



Sustainable Public Transportation Better City Development

可持续发展的公共交通 更美好的城市发展

文 \ 于宏源 \ Yu Hongyuan \ 上海国际问题研究院公共政策所所长、研究员
连捷 \ Lian Jie \ 上海国际问题研究院

摘要：随着中国城市的日益发展带来的交通通勤问题和共享单车在国内各大城市的火爆现象，城市交通系统建设日益受到重视。发展可持续发展的公共交通系统对于建立更加美好的城市的作用日益突出，必须采用一体化的综合方法制订政策与决策，发展完善、价格大众化、经济上切实可行、社会能接受、以人为本与环境友好的运输系统。同时，为了实现在公共交通建设中资源更高效的配置，参考“共享单车”的建设案例，积极调动私人部门和社会力量参与到城市治理议题中来，实现私人部门和公共部门的良性互动，这对于建设一个更加美好的城市起着至关重要的作用。

Key Words

关键词：共享单车；可持续；公共交通；城市建设；PPP模式

DOI: 10.3969/j.issn.1674-7739.2017.03.002

城市作为现代人类生活的主要载体，在现代人类文明中占据中心地位，在城市的建设中，公共交通建设是其不可或缺的一个重要部分。要建设更加宜居的城市，城市领袖必须要把城市交通发展的方向调整到更加可持续的未来。通常意义上推断，要构建可持续的城市交通运输系统，就必须采用一体化的综合方法制订政策与决策，发展路网完善、价格大众化、经济上切实可行、社会能接受、以人为本与环境友好的运输系统。

值得注意的是，在对公共交通建设和完善的探究中，城市设计师们始终面临一个很棘手的问题，即如何解决公共交通中的“最后一公里”问题。2016年底以来，国内共享单车突然火爆起来，各路共享单车企业纷纷亮相。共享单车以方便、廉价和环保等特性，吸引了民众纷纷使用。从城市交通的角度来看，共享单车无疑是解决公共运输中“最后一公里”问题的有效途径，同时更多的人采用共享单车作为出行方式后，无疑对缓解交通拥堵、减少噪音和空气污染等有着积极的意义。然而，共享单车也面临不可回避的缺陷，包括失窃和破坏、缺乏停车和存

放空间，以及所需的维修保养等问题。同时，由于租借和归还地点的数量有限，共享单车本身作为一种大众运输的形式，在便捷性上往往不如私有自行车。除非获得商业赞助，这样由政府营运的自行车分享计划可能需要花费大量的公共资金，而商业赞助的方式通常是在租借站或自行车上刊登广告。虽然存在着种种缺陷，但是共享单车的出现无疑为公共交通实现可持续发展提供强有力的帮助，共享单车市场的规范化和常态化也是公共交通系统发展进步的大势所趋。

共享单车火爆的现象，还意味着随着社会经济的发展，市民需要一个更为友好的公共交通系统出现，同时城市发展的本身也需要一个更加可持续的公共交通系统。如何更好地运营和改善公共交通空间，这是城市治理过程中不可绕过的一个问题。本文为此提出，现代城市的公共交通建设应当基于“可持续交通”的概念并引申发展一套“可持续公共交通”系统。本文首先是从辨析“可持续交通”概念入手，简介这一概念在西方国家产生和发展历史，提出“可持续公共交通”是城市“可持续交通”发展的一个重要部分；其次是以现有“共享单车”这样的“可持续公共交通”典型案例，分析“共享单车”主流发展模式；最后是指出“可持续公共交通”系统对于建设一个更加美好的城市是必不可少的，而在这一交通系统的建设过程中，需要社会作为城市治理议题一个重要的利益攸关方



(share holder)的积极参与,同时政府也应当建立规范性的制度框架,积极调动社会力量和社会资本,追求城市建设的“共治”和“善治”,真正做到“城市,让生活更美好”。

