

大部制背景下城乡客运一体化对策

任卫军¹, 郝记秀², 孙黎莹², 江玉林²

(1. 长安大学 信息工程学院, 陕西 西安 710064; 2. 交通运输部科学研究院, 北京 100029)

摘 要:为促进社会主义新农村建设,加快城乡客运一体化进程,分析了国内大部制背景下构建城乡客运一体化所面临的管理机制多元分割、财政资金投入不足、道路客运城乡政策差异等问题;基于可持续发展的交通理念提出了建构城乡客运一体化的总体思路,探索了管理体制、交通结构和运营组织方面的新模式,建立了城乡客运一体化综合量化评价指标体系;并在公共交通发展、城乡规划、投融资政策、法规建设以及市场培育等方面就城乡客运一体化提出了建议。

关键词:交通运输与规划;城市交通;乡村交通;一体化

中图分类号: U492.4⁺1

文献标志码: A

文章编号: 1671-6248(2010)01-0034-06

城乡客运一体化是指通过城乡客运诸元素的合理配置,将场站建设、经营结构、车辆运行、线网规划、管理体制等有机结合成为一体,实现旅客的有序流动和市场的有序运行,最终达到方便城乡群众出行、促进社会经济发展的目的,这是建设社会主义新农村的客观需求。党的十七大报告中统筹城乡的要求和国务院的大部制改革为构建综合交通运输体系、推进城乡客运一体化带来了新的契机。如何加快城市交通管理体制变革,构建城乡综合交通运输管理体系,已成为推动城乡客运一体化发展的首要问题。

国外对城乡交通一体化的研究主要集中在 2 个方面^[1-2],其一是以美国、加拿大等国为代表的以小汽车为主的交通方式,为应对城市的低密度蔓延、中心城区衰退等问题,对位于城市边缘或郊区的居民点采取公共交通社区模式,将交通引导发展即 TOD 理念融合进城乡交通一体化发展中;其二是以日本及西欧等国家或地区为代表,通过严格的规划控制,

在城际间、城乡间大力发展轨道交通,建成市区与郊区间的客运骨干网络,并通过交通枢纽紧密衔接城区内的公共汽车和长途汽车线路,使城镇发展呈现出与公共交通系统互为依存的良性循环状态。国内研究更多集中在客流特征分析、客流预测和运力配置等方面^[2-4],对城乡客运一体化发展的对策研究主要集中在管理体制、运营模式、组织方法和效益分析等方面,缺乏对城乡客运一体化发展的总体发展思路、评价指标以及政策建议等方面的研究^[3-6]。本文讨论了城乡客运一体化的现状和存在问题,系统论述了城乡客运一体化的总体发展思路、发展模式和评价指标,并针对城乡客运一体化的可持续发展提出了建议。

一、城乡客运一体化的现状及其存在问题

城乡一体化建设是推进全国城市化建设和新农

收稿日期: 2009-06-05

基金项目:交通部重大科技项目(2006332221280);霍英东教育基金项目(94025)

作者简介:任卫军(1972-),男,陕西凤翔人,副教授。

村建设的必由之路,城乡客运一体化是其建设的一个重要方面,它不仅会对城乡居民的出行产生深刻的影响,而且会使地区的经济水平、产业结构和发展前景产生巨大变革。因此,需要对城乡客运一体化的实施进行一系列科学评价,立足现状,合理控制城乡客运一体化建设的进程,正确把握城乡客运一体化的发展方向,对推动全国城乡客运事业的发展具有重要的理论与实践意义。

(一)发展现状

随着城镇建设规模的扩大和基础设施的逐步完善,人流、物流、资金流、信息流向城镇集中,形成集聚、流转效应,城乡居民消费结构由“吃、穿、用”开始向“住、行、休闲”升级。《中国统计年鉴》、《中国城市建设统计年报》和《公路水路交通行业发展统计公报》显示,2005年全国城市公共交通客运量比2000年同比增长7.3%,公路客运量同比增长4.94%。全国城镇居民每人年均交通消费性支出为499.63元,保持了年均45.3%的增速,比2000年增加了5.35倍^[7]。城乡居民收入持续提高,必然要对出行的可达性、安全性、准时性、快捷性、便利性、舒适性等交通服务质量提出要求,并对城乡客运的通达深度、运输能力、价格优惠等加以关注。

