

Supervision System for Implementation of Public Transport Priority Development Strategy*

Chenjing Zhou, Jian Rong, Yang Bian, Lin Zhao

Traffic Research Centre, Beijing University of Technology, Beijing
Email: zhouchenjing@emails.bjut.edu.cn

Received: Jan. 20th, 2013; revised: Feb. 25th, 2013; accepted: Mar. 4th, 2013

Copyright © 2013 Chenjing Zhou et al. This is an open access article distributed under the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

Abstract: It is a comprehensive and systematic work for implementation of public transport priority development strategy. This research summarized and analyzed three kinds of typical cities of bus industry development case, divided the development of urban bus industry into three levels: government monopoly management, market operation and public transport priority development, and pointed out that it was necessary to construct the perfect market operating mechanism and effective supervision system. Then, we summarized the influence factors of public transport priority development. Based on all of these, we proposed supervision system for implementation of public transport priority development strategy.

Keywords: Public Transport Priority Development; Supervision System; Market Operation

公共交通优先发展战略实施监管体系研究*

周晨静, 荣建, 边扬, 赵琳

北京工业大学交通研究中心, 北京
Email: zhouchenjing@emails.bjut.edu.cn

收稿日期: 2013年1月20日; 修回日期: 2013年2月25日; 录用日期: 2013年3月4日

摘要: 公共交通优先发展战略的实施是一项综合性、系统性工作。研究总结分析我国三类典型城市公交行业发展案例, 将我国当前城市公交行业发展划分为政府垄断经营、市场化运营、公交优先发展三个层次, 并指出完善的市场化运营机制、有效的监管体系是公交优先发展的必要措施。然后, 对我国城市公共交通优先发展所需因素进行总结, 在此基础上提出了公共交通优先发展战略实施条件下公交系统监管体系构建思路及内容。

关键词: 公共交通优先发展; 监管体系; 市场化运营

1. 引言

公共交通优先发展引导城市发展、优化交通方式结构、推动土地集约化使用、实现能源节约与环境友好, 是我国城市践行绿色低碳发展路径、实现可持续发展的核心措施, 也是推进《国民经济和社会发展的

第十二个五年规划纲要》提出的建设资源节约型和环境友好型社会的必然途径。公共交通优先发展战略实施涉及政府、公交企业、社会公众三方共同利益, 是一项综合性、系统性的公共服务项目。在交通领域^[1-3]里, 公共交通优先发展研究集中在公共交通优先发展技术及优先发展保障政策两个方面, 公共交通监管研究集中于公交企业运营服务水平的评价。然而公共交

*资助信息: 国家自然科学基金项目《我国大城市公共交通优先发展战略研究》资助, 项目批号: 71242008。

通行业发展实践表明政府组织机构、公交服务市场化机制、公交法律法规等内容均对城市公交行业发展有着极其重要的影响,文章在总结分析我国公交行业典型发展城市^[4-9]的基础上,对我国城市公交发展历程进行梳理,并总结其成功与教训,提出了构建公共交通优先发展战略实施条件下的监管体系框架。

2. 我国城市公交行业发展实践案例分析

广州、福州两个城市公共交通行业经过市场化改革,逐步完善市场运营机制,打破原有的政府垄断经营,提升了公交企业服务效率、减轻政府财政负担,形成了良性公交运营体系;长沙、德州两市公共交通行业经过市场化改革取得一定成绩,但是由于市场运营机制的问题,公交企业运营过程中过渡竞争、争抢客源的现象时有发生,面临着改制失败的危险;无锡、十堰两市公交行业经历了政府垄断向市场化改革的历程,却由于对公交行业定位模糊,缺少完善的市场运营机制,遭受了惨重的失败,目前公交行业重归国有。研究选取这三类典型公交发展城市,对我国公共交通行业发展历程、经验教训进行总结分析,为我国城市公交优先战略实施所涉及内容进行归类整理。

