

共同富裕背景下杭州市域城乡公交一体化发展策略

陆子平, 钟璧楠

(杭州市综合交通运输研究中心, 浙江 杭州 310000)

摘要: 受传统城乡二元结构影响, 城乡道路客运与城市公共汽电车的体制分化已无法适应共同富裕与乡村振兴的战略要求。基于共同富裕目标, 研究杭州市域城乡公共交通(以下简称“城乡公交”)一体化发展策略。通过分析杭州市域城乡公交一体化发展现状发现, 当前存在西部县域发展失衡、财政分权制约、制度双轨并行等突出问题。借鉴美国分级补贴、日本以轨道交通为主导、中国嘉兴和湖州城际客运线路公交化改造等实践经验, 提出杭州市域城乡公交一体化发展策略, 即构建普惠性城际公交网络、加强市区跨区公共交通服务水平、利用高铁线路开通城际通勤列车, 以及推进市域城市公共汽电车交通与城乡道路客运管理体制一体化。研究表明, 通过因地制宜整合高铁、城际铁路、城乡公交等多元交通资源, 可显著提升城乡公交服务均等化水平, 为共同富裕示范区建设提供交通支撑。

关键词: 交通政策; 公共交通; 道路客运; 公共汽电车; 城乡公交一体化; 共同富裕; 杭州市

Strategies for Integrated Urban-Rural Public Transportation Development in Hangzhou Under the Common Prosperity Policy

LU Ziping, ZHONG Biqiang

(Hangzhou Traffic and Transportation Research Center, Hangzhou Zhejiang 310000, China)

Abstract: Influenced by the traditional urban-rural dual structure, the institutional division between urban-rural road passenger transportation and urban bus/trolleybus services can no longer meet the strategic requirements for common prosperity and rural revitalization. Anchored in the objectives of common prosperity, this paper investigates strategies for the integrated urban-rural public transportation development within the Hangzhou urban area. An analysis of Hangzhou's current urban-rural transit integration reveals pressing issues such as developmental imbalance in the western counties, fiscal decentralization constraints, and the coexistence of dual-track institutional systems. Drawing on international and domestic practices, including tiered subsidies in the United States, rail transit-oriented development in Japan, and the bus-oriented reform of intercity passenger routes in Jiaxing and Huzhou, China, the paper proposes strategies for Hangzhou's urban-rural transit integration. These strategies include establishing an inclusive intercity bus network, enhancing cross-district public transportation services within the metropolitan area, introducing intercity commuter trains via high-speed rail, and advancing institutional integration between urban bus/trolleybus systems and urban-rural road passenger transportation. The study indicates that tailoring integration to local conditions and consolidating diverse transportation resources, including high-speed rail, intercity rail, and intercity bus services, can substantially enhance service equity in urban-rural public transportation and provide transportation support for building a demonstration zone of common prosperity.

Keywords: transportation policies; public transportation; road passenger transportation; bus/trolleybus services; urban-rural public transportation integration; common prosperity; Hangzhou

收稿日期: 2024-08-07

作者简介: 陆子平(1988—), 男, 浙江杭州人, 学士, 高级工程师, 研究方向为城市公共交通, 电子邮箱 821322932@qq.com。

共同富裕是社会主义的本质要求, 也是为人民谋幸福的重要着力点。其重点在于加强基础性、普惠性、兜底性民生保障建设。

实现共同富裕的重要路径包括促进基本公共服务均等化, 以及推动农民农村共同富裕。作为公共服务的重要组成部分, 公共交通的

发展至关重要。因此，在市域范围内推动城乡公共交通(以下简称“城乡公交”)一体化改革，成为支撑共同富裕目标实现的关键举措。本文以杭州市为例，通过分析市域城乡公交一体化发展的现状与核心问题，以及借鉴国内外先进城市经验，研究提出符合杭州实际的市域城乡公交一体化发展策略，为推进城乡公交服务均等化提供实践参考。

