

# 设立城市公共交通线路最低服务水平财政补贴制度

上海交通大学徐丽群教授主持的国家社科基金重大项目阶段性研究成果，指出城市政府公共交通财政补贴以线路最低服务水平为标准更具合理性和科学性，建议设立线路最低服务水平补贴制度取代现有的成本规制和项目补贴等制度。

## 一、现有城市公共交通财政补贴制度面临的困境

随着城市公共交通优先发展战略实施的推进，许多城市政府对公共交通产权结构进行改革，公共交通趋于国有化和体现公益性，政府通过财政资金补贴公共交通公益性亏损。在现有的公共交通补贴制度中，许多城市实施基于项目和成本规制进行补贴的制度。虽然这两种制度较好地规范了政府公交财政补贴行为，但是在实际应用中仍存在诸多问题，其中公益性亏损与经营性亏损界定难和成本核算信息不对称问题非常突出。

### 1. 公益性亏损与经营性亏损界定难

公共交通经营具有公益性和市场化双重特性，公共交通公益性本质的回归，要求地方政府必须补贴公交经营者的公益性亏损或政策性亏损，因此，界定经营者的公益性亏损与经营性亏损就变得非常重要。但从城市公共交通管理现状看，公共交通系统中哪些是公益性支出，哪些是经营性支出，很难设立一个科学的合理的界定标准，因此，有些城市通过采用项目补贴制度（如车辆更新、燃油、燃气补贴等）对经营者进行补贴，实际运作上往往存在政府与经营者补贴标准认定不一致，增加政府额外管理成本等问题。

### 2. 成本核算存在信息不对称问题

许多城市在对公共交通经营者进行补贴时，采用基于成本规制计算的标准成本补贴模式。成本规制补贴制度的实施基础是对经营者实际发生的成本进行核算，以此作为补贴依据。但是，由于政府不能完全掌握经营者的经营信息，往往出现经营者核算的成本与政府核算的成本不一致现象。因此，政府与经营者的交易过程就会变得复杂多变，增加了二者交易成本。不仅如此，由于成本核算的不准确，也会导致有的经营者补贴多，有的补贴少，出现补贴不公平现象，影响经营者改善服务水平的积极性。

无论是政府采用项目补贴还是成本规制补贴制度，都是体现公共交通具有准公共产品属性这个事实。但是，如何补贴，补贴多少，如何让政府财政补贴资金产生更高的绩效，这是一个科学问题。服务第一，在满足一定服务水平下追求成本最小化，才是公共交通发展的本质。在中国，城市社会经济发展水平差异性较大，对于一些经济不发达城市来说，能够投入到公共交通优先发展的资金更是有限。因此，政府公共交通财政补贴制度需要创新，设立线路最低服务水平财政补贴制度，能够更好地分配市场资源和优化运营效率。

## 二、线路最低服务水平财政补贴制度

城市公共交通可持续优先发展不仅需要政府持续的财政资金投入，而且需要政府与经营者达成合作“共识”。现有政府公共交通财政补贴制度没有产生很高效率，原因主要是政府与经营者之间没有形成能够合作的“共识”。城市公共交通发展的目的是为公众提供更好的服务，促进城市可持续发展，服务改善是政府与经营者合作的基本条件。

### 1. 线路最低服务水平财政补贴制度内涵

政府制定公共交通导向的城市发展规划，根据居民区或人口聚集区域开发公共交通线路；按照线路流量和未来的发展趋势设定线路最低服务标准，政府负担满足线路最低服务标准的一切费用；运营主体在满足线路最低服务标准基础上，可灵活设置服务种类，提高运营效率。

以线路最低服务水平作为政府公共交通财政补贴标准，使政府与经营者之间的交易活动变得简单，降低了交易过程中的不确定性和交易成本，容易达成二者的合作“共识”。同时，政府职责清晰，即制定城市公共交通发展规划、为经营者提供满足最低服务水平所需条件和对经营者的服务质量进行监管。

