

公共经济学下城市公共交通的供给制度分析

熊禹淇

西南民族大学公共管理学院, 四川 成都

收稿日期: 2023年3月2日; 录用日期: 2023年6月12日; 发布日期: 2023年6月21日

摘要

随着城市经济的快速发展, 城市居民生活呈现出多样化需求趋势, 其中公共交通作为城市中公共服务的关键环节, 也是城市竞争力以及国家竞争力的关键因素, 城市居民相对的出行需求也逐渐提高, 但我国城市公共交通服务的质量还远远不能与经济社会的发展相匹配, 城市公共交通出现的交通道路拥挤不堪、车辆乱摆乱放导致停车难、道路卫生条件差等等问题导致社会舆论十分激烈, 已经成为制约城市运转效能与活力的痛点之一, 严重影响居民的生活质量水平和人居环境, 本文从公共经济角度出发, 阐述了城市公共交通服务的基本概念和经济学属性, 对我国城市公交供给与管理中存在的诸多问题进行了剖析, 并尝试通过公共交通供给现行制度提供的视角, 为现阶段我国城市公共交通服务的有效供给以及现有资源能够日益匹配上城市居民日趋丰富的出行需求的问题提供解决思路。

关键词

公共经济学, 城市公共交通, 准公共商品, 供给制度

Analysis of the Supply System of Urban Public Transport under Public Economics

Yuqi Xiong

School of Public Management, Southwest Minzu University, Chengdu Sichuan

Received: Mar. 2nd, 2023; accepted: Jun. 12th, 2023; published: Jun. 21st, 2023

Abstract

With the rapid development of city economy, the life of city residents presents a trend of diversified demands, including public transport as a key link of city public service, but also a key factor of city competitiveness and national competitiveness, the relative travel demand of city residents is also gradually improving, but the quality of Chinese city public transport services is still far from

matching the development of economic society. The problems of urban public transport, such as traffic congestion, parking difficulties caused by disorderly vehicles, poor road health conditions and so on, have led to intense public opinion, which has become one of the pain points restricting the efficiency and vitality of urban operation, seriously affecting the quality of life of residents and living environment. This paper starts from the perspective of public economy. This paper expounds the basic concepts and economic properties of urban public transport service, analyzes many problems existing in the supply and management of Chinese urban public transport, and tries to provide the perspective of the current system of public transport supply. For present stage, the effective supply of urban public transport services and the existing resources are able to match the increasingly abundant travel demand of urban residents.

Keywords

Public Economics, Urban Public Transport, Quasi-Public Goods, Supply System

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

在中小城市，公共汽车、有轨电车、无轨电车等是城市公共运输的重要组成部分。而高速、大容量公交系统包括地铁、轻轨和高速铁路，它能迅速运送大量的旅客，特别是在上海，北京，广州，武汉等大型城市。其最显著的特点是：运能大、快速、高可靠性、能推动城市用地发展、形成商业圈，但其成本较高，通常被用作大型城市公交系统的骨架。与此同时，现代出行业态的飞速发展，对传统的公交行业产生了巨大的冲击和影响，网约车、共享单车等现代出行方式的出现，一方面，新业态的发展对地铁的建设和运营以及地面公交的分摊率产生了直接影响，一方面，新的交通方式如共享单车的出现，打破了传统的公交、地铁等传统的交通方式，电动车共享是一种新型的城市交通模式，它可以满足居民在 10 公里内的中、短程出行需要，是一种非常有效的慢行交通工具，在这种形势下，大力发展城市公共交通服务是解决各种交通问题的有效手段，也是经济建设的重要部分。

2. 城市公共交通服务的概念与特征

2.1. 公益性与公共性

城市公交是在城市人民政府划定的范围内，使用公交(包括有轨电车)、轨道交通及相关设施，按照核定的线路、站点、时间、票价运营，为公众提供基本出行服务的活动，城市公共交通代表着城市服务水平及能力，它与城市居民生活息息相关，并且对城市的经济发展有着重要的影响[1]。城市公共交通服务本身据较高的公益性，并且在我国的国民经济分类将城市公共交通列入“公共设施服务业”，而非“交通运输业”。同时城市公交经营定价是由国家来决定的，因其具有公益性质和公共性，这就要求公共交通不能按照市场环境自行定价，应该按照国家的经济发展水平来确定和优化定价，以较低的价格策略来提高服务质量，确保公共交通的质量和公共服务的水平。其次，城市公共交通作为准公共产品，在经营上不同于其他行业，其价格的涉及由政府完成，若市场自由参与定价环节必定导致一定的价格垄断。