1 研究背景

在中国传统的城乡二元结构影响下，公共资源和公共服务长期向城市倾斜，导致城乡差距持续扩大。从管理体制来看，2008年前城市公共汽电车(以下简称“城市公交”)由住房和城乡建设部负责，城乡道路客运(以下简称“城乡客运”)则由交通运输部负责，这种分治模式造成城市公交与城乡客运的体制性割裂(见表1)。这种差异最终体现在服务质量与运营模式上：城市居民既能享受政府补贴，又能获得相对高品质的客运服务；而农村居民则面临高票价与低质量服务的双重困境。从企业经营角度看，这种不公平性更为明显：城市公交运营公司主要依靠

政府财政购买服务，而城乡客运公司则主要依赖票务收入，收入来源的差异进一步加剧了城市与农村间客运服务的不均衡。

《中华人民共和国国民经济和社会发展规划第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》明确提出，支持浙江高质量发展建设共同富裕示范区。“共同富裕看浙江”的战略部署，既体现了中央对浙江省改革发展成就的高度认可，也对浙江省未来发展提出了更高要求。2021年6月，《中共中央 国务院关于支持浙江高质量发展建设共同富裕示范区的意见》(以下简称《意见》)发布，其中特别强调要缩小城乡区域发展差距，实现公共服务优质共享。《意见》在“率先实现城乡一体化发展”部分明确指出要“推动实现城乡交通、供水、电网、通信、燃气等基础设施同规同网”，而城乡公交一体化正是实现这一目标的关键抓手。

为深入贯彻落实党中央、国务院决策部署，浙江省于2021年7月出台《浙江高质量发展建设共同富裕示范区实施方案(2021—2025年)》，明确提出“城乡公交一体化率达到85%以上”的目标，从省级层面对城乡公交一体化发展制定了明确指标。

杭州市积极响应上级部署，于2021年7月发布《杭州争当浙江高质量发展建设共同富裕示范区城市范例的行动计划(2021—2025年)》。该计划提出到2025年，共建共享的公共服务体系、市域一体的规划建设体系、高效联通的交通网络体系、全域统筹的保障支撑体系“四大体系”更加完善；“轨道上的杭州”基本成型，全面建成都市圈、省域、市域、城区4个“1小时交通圈”。市域城乡公交一体化是实现这些目标的重要支撑。

推进市域城乡公交一体化不仅契合优化城市空间格局、有序推进碳达峰碳中和、促进城乡区域一体化发展、助力乡村振兴等战略要求，更是杭州市发展的现实需要。然而，杭州市作为市域面积达1.68万km²(超过北京，是上海的2.6倍)的超大城市，推进城乡公交一体化面临特殊挑战：最远的淳安县城距市中心超过150 km；市区与西部三县市城乡收入差距显著；山区客运线路运营成本高；杭黄高铁开通导致部分连杭客运班线客流锐减、班次缩减甚至停运。因此，杭州市必须立足市情，探索具有本地特色的城乡公

表1 城市公交与城乡客运割裂的体制因素
Tab.1 Institutional factors underlying the divided urban bus transit and urban-rural passenger transportation

项目	城市公交	城乡客运
性质	公益性为主	经营性为主
政策	享受税收优惠政策	税收优惠政策较少
税费/用地	免缴路桥费；减免城市维护建设税、教育费附加；场站用地可划拨或享受税收减免	需缴纳路桥费、工商税、营业税；场站投资成本较高
财政	享受中央及地方财政的多项补贴	除中央油价补贴外，其他财政补贴较少
法规标准	《城市公共汽车和电车客运管理规定》及地方性公共交通管理条例	《中华人民共和国道路运输条例》及地方性道路运输管理条例
核载人数	设站立位：按照面积核定载客人数；不设站立位：按座位核载	按座位数核定载客人数，禁止设置站立位
营运模式	定线定时定点，中途设停靠站	“点对点”班车，需在客运站上下客，原则上不得设置中途停靠站
线路确定	由城市政府规划，可跨区域延伸线路	由区县审批，多数线路不得进入城区
经营主体	国有企业占主导	经营主体多元化，包括国有、集体及个人

资料来源：文献[1]。

交一体化发展路径，为浙江省共同富裕示范区建设和杭州市共同富裕示范范例创建提供有力支撑。

2 发展现状与问题分析

2.1 市区基本实现城乡公交一体化

2004年10月，杭州市公共交通公司完成整体改制，成立国有独资企业“杭州市公共交通集团有限公司”（以下简称“市公交集团”）。目前，市公交集团主要经营主城区范围内的公共汽电车线路，以及部分与萧山、余杭、富阳等区域的连接线路。其常规线路超过300条，均纳入杭州市级财政购买服务范围。其中，滨江区因财权独立，区内19条常规线路由区财政购买服务，但仍由市公交集团统一经营。

