

# 城市公共交通优先发展制度设计

Institutional Design for Urban Public Transportation Priority Development

林 群, 赵再先, 林 涛

(深圳市城市交通规划设计研究中心有限公司, 广东 深圳 518026)

Lin Qun, Zhao Zaixian, Lin Tao

(Shenzhen Urban Transportation Planning & Design Center Co., Ltd., Shenzhen Guangdong 518026, China)

**摘要:** 公共交通优先是国家战略, 制度设计是推进战略实施的关键环节。在规划建设上, 落实土地-公交协调发展基本理念, 加强城乡规划统筹, 完善城市交通规划编制, 建立多层次、多专业、跨部门的土地-公交协调规划建设机制; 在运营管理上, 以政府调控监管、适应市场机制为基本运作方式, 将公共交通服务作为一项社会公共服务纳入基本保障范畴, 并通过市场机制运作来实现, 形成规划、建设、资金、运营、管理、立法等全方位的制度设计。

**Abstract:** Urban public transportation priority development is our national strategy, and proper institutional design is the key to successfully promoting the strategy implementation. In regards of urban planning and construction, this paper proposes to implement the basic concept of land use and public transportation coordinated development, strengthen coordination between urban and rural planning, fine-tune urban transportation planning, and establish a multi-level, multi-disciplinary and inter-departmental co-ordination mechanism for land and public transit planning and construction. In operations and management, this paper suggests to adopt the operating mode of marketization under government regulation and supervision, and to include the public transport service as one of the basic social and public services. Such efforts will ultimately result in the formation of a full scope of institutional design that covers various aspects, including planning, construction, finance, operations, management, and legislation.

**关键词:** 城市交通; 公共交通优先; 国家战略; 制度设计

**Keywords:** urban transportation; public transportation priority; national strategy; institutional design

中图分类号: U491.1<sup>7</sup> 文献标识码: A

收稿日期: 2012-11-08

基金项目: 国家自然科学基金委员会管理科学部主任基金2012年第1期应急研究项目“城市公共交通优先发展的制度设计”(71241006)和“我国城市交通公交优先发展战略研究”(71241007)。

作者简介: 林群(1967—), 男, 福建福州人, 博士, 教授级高级工程师, 技术委员会主任, 主要研究方向: 城市交通规划。

E-mail: linq@sutpc.com

中国正处于城镇化快速发展阶段, 面临交通、土地、能源、环境的巨大压力<sup>[1]</sup>。优先发展城市公共交通是一项国家战略, 有助于优化城市交通结构、集约节约城市用地、降低能源消耗、保护和改善人居环境, 从而实现社会经济可持续发展。制度设计是推进城市公共交通优先(以下简称“公交优先”)发展的关键环节, 各项公交优先发展政策的落实, 包括资金、用地、设施、监管等, 需要通过公交优先制度设计保障实现。研究建立适应中国国情的公交优先发展制度, 是现阶段深入推进公交优先发展、支持国家城镇化战略实施的重要课题。

## 1 公交优先制度设计体系框架

公交优先制度设计以可持续发展为战略目标, 以土地-公交协调发展、政府调控与市场运作为基本路径。土地-公交协调发展是公共交通可持续发展的根本实现途径。土地-公交协调发展能够引导城市围绕公共交通系统紧凑布局, 在集约节约用地、优化城市空间结构的同时, 实现交通运输集约化、高效化, 形成可持续的城市与交通互动发展模式<sup>[2]</sup>。土地-公交协调发展可聚集公交客流、提升土地价值, 为公共交通基础

设施建设和运营筹集资金，支持公共交通可持续发展。落实土地-公交协调发展政策，涉及规划、建设和资金等方面的问题，需要通过制度设计明确规划编制管理、设施建设、资金筹措等方面的安排和要求。

政府调控监管和适应市场机制是公共交通可持续发展的基本操作方式。通过政府调控、市场运作，平衡乘客、政府、企业等各方目标和诉求，实现公共交通可持续发展。一方面，政府通过规划、财政、特许经营等综合调控手段，为社会不同阶层和人群提供多样化且负担得起的公共交通服务，保障公共交通公益性；另一方面，通过引入市场机制，合理配置资源，最大限度激发公共交通企业作为市场经营主体的积极性<sup>[3]</sup>，激励企业提高效益、降低成本，避免对财政补贴的过度依赖，实现可持续经营。这些需要在政府职责、行业监管、市场经营、票价和财政补贴等方

