

《包容性交通：修复分裂社区的宣言》解读

A Review of *Inclusive Transportation: A Manifesto for Repairing Divided Communities*

黄黎晨, 杨明

(南京市城市与交通规划设计研究院股份有限公司, 江苏 南京 210018)

作为满足基本生活需求的重要载体, 交通承载着人民群众对美好生活的向往。科学合理的交通规划、设计、建设及管理不仅影响城市的运行效率和居民出行便利, 更对社区健康和公共安全产生深远影响。在《包容性交通：修复分裂社区的宣言》(*Inclusive Transportation: A Manifesto for Repairing Divided Communities*)一书中, 作者 Veronica O. Davis 结合其在美国交通规划设计领域近20年的实践经验, 通过展现美国有色人种以及低收入群体聚居社区在交通发展浪潮中被歧视、被忽视的案例, 生动呈现了交通领域长期存在的各类不公平现象。作者对这些不公平问题的根源进行了深层次剖析和系统性反思, 并在此基础上提出了一种基于公平和正义原则的包容性交通规划设计新思路和新方法。作者希望通过本书能让包括交通专业人士在内的各类参与者、决策者和利益相关者明确自身定位、责任与义务, 相互协作, 共同努力推动更具包容性的交通发展。

道路交通应为人服务而不是为小汽车服务

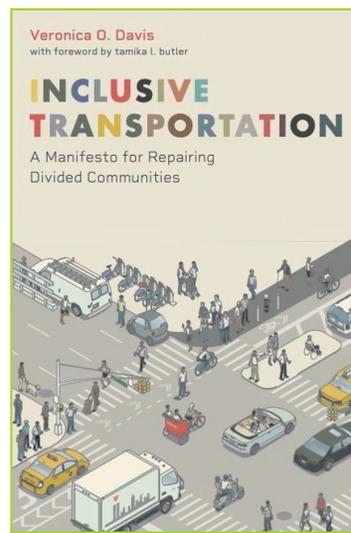
作为世界上人均汽车拥有量最多的国家, 美国对小汽车的依赖人尽皆知。作者认为, 美国社会对小汽车极尽宽容, 对公共交通和自行车等绿色交通方式却缺乏包容。一个较为明显的例证就是, 在处理交通拥堵问题时, 决策者往往以提升《道路通行能力手册》中提到的道路服务水平(Level of Service, LOS)为导向, 将道路扩建视为缓解交通拥堵的首选。在作者看来, 这种建立在让小汽车快速通行基础之上的“头痛医头、脚痛医脚”的做法存在明显局限性, 并未系统、全面、科学地考虑和解决交通问题。

从公共安全和公共健康的角度来看, 道路越宽阔隐患越多, 公众面临的安全威胁也越显著。长期生活在被宽阔的高速公路和干线公路密集穿越的社区, 居民几乎每天都暴露在危险之中。快速行驶的车辆不仅威胁行人安全, 严重的尾气排放和噪声污染更危害居民身心健康。

作者直言不讳地指出, 交通的本质是实现人和物的安全有序流动, 而不是小汽车的快速通行。为了提高早晚高峰时段的道路通行能力而对道路进行扩建的做法, 不仅与以人为本的理念背道而驰, 而且导致道路资源在多数时间闲置, 严重浪费了公共资源。此外, 非早晚高峰时段过剩的通行能力会诱发危险驾驶行为, 间接提高交通事故和伤亡风险。让作者真正感到遗憾和惋惜的是, 决策者在道路扩建时总是果断坚决, 却在设置公交专用车道或受保护的自行车道问题上犹豫不决。事实上, 集约化的公共交通占用的道路空间资源更少, 受保护的自行车道可以鼓励更多人参与骑行。

把有限的资源优先留给受影响最大的群体和交通状况最需要改善的社区

作为交通领域的专业人士, 同时也是黑人群体的一员, 作者对美国的黑人、拉丁裔等少数族裔及低收入群体在交通方面遭受的不公平待遇深有体会。他提到, 20世纪五六十年代全美大规模高速公路建设期间, 经济条件及社会地位优越且享有政府特殊政策支持的中产阶级白人纷纷搬至郊外, 住上了带有庭院和良好绿化环境的房屋, 过上了象征美国梦的生活。而那些低收入且饱受种族主义困扰, 享受不到任何政策支持的黑人群体(包括作者母亲在内), 一方面要承受高速公路建设造成的社区割裂, 以及由此导致社区活力丧失而引发的就业困难和生活不便, 另一方面还要默默忍受尾气污染和噪声污染对身心造成的伤害。



