

【文章编号】1672-5328(2005)03-0001-03

倡导“公交优先”体现“以人为本”

——《城市公共汽电车客运管理办法》解析

兰荣

(建设部城市建设司交通处, 北京 100037)

【摘要】对《城市公共汽电车客运管理办法》(以下简称《办法》)出台的背景进行了阐述。从倡导“公交优先”体现“以人为本”的角度,对《办法》进行解析,指出“公交优先”即“人民大众优先”,并且要把人民群众关心、涉及人民群众切身利益的问题,作为城市公共客运交通工作的重点内容。同时,对《办法》中三十八条内容的四个主要问题:城市公共汽电车的定义、专项规划和建设、客运管理和监督检查进行了论述。

【关键词】城市公共汽电车; 客运管理; 公交优先; 以人为本

【中图分类号】U491

【文献标识码】C

建设部138号文件《城市公共汽电车客运管理办法》(以下简称《办法》)已于2005年3月23日以部长令的形式颁布,并自2005年6月1日起正式施行。这是我国第一部有关城市公共汽电车客运管理的法规,它的颁布与施行是城市公共交通行业法制建设的一项重大举措。城市公共汽电车是城市的动脉,作为城市公共交通的重要组成部分和城市的重要基础设施,其正常运行对于促进国民经济发展、保持社会稳定、方便人民生活具有重要作用。《办法》的出台是实施公共交通优先发展战略的一项重要部署,是实践“三个代表”重要思想,坚持立党为公、执政为民的一项重要工作。

1 《办法》出台的背景

随着社会主义市场经济的逐步建立和不断完善,城市发展进入了一个新的阶段,城镇化、机动化速度明显加快。在这“两化并存”时期,城市公共汽电车行业发展在形势喜人的同时,也面临着许多新的问题:城市公共交通发展缺乏统一规划,多头管理、地域分割制约了城市化的发展进程;城市公共汽电车的被挤占、公交设施被破坏现象时有发生;一些大型公

共建筑、新居民住宅区、交通枢纽的公共交通配套设施建设与项目主体建设不同步,造成公交服务滞后;非法营运车辆猖獗,客运市场秩序混乱,损害合法经营者的权益等。因此,当前出台《办法》是非常必要的。《办法》的颁布解决了全国600多个城市公共交通管理部门“无法可依”的问题。

2 《办法》的核心在于强调“公交优先”

“公交优先”是贯穿整个《办法》的一个核心。作为城市客运交通发展战略,“公交优先”早在20世纪90年代初期就已提出,进入本世纪后更加成为社会各界发展城市交通的共识。2004年6月温家宝总理在建设部报告中做出了重要批示:优先发展城市公共交通是符合中国实际的城市发展和交通发展的正确战略思想。这次《办法》以法规的形式对“公交优先”加以确认,应该说尚属首次。这就赋予《办法》更深层次的意义。

公共交通优先即“人民大众优先”。坚持大力发展公共交通,既能为城市居民提供安全、方便、舒适、快捷、经济的出行方式,也是落实科学发展观、

收稿日期:2005-07-20

作者简介:兰荣,女,建设部城市建设司交通处处长。

推动城市实现可持续发展战略的具体体现。要做到这一点，就必须在城市公共交通发展的资金、规划、扶持政策等方面提供切实有效的保证。因此，《办法》第四条中规定：“城市公共汽电车是城市公共交通的重要组成部分。国家实行优先发展城市公共交通战略，对城市公共汽电车客运服务设施建设和投资等方面实施相应的扶持政策。”《办法》中的第八条强调“城市公共汽电车专项规划应纳入城市公共交通规划”，并规定“任何单位和个人不得擅自变更城市公共汽电车专项规划”。在第九条中规定：“新建、扩建、改建城市道路，应当确定城市公共汽电车客运服务设施用地，配套建设候车亭、站台等城市公共汽电车客运服务设施。”同时，在《办法》第十条中明确提出：“……在具备条件的城市道路设置城市公共汽电车专用道、公交港湾和优先通行信号系统。”

