

“互联网+”背景下城市地面公共交通管理 法规研究

——以北京为例

徐铭勋

【摘要】 解决好城市出行问题是个民生大问题，也是依法治理城市的大问题。依法依规管理好城市公共交通既是新时代技术发展的推动，建构超大城市治理体系的重要组成，又能够满足居民生活的需要，缓解城市交通难题。在改革发展中应将已经出现的“互联网+”班车新业态纳入城市公共交通统筹考虑，建设公共交通地方性法规和相关配套文件体系。在法规政策等方面，借鉴其他城市在市场化运作、专营权制度及运营监管中的有关经验和教训，在法规制定上确立地面公共交通运行的基本制度，开展长期政策研究，充分利用“互联网+”新技术完善监管，并在具体政策文件上明确客观、科学的线路规划调整的指引。从而构建起满足新时代城市居民需要的安全、便捷、高效、绿色、经济的地面公共交通服务体系。

【关键词】 “互联网+” 公共交通改革 城市交通

【作者】 徐铭勋（1984—），男，北京市人，法学博士，北京科技大学文法学院讲师，香港城市大学法律学院访问学者。研究方向为经济犯罪与经济刑法。

中图分类号： D922 **文献标识码：** A **文章编号：** 1674-0602 (2018) 04-0037-10

引言

世界主要城市都面临巨大的交通运输压力，如果能向居民提供方便、快捷的公共交通，将减少小汽车出行从而降低交通拥堵和大气污染。习近平总书记考察北京时指出：“北京如何解决好海量人口的出行问题是个大难题。要把解决交通拥堵问题放在城市发展的重要位置，加快形成安全、便捷、高效、绿色、经济的综合交通体系。”^{〔1〕}北京的人口约为新加坡/香港的3倍左右，而汽车保有量^{〔2〕}为这两个城市的9倍以上。在有关世界城市交通研究中，香港的公共交通排名位于首位，新加坡位

〔1〕《立足优势深化改革勇于开拓在建设首善之区上不断取得新成绩》，载《人民日报》，2014年2月27日，第1版。

〔2〕不含长期在北京市行驶的外埠牌照车辆。

于第6位,而北京的排名则位于第28位^[3],这反映出北京的公共交通服务虽然已经达到世界主要城市的平均水平,但仍然可以向其他先进城市学习、借鉴,以满足城市中各个地区和群体对公共交通的不同需求。在各类公共交通运输方式中,近年来,地面公交虽因地铁建设而致载客总量及比重有所下降,但仍然有极其重要的地位。以北京为例,地面公共交通量约占公共交通总运量的46.9%。^[4]因此推进地面公共交通的发展,通过加快改革以满足城市不同区域、人群的公交出行需求,促进公共交通服务的创新、均衡发展,是实现以北京市民最关心的问题为导向,降低城市交通拥堵、大气污染的一条重要路径。新加坡已经制定政策在2018年至2020年间对小客车数量实行零增长,而维持公共汽车0.25%的年增长数量,并早在数年前开始了公交改善计划与之配套,也反映出发展公共交通是城市交通绿色发展的必由之路。

一、北京地面公共交通行业及“互联网+”新业态发展现状

(一) 传统公共交通行业的现状与问题

1. 北京市公交行业的基本数据

北京市区地面公共交通主要有两家企业运营,一家是北京公共交通控股(集团)有限公司(简称公交集团),另一家是北京祥龙公交客运有限公司,二者均为国有企业。其中,2016年公交集团有运营车辆29515辆,运营线路1020条,公共电汽车年行驶里程12.76亿公里,客运量36.11亿人次。^[5]祥龙公交公司成立于1999年4月,目前运营公交线路32条,运营车数1413标台,线网总长度518.18公里,年客运量2亿人次。^[6]远郊区线路除前两家公司外,部分远郊区有经营本区内线路的公司。

2. 地面公交客流显著下降

“十二五”期间,北京地面公交客运量有较明显的下降。随着北京市轨道线网规模不断扩大,地铁客运量增加较快,对公交分流的作用明显,公交电汽车呈波动下行态势。2014年,全市完成公共电汽车客运量约477180.26万人次,比“十一五”末降低1.5%,公共电汽车日均客运量1284万人次,比“十一五”末下降2.7%,公共电汽车最高日客运量达到1532万人次,比“十一五”末降低1%。北京市地面公共交通全年客运总量,2012年峰值时为51.5亿人次,2016年为36.9亿人次^[7],累计下降达28.35%。

3. 公交线路调整与覆盖缺乏科学规划

2012年-2016年,五年间北京市优化调整地面公交线路累计达752条,年均150条以上,大致相当于北京市4/5的公交线路都曾在过去五年经历过调整。^[8]如此大规模的调整地面公共汽车线路,

[3] 该排名根据 Arthur D Little 管理顾问公司于2014年4月发表《The Future of Urban Mobility 2.0》报告中对世界主要城市的评估, http://www.adlittle.com/downloads/tx_adlreports/Arthur_D_Little_UITP_Future_of_Urban_Mobility_2_0.pdf。

[4] 以2017年1-7月数据计算,数据参见北京市交通委:《2017年7月公共交通客运量情况》, http://www.bjjtw.gov.cn/xxgk/jtj/201710/t20171011_187867.html。

[5] 数据参见《2016北京公交集团社会责任报告》, <http://www.bjbus.com/elements/uploaded/material/2016shzrbg-cn.pdf>, 最后访问日期:2017年10月2日。