2.1. 我国城市公共交通行业发展阶段分析

通过对三类典型城市公交行业发展分析,按照公交企业运行机制可以将我国城市公交行业发展划分为政府垄断发展、市场化运营发展、公交优先发展三个层次,如表 1 所示。

在垄断发展层次,政府委派公交企业领导、制定公交票价、划拨财政资金、承担企业盈亏,政府是提供城市公共交通服务的唯一主体,直接控制城市公共交通的发展规划、直接进行投资建设和运营管理,以低价格提供城市公共交通服务,企业运营无风险、员工工作无积极性、公交运营服务水平低;我国城市公交行业市场化改革初期市场化改革初期,各个城市均明显感受到公交企业运营里程、营运效率、服务质量的提升。但是由于没有明确的公共交通优先发展政策和完善的公共交通市场化运营机制,城市公共交通在市场化改革过程中出现受阻现象,影响了公共交通整体效率的发挥;2005年9月,国务院办公厅转发建设部等6部门《关于优先发展城市公共交通若干经济政策的意见》(国办发[2005]46号),进一步就实施城市公共交通优先发展战略进行了总体部署。公共交通优先发展战略的提出,标志着我国城市公共交通进入了新的发展时期。

市场化运营是打破国有垄断,提升城市公交服务效能的重要步骤,优先发展阶段是对市场化运营的进一步升级。通过实践案例分析,我国城市公共交通系统大部门已经处于市场化运营阶段,需要进一步完善机制从而迈向优先发展阶段。

2.2. 我国公交行业发展经验总结

选取案例城市公交行业发展历程不同,却有着以下共同的经验教训:

- 1) 市场化改革是迈向公交优先的可行的必要步骤

Table 1. Development level analysis of public transport industry
表 1. 我国公交行业发展层次分析

| | 运营机制 | 阶段特点 | 公交发展表现 |
|---------|---|--|---|
| 政府垄断发展 | 城市公共交通行业倾向于实行由政府直接投资、国有企业垄断经营的政府统包经营的管理体制 | 优点:完全体现出公共交通行业的公益性 缺点:忽视公共交通行业盈利性,政府财政压力大;企业经营困难、行业管理效率低、公交服务水平不足;乘客乘车难 | 企业经营不存在任何风险、公交企业员工工作积极性不足、服务质量低下、服务水平及服务能力不足 |
| 市场化运营发展 | 改变公交企业独家经营的体制,实行全民所有制下的个人承包运营体制,企业经营独立核算,自负盈亏,明确了企业的经营性和公益性双重属性定位 | 优点:体现公共交通行业公益性与盈利性的双重属性;政府财政压力减缓、企业引入竞争机制运营效率提升、服务水平提升;乘客满意度提升 缺点:需要完善的市场运营机制,政府监管、调控的缺失容易导致公交企业市场失灵,危害社会稳定 | 监管缺失导致公交行业自由发展,逐利性掩盖了其公益性,导致行业发展混乱,争抢客源、随意开线现象经常发生引起社会不稳定 |
| 公交优先发展 | 以公共交通优先发展战略为推行准则,深化市场化运营机制,以公共交通引导城市发展,着力构造公交都市 | 优点:市场化运营机制的深化,公共交通引导城市发展,实现城市土地利用、能源利用的集约化 需要从政府、公交企业、社会公众三方面构建完善的运营保证体系 | 形成了良性公交运营体系,引导城市发展 |

从以上几个城市公交行业发展实践来看,进行公交市场化改革引入有效竞争机制,是提升公交行业服务能力的必要措施,但是必须要求政府行政部门统筹管理。应该形成在政府管理下的公交竞争市场(不完全竞争)。自由竞争会使资源得不到有效配置。在盈利线路上经营的公司和投入的车辆都会过多,结果造成了浪费及公交企业公益性的丧失。

