

中小城市交通管理存在的问题及完善对策

——以 L 市为例

林志聪，梁锦芳

(广州大学 松田学院，广州 511370)

摘要：交通系统是中小城市经济社会发展的重要命脉，直接影响着中小城市健康可持续发展。随着我国中小城市的城镇化水平不断提高，城市交通问题愈发明显，交通管理压力剧增。通过对 L 市交通管理现状进行个案分析可以发现，公共交通种类单一和覆盖面较窄、交通基础设施建设滞后、交通规划欠科学等问题，已成为制约中小城市可持续健康发展的瓶颈。基于对中小城市交通管理存在问题深层原因的剖析，从树立正确的城市交通发展理念、加大对民众宣传教育力度、提升城市交通规划的科学性和合理性、加大对城市交通基础设施建设的投入、构建多元主体治理格局等方面入手，试图进一步探明完善中小城市交通管理的路径。

关键词：城市交通；交通管理；交通系统

中图分类号：F299.2

文献标志码：A

文章编号：1008-6021(2019)01-0019-05

一、引言

随着我国城镇化不断深入推进，城市成长速度呈现加速发展态势，伴随而来的是一系列的“城市病”，其中城市交通问题成为众多“城市病”最突出的症状。我国中小城市普遍陷入“未富先堵”或“交通的发展跟不上城市的发展”的窘境。

中小城市是我国经济社会发展的重要支撑，而城市交通又是中小城市赖以生存和持续运行的命脉，因此，深入分析中小城市交通管理问题的表征及成因，进而探讨中小城市交通治理之道，成为当前研究中小城市经济社会发展的重大课题。笔者试图通过对 L 市交通管理进行研究，归纳总结管理经验，提炼可复制推广的管理策略，为进一步完善中小城市交通管理提供参考建议。根据《关于调整城市规模划分标准的通知》对城市规模的划分，将城区常住人口在 100 万人以下的城市划分为中小城市。本文研究对象是 L 市，截止到 2016 年底，其城区常住人口约为 55 万人^[1]，属于中小城市规模范畴。L 市是广东省西部的地级市，经济社会发展较为迅速，同时也是交通问题

较为突显的中小城市，因此，选取 L 市作为本文的研究样本具有一定代表性。

关于交通管理的研究文献较为丰富，但绝大多数的文献都聚焦于大城市。目前学界对中小城市交通管理问题的研究主要集中于以下三个视角：一是从专业技术改进的角度来研究中小城市交通管理问题^[2-3]；二是从公共管理视角^[4-5]；三是以某一中小城市作为分析对象，通过对具体中小城市的剖析，总结中小城市交通管理的普遍规律^[6-7]。

学界的研究成果为深入研究中城市交通管理问题奠定了一定的基础，但存在一些不足，例如缺乏以综合性、系统性的视角来探讨中小城市交通管理问题，也鲜有学者引入治理理念从多元主体治理的角度来探讨中小城市交通管理问题。本文试图通过引入治理理念，构建中小城市交通的多元主体治理框架，以期进一步探究中小城市交通管理的路径。

二、中小城市交通管理现状

(一) L 市交通管理现状

L 市自 1988 年撤县成为广东省的地级市以来，

收稿日期：2019-09-04

基金项目：广东高校省级重点平台及科研项目(青年创新人才类项目)“政府购买公共服务风险管理研究”(项目编号：2016WQNCX180)

作者简介：林志聪(1986—)，男，广东阳江人，讲师，硕士。研究方向：城市公共管理、社会治理。

经历了三十年的高速发展,在经济社会发展方面取得了较大的成就。随着城市居民生活水平的提高,居民出行方式发生了巨大的转变,机动车成为居民出行的主要交通工具。据相关数据统计,到 2016 年底城区常住人口约为 55 万人,汽车保有量达到 31 万辆^[1],这就意味着约平均每 2 人就拥有一辆汽车。汽车保有量巨大给当前并不完善的城市交通网络带来不小的压力。为了进一步完善城市交通基础设施,改善城市交通秩序,L 市政府出台了《L 市综合交通运输发展“十三五”规划》《L 市市区道路交通安全综合治理总体方案》等一系列政策。在“十二五”期间,交通建设与治理得到了明显的改善。在基础建设方面,交通基础设施固定投资金额约 100 亿元,比“十一五”期间投资增长了 67.5%,投资增长率创历史新高;此外,L 市的公路通车里程有明显的增长,到 2016 年底已达到 1 533 公里^[1]。L 市区大体上形成了主骨架分明、支路较发达、干支相连的公路网络。在公共交通建设方面,出台了《L 市关于优先发展公共交通的实施办法》《L 市基本公共交通服务均等化实施方案》等政策,为优先发展公共交通奠定了制度基础。