面通过制度设计落实。

公交优先制度设计从规划、建设、资金、运营、管理五个方面落实公交优先和可持续发展战略，其体系框架见图1。公共交通立法是推进公交优先的法制化保障，相关制度设计内容提炼后可纳入公共交通法规体系。

## 2 规划编制

### 1) 建立多层次的土地-公交协调规划机制。

完善交通规划体系，以公交引导城市发展(TOD)为基本理念，建立宏观、中观、微观多层次的土地-公交协调规划机制<sup>[4]</sup>，见图2。在宏观层面，提出TOD总体发展目标、策略建议，引导城市空间的有序扩张，支撑新城建设和城市更新；在中观层面，通过分区和片区发展指引，制定分区差异化发展措施，为分区层面的城市规划

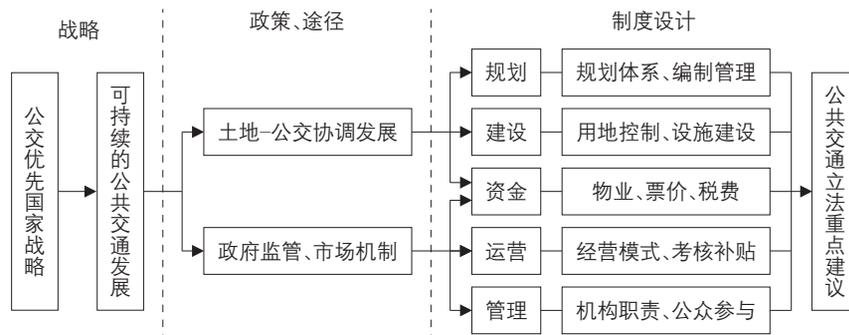


图1 公交优先制度设计体系框架

Fig.1 Institutional design framework for public transportation priority

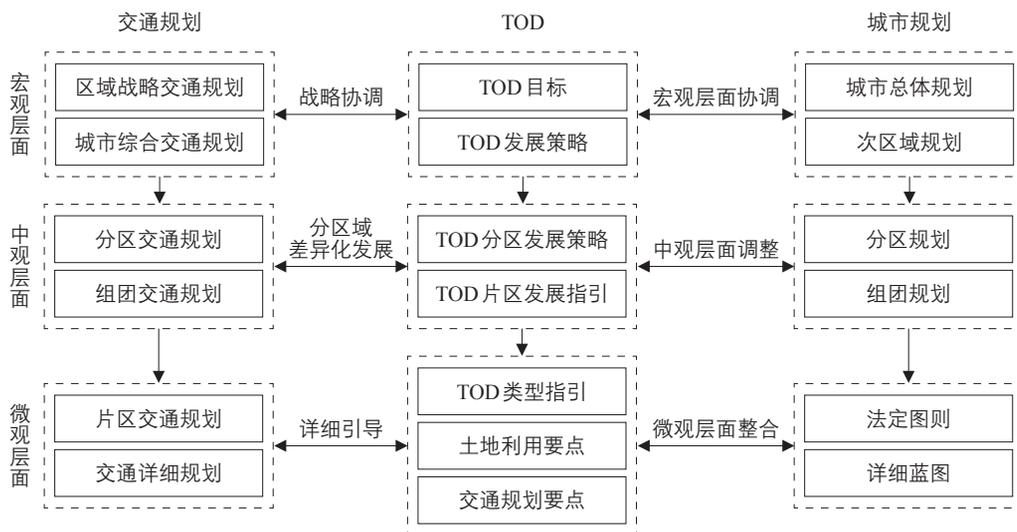


图2 多层次的土地-公交协调规划机制

Fig.2 The principle of multi-level land-use and public transit coordinated planning

和交通规划提供参考；在微观层面，提出不同TOD类型的规划标准和准则建议，为城市控制性详细规划(法定图则)及片区交通详细规划提供依据。在城市用地规划标准准则中，按照土地-公交协调规划要求，详细制定交通枢纽周边、公交走廊沿线城市土地利用规划技术指标。

