

关于把公交优先发展战略落到实处的建议

马凯国务委员并报温家宝总理:

城市公共交通是与亿万群众生产、生活息息相关的社会公益性事业，涉及民生和关系城市功能正常发挥的重大问题，是政府应当提供的基础性公共产品之一。为了切实把“公交优先”发展战略落到实处，使公共交通成为民众出行的优先选择，我们通过调查，就我国城市公共交通发展的现状、存在的主要问题及对策建议报告如下。

一、城市公共交通发展的基本状况

党中央、国务院高度重视城市公共交通发展，提出了“公交优先”发展的战略思想。今年10月7日，胡锦涛总书记考察北京国庆安保交通旅游工作时指出：要解决好城市交通问题，必须充分发挥公共交通的重要作用，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。早在2004年6月，温总理曾做出重要批示：“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，国务院办公厅转发了建设部等六部委《关于优先发展城市公共交通的意见（国办发[2005]46号）》；2006年，建设部等四部门联合发布了《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）》。

在中央“公交优先”发展战略的指引下，各级政府加大了对城市公共交通发展的支持力度，公共交通取得了长足进步：初步满足了城市居民的出行需求，实行低票价得到了广大人民的拥护和赞扬。截止 2007 年底，全国共有公共汽电车 34.4 万辆、轨道交通车辆 3480 辆，公共汽电车线路总长度超过 14 万公里，轨道交通通车里程 763 公里，其中有 200 多个城市开设了公交专用道，里程近 2500 公里；城市公共交通年运送乘客 554.6 亿人次，相当于城市居民每人每年出行近 100 次。

实践证明，落实“公交优先”发展战略，有利于加快城市生产要素的流动速度，提高城市的整体效率；有利于城市优化资源配置、保护环境、完善布局，实现可持续发展；有利于减少交通事故、缓解交通拥堵、方便居民出行，提高城市的整体活力和效能。

二、当前存在的主要问题及成因分析

目前，就全国而言，“公交优先”发展战略尚未真正落到实处，城市公共交通发展相对滞后的格局仍未得到根本改变。公共交通总体供给能力不足、服务质量不高、普遍服务不到位等问题仍然突出，特别是在小汽车迅速进入家庭的新形势下，公交未能成为人们出行的优先选择，高效、安全、便捷、畅通、普惠和城乡统筹发展的公共交通系统尚未建立。其总体竞争力和吸引力不足的突出表现是：我国城市公共交通出行占居民出行总量的比例仅为 10%~30%，远远低于发达国家城市的平均水平（50%~70%

左右); 各种交通方式衔接不畅, 拥堵普遍, 总体规模和能力与群众需求差距较大; 可达性和安全性差, 服务水平和质量低(准点性差、速度慢、乘坐不舒服、候车时间长、换乘不方便)等。究其原因主要是:

(一)、法规体系不完善

城市公共交通运输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。但目前我国尚无统一的保障公共交通发展的法律法规。国办发[2005]46号文、建城[2006]288号文等都是指导性意见, 不具有法律法规的强制性。由于种种原因, 《城市公共交通条例》至今仍未出台, 尚停留在“征求意见”阶段, 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。公共交通发展在很大程度上决定于领导意识和地方财力, “有钱多做点, 没钱放一放”, “公交优先”战略缺乏法规保障, 严重制约了公共交通的科学发展和资源节约、环境友好型社会建设的顺利推进。

(二)、管理体制不顺畅

科学、高效的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, 是构建现代综合运输体系和提高交通系统总体运行效率的基础条件。但由于我国现行的城市公共交通管理体制

制不完善，严重制约了公共交通事业的健康发展。据调查，截止今年10月，在**省级层面**，全国31个省、市、区中，有26个明确将城市公共交通管理职责交由交通运输部门，另有5个仍由建设部门负责。在**城市层面**，2007年全国36个中心城市（4个直辖市、27个省会城市和大连、青岛、宁波、厦门、深圳等5个沿海城市）中，仅有10个城市实行“一城一交”的综合管理模式，即由交通运输部门对规划、道路和水路运输、城市公交、出租汽车实行行业统一管理；有18个城市依然沿用传统的多部门交叉管理模式，即由交通、城建、市政、城管、公安等部门实施“多部门交叉”管理；另有8个城市对城乡道路运输实行一体化管理模式。

