

中国城市交通治理现代化转型的思考

刘淑妍¹, 张斌²

(1. 同济大学国际文化交流学院, 上海 200092; 2. 同济大学政治与国际关系学院, 上海 200092)

摘要: 城市交通治理的现代化理论研究是改革开放40年来中国城市交通发展的新要求, 合作治理是中国城市交通治理现代化转型的一种路径探索。通过梳理西方城市治理理论和中国国家治理理论的演变发展, 提出城市交通治理向合作治理变革的理论基础。围绕对城市交通合作治理内涵的界定, 进一步分析城市交通合作治理模式的主要内容是围绕城市交通问题三大场域展开的。指出城市交通合作治理的保障措施是推进中国城市交通治理现代化合作发展的关键内容。

关键词: 城市交通治理; 合作治理; 转型发展

Modernization Transformation of Urban Transportation Management in China

Liu Shuyan¹, Zhang Bin²

(1.The International School of Tongji University, Shanghai 200092, China; 2.The Political Science & International Relations School of Tongji University, Shanghai 200092, China)

Abstract: Research on modernization theory of urban transportation management is a response to urban transportation development in the past 40 years of the reform and opening policies. Cooperative governance is one of the development paths of modernization transformation of China's urban transportation management. By reviewing the development of western urban governance theory and China's national governance theory, the paper summarizes the theoretical basis of transformation from urban transportation management to cooperative governance. Based on the definition of urban transportation cooperative governance, the paper analyzes the main contents of urban transportation cooperative governance which focus on the three major fields of urban transportation problems. Finally, the paper points out that the safeguard measures for urban transportation cooperative governance are the key elements of urban transportation governance in China.

Keywords: urban transportation management; cooperative governance; transition and development

收稿日期: 2018-12-19

基金项目: 国家自然科学基金重点项目“城市交通治理现代化理论研究”(71734004)

作者简介: 刘淑妍(1973—), 女, 江西吉安人, 博士, 教授, 博士研究生导师, 院长, 全球城市与合作治理研究中心主任, 主要研究方向: 城市治理。E-mail: lshyan0101@163.com

通信作者: 张斌(1984—), 男, 湖北襄阳人, 在读博士研究生, 主要研究方向: 城市交通法治。

E-mail: 184058269@qq.com

0 引言

改革开放40余年, 伴随中国高速的城镇化和机动化进程, 城市交通发展取得了令人瞩目的成就。但是城市空间规模的迅速扩大和机动车数量的急速增加也在各大城市相继引发了交通拥堵加剧、通勤时间增加、城市空气污染、能源消耗等问题, 并呈现日益严峻和复杂的趋势。高德地图城市“交通健康指数”数据显示, 2019年一季度全国50

个主要城市一半以上的交通运行状态低于健康水平线, 处于亚健康状态^[1]。在中共中央对新时代中国社会主要矛盾转化做出全新历史性判断的宏观背景下, 城市交通已经成为城市重要的公共问题, 不仅包括道路拥堵、环境污染的公害问题, 还包括促进城市发展、实现社会公平与兑现城市居民美好生活目标的公益问题。因而, 既有交通工程和交通管理等学科的技术治理视角面临的困境日益凸显, 解决新历史阶段的城市交通问题必

须创新理论，要采用多学科思维、系统论方法，注重满足人的需求，注重提高城市整体运行效益^[2]。

从现代化角度来看，改革开放以来中国城市交通发生的变化、经历的过程是城市交通现代化的重要部分，当下城市交通面临的问题和正在形成的新形势，在很大程度上成为城市交通治理现代化的一个重要节点，这些变化一方面对城市交通治理的结构和过程产生了重大影响，另一方面又凸显了对城市交通治理研究反思的必要。汪光焘教授及团队在对城市交通问题持续关注与研究基础上创新性地提出了构建城市交通治理现代化的理论，其核心思想是创新社会治理，从多专业支持和跨学科整合的研究思路提高城市交通治理的共建能力和共享水平^[3]。

共建、共享与共治实现的根本方式是合作。本文通过简要总结改革开放以来城市交通发展历史，在研判当前城市交通治理变革基本取向的基础上，从城市治理理论演进的视角，对推进城市交通治理现代化的基本合作逻辑进行分析。

