

法国城市公共交通的发展建设与组织管理

Urban Public Transportation Development and Its Organization in France

卓健

摘要: 本文在简要回顾近30年法国交通政策的发展演变后,从技术、管理机构和资金运作三个方面介绍法国城市公交的发展建设与组织管理机制。全文分两部分,第一部分介绍法国全国的普遍情况;第二部分专门介绍巴黎大区的公交管理,这一地区的管理体系与全国有着很大的区别。文章最后提出若干问题以期引起进一步的讨论。

Abstract: French cities are characterized by the high quality of urban public transportation service. Beginning with a brief review of the evolution of its public transportation policy in the last thirty years, this paper attempts to explain, in the first part, how the urban public transportation is developed and organized in France through three aspects: technique, institution and finance. The Parisian Region, whose organization is radically different from that of another French region, is analyzed separately in the second part. Some questions are raised for the further discussion in the end.

关键词: 法国; 巴黎大区; 城市公共交通; 管理机构; 资金运作

Keywords: France; Parisian Region; Urban Public; Transportation; Institute, Finance

历史上,法国是最早发展城市公共交通的国家之一。早在19世纪中叶路易·菲利浦时期,城市交通的大众化就被认为是社会进步的重要标志。当时的巴黎已经建有25条公共马车、31条有轨电车和102艘公共水上交通船。二战后,现代的城市公共交通发展迅速,但1960年代后期的城市扩张、公路建设和小汽车发展却给城市公共交通带来了沉重的打击。虽然公共交通的供给从1967年开始有了显著提高,但1973年城市公交的使用人数却降到了历史最低点。城市公共交通的发展进入了一个恶性循环:使用者减少,经营收入降低、亏损增加,迫使减少投入而导致公交服务质量下降,进而造成公交使用率的进一步降低。

1970年5月,法国公共交通运输企业联盟在图尔市举办研讨会,在会议主席、当时的交通部长的支持下,大会拟定了一份白皮书,标志着对城市公共交通问题的重新认识。从1970年代起,作为保持城市中心地区经济发展的重要手段,城市公共交通政策在法国得到了从国家到地方各级政府的重视,城市公交的建设发展与组织管理也有了很大的变化。值得注意的是,虽然大多数工业化国家也经历过类似的演变过程,但法国所采用的解决方案却与众不同,在许多方面甚至是独一无二的。

本文将对1970年代以来的法国城市公共交通的发展与管理做一综述。第一部分从技术、机构管理和资金运作等方面,介绍法国全国城市公共交通组织的基本情况;第二部分专门分析巴黎大区的特殊机制;文章最后提出若干问题以期引起进一步的讨论。

1 法国城市公共交通组织管理机制

1.1 以市镇为主体的地方化管理体制

法国城市公共交通管理的地方化要比城市规划的地方分权要早也要彻底得多^[1]。法律规定,市镇这一法国最基本的行政单位具有组织和安排城市公共交通的全部责权。但由于大部分市镇规模很小,在经济上没有单独承担组织城市公交的能力,有限的地域空间也不足以发展公交网络,因此,结成市镇联合体,在跨市镇的尺度上规划和经营城市公共交通就成为大多数市镇必然的选择。

1.1.1 城市交通服务区 (PTU)

1949年11月颁发的国家法令提出了“城市交通服务区”(PTU)的概念。最初,划定“城市交通服务区”参照的是各相关市镇的建成区范围;如果单个市镇独立组织自己的城市公交,PTU就是其市域行政边界;如果若干个市镇共同组织建设城市公交网络,

作者: 卓健,法国国立路桥高等学院LATTIS规划研究所,法国国家政府许可建筑师(DPLG)。Jian.zhuo@latts.enpc.fr

PTU就是这些市镇行政辖区的总和。这一划定办法在1973年的法令中得到修改。“城市交通服务区”不再参照各市镇的行政边界划定,而只涉及有公共交通服务网络覆盖到的建成区部分。也就是说,对某些市镇的部分建成区,由于没有公共交通通达,将不再划入PTU。经过这一修改,“城市交通服务区”更加准确地反映了公共交通网络与其服务的地域之间的尺度关系,有利于制定公平合理的税收政策;另一方面,也使公交网络的建设发展彻底摆脱了行政边界的束缚和行政管辖的影响,使城市公共交通得以按照网络发展的自身规律和需要进行建设。与固定不变的行政区划不同,“城市交通服务区”可能随着城市公共交通网络的建设而发展变化。1982年颁布的《国家内部交通组织方针法》(LOTI)进一步肯定了“城市交通服务区”作为地方政府组织城市公共交通的合法空间范围。

1.1.2 城市交通管理委员会 (AOTU)

