

中国校车服务：问题、经验借鉴与治理

张车伟 王永洁 高文书

提 要：校车服务关系到学生的择校和通勤安全，是不可忽视的民生问题。近年来，中国校车服务取得了一定成就，相关法律条例的出台为加强校车安全管理和规范校车服务供给提供了重要的法律制度保障。然而，中国的校车服务依然存在问题，突出表现为校车需求的增长与供给不足和服务质量差之间的矛盾，这些问题在农村尤为突出。对浙江德清等七个地区的调研表明，中国校车服务的基本模式是“政府主导、市场运营”，校车运营公司主要依托国有性质的公交集团，校车供给和管理由教育或交通部门为主的多部门协调管理。鉴于校车服务的准公共产品属性和国内外实践经验，中国义务教育阶段的校车服务应该由政府主导。为进一步推动中国校车服务的发展，建议加强顶层规划，形成政府、市场和学校多方参与的校车管理和发展体系；强化中央政府责任，提供立法、制度和财政保障；坚持公益、公平、安全和可持续的原则；加强校车生产和运营的专业化、标准化和信息化。

关键词：校车 公共产品 地方经验 国际经验

一、引 言

校车服务是重要的教育和民生问题，关系到学生的入学、择校和通勤安全，关系到服务教育事业的公平发展。保障校车服务供给、提高校车服务质量是贯彻党的十九大关于坚持以人民为中心的发展思想、落地“优先发展教育事业”战略部署的重要一环。完善校车服务有助于解决部分学生上学和交通困难的问题，有助于促进平等受教育权，补偿教育体系改革的利益受损者。校车普及也可以减轻家长的照料负担和经济负担，并具有一定的生态效益，有助于缓解城市交通压力 and 环境污染。

近年来，中国校车服务取得了一定成就，校车投入不断增长，校车安全状况得

到较大改善。政府部门也出台相关制度和规定，如2010年颁布实施的《专用小学生校车安全技术条件》、2012年颁布实施的《校车安全管理条例》（国务院令 第617号）以及《专用校车安全技术条件》。地方政府也相应出台了本地区的校车管理办法和针对校车的补贴政策，初步形成了从中央到地方的校车管理体系，为国家校车事业发展和具体目标的实现奠定了制度基础。其中，《校车安全管理条例》为加强校车安全管理，规范校车服务供给、校车使用及明确相关方法律责任，提供了重要的法律制度保障^①。该条例提出，国家建立多渠道筹措校车经费的机制，并通过财政资助、税收优惠、鼓励捐赠等方式实现相应资金筹措；在主管部门方面，明确了教育、公安、交通运输以及工业和信息化等多部门协调机制，在中央层级，提出建立校车管理工作协调机制，统筹协调相关重大事项，以完善校车安全管理工作。然而，《校车安全管理条例》是在校车事故频发的背景下快速出台的，尽管广泛征求了社会各界意见，考虑了相关各方诉求，但该条例的实施仍然具有一定的应急性质，一些措施有待完善，比如经费问题。

尽管校车服务取得了一定成就，仍存在一系列问题有待解决，如供给不足、经营散乱、管理低效和安全隐患等。农村地区“上学远”、缺乏专业校车的问题尤为突出。鉴于校车议题的重要性和存在的问题，加强校车供给、服务和运营等问题的研究具有重要的现实意义。目前关于校车供给和服务的研究较为缺乏。有研究针对国内个别地区进行分析，也有研究分析了国外校车安全管理经验或校车服务供给（赵丹、范先佐，2012；刘亚娜，2012；谢晶等，2013；赵建国、李熹晨，2013；董少林、蔡永凤，2014；赵碧波、董少林，2015）。但以上研究主要针对个案，缺乏系统分析。整体上看，有关校车问题的系统分析和国内外经验的总结较为薄弱，本文旨在填补以上不足，为相应研究和政策制定提供参考。本研究的意义和贡献还在于，分析中国校车服务存在的问题，并基于课题组的实地调研材料，总结国内相关典型地区的校车发展模式以及一些西方发达国家的实践经验。

本文分析中国校车服务存在的问题，阐述校车服务的本质属性，并基于对浙江德清、江苏六合等七个地区以及美国、英国、日本等发达国家校车发展的实地调研，分析中国校车发展的现状和存在的问题。本文还从公共产品理论视角阐述校车服务的准公共产品属性，总结中国校车服务的经验，并借鉴相关国家在校车运营和管理

^① 来自中央人民政府网，《校车安全管理条例》，http://www.gov.cn/jfjg/2012-04/10/content_2109899.htm。

方面的经验，探索建立符合中国国情的校车运营管理体系，提出相关应对措施和推动中国校车事业发展的建议。

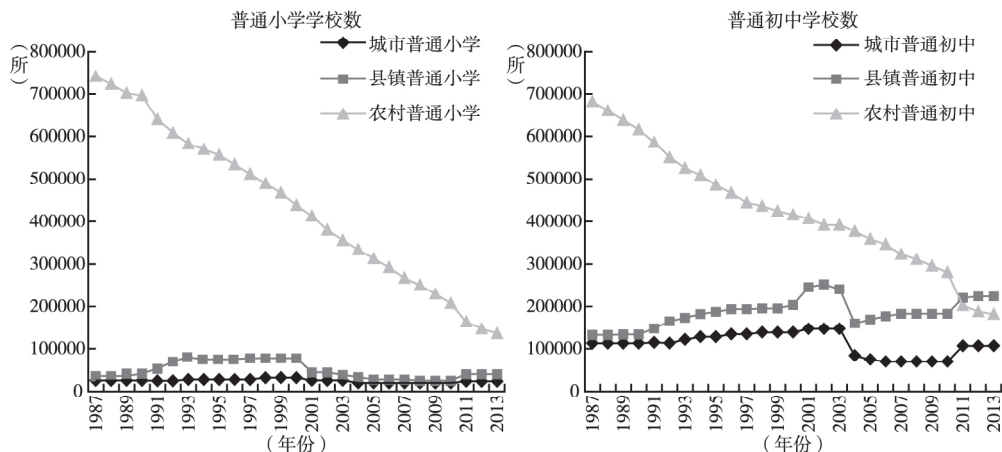
二、中国校车服务存在的问题

中国校车服务存在的问题，突出表现为校车需求的增长与校车供给不足和服务质量差之间的矛盾。校车服务的普及程度和校车服务质量是衡量一个国家或地区教育和社会发展水平的重要标志，普及校车和提升校车服务质量是经济社会发展进程中不可忽视的民生问题。