1 中国城市交通发展的历史性转变及启示

不同于西方城市的发展路径，中国城市的城镇化、工业化与机动化进程在改革开放以来的40年里集中快速发展，对城市交通的发展和治理影响巨大。

1.1 改革开放后中国城市交通发展的历史脉络

中国城市交通发展呈现鲜明的时代特征(见表1)。在改革开放以前由于特殊的历史背景和制度安排，中国经济社会发展与城镇化进程十分缓慢，城市空间与人口变化不大，城市交通几乎没有发展。改革开放后，

在新的城市发展战略指导下，城镇化进程迅速加快，城镇人口数量呈现爆发式增长，城市交通持续跨越式发展。1978—1989年城镇化率增长了10个百分点，城市人口的迅速增长和城市交通发展的历史欠账导致人车供需矛盾爆发，自行车成为重要交通工具是这一阶段的显著特征。

20世纪90年代后，市场经济的发展进一步加速了城市交通出行方式的变化。1994年，国务院出台实施鼓励个人购买小汽车的《汽车工业产业政策》，小汽车从此逐渐进入城市普通家庭，城市交通逐步由自行车模式快速向汽车模式转换，随之而来的车路矛盾凸显。

进入21世纪以后，城市发展导向经历了由城市与小城镇协调发展向城市群推进城镇化的变化，城市人口进一步增加，城市空间扩张提速，中心城区的更新与新城区的建设同步推进。一方面导致以城市交通拥堵为代表的负外部性问题更加突出，因而，中国大城市陆续实施机动车限行、限购的经济和行政政策手段来遏制小汽车的增长；另一方面也带来城市交通基础设施建设的进一步完善和公共交通的较大发展。中国共产党第十九次全国代表大会后的一系列重要文件都已明确指出中国城市发展进入了新时代的新阶段，城市发展方式将发生重大转变，创造优良人居环境是今后城市发展的中心目标，城市交通引发的城市病等突出问题将成为城市治理的重点对象。经历了40年满足物质需求的交通基础设施建设的发展历程，中国城市交通正在向提供满足人民群众美好生活需要的交通服务转变。

1.2 城市交通发展的未来

城市居民对美好和便利出行需求最显著的指标就是私人汽车保有量的急剧增长(见图1)。截至2018年底，中国私人汽车拥有量

表1 改革开放后中国城市交通发展基本脉络

Tab.1 Urban transportation development process after the Reform and Opening Up in China

项目	20世纪80年代	20世纪90年代	21世纪初	2005—2009年	2010年后
城市发展导向	控制大城市规模，合理发展中等城市，积极发展小城市		城市与小城镇协调发展		城市群推进城镇化
城市交通特征	人多车少	车多路少	路多、拥堵增多		方式增多、服务少
治理策略	自行车出行	增加道路供给	出行需求管理		合作治理

资料来源：文献[4]。

达到2.057 493亿辆^[5]。近年来，大中城市中心城区用于新增道路基础设施建设的物理空间越来越少，随着机动车数量不断增长，城市道路饱和度越来越大，过度依赖小汽车的出行需求与城市道路交通基础设施之间的供需矛盾日益严重，各大城市的交通拥堵日益严重。优先发展公共交通是中国城市交通发展的核心战略，城市公共交通尽管取得了长足发展，但与城市居民机动化出行需求的增长之间仍然有较大差距，并且城市公共交通客运总量在2014年后连续两年下滑，因而，转变过度依赖小汽车的出行方式是城市交通拥堵治理面临的核心问题之一。近年来，随着移动互联网技术的发展与共享经济的兴起，网约车、共享单车和共享汽车等新的交通服务形式接连出现。新的交通服务形式带来了全新的绿色交通服务发展方式，代表了不依赖城市道路交通基础设施供给增加而满足城市居民出行需求的未来交通服务发展趋势。面向未来的交通服务方式在提供了城市交通服务变革机遇的同时，亦对传统城市交通治理模式带来了挑战。