(二)中小城市交通管理问题的主要表征

改革开放以来,在内外因素的刺激下,中小城市经济社会发展迅速,城区汽车保有量高速增长。但由于交通基础设施建设相对滞后,加之交通管理理念偏差及管理方法欠科学,导致中小城市交通问题日渐突显。主要表征可以归纳为以下三个方面:

1.公共交通种类单一、覆盖面较窄

相比大城市居民出行来说,中小城市居民出行方式具有范围小、距离短等特点,这就决定了中小城市居民出行普遍依赖自行车、电动车、摩托车等个体交通,而对公共交通的需求较弱。这对于以需求驱动的公共产品供给而言,居民对公共交通需求较弱会导致政府长期缺乏对公共交通发展的关注。随着中小城市城镇化水平不断提高,城市空间加快扩张,居民出行半径逐步大幅增加,步行、骑车等慢出行方式难以完全满足居民日常的出行需求,而中小城市单薄的公共交通系统未能及时承担起居民出行的重任,导致了居民日益增长的多元化出行需求与政府公共交通服务供给不足之间存在的矛盾愈发突出。

L 市与其他中小城市出现了较为相似的问题。尽管 L 市近年来对公共交通的投入有较大增长,但由于公共交通建设起步晚、底子薄,使得公共交通相

对滞后,主要表现在两个方面:一方面,公共交通种类单一,不能满足市民多元化的出行需求。目前市区公共交通系统以公共汽车为主,出租汽车为辅,尚未建设城市轨道交通。由于出租汽车数量少、收费高、运营不规范等原因,已逐渐被边缘化。而公共汽车提供的出行服务远远未能满足市民快速增长的多样化出行需求。另一方面,公共交通系统覆盖面较小。目前,L 市市区公共汽车数量和运行线路较少,居民等待时间较长。根据 L 市交通运输局的统计数据显示,截至 2016 年 L 市拥有公交车辆 255 台、公交运营线路 14 条、公交线路长度 361 公里,公汽站场 1 个,公交站点共 399 个,中心城区万人公交车辆拥有量为 5.0 标台,这一数据离“每万人拥有公共汽车标台数指标和基本公共服务均等化目标值、全面建成小康社会目标值 12 标台”^[8]的标准仍有较大差距。此外,公共汽车数量和运行线路不足直接造成公共交通通达率及区域覆盖率偏低。相关数据显示,L 市公共交通占机动化出行比例仅为 15%,公共交通站点 500 米覆盖率是 75%^[9],与 2011 年交通运输部下发的《关于开展国家公交都市建设示范工程有关事项的通知》中要求的“城市公共交通出行分担率达到 40%以上”“公交站 500 米覆盖率达到 90%以上”的指标存在一定的差距。

2.交通基础设施建设滞后

由于中小城市政府缺乏对城市整体交通发展的系统战略,导致城市的交通基础相对薄弱。L 市近年来虽然在交通基础设施建设上取得较大成就,但是由于长期在交通基础设施建设上的“积弱”,导致交通基础设施还需进一步改善,主要表现在以下三个方面:首先,城市公路网需进一步大力编织。市区范围内的高速公路运输通道仅有东西和南北向各一条,连通外界的高速公路数量明显较少,“外通内连”的高速公路骨架尚未建成。其次,普通干线公路等级低。L 市交通“十三五”规划中指出,“L 市二级以上的公路比重仅占 10.1%,在 21 个地市中排到了第 18 位”。可见,L 市公路中占有过大比重的公路是低等级公路,并且存在不合理的技术等级结构。最后,道路交通辅助设施不完善。L 市部分路口信号灯是早期建设的,没有得到及时改进,因信号灯故障问题造成交通混乱时有发生。

