

城市交通治理的内涵和目标研究

汪光焘^{1,2}

(1.同济大学,上海 201804; 2.国际欧亚科学院中国科学中心,北京 100107)

摘要:城市交通治理是提升国家及城市治理能力的战略需求和重要抓手。研究面向交通服务多元主体新型关系的城市交通治理现代化理论,是提升交通服务共建、共享、共治水平的新要求和趋势。通过梳理公共治理一般理论以及国家治理、社会治理、城市治理等相关领域治理研究的基础,从中国城市交通治理的现实需求出发,提出城市交通治理的基本内涵与技术支撑要求。围绕服务于人的需求,组织城市高效、安全、低耗可持续运行的城市交通总体目标,在以城市群为主体形态背景下,制定差异化、阶段性城市交通治理目标。

关键词:城市交通治理;基本内涵;技术支撑;治理目标

Concept and Objectives of Urban Transportation Management

Wang Guangtao^{1,2}

(1.Tongji University, Shanghai 201804, China; 2.The China Science Center of International Eurasian Academy of Sciences, Beijing 100107, China)

Abstract: Urban transportation management serves as the strategic need and important driving force in improving the capabilities of national and urban governance. Studying the modernization theory of urban transportation management for the multiple elements of transportation services represents the new requirement and trend for elevating the level of joint contribution, shared benefits and governance in transportation services. By reviewing the general theory of public governance and studies in national, social and urban governance, this paper proposes the basic connotation and technical support requirements of urban transportation management based on the actual needs of urban transportation management in China. Focusing on serving the needs of people and providing efficient and safe urban transportation service with low energy consumption and sustainable operation, the paper presents the differentiated and periodic objectives for urban transportation management taking urban clusters as the major form.

Keywords: urban transportation management; basic connotation; technical support; management objectives

收稿日期: 2017-12-11

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: 汪光焘(1943—),男,安徽休宁人,高级工程师,同济大学教授,国际欧亚科学院中国科学中心副主席,原建设部部长,第十一届全国人大环资委主任委员。主要研究方向:城市发展、农村建设、城镇化。E-mail: utf_utf@126.com

0 引言

党的十八届三中全会提出推进国家治理体系和治理能力现代化是社会主义现代化的应有之义^[1]。2013年中央城镇化工作会议和2015年城市工作会议也提出加强社会治理、完善城市治理体系、提高城市治理能力的要求。2016年联合国“人居三”大会提出加强城市治理的范式转型^[2],世界银行也将政府治理和法律作为《2017年世界发展报告》的主题^[3]。治理问题已受到世界各地普遍关注

和展开积极探索。

习近平总书记提出要把解决交通问题放在城市发展的重要位置,对大气污染、交通拥堵等突出问题要系统分析、综合施策^[4]。提供安全、高效、公平的交通服务以满足人的活动需求是组织城市高效运行的根本目标^[5],对城市交通发展的认识,必须由提供基础设施向提供均等化的公共服务转变;衡量城市交通的发展,也必须向能否满足人的需求、能否提高交通服务共建共享水平转变。政府包建、包管的交通管理手段,既不能解决旧

矛盾,也无法应对新问题。应解除传统城市交通管理的路径依赖,从设施建设管理、系统运行管理和行业管理范畴向公共服务供给和社会治理转型^[6]。

城市交通治理的基本思想,是提高共建能力和共享水平。城市交通治理现代化理论,是基于“我国城市公共交通优先发展战略研究”和“新常态下城市交通理论创新与发展对策研究”两项国家自然科学基金项目成果提出,旨在以运用大数据、信息化等新技术为支撑,提出符合新时代要求的治理政策措施,并评价其实施效果,最终形成城市交通治理目标的理论和方法。如果说国家治理体系和治理能力现代化内涵丰富宽泛,城市治理无疑是其中的重要内容,而城市治理应当包含城市交通治理,推进城市交通治理现代化是现实需要也是战略需要。某种意义上说,建立城市交通治理现代化理论和方法是全面深化改革总目标的要求^[6]。

