

# 城市交通市场化实施路径探讨

潘昭宇

(中国城市和小城镇改革发展中心, 北京 100045)

**摘要:** 为更好地发挥市场在城市交通资源配置中的决定性作用, 对构建适合中国国情的城市交通市场化实施路径开展研究。基于市场化与城市交通的相互关系, 结合国内外理论研究及实践经验, 提出城市交通市场化的战略目标和总体思路的建议。针对当前困扰中国城市交通行业的主要领域, 从明确产品体系、创新经营模式、优化营商环境、改革支持政策等方面探讨城市交通市场化的实施路径。最后, 分析推进城市交通市场化的风险类型以及准入、运营和退出风险的防控举措。

**关键词:** 城市交通; 市场化; 实施路径; 产品体系; 经营模式; 营商环境; 风险防控

Implementation Paths of Market-Oriented Development of Urban Transportation

Pan Zhaoyu

(China Center for Urban Development, Beijing 100045, China)

**Abstract:** To enhance the decisive role of market in the allocation of urban transportation resources, this paper discusses the market-oriented development suitable for the national urban transportation conditions in China. Based on the relationship between marketization and urban transportation and the domestic and international theoretical research and practice, the paper proposes the strategic goals and overarching ideas of market-oriented development of urban transportation. Facing the main problems in urban transportation industry in China, the paper discusses how to implement the market-oriented development of urban transportation in several aspects: defining product systems, innovation operation models, optimizing business environment, reforming policies, and etc. Finally, the paper analyzes the types of risks in promoting market-oriented development of urban transportation and risk control measures for companies entering, operating and exiting the market.

**Keywords:** urban transportation; market-oriented development; implementation paths; product system; business model; business environment; risk control

收稿日期: 2020-02-28

作者简介: 潘昭宇(1981—), 男, 四川隆昌人, 硕士, 高级工程师, 综合交通所所长, 主要研究方向: 区域及城市交通规划、市域(郊)铁路规划与政策、综合交通枢纽规划与设计。

E-mail: 27753357@qq.com

中国正处于经济社会转型变革的关键时期, 城市交通系统赖以生存和发展的外部生态环境发生重大变化。经济新常态下, 要更加注重发挥市场在城市交通资源配置中的决定性作用<sup>[1]</sup>。在城市交通形势日益严峻的今天, 城市交通市场化的突破口在哪里, 如何构建适合中国国情的城市交通市场化实施路径, 成为当前亟待解决的重大问题。

## 1 国内外研究现状

经济发达国家由于市场经济发育成熟更

早, 在城市交通的市场化方面已有很多实践探索, 建立了较为完善的政策和理论框架体系。美国、欧洲、日本及中国香港, 积累了轨道交通建设运营与轨道交通沿线联合开发、公共汽车特许经营、停车供给市场化、停车价格动态调节等经验, 通过市场的手段实现交通资源的高效配置<sup>[2-13]</sup>。

中国早在1995年《北京宣言: 中国城市交通发展战略》中就提出, 城市交通领域应加快竞争机制的引进, 应当发挥私营企业在公共交通、停车设施的供给和经营、基础设施规划和设计的咨询服务等领域补充和替

代现行的政府职能。近年来，中国在城市交通规划实践中，逐步认识到城市公共交通兼顾社会公益属性和市场服务属性，要探索构建“公益性+市场化”的现代公共交通运营模式<sup>[8-9, 14-15]</sup>；停车设施供给大多属于私人物品，应坚持用者自付的市场交易原则<sup>[8, 16]</sup>。基于以上实践，文献[8]提出市场化是城市交通可持续发展的必由之路，并分析了城市交通市场化的理论依据、必要性及可行性、战略目标和任务，以及重点领域推进市场化的路径方向。

综上所述，城市交通领域的市场化在国外已开展大量研究实践，中国对于部分领域的市场化也已基本达成共识，但在经济社会转型期，如何结合当前城市交通发展的实际和困境，建立与国情相适应的城市交通市场化的实施路径、风险防控机制等还亟待完善。

## 2 城市交通与市场化的关系

### 2.1 市场化对城市交通的作用

1) 市场化是提高城市交通资源配置效率的关键举措。

市场化的基本要求是要遵循价值规律，适应供求关系的变化，通过细化分工、自由竞争、优化资源配置，促进生产和需求的及时协调<sup>[17]</sup>。中国自改革开放以来，已基本形成社会主义基本经济制度，要求充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用<sup>[18-19]</sup>。

城市交通的根本是在资源与环境承载力允许条件下，以公平合理的资源配置方式协调供需关系，其实质是资源配置。市场化在城市交通中的作用，就是要通过资源配置方式的创新，提升交通资源配置的效率和效益，以改善过去政府主导的交通发展模式带来的公共财政负担过重、公共服务供给不足、资源配置效率和效益低下、技术创新障碍重重、TOD推行举步维艰等种种弊端<sup>[8]</sup>。

2) 市场化是推进城市交通规划实施的重要手段。

过去的城市交通规划往往侧重于规划的终极目标和蓝图规划，缺乏对规划实施过程的关注和管控。例如各城市编制的相关交通规划中，重点关注10~20年(有的甚至30~40年)后的道路网络、轨道交通网络规模和布局、枢纽的规模和布局、交通结构等最终目标，而对规划实施过程关注较少，对于实现

远期目标的投资规模与政府财力、资金来源等缺乏关注，最终导致规划方案与实际发展相去甚远。

市场化在城市交通的规划过程中，就是关注规划实施、关注规划过程的一种手段，即通过市场化手段来实现城市交通相关规划目标、指标及规划方案的落地。

3) 市场化是提升城市交通服务品质的必然要求。

随着社会经济发展，城市交通对舒适性、便捷性、私密性等要求日益提高，而且关注点由过去主要关注早晚高峰时段向关注全天转变。以北京市为例，2014—2018年通勤出行占出行总量的比例由57.1%下降至51%，生活类出行比例由42.9%提高至48.6%<sup>[20-21]</sup>。而过去以政府主导的城市交通服务模式难以应对多元化、多样性、多选择性的出行需要，城市交通的市场化正是顺应城市交通发展趋势转变的客观要求。随着移动互联网、5G等新兴技术的应用普及，诸如网络约租车、共享单车、定制公交、通勤巴士等多元化的市场化服务将更为普及。