1.3 城市交通治理模式的转变

不同的城市发展阶段主导了城市交通发展的实践，也深刻地影响了城市交通的治理模式。在改革开放初期，面对城市交通资源的严重短缺问题，主要是通过政府主导的市政建设来增加城市交通资源的供给；在20世纪最后10年中国城镇化快速推进的时代，城市交通的主要矛盾是交通需求-供给的匹配关系问题，主要是通过政府的行政管理来规范城市交通运行秩序，行政管理一直是中国城市交通治理的主要模式。在城镇化的新阶段，城市交通发展已经从增量为主转向存量优化^[3]，城市交通问题呈现出向交通拥堵、新服务业态监管和城市群背景下区域交通发展三大场域的聚集。围绕这些问题的治理，单一的行政管理手段难以面对现实和未来问题的挑战，多主体参与的合作治理势在必行，城市交通治理模式正在由行政管理向合作治理转变(见表2)。

2 城市交通治理变革的理论基础与特征

治理理论和城市治理理论提供了城市交通治理的基础理论分析框架。西方城市治理理论与中国国家治理理论朝向合作治理的发

展构成了中国城市交通治理理论的变革基础。治理理论要求城市交通治理在价值层面和工程技术层面统一，这是如何将西方城市治理理论与中国国家治理理论在城市交通治理具体实践中融合的可能路径。

2.1 工具理性与价值理性的统一：治理理论的核心

治理理论具有工具理性与价值理性相统一^[7]的特点。从工具理性的角度，治理理论为治理主体提供了寻求优化解决方案的视角。不同的治理主体都希望在追求治理效率提高的同时降低治理成本。因而在工具层面，治理的模式具有多样性可能，不同治理模式可以提供不同的有效治理的必要条件^[8]。作为工具而言，治理理论需要构建如何提高治理能力和提升治理成效的理论设计。因而，从工具的角度，治理的概念可以从不同层面来理解，根据治理目标在诸多情境和不同学科中同时运用和发展。

从价值理性的角度，治理的目的与意义并不是其理论本身产生的，而是与治理主体的制度环境和价值取向相连，治理主体嵌入

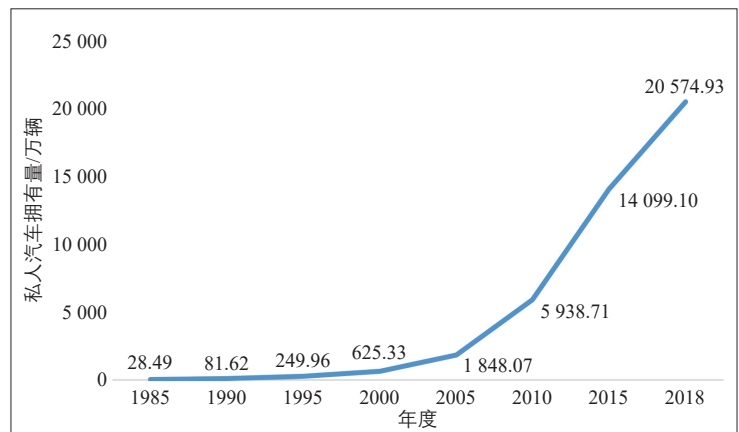


图1 私人汽车拥有量变化

Fig.1 Changes in private vehicles ownership

资料来源：文献[5]。

表2 城市交通治理模式转变

Tab.2 Transformation of urban transportation management mode

项目	合作治理	行政管理
主体	政府、企业、公众等各类利益相关者	政府
内涵	构建价值—信任—合作新型权责关系	政府管制
目的	优化交通资源配置，促进交通服务公平高效	实施建设、保障运行秩序和促进行业发展
手段	法治、行政、市场多元手段	行政管理

资料来源：文献[6]。

的国家制度环境直接影响治理绩效。已有实证研究的结果表明,国家治理在北美、新西兰、澳大利亚以及北欧等地都有成功经验,而在非洲、拉丁美洲、东欧部分国家和亚洲的欠发达国家却问题重重^[9]。在欧盟和经济合作与发展组织的部分成员国的调查结果显示,如果有保证非国家行为体提供集体物品的强国做后盾,无论是非国家行为体还是政府的治理都更加有效^[10]。因而,治理理论在理论价值内核上必然嵌入治理主体的政治制度及其背后意识形态,治理理论具有强烈的政治倾向。对此,中国城市交通治理在引入和运用相关理论时要注意技术和价值两方面统一。

2.2 合作治理:城市治理理论发展趋势

治理理论的核心假设之一是非政府参与主体能够在管理过程中发挥重要作用^[11]。城市治理也是基于政府管理的局限性,探寻政府、市场、社会共同促进城市发展的道路。但在具体的研究中基于学科差异出现了不同倾向,西方城市治理理论主要围绕地理单元和城市公共权力两大维度展开^[12]。

西方城市治理研究中围绕城市地理空间尺度范围展开的研究被学界概括为“区域主义”。萨维奇(Hank V. Savitch)总结和分析了西方区域主义演变的四种形态(大都市政府理论、公共选择、新区域主义、地域重构与再区域化)^[13]。不同理论形态主要聚焦如何通过城市空间区域的调整来促进城市经济社会发展。西方城市治理研究中的另一个维度围绕城市公共权力配置展开,经历了精英主义和多元主义、城市增长机器论和城市政体论的理论范式变迁。研究的核心由城市公共权力的支配问题向城市权力的运行机制转变。目前学界聚焦于如何通过城市政权实现政府、社会和市场主体之间的合作从而实现城市治理的共同目标。

西方城市治理理论的演进沿着以上两个维度展开,不同理论主张的前后继替并没有严格的时间界限^[12],但伴随西方城镇化发展的不同阶段,各理论范式基于各阶段的实践也呈现阶段性的范式特点。现阶段随着合作治理的兴起,城市治理理论的研究开始打破空间维度和公共权力维度的局限,寻求多元主体下城市公共权力与城市空间尺度融合的分析框架。

2.3 党建与共治:中共十八大以来的新治理观及发展

中共十八届三中全会提出了“国家治理体系和治理能力现代化”,治理开始成为中国官方理论体系下的重要概念。在随后中共中央一系列重要文件中对此概念的内涵不断进行补充,赋予了治理概念崭新而明确的内涵,特别是赋予了治理概念以鲜明的政治内涵,形成了党中央治国理政的新治理观^[14]。中共十九大继承和发展了十八大以来的国家治理能力和国家治理体系现代化理论。中共十九大报告中对社会主要矛盾转化做出了历史性判断,并且指出人民群众对美好生活需要日益广泛,为了有效回应这些新需要,解决社会的新矛盾,提出要完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制,打造共建、共治、共享的社会治理格局^[15]。执政党在治理体系中的核心地位与作用是理解十八大以来中国语境下治理理论内涵的关键,“共治”这一概念在十九大报告中首次被提出,既强调了中国共产党在治理体系的领导与核心地位,又体现了其他主体参与到治理体系的路径。

综上,西方城市治理理论向合作治理的发展趋势为分析中国城市治理的具体问题提供了可供借鉴的基本理论与经验,但现有西方理论与中国的城市治理具体实践存在诸多不契合的地方。中共十八大以来治理理论是指导城市交通治理变革的基本理论。城市交通治理在价值层面要创造性地借鉴与运用西方理论,将中国城市交通治理具体目标嵌入党和国家发展战略;在城市交通治理操作层面,要在党和政府的主导下推进不同主体的合作,实现治理目标。

3 建构城市交通合作治理模式

改革开放以来城市交通发展的历史、未来城市交通发展的趋势都从实践角度解释了城市交通治理模式向合作治理的变迁。西方城市治理理论的演变与中国治理理论的发展构建了城市交通合作治理的理论基础。进一步推进合作治理是城市交通治理现代化的实现手段。

3.1 城市交通合作治理的基本内涵

中外学界对于合作治理的理解存在多种

不同界定。国外有学者将其定义为“公共政策决策和管理的过程和结构，通过打破公共机构、各级政府和(或)公共、私人 and 公民领域的边界来建设性地参与其中以实现其他方式不能实现的公共目的”^[16]。城市交通合作治理是合作治理理论在城市交通领域中的具体应用，是城市交通的利益相关主体面对解决日益复杂的城市交通问题和未来城市交通服务的变革，在政府主导下通过建立合作关系，共同参与城市交通治理决策制定的过程和机制。

城市交通合作治理基于以下研判：1)城市交通问题复杂化的现实，城市交通问题已经由单一的供需问题发展为若干子因素和不确定因素叠加导致的复杂问题；2)城市交通管理的行政部门在职能和职责上无法通过单一行政手段解决问题；3)根据中国城镇化的趋势以及城市交通发展的现状，可以预判城市交通问题在今后相当长的一段时期内仍将十分棘手。因此，需要相关利益主体合作治理。

3.2 城市交通合作治理模式的主要内容

1) 城市群背景下的区域交通治理问题的实质是“府际之间”的合作。国务院批复的《北京城市总体规划(2016年—2035年)》中明确提出“打造以首都为核心的世界级城市群”^[17]。区域发展进入了城市群发展的新阶段，区域交通治理必须面对这一新形势。区域交通治理的关键是，通过打破行政、部门、地域界线建立城市群交通协同治理政府间合作关系，既包括纵向不同行政级别政府间的合作，也包括横向政府不同部门间的协同与平级政府间的合作。

2) 城市交通拥堵治理的实质是“政社之间”的合作。城市交通拥堵治理的一个关键在于转变城市居民对小汽车出行方式的过度依赖，需要居民的支持与合作，政府要从满足人民美好生活需要的角度来发展城市公共交通，提供满足城市居民机动化需要的公共交通替代出行方式；同时，转变出行方式治理交通拥堵是现实的民生工程，政府与社会参与合作是重要手段。

3) 城市交通服务市场治理的核心是“政企之间”的合作。基于移动互联网技术产生的新交通服务形式(网约车、共享单车等)打破了原有政府监管模式，政府需要在服务行政改革大背景下，进一步厘清政府与

企业的关系，创新能够让新服务形式生存和发展的市场监管机制，围绕公共利益的实现探索政府—企业合作共治的框架，通过法律制度保障合作治理实现。

3.3 城市交通合作治理的保障措施

新时代的治理变革对城市治理的绩效提出了更高要求，但是治理的方式并不一定能确保治理的目标达成并取得成效。具体到城市交通治理的具体场景，合作治理提供了一种路径选择，需要相应措施保证合作体系、过程及机制的有效运转。

1) 完善城市交通治理法治体系。

法治化与现代化是相互依存、相互促进的关系^[18]，城市交通治理法治化是城市交通治理现代化的必要条件，城市交通治理的关键是构建“良法”与“善治”的城市交通治理法治体系。根据构建城市交通治理内涵与目标的基本要素，以及城市交通治理的公共治理属性，构建包含不同位阶的法律制度规范的城市交通治理“良法”体系；从城市交通治理的过程入手构建动态的法治实施、监督与救济体系，引导城市交通治理走向“善治”。

2) 形成城市交通合作治理的协调机制。

在长期的管理逻辑下，城市交通管理往往偏重于交通工程和交通管理技术层面的问题，对于管理机构而言跨部门、跨层级、跨区域的协调较少，管理系统是自上而下的线性结构。城市交通治理系统是由多元主体构成的多因素、多层次和非线性的复杂系统，作为主导部门的政府在横向需整合碎片化的管理，加强政府部门间的协同，搭建与市场、社会和公众的协调合作渠道；在纵向创新不同行政层级的协同流程，建立跨层级跨区域的交通治理协调组织和机制。

3) 建立城市交通合作治理的评估体系。

对城市交通合作治理的评估体系建设与探索能够科学评判交通合作治理的政策效果，促进城市交通合作治理体系优化完善。城市交通合作治理的评估应根据交通治理的具体合作事项选择评估主体，根据评估的重点与交通技术性的关系选择合适的评估主体；评估的内容聚焦于交通治理政策实施运行的合作过程、社会效应和结果；大数据分析手段为城市交通合作治理的量化评估提供了有力的技术支持。中国多个大中城市开发建设了交通大数据信息平台，使得评估及反