由于“城市交通服务区”通常覆盖着多个市镇,其范围与各市镇的行政区划不再有直接关系,城市公交网络的建设与管理事务也就需要相应地从各市政府中分离出来,实施统一的专门管理。由各相关市镇议员组成的“城市交通管理委员会”(AOTU)就应运而生。值得注意的是,法国的“城市交通管理委员会”与英国和北美的具有本质差别。英国和北美的“城市交通管理委员会”的管辖范围是强制划定的,被划入的市镇不再拥有管理城市交通的权力,而上交由委员会统一管理。法国的“城市交通管理委员会”则具有自发性的“俱乐部”性质,每个市镇在任何时候都具有加入或退出这一组织的绝对自由,而加入该组织的市镇也仍然保留着在本市镇范围内对城市交通的管理权,只是这种管理不再分散在各市政府进行,而是转到了“城市交通管理委员会”这个市镇间的合作协商的平台。法国的“城市交通管理委员会”是各相关市镇为统一组织管理城市公共交通而组成的联合体,其组织形式多样,其中不排除某些联合体选择英国和北美的模式。

当然,市镇也可以不参加任何联合体,独立地组织发展自己的城市公共交通。在这种情况下,该市政府就担当着“城市交通管理委员会”的职责。截至1998年,在大约36000个法国市镇中,只有61个选择独立组织建设城市公交。联合体性质的“城市交通管理委员会”达到135个,管理着相应数目的跨市镇的公交网络。^[2]

1.1.3 城市交通税 (VT)

在大多数工业化国家中,中央政府都需要为地方城市公共交通的经营与维护提供固定的财政补贴。但法国的国家政府只对地方的城市公共交通基础建设提供不固定的鼓励性资助,而对其经营维护则不给予任何财政上的支持。各地方公共交通的维护与经营基本按照自给自足的模式运作,独特的税收政策为这一运作模式提供了基本的资金保证。

1973年法国以法律形式做出规定,当一个“城市交通服务区”(PTU)内的人口总数超过30万人口时,它的“城市交通管理委员会”

就有权在该区域范围内征收“城市交通税”(VT),1974年和1982年的法律又分别将这一人口门槛降低至10万和3万。“城市交通税”的征收对象是位于“城市交通服务区”内的、雇员数超过9人的所有企业,征收基数是各企业的工资总额。但如果企业自行组织雇员的上下班通勤交通,可以免征城市交通税。

法国是工业化国家中惟一征收“城市交通税”(VT)的国家,但这一专用于城市公共交通建设与经营的税种,并不是必须征收的。其最高征收率由国家议会统一做出规定,但各地方的“城市交通管理委员会”有权决定征收与否,以及实际的征收率是多少,并且在同一个“城市交通服务区”内,不同市镇的征收率也可能不同。目前对征收上限的规定为:

(1)人口总数在3万至10万的“城市交通服务区”不得高于0.55%;

(2)人口总数超过10万的“城市交通服务区”(巴黎大区除外)不得高于1%,如果该地区需要建设地铁和轻轨,这一征收上限允许放宽到1.75%。

这一税收政策一定程度上鼓励了中小市镇在发展城市公共交通时,组合成联合体,以达到法律规定的征收“城市交通税”的人口门槛。更为重要的是,它使各地方的“城市交通管理委员会”有了稳定的可以自主支配的财政收入。除巴黎大区外,法国各地方的城市公共交通设施网络的所有权都归属于“城市交通管理委员会”。委员会不仅担负着公交基础设施投资建设的任务,而且还需要支付公交承运企业的运营成本并共同分担经营风险。其中只有前一部分可能获得一些国家财政的资助,后一部分开支则主要依靠“城市交通税”的收入,缺口部分由地方财政补足。

总之,以“城市交通管理委员会”为管理机构、“城市交通服务区”为责权范围,“城市交通税”为资金来源,这三者相互支持,构成了法国地方化的城市公共交通建设与管理机制的基础。

1.2 省和大区在城市交通建设管理中的辅助作用

在实施地方分权以前,法国的省(Département)和大区(Région)这两级行政建制的管理主体是国家政府下派到地方的公共机构——省(大区)行政长官领导的省(大区)行署和国家部委派出的局或厅。1980年代颁布的《地方分权法》赋予了省和大区“地方集体”的属性,从此,各省和各大区通过直选产生省议员和大区议员,组成省议会和大区议会,并分别配备相应的财政预算,与原有的市议会组成了代表地方利益的、三个层次的“地方集体”领导机构。随后开始的地方分权改革,就是将一部分原先属于国家政府下派机构管理的权力,对应地移交交给相应级别的议会^[3]。

