

城乡公交服务均等化内涵分析

姜晓红¹ 过秀成²

1. 南京林业大学, 汽车与交通工程学院, 南京 210037

2. 东南大学, 交通学院, 南京 210096

摘要: 实现城乡公交服务均等化是推进城乡统筹发展的关键。论文分析城市地区与农村地区公交服务需求的不同, 明确城乡公交服务过程及发展制约。考虑城乡公交服务公平、效率原则, 需协调好乘客、企业、政府相关利益, 实现过程与结果的均等化。从服务过程环节角度, 提出城乡公交服务均等化具体内容: 资源供给均等化、设施发展均等化、服务机会均等化、服务结果均等化。均等化不是绝对相同, 而是相对的一致性, 城乡统筹不同发展阶段、不同区域有不同的均等化标准和目标。实现城乡公交服务均等化需要政府管理部门为主体, 通过立法政策保障、设施建设、组织管理技术支撑等措施有效推进城乡统筹发展。

关键词: 城乡公交; 服务均等化; 内涵

中图分类号: U492.4*4

文献标识码: A

文章编号: 1672-4747(2016)02-0063-06

DOI: 10.3969/j.issn.1672-4747.2016.02.009

Connotation Analysis of Urban and Rural Transit Service Equalization

JIANG Xiao-hong¹ GUO Xiu-cheng²

1. College of Automobile and Traffic Engineering,

Nanjing Forestry University, Nanjing 210037, China

2. School of Transportation, Southeast University,

Nanjing 210096, China

Abstract: It's a key to achieve the equalization of urban and rural transit service for promoting the integration of urban and rural areas. The different characteristics between urban transit and rural transit were analyzed, and then the transit service process and development restricts were showed. Based on the fairness and efficiency principles in urban and rural bus services,

收稿日期: 2015-06-30.

基金项目: 2014年度江苏省社会科学基金项目(14FXC001)。

作者简介: 姜晓红(1985-), 女, 汉族, 江苏常州人, 南京林业大学汽车与交通工程学院讲师, 主要研究方向: 公共客运规划与组织。

the benefits between the passengers and operator must be coordinated, the process and result equalization were realized. The connotation and content of equalization of urban and rural transit service was defined in this paper, which included the service resource supply equalization, service infrastructure development equalization, passenger service chance equalization, and service result equalization. Equalization was not exactly the same, but it was relative the same. The equalization standards and objectives were different within different development stages integrated urban and rural areas at different regions. The government would be the main body to realize the urban and rural bus service equalization, who would give policy guarantee, push facilities construction, organize management to promote the integration of urban and rural areas.

Key words : Transit in urban and rural areas; equalized development; connotation

0 引言

城乡公共客运一体化是各地统筹城乡协调发展、加快社会主义新农村建设和推进城乡基本公共服务均等化的重要工作内容。城市公共客运交通与农村地区公共客运由于城乡二元体制,且政府投入力度有偏差,导致了两者服务均等化程度不同。在城乡联系日益密切、客运需求及服务水平不断提高的背景下,迫切需要为城乡居民提供更加均等化的城乡公交服务,对促进城乡统筹协调发展,推进城乡基本公共服务均等化具有重要的现实意义^[1]。

国内学者关注基本公共服务均等化意义、内涵、评价和实现路径。南京大学张京祥等研究城乡基本公共服务设施均等化发展特征、途径、均等化规划技术,提出服务设施均等化是供给均等化到结果均等化的转化环节,从质量、规模、距离三要素衡量均等化,应分阶段推进实现均等化^[2-3]。东南大学王兴平等研究乡村基本公共服务设施均等化内涵与规划方法,提出基于公平与效率协调的设施均等化空间布局原则^[4]。对于单项基本公共服务均等化水平,如教育、医疗,学者多从服务资源供给、享受机会、服务结果等方面进行评价。同济大学李晔提出城市公共交通服务均等化指全体公民都能公平地获得大致均等的公共交通服务,其核心是机会均等,而不是简单地平均化和无差异化^[5]。虽然《国家

