



城市公共交通运营管理模式 选择及实现途径研究



张广厚

国家发展和改革委员会·综合运输研究所

2016年4月16日

研究背景

问题提出

➤ 城市公共交通运营可持续性问题的日益严峻

- ✓ 地方政府财政支持能力实质性下降：债务管制、土地收入下降、预算化管理
- ✓ 国有垄断经营低效率问题长期存在：国有企业、缺乏竞争
- ✓ 政府与企业间的权责关系始终不清：企业代表政府、政府管理缺位、越位、错位

迫切需要改革现有运管管理模式，理顺政府与运营主体之间关系！

研究背景

问题提出

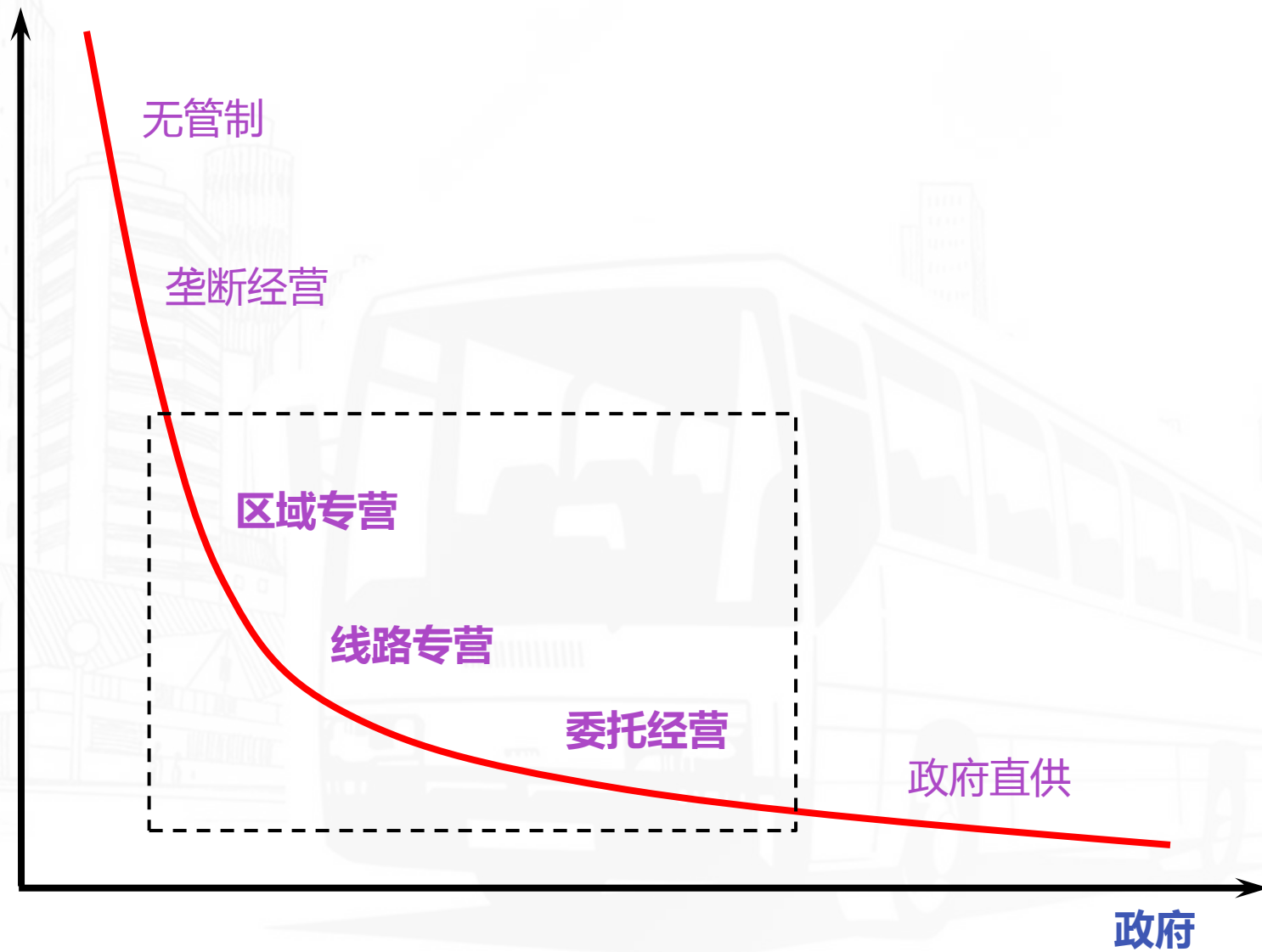
- 城市公共交通服务是政府负有提供责任又适宜市场化运作的公共服务项目
 - ✓ 营造公开透明、竞争有序的市场环境，吸引社会资本参与，通过竞争提高效率
 - ✓ 自然垄断行业，需要注重行业的规模经济效益，离不开一定程度的政府管制
 - ✓ 需要解决政府管制与市场竞争之间的矛盾
- ✓ 理想的公共交通运营管理模式应尽可能兼顾规模经济与竞争活力，实现政府管制下的有效竞争
- ✓ 以公共电汽车行业为主要研究对象

