

中国城市交通可持续发展系列丛书

沃尔沃研究与教育基金会资助

Funded by Volvo Research and Educational Foundations

畅通、高效、安全、绿色

——中国城市公共交通可持续发展重大问题解析

Smooth, Efficient, Safe, Green

Main Issues of Sustainable Urban Public Transport in China

江玉林 主编

吴洪洋 申耘 副主编



科学出版社

Science Press

内 容 提 要

本书为《中国城市交通可持续发展系列丛书》之一，由沃尔沃研究与教育基金会资助。系列丛书自 2007 年以来相继出版，为《中国中心城市可持续交通发展年度报告（2007）》、《中国中心城市可持续交通发展年度报告（2008）》。自 2009 年开始，《中国城市可持续交通发展系列丛书》的内容由中国中心城市扩大到全国城市，每年将针对中国城市可持续交通发展的若干重大问题进行分析研究，2009 年丛书名称定为《畅通、高效、安全、绿色——中国城市公共交通可持续发展重大问题解析》，重点剖析了中国城市公共交通可持续发展的重大意义、重要进展和主要问题，提出了贯彻落实中央公共交通优先发展战略的总体思路、重点任务和保障措施，提高公共交通的吸引力，使民众愿意乘公交、更多乘公交。

本书可供城市相关部门制定公共交通发展战略、政策、规划以及相关设计、研究、咨询单位开展工作提供参考，也可作为高等院校相关专业的师生教学参考使用。

《畅通、高效、安全、绿色》

编委会

名誉主任：周 伟 庞顺根

主 任：李作敏 迟陆军

副主任：柯春林 刘小明

成 员：石宝林 周晓航 陈锁祥 王兆荣

张太雄 黄 敏 涂 智 贾建涛

罗 虹 强院省 高 杨 姚先林

汪学君 熊鼎坤 赵 捷 刘治强

郭卫东 陆培基 郑春发

主编：江玉林

副主编：吴洪洋 申 耘

参编人员：冯立光 杨丽改 郭谨一

彭 琥 许 飒 刘蕾蕾

孙黎莹 张柱庭 张 勇

李振宇 张好智 陈徐梅

王永胜 刘向龙 李 静

郭 忠 许 薇 徐 剑

贾文峥 宁士帅 郭姗姗

交通运输部科学研究院城市交通研究中心

城市交通研究中心隶属于交通运输部科学研究院，主要从事区域与城市交通规划、交通系统分析与设计、交通系统组织与管理；关注绿色交通（慢行交通、公共交通）与低碳发展（城市形态与资源环境）；解析交通系统运行机理，完善交通科学与技术体系，强调实践与创新。中心近三年承担科研项目 14 项，其中国家和省自然科学基金 2 项，国际合作项目 4 项，在城市交通规划、公共交通规划、快速公交（BRT）研究等方面具有先进的技术及丰富的项目经验。

2005 年，城市交通研究中心得到瑞典沃尔沃教育与研究基金会的资助，成为该基金会在全球建设的七个“未来城市交通”高级研究中心之一，旨在寻找城市可持续交通发展的最佳解决方案，推动中国乃至全球可持续交通的发展。

序 言

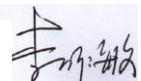
新中国成立 60 年以来，中国的国民经济飞速发展，中国的工业化、城镇化、机动化和现代化进程大大加速，中国的城市交通发展也取得了较大的成绩。但是伴随而来的城市交通拥堵、城市环境污染、城市土地和石油等资源紧缺和交通事故等一系列的问题也日益凸显，给人民生活和城市发展带来很大的负面影响，严重阻碍了经济、社会和环境的可持续发展。那么解决中国城市交通诸多问题的出路何在呢？

从 2004 年温家宝总理做出的重要批示：“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”到 2009 年胡锦涛总书记在考察北京市国庆安全保障工作时的强调：“交通问题是关系群众切身利益的重大民生问题，也是各国大城市普遍遇到的难题……必须充分发挥公共交通的重要作用，特别是轨道交通，为广大群众提供快捷、安全、方便、舒适的公交服务，让广大群众愿意乘公交、更多乘公交”。这期间各级政府纷纷出台了公共交通优先发展的有关规定和政策。由此，大力发展公共交通才是解决城市交通问题的最好途径，而城市公共交通的可持续发展更是突出以人为本、建设社会主义和谐社会的需求。

城市公共交通的可持续发展问题，既是一个战略问题，又是一个现实的社会问题；既是一个系统科学问题，又是一个社会科学问题；既有社会学、经济学和交通学理论应用问题，又有资源优化、环境生态等约束条件的资源配置问题。可谓融宏观层面的问题、中观层面的问题和微观层面的问题于一身，是理论性和实践性极强而又复杂的现实问题，无论是从现实还是长远，研究并提出解决城市公共交通可持续发展问题，对人类社会的发展具有重要的意义。

《畅通、高效、安全、绿色——中国城市公共交通可持续发展重大问题解析》一书，深入的剖析了中国城市公共交通可持续发展过程中面临的几个重大问题及其最佳解决方案，这将对我国城市公共交通事业的改革与发展，进而促进整个交通事业的可持续发展具有重大的意义。我相信这本书的出版发行，将为各级政府的政策制定人员以及交通研究人员提供很好的参考，使大专院校的师生们能更好的了解现实的城市公共交通，期望本书的出版受到交通管理者、研究者和参与者的欢迎。

交通运输部科学研究院院长



2009 年 12 月

前 言

本书为《中国城市交通可持续发展系列丛书》之一，本系列丛书自 2007 年以来相继出版，为《中国中心城市可持续交通发展年度报告（2007）》，着重于城市可持续交通发展的内涵、中国中心城市可持续发展的方向以及中国中心城市可持续发展的现状水平，同时针对交通管理体制机制、交通投融资、城乡一体化以及公交优先发展做了深入研究，介绍了中国中心城市发展过程中的新成果、新理念和新思路与国外的先进经验；《中国中心城市可持续交通发展年度报告（2008）》，重点研究了中国中心城市可持续发展战略、中国城市交通能源消耗现状与政策选择、统筹城乡交通发展现状问题与对策、TOD 及在中国的实践、中国 BRT 发展的经验与议题和公共交通立法、规划、运营等国际经验等内容。自 2009 年开始，《中国城市可持续交通发展系列丛书》的内容由中国中心城市扩大到全国城市，每年将发表当年度中国城市可持续交通发展的热点、重点研究成果。2009 年丛书名称定为《畅通、高效、安全、绿色——中国城市公共交通可持续发展重大问题解析》，是交通运输部科技项目“中国城市可持续交通发展模式与对策研究”的重要研究成果。

城市公共交通是与人民群众生产生活息息相关的重要基础设施，是关系国计民生的社会公益事业。城市公共交通对于对中国经济的发展、人民生活质量的提高发挥着至关重要的作用。为了推动经济的发展，改善居民的出行，增进人与自然的和谐，保障国家安全，中国城市公共交通需要快速发展、高效发展、安全发展、绿色发展来为中国经济社会发展提供强有力的交通运输保障。课题围绕城市公共交通“畅通、高效、安全、绿色”发展主题，从社会可持续、经济可持续和资源可持续三个方面解析了中国城市公共交通发展的重大问题，提出中国城市公共交通可持续发展战略和政策建议，以推动中国城市公共交通的优先发展、快速发展和持续发展。本书凝结了中国各级管理部门和中外专家的心血和集体智慧。

本书的具体内容安排是：

第一章为城市公共交通可持续发展的必要性和重要性。通过对城市公共交通可持续发展的基本内涵和重要作用的介绍，使读者对研究城市公共交通可持续发展的背景有全面系统的了解。

第二章为我国实施公交优先发展战略取得重要进展。通过对我国发展城市公共交通的一系列的政策措施的介绍，展现了我国城市公共交通发展过程中取得的重要成就，使读者对我

国城市公共交通发展的现状以及发展的方向有了明晰的认识。

第三章为中国城市公共交通可持续发展的重大问题。中国城市公共交通在坚持科学发展观的前提下取得了一定的成绩，但是同样也面临着众多的挑战，本章详细阐述了公共交通可持续发展过程中存在的重大问题，对存在的行政管理体制、可持续客运发展模式、公共交通财政政策、城乡客运一体化、以公共交通为导向的城市发展等关键问题进行了深入剖析，准确把握了问题存在的症结，并提出了解决问题的对策建议。

第四章为中国城市公共交通可持续发展的总体思路。本章提出了推动中国城市可持续发展的整体思路，提出了中国城市公共交通的发展方向和发展的重点。

第五章为中国城市公共交通可持续发展保障措施。着重从体制机制、规划引导、政策优先、财政扶持、安全应急、科技创新、激励机制等方面推进城市公共交通可持续发展的重大举措，以保障中国城市公共交通可持续发展目标的实现。

本书虽经多次修改，不足之处在所难免，欢迎批评指正。

编者

2009年12月

目 录

第一章 城市公共交通可持续发展的必要性和重要性	1 -
1.1 城市交通可持续发展的基本内涵	1 -
1.2 城市公共交通与城市的可持续发展	2 -
1.2.1 城市公共交通在国民经济发展中具有重要地位	2 -
1.2.2 城市公共交通为城市可持续发展提供有力支撑	3 -
1.2.3 城市公共交通体系的完善引导城市未来	7 -
1.3 世界城市交通可持续发展的主要经验和典型案例	8 -
1.3.1 发展过程：非机动化向机动化、个体化向集约化发展	8 -
1.3.2 共同选择：优先发展城市公共交通	8 -
1.3.3 基本模式：政府主导、社会参与、市场运作	8 -
1.3.4 主导方式：城市交通系统与土地开发、空间布局、生态环境协调有序发 展	8 -
1.3.5 典型案例	9 -
第二章 我国实施公交优先发展战略取得重要进展	14
2.1 确立优先战略	14
2.2 重视规划先导	17
2.3 推进设施建设	19
2.4 实行扶持政策	23
2.5 加强科技支撑	25
2.6 倡导企业创优	27
2.7 开展民众活动	29
2.8 建立法规标准	31
第三章 中国城市公共交通可持续发展的重大问题	32
3.1 城市交通行政管理体制改革	32
3.1.1 城市交通行政管理体制改革的必要性	32
3.1.2 城市交通行政管理体制沿革	32
3.1.3 城市交通行政管理体制的现状	33

3.1.4 城市交通行政管理体制存在的主要问题	35
3.1.5 深化城市交通管理体制改革的的基本原则	36
3.1.6 城市交通管理体制改革的推荐模式	37
3.2 可持续发展的城市客运体系	40
3.2.1 可持续发展的城市客运基本模式	40
3.2.2 公交优先是城市客运体系可持续发展的必由之路	40
3.2.3 实施交通需求管理是城市客运体系可持续发展的有力保障	43
3.3 城市公共交通财政政策	44
3.3.1 城市公共交通的产业特性	44
3.3.2 城市公共交通投资现状分析	45
3.3.3 城市公共交通应纳入政府采购公共服务形式范畴	46
3.3.4 完善公交补贴补偿机制的分析	46
3.3.5 建立国家和地方政府公交发展专项资金，确保稳定的、可持续发展的城市 公交发展资金来源	50
3.3.6 建立健全规范的公共交通补贴补偿制度	53
3.3.7 建立科学合理的公共交通票价制度	55
3.4 城乡客运一体化发展	56
3.4.1 城乡道路客运一体化的意义	56
3.4.2 城乡道路客运一体化的基本要求	57
3.4.3 城乡道路客运一体化存在的主要问题	57
3.4.4 城乡道路客运一体化发展思路	59
3.4.5 推进城乡道路客运一体化发展政策建议	59
3.5 公交引导城市发展	61
3.5.1 推动建立高密度、紧凑型的城市发展模式	61
3.5.2 推动建立 TOD（公交引导城市发展）发展模式	62
第四章 中国城市公共交通可持续发展的总体思路	65
4.1 总体思路	65
4.2 发展目标	65
4.3 发展重点	66
第五章 中国城市公共交通可持续发展保障措施	68

5.1 进一步深化交通行政管理体制改革与机制创新	68
5.2 加强综合运输体系规划与土地利用协调	68
5.3 扎实推进公交优先发展的一系列方针政策	69
5.4 建立发展公共交通稳定的资金投入与规范的补贴机制	69
5.5 加快推进城乡客运一体化进程	70
5.6 大力推动城市公共交通信息化建设	70
5.7 推进公共交通安全应急能力建设	70
5.8 鼓励使用低污染低能耗的公共交通工具	71
5.9 建立城市公共交通发展的考核评价机制	71
参考文献	72 -
致 谢	74 -

第一章 城市公共交通可持续发展的必要性和重要性

1.1 城市交通可持续发展的基本内涵

构成城市的建筑、生态、交通三大要素，交通是支撑和促进城市发展的重要关键基础之一。

近半个世纪以来，全世界的城市化和机动化的进程快速发展，大城市越来越严重的交通拥堵、环境污染和能源紧缺等问题，使城市和城市交通面临可持续发展的严重挑战，被称之为“大城市病”。解决城市可持续交通问题，引起了许多国家政府、研究机构和公众的广泛关注。

中国国务院温家宝总理在《让科技引领中国可持续发展》一文中指出：“可持续发展是现代化的永恒主题，人类文明进步呼唤着可持续发展和新科技革命，中国面临重大机遇和严峻挑战。我们要依靠科学技术实现中国可持续发展，依靠科学技术形成少投入、多产出的生产方式和少排放、多利用的消费模式，走出一条生产发展、生活富裕、生态良好的新型工业化和城镇化道路。让中国这块美丽古老的土地，成为炎黄子孙世代繁衍生息的渊源和乐园！”这一重要论述，为深入理解可持续发展的内涵，研究城市和城市交通的可持续发展问题指明了方向。

城市可持续交通发展定义为：“城市可持续交通发展系指能以经济高效、社会公平、环境友好、资源节约的方式，不断满足当代人日益增长的交通需求，又不损害自然、环境及后代人需求的交通发展模式”。

按照这一认知，城市可持续交通的发展应满足三个方面的要求：

一是要满足社会经济发展的需求。就我国而言，城市交通供给能力应与全面建设小康社会，快速工业化、城镇化和参与经济全球化等对城市交通的需求相适应，而又不超出经济的承受能力。

二是需要满足社会公平和多样化的交通需求。交通资源的分配注重社会公平，在保持社会公正的前提下，不同层次的交通需要都能得到合理满足，以惠及全体民众。

三是要满足与自然环境和谐发展的需求。发展资源节约、环境友好的交通方式，以符合人类健康的生活方式。这些要求，可以概括为：满足需求，经济高效，实现经济可持续；社会公平，惠及民众，实现社会可持续；环境友好，节约资源，实现环境可持续。

实现这些要求，经过许多国家几十年的实践证明，优先发展集约型的城市公共交通，形成以公共交通为主体的，多种交通方式（包括步行交通、自行车交通、机动公共交通、个体机动交通等）协调发展的、城市内外各种交通方式衔接顺畅的综合交通体系，是惟一的途径选择。

同样，也应按照这些要求来推进城市公共交通的可持续发展。

1.2 城市公共交通与城市的可持续发展

1.2.1 城市公共交通在国民经济发展中具有重要地位

我国的改革开放，加快了经济和社会的现代化步伐，推进综合国力持续快速增长。统计显示，1979年至2007年，我国（大陆地区，下同）经济年均增长9.8%，是同期世界经济平均增长速度（3%）的3.26倍。1978年，我国经济对世界经济的贡献率为2.3%，至2006年上升到14.5%，居世界第二位。我国GDP在世界的位次，由1978年的第10位上升到2007年的第三位。2008年，我国经济总量达到4.2万亿美元，人均达到3000美元。

作为现代化的一个重要标志和动力的城镇化，其发展进程明显加速。1978年至2008年，我国城镇化水平从17.82%，提高到45.68%，年均增长0.9个百分点，是1950-1978年间平均水平的3.6倍。尤其是进入21世纪以来，我国经济持续高速增长，城镇化进程进一步加快，城镇化水平从2000年的36.22%，提高到2008年的45.68%，年均增长1.18个百分点。2008年我国城镇人口已达6.07亿人。

城镇化是推动国民经济发展的强大引擎。据统计，2001年我国600多个县级市以上的城市GDP，占全国GDP的87%，而这一占比日益提高。2005年，我国287个地级以上城市人口占全国总人口的27.75%，行政辖区面积占国土面积6%，创造的地区生产总值占全国的61.8%，2007年上升到63%。据统计，我国内地36个中心城市（包括直辖市、省会城市和计划单列市）是我国近现代工业的发祥地，也是区域性的政治、经济、文化、科技、商贸和旅游中心，2005年这36个中心城市只占国土面积的5.1%，承载了17.8%的人口，创造了全国40.7%的GDP，且增长速度是全国平均水平的2倍以上。以特大城市为依托，辐射作用大的城市群已成为我国重要的经济增长极。目前，这些城市群，以不到全国1/10的土地面积，承载着全国1/3以上人口。已创造了全国1/2以上的GDP。据预测，到2020年，我国城镇化率将达到57%，城镇人口将占世界城镇人口总量的15%以上。美国著名经济学家、诺贝尔经济学奖获得者斯蒂格里茨教授说：影响和引领21世纪世界经济高增长的，一是美国的高

科技，二是中国的城市化。

随着工业化、城镇化进程加快，城市交通需求量急剧增长，城市公共交通也进入了快速发展时期。

城市公共交通系统是指城市中供公众乘用的经济方便的各种交通方式的总称，是由公共汽车、电车、轨道交通、出租汽车、轮渡等方式组成的公共客运交通系统。城市公共交通系统，通过各种交通工具和设施的相互配合，为公众提供交通运输服务，维系着城市功能的正常运转，是城市经济和社会赖以生存和发展的基础，在国民经济发展中占有重要地位。

据统计，“十五”期间，全国城市公共交通工具运营数量，由2001年的23.1万辆，增长到2005年的31.3万辆，年均增长7.9%；城市道路面积，由2001年的24.9亿平方米，增长到2005年39.2亿平方米，年均增长12%；城市桥梁，由2001年的3.9万座，增长到2005年的5.2万座，年均增长7.6%；每万人拥有公交车辆，由2001年的6.1标台，增长到2005年8.6标台，年均增长9.1%；公共交通客运总量，由2001年的350.7亿人次，增长到2005年的483.7亿人次，年均增长8.4%。2001年全国城市公共交通客运总量比1998年增长了60%，2005年又比2001年增长了38%，即2005年与1998年比较，7年间增长了1.26倍，五年半就翻了一番。据统计，2005年，城市交通的发展水平，36个中心城市人口密度、市域道路网密度、万人拥有公交车辆数、建成区道路网密度、人均道路面积等，分别是全国城市平均水平的2.24倍、1.92倍、1.56倍、1.04倍和0.95倍；这些中心城市的公共交通维护建设资金支出、公共交通运营财政补贴、公共汽电车运营收入、城市维护建设资金支出、出租车数量、建成区面积、公共汽电车运营线路网长度等指标，分别占全国城市总量的89%、81%、65%、54%、53%、32%和25%。可见，城市，特别是中心城市，由于其在国家经济发展中的重要地位，其城市公共交通基础设施建设、装备水平、资金投入、服务质量等方面在全国的经济社会发展中有举足轻重的作用。因此，推进城市公共交通的可持续发展，大力改善城市公共交通有效供给，努力提高服务水平，对于促进城市和城市交通的可持续发展具有十分重要的意义。

1.2.2 城市公共交通为城市可持续发展提供有力支撑

由工业化引领的我国城镇化与机动化同时并进。随着我国城镇化进程加快，城市人口急剧膨胀，城市经济迅猛发展和人民生活水平的不断提高，机动化的进程也同时明显加快。城市交通在得到快速发展的同时，也面临新的挑战。

大城市交通拥堵问题日益加剧。“十五”期间，大城市机动车保有量急剧上升，2005年

新注册的民用汽车数量是 2001 年的 3 倍左右，许多城市道路面积平均增长不足 10%，而机动车的增长速度高达 20% 以上。到 2008 年底，我国机动车保有量已达到 16988 万多辆，其中私人机动车有 12934 万辆，占机动车总量的 76.14%。从 2002 年以来私人机动车拥有量年均增长速度高达 30% 以上。交通拥堵，大大降低了城市的效率和质量，还加剧了环境污染。2003 年一些特大型城市公交车平均车速只有 10 公里/小时，小汽车车速 20 公里/小时，主干道车辆饱和度高达 0.8~0.9，高峰时段有些主要路段成了缓慢移动的停车场；交通拥堵造成公交车速缓慢，准点率下降，群众出行难，乘客满意度下降，城市公交出行分担率平均不足 10%，特大城市也仅有 20% 左右。城市交通拥堵造成的经济损失是巨大的，据 2003 年测算，这一损失高达人民币 2500 亿元，相当于当年全国 GDP 的 2%。交通拥堵不仅造成了巨大的经济损失，而且给人们精神和心理上造成的伤痛难以估计。交通拥堵的成因复杂，有交通资源的供给能力及其合理分配问题，有公共交通的服务水平和发展政策问题，也有交通方式的选择和需求管理问题；在交通的组织管理中，还有静态和动态的协调问题，如不少城市的停车设施严重不足，造成大量车辆占路停车，致使道路通行能力下降等。

交通污染成为城市的主要污染源。机动交通引起对人类健康有害的废气、烟尘、噪声和油污排放等，对城市空气、水域和土壤的污染成为城市污染越来越突出的因素。据统计，2003 年全国机动车的碳氢化合物（CH）、一氧化碳（CO）和氮氧化物（NO_x）排放量，分别是 1995 年的 2.51、2.05 和 3.01 倍。2005 年全国机动车的 CH 排放量达 836.1 万吨、CO 达 3639.8 万吨、NO_x 达 549.2 万吨。在大城市，机动车排放的 CO 和 CH，占城市排放总量的 80%。大部分城市主干道噪声超标率较高，噪声污染已成为城市环境中仅次于大气污染、水体污染的第三大公害。据 47 个城市的噪声调查，道路交通噪声大多超过 70dB，有的高达 74 dB，2/3 的城市人口暴露在较高噪声环境中。在城市环境污染中有 70% 左右的污染来自交通污染。这些污染降低了城市的生活质量。2004 年，世界卫生组织在关于预防道路交通伤害的报告中指出：“道路交通伤害是日益严重的公共卫生问题，主要影响弱勢的道路使用者，包括贫困人群”；“道路交通伤害给中等收入和低等收入国家造成的损失，占其国家生产总值的 1%~2%。”据欧洲国家研究表明，由于交通污染导致死亡占死亡总数的 3%，是交通事故死亡人数的 2 倍，城市人口寿命平均缩短 1.5 年，交通污染带来的健康损失约占 GDP 的 1.7%。

城市交通安全问题突出。据 2003 年的统计数据，我国道路交通的万车事故率，远大于美国、日本和德国。2005 年我国共发生交通事故 45 万起，造成 98738 人死亡、469911 人受伤，万车死亡率为 7.6 人，直接经济损失达 18.84 亿元，而其中在城市发生的交通事故占了很大比例，按人口比例计算，城市交通事故起数、死亡人数和直接经济损失，高于全国平均

