

## 浅析适合我国城市公交改革发展的模式

蔡志红

近年来,伴随着我国经济改革不断深化,市场化程度日趋加快,全国各个行业都在进行着关于适应市场、引入竞争、提高效率的大讨论,探讨与社会主义市场经济体制相一致的改革路子。我国政府还针对国有企业制定了三年脱困的改革指导方针,要求涉及城市公用事业的企业,如公交、市政、自来水等要适当引入竞争。在这种大的改革形势下,城市公交企业的改革被提上了议事日程。我国是当今世界上唯一的社会主义大国,曾实行了多年的计划经济模式,而今的市场化改革速度之快也是前所未有的,对城市公交这一特殊的行业来说,至今没有一个既定的改革模式可供参考,所以各地公交也只是在改革的道路上不断探索着前进。

我国的城市公交企业在市场化进程中具有两重性,我们不能将城市公交企业视作一般的工商企业,因为公交不仅要考虑企业经济效益,维持企业生存和可持续发展,还要考虑到利用公交出行的主体是处于中低收入工薪阶层的群体,只有解决好这一占城市人口大部分的群体的日常出行问题,也才能谈得上一个城市政治、经济、文化等各个方面的可持续发展。可喜的是,对于城市公交必须优先发展这一主题,国人心中是有共识的,但结合我国国情,再落实到具体工作上,又出现了诸多问题,正是这种矛盾,掀起了我国各地公交企业市场化改革的浪潮。面对这种形势,本文对自己的所见所闻进行简单的总结,并对当前的城市公交改革提出浅显的建议和看法。

---

(上接 24 页)

3. 对人、车最集中地区,根据出租车空载率、事故高等特点,制定空驶出租车禁行区域,有效的改善了交通环境;
4. 以合理利用道路资源为目的,对现有道路的路权进行分配,分别制订了公交优先道路,大货车、摩托车、人力三轮车禁行道路,规范了允许路边停车道路等措施;
5. 利用科学的交叉口分析手段,在充分研究交叉口流量、饱和度和延误的前提下,制定了每个信号灯控制路口的最优配时方案,大大提高了路口的通行能力;
6. 在常规方案无法解决的中心环岛交通拥挤问题,利用先进的交叉口分析软件,采用外围适应性联合控制的新方法,有效的解决了难题;
7. 根据现状交通流组成特征,提出的中心区分流道路网络的建设计划,直接应用于城市近、远期道路网建设,有效补充了规划设计和管理部门的不足。

本项目的成功取得了各部门互赢的效果,无论从城市建设科学、合理性的角度,还是从提高交通管理科技含量,提高改善措施合理性的角度,都十分具有推广的价值。

(作者工作单位:中国城市规划设计研究院)

## 交通论坛

### 一、当前我国城市公交企业改革的背景和深层原因

公交是一个城市的基础行业，是城市的生命线，具有生产性、服务性、公益性的特点，极大地影响着城市经济的发展。随着我国经济改革的不断深入和社会主义市场经济体制的确立，过去在计划经济体制下形成的公交管理体制中的深层次矛盾逐渐暴露。公交属国有企业，长期以来由国家投资，企业经营发展资金不足造成了公交企业进入两难境地，越是不投入，公交车辆越是无法更新、增加，线路无法开辟，客源下降，则连生产资金也无法满足，而城市公交的潜在作用却使企业不得不经营下去。伴随着其它行业改革力度的加大，公交行业却仍然延续着计划经济模式运行，企业普遍存在竞争能力不强，市场化水平较低的现象，致使许多城市的公交企业困难重重，严重影响了居民的生活，企业自身的生存和发展也举步维艰，无法适应社会主义市场经济的要求。其发展陷入困境的主要原因有以下几个方面：

一是政企不分，这是最重要的原因，即体制问题。公交属于企业，其任何经济活动都应在一定的范围内遵循市场规律，而事实上，现在的国有公交企业的经营活动却被政府部门控制着，如增车开线、票价制定、人事安排等等，缺乏必要的自主权，但公交优先发展的政策却没有充分落实，即公交企业依然没有脱离计划经济体制的束缚；二是投资渠道单一，建设与发展资金紧缺。虽然近年来各地都在对公交企业进行改革，但改革力度不大，部分城市引进了外资，或成立了新的公交企业参与到了市场中来，但由于我国公交行业的无“法”可依，政策不明朗，

再加上经营利润的原因，企业融资范围依然不宽，多元化投资没有真正实现，国营公交企业仍是市场的主体，则公交的发展还是要政府投资；三是市场秩序的问题。城市公交属公益事业，大部分城市公交的主管部门是公用事业局，由于城市区划问题，城市公交往往与属交通部门管理的城乡客运企业存在线路交叉问题，城乡客运企业一般都是实行个体承包经营，其利益保护主义与经营的无序性造成了城市公交的客源下降、矛盾不断，造成了严重的资源浪费；四是公交票价严重背离市场原则，使企业长期处于亏损状态下经营，企业经营困难；五是车辆、设施、设备老化，企业更新改造任务艰巨；六是企业社会负担重，富余人员多，历史包袱沉重。