随着国家和各省级高速公路网规划的实施,干线公路、农村公路、“通畅”工程以及农村客运网络化工程的全面推进,中国城乡道路快速发展。据交通部门统计,到2006年底,全国公路总里程达345.70万km,全年道路客运量186.1亿人次,占综合运输总量的92%;全行业实现增加值4363.7亿元,对GDP的直接贡献率达到2.1%;已通公路的乡镇占乡镇总数的99.8%,已通公路的行政村占行政村总数的94.3%;乡镇通班车率达到96%,行政村通班车率达到83.2%。城乡道路网和公共交通基础设施建设的日趋完善,为发展城乡客运一体化奠定了坚实的基础。

2003年交通部下发了《关于加快发展农村客运和开展农村客运网络化试点工作的通知》,并在东部、中部和西部选择了7个省13个地级市和县作为全国农村客运试点地区,以探索发展农村客运的经验。在客运需求的推动下,产生了农村客运公交化的特殊发展模式。同时,2004年建设部下发的《关于优先发展城市公共交通的意见》指出,未来全国的公共交通规划应将郊区城镇的客运交通纳入城市

公共交通系统中,统筹研究公共交通发展规划,打破现行的客运交通体系及管理体制,在城市的市域范围内实现城乡公共客运交通的一体化经营和统一管理。

全国尤其是东部沿海地区在城乡客运一体化发展方面做出了积极的探索和发展。浙江省提出“城乡一体化、区间网络化、镇村辐射化、布局合理化”的经营模式和发展思路,取得了良好的成效。特别是浙江省嘉兴市结合当地经济与社会发展的实际情况,着力构建市域范围内的公交网络,并以“公交优先、有序推进、便民利民、划区经营、集约化管理”为原则,理顺了公交管理体制。其中嘉兴市海宁县实现了“村村通公交”和城乡公交“零换乘”,成为全国成功实现城乡客运一体化的典范。

(二)存在问题

尽管许多地区在城乡客运一体化发展中做了许多有益的尝试,然而城乡客运一体化发展过程中仍存在许多问题,主要表现为:

(1)管理体制多元分割。当前,实行城乡客运一体化的最大障碍是交通管理机制没有理顺,不适应建设公共服务型政府的要求。这一体制性障碍典型地表现为全国大部分地区的交通管理体制存在政出多门、地区分割、多头管理、职能交叉的现象。体制上的二元分割结构及管理层次间的不协调,不仅出现了机构重叠、权责脱节、协调困难、多头执法等问题,而且相应的政策法规建设滞后,严重阻碍了城乡客运的均衡发展。城市管理部门职能交叉、各自为政,特别是审批职能的重复设置、事权与财权分离,给道路客运能力的总量调控与供需平衡带来困难,成为影响城乡客运一体化发展的体制性障碍。

(2)公共交通资金投入及财政补贴不足。在城乡客运一体化进程中,客运基础设施建设、公交化改造等均衡各方利益,均需要大量的资金投入。然而地方政府对公共交通的资金投入普遍不足,公共交通财政预算偏少。调查数据显示,公共交通投资占固定资产投资的比重较低,尚未达到总投资的10%;2006年建设部调查的117个公交企业中,没有得到政府财政补贴的多达42家,占被调查公交企业的36%^[7]。

(3)道路客运政策差异明显。《中国城市建设统计年报》和《公路水路交通行业发展统计公报》显示:第一,城区公共交通与农村公路班线客运在行业

管理政策上存在明显差异,城市公共交通普遍不缴纳公路规费,享受减免城建维护税并享受财政补贴;而城乡客运税费较多,部分地市农村客运与城市公共交通税费差额较大,如表 1 所示。第二,城市公共交通能充分享受城市资源,如市区线路、站点等,而城乡客运只能集中进站始发,不能享受城市客运资源。这些政策差异在一定程度上形成了行业壁垒,致使农村客运税费偏多,运行成本较高,严重阻碍城乡客运一体化的发展。