数 0.6~3.8 个百分点。为了保证城市交通的可持续发展，提高交通的安全性，减少交通事故的发生率，是“以人为本”的应有之义。

日益增多的民众出行和提高生活质量的需求，与城市交通拥堵、环境污染、事故频发所形成的不协调、不和谐，成为制约城市和城市交通可持续发展的瓶颈。**为解决这一事关经济和社会发展全局的问题，中国政府在科学发展观指导下，选择和实施了优先发展城市公共交通战略。**这一科学选择，借鉴了国际上的成功经验，更是符合中国国情的正确决断。这是因为：

从土地资源和缓解交通拥堵来看。我国地域虽大，但人口最多，在城镇化发展过程中，只能坚持走集约型、紧凑式的城市发展道路。土地是最稀缺的、不可再生的、人类赖以生存的宝贵资源。在城市的人口密度，包括工业、商业、居住、社会设施、生态建设等用地，1 平方公里需容纳万人以上，不可能靠多修路来解决城市交通拥堵问题。（据英国伦敦模拟测算，将城市房屋底层全变成道路，也解决不了无限增长机动车的道路拥堵问题。）目前，我国城市道路人均面积为 10 平方米，只相当于欧洲城市的 1/3 左右，这就决定了要用较少的有限道路资源，来满足较多的民众无限增长的交通安全和交通舒适的出行需求。据测算，不同的交通工具所占道路面积是有较大差异的，自行车、摩托车、小轿车的交通面积分别为人均 8、8、30 平方米，其交通面积比为 0.267 : 0.6 : 1，而公共汽车和轨道交通的交通面积只有人均 1.5、2.5~5 平方米，其交通面积仅为小轿车的 0.05 和 0.083~0.167。因此，从提高国土资源利用率和缓解城市交通拥堵来看，只有优先发展城市公共交通，确立公共交通在城市交通中的主体地位，以高效率、大运量、方便快捷的集约型交通方式，才能为紧凑型城市高效运转和健康发展提供有力的保障；否则就不可能保持城市以集约型的方式发展，也不可能实现城市的可持续发展。集约型的城市，必须以集约型的公共交通作支撑。

从能源资源上看。目前，我国以至世界交通的能源，仍以石油、天然气为主。我国人均石油、天然气的资源占有量很低，石油仅为世界人均占有量的 11%，天然气仅为世界人均占有量的 4%。据统计，2005 年我国车用燃油达到 8120 万吨，约占全国石油产量的一半。在“十一五”规划中，要求单位 GDP 的能耗要比“十五”节约 20%。建设资源节约型、环境友好型社会是我国的基本国策。在所有机动交通方式中，公共交通是能耗最低的。据有关资料统计，公共汽车每百公里的人均能耗只有小汽车的 8.4%，无轨电车的人均能耗是小汽车的 4%，有轨电车的人均能耗是小汽车的 3.4%，地铁的人均能耗是小汽车的 5%。因此，大力发展高效节能的公共交通，是实现城市和城市交通可持续发展的必由之路。

从环境保护上看。目前，机动车尾气污染已成为大城市大气污染的最主要因素。交通节

能与减排是紧密相连的，节能可取得节省资源消耗和减少环境污染的双重功效。据测算，公共交通在高峰小时每人每公里平均排放的 CH₄、CO、NO_x 三项污染物，分别是小汽车的 17.1%、6.1%、17.4%；在城市中，如果轨道交通客运量达到 50%，CO 和 NO_x 的排放量可分别降低 92% 和 86%。可见，选择优先发展公共交通，特别是轨道和绿色交通，是保护环境、关爱生命的迫切需要。

从提高交通安全水平来看。据欧洲有关资料统计，交通安全水平，不同的交通方式差异很大。以每亿人公里死亡率来考量，轨道交通为 0.035，公共汽车为 0.07，小汽车为 0.7，摩托车和机动脚踏车为 13.8。如果以轨道交通为 1，则公共汽车、小汽车、摩托车和机动脚踏车依次为 2、20、394。可见在道路机动交通方式中，公共交通（含轨道交通）的安全水平是最高的。

从建设和谐社会目标来看。城市公共交通作为城市重要的基础设施，关系国计民生，被誉为社会生产的第一工序，城乡统筹发展的第一车间，城市公益事业的第一要件等。“公交优先”体现人民大众优先，有利于实现社会公平正义，照顾了大多数人的利益，让更多的人得到平等的交通出行权和道路等公共资源使用权。尤其是我国目前进城务工的农民约有 1.5 亿人，城镇低收入人群有几千万，公共交通是他们可以选择的主要交通工具。公共交通是适用于所有人的出行方式，为了畅通和环保的需要，有小汽车的人群也可以选择方便快捷的公共交通进出主城区。因此，优先发展公共交通有利于促进社会和谐。

鉴于公共交通的集约、高效、环保、公益等特性，为城市可持续发展提供有力的支撑，是其社会效益最显著的特征。近几年来，我国政府在开展城市交通“畅通工程”、创建“绿色交通示范城市”、建设“宜居城市”等活动中，都把优先发展城市公共交通、提高公交服务水平作为重要内容，进行部署、实施和评价。如，在“畅通工程”的 86 项评价指标中，有 25 项是直接针对城市公共交通的要求，加上与公交有关的项目，公共交通的指标份额达指标总数的 1/3 以上；而且在 2007 年的版本中，把提高公交运行速度 15% 和提高公交分担率 3~5 个百分点，作为总体目标的重要内容。在“绿色交通示范城市考核标准”中，共 5 个大项 66 个指标，其中城市公共交通作为一个大项，有 15 个指标；在组织管理、规划建设、基础设施、交通环境等大项中，还有多项指标涉及公共交通；在全部考核指标中，直接和有关公共交通的指标占 50% 以上，优先发展公共交通成为发展城市绿色交通的主角。在“宜居城市科学评价标准”中，有 6 个维度，其生活便宜度中，城市交通（包括公交分担率），与城市住房具有同等重要的分值；对其他如社会文明度、经济富裕度、环境优美度、资源承载力、公共安全度等，优先发展公共交通也会有所贡献。

1.2.3 城市公共交通体系的完善引导城市未来

交通作为城市的骨架和命脉，对于城市空间布局 and 经济发展具有引导和促进作用。在人们对城市交通与城市发展之间关系的深入研究中，确立了“公交优先”与城市发展全面统筹规划的指导思想。公共交通特别是大运力快速公共交通是调整城市空间布局的重要手段，有利于推动集约式、节约型城市的建设和发展，从根本上解决城市“摊大饼”式向外蔓延扩张的趋势。以公共交通作为调整城市布局，已成为国际上中心城区与卫星城镇交通联络的通行做法。以大运力为骨干的便捷公共交通+功能集中土地高强度开发的城市发展模式，有利于降低城市基础设施建设和运营成本，有利于提高公共交通的使用效率，有利于减少城市居民日常活动的交易成本，有利于提高城市生活品质 and 可持续发展水平，增强城市竞争力。

北京，2006年12月28日，吴良镛院士在首都规划建设委员会作的“新形势下北京规划建设战略的思考”报告中，对北京的发展形态提出“要因地制宜地创造‘葡萄串+交通轴+生态绿地’，城市空间布局、土地使用、交通系统与生态环境的创造协调有序发展，创造多核心的城市结构。”“葡萄串”，指城市组团中居住区和相关的城市职能单位，集约成片，有核心地开发。“交通轴”，指环境友好的交通方式，大力发展公共交通，引导小汽车合理使用。在多交通轴的节点，加强交通枢纽建设，并与不同的公共空间、居住区等发生联系。“生态绿地”，指在交通轴之间穿插各种公园与防护隔离带，并与自然的山脉河湖相结合。对于边缘组团和新城，以公共交通走廊（交通轴）引导城市的有序发展，形成“公共交通走廊+城市组团+生态绿地”组成的“葡萄串”式的空间模式。

在2008年9月22日中国第二届城市无车日活动中，北京提出了具有前瞻性的“选择了公交，就是选择了城市的未来”的口号。

上海，上海城市综合交通规划研究所所长陆锡明等在“上海城市交通发展30年”一文中，总结了上海交通体系决定城市空间的三种模式：市中心超高积聚状态下慢速非机动车型交通体系遏制城市空间扩展；市域超常郊区化趋势下快速机动型交通体系刺激城市空间蔓延；市域“地铁城”发展态势下轨道主导型交通体系引导城市空间拓展。该文提出了上海综合交通体系引导大都市空间有序拓展的三大战略：强大辐射的海空国际枢纽组合战略——支持大城市进入世界经济空间；广阔外部区域的公铁均衡战略——支持大城市融入国家经济区的活动空间；全民畅达的城市公交优先战略——引导大城市构筑组团式空间形态。

1.3 世界城市交通可持续发展的主要经验和典型案例

1.3.1 发展过程：非机动车向机动化、个体化向集约化发展

城市交通是城市构成的基本要素之一。随着城市化、机动化水平的不断提高，城市交通体系发展过程具有这样的特点：世界上所有大城市的交通体系都经历了非机动车向机动化、个体化向集约化发展，城市空间从小范围向巨型空间拓展的过程；目前世界大城市的交通体系，都呈现出非机动交通、机动交通、个体交通和集约交通并存的态势；随着城市规模不断扩大，集约式交通日益成为交通体系中的主体方式。

1.3.2 共同选择：优先发展城市公共交通

在城市化、机动化进展较早、较快的欧洲，为了解决城市交通拥堵和污染问题，法国于二十世纪六十年代末期，最先提出并实施“公交优先”政策。接着，世界许多大城市纷纷融入到优先发展公共交通的大趋势中，“公交优先”成为可持续城市交通发展的主导战略。公共交通是集约型的交通方式，能以较小的社会成本，实现最大的交通效率，公交优先体现了效率优先；公共交通具有较好的环保效应，公交优先体现了绿色交通优先；公共交通具有公益特性，人人共享，公交优先体现了社会公平。优先发展公共交通，是实现城市交通的经济可持续、环境可持续、社会可持续的重要抓手，因而成为世界大城市发展可持续交通的共同选择。

1.3.3 基本模式：政府主导、社会参与、市场运作

世界大城市实施公交优先战略，都采取了政府主导、社会参与、市场运作的发展模式。这种模式是由公共交通的公共服务性产品属性所决定的。还由于这种模式使公交优先有法规保障，有行政、经济、技术和社会力量的支持，能较快地见到成效并实现可持续发展。

1.3.4 主导方式：城市交通系统与土地开发、空间布局、生态环境协调有序发展

世界许多大城市，以发展大容量快速交通为骨干，完善综合交通体系，引导城市空间布局、土地开发和生态建设，进一步提高了公共交通体系的社会效益、经济效益和生态效益，为城市的可持续发展提供了有力的支撑。

1.3.5 典型案例

• 韩国首尔的公共交通改革

首尔从 20 世纪 50 年代到现在 50 多年，人口增长 4 倍多（2006 年底人口 1035.6 万人，占韩国总人口的 21.2%，面积 605.33 平方公里，人口密度 17108 人/平方公里），居民收入增长 4 倍多，机动车保有量超过了 300 万辆，导致城市不断扩大，土地稀缺，交通拥挤。1993 年比 1972 年机动车增加了 20 倍，而道路面积仅增加 22.1%，高峰时段机动车行驶时速从 30.8 公里下降到 19.5 公里；城市公交出行比例从 60%降到 2002 年的 26%；出租车的分担率从 20%降到 10%以内；私人轿车的出行率从 1996 年的 24.6%上升到 2002 年的 26.9%；公交运营模式以市场化为主体，线路分配不均、重复系数高等问题造成公益性服务水平低，出行分担率下降，公交企业日渐低迷。2003 年首尔交通堵塞的成本已超过 80 亿美元，占国民生产总值的 4%，空气污染严重，交通事故居高不下，道路和停车设施过多占用土地，土地资源越来越少，城市可持续发展面临严峻的交通问题。

首尔市政府经过 4 年准备，于 2004 年 7 月正式开展了公交系统整合性改革，立足于公共交通与城市土地布局整合考虑，还市民一个清洁、高效的城市环境。其改革包括确立目标、体系改造、运营革新、管理与技术升级等系统工程。

改革目标是：建设以人为本的环境友好型公共交通，提高交通系统运行效率和机动性，优化出行环境，满足乘客需求，增加乘客满意度，并达到系统本身财务可持续性；规划到 2006 年将公交出行分担率提高到 33.4%，私人小汽车出行降到 18.7%。

建立新的公共交通管理体系。市政府成立了公交系统改革公民委员会，由政府、市民组织、公交运营机构和专家组成。委员会拥有决策权力，协调各种利益关系，以期实现各方共赢。

建立新的收费系统。整合常规公交和轨道交通系统；交通费用由居民出行距离决定，而与交通方式无关；在前 10 公里内单一票制，然后按每 5 公里累进计价；基本收费制还包括免费换乘 4 次，有效提高了地面交通的乘客人数。

大力建设公共交通基础设施。一是通盘规划，重新设计公交线路，构建新的公交网络。其骨架网络由大容量快速公交道路（6 条轴线，147 公里）、干线道路（24 条轴线、405 公里）组成。共整治了 80 条干线道路（其中主干线 18 条），整建支线路 350 条、广域线道路 43 条、循环线道路 2 条，形成纵横交错、主次分明、开放发散的的道路网络。首尔的道路 80%是低于 18 米宽的，其承载能力低下，因此市政府决定建立更多的快速路，以吸引大量车流，

而释放原有道路空间，进一步改善交通环境。二是设置中央式公交专用道。一改过去设置在道路两侧的公交专用道，重建中央公交专用道系统，有效减少路口车辆对公交车的干扰，切实保障公交路权优先，提高公交车速和准点率。通过中央式公交专用道建设，进一步升级建起了 BRT 网络，具有岛式公交车站和路口信号优先。三是地铁四通八达，目前有 8 条线路、287 公里，年运送乘客 22 亿人次；还有 4 条地上铁路和远郊铁路。四是加强了换乘设施建设，为了吸引更多人使用地铁和公交，建设了驻车换乘设施 61 处和 10 多个多功能换乘中心。

加大技术创新。建设新的智能卡系统和公交管理系统，提高智能公交和信息化服务水平。

建立了公共交通运营管理新的规制。为确保公交汽车线路的公平性，提高所有线路的服务水平，制定了投标制及收入资金共同管理，根据运行业绩进行核算的政策；实行新的投资政策，在以政府投入为主的前提下，吸引更多的国内外民间资本参加轨道交通建设；实行了交通需求管理政策，如拥堵收费，提高燃油税，停车高收费等。

首尔的公交改革，成功地实现了预期规划，为其城市发展战略的实施创造了可持续交通的条件。

• 巴西库里蒂巴的高效率城市公共交通系统

位于巴西东南部的库里蒂巴市，与温哥华、巴黎、罗马、悉尼一起被联合国命名为世界第一批“最适宜人居住的城市”，也是当时发展中国家唯一获此殊荣的城市。从 20 世纪 50 年代开始，该市从 30 万人发展到 2007 年的 323 万人，人口密度每平方公里 4159.4 人；从原来农牧业为主，一跃成为巴西的一个工业和商业中心。由于其城市规划在探索城市可持续发展之路上取得举世公认的成绩，以及近乎完善的公共交通系统，使其在全球享有广泛的声誉。

简单、实用、高效，是库里蒂巴市公共交通系统最突出的特色之一。整个公交系统只有公共汽车，没有轻轨、远郊铁路。同时，该市拥有高保有量的小汽车，到 2007 年，小汽车保有量超过 100 万辆，平均 3.2 人就拥有 1 辆小汽车，然而市民 75% 的出行却是由公共交通系统完成的。公交系统 2004 年日均运送乘客达 208 万人次。据其 1990 年通勤比例模式统计，公共汽车达 71%，私家车为 14%，步行和自行车占 15%。这种很高的公交分担率，是该市实现可持续发展的基础之一。

特色之二，库里蒂巴市在 20 年前就创造了采取专用优先线路的特快城市公共交通系统，从城市中心以辐射状通向各处。这种快速城市公共交通系统（BRT，Bus Rapid Transit），比城市轨道和地铁系统的建造便宜得多，只相当于地铁 1/10 的建造成本，而运能接近，投资少、见效快、效率高，成为后来在美国、法国、日本、韩国等出现的快速公交系统的雏形。

2005 年统计，该市有公交线路 385 条，公共汽车 2100 辆，日运行 46.85 万公里。建设了集成公交网络。公交线路分为快速线、支线、城际联络线、环线、大站快车线、常规的整合放射线及市中心环线等，形成衔接顺畅高效的交通网。

特色之三，城市的土地开发与公交系统的建设紧密结合在一起。以快速公交系统为干线通道，在沿线的主要站点建立相对密集并具有混合土地利用型的社区和市镇。将新的土地开发集中在有大容量公交的轴线附近，土地开发密度呈梯形递减，离交通轴线越远，土地开发密度越低。

特色之四，建成“三重轴线道路”。有效整合了大容量公交、道路和土地开发，贯穿整个城市发展轴。“三重轴线道路”的中心是两条完全隔离车道的大容量快速公交专用道，进入换乘点，乘客可以方便地换乘支线。中央公交道两侧是单向道路，以提供车辆出入道路两侧的建筑。为了提升公交服务品质，在公交专用道两侧的单向道路上设置大容量的直达公交线路，通过管状车站上下乘客，运能是普通公交线路的 3.2 倍。正是这些各种类型的沿轴线的公交线路，满足短距离、长距离、高峰时段、非高峰时段的各种出行的选择。这种集成的公交网络，每年减少 2700 万次的机动车出行，相比巴西同等规模的其他城市，每人消费的汽油数量减少了 25%，每位市民的公共交通支出低于巴西全国平均水平的 50%。

特色之五，公交管理与运营相分离。该市的公共交通系统由一家属于市政府管理的城市公交公司（URBS）管理。公司下属的运营企业都是私人企业，通过线路招投标方式取得公交运营资格。现有 22 家运营公司。运营企业收到的票款，必须统一交到城市公交公司的专门账户中。由城市公交公司控制各运营企业的里程，并按完成的运营里程，给予补偿。

• 中国香港很高的公交出行分担率

香港是世界上人口最密集的城市之一，2006 年已超过 700 万人居住在 1099 平方公里的土地上，经济繁荣，拥有世界上最大之一的港口和最繁忙的机场，被称为亚洲的“世界城市”。香港拥有一个高度可持续发展的公共交通系统，在 2002 年时，80%以上的出行是利用公共交通，日均公交运送乘客数量超过 1100 万人次。其可持续发展公交系统的成功因素之一是实行了科学的城市增长方针，采取了土地利用和物业发展与交通发展一体化的措施，提升和推广以交通导向（TOD）的高密度发展模式和控制城市扩张。

之二，综合交通战略与政策。香港政府每 10 年开展一次综合交通研究，以制定交通政策框架和各交通工具的基础设施建设方案及其时间表。

之三，加大交通基础设施建设。轨道交通系统的规划和实施始于 20 世纪 70 年代，90 年代初开展了第一轮轨道交通发展战略，新建 6 条轨道线路，投资 1000 亿港元，于 2007

年全部完成，轨道交通网络扩展到 177 公里；1998 年开展了第二次轨道交通发展研究，考虑最新的土地利用和发展战略规划。香港以轨道交通为骨架，形成了高质量的综合公交系统。其多模式公共交通网络，由延伸到每个角落的多种公交服务组成：有重轨，城市中心和郊区的地铁（地下、地面和高架）；有现代地面轻轨（32 公里）；有单层和双层的专营巴士（600 多条线路、5800 多辆车）；有小巴（16 座，绿色小巴 350 条线路、2800 辆车，还有红色小巴 1500 辆车提供多条线路弹性服务）；有非专营巴士（7000 多辆车，填充普通公交服务所缺乏的线路）；还有有轨电车（6 条线、13 公里、160 辆车）、山顶缆车和轮渡等。

之四，公先优先。在道路上提供优先措施（公交专用道、交通管理等）；给予公交运营商税收优惠和资助方案来维持该产业的生存能力，吸引运营商为公众维持高品质、安全和可靠的公共交通服务。

之五，加强交通需求管理和对私家车出行的控制，有效分配道路空间。

• 美国纽约的公交优先战略

纽约市区人口 1881.85 万人，人口密度每平方公里 1.05 万人，GDP2.6 万亿美元，约占全美国总量的 24%，是美国最大的城市，也是一座全球化的大都市。2007 年纽约公交系统在高峰时间承担了全市 80%的运量。公交系统日平均运送乘客 827 万人次。

纽约公共交通各种方式（地铁、通勤铁路、轻轨、地面公交、轮渡等）均由纽约州交通局统一管理，便于组织各种交通方式间的衔接和换乘，提高整个公交系统运输效率，贯彻落实公交优先发展战略。

优先发展地面公交。纽约的公交车由市捷运局经营、管理。全市有公共汽车线路 830 条，线路总长 15485 公里，每条公交线路全年每天 24 小时开通。一是政府投入大量资金优先发展公共交通。每年公交车和地铁、铁路的主营收入，客票大约占 50%，地方政府补贴占 24%，纽约州政府补贴占 23%，联邦政府补贴占 2%，其他来源 1%。纽约州一年约有 28 亿美元的交通特定财源（5 种税费收入），其中 60%用于公共交通的运行，40%用于道路、桥梁的建设和维护。二是优化公交服务及运营，提升公交吸引力。票价低廉，转乘方便；开辟“校车”优先通行；公交车设计先进，所有公交车都有冷暖空调和紧急出口，都有方便老人和残疾人乘坐的装置；公交车清洁、舒适、安全、规范，基本准点，票价统一，服务标准统一。

大力发展地铁捷运交通。地铁系统有 27 条线路，总长 1162 公里，高峰时段列车运行间隔 1.5~5 分钟，日运送客流 310 万人次，地铁主干线有 4 条轨道，其中两条为快车行驶。其特点：一是轨道交通线路建设与周边土地开发同步进行，纽约 90%的人口增长集中在地铁沿线；二是加大地铁投资，在未来 25 年，纽约交通管理局用于维修、新建项目预算将达 1

万亿美元，其中 7 千亿用于新建地铁，3 千亿用于高速公路和桥梁的修建；三是多类型票价加大了地铁的吸引力；四是通勤铁路与地铁两套线路错踪交叉，功能互补，保证了轨道交通线路畅通发达，高效及时，换乘便利。

公交优先发展的辅助措施。在中央商务区设立公交专用道；中央商务区严格限制私车停放；加大发展私家车的成本；高速公路、桥梁、隧道收费与管理方法鼓励多人乘坐的交通工具；国会通过法律规定联邦政府为每名雇员每月提供 65 美元交通券乘坐公共汽车和地铁，还允许私营企业为雇员每月提供 65 美元的类似补贴，可抵扣税款，以引导更多的人选择公共交通出行。

• 日本东京的高密度轨道交通网

日本首都东京市目前世界最大的现代化城市之一。东京的交通网涉及一都三县面积 1.3 万多平方公里，人口达 3200 多万。目前，在整个东京都市圈范围内，轨道交通构成了城市公共交通的骨架体系。东京大都市圈现有地铁 280 多公里、铁路近 3000 公里。轨道交通线网覆盖高密度，每天运送乘客 3000 多万人次，担当了东京公交全部客运量的 86%。