2) 有效管理体制是公交市场化改革顺利进行的必要前提

对比六个城市公共交通发展改革历程,可以发现各个城市均进行了相应的公交管理体制的改革,概括起来我国现有公共交通行业的市场化方式有承包经营、租赁经营、线路特许经营和企业股份化四种。不同经营方式均需要给予一定的法律界定,以制度管理替代责任心管理,才能保证不同经营制度的长期有效性及公平性。监管机制更是预防出现各种问题的必要手段,从我国公交行业发展实践分析来看,政府监管需要从公交市场准入监管、公交企业安全营运监管、公交票制监管、公交服务质量监管、公交市场推出监管等方面入手。另外需要着重强调的是政府在监管过程中不能过多干预企业运营。

2.3. 公交优先发展战略实施影响因素分析

从我国公交行业发展实践上来看,城市公共交通行业发展涉及政府、公交企业、社会公众三方参与者(如图1):政府是公共交通行业发展的主导、公交企业是商业经营的主体、社会公众是公交系统的服务对象,公共交通的发展离不开三个方面的共同作用。

公交优先发展战略的实施影响因素有:

1) 发挥政府在城市公共交通发展中的主导作用

政府是公交行业市场化改革的发起者,在推行公交行业市场化改革过程中政府需要从运营制度、法律保障、组织机构三个方面进行相应的规制设计。其中运营制度需要包括公交市场化制度设计、公交市场准入机制设计、公交运营价格管理机制、公交服务质量要求、公交市场推出机制设计、公交市场招投标制度、企业改制资产债务处理机制、公共财政补贴机制、社会私有运营车辆管理制度及公交市场监管机制等内容;组织机构是指成立综合性、专职性城市公共交通管理机构,明确其职责和任务,防止政出多头管理混

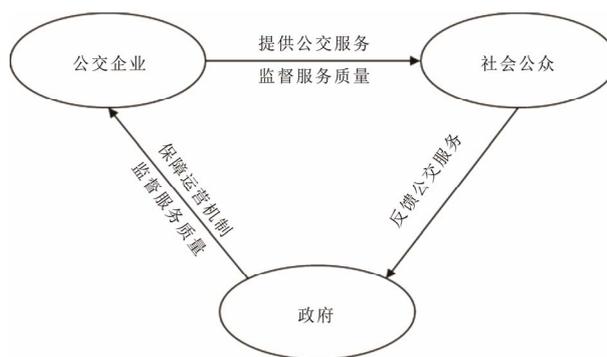


Figure 1. Implementation factors of public transport priority development strategy

图 1. 公共交通优先发展战略实施影响因素

乱的现象,同时还应明确管理机构及公交企业之间职责,防止政企不分,政府过多干预公交企业运营;法律保障指政府需要出台明确法律保障以上内容的实施,且公共交通市场管理及执法分属不同部门。另外,城市政府应制定相应用地、路权等优先措施推进公共交通优先发展战略的实施。

2) 提升公交运营企业主动性

公交运营企业为商业化经营的主体,其积极主动力对推动公共交通快速发展起重要作用。企业在政府的主导作用下,以高效的运营组织、高质量的服务获得公交经营权,经营者相互竞争直至提供最大可能的高水平服务质量。公交运营企业的主动力发挥需要以政府的主导作用为边界约束,公交线网的优化、基础设施建设、路权和信号优先策略的实施、先进信息技术的应用、车辆装备的改进等都需要政府相关部门进行相应投资。

3) 提升社会公众支持力

社会公众是公共交通服务对象,是公交服务的受益方与验证方,获取公众最大的支持力才能促进公共交通快速发展。社会公众对公共交通发展的支持力度是建立在公共交通行业能够提供高水平服务,满足公众出行需求的基础之上的。另外也需要政府开展相应的公交出行宣传活动,在公共交通高服务水平的基础上逐步促使社会形成公交出行文化。