## 2. 政府职责

设立线路最低服务水平财政补贴制度，政府对经营者的资金补贴从成本导向转为服务导向，对冷僻线路或非盈利线路不再考核成本，这样经营者就愿意承担这些线路运营。在这种情况下，政府能够统筹城市发展布局，确保公交走廊、线路、枢纽布局与城市空间相协调，根据城市发展需要设计公交站点和线路，如在保障性住房小区周边设置公共交通站点等。同时，政府通过改善公交站点周边社区生活环境，吸引居民和企业进驻，刺激公交出行行为，提升公共交通吸引力。

政府对经营者的监管以服务质量和行车安全作为重要内容。在考核经营者服务质量和行车安全同时，还要设定奖惩机制和进入、退出机制。对没有达到线路最低服务水平要求的经营者进行惩罚，令其整改，对整改后仍没有改善的，责令其退出服务线路；对高出最低服务水平要求的经营者给予奖励，服务水平越高奖励越高。另外，允许经营者在满足最低服务水平要求条件下，根据自身情况提供优质和差异化服务，如定制公交、快速公交和专用公交等等。对这些高水平的公交服务，允许经营者根据市场需求自己制定价格，市场化经营，提高运营绩效。

政府作为公共交通管理部门，不仅为公共交通系统运营提供所需基础设施，而且要保障运营线路具有一个合理的车辆行驶速度，在道路拥堵地区设立公交专用道，并采用公交信号优先和停车优先等措施，保证线路最低服务水平实现。

## 三、最低服务水平财政补贴制度实施要点

设立最低服务水平补贴制度，经营者就会在服务水平约束和指导下开展公共交通服务活动，政府要采取各项行动使补贴制度能够实施，如宣传解释、组织落实和实施形式设计等，其中最主要的实施要点是建立能够控制服务规则的系统，包括科学设定最低服务水平考核标准和与经营者签订灵活合同。

### 1. 科学设定线路最低服务水平考核标准

根据城市社会经济发展总体状况和具体线路乘客需求情况，交通管理部门要根据线路乘客量定义和设定每一条公交线路最低服务水平，线路不同，服务水平亦不同，要体现公平性。最低服务水平应由若干个指标构成，如线路平均运行时间、发车间隔时间及准点率、信息系统应用、车站数及站点间隔距离、车辆类型、卫生、安全和舒适性等，这些指标一定要量化，落实到位。此外，政府管理部门要把每条线路的最低服务标准公布于众，体现政策的公开性，让社会监督，乘客满意度也要作为一个评价指标。

### 2. 与经营者签订灵活合同

设计灵活合同，科学应用进入机制和退出机制，以确保经营者为公众提供更好的服务。对线路承运人可先试用3-6个月，与合格者签订合同，在合同中规定承运人每年服务水平提高幅度和保证的最低票价（通常是政府制定的票价）。合同时间可灵活设定，如合同周期为1-2

年，对考核达标者签订下一周期合同，考核不合格者令其退出运营。由于城市公共交通线路有冷线和热线之分，虽然可以制定不同最低服务水平标准，但是由于承包冷线企业很难通过运营获得收益，建议冷热线打包招投标。此外，政府要取消产权结构导致的公交系统进入障碍，公开招标，鼓励公平竞争，发展多样化城市公共交通服务。

城市公共交通运营需要政府持续的财政资金投入，科学合理地设定补贴标准有益于公共交通系统可持续优先发展。政府补贴多少要定期进行评估，反应服务质量变化。最低服务水平与补贴制度挂钩，不仅能体现政府管理的有效性，也能体现公共交通的公益性和公平性。在现有体制基础上，设置线路最低服务水平财政补贴制度，既能突出政府管理优势，又能促使百姓参与，还能提高运营企业积极性，这是城市公共交通可持续优先发展需要考虑的重要问题。