2.2. 一定的竞争性

目前城市公共交通系统中，除了国营的公交汽车、地铁以外还存在私营的出租车、中小型客车公司，

甚至通过共享经济的发展壮大，与共享经济相匹配的一种新型公共产品供给模式——共享单车开始登上了城市交通服务的大舞台，各种各样提供公共交通出行的主体存在各自的优势，服务的对象也不尽相同，满足不同人群的出行需求现阶段以及未来城市以及城市交通的追求目标，公共交通服务是一种具有明显的市场竞争特征，必须要在市场上不断地培育大众的出行习惯，才能提高大众健康的出行意识。

2.3. 城市公共交通准公共产品属性界定

公共产品理论是西方经济学的重要理论组成，为公共选择理论的出现奠定了基础，纵观公共产品理论的发展历程，公共产品理论的发展可以追溯到1739年，当时英国哲学家大卫·休谟提出“搭便车”的问题，以及政府需要作为公共产品的提供者来解决这个问题。萨缪尔森作为现代经济中关于公共物品的理论研究的起点，提出用具有非竞争性的特性来界定集体消费产品，后来经过马斯格雷夫等人的完善，即以非竞争性与非排他性来界定公共物品的属性[2]，这两个准则至今仍被作为衡量某些商品是否属于公共品的依据，而商品本身的客观属性则是西方经济学家在区别公共品与私有产品时的立足之本。公共商品与私人商品作是一对相对的概念，主要区别是私人商品与公共商品的需求主体与供给渠道不同，私人财产的竞争性也可以从它的可分割性中被了解，因为所有私有财产都可以按市场竞争的不同价格卖给不同的个体，而在公共物品的消费上当增加一个人购买某一种公共物品，并不会使另一方的消费数量和品质降低，同时也不可能将某人的购买行为排除在外。

由于理论的深入研究，国内外学者也提出在现实生活中很难存在严格意义上的纯公共产品，本文认为城市交通服务属于准公共物品，其供给具有不完全排他性和不完全非竞争性，这类物品的提供是可以收取一定不以盈利为目的的费用来解决消费过程中的过度拥挤。这种在使用过程中必须付费的服务，可以通过市场机制来弥补其存在的缺陷和不足，从而达到提高其效率和竞争性的目的，实际上是一种介于公共商品与私人商品之间的“准公共商品”。

3. 我国城市交通服务发展现状以及存在的问题

3.1. 我国城市交通服务发展现状

3.1.1. 政府实行扶持与财政补贴

公共交通作为准公共商品，政府部门需要对其进行相应的政策扶持以及财政补贴，公共成本规制是公共交通领域的一种改革潮流，北京和深圳等大城市已经开始实施公交成本规制，取得十分良好的效果，全国各地其他省市也在积极探索实行，每年对公共交通运输企业的成本、费用进行审计和评估，对企业的损益、财政补助额度进行科学、精确的测算，实现“企业能健康发展，群众能承受得了，政府财政能承担得起”的政策目标。同时，政府也在不断完善公共汽车的燃料补贴制度，目前的补贴范围仅局限于汽油车和柴油车。为鼓励发展新能源公交车，按热值比转换为油耗量进行油补。

3.1.2. 政企合作提供城市公共交通服务城市公共交通智能化发展

将私人部门的投资投入到城市公共交通的供应中，既能确保公共物品供应的公平性，又能提高公共运输的供应效率，是一种新型的政府与企业合作的投资方式，也是逐渐开放城市公共交通服务市场地表现，ppp融资模式能够使得社会资本与政府部门实现合作共赢，这种融资模式主要表现为项目所有权归政府部门所有，引入社会资本投资项目，两者共担风险，最终实现利益的共享。我国在城市交通服务的供给中已经普遍使用ppp融资模式，改变了长期以来公共交通的主要资金来源是政府补贴扶持的状态，环节高投资项目对政府的财政压力，特别是在类似于公共交通供给等基础建设项目上使用ppp融资模式，由于基建项目的公益性、高投资、专业性强，政府通常与管理能力优秀、资金雄厚的大企业进行合作[3]。

3.1.3. 城市公共交通智能化发展

党的十八大以来,各地区各部门深入学习贯彻习近平生态文明思想,坚决贯彻落实党中央,决策部署,污染防治力度空前加大,低碳出行方式更加便捷,城市公共交通未来将朝着绿色节能,智慧化方向发展。公交系统正在逐步完善,到2021年,将达到8736公里,较2012年底增加3.2倍;新能源城市公共汽车占66%以上;318个地级以上城市实现了“一卡通”的联网;在营共享单车的数量达到1900多万辆,每天的订单超过4500多万,新能源车数量也出现了爆炸式的增长,能够推进传统的交通基础设施的数字化改造、智能化、公交系统的建设和服务的提升[4]。