东京的轨道交通经济、便捷、难点、舒适。横贯东京的地铁从起点到终点的票价仅为 300 日元；居民一般步行 10~15 分钟就可以到达最近的车站；准点率很高；地铁车厢通风良好，冬暖夏凉；车厢每个车门上都有液晶显示器，提示站名、换乘指南、线路运行状况等信息。

日本轨道交通依靠自身的优势吸引乘客，从而降低了人们驾驶私家车出门的需求。在东京，有超过 90% 的人选择乘坐轨道交通工具上下班，选择私家车的只有 6%。这不仅缓解了交通更拥堵，对保护环境也发挥了明显的作用。

日本公共交通建设的资金来源，主要是国家拨款、地方政府拨款和贷款。国家拨款部分是从汽油、柴油、液化气销售中征税；地方拨款部分是从各种交通设施的收费中开支。一般在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。

东京交通设施建设的财源中，崭新的思想史民间团体的参加。对新建道路和铁路，由民间开发者提供大规模资金。这是因为他们实行了 TOD 开发模式，私人铁道公司在开发和经营铁路的同时，也经营铁路沿线的房地产，以及其他商业服务业，也在铁路沿线建造新城，形成城市发展以铁路为导向的局面。

同时，日本政府还通过税收政策鼓励人们使用公共交通，所有工作人员都可以从其雇主那里得每月约 550 美金的交通补贴，这笔收入是免税的，而开私家车的敌人所能得到的交通补贴只占这一数额的 15%。

第二章 我国实施公交优先发展战略取得重要进展

2.1 确立优先战略

理念认知的不断深化。“公交优先”这一概念，在 1996 年全国城市工作会议上就已经提出，当时还没有形成完整的发展战略和系统的优先发展政策措施。在党中央提出全面建设小康社会目标和以人为本的科学发展观指导下，2004 年 3 月 6 日建设部印发了建城[2004]38 号文件《关于优先发展城市公共交通的意见》，并于 2004 年 5 月 20 日，建设部召开了以“树立和落实科学发展观，促进城市公共交通优先发展”为主题的全国第一次城市公共交通工作会议。

符合国情的科学选择。2004 年 6 月 25 日，国务院温家宝总理对建设部召开第一次全国城市公共交通工作会议情况报告作出了重要批示：“**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。**”

2005 年国务院办公厅先后发出有关优先发展城市公共交通的 3 个文件：国办发[2005]21 号文件《关于做好建设节约型社会近期重点工作的通知》中，指出要“研究提出优先发展公共交通系统的具体措施”；国办发[2005]35 号文件《印发今明两年能源工作要点的通知》中，进一步指出“鼓励优先发展公共交通系统”；国办发[2005]46 号文件转发经国务院同意的建设部、发展改革委、科技部、公安部、财政部、国土资源部《关于优先发展城市公共交通意见的通知》。

国办发[2005]46 号文件，是新中国成立以来，中央政府关于发展城市公共交通的第一个全面系统的文件。《通知》指出，城市公共交通是与人民群众生产生活息息相关的重要基础设施。随着经济社会发展和城镇化进程加快，一些城市交通拥堵、群众出行不便等问题日益突出，严重影响了城市发展和人民群众生活水平的提高。优先发展城市公共交通是提高交通资源利用效率，缓解交通拥堵的重要手段。《通知》要求进一步提高认识，确立公共交通在城市交通中的优先地位，明确指导思想和目标任务，采取有力措施，加快发展步伐；通过科学规划和建设，提高线网密度和站点覆盖率，优化运营结构，形成干支协调、结构合理、高效快捷并与城市规模、人口和经济发展相适应的公共交通系统，为群众提供安全可靠、方便周到、经济舒适的公共交通服务；要充分发挥公共交通运量大、价格低廉的优势，引导群众

选择公共交通作为主要出行方式。《通知》要求，充分发挥规划调控作用，科学编制城市综合交通体系规划、公共交通专项规划和轨道交通建设规划，科学配置和利用交通资源，建立以公共交通为导向的城市发展和土地配置模式；保持规划的严肃性和稳定性，切实防止和纠正违反规划、侵占公共交通基础设施及其建设用地的行为，保证优先发展公共交通的需要；建立健全法律法规和标准体系，促进城市公共交通健康有序发展。《通知》要求完善公共交通基础设施，合理规划设置场站和配套设施，加强城市交通换乘枢纽建设，推动智能公共交通系统发展。《通知》指出，要优化公共交通运营结构，大力发展公共汽电车，有序发展城市轨道交通，适度发展大运量快速公共汽车系统。《通知》要求，保障公共交通的道路优先使用权，科学设置优先车道和优先通行信号系统，并加强其管理，保证公共交通的优先使用权，提高公共交通车辆的运行速度和准点率。《通知》提出，要积极稳妥地推进行业改革，改革投融资体制，推行特许经营制度，形成国有主导、多方参与、规模经营、有序竞争的格局；加强市场监管，规范经营行为，推行等级服务评定制度，提高服务水平。《通知》强调，要进一步加大扶持力度，提供财政支持；规范补贴制度；保持低票价和低成本的优势；实行动地划拨；加大科研投入，积极推广应用先进科技成果，满足优先发展公共交通的技术需要。《通知》指出，优先发展城市公共交通是一项复杂的社会系统工程，城市人民政府要切实加强对组织领导，把优先发展公共交通作为实施城市道路交通畅通工程、创建绿色交通示范城市、改善人居环境的重要内容，切实抓好落实有关政策措施，促进城市健康发展。

2006年3月14日，第十届全国人民代表大会第四次会议批准的《十一五规划纲要》，在市政公用事业发展方面，明确了“优先发展城市公共交通，完善城市路网结构和公共交通场站，有条件的大城市 and 城市群地区要把轨道交通作为优先领域，超前规划，适时建设。”

2006年3月15日，建设部发布的《建设事业“十一五”规划纲要》，要求“落实优先发展城市公共交通战略，基本确立公共交通在城市交通中的主体优先地位。完善城市路网结构，支持大城市特大城市因地制宜发展新型、节能、环保的大运量快速公共交通，建立现代化的城市公共交通体系，有序发展城市轨道交通。到2010年，万人拥有公共交通工具10.4标台，人均道路面积11.5平方米，城市轨道交通运营路网长度达2000公里。公共交通分担率特大城市达到30%以上，大中城市达到20%以上。”

2006年12月2-3日，由建设部主持召开了全国优先发展城市公共交通工作会议，国务院办公厅、国家发改委、财政部、公安部、科技部、国土资源部、劳动保障部、国务院法制办等领导部门负责人出席会议。有北京、上海、天津、深圳、沈阳、济南、合肥、杭州、郑

州、贵阳、常州等 11 个城市被评为“优先发展城市公共交通示范城市”，受到表彰。

2006 年 12 月 5 日，建设部、发展改革委、财政部、劳动保障部联合发布《关于优先发展城市公共交通若干经济政策的意见》（建城[2006]288 号文件），进一步明确城市公共交通是社会公益事业，要坚持以政府投入为主，纳入公共财政体系，重点扶持，加大投入，以及建立低票价的补贴机制，落实燃油补贴及其他各项补贴，规范专项经济补贴，维护职工合法权益，确保行业稳定等一系列具体政策措施。

2007 年 10 月 15 日，党中央胡锦涛总书记在中国共产党第十七次全国代表大会作的题为《高举中国特色社会主义伟大旗帜，为夺取全国建设小康社会新胜利而奋斗》的报告中，提出“建设资源节约型、环境友好型社会，必须重点加强水、大气、土壤等污染防治，改善城乡人居环境。”要求“着力解决好城市交通问题，减少和控制温室气体排放，维护国家环境与发展权益，树立负责任的大国形象，为减缓全球气候变化作出新贡献。”

2007 年 3 月 5 日，国务院温家宝总理在十届全国人大五次会议的《政府工作报告》中，关于“促进经济又好又快发展和构建和谐社会，”要求把节能降耗、保护环境和集约节约用地作为转变经济增长方式的突破口和重要抓手。要坚决改变消耗高、污染重、占地多的粗放型发展模式。坚持节约发展、清洁发展、安全发展、实现可持续发展。要求坚持优先发展城市公共交通。在交通节能方面，再次强调优先发展城市公共交通和轨道交通。

优先发展城市公共交通列入了 2007 年国务院工作要点。在国务院《关于印发节能减排综合性工作方案的通知》（国发[2007]15 号文件）中提出：“优先发展城市公共交通，加快城市快速公交和轨道交通建设。”

党中央、国务院把优先发展城市公共交通上升到国家战略层面，成为建设资源节约型、环境友好型社会，构建社会主义和谐社会的国家发展战略的重要组成部分。政府的一系列方针政策形成了从公交优先战略思想到战略任务目标、战略布局、战略措施的完整体系。

优先发展城市公共交通战略公布之后，国内外媒体和广大人民群众给予了高度关注，有数百家媒体和网站进行了报道和评论，积极响应和支持“公交优先战略”。

2005—2007 年间，全国各直辖市、省、自治区，省会城市、计划单列市，以及地级市和部分县级市，纷纷制定和出台了贯彻实施优先发展城市公共交通战略的意见。这些意见的基本内容主要有三个方面：**一是统一思想，提高认识。**明确了城市公共交通的社会公益性质

和在城市交通中的主体地位，提高优先发展城市公交重要性的认识；明确了优先发展城市公共交通，是贯彻以人为本的科学发展观，实施构建资源节约、环境友好、社会和谐的国家发展战略的组成部分，增强优先发展城市公交的紧迫感；明确了发展城市公共交通是城市政府的责任，增强执政为民，政府主导优先发展城市公交的责任意识。**二是采取措施，支持发展。**各地城市政府，制定了具本措施，落实规划优先、建设优先、路权优先、政策扶持优先，支持城市公交优先发展。**三是制定计划，明确目标。**各地城市政府，结合本地经济社会发展情况，制定了城市公共交通系统发展的近期计划和具体目标，抓落实，促实施，求实效。

从此，中国城市公共交通进入了优先发展的新阶段。

2.2 重视规划先导

在《城市规划法》和 2008 年颁布实施的《城乡规划法》中，都明确规定，在城市总体规划中，应包括城市综合交通体系规划。城市综合交通体系规划由城市各类交通设施、交通参与者和交通政策等共同构成，包括城市道路框架系统、城市内部交通系统和城市对外交通系统，体现城市公共政策及政府对经济社会发展和城市布局的引导。从空间分配、投资安排、规划管制等方面落实公交优先发展的各项政策，实现社会公平、节约资源、保护环境及城乡统筹发展。

各地政府重视发挥规划的调控和引导作用，从法规层面保证构筑以公共交通为主体的城市综合交通体系。

北京，按照北京城市总体规划（2004-2020）和北京交通发展纲要，开展了道路运输规划、轨道交通规划、公路网规划、综合运输规划、奥运专线、公交线网规划与运营组织等专项规划的编制工作。规划到 2015 年，建成轨道交通 550 多公里，建设大容量地面公交快速线路（BRT）10 条；2010 年建设综合客运、换乘枢纽 13 个；优化调整公交线网，中心减少重复，边缘扩大覆盖，逐步建成以快线网为骨架、普线网为基础、支线网为补充的三级公共交通网络；加大公交路权优先，按分时、分段、分线多方式设置，覆盖主要客运走廊，连续成网；在新建、改建双向 6 车道的道路上同步施划公交专用道。

上海，以制定城市交通白皮书为载体，贯彻公交优先战略，通过大力发展轨道交通，改革公共汽电车行业体制、机制，推动公交事业加快发展，为市民提供较为方便的公交出行条件；加快基础设施建设和发展，改善外部环境；抓紧交通枢纽建设，将公交枢纽、场站等设

施用地纳入控制性详规，轨道交通站点与配套换乘设施统筹规划，做到设计、建设、竣工、交用四个同步。

天津，依据城市总体规划，完成了轨道交通建设、公共汽车线网、快速公交汽车线网、公交科技发展、滨海新区公交发展 5 个专项规划的编制工作。确立以场站建设为龙头，带动线变、车变、机制变、体制变，三年实现公交大变的基本思路。以公交场站建设为突破口，全面启动了优先发展公共交通的各项工作。

深圳，先后编制出台了公共交通总体规划（第三次修编）、常规公交线网近期规划、公交场站近期建设计划、快速公交系统(BRT)规划等多项专项规划。规划到 2010 年全市机动出行中公交分担率达到 50%以上。在规划中，还有完善公交无障碍配套设施建设，方便老人、儿童、残疾人使用公交工具出行。规划在 2010 年建立机动车排污评价与预防体系，公交车全部实现清洁动力化，机动车排污总量降低 30%；开发应用道路降噪新技术，优化交通组织等降低噪声污染，以加强环境保护。

济南，编制了城市综合交通规划、公共交通发展纲要和公交专项规划，确立以构筑“安全、便捷、高效、生态、多元”的一体化城市综合交通体系为发展方向，优先发展公共交通，特别是优先发展大运量快速交通系统优先安排公交设施用地，加速公交道路和枢纽建设，保证公交车辆对道路的专用或优先使用权；协调土地开发与发展公交的紧密结合，实施 TOD 战略；加强智能公交建设；注重引导群众选择公交作为主要出行方式。

杭州，完成了交通发展白皮书、机动车辆发展研究、综合交通体系研究、道路综合整治方案研究、智能交通系统技术方案等交通规划方面的研究。规划在“接轨上海”目标指导下，按照“一致性、高速化、协调性”要求，构建沪杭之间交通系统，提升杭州区域交通系统综合水平。在快速公交专项规划中确定 2010 年建 9 条线路，总长 142 公里；2020 年 11 条线路，总长 162 公里，逐步使快速公交系统形成网络。轨道交通专项规划，到 2020 年轨道交通网有 6 条干线，140~180 公里，可承担公交客运总量的 50%~55%。

广州，开展了交通发展战略规划（二期）、亚运场馆交通设施建设规划等的编制。主要交通设施规划布局，以构建轨道交通为骨干、常规公交为主体、出租车和水上客运为补充的多模式、多层次、高效率的公共交通体系；建立全市公交一体化格局，实现个体交通向公共交通转移，中长距离出行向轨道交通转移，达到轨道交通与常规公交协调，对外交通与市内交通协调，市区与郊区客运协调的战略目标。规划还要求构建“人车分离、连续便捷、美

观舒适”的步行交通系统，建立自行车专用道系统，建设完善的残疾人使用的无障碍设施体系。

郑州，编制了公共交通专项规划、快速轨道交通线网规划、郑东新区公交规划等，确定了城市公交发展总体目标，确保公交事业快速有序发展；把公交场站建设列为重点工程，制定了一系列推进建设的措施。

合肥，将公交专项规划纳入城市发展总体规划，优先考虑公交场站建设用地，通过减免税费、返还土地出让金等方式促进公交场站建设。

厦门，在建设生态城市交通中，规划自行车交通网。在完善城市交通基础设施中，将自行车交通与步行交通结合，引进了非机动车交通系统，独立于机动车系统之外。自行车出行系统将形成一个环线全城的环状交通。并在每两个小区之间预留自行车和步行通道。

苏州，规划加强重大交通设施布局的协调形成快速高效、便捷的综合交通系统。规划到2020年建设BRT快速路227公里，结构性主干道210公里，市区范围内快速路平均间距5.5公里。

天津生态城的交通体系规划。中新天津生态城是中国、新加坡两国政府战略性合作项目，位于天津滨海新区。在总体规划中，注重可持续发展理念的贯彻和绿色交通体系的构建，创造以绿色交通系统为主导的交通发展方式和城市土地利用的格局，提高公共交通和慢行交通的出行比例，限制私人小汽车的使用，创建低能耗、低污染、低土地利用，高效率、高品质，有利于社会公平的新城发展典范。其绿色交通发展目标体现在：以人为本，环境友好，资源节约，服务高效，安全顺畅，出行距离合理，交通结构可持续等。2020年，生态城内部绿色交通方式（清洁能源公共交通和步行、自行车交通为主导）不低于90%。

2.3 推进设施建设

近几年，我国城市交通基础设施建设进一步加快，成为城市交通发展的重点，取得了新的进展。

一是城市公共交通投资逐年增长。2005年全国城市公共交通投资总额为476.74亿元；2006年达到604亿元，同比增长26.7%；2007年达到852.4亿元，同比增长41.1%；2008年达到1037.2亿元，同比增长21.7%。城市公共交通投资在城市基础设施投资总额中的占

比，2005年为8.5%，2006年为10.5%2007年为13.3%，2008年提高到了14.1%。

二是城市道路设施总规模和人均水平有所提高。2006年全国城市道路总长度达到24.14万公里，比2001年增长37.2%，2008年为26.0万公里，同比增长5.5%。城市道路人均面积，2005年为10.93平方米，2006年为11.04平方米，同比增加1%；2007年为11.43平方米，同比增长3.5%，2008年达到了12.21平方米，同比增长6.8%。

三是城市公共交通总体水平有了明显进步。2005年我国城市公共汽电车总量为30.96万标台，2006年为33.72万标台，同比增长8.9%；2007年为37.90万标台，同比增长12.4%，2008年增长到了41.2万标台，同比增长8.7%。万人公交车拥有量，2005年为8.63标台，2006年为9.05标台，同比增长4.9%；2007年为10.23标台，同比增长13%；2008年为11.1标台，同比增长8.5%。城市公共交通年客运总量，2005年为483.69亿人次，2008年达到614亿人次，三年增长26.9%。全国共有230多个城市设置了公交优先车道或专用车道，公交专用车道长度达3332公里；公交线网覆盖面不断扩大。许多城市加快了公交车辆更新，节能环保和比较舒适的车辆逐步充实到运营服务中，老旧和污染环境的车辆正逐步退出公交运营。

四是快速公交系统（BRT）建设取得了突破性进展。快速公交系统（BRT）是一种具有快捷、可靠、舒适、低成本的大运量公共运输系统，具有轨道交通相近的运量、安全、快捷等特性，且建设周期短，造价和运营成本也较低，只相当于地铁造价的1/8~1/10，轻轨的1/4~1/5。

自2005年12月30日北京南中轴BRT1号线全线贯通投运以来，到2008年，北京有3条，杭州2条，大连1条，常州2条，郑州1条，济南3条，合肥2条，昆明2条，重庆1条，厦门3条等10个城市建成投运20条快速公交线路。这些城市还在继续建设BRT系统，向网络化发展。还有深圳、西安、武汉、长沙、广州、石家庄、南宁、苏州、盐城、东莞等城市在建或计划建设或开展了规划研究工作。

北京南中轴BRT1号线路，长16公里，配车87辆，平均日客流量10.4万人次，最大客流量达到22.19万人次。投入运营后，撤销了与其并行5公里以上的普通公交7条线路、280余辆车，节能减排效果显著，改善了该路区的交通状况和乘车环境，公交车速平均提高20%左右。乘客满意度调查，认为非常满意和满意的达90%以上。

济南BRT系统示范线路长11.55公里，采用“快速公交+快速路”的双快组合模式，建

复合型交通走廊。快速路采用高架型式，双向 6 车道；快速公交设置在地面，站台处设置超车道。这种“双快”设计的创新理念，引起国内外的关注。

郑州首条 BRT 系统为环线，创造了 BRT 系统多个“之最”：单一线路最长（环形线路全长 30 公里，加上 8 条支条 110.5 公里，网线全长 140.5 公里）；最先在外环上建设，主线、支线网络规模最大，建设周期最短，目前已投入正常运营。

杭州 BRT1 号线，全程 28 公里，2006 年 4 月投入试运营，平均车速 26.35 公里/小时，比普通公交提速一倍，年运送乘客 1606 万人次，公交员工人均效率和票款收入，是杭州公交集团人均数的 1.5 倍和 2 倍。该线路开通后，停驶了 8 条公交线路，调整了 4 条线路，沿线减少 200 多辆公交车。

常州快速公交 1 号线，全长 24.5 公里，“一主三支”运营模式，2008 年 5 月全线贯通，日客流量 14.3 万人次，随后又建设了快速公交 2 号线，形成“十字”型快速公交架构。

深圳规划 2006-2010 年建 5 条 BRT 线路，总长 101.9 公里。1 号线的主线路长 23.28 公里，两条支线路长 9.6 公里。工程总投资 15.745 亿元，工程建筑安装费由深圳市政府投资，车辆购置费由深圳巴士集团投入。

五是城市轨道交通建设进入新的发展阶段。近几年，一些经济条件较好，交通拥堵严重的城市，在构建综合交通运输体系的同时，把轨道交通作为主骨架进行规划建设，轨道交通建设进入了快速发展新阶段。

城市轨道交通系统不仅在缓解交通拥堵问题上发挥了重要作用，而且在节约土地资源、维持城市中心区的活力、引导城市空间布局和土地开发、促进城市和城市交通可持续发展方面也显示了重要作用。

到 2005 年底，已有北京、上海、天津、广州、长春、武汉、大连、深圳、重庆、南京等 10 个城市的轨道交通项目投入运营，总里程 440 公里，比 2001 年的 135 公里增加了 305 公里，增长 1.59 倍，年客运量达 16.5 亿人次。2006 年这 10 个城市的地铁、轻轨投入运营的线路达 23 条，线路长度 601.1 公里，比 2005 年增长 161.1 公里，增长 36.6%，客运量达 18.16 亿人次，增长 1.66 亿人次，增长 10%。

2008 年，全国城市轨道交通运营里程已达到 775.6 公里，正在建设的有 1800 多公里，在建城市 15 个，规划报批城市 10 个，筹备建设的城市 7 个。未来我国将有 40 多座城市拥

有轨道交通。

北京，2004年前有地铁线路4条，全长113.5公里；到2008年，达到8条线路，200公里投入运营，四年中，线路长度增长76.2%。到2015年，北京将拥有总长度达561公里的19条地铁线路网。

上海，2008年有8条轨道交通线路，全长234公里。上海轨道交通建设正在以开工项目多、动迁范围广、投运线路长、施工难度大、应用技术新、运营模式全为特点推进。到2010年上海将形成轨道交通线路11条，运营长度达到400公里。上海还计划将轨道交通线路增至18条、总长度达800公里。

广州，2004年前有地铁线路2条，36.7公里。2007年广州地铁线路达到4条，运营里程116公里，还有8条线路在建，到2010年，将拥有255公里地铁网。2006年开通的地铁3、4号线，创造了国内两个第一：3号线长36.33公里，是国内首条时速达120公里快线制式和先进的移动闭塞信号控制系统，也是国内首次采用“Y”型设计线路，一条线兼顾3个方向客流要求的优化线型；4号线69.96公里，是首条采用中大运量直线电机运载系统，其爬坡能力强，适用于大坡度、小转弯的地域条件，使选择更具灵活性，基建投资可比原有系统降低一半。

青岛市规划在2020年前建设快速轨道交通线路87公里，投资445亿元。武汉市轨道交通线网规划将投资3000亿元，修建530公里。重庆市规划投资455亿元，力争到2012年轨道交通运营里程达到116公里。

六是综合交通枢纽和公交换乘及场站建设有重要进展。一些特大城市以对外交通节点为核心，建设综合交通枢纽，组织城市内外交通，改变传统的交通方式，打破交通系统之间的分隔，实现无缝衔接，方便公众出行和换乘，提高交通资源综合效率，发挥最大的综合效能。

