

城市公共交通管理模式选择及实现途径研究

张广厚

【摘要】优化改革我国现有的公共交通运营特别是管理模式（公共汽电车行业），实现行业规模经济与竞争活力的有序融合，是推动社会资本参与提供公共交通服务、提高公共交通服务的供给能力、供给水平和财政补贴资金使用效率的重要手段。本文结合国内外城市的实践经验，对现有管理模式的适用性进行了分析，并结合我国现阶段的发展现状，在对不同城市进行分类的基础上，提出不同的模式选择建议，最后从可实施的角度提出了管理模式改革的实现途径。

【关键词】城市公共交通；自然垄断行业；竞争理论；管理模式选择；实现途径

1 背景

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[1]，理应通过多种方式，鼓励社会资本参与，增强公共交通服务的供给能力、供给效率和供给水平。但是，社会资本的参与需要一个公开透明、竞争有序的市场环境，而城市公共交通自身又属于自然垄断行业，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。因此，政府管制与市场竞争之间的矛盾在城市公共交通行业体现得尤为明显。

城市公共交通运营管理模式是城市公共交通服务供给的具体形式，既决定了政府和运营主体在公共交通服务提供过程中的职责分工，也决定不同市场主体之间的竞争关系。因此，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，从而在保障一定服务水平的前提下，激发公共交通市场活力，吸引社会资本参与，为实现真正的优先发展奠定基础。由于城市公共电汽车的客运量、覆盖程度居各类城市公共客运方式的首位，因此，本研究以公共电汽车行业为主要研究对象，下文所提城市公共交通主要是指城市公共电汽车。

2 国外经验借鉴

在国外主要城市公共交通运营模式梳理[2]的基础上，本研究依据政府与运营主体在提供公共交通服务中责任的大小，将运营管理模式分为无管制、垄断经营、适度竞争及政府直供等四大类，如下图所示。

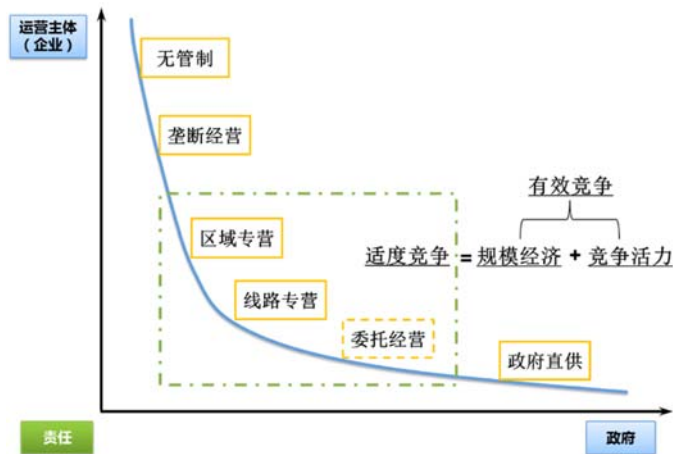


图 1 公共交通主要运营管理模式的划分

2.1 无管制模式

无管制模式是指政府在公共交通服务供给方面不承担或承担较少的供给和监管职责，公共交通服务主要有运营企业自发提供。无管制模式下，有车即可经营，政府对线路、票价甚至服务水平均无要求。但真正意义的无管制模式较少，主要存在于不发达国家或者一些城市的市郊公共交通服务。更多的情况是政府对线路、车辆、服务水平等提出基本的要求，作为提供公共交通服务的一个准入条件，但对市场主体的数量、服务价格等方面不做限制。在这种模式下，运营企业不愿也不可能经营难以盈利的线路，政府需要负责在运营企业不愿经营的区域或线路提供公共交通服务。