笔者注:此处线路数与北京市统计局、北京市交通委数据不一致。

[6] 数据参见北京祥龙公交公司网站, <http://www.xlbus.cn/list.php?fid=41>, 最后访问日期:2017年11月1日。

[7] 数据参见北京市统计局、国家统计局北京调查总队:《北京市2012年国民经济和社会发展统计公报》、《北京市2016年国民经济和社会发展统计公报》。注:此处数据与两家公司合计数不一致,公交线路数与北京市交通委公布数据不一致。

[8] 数据根据北京市政府网站“首都之窗”及北京市交通委网站公布的有关数据统计,其中2016年调整公交线路共188条,2015年共134条,2014年共136条(不含定制公交班车76条),2013年共144条,2012年共150条。

世界上恐怕是没有其他城市可以相比。这一现象背后存在几个方面的原因和问题，一是反映了北京市地铁快速建设对地面公交线路调整有重大影响；二是反映了城市发展扩大、居民出行需求与历史形成的原有线网不够匹配；三是一些线路反复调整，部分路段在没有地铁覆盖的情况下线路调整过多；四是高峰时段地铁满载率过高、超负荷运转^[9]，地面公交线路布局缺少分流与应急后备功能。这一现象反映出大规模的调整缺少数据支撑和科学规划，没有缓解城市公共交通结构性的矛盾。

4. 地面公共交通的票价与补贴机制缺少“弹性”

北京市现行的公共交通票制是2014年年末开始实行的，价格机制属于政府定价模式，在确定以后是刚性的，企业不得调整、改变政府定价，否则属于违反《价格法》的行为。政府依据刷卡数量，更新车辆、新能源车燃料等项目给予公交企业补贴，每年总计可达80—100亿元。而在此框架下，一些时候企业有可能为了车辆周转便利等原因而将一条线路拆分成两条或更多线路，同时这种做法增加了乘客的换乘次数和乘车费用，造成了很多乘客的不满，企业也不能在这种情形下提供换乘的费用减免；而节假日在前往长城等旅游点的线路上，排起长队也是屡见不鲜。票价缺乏适度变化，既影响了企业运营的积极性，又不能给乘客提供更多的优惠政策。对于班次密度的改善，公交运营企业往往没有很强的动力。反而为了营利将原本在公交线路运营的车辆抽调到高价格的各类班车线路上，变相规避政府定价制度，也同时减少了已有公交线路的配车和频次。

5. 公共交通法规建设亟待加强

此前有关城市公共交通的法规较为缺乏，2007年，国务院法制办曾就《城市公共交通条例（草案）》征求意见，但最终无果。目前仅有交通部于2017年新发布的一项部门规章《城市公共汽车和电车客运管理规定》替代了原建设部公布施行的《城市公共汽车客运管理办法》。这一新规定完善了行业发展、市场准入等问题，能够引导社会资本进入本行业，有利于增加服务供给、强化市场竞争、改善服务质量。以北京市为例，始终没有对此领域进行过地方性立法，因此在行业运行机制等基础性问题方面仍存有空白，影响了经营者按市场需求满足居民多种多样的出行需要。近年来，北京市政府发布了《关于加快公共交通发展提高服务和管理水平的意见》、《关于建设公交城市提升公共交通服务能力的意见》等文件，但这些文件主要确定了工作任务和目标，而在市场准入、运营监管、线路设置等方面缺少系统性及科学、客观的评价规范和指引。目前城市公交设施配套建设的规定也散见于《公共租赁住房建设与评价标准》等各类规划和建设的文件、标准中，而在实践中，相关配套公共交通设施的“历史欠账”更是屡见不鲜。

（二）“互联网+”公共交通的发展现状及其挑战

1. “互联网+”公共交通的发展现状

目前交通行政部门在大客车客运管理中按照旅游包车、省际客运和城市公交三大部分开展行政管理。经过几年的发展，大客车出现的新业态可以统称为“互联网+”班车，其中城市通勤服务是主要业务。2015年—2017年期间，定制公交、嗒嗒班车、哈罗同行、滴滴公交、接我云班车是行业中规模较大的^[10]，提供了大量的通勤班车线路和地铁接驳线路。根据笔者于2016年6月至12月期间对相关经营“互联网+”班车的企业进行的统计，主要企业包括北京公交集团的定制公交约147条线路，滴滴公交约有140条线路，嗒嗒班车约有90条线路，哈罗同行约40条线路，还有其他公

[9] 《北京4条地铁线存高风险 高峰满载率超120%》，<http://beijing.qianlong.com/2017/0309/1478441.shtml>，最后访问日期：2017年10月2日。

[10] 由于行业发展整合较快，公司名称与线路数据经常变化。

司的一些线路,大致估算各家公司总计约有超过500条班车线路。^{〔11〕}

2. “互联网+”公共交通新业态的类型划分

这些“互联网+”公司开行的班车均采用网络预约和支付的方式,服务类型可划分为:(1)上下班通勤型班车,以较长距离上下班通勤为目的,定点定时运行、提供一人一座、快速直达服务的班车服务,价格定位高于地铁。(2)短距离接驳型班车,上下班高峰时间在地铁站与办公区或居民小区之间开行,价格一般为两元左右。(3)假日旅游型班车,节假日北京市区与周边景区之间提供的定点定时往返服务,如冬季开通去往滑雪场的线路,夏季开通去往远郊风景区,价格高于公交和长途汽车。这些“互联网+”班车大多仅通过移动端经营,但有很少的线路还似传统公交般设置了站牌,也从一定程度上反映了其与传统公交的竞争关系。

3. “互联网+”公共交通发展面临的主要问题

此类的新兴业务在一定程度上弥补了部分地区依靠传统公交系统“走不了”和“走不好”的难题。通勤班车主要集中于地铁未通达而公交服务相对稀疏的城郊地区,特别是五六环之间居住密集区域与城市工作区之间。比地铁和传统公交更加舒适的乘坐环境,是吸引乘客的重要因素;同时对于大城市而言,数十人同乘一车也符合集约交通、绿色出行的导向,有利于减少拥堵和污染。

