

关于常规公交管理的思考

该文从公交管理机制方面入手,分析研究如何通过优化公交市场机制、监管机制、补贴机制、站场管理机制实现总体效率提升,从而支撑公交优先,实现品质化服务。

——赵磊 深圳市城市交通规划设计研究中心有限公司 摘自《人民公交》

公共交通作为大容量、高效率、绿色环保的交通方式,无论从国家、省市还是社会角度,均认可“公交优先”的发展理念。

一、公交管理机制特征分析

城市常规公交管理机制一般包括市场机制、监管机制、补贴机制和站场管理机制等,上述内容组成了公交运行的软环境,是保障公交效率的根本,只有形成良性的市场与管理链条,才能更为有效地推进硬件设施规划落地。

(一)公交市场机制分析

公交市场机制主要体现在公交市场上运营企业的性质和政府与企业之间合作的机制。国内主要城市均是政府通过向属地国企、非属地国企或民企购买公交服务,并由政府财政或国有资产(本质为政府财政的延伸)承担运营风险的方式实现政府对公交发展的统筹。同时,通过引入多家份额相当的企业或子公司形成市场竞争环境。属地国企(或国有控股)提供服务,包括通过多家份额相当的企业形成竞争,如上海、广州、深圳等;或一家国企下设多家子公司形成竞争,如北京、南京、杭州等;非属地国企(或民企)提供服务,通过引入多家市场份额相当的公司形成适度竞争,如澳门、禅城、顺德等;属地国企(或民企)提供服务,一般有多家企业提供服务,如东莞、哈尔滨等。

(二)公交监管机制分析

公交监管机制,主要是指政府对公交运营方面的管理方法和手段。国内传统的监管机制是通过政府交通主管部门集中监管,而在城市已发展到需要精细化管理的阶段下,需由集中管理向精细化管理转型,国际先进城市,如首尔、新加坡等主要通过分离行政和管理职能,设置专门的管理层,对运营管理、服务监督、财务核算等职能进行精细化分工。国内禅城、顺德也采用了相似的精细化管理方式。此外,广州、深圳、苏州、禅城、顺德等地区还通过构建政府层面的公交调度中心和可视化监控管理平台进行监管,从而提升管理效率。

(三)公交补贴机制分析

公交补贴机制,主要是指对于公交运营产生的成本、收益、亏损等情况,政府所采取的方法和手段以保障政府财政资金合理使用、公交服务和企业可持续运营。国内实施较好的城市的补贴机制,均以成本规制为基础,同时给企业提供一定的成本利润空间,对运营盈亏进行政府事前或事后包干,并按月、季度或提前预支补贴金额,如深圳、苏州、常州等。

(四)公交站场管理机制分析

目前国内先进城市公交站场运营管理模式以“站运分离”为最主要发展趋势,通过场站的建设管理职能与使用分离,提高场站使用效率,并通过场

站用地综合开发提升土地使用效率,缓解政府财政压力。如广州、深圳,公交站场设施的建设和管理由市委委作为政府主管部门负责统筹和管理,由其下属国企负责建设及运营管理,并由其下属单位负责公交站场等设施的具体保障、服务、管理、监督及养护工作,使公交站场均质化使用场站。

二、佛山市南海区现状公交

管理机制存在问题和解决思路南海区现状已经形成了具有一定自身特征的南海公交管理模式。即政企联合(Government&Company)的模式,主要特点为采用“合同预补,审计验证,亏损共担”的公交服务补贴激励原则。其存在的具体问题如下:

(一)公交市场机制方面

现状市场份额集中在佛广广汽具有一定的规模效益,节约了部分成本,同时运营企业因承担风险,有更强的降低成本的意愿,对市场需求变化也更为敏感,整体运营效率较高。但在近年公交持续扩容的趋势下,公交企业承担的收入风险越来越大,在收入达不到预期时,经营有后顾之忧,对于政府需要通过保障冷僻线路等公益性需求难以保障。同时,南海公交市场份额高度集中在一家公司,存在服务不可替代、成本不可比较的问题,难以形成有效的竞争机制,不利于公交企业可持续发展和保持稳定的公交服务质量。主要改善方式为,通过限制市

场份额(车辆数)超过一定比例的企业参与到期线路或新增线路招标,激励其他已经具备南海区公交运营条件的企业,通过竞争或政府直接授予的方式,获取线路经营权,均衡配置市场份额,并逐步形成3家(或以上)市场份额相当的运营企业,形成比照,主要方式包括:(1)固化现有车辆市场份额,通过新增线路培植其他企业;(2)通过回收近3~4年到期线路和新增线路培植其他企业。

(二)监管机制方面

南海现状公交管理权责全部集中在区交通运输局,包括行政、管理和审计等多项职能。权责集中对于公交快速发展初期,提高效率具有一定积极作用。但随着公交不断提升发展,不利于形成相互监督制衡的清晰、高效、客观的管理机制;且大量的管理监督工作过度集中,需要较多工作人员认真落实监管核算的工作,但目前主管科室人员有限,管理不专业,难以满足精细化管理要求。主要改善内容为重新明确公交管理架构,分离行政与管理职能。参考行政与管理分离的方式,由政府购买服务或组建类似TC公司的公交运营管理公司,对现有集中的监管机制进行政府、管理、运营三层分离。其中,公交运营管理公司不设置票款清分的职能。

(三)补贴机制方面

现状主要问题体现为成本与补贴

核算范围内容复杂。成本核算涉及可变更项目多(车辆型号、投放时间、营运时长等);补贴主体(区、镇)及补贴项目(固定补贴、票差补贴、燃油补贴等)繁多;成本补贴标准不同(2011年及2014年扩容车辆补贴标准不同),财务审计成本项目、标准不明确,需经探讨、协商认定,流程复杂,审计效率低,财务核算难。其次,佛广广汽母公司佛广集团设立了多个分公司或子公司经营出租车、客运站场、机动车维修、机动车检测、班车客运等多种业务,关联企业众多,导致部分成本(如停场、维修等项目)难以厘清,增加审计难度。针对上述问题,主要从两个方面入手。

(1)补贴模式优化。本着公交公益性原则,需要政府大力投入保障。改亏损政企3:7分担方式为保0限6(0<规制成本的利润率<6%)的补贴模式,增加政府统筹能力,适度减轻运营企业经营压力,着力重点提升公交服务质量,提高公交吸引力。

(2)梳理成本范围,统一补贴标准,简化审计工作的复杂性。将成本构成分离为固定成本、管理成本和变动成本,并针对其中的变动成本明确包含内容范围,并通过车公里的方式标准化核算,限制随意性,确保成本规制的准确性。

(四)站场设施建设管理方面

现有公交后勤停车场总面积、具备固化为永久场站条件的首末站规

模较少,同时,现状公交站场设施建设、产权和管理主体混乱、权责不清,导致新增场站落实困难,既有场站使用效率低等问题。现状公交站场设施建设主体包括镇街、公资办、企业、村居、开发商等多种主体,权责不清,新增场站难落实;产权主体与建设主体同样,主体多且缺乏统筹;管理主体以企业为主(包括委托企业代管、企业自租自管),管理模式不统一,站运混合,对仅有的少量场站的使用效率不高。改善方法包括成立公交站场管理公司,实现“站运分离”。借鉴“站运分离”场站建管先进经验,建议由政府设立专门的公交站场管理公司,整合区、镇资源,统一建设、管理和调配,用市场化方式运作,并负责公交站场的建、管、养等工作,同时负责接收物业配建首末站。

结束语

公交管理机制是公交各项工作的基础,其包含的市场组成、监管、补贴、站场建管等方面是管理机制主要部分,关系到政府、市民、公交企业三方平衡。本文结合南海区的案例通过国内外先进城市经验总结,对上述内容深入分析研究,力求寻找适合南海区的公交管理机制。当然,做好管理只是一个方面的工作,我国要实现公交优先,还需要从路权优先、智能交通、出行习惯引导等方面做进一步的深入研究。

创新发展中的温州定制公交

温州交运集团城西公交公司精准定位,因地制宜推广定制公交发展,逐步形成了补贴方式、运营管理模式和服务标准等七项创新,取得了较好的成效,满足了市民出行多样化需求

——黄翔其 阮春隆 王良善 温州交运集团城西公交有限公司 摘自《人民公交》

温州交运集团城西公交有限公司(以下简称城西公交)现有定制公交8条线路,覆盖温州市区、江心西园及温州西面、南面山区等,其中线路最长30公里,最短5.8公里,首班时间最早6点30分,末班时间最晚20点30分。有的定制公交连接多个村庄;有的定制公交直连景区;还有的定制公交连接新老客流聚集区。这些定制公交的开通填补了公交服务的盲点,方便了市民的出行,满足了出行多样化需求,缓解了交通拥堵,受到了社会的好评和肯定。

七项创新

一、线路设置创新

定制公交作为创新型服务公交,不同于普通的公交线路由公交部门规划制定,而采取了自下而上、基于受益方需求的线路设置方式,定制公交服务与实际出行需求紧密结合。根据受益方的出行需求和客流分布情况,进行现场勘察,重点围绕出行集中的居民区、工作区,设计定制公交站点、线路走向、首末班时间等,经受益方与城西公交确定,开通定制公交线路。它转变了传统公交服务模式,能够有组织地汇集个体客流,可以是相同的出发点也可以是不同出发点的各种组

合,它是一种全新的服务体系或服务平台,是公交系统向以乘客需求为导向的转变。同时,利用定制公交解决非热点地区、非重要交通道路地区的日常出行问题,具有重要意义,填补了公交网络覆盖的薄弱之处,为居民出行提供便利。

二、补贴方式创新

温州公交由温州市政府根据成本规制的相关要求给予公交公司一定的亏损补贴,某种程度上对公交运营成本提出一些要求,定制公交由地方政府及受益方根据线路需求给予城西公交线路补贴,缓解因公交线路运营成本问题造成的亏损局面。补贴式定制公交以线路的运营成本为前提,受益方的出行需求为导向,结合受益方的承受能力,实现了更佳贴合市民需求的公交服务。