2.2 垄断经营模式

垄断经营模式是指城市公共交通服务由一个具有主导地位的运营主体提供。按照运营主体性质的不同，垄断经营又可分为国有垄断经营和私人资本垄断经营。国有垄断经营模式在国际上广泛存在，但在效果有显著的差异。发达国家在国有垄断经营模式下，公共交通服务质量较好，但存在运营效率低、补助额度大的问题；发展中国家由于城市整体管理水平较低，不仅存在高补贴问题，服务质量和效率同样不高。私人资本垄断经营的模式下，城市政府往往对其控制力不足，且在服务水平难以满足的情况，更换主体涉及经营性资产、人员置换的问题较多。

2.3 政府直接供给模式

一般而言，采用这种模式的城市，公共交通出行分担率相对较少，重点是保障基本出行服务。在这种模式下，由城市政府组成部门或政府委托的机构全权负责公共交通服务的供给，城市政府以预算的形式决定公共交通服务的供给能力和水平。以美国波特兰市为例，城市地面公共交通、轻轨及有轨电车等公共交通方式由政府机构 TRIMET 负责经营，TRIMET 并

不是政府组成部门，但与我国全额拨款型事业相似，每年 TRIMET 向市政府提交年度财务预算计划，并依据预算批复规模决定预算年度的工作任务量。

2.4 适度竞争模式

依据自然垄断产业的竞争理论[3]，结合国外城市实践经验，适度竞争模式又大致可分为区域专营、线路特许经营及委托经营三种模式，且竞争程度不断加大，相应政府管制的权利职责更多、能力要求也更强。

2.4.1 区域专营

区域专营模式的设计基础是区域间比较竞争理论。由于运营企业在专营区内是垄断经营的模式，存在通过产品、服务、成本等方面的信息垄断获得额外利益的可能，因此，政府可以通过比较不同专营区内企业的经营绩效，以经营效率较高、服务水平较优的企业为基准，并考虑各专营区的经营环境差异，在此基础上制定管制价格、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。

2.4.2 线路特许经营

线路特许经营模式的设计基础是特许投标竞争理论。该模式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。

经营权获取条件方面，各城市不尽相同，但都对公共交通服务质量有具体的要求。例如，首尔的经营权竞争以运营能力、服务水平和经营效率为主，还包括运营费用、管理和财务能力、服务水平提升计划和员工福利等方面；巴黎要求运营主体要保证服务的连续性，执行规定的票价，满足一定的财务条件，并要求运营主体向管理部门提供经营状况、财务质量指标等；斯德哥尔摩要求运营主体向乘客提供达到和超过合同要求的高质量服务等。

盈利模式方面大致可分为固定利润率、固定承包费两种。采用固定利润率时，政府需要精确掌握运营主体的实际运营成本，往往配套相应的成本规制制度，以约束运营主体成本规模，如首尔和库里蒂巴。采用固定承包费时，政府可不关注企业的经营效率，在提供同等服务的情况下，可优先选择报价低的运营主体，如巴黎、斯德哥尔摩等。但无论采用哪种盈利模式，服务质量考核都是影响运营主体最终收益的决定性因素。

2.4.3 委托经营

委托经营模式的设计基础是直接竞争理论，其核心是在区分公共交通行业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。其中场站、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。目前，仅新加坡正在改革的模式可称之为委托经营模式[4]，主要具有以下特征：

- 1) 政府拥有公共交通相关的基础设施，例如公交场、站、厂、以及其他经营性资产，如车辆、车辆管理系统、信息系统等；
- 2) 将特征类似的 12 条线路约 300-500 辆公交车捆绑成为一个服务包；
- 3) 政府为服务包制定详细的服务标准和考核指标，形成统一的招投标文件后向市场上符合资格的公交运营商进行公开招标。

