



交通转型与创新知识平台

公交都市创建与公共交通可持续 财政问题的思考

钟朝晖 教授级高工 注册咨询工程师
交通运输部科学研究院
城市交通研究中心



2015.3.10 北京



交通转型与创新知识平台

第一部分

公交都市创建与十三五展望



公交都市建设示范工程概况

- ❖ 2009年交通运输大部制改革，城市公交指导职能调整到交通运输部。
- ❖ 大部制改革后的第一件大事：将“公交都市”建设示范工程纳入《交通运输“十二五”发展规划》，以公交都市创建为抓手，加强优先发展公共交通的指导。

结合国家低碳城市建设需要，**选择30个城市实施“公交都市”建设示范工程。**

-----《交通运输“十二五”发展规划》



公交都市建设示范工程概况

- **2011年11月9日**，交通运输部下发了交运发〔2011〕635号《关于开展国家公交都市建设示范工程有关事项的通知》

创建对象

- 基本条件：**城区人口100万以上。**
- 符合基本条件的城市：全国约140个。

创建目标

- 建成“**保障更有力、服务更优质、设施更完善、运营更安全、管理更规范**”的公共交通系统

创建方式

- 城市人民政府为主体。
- 部、省、市联合创建。



公交都市建设示范工程概况

十二五共有**37**个城市加入公交都市创建的行列。



第一批：在2012年10月30日全国城市公共交通工作会议上公布。**共15**个城市。

第二批：于2013年以下发“交通运输部关于公布公交都市建设示范工程第二批创建城市的通知”（交运发〔2013〕652号）。**共22**个城市。

37个创建城市的经济地理位置分布

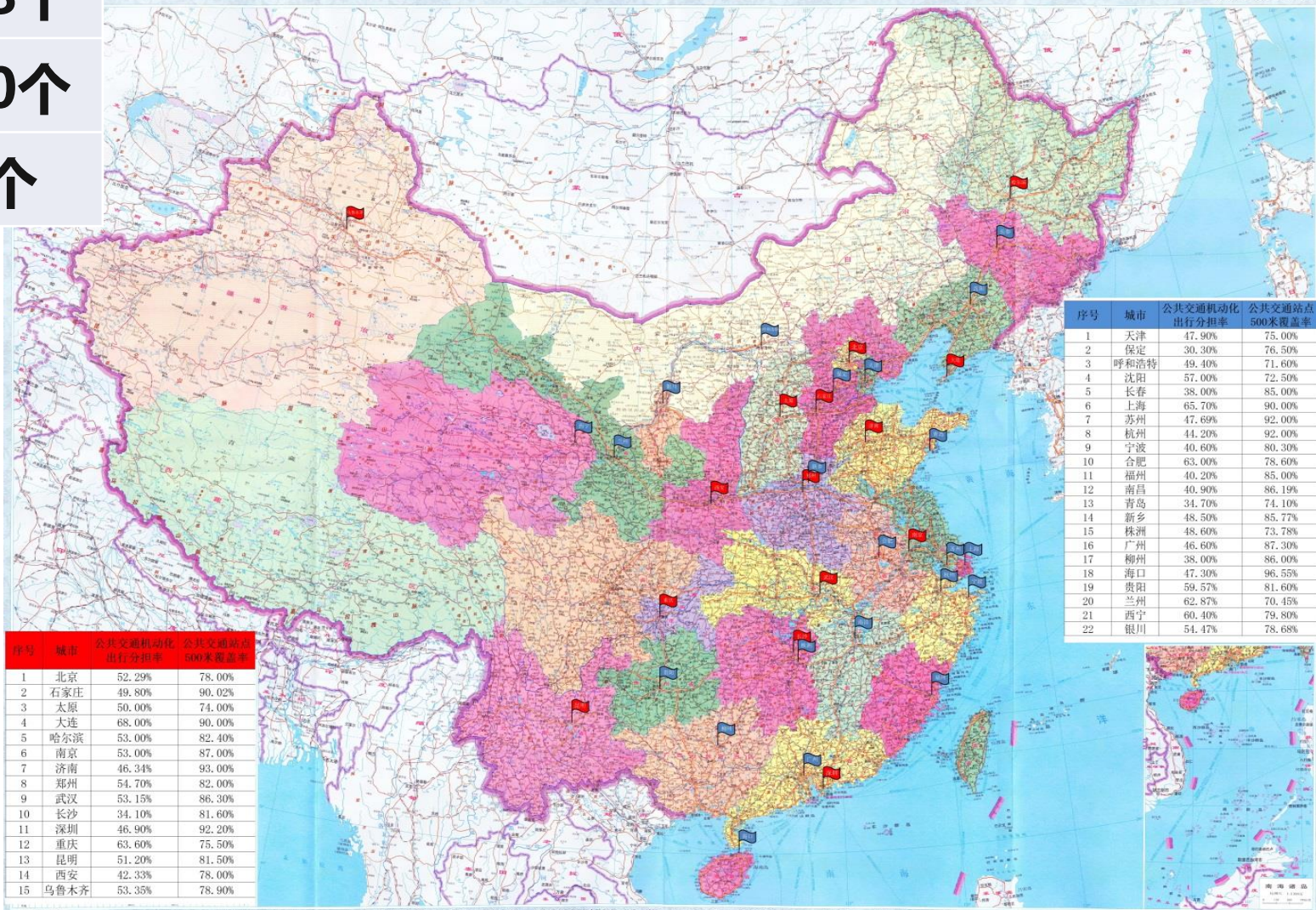