1 城市交通治理相关理论综述

公共治理理论为城市交通治理提供了基本的理论解析框架,国家治理、社会治理以及城市治理,从不同范畴和维度为城市交通治理提供目标、内涵以及实现手段的宏观指引。

1.1 理论概述

治理理论本身与国家治理、世界治理存在衔接关系,学界已经形成了一系列研究成果,包括治理理论的内涵、主要特征、意义和应用等。

治理,指的是在特定范围内行使权威,隐含着—个政治进程^[7]。2017年世界银行将“较好的治理”界定为“国家和非国家群体在一套由权力塑造的正式和非正式规则的框架内运作,通过相互作用来设计和实施政策的过程”^[3]。治理强调多主体参与、对协调作用的重视、持续的互动过程而非仅是一套制度或规则^[8]。

治理理论可以弥补国家和市场在调控和协调过程中的某些不足,最终目标是实现公共利益最大化。在治理理论的应用过程中应特别注意,尽管治理理论主要是一种公共管理理论,但从政治倾向上看,在世界范围内都具有强烈的意识形态倾向。因此,应当紧密围绕中央政府的指导思想和地方政府的连续性政策开展。

学界认为当前公共治理理论研究的关键

问题包括^[8]:1)基本问题:探讨公共政策执行和公共服务提供的最基本分析单位是什么及其对理论和实践的含义;2)结构问题:怎样的组织结构最有助于提供公共服务;3)可持续问题:如何维持一个可持续发展的公共服务系统以及可持续性的作用;4)价值问题:什么样的价值可以支撑公共政策的执行和公共服务的提供;5)关系技能问题:在关系的处理过程中需要哪些重要技能;6)责任问题:在一个碎片化的多组织和多元系统中,问责的实质是什么;7)绩效评估问题:如何评价一个公开的公共服务提供系统中的可持续性、问责和关系表现。

1.2 国家治理能力现代化与社会治理创新

国家治理的目的在于解决社会矛盾和社会问题,实现社会健康发展。现代治理体系的核心问题是理顺国家与社会、政府与市场、公共权力与公民权利之间的关系。治理能力现代化的认识和把握包括三个层面^[9]:1)治理主体强调社会公共事务的多方合作治理;2)权力运行要顺应经济社会发展的形势和要求;3)有效的治理必须具备科学合理的政府组织结构。国家治理中的重要问题包括:国家治理的理念走向现代化、国家治理的主体走向多元化、国家治理目标走向人民本位、国家治理方式走向规范化、国家治理手段走向法治化等。

社会治理创新的解读也体现了现代国家治理理念,即强调社会各方以协商、共建共享的方式处理复杂的社会问题和社会矛盾^[10]。从社会学的角度思考,实现社会和谐的前提是政府、市场与社会三者之间的协调与平衡。中国国情决定了社会治理中政府处于主导地位,在集中行动、统一配置资源、处理危机等方面具有显著优势。但与此同时,若政府一味采用大包大揽的思路治理社会,会造成积极性缺乏的市场和社会。因此,目前对社会治理创新来说,最值得挖掘的资源是激发社会活力。

1.3 城市治理的研究范畴和新发展

城市治理是指借助制度化的设计与安排,塑造有效、正确的处理城市问题的能力^[11];是依据城市发展客观规律、各种规范要求以及市民的反应,对城市各方面的矛盾和不协调进行系统整治和调理的经常性的管理行为^[12]。

城市治理研究由社区研究启程,城镇是城市治理理论的侧重点,跨区域治理越来越

受重视。城市治理理论的发展可以分别以地理单元和公共权力维度为主轴展开。经过多年的探索，城市治理的地理单元指向和公共权力指向的理论展现出合流趋势，制度性集体行动理论就是二者融合的一个表现(见图1)。

2 城市交通治理现代化内涵与理论的技术支撑

政府、市场与社会的基本关系，是以提供优质公共服务推动政府职能转变，坚持政府主导下的协商、共建共享以使不同主体之间达成良好的自愿性合作并形成集体行动等核心治理成果，也是构建城市交通治理内涵与目标的基本要素。同时，还须结合中国城市交通发展的现实背景与发展趋势，剖析城市交通治理现代化的内涵与理论的技术支撑要求。