大客车进入有关业务运营的问题。一是这些“互联网+”新业态的车辆来源,一部分是具备“道条”要求的运营车辆,有的是不具备运用资格的自有车辆。其中有运营资格的车辆既有租赁车辆,又有旅游包车的车辆。这在一定程度上是由于大客车运营的传统业务经营压力加大,班车业务成为重要收入来源。长途客运、旅游包车等业务受季节等因素影响“吃不饱”的现象是存在的。很多省份已经允许大客车经营“道条”规定的多项业务,北京目前还没有放开,放宽这一限制有助于大客车行业的车辆资源根据市场需求实现更优配置。二是总量可控的前提下设定准入标准。非营运车辆的参与类似于早期“网约车”与出租车之间的“关系”,非营运车辆成本较低也成为一些“互联网+”班车企业选择的理由。未来按照“道条”和国标要求,将符合标准的车辆给予运营资格,能够有助于行业规范发展与管理。

这些新兴“互联网+”班车的服务提供企业在运营发展中都面临不少问题,一是“互联网+”班车尚未界定属于哪一类的运输服务,没有确定的管理制度和措施。二是这些企业大多存在资质上的障碍,既没有《道路运输条例》规定的客运资质,也没有城市公共汽车运营的许可。长期以来,公共交通作为市政公用事业,由地方政府出资的公交公司或类似企业以公益性质运营。但是随着市场经济发展,也有不少企业希望进入这一领域,目前没有这方面的市场准入路径。三是目前缺乏行业管理规范,对于大客车运营涉及乘客较多,无论是运营安全性、可靠性,还是服务的规范化方面,是事关众多乘客的切身利益,但目前从法规政策方面尚缺少具体文件、无章可循。四是公交传统业务与班车新业态的关系。传统公交企业经营班车业务影响主业,传统公交企业可以开拓新业态,但影响社会资本进入公共交通行业,传统公交企业不宜使用政府补贴资助购买运营的公交车参与营利为目的的班车运营,这直接减少了上线运营的公交车线路,影响高峰时期班次密度,也违背了财政资金补贴公交事业的初衷。

〔11〕 由于往返线路不相同,此处的统计线路条数,均为单向。

二、与其他城市相关改革措施、政策及比较

进入新世纪以来,很多大城市为了应对居民出行需求、空气污染和交通拥堵问题都开展了公共交通领域的改革和发展,以解决大城市交通出现的种种问题。其中较为典型的有首尔、新加坡、香港等城市对公交体系的改革。

(一) 其他城市的公交交通改革措施、政策

1. 新加坡

新加坡的地面公交服务旨在配合地铁系统,并缩短乘客与目的地之间的距离,目前共有约 5 500 辆公共汽车提供服务。陆路交通管理局负责规划效率和可持续发展的综合公交服务系统,以减少市民对私家车的依赖,从而舒缓交通拥堵和污染问题。陆交局与成立于 1987 年的独立机构公共交通理事会合作,监察公交服务质量和有关服务是否与市民负担能力相符,并共同制订公交营办商必须遵从的服务标准。2010 年原由企业负责公交规划工作改由政府陆交局负责,并且公布《陆路交通发展总蓝图》咨询公众,勾划公交网络未来 3—5 年的详细路线、服务规格说明及基建设施,规划路线遵循以下原则:一是改善出行服务质量,包括换乘更方便、服务更可靠,以及在可行情况下缩短行车时间;二是更妥善结合地面公交与地铁服务,以公交直接而快捷地接驳地铁网络;三是维持地面公交系统的整体财务营运能力。多年以来,新加坡推行了一系列全面的公共交通措施,改善公交服务及提高公交网络效益。有关措施包括:重组公交线路、政府资助购置公交车辆、设置更多综合交通枢纽、推出公交优先的措施以及提供实时到站信息。

近期巴士发包经营模式的改革。新加坡的地面公交服务原本由新捷运公司及 SMRT 巴士公司两间私营公司经营。自 2016 年 9 月起,新加坡实行巴士发包经营模式 (Bus Contracting Model),该模式下所有地面公交基础设施及车辆都由政府接收,车票收入归政府所有,经营者则负责经营所中标的路线并从政府领取服务费,也须遵循更严格的服务标准。巴士发包经营模式实行后,既引入了更多经营者竞争,又强化了政府监管,乘客享有更好服务,所有巴士服务在早晚高峰时段的编订间隔不超过 15 分钟,其中半数或更多线路的间隔少过 10 分钟。支线则每 6—8 分钟一趟。有约六成的公交服务拥挤程度降低,100 多条路线的平均额外等候时间缩短了约 15%。^[12]

巴士服务可靠度框架与改善巴士服务计划的进展与成效。巴士服务可靠度框架 (Bus Service Reliability Framework) 自 2015 年 2 月起试行,通过对较频密线路的额外等候时间 (Excess Wait Time) 指标进行考核评估,再按此给予奖励 2 000—6 000 新元/月或惩罚 1 300—4 000 新元/月。^[13]而后又对大间隔线路进行准时性 (On-Time Adherence) 考核,这些措施改善了公交服务的可靠性。新加坡在 2012 年 9 月推出总值 11 亿元的改善巴士服务计划,目的是在新地铁线还未建好之前,在短时间内显著提高公交服务,经过五年已经完成了该计划,包括新添购车辆,已有 1 000 辆新巴士陆续投入服务,班次更频密,巴士公司也使用客容量较高的双层巴士载客,共有 218 条路线 (约 70%) 的客容量或服务趟次有所改善^[14];繁忙时段加密班次,由五年前高峰时间至少 90% 接驳线服务间

[12] Land Transport Authority: Bus Contracting Model Improves Bus Journeys for Commuters, <https://www.lta.gov.sg/apps/news/page.aspx?c=2&id=1e19e335-5d71-4eb1-8119-bb4f09f11aef>.