中国校车服务面临的首要问题是校车需求大，并有继续增加的趋势。有研究预测，2020年中国校车潜在需求量为50.5万辆（王磊，2014）。其中，县镇和农村缺乏校车的现象尤为突出，不仅制约学生的就读选择，还存在较大的安全隐患。2011年11月，教育部发布中小学生上下学出行方式调查报告。报告指出，中国共有在校中小学生1.8亿人，接送中小学生及幼儿上下学车辆28.5万辆，其中，仅有10.2%的车辆（约2.9万辆）符合校车标准，这意味着，平均每6000余名中小學生才拥有一辆专业校车（朱家吉，2011）。余颖（2016）指出，校车缺乏是由于亏本严重和缺少安全服务标准，简言之，由于缺少资金和标准这两个轮子，校车“难开动”。

本文认为，中国校车需求较大且持续增长，主要源于以下几方面原因。一是农村大量小学和初中被撤并，由于学校数量下降，许多学生上学距离增加，农村地区的校车需求增加。2001年，国务院颁布《关于基础教育改革与发展的决定》，提出“因地制宜调整农村义务教育学校布局。按照小学就近入学、初中相对集中、优化教育资源配置的原则，合理规划和调整学校布局。”随后，农村地区开始了大规模的中小学布局调整。如图1所示，2001—2013年，农村普通小学从41.6万所下降到14.0万所，减少了66.3%；农村普通初中从4.1万所下降到1.8万所，减少了56.1%；而同期县镇和城市普通小学和初中的数量基本稳定。学校布局调整的初衷是按照人口布局，通过重新调配教育资源提高教育质量，然而，这也使得农村地区义务教育阶段学生的就近入学问题日益凸显。相关研究也发现，农村学校的撤并导致学生上学距离和时间增加（赵丹等，2012）。2012年，一项针对10省农村中小学校的抽样调查表明，农村小学生学校离家的平均距离达5.4公里，农村初中生离家的

平均距离达 17.5 公里（古建芹，2014）。这意味着，农村地区的学校撤并加大了学生的通勤距离和校车需求。



资料来源：根据历年《中国统计年鉴》整理得到。

注：2013 年之后国家统计局未再公布分城乡的中小学学校数量数据，因此本图数据只截至 2013 年。

图 1 中国城乡中小学学校数量的变化趋势

二是伴随着农村流动人口子女就近入学问题的凸显，城市校车需求也在增加。自 20 世纪 90 年代起，流动人口规模快速增长，流动儿童的数量也随之快速增长。基于对 2010 年第六次全国人口普查数据的分析，段成荣等（2013）发现，2010 年中国小学和初中阶段学龄流动儿童规模为 1393 万，与 2005 年相比增加了 267 万，增幅为 23.69%。农村流动人口子女的上学问题成为农村流动家庭在城市生活面临的巨大挑战之一，农村流动人口子女的入学和学校选择受到较大的限制。这背后的一个重要原因是，城乡二元结构和教育资源分配的不平衡。受限于就读学校的可选择范围，一些学生不得不选择距离较远的学校，这增加了城市的校车需求。

三是由择校导致的学生上学路程增加。就近入学是中国义务教育阶段的基本办学方针，1986 年颁布实施的《义务教育法》规定，“地方各级人民政府应当合理设置小学、初级中等学校，使少年、儿童就近入学”；2006 年修订的《义务教育法》规定，“地方各级人民政府应当保障适龄儿童、少年在户籍所在地学校就近入学。”然而，由于教学质量和学校设施等条件的差异，一些学生和家长选择路途相对遥远的学校就读，这增加了学生的上学距离和校车需求。

从校车供给方面而言，供给不足和校车服务质量差是中国校车服务存在的问题。

审计署对全国 25127 所县中小学校的调查发现,截至 2011 年底,只有 1702 所学校配备了校车,仅占调查学校总数的 7%;其中,校车服务的质量令人担忧,8%的校车年检不合格,5% 驾照不相符,35% 未配备专职管理人员,22% 未配备逃生锤等安全设备;还有多达 41.26 万名学生(占比为 12%)自行包租社会车辆上学,普遍存在车况较差、超载严重的现象^①。由于校车供给的不足,不少学生只能使用自家车接送子女下上学,或乘坐“黑校车”(董少林、温宇昕,2015)。在农村,使用农用车、货运车、报废车、拼装车等不合规车辆接送儿童以及超载的现象非常普遍,乘坐这些车辆上下学的学生面临着潜在的安全风险。而校车服务供给不足是导致“黑校车”现象和校车交通安全事故频发的根本原因(赵建国、李熹晨,2013)。

三、中国校车服务的理论分析

鉴于中国校车服务存在的问题,通过立法和财政投入普及校车和改善校车服务质量的呼声日益强烈。判断某一行业或服务领域是否为公共服务,一方面,取决于公众需求;另一方面,要分析这种需求的产生是个体性还是群体性。为界定是否应由公共财政承担校车费用,应区分校车需求产生的原因。例如,由择校导致的校车需求,其原因在于家长的择校决策,则校车需求不应由纳税人承担;而在农村地区,由于大范围的中小学撤并导致的农村学生上学远、上学难的情况,应由财政支持解决校车需求。

公共产品具有非竞争性和非排他性。公共产品的供给是政府的基本职能之一,这些产品一般不能由企业和个人来提供,如国防、基础教育、市政建设和社会保障等。从理论上讲,校车具有公共产品的属性,但又不完全是公共产品。义务教育阶段的校车是准公共产品,具有有限的非竞争性和局部的非排他性,这是由多方面的原因造成的。第一,就近入学和寄宿制学校的学生绝大多数不需要校车接送。第二,政府提供了公共交通,能够满足大多数学生上下学的交通需求。第三,并非每个家庭都有校车需求,校车在不同地区、不同年龄段和各类居民家庭中的需求不平衡。如果

^① 搜狐新闻网,《审计署:仅 7% 县中小学配校车 12% 学生自行包车》(2013),<http://news.sohu.com/20130504/n374782943.shtml>。