主要模式

供给责任

运营主体
(企业)

责任



理论基础

自然垄断产业的竞争理论

有效竞争

区间比较竞争理论

区域性企业间接竞争

特许投标竞争理论

特许经营权竞争

直接竞争理论

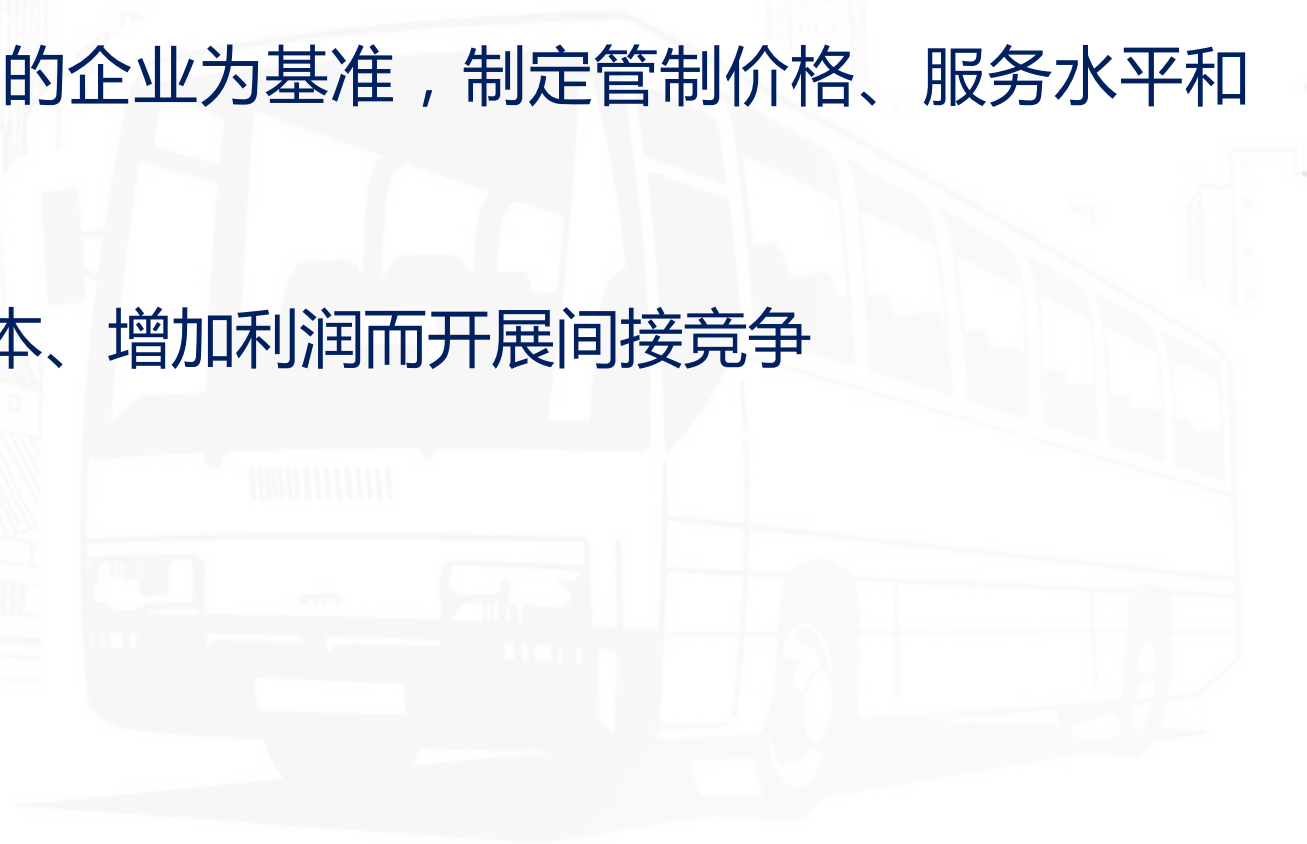
非自然垄断业务竞争

主要模式

适度竞争

区域专营

- 理论基础是区域间比较竞争理论
- 以经营效率较高、服务水平较优的企业为基准，制定管制价格、服务水平和财政补贴等相关的标准或要求
- 促使不同专营区的企业为降低成本、增加利润而开展间接竞争

