

# 纽约、伦敦和东京的城市公交补贴机制 及对我国的启示

刘 波

(北京市社会科学院, 100101, 北京 // 副研究员)

**摘 要** 通过对纽约综合补贴、伦敦分类补贴和东京阶段性差异化补贴的分析,认为这三个城市的公交补贴机制推进了其公交优先发展战略的实施,保障了城市公交发展的良性循环。借鉴这三个城市公交补贴经验,可采取完善法律法规、制定科学补贴方式、明确亏损性质、拓宽补贴资金来源、建立补贴监督评价机制等措施,来构建具有我国特色的公交补贴新模式。

**关键词** 城市轨道交通; 公交补贴机制; 新模式

**中图分类号** F 530.7

**Public Transport Subsidy Mechanism of New York, London and Tokyo and the Enlightenment for China**

Liu Bo

**Abstract** Based on the comprehensive subsidy of New York, the assortment subsidy of London and the periodicity differentiation subsidy of Tokyo, a review is conducted that the subsidy mechanism of three cities is an essential policy to implement bus priority, and this financial subsidy has laid a solid foundation for urban public transportation virtuous cycle. Chinese cities should take some effectively measures to structure a new subsidy model, such as to make relevant legal laws and regulations, formulate scientific subsidy policies, clear deficit properties and broaden capital source, as well as to set up a supervision and evaluation mechanism.

**Key words** urban rail transit; public traffic subsidy mechanism; new model

**Author's address** Beijing Academy of Social Sciences, 100101, Beijing, China

城市公共交通(以下简称“公交”)是城市发展中具有基础性、公益性的行业,在城市发展中具有举足轻重的作用。近年来,我国很多城市都进行了公交改革,其核心就是加大对公交企业的显性补助和对乘客的隐性补助力度。这种机制实质上是政府购买公共交通服务,市民享受改革成果,体现公交公益

性。本文在探讨公交补贴属性及不同依据的基础上,对纽约、伦敦和东京公交补贴情况进行比较分析,并就完善我国公交补贴机制提出相关对策建议。

## 1 公交补贴属性及依据

与其他社会公用事业一样,公交也是一项公益性事业,其产品属性具有效用的可分性、不完全竞争性及不完全排他性。其非私人性往往导致社会选择和私人选择不一致,这就引发一旦有效收费机制缺失,其收益很难回收,经营主体难以持续经营。因而,政府对公交的财政补贴是政府对公共收益部分制定的收费机制,是国民收入再分配过程中的一种调节手段,是对社会福利进行优化的有效行为。

对于城市公交补贴的最低要求是保证公交企业的持续经营,保障社会公共需求的满足。补贴最根本的依据就是公交运营的成本补偿额——将票款收入和成本的差额,作为补贴的基准额<sup>[1]</sup>。财政补贴一般与价格的变动联系在一起,对于城市公交来说,财政补贴的多少经常与票价水平相互关联。在运营成本既定的情况下,如果政府财政补贴力度加大,那么公交的票价就应当相应较低。

## 2 纽约、伦敦和东京等国外城市的公交补贴机制

纵观世界,公交作为一项公益性事业,几乎得到每个政府部门不同渠道、不同方式、不同程度的补贴和相应的优惠政策。纽约、伦敦和东京通过一系列财政资金补贴和税收优惠政策,推进其公交优先发展战略的实施,以保障城市公交发展的良性循环。

### 2.1 纽约的公交补贴机制

纽约健全联邦和地方城市公交补贴法律,对经营者和消费者进行综合补贴。20世纪60年代中期开始,纽约城市公交陷入服务质量下降、服务线路缩

减、客流越来越少的恶性循环中,公交出现亏损现象。美国联邦政府于是决定采取措施:1964年通过《城市公共交通法》,1970年又通过了《城市公共交通扶持法》,明确规定公交获得道路权、开辟公共汽车专用道路或优先通行道路。1991年,美国《综合地面交通效率法》提出限制私人小汽车并鼓励发展公交的政策。1992年《国家能源政策法》规定,企业雇主可以向职工提供每月60美元免税福利,用于支付公交费用。1998年美国签署《21世纪交通平衡法》,在《综合地面交通效率法》的基础上,增加了许多有利于公交的内容<sup>[2]</sup>。目前,美国城市公交运营费用的70%由财政补贴供给。依据以上联邦和地方城市公交补贴法律,纽约政府对公交企业的补贴主要采取两种形式:一是直接财政拨款;二是依法专门为公交设立专项基金提供补贴,从机制、体制上保障了公交的长期稳定发展<sup>[3]</sup>。此外,由于城市轨道交通的外部效益显著,车站能够给周边土地带来特别利益,因此,纽约还通过“特别利益评税区”,在区内征收特别财产税以补贴地铁建设<sup>[4]</sup>。