深圳建成了罗湖综合交通枢纽，集城市轨道交通、公共汽车、出租车、长途客车、铁路、海关口岸于一体，实现多种交通方式的零距离换乘。

北京建成了动物园、六里桥、西客站北广场、南广场、西直门、一亩园、北京南站等综合交通枢纽。还建成了亚洲最大规模的东直门综合交通枢纽，占地9.8万平方米，其中交通枢纽占地7.3万平方米，地基埋深19米，地上地下各两层，地面一层为公共汽电车到发站，

地面二层通往首都机场的轨道交通和首都机场第二始发大厅，地下两层是地铁 13 号线和 5 号线。还有几个客运枢纽在建设中。北京还加大停车换乘（P+R）建设，在地铁车站周边建设机动车停车场，使用公交卡享受 2 元/次停车费优惠，以鼓励个人机动车换乘地铁。

上海建成了铁路与城市公共交通、长途客运方便换乘的铁路南站；启动了集城际铁路、高速铁路、城市轨道交通、长途客运、市内公交等多种交通方式换乘于一体的虹桥综合交通枢纽建设。

南京建成了铁路、地铁、公交车、出租车于一体的南京新客站。

天津市，近几年在建成区建设公交场站 90 个。“天津站”打造成了城市内外交通重要枢纽，有铁路、公交、地铁 2、3、9 号线和京津城际轨道交通等，在此换乘，并集商业功能于一体，形成五大功能区。在天津市的总体规划中，还将“天津西站”地区确定为高速铁路、客运专线、普速铁路、公路长途、城市轨道、公共汽车于一体的中心城区客运交通枢纽，作为人流、经济流、信息流交汇的重要节点，带动周边地区和天津的整体发展。

成都，天府广场地铁站，为地铁 1、2 号线的换乘站，除拥有地下一层 2.1 万平方米的商业区域和地下二层 380 个车位的停车场外，还有数条过街通道与周边商业办公大厦相连。这个地铁站共四层，全部在地下，建筑面积 10 万平方米，最深处达 28 米，每小时客流量可达 4 万人次。

2.4 实行扶持政策

实施公交优先战略，按照城市公共交通的社会公益性定位，从中央到地方各级政府都出台了经济扶持政策，主要有：

一是财政支持。城市公共交通基础设施建设的投入以政府为主，纳入公共财政体系。近几年，一些城市组建了隶属于政府管理的公交投资公司，负责公交基础设施建设。由政府拨给启动资金和银行贷款贴息的扶持政策。同时，发挥财政资金的引导作用，开拓多元投资渠道，鼓励社会资本以多种形式参与城市公共交通投资建设和经营，也有一些新的进展。

二是继续实行低票价政策。全国各地城市公共交通，在原有低票价的基础上，近几年又进一步推行刷卡打折和换乘减免费等更加优惠的利民政策，发挥价格的导向和杠杆作用，最大限度地吸引客流，提高公共交通工具的利用率。

三是对城市公交企业运营的补贴补偿政策。由于坚持实行公益性定位的低票价政策，对城市公交运营的政策性亏损，由政府给予适当补贴。对公交企业承担的社会福利（包括老年人、残疾人、军人、伤残军警的免费乘车，对学生的优惠等），和完成政府指令性任务，由政府给予专项经济补偿。

四是公交基础设施建设用地划拨政策。一些城市对公交场站等基础设施建设用地以划拨方式供地，或者土地出让金先征后返，或者把公交基础设施建设与周边土地开发结合起来，给予政策扶持，使公共交通产生的社会效益和正外部性得到回馈，实现经济可持续发展。

五是燃油专项补贴。为了化解油价上涨对城市公交行业的严重影响，在油价不断上行而公交票价不升反降的情况下，进一步增大了公交运营企业的亏损，因此对城市公交用油增加的支出，由中央财政通过专项转移支付的方式增加地方财力给予补贴。2006 年中央财政拨付这项补贴资金 52.8 亿元。

六是税费减免政策。由于城市公共交通是社会公益性事业，有些城市政府对公交运营企业实行了不同范围不同程度的税费减免政策，以降低企业的政策性亏损。

北京市委、市政府对城市公共交通确立“两定四优先”政策。“两定”，即确定发展公共交通在城市可持续发展中的重要战略地位，确定公共交通的社会公益性定位；“四优先”，即公共交通设施用地优先、投资安排优先、路权分配优先、财税扶持优先。2007 年，北京投入 40 亿元直接用于补贴公交为市民提供就低统一票制票价，提升公交服务水平，取消使用多年的月票制，实行成人刷卡 4 折优惠，学生刷卡 2 折优惠；优惠政策普及到所有公共汽电车，包括通往远郊区县乡镇村的公交车，还打破空调车和非空调车的界限，实行统一的优惠票价；在地铁线网增多，通达范围扩大、服务水平提高的情况下，票价从 3 元降为 2 元，实行全网一票制，免费换乘。2008 年，北京市政府加大投入，拨付地面公交 91.5 亿元资金、地铁 7.9 亿元资金，对公交的票款和油料补贴就达到 40 亿元。由于大力推行“公交优先”战略，奥运会期间，北京公交出行分担率达到 45%（因实行社会车辆单双号限行的需求管理）；之后，在通常情况下，公交出行分担率达到 37.3%，高居全国城市之首。2009 年北京市还实行了上百万 65 岁以上京籍老年人免费乘坐公交车的优待政策。

杭州市出台了政府购买城市公交服务的实施意见，主要有：对享受社会福利的人群免费乘坐公交车，政府给公交企业以全额补贴；对学生、成人、60~69 岁老年人、低保人员等乘车可享受的优惠部分，政府给公交企业以差额补贴；承担城市公交服务新辟线路和开通冷

僻线路等收入不足以弥补成本的部份，由政府适当补贴。市政府规定购买公交服务的定额标准为：以当年杭州市公交集团免费或优惠乘坐线路范围内现行平均客票价的九一折计算补贴额度，对可计量的公交服务进行补贴，如 2007 年，70 周岁以上老年人免费乘车，政府对每人每次给公交企业补贴 1.66 元，学生优惠乘车每人每次补贴 1.2 元，普通乘客优惠乘车每人每次补贴 0.75 元。

还有许多城市实行了 IC 卡 0.5~0.9 折的优惠，开通了“换乘减付”或在一定时间内“换乘免费”等多种方式的优惠政策，以吸引更多的民众选择公交出行。

在政府经济政策的扶持下，一些城市质优价廉、安全有序的城市公共交通向城郊延伸，向周围乡镇扩展，取代农村普遍存在的混乱个体交通，对于新农村建设，实现城乡统筹发展，具有重要的促进作用。

2.5 加强科技支撑

实施公交优先战略以来，国家科技部和各地城市政府加大对城市公共交通事业的科研投入，以原始创新、集成创新、引进消化吸收再创新等技术创新活动，对城市公共交通规划理论与方法、综合交通枢纽设计、智能交通建设、轨道交通发展、绿色新能源开发与应用、交通装备技术升级等提供有力支撑，不断提高城市公共交通的现代化水平。

2005 年，国家“十五”科技攻关计划立项支持“现代中心城市交通运输与管理关键技术研究”，重点研发与城市交通管理、公共交通运营、交通信息服务相关的关键技术和设备。2006~2007 年度国家重点基础研究发展计划（973 计划）第一次将城市交通研究纳入国家重大关键科学问题研究范畴，立项支持“大城市交通拥堵瓶颈研究”。“十一五”期间，国家科技支撑计划立项支持“城市综合交通系统功能提升与设施建设关键技术研究”；立项支持“新型城市轨道交通系统”研究；首次将现代交通技术列为国家高技术研究发展计划（863 计划）的单独领域，在交通基础设施建造、综合交通系统与交通安全、节能与新能源汽车等方面，开展面向未来的前瞻性、前沿性、战略性技术研究。

智能公交建设与应用取得重要进展。“十五”期间，国家科技部在北京、上海、天津、重庆、广州、深圳、济南、青岛、南京、哈尔滨、中山、芜湖等 13 个城市进行了智能交通系统应用示范工程的试点，取得了良好效果。

2006 年以来，全国智能公交系统建设与应用得到较快发展。2006 年全国已有 150 多个

城市开通了公交一卡通系统。全国中心城市和一部分地级市都加强了智能公交建设与应用，主要包括地理信息系统、车辆自动定位系统、乘客自动计数系统、自动收费系统、公交运营管理软件系统等，实现公共交通从粗放管理向集约管理，从经验管理向科学管理，从定性管理向定量管理，从静态管理向动态管理的重大转变。

北京开展了“科技奥运”智能交通示范工程，实施和完成了一批重点科技项目。按照“一个共享平台，七个应用领域”的架构，加强智能交通建设。建成了以交通信号控制系统、道路交通流实时动态信息监测系统、交通管理对外发布系统、交通管理综合信息应用系统、智能交通综合集成系统、大气污染监控系统等多项内容为主体的智能交通管理系统。在奥运会期间，需要为近5万名奥林匹克大家庭成员、大量的工作人员和志愿者，以及数百万观众，提供交通服务，保障奥运大家庭成员由驻地到比赛场馆耗时不超过30分钟；监控车辆不少于5000辆，交通事件检测和响应时间控制在3分钟以内，准确率大于90%；快速路和主干道交通诱导系统覆盖范围达到80%以上；随时掌握奥运交通车辆服务状态，实现奥运交通和城市交通的和谐、安全、高效运转。北京奥运交通赢得了国际奥委会和各国代表团的高度赞誉。国际奥委会主席罗格表示：北京奥运会进行得十分顺利，交通组织工作非常出色，已超越了亚特兰大、悉尼等前任主办城市，给伦敦树立了非常高的标准。

北京市科委重大项目“奥运交通仿真系统研究”课题成果，不仅为创造和谐奥运交通提供了科技支持，也对发展多层次、多用户的交通仿真应用系统具有示范作用。北京轨道交通指挥中心集指挥调度和票务清算两个功能于一体，具有14条线路的控制中心及相应配套设施，是目前世界上规模最大、接入线路最多、智能化水平最高的轨道交通路网管理中枢。

广州智能交通系统，包括交通控制与指挥系统、交通管理信息网络、路面交通状况监视与监测、交通诱导与信息发布、城市道路不停车收费、城市公共交通信息管理及城市间客运汽车跟踪等。

节能减排技术的推广应用有了新发展。国III、国IV环保型公共汽车已成为北京、上海、天津、重庆、杭州和一些省会城市公交系统的主要运营车型；CNG、LNG、LPG清洁气体公共汽车在全国特大城市迅速发展，初步统计全国达6万辆以上，这一规模居全球首位。天然气汽车是低污染汽车，与汽油车相比，其排放的尾气中，CO下降90%，CH下降50%，NO_x下降30%，SO₂下降23%，微粒下降40%，铅化物下降100%。混合动力及纯电动公交车也在几个城市开始试用，取得初步成效。

此外，在公共汽车装备技术升级，如安全新技术、节能减排新技术、电子智能技术等开发和应用，也都有新的发展。

2.6 倡导企业创优

2005年11月17日—18日，全国政协人口资源环境委员会、建设部城市建设司、中国市长协会和中国城市公共交通协会，在郑州联合举办了“优先发展城市公共交通战略研讨暨公交场站建设经验交流会”，来自全国各省和100多个城市政府代表及城市公交企业的代表、公共交通装备制造业的代表共350多人，通过深入研讨和交流达成共识，一致通过并发布了以“公交优先在中国，让我们做得更好”为主题的《郑州宣言》。

《郑州宣言》是对贯彻国家优先发展城市公共交通战略的一次全面动员，具有标志性意义。郑州宣言广泛呼吁各级城市政府和动员城市公交行业，行动起来，坚定不移地实施公交优先发展战略，全面贯彻落实国务院办公厅转发六部委关于优先发展城市公共交通的意见（2005年9月23日 国办发[2005]46号文件），从贯彻以人为本的科学发展观，构建资源节约、环境友好、社会和谐，改善城市人居环境，促进城市可持续发展的国家战略高度，切实担负起政府的主导责任，在思想观念、规划编制、设施建设、财政支持、资源配置、科技支撑、政策扶持等全方位地支持城市公共交通优先发展，确立公共交通在城市交通中的主体地位，加快公共交通的现代化建设。并逐步将城市交通系统向农村延伸，把以安全可靠、方便周到、经济舒适为内涵的公交公益性，惠及城乡人民大众。作为承载实现优先发展城市公交战略任务的公交企业，不辱使命，要积极创建优秀公交，出色地担当起城市交通主体的社会责任。

《郑州宣言》倡导创建“公交优秀”，具有创新意义。为了把公交优先由一种战略思想变成实际行动，由一种精神理念变为客观现实，郑州宣言呼吁公交企业作出：“坚持公交优先，做到公交优秀；坚持理念为先，力创公交优秀；坚持乘客至上，争创公交优秀；坚持诚信为本，打造公交优秀；加强行业自律，确保公交优秀”的承诺。

《郑州宣言》最突出的贡献是把“公交优先”与“公交优秀”的任务有机结合，政府、企业和社会力量紧密结合，共同推进城市公共交通的科学发展；表达了“公交优先在中国，让我们做得更好”的坚定和信心，强调知行统一，具有重要的实践意义。

几年来，全国城市公交行业践行《郑州宣言》，使创建优秀企业活动广泛发展：

一是为保证公交优先战略实现的目标性和社会责任更加鲜明。各地公交企业在创建优秀活动中，从理念、宗旨、态度、行为和组织诸方面，以公交行业自身创建优秀的追求，为公交优先战略的实现提供有力的支持和保证，不断提升公交系统的素质，体现公交优先发展的成果，实现公交服务水平的不断提高。

二是创建公交优秀活动内涵的丰富性和综合性。公共交通服务，贯穿于乘客从出行、候车、上车、乘车、下车换乘，一直到达目的地的全过程。只有为乘客提供全过程的优质服务，才能最终实现乘客至上、乘客满意的服务目标。各城市公交企业，围绕总体服务目标，以硬件设施的优质、环境的优美、服务水平的优等、经营管理的优化、价格的优惠、态度和行为的优良，构建竞争优势，成为广大民众出行的优先选择。公交行业，在公共服务产品领域具有可选择性的特点，要通过创建优秀公交来增强竞争力和吸引力。

三是创优活动以“星级服务”为主要形式。近几年，各城市公交企业开展了多种形式的创优活动，但都以“星级服务”为主要形式。“星级服务”是一种评定服务质量的活動，分为线路、车组、个人三个层次，有具体的星级考核标准，采取企业内外结合、专家与群众结合，建立严格的检查考核与社会监督制度、严明的奖惩办法、公开透明的挂牌服务和有效的动态管理及激励机制。这项活动对塑造公交行业形象，提升服务水平和质量，发挥了积极的促进作用。

四是深化改革，引入竞争机制，为创建优秀公交增强活力。近几年，城市公交行业改革稳步推进，国有主导、多方参与、规模经营、有序竞争的格局正在逐步形成。到2006年末，有27个城市实行了公交特许经营制度。在国有公交企业内部，进行了建立现代化企业制度、规范法人治理结构和深化劳动、人事、分配三项制度改革，国有和国有控股的公交企业发挥了主导作用。

五是以持续创新提升创优水平。围绕“公交优先”、“公交优秀”的奋斗目标，许多公交企业加大科研投入，运用现代城市综合交通规划技术、信息通讯技术、环保节能技术等。对公交系统进行改造升级，推动快速公交、智能公交、绿色公交、综合枢纽的应用和发展，使运营效率得到提高，企业形象得到提升，服务品质得到改善，增强了吸引力和影响力。

六是建设优秀队伍，为创优活动的持续发展提供人才支撑。贯彻“公交优先”，创建“公交优秀”，不仅增加了社会就业，而且拓宽了人才需求、人才成长、人才发展的空间。这几年，为适应公交优先发展的需要，建设学习型企业，加强队伍培训，建设新型的公交企业。

有的大型公交企业还成立了研究机构，加强企业创新能力建设，推进技术、管理创新。有的还吸收一批批高校毕业生，改善队伍的技术和知识结构，为企业的持续发展和创优活动增强力量。

2.7 开展民众活动

为了推动优先发展城市公共交通战略的实施，营造公交优先发展的社会氛围，借鉴“欧洲交通及无车日”的成功经验，建设部于2006年11月向全国设市城市发出开展“中国城市公共交通周及无车日活动”的倡议，希望通过政府、企业、媒体和公众的共同参与，加快城市公共交通和可持续城市交通系统的建设和发展。

倡议在每年9月16~22日开展这一活动。据测算，如开展“无车日”活动一天，仅民用轿车即可节省燃油3300万升，减少城市污染排放总量约90%，数百人的生命和身体可幸免于交通事故伤害。

全国有110个城市响应倡议，签署了《中国城市公共交通周及无车日活动承诺书》，积极参与这项利国利民、功在当代利在后世的活动。

首届“中国城市公共交通周及无车日活动”定在2007年9月16~22日，活动主题为“绿色交通与健康”。

建设部成立了开展这项活动的指导委员会，编制了活动“组织手册”、《绿色交通·城市未来》宣传手册，制作了公益宣传片和无车日活动公益广告片，作了广泛宣传；进行了动员培训，组织来自美国、德国、巴西、韩国、哥伦比亚以及中国台北的交通专家进行主题演讲，介绍相关活动经验；编制活动简报，在网站开辟专栏，进行跟踪报道；规定了活动的具体内容和要求，其中城市政府的活动有7大项，媒体的活动有4项，公交企业的活动有7项，其他企事业单位和社会团体的活动有5项。9月22日为无车日，在城市规定一个或数个区域（道路），只对行人、自行车、公交车、出租车、校车、通勤车、特种车（消防、救护、巡逻、环卫车等）开放。还规定了考核评比办法，有北京等58个城市获优秀组织奖，其中还有郑州等3个城市再获策划奖、武汉等3个城市再获宣传奖、大连等3个城市再获创新奖、昆明等3个城市再获无车日活动奖。活动指导委员会派出15个观察组深入部分重点城市，了解情况，发掘特色，征求群众对于发展公共交通和坚持开展这项活动的意见。这一活动取得明显成效：

一是促进公交服务水平的提升。北京市举办了7个主题日活动。在“绿色公交日”，新增、更新170辆欧III、欧IV排放标准的公交车；在“新线开通日”，新开、调整公交线路15条，方便小区居民出行。杭州公交车出车量比平时增加250辆，推出15条公交高峰大站快线、15条公交线路延长服务时间。济南投放欧III排放标准新空调公交车100辆。兰州市有22辆公交车更新为环保节能车辆。沈阳市增加公交车185辆、1602车次，平均发车间隔缩短1~2分钟。天津市启用首条公交车专用道作示范路段。郑州市正式启用公交GPS智能调度系统、电子站牌和首批4条共21.8公里公交车专用道。宁波市正式开工建设中兴路公交专用道。合肥市完成14条道路改、扩建工程，推动公交车与自行车、步行等交通方式的有效衔接。厦门市免费发放“公交乘车指南”，包含100多条公交线路走向、站点、首末班时间、乘车规定及沿途主要风景名胜简介。

二是无车日活动成效显著。许多城市设置了“无车区”，交通流量大幅度下降，社会车辆交通流减少，公交车提速增量，道路畅通，交通事故锐减。上海小陆家嘴地区当天上午的车流比平时减少60%；郑州金水路高峰时段车流量下降69%；杭州市控制区范围内交通量减少30%以上；合肥市驶入环城路的机动车下降79.5%；常州市南大街车辆减少90%左右。与此同时，公交车运行速度和准点率大为提高：武汉市公交车平均时速提高5公里；杭州公交运行速度提高30%，准点率提高到91%，快速公交准点率达到98.5%。公交客流量显著增长：武汉市增加60万人次；仙桃市增幅达20%；南昌增加2000班次，增幅20%。活动日交通事故明显下降：杭州市区范围内道路交通事故比以往下降51.8%，道路交通事故接警量减少80%以上；合肥市老城区交通事故下降66.7%；长沙市交通事故下降50%，从保险公司提供数据显示，交通事故造成的经济赔付，9月22日比平均水平减少50万元。

三是促进了交通节能减排、环境改善。昆明市一环路内，活动日与前一日相比，汽车尾气排放CH下降55.9%、NO₂下降45.1%、CO下降32.9%、CO₂下降15.4%、SO₂下降5.3%、臭氧下降39.5%、可吸入颗粒物下降20.7%；郑州市限行区当天的NO₂、CO、臭氧等指标比前4日平均值都有降低；长沙市两个环境监测点，噪声下降，空气中SO₂和NO₂明显减少；哈尔滨在车流量大的尚志大街管控路段空气中，CO降低46%、SO₂降低26%、可吸入颗粒物降低16%，噪声降低4分贝。国外新闻媒体和环保组织，对这一活动给予高度评价，认为这是节约能源、控制温室气体排放、优化城市交通结构的重大行动。

四是“公交优先”政策和“绿色交通”理念得到广泛宣传。活动期间，各地城市政府积极按照承诺要求，实施至少一项切实改善城市交通的长效措施，使这一活动成为公交优先

发展的重要推手。在活动期间，对 11 个城市 12249 人问卷调查分析，公众对鼓励使用公共交通工具有助于环境保护、节省资源、提高交通安全水平的重要性，以及绿色交通的理念有较大共识，86.5%的人表示活动的做法很好，55.2%的人表示要改用绿色交通方式出行，66%的人表示要选择公交出行，81.4%的人对政府实施长效性措施表示肯定。杭州市有近 80%的居民希望继续举办公交周活动。昆明市倡导每月都有无车日。沈阳市环保局确定每月首个工作日为无车日，封存 1 天公车。上海、哈尔滨主管城市公共交通的政府部门还做出每周封存 1 天公车的安排。甘肃省开展每年将有 2 个无车日的全民行动。

五是中国城市无车日活动连年举办。2008 年 9 月 22 日，主题为“人性化街道”的中国第二届城市无车日活动，在全国 112 个城市开展。活动当天，昆明、南昌、宁波、连云港、大理等地对公务车一律封存；广州、郑州等城市的公务车封存 90%。上海在无车日前建成 30 个公共自行车免费租赁网点，公务车于 2008 年下半年按牌号尾数每周少开一天。杭州市公共自行车交通系统正式运行，当天，免费自行车租用量达到 5700 辆次。西安 200 多名志愿者骑自行车向市民发放绿色出行宣传卡。昆明市利用公交车载电视，宣传无车日活动。厦门市在学校举办绿色出行报告会。

2009 年 9 月 22 日，开展第三届“中国城市无车日活动”，主题为“健康环保的步行和自行车交通”。仍有 112 个城市参加这项活动。活动有 15 项内容，其中之一是各城市政府领导人带头采用步行、自行车或公共交通上下班。

2.8 建立法规标准

建设部等部委先后为城市公共交通行业制定了上百项各类标准和规范，为构建完整的城市公共交通法规标准体系打下了基础。2005 年 3 月，建设部颁布了《城市公共汽车客运管理办法》和《城市轨道交通运营管理办法》，使城市公共交通的运营管理有章可循。近几年，上海、天津、济南、青岛、郑州等几十个城市，对制定城市公共交通管理的地方法规，开展了立法工作。