[13] Land Transport Authority: Bus Service Reliability Framework, <https://www.lta.gov.sg/apps/news/page.aspx?c=2&id=d95b67ae-7659-4ff0-8ec2-00957f2becc1>.

[14] 《政府购买的 1 000 辆巴士全部到位 为期五年的改善巴士服务计划告一段落》, <http://www.zaobao.com/realtime/singapore/story20171209-817502>.

隔不超过 10 分钟,提高到所有接驳线服务的间隔时间不可超过 8 分钟;改善现有路线服务,在繁忙时段满载率超 85%的路线从 96 条减至 4 条;开辟新路线 80 条,基本路线从五年前的 261 条增加到 309 条。^[15]

陆交局建议将长途巴士路线分割为两条较短程而互补的巴士路线,但对于本身乘搭长途跨区路线的乘客来说,需要因此增加转车。陆交局遂设置更多方便使用的换乘站,并在计费时连续计算里程,作为补救措施。在取得公共交通理事会同意后,陆交局着手推行上述建议,并自 2010 年年底开始逐步重组巴士路线,并兴建了更多综合交通枢纽,为乘客提供更多、更便捷的接驳设施。这些综合交通枢纽可容纳设有空调的换乘站和地铁站,同时可提供零售和商业服务。枢纽设有信息板,实时显示巴士到站的信息,方便乘客更妥善安排行程。

近年允许公交企业灵活经营,推出不同的服务和票价等级,迎合多元化乘客群体的需要。推行优质巴士服务计划是其中一个例子。此项服务为愿意支付较高车资以取得更优质巴士服务的乘客而设。所指的优质巴士服务,包括更直接的路线,乘车环境较舒适及保证有座位的安排。优质巴士服务的定位,是要缩窄个人化的交通服务(即私家车和的士)与公交车/地铁服务之间的差距。为鼓励更多私营巴士企业加入市场和提出创新意念,当局对这类优质巴士服务的路线、票价及班次,只作最低限度的规管。另一例子是推出价格较贵的特快巴士服务。特快巴士路线设站较少,行车路线灵活,避开交通挤塞的地点。乘客在早上和傍晚繁忙时段乘坐特快巴士,而乘车时间可缩短最多 20%。

2. 首尔

首尔市政府曾于 2004 年彻底改革地面公交运输系统。当时首尔的地面公交服务班次疏落,路程漫长迂回,加上当地居民日渐富裕,越来越多的人拥有私家车,因此地面公交服务并不受市民欢迎。鉴于交通挤塞及空气污染的问题越趋严重,首尔市政府在完成了一系列的公共运输管理及规划研究后,于 2004 年决定全面改革地面公共交通服务。改革主要从重组公交线路、改善运输基础设施和管理系统、按距离计算收费系统三个方面。首尔市政府以 2004 年的改革作为基础,在其后多年间推出了进一步的优化运输措施,提升巴士的服务水平。

在重组公交线路方面,将公交线路分为 4 个类别,分为:长途特快线路,一类是首尔市中心连接市郊地区与及串连各市郊地区的线路;还有一类连接首尔市中心与周边各个卫星城市的线路;普通线路,沿途在商业、旅游和购物区设站,以及长途特快公交和铁路站设站便于换乘;还有地铁接驳服务线路。首尔市政府委托顾问展开大规模的研究,最后彻底重新设计了首尔的路线网络,以更妥善地组织及整合超过 400 条不同的路线。为了解决长途点到点的乘客需求,其中一项提出的主要措施是设置更多换乘站以配合线路重组调整,首尔斥资优化换乘站及交通枢纽让乘客能在舒适的环境下畅顺无缝地换乘。并调整改进了公交专用道设置,以改善公交车的车速,令班次更准时,一系列富有层级安排旨在减少路线重复的情况,以提升的营运效益及缩减行车时间。

3. 香港

我国香港特别行政区的地面公共交通根据其《公共巴士服务条例》将行业区分成两大类,即专营巴士(也称专利巴士)和非专营巴士,前者类别可以理解为内地的公共汽车,也包括机场巴士;目前全港共有五家专营巴士公司经营六个巴士专营权,均属于非独占的专营权,共计约有 5 800 辆

[15] 《巴士服务改善计划完成五年来新增 80 条路线巴士服务加强镇与镇之间衔接》, <http://www.zaobao.com/znews/singapore/story20171210-817575>。

巴士提供每日约 74 000 个班次的服务。^[16] 后者包括游览服务、酒店服务、学生服务、雇员服务、国际乘客服务、居民服务、复合交通服务、合约式出租服务（含其他七个类别未能覆盖的临时服务需求）等八类。相应的非专营巴士均需取得运营许可，并标志张贴悬挂于车辆外部。非专营车巴士车辆政策也在控制总量的前提下趋于灵活，政府管理部门倾向于准许一辆车进行多种服务。^[17] 此外，也准许专营巴士公司在繁忙时段将非专营的公共巴士车辆引入公交线路运营以满足客流需要。^[18] 这些政策既具备明确的准入许可，又能够让经营者在运营中有适当灵活性。