美国在对企业经营者进行补贴的同时,也加强对消费者补贴。美国国会在1992年通过《联邦雇员清洁空气奖励法》,规定联邦政府的雇员每日上下班如搭乘公交工具,联邦政府就为每一名雇员提供每月65美元的交通券,可用来乘坐公共汽车和地铁。这笔收入每年可达780美元。如果按大型城市每人每天上下班花3美元的乘车费(一个来回)计算,基本上可以不用自己掏钱就能坐车了。此外,《联邦税法》鼓励私营企业主为其雇员提供每月最多65美元的类似补贴,并允许将这笔钱作为可抵扣税款的营业费用。纽约市民在市场经济“看不见的手”左右下,在日常出行问题上大多采用公交方式<sup>[5]</sup>。

## 2.2 伦敦的公交补贴机制

伦敦通过私有化改革,消除公交企业的经营性亏损,并依据群体、时间、区域采取分类补贴。20世纪70年代初,伦敦的公交系统开始亏损,需要政府的补贴才能维持。随后,补贴陷入恶性循环,公交票价大幅上涨,客流下降,公交公司收入减少,所需补贴直线上升,1982年的公交补贴已占运营成本35%以上。随后,政府开始进行公交系统改革。伦敦政府认为公交公司亏损的主要原因是国有垄断,因此决定对公交市场实行私有化,将经营权下放至企业,按照商业化经营。公交市场实施自由竞争,票价自由浮动;除部分偏僻线路由政府提供补贴之外,企业

的收入全部来自票款。而那些偏僻线路的补贴,也需要企业通过招投标获得,所需补贴额最小的企业获得线路的经营权<sup>[6]</sup>。

总体来讲,改革取得明显效果。由于开放市场、引入竞争,使得公交市场的服务水平明显提高,运营车公里数增加约30%,计划车公里完成率由改革前的17%降到2%左右。另外,补贴额明显下降,由1982年的3.5亿英镑降至1994年的5800万英镑。伦敦通过市场化改革的方式告诉人们,引入竞争机制的确可以有效地消除公交企业的经营性亏损。因此,在竞争环境下实行补贴,是一个比较好的发展方向。

伦敦在消除公交企业经营性亏损之后,相继完善补贴制度,依据群体、时间、区域采取分类补贴,大大提高了公交综合服务效率。伦敦市内分为六个收费区,按照地铁车站在各区位置来区分票价。为鼓励人们乘坐地铁,将交通旅行卡分为日卡、家庭卡、7日卡和周末卡,再按成人与未成年儿童(5~15岁)分类制定不同的收费标准。据统计,用此项政策收费,可使出行者减少1/3的交通费用,并有效提高了伦敦公交网络的服务水平。相对地铁票价而言,伦敦公共汽车票价更低,且短距离搭乘另有优惠票价。公共汽车路线亦分区段,为同心圆式四区,票价也依照涵盖区段多少而计算。单程票必须上车后购买,可向车长或司机询问票价。公共汽车亦有专用的长期票,期限从一周到一年不等。

## 2.3 东京的公交补贴机制

东京扩大显性补贴范围,通过对前期基建投入、后期公交企业经营免税等阶段性差异化补贴,实现公交盈利。全世界的公交服务机构大都是亏损的,但东京公交系统不仅为市民提供畅通便捷的服务,而且实现盈利。这主要归因于东京政府对公交企业前期免税补贴以及健全公司员工交通补贴福利制度。早在1911年,日本政府就通过了轻轨铁路补贴法,允许政府对私人修建的铁路进行补贴。补贴额可以达到建设费用的5%。1951年,日本颁布《道路运输法》,对政府投资的城市公交进行具体的项目规定。1968年,日本政府通过《都市规划法》,赋予地方政府对城市发展进行规划的更大权利,其中包括城市可以独立对企业和市民进行有效补贴。20世纪70年代,在东京奥运会成功举办后,地铁被定位为城市主要交通模式,东京政府的补贴范围又扩大到地铁的前期修建上;无论是政府修建的还是私人投资的地铁,都可以享受政府补贴;补贴额最高可达

建设费用的 70%，由中央政府和地方市政府各负担一半<sup>[7]</sup>。在财政补贴同时，东京政府还鼓励国有和私营公交企业搞多种经营，参与沿线土地开发，促进轨道交通良性循环。