### 2.2 城市交通在市场化中的特殊性

1) 城市交通要服从城市发展战略要求、符合可持续发展原则。

与市场化自由竞争、优胜劣汰所不同的是，中国人多地少的基本国情要求城市交通须遵循城市发展战略要求、符合可持续发展原则。要按照资源节约和环境保护的要求，大力发展低碳、高效、大容量的城市公共交通系统，倡导绿色出行。构建以公共交通为主的城市机动化出行系统，提升公共交通出行比例，确立公共交通在城市交通中的主体地位<sup>[22]</sup>。

2) 城市交通要兼顾基本公共服务、价格并非直接由供求关系决定。

交通的目的是实现人和物的移动。城市交通要满足人民群众基本出行需求，提供基本公共服务。例如城市公共交通票价实行政府定价，面对超(特)大城市早晚高峰时段地铁拥挤，不能简单地通过提高地铁票价来调节供求关系。因此，城市交通的另一特殊性在于，价格并非直接由供求关系决定，城市交通服务产品的投入-产出以及成本构成的复杂关系难以遵循一般商品的市场交易规律和模式，这与市场化的供求决定价格也有所区别。

同时，由于城市交通要符合可持续发展原则、兼顾基本公共服务，城市交通服务产品的资本运作风险、市场失灵风险也远高于一般商品，如近年来兴起的网络约租车、共享单车等在给城市交通服务提供多样化选择、带来出行便利的同时，也带来安全、规模无序扩张等问题。

### 3 城市交通市场化的战略目标及总体思路

城市交通市场化发展的战略目标是：从深度和广度上推进城市交通市场化，发挥市场在城市交通资源配置中的决定性作用和政府 在规划引导、宏观调控、市场监管等方面的职能，建立与城市开发模式融为一体的交通发展模式，提升城市交通服务供给能力和效率，满足城市多层次、差异化、实时响应的交通服务需求。

城市交通市场化的总体思路是：基于对城市交通发展情况的客观总结，针对政府主导的城市交通发展模式带来的主要问题<sup>[8]</sup>，结合发展面临的新形势，按照市场化的基本要求，首先，要明确产品体系，合理确定城市交通服务的产业链、产品要素和产品体系；其次，要界定政府与市场的边界，将城市交通产品进行科学合理的分类；在此基础上，重点针对政府主导的城市交通服务产品，创新经营模式，建立适合中国国情的城市交通产品的可持续发展模式；再次，要优化营商环境，构建统一开放的城市交通市场体系，建立公正、公平、公开的市场竞争机制，积极培育多元化市场经营主体；最后，

要改革支持政策，破除制约城市交通市场化的政策障碍。此外，在推进城市交通市场化的全过程，要强化风险防控，既要防止政府失灵，也要防止市场失灵(见图1)。

## 4 城市交通市场化实施路径

基于城市交通市场化的总体思路，市场化的实施路径主要包括明确产品体系、创新经营模式、优化营商环境、改革支持政策4个方面。本文重点针对当前困扰中国城市交通行业发展的轨道交通、公共汽车交通、停车设施等领域，结合国内外实践经验，对市场化实施路径进行探讨。

### 4.1 明确产品体系：合理界定城市交通服务的产品及其分类

推进城市交通市场化的首要前提是明确城市交通的产品体系。交通作为《雅典宪章》提出的城市四大基本功能之一，是居住、工作、游憩的纽带。城市交通的核心目标是服务于人的需求，组织城市高效、安全、低耗可持续运行。出行即服务(Mobility as a Service, MaaS)更是突出了交通系统的本质特征——服务，倡导将出行作为服务进行消费<sup>[23]</sup>。

#### 4.1.1 城市交通的产品体系

从城市交通的功能组成、要素关系等考虑，结合《交通强国建设纲要》提出的重点任务，可以将城市交通的产品体系概括为出行服务产品、要素支撑产品、过程支撑产品、服务支撑产品四类(见图2)。

1) 出行服务产品。包括服务于人的公共出行服务、私人出行服务、新型出行服务，以及服务于货物运输的服务。公共出行服务主要指通过公共空间提供的出行服务，包括城市轨道交通、公共汽(电)车、出租汽车、机场巴士、单位班车、校车等；私人出行服务主要指通过私人交通工具的私密空间完成的出行服务；新型出行服务主要指近年来在资本及互联网影响下的新兴出行服务形式，包括网络约租车、定制公交、顺风车、拼车、共享单车等。货物运输服务主要指为城市正常生产、生活提供货物运输的服务，包括快递运输、生活配送、垃圾清运等。城市交通除了服务于客、货运输的产品外，还会衍生出一系列的服务产品，包括围绕轨道交通车站的综合开发、出行全过程的诱导服

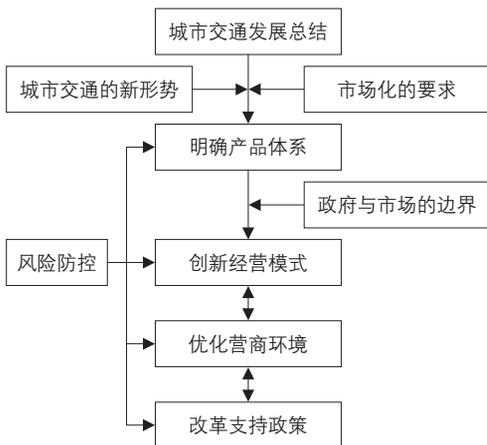


图1 城市交通市场化发展的总体思路

Fig.1 Overarching ideas of the market-oriented development of urban transportation