管理体制不顺导致各类交通资源分散于多个部门，城乡交通二元化问题突出，权责脱节、效率低下、监管不力等现象普遍存在，影响了交通执政能力和运输服务水平的提升，成为制约城市科学发展的重要障碍。

（三）、编制规划不到位

编制实施城市公共交通发展规划，是政府落实“公交优先”战略、实施宏观调控、保证各运输方式协调发展的重要手段和依据，也是履行“指导城市客运”职能和管理城市公共交通的主要抓手。但在国家层面，目前公共交通发展规划尚处于“缺位”状态，很大程度上影响了“公交优先”战略的落实。在大部制改革的新形势下，迫切需要研究制定公共交通发展战略规划的指导

性文件，以统筹全国城市交通资源，平衡区域和城乡交通发展，实现交通与城市的协调发展。

（四）、财政投入不稳定

城市公共交通的公益性，决定了政府在公共交通发展中的主导地位。城市公共交通基础设施建设、政策性亏损、车辆购置及信息化建设等，应由政府公共财政予以支持和保障。但在我国现行的财政制度下，城市公共交通属于地方事权，中央财政除了对燃油上涨给予专项补助外，其他均无专项资金投入。地方政府也普遍缺乏规范化的投入机制，主要视其自身的财政状况，而采取临时性的资助措施。尽管全国各地的经济发展水平不同，对公共交通的定位及认识有别，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的扶持政策。

据调查，全国 36 个中心城市中，在获得当地财政补贴后只有 9 个城市公交企业处于微利。全国 50 家大型公交企业的职工平均工资仅为当地职工平均收入水平的 70%，导致职工队伍不稳，中等城市公共交通企业驾驶员年流失率在 15% 以上。资金缺乏还导致公共交通企业在车辆更新、场站建设、信息化改造等方面进展缓慢，影响了公共交通服务水平的提升，降低了公共交通的吸引力，进一步刺激小汽车、摩托车等交通工具的高速增长，拥堵加剧，使城市交通陷入恶性循环的怪圈。

（五）、私车增长不受控

伴随国民经济的发展，城市化进程的加快，我国城市机动化

水平迅速提高，尤其是私人汽车的增长迅猛。1998到2007年的10年间小汽车保有量的年均增长速度约为20%，是民用汽车年均增速的1.7倍。截至2008年私人汽车保有量达到4173万辆，在全国民用汽车中的比重达64.5%，比2004年提高了14.7个百分点。私车已成为全国各大中城市道路路面占有者的主体，以北京市为例，机动车保有量从200万辆增长到300万辆仅用了3年零9个月，而东京用了10年。预计2009年年底北京市机动车保有量将突破400万辆，2015年将达550万辆，其中私人轿车占绝大部分。

私人汽车拥有量的高速增长，引发了交通拥堵、环境污染、交通事故和能源消耗加剧等一系列问题。但目前国家尚未出台相关政策对私人汽车保有量的迅猛增长加以指导，又不能引导私车合理使用，其结果必然是公共交通也难逃拥堵厄运。

三、落实“公交优先”发展战略的对策建议

（一）、加快城市公共交通法规体系建设

在“公交优先”发展战略指引下，加快城市公共交通立法进程，完善相关的法律法规体系，业已成为全国各级交通部门、1000多家公交企业、社会各届的殷切期盼和普遍呼声。为此，建议在全国人大立法之前国务院尽快出台《城市公共交通条例》，并据此制定相关的配套规章和政策。《城市公共交通条例》应明确城市公共交通的社会公益性和在城市交通中的主体地位，并在财政

投入、财税扶持、资金安排、用地保障、设施建设等方面给予支持。坚持以政府供给为主，逐步建立起其他经营主体共同参与的多元化公交服务体系。坚持国有主导、规模经营、有序竞争的原则，健全市场准入和退出机制，引入市场竞争，将经营许可、政府补贴与企业的服务质量挂钩，建立规范化的公共交通运营管理制度。

