

# 完善“公交优先”财政扶持政策

■ 孔志峰

公交优先战略实施以来,各级政府加大城市公共交通投资力度,公交运营环境不断改善,服务能力明显增强。2008年北京奥运会的举办,更是推动了北京及相关协办城市公共交通的现代化建设。然而,当前城市公共交通发展滞后的局面还没有得到根本改变,我国城市公交总体出行分担率虽提高至10-35%,但仍然低于世界其他城市30-70%的平均水平。因此,必须坚定不移地深入实施公交优先战略,按照“稳政策,增投入;建制度,强保障;严考评,升效率”的原则完善财政扶持政策,推进城市公交及城乡公交又好又快地协调发展。

## 完善以政府投入为主的投融资体制和资本保障制度

城市公共交通是城市重要基础设施,是关系国计民生的社会公益事业。城市公共交通建设和发展应坚持以政府投入为主,所需资金应纳入公共财政体系予以保障。

1. 进一步增加政府对城市公共交通的投入。城市公共交通建设,包括城市轨道交通、快速公共汽车线路、公交停车场站、修保场站、换乘枢纽、候车亭站、车辆更新、公交智能化、绿色公交新能源应用等方面。2006年,全国城市建设固定资产投资共5765.1亿元,其中城市公共交通投资占比为10.47%。据联合国有关组织研究,城市基础设施投资占

城市GDP的3-5%、城市公共交通投资占城市基础设施投资的比重约14-18%,是合理且城市财力可以承受的指标。总的来看,目前我国城市公共交通建设投资还没有达到这样的水平,增长空间较大;同时,我国城市公共交通发展总体滞后,公交设施需求量大,当前及今后一段时期增加投入,给予重点倾斜和扶持,既是必要的,也是可能的。

2. 扩大投融资渠道。在坚持城市公共交通投入以政府为主的同时,采取激励措施,鼓励社会资本以合资、合作或委托经营等方式参与公共交通建设投资,扩大投融资渠道。

3. 建立城市交通建设专项基金。目前我国城市公共交通建设的政府性资金,除燃油补贴由中央政府承担外,其余都是地方政府承担。公共交通建设缺乏专项基金支持,对地方财政依托过大。建议中央财政设立城市公共交通建设专项基金,对公交基础设施建设需求大的地区、经济困难地区、重大交通枢纽、城市公交重大技术创新项目、城乡公交一体化等给予重点扶持。

4. 健全城市公交基础设施建设、管理体制和责任制度。我国城市公交建设的政府投资规模日益扩大,亟需建立健全科学的城市公交建设项目决策程序和监督管理制度,强化建设和管理责任,加强工程质量和全过程审计监督,进一步提高投资建设的效率和效益。

## 建立健全规范的公共交通补贴制度

目前,国内大部分城市尚未形成科学规范的公交补贴评价制度,通常由公交企业与政府部门讨价还价确定补贴额;或是采取补贴基数包干、一定几年不变的简单化、粗放式补贴管理方法。现行公交补贴机制缺乏激励和约束作用,公交企业往往将主要精力放在争取更多的补贴上,而不注重提升服务水平和质量。改变不利于公交优先发展的管理方式,应尽快建立统一规范的城市公共交通补贴制度和管理工作。

1. 建立适用于城市公交企业的会计制度和成本费用核算制度。城市公共交通是公益性事业,城市公交企业是提供公共服务产品的企业,有别于一般的工商企业。建议由财政部门牵头,制定和颁布适用于这类企业的会计制度和成本费用核算制度,作为规范政府公交补贴审计评价的基础和依据。

2. 统一税费减免的扶持政策。目前,部分城市对公交企业给予了一些税费的减免,其范围和程度都不一致,有的地方以此来充抵一部分公交补贴。建议财政税务等部门就城市公交企业的税收优惠政策作一梳理,并制定全国性的、统一规范的制度和政策。

3. 界定政府补贴范围。当前,政府补贴的对象局限于政策性亏损。调查表明,除政策性亏损外,还有

很多地方需要政府补贴,如城市公交公益性和低票价垄断性形成的亏损;福利服务造成的亏损(对老年人、残疾人、军人、伤残军人和干警的优待,对学生的优惠等);按政府规划要求,扩大线网新辟的冷线,客流量不足或客流量难有增长造成的亏损;执行政府指令性任务(大型活动、抗灾救灾等)造成的亏损;国有公交企业承担历史包袱造成的亏损;等等。此外,为落实资源环境政策,还需要对公交企业采用新能源和开发应用节能减排新技术、新装备等给予必要的补贴。