东京的公交补贴方式多样。比如：在前期基础设施建设方面，轨道交通和公路的交叉口修建高架桥，或者将地面的轨道转移到高架桥上，也可以享受补贴；投资到既有线路改建方案的资金，也可以免所得税；对后期公交运营商提供不同方式的财政补贴，如利息补贴、低息贷款、财政贷款等；在对乘客的显性交通补贴方面，日本政府鼓励公司完善福利体制，加大对员工补贴力度。在东京，交通补贴是公司支付给员工的一项标准的福利；每月的交通补贴，足够支付员工从居住到工作地点的公交费用。雇主支付的交通补贴促进了员工在新干线车站周围购买房产，其居住地到东京市区工作地的通勤距离通常超过 100 km<sup>[5]</sup>。此外，东京政府还为使用公交的通勤者提供免税的出行补贴等。

### 3 完善我国公交补贴的措施

加快我国城市公交发展，是一项复杂而系统的工程，既需要各级政府和相关行业部门采取综合措施共同努力，也需要学习国外的先进经验。纽约、伦敦和东京作为国际性城市，较早就确立了优先发展城市公交战略。它们在规划建设、运营管理、法规制度、财税政策等方面积累了丰富的经验。尤其是纽约的综合补贴、伦敦的分类补贴和东京的阶段性差异化补贴等三种不同模式，对推进我国城市公交优先发展战略的实施有重要的启示作用。

#### 3.1 中国特色公交补贴新模式的内涵与结构

根据纽约、伦敦和东京等城市的公交发展经验来看，构建具有中国特色的补贴新模式，应根据我国城市的人口数量、经济发展、地理区位、体制优势等不同情况，因地制宜地制定补贴方案。从短期来看，我国公交行业的基本市场结构和管理体制很难有大的变动，国有公交企业垄断市场的态势将会持续存在。因此，在这种国情背景下，中国公交补贴模式应该加大审计监督力度，突出强化公交补贴的机制建设，充分利用现有条件对补贴机制进行优化，建立科学的补贴核算标准，做到相对准确地区分政策性亏损和经营性亏损，争取最大程度地提升公交补贴的效率。

依据我国城市发展的特色，具体可以采取以下一些措施：一是我国很多城市人口密集但分布不均

匀，尤其是新城地区人口相对稀少，受经营线路客流量差别较大等因素影响，公交企业之间发展的不平衡现象也很严重，因而公交要分区域经营，以此优化公交网络；要按照区域经营、促进有序竞争的基本思路，推进公交行业形成城市核心区、近郊区、远郊区等三大经营格局。二是要发挥我国社会主义的体制优势，公交企业要在政府和人民的大力支持下，对管理体制、经营机制和票制进行改革，大胆引入竞争和激励机制，增强企业自身“造血”功能，努力提高市场竞争能力，走自我发展、自我完善的道路。三是要“输血”与“造血”联动，坚持多元化发展。我国城市公交企业要在社会主义市场经济的优势下，优化资本结构，实施资产重组；针对市情，放开产权形式，发展相关副业；大化小，小放活，实施分离改革。

#### 3.2 完善相关公交法律法规的制定和修改

美国纽约公交发展的经验告诉人们，强有力的公交法律法规是保障公交发展的基础。当前，完善我国城市公交财政补贴，必须要加快城市公交方面的立法工作，构建长效机制。要从法律上保证政府对公交的财政补贴，确保城市公交发展的长期优先地位。此外，还要明确政府财政对城市公交补贴的职能，并纳入公共财政体系，依据法规研究制定城市公交补贴的职责、完善公交企业以营补亏等措施，扩大并稳定补贴资金的来源渠道，保证补贴资金的及时到位。“凡是公益性功能造成的政策性亏损，应由政府全额予以补贴。这种补贴必须通过政策和法规来确定，而不是通过人际关系。世界上许多国家长期实施对公交企业给予稳定的、法定的公共财政补贴与价格政策”<sup>[8]</sup>。

#### 3.3 提高补贴效率，制定科学补贴方式

因公交企业公益性属性造成的政策性亏损，客观上要求政府予以财政补贴。这种补贴制度是否有效的关键，在于公交企业在得到补贴的同时是否能够最大限度地提高生产和服务效率。生产经营和服务效率的提高，需要确定科学的补贴方式、补贴额度测算方法及考核指标体系等，以保证公交补贴资金提供的科学性和使用的有效性；要建立公交的信息披露制度、运营成本审核制度、补贴资金监审透明制度等，为政府科学制定补贴标准和额度、规范补贴资金的使用行为、提高补贴资金的使用效率提供制度保证<sup>[9]</sup>。

#### 3.4 要明确区分政策性亏损和经营性亏损

城市公交属公用事业，承担普遍服务的职能。

要正确区分城市公交企业的政策性亏损和经营性亏损,前者由财政补贴,后者由价格补偿。公交票价的政策取向也不应以减少乃至取消政府财政补贴为目的,而应通过企业体制改革增强企业活力,使政府财政补贴效益发挥到最佳状态,为社会提供更优质便捷的公交服务。政府对企业的财政补贴应体现在对线路的补贴上。即在企业政策性亏损的情况下,区分不同线路区别对待,把客源较好的路段与客源稀少的路段区分对待。