基本公共服务体系“十二五”规划》并没有将城乡公共客运服务均等化的保障标准、支出责任和覆盖水平列入其中,但在促进城乡基本公共服务均等化的大背景下,各地实践中多提出通过构建城乡公交一体化网络、完善公交设施建设、提高公交镇村通达率,促进城乡公交服务均等化。北京^[3]、烟台^[4]等地区提出要通过扩大郊区公交线网覆盖面、延长郊区公交线路运营时间、加快短途客运线路公交化改造等方式提升城乡公交客运均等化水平。长安大学张丰焰从公共产品属性(政府直接投资、政府间接投资、客运经营者提供以及乘客自身承担)和公共服务水平(舒适性、经济性、安全性以及便捷性类公共服务水平)两个方面评价城乡客运公共服务的均等化程度^[6]。

论文将依托城乡基本公共服务均等化理论,考虑乘客出行需求特征、供给特征,权衡公平与效率原则,明确城乡公交服务均等化的价值取向、具体内容与发展特征。

1 城乡公交服务过程与发展制约

1.1 城乡公交需求特征

就新农村公共服务与城市公共服务的差别,区别城乡共需型公共服务与城乡差异型公共服务,将公共交通归属于城乡差异型公共服务^[7],即由于城乡经济社会发展状况、地域环境、人文风俗等方面的不同,农村居民

与城市居民在需求方面存在差异的公共服务。主要体现在出行目的、出行距离、出行频次、出行时间分布等方面存在较大差异。如农村居民偶发性出行居多,以早上进城办事、就医、购物,傍晚回程这种长距离出行为主,潮汐特征明显,节假日客流量较多,季节性波动明显(按周或按月计算出行频次)^[8]。城市公共交通主要服务常发性出行,以通勤和生活性交通为主,出行频次高,因

此城乡公交服务供给应予以差异化。

1.2 城乡公交服务过程

城乡公交服务的实现过程主要是通过公交运营企业与政府监管职能部门输出提供服务资源,并进行服务设施的配置与运行,将服务资源转化为乘客享受到的公交服务,服务过程是统一的,并无城乡差异,如图1所示。

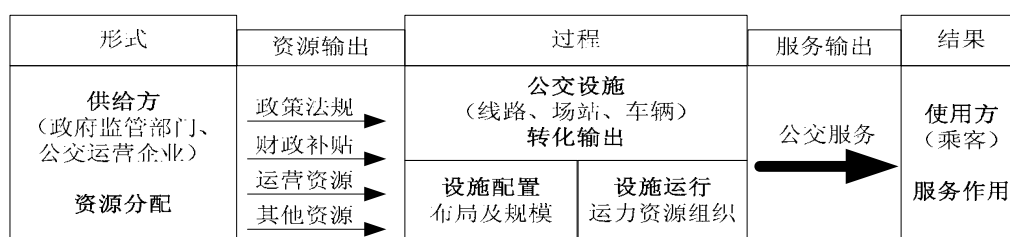


图1 城乡公交服务过程

Fig.1 Service process in urban and rural transit

公交服务资源包含政策法规保障、财政补贴、运营资源(运力资源、场站服务资源、人力资源等)及其他形式。公交服务设施(线路、场站、车辆)将资源转化为服务,该过程包括设施配置与设施运行两个阶段:设施配置确定公交线路布局、场站布局及规模,以及车辆规模,设施运行主要是公交线路组织、运力资源的配备投放。通过这些设施的运行及人力资源的服务,如配备一定规模的公交车辆按照确定的发车时刻表运行于规划布局好的某条公交线路,停靠于固定公交场站,加以某种组织调度形式,将服务资源转化为服务,提供给乘客后,产生基本公共服务结果——乘客乘坐公交线路享受到公交服务。