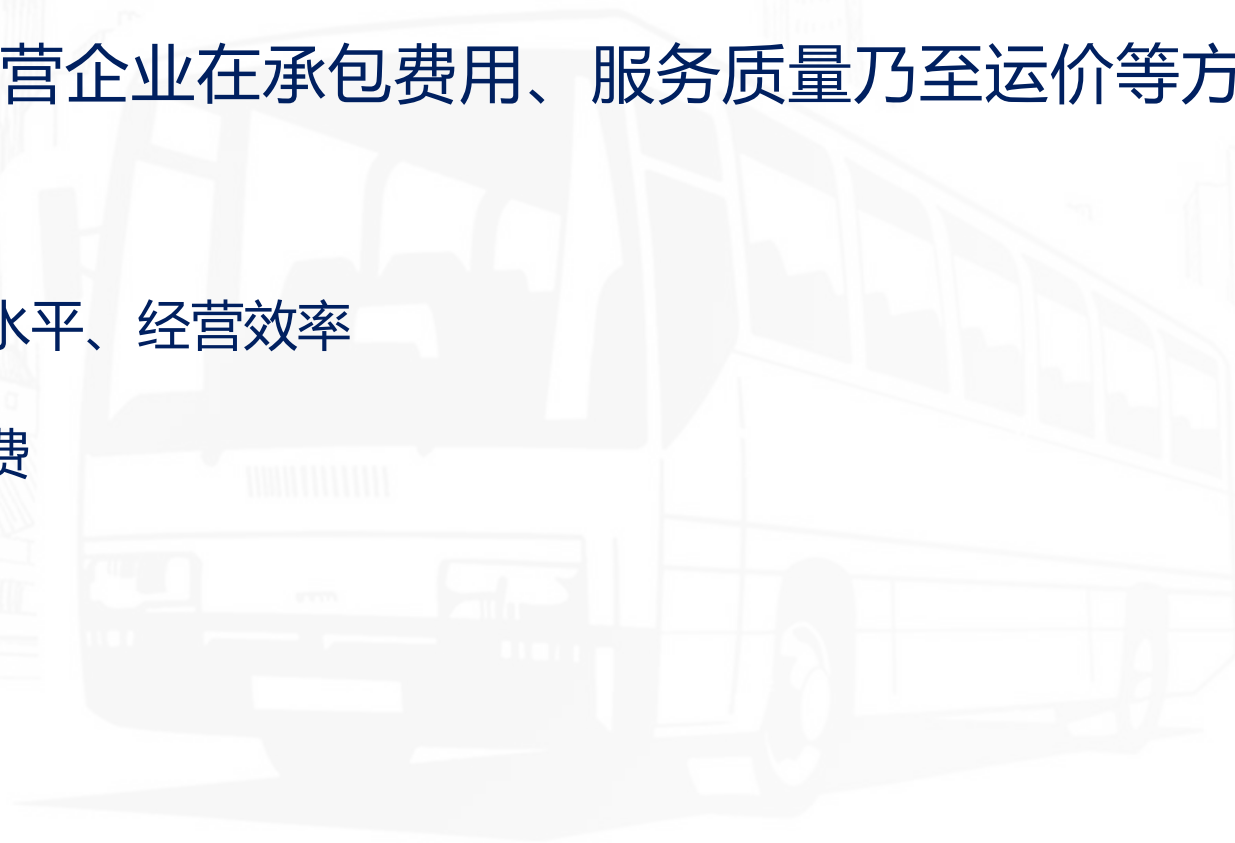


主要模式

适度竞争

线路特许经营

- 理论基础是特许投标竞争理论
- 以线路经营权作为竞争标的，运营企业在承包费用、服务质量乃至运价等方面展开直接竞争
 - ✓ 经营权获取依据：运营能力、服务水平、经营效率
 - ✓ 盈利方式：固定利润率、固定承包费