务、保险金融、资产管理、车内车外广告等。

2) 要素支撑产品。包括构成出行服务产品的交通工具、通行设施、停车设施、交通管理设施等。通行设施包括城市道路、隧道、桥梁、铁轨等；停车设施包括小汽车停车场、自行车停车场、公共汽(电)车停车场等。交通管理设施包括交通标志、交通信号灯、交通指挥调度系统等。

3) 过程支撑产品。包括前期规划、方案设计、建设实施、运营维护等全过程，为出行服务产品、要素支撑产品等不同阶段提供服务的产物。以公共停车场为例，前期规划阶段的产品主要指城市停车设施总体规划、停车场的详细规划等规划方案；方案设计阶段的产品主要指停车场的工程设计、施工图设计等设计方案；建设实施阶段的产品主要指停车设施及停车设备的建设、安装；运营维护阶段的产品则是停车场建成后最终呈现给用户的停车场的运营、管理、收费等。

4) 服务支撑产品。包括科技信息和人才培育，指为以上各种城市交通产品及不同环节提供科技、信息、数据等支撑，以及人才培养、人才培训等服务的产物。

需要说明的是，由于城市交通的复杂性，城市交通提供的任何一种客、货运输服务，其实都是以上四大类产品的组合，城市交通的产品体系实际上非常庞大。

#### 4.1.2 城市交通的产品分类

根据服务对象和性质，城市交通产品可以分为政府主导、市场主导以及政府与市场

共担三类。其中，政府主导主要指政府为社会提供的基本公共服务，满足人民群众基本出行需求，突出公益属性，主要包括城市公共交通、城市公共货物运输、城市道路等通行设施、交通管理设施等。市场主导主要指基本公共服务之外，由市场提供给个人或企业的个性化、特色化服务，包括私人出行服务、新型出行服务及部分公共出行服务。政府与市场共担主要指兼具社会公益性和个性化服务，如公共交通、停车设施等。

以公共交通为例，公共交通服务包括城市公共汽车、地铁、城乡公交等面向全体市民、所有时段提供的基本出行服务，也包括旅游巴士、机场巴士、会议巴士、企业班车等面向特定群体、特定时段提供的个性化增值服务，还有近年来兴起的定制公交、通勤公交等需求实时动态响应型的新型公共交通服务。基本出行服务由政府主导，个性化增值服务、新型公共交通服务则由市场主导，当然其中也有小部分交叉、需要由政府与市场共担(见图3)。

需要说明的是，政府主导并不等同于政府提供服务产品，政府是基本公共服务的责任主体，但并非这些公共品的生产主体，公共品的生产主体应该是市场<sup>[8]</sup>。国家也明确提出，要创新公共服务提供方式，鼓励支持社会力量兴办公益事业，满足人民多层次、多样化需求<sup>[19]</sup>。因此，虽然城市交通的产品部分是政府主导，但从产品的生产经营来看，城市交通的基本所有产品都可以交给市

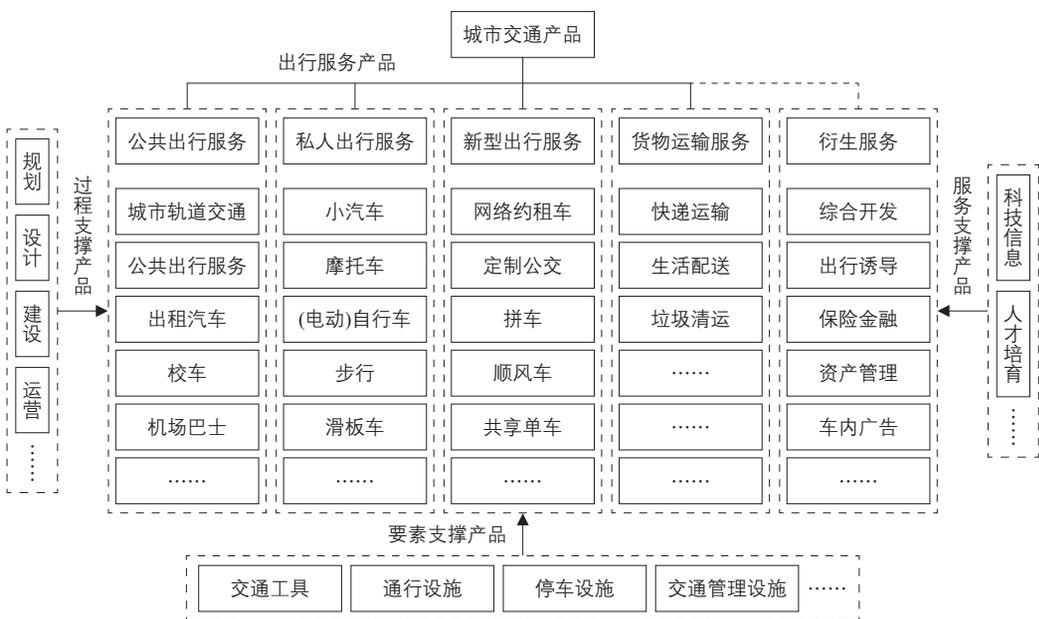


图2 城市交通产品体系示意图

Fig.2 Urban transportation product system

场，采取市场化的原则配置。对于庞大的城市交通产品体系而言，城市交通的市场机会、市场规模非常之大。

#### 4.2 创新经营模式：建立适合中国国情的城市交通产品经营模式

基于城市交通的产品分类，适宜市场化的产品可以概括为两大类：一类是完全交给市场、由市场主导的产品；另一类是政府主导、由市场生产提供的产品。市场主导的产品应按照市场交易规则、供求关系的变化、价格调整机制等，经营模式暂不做深入讨论。在此主要分析政府主导、但需要市场化