中小城市快速成长伴随着城市用地的紧张,城市要想进一步发展势必需要寻求更多的发展用地。因此,向周边郊区扩张成为城市发展的“常规模式”,但

城市的交通基础设施远远跟不上城市的扩张,最终导致新区交通基础设施薄弱,无法满足居民生活生产对交通基础设施的需求,大大制约了新区的发展。

3. 交通规划欠科学

交通规划是完善交通综合运输系统的重要保障。目前,中小城市交通管理普遍存在交通规划不科学的问题。

第一,规划缺乏全局性。中小城市新开发的区域不断扩大,但是新区的规划与老区的规划存在脱节的情况,导致新旧区交通衔接性差。

第二,规划缺乏前瞻性。中小城市的快速发展使得机动车的数量大增,城市的交通规划应具有前瞻性,以回应未来的发展需要,否则将会导致城市交通出现结构性问题。例如,L市对停车场所建设规划就缺乏前瞻性,较早建设的人民广场、大型商场等场所几乎都没有建设停车场,导致市区内停车较为困难,车主常常在路边违章停车。随着机动车数量的猛增,加之外来车辆的增多,停车难的问题会越来越突显。另外,某些路段如建设路,在通行范围划出停车位,使原本不宽阔的道路变得更为狭窄,致使通行力大大降低。

第三,规划缺乏合理性。中小城市因公共交通路线往往存在规划不合理现象,使得本来公交线路就少的中小城市的公交运载能力显得更弱,市民的出行体验持续下降。根据相关调查显示,在公共交通路线规划设计上,57%的市民认为不合理^[10]。可见,L市交通规划的合理性和科学性有待进一步提高。

三、中小城市交通管理存在问题的原因

(一) 发展理念存在偏差

近年来,宜居城市和绿色城市发展理念不断影响着城市的发展进程,不少城市开始反思在城市空间中构建一种优雅从容的“慢生活”,慢行交通系统正是实现慢生活的重要载体。城市慢行系统提倡自行车、步行等出行方式,从而达到缓解快慢交通冲突、慢行主体行路难和减少汽车尾气污染等问题的目的。中小城市面积小,居民主要活动区集中在市区,出行半径小,发展慢行交通系统无疑是缓解城市交通压力的最佳选择。但很多中小城市管理者错误地认为发达的城市交通体系应该集中力量发展机动车交通系统,越来越多的中小城市集中财力物力拓展机动车道,甚至不少中小城市建起了纵横交错的高架桥,但是却忽视了城市慢行系统的功能和作用。从众多中外城市交通建设成功案例来看,打造多样化、立体化、快慢结合

的城市交通体系才是解决城市交通问题的正确发展理念。

由于中小城市发展理念存在一定的偏差,影响了政府在城市交通发展的战略与决策,以及相关发展措施的落实,最终会导致城市交通系统发展失衡。

(二) 对居民交通行为规范意识的引导不足

城市交通的“主角”是城市居民,居民交通行为规范意识水平的高低直接影响着城市交通的秩序及效率。居民交通行为规范意识的形成及提升实质上是社会化的过程,“这种社会化就是个体要学习他将参与其中的各种具体社会的知识、规范、价值观念和技能”^[11]。从社会化机制的教化理论来分析,人的社会性不是内生的,需要外部输入。而交通行为规范意识作为一种理念性公共产品,市场难以有效提供,这就需要政府承担起供给职责,有针对性地对民众进行交通行为规范意识的宣传教育。但实际上,中小城市政府对居民交通行为规范意识的宣传教育往往不到位,主要表现在:宣传教育形式单一、内容枯燥、覆盖面不广、针对性不强等,导致宣传教育效果不佳。此外,中小城市之间的异质性较强,这就决定了对居民的交通行为规范意识的宣传教育需要基于本地实际情况,不能照搬其他中小城市及大城市的做法。

(三) 传统一元主体的管理模式

随着中小城市的快速发展,交通管理的任务越来越重,靠过去政府部门大包大揽的管理模式难以有效地回应交通领域出现的突出问题。一元主体管理模式倾向于运用行政强制的手段对资源进行分配,以及对违规者进行惩处,这种强制管理方式一方面过于强势,容易激发社会矛盾;另一方面,它忽视了各个利益主体的利益诉求,在管理过程中难以整合各方力量,形成合力。因此,转变政府管理理念和方式势在必行。从由政府一元的管理模式转变为由政府、社会、市场和民众等多元主体参与的治理模式,是解决纷繁复杂的交通管理问题的关键所在。