这一改革在城市交通管理上引起的一个主要变化是:改革前,省和大区由于不具备“地方集体”的属性,没有参加或设立“城市交通管理委员会”的合法性,因为如前所述该委员会管理的是纯粹地方性的事务;而在改革后,省和大区议会不仅具有参与管理

地方城市交通的合法性,而且还负担着一定的职责。例如,地方分权改革将组织管理学校交通的任务从省装备局移交给了省议会;1983年后,省议会进一步成为非城市地区道路交通的主管机构,其中包括市镇之间定点的公交班车的组织和管理。

这一改革促使省和大区议会积极参与并协助各“城市交通管理委员会”工作,并发挥出重要的作用。近年来,法国的城市化地区进一步扩散,这为各地的“城市交通管理委员会”提出了难题:城市地区的扩张要求城市公共交通服务网络随之延伸,但由于新的城市化地区人口密度不高,建设公共交通延伸线的回报率很低,势必增加公交经营的亏损;而且,随着交通网络延伸到邻近市镇,“城市交通管理委员会”的机构组成也必须进行调整以吸纳新的市镇成员,将使机构组成复杂化,降低工作效率。在这样的情况下,省议会以地方集体的合法身份加入“城市交通管理委员会”,就为这些问题提供了妥善的解决办法。因为在这些城市边缘地区,原本就存在由省议会管理的学校交通线和市镇间定点班车线,省议会的加入可以促进这些既有的交通服务线与城市公交网进行优化整合,从而满足城市郊区的公交需求。

由此也可以看出,法国三个层次的地方议会之间并没有上下级的隶属关系。省议会是以平等的合作伙伴身份加入“城市交通管理委员会”,并不能主导委员会的工作,各相关市镇的市议员仍然在委员会中占主体。

1.3 国家政府在城市公共交通发展中的角色

尽管法国城市公共交通的组织建设与经营管理实行以市镇为主、以省和大区为辅的地方化的管理机制,但不等于说国家政府及其下派到地方的职能机构对城市公交问题置之不管。国家政府虽然不在投资经营管理等方面直接插手这一地方事务,但在政策层面发挥着宏观调控的重要作用。

1.3.1 通过立法制定城市交通组织的方针政策

1982年法国颁布了《国家内部交通组织方针法》(LOTI)。虽然该法律的主要内容是对城市之间的公共交通组织进行地方分权改革,但它提出的两个概念却对城市公交发展有着深远的影响。首先,该法律提出“人人都有交通的权利”,交通权的提出明确了公共交通作为社会公益服务的根本属性^[4]。其次,该法律提出编制《城市交通出行规划》(PDU)取代以前的《城市交通组织规划》。PDU的编制范围是“城市交通服务区”,并由各地方“城市交通管理委员会”负责组织制订,改变了以前由市镇政府负责编制各自辖区范围内的交通规划的做法;原有的《城市交通组织规划》只关心道路和机动车交通的组织,PDU则是需要对包括步行与非机动车交通、停车、交通换乘等出行问题进行统筹考虑的综合交通规划。1983年,南特、蒙彼利耶、哥诺布尔等6个城市被选作实施PDU的试点城市,随后又有45个城市开始编制PDU,但由于法国左右派的政府更替,PDU的实施被搁置。

1996年法国出台了《大气保护与节能法》(LAURE),明确了可持续发展目标下的城市交通政策,并重新起用《城市交通出行规划》(PDU)这一重要的规划工具。它规定,所有居住人口超过10万的城市聚居区都必须编制PDU,编制年限为5年,并且明确制订了6项编制方针^[5]:

- (1)降低小汽车交通量;
- (2)发展公共交通和低污染的节能型交通方式(特别是步行与自行车);
- (3)合理分配现有的道路空间以满足不同交通方式的需要;
- (4)在各种公共场所规划公共停车场;
- (5)合理组织城市内的货运交通,减少环境影响;
- (6)鼓励社会企业参与组织雇员的通勤交通,特别是小汽车共乘(covoiturage)。

1.3.2 通过合约形式的财政激励手段确保政策的贯彻落实

为了保证国家制定的政策方针能够在地方上得到切实的贯彻落实,自1976年起,国家政府开始对地方的城市公交基础设施建设提供不固定的财政拨款。这一鼓励性财政政策采用与地方主管机构订立合约的方式,对积极响应国家政策的城市的公交建设提供财政补贴,受益的地方机构则有责任按照合约规定,在规定期限内完成承诺的任务。这种合约式的财政激励政策大致可以分成三个发展阶段。

(1)城市公共交通发展合约(1976~1986年)