1.3 城乡公交服务发展制约

城乡公交服务属于准基本公共服务,即为保障社会整体福利水平所必需的,同时又可以引入市场机制提供或运营的,但由于政府定价等原因而没有营利空间或营利空间较小,需政府采取多种措施给予支持的

社会公共服务。经济社会发展差距和城乡二元财税体制所导致的城乡财政不平衡,塑造了依靠财政进行建设运营的公共客运服务的城乡不平衡发展特征。在道路交通城乡二元管理体制下,城市公共客运交通与农村地区公共客运管理主体、行业规定、制度与政策法规的明显不同,形成了两套相对独立的市场运行体系:一是按照传统班线性质运行;二是按照公交方式运行^[8]。

随着城乡统筹发展的推进,以及服务均等化的要求,各地区农村客运也由班线运营转变为公交化运营,在政策补贴、资金投入、设施配置与运行等方面,农村客运仍明显滞后于城市公交。农村客运网络设施配置从实现通达到网络化覆盖镇村,很大程度上保证了空间可达性,在提高公交服务空间覆盖率的同时往往忽视了服务质量的提升,面临可持续经营发展问题。一方面是镇村公交支线通达深度与通达密度需进一步提高,另一方面是城乡公交线路尤其是镇村公交

支线客流强度较小、运营效益较低。由于运营企业经营成本及当地政府财政投入的限制,城乡公交线路只能配置较少的运营车辆,甚至部分线路未能正常运行,影响居民出行便利性与线路持续化发展。

2 城乡公交服务均等化内涵

2.1 城乡公交服务均等化的价值取向

乘客乘坐公交,希望能便捷地进出城区、出行费用与时间最小、乘坐舒适,因此要求线网全通达、站点高密度覆盖、服务频率高的城乡公交服务。城乡公交运营企业则考虑投入成本和运营管理,侧重在客流强度高的线路期望达到一定规模效益,往往忽略了客流强度小的公交线路。城乡公交服务的市场化改革导致公交服务设施供给存在多元主体和多种供给模式,既有政府投资,也有公私合营以及私人经营^[4]。供给主体的不同导致一些公交服务设施具有私人产品的属性,这些公交服务设施必然将运营效率放在首位,会与希望能够公平地享用公交服务设施的居民发生利益冲突。因此需要协调好公交服务使用方和供给方的利益。

公平原则下,强调城乡公交服务的广覆盖、均衡化;效率原则下放大了不同区域、不同线路间差异,强调在条件更加优越的线路、区域提供服务。公平的正义中,正义原则是先于对效率的考虑,仅仅效率原则本身不能成为一种正义观。因此城乡公交服务均等化首要满足公平原则:一是要求在提供公共服务的过程中,享受公共服务的机会均等;二是要求享受公共服务的结果大体均等,避免任何原因所导致的城乡居民享受公共服务的差距过大;三是应以城乡居民各自的社会公共需求为导向,不能只满足某一部分群体的公共需求,也不能无视公共需求的差异一刀切。依据罗尔斯“民主的平等”以及阿玛蒂亚·森的“可行能力平等”的理念,对过程公平与结果高效的同时强调实

质体现了公平与效率的统一。

公共服务均等化不是平均主义,不能一味追求服务的均等而忽视服务的效率。公共服务设施的运行要求具备合理的规模且保持一定的服务效率,而享受服务的便捷往往会造成设施规模不足,从而影响服务水平。村镇地区分散的空间结构特点更易造成这一问题。在自然的自由体系中,效率的原则受到某些背景制度的约束,一旦这些约束被满足,任何由此产生的有效率的分配都被承认是正义的。因此城乡公交服务设施配置需要兼顾运行效率与服务便捷的关系,以实现服务效用的最大化。同时需要政府管理部门的监管及干预,采取立法政策保障、财政补贴支持等措施,保障弱势地区公交服务设施的持续投入,实现城乡公交服务均等化。