东部：18个

中部：10个

西部：9个

中华人民共和国地图

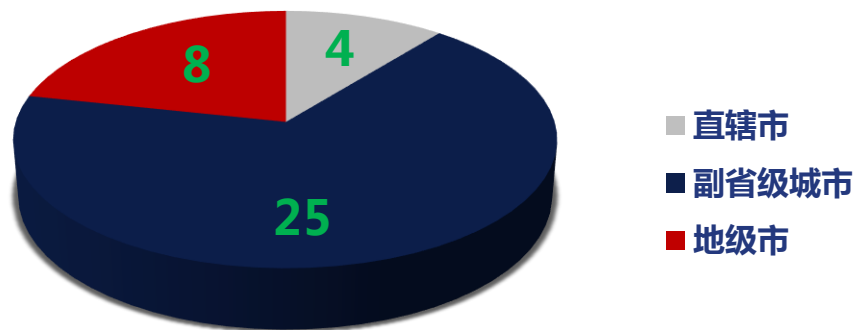
星球·新世纪版
荣获全国优秀畅销书奖



37个创建城市的行政等级分布

❖ 根据城市行政等级分类

城市行政等级	城市个数
直辖市	4个
副省级城市	25个
地级市	8个

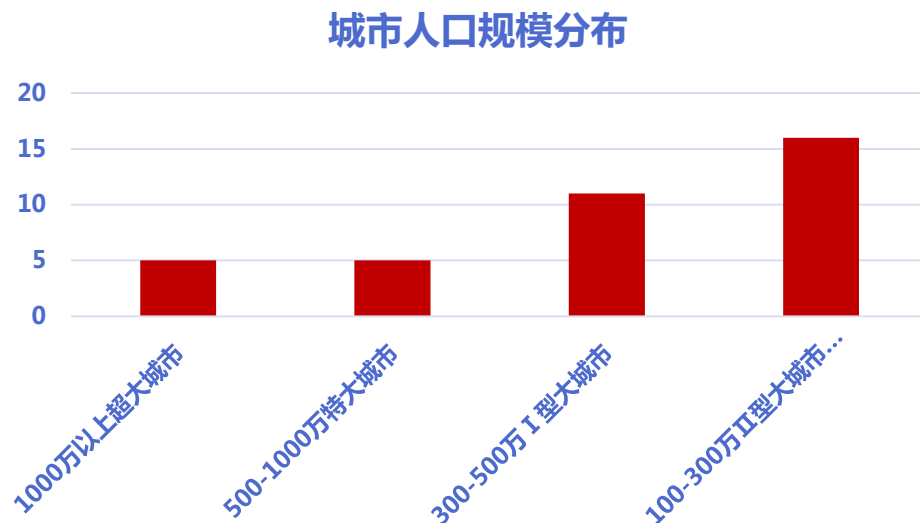


❖ 37个创建城市均为地级以上城市。

37个创建城市的人口规模分布

❖ 分类依据：发改委印发的《关于调整城市规模划分标准的通知》（国发〔2014〕51号）

城市规模	数量
1000万以上超大城市	5个
500-1000万特大城市	5个
300-500万 I 型大城市	11个
100-300万 II 型大城市	16个



❖ 37个创建城市均为城区人口100万以上城市

37个创建城市自地理特点

❖ 37个城市形态、地理条件、气候特点多样，具有较好的代表性。

代表城市	特点说明
哈尔滨	寒地城市
海口	热带城市
重庆	丘陵、山地多，坡地面积大
济南	东西长南北短的带状城市
武汉	三江汇流，水域面积大
青岛	山地滨海城市，环抱胶州湾



公交都市创建取得初步成效

- ❖ 公交都市创建已经成为推动城市公交优先发展的**重要载体**
- ❖ 总体评价：**三个前所未有的。**

一是达到前所未有的共识

- 通过公交都市，政府各部门统一认识、凝聚共同目标、促进部门协作。

二是得到前所未有的重视

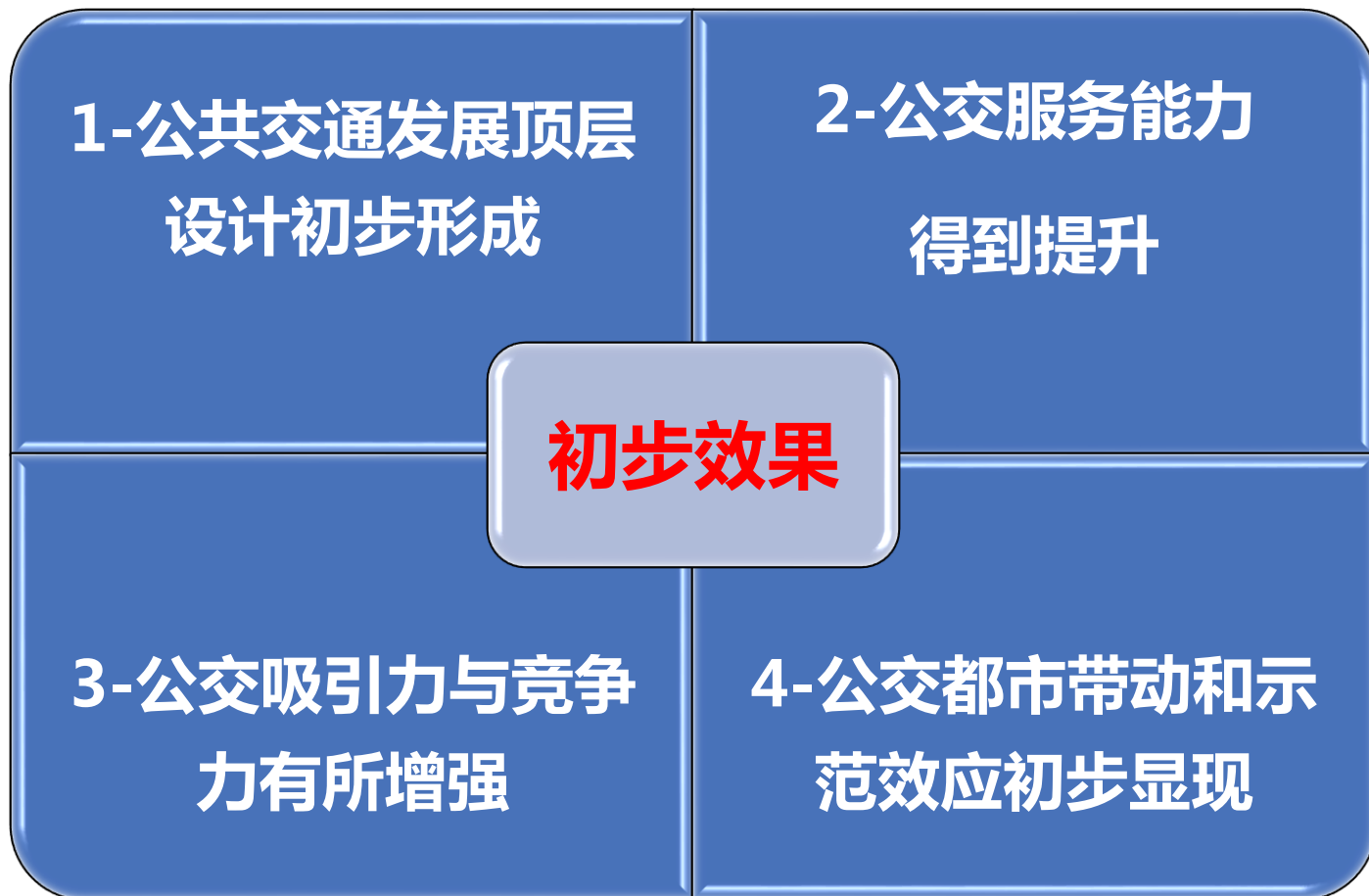
- 因为公交都市，市长第一次听汇报。
- 因为公交都市，十几个部门坐在一起共同协商公交优先发展大计。