除主城区外，外围六区（萧山、余杭、富阳、临安、临平、钱塘）均采用市公交集团与属地区政府共同出资的模式，成立区级公共交通运营企业作为市公交集团控股的子公司，负责区内公共汽电车线路的经营。临平区自2020年从余杭区划出后，尚未成立独立公共交通运营企业，线路及车队仍由余杭公共交通有限公司代管。

市区层面的城乡公交一体化主要体现在以下方面：

1) 运营主体一体化：各区均采用市(区)两级财政共同出资、市公交集团控股的模式，完成公共汽电车运营体系的一体化整合。

2) 票价体系统一化：各区城乡客运班线及连接主城区的客运班线已完成公交化改造，按常规线、快线、专线、定制线分类，统一纳入公共汽电车票价体系。区内线路票价由区物价局审批，跨区连接线由市物价局审批。

3) 支付方式统一化：全面实现IC卡、移动支付等各类支付方式的统一。

4) 线路编码统一化：依据《杭州市公共汽(电)车线网设置和调整导则》，市区所有公共汽电车线路采用统一编码规则。

5) 场站资源共享化：外围六城区的公共汽电车场站通过市公交集团控股子公司实现资源共享。

6) 优惠政策统一化：针对老年人、残疾人、学生等特殊群体的优惠政策以及换乘优惠政策，外围六城区已与主城区实现统一。

7) 财政补贴一体化：按照《杭州市本级购买萧山、余杭、富阳、临安区城市公共汽车运营服务实施方案》，市财政对市公交集团控股子公司进行定额补贴，其中跨区连接线按进入主城区的里程计算补贴额度。

杭州市区层面的城乡公交一体化，显著促进了外围六区与主城区的融合发展。通过加快推进涉杭客运线路的公交化改造，并完善公共交通优先发展体系，原有的客运经营管理模式被彻底打破，有效解决了农村道路客运市场主体分散、运力过剩、车辆破旧、服务质量低等问题。这一改革不仅提升了城乡公交管理水平和服务质量，更让城乡居民切实感受到出行便利，真正实现了“同城同待遇”。

2.2 西部县域城乡公交一体化发展不均衡

杭州市西部三县市（桐庐县、建德市、淳安县）因距离主城区较远，加之财政体制差异、票价票制不统一等因素，目前尚未实现与主城区的城乡公交一体化。尽管如此，各县市内部的城乡公交一体化工作正在积极推进中。

三县市的城乡公交一体化进程呈现明显差异：1) 桐庐县自2015年起实施城乡客运刷卡优惠政策，票价平均下调幅度50%，并统一了县域公共交通刷卡系统，建立了特殊人群优惠乘车补贴制度，一体化程度相对较高。但是，截至2023年国有化改造尚未完成，仍存在民营企业分片经营、线路规划和服务标准不统一等问题。2) 建德市于2021年完成对5家民营客运企业的国有化收购，城乡客运票价整体下调34%。然而，部分线路仍未达标，部分建制村班线的日发车班次未能满足常住人口规模要求。3) 淳安县的城乡公交一体化水平最低。虽然2021年实现了部分线路票价下调30%的目标，但仍面临民营企业分片区经营导致的地域壁垒、同质化竞争、线路绕行多、运营效率低等问题。

根据《浙江省城乡公交一体化专项行动方案》的指标定义，城乡公交线路需满足“五个一”要求：财政保障一个机制、线路规划一个网络、经营管理一个主体、运营服务一个标准、安全监管一个平台。具体标准包括：同距离线路票价需较道路客运班线下调30%以上，并根据线路长度和建制村常住人口规模配置相应发车班次。按此标准评