#### 2) 推进建立公共交通专项规划编制管理制度。

多层次的协调规划机制需要多层次的交通规划编制体系。在宏观层面，目前已有综合交通体系规划、轨道交通规划等规划编制要求<sup>[5]</sup>，但针对公共交通专项规划的编制要求尚未在法规层面予以明确规定。建议出台《城市公共交通规划编制管理办法》，明确公共交通专项规划的编制、审批要求。国家行政建制设立的市，应组织编制城市公共交通规划，并由省级主管部门负责审批。省、市主管部门结合地域特点，制定公共交通规划编制导则和技术指引，明确规划编制技术要求。

#### 3) 推进建立交通详细规划编制管理制度。

除宏观层面缺少公共交通专项规划等规划编制要求外，在中微观层面，交通详细规划编制要求也未明确。建议推进建立交通详细规划编制制度，针对城市重点发展片区及轨道交通、大型枢纽、干线道路等重大交通设施，开展交通详细规划设计，具体协调交通设施布局与周边用地开发，落实上层次交通设施规划功能要求，统筹安排公交走廊、枢纽、场站等设施<sup>[6]</sup>。

#### 4) 建立公共交通年度实施计划编制管理制度。

公共交通年度实施计划应涵盖公交线网、车辆投入、设施建设、运营服务、政府支持等内容。各级交通主管部门牵头滚动编制公共交通年度实施计划，在充分吸收社会各方面意见基础上经城市人民政府审议通过后发布。实施计划发布后自动纳入政府年度工作计划，其完成情况作为政府年度绩效考核的重要内容。

### 3 设施建设

#### 1) 推行公交场站配建制度。

建立以实施为导向的规划设计机制<sup>[7]</sup>，在法定规划中明确刚性化的公共交通设施用地指标，并出台用地开发建设过程中的强制性实施意见和配建制度。配建制度应保障公共交通设施规模、空

间分布、用地供应和建设时序合理安排。完善配建规划标准准则，按照市政公共设施配套模式，以服务的人口、就业岗位为依据配套公交场站设施(如同学校、医院等公共设施)，规划配建场站纳入法定规划进行控制落实。完善用地供应保障制度，配建规划确定的公交场站设施是独立占地的，以行政划拨方式供地；与地块开发合并建设的，将场站设施建设纳入土地拍卖或出让合同，并可考虑给予一定的政策优惠。成立公交场站建设管理中心，统一负责场站建设管理，并结合城市用地开发同步安排公交场站设施建设。

#### 2) 完善道路空间资源公交优先分配制度。

住房和城乡建设部、公安部分别出台了相关技术标准规范<sup>[8-9]</sup>，建议采用更严格和刚性的公交专用车道等优先设施的建设和使用标准，并实行道路、公共交通设施同步配置制度——对于新建、改建的城市快速路和主、次干路，同步配置公交专用车道和港湾式停靠站等公共交通设施。

### 4 资金筹措

#### 1) 研究建立中央、省级政府公共交通发展专项基金制度。

目前，公共交通发展资金筹集职责主要在市政府。借鉴美国等国家经验<sup>[10]</sup>，研究建立中央、省级政府公共交通发展专项基金并纳入财政预算，形成中央—省—地市多级负担的、稳定的公共交通资金支持体系，重点扶持中西部欠发达地区及中小城市城乡公交发展，支持当地乡村道路和场站设施建设、车辆装备配置和更新。同时，应通过城市公共交通条例等法规文件，明确中央、省级政府专项基金的来源，以及中央、地方等各级政府相应的承担比例，共同保障欠发达地区的城乡公交基础设施和运营资金的筹措。

#### 2) 研究推广“轨道交通+用地”协同开发制度。

政府赋予轨道交通公司沿线土地综合开发经营权，允许其联合开发商进行物业开发，通过土地开发收益为轨道交通建设和运营提供资金。轨道交通公司拥有轨道交通周边及上盖开发的商业、办公等物业产权，通过物业租赁及相关资源经营，为轨道交通运营提供长期、可持续的资金

支持<sup>[11]</sup>。目前,部分城市在城市轨道交通管理条例、旧城更新改造条例等法规文件中规定,轨道交通公司为筹集轨道交通建设和运营资金,具有获取轨道交通沿线拍卖出让土地的优先权、土地开发经营权<sup>[12-13]</sup>。