一、可持续交通

可持续交通(Sustainable transport)作为城市可持续发展理念的一个组成部分,是用来指涉有效考虑到可持续性问题的交通方式和交通系统。^[1]欧盟运输部长理事会将“可持续交通”定义为以下三个方面:一是满足个人、公司和社会基本需要,使其在安全的、按照人类和生态系统健康的,并促进后代公平繁衍的方式发展;二是以适度、公平和有效的方式运作,为运输方式提供了多种选择,并支持经济竞争力,以及区域协调发展;三是控制排放量和废弃物在地球的可承受力之内,利用可再生资源,使其在可再生或低于其可再生速度之下,并且其发展速度要不低于不可再生资源的繁衍速度,同时最大限度地减少对土地的影响和噪音的生成。^[2]

“可持续公共交通”(Sustainable public transport)则是交通系统的可持续发展理念在公共交通中的延伸。同时,作为城市交通系统的必不可少的组成部分,公共交通系统具有环保、资源节约、安全性、普惠性等特点,更是在城市“可持续交通”系统建设中应当关注的首要部分。值得强调的是,对于一个公共交通系统而言,是否具有可持续性并不是单单由其运行的有效性和排放量来决定的。更为科学和全面的评判方法,如从生产、使用到废弃或回收再利用等不同阶段所造成的环境冲击的“生命周期评估”(Life Cycle Assessment, LCA),如必须保证生态系统和自然界生物循环健康的“从摇篮到摇篮的设计”(Cradle-to-cradle design)等的提法,都对“可持续交通”系统提出了更加严厉的要求。

最早的公共交通的出现可以追溯到1662年布莱兹·帕斯卡发明公交车开始。二次大战后,随着西方各国经济的发展和需求的增多,对于交通的投入大大增加,交通规划成为城市规划中的一个重要组成部分,并将设计理念需求从“预测和提供”转变为可持续发展方式,将土地利用规划和公共运输等因素纳入考虑,但是在美国、英国、澳大利亚等国家,对于公共交通设施的投入却在减少。^[3]1973年和1979年的两次石油危机,带来了化石燃料的价格抬升和供应的紧张,这使得各国纷纷开始重视对于公共交通系统的投入。2004年英国政府发布了交通运输白皮书,这标志着对于公共交通的设计思路在英国发生了转变。同一时期,另一份叫做“更聪明的选择”的文件作为交通运输白皮书的解释性文件也发布了,提出在全英建立规模更小但

是更为分散的公共交通体系的倡议,并总结说,综合运用这一更为优质的公共交通系统将会减少城区交通高峰期20%的车流量。与此同时,美国联邦高速公路管理局也进行了相应的研究。

如今,“可持续的交通”理念已经贯彻到了欧洲较发达地区和世界其他先进地区的城市建设理念当中,如澳大利亚的维多利亚州2010年通过了《交通运输一体化法》,规定运输公司要在策划运输政策和经营时主动把气候变化等可持续性议题考虑在内。

二、治理模式

“可持续交通”系统的推行,最开始是作为一个环保议题提出的,体现更多的是一种基层运动,不过现在具有了全国性和世界性的意义。随着近些年的发展,“可持续交通”的相关概念更加关注社会公平和福利方面的议题,特别是针对低收入群体或者行动不便的群体的有效服务,因为往往是这些弱势群体,更多地受到了更多来自交通运输系统内的噪音、环境污染和安全威胁问题等的干扰。

正是“可持续交通”系统建设的“草根特性”和治理目标,使得在该项领域的治理过程中主体更加多元化,可选择的手段也更加丰富,同时针对的治理议题也更为多样,并要求社会力量对于该议题的积极参与,以及跟公共部门的配合。以现有的共享单车为例,能典型地体现出在这一问题领域政府同社会力量共建的效应。

共享单车作为一种能让一般大众基于短期旅途可以共享自行车使用权的服务,大致可以分为两种类型:一是“社区自行车计划”(Community Bike Programmes),二是“智慧型自行车”(Smart Bike Programmes)。前者是由本地社群团体或非营利组织发起,更多的是解决本社区内短途的通勤问题,相对来说覆盖面较小,不以盈利为目的,更多关注于公益和服务效应。由于其规模较小,影响也相对较小。后者则以整个城市为服务范围,也是现在一般意义上的“共享单车”(下文所指的“共享单车”就是在这个意义上说明的)。这一公共交通