估,当前,三县市城乡客运线路在票价普惠性、日发班次合理性、支付方式覆盖性、车站设施标准化、站牌信息规范化等方面有待提升。

2.3 财权分权制约跨区线路互通

浙江省从20世纪90年代推行“省直管县”特殊体制,省政府直接向县级政府下放财权,这一制度有效促进了县域经济发展并延续至今。在杭州市区范围内,除上城、拱墅、西湖三区外,滨江、萧山、余杭、临平、富阳、临安、钱塘等区的财政均独立于市级财政体系。由于公共交通属于政府财政购买服务范畴,这一财政体制对公共交通运营产生了显著制约。

虽然各区级公共交通运营企业均由市公交集团控股,但线路的开通与调整审批权仍归属于各区级政府,相应的线路补贴机制也由各区财政独立制定。对于跨区线路的开通,需要相关行政区共同审批,并商议确定补贴核算机制,通常按照各区所属里程比例分担补贴责任。因此,无论是各区政府还是公共交通企业,对于开行或审批跨行政区的公共汽电车线路都持谨慎态度,这不利于发挥各方的主观能动性。这种情况往往导致一方希望开通跨区连接线路,而另一方认为需求不足,导致线路规划搁置,严重制约了跨区线路的发展。

2.4 城市公交与城乡客运双轨制形成制度壁垒

杭州市域范围内,尤其是西部三县市,城市公交与城乡客运仍存在显著的法制壁垒。三县市的连杭及跨区(县、市)线路主要由城乡客运企业经营,而城市公交与城乡客运分别适用不同的法规体系,在财税政策、补贴标准、核载人数、营运模式等方面均未形成统一标准。其中,强制进客运站上下客的规定严重制约了城乡客运的灵活性。在高铁和网约车(尤其是拼车服务)的激烈竞争下,城乡客运因市场化定价缺乏吸引力而持续萎缩,客流减少又迫使班次缩减,进一步削弱其竞争力。这种城乡客运与城市公交体系的割裂导致双重困境:一方面造成场站、人员、车辆的大量资源闲置浪费;另一方面迫使居民选择高成本的出行方式(网约车或者“城乡客运+高铁+公共汽电车”的多次换乘),这些方式均无法享受政府补贴,反映

出当前城乡公交一体化未能有效覆盖长距离出行需求。

3 发展路径分析

3.1 国内外城乡交通一体化发展经验

1) 美国的城乡客运分级补贴机制。

美国通过完善的高速公路网络和均衡的城乡基础设施实现了较高水平的城乡一体化。其城乡客运系统具有以下特点:一是私人小汽车普及率高,70%的农村家庭拥有2辆以上小汽车,公共汽电车出行仅占0.4%;二是公共汽电车交通服务以需求响应式为主,占运营企业的81.7%,承担33.6%的客运量;三是实行三级政府补贴机制,联邦、州和地方财政补贴分别占63.8%,4.8%和31.4%,主要用于建设投资和运营支出,而票务收入仅占总支出的10%^[2]。这种分级补贴模式有效保障了城乡客运服务的可持续运营。

2) 日本以轨道交通为核心的城乡一体化客运体系。

日本建立了以轨道交通为核心的城乡一体化客运体系,实行“大交通”管理模式,由国土交通省统一负责,并在各都道府县设立垂直管理机构。通过严格限制私人小汽车发展,日本重点推行以铁路为主导的TOD发展模式,构建了轨道交通、长途客车和公共汽车无缝衔接的综合运输网络。

以东京都市圈为例,其轨道交通里程达2305 km,其中市郊铁路2013 km(包括887 km JR线路和1126 km 私营铁路)^[3]。JR线路站间距5~6 km,运营速度50~60 km·h⁻¹;私营铁路站间距约2 km,运营速度40~45 km·h⁻¹,主要分布在JR山手环线外围区域。这一完善的轨道交通网络有效连接了中心城区与26个卫星城,为多中心组团式的城市空间结构提供重要支持。东京都市圈轨道交通运营数据如表2所示。

3) 中国嘉兴、湖州城际客运线路公交化改造。

2021年5月,嘉兴市以开通城际公交(特指公共汽电车,下同)快线为契机,启动市域城乡公交一体化改革。根据《嘉兴市域公交一体化工作实施方案》,该市确立了“一码通行、三网融合、四个统一、五个规范”的总体目标,并配套出台《嘉兴市人民政府办公室关于实施市区城乡公交政府购买服务