在第六个五年计划期间(1971~1975年),法国国家政府已经认识到,在巴黎、里昂、马赛等大城市中,解决城市交通问题必须发展城市公共交通。从第七个五年计划开始,中央政府决定在全国范围内推行优先发展公共交通的政策,并在1976年出台了“城市公共交通发展合约”。国家政府通过合约方式向地方的公交基础设施建设提供财政支持,以促进各地方公共交通的供给量,减轻“城市交通管理委员会”的投资压力。1983年后,为争取到国家政府的财政拨款,各地方委员会需要向国家政府提交《城市交通出行规划》(PDU),明确发展城市公共交通的具体措施,证明公共交通设施的建设将带来使用者的增加。在实施这一合约的10年间,国家政府共与地方集体签署了115份发展合约,总拨款10.9亿法郎。

(2)城市公共交通增效合约(1986~1988年)和现代化合约(1989~1993年)

经过前10年的基础设施大建设,城市公共交通发展又出现新的问题。交通供给的迅速增长,随即带来公共交通网络经营与维护成本的大幅度提高。由于经营与维护的资金来源并没有增加,仍主要依靠“城市交通管理委员会”在“城市交通税”上的收入,结果导致公共交通服务质量整体上的下降。为此,国家政府进行了政策调整,将原先的“发展合约”改为“增效合约”(1986-1988年),后又更名为“现代化合约”(1989-1994年)。将原先用于基础设施建设

的财政拨款转用于更新改造既有的公交网络、降低经营维护成本、提高公交服务质量和发展相关科研。在这一合约的帮助下,一些先进的经营管理技术和设备得到了推广应用,有效提高了公共交通的生产力;同时,公交信息等新型服务的发展,也为公共交通吸引来更多的使用者。

(3) 1994年后的情况

1994年,国家政府对公交财政补贴制度进行了改革。一方面,国家政府继续对改善地方公共交通提供财政帮助;另一方面,增加一项为地方建设轨道交通(TCSP)的财政补贴,并规定,对地下的轨道交通建设项目,国家拨款不超过工程总造价的20%,而对地面的轨道交通项目(轻轨、公交专用道),这一比例最高可以达到40%。2001年,国家政府又增加了一项财政拨款,专门用于帮助地方政府实施落实《城市交通出行规划》。

1.4 公共交通运营企业与交通管理委员会之间的关系

法国现有的公共交通运营企业中大约90%仍为私营企业,这在工业化国家中是少有的。荷兰、意大利和德国在19世纪末20世纪初,英国和美国在二战后,都对各自的公交运营企业进行了公有化改革。而法国直到20世纪70年代中期,私营企业仍然是行业的主体。经过近30年政策变更和市场竞争,目前法国的公交营运市场则呈现出私营企业、公私合营企业和国有企业三分天下的局面,其中主要有:两个私营企业集团KEOLIS(按网络数计算的市场份额36%,下同)和CGEA-CONNEX(20%),一个公私合营集团TRANSDEV(18%)和一个国营企业联合会AGIR(10%)^[6]。

20世纪60年代以前,法国的城市公交采用的是承包经营的方式。交通运营企业既是公交网络的所有者也是经营者,它们需要对公交基础设施进行投资建设,其投资与经营回报则完全依靠公交使用者。这一情况很快发生了根本变化,城市公交行业不可避免地出现巨额亏损,这迫使公共政府逐步开始对公共交通提供资金上的帮助。相同的情况也出现在多数工业化国家,如英国和美国的地方政府逐步从私营企业手中收购了公共交通设施,并开始公有化经营。但法国的做法是,地方政府收购公共交通设施的所有权并负责新的投资建设,但公交服务的经营权仍然由专门的运营公司负责,后者可以采取私营、公私合营或国营等不同的经济形式。

简单的说,法国的公共交通服务采用的是所有权和经营权分开的模式:所有权为公有,由行业主管单位“城市交通管理委员会”管理;经营权则由经济形式多样的、专门的运营公司负责。公交承运企业与“城市交通管理委员会”之间存在服务合同关系,不再承担基础设施建设的投资风险。这样,在所有者和经营者之间如何分担经营风险就成为合同中的敏感问题,为此,1979年法国出台了有关地方城市交通组织的法案TPIL,对4种不同类型的合同方式做出了具体的规定。

2 巴黎大区公共交通建设概况

法国的巴黎大区是欧洲大陆最大的都市聚集区,其国民生产总值位居全球城市地区第四^[7]。它的地域面积约12000km²,仅占国土面积的2.2%,却汇集了18.7%的全国人口,共约1095万(1999年数据)。