3. 公共交通优先发展战略实施监管体系制定思路

以上分析均是针对我国公共交通行业公交市场化改革如何顺利开展而采取的要害分析,它是实施公

公共交通优先发展战略的基础。我国公共交通优先发展战略实施监管是公交行业监管的进一步提升与发展,它所要求的不仅仅是对公交行业运营的监管,还包括对政府组织机构、政府出台相应法律法规、政府公交行业市场化制度设计、政府公交规划工作、政府公交优先推进保障措施等内容,其构建思路研究如下:

1) 考察政府是否出台相应公交行业管理法规

推进公共交通优先发展战略,完善公共交通行业法规必须先立,为公交市场化和政府监管政策确立框架,其具体内容应包括市场化的具体负责单位、公交市场化的实施办法、操作流程、政府和公交企业合作模式,以及民营投资者的资质、权利和义务及政府在市场化后应保留的权利、承担的职责等。此外,相关法规还必须明确具体的监管主体、内容、方式、程序以及公众参与的途径等,以减少行政干预的随意性和各种腐败行为,维护有序竞争和公平的市场环境。

2) 考察是否建立一个职责明确、综合性公交行业监管机构

公交行业监管机构必须具有明确的法律地位,并得到法律的授权,在监管活动中具有相当的权威性。而且,公交行业监管机构的权力、职责和义务都应十分明确,能够独立地行使权力、承担责任。这些都为公平、公正、公开地开展监管活动提供了制度条件。

3) 考察是否有明确的行业监管内容及机制

以上提到政府监管主要内容有公交市场准入监管、公交企业安全营运监管、公交票制监管、公交服务质量监管、公交市场推出监管。并且政府监管不宜过度,不宜涉及企业自身营运管理内容。另外还是需要构建合理的监管机制以便对监管内容进行全面考核。

4) 考察是否有完善的政府财政补偿机制

由于公共交通行业公益性的存在,决定了其运营过程无法完全按照市场价格规律进行,存在一定的政策性亏损。2006年12月,建设部等四部委联合发布的《关于优先发展城市公交若干经济政策的意见》的相关规定要求各地政府建立规范的公共财政补贴机制,完善价格补贴、油价补贴、社会福利补贴、专项经济补贴。

5) 考察是否具有配套优先保障措施

公共交通优先发展战略实施需要政府从规划、用

地、路权、科技等方面优先发展。要求政府优先制定城市总体规划、城市综合交通规划与公共交通专项规划三个层次的公交规划内容;优先保障公交场站的用地需求;公交车辆运营过程中保障车辆在路段及路口的优先通行权利;应用科技手段构建公共交通管理平台,提升公共交通企业运营服务水平。

6) 考察是否充分发挥社会监督的力量

作为消费者的公众,是政府、企业和社会公众三方互动结构中的重要一方。政府必须保障公众能够充分显示自己对产品和服务的需求,并且监督产品和服务的生产者。公众所处的位置决定了其对于公交企业的监督更加地直接和具体。充分发挥社会监督的力量,对于改善公共服务有着重要的意义。

4. 公共交通优先发展战略实施监管体系

由以上分析内容可以将城市公共交通优先发展战略实施监管分为五部分内容,分别是行政监管、公交立法体系监管、公交规划体系监管、公交企业运营监管、社会公众参与机制。

1) 行政监管

从国际发展经验看,公共交通优先发展战略实施需要有一个综合性的独立的公共交通专职管理部门推进各种保障政策的实施。对政府组织监管需要上级政府监督下级政府,考核内容包括是否有明确的公交专营体制政策;是否成立专职性,综合性强的公共交通优先发展战略实施监管机构,具体负责协调、落实、督导优先发展城市公共交通工作(该机构具有协调建设、发展改革、财政、国土、物价等涉及公交发展的权利);是否有优先发展城市公共交通的宣传计划和活动,并起到良好效果。

2) 公交立法监督

公共立法是城市政府的重要工作内容,同样需要上级政府部门对下级政府进行考核,同时还须设置网络监管平台或投诉信箱,由公交企业及社会公众参与公交立法的效果评价,考核内容包括是否出台规范化具有法律约束公交市场化营运机制;是否出台优先发展城市公共交通实施意见或方案。市政府是否依据国家和省有关优先发展城市公共交通的意见制定了本市的实施意见或方案,并得到认真贯彻落实;是否有完善的城市公共交通客运管理法规,有明确的执法主