三是形成前所未有的执行力

- 投资力度、用地划拨、基础设施建设与服务提升速度前所未有的。很多城市交通领域因此得到了数倍于十一五的资金支持与用地支持。



公交都市创建取得初步成效



❖ 1-公共交通发展顶层设计初步形成

- 通过公交都市创建的推动：
- 37个创建城市均完成了城市公共交通运输规划的编制并与城市总体规划进行衔接。
- 优先发展公共交通的政策保障体系得以初步建立。
- 促成了“一个愿景、一个政府、多部门实现”的优先发展城市公共交通协调工作机制基本形成。



公交都市创建取得初步成效

❖ 2-公共交通服务能力得到提升

- 轨道交通等大容量公交基础设施建设
- 公交专用道建设
- 公交场站设施建设
- 公共交通便利



公交都市创建取得初步成效

2-公共交通服务能力得到提升

苏州市在公交都市创建期间先后开通1号和2号地铁线，通车里程58公里，显著提升了公共交通运输能力。



2号线站台

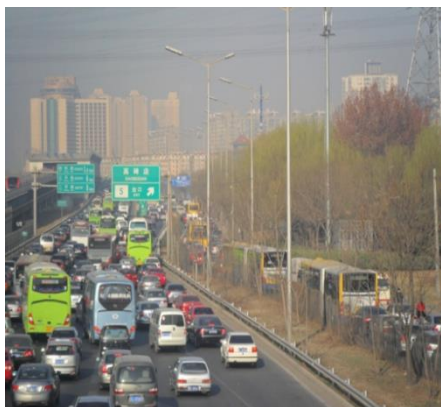


1号线

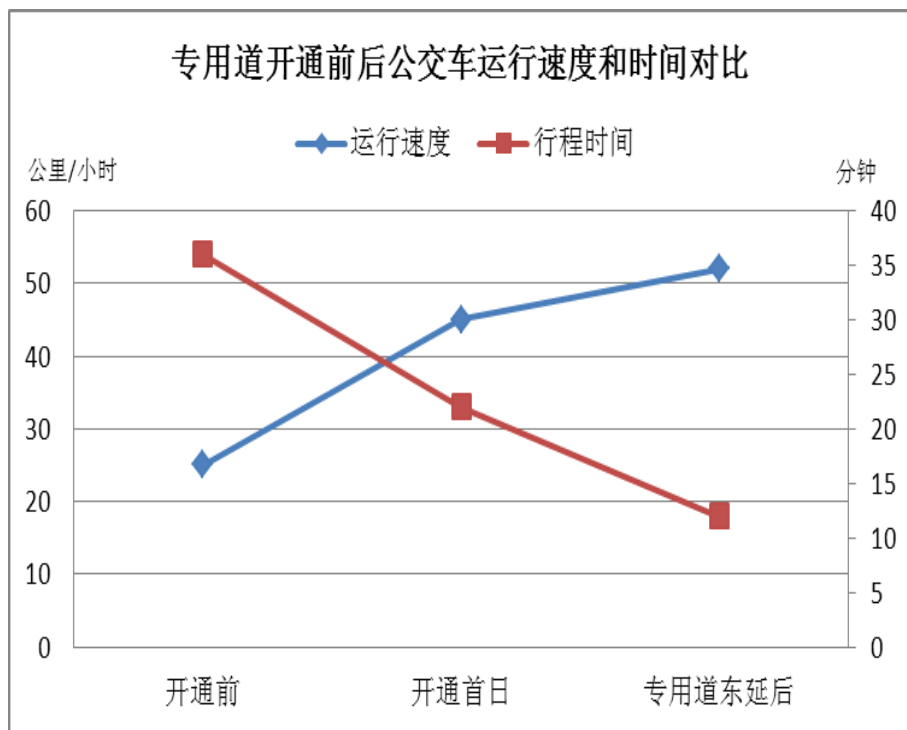
2-公共交通服务能力得到提升

---北京积极尝试在京通等高速公路上开通快速公交,不仅提升了地面公交速度,也缓解了轨道交通运力不足的压力.