国家层面的法规“城市公共交通条例（征求意见稿）”，由国务院法制办公室于 2007 年 4 月开始广泛征求意见。

继续加强城市公共交通的法规建设，将有力保障公交优先战略的深入贯彻实施和城市公共交通的规范管理，推进城市可持续交通的有序发展。

第三章 中国城市公共交通可持续发展的重大问题

3.1 城市交通行政管理体制改革

3.1.1 城市交通行政管理体制改革的必要性

科学、高效的交通运输管理体制和运行机制是实现城市公共交通可持续发展的重要保障，是构建现代化综合运输体系的基础条件。社会主义市场经济的发展要求优化配置各种交通资源，提高交通系统的总体运行效率。但是，我国现行的城市交通管理体制不尽完善，内部机构设置和运行机制不够科学，功能定位不清晰，多头管理、权责脱节、效率低下、监管不力等现象普遍存在，各类交通资源分散于多个部门，公交优先缺乏必要的行政手段和稳定的经济保障，成为制约城市公共交通可持续发展的重要障碍。

3.1.2 城市交通行政管理体制沿革

与我国政治、经济体制发展相适应，城市交通管理体制的沿革与我国经济体制的变革阶段大致相似，主要经历了以下三个阶段：

（1）1978 年以前——传统的管理体制时期

建国以后，城市从消费型向工业型转变成为社会主义改造的首要任务之一，城市外来人口比较少，城市居民的出行需求也较小，城市交通更多的担负着城市政治和文化活动。城市政府相对应采取了公路、水路、公共交通、民航、铁路和管道等分割式交通管理模式，分别予以规划、建设等方面的支持和资助，使得不同交通方式得到发展，为城市经济的发展做出一定的贡献。

（2）1979 年开始——探索城乡运输一体化管理体制

改革开放后，国家将工作重点转移到经济建设，并在十二届三中全会提出了经济体制改革的决定，我国经济体制进入转型期。

传统的计划经济管理模式下，交通资源要素分属于不同的部门管理，交通资源难以合理整合，资源的规模效益和整体效益难以发挥，效率最优更无法实现。因此，传统的计划经济管理已经不能适应社会主义市场经济发展的新要求，作为计划经济产物的多部门交叉的城市交通管理体制模式已经成为社会经济发展的障碍。部分城市采取了城乡道路运输一体化

的管理方式变革,使得城市交通管理体制逐步调整以适应城市社会、经济和文化的发展,成为城市交通管理体制的过渡阶段。

(3) 2000 年开始——探索“一城一交”的综合交通管理体制

随着区域经济的一体化发展,城市与乡村之间、城市与城市之间、区域与区域之间的经济往来不断加强。城市作为区域人流和物流的集散地,在区域发展中承担着越来越重要的作用,因此要求城市具备区域交通运输枢纽功能。随着经济活动从城区向郊区发展,再向区域发展,交通资源的配置也需要由城区内统筹,向城乡统筹,再向区域统筹发展。因此,区域交通一体化必然是未来交通系统适应区域经济一体化发展的趋势。

3.1.3 城市交通行政管理体制的现状

(1) 城市交通行政管理体制模式

经过多年的改革和发展,在 2008 年国家大部制改革前,我国城市的交通行政管理体制总体上形成了三种组织机构和运行机制不尽相同的管理模式,表 3-1。

模式一:传统的多部门交叉管理模式,由交通、城建、市政、城管、公安等部门实施“多部门交叉”管理,此类中心城市有 17 个。

模式二:城乡道路运输一体化管理模式,即公路和水路客货运输、城市公交和市域范围内的客运出租由一个部门进行统一管理,此类中心城市共 8 个。

模式三:“一城一交”综合管理模式,即交通运输规划、道路(城市道路和公路)和水路运输、城市公交、出租汽车的行业管理,及与城市内的铁路、民航等其他交通方式的协调等统一由一个部门进行统一管理,此类中心城市有 11 个。

表 3-1 城市交通行政管理模式概况

模式类别	模式一	模式二	模式三
体制模式	由交通、城建、市政、公安等部门对交通实施交叉管理。	实行城乡道路运输一体化管理	“一城一交”综合交通管理
代表中心城市	南京、昆明、福州、南宁、杭州等共 17 个城市。	沈阳、哈尔滨、乌鲁木齐、西宁等共 8 个城市。	北京、广州、重庆、成都、深圳、武汉等共 11 个城市。
职能	市交通局负责公路运输(货运、长途客运、郊区出租)、公路和场站规划建设	市交通局除负责公路规划建设和水路运输管理职	市交通委员会是市政府组成部门,负责交通运输规

	设以及水路交通运输的行业管理； 市政公用局负责城市公交和城市客运出租汽车的管理； 市建设部门负责城区的道路规划与建设； 市公安部门与交通部门分别负责有关的城市道路交通安全管理与控制。	能外，还对公路运输、城市公交和市域范围内的出租车进行统一管理。 市公安部门与交通部门分别负责有关的城市道路交通安全管理与控制。	划、道路（城市道路和公路）和水路运输、城市公交、出租汽车的行业管理，并负责对城市内的铁路、民航等其他交通方式的协调。 市公安部门与交通部门分别负责有关的城市道路交通安全管理与控制。
典型特征	多家管理、行业分割、部门分割、职能交叉、政出多门，行政成本高。	整合了道路运输资源。但不具备对城乡交通统一战略、统一规划、统一决策和统一建设的职能。	实现了道路运输管理的一体化，但在交通基础设施的建设养护方面尚未形成集中统一管理。

(2) 城市交通行政管理体制模式特征分析

表 3-2 是当前中国城市不同管理体制模式下，交通资源要素在城市各管理部门间的分布示意图。从表中可以明显地看出，当前无论在何种管理体制模式下，城市交通资源要素都不同程度地分布于多个管理部门，相比之下，在“一城一交”模式下，交通资源要素得到了最大程度的整合。

表 3-2 城市交通资源要素管理分布概览

模式 部门 职能	模式一：多部门交叉管理						模式二：城乡道路运输一体化管理						模式三：一城一交					
	交通	市政	城建	公安	经委	市政府/ 发改委	交通	市政	城建	公安	经委	市政府/ 发改委	交通	市政	城建	公安	经委	市政府/ 发改委
公 交		☑	☑				✓						✓					
地 铁			☑			☑						✓	☑	☑				☑
出 租	☑	☑					✓						✓					
客 运	✓						✓						✓					
物 流													✓					
民航协调					✓						✓		✓					
铁路协调					✓						✓		✓					
公 路	✓						✓						✓					
水 路	✓						✓						✓					
市政道路		☑	☑					☑	☑				☑	☑	☑			
交通安全				✓						✓			☑			☑		
停 车		☑	☑	☑				☑	☑	☑			☑	☑	☑	☑		
综合研究													✓					

备注：“☑”表示该有部门负责的情况；“✓”表示由该部门独立负责

表 3-3 从统筹规划、信息资源整合、交通安全保障、提高物流效率等方面对城市现有的三种管理体制模式特点进行了比较。从执行效果来看，现有的三种管理模式中，“一城一交”模式在很大程度上实现了交通资源的统一管理和优化配置，提高了交通运输系统的效率和效

益，更加符合社会经济的发展要求。

表 3-3 城市交通管理体制模式的特点比较

模式 评价分值 指标	模式一：多部门交叉管理			模式二：城乡道路运输一体化管理			模式三：“一城一交”管理		
	好	中	差	好	中	差	好	中	差
统筹规划效果			√		√		√		
信息资源整合与服务效果			√		√		√		
城乡交通一体化推进效果			√		√		√		
公共交通票制整合效果			√		√		√		
决策支持研究水平			√			√	√		
交通安全保障效果			√			√		√	
交通与环保、能源协调发展			√			√		√	
提高物流效率			√			√	√		
停车资源配置效果			√			√		√	

3.1.4 城市交通行政管理体制存在的主要问题

随着社会主义市场经济体制的逐步建立，城市化和机动化的快速发展，城市交通行政管理体制的一些深层次的矛盾和问题日益突出，主要表现在以下几个方面：

(1) 管理模式不一致，职能划分不统一

我国城市总体上呈现“传统的分部门、多头管理，城乡道路运输一体化管理和一城一交综合管理”三种模式并存的情况。一方面，各城市交通主管机构名称各异，有的名称为交通委员会，有的名称为交通局；即便是名称一致，但实际职能差距巨大。另一方面，各城市交通运输方式管理的隶属关系不一，城市出租车和城市公交的管理在各个城市分别隶属于不同的管理部门。

这种模式各异、体系混乱的状况，导致城市管理的区域分割、部门分割和各自为政，无法真正形成有效的管理体系。

(2) 运行机制不协调，职责划分不清，管理混乱

由于管理体制不一致，导致政出多门、职能交叉、管理混乱等现象普遍存在。长期以来，由于缺乏对城市交通行政管理职能的深入研究和科学界定，导致交通行政管理的条块之间、行政层级之间存在着较大程度上的事权不清、关系不顺；各管理机构之间职能分工存在着多头管理、政出多门的现象。由于行政主体的多元化，导致市场管理的混乱，社会影响恶劣。多数城市的城市规划、道路建设和维护、公交运营、道路交通管理和公路建设、轨道交通的管理职能分别属于建设、公安、交通、铁路等部门。

(3) 管理政策不统一，矛盾和冲突普遍

多头管理体制导致交通市场管理尺度不一、依据不一，直接影响着交通市场法制化建设进程和政府的依法行政。目前，各类城市交通管理机构对城市交通市场实施管理的法理依据分别为各政府主管部门制定的规章和文件，相互之间冲突和矛盾普遍，导致经营者无所适从，既影响了政府部门的行政效率，造成城乡交通运输管理的混乱，损害了经营者与交通行为参与者的合法权益，也影响了政府的威信和形象。

(4) 管理方式不科学，行政管理效率低下

目前，多数城市的交通行政管理体制仍属计划经济体制模式的延续，主要目的在于“以管理为中心”，为管理而管理。突出表现为：分工过细，管理部门众多，机构重复。其结果是效率低下，人浮于事，也导致人、财、物等资源的浪费，并在一定程度上割裂了交通行政管理体制各组成部分之间的内在联系。

(5) 监督机制不健全，有失社会公平

主要表现为交通管理部门自己既是政策的执行者，又是政策执行效果的监督者。行政复议和行政诉讼管理机构大都设立于交通管理部门内部（通常都是行政法规处），因此，交通管理部门既是运动员，又是裁判员，无法保证其自身的执法公正，对广大公众而言，这种监督是不透明的，公平性必然会遭到怀疑。

(6) 发展政策不对称，城乡交通发展不和谐

主要表现在城市公交与城乡交通发展政策的不对称，从主观上形成城市居民与乡镇居民交通出行的差别待遇，不仅难以适应“以人为本、执政为民”理念的本质要求，同时也不利于城乡经济的协调发展和日益加快的城镇化进程的需要，与和谐社会建设理念不适应。

3.1.5 深化城市交通管理体制改革的的基本原则

(1) 坚持以人为本、服务导向

要把满足经济社会发展和城乡居民日益增长的交通需求和不断提升的服务水平要求，作为交通行政管理体制改革的根本出发点和落脚点，以提供全方位、多层次、高质量的运输服务为导向，着力解决人民最关心、最直接、最现实的交通问题，建立完善的交通行政管理体制，提供优质的运输服务。

(2) 坚持统筹协调、有效衔接

交通行政管理机构的设置，要有利于发挥交通运输对城市发展的基础性和先导性作用；

有利于统筹城乡交通和区域交通的协调发展;有利于实现各种运输方式管理的相对集中和统一,促进各种运输方式相互衔接,发挥整体优势和组合效率,实现综合运输全过程、各环节的无缝衔接和一体化运行,为加快形成现代综合运输体系提供体制保障。

(3) 坚持职权法定、权责一致

要按照职权法定的原则,依法设立交通行政管理机构,实现交通管理部门的职责、机构和编制法定化,保障合法行政、合理行政。交通行政管理机构职能的配置要在职权法定的基础上,实现权力和责任的统一,确保执法有保障、有权必有责、用权受监督、违法受追究,交通行政管理机构必须根据法律、法规赋予的执法手段行驶权力,违法或者不当行使职权的,应承担法律责任。

(4) 坚持转变职能、精干高效

要适应我国市场经济发展、行政体制改革、现代交通运输服务业发展的要求,加快政府交通行政管理职能的转变,把不该由政府管理的事项转移出去,把应该由政府管理的事项切实管好,从制度上更好的发挥市场配置资源的基础性作用,更加注重政府提供交通公共产品和公共服务的职能,强化执行和执法监管职责,增强突发事件处置的能力,推进基本公共服务的均等化。

要便民高效为依据,坚持一件事情原则上由一个部门负责,精简机构设置,简化办事程序,减少管理层次,优化人员结构,提高行政效率。

(5) 坚持探索创新、稳步推进

要继续发挥城市在交通行政管理体制改革中的先导、示范作用,结合现阶段交通运输生产力的发展实际,不断改革创新,积极探索决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制,形成不同性质的权力既相互制约、相互监督,又分工负责、相互协调的权力结构。要兼顾交通发展的延续性,积极稳妥、循序渐进,做到长远目标与阶段性目标相结合、全面推进与重点突破相结合,处理好改革发展稳定的关系。

3.1.6 城市交通管理体制改革的推荐模式

按照党的十七大“关于探索实行职能有机统一的大部门体制”和“加快发展综合运输体系”的要求,每个城市应整合成立一个综合的交通行政管理部门,全面履行市域内的交通运输管理职能,统筹城乡综合运输体系协调发展,强化其规划决策、公共服务、市场监管、运营管理、组织协调、应急管理职能,实现管理制度更加完备、管理方式更加科学、管理行

为更加规范。最大限度地提高有限的交通资源的使用效率，促进各种运输方式公平、有序竞争，形成既有竞争又有合作，合理分工、衔接配合的高效综合运输系统，使各种运输方式的优势得到充分发挥，并相互促进，协调发展，适应快速城镇化发展的需求。

(1) 主管范围

根据法律、法规和中央深化行政管理体制改革的精神，结合城市交通管理的实际情况，城市交通行政主管部门的主管范围应当确定为中央和省级交通主管部门事权以外的下列事项：

公路和城市道路管理。具体包括公路和城市道路的规划、建设、养护、路政管理、规费征收和收费道路的管理。

城市交通和道路运输管理。具体包括城市公交（含城市渡口）、出租车经营、轨道交通和车辆停放、交通影响评价等的管理；道路客货运和道路客货运相关业务（机动车维修、机动车驾驶员培训和站场）管理；非机动车运输经营管理；道路交通安全的统一协调。

水路交通管理。具体包括航道的规划、建设、养护、保护的管理；港口的规划、建设、养护、经营、安全生产监督的管理；水上客货运和水上客货运相关业务管理；水上交通安全管理。

航空、铁路、邮政、物流管理。具体包括国务院和省级人民政府已经确定的城市人民政府负责的航空、铁路、邮政、物流的基础设施建设以及运营管理职责；城市人民政府确定的物流管理职责。

(2) 职能定位

根据职能转变的要求，结合城市交通管理的实际情况，城市交通行政主管部门的职能应当确定为：

宏观决策：具体包括城市交通发展的战略和规划的制订与调整；地方交通法规、规章和政策的起草或者制定；交通地方标准的起草或者制定。

公共服务：具体包括城市交通的公共交通基础设施、公共运输服务产品、公共信息、公共安全的供给和管理；交通应急和交通战备的保障。

市场监管：具体包括交通建设和交通运输市场准入，交通建设和交通运输市场行为的监督检查。

综合协调：具体包括各种交通运输方式的综合协调和可持续发展；交通运输财政、融资和票制票价的协调和管理；交通安全以及交通环保的协调；交通建设和运输企业国有资产管

理的协调。

对现有交通事业单位，要按照政企分开、政事分开、政府与社会中介组织分开和管办分离的原则分类进行改革。经法律法规授权具有公共管理职能的事业单位，包括专门从事交通行政执法、监督检查等行政职能的事业单位，逐步转为行政机构，由财政保障其行政经费。

同时，城市交通行政主管部门要发挥行业协会、社会公众和中介组织的作用，充分发挥交通相关行业协会和中介组织在行业服务、行业自律、维护市场秩序等方面的作用。应当建立交通发展重大事项的专业研究论证、专家咨询和公众参与的制度。

(3) 机构设置

根据“大部门体制”，职能转变，决策、执行、监督既相互制约又相互协调和综合执法改革的要求，建议城市交通行政管理体制的机构设置模式为：

组建“大部门体制”的交通行政主管部门。建立“大部门体制”的交通行政主管部门，统一对公路和城市道路、道路运输和城市交通、水路交通、航空、铁路、邮政、物流、信息化进行管理，主要负责宏观决策、市场监管、公共服务和综合协调职能。

组建专业化的交通管理机构。建立专业化的交通管理机构，专业化的交通管理机构主要负责决策、综合协调、监督之外的执行职能，具体包括：交通建设、道路管理、道路运输管理、港航管理局、交通综合协调五个执行机构。

① 公共运输管理机构：负责城市公共汽电车（含城市渡口）、轨道交通、出租车经营、车辆停放和交通影响评价等的管理；非机动车运输的经营管理；道路客货运及其相关业务（机动车维修、机动车驾驶员培训和站场）管理。

② 基础设施管理机构。负责交通基础设施的建设、养护、路政管理、规费征收等职能。对于城市道路和轨道的建设管理职能，由城市政府根据具体情况自行决定。

③ 港航管理机构：对于有大型港口的城市，设立港航管理机构负责航道的建设法人、养护、保护的管理；港口建设法人、养护、经营、安全生产监督管理；水上客货运和水上客货运相关业务管理；水上交通安全管理。

④ 建设质量与安全监督管理机构：负责交通建设市场监督管理、安全生产监督管理、建设质量监督、交通工程造价管理等职能。

⑤ 交通综合执法机构：负责公路和城市道路路政管理、陆路运输管理、水路交通管理中的行政处罚，行政执法检查，行政强制职能。

组建非常设的监督组织。交通运输主管部门应当设立各类专家组成的咨询委员会、社会

各界参加的行风评议和执法评议委员会等非常设的监督组织，定期对本市的交通管理和服务进行咨询和评议。非常设的监督组织负责社会监督和咨询职能，保障决策的民主性和科学性。

城市交通管理体制的组织结构见图 3-1。

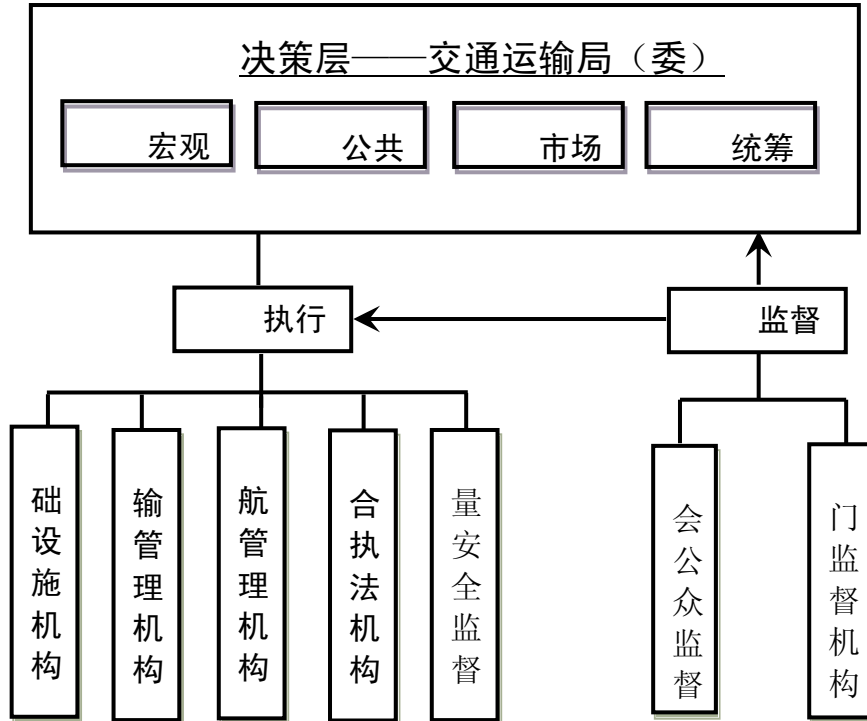


图 3-1 城市交通管理组织结构图

3.2 可持续发展的城市客运体系

3.2.1 可持续发展的城市客运基本模式

城市客运交通体系包括公共交通和私人交通，不同交通方式在城市客运体系中发挥不同的功能。科学合理的城市客运体系，有利于合理分配各交通方式的分担率，提高城市交通系统的出行效率，实现城市社会经济的可持续发展。实践证明，优先发展城市公共交通，形成以公共交通为主体的，步行和自行车出行为辅助，出租汽车、个体机动交通等多种出行方式协调发展，城市内外各种出行方式衔接顺畅的综合客运体系，是惟一的途径选择。这种出行模式既能满足城乡居民畅通、高效、安全、绿色、经济的出行要求，服务于社会经济发展需要，又能最大限度地节约利用资源、减少对环境的污染，实现城市客运体系的可持续发展。

3.2.2 公交优先是城市客运体系可持续发展的必由之路

(1) 优先发展城市公共交通是城市交通可持续发展的必然选择

公共交通是集约型的交通方式，能以较小的社会成本，实现最大的交通效率，公交优先体现了效率优先；公共交通具有较好的节能和环保效应，公交优先体现了绿色交通优先；公共交通具有公益特性，人人共享，公交优先体现了社会公平。优先发展公共交通，是缓解城市交通拥堵，实现城市交通的经济可持续、环境可持续、社会可持续的重要抓手，是城市交通可持续发展的必然选择。

公共交通与其他出行方式资源占用、能耗、污染排放、死亡率

每平方米每小时运载人数多少为标准衡量道路的使用率，公共汽（电）车是小汽车的10~15倍，是中巴车的4~6倍，是自行车的6倍，运送同样数量的乘客，公共汽（电）车与中巴车、小汽车相比分别节约土地资源1/2、3/4，节约投资1/3、5/6，节约建筑材料2/3、4/5；

每百公里的人均能耗，公共汽车是小汽车的8.4%，电车为3.4%至4%，地铁为5%。如果采用个体小汽车出行的人有1%转乘公共交通，仅此一项全国每年节省燃油将达到0.8亿升；

公共交通在高峰小时每人每公里排放的一氧化碳、碳氢化合物、氮氧化物三项污染物，分别是小汽车的17.1%、6.1%、17.4%。

（2）优先发展城市公共交通的基本要求

坚持城市公共交通的公益属性，强化政府责任，着力解决城市公共交通发展的关键问题，加强统筹协调，完善政策措施，创新体制机制，建设充分适应城市经济社会和城镇化快速发展需求，快捷、安全、方便、舒适、绿色的城市公共交通系统，让人民群众愿意乘公交、更多乘公交。

——更快捷，让民众对优先选择公交更放心。不断优化以轨道交通、快速公交系统(BRT)等大容量公共交通为骨干、公共汽电车为基础城市公共交通线网结构，提高线网通达深度和覆盖面；加强运营调度和管理，提高发车频率和准点率，实施路权信号优先，实现城市公交的通畅、高效和高可达性。

——更安全，让民众对优先选择公交更安心。明确企业作为安全责任主体，建立公共交通安全管理责任体系，加强安全管理基础建设，提高事故预防和应急处置能力，实施公交企业、车辆和从业人员资质管理制度完善城市公共交通安全运营标准体系，为公众提供安全、可信赖的公共交通服务。