定期进行有前瞻性的政策研究，香港自 1976 年至 1999 年先后开展了三次整体运输研究，近年正在推动开展第四次整体运输研究。房屋及运输局作为主管部门在 2017 年发布了《公共交通策略研究》，在一定程度上填补了尚未开展第四次整体运输研究的空白，为目前香港的公交发展提供了本时期的指引。其中，明确在公共交通级别中居于首位的为重铁（即地面和地下铁路），次要为专营巴士及轻铁（即有轨电车），此二者为主要公共交通方式，其他方式为辅助。在香港政府的各项政策文件中，也基于对铁路、巴士、轻轨、小巴、电车、轮渡等公共交通方式的角色定位编订相应发展规划和有关政策。

香港的公交运营既要公司取得专营权，又要拥有经营线路的运营权。线路多为一公司单独运营，部分线路为两家专营公司合作运营。最近的一次专营权招标是 1998 年，此次竞投中在香港没有巴士行业经验的新世界第一巴士公司取代了有七十余年历史中华巴士公司。在这一事例中，“新巴”由新世界地产公司与英国第一巴士合作，弥补了该公司在经营上的不足。运输署在专营权方面，会在授予专营权同时要求企业提高车辆品质、降低尾气排放、提供网上信息查询等附加条款，以促使企业满足社会公众对公交系统服务提升的诉求。特别行政区政府对专营巴士公司进行监管，一方面是政府授予其经营权，更多是房屋及运输局和其下属运输署可以对专营公司的日常运营进行较为细致监管，包括线路调整、价格调整、班次安排、车辆维护等，专营公司都有义务将详细资料呈交以供监管和调查。^[19] 根据《公共巴士服务条例》规定，香港特别行政区政府可以向每一家专营巴士公司董事会指派两名董事，以实现对公司运营的监督。这一方式体现了香港专营巴士公司在市场机制下自主运营，政府的影响通常表现是内化为企业市场经营活动的决策，而非行政行为对经营的外部干预。

线路优化与价格竞争富于灵活性。政府运输署为调整优化线路制定了《改善及减少巴士服务的指引》，该文件对因地铁线路的拓展，面临客流减少等因素而调整提供了较为细致的说明，其中具体对高峰小时满载率、平峰小时满载率等数据进行了规定，并据此安排、调整车辆配置和频次，避免

[16] 香港特别行政区运输及房屋局：《公共交通策略研究——专题研究专营巴士服务》，http://www.td.gov.hk/filemanager/tc/publication/ptss_final_report_chi.pdf。

[17] 《非专营巴士营运的规管架构和发牌制度》[立法会 CB(1)786/04-05(06)号文件]。

[18] 例如运输署批准大屿山巴士(1973)有限公司在假日及交通需求大的日子，通过租赁旅游巴士行走专营巴士服务，并提供以团体租车形式运作的六条专营巴士服务。

[19] 香港《公共巴士服务条例》第 18 条规定：(1) 专营公司须就以下事宜备存妥当纪录达致署长满意的程度：(a) 每天在各指明路线使用的巴士的数目及载运量；(b) 在各该路线各该巴士每天行走的旅程次数及公里总数；(c) 在各该路线各该巴士每天运载的乘客人数；(d) 各该路线每天的收入；(e) 各该路线每天分别因意外、坏车及车辆和人手不足而失去的公里总数；(f) 车辆维修及物料；(g) 已订购的或建造中的巴士的数目、种类及载运量，以及该等巴士相当可能可供应作经营公共巴士服务的详情。

(2) 专营公司须按署长规定的时间及格式，向署长提供专营公司按照第(1)款备存的纪录的副本。

(3) 专营公司须准许署长及署长以书面授权的人，在任何合理时间查阅由专营公司备存，且与其专营权相关的所有纪录及账目；署长或署长以书面授权的人可将该等纪录或账目复制成副本。

盲目调整。专营巴士公司,会针对不同的线路、换乘或者往返程在不同时段推出优惠政策^[20],以加强竞争优势。既有出于同行业竞争的票价优惠,又有与零售商家等合作展开的优惠营销。如涉及公交票价制定,则需要报经政府批准。在多数情况下地面公交相较于拥挤的地铁舒适性较好,而时间可靠性较差,辅以价格影响能够吸引相当的客流。相应的港铁公司也在很多线路或车站采取优惠措施以吸引客流,这反映出香港公共交通运营企业既有合作又有竞争的态势。

处罚与监管仍有欠缺。运输署要对巴士公司是否按照编定的行车计划,进行考核。根据《公共巴士服务条例》第22条的规定,政府可以对专营公司违反条例或指令的行为施加罚款,如属首次罚款最高\$10 000港元,如属第二次最高\$20 000港元,如属第二次以后最高\$50 000港元。1996年曾对当时经营香港岛专营巴士的中华汽车有限公司进行过8 000元处罚,而在特别行政区成立后的20年中,再未依《条例》对专营巴士公司做出过处罚。但是也曾出现居民对于公交服务提出较大意见,运输署2013年共接获16 759宗投诉^[21],全港专营巴士服务脱班率为2.6%。可见地面公交服务仍然存在不少问题。并引发香港申诉专员公署开展主动调查,并在报告中指出,政府运输署未有充分利用巴士公司提供的营运数据,就一些市民关注的问题作深入分析,以加强对巴士服务的监督;并建议运输署检讨有关惩罚机制。^[22]2017年以来专营巴士连续发生重大交通事故,特别是2018年1月发生的大埔事故伤亡严重,导致政府迅速成立独立委员会调查该严重事件,并全面检讨专营巴士营运和监管事宜,确保的公共巴士服务安全可靠。^[23]这反映出香港在地面公交的运营监管上仍然需要改进。