在信息技术飞速发展的今天,智能交通正是传统交通技术与信息化技术相结合的产物,能够从根本上解决交通拥堵、交通安全、节能、环境保护等诸多问题。在推进我国运输现代化进程中,智能交通的发展起着举足轻重的作用,可以通过构建大数据中心,对数据进行集成,引导、优化设计、运行维护,提升各个应用系统间的数据、信息资源共享,从而提升公交系统智能化水平,无论是学术界或者是政府以及非政府供给主体都应该正确认识到信息时代共享经济的巨大发展潜力,通过积极接纳新兴事物,构建多元化治理体系,主动介入新型城市公共交通系统体系的构建当中来。

3.2. 存在问题

3.2.1. 政府供给单一,无法满足客观需要

政府是提供公共物品的主要主体,而地方政府投入城市公交,则是保障公共运输的基础,通过政府对公共交通的补贴,广大市民也能够以低成本享受便捷的交通服务[5]。政府广泛在各个事业进行资金支持,其中也包括对城市交通服务地补贴,由于财政能力的限制,政府在公共运输方面的投资和扶持力度非常有限,仅靠政府的财政补助难以保证其长久的经营,单由政府监管难以满足现实需求地弊端逐渐暴露。其次公共交通服务单由政府部门承担地化,还会导致由于缺乏竞争机制而出现供给地低效率,造成公共资源地浪费与损失、以及服务水平与现实需求不匹配等问题,其服务水平以及综合效益远远比不上那些引入竞争机制的行业,被政府一手操办地包括公共交通服务在内的公共事业不仅仅无法提供社会所需的所有出行需求,还往往容易在内部滋生腐败,经营效率低下的同时还会使政府财政入不敷出。

3.2.2. 政府管制错位

现阶段我国城市人口不断上升,居民各种各样的出行需求上升造成交通拥堵现象,这一直是政府管理城市交通的“痛点”之一,优先发展城市交通是高效运输环境乃至经济社会健康持续发展的重要因素之一。当前,我国政府调控的定位不准确,只考虑减少政府在公交领域的投资,没有集中力量保护投资者和公众,推动社会公平的分配,从而造成了政府管制的错位,类似城市交通服务的公共事业从根本上仍旧是应该保持公益第一市场第二的本心。其次国有企业在公共资源的占有上对民营企业进行垄断等政府部门立场难以始终保持中立,导致市场秩序受损,政府公信力下降。

另外,在政府对公共交通的管制方法上,没有对相关法规和标准进行正确的理解和研究,在现实实施中因为种种原因未能很好的贯彻实施公交优先战略,往往在社会对公交的需求达到一定拥挤的程度后,才会被动的发展公共交通服务,而不是主动的进行公交线路的设置和规划,出现实际情况不是,一些城市或轨道的供给量超过了城市居民的需要,导致了资源的浪费,就是绝大多数的公交运输途径和服务供给都远低于城市居民的需要,无法满足人民群众的便利出行两个极端。

3.2.3. 市场参与不充分

就公共事业改革来说,以投融资体制改革为载体,突破政府的行政垄断,引进社会资本,仅仅是其中的一个方面。如何在突破行政垄断后,充分引入竞争机制,防止企业垄断,从根本上保护最终消费者

权益才是公共事业改革的最终目的。我国的公共交通行业市场化在上个世纪八十年代开始起步，根据社会资本的参与程度，可以将市场化运作模式分为服务承包经营、租赁经营、线路特许权经营、企业股份化经营几种形式，其中承包经营资金和租赁经营并不能引入太多的社会资本进入行业，此外，城市公交应纳入公共财政保障，这已经是一种普遍的观念，也是一种固化思维。我国城市公交行业的定价机制并没有真正地体现出市场化的基本原理，其定价无法真实地反映出成本与效益，而非国有企业的投入所带来的收益也是不确定的。最终导致我国目前交通运输业的融资规模依然主要集中在财政上，许多盘综错杂的规章制度和由于技术障碍，社会资本依然难以顺利、大量地进入公交产业[6]。

4. 我国城市交通服务供给制度优化路径

4.1. 引入多元主体

公共物品的供应主体与供给模式也不是一成不变的，其特性也会随著经济、社会发展的不同而发生改变，单一的政府管制很难满足现实人群的多元出行需要，多元的社会治理格局已经形成，在这些群体的共同利益诉求的引导下，为多元化主体共同开展城市交通服务的提供了实现的可能性，协同治理行为具有积极效应的客观性，为社会治理提供了一个崭新的角度，因此可以很好地应用于研究公共行政的事务活动，在城市公共交通服务的供给当中，通过借鉴公共物品的理论，将多种不同的主体纳入到城市公共交通服务供给之中，从而解决了政府的单一供给和供给总量不足等问题，改变过去政府对公共事业“包揽”一切对基本公共交通服务优惠票价全员补贴模式，出台更具差异化、精细化的政策方针，来提高财政资金投资利用效率，其次多元主体的智慧城市公交运行机制对负外部影响也具有一定的改善作用。