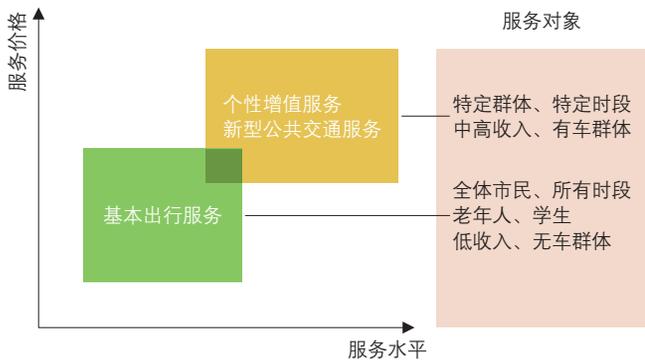


图3 城市公共交通服务分类示意

Fig.3 Classification of urban public transportation service

数据来源：根据文献[24]修改。

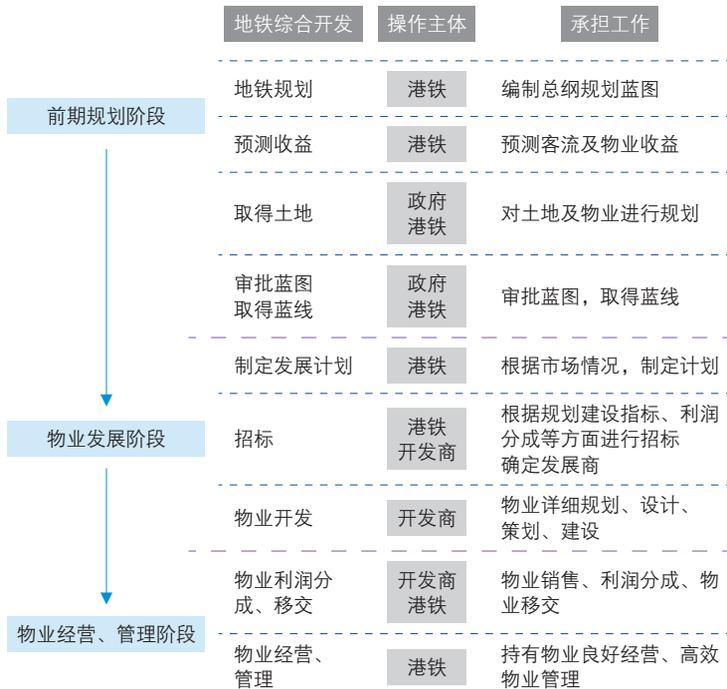


图4 香港“轨道+物业”综合开发实施流程

Fig.4 Implementation of comprehensive development of “rail + retail property” in Hong Kong

数据来源：文献[25]。

生产提供的产品。

1) 模式一：外部收益内部化、多元化经营模式。

政府主导的城市交通产品基本都具有建设、运营成本高，直接收益低的特点。其中一类产品内部收益率低，但外部收益很高，可以将外部收益内部化、多元化经营，从而实现城市交通产品的整体盈利和可持续发展，最适合该模式的就是轨道交通的建设和运营。

轨道交通建设和运营带来储备土地升值、物业价格及租金上涨，通过轨道交通沿线土地储备开发、轨道交通物业的二级开发等收益返还，可以实现轨道交通溢价反馈用于轨道交通建设和运营。

以中国香港、日本为代表的联合开发模式比较适合中国国情，尤其香港“轨道+物业”的模式非常值得借鉴。香港铁路有限公司(以下简称“港铁”)是香港特别行政区政府的国有企业(香港政府持股约76.5%、市场化的投资人持股约23.5%)，作为“轨道+物业”的实际总体统筹机构，参与前期规划、物业发展、物业经营和开发的全过程(见图4)。港铁通过沿线物业多元开发收益反哺地铁建设和运营，使轨道交通建设运营的社会经济效益最大化。港铁也成为全球最赚钱的轨道交通企业之一，2014年净利润达116亿元，其中票务收入仅占11%，物业开发占31%、车站租务占28%、物业租赁及管理占25%<sup>[25]</sup>。

2) 模式二：政府与社会资本合作(PPP)模式。

政府主导的第二类产品有一定持续收益，但还不足以弥补成本，因此可以采取引入社会资本、推行PPP的模式。最适合该模式的是城市道路等基础设施的建设、城市轨道交通的运营等。

以城市道路为例，中国城市道路建设资金一般来自城市维护建设税、土地出让金，由城市政府财政、地方政府融资平台承担，也造成投资负债和运营补贴难以为继<sup>[23]</sup>。城市道路设施建设的市场化路径可以引入社会资本、推行PPP模式，重点做好前期论证评估工作，分析PPP模式的财务价值，同时要建立政府与社会资本之间明确的利益分配、风险分担机制。对于开发商代征代建城市道路的模式，要强化对道路建设过程、建设质量的监管，强化工程竣工验收，市政部门及

时接养。

城市道路设施的运营可以借鉴国际最新研究成果,采取用户付费模式,即将现有的向所有纳税人收费的模式改为向道路使用者直接收费的模式,具体实施方式可以考虑基于出行距离的收费模式<sup>[26]</sup>、基于道路使用空间的收费模式(可交易电子路票)<sup>[27]</sup>等。

3) 模式三:政府购买服务、差别化经营模式。

政府主导的第三类产品是服务要求相对明确、运营收益较低,通常采取政府制定服务标准、考核及奖惩机制、补偿标准,向市场化企业购买服务的模式。最适合该模式的是公共汽车运营。

对于公共汽车的基本出行服务,政府具有主导职责,但运营可以交给市场。以英国公共汽车运营为例,大多数运营服务是由私人企业提供,政府负责监管<sup>[10]</sup>。运营商收入主要包括车票收入、公共交通支持(地方政府支付、主要用于运行的支撑服务)、优惠补贴(地方政府支付、主要用于对老人、残疾人等优惠旅客的补贴)、公交运营商补贴(中央政府支付、主要来自交通部的燃油税退还金)(见图5)。2017—2018年,英国88%的乘客对行程基本满意、84%的乘客对行程时间满意、73%的乘客对准时度满意,近年来整体满意度保持上升趋势<sup>[10]</sup>。