体,依法管理城市公共客运交通市场。考核是否有完善的城市公共交通客运市场管理法规、公交运营企业服务条例和具体的执法机构;是否严格市场准入及合理退出机制,推进城市公共交通特许经营制度的实施。考核政府是否颁发了《城市公共交通特许经营管理办法》。城市客运市场特许经营权制度要详细规定特许经营权取得的方式、条件和程序,严格市场准入;政府是否建立规范的公交财政保障制度。考核政府是否建立了对公交企业经营性亏损和政策性亏损评价制度,是否对政策性亏损给予了补贴。是否对公交企业因完成政府指令性任务而增加的支出进行专项经济补偿。

3) 公交规划体系监督

考察城市是否具有城市公共交通优先发展战略规划、城市综合交通规划、城市公共交通优先发展专项规划、城市公交用地发展规划、城市公交财政计划等内容。该部分内容将由上级政府部门对下级政府部门进行考核。考核政府是否科学编制符合本地实际的公交规划体系,规划内容是否具有可操作性和指导性,是否体现优先发展城市公共交通战略及具体措施。并要求政府公开规划内容,接受公交企业和社会公众的监督。

4) 公交企业运营监管

城市公共交通专职管理部门负责公交企业运营监管,主要是对服务制度(包括线路和班次)、票价、终点站和车辆维护水平等进行监管并引导公交企业之间进行良性竞争,只有在公交企业未能满足公交企业运营服务条例,违反政府和企业合作协议时才会进行适当干涉。公交公司须每个月向公交专职管理部门报告运营情况,包括乘客数量、运营里程、意外事故和误班情况。每年公交专职管理部门组织进行各公交公司的年度运营情况评定,评定内容包括整体服务水平、车辆维护和安全性、服务规划和发展、财务业绩、

顾客反馈和来自新闻、乘客等渠道的投诉等。

5) 社会公众参与机制

考察政府部门是否设置网上投诉系统,供社会公众投诉公交运营公司的服务行为。如果公交公司服务水平下降,公众投诉率增加,政府有权利进行财政惩罚、线网发展限制、减少其经营线路甚至收回其专营权并进行重新招标。

5. 结束语

公共交通优先发展战略监管体系是一套综合性评价体系,由于篇幅限制研究内容限于我国公共交通行业发展阶段的梳理、公交优先发展影响因素的整理及监管内容的总结。各个监管内容的评价机制仍然是今后急需完善的重要工作。并且公共交通优先发展战略的实施设计管理、交通、法律、企业等各个部门的协同工作,需要各个专业人员一起完善其监管反馈机制。

参考文献 (References)

- [1] 关山,黄科宏.城市公共交通运营监管研究综述[J].企业科技与发展,2010,22:40-44.
- [2] 林群,宗传.深圳公共交通导向发展规划实践[J].城市交通,2006,3:5-10.
- [3] 张思平.深圳市公共交通优先发展的实践与探索[J].城市车辆,2007,3:59-61.
- [4] 叶雪文.广州市公交行业民营化经营研究[D].广州:华南理工大学硕士论文,2010.
- [5] 张燕.中国公用事业民营化中政府管理职能的转变[D].上海:复旦大学硕士论文,2010.
- [6] 余菊芬.城市公交事业民营化的风险问题研究[D].福州:福建师范大学硕士论文,2006.
- [7] 黎海峰.我国城市公交民营化改革的反思[D].长沙:中南大学硕士论文,2010.
- [8] 董砚宝.我国城市公交民营化的问题及对策研究[D].青岛:中国海洋大学硕士论文,2010.
- [9] 卢鑫.城市公共交通行业市场化改革的反思[D].济南:山东大学硕士论文,2008.