4.2. 鼓励政府和社会资本合作

现阶段，我国城市公共交通还将继续探索政府与社会资本合作的道路，在ppp模式下，政府必须扮演一个监管者的角色的同时充分发挥财政资金的激励引导作用。政府管制应确立一项对公司财政进行监督、确保公司资产安全、生产或经营的可持续发展、减少融资成本、确保公司收回固定费用、鼓励它们进行投资，最终到达共赢局面的关键因素。其次政府部门想要提高运营效率及服务水平就必须合理选择合作伙伴，在招标时做到公平公正、走规范化的流程，通过选择具有一定经济实力、专业水准的合伙人，实现资本与技术机制的双重引进，最后政府和社会资本的合作是一个涉及广泛、涉及多个领域的复杂系统工程，其法律关系错综复杂，需要有系统的法律法规来规范，并建立明确完善的法规保障和政策支撑体系。

4.3. 发挥市场的积极效应，放宽市场准入

打破城市公交行业的垄断地位，引进竞争机制，使城市公交服务行业的竞争不仅可以增加公共交通的供应，而且可以促进公共事业的发展，在有效的监督下，例如构建多元的公交服务质量评估机制，并将其纳入城市公交信用评估并即使公开评估信息和考核结果，政府作为监管者在有序放开城市交通服务的市场同时，需要主动进行科学预测，多元化公共交通发展趋势和需求发展，制定多元化公共交通与基本公共交通发展战略，鼓励适度的开放和有序的竞争，逐步优化市场结构，形成投资渠道多元化与投资管理高度集中化相结合的局面，将更多的私人力量引入城市交通服务的供给中去。

重视企业对公共交通的积极效应，首先是私营公司，与国有企业相比，私营公司具有简单明了的组织结构，员工人数少，运营管理顺畅，在出现问题与做出决策方面更为直接快速，反应能力更强，私人力量进入城市公共交通服务行业不仅为私营公司的运营提供了便利，也为公司的内部管理提供了便利，这种运营模式的引进恰好能够为行业带来生机与活力，将先进的管理经验带给国有企业以及政府部门的

管理中，确保公交市场的稳定，维持公交的可持续供应，从而推动公交行业的长远发展。

4.4. 城市交通智能化与现代化

在现阶段信息时代迅速发展，“互联网+”改变人们的传统思维方式，随着时代的发展，人们在公共出行方面越来越注重即时性、开放性、利他性和个人体验感，对交通信息的需求和对运输方式的需求质量也随之提高。传统交通与信息化时代融合产生的智能公共交通，逐渐在如今的社会环境中显现出其较之传统城市交通的强大优势，能够通过云计算、大数据等科学技术为载体，从根本上解决传统意义上城市公共交通的问题，在生态环保绿色节能、交通拥挤瘫痪、公共安全方面具有独特优势，发展智能化的城市公共交通是推动交通运输现代化、建设现代化交通强国的必经之路，在2021年国家颁布的《交通强国建设纲要》中提到，要充分认识到信息化给城市运输系统带来的机会，无人驾驶、共享交通和电气化这三种技术的结合，使得交通组织方式的变革更有可能发生[7]。政府部门以及相关行业以及公众与媒体，应该给予智能化公共交通的发展重视，由于智能化的交通建设还处于摸索状态，需要加强管理部门顺畅的沟通，整合公共交通数据，实现各个平台信息共享机制，避免出现因缺乏建设经验造成建设进程的延迟缓慢甚至是资源的损失与浪费。

参考文献

- [1] 张婉宁, 王景荣. 浅析智能交通背景下的城市公共交通发展[C]//世界交通运输大会. 2022 世界交通运输大会(WTC2022)论文集(运输规划与交叉学科篇). 北京, 2022: 782-785.
- [2] 杨雪婷. 公共产品理论回顾、思考与展望[J]. 中国集体经济, 2020(33): 89-90.
- [3] 苏丕娟, 辛腾飞. 公共经济学视角下城市公共交通供给方式探讨[J]. 商业时代, 2012(35): 16-17.
- [4] 夏劲, 郭红卫. 国内外城市智能交通系统的发展概况与趋势及其启示[J]. 科技进步与对策, 2003, 20(1): 176-179.
- [5] 冯波. 公共经济学视角下城市公共交通供给研究[D]: [硕士学位论文]. 济南: 山东师范大学, 2014.
- [6] 郑竟放. 公共经济学视角下我国城市智能公共交通供给方式分析[J]. 中国战略新兴产业, 2018(44): 42.
- [7] 汪光焘, 王婷. 贯彻《交通强国建设纲要》，推进城市交通高质量发展[J]. 城市规划, 2020, 44(3): 31-42.