发展阶段均存在协调发展问题,这是一个多层次协调问题,涉及国民经济均衡发展问题、产权与经营权问题、多元与单一运营模式问题、竞争问题、运营结构优化和运营效益等诸多问题,这些问题的解决要充分体现协调性发展思路。

2.公平性。

目前,国内外公共交通经营主体有国有公交公司、公私合营、私营、个体中巴等不同的运营模式,甚至包括参与挂靠和承包经营的运营商。针对这种多元化市场,能否实现规则公平、权力公平、评价公平和竞争公平,是促进市场健康有序发展的必要条件。从外部性角度看,与私人小汽车相比,公共交通给公众带来外部效应,能够支撑一个城市或一个国家的可持续发展,那么如何使社会资源优化配置与使用实现效率公平,满足公众共同利益,这是政策评价应该考虑的基本原则;当面临预算不足、需提高公交票价时,票价政策能否对不同收入群体,尤其是低收入者和没有经济来源的群体体现公平,这也是政策评价要考虑的公平性问题。

3.合理性。

公共交通系统总成本包括用户成本、运营商成本和与政府相关成本三部分,公共交通系统的财政结构依赖于系统总成本的责任分摊,即用户、运营商和政府之间的成本分摊。不同的分摊比例会形成不同的商业模式,直接通过票价和服务水平影响公众出行选择。如果三者成本分摊比例不合理,不仅会影响对公众和私人运营商的吸引力,还会影响运营商服务能力的提高。另外,从信息不对称角度看,政府很难全面掌握运营商运营成本,这给票价合理制定带来困难,因此合理性是政策评价必须考虑的因素。

(二) 绩效监督的重点领域

对城市公共交通发展现状分析可以看出,城市公共交通优先发展取决于三大领域核心问题的解决,即公共交通规划与城市发展和土地利用规划的衔接、公共交通系统供给、出行需求引导。这些领域问题的解决需要有效的政策保障机制支持,否则会影响公共交通优先发展的可持续性,因此,这些领域的政策运行绩效应该是监督的重点。

从目前城市公共交通系统发展现状看,土地利用、特许经营和票价核定是最容易出问题的敏感领域,也是决定城市能否实现可持续优先发展的关键领域。从规划视角来看,城市发展与公共交通规划的作用机制和土地使用政策中如何考虑公交先行是需要考虑的主要问题,其中土地利用政策是监督的重点;从公共交通系统供给角度来看,多元运营模式、财政扶持和融资机制决定城市公共交通系统服务能力和运营效率,其中特许经营是最有争议的政策之一,应该重点考虑;从出行需求引导角度来看,票价政策和公共交通服务质量监督机制一直被认为是提高公共交通系统吸引力的主要切入点,票价核定制度是重点监督对象。因此,政策运行重点监督应该包括土地利用、特许经营和票价核定等政策领域。

1. 土地利用。

可持续的城市发展和土地使用规划倾向于发展资源消耗低、居民和运输能源节约、政府在基础设施和服务提供方面花费小的社区或住宅小区,而公共交通系统被认为是能够实现这种人口稠密、各种收入居民混合居住小区的助推剂。土地使用规划直接影响公共交通系统规划,如服务区域的空间范围、到站点的可达性以及运营模式的类型和数量等因素受城市土地使用政策影响,如果土地使用与公共交通规划分离,就会约束公交站附近的高密度人口居住地的发展。因此,近年来学者和实践者建议在城市规划中考虑公共交通系统规划,如土地使用变化模型在确定发展土地潜在资源和吸引力方面考虑公共交通服务,体现公共交通优先发展思想。