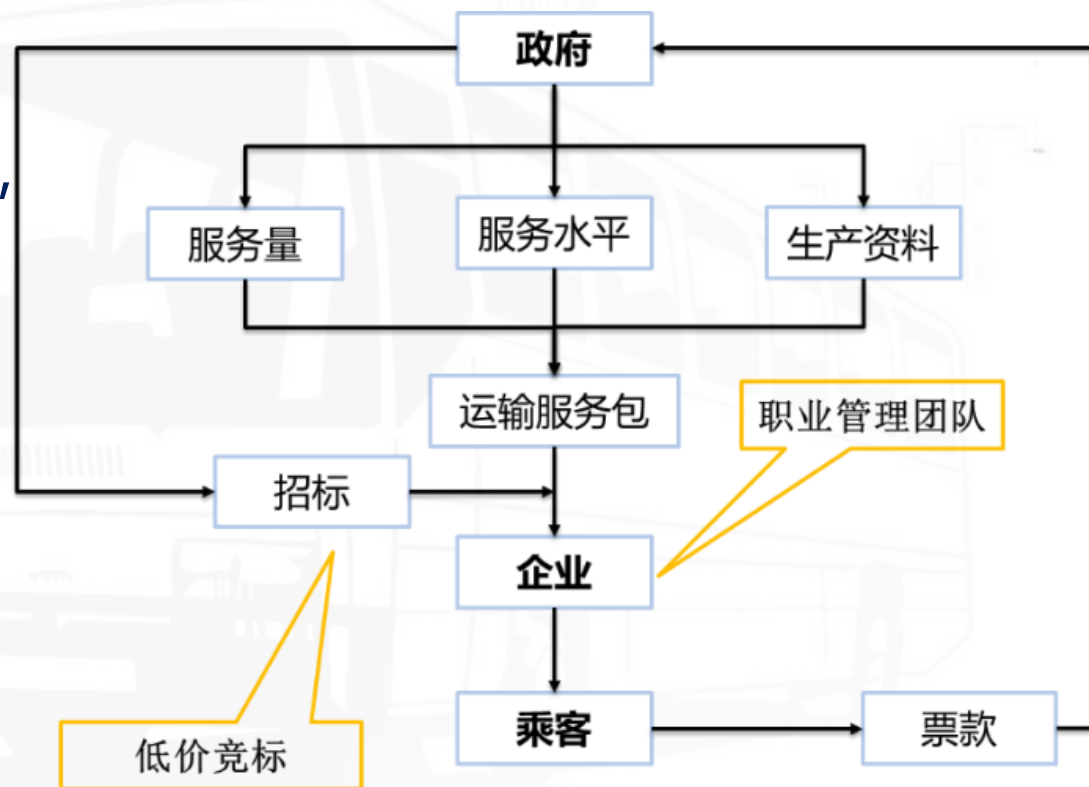


主要模式

适度竞争

委托经营

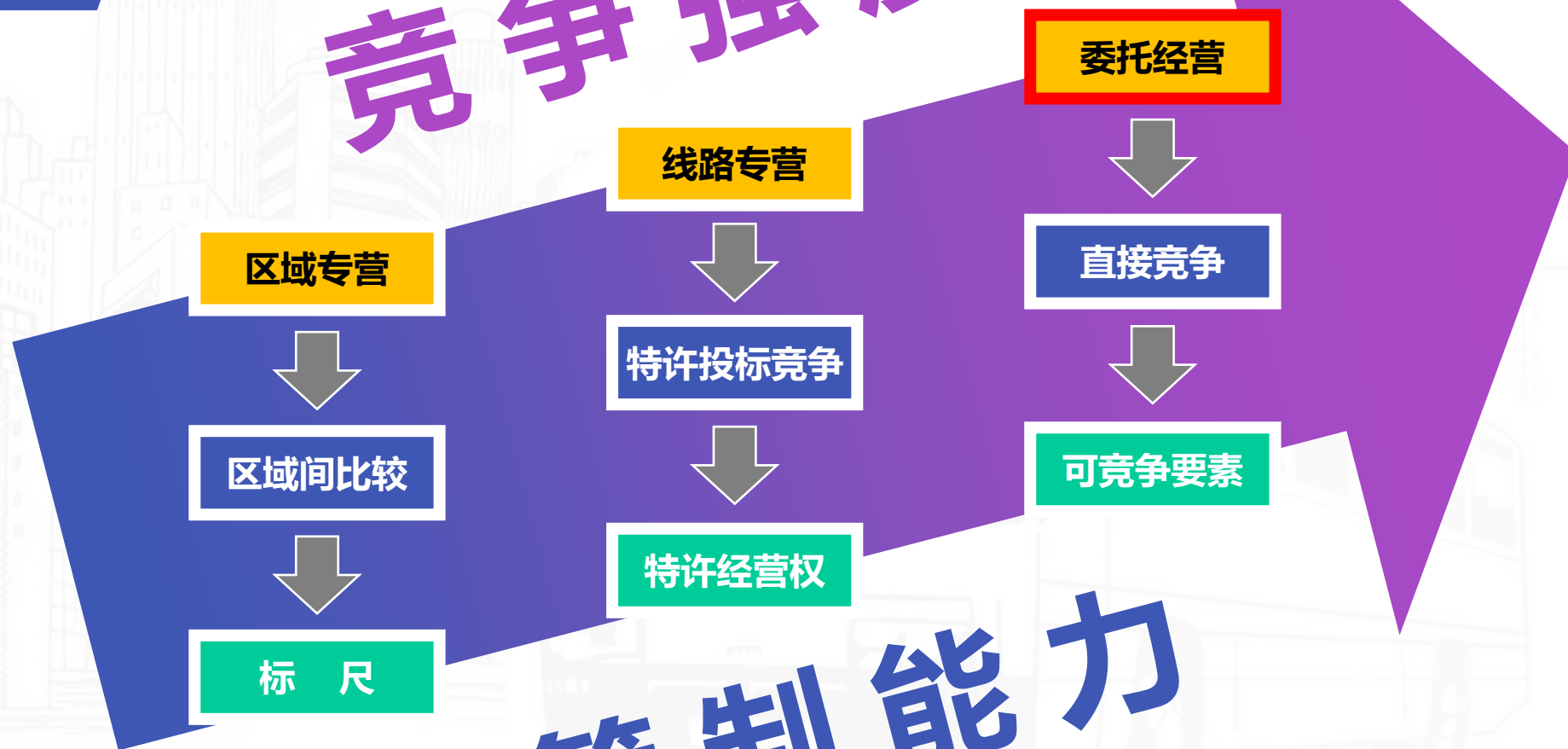
- 理论基础是直接竞争理论
- 核心是在区分自然垄断性和非自然垄断性业务的基础上，实行区别对待的管制政策，
- 场站、车辆等经营资产由政府持有并委托运营企业管理，线路日常经营等业务实行经营权的完全竞争