由市场提供校车，就会出现因市场化而追逐利润，失去公益性；如果完全由政府提供，也会造成社会不公。所以，义务教育阶段的校车服务应由政府主导，市场介入。

中国校车问题的出现有其特殊性。过去的几十年，中国经历了人类历史上最大规模的城镇化，人口布局仍然在经历大调整，教育资源也需要整合。大量中小学合并和撤校背景下，校车需求增加。根据目前的校车需求，政府应加大对校车服务的财政投入，并形成合理和可持续的财政投入。如果一味扩大投入，等到学校和人口布局调整完成，校车需求会出现一定程度的下降，加之校车的专用性强、经济性不高和推广困难，会出现校车闲置浪费的现象。由于校车运行的高成本和城乡及地区发展的不平衡，越是边远贫穷的地方越需要校车，但这些地区往往难以独立负担高昂的校车服务成本。

校车服务的特殊性主要体现在三个方面。第一，高安全性。由于校车的服务对象是缺乏自我保护能力、相对易受意外伤害的未成年人，所以校车应具有高安全性能。第二，公益性。校车主要用于接送儿童上下学，为远距离儿童求学提供便利，是保障儿童平等受教育权的重要支撑条件。伴随着义务教育的发展，校车需求成为基本的公共服务需求，是社会公共服务系统的重要组成部分，具有一定的公益性。第三，高成本。由于校车营运时间随学生作息和教学安排而定，运营时间和路线的固定性使校车空载率较高，成本耗费大。解决校车问题，既要回应当前的社会关切，也要顾全长远，发挥经济和社会效益。

四、中国校车服务的现状和一些地方实践

校车服务源于各地的内在需求，在城镇化、人口迁移、撤村并校以及校车安全事故频发的背景下，各地主动或迫于压力探索校车供给服务和运营模式。比较浙江德清、江苏六合和山东青岛等七个地方的治理模式，我们发现，政府主导、市场和社会参与、市场化和公益性的结合是各地校车运营模式的共同特点。在运营机构和主管部门方面，各地存在一定的差异。如表1所示，在浙江德清、江苏六合、宁夏中卫等地，校车主管部门是教育局，并设立专门的校车安全运行领导小组或学生接送工作领导小组，专项负责校车及学生通勤事宜；而在陕西阎良等地，校车主管部门是交通局；在另外一些地区，如甘肃酒泉，则由教育、学校和运营公司协议监管。由教育部门主管的模式较为普遍，也由于教育部门与学校的管辖关系，其监管机制

也更为直接和有效。如前文所述，由于校车的准公共产品属性及其有限的非竞争性和局部的非排他性，有效的校车供给模式应当是多方协调、共同参与的，即由教育部门、学校和运营公司共同运营和管理。

根据调研得到的信息，校车需求主要来自农村和偏远地区的学生，城市学生大多数可通过市内公交车来解决往返学校的交通问题。例如，青岛市政府在解决中小學生校车问题时，就着重解决农村和偏远地区学生乘坐校车的问题。因此，在各地校车服务模式的梳理中，我们也发现，有很多举措是基于解决农村和偏远地区学生的校车问题。具体来看，基于对浙江德清、江苏六合、山东青岛等七个地区进行的实地调研，各地校车服务模式各有特点（见表1）。

表1 典型地区的校车服务模式

典型模式	运营模式	运营机构	主管部门	协调管理部门
浙江德清模式	政府主导、部门监管、市场运作、公司管理	永安学生交通管理服务 有限公司，隶属于 德清公交运营公司	教育局，成立学生 接送工作领导小组	教育、公安、交通、 安监、财政、学校、 校车公司、县乡政府 等部门
江苏六合模式	政府主导、社会参与	六合客运有限公司	教育局，成立校车 安全运行领导小组	教育、公安、财政、 交通、城管、安监等 部门
山东青岛模式	政府主导、部门监管、 企业运作、财政补贴	温馨校车有限公司， 隶属于国有青岛交运 集团	教育局	教育、交通、公安、 财政、交运集团等 部门
安徽天长模式	政府主导、市场化运 作，运营公司投资购 车，政府购买校车 服务	中南公司	成立学生交通安全 管理工作领导小组	教育、公安、交通、 城管、安监、财政、 审计以及乡镇街道等 部门
陕西阎良模式	政府主导、部门监管、 市场运作、公司管理	惠航公交公司校车运 营分公司，隶属于交 通局直属的区公交 公司	交通运输局，成立 校车工作领导小组	政府办、交通、教育、 发改、宣传、财政、 审计、物价、安监、 质检、公安以及乡镇 等部门
甘肃酒泉模式	错时放学、集中接送、 政府主导、社会参与、 市场运作、部门监管	多家客运公司，利用 非专用校车接送学生	教育、学校和运营 公司协议监管	教育、公安、交通、 财政等部门
宁夏中卫模式	企业经营、政府补贴、 市场化和公益性结合	公共交通校车服务股 份有限公司	教育局，成立校车 安全管理联席会议	教育、公安、宣传、 发改、司法、财政、 建设、交通、安监、 规划、质检、法制办 等部门

资料来源：根据各地校车发展模式调研资料整理。

（一）典型地区的校车服务模式

浙江德清模式的特点是“政府主导、部门监管、市场运作、公司管理”，由政府出资购车，委托专业公司管理。2009年底，德清县启动了“学生交通安全保障工程”，采用“政府出资买车，委托专业公司管理”的运营模式。县政府成立专门的学生交通管理服务有限公司，负责校车的营运、维修和保养，并成立校车工作领导小组，由副县长任组长，协同县乡两级政府、教育、公安、交通、安监、财政、学校、校车公司等多个部门，共同管理。县政府出台了一系列针对学生接送的费用减免政策，坚持公益性原则，按照“政府加大扶持、公司节约成本、家长适当负担”的原则，平衡接送费用，实现专车专营、城乡全覆盖。

江苏六合模式的特点是“政府主导、社会参与”，政府与运营公司共同出资购车。当地政府成立校车安全运行领导小组，由分管区长挂帅，教育、公安、财政、交通、城管、安监等部门参与，同时出台校车安全运行管理办法，进一步明确部门和街镇工作职责，形成管理合力。区政府投资增购新校车，投资整治校车营运道路，增设上下车站点设施。校车承运公司由区政府按“让利于民、服务社会”的标准选定。区政府和区教育局不负责校车的具体运营管理，而由签约的客运公司承担运营任务。客运公司成立校车车队，独立核算、保本微利。校车营运产生的亏损，由区政府补助“托底”。

山东青岛模式的特点是“政府主导、部门监管、企业运作、财政补贴”，由政府出资购车和提供运营服务。青岛市早在2004年就在当时的县级胶南市^①采用由政府购置和运营监管校车的服务体系。2012年和2013年，分别配备600辆专用校车，以农村为重点、兼顾城乡，主要在农村地区运营校车，并形成了市区校车、农村校车、新区校车、山区校车、郊区校车和社区校车六位一体的经营格局。青岛率先成立独立运营的专业化国有校车运营公司，并在青岛各市区成立分公司，实行属地管理，强化校车管理的组织、协调和检查。校车运营费用按照企业购车、政府补贴的方案，采取个人缴纳、政府补贴和区（市）配套的方式筹措。

安徽天长模式的特点是政府主导、市场化运作，即由政府购买校车服务，教育、

^① 2012年，国务院作出《关于同意山东省调整青岛市部分行政区划的批复》，撤销青岛市黄岛区、县级胶南市，设立黄岛区，以原青岛市黄岛区、县级胶南市的行政区域为新的黄岛区的行政区域。

交通、公安和安监等部门联合监管，家长配合。天长市成立了全市学生交通安全管理工作领导小组，以市政府相关领导为组长，分管教育的副市长为副组长，公安、交通、城管、安监、教育、财政、审计等职能部门和各镇（街道）主要负责人为成员，解决学生交通安全问题。市政府制定了学生专用车辆运营单位和部门工作职责，按照“谁主管、谁负责”和属地管理的原则分工负责，逐级、逐部门分解工作职责。教育部门按照“五定”（定车、定路线、定人、定时、定点）要求，细化方案。各镇（街道）及相关部门各司其职、分工协作，对学生专用车辆运营工作全面监管。市政府将校车经营权交给具备一定资质、声誉和实力的企业，由企业承担相关职责，政府购买其服务。校车运营费用由家长负担一部分，市、镇财政共同补贴一部分，承运校车的运输企业微利运营。

陕西阎良模式的特点是“政府主导、部门监管、市场运作、公司管理”，形成“局管校用、市场运营”的模式。当地制定了《阎良区校车试点方案》，成立了校车工作领导小组，由区政府常务副区长担任组长、分管副区长担任副组长，各职能部门为成员，领导小组下设办公室，设在阎良区交通局。政府出资向企业购买校车安全运营服务，实现校车运营和管理的市场化、企业化、规范化。校车运营坚持公益性原则，由财政投入统一购置校车，无偿配置给符合条件的小学。对乘车学生按照实际乘车次数每天收取少量乘车费用，对特殊群体免费接送。在购车投入上，实行西安市政府与阎良区政府市区两级财政比例投入，其中，西安市财政承担20%，阎良区财政承担80%。在校车运营和管理成本上，实行市区两级财政分摊，西安市市级财政承担50%，阎良区财政承担50%。

甘肃酒泉模式的特点是“政府主导、社会参与、市场运作、部门监管”，由政府购买客运公司的运输服务，实行“错时放学、集中接送”。酒泉的校车运营模式有两大特点，一是政府购买客运公司的运输服务作为“临时校车”，即包车服务。与专用校车相比，包车服务属于即时性消费，即不购置专用校车，只是购买客车的运送服务，服务结束后，客车仍从事普通客运服务。二是校车按学段提供运送服务。酒泉市形成了错时放假的制度，以避免拥挤。学校为保证教学计划的完整性，逐步形成了按照学段划分教学任务，学段结束后学生放假。因此，校车服务也与学校的学段相对接，各个学校的学段结束时间不同。这既保证了学校的教学计划，又能错时安排校车运送。

宁夏中卫模式的特点是“企业经营、政府补贴、市场化和公益性结合”。2012

年2月，由中卫市交通运输集团出资购置校车，成立了中卫市公共交通校车服务股份有限公司，公司具有法人资格，自主经营、自负盈亏、自担责任、独立核算。公司成立后，为促进公益性事业的发展，中卫市政府对校车服务公司补贴45%的总出资额。在校车服务公司的日常运营中，政府支持学校、幼儿园租赁校车，用车学校、幼儿园承担租赁费用的40%，每年按照9.5个月计付，由学校、幼儿园每月向乘车学生、幼儿收取；市教育局承担租赁费用的60%，按10个月计付，由市教育局预先垫付，市财政全额拨付教育局。为加强安全管理，强化部门监管力度，中卫市政府建立了校车安全管理联席会议制度。联席会议办公室设在中卫市教育局，由教育局局长兼任办公室主任，联席单位包括公安局、宣传部、发改委、财政局等相关部门，统筹协调校车安全管理。

（二）各地校车服务模式的总结

1. “政府主导、市场运营”是校车服务的基本模式

地方政府在校车服务中发挥着主导作用，表现在四个方面。一是政府出资购买校车，购买专用校车是一次性的投入，德清、青岛和阎良的校车全部由财政出资，六合、中卫的校车由政府 and 运营公司共同出资。二是各地政府都在不同程度上给予校车运营公司补贴，以维持其正常运转。三是政府投资建设校车运行配套设施，包括道路交通设施、停靠站点设施、接送路线勘探设计、停车场建设、卫星定位监控系统等。四是加强校车安全监管，成立校车工作领导小组或建立多部门沟通协调机制，明确各部门职能，加强监督管理，完善规章制度。

2. 校车运营公司主要依托国有性质的公共交通集团

调查显示，大部分地区都成立了校车运营公司，主要依托本地公共交通系统，尽管实行“市场化运作、公司化管理”，但国有性质很强。阎良区依托公交公司成立校车运营分公司，从交通运输局直接抽调人员负责校车运营管理。此外，运营公司具有较强的区域垄断性。地方政府在探索校车发展过程中，十分重视校车运营公司的安全性和监管，运营方的市场竞争体系尚未建立，社会资本还没有进入校车运营的空间。

3. 校车服务的核心职能部门为教育或交通部门，但各地并不统一

校车服务中政府应该承担重要职能，这在各地探索中已经达成共识，但是，关于主要职能部门的职责认定存在差异，实际操作中并不统一。根据各地经验，可分

为三类。一是较为常见的，由教育部门牵头，协调相关部门，如德清、六合、青岛、中卫等地区的做法，这反映出地方政府更倾向于将校车发展纳入到教育事业中，更强调校车的服务对象，即学生。二是由交通部门牵头，例如阎良区将主要职能由教育局转为交通运输局，反映出地方政府更倾向于将校车视为一种特殊的交通运输服务，更强调运营载体，即校车。三是联合监管，并不突出强调某一职能部门的牵头地位，如天长采取“谁主管、谁负责”的部门联合监管，酒泉则更为宽松，以教育、学校和运营公司协议监管为主。

4. 多部门协调管理

诸多地方成立了校车管理工作领导小组，一般由分管市领导担任组长，并在主管部门下设办公室，统一领导、组织协调校车管理和安全运行，如德清成立了学生接送工作领导小组，六合成立了校车安全运行领导小组，中卫建立了校车安全管理联席会议。教育部门负责汇总学校和学生信息，制定学生接送总体方案等；交通运输部门负责指导运营公司配置接送运力，勘探接送路线、建设道路基础设施等；公安交警部门负责校车的安全监督，对驾驶员的审核，校车行驶检查以及安全事故调查等；安监局负责综合协调和监督校车交通安全管理；财政和审计部门负责校车发展资金的保障以及资金使用情况监管等；乡镇街道负责辖区内校车道路等基础设施建设、维护以及安全教育和监督等。

(三) 地区差异及复杂性

由于义务教育阶段及学前教育阶段学生数量和分布、学校分布、道路以及各地财政能力等存在很大差异，各地校车需求差异较大，由此形成不同的校车需求模式和供给模式。专业化、社会化、集约化是校车服务的发展趋势。目前各地的校车服务模式是由各地对校车的需求和地方经济社会发展状况决定的，并非各地总结宣传的遵循“政府主导、部门监管、市场运作、公司管理”的工作机制。需求的起点来自学校、学生和家長。教育部门有责任和义务提供有关本地区校车服务需求及特点的信息。财政部门不仅有筹集资金的责任，更重要的是如何提出合理的财政预算方案，保障校车运营可持续性所需的资金。因此，不能按照传统模式来确定财政投入，即东部发达地区由中央财政承担30%，地方财政承担70%；中部一般发达地区，中央财政和地方财政各自承担50%；西部欠发达地区，中央财政承担70%，地方财政承担30%。这种传统的中央与地方分摊比例，既不合理也没

有效率。这主要是由于，中国的县域经济差异远远超过了东中西部的差异，百强县和国家级贫困县东中西部地区都存在，“一刀切”的财政分配会降低效率、不利于校车发展。

应根据各地校车需求的不同模式，按照在基础教育财政预算中的比例合理分摊中央和地方财政的承担比例。这样，经济相对发达的地区校车需求模式可能是以商业化服务为主的模式；而山区和相对落后的地区，由于商业化程度低、基础设施落后，由政府主导或提供校车的模式比较突出，还可能有住校生因休息日和节假日回家而产生非日常的校车服务需求，等等。教育、财政与职能监管部门需要针对实际需求的差异，合理管理校车。

五、发达国家校车服务的实践及经验

（一）发达国家的校车服务实践

1. 美国校车服务实践

在美国，校车已经成为一项普遍认可的公共服务。根据美国全国学生交通协会（National Association for Pupil Transportation）白皮书，2014年美国每天约有48万辆校车提供服务，成为全国最大的公共交通运输车队，校车总量是其他形式公共交通运输总量的2.5倍^①。School Bus Fleet的学校交通报告显示，2014—2015学年中，全美各州校车总数为48.5万辆，全年总通行里程为31.7亿英里；每天共有2343万名基础教育阶段公立学校的学生乘坐校车，占全部公立学校学生的47%^②。

（1）美国校车运营和监管的三级责任模式。美国校车的运营和监管包括联邦政府、州政府和地方学区三级系统，联邦政府负责制定标准及规定州和地区政府的职责，州政府制定具体的守则并提供财政支持，地方政府负责具体的校车运营和日常监督。20世纪60年代中期起，美国联邦政府开始介入校车服务，一是通过立法和制定政策来设定校车安全标准，二是建立校车管理机构，监管校车运营。同时，联邦政府提供校车服务的资金援助。州政府是校车管理的重要主体，负责州辖区

① 资料来源：<http://www.newgeography.com/content/004801-school-buses-americas-largest-transit-system>。

② 资料来源：www.schoolbusfleet.com。

内校车运营的法律和制度制定，财政预算和支出以及校车服务系统的监督。州行政机关主要职责包括校车资质的管理和审批，校车司机的资格认定；校车的授权、登记、颁发牌照和更新标签等；校车合同的审定；校车工作人员的培训；相关法规、法律和法律意见的解释等。地方学区是校车运营管理的直接责任主体，其主要功能是按照联邦和州政府法律的要求，负责校车系统的整体运营。学区教育委员会是具体的执行机关，其职责包括帮助学校选址和制订实施计划，预测学生人数，设计校车路线和制订时间表等，对校车运输系统进行全方面的领导组织（NCST，2013）。

（2）费用、资助与支出。联邦政府通过专项资助推行联邦校车标准、政策和指导方针，并由此对州政府提出限制性要求，促使州和学区提供校车服务，维护校车运行安全。教育和卫生等部门亦通过相应的拨款影响校车服务。州政府有向联邦政府提交各类校车信息与校车事故报告的职责，联邦政府根据学区校车服务的实际情况决定当年的校车资助金额。州政府通过灵活多样、不断完善拨款和支付方式，控制学区的校车服务质量。学区一方面要以工作业绩争取更多州政府的校车补助；另一方面还要与社区联合行动，创造更好的自然、人文环境，吸引更多较高收入人士定居，增加财产税收，筹集足够的校车费用。统计表明，2011—2012 学年，美国政府投入在学生交通上的费用超过 229 亿美元，公立学校学生交通费用人均 904 美元^①。

（3）校车服务的管理。美国的校车服务覆盖范围广，据相关数据，约 2/3 的校车服务由学校交通部门直接提供，另外 1/3 的由私人承包商（“外包”）提供^②。州政府和学区为学生接送计划制定相应的政策和指导方针。学区和校车管理公司为驾驶员和陪乘人员提供详细的、可执行的操作手册，规定其行为规范和职责。校车座位的安全性和舒适性是校车安全运营的重要保证，在行进中站立或不正确的坐姿都会增加学生受伤的可能。同时，校车必须为不同年龄和发育阶段的学生提供充足的乘坐空间。校车和乘车管理需要学区管理人员、家长、驾驶员、管理公司等多个相关群体的合作。校车服务人员遵循严格的招聘和录用程序。校车路线的设定需考虑学区的范围、地形以及学生的分布。

① 资料来源：<http://nces.ed.gov/fastfacts/display.asp?id=67>。

② 资料来源：<http://www.newgeography.com/content/004801-school-buses-americas-largest-transit-system>。

2. 英国校车服务实践

早在 20 世纪 40 年代，英国就开始推行免费学生交通服务。近年来，英国更是高度重视学生交通和校车服务。据测算，在全英目前约有 96 万学生正在享受免费学生交通服务，占在校学生总数的 10.3%（STC，2016）。

（1）运行模式。英国各地方政府目前主要通过两种方式为学生提供免费上下学交通：一种是通过签订合同，使合作的巴士公司成为专门的校车服务提供者，另一种是为学生购买公共交通车票。英国地方政府通常通过与当地出租车、私人租车、巴士及长途汽车运营公司合作为学生提供上下学交通服务。地方政府的主管部门负责协调社会各界、教育机构和校车提供者之间的关系。

（2）费用承担。英国学生的交通费用由各地教育部门承担。2015 年由政府和其他社会组织承担的学生交通总费用接近 20 亿英镑，包括由各地教育部门出资提供给符合条件学生的免费交通，以及其他机构和组织赞助的面向某特定地区学生的公共交通优惠票价。20 亿英镑中约有 14 亿英镑由各地教育部门承担，占学生交通总费用的 3/4，另外 1/4 的费用由其他一些机构和社会基金分摊。

（3）各方责任。首先是地方政府的责任，英国教育部规定，各地方政府在学生交通方面有两大责任：一是为辖区符合免费交通条件的学生提供适当的交通安排；二是提倡可持续的交通方案。其次是校车公司的责任，校车运营公司须为校车配备黄色的校车标志，印在车身或要求司机放在挡风玻璃后和后车窗的明显处。校车公司需对司机、管理人员进行必要的信息审查。再次是学校的责任，学校有责任就学生的交通事宜与家长进行沟通，对学生进行乘车安全与纪律教育，学校应禁止有不当或欺凌行为的学生乘坐校车。

3. 日本校车服务实践

早在 20 世纪 50 年代，日本初步形成了校车制度，但是到目前为止还没有在全国范围内普及校车，这归因于义务教育阶段的就近入学原则。日本的城镇化程度高，人口密集，学生的主要通勤工具是公共交通，校车的使用并不普遍。乘坐校车的群体大多就读于距离公交车站较远的私立学校、地广人稀或山路不便的乡村地区的公立学校，以及残障生源为主的特殊学校。日本文部科学省 2008 年的调查发现，日本校车包括专用校车和借用公交校车。义务教育阶段的中小學生使用校车的人数为 18 万人，只占中小學生总数的 1.7%。尽管比例很小，但是为了保证学生上下学的安全，日本有 62% 以上的地方政府仍然开通了校车（李春生，

2012)。

(1) 多元化的运营模式。日本的校车运营模式主要包括五种。一是学校运营型,即由学校购买车辆、聘用司机,这种模式在幼儿园较为普遍。其中,公立学校购车除了获得教育经费补贴外,还会得到地方财政以及彩票收入的支持,而私立学校购车时也可以得到部分国家补贴,日常运行费用则主要来源于学生和学校。第二种是地方政府运营型,常见于人口稀少的地区,由地方政府购买车辆、聘用司机或直接让工作人员担任司机。地方政府在购买校车时,教育部将承担大部分费用。由于偏远地区的学生上学不便,这种校车的运行费用主要靠中央或地方政府的财政补贴,不需要校车使用者承担。第三种是目前在日本日渐普及的专用巴士委托型,由学校或地方政府购买校车,然后委托给专业的民间业者运行。第四种是专用巴士包车型,学校向大巴公司租赁校车并在车体印上学校的名称,校车的购买和运行主要由大巴公司负责,校方只提供运行路线。第五种是时段包车型,学校在上下学时间段向大巴公司租赁普通巴士作为校车使用,这种没有印上学校名称的巴士严格意义上不能算作校车。

(2) 安全保障。校车司机经过严格选拔,需持有专门驾照。除司机之外,多数情况下还需有一位全程陪同的指导老师,或者是学校的教师,或者是学生家长。日本各地教育行政部门和中小学十分重视并采取各种措施加强对儿童学生的安全教育,如任命或委派安全指导员、巡视员,开办安全知识讲座,讲授和宣传自我防护、交通安全等方面的知识。

(3) 购买和运行费用。日本校车有些由学校或者地方政府出资购买,也有向运输企业租用的。前一种校车由学校或政府所有,司机也由学校或政府雇用;后一种属于运输公司所有。在运行费用方面,日本各地的解决方法不同。一般公立学校的校车由政府出资,学生免费乘坐。私立学校的校车有些是免费的,有些需要收取车费。日本校车大多由地方政府运营,所需经费在地方政府财政预算中支出,校车运营的大部分费用由地方政府负担。根据日本政府1954年制定的《偏僻地区教育振兴法》,满足偏僻地区的条件下,中央政府对地方政府予以50%的补贴,用于购置校车。此外,对于因行政区域调整导致并校后需购置校车的地方政府,中央政府也在规定的范围内负担50%的购车费用。对于校车的日常运营和维护,中央政府通过财政转移支付的方式按照一定比例给予补贴。

（二）发达国家校车服务的经验

第一，财政补贴的多元化和多层次化，形成包括国家财政补贴、地方财政补贴、教育经费补贴和学校预算在内的多元化补贴体系。日本的做法是，在公立学校由政府出资购置校车，地方财政和彩票收入也发挥了一定的作用；而私立学校校车购置同样可以得到部分补贴，但校车的日常运行费用主要来源于学生或学校。

第二，注重立法保障，将免费乘坐校车纳入到义务教育中，规范道路和交通运输规定，明确校车优先权。美国的校车法律规定，免费乘坐校车是义务教育的重要组成部分。美国、英国和日本都明确规定校车在道路上享有优先通行权，其他车辆遇校车不得超车，在校车停靠点和学校附近都有明确的时速规定和标志。为提升校车的使用效率和公益性，校车法律中明确界定校车服务对象，规范通勤距离要求。

第三，明确政府职能和责任，提升管理效率。美国在校车管理上实行三级责任模式，即联邦政府负责制定标准，规定州政府、地方政府职责，建立校车管理机构；州政府制定具体细则，提供财政支持；学区负责具体的校车运营和日常监督。地方政府享有一定的自由量裁权，比如在通勤距离要求等方面，在国家标准的基础上地方政府可以进一步降低通勤距离要求，从而使本地区的学生更多地从中受益。

第四，校车生产的专业化和标准化，校车运行和监管的电子化和信息化。美国在校车生产和维护方面，执行严格的专业化和标准化的生产条例，并建立电子信息平台共享校车、学生、学校和站点信息，对校车运行实时监控。

第五，校车工作人员队伍专业化，培训和考核定期化。美国对于校车驾驶员的驾龄、驾驶技能、经验、身体和心理素质都有较高的要求，有专门的校车驾驶员执照，开展定期的考核和培训，并重视对驾驶员和陪护人员的行为规范培训；日本的校车司机多为经验丰富的中年驾驶员，有专门的驾照，接送学生的过程中有全程陪同的指导老师。

第六，成立专项基金，鼓励社会赞助。英国政府发起了整体运输专项基金（Total Transport Pilot Fund），用于公共交通事业建设，包括购置校车、培训工作人员和补贴校车费用，资金来源于不同行业，鼓励企业和个人赞助，政府在基金运作中起协调者和代理人的作用，专项基金的成立缓解了预算不足的问题。

第七，兼顾公益性，关注特殊需求群体。所谓“有特殊需求的群体”是指在医

学上认定的身体上、心理上、精神上或智商上存在缺陷，需要特殊照顾的人群。英国和美国为残疾和有特殊需求的学生提供校车服务，且不受通勤距离等条件的约束，校车需设立残疾人专座。

第八，充分发挥社区功能，鼓励通勤方式的多元化。加拿大的社区功能较为发达，以埃德蒙顿市为例，在中小学和大学的学校站牌均设立安全步行（Safe Walk）社区组织的标牌和广告宣传栏，由社区居民和学生担任志愿者，学生和家长可预约步行陪护人员，通常有两名志愿者陪护学生步行从站点或学校回家，一定程度上缓解了学生对校车的需求，通过充分发挥社区功能，促进了学生通勤方式的多元化，使得公共交通和步行成为颇受欢迎的通勤方式。

六、中国校车服务的对策建议

中国在校车服务管理中，应立足国情，根据各地需求特征，充分考虑地区和城乡差异，在借鉴和吸收国际校车发展和管理经验的基础上，建立一套符合中国实际情况的校车运营管理体系。

（一）加强顶层规划

普及校车和提高校车服务质量是落实党的十九大关于落地实施惠民举措及优先发展教育事业战略部署的重要一环。鉴于校车的重要性和当前中国校车服务的不足，应高度重视校车服务，加强顶层规划，形成政府、市场、学校和社区多方参与，互为协调和补充的校车管理和发展体系。强化中央政府责任，提供立法、制度和财政保障，推动实施校车发展战略，将校车服务纳入到“优先发展教育事业”的大战略中。

（二）坚持公益、公平、安全、可持续四项原则

第一，要坚持公益性原则，以“普遍受惠、普及实惠”为目标，办成面向大众、合理收费、高质量的校车服务体系。第二，坚持公平性原则，校车服务的对象是义务教育阶段的学生，对任何需要此项服务的儿童来说，都有权利享受此项服务，而不受家庭收入、家庭所在地等因素的限制。应对低龄和低收入家庭儿童，存在身体、心理、精神或智商缺陷的儿童等特殊群体，提供免费校车服务，以保证教育的

公平性。第三，坚持安全性原则，做到安全行驶、有序出行、定时定点，确保安全。第四，坚持可持续性原则。校车服务同一个国家经济社会发展密不可分。随着中国城镇化的加快，学校布局的集中，家长对校车服务的需要也在不断增加。在普惠广大群众的同时，校车服务应秉承可持续性的原则，这要求形成合理、可持续的财政投入。

（三）既要加大财政投入，也要把握财政投入尺度

应加大对校车的财政投入，在中央和地方设立校车专项基金，扩大对校车的财政投入，加大对校车的购置和管理。校车短缺也具有一定的时代性，与城镇化、人口布局调整和教育资源的整合密切相关。此外，由于校车具有高成本和专用性强的特征，应当形成合理的财政投入，避免未来校车需求的下降带来闲置浪费的风险。形成合理的财政投入，主要依托于三个支持方案。一是在学校层面开展校车需求评估，在此基础上测算潜在的校车需求。二是设置专项基金，鼓励社会赞助，通过财政资助、税收优惠和社会捐赠等多渠道筹措经费。三是形成多元化的校车运行方式，包括政府直营、政府委托民营企业、企业独立经营、公交巴士等不同类型，以缓解校车服务供需矛盾。

（四）重视地区和城乡发展不平衡，加大对县镇和农村的投入

应当充分重视经济社会发展的不平衡不充分带来的矛盾，加大对县镇和农村地区的校车投入。既要扩大公共交通的覆盖面，也要充分发挥政府的宏观调控，推动县镇和农村校车发展，尤其应加大对偏远地区、人口稀少地区、气候和地理环境恶劣地区、城乡结合部以及外来人口聚集地等特殊地区的校车补贴。这有利于促进教育事业的公平发展，减少学生由于通勤问题而辍学的现象。为提高效率，在财政投入和管理中，要关注地区和城乡差异，因地制宜，避免“一刀切”，发展适合本土和当地经济发展水平的校车运营方式，给予地方政府一定的自由裁量权，引导和激励地方政府积极参与校车运营与管理。

（五）推进管理体制变革，成立校车管理办公室

应加强对校车服务的规划、管理、评估、执法和监督，整合教育部门、交通管理部门和宣传部门，成立校车管理办公室等管理机构，明确其职能和责任，提升管

理效率。校车管理办公室应当履行以下几项职能，包括校车需求评估和财政申报；校车购置、驾驶员资格审查、培训和管理；加大校车整治力度，严厉打击“黑校车”和超载现象，严惩危害校车安全的交通违法行为；定期组织学校、家长和学生开展学生交通安全教育。在学校层面，建立校车办公室，负责校车的购置、维护和对校车及乘车人的管理。

(六) 鼓励通勤方式多元化，充分发挥社区功能

倡导绿色出行，鼓励步行、骑行和公共交通，建议推广新能源校车。充分发挥社区的作用，在农村和边远地区，设置儿童接送站，由家长或村庄志愿者陪护儿童，提高校车运行效率和学生上下学的安全。鼓励民间社团发展，成立校车协会，便于学校、交通运输公司和地方政府信息共享。

(七) 校车生产的标准化、校车运行的电子化和信息化

鼓励校车行业发展，促进市场竞争，完善并严格遵循校车生产标准。针对不同年龄和不同学习阶段的学生，生产专用校车，包括幼儿专用校车、小学生专用校车和中学生专用校车。在校车生产、租赁和使用中加入更多的安全条款，在校车生产和制造环节，加强对校车安全的干预。具体而言，应设置特殊需求座位以兼容有特殊需求的学生；安装校车定位系统，以区域为单位对运行校车实时监控；实现校车运行电子化、信息化。此外，学校之间可以共享校车资源，不同学校或同一学校的不同年级实行上下课错峰安排，提高校车使用效率。

(八) 加强对校车工作人员的管理和培训

应严格挑选校车司机，对校车司机开展定期考核和培训，规范校车工作人员的言行以及与学生的互动，通过引入“计分”机制监管校车司机。加强对校车人员的激励和培训。校车驾驶员技术要求高，但工时较短，须提供较高的工资报酬，才有助于解决校车驾驶员的高标准与低工资之间的矛盾。要加强对校车跟车人员的培训，提供专业化的跟车服务。

参考文献：

董少林、蔡永凤，2014，《农村校车服务有效供给：私人选择还是公共选择》，《财经科学》第6期。

- 董少林、温宇昕, 2015, 《农村校车服务供给的公共理性困境及其选择》, 《理论与改革》第6期。
- 段成荣、吕利丹、王宗萍、郭静, 2013, 《我国流动儿童生存和发展: 问题与对策——基于2010年第六次全国人口普查数据的分析》, 《南方人口》第4期。
- 古建芹, 2014, 《公平收入分配视角下的义务教育产品供给研究》, 《财政研究》第9期。
- 李春生, 2012, 《日本的校车管理及其启示》, 《世界教育信息》第4期。
- 刘亚娜, 2012, 《大力推进“校车安全工程”——兼论国外校车安全管理经验》, 《理论探索》第1期。
- 余颖, 2016, 《校车缺少资金和标准难开动》, 《经济日报》, 7月4日。
- 王磊, 2014, 《全国校车需求量的估算及影响因素分析》, 《教育与经济》第3期。
- 谢晶、陈建录、张红月, 2013, 《美国校车安全保障及管理体系探析》, 《中国教师》第12期。
- 赵碧波、董少林, 2015, 《我国农村校车运营管理模式比较分析——以四个典型地区为例》, 《中共贵州省委党校学报》第6期。
- 赵丹、范先佐, 2012, 《巴西农村校车政策与教育机会均等》, 《比较教育研究》第5期。
- 赵丹、吴宏超、Parolin Bruno, 2012, 《农村学校撤并对学生上学距离的影响——基于GIS和Ordinal Logit模型的分析》, 《教育学报》第3期。
- 赵建国、李熹晨, 2013, 《我国校车服务有效供给问题研究》, 《中共福建省委党校学报》第6期。
- 朱家吉, 2011, 《幼儿园取消接送 有些家远的孩子只得退学》, 12月9日 (<http://news.sina.com.cn/c/2011-12-09/070323602713.shtml>)。
- National Congress on School Transportation (NCST) 2013, “National School Transportation Specifications and Procedures”. Fifteenth National Congress on School Transportation. November 22nd (<http://www.ncstonline.org>).
- STC 2016, “School Transport Matters: A Report on School Transport Provision Across the UK 2010 – 2016.” Working Report.

作者单位: 中国社会科学院人口与劳动经济研究所
责任编辑: 张晨曲

health of the urban-urban migrants is more negatively affected by residential segregation than that of the rural-urban migrants. The difference may be due to the urban-urban migrant's education is relatively higher, so they have a stronger sense of "relative deprivation", resulting in greater psychological pressure and mental health damage.

SURVEY REPORT

Development of School Bus in China: Problems, Administrations and Experiences

..... *Zhang Juwei, Wang Yongjie & Gao Wenshu* 190

Abstract: In recent years, it has made some achievements in school bus development in China. The promulgation of relevant laws and regulations provides a legal and institutional system to improve school bus safety administration and regulation of the supply of school buses. However, it still remains challenges and problems in this field, especially the conflicts between growing demands and insufficient supply as well as poor service quality. These problems are more prominent in rural areas. Based on field studies at Deqing in Zhejiang and other 6 cities in China, this study finds that "government-led and market-operated" model is prevailing in China. Based on the analysis of domestic and international experiences, the provision of the school bus should be dominated by the government as its quasi-public good nature, particularly for the stage of compulsory education. To further promote school bus development, the government should strengthen top-level planning and build up an administration regime with the participation of the government, market and schools. The responsibility of the central government should be strengthened to provide legislative, institutional and financial security. Also, the principles of fairness, justice, security and sustainability should be upheld. Finally, the production and operation of school buses should be specialized, standardized and managed by utilizing information.

BOOK REVIEW

Arrighi's Economic Sociological Research ——Financialization and the Systemic Cycles of Accumulation: A Review of *The Long Twentieth Century* *Wang Rongxin* 210

How Political Culture Forges Industrial Policy? ——A Review of *Forging Industrial Policy: United States, Britain, and France in the Railway Age* *Li Guowu* 221