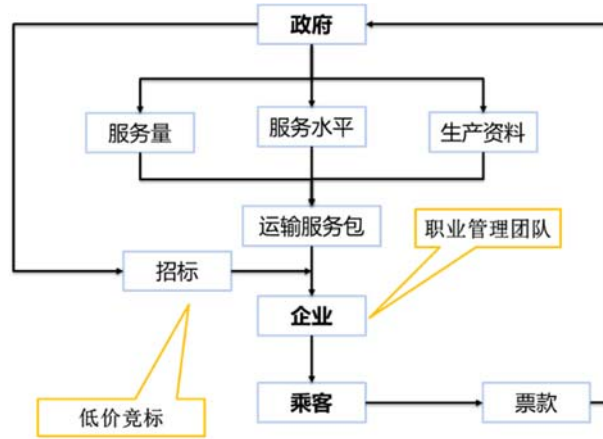


图 2 新加坡“公交外包”模式示意图

“公交外包”意味着获得经营权的企业将从新加坡政府得到固定的承包费，政府承担除经营团队外其他必要的公共交通供给条件。届时，新加坡政府将完全承担起公交系统运营的风险成本，对政府的管理能力提出了极大的挑战，而更多的公交企业亦将涉足新加坡，形成全球性的公交行业竞争。

4 不同模式的选择建议

从国外城市的应用情况来看，城市公共交通运营管理模式并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。因此，本研究一方面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，另一方面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，在此基础上，针对不同类型城市提出模式选择建议。

4.1 城市分类

城市规模的划分。将城市划分为不同的规模，主要是考虑公共交通行业的规模经济效率问题。大城市公交线网多，适宜能够容纳较多运营企业的模式；中小城市市场规模小，运营企业过多会带来规模不经济的问题。因此，城市规模的大小是选择运营管理模式的重要依据之一。

发展阶段的划分。与国外发达国家不同，我国仍处于城镇化的快速发展阶段，各类城市

建成区面积仍在不断扩张，城市基础设施尚不完善，城市公共交通运行的基础条件仍在不断变化。因此，选择运营管理模式必然要考虑到城市当前的发展阶段，特别是公共交通自身的发展水平，使模式适应并促进城市公共交通的发展。

4.2 选择建议

综合考虑到我国不同类型城市的基本特征，结合国内外城市公共交通运营管理模式的梳理，建议不同类型城市选择如下：

1) 发展成熟的大城市应逐步向适度竞争的模式过渡，且应优先选择线路特许经营的模式，并积极探索委托经营的模式。大城市空间范围大、公交线路数量多、公共交通基础设施条件好，适宜采用以线路经营权为基础的适度竞争模式。对于运营主体供给条件、经营权获取依据、运营主体盈利模式等方面，可根据各城市公共交通发展基础等条件灵活确定。但是，适度竞争的模式需要政府具备较高的合同管理和监督能力，对政府部门的能力建设提出了更高要求。在线路特许经营模式的基础，随着政府监管职责权利的不断明晰、能力的不断增强，应逐步探索对政府能力要求更高、竞争更加充分的委托经营模式。

2) 快速发展阶段的大城市，应在稳定当前国有垄断模式的基础上，逐步放开公交市场、消除壁垒，形成国有垄断向国有主导及适度竞争模式的转变。目前我国大多数大城市的公共交通仍处于快速发展阶段，国有主导模式在现阶段的作用仍难以替代。但大城市具备多主体经营的基本条件，应逐步消除市场壁垒，有序引入新的经营主体，先变国有垄断为国有主导，形成多主体运营格局。在此基础上，逐步向成熟阶段的大城市看齐，向适度竞争的模式过渡。

3) 中小城市大多处于公共交通发展的初期起步阶段，且市场规模较小，垄断经营模式不失为一种合理的选择。国有企业在推动公共交通快速发展具有明显的优势，而当前中小城市多处于初期起步阶段，更适于国有垄断经营的模式。但即使公共交通发展到相对稳定的阶段，由于中小城市空间范围相对较小、公交线路数量少，经营主体分散队规模经济效率影响明显，需要保持经营主体的稳定性，也应首先考虑采用垄断经营模式。当然，运营企业的性质在这个阶段需要被淡化，各类资本应受到同等的对待。但垄断模式下，需要建立完善成本规制制度实现补贴资金使用的高效率。此外，需要通过相应激励机制促进垄断经营主体经营提升效率。