### 3.5 拓宽对公交补贴的资金来源

目前,我国很多城市的公交补贴资金来源于市财政直接拨款,缺少其他途径的资金来源。可以借鉴纽约、伦敦和东京等世界城市的成功经验,政府可制定相应政策筹集资金或通过征收专项税费建立“公交发展基金”;同时可适度提高私家车使用成本补贴于公交,如在未来的燃油税方面可通过增加私家车的燃油税,提高中心城区停车费、拥堵费,征收高额牌照费等方式用于补贴公交车辆<sup>[10]</sup>。此外,还可以借鉴东京经验,鼓励公交企业搞多种经营,以副补主。

### 3.6 建立严格的公交补贴监督评价机制

要建立科学的财政补贴评估制度,对公交企业执行严格、规范的成本费用审计评价制度,定期对公交企业进行考核评价。在审核的基础上,制定补贴评估办法,使财政补贴真正补给政策性亏损,以满足整个公交行业的发展需要。要按照指标科学、简便易行、操作性强等要求,确定财政补贴绩效的评价方式与方法,从补贴资金的使用途径、补贴的经济效果

和社会效果等不同层次开展评价工作,争取及时发现和解决财政补贴中存在的各类问题,切实提高补贴资金的使用效率<sup>[6]</sup>。此外,还应将公交服务质量纳入考核范围内,及时反馈补贴效果,优奖劣罚,促使公交覆盖率、服务质量和水平得到保证。

### 参考文献

- [1] 欧国立,全川.城市轨道交通的补贴机理与方法[J].理论探讨,2010(11):301.
- [2] 李瑞敏,杨新苗,史其信.国外城市公共交通财政补贴政策研究[J].城市发展研究,2002(3):63.
- [3] 叶海行,杨浩.城市公交企业补贴机制探讨[J].内蒙古科技与经济,2003(2):66.
- [4] 钱璞.建立我国城市公共交通的补贴机制[J].城市公共事业,2008(2):3.
- [5] 交通运输部道路运输司.世界主要城市公共交通[M].北京:人民交通出版社,2010.
- [6] 张一帆.城市公共交通补贴效率研究[D].北京:北京交通大学,2009.
- [7] 邢予青.东京经验:公共交通也能盈利[N].21世纪经济报道,2006-12-11(26).
- [8] 杨金志,陈冀,李志勇,等.背负“三座大山”公交“步履”蹒跚[N].经济参考报,2006-08-29(4).
- [9] 李建平,宋林,任国政.构建我国城市公交补贴机制观点评述[J].经济论坛,2009(1):39.
- [10] 傅宁.深圳亟需深化改革公交补贴制度[J].公用事业财会,2005(1):37.
- [11] 尹贻林,乔璐.我国城市综合交通枢纽运营单位政府补贴机制研究[J].城市轨道交通研究,2012(2):14.

(收稿日期:2012-07-04)

### (Continued from Special Commentary)

On the morning of November 21, at the 9th session of the Standing Committee of the Fourteenth Shanghai People's Congress, "the Shanghai Urban Mass Transit Administration Ordinance" after its being amended was approved and will come into operation on January 1, 2014. The Ordinance clearly states that passengers' carrying inflammable, explosive, toxic and radioactive, corrosive dangerous goods into stations for riding is forbidden, and the rail transport enterprise shall, in accordance with the relevant regulations and standards, set up security check facilities and equipment inner the station, and have the right to perform security checks on passengers' carrying goods.

Lack of the public security awareness is the most unsafe. The larger the size of the city is, the more and the denser the fast-flowing population who rides the urban rail transit trains is, and the more complicated the potential unsafe factors in the city are. Once the dangerous goods flow into the urban rail transit, the harm that they could cause is far more than the price paid by a few minutes' security check. The security check link in Shanghai Urban Rail Transit began to be set up in 2010, during which the Shanghai World Expo was held. From 2011 to 2012, Shanghai Urban Rail Transit stations collected a total of more than 100 000 items of various types of prohibited goods, including more than 2 000 liters of flammable liquids, such as gasoline and paint, and more than 4 000 items of control cutting-tools and gun replicas. During the 2013 Spring Festival travel season, 211 cases of fireworks were detected out and 430 000 cracking-sounds of firecrackers, 510 items of fireworks and 1 720 items of all kinds of fireworks were seized.

The urban rail transport has become the first choice for the residents' travel in big cities. The urban rail transit safety has become an important part of the public security and the non-traditional security. Let us work together to keep it safe.