4. 建立规范的评价和考核制度。建立公平、效率并重的评价和考核制度,是规范补贴制度的前提和基础。评价和考核应当公开透明,建立委托第三方对公交企业经营状况和服务质量进行审计评估的制度。在成本费用评价制度中,合理确定公交企业职工的工资水平和工资正常增长机制;在补贴办法中,建立公交企业服务水平、运营效率、服务质量、资源节约和成本降低等考核指标体系,将考核结果和补贴挂钩,奖优罚劣。综合政策性亏损等成本因素、绩效考核因素和企业微利因素,研究制定科学合理的补贴方法,建立具体公式计算补贴额度,形成“政府定办法,企业出数据,第三方审评,财政出补贴”的公开、透明、规范的补贴制度,以提高公交补贴的使用绩效。

5. 建立中央、地方财政共担“公交补贴”的保障制度。中央和地方两级财政分担城市公共交通补贴,是发达国家的通行做法。为建立适应我国国情的公交补贴长效机制,中央财政应承担以下补贴:一是基本出行补贴。公交优先,全民共享。比照公共医疗服务,中央财政应承担提供基本出行服务支出的补贴,推进地方政府提高

城市公共交通的出行分担率,把公交优先发展成果惠及全体人民。二是公交行业为提高国民经济运行效率产生正外部性的补贴。目前的燃油补贴还不能补偿公交企业的正外部性,改进燃油补贴的同时,应设计一些促进公交企业节能减排的补贴工具。三是按照国有企业改制中的事权、财力划分,与地方财政共同承担国有企业解决历史包袱产生的补贴支出。地方财政承担的公交补贴包括:一是城市公交低票价政策垄断性亏损补贴。这是目前地方政府主要承担的公交补贴,应进一步规范。二是城市公交场站、路牌、停车场,以及快速公交线路、公交引导发展模式(TOD)的公交枢纽等建设资金,由地方政府给予补贴;同时,国有公交企业承担的这些公共设施折旧成本,以及车辆装备更新、折旧的相关成本,由地方政府给予补贴。三是配合中央财政基本出行补贴,给予一定的配套补贴,支持提高城市公交出行分担率和城乡公交一体化发展。四是对特殊人群的福利性补贴。科学计算公交对老年人、学生、军人等的免费或打折优待支出与公交基准价的差额,由地方政府给予补贴。五是政府采购式补贴。公交企业执行政府指令性任务产生的成本,由地方政府以采购的方式予以补偿。六是承担部分国有公交企业改制解决历史遗留问题支出的补贴。

### 建立科学合理的公共交通票价制度

政府制定公共交通票价,是管理公交企业的核心问题之一,也是建立规范化补贴制度的基础。

1. 制定科学合理的定价原则。坚持体现公共交通的公益性和吸引力的低票价政策,提高公共交通的出行分

担率和公共交通工具的利用率;研究核定社会效益和经济效益,考虑公交企业成本、公共政策目标、城乡人民群众承受能力,科学合理地核定公交票价;兼顾各种公共交通方式之间的合理比价,提高整个公共交通系统的运行效率;票制票价和收费方式要有利于不同公交方式一体化换乘,方便公众出行。

2. 完善城市公共交通票价听证制度。按照《价格法》等法律法规的规定,健全城市公交票价管理体制,完善公交票价听证制度,提高票价制定、调整的科学性和透明度。听证会的实施细则和程序要符合法定要求,从制度上保证其有效性;政府价格管理部门应加强对公交企业经营成本的审核,使制定价格的经济依据真实可靠;实行多次听证,根据掌握的新信息调整定价方案;参与者应具有代表性和较高的价格决策水平。

3. 区分解决公共交通票价水平的差别问题。目前公交票价存在两类差别,一是地区差别,二是城乡差别。城市公交票价水平的地区差别由各地经济发展不同情况决定,目前不宜求其统一。城乡差别是由城市公共交通的公益性与乡村客运的经营性形成的。近几年,有的城市在优先发展城市公共交通的同时,将城乡公交向辖区的郊区(县)、乡镇和行政村逐步延伸,实行城乡公交一体化统筹发展,让农村居民与城市居民享受到同等质量、同等低价票的交通服务。这对于破解城乡交通二元管理体制具有积极意义,可以说是一种历史性的进步。建议财政部门加大这方面的扶持力度,先在部分城市试点,然后在36个中心城市推广,再扩大到地级市以及县级市。<sup>[1]</sup>

(作者单位:财政部财政科学研究所)

责任编辑 廖奎