——更方便，让民众对优先选择公交更省心。加大客运枢纽和换乘枢纽站、场的建设力度，统筹考虑设置公共汽电车中途停靠站和港湾式站台，配套建设行人过街天桥、人行通道、

信号设施和无障碍设施，方便群众换乘，努力实现公共交通“无缝衔接”和“零距离换乘”。

一一更舒适，让民众对优先选择公交更舒心。提高公交车辆技术装备水平和司乘人员服务水平，提供文明舒适安全的乘车环境；丰富城市公共汽车服务层次，提供多层次的公共交通服务，满足不同群体出行需求；加快推进公共交通智能化建设，为出行者提供车辆运行的实时信息，向民众提供舒适的乘车环境和优质服务。

(3) 优先发展城市公共交通的实施策略

——政府主导。加强城市公共交通法制建设，制定并落实公交优先发展的配套政策，在资源配置、政策导向、服务品质、发展模式上发挥政府主导作用，在城市资源配置上向城市公共交通倾斜，做到城市公交在资金投入、财税扶持、用地保障、路权及交通信号、换乘衔接等方面的优先；加强服务质量监管，督促公交企业为群众提供优质服务。

——统筹规划。完善规划体系和衔接机制，保障城市公共交通基本资源需求，统筹规划城市内、城乡间和城际交通以及不同运输方式的协调发展，实现城乡客运顺畅衔接，推进基本公共交通服务均等化。

——因地制宜。从基本国情和经济发展阶段出发，准确把握不同区域、不同规模、不同经济发展水平的城市公共交通发展规律和主要矛盾，实施分类指导和差异化管理，充分发挥地方积极性，建立符合城市实际的公共交通基本出行保障制度。

——规模经营。支持公交企业发展，整合公交运营资源，优化市场格局，推进企业集约化、规模化经营，形成规模经营、适度竞争、有序发展的运行机制，不断提高行业可持续发展能力。

——普遍服务。充分发挥城市公交保障群众基本出行的服务功能。支持城市公交先进运输方式、运力和基础服务平台建设，提高公交服务覆盖面，增强城市公交的吸引力，让更多的人享受普惠性的公共交通服务。

(4) 优先发展城市公共交通措施建议

一一建立公共交通发展协调工作机制。国务院建立由国务院领导牵头，相关部委参加的城市公共交通部际联席会议制度，及时研究和协调解决城市公共交通发展的重大问题。各省、自治区、直辖市人民政府以及城市人民政府也要建立相应的协调机制，共同推进城市公共交通优先发展。

---建立健全法规体系。建立以《城市公共交通条例》为龙头，以配套规章为基础，以地方性法规、规章为补充的法规体系。进一步完善城市公共交通技术标准和规范，推进城市公共交通规范发展。

——**开展城市公共交通优质服务行动**。以城市公共交通服务质量为导向，开展城市公共交通优质服务行动。一是建立城市公交服务质量考核制度，细化公交服务质量考核考评体系，完善服务监督机制，为保证服务质量的持续改进和提高提供重要依据；二是建立城市公交服务的激励机制，建议全国中心城市率先开展“文明公交”服务活动，加强公交企业自身建设，不断树立服务品牌，充分发挥政府经济补贴的激励作用；三是加快公共交通管理信息系统的建设，完善综合交通信息网络，实现信息资源共享。

3.2.3 实施交通需求管理是城市客运体系可持续发展的有力保障

(1) 实施交通需求管理的必要性

2009年10月20日，我国汽车年产量突破1000万辆，成为继美国、日本之后，第三个汽车年产量超千万辆的国家。根据中国汽车工业协会统计，2009年我国汽车累计产销量达到1200万辆，由此进入世界汽车大国的行列，并有望成为世界第一大市场。私人小轿车的快速增加进一步加大了道路拥挤，公交车辆平均运行速度逐年下降，公交运营的可靠性难以得到保证；进而，由于公交服务的不可靠使得公交系统的吸引力越来越低，一部分人开始选择了私人交通出行方式，这些私人交通又进一步地对城市公交车辆的路权进行挤压，形成了恶性循环，整个城市功能难以正常发挥。针对以上问题，只有通过交通需求管理措施，合理引导私人交通方式，才能保障城市客运体系的持续发展。

交通需求管理是减少或分散交通需求，使交通需求时间、空间均衡化，从而在交通供给与交通需求间保持相对的平衡，达到人、车、路、能源、环境等协调可持续发展。交通需求管理是指在交通产生阶段，要对交通的基本需求实行有效调节措施，消除或减少非必要的出行需求，尽量减少出行的产生；在交通方式选择阶段，要对交通的派生需求实行有效调节，改善交通系统的服务水平等措施，鼓励出行者选择最为有效、合理的出行方式，抑制或限制不合理的出行方式，寻求交通需求时空分布的均衡；在交通资源配置阶段，将优先权给予可持续交通方式，采用对特定区域实行公交与自行车优先、抑制或限制不合理的出行方式、车辆拥有控制、车辆使用控制等政策措施，以减少汽车交通量。

(2) 实施交通需求管理政策措施

交通需求管理主要措施包括：通过合理的土地使用规划减少出行距离及促使出行向公交模式转移；通过非交通手段来完成出行目的；为出行者提供一个或多个可选择的交通模式；提高机动车高承载率或消减高峰出行；通过鼓励、限制措施来减少小汽车拥有及使用，或促使出行向非高峰及非拥挤道路的转移；调整机动车时空分布，提高道路使用效率，促进交通分布均衡。

通过对国内外交通需求管理经验的总结和分析,可以看出,各个国家、地区和城市由于环境、经济发展状况、城市布局和基础设施建设的不同而采取的交通需求政策措施有所不同,但大体来看都是从土地利用管理、使用交通替代方式、提供鼓励多方式的出行选择、限制机动车出行方式和调整机动车时空分布五个方面进行有效的管理。基于以上策略的交通需求管理可以表现为多种政策措施:土地利用管理方面,包括交通引导土地利用、混合用地、交通影响评价、城市布局优化;替代出行方面,包括网络办公、居家工作/电子通勤、电话会议;增加鼓励其它交通方式方面,包括建设大容量快速公交、穿梭巴士服务、合乘、自行车/公交一体化、停车换乘、公共交通改善、鼓励步行和骑车、高占有率车辆优先、通勤财政补贴、班车、校车;限制机动车拥有和使用方面,包括拥挤收费/道路收费、根据里程收费、燃料税、停车管理及收费、车辆限制;调整机动车时空分布方面,包括错时上下班、弹性上班制、压缩工作日、交通信息发布、智能交通控制诱导和调度、部分区域或道路分车种分时段限行。

3.3 城市公共交通财政政策

3.3.1 城市公共交通的产业特性

(1) 城市公共交通对经济发展具有先导性作用

城市公共交通是与人民群众生产生活息息相关的重要基础设施,是关系国计民生的社会公益事业和重要的民生工程。随着经济的发展和城镇化进程的加速,城市交通面临着越来越多的问题,人们的日常出行活动日益需要借助安全、高效的城市公共交通系统来实现。良好的城市公共交通系统在改善城市投资环境及经济发展方面会发挥巨大的带动作用,即 20 世纪 90 年代的“新城市主义”理念“TOD”——以公共交通为导向的土地开发模式。许多城市发展的经验已经证明:交通运输系统对于当地经济发展具有适当超前性和先导性,交通运输的基础设施建设是启动经济发展的龙头。

(2) 城市公共交通具有明显的公益特性

《罗马宣言》明确指出,交通系统的组织应满足最广泛的社会需要,并为大多数市民提供可持续的交通选择,需要承担一定的社会公益义务,赋予其公益特性。自公交优先战略实施以来,我国大部分城市都实行了低于公共交通企业成本的低票价政策,目的就是为了实现政府的公共服务目标,满足广大人民群众日常工作和生活的最基本出行需要,尤其对于城市中广大的中、低收入人群中低收入者,带有明显的社会公益和社会福利性质。

(3) 城市公共交通对社会发展具有显著的正外部性

当前,随着国民经济的快速发展,我国城镇化进程不断加快,其重要特点之一就是城市机动化水平迅速提高,尤其是小汽车不受限增长,挤占城市空间,占用道路资源,造成城市交通拥堵、环境污染、能源紧张等问题的产生,严重影响了城市的可持续发展。而城市公共交通在减少道路占用空间、保护环境和节约能源三个方面,具有其他交通方式无法比拟的优越性,具有巨大的正外部性,是解决城市交通突出问题、保证城市可持续发展的重要手段。

3.3.2 城市公共交通投资现状分析

目前,我国公共交通基础设施投资仍然不足,资金来源不稳定,公交基础设施投资未纳入各级政府财政预算体系;其次,城市公交基础设施投资缺乏法律法规等保障体系,容易出现投融资不稳定或者短期行为,进而导致建设进程受阻;第三,城市客运公交行业现行监督机制不能很好地对投资者产生责任约束和激励作用,而且缺乏完善的绩效评价体系

(1) 我国城市公共交通投资资金来源单一、不稳定

我国城市公共交通基础设施投入资金主要来源于地方财政。地方财政缺乏规范化的投入机制,主要视其自身财政状况而定,采取临时性的扶持措施。尽管全国各地经济发展水平不同,对公共交通的定位及认识不同,税费征收制度不一,但普遍缺乏专项、稳定的资金投入渠道和统一扶持政策。如前所述,由于资金缺乏导致公交企业在车辆更新、场站建设、信息化改造等方面进展缓慢,影响了公交服务水平的整体提升,降低了公交的吸引力,进一步刺激小汽车、摩托车等私人交通工具高速增长,加剧道路拥堵,使城市交通陷入恶性循环。

(2) 城市公共交通基础设施建设未纳入财政预算体系

目前,我国城市客运建设的快速发展,对长期稳定的投融资政策需求日益凸显。城市公共交通投融资专项政策的缺失,公共交通基础设施建设投资没有纳入财政预算体系,使得城市公共交通基础设施建设的稳定性和长期性难以得到保障。

我国现行财政制度下,城市公共交通属于地方事权,中央财政仅对燃油上涨给予专项补助外。现在对城市公交行业投资来源中各级政府的投入情况为:地方政府每年向城市公交行业投入一定资金支持基础设施建设,投入多少按每年财政收入状况决定;中央政府投入几乎为零,各级地方政府大多还没有建立发展公共交通的专项资金。作为公益性事业,政府投入的不足,对城市公交行业的发展形成很大障碍。

(3) 城市公共交通基础设施投资的相关法律缺失

城市公共交通法律法规是公共交通行业健康发展的基本保障,是政府依法管理公共交通行业的主要手段,也是规范政府、企业和乘客行为及其相互关系的法律依据。目前,我国尚无统一保障公共交通发展的法律法规,导致公共交通发展的规划、建设、运营和管理等无法可依,政策不稳定,随意性强,城市公共交通在用地、资金、路权和运营补贴等方面的需求难以落实,设施建设“欠账”严重,场站用地被“挤占”或“挪用”现象普遍。

(4) 城市公共交通基础设施建设缺乏完善的投资管理机制和绩效评估体系

目前,各地城市根据自身财力和融资能力,按照不同的标准进行城市公共交通基础设施建设,建设的项目是否能达到城市客运发展的要求,缺乏统一的政策指标进行评判。投资项目缺乏绩效评价机制,对投资决策者无法起到责任约束或激励作用;投资决策者如果不计收益,盲目乱投,造成重复建设、浪费资源等现象,管理部门也不能形成有说服力的量化评判依据。这势必造成出现问题后规划、投资、建设、运营管理各方相互推卸责任的现象。

3.3.3 城市公共交通应纳入政府采购公共服务形式范畴

早在2004年,温家宝总理就强调指出:“在社会主义市场经济条件下,政府的主要职能是经济调节、市场监管、社会管理和公共服务四个方面。落实科学发展观,必须加快政府职能转变,全面、正确地履行政府职能”。公共服务,“就是提供公共产品和服务,包括加强城乡公共设施建设,发展社会就业、社会保障服务和教育、科技、文化、卫生、体育等公共事业,发布公共信息等,为社会公众生活和参与社会经济、政治、文化活动提供保障和创造条件,努力建设服务型政府。”公共服务职能隶属于社会事务管理职能范畴,是指通过为社会提供各种服务和搞好社会保障,直接造福于国民。如兴办公共设施、公共卫生、公共教育、公共安全、公共交通,保护环境,建立健全社会保障体系等等。

发展城市公共交通是政府公共服务职能中的重要内容之一,从法理上说,应与公共卫生、公共教育一样,纳入政府采购公共服务形式范畴。优先发展公共交通是解决我国城市交通问题的出路。城市公共交通是政府公共事务管理中的重要内容之一,从法理上说,应与公共卫生、公共教育一样,纳入政府采购公共服务形式范畴。

3.3.4 完善公交补贴补偿机制的分析

(1) 政府补贴城市公共交通的必要性分析

从财政学角度来讲，我国政府对公共交通的补贴实际上是政府对公交公共服务的购买。我国政府的公共服务只能中包括公共交通，需要国家财政通过购买公交公共服务的方式，借助市场的力量，来做好城市公共交通的管理和规划。对公交公共服务的购买主要体现在以下几个方面：

居民基本出行服务

在市场经济条件下，政府有必要通过提供公共产品，解决全体人民的基本公共需求。这些公共产品，涵盖了居民在吃、穿、住、行等领域的基本需求。

在居民出行需求上，居民可以选择多种出行方式，如私人汽车、步行、自行车、交通车等。其中，公共交通，以其低廉的价格、便捷的服务，成为居民首选的基本出行手段。公共交通作为满足居民基本出行公共产品的提供者，成为公共财政“基本公共服务均等化”目标所必须解决的重要领域。

居民的基本出行服务，既包括了城市居民，也包括了农村居民。因此，公共财政，不仅要向城市居民提供公共交通服务，同时，还必须向农村居民提供公共交通服务。

公交的低票价

为实现政府的公共服务目标，普惠广大人民群众，公交票价由政府物价部门决定，远远低于其实际的运行成本，具有政府垄断性。这种政府的价格垄断，从根本意义上讲，是为了确保居民的基本出行服务。自公交优先战略实施以来，我国大部分城市公共交通企业的票价水平远远低于其经营成本，严重影响了企业的票款收入，产生了票价亏损。

自然垄断行业一般能取得垄断利润，但公交票价的政府垄断性，使公交行业不仅不能取得垄断利润，反而形成了政策性的亏损。公交票价的政府垄断性所造成的“政策性”亏损，成为目前公交补贴的主要依据。

(2) 政府补贴城市公共交通的方式细化

政府需要通过如下公交补贴方式，向公交企业购买城市公交公共服务。

基本出行补贴：交通补贴和公交补贴

公共财政向居民提供基本出行服务，可以选择交通补贴或者公交补贴的模式。其中，交通补贴是一种直接向个人提供基本出行的补贴。大多数情况下，交通补贴是一种针对行政事业单位和企业从业人员提供的工资性补贴，“交通补贴”是“工资总额”的一部分，因此，

上述享受交通补贴的人员，很少把交通补贴与出行服务结合起来，其实际效果并不理想。

公交补贴，类似于向种粮机械提供农机补贴，是一种通过向提供基本出行服务的公共交通企业提供补贴的方式，间接地保证居民的基本出行需求。目前，由于公交企业的服务范围仅仅局限在城市，因此，实际享受公交补贴的人群，主要是城市居民。

从上述二种基本出行补贴的方式看，其享受对象主要地体现在城市居民，农民居民的基本出行服务，还没有纳入公共财政的视野。

公交企业政策性亏损补贴

政策性亏损不是由于城市公交企业的经营效率不高或者成本控制不严等与经营活动相关的原因而产生的。它是城市公共交通企业为了体现其社会公益性、满足整个城市发展的需求、帮助政府完成政治或社会任务而产生的。同时，城市公共交通行业应具有普遍的公益特性，这也要求城市公共交通企业不能像其他企业一样，仅以获取最大盈利为企业的经营目标，城市公共交通行业的最基本职责是满足城市中、低收入人群的出行需求。其中，具有政府垄断性的票价亏损，掩盖了公交企业的其他公共性特点，因此成为我国公交补贴的主体。

外部性补贴：燃油补贴

对外部性的科学计量，是目前理论研究和实际工作中面临的一个世界性难题，这实际上限制了公共财政在外部性领域的拓展。公共交通的外部性，同样由于无法准确计量，还没有形成正式的补贴机制。

在现有的相关研究中，一些学者把目前的燃油补贴定义为弥补公交外部性补贴的一种工具。但从燃油补贴的财政设计机理看，它实际上发挥了对公交正外部性的反向弥补。

目前公交企业享受的燃油补贴，其正式的名称叫做“石油价格改革财政补贴”，是2006年5月国家进行成品油价格调整后，为减轻成品油提价的影响而出台的一种针对渔业、林业、城市公交、农村道路客运和出租车的补贴资金。这项资金，由中央财政负担。

从这一政策的机理看，石油价格改革财政补贴的目的，是减轻成品油提价对企业的影响。换言之，用油量越大，企业享受到的补贴越多，从某种意义上讲，是一种鼓励企业提高用油量的政策。而成品油的使用，是城市交通是增加排放量的主要来源，公交企业为了提高对社会的正外部性，减少排放，开展了一系列通过利用新兴能源实现节能减排的措施，如：使用电动车、使用燃气车等。但这些节能减排的措施不能享受“油价补贴”，导致了一种反向调

节，影响了企业节能减排的积极性。

优先发展补贴：税费优惠政策

我国一些地区已经出台了一些鼓励城市公交优先发展的相关政策。这些政策主要是通过减免营业税、养路费、过桥费等政府的税费，向公交企业提供间接的补贴，来促进其优先发展。这实施的情况看，这些间接补贴的效果良好。

但公交优先的相关税费政策，主要由地方政府提供，各地对公交优先发展战略认识的不同，导致了地方政府在落实这些税费优惠政策时，存在着较大的差别，影响了效果的发挥。

(3) 政府补贴城市公共交通的事权划分

公共交通的财政学属性，实际上已经明确了公交补贴的财权划分问题。即：

——**中央应承担基本出行服务的补贴。**按照公共财政的基本理念，公共产品可以分为纯公共产品和准公共产品两大类。其中，纯公共产品应由中央财政承担，准公共产品应视其公共性，由各级地方政府承担。基本出行服务，作为一项每个居民都必须享受的基本公共产品，属于纯公共产品的范畴。因此，需要由中央财政提供。

——**垄断性亏损补贴应由地方政府承担。**按照公共财政的基本原理，票价的政府垄断导致的政策性亏损，应按照“谁决策，谁收益”的原则，由决定票价的地方政府承担。

——**外部性弥补补贴应由中央地方政府共同承担。**外部性与公共性密不可分。根据外部性影响程度的不同，它可分为纯公共产品的外部性、准公共产品的外部性。公共交通的外部性，既有纯公共产品意义的（如农村公共交通对解决城乡二元结构的贡献），也有准公共产品意义的（如提高城市的运行效率）。但由于目前对公共交通外部性的研究，还不够深入，因此，要分清公共交通外部性的性质，是很困难的。在这种情况下，形成以中央政府为主、地方政府为辅的公交外部性补贴，可以提高公交企业对社会的贡献。

——**优先发展性亏损，应由中央地方政府共同承担。**公共交通的优先发展性，是由国务院提出，其目的是为了降低宏观经济的发展成本和区域发展成本。因此，基于优先发展性而造成的企业亏损，应由中央、地方政府共同承担。

——**国有公交企业的改制成本，应由中央地方政府共同承担。**由于国有公交企业没有享受国有企业改制中的一系列优惠政策，因此，在它从国有企业转化为民营企业后，一系列历史问题，还需要中央地方两级政府共同努力，来予以解决。

3.3.5 建立国家和地方政府公交发展专项资金，确保稳定的、可持续发展的城市公交发展资金来源

(1) 进一步增加政府对城市公共交通的投入

我国城市客运固定资产投资 2005 年为 477 亿元，占城市建设固定资产投资的 8.5%，2006 年为 604 亿元，占 10.5%，2007 年为 852 亿元，13.3%，增长较快。但是，据联合国有关组织研究资料表明，一个城市的基础设施投资占 GDP 的 3%~5% 是比较适合的，而公共交通的投资比例应占城市基础设施投资的 14%~18% 为宜。对比这一标准，我国城市客运固定资产投资偏低。如果考虑到以前年份投资比例低因素的影响，目前的投资水平就显得更低。

表 3-4 1998~2008 年 我国城市市政公用设施固定资产投资情况表

单位：亿元

年份	投资总额	道路桥梁	公共交通	其他设施	公交投资比例
1998 年	1478	616	86	776	5.83%
1999 年	1591	660	103	828	6.48%
2000 年	1891	738	156	997	8.24%
2001 年	2352	856	195	1301	8.29%
2002 年	3123	1182	294	1647	9.41%
2003 年	4462	2041	282	2139	6.32%
2004 年	4762	2129	329	2305	6.90%
2005 年	5602	2543	477	2582	8.51%
2006 年	5765	3000	604	2161	10.48%
2007 年	6419	2989	852	2578	13.28%
2008 年	7368	3584	1037	2747	14.07%

数据来源：《中国城市建设统计年鉴》2008

总的来看，我国目前城市公交基础设施建设的投资水平还有增加的空间；况且，我们在这方面的历史欠账较多，在当前一定时期内增加投入，给予重点倾斜和扶持，既是必要的，也是有可能的。

(2) 建立国家和地方政府公交发展专项资金

建议中央财政设立国家城市公共交通发展专项资金，可从现有税种中，挑选与城市公共交通相关的部分，从中提取一定比例的资金，建立稳定、持续的城市公共交通补贴资金来源。

国家财政可利用的、与城市公共交通相关的税种及测算说明

(1) 燃油税

可考虑从现有燃油税中提取一定比例用于发展城市公共交通。

2009年，国家发展改革委、财政部、交通运输部、国家税务总局联合拟定的《成品油价税费改革方案》（征求意见稿）明确指出，燃油税的开征是“为建立规范的税费体制和完善的价格机制，促进节能减排、环境保护和结构调整，公平负担，依法筹措交通基础设施养护和建设资金”。

在成品油消费税收入的用途中，也明确规定，“这次调整税额形成的成品油消费税收入一律专款专用，主要用于替代公路养路费等六项收费的支出，补助各地取消已审批的政府还贷二级公路收费，并对种粮农民、部分困难群体和公益性行业给予必要扶持。”里面提到的公益性行业就包括城市公交企业（见财政部、发展改革委、监察部、交通运输部、农业部、审计署、国家林业局《关于成品油价格和税费改革后进一步完善种粮农民 部分困难群体和公益性行业补贴机制的通知》，财建[2009]1号文件）。

据测算，从现征收的燃油税中提取 0.05 元/升（如 2007 年我国交通部门消费汽油总量 2763.19 万吨，约折合汽油总量 3785191.781 万升，柴油总量 6794.36 万吨，约折合柴油 8185975.904 万升，共计可从燃油税中提取 598558.4 万元等。

(2) 车辆购置税

车辆购置税是对在我国境内购置规定车辆的单位和个人征收的一种税，它由车辆购置附加费演变而来。现行车辆购置税法的基本规范，是从 2001 年 1 月 1 日起实施的《中华人民共和国车辆购置税暂行条例》。车辆购置税的纳税人为购置（包括购买、进口、自产、受赠、获奖或以其他方式取得并自用）应税车辆的单位和个人，征税范围为汽车、摩托车、电车、挂车、农用运输车。由国家税务总局收取。