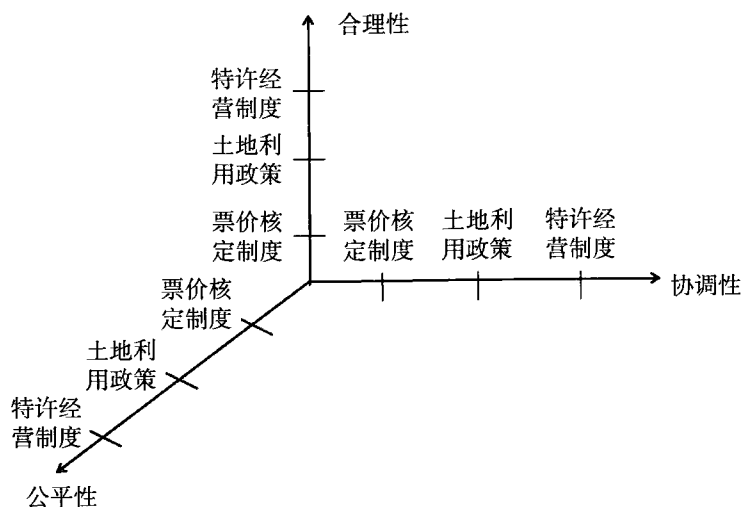


图1 三维政策评价与监督模型

现实中,经常看到住宅小区建设与公共交通系统规划脱节现象,这种缺乏公共交通服务的城市发展模式,越来越指向政府土地使用政策问题,而且随着能源价格和住房成本快速增加,政府面临土地使用经济性和公平性的挑战。

2. 特许经营。

早在20世纪80年代,面临有限的资金和公共交通服务的持续需求,美国一些州和当地公共交通管理机构开始外包公共交通服务以提高生产率和成本效率。我国政府2006年发布的《关于优先发展城市公共交通若干经济政策的意见》中提出,在地方公共财政投入的基础上,各地要按照市政公用事业改革的总体要求,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城市公共交通投资、建设和经营,通过实施特许经营制度,逐步形成国有主导、多方参与、规模经营、有序竞争的格局。

目前,公共部门与私人企业合同协议模式,即PPP模式(Public-Private-Partnership)在许多国家的城市公共交通发展中得到应用。有学者认为,低收入国家可以直接从这种模式中获得资本和技术收益,但也会带来很大的实施障碍和公平问题。世界银行研究建议在发展中国家成功实施PPP模式的重要因素包括强烈的政治意愿、合适而稳定的规章和法律框架、稳定的宏观经济环境和

足够的交通量等。

3. 票价核定。

票价降低是吸引出行者选择公共交通工具的重要因素。欧洲的多个城市通过实施票价整合政策，使出行者的出行行为有了很大变化；北京的廉价公交政策也吸引了众多出行者。但是，票价制定要考虑两方面问题，一是运营商成本，二是社会福利，它们是矛盾的两个方面。虽然票价降低能够提高公共交通出行分担率，但是政府的经济承受力有限，运营商在长期亏损情况下运营，会导致服务质量下降。

研究指出，票价制定一定要体现其公平性，公平性可从3个角度体现：一是利益准则，使用高等级公共交通服务的乘客能够获得由此带来的利益，因此与低等级服务相比，需要花费较高的票价；二是成本准则，人们使用公共交通服务，应该分摊提供服务的部分成本；三是支付能力准则，人们应该支付他们的部分财富购买公共交通服务。

(三) 三维政策评价与监督模型

政策对公共交通可持续优先发展具有很大影响。笔者结合政策评价的3个基本准则和政策运行的重点监督领域，设计的三维政策评价与监督模型如图1所示。该模型表示对每一个重点监督领域出台的政策都应该从合理性、公平性和协调性3个角度进行评价，只有满足基本准则要求的政策才能运行。此外，仍要对政策运行绩效进行监督。

以重点监督领域的票价核定为例，政府票价政策实施前，要广泛征求各阶层居民意见，兼顾各方利益，分别制定票价，保证票价制定的公平性。同时，票价制定还要考虑政府财政补贴资金是否具有可持续性和与其他民生领域（如养老）投入资金的协调，合理的公交优惠政策和财政补贴制度是公交票价体系的重要组成部分。在票价政策实施后，还要对其绩效进行监督，如票价实施期间，公共交通分担比例是否有所提高，政府财政补贴资金能否及时到位，市民出行满意度是否提高等。