### 3) 研究建立物业税收增额融资制度。

着眼于基础设施建设带来的潜在物业价值增长,通过基础设施建成后增加的物业税收融资筹集项目建设资金,即以未来收益预支当下的基础设施建设<sup>[14]</sup>。随着中国地方政府土地财政模式的弊端日益显现,物业税收将成为税改方向。建议在物业税改革中,研究与交通基础设施建设相关的税收增额融资制度,以支持公共交通基础设施建设融资。

### 4) 建立小汽车税费补偿公共交通制度。

实施交通需求管理,征收小汽车相关税费(购置税、车牌拍卖、停车费、燃油税、拥挤收费等),并用于城市公共交通设施建设和运营补贴,在减少小汽车出行的同时,改善城市公共交通系统。

## 5 市场运营

### 1) 完善和落实特许经营、竞争性招标制度。

2005年出台的“国八条”(国务院办公厅转发建设部等部门关于优先发展城市公共交通意见的通知,国办发[2005]46号)提出“国有主导、多方参与、规模经营、有序竞争”的行业改革指导意见<sup>[15-16]</sup>,但各地政府在随后推行的公共交通改革中,强调了公益性而忽视了市场机制作用,公共交通行业呈现“国进民退、专营垄断”的发展趋势,缺乏有序竞争的市场环境。企业经营缺乏积极主动性,过度依赖财政补贴,而经营成本不断上升,补贴资金快速增长,政府财政负担日趋沉重,发展不可持续。实现规模经营、有序竞争,应落实《市政公用事业特许经营管理办法》<sup>[17]</sup>,在公共交通服务提供中引入市场机制,实行竞争性招标和合约化管理,避免过多依靠政府行政手段进行干预。可考虑将商务快线等品质化公共交通服务线路以及其他开辟线路、特许经营到期线路等,作为政府调控公共交通市场的有效资源,通过线路搭配等方式公开竞标。

### 2) 建立“可承受、可比较、可运营”的公共

交通票价机制。

公共交通票价应充分考虑市民经济承受能力,保障市民基本出行需求,体现公共交通公益性。建立多层次公共交通服务(如基本服务和品质化服务),实行差异化公共交通票价,并保持公共交通相对于其他方式明显的价格竞争优势。

### 3) 建立以乘客为对象的公共交通直接补贴制度。

目前基于“成本规制”的公共交通补贴,以补贴企业(成本)为目标对象,导致企业不关注营收,虚报运营成本,客观上对企业经营起到负面激励作用。应建立直接针对乘客票价的补贴制度,根据不同乘客群体的多样化需求,建立多层次的公共交通服务并实行差异化补贴。例如,基本公共交通服务提供出行的基本可达性,由政府提供保障并给予补贴;高品质公共交通服务作为高端服务替代小汽车出行,则以市场化运作为主;社会特殊群体和困难群体(如老年人、残疾人、学生、伤残军人等)应给予专项补贴。

### 4) 建立面向服务的公共交通考核和信用档案制度。

公共交通服务满意程度是评价公交优先实施效果的关键内容。应建立面向乘客体验的公共交通考核指标体系,包含步行、候车、乘车、换乘等使用公共交通的不同环节的乘客感受。建立企业信用档案制度,将服务考核结果记入企业信用档案,并作为政府财政补贴、线路运营权招标以及延续或撤销经营许可的依据。

## 6 行业监管

### 1) 推行公共交通财务公开制度。

公共交通企业每年公开其运营成本及经营收支状况、政府部门公开公共交通财政投入规模及资金使用情况,作为企业获取补贴资金、政府调整票价的基本依据,接受社会公众监督。

### 2) 建立部门协同、市民参与的行业监管制度。

建立公共交通委员会等监管机构,成员来自政府各相关部门、企业、专家机构、乘客代表等,广泛代表社会各方意见,对公共交通规划、服务计划、票价补贴、质量考核等不同环节进行全过程监管,实现公共交通行业监管的社会共同参与。同时,依托先进的信息化技术支撑手段,