主要模式

适度竞争

竞争强度



管制能力

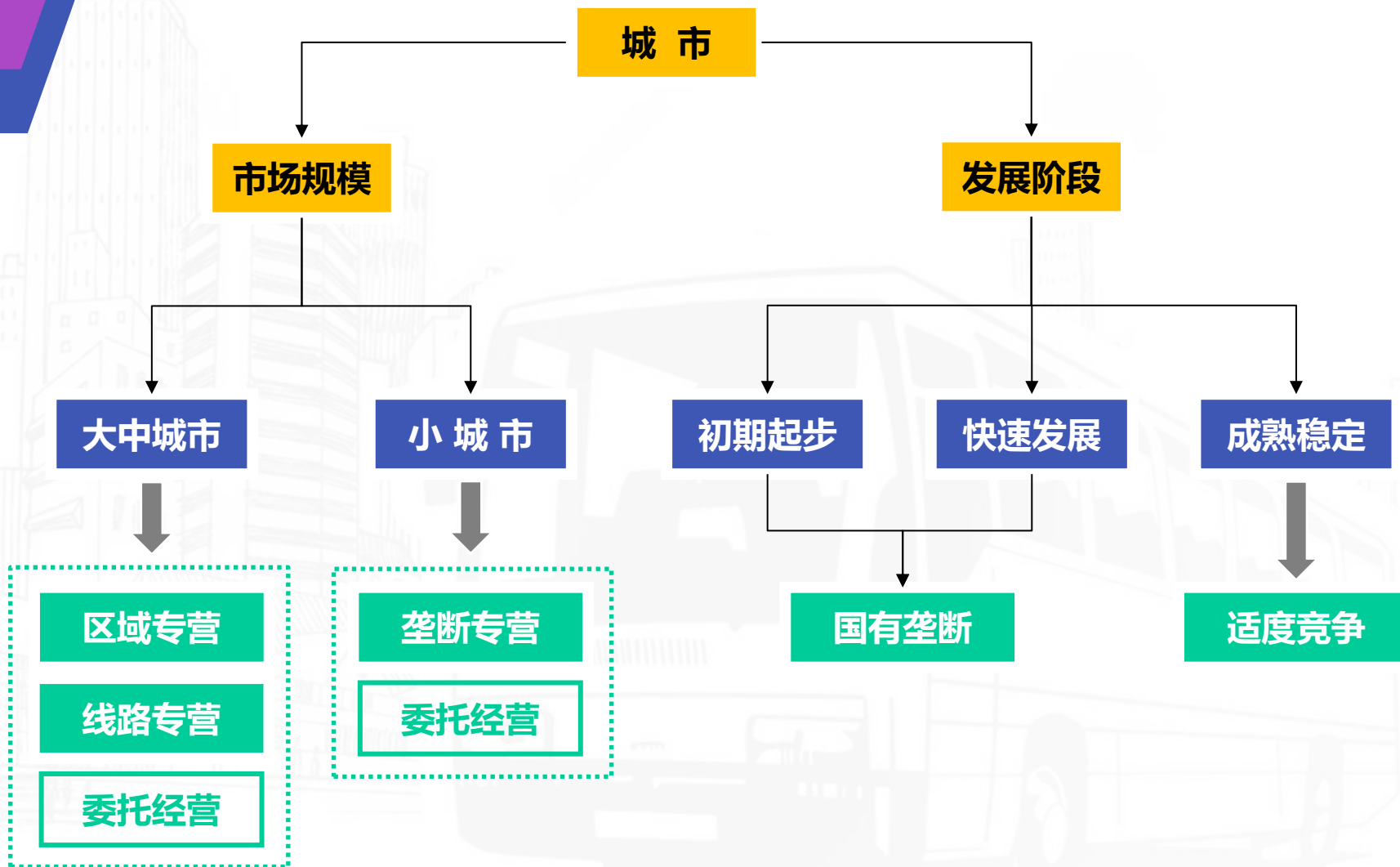
主要模式

适用性分析

- 没有一个通用的或者最优的模式
- 不同城市的选择与自身规模、经济社会发展水平、公共交通发展基础乃至发展定位都有关系
- 对城市的分类
 - ✓ 以城市规模为划分依据，将我国城市大致划分为大城市和中小城市两大类
 - ✓ 以公共交通发展水平为依据，划分为初期起步、快速发展和成熟稳定阶段