2.1 城市交通治理的现实背景

当前城市交通发展已经从增量为主转向存量优化，有序建设，适度开发；从注重基础设施建设向注重新设施建设和发挥既有设施效益并重。交通研究的基本对象已经从交通流、交通设施转向交通服务和复合交通网络。同时，城市交通管理的基本逻辑也发生了变化，由被动适应到主动应对需求管理。在此基础上，城市交通研究的核心内容也从分方式单一交通物理设施网络的独立构建转向多方式复合交通网络的整体构建与运行调控。城市交通已经从信息技术支撑的人、车、路、环境协同向基于综合性复合网络提升城市运行效率的方向发展。研究手段上也不再是以传统工程学为核心，而是综合运用工程、经济、法律、社会等多学科交叉手段(见表1)^[14-15]。

2.2 城市交通治理现代化的基本内涵

城市交通治理现代化就是创新社会治

理，涉及制度、体制、机制、需求、人、社会、环境等问题，涉及法律制度、城市经济运作规律、社会发展机制和道路市政专业技术等，需要多专业支持和跨学科整合的研究思路。从城市交通治理现代化角度看待城市交通问题，必须将城市交通立足于以城市群为主要形态，是城市发展带动区域发展的综合性的问题，不仅是专业性的城市规划、车辆和道路的问题，还是城市发展面临的社会问题。

城市交通治理现代化要明确两方面问题：一是未来城市交通问题的发展是工程技术与社会问题的综合，涉及城市发展模式，而不只是交通发展本身的模式；二是交通治理的基本载体是物理设施网络、运输组织网络以及信息诱导网络的综合体(见图2)，不仅是短期，中长期也要加强现实的建设和管理，尤其是推进政府、企业、社会的协同和精细化管理。在此基础上，才能加强和创新城市交通治理，完善城市交通治理体系，提升城市交通治理能力。

城市交通治理现代化应遵循科学规律，加强法制保障，政府集中决策，落实部门责任，强化道德约束，规范交通行为，调节利益关系，坚持综合治理。

2.3 城市交通治理现代化理论的技术支撑

技术的影响、科技的进步，尤其是信息化的普及，一方面会诱发人的出行行为的改变，推动城市交通需求与结构的变化，另一方面也为城市交通治理研究提供技术支撑手段^[16]。依托信息化、云计算、大数据技术，可以揭示个体多样性背后隐藏的群体规律性，使行为主体特征提取和对象表征成为可能，进而实现基于个体和出行双重属性特征的聚类分析。进一步将多维特征属性信息融入出行选择模型，可以实现基于精准化特征分类的模型改造，支撑交通政策的方向把握

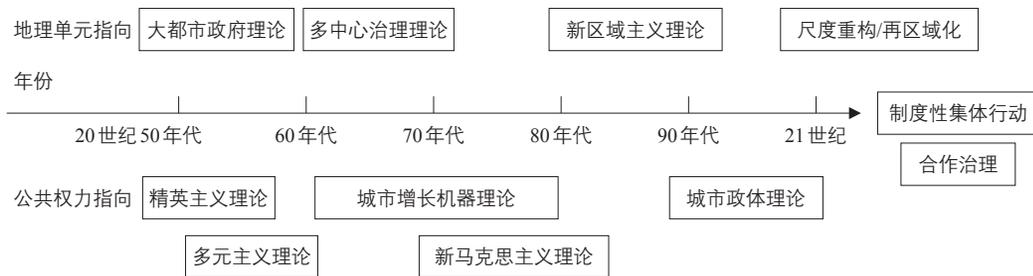


图1 城市治理的理论模式

Fig.1 Theoretical model of urban governance

资料来源：文献[13]。

及分人群、分区域的精准化需求管理(见图3)。信息化条件下的大数据分析、人工智能、大规模仿真等作为支撑公共资源精细化、精准化配置的工具手段,也是实现城市交通治理现代化的技术支撑。

3 城市交通治理目标

内涵决定目标。城市交通治理现代化在内涵上突出以城市交通服务的均等化引导城市发展,并在以城市群为城镇化主体形态背景下,通过城市发展带动区域发展。因此,城市交通治理的目标,也应从城市与区域的经济社会发展视角进行解析,而不仅仅局限于交通系统本身。

3.1 中央对北京城市总体规划批复的启示

中共中央国务院关于对《北京城市总体规划(2016年—2035年)》的批复中,第一次从国家层面明确了将公共交通优先发展作为城市发展的战略,而不仅是在交通系统内部优先发展公共交通。