巴黎大区的行政建制历史上有过多次调整。目前的行政区划是1964年确定的,由8个省共1281个市镇组成。位于中心的巴黎市具有市镇和省的双重身份,并划分为20个城区,分设区政府。围绕巴黎市,其余的7个省形成内外两个圈层:内圈由紧邻巴黎市的三个省(92,93,94省)组成,其中的大部分地区已经形成和巴黎城区连续的共城市化地区,实际上是巴黎市的近郊区;位于外围的四个省(77,78,91,95省)规模较大,但城市化地区离散,保留着大量的森林和农业保护区。

举足轻重的经济影响和作为首都的政治地位,使巴黎大区的行政管理长期以来一直处于特殊的状态。直到1975年,巴黎大区都一直由国家政府直接管辖^[8]。许多国家法律不适用于这一大区,其中包括1982年的《国家内部交通组织方针法》(LOTI)。巴黎大区特殊的行政管理体系也造成这一地区的公共交通组织与全国的情况很不一样,甚至有些方面是相反的,对它的了解将有助于进一步理解法国公交的组织管理体系。

2.1 巴黎大区公交网络的建设与发展

2.1.1 公共交通网络的构成

巴黎大区拥有堪称世界上最完备的城市公交体系。这一系统由多种公交网络组成^[9]:

(1)地铁(Metro):巴黎是世界上最早建设地铁的城市之一^[10]。首条地铁线开通于1900年万国博览会,发展到今天已经形成总长211公里由14条线路交织成的密集的地铁网^[11]。这一网络主要分布在巴黎的市区范围内,共设有站点380个。

(2)地区铁路快线(RER):1963年开工建设的地区铁路快线是贯穿巴黎市区并延伸到远郊区的大运量铁路公交线,运营速度约为40km/h。在巴黎市区内,RER从地铁网下方穿过,并通过若干换乘枢纽与地铁网接驳。目前共有5条线路(A,B,C,D,E),呈放射状分布,线路总长580公里。

(3)铁路郊线(Transilien):在没有RER通达的郊区市镇,原有的发达的铁路网就发挥了城市客运的作用。目前每天约有5000次郊线火车从5个火车站始发,年运送旅客5.47亿人次,线路总长1286公里。

(4)轻轨(Tramway):现已建成的两条轻轨线路T1和T2均位于巴黎近郊区,总长20公里。第三条位于巴黎市区范围内的轻轨正在建设中。

(5)渠化公交线(TVM):这是在完全封闭的专用道上,由特殊

的公共汽车提供的快速公交服务。目前建成一条，位于巴黎东南的94省，线路长度205公里，停靠站点34个。

(6)公共汽车(Bus)：巴黎市区内现有公交线路59条线路(线路总长566公里)，近郊公交线路202条(线路总长2191公里)，远郊区公交线路928条(线路总长15 916公里)。

(7)出租车(Taxi)：整个大区约有42 000辆出租车，但其中只有约15 000辆可以在巴黎市及其近郊载客。所有的出租车均为个体经营，但需要个人持有的许可经营执照。出租司机也可以自由加盟或联合创办出租车调度公司，但巴黎的出租汽车公司与司机之间并没有严格的雇佣关系。

除此以外，巴黎还是第一个组织水上公共交通的城市。塞纳河上的水上交通船(Batobus)为缓解巴黎中心区的公交压力发挥了一定的作用。受巴黎经验的启发，伦敦市政府也计划在泰晤士河上开通类似的公交服务。

2.1.2 交通出行概况

发达的公交服务为巴黎大区中心地带的交通出行创造了优越的条件。在欧洲的大城市地区中，巴黎市的小汽车拥有率一直是最底的^[12]。大区装备局1997年完成的巴黎大区综合交通调查显示，在全大区平均3700万人次的日出行总量中，小汽车出行为1700万人次，占45%。如果不考虑步行等非机动出行方式，小汽车出行的比重上升到68%，公共交通为28.2%。但在巴黎市内以及巴黎和郊区之间的交通出行中，公交仍是最主要的交通方式，分别占到61.5%和57.4%。由此可见，小汽车交通主要发生在缺少公交服务的郊区之间的交通出行。随着城市化的扩散，这一部分出行量正在迅速增长。

考察不同公交方式的使用情况，在2000年全大区公共交通的总客运量中(以“人*公里”计算)^[13]，地区铁路快线和铁路郊线承担了57.6%，地铁为25.3%，轻轨为0.5%，其余16.5%由常规公交承担。可见轨道交通是巴黎大区公共交通的骨干。尤其是地区铁路快线的建设，既促进了该地区的新城发展，又避免了类似伦敦地区的、地铁与郊区火车的单元换乘，实现了中心城市和郊区的公交网络的一体化，为整合巴黎大区的城市发展发挥了积极作用。