3 《办法》充分体现了为人民服务的宗旨

《办法》在服务于民、广泛听取群众意见、保障乘客的合法权益等方面特别规定了四点。一是在需要调整城市公共汽电车线路、站点的设置时，“城市公共交通客运主管部门应当在调整前将调整方案向社会公布，征求公众意见”，以体现服务于民。二是需要临时变更城市公共汽电车客运线路或者站点的，“城市公共汽电车经营者应当提前10天在站点张贴公告；必要时，应当通过新闻媒体向社会公告”，向乘客及时提供信息，为人民群众创造方便的乘车条件。三是城市公共汽电车在营运过程中，发生故障不能正常行驶时，“驾驶员、乘务员应当及时向乘客说明原因；城市公共汽电车经营者应当安排乘客免费换乘后续同线路同方向车辆或者调派车辆；后续车辆驾驶员、乘务员不得拒载。”同时，要求“城市公共汽电车在营运过程中不得到站不停，不得在规定站点范围外上下客，不得无正当理由拒载乘客、中途逐客、滞站揽客。”四是“城市公共汽电车客运过程中发生乘客伤亡的，城市公共汽电车经营者应当依法承担相应的损害赔偿责任；能够证明伤亡人员故意或者自身健康原因造成的除外。”《办法》明确保障了乘客在乘坐公共汽电车的过程中的合法权益。

《办法》还突出强调，要把人民群众关心、涉及人民群众切身利益的问题，作为城市公共客运交通工作的重点内容。在总结各地做法和经验的基础上，

《办法》要求城市公共交通客运主管部门建立三种制度：一是建立服务质量监管制度，组织有乘客代表参加的对城市公共汽电车经营者服务状况的年度评议，评议结果应当向社会公布；二是建立投诉受理和处理制度，公开投诉电话号码、通讯地址和电子邮件信箱，任何单位和个人对城市公共汽电车客运活动中的违法行为都有权投诉。城市公共交通客运主管部门收到投诉后，应当及时核实，并在20日内将处理意见答复投诉人；三是建立经营者信用档案制度，对经营者的基本情况、服务质量、经营中的不良行为等应当记入信用档案。加大公众参与监督城市公共汽电车服务的力度，体现保障乘客的知情权、参与权、监督权，提高城市公共交通客运主管部门工作的透明度，畅通政府与群众沟通的渠道。《办法》中体现了执政为民、服务群众的思想，这也是《办法》贯穿始终遵循的指导思想。

4 《办法》中四个需要说明的问题

《办法》涉及城市公共汽电车规划和建设、运营管理、设施管理、监督检查、法律责任等多方面内容，共计三十八条。其中对四个主要问题进行专题说明：

一是关于城市公共汽电车的定义。近年来，许多城市就公共汽电车的定义、性质和营运范围发生争执。为此，《办法》第三条规定，“城市公共汽电车，是指城市中按照规定的线路、站点和时间营运，供公众乘坐的客运车辆。”同时，明确“城市公共汽电车客运服务设施，是指为城市公共汽电车客运服务的停车场、站务用房、候车亭、站台、站牌以及供电等设施。”

二是城市公共汽电车专项规划和建设。目前各地城市公共汽电车专项规划编制和公共客运设施的建设严重滞后。公共汽电车始发站没有停车场，居民小区和机场、火车站、码头在建设过程中不配套建设公共汽电车场站等现象普遍存在。因此，《办法》明确了将城市公共汽电车专项规划纳入城市公共交通规划；强调了未经法定程序，任何单位和个人不得擅自变更城市公共汽电车专项规划；明确了航空港、铁路客运站、居住区、长途汽车站、客运码头、大型商业中心、大型文化娱乐场所、旅游景点和体育场馆等建设项目应当按照规划标准确定配套的城市公共客运服务设施用地。