学习贯彻该批复精神,超大城市编制交通规划、开展交通治理工作时应考虑以下问题:

1) 思考城市定位与交通关系。应当遵循客观规律,担当国家使命,提高交通服务保障能力。思考多核协同,以城市群为主要

形态,大中小城市与小城镇协调发展,建设不同规模和发展定位的城市群。以战略的眼光,解决好现实问题。

2) 加强城市交通问题基础性研究。围绕枢纽城市,研究超(特)大城市对外交通枢纽与空港、海港区发展,研究城市发展带动区域发展。围绕城市交通客运枢纽和物流配送,研究如何组织城市高效、安全、可持续运行。围绕城市公共交通优先发展战略开展实施路径研究。围绕城市交通网络构建和运行,研究提高现有交通设施服务能力。围绕分区(或者功能单元)制定路网格局。

3.2 城市交通治理目标的讨论

有城市就有城市交通,而城市交通研究的核心是人的活动。人口集中于城市必然产生就业和生活需求,城市交通是服务于这两类需求的最基本保障^[7]。不同阶段由于环境、文化、科技水平的变化,人们的生活方式会改变,对城市交通的诉求也产生相应的变化。城市的发展、人的需求的演化与城市交通紧密相关。从城市交通发展和研究的历程、城市交通的研究目标可以归纳为服务于人的需求,组织城市高效、安全、低耗可持续运行^[14]。

面向共建能力和共享水平提升,城市交通治理主要体现在三个层面:全民参与,构

表1 城市交通研究范式的基本转变

Tab.1 Change of research paradigm of urban transportation

要素	既有研究范式	新的研究范式
时代背景	交通设施大规模建设	由增量为主转向存量优化,有序建设,适度开发
关注点	满足交通工具的移动	满足交通出行者的需求
理论对象	交通流—交通设施	交通服务—交通网络
基本逻辑	被动适应需求:增加交通设施满足交通流运行要求	适应并主动引导需求:构建、组织、调控交通网络满足一体化出行服务要求
核心内容	交通基础设施:分方式单一交通物理设施网络独立构建(如道路网、地面公交网、轨道交通网等)	交通服务体系:多方式复合交通网络(物理设施网络、运输组织网络、信息诱导网络)整体构建与运行调控
应用场景	面向中长期设施建设	既面向中长期设施建设,又面向短期甚至实时管理调控
理论需求	需求理论	基于出行统计的需求预测
	供给理论	单一设施网络的交通承载力
	交通流理论	机动车交通流
研究手段	数据来源	小规模抽样调查
	分析方法	数学解析,仿真模拟
	模型支撑	宏观、中观、微观模型独立构建
	学科交叉	以工程学为核心
		基于个体行为决策的需求分析
		多方式复合网络的交通服务能力
		混合异质交通流
		现代信息技术和移动互联网支撑下的多源大数据
		人工智能,计算实验,平行控制
		宏观-中观-微观一体化模型
		综合运用工程、经济、法律、社会等多学科交叉手段

筑新型社会治理主体关系；共建机制，塑造新型社会治理结构模式；共享成果，追求新型社会治理目标。贯彻新时代基本方略和主要矛盾，围绕城市交通学的研究目标，用战略的眼光预判城市交通治理的分阶段目标，以解决城市交通现实问题：

1) 依据党的十九大报告“新时代、新思想、新征程”要求，围绕“主要矛盾是人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”^[18]思考交通治理的目标。

2) 以实施“一带一路”战略、京津冀协同发展战略、长江经济带发展战略等重大区域协调发展战略为基本要素，在以城市群为主体形态构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局背景下，研究不同城市交通治理的差异化目标。

新时代城市交通治理目标的实现途径可以归纳为：遵循城市发展的客观规律(包括城市发展规律、城市交通发展规律、交通科技开发应用规律等)，应用城市交通治理现代化理论和方法，采取信息化、法治化以及道德教育等手段，构建政府、企业、社会、公众等多元主体间价值-信任-合作新型权责关系，优化资源配置，促进交通服务公平高效。以城市交通服务的均等化引导城市发展，最终构建全民共建共享的治理格局。

4 结语

公共治理的理论发展为城市交通治理理论研究提供了有益的一般性理论分析范式。城市交通治理的基本内涵是建立政府、企业、社会组织、公众等多元主体在交通服务体系构建过程中的新型权责关系。利用信息化技术支撑与法治化保障手段，设计维系多元主体权责关系的正式与非正式制度安排。推进城市交通治理现代化，就是在新型城镇化背景下，以城市交通服务的均等化引导城市发展，构建全民共建共享的治理格局。围绕服务于人的需求，组织城市高效、安全、低耗可持续运行这一总体目标，考虑发展不平衡、不充分的新矛盾需求，在城市群为主体形态背景下，制定差异化、阶段性城市交通治理目标。

(本文基于2017年12月于同济大学举办的“城市交通治理现代化理论研究”课题推进会发言整理修改，由同济大学交通运输工程学院叶建红教授、叶倩博士执笔成稿。)

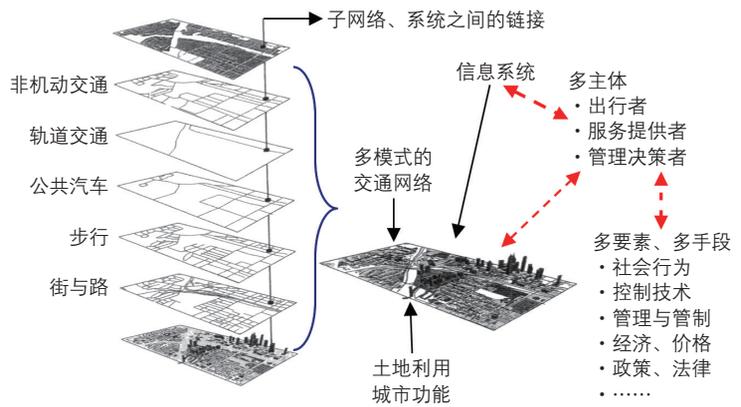


图2 城市交通复合网络示意

Fig.2 Comprehensive urban transportation network

资料来源：文献[6]。

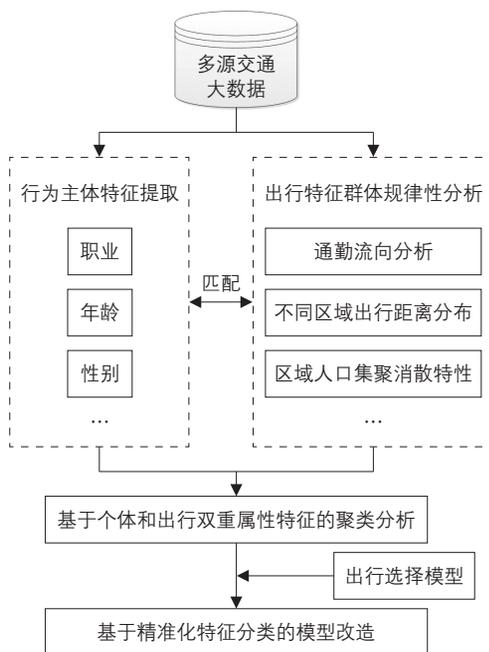


图3 大数据分析技术对交通治理的支撑

Fig.3 Supportive role of big data analysis technology for transportation management

参考文献：

References:

[1] 人民网. 习近平：关于《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的说明[EB/OL]. 2013[2017-12-08]. <http://cpc.people.com.cn/n/2013/1116/c64094-23561783.html>.

[2] 石楠. “人居三”、《新城市议程》及其对我国的启示[J]. 城市规划, 2017, 41(1): 9-21. Shi Nan. Introductions to Habitat III and New Urban Agenda, and Their Enlightenment on China[J]. City Planning Review, 2017, 41(1): 9-21.

[3] World Bank. World Development Report 2017: Governance and the Law[R]. Washington DC: World Bank, 2017.