此外,要按照市场化原则为社会不同阶层、适合公共交通的各类出行提供个性化增值服务。公共交通运营系统要全面转型,建立具有实时需求响应能力的服务系统,在公共交通运输能、运力配置、运输组织、调度方式、服务手段等方面全面更新。同时以服务方式品类的多元化满足使用者可选择性需求,近年来在北京、深圳等地实施的定制公交、通勤公交等就是很好的尝试。

4) 模式四:政府整体统筹、市场化经营模式。

政府主导的第四类产品是政府负责总体统筹、整体规划、运营监管等,但具体实施、运营等完全交给市场。最适合该模式的是城市停车设施的建设和运营。

停车设施供给和服务均应坚持使用者自付的市场化原则<sup>[8]</sup>。通过政府规划引导、政策支持,按照市场化经营要求,以企业为主体加快推进停车产业化<sup>[28]</sup>。中国停车设施供给总体以建筑配建停车为主、路外公共停车为辅、道路路内停车为补充。

对于建筑配建停车,从中国法律及国际经验来看基本都属于私人或集体产权,建设与运营应该完全按照相关配建标准、以市场化的方式供给和经营;同时,目前政策规定也允许配建停车场对外开放并取得相应收益<sup>[28]</sup>。当前,中国相对固定的配建停车指标在国际上也有市场化的做法。2014年巴西圣保罗出台了停车位配建竞价交易制度<sup>[11]</sup>,通过竞价交易的模式实现停车配额的自由交换,用市场化的手段来调节停车位的使用需求。

对于路外公共停车,由于当前的配建停车还无法解决停车位缺口问题,因此路外公共停车设施建设还有很大需求。在停车相对紧缺的区域,可通过市场化的手段建设公共停车设施,并提高停车价格以实现盈利。当前,需要重点解决路外公共停车场的用地取得与市场化建设运营之间的关系,北京、武汉、西安等地已规定单一功能路外公共停车设施可以实行划拨或者协议出让<sup>[12]</sup>。对于道路路内停车,所有权属于政府,但经营可以按照市场化的方式向社会开放。

### 4.3 优化营商环境:强化城市交通市场化的竞争机制

1) 开放市场,建立统一开放的城市交通市场体系。

市场化是一项在开放的市场中,以市场需求为导向、竞争的优胜劣汰为手段,实现资源和要素优化配置、效率最大化的机制。

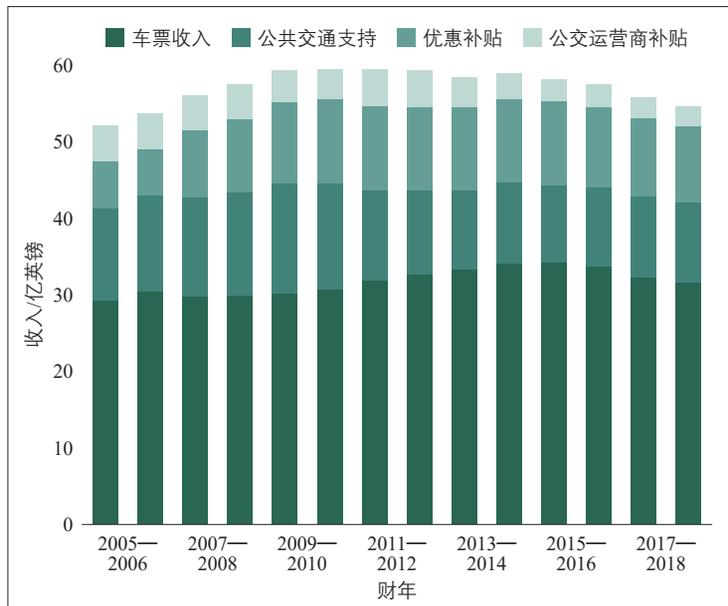


图5 英国公共汽车服务收入种类

Fig.5 Revenue types of bus service in U.K.

数据来源:文献[10]。

对于城市交通行业而言，就是要优化营商环境，深入推进简政放权，破除区域壁垒，防止市场垄断，构建统一开放、竞争有序的现代交通市场体系。

当前，中国城市交通领域市场化水平不高的城市公共汽(电)车、城市轨道交通运营等行业，迫切需要改革各个城市国有公交、轨道企业的单一化经营体制，开放市场，破除行业、地方壁垒，放宽市场准入，激发市场主体活力，营造城市公共交通良性可持续发展局面。国际上，新加坡、伦敦、斯德哥尔摩、悉尼等都引入港铁、巴黎大众运输集团等国际知名公共交通运营商，以改善提升公共交通服务水平。伦敦公共汽(电)车运营商共有19家企业，包括巴士公司、地铁公司、社区巴士、酒店、旅行社等，其中大部分由私人企业提供<sup>[29]</sup>。

2) 优胜劣汰，建立公正、公平、公开的市场竞争机制。

以公共汽(电)车行业为例，近年来北京、上海、广州、深圳等各大城市公共汽车客运量都呈逐年下降趋势，引起行业及社会各界的广泛关注。这其中很重要的原因在于公共汽(电)车本身服务水平不高、吸引力不强，而问题根源在于政府垄断的经营体制与市场多层次差异化需求的矛盾。中国绝大多数的国有公交企业长期受传统经营观念与体