据测算，从 2008 年初至 2008 年第三季度，共可从全国车辆购置税增长部分中提取 13.49 亿元，作为城市公共交通发展专项资金。

测算说明如下：

据国家税务总局统计数据，2005 年，全国车辆购置税为 557.6218 亿元，2006 年，全国车辆购置税为 687.5109 亿元，2007 年，全国车辆购置税为 876.789 亿元。2007 年前三季度，全国车辆购置税为 649.5347 亿元，2008 年前三季度，全国车辆购置税为 784.4139 亿元；2005 年比 2006 年增长 129.8891 亿元，增长 23.3%；2007 年比 2006 年增长 189.2781 亿元，增长

27.5%；2008 年前三季度比 2007 年同期增长 134.8792 亿元，增长 20.8%。

如果按照提取车辆购置税增长部分的 10%作为城市公共交通发展专项资金，那么从 2008 年初至 2008 年第三季度，可提取资金 13.49 亿元。

地方财政可利用的、与城市公共交通相关的税种

(1) 土地出让转让收入

各级政府土地管理部门将土地使用权出让给土地使用者，按规定向受让人收取的土地出让的全部价款（指土地出让的交易总额），或土地使用期满，土地使用者需要续期而向土地管理部门缴纳的续期土地出让价款，或原通过行政划拨获得土地使用权的土地使用者，将土地使用权有偿转让、出租、抵押、作价入股和投资，按规定补交的土地出让价款。

土地出让转让收入原来是被列入城市维护建设资金里的。城市维护建设资金是指用于城市维护和建设的资金。因此，土地出让转让收入用于城市公共交通发展，是有一定依据的。

据测算，2008 年共可从全国土地出让金中提取 52.64 亿元作为城市公交投入专项资金。

测算说明如下：

据 2008 年中国城市建设统计年鉴，2008 年全国土地出让转让收入为 2105.45 亿元。如果按照 2.5%的比例提取标准，2008 年共可从全国土地出让转让收入中提取 52.64 亿元，作为城市公共交通发展专项资金。

(2) 城镇公用事业附加

指在部分公用事业产品（服务）价外征收的用于城市维护建设的附加收入。包括工业用电、工业用水附加、公共汽车、电车、民用自来水、民用照明用电、电话、煤气、轮渡等附加。

据 2008 年中国城市建设统计年鉴，2008 年全国城市公用事业附加费为 89.62 亿元，按照 10%的提取标准，可提取 8.96 亿元，作为城市公共交通发展专项资金。

(3) 市政公用设施配套费

市政公用设施配套费，是指按城市总体规划要求专用于兴建城市市政工程（包括城市道路、桥梁、排水、污水处理、城市防洪、园林、绿化、路灯、环境卫生等）以及城市公用事业（包括城市公共交通、供水、燃气、集中供热、邮电通信、消防等）设施的费用。单位和个人零星建设及商品房小区建设，应按规定自行完善小区或庭院内的市政公用设施配套建设。

据 2008 年中国城市建设统计年鉴，2008 年我国市政公用设施配套费为 331.84 亿元，按

照平均 10%的提取标准，共可提取 33.18 亿元，作为城市公交投入专项资金。具体城市提取标准应按照城市人口规模来具体确定。

3.3.6 建立健全规范的公共交通补贴补偿制度

目前，多数城市尚未形成规范的公交补贴评价制度和科学的评估方法，而是停留在由公交企业与政府讨价还价确定补贴额，或者采取补贴基数包干，一订几年不变，简单化、粗放式的补贴管理方法，缺乏激励和约束机制。这就致使有的公交企业债台高筑，难以为继，队伍不稳，或者公交企业管理者花大力气争取更多的补贴，而不着力提升服务水平和质量，吸引力不强，分担率上不去。为了改变这种不利于公交优先发展的落后的管理方式，建议尽快建立全国统一规范的城市公共交通补贴制度和管理方法。因此，进行建立健全规范的公共交通补贴补偿制度分析，有助于理清政府与城市公交企业的责任关系，明晰政府补贴的依据，保障城市公共交通补贴的及时到位；从而使我国城市公共交通具备可持续发展的推动力。

(1) 建立适用于城市公交企业的会计制度和成本费用核算制度

城市公交企业是提供公益性的公共服务产品的企业，有别于一般的工商企业。建议制定和颁布适用于这类企业的会计制度和成本费用核算制度，为规范政府补贴提供审计评价的基础和依据。

(2) 统一税费减免的扶持政策

目前，有些城市对公交企业给予了一些税费的减免，但其范围和程度并不一致，有的以此来充抵一部分补贴。这个问题与建立规范的会计制度和成本费用核算制度密切相关，应该就城市公交企业税收优惠减免范围和标准做出统一的政策性规定。

(3) 界定政策性亏损范围

我国目前政策性亏损主要包括：

- 特殊人群享受的城市公共交通免票的优惠所造成的亏损，其部分包括老年人、残疾人、现役军人、残疾军人等；
- 国家、各地方政府为应对突发事件而命令城市公共交通企业承担特殊运营任务所造成的亏损，例如公交汽车在大型社会活动时输送人员、完成特定政治任务、疏散人群、运转人员等。
- 城市公共交通企业承担的其他社会公益性服务和政府指令性任务所造成的亏损。

- 城市公共交通企业为节能减排，购置清洁能源车、节能车。

此外，国有公交企业承担着较重的历史包袱，应有一个统一的补贴方式，或一次性解决，或分年度处理。

还有一类专项补贴。目前已建立和落实了燃油补贴，还应视技术进步和发展绿色交通的需要，对采用新能源和开发应用节能减排新技术、新装备等给予适当的专项补贴。

(4) 建立规范的评价和考核制度

规范的补贴制度，应以规范的评价和考核制度为支撑，体现公平与效率原则，健全激励与约束机制。评价和考核应当公开透明，建立委托第三方对公交企业经营状况和服务质量进行审计评估的制度；在成本费用评价制度中，应将合理确定公交企业职工的工资水平和工资正常增长机制纳入其中；在补贴办法中，应建立公交企业服务水平、运营效率、服务质量、资源节约和降低成本等考核体系，将考核结果和补贴挂钩，奖优罚劣。此外，还应考虑有合理的利润，以利于引进竞争机制、推进规模经营和企业的可持续发展。通过建立规范的补贴制度，与科学合理的票价制度相结合，建立起“民众可支付、财政可承担、企业可发展”的良性发展机制。这样，在补贴制度中有政策性亏损的成本因素，有绩效考核因素和企业微利因素，构成一个科学合理、充满活力的补贴制度，而不是消极被动地单纯填平政策性亏损。

(5) 建立中央和地方财政共同支持“公交补贴”的保障制度

在市场经济条件下，强化公交补贴管理，形成适合我国国情的公交补贴的长效机制。我们建议，中央财政承担的公交补贴主要有：

一是“基本出行补贴”。中央政府应承担向全体人民提供基本出行服务的基本公共产品的补贴支出。以“基本出行补贴”的方式，推进地方政府提高城市公共交通的出行分担率，提高农村客运的公交化水平，把公交优先发展成果惠及全体人民。

二是对公交行业为提高我国宏观经济运行效率产生的正外部性，提供相关的补贴支出。目前的“燃油补贴”，还不能体现弥补公交企业的正外部性，需要在改进这一补贴方式的同时，创新一些促进公交企业节能减排、提高正外部性相关的补贴工具。

三是按照国有企业改制中的事权财权划分，由中央和地方财政共同承担国有企业解决历史包袱问题产生的补贴。

建议地方财政承担的公交补贴主要有：

一是城市公交低票价政策垄断性亏损补贴。这是目前地方政府主要承担的公交补贴，应进一步予以规范，建立科学的评价和考核制度。

二是城市公交行业发展中，包括场站、路牌、停车站点，公交专用道、快速公交系统（BRT）、公交智能化，推进公交引导发展模式（TOD）的公交枢纽等建设的资金，需要由地方政府给予配套解决。同时，国有公交企业承担的这些公共设施折旧成本，以及车辆装备更新、折旧的相关成本，也需要地方政府给予补贴。

三是在中央财政给予一定比例的“基本出行补贴”的基础上，地方政府给予一定的配套补贴，以加强对提高城市公交出行分担率和城乡公交一体化发展的支持。

四是对特殊人群的福利性补贴。公交对老年人、学生、军人、残疾人和伤残军警等的免费或打折优待，可以通过科学方法计算其与公交基准价的差额，由地方政府给予补贴。

五是政府采购式补贴。公交企业执行政府指令性任务，如大型活动的出行服务、抗灾救灾和应急救援等产生的成本，由地方政府以采购的方式予以补偿。

六是承担一部分国有公交企业改制解决历史遗留问题的补贴。

3.3.7 建立科学合理的公共交通票价制度

政府对公共交通票价的制定是对公交企业管制的核心问题之一，也是建立规范的补贴制度的基础。

（1）制定规范的定价原则

坚持体现公共交通的公益性和增强吸引力的低票价政策，以最大限度地吸引客流，提高公共交通的出行分担率和公共交通工具的利用率；兼顾社会效益和经济效益，考虑公交企业成本、公共政策目标、城乡人民群众承受能力，科学合理地核定公交票价；兼顾各种公共交通方式之间的合理比价，提高整个公共交通系统的运行效率；票制票价和收费方式要有利于不同公交方式一体化换乘，方便公众出行。

（2）建立科学、公平、透明的票价调整程序。

我国城市公共交通票价作为公交企业的收入基准却以政府定价的方式被大幅调低，而燃

油、人工、原材料等公交运营基本要素价格近年来因遵循市场价格机制大幅提高，因此，在全国大多数城市，公交低票价与公交运营成本成倍增加这一矛盾日益凸显。。建议我国公共交通主管部门能够兼顾企业、居民的利益，在经济、社会等各个方面做出平衡，制定相应的票价调整程序，充分借鉴第三方专业机构的建议报告，使票价调整科学、公平、透明。

(3) 完善城市公共交通票价听证制度。

按照《价格法》等法律法规的规定，健全城市公交票价管理体制，完善公交票价听证制度，提高票价制定、调整的科学性和透明度，加强社会监督。听证会的实施细则和程序要符合法定要求，从制度上保证听证会的有效性，提高价格决策的民主化、透明度和科学性。

(4) 研究公共交通票价水平的差别问题

目前公交票价有两类差别，一是城乡差别，二是地区差别。关于城乡差别，是由于城市公共交通的公益性，与农村班线客运的经营性形成的差别。在近几年，有的城市在优先发展城市公共交通的同时，将城市公交向辖区的郊区（县）、乡镇和行政村逐步延伸，实行城乡公共交通一体化统筹发展，让农村居民与城市居民一样享受到同等质量、同等低价票的交通运输服务，在出行方面实现了更大范围的社会公平，受到城乡群众的普遍欢迎。这对于促进城乡交流，推进城镇化发展和新农村建设，构建和谐社会，破解城乡交通二元管理体制，都有积极意义，可以说是一种历史性的进步。建议中央和地方财政适当加大这方面的扶持力度，先在一些城市试点，然后在 36 个中心城市推广，再扩大到地级市，再普及到县（市）级市，逐步推进。

3.4 城乡客运一体化发展

3.4.1 城乡道路客运一体化的意义

党的十七届三中全会指出，我国已经进入以工促农、以城带乡，破除城乡二元结构、形成城乡经济社会发展一体化新格局的重要时期。在这段时期，要进一步统筹城乡经济社会发展，推进城乡基本公共服务的均等化。决定提出，加强农村公路建设，确保“十一五”期末基本实现乡镇通沥青（水泥）路，进而普遍实现行政村通沥青（水泥）路，逐步形成城乡公交资源相互衔接、方便快捷的客运网络。

交通运输作为国民经济发展的基础性产业，是联系城乡的重要纽带，城乡经济社会一体化发展的基础和前提，在统筹城乡经济社会发展中承担着重要的任务。长期以来，我国城乡

客运交通分属两个不同的领域,城市客运为城市公共交通,城郊客运和农村客运为道路客运。由于两者之间公共资源配制不均衡,加之部门分割,使其相互间缺乏协调,导致城乡交通发展过程中矛盾日益突出,城乡居民在出行便捷性、安全性、经济性等方面存在较大区别。2008年初,十一届全国人大一次会议通过了《国务院机构改革方案》,决定把城市客运职责纳入新组建的交通运输部,实现了城市客运与道路客运在管理部门上的统一,为城乡客运一体化发展提供了良好契机。

统筹城乡道路客运协调发展,将城乡道路客运作为一个整体考虑,实现城乡道路客运一体化,可以优化资源配置,发挥整体优势,为城乡居民提供全方位、多层次的公共客运服务,逐步形成城乡道路客运一体化发展的新格局。

3.4.2 城乡道路客运一体化的基本要求

城乡道路客运一体化,其基本含义是适应城乡社会经济一体化的需要,通过城乡公路和城市道路公共客运诸元素的合理配置,将管理经营体制、网络布局、场站建设、车辆运行等有机结合成为一体,使城市内的城市公交、城间客运、出租客运、城市与农村之间以及城市周边农村的各种客运整体协调发展,通过对各种运力的合理调控,实现统一、高效、协调发展的公共客运系统模式。其目标是:

优化服务网络: 延伸网络覆盖,理顺功能层次,优化网络结构,形成连接畅通的城乡一体化客运网络。

提高服务水平: 加快站场规划建设、整合企业资源、强化质量监管、加快运力更新、实现城镇出行者的有序流动和市场的有序运行,最终达到方便居民出行、实现公共服务均等化,使城区、郊区、卫星城、经济开发区、小城镇和农村的居民都能够享受到与城区居民均等的基本公共运输服务。

3.4.3 城乡道路客运一体化存在的主要问题

(1) 城乡二元结构依然存在,城乡客运管理存在体制障碍

我国城市交通系统不同程度地存在各种客运方式之间缺乏有效衔接、缺乏资源共享的现象。这些问题的原因,归根结底是由于城乡交通系统在规划、建设、投融资、维护、运营、管理等方面的管理体制分割、部门之间缺乏有效的沟通协调机制造成的。

(2) 城乡道路规划不够协调统一,基础设施缺乏配套衔接

目前,我国城乡客运规划与基础设施建设普遍存在着城内、城外不协调,城外公路和城内道路不配套,相互间缺乏有效衔接,主要体现在:

一一城市道路网与公路网规划之间缺乏相互协调

由于城市道路网规划与公路网规划分别由建设部门和交通部门负责制定,两网在规划过程中普遍缺乏相互协调,导致城市道路与公路过渡衔接段矛盾突出。

一一枢纽场站规划建设缺乏协调衔接

城市公交枢纽规划与公路客运枢纽规划不够衔接,道路客运边缘化现象随处可见。特别是城郊的公交站点与公路客运站点分离,导致旅客换乘距离远、换乘时间长,造成重复建设,资源浪费,限制了客运场站功能的完全发挥,效率低下。

一一农村客运发展相对滞后

农民群众出行难的问题还没有根本解决,农村客运服务水平总体偏低,不能满足基本公共服务均等化和新农村建设的的要求。

一一城乡居民出行换乘不便,缺乏综合的出行信息服务

运输网络的城乡二元分割,资源缺乏有效整合,运力分配和发展不均衡,导致农村和郊区居民进城难、进城不便等现象普遍存在,加之综合的出行信息服务缺乏,导致城市居民出城、郊区居民进城不能根据自身需求有效的选择出行方式,增加出行难度和时间延误,出行多有不便。

(3) 税费政策不一致、法规标准不统一,运输市场竞争不规范

城市公共交通与道路客运在主管部门、税费、政策、法规、标准等方面都存在较大的不同,如下表 3-5 所示。

表 3-5 城市公共交通与道路客运的差异

项目	城市公交	道路客运
主管部门	原建设部门	原交通部门
性质	公益性为主	经营性
政策	享受优惠的税收政策	很少享受优惠的税收政策
税费/用地	免收过桥过路费,减免城维费、城市教育及附加,公交场站建设用地可减免税收或由政府拨划	需缴纳过桥过路费、客运附加费、养路费、运管费、工商税、营业税以及投资场站等
财政	享受政府政策性补贴	很少补贴
法规标准	《城市公共汽电车客运管理办法》	《中华人民共和国道路运输条例》

	地方性《公共交通安全管理条例》	各地方性《道路运输管理条例》
核载人数	按照车内面积核定载客人数（每平米8人）	按照座位数核定载客人数，且不许超载
营运模式	定时定点发车，中途设置上下站点，到站停靠	不定时点对点发班车，进站载客，原则上不许中途上下客
客运站资源	免交站务费	要交站务费和公交站停靠费
线路确定	由城市政府规划，可跨区延长线路	区县范围行政审批，大部分线路不许进城
经营主体	国有公交企业占绝对优势	国有、集体、个人，多元化经营

由于存在以上的诸多不同，引发城市公交与道路客运的矛盾。

3.4.4 城乡道路客运一体化发展思路

(1) 区别对待、分类指导

正确认识城市客运和农村客运在客运网络体系和服务需求方面，客观存在的差异，目前对城乡客运发展仍需区别对待，分类管理，不以一个标准来衡量，实现城乡道路客运协调发展。

(2) 树立“大交通、大公交”的理念

在思想观念上，要树立“大交通、大公交”的理念。“大公交”既包括一般意义上的城市公共交通，也包括道路客运。“大公交”作为政府的公共资源，合理配置资源。一方面要以“群众满意”为根本出发点，牢固确立公交优先发展理念，在城市规划、建设、管理过程中认真贯彻落实公交优先发展战略。另一方面要进一步加大对公交发展的扶持力度，对城市公共交通以及承担城市公共交通职能的道路客运给予一定的政策扶持和资金补贴。

(3) 鼓励城市公交向农村延伸和农村客运公交化改造

支持城市公交“车头向下”，延伸和完善公交服务网络，发展通往城近郊区、卫星城、开发区的公交线路；推进农村客运班线的公交化改造，加快城乡客运枢纽、站场等基础设施和线网的统一规划，合理选择换乘站点，改善换乘设施，使公交成为居民主要的出行方式。

3.4.5 推进城乡道路客运一体化发展政策建议

(1) 尽快研究编制城乡一体化客运网络发展的战略规划

中央和地方城乡交通主管部门应在落实科学发展观、统筹城乡交通发展、全面建设小康社会等宏观战略的指引下，尽快制定一套涵盖从区域到城市、从城市到卫星城和农村，从总体到专项的层次分明、互相衔接、完善配套的城乡一体化客运网络发展的总体规划，从宏观层面上确定未来城乡客运一体化发展的目标，明确发展的战略思路、战略重点以及未来的行动规划，指导相关管理部门以及城乡交通经营部门开展具体工作，从而避免发展过程中走弯路。

(2) 创新城乡一体化客运网络发展的运行机制

要根据各地区实际，完善符合本地区城乡一体化客运网络发展的协调机制，如综合交通发展联络员制度、重大政策和信息情况交流共享制度、综合资料、统计信息定期报送制度、重大项目前期工作跟踪协调制度等。

在运营管理方面，发挥好市场机制的作用，充分利用经济杠杆，完善综合管理手段，减少不必要的行政干预，有效调动市场主体的积极性和主动性，引导企业守法诚信经营，实现运输资源的优化配置。同时，要建立服务质量信誉考核制度，并按照公开、公平、公正的原则，运用法律、经济、行政等手段，逐步引导建立规范、有序、适度竞争的公交客运市场秩序。从而，彻底改变单车承包经营模式，切实解决“散、小、多、乱、差”的单车承包租赁这种落后的经营机制。

(3) 制定统筹城乡客运发展的税费改革政策

实现城乡客运一体化，重要的还在于突破政策“税费瓶颈”。系统制定统一的城乡客运税费政策，为城乡客运一体化的实施提供资金保障。一方面要继续执行关于优先发展城市公共交通的经济政策，另一方面，要尽快研究制定对农村客运尤其是边远郊区农村客运经营企业的财政补贴政策，从税费减免、票价补贴、公益性补助、能源消耗和更新改造补偿等方面给予大力支持，要扩大公共财政覆盖农村范围，发展农村客运，尽快实施车辆规费征收优惠政策，对道路客运公交化票价改造后提供财政补贴，使农村客运比照城市公交客运政策，得到政策支持成为可能，真正实现城乡居民基本公共交通服务均等化。

(5) 健全城乡客运一体化的法律法规和标准规范体系

加快给予城市公共交通和道路客运方面优惠的有关立法工作，出台一系列有利于城乡客运一体化发展的法律法规，并依据法规研究制定一系列配套措施，从法律上保证政府对公共

交通和农村客运的财政补贴。此外，城市公交和城际、城乡公路班线的线路审批，要依据《行政许可法》重新制定运输线路审批的行政许可范围、原则等细则。可分两步走，第一步是先修订《城市公共交通条例》与《道路运输条例》，暂时“双轨制度”并行，实现有法可依。第二步是在条件具备的条件下，制定《道路运输法》，将道路运输、城市公共交通等一并调整。

在标准规范方面，要研究制定城市道路与公路结合部道路及相关设施以及城市客运枢纽设施的规划、设计标准和规范；此外，要修订从事班线客运的车辆改为公交化运营后的载客标准，在车辆购置、更新、报废以及座位、吨位核定及检测等方面，实行统一的检定标准与核准制度。

3.5 公交引导城市发展

3.5.1 推动建立高密度、紧凑型的城市发展模式

紧凑型城市是西方规划学者针对城市可持续发展问题而提出的一种城市空间规划模式。它有效减少了居民的出行距离和机动车消耗的交通能源，相对降低对机动交通，特别是私人轿车的依赖度，增加居民的步行和自行车的出行比例，这一切将导致能耗大户——城市交通的能耗降低，实现城市节能的要求。紧凑型城市建设对我国城市规划和交通可持续发展具有非常重大的借鉴意义。

——城市建设规划应与交通规划融为一体，强调土地的混合利用

目前我国城市发展的七种类型包括集中块状结构类城市（沈阳、北京、石家庄、无锡）、连片放射状结构类城市（盐城、南昌、柳州、合肥）、连片带状结构类城市（兰州、青岛、深圳和洛阳）、带卫星城的大城市（上海、南京）、一城多镇结构类城市（个旧、重庆、南通）、双城结构类城市（湛江、包头）、分散型结构类城市（淮南、攀枝花、大庆）。未来的城市新城及次区域建设和拓展规划应强调土地的混合利用，就城市未来发展制定长远的规划大纲，把政府就土地用途、运输基础设施及环境事宜所做的政策融会揉合，作为次区域及地区规划的基础。

——完善城市功能区建设，拓展地下空间，建设高密度紧凑型城市

地下空间的开发利用可以缓解城市空间发展的突出矛盾与问题。把城市平面外向扩展变成城市立体发展，实现了土地多重使用。把宜放在地下的建设项目放到地下，可腾出土地，节约能源，扩大城市容量，从而降低地面建筑密度，有效地改善城市环境和自然环境。地铁、地下商场、地下商业街和地下停车场等项目不仅提高城市人防备战功能和防护能力，同时改善城市地面环境，保证了地面有更多的绿地、可以建更多的广场，缓解市内交通拥挤状况。