专用道开通前



专用道开通后





公交都市创建取得初步成效

❖ 2-公共交通服务能力得到提升

- **苏州**：2013年市区新建公交首末站6个，新设置公交中途站202个，新建停保场2个。
- **长春**：2013年建成的长春站综合交通换乘中心。
- **哈尔滨**：新增、更新公交运力2800台，公交车标台数量较创建前增长一倍。
- **呼和浩特**：围绕“三横、三纵、一环”城市主干道，开通8条公交快线，调整线路13条。

公交都市创建取得初步成效

❖ 3-公共交通吸引力与竞争力有所增强

❖ 济南：

- 推出14条“零时公交”线路，基本形成了“井”字型和“米”字型夜间服务网络。
- 开通高峰通勤快线，缩减在途时间。在90余条普通线路上推出附设K系列空调车的运行模式，实现了豪普混跑。





公交都市创建取得初步成效

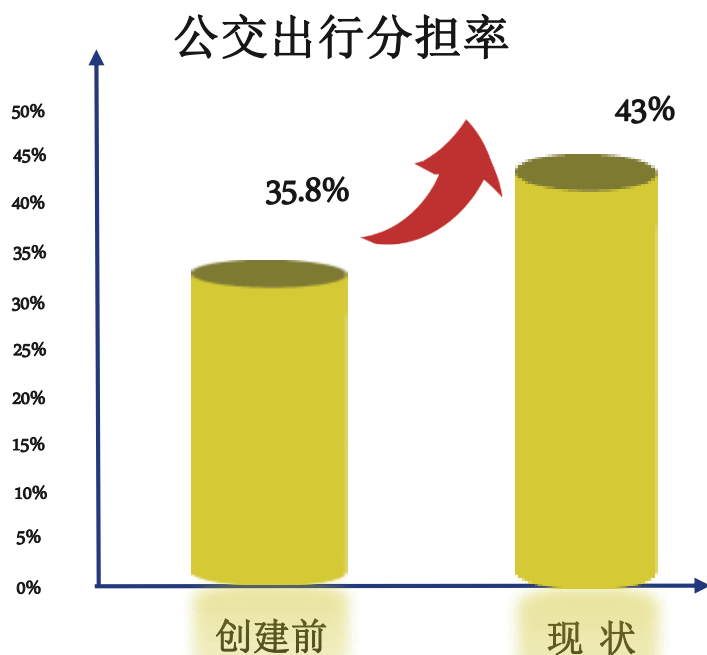
3-公共交通吸引力与竞争力有所增强

- **上海**：新建轨道交通站点50米范围内需配套建设公共汽电站点，所有公交始发线路必须与轨道交通首末班时间相衔接，末班车运营时间需晚于轨道交通15分钟。
- **天津**：开辟地铁接驳线路20条，强化了公交与地铁的接驳，形成了公交线路与轨道交通紧密结合的公共交通网络体系。
- **保定**：延长夏季运营时间、学生专线、旅游专线、企业班线等

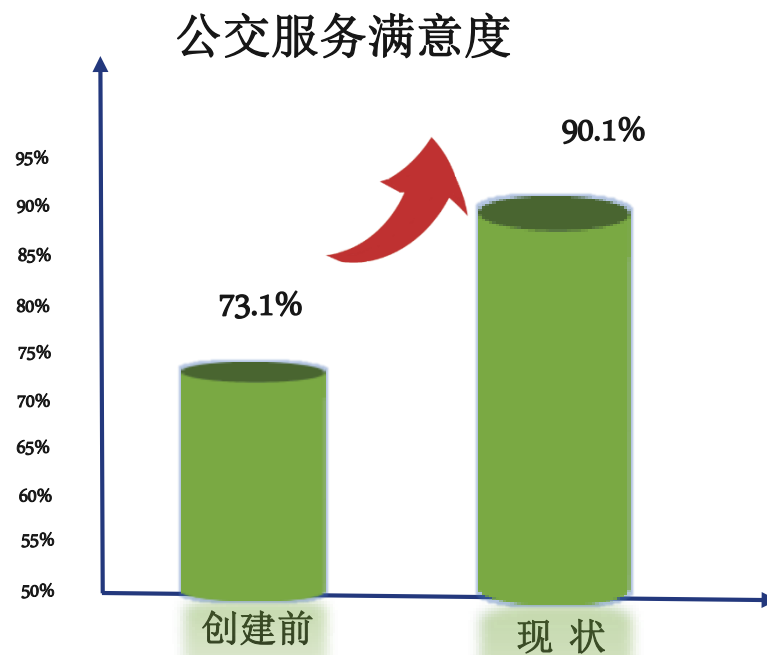
公交都市创建取得初步成效

❖ 3-公共交通吸引力与竞争力有所增强

❖ 哈尔滨：两个公交都市创建的两个核心指标变化



上升了 **7.2** 个百分点



上升了 **17** 个百分点



公交都市创建取得初步成效

❖ 4-公交都市的带动和示范效应初步显现。

- **广东、江苏、河南等省**：在省内开展了公交优先示范城市创建活动，有效带动了省内其他城市公共交通的全面发展。
- **四川成都**：建成了国内规模最大的城市公交专用道网络。
- **山东枣庄**：结合城市组团式布局特点，大力发展快速公交系统，开通快速公交线路8条、换乘线路3条。
- **山东莱芜**：还实现了区域公交全覆盖，方便了城乡居民交流，促进了公共服务均等化。
- **江西省宜春等10个地级市**：在南昌市的公交都市创建带动下，加大公交车辆更新力度，新增清洁能源公交车辆570辆。

“十三五” 公交都市创建思路

- ❖ 将公交都市创建推进公交优先发展各项工作的重要载体。
- ❖ 纳入交通运输“十三五”规划体系，争取纳入国家“十三五”规划体系。
- ❖ 创建思路：
 - 扩大规模、分类创建。
 - 深化内涵、拓展主题。