工具的出现,对于建立一套完整的“可持续交通”系统具有非同寻常的意义。在欧洲,共享单车最早出现在1965年,在2005年左右出现了可供规模化使用的城市共享单车系统。

值得注意的是在“共享单车”的建立和推广过程中,最为寻常的运营模式就是一种公共部门和私营合作制度(public-private partnership,即PPP模式)。PPP模式,中国的官方译文是“政府和社会资本合作”,^[4]是指一种公共部门与私营部门合作提供公共服务,在实现公共服务的同时为私营部门带来利益的一种合作模式。负责基础设施建设的政府和社会资本合作,一般从五个层次进行理解:作为一个具体的项目或者行为,作为一个项目的实施方案,作为一个政府政策的声明,作为一个政府的工具,作为一个更广义上的文化的现象。^[5]PPP模式的优势在于,能够在利益共享和风险共担中建立起公共部门和私人部门的长期关系,能够更好地利用私人部门的资金和技术经验为社会的公共利益服务,同时引入了市场竞争机制,使得在该领域的资源能够得到最有效的配置。

“共享单车”的建立就体现出了典型的PPP模式,私人部门的资金和企业进入共享单车领域后,积极扩大市场,投放资源,同时政府制定有效的监管措施,保证共享单车市场的良性运作。这一模式有效地实现了公共部门和私人部门的合作,大大促进了公共交通系统的完善和发展。

综上所述,交通系统对城市发展的影响非常大,城市交通系统的过度建设会导致街道实际上变成了“人迹罕至”的地方,并导致了大量的公共设施从城市中心外逃,而依然留在市区的人们不得经历生活质量的下降等恶果。同时,私人交通工具的过度普及,会给城市道路系统、城市环境和居民身心健康都带来很大的威胁。因而,一个完善的“可持续交通”系统对于建设一个健康城市来说必不可少,而“可持续的公共交通”系统建设更是重中之重,对于一个城市的可持续发展非常重要。

交通与城市布局调整、拓展的结合,

可以通过共享单车带动城市区域的经济发展与宜居体验,而共享单车的城市宜居体验应该传达到每一个人。城市属于每一个城市居民的,在很多城市规划中,弱势群体往往没有被考虑在内。共享单车的发展很好地诠释了把宜居体验传达到每一个人这样一种理念,各种出行人群从中获得服务与便利。从“共享单车”建设案例中可以知道,积极调动私人部门的积极性,使其成为社会治理体系中的一个重要的利益攸关方,对于解决公共问题,实现城市治理,建设一个更加美好的城市具有非常关键的作用。私人部门自身的资金技术优势以及效率优势,都可能很好地被利用到公共问题的解决中。建立良性的公共部门和私人部门的合作机制,实现两者在解决城市建设中面临问题的共商共建,实现城市治理主体的多元化,达成多方的“共治”和“善治”,对于一个城市可持续发展来说起着至关重要的作用。

参考文献:

- [1] Sustainable transport[DB/OL].wikipedia,(2017-04-03)[2017-04-14].https://en.wikipedia.org/wiki/Sustainable_transport#Definition.
- [2] End of Life Vehicles Directive[DB/OL].wikipedia,(2017-03-21)[2017-04-14].https://en.wikipedia.org/wiki/End_of_Life_Vehicles_Directive.
- [3] strippenkart.Making Transit Work: insight from Western Europe, Canada and the United States[DB/OL].Transportation Research Board,(2001)[2017-04-14].<http://www.reconnectingamerica.org/assets/Uploads/bestpractice146.pdf>.
- [4] 中华人民共和国财政部,中华人民共和国国家发展和改革委员会.关于进一步共同做好政府和社会资本合作(PPP)有关工作的通知(财金〔2016〕32号)[EB/OL].(2016-05-28)[2017-04-14].http://jrs.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/zhengcefabu/201605/t20160530_2059156.html.
- [5] Graeme Hodge, Carsten Greve. On Public-Private Partnership Performance: A Contemporary Review[J].Public Works Management & Policy,2016(7):1-24.

■责任编辑:叶治安