制的束缚，经营服务市场竞争环境缺失，渐渐丧失主动拓展客运市场空间的积极性<sup>[1]</sup>。

从英国伦敦公共汽(电)车的运营经验来看，核心是建立公平、公开的市场竞争机制。伦敦公共汽(电)车的19家运营商由伦敦交通局(Transport for London, TFL)采用公平、开放的市场竞争机制统一监督管理。伦敦交通局从运营能力、客户满意度等方面制定运营服务评价指标及考核机制(见图6)，并通过定期的排名及奖惩模式，激励运营商寻找自身优势、完善优化服务，从而提升整体服务水平及满意度<sup>[29]</sup>(见图7)。当前，中国在公共汽(电)车、轨道交通运营等行业，迫切需要打破垄断经营格局，引入市场竞争机制，全面改革系统配置和运营服务模式，建立公平公正、透明公开、客观评判的优胜劣汰市场化机制。

3) 打破垄断，培育多元化市场经营主体。

优化营商环境、建立竞争有序的市场体系的衡量标准就看是否有多元化的经营主体参与其中，而且这些经营主体应该是以追求财务盈利和实现持续经营为目标。以日本首都圈轨道交通为例，53条线路约2560 km由16家铁道公司负责运营，其中JR东日本负责运营18条线路，12家私铁公司共运营20条线路，东京都交通局、横滨市交通局、东京地下铁运营15条地铁线路<sup>[13]</sup>(见表1)。

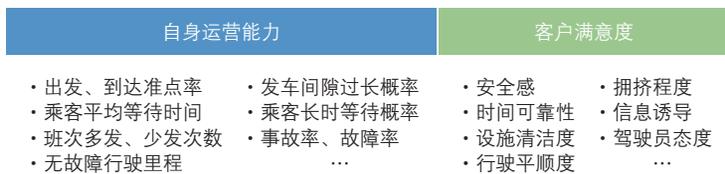


图6 伦敦公共汽(电)车运营商服务水平评价指标体系

Fig.6 Evaluation indicators for level of service of bus (tram) operators in London  
数据来源：文献[29]。

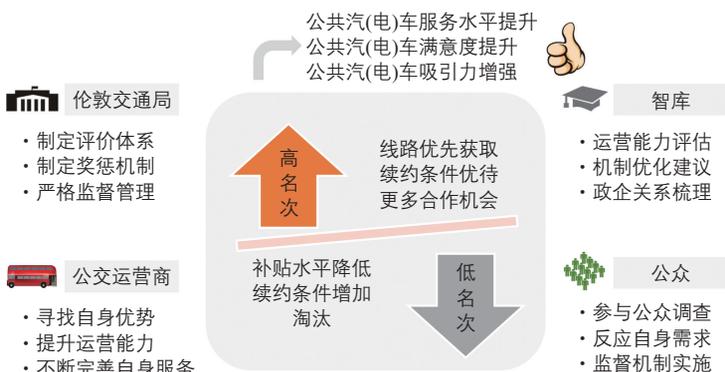


图7 伦敦公共汽(电)车运营商排名竞争机制

Fig.7 Ranking and competition mechanism of bus (tram) operators in London  
数据来源：文献[29]。

#### 4.4 改革支持政策：破除制约城市交通市场化的政策障碍

1) 改革制约市场化的相关政策。

以城市轨道交通的综合开发为例，港铁“轨道+物业”、日本私铁多元化经营模式在中国难以推广，很重要的原因就在于相关政策的制约，包括轨道企业获取土地的途径受限、围绕轨道交通车站综合开发的土地指标难以落实、土地出让金缴纳方式单一、土地开发时限较短、分层确权缺乏依据等问题<sup>[30]</sup>。因此，要完善支持轨道交通实施土地综合开发的相关政策，优化调整办理用地手续方式，完善土地分层确权、分层出让政策，灵活确定土地出让金缴纳方式及期限，逐步放宽土地开发时间限制等。

2) 强化支持市场化的相关配套政策。

以停车设施为例，当前市场化难以推进的根本制约在于停车设施的社会经济属性不明确、停车设施产权界定不清晰、停车秩序管理不到位、停车价格不合理等。因此，推

进停车设施供给与服务的市场化，重点要界定停车设施的社会经济属性，对所有民用停车设施进行权属关系界定，停车设施产权、经营权、使用权进入市场交易；研究制定公共停车设施用地供应的具体实施细则；强化、常态化停车秩序严格管理等。

## 5 城市交通市场化的风险防控

城市交通行业的特殊性决定了在推进市场化过程中，除了保障一般性的商品质量、诚信经营之外，更要强调市场化的路径不能偏离城市交通的可持续发展方向，同时要强调基本公共服务、满足人民群众基本出行需求，建立风险防控体系、防止市场失灵。

### 5.1 风险类型

城市交通市场化的风险主要包括企业逐利风险、垄断经营风险、社会公平风险三大类。其中，企业逐利风险主要是由于企业本身追求利益最大化，在缺乏监管的情况下更加关注商业性而忽略公益性。垄断经营风险主要是企业通过不正当的价格、数量等竞争形成行业的垄断地位。这既包括部分行业长期形成的政府垄断的经营体制，如传统的国有公交企业<sup>[1]</sup>；也包括在资本和互联网等金融和科技手段支撑下，部分新兴业态在发展初期带来的企业之间的不良竞争，如网络约租车、共享单车等。社会公平风险主要指城市交通(特别是公共交通)具有基本公共服务属性，要满足所有市民的基本出行需求，因此对于城市交通市场化而言，面临服务质量、服务价格等不能兼顾公平、正义的风险。

### 5.2 防控对策

为避免城市交通市场化的风险，形成政府与市场良性互动的局面，要从准入、运营、退出的全过程建立风险防控对策框架体系，防控主体包括政府、第三方、城市交通服务的公众等(见表2)。1)准入风险防控是风险防控的第一道关，要坚持严格控制、自由竞争的原则，政府要按照相关规划，科学合理确定服务企业的准入资格、准入企业数量、准入服务规模等。2)运营风险防控是对已准入企业在提供服务过程中的风险防范，要坚持适当介入、规范有序的原则，政府重点是建立服务质量评价考核体系，对企业提供的服务水平、服务价格等进行监督，同时