5 实现途径

明确目标导向、选择合理的模式仅仅是城市公共交通运营管理模式改革的第一步，实现由现有模式向理想模式的过渡是更为棘手的问题。当前，我国城市公共交通仍普遍存在基础

设施建设滞后、经营亏损严重、服务质量不高等诸多问题，这固然与发展阶段相关，但保障公共交通服务供给的基本机制缺乏是上述问题出现的主要致因。因此，推进城市公共交通运营模式改革，需要分为两个步骤：首先，可以在不改变现有管理模式的基础上，逐步建立起成本规制、票价调整、财政补贴、政府购买服务、服务质量监督等必要的基础保障机制，创建公开、透明、规范的市场环境，提高公共交通行业的可持续发展能力；在此基础上，通过公共交通领域竞争机制的建立，以有效竞争为目标导向，合理选择运营模式。

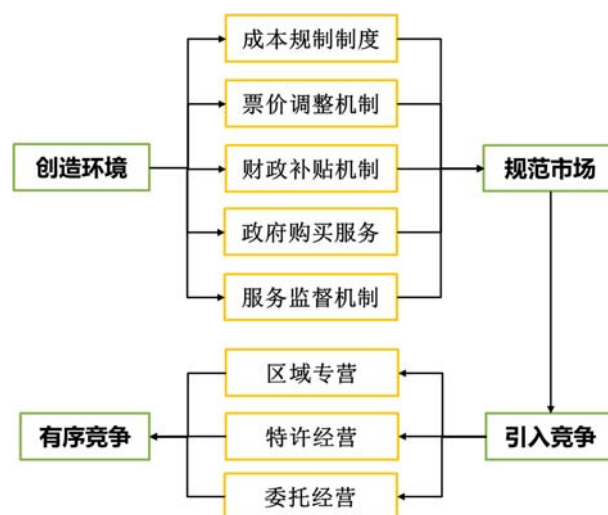


图3 运营管理模式改革的实现途径

5.1 构建可持续发展的市场环境

本研究重点从潜在投资者的角度，梳理亟待完善保障机制。对投资者而言，能否盈利是参与某行业竞争的首要因素，换言之，理智的投资者不可能参与到风险难以控制的行业当中。因此，构建一个服务供给分类明确、定价合理，运营补贴来源稳定、发放有据，服务质量考核严谨、奖惩分明的公共交通市场环境，是提高潜在投资者参与热情、提升可持续发展能力的重要支撑。具体而言，需要从以下五个方面着手建立：

5.1.1 成本规制制度

成本规制是公交行业财政预算管理的基础，是科学实施公交财政补贴、开展运价调节的关键环节。当然，由于我国大部分城市仍处于公共交通大发展时期，再加上政府与企业在经营信息方面存在不对称、企业追求更高利润等因素的影响，实施成本规制后，可能出现公共交通运营成本近期大幅增加的问题。要通过完善相关配套措施，充分发挥成本规制的积极作用：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。

5.1.2 票价调整机制

目前，我国大部分城市政府都采取了低票价政策，但是，随着城市公共交通服务规模不断扩大、运营成本不断上涨，城市公共交通票价与运营成本严重脱节，企业严重依赖财政补贴维持，一方面加剧了城市政府的财政负担，另一方面，降低了公共交通的可经营性，导致社会资本参与提供公共交通服务的积极性不高。因此，要加快建立并完善公共交通服务票价形成机制，特别是要理顺公共交通运营成本、居民可承受价格与财政补贴之间的关系。一是统筹考虑运营成本、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。

5.1.3 财政补贴机制

目前，由于我国大多数城市并未建立起完善的财政补贴机制，一方面没有明确的、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；另一方面，由于缺乏补贴发放依据，加之政府与运营企业信息不对称等问题的存在，政府层面面临补贴额度日益扩大而难以约束的窘境，运营企业层面同样面临经营困难、入不敷出的难题。因此，在成本规制的基础上，加快推进科学、合理的财政补贴制度的建立。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，此外应发挥财政资金的引导效应，设立奖励性补贴，鼓励企业提高运营效率、提升服务质量。