### 二、当前存在的几种公交发展模式

1、独家垄断，集团化经营。目前，我国有相当一部分城市公交依然是一家经营，为适应企业发展，引进外资，内集资金，实行股份制改革，集团化经营。这种发展模式的好处是避免了企业间的恶性竞争，有利于充分利用资源，统一规划设置，避免了重复建设和资源浪费，也有利于行业管理；其不利之处是：随着经济和社会的发展，这种专营体制直接导致公司对公交市场的完全垄断，缺乏必要的竞争，阻碍公交市场的良性发展，也不利于公交企业自身的发展和改进，其发展速度将会在短期内难于满足快速增长的市场需求。

2、成立新兴公交企业参与市场竞争，但以国营公交企业为市场主导。近年来，一些外资及国内投资公司纷纷开始进军新兴的城市公交市场，组建新的公交企业参与市场竞争，在原来的国营公交市场上划片经

营，以资金、车辆设备优势逐渐在市场上站稳，其先进的管理与服务理念赢得了市民的充分肯定，为城市基础建设作出了贡献，极大地方便了市民出行；但这些新兴的公交企业毕竟是以利润为目的的，当初能进入市场是由于政府干预的结果，发展要求使其不会只局限于当初政府指定的小圈子，扩大市场则会与曾经为建设、发展本地公交市场的国营公交企业员工产生矛盾，也会让从计划经济体制下走出来并有着沉重负担的国营公交企业产生市场竞争不平等的感觉。随着市场的扩大，竞争愈加激烈，加之没有正规的公交规划委员会，将造成城市公交规划难以统一实施。

3、个体承包经营型。在我国新兴的小城市，这是一种普遍行为，在大中城市，一些偏远线路上，也存在个体承包经营的方式。承包经营曾为培育公交市场、解决国营公交企业资金短缺、扩大就业和方便居民出行作出了巨大贡献，但个体经营是以经济利益最大化为原则的，主管部门不一致和缺乏充分的监督造成公交市场混乱，服务质量低下，票价高低不一，投诉不断。所以在我国大中城市，个体承包经营正逐步消失。

4、实行市场准入，政府授权经营。这是时下比较流行的和被各地看好的公交改革方式，即任何一个企业只要有足够的资金并给予政府相应的承诺，就可以取得部分线路的经营权，由政府授予其一定的经营期限。这种方式曾吸引了大量民间资金进入公交市场，也一度繁荣了公交市场，但车辆过快增长，超过了客源增长率，使得市场竞争秩序变乱；企业数量过多，市场过度分割，也与建设有序竞争的公交市场不相适应。加

之有些企业本身不是从事公交行业的，缺乏行业经验，在社会上引起了消极的影响。

5、拍卖线路。这是我国公交市场上刚刚出现的一种改革模式，还处于试行阶段，即把新开的部分线路作为商品面对全社会进行拍卖，行业主管部门对其规定一定的经营年限，同时在合同中附带经营准则。这种方式确实解决了公交市场的资金短缺问题，可以很好地方便居民出行，但本人认为其忽视了公交线路这一商品的特殊性，社会主义市场经济体制下我国公交市场的发展方向还存在不确定性，拍卖成功的企业在以后的经营中也许会出现很多的问题，解决此类问题的标准如何界定也是不确定的，种种的不确定性使这种改革方式只能是一种逐步探索，为我国的公交市场的发展带来新的思路。如果一个城市将新开辟线路全部进行拍卖的话，也许又会形成市场过度分割。

### 三、世界主要发达国家和地区公交企业的经营及发展模式

1、美国：二战结束后，美国经济开始快速增长，由于城市分散及城区面积过大，导致小汽车数量与日俱增，公共交通逐步萎缩，客运量大大减少，公交企业出现大面积亏损，难以维持。美国政府面对这种情况，开始大力扶持公交企业，各级政府对公共交通实行大量财政补贴，有效地阻止了城市公交的滑坡。为发展公共交通，美国于1964年颁布了《城市公共交通法》，1970年通过了《城市公共交通扶助法》，并随着城市的发展对其逐步修订完善，为城市公共交通的发展提供了法律、规划和补贴保证。美国政府还通过税收、票价补贴、公交优先、限制小汽车等杠杆鼓励人们乘坐公共交通工