表 1 部分市、县农村客运与城市公交税费差额

地区	每月税费差额 /元
四川省广汉市	1 023
四川省中江县	2 180
浙江省绍兴市	3 420
安徽省合肥市	2 610
湖南省衡阳市	2 340
浙江省金华市	1 994
浙江省丽水市	1 487

二、城乡客运一体化的发展思路与模式

实施城乡客运一体化是加速城镇化进程、建设社会主义新农村、实现城乡一体化的一个重要方面。在推进城乡客运一体化建设进程中,要进一步解放思想、实事求是,树立科学发展观,在建设思路 and 模式上要坚持可持续发展的交通理念。

(一) 总体思路

在建设城乡客运一体化的总体发展思路上,要坚持可持续发展的交通理念,树立切实可行的发展目标,建立科学的评价体系。

1 发展理念

落实科学发展观,把“以人为本、公交优先、好中求快、全面协调、持续发展”作为新时期发展城乡客运一体化的核心理念。通过统筹、协调与整合城乡各种客运方式的规划、建设、管理和运营,做到城乡客运的公共利益优先、交通规划优先、财政扶持优先、场站建设优先、道路通行优先等公共服务优先;因地制宜、因势利导,逐步构建城乡一体的公共客运服务网络,使城乡居民平等享受相同或相近的交通运输服务,享受公平的政策待遇。同时坚持“资源节约、环境友好”的理念,把科学发展观贯彻落实到

交通的各个领域和环节,努力实现交通由规模速度增长型向质量效益提高型的方式转变,由主要依靠资金和物质要素的投入向主要依靠科学管理、科技创新、人员素质提升和公共服务水平提高的方向转变,促进城乡公共客运的可持续发展。

2 发展目标

以城乡综合交通基础设施和运输网络为依托,以城市客运枢纽及换乘站场为纽带,实现城乡客运资源共享,力争做到所有乡镇、行政村通公交,使公共交通成为居民主要的出行方式,为城乡居民提供安全可靠、便利高效、舒适经济、资源节约、环境友好的城乡一体化公共客运服务体系。

3 评价指标

建立科学的城乡客运一体化的综合评价指标体系,根据“安全便利、经济高效、节能环保、公平管理、群众满意”的原则进行设计,分为目标层、准则层、准则分类层和指标数据层,进行定量评价。评价指标框架及具体指标见图 1 所示。

(二) 发展模式

积极探索城乡客运一体化的发展模式,通过体制、交通结构与运营模式等方面的创新,构建既符合当地实际及其特点,又具有前瞻性的发展模式。

1 管理体制模式

在大部制改革的大环境下,积极推进城市交通管理体制变革,打破城乡公共客运的区域界线,最大限度地方便城乡群众出行的客运组织形式。为实行管理主体一体化,整合现有交通行政管理资源,建立“统一管理、两个层面(决策层、执行层)、三大职能(管理、建设、执法)的大交通管理模式,构建“一城一交”的综合交通管理体制。在政府部门设置中,将职能相近、业务范围趋同的交通管理事项相对集中,统一管理,最大限度地避免职能交叉、政出多门、多头管理,提高交通行政效率,降低交通行政成本。

2 交通结构模式

城乡客运一体化交通结构模式的选取原则要从当地实际及其特点出发,与城乡土地开发和规划发展密切配合,最终实现与社会经济发展相适应并引导城乡发展,使城乡发展步入与公共交通紧密结合、协调发展的方向。