要发挥公众的直接参与体验作用，以满意度等多种指标对运营服务进行监督，必要时可以引入第三方专业评估机构。3)退出风险防控主要针对企业未达合同服务期限、提前终止服务，或者企业运营服务期满后退出或再续约等带来的风险，要坚持法律调控、合同管理的原则，按照奖惩机制办理、坚决淘汰不达标的企业。

## 6 结语

本文通过对市场化与城市交通之间的相

表1 日本首都圈轨道交通线路运营主体概况

Tab.1 Operators of rail transit lines in Japan's metropolitan area

运营主体	东日本JR	地下铁	运营主体	私铁
东京都交通局	东海道本线	浅草线	京滨急行电铁	京滨急行本线
	中央本线	三田线	小田急电铁	小田原线
	东北本线	新宿线	京王电铁	京王线
	京滨东北·根岸线	大江户线		井之头线
横滨市交通局	常磐线快速	荒川线	东京急行电铁	东横线
	常磐线各站停车	蓝线		目黑线
	总武线各站停车	银座线		田园都市线
东京地下铁	总武本线	丸之内线	西武铁道	西武新宿线
	山手线	日比谷线		西武池袋线
	南武线	东西线	西武有乐町线	
	武藏野线	千代田线	东武铁道	伊势崎线
	横滨线	有乐町线		野田线
	横须贺线	半藏门线		东上线
	高崎线	南北线	京成电铁	京成本线
	埼京线	副都心线		押上线

资料来源：文献[13]。

表2 城市交通市场化风险防控对策框架

Tab.2 Risks control measures in the market-oriented development of urban transportation

防控类型	防控原则	具体措施	防控主体
准入风险防控	严格控制、自由竞争	准入资格控制	政府
		准入企业数量控制	
		准入服务规模控制	
运营风险防控	适当介入、规范有序	服务质量考核	政府、公众、第三方
		服务价格控制	
退出风险防控	法律调控、合同管理	服务期限控制	政府、公众、第三方
		服务质量考核	
		服务资格考核	

互关系分析, 结合国内外理论研究及实践经验, 提出要从深度和广度上推进城市交通市场化, 提出了明确产品体系、创新经营模式、优化营商环境、改革支持政策等四大城市交通市场化的实施路径, 并分析推进市场化的风险防控举措。由于城市交通的系统性、复杂性, 未来还需要在城市交通市场化的理论体系、政策改革、产业化路径等方面进一步深化研究。

## 参考文献:

## References:

- [1] 全永燊, 王婷, 余柳. 城市交通若干问题的思考与辨识[J]. 城市交通, 2018, 16(2): 1-8.  
Quan Yongshen, Wang Ting, Yu Liu. Issues on Urban Transportation[J]. Urban Transport of China, 2018, 16(2): 1-8.
- [2] Ibraeva A, Correia G H, Cecilia Silva, et al. Transit-Oriented Development: A Review of Research Achievements and Challenges[J]. Transportation Research Part A, 2020, 132 (2020): 110-130.
- [3] Jioudi B, Sabir E, Moutaouakkil F, et al. Congestion Awareness Meets Zone-Based Pricing Policies for Efficient Urban Parking[J]. IEEE Access, 2019, 7: 161510-161523.
- [4] Emerson D, Mulley C, Bliemer M C J. A Theoretical Analysis of Business Models for Urban Public Transport Systems, with Comparative Reference to a Community Franchise Involving Individual Line Ownership[J]. Research in Transportation Economics, 2016, 59 (11): 368-378.
- [5] Oa D, Arán Nash, Calvo F J, et al. Light Rail Transit Experience in Madrid, Spain: Effects on Population Settlement and Land Use[J]. Transportation Research Record Journal of the Transportation Research Board, 2013, 4 (2353): 82-91.
- [6] Kim S, Shon E. Effects of Regulation Changes in Seoul Bus System Private Bus[J]. Journal of Advanced Transportation, 2011, 45(6): 107-116.
- [7] Karlaftis M, Mccarthy P. The Effect of Privatization on Public Transit Costs[J]. Journal of Regulatory Economics, 1999, 16(1): 27-44.
- [8] 全永燊, 潘昭宇. 中国大城市交通市场化发展战略研究[J]. 城市交通, 2017, 15(2): 1-8.  
Quan Yongshen, Pan Zhaoyu. Development Strategy for Marketing Transportation System of Chinese Metropolis[J]. Urban Transport of China, 2017, 15(2): 1-8.
- [9] 本刊编辑部. 公交市场化运营, 你准备好了吗? 专访世界资源研究所中国可持续城市项目主任[J]. 人民公交, 2019(12): 8-13.
- [10] Department for Transport. Annual Bus Statistics: England 2017/18[R]. London: Department for Transport, 2019.
- [11] 刘岱宗. 用市场机制为停车政策提效[N]. 中国交通报, 2019-08-21(第6版).
- [12] 程世东, 王淑伟. 中国城市停车政策发展报告 2017[M]. 北京: 人民日报出版社, 2017.
- [13] 刘龙胜, 杜建华, 张道海. 轨道上的世界: 东京都市圈城市和交通研究[M]. 北京: 人民交通出版社, 2013.  
Liu Longsheng, Du Jianhua, Zhang Daohai. City of Rail: Urban and Transport Research on Toyko Metropolitan Area[M]. Beijing: China Communications Press, 2013.
- [14] 全永燊, 孙明正. 公交优先理念与实践[J]. 交通运输系统工程与信息, 2007, 7(4): 19-23.  
Quan Yongshen, Sun Mingzheng. Ideas and Practice of Public Transport Priority[J]. Journal of Transportation Systems Engineering and Information Technology, 2007, 7(4): 19-23.
- [15] 操宗武. 构建“公益性+市场化”现代公交运营模式的探索与实践[EB/OL]. 2019 [2020-02-15]. <http://www.dcutp.com/index.php?s=/News/show/id/450.htm>.
- [16] 张晓东, 李爽, 田梦. 北京停车规划策略与实施建议[J]. 北京规划建设, 2012(1): 78-82.
- [17] 王毅武. 市场经济学[M]. 北京: 清华大学出版社, 2009.
- [18] 中华人民共和国中央人民政府. 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于创新政府配置资源方式的指导意见》[EB/OL]. 2017 [2020-02-15]. [http://www.gov.cn/zhengce/2017-01/11/content\\_5159007.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2017-01/11/content_5159007.htm).
- [19] 央视网新闻. 中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定[EB/OL]. 2019 [2020-02-15]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1649356270872775720&wfr=spider&for=pc>.
- [20] 北京市交通委员会, 北京交通发展研究中