## 交通论坛

具。

美国公共交通的最高管理机构是联邦政府交通部，下设专门管理各地公共交通的捷运总署，区政府设公共交通委员会，地方公共交通管理部门是捷运局，负责城市交通规划、管理和建设等。美国的公共交通由各级政府投资，并依既定的议案给予优厚的政策和补贴。美国城市公共交通的资金来源37%是客票收入，5%由联邦政府补贴，21%由州政府补贴，34%由市政府补贴，其它差额则从商业营业税、消费税或发行债券中补齐。公交企业几乎没有片税和义务，城市公共交通基础设施的投入由各级政府承担。虽然美国各个城市公交管理体制不尽相同，但运营单位都属于社会公益部门，如洛杉矶市捷运局的所有工作人员都是公务员。美国公共交通部门的管理体制部门设置和人员都比较精干，日常管理也有法可依。

2、法国：法国的公共交通是以国营为主，依据1982年颁布的交通法，各级政府都成立了交通委员会，由市长负责本市公共交通工作。交通法明确规定公共交通所承担的各项义务都属于政府的工作。如巴黎的公共交通总公司就属于国营企业，负责全区的地铁、市郊快速铁路、公共汽车和轻轨交通的运营管理，公交总公司承担了巴黎80%的客运量，其余的则由法国国营铁路公司和私人客运企业承担。即国营为主，其它方式为辅。但巴黎的公共交通管理统一由巴黎市交通委员会负责，委员会成员由政府指派和社会各界代表组成，其总理由国家总理任命，属国家高级公务员。法国各级政府都对公共交通极为重视，在财政上优先对其进行补贴的投资，依据交通法建立了公共交通税，从而保证了公交发展的资金来源，其主

要收入有三个方面：客运收入、税收、政府补贴。

国家对公共交通亏损全补，在税收和贷款上都享受优惠政策，基建投资由国家、地区、公交三方负责，这些比例都在国家及地区的文件中有明确规定。

3、香港：香港的私人交通和公共交通都很发达，但近年来为解决交通阻塞和环境污染问题，香港政府开始重视发展公共交通。政府除设有专门的管理机构，即布政司下的运输科来管理全港公共交通外，还有一个民间性的交通咨询委员会协助政府执行任务，提供意见，委员有11名，其中运输司任副主席，5名政府官员为成员，其余由专家和社会知名人士组成。

香港政府建立健全了一整套有关公共交通的法律法规体系，充分明确了政府与企业各自承担的义务和权利。对城市公交采用商业原则的运作机制，由私营公司运营，保持适当竞争，香港政府不给予企业补贴，但通过严格的程序，政府允许企业在兼顾企业与社会利益的基础上按乘用者自付的原则确定具有竞争力的票价，政府对企业利润有严格的限制。对各企业的经营，政府保留必要的行政干预权，企业采用线路专营的方式经营；但香港地铁公司却是政府全资拥有的一家企业，并不由政府直接经营，而是委托有关人员组成董事局成员，按照商业原则进行经营和管理，谁乘地铁谁付钱，车票的收费标准是：足以支付成本、支付利息，不断改善地铁系统和为投资者提供合理回报。地铁公司制订的回报率为10%。

总体来说，香港公共交通的无补贴运营，是建立在经济发达、公交优先和政府对

私人交通的限制基础上的,企业经营服务,既接受政府和市民多方面监管,同时又在不受行政干预的环境下运行。这是香港公交企业经营取得成功的一个重要因素。

#### 四、我国城市公交发展模式的建议

我国是一个大国,各地的经济发展水平不一,大、中、小城市的发展水平也不均衡,对各地的城市公交改革模式就需要逐一研究。由于我国公交基础较差,建立完善的公交运营服务体系需要极大的投入,实践证明由政府直接投资经营公交不是最好的办法,有关公交的法律法规不健全也限制了私人资本进入市场,而过度放开资本进入公交市场,却会导致市场过度分割,不利于规模发展,不利于统一规划;国民总体收入不高的情况下,实行公交市场化会导致票价上升、市民舍弃公交改为其它方式出行,最终也不利于城市的发展。在综合以上背景的情况下,笔者认为要发展适合我国国情的城市公交,可从以下几个方面加以考虑:

1、以战略的眼光,从长远出发,确立我国城市公交发展的大方向、大模式。城市公共交通属基础设施,其存在的意义和作用是被世人所公认的,为社会带来方便,解决了就业,带动了商业发展,促进了城市人流与物流,保证了社会稳定,由此产生的社会效益是难以估量的,所以政府部门必须有公交优先发展的意识。美国和法国的公共交通能发展到现在的水平,也不是从来就有的,也经历过曲折,随着我国的经济发展和城市发展,也必然会有与其相似的经历,国外公交无一例外地实行政府补贴政策,对我国的城市公交发展也有深刻的启发。香港只是一个城市,其普通市民收入较高,能够支付得