2.2 城乡公交服务均等化内容

城乡公交服务均等化的内涵为:以政府为主体,以农村为重点,在城乡间合理配置公交服务资源,包括公交线路布局、场站设置、车辆配置,以及工作人员配备,保障公交服务的运行,为城乡居民提供与出行需求相适应的公交服务。不同阶段有不同标准、最终大致均等的公交服务,使城乡居民在享受公交服务的数量、质量和可达性方面都大体相当。从服务过程环节分析,具体城乡公交服务均等化包括以下几方面内容。

(1) 城乡公交服务资源供给的均等化

即城乡公交服务资源,包含政府监管部门提供的公共政策法规、财政补贴,以及公交企业投入的营运资源等供给的均等化。政策法规的制定会对公交服务的资源供给、设施发展、乘客享受机会等方面有政策性指导意义,其均等化的实现体现在以上各方面的均等化。财政补贴的均等化主要体现在公共交通投入资金方面。

(2) 城乡公交服务设施发展的均等化

服务设施发展的均等化主要涉及公交线网发展、场站建设、车辆配置三方面发展的均等化,具体表现

在线网密度、镇村通达率、站点覆盖率、站点服务人口率、车辆万人拥有率的均等化。

(3) 乘客获取公交服务机会的均等化

机会均等化主要体现在保障不同社会群体对城乡公交服务的选择权利和机会,无准入门槛;通过立法保障,财政与规划等措施落实多样化的公交服务提供,满足不同出行目的、不同年龄层、出行不便人群需求的服务供给、多样选择。尤其是对票制票价的一一与调整,通过科学的定价机制与合理的补贴机制,保障城乡居民出行成本的均等化。

(4) 乘客享受公交服务结果的均等化

结果均等化主要体现在保障居民基本出行需求,提高服务时间覆盖与出行便捷舒适,需控制服务结果的质量差距,包括公交服务质量的下限保证和资源有限条件下的上限控制。

2.3 均等化的相对性与阶段特征

(1) 实现城乡公交服务均等化具有相对性

由于城乡间公交设施供给成本、设施规模,以及设施运行效率等方面的差异使得公交服务供给、获取机会、服务结果之间会存在不一致性。在经济落后地区,由于当地的地理环境较为恶劣,基础设施建设水平滞后,故其提供公共客运服务项目的成本费用较高。农村地区必然经历一段更为漫长,且收益率也偏低的客运网络化形成过程。但即使农村客运获得与城市公交等同的资源投入,即给予机会均等的条件,由于人口密度分布的差异,短期内难以形成规模经济效益,其产出项指标与受益项指标也将落后于城市地区,因此要求资源的投入必须向农村地区倾斜。均等化不是同等化、绝对相等,而是相对的一致性,使得城乡居民在享受公交服务方面都大体一致,将城乡公交服务差距控制在合理的、可接受范围之内。作为城乡差异型公共服务^[8],对不同区域、不同发展时期的

城乡公交服务设施供给、运营投入应有差异。

(2) 实现城乡公交服务均等化是长期动态过程

由于决策尺度的限制,资源供给层面的均等化不能完全等同于居民享受到的服务均等化,而服务结果、机会均等化也不一定完全以供给均等为前提。资源供给均等化向服务均等化的转变体现在城乡公交网络化向一体化转变。网络化过程实现资源向设施的转化,满足的是最基本的通达性要求,必然经历一段较为漫长的基础设施建设阶段;而一体化是在公共客运网络满足通达要求的基础之上,促使城乡公共客运服务的便利性、安全性、经济性基本趋于一致,重点在于缩小城乡公交服务品质间的差距。从边际成本与收益的角度考虑,当城乡公交网络化发展到一定阶段,必然会出现边际收益递减的情况。城乡公交规划、建设、营运与管理层面的一体化有助于提高城乡客运网络的通达深度、缩短平均出行时间,从而降低边际成本、提高边际收益率。随着一体化水平的提升,当城市与农村“投入—产出—收益”的匹配度相一致时,机会均等与结果均等也实现了一致。