和财政补助政策的通知》。改革举措包括：在线网布局、票价体系、支付方式、场站建设等8个领域建立统一规范，将城际公交纳入地方政府购买服务范畴(市、县两级财政补助)，将传统客运3~15元的阶梯票价改为2元一票制，同时统一刷卡优惠和特殊人群优惠政策，实现“一码通”服务^[4]。据公开数据显示，2021年4月至2022年4月，嘉兴城际公交客运量达578.1万人次，较改革前增长31.4%^[5]，成为浙江省首个实现全市域城乡公交一体化的地级市。

湖州市自2018年起将市域城乡公交一体化纳入市政府民生实事项目，分3个阶段推进：2018年实现市本级公共汽车“纯电动化、一票制、移动支付”；2019年完成三县公共汽车同等改造；2020—2021年实施三县市城际客运班线公交化改造。具体措施包括实施2元一票制、IC卡七五折优惠、1.5 h内半价换乘等优惠政策，并开通市区至三县的城际公交线路，实行双向对开至枢纽车站换乘模式。

两市具有相似的区位特征：嘉兴市域面积3 915 km²，湖州5 820 km²，均属于中等规模城市，铁路及城市轨道交通基础相对薄弱；主城区位于几何中心位置附近，市区至最远县的距离仅30~40 km；下辖各县城财政收支差距较小，发展均衡。这些条件为城乡公交一体化提供了良好基础。改革前，两地城际客运线路需求旺盛但票价偏高，公交化改造后均取得显著成效。

3.2 扬长避短：发挥道路的比较优势

尽管杭黄高铁开通对杭州西部三县市的城乡客运造成冲击，但通过城乡客运公交化改革并实施惠民票价政策，道路交通仍可发挥以下比较优势。

1) 线路灵活性优势：城乡公交依托现有道路网络，具备显著的线路灵活性。其路径选择多样，可根据实际运营需求灵活调整：在追求运输效率时优先选择高速公路，在需要扩大覆盖范围时则可选用普通公路及城市道路。相较于轨道交通，城乡公交的线路调整成本极低，能够快速响应客流变化需求。

2) 车站设置优势：城乡公交设站成本低、灵活性高，能够深入城市核心区域主要客流集散点。这一特点在高铁车站选址偏远的地区尤为重要，如建德、淳安两地的高铁

车站距离城区较远、接驳不便，城乡公交可有效弥补这一缺陷。

3) 换乘便捷性优势：城乡公交在换乘便利性方面表现突出，乘客可在客运枢纽或普通停靠站实现快速换乘，省去了高铁车站严格的安检程序和长距离站内行走的时间成本。

4) 价格竞争优势：在当前高铁票价完全市场化且缺乏补贴的背景下，通过政府补贴机制，城乡公交票价可降低至高铁票价的三折甚至更低。这种惠民价格政策能显著提升市场吸引力，为乘客提供更具性价比的出行选择。

3.3 创新思路：整合城际综合交通闲置运力

国内外经验表明，城乡公交一体化可进一步创新思路，将铁路、水运、航空等大交通方式纳入大公共交通体系。《国家综合立体交通网规划纲要》明确提出推进综合交通统筹融合发展的要求。当前，中国城际间的铁路客运专线经过密集建设后，部分支线运力存在较多闲置，运营效率较低。可以通过以下方式盘活这些资源：利用空闲高铁客运专线开行高密度、低票价的公交化运营列车，采取地方政府向铁路购买服务或出资成立运营公司独立经营线路等形式，助力实现市域内及都市圈层面的公共交通一体化，推进“半小时”“一小时”交通圈建设。

这种模式具有双重优势：一方面，在距离较远的线路上能够充分发挥铁路运量大、成本低、速度快、安全性和舒适性高等优势，显著提升全域城乡公交一体化服务质量；另一方面，可以充分利用现有资源，破解城乡客运长期依赖亏损补贴、客流稀少的困境。重庆、上海、深圳、海口等城市在这方面已取得了成功经验。

表2 东京都市圈轨道交通运营数据

Tab.2 Rail transit operation data in the Tokyo Metropolitan Area

轨道交通方式		运营里程/ km	占轨道交通 运营总里程 比例/%	客 运 量/ (万人次·d ⁻¹)	占轨道交通 客运总量 比例/%
市郊铁路	JR	887	38.5	1 456	39.8
	私营铁路	1 126	48.9	1 387	37.9
	地铁	292	12.7	815	22.3
	总计	2 305	100	3 658	100