(四) 公共交通的投入不足

城市公共交通基础设施是典型的公共产品,此类产品供给可以通过合理的制度安排交由私人提供,但是由于城市公共交通基础设施普遍具有较强的非排他性和非竞争性,使得其具有投资成本高、收益周期长、投资风险大等特点,私人难以有效供给。因此,城市公共交通基础设施往往依赖于财政的持续投入。对于财政相对紧张的中小城市来说,财政的足量投入

存在现实的困难。如 L 市发布的《L 市基本公共服务均等化综合改革试点方案(2013—2015)》指出,“市区计划增加路线,购置新能源公共汽车 169 辆”,但最后却因未能落实购置车辆资金,导致 2015 年底都未能落实,延缓了城市公共交通的发展速度。

除此之外,L 市公交辅助设施、公交首末站、枢纽站、停车保养场建设,以及公益服务性亏损和补偿机制等均未得到贯彻落实,从侧面可以说明政府对公共交通的投入是不足的。虽然近年来 L 市政府也增加了对公共交通的投入,但 2015 年至 2016 年,L 市对公交企业的补贴资金仅有 300 万元^[9],相较于粤东西北其他地市来说,还存在很大的差距。

四、完善中小城市交通管理的路径选择

(一)树立正确的城市交通发展理念

绿色、慢行、智能交通理念已被越来越多的人所接受,成为转变交通发展模式的主流价值力量。绿色交通强调要打造低污染、环境友好型的交通系统,从而解决交通运输对环境的污染问题,主要体现在倡导使用低碳环保的交通运输模式和工具。慢行交通则因其具有低碳、节能、环保的优点,较好地回应了环境保护以及安全高效的需求。智能交通主要是在交通运输系统中利用信息、电子通信、卫星定位系统等高新技术,以控制一定范围的交通流量,从而有效发挥城市道路的运输作用,提升交通管理效率。中小城市规模小,出行距离短,绿色、慢行、智能的交通理念既迎合了社会发展趋势,又符合中小城市交通发展的特点,因此,中小城市政府应根据自身城市特点,树立起绿色、慢行、智能化等交通发展理念,以期促进城市交通朝着可持续、健康的方向发展。

(二)加大对居民交通行为规范意识宣传教育的力度

目前中小城市政府部门对居民交通行为规范的宣传教育力度较弱,因此,相关部门要进一步加大交通行为规范的宣传教育力度。加强对中小学生群体宣传教育力度,把交通行为规范纳入学历教学体系中,促使他们从小形成遵守交通行为规范的概念。充分利用民间自治组织的作用,开展交通意识宣传活动日,引导群众参与其中。此外,还要进一步丰富宣传教育的形式,例如借助新媒体工具,采取喜闻乐见、生动活泼的传播形式,使交通行为规范理念更加深入人心。

(三)提高城市交通规划的科学性和合理性

城市交通规划是将各类交通和城市的发展用地

布局结合起来,进行系统性综合研究的规划。随着中小城市的发展速度越来越快,许多中小城市政府制定的交通规划缺乏前瞻性和科学性,如规划的车道狭窄、功能不清,忽视静态交通问题等。归根结底是中小城市政府对城市交通规划重视程度不够,也缺乏从顶层将整个城市交通作为一个有机整体来规划,更多的是遵循“头痛医头,脚痛医脚”的管理模式,始终处于四处“救火”的状态。因此,中小城市政府部门要重视交通规划的制定,合理采纳专家学者对城市交通规划的指导意见,并保持与时俱进的发展思想,将城市交通发展纳入科学的规划蓝图之中。

(四)加大对城市交通基础设施建设的投入

中小城市政府要想有效解决交通领域出现的各种问题,就要把发展作为解决问题的根本,即大力建设城市交通基础设施,有针对性地对中小城市交通基础设施的薄弱环节增加财政的投入,如拓展公路宽度,优化红绿灯等交通辅助设施,加快建设停车场所,增加公共交通工具数量等,通过精准的财政投入,补齐中小城市交通基础设施“短板”,从而能较大幅度地提升城市交通整体水平。