3 运营组织模式

城乡公共客运的性质是以公益为主、经营为辅。因此,城乡客运交通基础设施建设应以政府为主导,

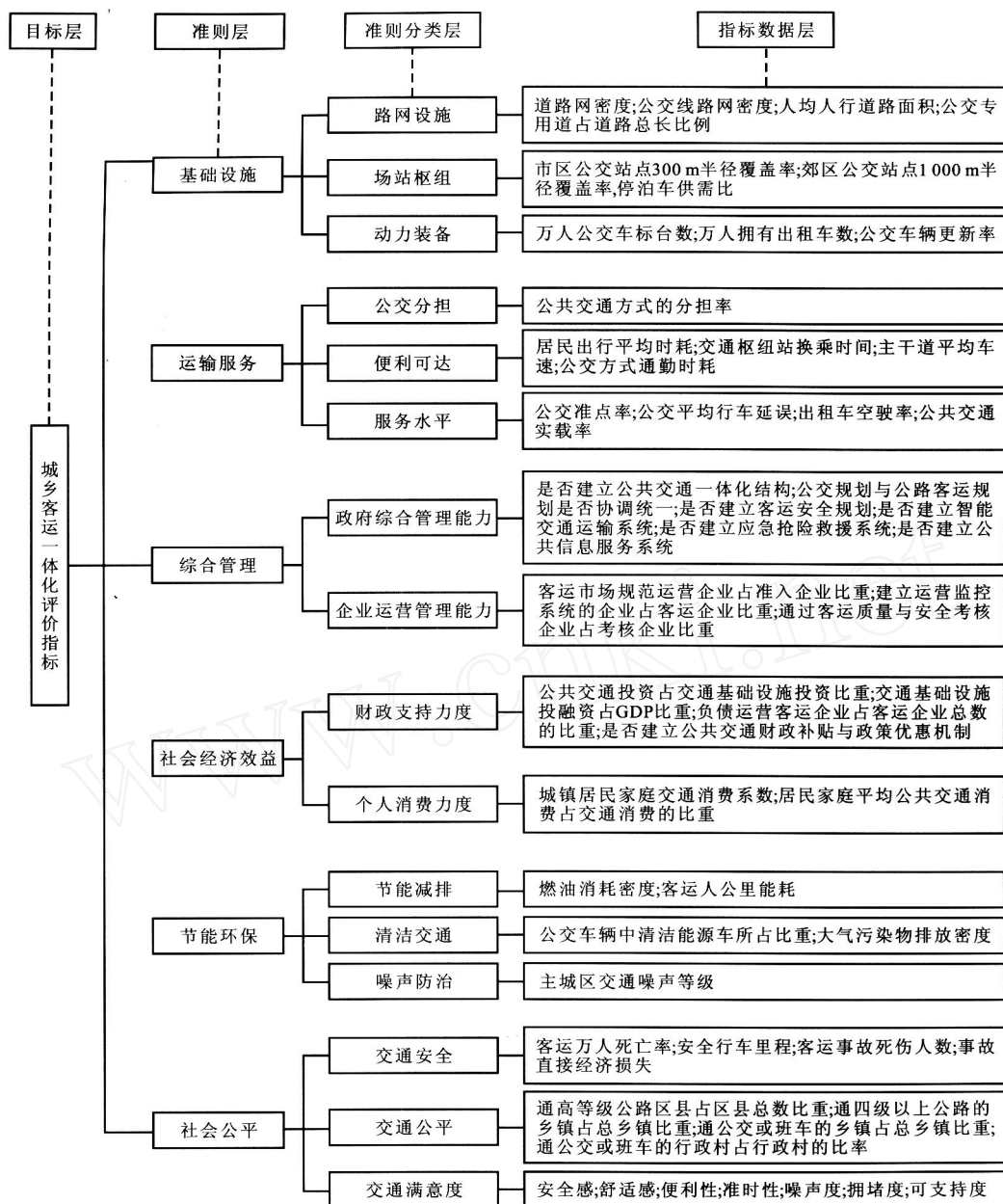


图1 评价指标体系框架

加大财政资金投入。城乡客运模式宜采取市场化经营,实行分层、分片区“集约化经营、公交化运行”的模式。在加大监管力度的同时,以更优惠的政策引导公交企业适度盈利经营,为公众提供多元化、高层次的服务。