(二) 与北京之分析比较

首先,没有出现北京如此大规模的“互联网+”班车服务,其原因主要是新加坡存在优质和特快路线、香港非专营巴士制度下其他服务类型的公共巴士,提供了相当于北京通勤班车或接驳班车的“类公交”服务,以香港为例仅居民服务的非专营巴士达1 072辆,接近专营巴士数量的1/5,此外学生服务巴士3 204辆,这些提供了规模较大居民出行保障服务,也不占用公共资源。对专营巴士以税收优惠为主,相应的政府补贴资金负担较少。对此北京市可以将目前各类具备集约出行性质“互联网+”班车服务,从制度上纳入地面公共交通,而后细分为一个舒适型类别,并在监管上与基本保障型的传统公交服务的进行区分。

其次,公交规划与发展研究方面。香港、新加坡所开展的中长期研究和总蓝图均值得北京借鉴。在线路设计上,一是快线,即设置一些能够在高速路、快速路行驶的线路,能够有效提高旅行速度,以香港新市镇东涌为例,距离九龙、新界等已发展市区超过20公里,除地铁外往来于市区的日间公交线路就有20余条,而长距离在高速路上行驶时与地铁差异不大且形成了互补,并有利于城市交通运行的可靠性、免于依靠单一交通因意外造成运输瘫痪。二是根据地铁覆盖和客流调整公交线路,这一点并不是公交线路要完全避开地铁通达区域,只是不完全重复地铁走向,地铁沿线是大客流路段,香港有不少长距离公交线路在走向上不仅连接了客流热点,而且弥补了地铁多次换乘的不便,同样有很好的客流。

[20] 如九巴公司推出的月票,学生长程往返优惠,机场线路多人同行优惠等项目。

[21] 数据参见:《立法会八题:专营巴士脱班》, <http://sc.isd.gov.hk/gb/www.info.gov.hk/gia/general/201406/11/P201406110322.htm>, 最后访问日期:2017年11月15日。

[22] 香港申诉专员公署:《对专营巴士行车班次的主动调查报告》,2014年1月。

[23] 香港特别行政区政府新闻公报:《行政长官就大埔公路交通意外会见传媒谈话全文》, <http://www.info.gov.hk/gia/general/201802/11/P2018021100744.htm>, 最后访问日期:2018年2月12日。

再次，在线路设计调整与基础设施建设方面。首尔、香港、新加坡三地均在换乘设施方面有较多投入，主要干道交通交汇处、高速公路或过海隧道收费广场等处设立车站设施，较好地实现了乘客方便的同站同台换乘，而北京在这方面受相关设施及法规局限，换乘便利性有待提高。其次在重组线路是，应当注重细节，减少居民出行的不便，例如首尔、新加坡在增加换乘时实现零距离，并且新加坡在刷卡计价时连续计算的方式均值得借鉴。

最后，在运营方面的有效监管方式应与借鉴，存在的问题应吸取教训加以改进。例如，向运输行政管理部门提交详细数据的义务，主管部门可以为了满足客流需要指令企业增加班次等手段，未来可在地方法规中借鉴。新加坡在班次服务改善方面的成功经验也是良好范例，还可以通过互联网技术将线路班次、实际行走、乘客刷卡等数据结合验证，避免出现香港存在的企业编造数据蒙蔽乘客和管理部门的弊病。

三、“互联网+”背景下地面公共交通改革与发展的建议

（一）健全公共交通地方立法和政策

为了适应“互联网+”的发展变化和公交事业的改革，应争取在较短的一个时期内，形成发展公共交通、保障市民出行的一系列法规政策，地方法规层面上制定公共交通发展管理条例，明确发展目标、保障公共交通发展措施的责任主体和义务，保障居民获得公共交通服务的基本权利，区分公共交通的基本型与非基本型类型清晰阐明补贴公交事业财政资金的发放、使用、审计方面的原则，建立公共交通经营者资质要求和经营运作的基本规则，确定公共交通管理者、经营者、乘客的权利和义务，明确行政规制手段和处罚标准。其次在地方政府政策规章层面，适应市场创新，建立健全地面公共交通发展建设的规章和指引，完善政府定价和财政补贴资金使用的政策和制度，健全和落实公交运营设施和公交车道等建设的规划标准，为保障发展与监督运营两项工作制定细则。再次完善公交企业的经营和管理，运用市场手段合理激发企业经营活力，限定利润标准确保公益性目的。

（二）准入模式改革

应当采用合理的标准尽快将“互联网+”的新业态纳入客运行业管理。大部分互联网平台企业，使用有道路客运运营资质的大客车开展班车经营。班车是旅游包车行业的基本业务，将“互联网+”班车资质管理纳入旅游包车行业，与现行法律法规冲突较少，且有利于在行业监管中提高服务水准。相应的管理规范和管理部门确定以后，应当尽快研究制定相应的发展政策和行业标准。要促进和保障班车服务行业能够健康、有序发展，亟需建设分类的服务监管体系。提供公平自由的市场化空间，允许参与运营的车辆在载客时使用公交专用道，限制财政补贴的公交车辆进入包车行业，将行业定价交给市场。在给予原有公交企业进入相关业务的资格，但应该核定传统地面公交的运营车辆，只准在传统线路上运营，未经政府管理部门批准不得在工作日和其他客流高峰日转为其他用途，以保持基本公共交通服务的水准不下降。可以借鉴香港有关经验，适当允许班车在高峰时段支援景区等高峰线路运营。企业可以以自有资金购置车辆，以市场规则参与竞争。

“互联网+”班车在运营过程中，旅游客运企业、互联网平台、乘客的法律关系应当明确，预防和化解可能产生的矛盾、冲突。首先应当将经营班车的互联网企业、平台公司纳入客运企业，并应按照客运行业管理取得相关资质；其次出现纠纷应按照合同法的旅客运输合同关系处理。此外，对于运营企业的责任，应当通过责任保险等手段降低风险。