起无福利性的公交票价,所以我国大部分地区现阶段不可能以企业票款收入来建设发展需要大投入的城市公交,只有政府补贴企业,才可能发展壮大公交事业,为城市可持续发展打下良好的基础。虽然从表面上看,政府的这种投入与产出比是不够的,但综合起来看,从长远看,产出是远远大于投入的。这种未来综合收益的受益者是整个城市,是所有市民,所以要使其它非国有企业来经营我国城市公交,如不给予其优厚的政策,它无法享受到这种综合收益,从而无法赢利。所以,现阶段我国可以参考法国城市公交的发展模式,巩固国有公交骨干企业对公交客运市场的控制力、影响力、带动力,真正发挥他们在城市客运中的主导地位。在当前国家发展资金不足的情况下,为满足市场需要,可根据不同特点,有条件地允许非国有经济适当介入,一定范围内参与市场竞争,以促进国营公交的思想解放,观念更新,提高效率。既然城市公交的最终受益者是全体市民,则可通过税收的方式,征收公共交通税,未来还可建立公交发展基金,还要给予企业一定的优惠政策,鼓励企业挖掘潜力,通过科技手段降本增效。国家可以派专门的财务人员对公交企业进行监督,保证企业的收支透明,划清政策性亏损与经营性亏损的界限。公交企业发展到一定阶段后,在补贴的情况下达到收支大体平衡后,可由政府发行企业债券,为企业募集发展资金。

2、政府要有专门完善的法律法规体系和管理体制。城市公共交通要顺利发展,就必须有一套专门的法律法规体系,以保证企业在法制的轨道上前进。法律法规要对公交的经营体制、优先政策、补贴政策等有明确的规定。没有法律保证,这也造成了我国公

## 交通论坛

交市场引资不畅等问题。当然，各地在引资进入公交市场时，不要一味只向钱看，要明确规定各自的权利与义务，将其与国营企业统一管理，严格管理。坚持统一规划、统一服务质量标准、统一市场准入制度、统一价格收费制度。当前我国政府对城市公共交通的管理是不够完善的，缺少由各界人士组成的公交管理委员会对企业进行监管和建议，这也是当前我国公交市场存在混乱现象的一个原因。各级政府对公交的控制要依法行政，减少盲目性，政企分离，把规模经济与竞争活力相兼容的有效竞争作为政府调控的目标导向。

3、城市公交要向规模化、集约化经营的方向努力。实践证明，市场分割会造成一定的混乱，不利于充分利用资源。保证国有公交企业的部分垄断不一定是坏事，只要国有公交企业在税收补贴的情况下可以平衡，则企业就可以不断发展，有各界人士组成的公交管理委员会管理和监督，广大市民对公交的适当要求是可以得到满足的。当然，在我国经济不是很发达的地区和城市，由于缺少资金，公交发展可以坚持政府规划、统一管理、特许经营、适度竞争的方针，通过市场融资以及债权转股权等方式，积极吸收和利用非国有资本，实现企业的产权多元化；要提高公交企业的服务能力和水平。

4、在国营公交企业内部，推行员工持股，构建企业和员工的利益共同体，通过员工持股，使员工同企业形成财产关系，与企业结成利益共同体，增强了员工对企业的认同感和对企业资产的关切度，调动员工关心企业长远发展的积极性，提高员工对企业经营管理的参与度，加强员工对企业运营的监督，从而形成一种新的资本运作机制，激励

员工高效率地从事生产经营活动。

5、国营公交企业内部建立集团化紧密型管理体系。集团公司相对集权，基层权力相对较小，从而使集团的经营方针与决策能落实到位，切实执行。缩短管理链条，减小管理幅度，优化、合理设置职能部门，使总部成为集团的决策、投资、监控和资产经营中心，下属各基层单位要对降低成本和社会效益负责，明确各单位的职责范围，制定严格、规范的工作制度，使内部管理行为有章可循，权责明确，确保决策和管理的高效。

6、积极探索适应现代企业制度要求的选人用人机制。

7、剥离企业办社会职能，深化后勤服务改革。

8、进一步完善竞争激励机制，坚持实行党政工团全方位、多层次的目标责任管理，严格考核，把干部任用、职工收入、工作实绩和经济效益密切联系，促进两个效益的全面提高。

9、搞好服务。坚持“以人为本”，采取多种形式，加强员工培训，努力提高员工思想素质、文化素质、业务技术素质，造就一支思想好、作风硬、技术精、纪律严的“四有”员工队伍；加强职业道德建设，持续推进社会服务承诺制度，大力开展规范化服务活动，使职工牢固树立服务意识。

10、深化分配制度改革，形成有效的激励和约束机制。

注：本文部分资料引自《城市公共交通优先文集》内的文章。

（作者工作单位：徐州市公共交通集团办公室）