(二)、推进城市公共交通运输管理体制

按照精简、统一、效能的原则，加快推进大部门管理体制，促进“公交优先”发展战略的落实和现代综合运输体系建设。为此，建议国务院利用新一轮地方政府机构改革的有利时机，借鉴深圳、北京、成都等中心城市交通管理体制改革的经验，研究出台加快城市交通管理体制改革的指导意见，明确改革的方向、目标、原则和重点工作，推进“政令畅通、运转协调、执行顺畅、监督有力”的城市公共交通运输管理体制的建立。

(三)、制定《公共交通发展战略规划指导意见》

建议由交通运输部负责组织编制《公共交通发展战略规划指导意见》，在广泛征求国家发改委、住房与城乡建设部、公安部、国土资源部等相关部委和各省、市、区意见的基础上，报请国务院批准实施。

《公共交通发展战略规划指导意见》应以科学发展观为指导，切实落实公交优先发展战略，其主要内容应包括：城市公交

发展的定位，与国家运输通道的衔接，各运输方式间的换乘，区域公交发展模式和结构，节能减排和信息化建设，安全应急和无障碍服务，以及公共交通在路权优先、用地保障、资金投入、财税扶持等方面的配套政策，以指导全国各类城市公共交通优先发展战略规划的编制。

（四）、建立稳定的公共交通财政投入保障制度

对城市公共交通实行中央和地方政府联合投入是国际上的通用做法和经验。美国依据 1964 年出台的“城市公共交通法”，凡属于地区交通规划项目，规定可以获得联邦政府占总额 60% 以上的拨款，并将联邦公路基金的部分专项用于公共交通项目。法国依据“法国公共交通法”建立了公共交通税，规定 9 人以上企业需按工资总额提取 1.2% ~ 2% 的公共交通税。德国依据 1971 年制定的“改善地区交通状况的财政资助法”，将所得资金约 50% 用于发展公共交通，并减少公交企业销售税（增值税）的 50%，免收公共交通车辆税和减收公共汽车的用油税。

根据我国城市公共交通发展实际，借鉴国外经验，我们建议：加快形成以当地市政府为主体，以中央和省级财政为引导和支持的财政保障机制。一是中央财政建立城市公共交通发展专项资金。中央政府要像对待公共医疗、义务教育等事业一样，向百姓提供基本出行服务，并对此承担财政补贴责任，设立城市公共交通年度投资计划。二是将城市公共交通投入纳入地方公共财政预算体系。在城市维护建设资金、土地出让金、城市公用事业附加

费和基础设施配套费等收入中安排一定比例的资金，用于城市公共交通发展。**三是**规范公共交通补贴机制。为了改变当前公共交通补贴以谈判形式为主而造成的随意性，建议财政部会同交通运输部联合出台规范化的城市公共交通补贴指导意见。**四是**规范对公共交通企业的税费优惠政策。包括：减免公交车辆购置税、营业税等财税扶持政策。

（五）、引导小汽车合理使用

从国外的经验来看，在优先发展公共交通的同时，引导私人小汽车的合理使用是创造宜居和城市可持续发展的必然选择。在苏黎世、哥本哈根、新加坡、东京等城市都对私人小汽车使用进行引导，值得借鉴的是：在交通拥堵的区域内减少小汽车停车位的供应数量；大幅度提高城市中心区域小汽车停车费和使用费；征收小汽车车位费、牌照费、燃油附加费和道路使用费等，以提高民众对公共交通的吸引力和竞争力。

根据我国城市交通发展实际，借鉴国外经验，我们建议在大力发展公共交通和提高交通管理水平的时候，按照出行者为交通方式选择收取合理费用的原则，研究制定提高小汽车使用外部成本的措施，如适当提高城市交通拥堵区域小汽车停放的收费标准，分时段征收“拥堵费”，提高车位费和牌照费等，并在城郊间建设低收费的停车场，为私车拥有者进城换乘公交创造条件。

国务院参事：张元方、郭廷结

二〇〇九年十一月八日