(三) 科学开展地面公共交通运输规划与线路调整

应当借鉴香港定期进行运输研究和新加坡规划交通总蓝图的经验,在结合城市建设和道路、地铁规划建设的基础上开展城市地面公共交通中长期规划研究,将公交线路规划与实际调整相结合,确定公交线网骨干线路的“蓝图”,而后围绕避免线路无目的性的反复调整,实现公共交通改善提升“一张蓝图干到底”。

可以以五年左右为周期定期开展公共交通发展研究,建立地面公交优化调整的评估标准。既要制定在公共交通发展上有明确的战略,也要有相当详细的落实举措。大城市,特别是像北京这样交通压力巨大的特大型城市,应当深入开展公共交通的研究,为公交发展制定战略,如分析破解公交换乘远和难的问题、票价机制的灵活性问题、同时研究公交发展面临的困难如何解决。

(四) 完善服务标准评价与监管机制

建立差异化监管评价体系,对城市公共交通客运管理,从准入管理转向运营监管。以北京为例,城市公共交通长期没有新企业进入,在监管上保持较为传统的管理统计方式,对于公共交通的可靠性缺乏科学的、量化的监管模式。有外国专家认为,较理想的做法是把服务水平和系统可靠度也纳入新方程式的考虑内,乘客对服务的满意度属主观数据,不易量化,系统可靠度则可根据列车故障发生率和巴士到站准点性来计算。新加坡对于特技巴士服务基于“互联网+”技术实时获取行车路线、进出站时间、刷卡数量等数据,并加以分析作为评估公交公司的依据是可行的。同时对于传统公交与“互联网+班车”建立差异化的服务体系,“互联网+”班车的服务对象应为中高端消费用户,其提供的是差异化的出行服务,而非基础保障,应打破传统客运企业的思维模式,为客户提供更好的体验模式和服务方式;应在充分发挥市场主体能动性的基础上,对于不按公布标准收费、车辆故障的处理等乘客较为关注的情况予以规范,明确服务提供者的法律责任;指导企业制定科学合法的客运合同,规范各方权利义务。未来应研究通过互联网技术手段,监督各企业的运行情况,对乘客意见集中的运行正点率情况进行监控和考核。

结 语

在全面依法治国背景下,城市地面公共交通服务市场的改革发展,重要的是加快公共交通法规和相关制度体系建设,健全公共交通事业发展的法制保障。一是要放,适度放开准入的资格,鼓励社会资本开展公共交通客运服务,适度允许经营主体在合理的价格区间内依程序调整价格;二是要加强安全和运营的监管,确保企业运营安全可靠、满足城市运行的需要;三是要提升服务水准,鼓励通过提供更多多样化的公交服务,改善现有地面公交服务。适度的“放”是改革发展的动力,否则难以吸引企业和资本进入,有效的监管是达到提升服务的关键,必须运用“互联网+”思维和技术才能实现精准的数据监管,提升服务最终要用人民群众满意度来衡量。要坚持人民城市为人民,城市公共交通也必须通过优质增量的客运服务满足更高的需求,提高民生保障和公共服务供给水平,不断提高人民群众对公共交通服务的满意度,增强人民群众获得感。

(责任编辑 朱 芸)

ABSTRACTS

Thinking on the Research of Environmental Law in the New Era 5

Lü Zhongmei/Vice chairman of the Committee of Social and Legal Affairs of the Chinese People's Political Consultative Conference, Head of the Environmental Resource Law Society of the Chinese Law Society, Professor of Tsinghua University.

Abstract: At the National Conference on Environmental Protection, general secretary Xi Jinping gave a comprehensive exposition of the new era of ecological civilization. The transformation of basic contradictions in Chinese society in the new era raises new demands for the rule of law in ecological environment. The construction of the basic theory of environmental law in the new era must be based on the political development of China, and the political discourse of the construction of ecological civilization should be transformed into legal discourse and academic discourse. In the development of environmental law in the new era, we should construct the logical framework and theoretical system of legal analysis. The key issues in current environmental law research include moderate promotion of codification, Yangtze River Basin legislation and reform of compensation for ecological damage. The problems that should be paid attention to include strengthening the sense of historical responsibility, strengthening the research consciousness of "people's subject status" and "living standard", condensing academic energy into the main battlefield, and improving the level of discipline construction and the quality of talent training through high level research.

The Principles and Limits of Government Intervention in Economy 15

LANG Peijuan/China University of Political science and Law.

Abstract: This paper combs the theoretical evolution of the relationship between the government and the market, analyses the differences between the government and the market in resource allocation and their respective advantages and limitations, and summarizes three kinds of relations between the government and the market. On this basis, the paper puts forward that the government should establish the principles of intervening in the economy and draw the boundaries of government behavior based on a clear understanding of the characteristics of China's current market economy, to intervene in matters that the government should intervene in, otherwise not to intervene. The purpose of the paper is to provide the basis for judging and instructing our government intervention in the economy and to promote the healthy and orderly development of China's market economy.

Research on Regulation of Energy Technology from the Perspective of Sustainable Development 25

SONG Jing/East China University of Politics and Law.