[4] 人民网. 习近平对北京城市规划建设提出要

- 求[EB/OL]. 2017[2017-12-08]. <http://bj.people.com.cn/n2/2017/0225/c82837-29766732.html>.
- [5] 汪光焘. 论城市交通学[J]. 城市交通, 2015, 13(5): 1-10.
- Wang Guangtao. Discussion on Urban Transportation Science[J]. Urban Transport of China, 2015, 13(5): 1-10.
- [6] 林群, 马小毅, 於昊, 等. 城市交通综合治理现代化: 中国城市交通发展论坛2017年第3次研讨会[J]. 城市交通, 2017, 15(5): 彩页1-9.
- [7] 乾泉. 什么是城市治理? [EB/OL]. 2015[2017-12-08]. http://blog.sina.com.cn/s/blog_3ec0e09d0102w5ip.html.
- [8] Osborne S P. The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance[M]. Oxford: Routledge, 2010.
- [9] 张燕玲. 如何准确理解国家治理体系和治理能力现代化[J]. 理论导报, 2014(4): 13-14.
- [10] 李强. 创新社会治理需要激发社会活力[J]. 杭州(周刊), 2016(4): 32-33, 39.
- [11] 张衍春, 单卓然, 许顺才, 等. 内涵·模式·价值: 中西方城市治理研究回顾、对比与展望[J]. 城市发展研究, 2016, 23(2): 84-90, 104.
- Zhang Xianchun, Shan Zhuoran, Xu Shuncai, et al. Connotation·Model·Value: The Review, Comparison and Expectation on Urban Governance Research in Western Countries and China[J]. Urban Development Studies, 2016, 23(2): 84-90, 104.
- [12] 陈福军. 城市治理研究[D]. 大连: 东北财经大学, 2003.
- [13] 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.
- [14] 汪光焘, 陈小鸿, 殷广涛, 等. 新常态下城市交通理论创新与发展对策研究[R]. 北京: 国际欧亚科学院中国科学中心, 2017.
- [15] 汪光焘, 陈小鸿. 中国城市公共交通优先发展战略: 内涵、目标与途径[M]. 北京: 中国科学技术出版社, 2015.
- [16] 汪光焘. 大数据时代城市交通学发展的机遇[J]. 城市交通, 2016, 14(1): 1-7.
- Wang Guangtao. Opportunity for Urban Transportation Development in the Era of Big Data[J]. Urban Transport of China, 2016, 14(1): 1-7.
- [17] 汪光焘. 城市交通与信息化[J]. 城市交通, 2015, 13(3): 1-4.
- Wang Guangtao. Urban Transportation and Informatization[J]. Urban Transport of China, 2015, 13(3): 1-4.
- [18] 人民网. 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: 在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[EB/OL]. 2017[2017-12-08]. <http://politics.people.com.cn/n1/2017/1028/c1001-29613514.html>.

(上接第53页)

- [2] Semaly, Metram, Sofretu. 广州地下铁道可行性研究: 示例报告[R]. 广州: 广州市地下铁道总公司, 1988.
- [3] 郑明远. 轨道交通时代的城市开发[M]. 北京: 中国铁道出版社, 2006.
- [4] 王有为. 适于中国城市的TOD规划理论研究[J]. 城市交通, 2016, 14(6): 40-48.
- Wang Youwei. Suitability of TOD Planning Theory for Chinese Cities[J]. Urban Transport of China, 2016, 14(6): 40-48.
- [5] 张明, 刘菁. 适合中国城市特征的TOD规划设计原则[J]. 城市规划学刊, 2007(1): 91-96.
- Zhang Ming, Liu Jing. The Chinese Edition of Transit-Oriented Development[J]. Urban Planning Forum, 2007(1): 91-96.
- [6] 丁川, 吴纲立, 林姚宇. 美国TOD理念发展背景及历程解析[J]. 城市规划, 2015, 39(5): 89-96.
- Ding Chuan, Wu Gangli, Lin Yaoyu. An Analysis on the Background and Evolution of Transit-Oriented Development in the USA[J]. City Planning Review, 2015, 39(5): 89-96.
- [7] 李文翎, 阎小培. 城市轨道交通发展与土地复合利用研究: 以广州为例[J]. 地理科学, 2002, 22(5): 574-580.
- Li Wenling, Yan Xiaopei. Study on the Development of Urban MTR System and Land Compound Use: A Case in Guangzhou City[J]. Scientia Geographica Sinica, 2002, 22(5): 574-580.
- [8] 何冬华. TOD影响下的车站地区空间发展演进与土地利用形态重组[J]. 规划师, 2017, 33(4): 12-18.
- He Donghua. Spatial Evolution and Land Use Reorganization of Station Vicinity Under TOD Model[J]. Planners, 2017, 33(4): 12-18.