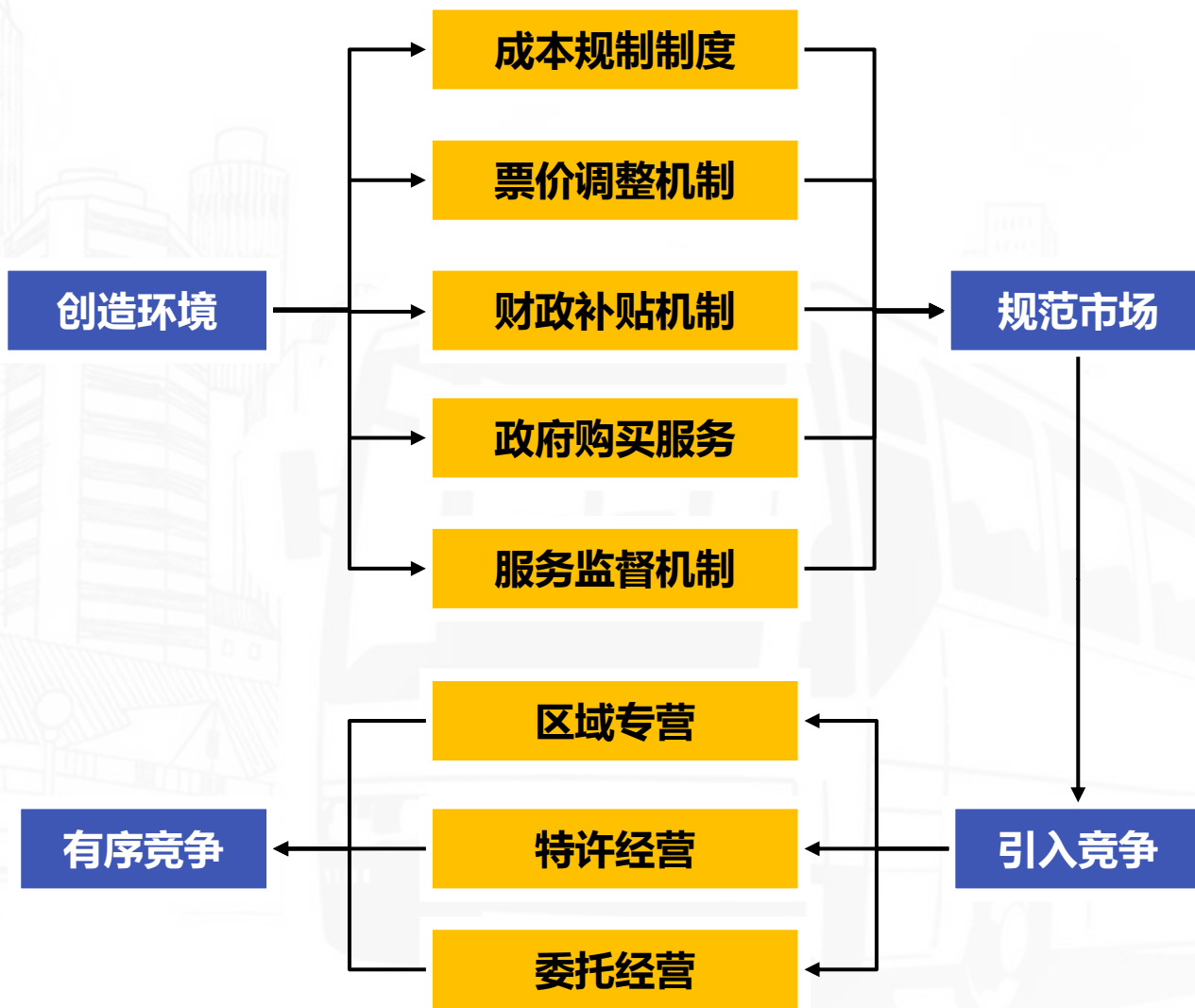
主要模式

适用性分析



实现途径

两个阶段



创造环境

成本规制制度

- 成本规制制度在规范企业运营管理、提升政府监管能力、提高财政补贴资金使用效率等方面具有长期积极的作用
- 完善相关配套措施
 - ✓ 一是考虑引入绩效标杆理论，鼓励运营企业节约经营成本，对企业未达到成本标准值的节约行为应给予奖励
 - ✓ 二是增加运营企业各项经营活动的透明度，公开运营、成本等必要的信息，广泛接受社会监督

创造环境

票价调整机制

- 票价与运营成本严重脱节
 - ✓ 加剧了城市政府的财政负担，补贴压力进一步加大
 - ✓ 降低了公共交通的可经营性，社会资本参与提供公共交通服务的积极性不高
- 一是要加快建立科学、合理的定价机制，统筹考虑运营成本、企业合理利润、居民可承受能力与财政补贴能力等方面因素，确定合理的票价水平
- 二是要建立票价动态调整机制，充分体现人工成本、经营效率、物价、客流需求等因素变动对票价的影响

创造环境

财政补贴机制

- 未建立起完善的财政补贴机制
 - ✓ 没有明确的、固定的来源渠道，财政补贴资金成为无源之水无本之木，波动大、不稳定
 - ✓ 缺乏补贴发放依据，政府补贴额度日益扩大、运营企业经营困难
- 一方面要结合我国政府财政支出预算化管理趋严的形势，尽快明确公共交通财政补贴资金的来源渠道，使补贴规模可期、可控
- 另一方面，要尽快明确财政补贴的范围和标准，合理界定政策性亏损和经营性亏损的范畴，给予区别的补贴政策
- 注重引导，设立奖励性补贴，鼓励企业提高运营效率、提升服务质量