Abstract: To encourage and protect energy technology in the form of legal norms is the proper meaning of energy technology regulation. Energy technology supervision is also an important part of energy technology regulation. In the view of sustainable development, China's energy technology progress faces the following severe challenges: carbon locking is widespread, which hinders the wide application of renewable energy technology and energy efficiency technology; most of the energy technology is high cost; the development of renewable energy industry is greatly dependent on policy support; core energy technology relies on imports; patent rights are not adequately protected and lack of clear technical regulation. Equal emphasis on precise incentives and prudential regulation is the optimization path of energy technology regulation. This paper proposes to further improve energy technology regulation in China by establishing comprehensive energy technical specifications, rationalizing current energy supervision subjects and procedural norms, optimizing the incentive mechanism of energy technology, improving the energy technology intellectual property system and innovate energy technology cooperation mechanism.

City Ground Public Transport Management Regulations under the Background of "Internet Plus" 37

XU Mingxun/University of Science and Technology Beijing.

Abstract: To solve the problem of urban traffic is a big problem, and the ground public transportation still has an important position. In the course of reform and development, the new "Internet Plus" bus industry should be integrated into the urban public transport system, and public transport local laws and regulations and relevant supporting documents should be constructed. Based on the experience and lessons of other cities' public transportation system in the market operation, and operation of supervision in the franchise system, we should formulate local regulations of ground public transport operation, make full use of the "Internet plus" technology to improve the supervision, and specify policy documents clearly and objectively to guide the scientific route planning adjustment. As a result, we will

build a safe, convenient, efficient, green and economic ground public transport service system to meet the needs of the urban residents in the new era.

On Law-Making of Non-Mandatory Norms of Chinese Contract Law: Discussions about the Related Normative Design of the Compilation of Contract Law under the Civil Code 47

MU Guanqun/Tsinghua Law School.

Abstract: Non-mandatory norms are an important and integral part of civil legal norms, and a crucial basis for judicial acts. There are similar norms in both the Civil Law System and Common Law System. How to clarify the criteria for distinguishing among the many normative types has become a difficult problem for the two major legal systems. Likewise, for contemporary scholars and legal practitioners, the identification and legal application, as well as legislative design, of non-mandatory norms in China present many problems. The lack of legislative technology reduces civil subjects' efficiency in civil activities, which also has a negative effect on judicial practice. Therefore, on the basis of reviewing the current non-mandatory norms of Chinese contract law, it is practically significant for contract law scholars to propose up-to-date legislative ways to compile contract law under the Civil Code.

Modern Economic Law: the Origin and the Historical Responsibility 59

ZHANG Hong/Okayama University.

Abstract: Based on the reality of China and comparing with other countries such as Japan, this paper analyzes the connotation, extension and characteristics of the economic law, from the definition of basic concepts, the delimit of basic scope to the determination of basic status. This article holds that the modern economic law should return to the origin, that is, to deal with the relationship between the state (government) and the economy (market) correctly, and combine the two factors of the market decision and the government. Modern economic law should have a historical responsibility. We must take effective measures to make positive contributions to the modernization of national economic governance.

Latest Amendments to Korea's Bankruptcy Law and the Establishment of the Bankruptcy Court 72

LU Taiyue/Dean of the District Court of Seoul, South Korea.

LI Ying (translator)/Ph.D., Graduate School of Law, Osaka University, Japan.

Abstract: Since the IMF crisis, South Korea has been committed to the reform of the legal system of bankruptcy in recent years, and has made bold legislative reforms and innovations to keep pace with the international trend. It is notable that in order to solve the problem of the surging bankruptcy cases faced by the court, the Korean National Assembly passed the Law on the Establishment of Bankruptcy Special Courts on December 27, 2016. According to the law, a special bankruptcy court was established on March 1, 2017, called Seoul Reform Court and trials began on the following day. This article mainly introduces and analyzes the process and results of the establishment of the Seoul Reform Court by the Korean government from the perspective of improving the professional abilities and functional aspect of courts and judges. In South Korea, the bankruptcy professional trial of the Seoul Central District Court established in the IMF crisis has undertaken the nationwide bankruptcy trials. Now it is a decisive step toward setting up a reform court in Seoul. Its fruitful results and future development will attract worldwide attention. In order to promote effective corporate restructuring, the Korean government has also made important legislative reforms in terms of the protection of the new loan creditors, creditors of suppliers and further improvement of the pre-reform system. For the purpose of unifying the selection and evaluation of supervisors, a professional committee composed of judges, lawyers, scholars, and other experts was set up at the Internal Affairs Section of the Korean Supreme Court (the Supreme Court), called reorganization and bankruptcy liquidation committee. It has certain inspirations in the coordinated measures of courts, financial committees, credit recovery committees, and other external institutions which try to reform and clear the bankruptcy of individuals. In addition, regarding the digitalization of bankruptcy cases, Korea's reforms initially focused on the use of digital documents and its future development is worth pursuing.

The Evolution and Spread of the Concept of Freedom in the Late Nineteenth Century: from the Perspective of Comparison between China and Britain 84

PANG Jinyou/China University of Political Science and Law.

Abstract: The late nineteenth century was an important period for the transition of British liberalism from tradition to modernity. With the emergence of the crisis of *laissez faire*, the rise of utilitarianism and the rise of conservatism, individual freedom to replace political freedom has gradually occupied the focus of liberalism. According to Mill and Spencer's deep interpretation, the essence of freedom is no longer abstract natural right, but practical utilitarian considerations. The connotation of freedom is gradually extended from political freedom to economic freedom, individual freedom and social freedom. The realization of freedom is also changed from the design of reliance system to seeking breakthrough in the virtuous interaction of law, market and culture. The modern thinker, represented by Yan Fu, thought that the root of the prosperity of Britain is freedom. But when he tried to introduce freedom thought and hoped to bear the responsibility of saving the nation from subjugation, he inevitably fell into the contradiction and paradox arising from the hedging of the two kinds of different political and cultural traditions between China and the West.

Analysis of the Recent Development and Rules of Shareholders' Preemptive Right: