

公共交通立法 专家学者们的建议

来源:人民公交 东南大学交通法治与发展研究中心执行主任 顾夫松

2019年5月10日,司法部发布《城市公共交通管理条例(征求意见稿)》(以下简称《征求意见稿》),向社会公开征求意见。

在国家层面开展城市公共交通立法,特别是《征求意见稿》明确城市公共交通“为公众提供基本出行服务的活动”,有在中央立法高度确立我国公众“出有所乘”公法权利的首倡法治意义,与正在进行的《农村公路条例》立法一起,有利于共同构建我国城乡居民出行基本权利保障的法治体系,是交通立法践行党的十九大提出的“不断满足人民日益增长的美好生活需要”的重要体现。

同时,《征求意见稿》在中央立法层面,明确国家实施公共交通优先发展战略,这是促进和保障我国城市空间结构优化、土地集约节约使用、市民出行高质量服务和生态环境高质量发展的根本之策。

为了响应司法部号召,东南大学交通法治与发展研究中心于2019年6月2日在南京召开了“城市公共交通管理条例(征求意见稿)研讨会暨首届‘至善’交通沙龙”(《人民公交》杂志社协办),邀请了国内交通与法律领域专家与会,包括同济大学陈小鸿、重庆交通大学王健、香港大学周江平、深圳都市交通规划设计研究院薛博、南京市城市与交通规划设计研究院杨涛、湖北省交通运输厅道路运输管理局蔡少渠、广州市交通运输局苏奎、南京市人大法工委钟连勇、《人民公交》杂志社滕冀、南京市公共交通乘客委员会郑亮、山东易华录规划设计院冯丽娜、东南大学法学院叶树理、杨浩等。研讨会由东南大学交通法治与发展研究中心执行主任顾夫松主持。与会专家对《征求意见稿》涉及的重要主题进行了集中讨论,并在会后反复沟通,形成了如下共识,作为集体向立法机关提出的整体意见。

一、平衡中央立法与地方立法关系,重点强化中央立法的针对性

城市交通涉及土地、税收、财政、安全、环保等国家大政方针,属中央政府事权,需要国家立法予以明确和规范,同时,各城市交通发展具体模式、路径,具体管理和治理,又是各城市政府事权,应当因地制宜,由各城市根据自身情况,制定适当的地方性法规。如2015年5月1日修订施行的《中华人民共和国立法法》第72条规定:“设区的市的人民代表大会及其常务委员会根据本市的具体情况和实际需要,在不与宪法、法律、行政法规和地方性法规相抵触的前提下,制定地方性法规,报省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会批准后施行。”

在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下,可以对城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项制定地方性法规。”

事实上,国内很多省市已经制定了地方公共交通条例或政府规章,其他地方城市特别是立法法修订后取得立法权的城市也都在积极开展城市公共交通立法。因此,作为中央立法的《征求意见稿》应特别尊重地方立法自主权,注意充分借鉴各地的立法实践经验,并与已完成立法的地方性法规进行协调,尤其不能限制地方在其自主权范围内的制度创新、管理权配置。因此应重点就发展公共交通事业过程中,地方难以解决且属于中央事权的事项进行针对性立法,如土地、税收、财政等方面的制度建设,可以作出明确的要求,也可以形成建立相关制度的授权性条款,形成类似《征求意见稿》第10条第3款的规定:“城市公共交通设施用地综合开发和管理的实施办法由国务院自然资源主管部门会同国务院发展改革、财政、住房城乡建设、交通运输等部门制定。”

建议1:立法名称修改为“城市公共交通条例”,删除“管理”二字,重点解决阻碍城市公共交通发展的主要矛盾,寓管理于发展之中。

建议2:总则部分增加一条,要求建立公交事业发展专项资金制度,明确规定:“市、县人民政府应当从公共事业、市政公用设施、土地出让等收费和收益中安排适当资金,设立公共交通发展专项资金。”

建议3:总则部分增加一条,鼓励设立跨区域公共交通规划协调机构,在中央立法层面响应京津冀、长三角、粤港澳大湾区等区域交通一体化规划单元或者规划区域的需求。

建议4:适应城市公共交通设施用地取得方式多样化的实际(不仅有划拨、出让,也有租赁等方式),将《征求意见稿》第10条第2款修改为“城市公共交通规划确定的城市公共交通设施用地可以以划拨、协议出让等方式供给。”

二、鼓励多元化的公共交通方式,推动“出有所乘”向“行有优乘”转变。

当前我国城市交通领域,公共交通呈现多元化发展趋势,不仅有传统的定点、定线、定时、定价的传统公交方式,也有非定点、定线、定时的区域公交方式(如四川宜宾等地运行的“社