需要强调的是,在利用铁路开行市域公共文化列车的同时,必须同步做好铁路客运枢纽内外与城市公共交通、非机动车的衔接工作。具体实施要点包括:

1) 多方式协同发展。

在铁路客运枢纽规划设计及后期管理中,应重点解决建筑内部及周边用地与城市公共交通、非机动车的协同衔接问题。关键是要实现与城市轨道交通的设施互联、票制互通、安检互认、信息共享和支付兼容。只有确保铁路客运枢纽内部使铁路、城市轨道交通、公共汽电车、非机动车等交通方式形成便捷的换乘衔接,才能真正实现铁路与城市公共交通的有机融合。

2) 站城一体化开发。

对于城市新区的新建铁路客运枢纽,建议按照TOD发展理念,统筹考虑枢纽场站布局与周边区域的用地开发,积极推进站城一体化开发。

4 发展策略

4.1 构建普惠性城际公交网络

建议优先开通连接西部三县市与杭州主城区的城际公交快速线路。这些线路应突破城乡客运体制壁垒,充分发挥城市公交设站灵活的优势,重点连接三县市主要居民区与主城区核心功能区(如湖滨商圈、浙一医院、浙二医院等),并实现与主城区城市轨道交通线网的便捷换乘。票价方面建议采用一票制、低票价策略,由市、县两级财政共同分担运营成本。在实施联杭快线的基础上,可依据实际需求逐步开通西部三县市之间以及与富阳、临安、余杭等区的城际公交连接线路,构建多层次的城乡公交网络体系。

4.2 加强市区跨区公共交通融合

为适应行政区划调整以及城市建成区扩张需求,建议重点提升外围六城区与主城核心区之间,以及外围城区相互间的跨区公共交通融合水平。在公共汽电车线路规划上应突破行政管辖壁垒,重点做好两方面工作:一是以“两网融合”为出发点,完善新建城市轨道交通车站的公共汽电车接驳,提升公共交通整体吸引力;二是以跨行政区的产业平台为支撑,根据用地开发和人口/就业岗位变化情况,动态优化跨区线路布局。近期

可重点以城西科创大走廊为试点,借鉴丁桥公共交通片区单元化治理经验,依托科创大走廊管委会平台,加强西湖科技城、未来科技城、青山湖科技城三大产业平台之间以及云谷、未来科技城等重点区域与周边区域的公共交通服务衔接。

4.3 利用高铁线路开通城际通勤列车

建议杭州市充分利用高铁网络优势,将城际铁路客运纳入城乡公交一体化体系。作为超大城市,杭州市轨道交通基础较好,杭黄高铁的开通为西部三县市居民出行提供了重要支撑。相比公路运输,铁路具有绿色环保、高效集约、安全准时等显著优势,尤其适合长距离城际出行(桐庐70 km,建德130 km,淳安150 km)。建议采取政府购买服务方式,开通公交化运营的城际通勤列车,实施票价补贴政策,同时优化高铁车站与城乡公交的接驳系统,构建“高铁+城乡公交”的多网融合运输体系。

4.4 推进市域城市公交与城乡客运管理体制一体化

当前杭州市道路客运市场存在诸多体制壁垒,主要表现在城市公交与城乡客运在车辆配置、场站管理、定价机制、售票方式和补贴政策等方面的差异,严重制约了城乡公交一体化进程。为了突破这些障碍,建议从以下4个方面着手推进。

1) 规划审批一体化。

在规划方面,杭州市区层面完成了城乡一体的公共交通专项规划编制工作,但规划内容尚未涵盖市域城乡客运。西部三县市的公共交通规划仍以城市公交为重点,缺乏覆盖县域的城乡客运规划体系。建议在后续规划修订中,将城乡客运纳入全市公共交通专项规划范畴,形成完整的全市域城乡公交一体化发展指引。

在审批机制方面,当前已形成分级审批制度:主城区线路由市交通运输局审批,外围六区线路由各区交通运输局负责,跨区线路则实行两区(两级)联合审批。为推进城乡公交一体化,建议制定全市统一的线路新增与优化导则体系,各区县(市)可据此出台实施细则,确保审批标准的统一性和灵活性。