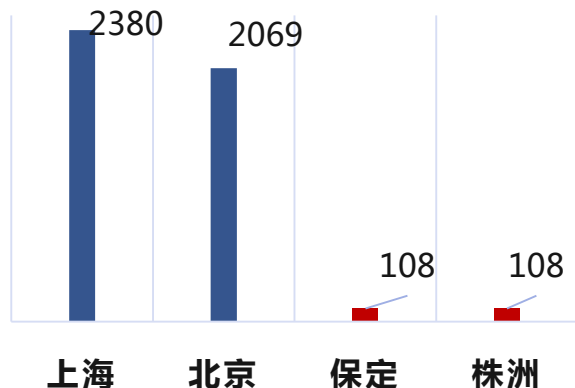


“十三五” 公交都市创建思路

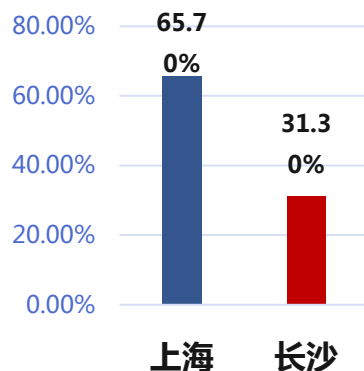
——扩大规模、分类创建

❖ 37个城市的经济基础与公交发展现状水平差异较大，对起点低的城市压力大，对起点高的城市促进作用不足。

人口规模的差距对比



公共交通机动化分担率的差距对比



人口最多的超过2000万人，最少的不到110万人

分担率最高的上海65.7%，最低的长沙为31.3%。



“十三五” 公交都市创建思路

——扩大规模、分类创建

考虑再选择一批城区常住人口约100万的城市，分主题、分类型进行示范创建。

十二五期

❖ 分批申请，统一挂牌。



十三五期

❖ 考虑分公交城市和公交都市两个级别，设定差异化创建目标

申报城市

• 申报机制



创建城市

• 创建机制



公交城市

• 300万以下



公交都市

• 300万以上

“十三五” 公交都市创建思路

——深化内涵、拓展主题

着力推动城市交通发展模式由**被动追随型**向**主动引导型**转变。

十二五期间



十三五期间

城市范围

- 城市群、都市圈、中心城区与城乡一体



关注人的移动

- 人和物的移动



关注公共交通

- 公共交通 + 慢行交通 =
- 绿色出行





“十三五” 公交都市创建思路

——深入内涵、拓展主题

- ❖ 重点围绕**财政支持公共交通优先发展政策、PPP模式推广、规划引领、快速通勤、智能公交、综合衔接、绿色出行、城市物流配送和都市圈交通一体化、土地综合开发等领域**，结合**极端气候城市、特殊地形城市、季节性旅游城市**的不同特点，开展分主题创建，避免**千城一面**。

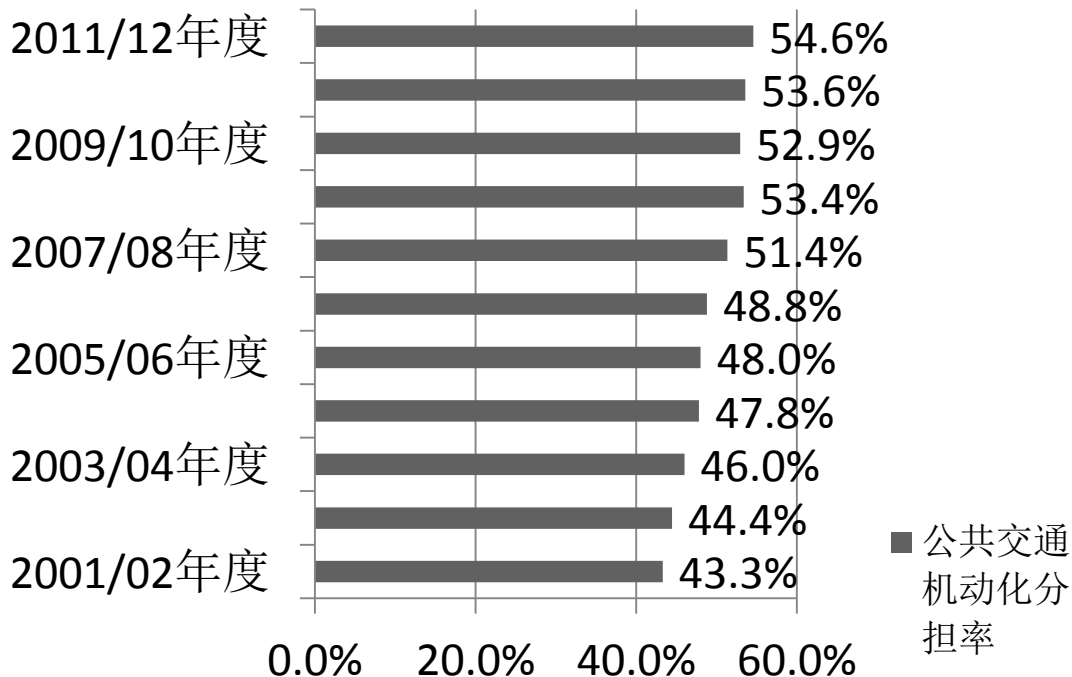
第二部分

公共交通财政政策创新的思考

国际经验：发展公共交通是一项艰巨的任务

2001-2011年十年间大伦敦区公共交通机动化分担率增加了11%。从2007年起增速放缓，甚至有年度出现下降。

大伦敦区近十年公共交通机动化分担率





公交都市创建经验：公共交通发展任重而道远

■ 广州：

- 公交分担率：2014年比2012年提升**0.9**个百分点。平均每年上涨**0.45**个百分点。距离公交都市创建目标60%仍有**12.5**个百分点的差距。
- 分担率提升原因：2013年底开通了地铁6号线一期，带动全网客运量增长，由日均560万升至620万。
- 据此粗略推测，在保持轨道交通运力平稳增加的条件下，需要**25年以上**方能达到创建目标要求。