2.2 巴黎大区公共交通特殊的管理机制

巴黎大区早在1971年就开始征收“城市交通税”(VT)，两年后的法律才把这一办法推广到全国其他城市地区。而其征收率也是最高的：巴黎及93省2.6%，92和94省1.7%，其余四省1.4%。为弥补大区公共交通建设与维护所需要的大量资金缺口，目前国家财政部正准备向参议院提出再次调高巴黎大区“城市交通税”的议案。

巴黎大区也曾经划定过城市交通服务区(PTU)，并称为“巴黎公共交通区”(RTP)。随着该地区公共交通服务网络的扩张和发展，其范围也逐步扩大(见图1)。1991年，“巴黎地区交通管理委

员会”的管理范围扩大到整个大区的行政区划，RTP的概念被废止。巴黎大区成为法国惟一的与行政区划尺度统一的城市交通服务区。除享受特殊政策的新城外，整个大区内雇员数超过9人的企业，都需要缴纳“城市交通税”。

巴黎大区公交运营企业的情况也很特殊。与全国的情况相反，这一地区的公共交通经营基本由两个大型国有企业控制：巴黎公共交通局(RATP)和法国国家铁路公司(SNCF)。这两家国有企业虽然经过市场化改革，采用市场经营模式，但仍由国家政府控股，其总经理也由国家政府指派。其中巴黎公共交通集团公司(RATP)负责经营管理巴黎的地铁、轻轨、地区铁路快线RER的部分线路以及巴黎市内与近郊的公共汽车服务；法国国家铁路公司(SNCF)负责经营管理5条地区铁路快线RER的大部分以及铁路郊线。这两家国家控股企业承担着这一地区约93.9%的公共交通量。此外，大约80家私营的公交企业联合形成OPTILE集团，负责经营外圈地区的公共汽车服务，承担着全大区公共交通总量的6.1%^[14]。

最能反映巴黎大区特殊性的是交通管理委员会的组成。自从1959年“巴黎大区交通管理委员会”(STP)成立以来，国家政府就一直控制着该委员会的常务理事会。而在法国其他地区，“城市交通管理委员会”都纯粹地由地方议员组成，没有任何国家政府的代表。在STP的理事会中，国家各部委的代表(共12人)和地方议员(5个巴黎市议员和7个省议员)虽然席位相同，但规定理事会主席由代表国家政府的地区行政长官担任，他在投票表决时具有双票权。2001年，巴黎大区交通管理委员会进行了机构改革，更名为STIF，接纳代表大区议会的大区议员进入理事会是这次改革的重点。改革后，增设了5个大区议员席位，同时国家代表的席位也增加到17席。巴黎大区交通管理委员会的机构调整是正在进行的地方分权改革的一个缩影，也说明这一地区的行政管理正在逐步地被纳入统一的国家法律框架。



图1 1963、1989、2001年巴黎公共交通区的范围

资料来源：C. Lefèvre, J-M. Offner, 1990

2.3 巴黎大区公共交通建设经营的资金来源

在巴黎大区, 公交基础设施的建设基本上是由巴黎公共交通局(RATP)和法国国家铁路公司(SNCF)这两家国家控股企业直接负责(而不是大区交通管理委员会)。根据两家企业1997年的年报, 当年两家公司在投资和经营上的总支出为321.7亿法郎, 但企业营业收入(即车票收入)大约只能抵消总支出的38%, 公共交通税收收入(约111.8亿法郎)抵消约34.8%, 剩下约85亿法郎则需要依靠政府财政补贴。

虽然国家政府对其他地区的公交经营亏损不给予财政支持, 但在巴黎大区却与地方财政共同分担, 甚至负担其中的主要部分。在2001年以前, 对巴黎大区公共交通投资经营的资金缺口, 国家财政分担70%, 地方财政(即包括巴黎市在内的8个省)负担30%。2001年巴黎大区交通管理委员会机构调整后, 管理的地方化也伴随着财政负担的转移。大区议会在获得5个STIF常务理事席位的同时, 也接受了国家政府转移的19%的财政分担。至此, 国家财政负担大区公交投资与经营资金缺口的51%, 与省和大区两级地方财政负担的49%基本持平。2001年, 巴黎大区公交建设投资与维护运营两项的总支出为64.1亿欧元。征收交通税VT和营业所得两项收入共可抵消总开支的74%, 剩余的26%靠政府财政分担, 其中国家中央政府13%, 大区5%, 巴黎市5%, 其余7省3%^[15]。