三、结论与建议

城市公共交通可持续优先发展受到许多因素制约，其中政策制定无疑是重中之重。但是，如果只有好的政策，没有制度约束和有效的运营机制保障，政策也很难发挥其应有的效力。因此，城市公

共交通优先发展要实现可持续性，就必须构建一个切实可行的政策保障机制。构建的机制中应包括政策评价和重点领域绩效监督，只有这个机制健康运转，城市公共交通优先发展的可持续性才能得到保证。我国是发展中国家，而且是经济增长非常迅速的国家，不同城市之间在社会经济发展和人口文化修养方面差异很大，对公共交通优先发展的理解也不相同。因此，政策制定必须考虑其可扩展性、稳定性和长远性，政策保障机制要根据我国的国情和各城市间的制度环境差异进行设计。为此，笔者建议：

第一，借鉴国外典型城市公共交通优先发展战略实施经验。公共交通优先发展理念不仅被西方发达国家城市采纳和应用，而且目前许多发展中国家城市（如圣地亚哥等）也在实施公共交通优先发展战略。这些成功或失败的案例，尤其在政策保障机制制定方面，会为我国解决公共交通优先发展的可持续性提供很好的参考背景。

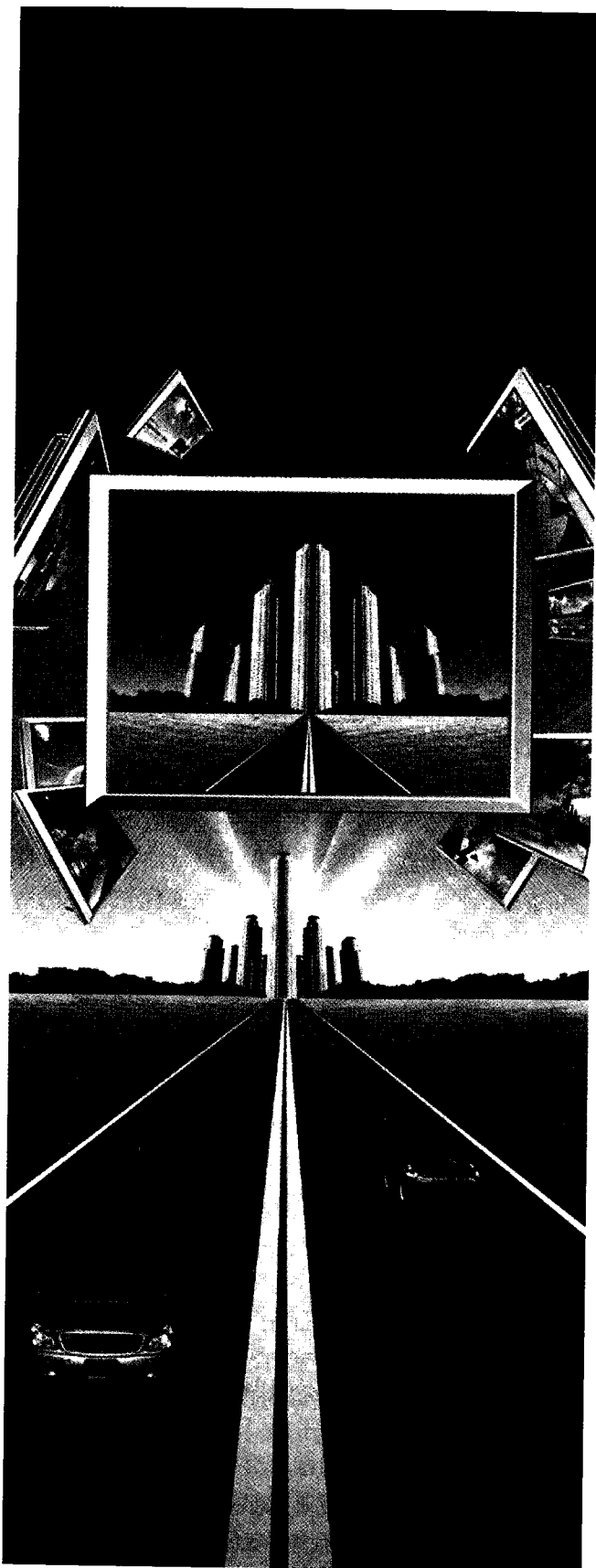
第二，制定符合国情的公共交通优先发展政策保障机制。在引入公共交通优先发展概念的同时，还应该结合我国的实际情况，对比国外发展情况，找出我国城市实施公共交通优先发展战略的优势和劣势，明确实施公共交通优先发展战略的必要条件和重要条件，评估城市自身公共交通优先发展的潜力和可能性，为政府制定政策保障机制提供依据。