环节具备了良好的数据条件，但是大数据技术在交通治理评估的具体运用中还有待具体实践的检验。

4 结语

城市交通治理现代化的转型是城市交通发展的必然趋势，其理论构建是一项复杂工程。推进城市交通的合作治理是根据城市交通治理现代化的实践做出的一种路径预判，亦希望从理论上回应当前中国国家治理现代化理论发展的要求。对于城市交通合作治理内涵的界定、模式的分析与保障体系建构，有助于进一步理解支撑城市交通治理现代化合作发展的关键内容，但也存在一定的局限性。随着城市交通的进一步发展，新技术下的交通服务业态还会推陈出新，治理交通拥堵的实践将更加精细化，长三角、京津冀、粤港澳大湾区城市群交通合作的实践必将广泛开展，城市交通合作治理的研究将伴随实践进一步丰富和完善。

参考文献：

References:

- [1] 高德地图. 2019年Q1中国主要城市交通分析报告[R]. 北京: 高德地图, 2019.
- [2] 汪光焘. 中国城市交通问题、对策与理论需求[J]. 城市交通, 2016, 14(6): 1-9.
Wang Guangtao. Urban Transportation in China: Problems, Policies and Integrating Theory with Practice[J]. Urban Transport of China, 2016, 14(6): 1-9.
- [3] 汪光焘. 城市交通治理的内涵和目标研究[J]. 城市交通, 2018, 16(1): 1-6.
Wang Guangtao. Concept and Objectives of Urban Transportation Management[J]. Urban Transport of China, 2018, 16(1): 1-6.
- [4] 同济大学“新常态下城市交通理论创新与发展对策研究”课题组. 国家自然科学基金委员会管理部2016年第1期应急管理项目《新常态下城市交通理论创新与发展对策研究》结题验收成果[R]. 上海: 同济大学, 2017.
- [5] 中华人民共和国国家统计局. 年度数据“运输和邮电”栏中“私人汽车拥有量”[EB/OL]. 数据发布年份[2018-11-16]. <http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>.
- [6] 陈小鸿. 中国城市交通发展论坛2017年第3次(总第15次)研讨会成果六[R]. 北京: 中国城市交通发展论坛组委会, 2017.
- [7] 蔡拓. 全球治理与国家治理: 当代中国两大战略考量[J]. 中国社会科学, 2016(6): 5-14.
- [8] B. 盖伊·彼得斯. 治理与个体行动者[C]//王浦劬, 臧雷振, 编译. 治理理论与实践: 经典议题研究新解. 北京: 中央编译出版社, 2017: 105.
- [9] Milward H B, Provan K G. Governing the Hollow State[J]. Journal of Public Administration Research & Theory, 2000, 10(2): 359-379.
- [10] 坦贾·A·博泽尔, 托马斯·里泽. 无政府治理的可行性[C]//王浦劬, 臧雷振, 编译. 治理理论与实践: 经典议题研究新解. 北京: 中央编译出版社, 2017: 156.
- [11] H K 科尔巴齐. 治理的意义[C]//王浦劬, 臧雷振, 编译. 治理理论与实践: 经典议题研究新解. 北京: 中央编译出版社, 2017: 7.
- [12] 吴晓林, 侯雨佳. 城市治理理论的“双重流变”与融合趋向[J]. 天津社会科学, 2017(1): 69-74+80.
- [13] 汉克·V·萨维奇, 罗纳德·K·福格尔. 区域主义范式与城市政治[J]. 罗思东, 译. 公共行政评论, 2009, 2(3): 51-75+204.
Hank V Savitch, Ronald K Vogel. Regionalism Paradigms and Urban Politics[J]. Journal of Public Administration, 2009, 2(3): 51-75+204.
- [14] 朱光磊. 全面深化改革进程中的中国新治理观[J]. 中国社会科学, 2017(4): 27-39.
- [15] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[M]. 北京: 人民出版社, 2017.
- [16] EMERSON K, NABATCHI T, BALOGH S. An Integrative Framework for Collaborative Governance[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2011, 22(1): 1-29.
- [17] 新华社. 中共中央 国务院关于对《北京城市总体规划(2016年—2035年)》的批复[EB/OL]. 2017[2018-11-16]. http://www.gov.cn/zhengce/2017-09/27/content_5227992.htm.
- [18] 张文显. 法治与国家治理现代化[J]. 中国法学, 2014(4): 5-27.
Zhang Wenxian. The Rule of Law and Modernization of National Governance[J]. China Legal Science, 2014(4): 5-27.