三、运行条件创新

定制公交作为城市交通多样化需求的主要交通线路补充,行驶于公交专用道,有利于公交线路的运行效率,线路普遍较短,密度大,班次比较灵活。定制公交以其较快的运行速度和较高的准时性吸引了不少沿线客流。

四、投入车型创新

针对占运营成本大头的车辆费用,定制公交开通初期采用小型车辆,待客

流培育成熟,经现场勘查道路状况、客流分析等确定后再更换较大车辆,实现了投入车型的合理性与灵活性。同时,部分线路采用纯电动新能源公交车,无污染,乘客乘坐更加舒适,在节能降耗的同时,实现降本增效。推广新能源公交车,积极响应政府号召,加大在公交等公共服务领域推广应用力度,既是促进节能减排、构建环保低碳社会的需要,也是汽车产业培育新动能、发展新经济的一个大趋势。

五、服务标准创新

定制公交推广过程中,针对部分有条件的线路,考虑采取更为严格的服务标准,如:大川班线推出守时公交线路,运行期间承诺始发站准点发车,途经站点车辆到站时间延误不超过10分钟,遇不可抗力情况除外。因车辆故障致抛锚等原因造成停运的,由当班驾驶员向车内乘客出具获赔证明,获赔乘客凭证明到甬溪车站领取赔偿金额。

六、服务对象创新

定制公交区别于常规公交服务普通全体市民,其更偏向于景区、酒店、医院等特定客流高低差异大的地区,有效缓解该区域交通通行压力及停车难问题。对酒店、景区等综合性场所,由其特殊性客流多节假日比较集中,平时人流偏少,造成节假日期间车位

难求,交通堵塞严重。而医院作为大型的医疗机构,专家门诊的时间严重影响到客流的走向,高峰期的客流完全不亚于美食节、灯会、庙会等大型活动带来的人流潮,定制公交的开通,有效解决了市民私家车造成的交通压力,提倡绿色出行,为道路减负。

七、管理模式创新

定制公交设置专门的队长及客流调研员,加强车辆管理与使用,根据营运任务统一调配车辆,确保完成本线路的生产营运工作,加强行车安全检查,监督每个驾驶员每次行车前检查车辆,加强对驾驶员安全意识教育,并组织驾驶员进行安全行车学习与培训,提高驾驶员的安全防范意识,保证车辆安全文明使用。要求做好车辆的日常、定期维护和保养,发现问题及时处理,杜绝“病车”上路,严禁酒后驾车和疲劳驾驶。同时要求客流调研员定期收集受益方需求及线路客流变化,更新线路信息,按需求及时调整走向,合理优化线路。

取得的成效

一、提升市民出行满意度

定制公交准时发车,直达目的地,执行高服务标准,解决区域市民出行需求,受到当地市民的热烈欢迎,特别

46路、120路、79路等线路,极大地缓解了停车位难找,停车费贵等问题,方便了市民的看病就医及旅游绿色出行,为今后进一步开通其他线路营造良好的社会氛围。据不完全统计,定制公交旅客满意度达98%。

二、填补公交服务盲点

特别是常规公交未开通,客流需求不大的公交盲点区域,为今后常规公交的开通做好前期准备。如大罗山、泽雅、瞿溪等地区,解决22个村的出行难题,受益百姓约15400人。

三、提高通勤效率

定制公交直接服务特定区域对象,中途站点设置针对性强,又进入公交专用道运行,因此运行效率高于常规公交约25%,时速达到20码以上。

四、增大企业效益

倡导绿色出行,提高市民意识,定制公交的开通,方便了市民的旅游出行,增大景区及游乐场客流量,为企业带来较好经济效益。

五、有利企业可持续发展

自2014年的3条定制公交线路开通后,该运营模式逐年递增,至2017年总计已开通8条定制公交线路,由2014年的亏损补贴120万元到2017年底每年补贴金额已达282万元,与2014年同比增长235%。新辟线路对于公交

公司来说负担较重,定制公交补贴方式缓解了企业运营成本资金压力,成熟的运营模式为今后进一步开辟新线路提供宝贵经验,为公交企业的可持续发展夯实基础。

存在的问题

一、定制公交作为创新公交服务是一种新的尝试,也是常规线路的重要补充,它以属地受益方出行需求为依托,规模效益偏小,线网难以成体系发展。

二、客流培育时间长、周期大、当地片区人流量变化大。城中村改造房屋拆迁造成客流变化大,外来务工人员流失严重,公交客流下滑。

三、公交专用道不能保证公交车顺畅通行。公交专用道经常有私家车车辆驶入,造成公交车行驶缓慢。

四、尚未引入大数据、互联网技术。下一步将考虑融合互联网,利用社会网络平台对出行需求进行充分的调研,详细掌握潜在乘客出行的起讫点、出发和到达时间等相关信息,运用大数据分析,规划合理线路,尽量以有限的车辆最大化满足出行需求。针对需求比较密集的线路,可以考虑投入多班车辆,而针对出发点分布较散而目的地一致的情况,则可在外围增加有限停靠站的方式吸引客流。