区巴士”),也有灵活调整上车点、运营线路与时间,甚至价格灵活的俗称“定制公交”的方式。

而在机动化的公交方式之外,也有城市将非机动车纳入公共交通范围予以鼓励发展,如《南京市公共自行车管理办法》第3条就规定:“公共自行车是具有公益性质的城市公共交通组成部分。”而国家层面也将市场主体提供的互联网租赁自行车界定为“城市绿色交通系统的组成部分,是方便公众短距离出行和公共交通接驳换乘的交通服务方式”,对其采取鼓励在前、规范在后的态度,推进公共租赁自行车与互联网租赁自行车融合发展,为城市公共交通发展特别是绿色交通发展助力。

甚至,随着“互联网+交通”的发展,通过信息化平台提供一站式出行方式,通过信息化手段整合多元交通方式的“出行即服务”业态方兴未艾,也有国家在立法层面,如芬兰,将公交整合为“出行即服务”系统(Mobility as a service),将管理内容扩大,把移动公司、APP的开发(具体提供的服务,例如翻译等)、管理对象关系的复杂性都考虑进来。

因此,《征求意见稿》不宜将我国城市公共交通方式限定于“利用公共汽(电)车(含有轨电车)、城市轨道交通系统和有关设施,按照核定的线路、站点、时间、票价运营”的传统公共交通方式。即使在立法上作出统一规定,也应为各地提升公交出行质量、创新推动的多元公共交通方式预留开放空间。

建议5:《征求意见稿》第2条第2款修改为“本条例所称公共交通,是指在城市行政区域内及毗邻城市间或者城市人民政府确定的区域内,运用公共交通工具以及有关设施,为公众提供基本日常出行服务的活动。公共交通包括普遍服务和多元化出行服务。”

建议6:建议《征求意见稿》第26条中“城市公共交通票价实行政府定价”修改为“城市公共交通实行政府定价或市场调节价”,为有些城市已经开展的多元化公交方式如预约服务和辅助(旅游公交、直达、快线等高品质专线公交服务)公交服务实行灵活定价预留空间。

三、厘清公共交通中的政府与市场关系,注重发挥市场机制的积极作用。

改革开放以来,公交市场逐步开

放,运能不断增加,运营服务水平显著改善,但公交运量在2010年至2015年之间出现变化。各个城市,在2010年至2015年之间,公交运量分别开始进入下降通道,而从2015年之后的三年,则处于持续下降状态。在这样的大背景下,如果国家层面的城市公共交通立法,继续仅强调政府层面的资源持续投入,忽视如何重新界定政府与市场各自发挥的作用,或者说,不考虑如何发挥市场的高效配置资源的作用,将难以改变城市交通当前面临的市民需求的多样性与公交供给的多样性不足的突出矛盾。

城市公交并非只有公益性,而是公益性与经营性并存,且二者并行不悖。企业必须具有经营性的,如果一家企业完全不具有经营性,没有盈利,就没有发展的动力,价格传导机制就会扭曲,带来的后果就是政府补贴不断增加,最后“企业躺倒在政府的怀里”。土地、场地等社会性资源,政府可通过公益性的方式来投入。尽管“适度竞争”在《征求意见稿》中被确立为公交行业发展的原则之一,但本次立法更应从制度建设层面落实这一原则要求。

长期以来,我国一直以政府补贴名义支付给公交经营企业,用于补偿所谓“政策性亏损”。但是,这种补贴方式从名到实,都是值得商榷的,特别是,公交经营企业与企业之间,并没有建立一种恰当的权利与义务关系。

政府和企业应当是平等的利益主体,权利与义务应当是对等的。公交的相对低票价以及公共交通的普惠服务、优质服务、应急服务等,都是体现公共交通具有基本公共服务的属性。这样的基本出行服务,也是政府应尽的责任,而为此服务需要支付相应的成本费用,是政府应尽的义务。公交企业受政府委托和许可,具体承担了为公众提供上述基本出行服务的工作,由此所产生的成本不足部分,应当由政府通过购买服务方式承担。

建议7:《征求意见稿》第4条修改为“鼓励和引导各类投资主体参与城市公共交通基础设施建设和运营办法,并保障其合法权益,具体办法由国务院交通运输行政主管部门会同国务院发展改革、财政、住房城乡建设、自然资源等部门制定。”