公交都市创建经验：公共交通发展任重而道远

- **上海、北京**公共汽电车客运量从2013年起连续两年出现下降。
- **上海**
 - 2013年：公共汽电车客运量27.1亿人次，**下降3.3%**。
 - 2014年：公共汽电车客运量26.65亿人次，**下降1.7%**。
- **北京**
 - 2013年：公共电汽车全年客运总量49亿人次，**下降4.9%**。
 - 2014年：公共电汽车全年客运总量47亿人次，**下降3.0%**
- 两市公共交通分担率近两年略有提升，主要依靠地铁等大容量轨道交通运力增长的拉动。
- **交通成为提升公共交通分担率的关键引擎！**



公共交通发展面临严重的资金瓶颈

- ❖ 现实情况是：我国多数城市包括经济发达的一线城市，对**短周期、高强度、集中式**的轨道交通建设的资金压力已经不堪重负。
- ❖ 一是已建与在建的公交基础设施项目进入还本付息高峰期
 - ❖ 上海：财政每年仅负担的轨道交通利息支出为**60亿**。
 - ❖ 昆明：近期轨道交通投资额约为1050亿。其中，银行贷款为449.8亿，假设利率按5%，25年计算，则每年利息约为**22亿**，而昆明市2013年市本级财政在交通运输方面的总支出也仅为**11亿左右**。



公共交通发展面临严重的资金瓶颈

- ❖ 二是城市交通拥堵与空气污染的严峻形势逼迫新的轨道交通建设项目**有条件没条件都要上**。
 - ❖ 深圳：深圳地铁二期和三期工程需要的资金接近**2000亿**。而2012年整个财政年度收入约**1400亿元**。
 - ❖ 北京：轨道交通2020版规划（1000公里），新增线路项目总投资初步测算超过**3000亿元**。

公共交通发展面临严重的资金瓶颈

十三五期间，大规模维修和改造成本将加剧资金短缺的压力——人命关天，这是一笔不敢不投的资金！

巨大的运营成本亦将成为城市发展面临的共同挑战。



纽约因资金短缺导致地铁设备陈旧、常年失修引发严重事故

➤2013年北京市本级政府补贴公共交通运营200.10亿元，占公共财政支出比重达7%左右。

➤2014年票价调整后，财政补贴仍占运营成本的45%以上。



公共交通发展面临严重的资金瓶颈

同时我们不忽视另一个重要的主体：公交企业经营普遍亏损、财务状况每况愈下，部分公交企业的资产负债率超过85%。

东部某特大城市公交企业2008年与2011年财务状况对比

项目	公交企业			
	2008年	2011年	增减	增幅
营业收入总额（含换乘、老人）	15.05	14.17	-0.88	-5.8%
公交线路收入（含换乘、老人）	14.09	13.11	-0.99	-7.0%
--优惠换乘	0.66	1.63	0.97	147.0%
--老人补贴	0.67	0.64	-0.03	-4.5%
公交资源性收入	0.90	1.06	0.16	17.8%
投资收益	0.05	0.08	0.04	60.0%
营业成本费用总额	17.10	21.87	4.77	27.9%
营业外收入（不含老人、油价补贴）	3.73	7.06	3.34	89.3%
营业外支出	0.184	0.440	0.257	139.1%
净利润	1.49	-1.10	-2.59	-173.8%



如何破解公共交通发展的资金瓶颈？

公共交通发展资金无法保障，将影响公共交通服务的普遍覆盖、制约服务质量与服务品质的提升，进而降低公共交通的吸引力及与小汽车的竞争力，甚至给公共交通出行造成潜在的安全风险。

创新财政支持城市公共交通优先发展，实现公共交通财务可持续是解决公共交通发展后劲不足问题、提升公共交通吸引力和竞争力，实现公共交通自身可持续发展的根本保障。



全面深化财政体制改革的政策解读

发展资金不足、债务风险是城市公共服务领域的普遍现象

- ❖ 事权与支出责任、地方债务、融资政策、政府购买服务等领域十八大后密集出台的的文件清单
- ❖ 关于改革和完善中央对地方转移支付制度的意见（国发〔2014〕71号）
- ❖ 国务院关于深化预算管理制度改革的决定（国发〔2014〕45号）
- ❖ 财政部关于贯彻实施修改后的预算法的通知（财法〔2014〕10号）
- ❖ 关于加强地方政府性债务管理的意见（国发〔2014〕43号）
- ❖ 国务院关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见（国发〔2014〕60号）
- ❖ 国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见（国办发〔2013〕96号）
- ❖ 《政府购买服务管理办法（暂行）》（财综〔2014〕96号）



推动公共交通财政可持续政策创新

❖ 根据新颁布的财税政策解读：

- ❖ 公共交通：是有一定收益的公益性事业，可以推广政府与社会资本合作模式（PPP），可以向社会购买服务。
- ❖ 事权与支出责任：地方事权为主，地方承担主体责任。
- ❖ 涉及的主要主体：政府、企业、乘客、社会投资者。
- ❖ 投资的重点领域：建设、运营及维护。