3.5.2 推动建立 TOD（公交引导城市发展）发展模式

城市的快速发展，为中国的城市交通及城市交通规划带来巨大挑战。机动车使用量的大幅快速增加，使城市面临日益严重的交通拥堵和环境污染，解决这些问题已成为城市的当务之急。TOD（公交引导城市发展）是产生于美国的城市规划理念，其要点是通过对城市土地和城市交通的协调统一规划，使城市沿着大容量公交线路进行高密度和多功能的开发，从而减少人们的日常出行量，并使大多数出行通过公共交通来实现，以此达到缓解因道路上机动车辆过多而引发的拥堵及污染问题。

TOD 所针对的是过于依赖小汽车的城市发展模式，这种模式使城市产生交通拥堵、环境污染，以及城市无序蔓延等弊端。近些年来，随着中国经济的快速发展，私人汽车的数量大幅增加，中国城市尤其是中心城市也开始被日益严重的交通问题所困扰。尽管各个城市都大大加强了城市道路等交通基础设施的建设，但由于交通需求的迅猛增加，城市交通的情况非但没有随着基础设施的建设而好转，反而每况愈下。事实说明，单就交通论交通，试图通过多修建公路等交通基础设施建设来缓解城市交通紧张的做法，将不可能解决中国城市目前所面临的交通问题。因此，各城市的地方政府有必要转变观念，调整现有体制，从城市整体发展的角度来考虑城市交通问题。制定合理的、和谐统一的城市及交通规划是保证城市交通体系，以及城市自身健康运转的前提，也是实施 TOD 理念的要点所在。推进 TOD 模式主要包括以下内容：

——提升城市交通规划在城市规划全过程中的地位

TOD 发展模式的实施，需要通过合理的规划，将城市规划与交通规划有机联动，并将 TOD 理念融入到具体的项目建设中。

首先，要在城市规划，特别是在大城市和特大城市的总体规划的制定中，全面提升交通规划的地位与作用，并突出交通规划在引导和制约城市空间布局中的作用。TOD 的核心是

通过大容量公共交通实现对城市发展的引导，因此，合理的交通规划及其与之相对应和统一的城市土地开发规划是实施 TOD 模式的基础。另外在城市规划管理与实施层面也要提升城市交通规划的地位和作用，使其在城市道路建设和城市开发活动中具有“一票否决”的作用。现行的城市详细规划，以地块性质、容积率、绿地率、建筑形式、外观色彩等方面作为规划设计条件和规划审批考虑的主要因素，而交通容量尚未成为城市规划决策的主要依据，更没有成为否决规划设计的条件。TOD 是以公共交通的发展引导城市发展，交通规划所起的作用至关重要。

——通过完善法律法规来促进 TOD 的实施

TOD 的要点在于城市土地利用与城市交通的发展相协调和统一，通常的做法是进行大容量公共交通设施及其沿线土地的联合开发，而这种联合开发的实施需要有有效的法律机制作保障。到目前为止，中国还没有用以指导“轨道、土地”联合开发模式的法律法规。现有的做法是，由交通机构和地方操作者联合，对轨道交通及其站点周边地区的土地进行联合开发，但由于没有清晰的立法，从审批立项到项目实施，都缺乏政策依据，从而造成责任不清，权利不明，这在一定程度上限制了公共交通引导城市发展这一理念的有效实施。因此，现在有必要建立有效的法律法规，对参与开发 TOD 相关项目的交通机构、地方政府或区域规划机构，进行责任及权利的划分，从而使联合开发进行的更为有效和顺畅。具体来说，应考虑采取以下措施：

①成立负责联合开发的专门机构。建议将原有轨道交通公司下属开发部门改制，使其成为联合开发的执行单位。该单位负责联系其它相关机构和部门，并领导轨道交通及沿线土地的联合开发，它同时也负责沿线资源的承包与经营。

②确定联合开发的具体实施方法。该办法应主要规定以下几个方面的内容：第一，编制轨道沿线土地利用专门规划，对轨道沿线、特别是站点周围的土地进行详细的规划，使其具有 TOD 高密度、多功能、方便公交使用的特点；第二，制定相应审批管理制度，以确保上述规划的有效实施；第三，明确规定用于轨道交通建设及其周围相应建筑及设施建设的土地使用权由轨道交通公司所掌控，轨道沿线可用于联合开发的土地，不列入市土地储备中心的土地储备范围之内；第四，明确规定联合开发的各参与实体，如政府、规划部门、交通部门、轨道开发部门和房地产开发商的职责和权利。

——建立严格的土地控制与储备机制

城市土地一旦完成开发，其对城市所带来的影响往往是难以消除的。因此，如果对于轨道交通沿线的建设用地没有实施严格的控制，让这些建设用地被开发商“抢去”，随意开发，那么所造成的影响将不可逆转，它将使 TOD 所倡导的土地开发模式难以实现。对轨道交通及其周围沿线土地的开发进行控制，并建立沿线土地储备机制，是保证轨道交通顺利建设、使沿线土地增值收益回馈公众，以及实现 TOD 开发模式的基础。

首先，应通过容积率、建筑密度等指标对轨道沿线土地开发总量进行控制，使轨道交通的开发利用满足城市规划的要求。其次，对轨道周边的用地性质进行详细规划控制。建议以轨道交通站点周边 500~800m 半径的用地作为研究范围，根据道路的走向和街区的大小作适当微调从而划定合适的规划范围，对规划范围内的所有土地进行整合，并严格控制土地的功能，促进轨道交通影响范围内土地的最优化合理利用。

城市规划应为轨道沿线留出足够的用于公共设施建设的用地空间，以用于建设慢行交通系统、公交换乘设施等。此外，应满足 TOD 模式所倡导的混合开发、高质量设计等要求，在轨道交通站点周围建设功能齐全、环境优良的社区，并营造良好的步行环境氛围，吸引城市居民搭乘公共交通。

第四章 中国城市公共交通可持续发展的总体思路

4.1 总体思路

以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，坚持城市公共交通的公益属性，树立人人都有均等的机会享受公共交通服务理念，加快落实城市公共交通优先发展战略，强化政府责任，着眼实现人人享有基本出行服务的目标，着力解决城市公共交通发展的关键问题，加强统筹协调，完善政策措施，创新体制机制，建设充分适应城市经济社会和城镇化快速发展需求，安全、经济、快捷、方便、舒适、绿色的城市公共交通系统，让人民群众愿意乘公交、更多乘公交，作为转变交通增长方式，提高资源利用效率、减少交通污染、缓解交通拥堵，建设宜居城市的重要手段。

4.2 发展目标

总体目标：到 2020 年，城市公共交通优先发展战略得到全面落实，以尽可能小的资源和环境代价，基本建成与城市经济社会发展要求相适应，覆盖更广泛、衔接更顺畅、更安全可靠、服务更优质的城市公共交通系统，“行车慢、停车难、候时长、乘车挤”等问题明显缓解，公共交通吸引力明显增强，为城乡居民提供全方位、多层次、可选择的优质出行服务。

具体目标：

——城市人口 300 万以上的城市，基本形成以轨道交通和大运量快速交通为骨干，常规公共汽电车为主体，城市公共交通体系，建成区任意两点间公共交通可达时间不超过 50 分钟，城市公共交通在城市交通总出行中的比重达到 35% 以上，城区公交站点 500 米半径覆盖率不低于 90%。

——城市人口 300 万以下的城市，应基本形成以大运量快速交通为骨干，常规公共汽电车为主体，出租汽车为补充的城市公共交通系统，建成区任意两点间公共交通可达时间不超过 30 分钟，城市公共交通在城市交通总出行中的比重在 25% 以上，城区公交站点 500 米半径覆盖率不低于 80%。

——市域范围内城乡客运服务衔接一体化，城市公共交通向郊区、卫星城、经济开发区、小城镇延伸，农村客运进行公交化改造，使城乡居民能够享受到相同或相近的出行服务，初步实现城乡居民出行服务均等化。

——基本建成预防为主、动态监管和应急处置相结合的城市公共交通安全防控体系。该体系具备基础设施监测、车辆运行监控和预警、突发事件应急处置等功能。公共交通突发事件快速响应时间控制在 20 分钟以内。

4.3 发展重点

(1) 构建高标准、高质量公共交通基础设施网络系统

以提升服务为核心，优化城市公共交通网络结构，提高公共交通线网的覆盖度和通达深度；按照统筹城乡、区域发展和综合运输体系建设的基本要求，加强公共交通枢纽、场站、公共交通停车场、首末站和港湾式停靠站建设；建设内外衔接、层次分明、布局合理、换乘便利的一体化城市综合客运枢纽。

(2) 构建服务优质，公平普惠的公共交通服务体系

要整合城市客运资源，完善的运输组织方式，发挥各种客运资源比较优势和组合效率，实现资源的优化配置与共享。加强城市公共交通和农村道路交通的有机衔接，通过改造或更新逐步达到城乡运输装备的专业化、标准化、智能化，提供更加优质的公共交通服务，努力实现公共服务均等化。加大智能化和信息技术推广应用，建设城市智能交通综合信息平台，不断优化公共交通系统的监控调度技术和组织化管理；改善信息网络互联互通，为公众提供及时、准确、方便查询的出行信息服务。

(3) 构建适度开放、规范有序的公共交通市场体系

要规范城市客运行业服务，加强运营安全、服务质量、服务装备完好、服务标准等方面的监管、考核。建立国有主导、适度开放的运输市场，进一步规范公共交通市场运营秩序，努力提高公共交通的服务质量，最大限度地方便广大市民出行。

(4) 构建安全第一，防控结合的公共交通安全应急体系

按照安全第一，预防为主、防控结合的原则，建设源头管理、动态监管和应急处置相结合的公共交通安全防控体系。加快建立涵盖基础设施监测、车辆运行监控和预警、突发事件应急处置等的统一管理、多部门协调网联动、快速响应、处置理有效的城市公共交通应急管理反应系统。要及时制定相应的法规、标准和鼓励政策，加快安全技术的推广应用，缩短事故后时间，减少交通事故过程中的伤亡以及伤害程度。

要从教育、宣传、培训、考核、责任等入手，创造交通安全文化，规范居民的安全交通

行为，提高交通参与者的整体素质，在全社会建立良好的交通安全氛围。

第五章 中国城市公共交通可持续发展保障措施

5.1 进一步深化交通行政管理体制改革与机制创新

城市要贯彻落实中央关于深化行政管理体制改革的精神，以适应现代交通运输业的发展要求为目标，以政府职能转变为核心，充分整合城市公共交通管理主体，按照优化交通运输布局，发挥整体优势和组织效率，加快形成高效的综合客运体系的要求，建立起权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的“一城一交”城市交通管理体制。

完善运营机制，各城市要注重与其他交通相关管理职能之间的协调，可在城市层面建立城市交通综合协调机制，由市政府牵头，交通、规划、国土、财政、公安、环保等交通相关的职能部门为成员单位，实行定期召开联席会议制度，“一事一议”办公会议制度。主要负责城市和城市圈（组团、新城）城市交通的建设、公交发展、规划、用地、资金落实及各职能部门的综合协调管理等。

5.2 加强综合运输体系规划与土地利用协调

城市要在组织城市总体规划时，同步编制城市综合交通体系规划，且二者必须相互反馈、协调。通过规划确定城市交通与其他交通方式的衔接和优化方案，规划综合运输枢纽和换乘枢纽，按照“布局合理、能力充足、换乘便捷、服务优质”的要求，实现城市交通与铁路、公路、水路、民航等对外交通的有效衔接，使各种运输方式之间和某种运输方式内部有机衔接，推进客运“零距离换乘”和货运“无缝衔接”。在城市边缘地区，应制定相关鼓励政策大力发展停车换乘的交通枢纽，通过换乘枢纽各种设施的配备，吸引运用其他各种交通工具出行的人们在换乘枢纽改乘城市公共交通。

配合城市空间布局调整与总体规划的编制，要实现全面协调，从规划程序上，国家严格把关，对不能实现全面协调、不同是提交总体规划和城市综合运输体系规划的报批规划方案不予批准。在规划的基础上，要注重公共交通场站建设与土地综合开发相结合，实行同步设计、同步建设、同步竣工、同步使用，实现城市公共交通系统引导城市发展的目标。

5.3 扎实推进公交优先发展的一系列方针政策

城市政府要尽快制定相关调控政策推进公共交通规划优先、投融资及补贴补偿优先、公交专用道或路权优先、信号优先、一体化综合客运枢纽和换乘中心建设优先、优质运力配备和清洁车辆改造优先，信息化监控调度和服务系统建设优先等一系列方针政策，实现公共交通优先与各种出行方式的有机整合与资源共享利用，体现总体上的组合最优、最方便、最快捷，服务于城市的总体发展进程和极大方便公众选择公共交通出行。

5.4 建立发展公共交通稳定的资金投入与规范的补贴机制

对于公共交通应该像医疗、教育、生态环境保护等同样对待，给予优先发展的扶持，其建设和发展应坚持以政府投入为主，纳入公共财政体系。

城市政府要加大对城市公共交通的投入，制定针对轨道交通、综合换乘枢纽、公交场站建设，以及车辆和设施装备的配置、更新等城市公共交通基础设施建设的政府资金支持和政策扶持方案，在坚持城市公共交通投入以政府为主的同时，采取措施，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，扩大投融资渠道。建议：1) 城市公用事业附加费、基础设施配套费等政府性基金要向城市公共交通倾斜；2) 由政府提供部分资金，也可以由政府划拨用地，允许采用综合开发、土地捆绑等方式，通过市场运作筹集资金；3) 对车辆和设施设备配置更新，政府从公共交通发展基金中提供新增计划的购置资金、更新增值部分的补贴。

建议中央财政设立国家城市公共交通发展专项资金，对公交基础设施建设需求大的地区、对经济困难地区、对重大交通枢纽建设、对城市公交重大技术创新项目、对城乡公交一体化发展等给予重点扶持。按照为交通方式选择收取合理费用的原则，该项资金可以来源于对小汽车使用的外部成本征收一定的费用。

要建立规范化的补贴补偿机制。对公共交通企业承担的政府公益性事业所产生的政策性营运亏损，政府应在成本监审的基础上予以补偿。要研究建立规范的成本费用监审机制和政策性亏损评估及补贴制度。建议在“公众可支付、企业可承受、政府可负担、财政可支付”的平衡原则下，建立城乡客运投融资和财政补贴保障机制。

5.5 加快推进城乡客运一体化进程

按照“以人为本、优化结构、节点衔接、方便出行、节约资源、区别对待，分类管理”的原则，通过优化公共交通干线网络，完善支线和接驳线网，扩大城乡公共交通线网覆盖率，引导城市公共交通向社区和农村延伸服务，进一步方便社区和城市外围地区的群众出行。

研究制定道路客运公交化改造和运营的财政补贴政策，从税费减免、票价补贴、公益性补助、能源消耗和更新改造补偿等方面给予大力支持，要扩大公共财政覆盖农村范围，使条件成熟的农村客运比照城市公交客运政策，得到政策支持成为可能，真正推进城乡居民基本公共交通服务均等化。

以城乡一体为导向，不断优化城乡客运衔接协调，鼓励城市公交向农村延伸，支持城市公交“车头向下”，延伸和完善服务网络，推进农村客运班线的改造，支持城际间客运资源整合，优化城乡客运的网络衔接。

5.6 大力推动城市公共交通信息化建设

加大城市公共交通智能化建设力度，统筹规划全国城市公共交通行业智能化发展框架，重点建设公众出行信息服务系统、公共交通调度管理系统、决策支持与运营监控系统和安全应急处治系统，推广使用安全可靠、标准统一的公交 IC 卡，使整个系统在信息处理上是智能化的、统一实时的，能实现各类运输管理信息系统的综合集成、有效衔接和资源共享，使交通运输的管理者、运营者和使用者与各运输子系统之间建立起一个统一的、无缝衔接的平台，提供人性化和社会化公共交通信息服务。

5.7 推进公共交通安全应急能力建设

加强公共交通安全监管能力建设。落实好“安全第一、预防为主、综合治理”的方针，做到安全监督上责任明确、制度保证上严密有效、技术支撑上坚强有力、预防检查上严格细致、事故处理上严肃认真。

加强公共交通安全监督。要充分发挥各地区交通安全协调委员会作用，建立健全各级政府、职能部门、公共交通企业的安全责任制，明确分工、各司其职、加强配合，针对当地特

点和突出问题定期研究、监督重特大交通安全预防、监测、预警、应急管理问题，协调协同检查重大风险源隐患、开展应急指挥调度和调查处理重特大公共交通事故。

加强公共交通企业、驾驶人员的安全管理。在准入资质上严格把关、加强人员培训和车辆的安全检测工作。建立安全考核制度，将安全标准作为服务质量考核标准和奖惩的重要依据，实行重特大交通事故责任追究、停业整顿、资质降级直至“一票否决”的制度；此外，提高运营车辆的安全性能，开展经常性“站、运”安全检测检查，禁止技术条件和安全保障措施达不到要求的营运车辆进入市场，提高车辆的安全技术标准，各级政府财政给予补贴，引导加快现有车辆安全技术改造和更新。

5.8 鼓励使用低污染低能耗的公共交通工具

加快老旧车辆的更新改造步伐，逐步淘汰尾气排放超过国家规定标准的车辆，新增公共汽电车要符合国家环保标准。鼓励液化石油气、压缩天然气、纯电动、混合动力等新能源城市公交车辆使用，并配套建设城市公交天然气、液化石油气加气站和专用充电站，不断提高城市公共交通的节能环保水平。

5.9 建立城市公共交通发展的考核评价机制

将城市公共交通发展水平纳入城市人民政府的绩效考核内容。交通运输部要会同有关部门每年度对全国重点城市公共交通发展水平进行考评，考评结果抄报部际联席会议成员单位，并向社会公布。省级交通运输主管部门也要会同有关部门组织开展相应的考核评价工作。

参考文献

- [1] 国家统计局.中国统计年鉴（1999~2008）.中国统计出版社, 2000年~2009年.
- [2] 住房和城乡建设部计划财务与外事司.中国城市建设统计年鉴（2002~2008）.中国计划出版社, 2003年~2009年.
- [3] Diana KISS, Sustainable Development in Urban Transportation, Transportation Engineering, 29(2001), 147-157.
- [4] Maragtas S. V. Amante. Industrial Democracy in the Rough Seas: The Case of Philippine Seafarers.
- [5] BIMCO/ISF, Manpower 2005 Update: The world wide demand for and supply of seafarers, WARWICK INSTITUTE for EMPLOYMENT RESEARCH, December, 2005.
- [6] International Labour Office, The Global Seafarer: Living and Working Conditions in a globalized Industry. Geneva: Internatioal Labour Office,2004.
- [7] Mary Webb, Jackie Clarke, Jane's Urban Transport System（2007—2008）, Jane's Information Group, April 2007.
- [8] William R. Black. Sustainable transportation: a US perspective. Journal of Transport Geography, 1996, Vol.4, No.3
- [9] 世界银行. 可持续发展的交通运输：政策改革之优先课题.中国建筑工业出版社, 2002
- [10] 江玉林.可持续交通发展国际经验.人民交通出版, 2007
- [11] Reinhart kuhne. Compass——Report Cards for Mobility. Nov 2004
- [12] Office of Regional Planning and Urban Transport Stockholm. Sustainable Development ——Regional Indicators. 2001
- [13] LGA/DfT Working Group. Proposed definitions for mandatory Local Transport Plan indicators, Oct 2004
- [14] 美国能源部网. Biomass Program [EB/OL].[http:// www.eere.energy.gov/biomass](http://www.eere.energy.gov/biomass).
- [15] 王庆云.中国交通发展问题研究：交通发展观.北京：中国科学技术出版社, 2004：318-329.
- [16] 张卫华, 王炜, 胡刚. 基于低交通能源消耗的城市发展战略. 公路交通科技, 2003,

20:80-84.

- [17] 陆化普, 王建伟, 张鹏. 基于能源消耗的城市交通结构优化. 清华大学学报(自然科学版), 2004, 44: 383-386.
- [18] 孙立军. 上海城市交通建设中的可持续发展战略. 上海环境科学, 2002, 17(1): 10-12.
- [19] 袁利平, 钱璞, 刘波. 城市公共交通管理. 中国发展出版社, 2007.
- [20] 江玉林, 韩笋生. 公共交通引导城市发展—TOD理念及其在中国的实践. 人民交通出版社, 2009.
- [21] 王先进, 杨雪英主编, 《国外交通行政管理体制》. 人民交通出版, 2008.
- [22] 王炜、陈学武、陆建. 城市交通系统可持续发展理论体系研究. 科学出版社, 2002.
- [23] 曾珍香、顾培亮. 可持续发展的系统分析与评价. 科学出版社, 2000.
- [24] 郭继孚, 毛保华, 刘迁, 马林. 交通需求管理——一体化的交通政策及实践研究. 科学出版社, 2009.
- [25] 陈家骅. 强化机动车尾气污染控制, 改善人居环境质量[EB/OL]. [2007-03-14].
http://www.lianghui.org.cn/2007lianghui/2007-03/14/content_7960499.htm.
- [26] 安迪达雷尔. 2008深圳城市交通国际论坛发言[EB/OL]. [2008-09-01].
http://www.ncgj.com.cn/mainpages/News_shuchu.aspx?NewsID=1101.
- [27] 新华社. 雾都不再—伦敦治理空气污染的历史[EB/OL]. [2001-08-26].
http://www.ep.net.cn/cgi-bin/ut/topic_show.cgi?id=8257&bpg=7&age=0.
- [28] 汽车产经报道. 电动车遇瓶颈, 谁为充电站网络布局[EB/OL]. [2008-10-16].
http://www.qqddc.com/html/news/news_10287_1.html.
- [29] 王欣. 国外清洁汽油标准现状及我国的差距[EB/OL]. [2005-03-09].
<http://www.petrostd.com/news/1268.aspx>.
- [30] 福建环境网. 如何控制机动车的尾气污染[EB/OL]. [2008-02-27].
<http://www.fjlpw.com/NewBrowser.aspx?n=3270>.
- [31] 陈徐梅, 马晓微, 范英. 世界主要国家生物质能战略及对我国的启示. 中国能源, 2009, 4(31): 37-39.
- [32] 江玉林, 姜克隽. 中国城市交通节能政策研究. 人民交通出版社, 2009.

致 谢

本研究凝结了课题组成员和大量国内外专家学者的智慧和心血,相信本书的出版将有助于中国城市交通发展决策者和交通行业研究人员更进一步的认识城市公共交通的发展现状、发展方向以及发展过程中面临的挑战,为探讨中国城市公共交通可持续发展,解决城市公共交通发展中的诸多问题提供一个交流的平台。

衷心感谢交通运输部科技司、综合规划司、道路运输司的各位领导和专家对本书的指导和帮助,以及瑞典沃尔沃研究与教育基金会对本书的经费支持。

感谢各中心城市政府和交通主管部门在课题调研过程中给予的大力支持和协助。

感谢在课题研究中国家发改委基础产业司王庆云司长、国务院郭廷结、张元方参事、交通部原科技司陈锁祥教授级高工以及德国技术合作公司 Gerhard.P.Metschies 博士等专家提供的宝贵意见和建议。

本研究还得到了其他很多专家的支持和帮助,不一一列举,在此一并致谢。

编 者

2009 年 12 月