第三，设计约束与激励共存的公共交通优先发展制度。由于公共交通的准公共物品特性，政府有责任对运营主体进行必要的财政补贴，但也要关注政府资金的使用绩效，即要对运营主体资金使用行为进行约束，避免公交资源浪费。同时，要鼓励竞争，通过政府财政补贴资金的合理利用，提高公共交通服务水平和降低运营成本。

城市公共交通优先发展的关键是能实现可持续发展，这就需要政府经济政策可持续、公共交通吸引力可持续、公共交通优先导向的土地规划可持续以及公共交通系统服务能力改善可持续等，而实现这些“可持续”需要完善的政策保障机制支撑。

[参考文献]

- [1] 金永桑, 孙明, 正李先. 优先发展公共交通历程中的若干问题反思[J]. 城市交通, 2006(1): 23-27.



[2]Amin T. Kiggundu.Financing public transport systems in Kuala Lumpur,Malaysia:challenges and prospects[J].Transportation,2009(36):275 - 294.

[3]黄富民.公交优先之立法优先[J].人民公交,2013(1):40-43.

[4]杨励雅,邵春福,聂伟,等.基于TOD模式的城市交通与土地利用协调关系评价[J].北京交通大学学报,2007(3):6-9.

[5]王健,滕燕.公共交通优先与公共交通服务水平[J].重庆交通大学学报,2009(4):20-27.

[6]Cornelius Nuworsoo,Aaron Golub,Elizabeth Deakin.Analyzing equity impacts of transit fare changes:Case study of Alameda - Contra Costa Transit,California[J].Evaluation and Program Planning,2009(32):360 - 368.

[7]Nir Sharaby,Yoram Shiftan.The impact of fare integration on travel behavior and transit ridership [J].Transport Policy,2012(21):63 - 70.

[8]Santos G.,Behrendt H.,Teytelboym A..Policy instruments for sustainable road transport [J].Research in Transportation Economics,2010(1):46-91.

[9]Rui Mu,Martin de Jong.Establishing the conditions for effective transit-oriented development in China:the case of Dalian[J].Journal of Transport Geography,2012(24):234 - 249.

[10]Arnab Chakraborty,Sabyasachee Mishra.Land use and transit ridership connections:Implications for state-level planning agencies[J].Land Use Policy,2012(30):458 - 469.

[11]Hiroyuki Iseki.Effects of contracting on cost efficiency in US fixed-route bus transit service [J].Transportation Research Part A,2010(44):457 - 472.

[12]Cameron Gordon.The challenges of transport PPP's in low-income developing countries:A case study of Bangladesh[J].Transport Policy,2012(24):296 - 301.

[中图分类号] F294

[文献标识码] A

[文章编号] 1005-278X(2013)10-0029-06

[收稿日期] 2013年9月

[基金项目] 国家社会科学基金重大项目《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》(12&ZD203)。

[作者简介] 徐丽群(1963年~),女,上海交通大学教授、博士生导师,研究方向:城市交通管理。

编辑:段斌