全面深化财政体制改革的政策走向

2015年前

财政投资管理相对粗放，
风险防控意识淡漠

融资主要通过走后门：通
过政府性债务融资平台进
行融资

服务提供方式相对粗放
，政府诚信意识欠缺

分水岭

2015年后

按重新修订的预算法执行，
严控财政风险

堵后门、开前门、筑围墙：
推行PPP模式

向社会力量购买服务，倡导契
约精神，实行合同管理

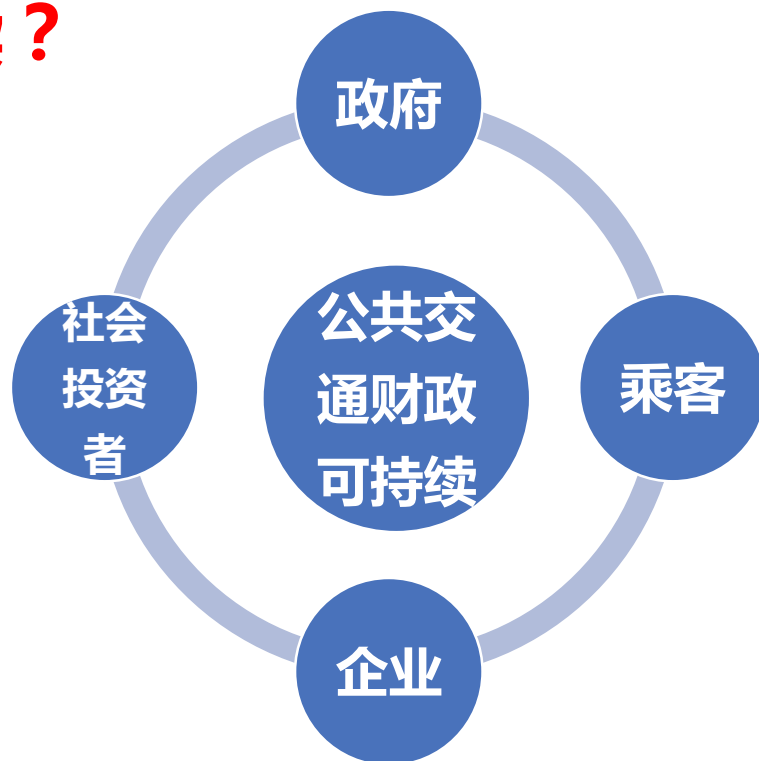
新的财税政策出台为创新可持续发展的公共交通财政政策提供了机遇。

推动公共交通财政可持续政策创新

何为公共交通财政可持续？

从相关主体的利益平衡理解：

- 政府财政可承受
- 企业运营可持续
- 乘客费用可负担
- 社会投资者有收益





推动公共交通财政可持续政策创新

何为公共交通财政可持续？

从财政收支角度理解：

- 公共交通发展资金的来源充足、稳定
- 公共交通发展资金的使用合理、高效

收：资金来源
充足、稳定



支：资金使用
合理、高效



如何实现公共交通财务可持续？

❖ 两个不行：

- 光依靠政府不行。
- 光开源不节流不行。

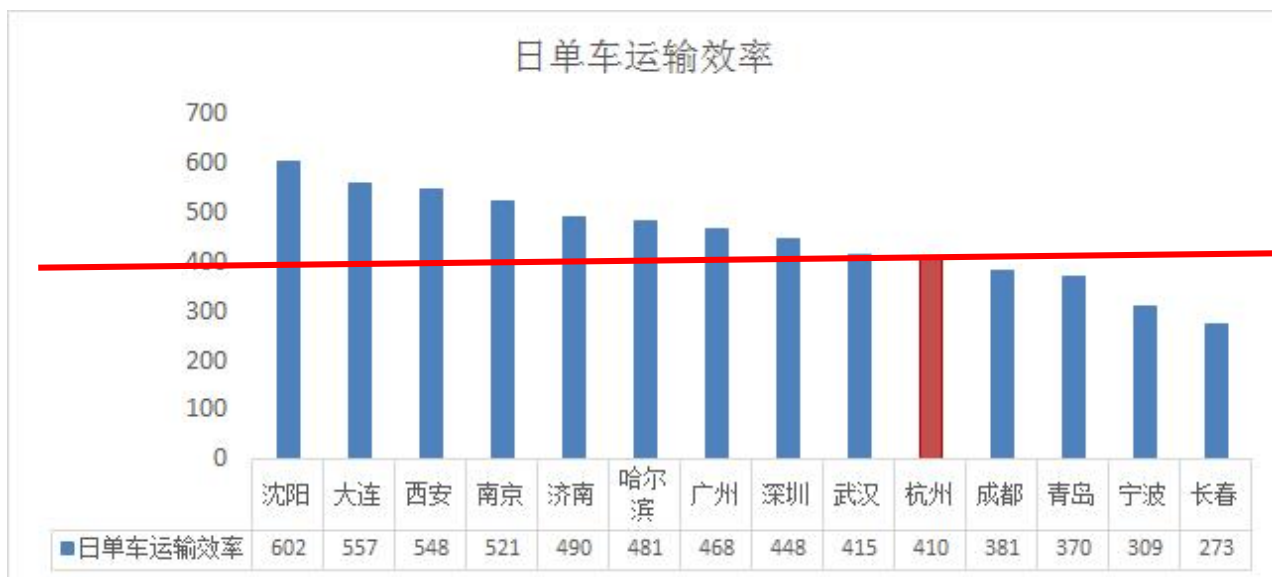


为什么说光靠政府不行

- ❖ 公共交通财政资金来源主要是地方预算资金与很少量的中央引导性资金。
 - 考虑到教育、医疗等基本民生领域的刚性支出需求，地方政府在交通领域的投入不会有较大幅度的增长。
 - 快速城镇化与机动化的严峻形势，又不容我们的城市政府等待财政有能力的时候再发展公共交通特别是大容量的公共交通。
- ❖ 庞大的交通建设投资需求与地方政府实际财力状况之间存在巨大资金缺口，必须开辟新的融资渠道加以弥补。

为什么说光开源不节流不行

- ❖ 当前，由于缺少激励机制，一些公交企业运营效益低下，有限的财政运营补贴资金使用的效率并不高。
- ❖ 14个副省级城市样本计算：城市日单车运输效率平均400人次/车。最高的为602人次/车，最低的仅为273人次/车。



- ❖ 因此必须尝试优化、创新公共交通服务供给方式



如何实现公共交通财务可持续？

❖ 唯一出路：创新财政支持公共交通优先发展方式

- 一是开源：推广政府与社会资本合作模式PPP模式，**探索设立开放式城市公共交通发展基金**，确保公共交通发展资金的来源充足、稳定。
- 二是节流：**尽快建立公共交通购买服务制度**，使公共交通运营补贴资金的使用更加合理、高效。