包容性交通：修复分裂社区的宣言

作者: Veronica O. Davis

出版单位: ISLAND PRESS

出版时间: 2023年7月

作者进一步指出，由于美国社会根深蒂固的种族主义，政府在交通政策的制定和实施以及资源配置方面更倾向于白人以及高收入阶层所在区域，黑人、拉丁裔等少数族裔以及低收入群体所在社区得到的支持力度较小，交通状况始终得不到改善：道路绿化率低、公共交通服务差、受保护的自行车道和人行道缺乏等现象长期存在。更令人担忧的是，政策取向不一致和资源配置不均衡导致的负面效应正在显现，黑人、拉丁裔等少数族裔以及低收入群体所在社区哮喘病、心脏病的患者人数明显高于以白人为主的中产阶级社区；此外，这些地区因高速公路、干线公路密集穿越以及交通安全设施缺乏而引发的行人死亡案例也相对较多。

为了弥补长期以来因交通规划设计不合理和资源配置不均对有色人种及低收入群体造成的损害，作者呼吁联邦政府及各州在交通资源配置、资金调度和项目审批中，优先考虑这部分群体的利益与诉求，将有限资源用于改善他们的出行环境和社区交通状况。为此，作者以医院急诊室为例做了一个生动的比喻：在医疗资源有限的情况下，急诊室每天面对众多患者，医护人员的救治顺序无关肤色或收入，而是依据病情的严重程度——生命垂危者必然优先得到救治。

建立与规划相关的公众参与制度，推动全面有效的公众参与

作为在美国交通部、地方政府及咨询机构深耕近20年、参与过全美众多重大交通项目的资深规划师与工程师，作者直指美国交通规划的核心短板：公众参与严重缺位。作者指出，尽管规划师与工程师拥有专业教育背景与技术能力，却普遍缺乏对公众真实生活的体察及与公众的有效沟通，这种割裂导致规划丧失公平性与完整性。作者强调，公众作为交通最直接的体验者，其直观感受能提供多样化视角与丰富信息，是制定科学合理方案的关键依据。

近20年的从业经历让作者深刻地领悟到规划的顺利实施、愿景的实现和蓝图的落地并非规划师一厢情愿所能促成，也非政府强势介入即可实现，全面有效的公众参与同样必不可少。作者呼吁，交通规划师和工程师除了运用自身积累的专业知识和技术来提升规划设计的水平，还要切实提升与公众沟通交流的能力，努力把精英式的专业判断转变成与公众无障碍沟通的语言，加深公众对规划方案的理解和认同。作者强调，无论是交通规划师和工程师还是政府决策者，在思想层面，要充分认识到公众参与的必要性，理性接受并积极推动其开展，不能因追求便捷而刻意回避或放弃公众参与过程；在行动层面，要建立与规划相关的公众参与制度，明确规划过程中公众参与的具体流程和总体框架。

主政官员和决策者的政治勇气与责任担当至关重要

规划涉及的主体众多，覆盖人群广泛，不同主体和不同群体的诉求往往各不相同，更可能存在利益冲突，即使同一社区也会存在不同的声音。作者强调，面对来自不同社区、不同阶层和不同背景群体的多样化诉求，主政官员和决策者在做规划决策时需要展现巨大的政治勇气和强烈的责任担当。一方面，要敢于纠正历史遗留问题，弥补此前因决策失误对弱势群体和社区造成的损害；另一方面，面对来自选民以及竞选结果的压力，要敢于从公共利益最大化的角度出发，把有限的资源优先用于提升和改善弱势群体的生存环境。作者认为，大胆的决策对于主政官员来说虽然存在一定风险，但对一座城市、一个社区甚至一条街道来说预示着希望和改观。前纽约市交通局局长珍妮特·萨迪-汗在布隆伯格市长支持下推动的百老汇大街改造与时代广场复兴项目，正是这一理念的最佳例证。

笔者感悟

作为黑人群体的一员，作者对弱势群体的生活状态和社区交通状况有着深刻的认知；而作为一名交通规划师和工程师，作者又对交通规划设计的框架体系和内在逻辑了然于心，这种双重身份使其能看清问题的本质并提出有效的解决方案。作者并没有局限于自己的专业视角，而是站在公众、专业人士以及政府官员三个维度，结合交通对社区的塑造、对公共安全和公共健康的影响，系统全面地审视和探讨了美国当前的交通问题及其根源，并结合职业生涯积累的宝贵经验提出了解决思路和方法。

作为传统发达国家，美国在数十年交通发展浪潮中所犯下的错误和走过的弯路，对包括中国在内的全球众多发展中国家具有极强的警示意义。作者对美国小汽车文化主导下的交通规划设计的批判，对黑人等有色人种以及低收入群体遭受的不公的揭露以及由此引发的一系列思考和探究，对于推动交通规划设计范式转变、理念更新和制度完善具有重要的意义。

作为在交通规划领域具有鲜明地域特色和时代属性的地区，美国始终是中国规划专业人士重要的学习对象之一。梳理和探究机动化导向下美国交通发展的轨迹和脉络，对我们理解自身发展现状具有重要参考价值。当我们把目光转向国内，改革开放和快速城镇化使得中国的城市面貌发生了翻天覆地的变化：伴随着社会经济的不断发展，

(下转第75页)