- 心. 第五次北京城市交通综合调查简要报告[R]. 北京: 北京市交通委员会, 北京交通发展研究中心, 2015.
- [21] 北京交通发展研究院. 2019北京市交通发展年度报告[R]. 北京: 北京交通发展研究院, 2019.
- [22] 中华人民共和国中央人民政府. 国务院关于城市优先发展公共交通的指导意见(国发〔2012〕64号)[EB/OL]. 2012[2020-02-15]. [http://www.gov.cn/zhengce/content/2013-01/05/content\\_3346.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2013-01/05/content_3346.htm).
- [23] 汪光焘, 陈小鸿, 殷广涛, 等. 新常态下城市交通理论创新与发展对策研究: 成果概要[J]. 城市交通, 2019, 17(5): 1-12. Wang Guangtao, Chen Xiaohong, Yin Guangtao, et al. Innovation Policies for Urban Transportation Development Under the New Normal: Summary of Achievements[J]. Urban Transport of China, 2019, 17(5): 1-12.
- [24] 刘岱宗. 未来公交与大数据[R]. 北京: 第五届世界大城市交通发展论坛, 2019.
- [25] 易珉. TOD在香港的实践[R]. 北京: 香港铁路有限公司, 2015.
- [26] Caflos F Daganzo. 一种缓解拥堵的新型管理措施[R]. 北京: 特大城市未来交通系统规划与管理国际研讨会, 2017.
- [27] 杨海. 城市智慧交通管理新方法: 可交易电子路票系统[R]. 北京: 特大城市未来交通系统规划与管理国际研讨会, 2017.
- [28] 中华人民共和国国家发展和改革委员会. 关于加强城市停车设施建设的指导意见(发改基础〔2015〕1788号)[EB/OL]. 2015[2020-02-15]. <http://www.jxggt.gov.cn/News.shtml?p5=52030631>.
- [29] 中国城市和小城镇改革发展中心. 构建集约高效的公共交通出行模式[R]. 北京: 中国城市和小城镇改革发展中心, 2015.
- [30] 中国城市和小城镇改革发展中心. 多层次轨道交通协同及与城市融合发展研究[R]. 北京: 国家发展和改革委员会基础设施发展司, 中国城市和小城镇改革发展中心, 2020.

---

(上接第27页)

- [18] 王玲燕, 胡立娜. 城市级智慧停车产业投资: 政府和社会资本合作(PPP)模式[M]. 北京: 人民交通出版社股份有限公司, 2018.
- [19] 中华人民共和国国家发展和改革委员会. 国家发展改革委办公厅关于印发《城市停车场建设专项债券发行指引》的通知(发改办财金〔2015〕818号)[EB/OL]. 2015[2020-02-24]. <http://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=2171>.
- [20] 中华人民共和国国家发展和改革委员会. 关于加强城市停车设施建设的指导意见(发改基础〔2015〕1788号)[EB/OL]. 2015[2020-02-24]. [https://www.ndrc.gov.cn/fggz/zcssfz/zcgh/201508/t20150811\\_1145696.html](https://www.ndrc.gov.cn/fggz/zcssfz/zcgh/201508/t20150811_1145696.html).
- [21] 国家发展改革委, 住房和城乡建设部, 交通运输部. 关于进一步完善机动车停放服务收费政策的指导意见(发改价格〔2015〕2975号).
- [22] 程世东, 王淑伟. 中国城市停车政策发展报告2018[M]. 北京: 人民日报出版社, 2018. Cheng Shidong, Wang Shuwei. China Urban Parking Policy Report 2018[M]. Beijing: People's Daily Press, 2018.
- [23] 北京市交通委员会, 北京市规划委员会. 关于规范机械式和简易自走式立体停车设备安装及使用的若干意见(京交运输发〔2014〕130号)[EB/OL]. 2018[2020-02-24]. [http://jtw.beijing.gov.cn/xxgk/flfg/zcfg/201912/t20191231\\_1547564.html](http://jtw.beijing.gov.cn/xxgk/flfg/zcfg/201912/t20191231_1547564.html).
- [24] 福建省住房和城乡建设厅. 关于简化公共停车设施建设审批的通知(闽建城〔2016〕6号)[EB/OL]. 2016[2020-02-24]. [http://zjt.fujian.gov.cn/hygl/csjs/wjhb\\_2755/201605/t20160504\\_2889279.htm](http://zjt.fujian.gov.cn/hygl/csjs/wjhb_2755/201605/t20160504_2889279.htm).
- [25] 兰州市人民政府办公厅. 兰州市人民政府办公厅关于印发《兰州市城市停车设施建设项目审批工作办法(试行)》的通知(兰政办发〔2016〕215号)[EB/OL]. 2016[2020-02-24]. <http://www.jianbiaoku.com/webbarbs/book/92222/2906979.shtml>.
- [26] 滕晓春, 李志强. 《中华人民共和国物权法》释义[M]. 上海: 立信会计出版社, 2007.
- [27] 中国重机机械工业协会停车设备工作委员会. 北京中煤小区机械停车库环境协调案例[J]. 城乡建设, 2015(12): 11.