建议8:《征求意见稿》第28条修改为“城市人民政府财政部门应当会同城市公共交通管理部门、审计机关等有关部门对公共交通企业实际执行票价低于运营成本的部分,执行政府

乘车优惠政策减少的收入,以及执行抢险救灾等政府指令性任务增加的支出进行审计,经审计确认的以上费用由公共财政支付,并向社会公布。”

四、准确把握上位法与下位法关系,在公交特许经营外,预留地方创制空间。

鉴于《征求意见稿》属于行政法规层级立法,地方城市公共交通立法依法不得抵触其相关规定,《征求意见稿》第16条明确规定:“城市公共交通线路运营实行特许经营。”而目前已出台的诸多城市公交法规并未限定于公交线路特许经营方式,如2016年6月1日施行的《无锡市公共交通条例》第18条规定:“公共汽车经营依法实施行政许可。”2019年1月1日施行的《重庆市公共汽车客运条例》第21条也规定:“公共汽车客运经营实行许可制,经营企业应当依法取得道路运输经营许可证。”其他如上海、杭州、广州等国内主要城市均设置了行政许可。由此可见,《征求意见稿》第16条限定特许经营制,直接影响现有地方立法相关制度,形成下位法与上位法的冲突。

与此同时,目前国内以佛山市为代表的部分城市,公交线路运营实行TC(交通共同体)模式。TC模式通过招投标向运营企业购买城市公共汽电车线路运营服务,并由城市人民政府成立机构,负责常规公共汽电车线路的线网规划、票款清收与结算、运营企业成本核算、运营服务监管考核、运营服务计划编制等工作。在TC模式下,由于运营企业不涉及公共汽电车系统的基础设施规划、建设及服务票款清收结算过程,只提供政府购买的公共汽电车线路运营服务,可以使公共交通的服务能力、质量与水平得到有效和充分保障。这是一种比较先进的公共交通运营服务模式,在欧美、南美等不少国家采用,值得我国城市政府尝试借鉴。广州市增城区、惠州等地也采用了该模式。

近年来,基于互联网、云计算、电子支付下的共享巴士、定制公交等需求响应式公交经营模式,尽管也应当和需要取得政府相关许可,但不能算是特许经营。

建议9:《征求意见稿》第16条第1款修改为:“城市公共交通线路实行特许经营、一般许可等方式。城市公共交通管理部门应当依法许可或依约确定从事运营的城市公共交通企业。”

建议10:除开传统的提供基本服务的线路运营外,公交由于具有安全

敏感性、公共资源的使用等特征,多元化公交应该实行准入制许可管理,鼓励社会资金进入,提供差异化、市场化的公交服务。考虑到多元化公交并没有成熟的管理办法,目前制定全国统一的管理办法条件还不具备,《征求意见稿》应该要求城市人民政府根据当地实际制定鼓励规范多元化公交发展的具体管理办法。

建议11:为灵活处理公交特许经营期限,与正在制定的PPP条例相关规定衔接,删除《征求意见稿》第17条第1款规定。

五、加强公共交通事业发展的公众参与,建立城市公交乘客委员会制度。

目前,国内有南京、武汉、苏州、无锡、南宁、嘉兴、长春等城市,成立了公交乘客委员会或公交线网优化咨询委员会等公共交通公众参与组织,组成人员有人大代表、政协委员、专家代表、企业代表与市民代表等,在监督公交服务、对市民关注度高的线路调整、站点设置等进行调研并提出建议方面,发挥了积极作用,体现了城市公共交通事业的政府、市场与社会合作治理,是我国交通治理体系与能力现代化建设的重要体现。

因此,为了推动城市公共交通事业的公众参与,有必要在本次立法中确定建立城市公交乘客委员会制度。

建议12:《征求意见稿》第8条增加1款为第3款——“城市人民政府应当组织成立公共交通乘客委员会。公共交通乘客委员会由公共交通乘客代表、人大代表、政协委员和有关专家共同组成。公共交通乘客委员会参与对公共交通管理部门、企业、线路及服务人员的服务质量评价;对城市公共交通发展政策、规划建设、线网与线路优化、运营服务等建言献策。”

以上为本次研讨会共识观点,经汇总讨论后形成,供立法机关参考。鉴于本次立法在保障与提升公众基本出行权利有着开创性意义,有利于科学构建交通强国建设的法治保障体系,现有《征求意见稿》相关条文仍有诸多值得深入讨论之处,我们特别建议,在司法部层面召开一次问题聚焦、代表性强、前期准备充分的专家论证会,我们本次与会研讨会成员愿意进一步深入研究,提出更进一步的修改建议,为《征求意见稿》的进一步完善和尽快出台贡献绵薄之力。

特此建议!