何为开放式城市公共交通发展基金？

- ❖ **资金性质**：具有政府背景、市场化运作、独立运营的城市公共交通发展基金。中央、省区、城市三级
- ❖ **开放式**：充分发挥金融手段与政府财政资金杠杆作用，吸引有实力的企业、大型金融机构等社会、民间资本参与，形成有一定规模的城市公共交通发展基金。
- ❖ **资金设立目标**：充分发挥社会资本在风险防控与项目运作方面的专业优势，积极推广政府与社会资本合作模式（PPP），破解城市公共交通建设、运营与维护的资金瓶颈。



推行城市公共交通购买服务制度

第十四条 除法律法规另有规定外，下列服务应当纳入政府购买服务指导性目录：

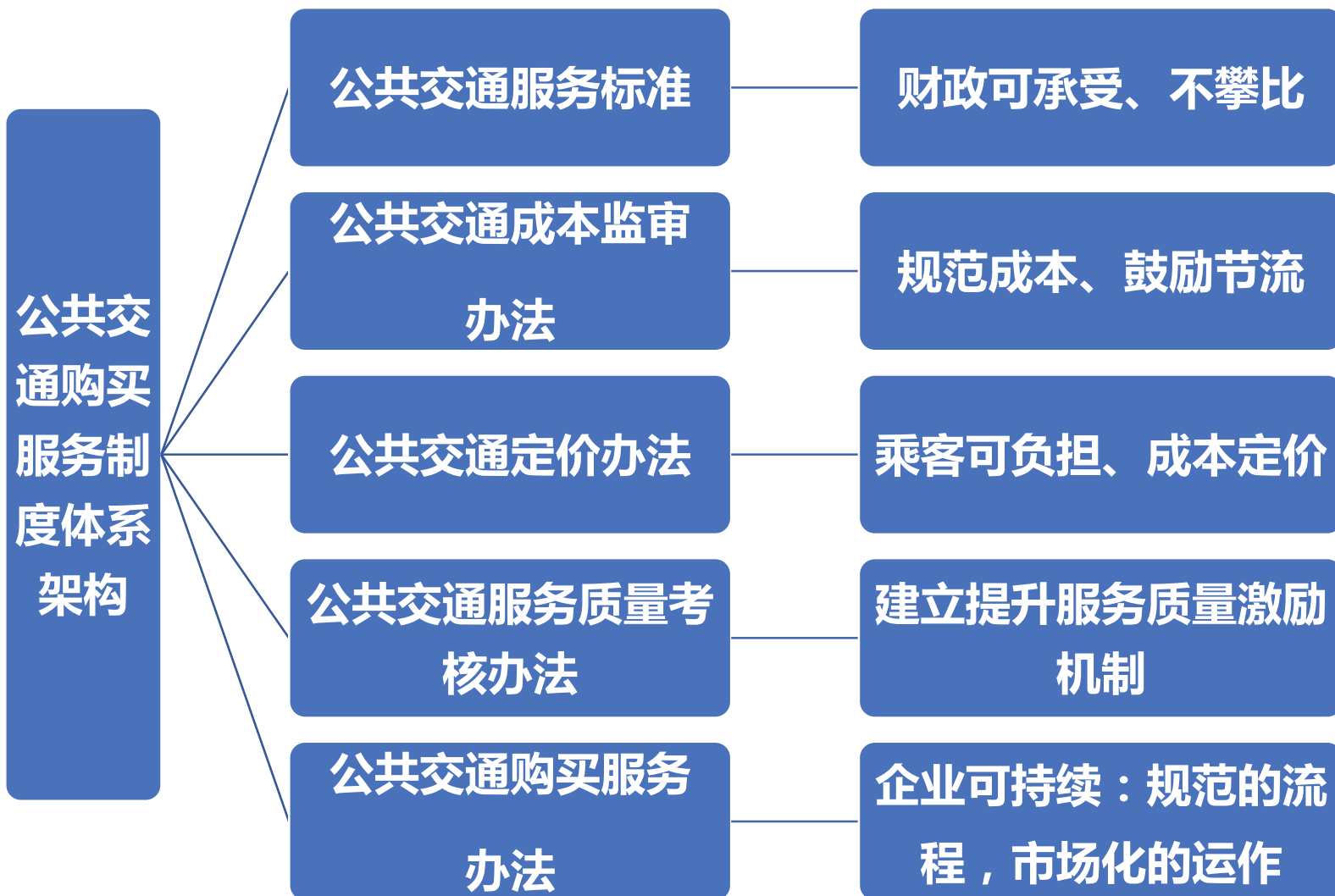
（一）基本公共服务。公共教育、劳动就业、人才服务、社会保险、社会救助、养老服务、儿童福利服务、残疾人服务、优抚安置、医疗卫生、人口和计划生育、住房保障、公共文化、公共体育、公共安全、公共交通运输**、三农服务、环境治理、城市维护等领域适宜由社会力量承担的服务事项。**

——《政府购买服务管理办法（暂行）》

按照国家法规与政策要求，建立公共交通服务标准、运营成本、定价机制、财政补贴、服务质量的联动机制，完善城市公共交通购买服务制度体系。



创新城市公共交通购买服务制度





展望未来：国家战略对公共交通发展提出更高要求

- ❖ **全面建成小康社会**：要求城市公共交通提高基本供给能力和服务水平
- ❖ **推进新型城镇化建设**：要求城市公共交通由被动追随型向主动引导型转变，适度超前发展。
- ❖ **构建综合运输体系**：要求加快建立安全、便捷、绿色、高效的现代化城市公共交通系统。
- ❖ **建设生态文明**：要求不断提高城市公共交通吸引力与竞争力，尽快确立公共交通在城市交通中的主体地位。
- ❖ **愿与各位同仁共同努力，共同创造公共交通事业更美好的未来！**



交通转型与创新知识平台

谢谢！ 诚请交流指正！

钟朝晖

电子邮箱：zhongzhaohui@126.com

联系电话：13501077712