巴黎大区还有一项不同于其他地区的特殊政策。对乘公交上下班、并且购买“橘卡”的雇员, 雇主(无论是私营企业雇主还是政府公共部门)都必须给予50%票价的报销^[16]。“橘卡”是1975年巴黎大区为实施公交一票制而推出的交通卡, 分日票、周票、月票和年票4种^[17]。推出后即成为这一地区使用最广泛的乘车卡, 约60-65%的乘客使用“橘卡”。1991年, 两百万购买“橘卡”的乘客中大约有2/3可以享受半价报销。这一政策一定程度上鼓励了人们选择公交作为通勤方式, 但实际上是将一部分经济负担从公交乘客转移到了企业主身上。2001年, 巴黎大区公交维护与运营成本为59.8亿欧元, 巴黎大区社会企业缴纳的“公共交通税”总额占当年公交经营维护成本的35.8%, 而企业主通过报销“橘卡”间接支出的金额占到该成本的9.4%, 两部分合计为45.3%。远高于当年国家财政在公交经营成本上分担的14%和地方财政分担的8.6%。由此可见, 巴黎大区的社会企业实际上是公共交通维护与运营成本的最主要承担者。

3 结束语: 几点讨论

法国的城市公共交通组织管理机制是在它特殊的行政管理体制框架下建立起来的, 本身没有普适性。而且这一机制仍处在不断变革完善的过程中, 简单的评价它先进与否是不科学的。但考察这一机制的演变过程, 有三方面的问题值得我们结合中国的情况进行讨论。

(1)通过考察这一管理体系的变化, 我们对法国当前进行的地方分权改革可以有一个比较具体的了解。可以看出, 这一改革的

核心问题是调整中央和地方的关系。国家政府将一部分权力、职责和资金共同移交给地方政府, 既激发了地方议员的积极性, 又减轻了中央财政的长期负担。国家政府得以从繁杂的地方事务中脱离出来, 集中精力进行宏观调控和政策引导。这与中国当前进行的改革有一定的相似之处, 也是大多数国家政府的改革方向。法国国家政府通过合约制的鼓励性财政手段, 促进地方政府贯彻国家政策方针的做法, 有一定的借鉴意义。

(2)法国城市公共交通的经营维护之所以可以基本维持地方化的自给自足, 一个重要条件是特殊的税收政策, 即城市交通税(VT)。公共交通是一项社会公益服务, 这一根本属性在法国已经通过法律形式得到明确, 这一属性也说明公共交通的经营不能采用“谁享用谁出钱”的商业规则。事实上, 从法国全国公共交通的经营情况看, 公交使用者通过购买车票只平均支付了这一服务成本的37%。而社会企业通过城市交通税, 大约支付了服务成本的30%^[18]。城市交通税虽然一定程度上增加了企业主的负担, 但却使公共交通服务的经营与维护有了长期稳定的资金保障, 改变了“政府办公交”的常规做法, 具有“社会办公交”的鲜明特点。

(3)公交的供给与需求之间存在着一定的联系。然而, 法国1970年代的经验说明, 单纯提高公交的供给量并不一定会带来公交需求的同步增长, 但却肯定会增加公交维护与经营的成本。公交的投资建设是短期的可变的投入, 但经营维护的成本却是长期的必需支出。我国目前正处在基础设施建设的快速增长期, 对基础设施建设可能带来的远期后果不可忽视。法国在改良既有基础设施、提高基础设施的产出效益方面有不少优秀经验, 笔者将另文介绍。

注释

- [1] 参阅《国外城市规划》, 2004(5), 刘健, “法国城市规划管理体制概况”; 卓健, 刘玉民, “法国城市规划的地方分权”。
- [2] 根据1998年国家交通研究中心(CERTU)的统计年报。
- [3] 参阅《国外城市规划》, 2004(5), 卓健, 刘玉民, “法国城市规划的地方分权”。
- [4] 由于法国的城市公共交通最开始是私营的, 所以一直称为Transport collectif, transport en commun(直译为“集合式交通”), 而Transport public(“公共交通”)则很少用。关于这两个概念的區別可参阅François Ascher, 1998。但本文中为方便理解, 统一采用“公共交通”。
- [5] 有关第二代PDU的具体情况可参阅: 让-马克·奥佛莱尔[著], 卓健[译], 2004, “实施‘可持续’城市机动性政策的困难——以法国城市交通出行规划为例”, 《城市规划汇刊》, 2004年第四期, 同济大学出版社。
- [6] 根据法国城市交通委员会全国联合会(GART)2003年的统计年报。
- [7] 根据巴黎大区政府1999年调查数据。
- [8] 1975年的法律决定建立巴黎市议会, 2年后, 希拉克当选为第一任巴黎市长。
- [9] 根据巴黎大区交通管理委员会(STIF)2001年的统计数据。
- [10] 最早建设地铁的城市依次为: 伦敦(1863年)、柏林(1871年)、纽约(1872年)、维也纳(1894年)和巴黎(1900年)。

(下转37页)