(五)构建多元主体治理格局

中小城市政府应整合政府部门、市场和社会等主体的力量,明确各主体在城市交通管理中的角色及地位,实现多元主体协同治理,以期提升城市交通的治理能力。在政府层面上,政府应扮演好“掌舵者”的角色,把一部分权力让渡给其他主体,这样不仅可以充分发挥其他治理主体的优势,减轻政府交通治理的压力,而且可以通过“赋能”的方式进一步培育社会治理主体,以完善交通治理体系。在市场层面上,可以充分利用市场机制来促进城市交通的建设,例如,政府可以采取公私合营的模式,把部分交通基础设施建设或服务任务交由市场来承担,以充分借助市场资本来缓解财政不足的困境。同时,政府应充分运用市场规则和市场监管的职能,促进市场主体提供更多创新的交通服务,如共享自行车、共享汽车等服务,以解决“最后一公里”的出行难题。在社会层面上,要积极发挥社会组织的作用,尤其是要发挥社会组织引导和教育的功能,如开展交通安全知识竞赛、交通行为为小组讨论、交通行为引导游戏等。与此同时,要进一步拓展居民交通治理参与渠道,完善信息沟通及反馈机制,增强政府的回应力,从而激发更多的人众参与到交通治理当中来。

参考文献:

- [1] 阳江市统计局.2017 年阳江统计年鉴[EB/OL](2017-12-28)[2018-10-5].<http://www.yjtjj.gov.cn/index.aspx?lanmuid=64&sublanmuid=605&id=1473>.
- [2] 夏雪,盖靖元.中小城市公交专用道网络设计方法[G]//2017 年中国城市交通规划年会论文集.北京:中国建筑工业出版社,1300-1312.
- [3] 陈琳.中小城市道路网合理级配结构研究[D].武汉:华中科技大学,2012:5-60.
- [4] 严冰.浅谈中小城市公共交通存在的问题与对策[J].湖北科技学院学报,2013(11):139-140.
- [5] 李爽.都市圈内中小城市轨道交通发展战略探讨[J].都市快轨交通,2017(6):29-32.
- [6] 黄文清.中小城市交通主要问题及对策:以台州市椒江区为例[J].公安学刊,2011(5):93-96.
- [7] 罗得文.西部中小城市城区环路交通的现状与优化策略研究:以广元市为例[J].中国商论,2016(35):141.
- [8] 阳江市交通运输局.阳江市综合交通运输发展"十三五"规划纲要[EB/OL].(2015-5-13)[2018-10-5].<http://www.yjjtw.gov.cn/zwgk/html/?54.html>.
- [9] 黄娟娟.城市公交“驶”向何方[N].阳江日报,2016-09-12(A04).
- [10] 黄娟娟.有赞有弹有期待:听市民和营运企业说阳江公交[N].阳江日报,2016-09-08(A04).
- [11] 王思斌.社会学教程[M].北京:北京大学出版社,2016:47.

Problems in Traffic Management of Small and Medium-sized Cities and Countermeasures for Improvement:

Taking L City as an Example

LIN Zhicong, LIANG Jinfang

(Song Tian School, Guangzhou University, Guangzhou 511370, China)

Abstract: The transportation system is an important lifeline for the economic and social development of small and medium-sized cities, which directly affects the healthy and sustainable development of small and medium-sized cities. As the level of urbanization in China's small and medium-sized cities continues to increase, urban traffic problems become more apparent, and traffic management pressures increase dramatically. Through a case study of the current situation of traffic management in L City, it can be found that the single type of public transportation and narrow coverage, the lag of traffic infrastructure construction, and the lack of scientific transportation planning have become the bottleneck restricting the sustainable and healthy development of small and medium-sized cities. Based on the analysis of the underlying causes of problems in traffic management in small and medium-sized cities, from establishing the correct concept of urban transportation development, increasing publicity and education to the public, improving the scientific and rationality of urban transportation planning, increasing investment in urban transportation infrastructure construction, and building a multi-subject governance structure, the paper tries to further explore the path of improving traffic management in small and medium-sized cities.

Keywords: city traffic; traffic management; traffic system

[责任编辑 王七萍]