2) 场站资源一体化。

杭州市城乡客运场站与城市公交场站资

源权属关系复杂，管理分散。建议由市政府牵头制定统一的新建场站标准与管理规范，严格控制城乡客运场站的新建审批。在现有场站资源整合方面，可采取分步实施策略：短期内搁置产权争议，重点推进使用权整合，优先将城乡客运萎缩后闲置的场站资源纳入城乡公交系统；中长期可通过土地置换、政府收购等方式逐步实现场站资源的产权统一。

3) 票制票价一体化。

现行票制票价体系存在明显割裂：现状城乡客运虽实行政府定价，但仍以市场化保本经营为导向，采取“一线一价”模式；城市公交则完全依靠政府购买服务，实行普惠票价。建议打破这种双轨制，建立全市统一的城乡公交票制票价体系。

4) 补贴政策一体化。

当前补贴政策存在结构性失衡：除油价补贴外，城乡客运基本没有享受政府补贴，完全依靠市场化运营；城市公交则建立了相对完善的政府购买服务机制。建议重构补贴政策体系，将各类城乡公交服务纳入统一的政府购买服务框架。对于客运量小但具有基础保障功能的线路，可借鉴美国经验，建立市、县、镇三级财政共同分担机制。

5 结束语

杭州市域城乡公交一体化发展面临新机遇与挑战。由于以高铁、城际铁路为主体的市域公共交通方式的快速发展，以及网约车、顺风车等新业态的市场冲击，城乡客运市场持续萎缩，这为推进更深层次的市域城

乡公交一体化改革创造了有利条件。在此背景下，杭州市应当立足实际，系统整合高铁、城际铁路、城市轨道交通、城乡客运以及城乡公交等多元交通资源。在此基础上，从规划审批、场站资源、票制票价、补贴政策等多方面着手，打破城乡二元结构壁垒。同时，建议结合居民实际出行需求，选取典型区域开展市域城乡公交一体化试点线路运营，积极探索具有杭州特色的城乡公交融合发展新模式，为共同富裕示范区建设提供交通支撑。

参考文献：

References:

- [1] 吴洪洋. 城市交通规划与城乡客运一体化[R]. 北京：交通运输部科学研究院，2020.
- [2] 李志，魏中华，周一鸣. 国外城乡交通一体化发展经验借鉴[J]. 交通工程，2018，18(4): 43-48.
- [3] LI Z, WEI Z H, ZHOU Y M. Development experience on integration of urban and rural transport in developed countries[J]. Journal of transportation engineering, 2018, 18(4): 43-48.
- [4] 胡斌，宋法宝，顾侃，等. 构建杭州铁路通勤交通运输体系研究[R]. 杭州：杭州市交通运输局，2015.
- [5] 嘉兴市人民政府. 嘉兴市域公交一体化工作实施方案[EB/OL]. (2021-05-11)[2024-07-05]. https://www.jiaxing.gov.cn/art/2022/11/23/art_1229701139_202.html.
- [6] 贺晓民. 共同富裕背景下的市域公交一体化探索与实践研究：以嘉兴市为例[J]. 人民公交，2023(8): 65-69.

(上接第60页)

- [16] 深圳华森建筑与工程设计顾问有限公司. 前海桂湾片区四单元四街坊城市设计[R]. 深圳：深圳市前海深港现代服务业合作区管理局，2017.
- [17] RSHP 罗杰斯史达克哈伯建筑设计咨询(上海)有限公司. 前海深港广场方案设计文件[R]. 深圳：深圳市前海深港现代服务业合作区管理局，2023.
- [18] 深圳市人民代表大会常务委员会. 深圳市

- 第六届人民代表大会常务委员会公告(第二〇九号)深圳经济特区前海深港现代服务业合作区条例[A/OL]. (2020-08-31)[2024-07-10]. https://www.sz.gov.cn/zfgb/2020/gb1174/content/post_8253594.html.
- [19] 深圳市规划和自然资源局. 深圳市建筑设计规则[EB/OL]. (2024-05-17)[2024-07-10]. http://pnr.sz.gov.cn/ywzy/qt/bzgf/content/post_11297199.html.