三、城乡客运一体化的 政策性建议

在实施城乡客运一体化建设过程中,要坚持社

会主义市场经济的基本原则,要依据城乡社会经济发展的实际情况,制定相应的城乡客运政策,利用市场经济的调节作用引导客运企业良性发展,加快城乡客运一体化的建设进程。

(一)贯彻公交优先政策

当今城镇化建设伴随着交通工具的机动化,必然出现有限的城乡道路空间与不断增长的机动车之间的冲突,实施公共交通优先发展战略是减缓能源消费增长过快和解决交通拥堵问题的主要措施。目前国内公共交通出行的分担率平均不足10%,其大

城市也仅有 20%左右,与欧洲、日本、南美等大城市 40%~60%的出行分担率相比要低得多。优先发展公共交通既符合国际社会可持续发展的潮流,又符合国内土地资源稀缺、人口众多、群众收入水平总体不高的现实情况,既是中国国情的现实选择又是一项惠及普通群众的民心工程。

(1)规划优先。公共交通规划优先是指在公共交通规划和综合交通规划获得批准后,土地利用控制规划必须支持和落实公共交通规划用地。同时,采取灵活向公共交通基础设施建设倾斜的土地使用政策,在法规、政策上为公共交通规划用地提供保障,实现公共交通设施用地优先和路权分配优先。

(2)投资优先。公共交通投资及补贴不足一直是困扰公共交通发展的重要瓶颈问题,建立促进公共交通发展的长期稳定的资金来源渠道是发展公共交通的首要问题。笔者建议从城市土地出让金、固定资产增值税等税收中确定一定的比例,作为城乡客运交通发展的专项资金,专门用于城乡客运基础设施建设。在坚持政府投入为主的前提下,鼓励社会资本以合资、合作或委托经营等方式参与公共交通投资、建设和经营,做到公共交通的投资安排优先和财税扶持优先,为城乡客运交通一体化发展提供有力的资金保障。

(二)建立城乡交通一体化规划体系

在城市规划和建设中,充分考虑城市发展与城乡交通的互动关系。依据“一个优先、三个服务、五个协调”的原则,建立城乡交通一体化规划体系。“一个优先”是指城市总体规划中,优先规划城市综合交通规划中的城乡公共交通,以公共交通配合并引导城市的土地利用与发展。“三个服务”是指城乡客运要服务于国民经济和社会发展全局,与城市规划整体匹配和谐,支撑城市经济社会可持续发展;服务于城市功能完善和新农村建设,与城乡生态环境和谐相处,确保交通可持续发展;服务于人民群众安全便捷出行,满足居民多元化的交通需求。“五个协调”是指干线及农村公路、城市道路、轨道交通的结构与布局协调发展;路网站场、换乘枢纽、停车设施及行车交通设施协调发展;基础设施、运输装备与智能化管理、信息化服务协调发展;公共交通与其他运输方式优势互补、协调发展;交通资源高效利用与资源节约、环境保护协调发展。

(三)采取积极稳妥的投融资措施

公共交通是社会公益性事业,是政府为社会提供的公共服务,必须体现经济、安全、便捷、舒适等服务特性。运用公共财政补偿公交企业的经营成本,是世界各国普遍采用的最基本的政策手段。如德国柏林对公交企业的财政补贴占运营成本的 57%,法国巴黎占 57.5%,美国华盛顿占 66.1%,意大利罗马占 74.5%,俄罗斯莫斯科占 89%,日本一般新建公共交通设施时,中央政府资助 50%~60%,地方政府资助 25%,其余为低息贷款^[7]。因此,城乡客运基础设施投资要以政府投资为主。

在以政府投资为主的前提下,要以“项目锁定资源、资源置换资金”的思想,利用市场机制,采取积极稳妥的投融资政策及模式,广纳社会资金,多渠道融资,推动城乡客运一体化的发展。同时,客运企业要转变观念,发挥自身优势,节约成本,建立以国有企业为主导的多元融资的一体化城乡客运交通企业体系,使其成为城乡客运交通发展的中坚力量。

(四)调整优化城乡交通线网结构

科学规划、分步适时地建设轨道交通、快速公交系统(BRT)等大容量公共交通,综合考虑大容量公共交通与城市常规公交、对外交通的紧密衔接,充分兼顾城乡客运交通网络功能上的层级配套和无缝衔接。建立“以人为本”的一体化综合枢纽,提高客运枢纽和站场资源利用率;重视不同交通方式之间的沟通、协调和配合机制,实现市域交通与对外交通之间的连接贯通,不断改善各种交通方式之间、城乡之间及枢纽与社区间的接驳条件。

(五)建立健全统一的法规政策和标准

执行政策法规一体化,对城乡道路客运实行统一的发展政策及运价、税收、投资信贷、补贴等经济政策,采用统一的法律法规体系,使城乡客运经营主体的竞争环境公平化。

(1)统一运价。科学合理制定城乡客运票价标准,坚持实行既符合市场经济规律又公平普惠的低票价政策,取消不合理的附加费用。票价制定既要考虑城乡居民的支付能力、企业的运营成本,也要考虑政府的承受能力,还应兼顾与其他公共交通方式之间衔接与换乘的合理票价结构。

(2)统一资源配置。将城乡客运线路和站场进一步整合、改造和相互衔接,通过线路经营权招投标

或特许经营方式统一配置运输能力,达到资源共享和综合利用的高效化;重点建设一体化的客运枢纽和优先发展快速客运通道。在市域内调整、改造和优化现有交通资源,提高交通资源利用效率。同时将城乡客运线路和站场与对外交通主骨架网络在功能上相互配套、衔接和贯通。

(3)统一标准。从事城乡客运的企业统一执行“五定、四统、三保、两考”服务标准:定线路、班次、时间、站点、票价;统一排班、调度、运价、结算(核定乘员标准);保零(近)距离换乘、保安全有序运行、保驾乘人员服务规范化;政府加强监管,实行企业服务质量信誉考核与市场准入制度,企业员工加强素质培训,持证上岗,通过考核优胜劣汰。

(六)培育统一开放、适度竞争的城乡客运市场

实行市场建设一体化,彻底打破以城乡地域界限划分客运市场的陈旧观念,逐步建立统一开放、主体平等、公平竞争的城乡客运市场。

(1)建立现代企业制度。按照“产权明晰、权责明确、政企分开、管理科学”的要求,通过政策引导,市场推动,鼓励城乡道路客运企业之间的业务通过协商,合作共赢,找出适合各自发展的组织形式和管理模式,为城乡道路客运一体化发展奠定基础。

(2)加强宏观调控。政府统一调控和指导是城乡客运一体化健康发展的关键,城市公交客运、班车客运、轨道客运、出租客运以及旅游客运等各种城乡客运方式的服务范围、服务对象、服务方式上如何定位、分工协作,行业管理部门应科学规划、统一管理、合理分工,保证各种客运方式健康协调发展。

(3)提高客运市场集中度。构建城乡道路客运一体化系统时,按照提高运输市场集中度的要求,对运输管理方式、运输组织方式、经营方式进行变革,本着集约化、规模化、网络化、公司化的原则,形成少数若干大型道路客运企业主导城乡道路客运市场的格局,维护城乡客运市场健康、有序发展。

(4)完善市场准入制度。要求客运经营主体必须具备和拥有一定的经济实力才能进行入客运市场实施运营。为维护城乡道路客运市场秩序,防止低效、无序竞争,交通行业管理部门应加大对城乡道路客运市场的监管力度,依法严厉查处各种违规违法行为,杜绝农用车、拖拉机、货车、私人小汽车从事客运,营造一个公开、公平、公正的市场竞争环境。