创造环境

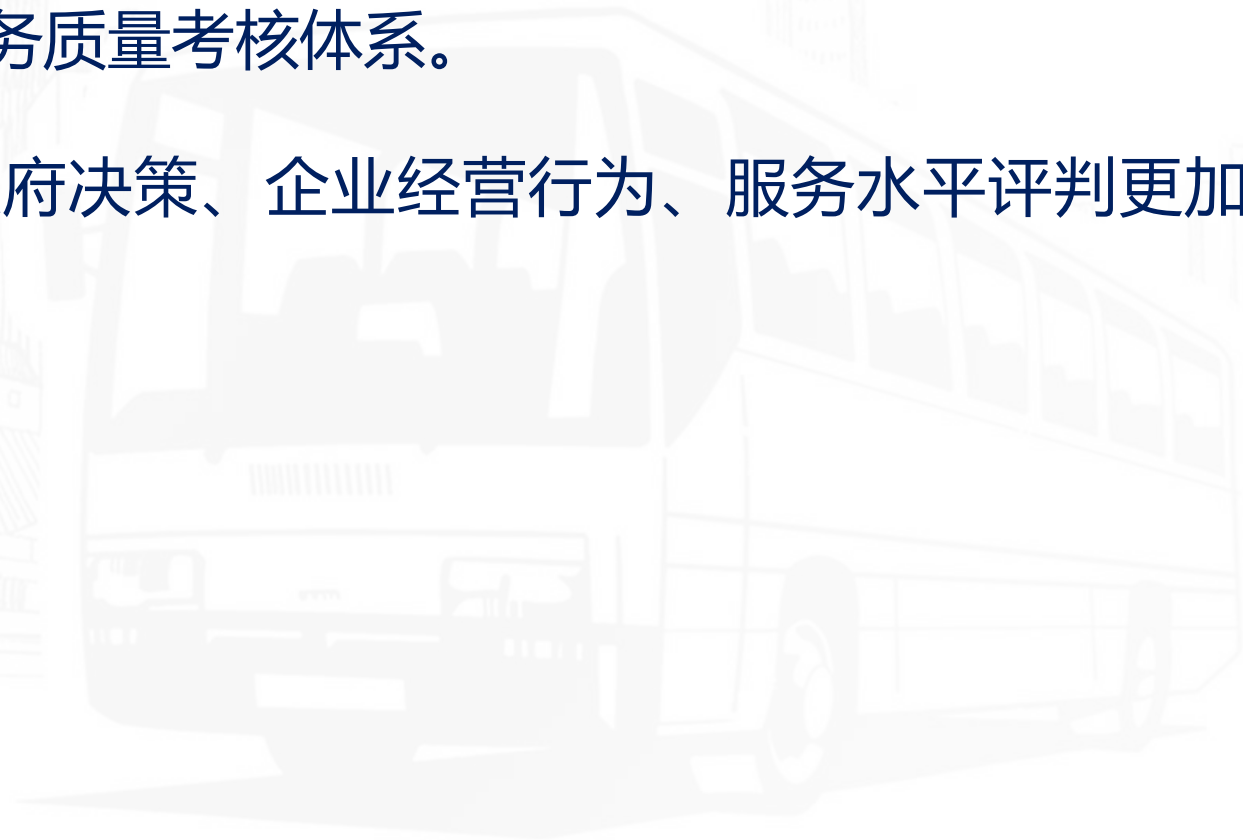
政府购买服务制度

- 未建立应急保障类公共交通服务的政府购买服务制度
 - ✓ 缺乏明确的回报机制，运营主体参与的积极性不高，影响了应急保障的整体效率
 - ✓ 缺乏独立的核算机制，相关费用转移到日常经营成本，变相政府补贴资金
 - ✓ 行政命令式的调动企业资源，打破了运营企业作为市场主体完整性
- 从构建规范化的市场环境的角度出发，科学界定公共交通服务类别，针对不具备经营性的公共交通服务项目，建立政府购买服务制度，遵守严谨、科学的购买方式及程序，重点解决突发事件下应急保障类公共交通服务的回报机制问题

创造环境

服务监督机制

- 在明确政府与市场分工的基础上，加强政府职能部门监管能力建设，特别是要完善对运营企业的公共交通服务质量考核体系。
- 进一步完善信息公开制度，使政府决策、企业经营行为、服务水平评判更加透明，提高公众参与度。



实现有序竞争

国有垄断模式的改革

国有垄断经营

放开运营市场

扶持、培育竞争主体

明晰竞争业务

因地制宜选择竞争标的

落实政府职责

供给责任、监管职责

汇报完毕！

请各位专家批评指正！



张广厚

国家发展和改革委员会·综合运输研究所
2016年4月16日