搭建公众广泛参与的开放监管平台，如网上公共交通论坛、智能公共交通信息系统等。

## 7 公共交通立法

### 1) 建构公共交通立法体系。

尽快出台国家层面的《城市公共交通条例》<sup>[18]</sup>。细化制定轨道交通、公共汽(电)车、中小型公共汽车、出租汽车等不同公共交通方式的管理规定，满足客运方式多样化发展要求。完善制定公共交通技术标准准则，包括公共交通规划、场站设施建设、车辆技术装备、服务质量水平等方面。

### 2) 完善公共交通立法内容。

在既有公共交通法规基础上，重点加强和完善公共交通资金筹集、公众参与公共交通管理等内容。资金筹集方面，应明确公共交通财政资金来源、筹集方式，如专项基金、土地-公交协同开发、物业税收等。公众参与机制方面，建议成立广泛代表社会公众意见的机构平台(公共交通委员会、咨询委员会等)，对公共交通规划、建设、票价、补贴、考核实行全过程监管。

## 8 结语

公交优先是新形势下支撑国家城镇化健康可持续发展的战略，制度设计是推进公交优先战略实施的关键环节。土地-公交协调发展、政府调控与市场运作为支持公共交通可持续发展、推进公交优先战略实施的基本政策路径，并通过规划编制、设施建设、资金筹措、市场运营、行业监管五个方面的制度设计予以落实。公共交通立法是推进公交优先的法制化保障，应加快完善公共交通立法体系，并重点加强公共交通资金筹集、公众参与等法规内容。

### 参考文献：

#### References:

[1] 汪光焘. 树立和落实科学发展观 促进城市公共交通优先发展[EB/OL]. 2004[2012-11-08]. <http://yl.xjjs.gov.cn/Sub/mod5/DetailsNews.aspx?id=14235&>

SiteID=82.

- [2] 深圳市城市交通规划设计研究中心. 深圳市整体交通规划[R]. 深圳: 深圳市城市交通规划设计研究中心, 2005.
- [3] 汪光焘. 推进优先发展城市公共交通战略[J]. 城市交通, 2005, 3(4): 1-2.
- [4] 深圳市城市交通规划设计研究中心. 深圳市土地利用与交通协同发展(TOD)研究[R]. 深圳: 深圳市城市交通规划设计研究中心, 2009.
- [5] 住房和城乡建设部关于印发《城市综合交通体系规划编制办法》的通知(建城[2010]13号)[Z]. 北京: 中华人民共和国住房和城乡建设部, 2010.
- [6] 林群, 宗传苓. 深圳公交导向发展规划实践[J]. 城市交通, 2006, 4(3): 5-10.  
Lin Qun, Zong Chuanling. Practicing Transit-Oriented Development Planning in Shenzhen[J]. Urban Transport of China, 2006, 4(3): 5-10.
- [7] 林群, 张晓春. 面向协同实施的城市交通规划: 深圳的探索与实践[M]. 上海: 同济大学出版社, 2011.
- [8] GA/T 507—2004 公交专用车道设置[S].
- [9] CJJ37—2012 城市道路工程设计规范[S].
- [10] 交通运输部道路运输司. 世界主要城市公共交通[M]. 北京: 人民交通出版社, 2010.
- [11] 姚展. 香港轨道沿线高密度发展及规划[EB/OL]. 2008[2012-11-08]. <http://wenku.baidu.com/view/f90f7abd960590c69ec37626.html>.
- [12] 深圳市政府法制办公室. 深圳市轨道交通条例(征求意见稿)[EB/OL]. 2010[2012-11-08]. <http://www.docin.com/p-97688141.html>.
- [13] 深圳市城市更新办法(深圳市人民政府令第211号)[EB/OL]. 2009[2012-11-08]. <http://fzj.sz.gov.cn/g211.asp>.
- [14] Rachel Weber, Saurav Dev Bhatta, David Merriman, et al. Does Tax Increment Financing Raise Urban Industrial Property Values?[J]. Urban Planning Overseas, 2006, 21(4): 18-29.  
Rachel Weber, Saurav Dev Bhatta, David Merriman, et al. Does Tax Increment Financing Raise Urban Industrial Property Values?[J]. Urban Planning Overseas, 2006, 21(4): 18-29.