(5)加快立法建设。完善城乡客运管理的法律法规,出台相关实施细则和管理办法,做到有法可依、执法必严,稳定和促进城乡客运市场的可持续发展。

(七)坚持城乡客运全面、协调、可持续发展

节约资源、保护环境,是落实国家可持续发展战略的要求,也是全国建设和谐社会的客观需求。在城乡客运一体化的发展进程中,不仅要构建一体化的管理体制,一体化的运营模式和一体化的接驳方式,而且要积极推进城乡“清洁交通”、“宁静交通”、“绿色交通”的理念,努力建设“资源节约型和环境友好型”的综合交通体系。

四、结 语

城乡一体化是推进城镇化建设和新农村建设的一条必由之路,大部制改革与构建综合交通运输体系的大环境为发展城乡客运一体化带来了新的契机。针对国内城乡客运的现状和存在的问题,要坚持科学发展观,以“全面协调”、“持续发展”作为新时期发展城乡客运一体化的核心理念,积极推进交通体制的改革,贯彻公交优先,执行稳妥的投融资政策,建立健全统一的法规政策和标准,培育统一开放、适度竞争的城乡客运市场,促进城乡客运一体化的全面、协调、可持续发展。

参考文献:

- [1] 马 强.近年来北美关于“TOD”的研究进展[J].国外城市规划,2003,18(5):45-50.
- [2] 卢 旭.城乡客运一体化实施评价研究[D].长沙:长沙理工大学,2008.
- [3] 罗 剑.我国城镇公共交通规划研究[D].西安:长安大学,2006.
- [4] 吴公勇,胡光明.城乡公交一体化实施探讨[J].城市道桥与防洪,2006,23(5):46-48.
- [5] 潘艳辉,徐泽绵.城乡公交一体化规划方法研究[J].交通科技,2006,32(6):104-106.
- [6] 殷凤军,过秀成,相 伟.中小城市城乡公交统筹发展的对策研究[R].北京:中国城市交通规划学术委员会,2005.
- [7] 仇保兴.落实优先发展城市公共交通战略,促进社会主义和谐社会建设[R].北京:全国优先发展城市公共交通工作会议,2006.

(下转第 63 页)

Empirical study of foreign-invested enterprises and economic development in Shaanxi Province

XIAO Ji-wu^{1,2}, WANG Xiao-ling¹

(1. Xi'an Branch of the People's Bank of China, Xi'an 710004, Shaanxi, China; 2. School of Economics and Finance, Xi'an Jiaotong University, Xi'an 710061, Shaanxi, China)

Abstract: According to single-equation model and VEC model, this paper analyses empirically the use of foreign investment and economic development in Shaanxi Province. The conclusion indicates that foreign investment in Shaanxi Province does promote local economic development, but the result is not significant. The main reason for this phenomenon lies in the fact that the comprehensive attraction of foreign capital in Shaanxi Province is not strong and the scale of foreign capital is small so that foreign capital can not create a greater impact. In order to enhance the promotion of the foreign investment in the future, the key is to increase use of foreign capital and improve the performance of foreign capital.

Key words: foreign-invested enterprise; economic development; VEC model; Shaanxi Province

(上接第 39页)

Strategy for urban and rural passenger transport integration based on big ministries

REN Wei-jun¹, HAO Ji-xiu², SUN Li-ying², JIANG Yu-lin²

(1. School of Information Engineering, Chang'an University, Xi'an 710064, Shaanxi, China;
2. China Academy of Transportation Sciences, Beijing 100029, China)

Abstract: In order to promote the development of socialist new rural area and speed up the progress of urban and rural passenger transport integration, the paper discusses the problems of the dispersion of jurisdiction, the lack of governmental finance and the differences of urban and rural passenger transport policy. With the idea of sustainable development for transportation, the authors set up the new development modes in governmental managing, traffic system and business managing, and build a quantitative evaluation index system. Finally, they provide simultaneity, the strategies and suggestions in public traffic development, the town and country planning, the investment policy, the law building and the market cultivating to push forward the progress of urban and rural passenger transport integration.

Key words: transportation and planning; urban transportation; rural transportation; integration