5.1.4 政府购买服务制度

公共交通是城市安全高效运行的重要基础，特别是在大型活动、异常天气、事故灾害等特殊事件下，需要城市公共交通提供高效的应急保障，实现人群安全有序的集散。但是，目前大多数城市并未建立相应的政府购买服务制度，更多地采用行政命令的手段，指派运营主体提供相应的服务。一方面，由于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；另一方面，由于缺乏独立的核算机制，运营主体势必将相关费用转移到日常经营成本，进一步加大了精确确定政府补贴资金的难度。因此，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。

5.1.5 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，采用政府考核、委托第三方测评机构考核、公众考核等多种方式进行定期、不定期的考核、抽检，并依托服务质量考核建立健全企业绩效评价机制，将考核结果与财政补贴、经营权等运营企业的重大利益相挂钩，引导企业自觉提升服务水平。此外，要进一步完善信息公开制度，提高公众参与度。公共交通具有公益性事业的属性，理应接受全社会的监督。要进一步增强运营企业选取、票制票价制定与调整、政府财政补贴资金使用、运营企业运营状况、服务质量考核结果等信息的公开程度。

5.2 逐步向可竞争运营模式过渡

在形成相对完善的、可持续发展的市场环境的基础上，各城市应依据自身特色合理选择运营管理模式，放开运营市场、明晰竞争性业务、落实政府职责，逐步向可竞争的运营管理模式过渡，以实现提升公共交通供给水平和财政资金使用效率的目标。

5.2.1 放开运营市场

相对于其他领域，我国城市公共交通市场的开放程度相对较低，垄断性的国有企业在公共交通服务供给的各环节占据主导地位，政府相关职能部门“放羊式”管理问题突出，监管流于形式，导致公共交通市场自我封闭，竞争格局无从谈起。但是，从目前的现实基础来看，若完全放开公共交通市场，政府相关职能部门的监管能力必将脱节，存在较大不确定性和风险。因此，从可实施的角度出发，各城市仍需保留一定的行政管制，但是在新建区域、新增线路运营主体选择上，有意识引入、扶持、培育不同的运营主体，形成具备一定数量、可参与竞争的多运营主体市场格局。

5.2.2 明晰竞争业务

在具备一定数量或存在潜在竞争市场主体的前提下，各城市应根据运营管理模式要求，科学合理的设计竞争机制，灵活选取线路经营权、区域经营权等服务竞争标的，明确准入条件，规范服务、收费等要求，公开、公平、公正的选择运营主体。此外，由于城市公共交通是自然垄断性行业，场站等基础设施对经营起决定性影响，因此，要通过良好的制度设计避免既有运营主体特别是拥有场站资源的经营主体的不公平竞争。

5.2.3 落实政府职责

根据目前我国各城市公共交通运输管理现状来看，随着管理模式的不断规范化，原由运营企业承担的部分职责将回归政府，此外，随着竞争程度的不断提高，政府职能部门参与提供服务的程度也将进一步加深，这些都对相关职能部门的管理能力提出了更高的要求。因此，应围绕选择的运营管理模式，尽快明确政府职能部门所需承担的责任，加强监管能力建设，为实现有序竞争的公共交通市场提供有力保障。

【参考文献】

- [1] 张广厚.《推进社会资本参与提供公共交通服务》[J].中国经济时报,2015年1月15日.
- [2] 交通运输部道路运输司.《世界主要城市公共交通》[M].人民交通出版社,2010年4月.
- [3] 王俊豪.《政府管制经济学导论-基本理论及其在政府管制实践中的应用》[M].商务印书馆,2001年12月.
- [4] 刘岱宗.《探究新加坡公共交通机制改革》[J].中国交通技术网,2014年10月.

【作者简介】

张广厚,男,博士,国家发展和改革委员会综合运输研究所,助理研究员。电子信箱:
zhanggh@ict.org.cn