因为居民对公共交通需求紧迫程度的差异性,以及城乡公交服务非均等的成因复杂等因素,在政府财力相对有限的情况下,实现城乡公交服务均等化是长期动态过程。依据马斯洛的需求层次论,为实现供给与需求的相互均衡,城乡公交服务均等化应分层次分阶段进行。城乡统筹发展不同阶段、公交服务不同区域有不同的均等化标准和目标。

发展初期强调城乡公交线网、场站等设施低水平广覆盖,逐步扩大公交服务的受益人群,避免出现公交服务盲区。此阶段重点考核服务可达性、设施配置的空间覆盖密度。当农村社会经济发展到较高水平、基本公共服务设施发展更均衡时,应逐步提高居民享受公交服务的质量,提高优质服务资源的覆盖率。城

乡公交服务从实现通达到网络化覆盖镇村,保证服务空间可达基础上,进一步提高服务的时间覆盖、出行便捷性和乘坐舒适度,乘客享受服务水平的均等化衡量标准适当提高。同时提高效率的优先性,通过集约化、规模化运营,兼顾运行效率与服务便捷的关系,并给以适当的区位补贴。从空间角度看,优质服务资源的覆盖从距离镇区较近的农村居住社区扩展至较远的乡村地区,高度城市化发展阶段实现优质服务资源的全覆盖。

3 结束语

针对不同阶段特征及要求,需结合乘客期望、企业运营效益、政府监管要求研究城乡公交均等化衡量方法,以判断公交服务均等化实现程度。为实现均等化,需要从城镇化发展、政策法规保障、设施规划与建设、运营组织与管理四方面完善:

城镇化与城乡交通均等化发展相辅相成。快速城

市化发展阶段,城乡交通、城乡公交服务均等化发展应与新型城镇化发展紧密结合,以基本公共服务均等化发展推动城镇空间的均衡发展,最终实现公共服务发展的质量均等。

城乡协调的政策法规与标准体系保障。重点在于提升城乡公交领域的立法层次,完善各级政府“权利-职责”规则结构,健全监管与救济法律机制,设计合理的公共财政扶持制度。

设施规划与建设支撑城乡公交服务设施均等化。制定切实可行的均等化发展技术标准,统筹规划城乡公交线网、场站、运力;结合均等化发展阶段特征,明确城乡公交服务设施建设优先顺序。

运行组织与管理保障设施向服务高效转换。运行组织保障公交设施发挥作用,确定城乡公交线路服务形式、组织形式和组织参数;运营管理包括城乡客运班线公交化改造、整合客运经营主体、协调管理体制、一体化改造设施建设及保障政策等内容。

参考文献

- [1] 迟福林,殷仲义.中国农村改革新起点:基本公共服务均等化与城乡一体化[M].北京:中国经济出版社,2009.
- [2] 罗震东,韦江绿,张京祥.城乡基本公共服务设施均等化发展的界定、特征与途径[J].现代城市研究,2011,(7):7-13.
- [3] 张京祥,葛志兵,罗震东,等.城乡基本公共服务设施布局均等化研究——以常州市教育设施为例[J].城市规划,2012,(2):9-15.
- [4] 胡 畔,谢 晖,王兴平.乡村基本公共服务设施均等化内涵与方法——以南京市江宁区江宁街道为例[J].城市规划,2010,34(7):28-33.
- [5] 李 晔,邓皓鹏,卢丹妮.基于理念更新的城市公共交通优先发展制度框架[J].城市交通,2013,(2):41-46.
- [6] 张丰焰.城乡统筹导向下的农村公路客运发展问题研究[D].西安:长安大学公路学院,2010.
- [7] 王谦.城乡公共服务均等化问题研究[D].济南:山东大学,2008.
- [8] 过秀成,姜晓红.城乡公共客运规划与组织[M].北京:清华大学出版社,2011.

(中文编辑:刘娉婷)