三是城市公共汽电车客运管理。近年来，我国一些地区由于缺乏严格的城市公共汽电车市场管理机制，导致一些不具备经营资格的单位和个人盲目进入市场，不但严重扰乱客运市场秩序，而且加剧市场恶性竞争，导致争客、抢客、宰客、甩客、车辆超期服役、疲劳驾驶等严重危害乘客人身和财产安全的现象时有发生。为此，《办法》从服务标准，运营线路和时间，车辆维护检测，停业、歇业或者终止运营，服务价格，安全责任等方面，对城市公共汽电车的经营者提出了营运服务要求，以确保城市公共汽电车的服务质量和安全。

四是关于监督检查。城市公共汽电车经营活动

具有活动范围广、流动性强、经营主体复杂等特点，管理和执法难度较大。另外，城市公共汽电车乘坐人员较多，一旦发生事故，往往严重影响广大群众的生命财产安全。因此，城市公共汽电车需要严格的安全管理。为保证城市公共汽电车市场的正常秩序，促进公平竞争，加强对城市公共汽电车运营安全的管理，《办法》强化了城市公共交通客运主管部门的监督检查职责。同时，也对管理部门提出“不得索取或者收受财物，不得谋取其他利益”的明确要求，规范城市公共交通客运主管部门的执法行为，更有效地督促经营者提高服务水平。

再议出租车异地营运

曹成伍

《城市交通》2005年第1期第3页关于《出租车异地营运的思考》所反映的现象，是城市客运法规和出租汽车管理部门都无法回避、也必须正视的现实问题。随着“城市带”的发展和各地之间经济联系的日渐紧密，出租车异地经营问题必然越来越多地出现。

蔡问津先生引用《中华人民共和国行政许可法》(以下简称《行政许可法》)第十五条第二款的规定，认为当前各地限制和禁止外地出租汽车在本地区营运的规定与《行政许可法》相矛盾，因此是无效的規定。此文单纯从“异地营运”出发而没有考虑到“出租汽车”运营的性质，因此，有失偏颇。

出租汽车经营权有偿使用制度是目前出租汽车行业服务质量、车辆档次低下的根本原因，但却不是各地以法规、规章形式限制、禁止出租汽车异地经营的根本原因。

首先，从出租汽车客运服务的属性来说，出租汽车客运提供的是点到点的、以人为对象的位移运输服务，安全、快捷是对出租汽车客运服务的必然要求。在放弃、推倒企业进入出租汽车市场门槛的同时，不仅不能放弃相反需要大力强化驾驶员进入客运服务市场的门槛，从而保证和促进出租汽车客运服务的安全和快捷。因此，《行政许可法》第十五条的规定，在法理上可以涵盖包括出租汽车经营服务在内的相关“生产经营”和“服务”，但在实践上还需要考虑有关生产经营服务活动的属性，不能简单地比照和适用。

其次，结合出租汽车客运服务的属性，该行业必须引入“特许经营”的理念。在《行政许可法》之前发布实施的《市政公用事业特许经营管理办法》(以下简称《特许经营办法》)为此指出了很好的方向。《特许经营办法》第二条规定：“本办法所称市政公用事业特许经营，是指政府按照有关法律、法规规定，通过市场竞争机制选择市政公用事业投资者或者经营者，明确其在一定期限和范围内经营某项市政公用事业产品或者提供某项服务的制度。”据此，在“市场机制”的大背景和基础上，出租汽车客运服务应严格通过一定的管理手段将其限定在“特定期限”和“特定范围”内，才能保证出租汽车的服务质量。

第三，在《行政许可法》和《特许经营办法》正式实施后，地方政府应紧密结合各类市政公用事业的属性和经营服务要求，在市场化的总体背景下加快研究、出台和实施既符合立法精神、又行之有效的地方法规和管理规定，规范和推进有关行业的发展。

从理论上说，允许出租汽车异地经营确实能打击出租汽车经营权炒作，促进出租汽车在服务质量上展开良性的竞争。但是，在各地出租汽车经营权有偿使用制度积弊深厚、经营权制度和服务质量提升索难解的情况下，维护本地出租汽车市场的秩序和稳定、保护本地合法经营者的权益是当地管理部门首先需要解决的问题。

作者简介：曹成伍(1971—)，男，硕士，南京市客运交通管理处法规科科长。E-mail: ccw@njkgc.cn