(下转第59页)

到实处。一方面，地方技术标准应根据城市自身情况设定公交车站服务能力等级，并根据服务能力规定其所在区域的开发强度标准，形成不同强度的城市开发分层；城市规划准则和城市规划编制实施细则应对公交导向的城市规划进行保障，依托城市开发分层的强度标准、结合公共交通枢纽周边公共设施进行一体化规划，提高公共交通对居住、公共管理与服务设施和商业服务业设施的覆盖率；同时，重视公共交通系统内部整合及其与非机动交通以及小汽车交通的一体化规划，建立城市公共交通系统的综合评价体系。另一方面，城市公共交通管理机构应完善公共交通运营管理规范，根据城市发展阶段背景与经济发展水平建立公共交通运营机制，明确规定公共交通运营规则，包括市场准入、运营企业的职责与权限、监管考核及相应奖惩，使公共交通运营企业规范有序地提供更高水平的公共交通服务。

#### 4 结语

建立有效的立法体系是保障中国城市公共交通优先发展战略得以落实的关键。公共交通优先发展不是简单的在交通行业内优先发展，而是融合国家能源环境因素的战略选择。因此，公共交通优先立法体系应跳出行业局限，立足社会全局进行构建，实现国家指导、城市响应，战略与细则并重：国家层面提供包含战略、财政、节能减排、环境保护、社会保障等方面的整体制度环境，城市层面订立规划与运营法规条文响应国家战略的指导并对其进行实施性细化和城市差异性补充。

参考文献：

References:

- [1] Samuel Zimmerman. 美国联邦政府在城市交通发展中的角色[J]. 城市交通, 2010, 8(5): 22-24.  
Samuel Zimmerman. The US Federal Government and Urban Transport[J]. Urban Transport of China, 2010, 8(5): 22-24.
- [2] Edward Weiner. Urban Transportation Planning in the United States: History, Policy, and Practice (3rd ed.) [M]. Berlin: Springer Science + Business Media, 2008.
- [3] The U.S. Police Department. 2012 Public Transportation Fact Book Appendix A: Historical Tables[R]. Washington DC: American Public Transportation Association, 2012.
- [4] 陈晨. 1965年以来香港公共交通发展与运输政策演进[J]. 国际城市规划, 2011, 26(2): 67-73.  
Chen Chen. The Evolution of Transportation Policy and Public Transport Development in Hong Kong since 1965[J]. Urban Planning International, 2011, 26(2): 67-73.
- [5] 陆锡明. 亚洲城市交通模式[M]. 上海: 同济大学出版社, 2009.  
Lu Ximing. Asian Urban Transport Model[M]. Shanghai: Tongji University Press, 2009.
- [6] 荣朝和, 帅小珊. 香港交通运输政策析[J]. 未来与发展, 2000(1): 54-57.
- [7] 国家统计局人口司. 从十六大到十八大经济社会发展成就系列报告之三[EB/OL]. 2012[2012-12-14]. [http://www.stats.gov.cn/was40/gjtjj\\_detail.jsp?searchword=%B3%C7%D5%F2%C8%CB%BF%DA&channelid=6697&record=5](http://www.stats.gov.cn/was40/gjtjj_detail.jsp?searchword=%B3%C7%D5%F2%C8%CB%BF%DA&channelid=6697&record=5).

(上接第51页)

- [15] 国务院办公厅转发建设部等部门关于优先发展城市公共交通意见的通知(国办发[2005]46号)[EB/OL]. 2005[2012-11-08]. [http://www.gov.cn/zwgk/2005-10/19/content\\_79810.htm](http://www.gov.cn/zwgk/2005-10/19/content_79810.htm).
- [16] 关于优先发展城市公共交通的意见(建城[2004]38号)[EB/OL]. 2004[2012-11-08]. [http://www.gov.cn/zwgk/2005-10/19/content\\_79810.htm](http://www.gov.cn/zwgk/2005-10/19/content_79810.htm).

- [17] 市政公用事业特许经营管理办法(建设部令第126号)[EB/OL]. 2004[2012-11-08]. <http://baike.baidu.com/view/436493.htm>.
- [18] 国务院法制办公室. 城市公共交通条例(征求意见稿)[EB/OL]. 2010[2012-11-08]. [http://www.gov.cn/gzdt/2010-10/22/content\\_1728326.htm](http://www.gov.cn/gzdt/2010-10/22/content_1728326.htm).