业来讲,它必须“墨守成规”“克己奉公”来追求合同的续签和扩大政府委托内容的可能性。所以,企业想为所欲为,服务质量低劣,赚了大把钱就走的情况在法国是没有的。

6 对国内实行特许经营制度的思考和建议

(1)法国城市公用事业特许经营制度的基本内容在我国是适用的。事实上,在发展公用事业上各国的做法不尽相同,英国强调私有化,德国注重政府直接管理。而法国是在公共部门干预和私营部门参与之间,寻找一种共同投资、共担风险、有效和均衡的方法,比较好地把政府的责任和私营竞争的积极性结合起来,收到了显著的成效。目前,我国公用事业不可能私有化,更不可能放弃政府的责任,法国的经验无疑对我国是“它山之石”,尽快引入特许经营制度对我国城市公用事业改革将具有十分积极的意义。

(2)或许实行特许经营制度是我国城市公用事业改革的一个重要突破口。但在政策上需要突破,暂时不能突破的,最好先明确一些政策。可考虑尽快制订《城市公用事业特许经营制度指导意见》。首先在城市公用事业的特许经营范围、政府主管部门和受委托经营企业的责任、实行的主要原则、价格确定和调整的机制等问题上给出明确的政策,吸引国内社会资本和非国有企业的介入,推动城市公用事业的改革与发展。

(3)特许经营制度涉及的政策和内容非常广泛和复杂。而国内城市公用事业改革又相对严重滞后,建议全面开展城市公用事业特许经营制度的政策研究,抓好相关的协调工作,大力推动我国城市公用事业的改革。

(4)在我国推行特许经营制度需要理解和支持。促进城市主管机构观念的转变和让群众能够认识和接受这一事物,也是推行特许经营制度的一个很重要的前提条件。

(上接33页)

- [11] 2001年统计数据。继2003年12月14线西沿段开通后,巴黎的地铁网络目前还有5个延伸工程(14线东段、13线西段、4线南段、12线北段、8线东段)正在进行,各工程预计于2008年前结束,可增加线网长度共约15公里。
- [12] 法国国家统计局(INSEE)1999年的统计数据显示,巴黎市有55.5%的家庭没有小汽车。
- [13] 资料来源STIF编制的2000年年报。
- [14] 根据RATP,SNCF,OPTILE三家公司2000年的统计数据汇总。
- [15] 根据STIF编制的2001年年报。
- [16] 该政策于1982年11月1日开始执行,开始为报销40%,1983年10月1日后提高到50%。
- [17] 目前月票和年票都已经改版,传统的“橘票”只剩周票和月票两种,但报销制度不变。
- [18] 根据法国国家交通研究中心(CERTU)1998年的统计年报。

参考文献

- François Ascher (1998), *La république contre la ville : essai sur l'avenir de la France urbaine*, L'Aube, La Tour d'Aigues, 200 p.
- Christian Lefèvre et Jean-Marc Offner (1990), *Les transports urbains en question*, Éditions Celse, Paris, 221 p.
- Jean-Marc Offner (1992), *Les déplacements urbains*, La documentation Française, Paris, coll. problèmes politiques et sociaux, 65 p.
- Jean-Marc Offner (1993), *Twenty-five years (1967-1992) of urban transport planning in France*. in *Planning Perspectives*, No. 8, pp. 92-105.
- Jean-Marc Offner (1999), *Chronique d'une réforme annoncée. Le syndicat des transports parisiens*. in *Pouvoirs locaux*, janvier 1999, No. 40, pp. 82-87.
- Jean-Marc Offner et Christian Lefèvre (1993), *Urban Transportation: who governs?* in *Urban Affairs Quarterly*, march 1993, vol. 28, No. 3, pp. 480-500.
- Jean-Marc Offner (2003), *Les plans de déplacements urbains, 1996-2002*. in D. Pumain et M. F. Mattei, Eds., *Données urbaines*, Anthropol, Paris.
- Abigail Rezman (2001), *Redefinition of the State and Business Interests Organisations. The case of Transport's Policy in the Ile-de-France*. in *Acte de Area-based initiatives in contemporary urban policy*, Copenhagen
- 让·马克·奥佛莱尔. 实施“可持续”城市机动性政策的困难——以法国城市交通出行规划为例. 卓健译. 城市规划汇刊, 2004(4)
- 巴黎大区交通出行规划(PDUIF), 巴黎大区交通管理委员会STIF, 2001.
- 巴黎大区综合交通调查(EGT), 大区装备局DREIF, 1997.
- 巴黎大区交通管理委员会STIF 2000、2001年报
- 国家交通研究中心(CERTU)1998年统计年报
- 法国城市交通委员会全国联合会(GART)2003年的统计年报